

Eine Initiative für eine zukunftssträchtige, transparente und nachhaltige öffentliche Grundfinanzierung der Schulen in freier Trägerschaft:

„Kostenblatt-Finanzierung Freie Schulen Berlin“ (KFFS)

Die Stadt wächst, die Anforderungen an die Berliner Schulen auf ihre bildungspolitische und soziale Verantwortung auch: Digitalisierung, individuelle Förderung, Schulsozialarbeit, wachsende sprachliche und kulturelle Vielfalt, Inklusion, Bürokratisierung, Kinderarmut, eine drohende soziale Spaltung....

Die wachsende Stadt hat aber keine Vorsorge getroffen und zwei wesentliche Basisbedingungen vernachlässigt: Weder gibt es ausreichend baulich intakte noch überhaupt genügend Schulen. Der Mangel an ausgebildeten Lehrkräften ist unübersehbar.

Ohne die Schulen in freier Trägerschaft wäre der Mangel noch größer, die Vielfalt kleiner. Fast 40.000 Schülerinnen und Schüler besuchen heute eine allgemeinbildende Schule in freier Trägerschaft. Das sind über 10% der gesamten Schülerschaft. Knapp 1000 ukrainische Kinder und Jugendliche wurden spontan und unbürokratisch von Schulen in freier Trägerschaft aufgenommen.

Nun aber kommen die Schulen in freier Trägerschaft mit der gegenwärtigen Grundfinanzierung durch das Land an ihre wirtschaftlichen Grenzen.

Sie erhalten als „anerkannte Ersatzschulen“ pauschale finanzielle Zuschüsse des Landes von derzeit 93% der vergleichbaren Personalkosten einer öffentlichen Schule. Bis 2002 waren es 4% mehr. Zu den Personalkosten gehören aber keine „outgesourcten“ Kosten wie beispielsweise Reinigung, IT-Support, weite Teile der Schulsozialarbeit, Inklusion. Und wesentliche Teile des Schulbetriebs (Räume, Betriebs- und Sachkosten, Verwaltung/Trägerkosten) sind in der Berechnungsbasis gar nicht enthalten.

Mit diesem Zuschuss sind damit lediglich 60-70% der Gesamtkosten abgedeckt. Der Rest muss durch Elternbeiträge, gestaffelt nach Einkommen, und in einigen Fällen durch Trägerleistungen finanziert werden. Oft tragen die Beschäftigten mit geringerem Einkommen als im öffentlichen Dienst zum wirtschaftlichen Gleichgewicht bei.

Insbesondere zwei Schwachstellen sind für eine solide Finanzplanung der freien Schulträger problematisch:

1. Die gegenwärtige Teilfinanzierung berücksichtigt Tarifierhöhungen durch eine Stichtagsregelung erst über ein Jahr später.
2. Die wachsenden Sach- und Gebäudekosten werden durch die aktuelle Grundfinanzierung, die sich allein auf Personalkosten bezieht, gar nicht berücksichtigt. Doch sie sind erheblich angestiegen und werden aufgrund aktueller Rahmenbedingungen weiter steigen.



Diese Grundfinanzierung ist nicht mehr auskömmlich, eine solche steht den „Ersatzschulen“ aber zu.

So geht es nicht weiter. Die Berliner AGFS legt mit dem „Kostenblatt Grundfinanzierung Freie Schulen Berlin“ (KGFS) erstmals ein pauschaliertes Gesamtkonzept für die Grundfinanzierung von Schulen in freier Trägerschaft vor, welches alle relevanten Kostenbestandteile einer Schule anteilig reflektiert. Es bleibt eine Grundfinanzierung. Sie ist nicht kostenneutral, aber zukunftssträchtig, transparent und nachhaltig!

Lesen Sie selbst.

Lassen Sie uns diskutieren. Wir sind bereit zum Gespräch.

Berlin, 9. März 2023

AGFS Berlin

Prof. Dr. Birgit Hoyer, Erzbistum Berlin
Roland Kern, Dachverband Berliner Kinder- und Schülerläden (DaKS) e.V.
Pater Marco Mohr SJ, Rektor des Canisius-Kollegs
Frank Olie, Evangelische Schulstiftung
Julian Scholl, LAG der Waldorfschulen
Sabina Bothe und Andreas Wegener, VDP Landesverband Berlin/Brandenburg
Torsten Wischnewski-Ruschin, Paritätischer Wohlfahrtsverband Berlin e.V.

Stichpunkte zum „Kostenblatt-Finanzierung Freie Schulen Berlin“ (KFFS)

1. Warum?

- aktueller Schulzuschuss berücksichtigt weder Sach- noch Gemeinkosten eines Schulplatzes
- Abhängigkeit von einem singulären Faktor (Personalkosten) problematisch
- Entwicklung eines Vollkostenmodells gescheitert, gleichzeitig Diskussion um bessere Zugänglichkeit für alle Familien

2. Die Vorbilder

- Kostenblattfinanzierung in Kita/Hort
- wichtig: rechtliche Situation der freien Schulen muss beachtet werden („Privatschulfreiheit“)

3. Struktur und Datenherkunft

- Sachkosten: einheitlicher Wert (übernommen aus „Blickpunkt Schule“), bei GGB 10%iger Aufschlag
- Personalkosten: hergeleitet aus TV-L (Lehrkräfte, Sonderpädagog:innen, Sozialarbeiter:innen) bzw. anderem Kostenblatt (frSchulRV)
- Schüler-Lehrer-Relation: jetzige Berechnung reduziert um 10% (für Verteilung in Zuschläge Integration und BuT)
- Zuschläge: für Schulsozialarbeit, für JüL in Klasse 1 und 2, für Kinder mit diagnostiziertem sonderpädagogischem Förderbedarf und für Kinder mit BuT-Berechtigung (ansteigend mit Schwellen)
- Ganztag/Hort: hier nur GGB, Übernahme der Stellenanteile aus Zumessungsrichtlinien und der Personalkosten aus Kostenblatt frSchulRV
- Stichtag: vorgeschlagen wird Berechnung anhand von 1 oder 2 Stichtagen

4. Dynamisierung

- jeweils analog zu den Regelungen in Kita/Hort
- Personalkosten: Übernahme von Tarifabschlüssen im TV-L zum jeweiligen Inkrafttreten
- Sachkosten: jährliche Anpassung analog zu Entwicklung Verbraucherpreisindex Berlin
- bei Schüler-Lehrer-Relation schlagen wir 3-4-jährige Laufzeit vor

5. Aushandlung und Weiterentwicklung

- Kostenblattmodell in Kita/Hort ist Teil einer Rahmenvereinbarung, in der Finanzierung und damit verbundene Regelungen festgehalten werden
- Übertragbarkeit in Bereich freie Schulen muss juristisch geprüft werden
- AGFS Berlin wäre möglicher Vereinbarungspartner für das Land Berlin und repräsentiert ca. 90% der von freien Schulen bereitgestellten Schulplätze

6. Vor- und Nachteile einer Kostenblattfinanzierung

- Vorteile: transparentes und verlässliches Finanzierungssystem; Einbeziehung von Sach- und Gemeinkosten; Dynamisierungsregeln sind einfacher, transparenter und krisenfester; Rahmenvereinbarung würde Zusammenarbeit von Land Berlin und freien Schulen stärken; keine unbeabsichtigten Nebenwirkungen von Änderungen der öffentlichen

Haushaltssystematik mehr; Bürokratieersparnis durch Übernahme der Nachweisregelung aus Kita-/Hortfinanzierung

- Nachteile/Konsequenzen: Kostenblatt als Teil einer Rahmenvereinbarung für einzelne Träger nicht gerichtlich überprüfbar; keine jährliche Übernahme von Änderungen in der Personalausstattung von öffentlichen Schulen; damit auch gewisse Abkopplung der Finanzierung von freien Schulen von den Entwicklungen im Bereich der öffentlichen Schulen

7. Was bleibt außen vor?

- Der vorliegende Vorschlag bezieht sich auf die Finanzierung des laufenden Schulbetriebs allgemeinbildender Ersatzschulen und lässt folgende Fragen der Finanzierung von freien Schulen unberücksichtigt: Investitionen für Platzerthalt und -ausbau; Sonderprogramme; Finanzierung für Förderzentren und berufliche Schulen; gesonderte Kosten für Aus-/Fort- und Weiterbildung aufgrund des Lehrkräftemangels

Erläuterungen zum „Kostenblatt-Finanzierung Freie Schulen Berlin“ (KFFS)

1. Warum?

Die Finanzierung der Schulen in freier Trägerschaft erfolgt in Berlin über einen Zuschuss, der sich aus 93% der Personalkosten einer vergleichbaren öffentlichen Schule berechnet. Hiervon müssen jedoch auch die Sachkosten des Schulplatzes sowie die Gemeinkosten des Schulträgers finanziert werden. Die Abhängigkeit der Gesamtfinanzierung von einem singulären Faktor (Personalkosten), der zudem Regeln folgt, die mit den freien Schulen wenig zu tun haben, führte immer wieder zu unvorhergesehenen Entwicklungen des Schulzuschusses.

Vor diesem Hintergrund gab es seit 2007 einen breit getragenen parlamentarischen Auftrag, ein neues Finanzierungsmodell zu entwickeln, das alle Kosten eines Schulbetriebs berücksichtigt. In wechselnden Zusammensetzungen versuchte das Land Berlin zunächst ohne und dann mit Vertreter:innen der freien Schulen, ein solches Modell zu entwickeln. Hierbei sollten zunächst die realen Kosten der öffentlichen Schulen ermittelt werden, um daraus dann ein Finanzierungsmodell zu entwickeln. Nach über 10 Jahren muss trotz ernsthafter Bemühung aller Beteiligten ein Scheitern dieser Bemühungen konstatiert werden.

Gleichzeitig hat sich im selben Zeitraum eine Diskussion um die Zugänglichkeit zu Schulen in freier Trägerschaft und den Arbeitsbedingungen der dort Beschäftigten entwickelt. In deren Konsequenz werden sowohl die Einnahmen wie auch die Ausgaben von freien Schulen prinzipiell hinterfragt. Dies gestattet eine einfache Fortsetzung des alten Finanzierungsmodells, zumal auf dem Kürzungsniveau von 93% auch dann nicht, wenn man Zuschläge für Integrations- und BuT-Kinder gewährt.

Vor diesem Hintergrund ist es ein guter Zeitpunkt, einen Gesamtvorschlag für eine transparente und zukunftstaugliche Schulfinanzierung zu unterbreiten. Mit dem vorliegenden Entwurf einer Schulfinanzierung über ein Kostenblatt beabsichtigen wir genau dies.

2. Die Vorbilder

Die Kostenblattfinanzierung ist im Berliner Bildungsbereich gut etabliert. Seit 1999 werden die Berliner Kitas und Horte über Rahmenvereinbarungen und ein dazugehöriges Kostenblatt

finanziert. Mit der sog. Hortverlagerung ab 2005 ist diese Finanzierungsart also auch im Bereich der freien Schulen präsent. Die Kostenblattfinanzierung ist seitdem eine „klagefreie Zone“ und gewährleistet durch ihre Kopplung an Tarifentwicklung und Verbraucherpreisentwicklung auch eine einfache, transparente und objektive Dynamisierung. Über die Zuschlagsgestaltung werden Einrichtungen in besonderen Belastungssituationen zusätzlich unterstützt.

Mit Blick auf die grundgesetzlich garantierte „Privatschulfreiheit“ soll allerdings auch betont werden, dass mit einer Kostenblattfinanzierung für freie Schulen keine festen organisatorischen Vorgaben für Klassengröße, konkrete Schüler-Lehrer-Relationen oder die Anwendung bestimmter Tarifmodelle einher gehen können.

3. Struktur und Datenherkunft

Der vorliegende Entwurf eines Schul-Kostenblatts orientiert sich am Kita-Vorbild. Es gibt einen einheitlichen Sachkostenwert (mit einer besonderen Anwendung im Bereich der gebundenen Ganztagsgrundschule). Die Personalbasiswerte errechnen sich aus einer tariflichen Zuordnung. Die jeweiligen Stellenanteile ergeben sich aus der (abgesenkten) derzeitigen Schüler-Lehrer-Relation sowie aus den aktuellen Zumessungsrichtlinien des Landes Berlin.

a) Sachkosten

Analog zur Kita wird ein einheitlicher Wert für die Sachkosten eines Schulplatzes vorgeschlagen. Der Wert dafür ist aus der aktuellen Statistik des Landes Berlin entnommen (Blickpunkt Schule 2022, S. 75), wobei der dort genannte Wert sich auf das Haushaltsjahr 2019 bezieht und ggf. noch aktualisiert werden muss. Mit Blick auf die Besonderheit der gebundenen Ganztagsgrundschule wird hier ein 10% Aufschlag für die mit dem Ganztagsbetrieb verbundenen erhöhten Energie- und Reinigungskosten vorgeschlagen. In den Sachkosten sind auch die Personalkosten für das nichtpädagogische Personal enthalten (Verwaltung, Hausmeister, Reinigung, Schulsekretariat, IT ...).

b) Personalkosten

Die Personalkosten umfassen ausschließlich Kosten für pädagogisches Personal.

Die Personalkosten für Lehrkräfte werden pauschal nach EG 13 Stufe 5 berechnet. Für die Sonderpädagog:innen wurde dabei eine tarifliche Zulage berücksichtigt.

Für die Schulsozialarbeit erfolgte die Berechnung der Personalkosten nach EG S11b, Stufe 4. Dies greift die Regelung zur Bezahlung der Schulsozialarbeit an öffentlichen Schulen auf.

Die Personalkosten für Erzieher*innen und koordinierende Fachkräfte im Ganztagsbereich sind aus dem aktuellen Kostenblatt für die frSchulRV entnommen.

Die Stellenanteile in der Basisfinanzierung sind die um 10% verschlechterten aktuellen Werte der vom Land Berlin berechneten Schüler-Lehrer-Relation. Der Absenkung gegenüber dem bisherigen Wert steht die gesonderte Finanzierung von Zuschlägen gegenüber, die diejenigen Schulen besonders unterstützen, die Kinder mit sonderpäd. Förderbedarf bzw. Kinder mit berlinpass-BuT aufnehmen.

c) Zuschläge

Für die Betreuung von Kindern mit sonderpädagogischem Förderbedarf sollen die Schulen Zuschläge erhalten, die sich in ihrer Ausgestaltung an den Zumessungsrichtlinien des Landes Berlin orientieren.

Um die soziale Durchmischung von Schulen in freier Trägerschaft zu stärken, wird außerdem ein Zuschlag für BuT-berechtigte Schüler:innen eingeführt. Dieser setzt erst bei bestimmten Schwellwerten ein und steigt mit jeder Stufe an. In der Grundschule wird analog zur inklusiven Grundausstattung bei staatlichen Schulen hier auch die Förderung von Kindern mit den sonderpäd. Förderschwerpunkten Lesen – emotionale/soziale Entwicklung – Sprache über den BuT-Anteil berücksichtigt.

Für die Schulsozialarbeit haben wir einen kindbezogenen Stellenanteil von 1/500 angesetzt, was die Ausstattung „1 Stelle Schulsozialarbeit pro Schule“ mit der durchschnittlichen Schulgröße von 500 Kindern im öffentlichen Bereich kombiniert.

Die Berechnung des Zuschlags für jahrgangübergreifende Lerngruppen in den Jahrgangsstufen 1 und 2 erfolgt analog zur Berechnung in den Zumessungsrichtlinien. Pro Lerngruppe von 24 Kindern werden 0,079 Stellenanteile für eine zusätzliche Erzieher:innen-Ausstattung vorgesehen. Wir haben daraus einen kindbezogenen Faktor von 0,0033 (gerundeter Wert) berechnet.

d) Ganztag/EFÖB (Hort)

Die Ganztagsfinanzierung der in Berlin dominierenden offenen Ganztagsgrundschule (OGB) wird über die frSchulRV gewährleistet und hier deshalb nicht abgebildet. Gleiches gilt für die ergänzende Förderung und Betreuung an der gebundenen Ganztagsgrundschule (GGB).

Für die hier aufgeführte Grundfinanzierung des GGB sind die Stellenanteile aus den Zumessungsrichtlinien des Landes Berlin und die Personalkostenbasiswerte aus den Kostenblatt frSchulRV entnommen.

e) Stichtag oder monatsstark?

Eine offene Frage hinsichtlich der Kostenblattfinanzierung ist, ob die Festsetzung der Finanzierung nach bestimmten Stichtagen oder monatsgenau erfolgen soll. Der Blick auf Kita und Hort, aber auch auf die jetzige Ersatzschulfinanzierung, würde eine monatsstarke Finanzierung nahelegen. Ein Vergleich mit der Ausstattung der öffentlichen Schule und auch eine Einführung eines BuT-Zuschlags weisen wiederum in Richtung einer Finanzierung nach Stichtagen. Deshalb schlagen wir eine stichtagsbezogene Finanzierung, ausgerichtet am Stand 1.11. vor. Denkbar wäre auch eine Berücksichtigung eines zweiten Stichtags für das zweite Schulhalbjahr.

f) Finanzierungsanteil

In Übernahme der Regelungen im Stadtstaat Hamburg, wo seit 2011 für die allgemeinbildenden Ersatzschulen ein Finanzierungsanteil von 85% und für die Förderzentren ein Finanzierungsanteil von 100% gilt, rechnen auch wir mit einem generellen Finanzierungsanteil von 85%. Abweichend davon rechnen wir bei den Zuschlägen sowie bei der Ganztagsfinanzierung mit 100% - hier in Übernahme der Regelungen aus der frSchulRV.

4. Dynamisierung

Für jegliche Finanzierung ist die Klärung der Dynamisierung von zentraler Bedeutung. In Übernahme der aktuellen Regelungen im Kita- und Hortbereich wird hier eine automatisierte Dynamisierung anhand objektiver äußerer Kriterien vorgeschlagen. Diese Kriterien sollten die unterschiedlichen Entwicklungen für Personal- und Sachkosten adäquat berücksichtigen.

Konkret sollen die Personalkosten mit jedem Tarifabschluss im TV-L zum jeweiligen Inkrafttreten angepasst werden. Für die Sachkosten wird eine jährliche Anpassung zum Januar analog der

Entwicklung des Verbraucherpreisindex Berlin in den 12 dem Vorjahresnovember vorangehenden Monaten vorgeschlagen.

Für die Stellenanteile schlagen wir eine drei- oder besser vierjährige Laufzeit vor. Dies würde sowohl dem Land Berlin als auch den Schulträgern eine gewisse Planungssicherheit zusichern und es würde den aktuell langen Verzögerungen in der Erstellung der Zuschussbescheide (Ermittlung der Schüler-Lehrer-Relation) begegnen. Verabschieden müsste man sich dann von der Vorstellung, dass personelle Entwicklungen in den öffentlichen Schulen jährlich auf die freien Schulen übertragen werden.

5. Aushandlung und Weiterentwicklung

Eine wichtige Komponente des Finanzierungssystems in Kita und Hort ist deren Verankerung in einer Rahmenvereinbarung, die vom Land Berlin mit den Vertreter:innen der freien Träger ausgehandelt und fortentwickelt wird. In den Rahmenvereinbarungen (RV Tag, SchulRV und frSchulRV) werden die Leistungsparameter, die Finanzierung und die dazugehörigen Verfahren festgelegt. Die Rahmenvereinbarungen haben in der Regel eine vierjährige Laufzeit und werden in diesem Rhythmus revidiert und fortentwickelt. Dies bietet sowohl Verlässlichkeit als auch Möglichkeit zur Revision in einem ausgewogenen Verhältnis.

Ob das System der Rahmenvereinbarung, dem ein Träger dann beitreten muss, um die Finanzierung zu erhalten, auf den Bereich der freien Schulen und den gesetzlich verankerten Schulzuschuss übertragbar ist, müsste noch juristisch geklärt werden. Zumindest steht mit dem Koordinierungskreis der AGFS Berlin ein Vertretungsgremium zur Verfügung, in dem über 90 % der von Schulen in freier Trägerschaft bereitgestellten Plätze repräsentiert sind.

6. Vor- und Nachteile einer Kostenblattfinanzierung

Eine Kostenblattfinanzierung wie hier skizziert böte aus unserer Sicht diverse Vorteile gegenüber dem aktuellen Zuschussverfahren: Mit Blick auf die mehr als 20-jährige Erfahrung in Kita und Hort lässt sich konstatieren, dass es sich hier um ein sehr transparentes und für alle Seiten verlässliches System handelt, das sich gerade auch in Krisenzeiten sehr bewährt hat. Es bezieht die Sach- und Gemeinkosten der freien Schulen mit in die Betrachtung ein und bietet so ein realistischeres Abbild der tatsächlichen Schulkosten, wie auch die Möglichkeit, auf die unterschiedlichen Entwicklungsdynamiken jeweils angemessen reagieren zu können. Die Dynamisierung nach Tarifentwicklung und Verbraucherpreisindex bietet ebenfalls Verlässlichkeit für alle Seiten und ist in der Kostenanpassung deutlich unkomplizierter und damit auch schneller als die jetzige Zuschussystematik. Eine Kostenblattfinanzierung als Teil eines Vereinbarungsmodells würde die Zusammenarbeit von Land Berlin und den Vertreter:innen der freien Schulen verbindlicher gestalten. Und nicht zuletzt wäre die Finanzierung dann unabhängiger von Änderungen in der öffentlichen Haushaltssystematik, die überhaupt nicht mit Blick auf die freien Schulen vorgenommen werden, aber hier unerwartete Folgen zeitigen. Bei Übernahme der Nachweissystematik in der Entgeltfinanzierung in Kita und Hort (Nachweis über betreute/beschulte Kinder statt Nachweis der verausgabten Mittel) würde sich zudem eine beträchtliche Bürokratieersparnis sowohl beim Land Berlin als auch bei den Schulträgern ergeben. Einige Nachteile/Konsequenzen sollen nicht verschwiegen werden: Eine Kostenblattfinanzierung mit Rahmenvereinbarung ist für den einzelnen Träger anders als die jetzige Zuschussfinanzierung nicht gerichtlich überprüfbar. Die skizzierte Kostenblattfinanzierung wäre auch ein Abschied vom Anspruch, dass sich jede Entwicklung im Bereich der personellen Ausstattung der öffentlichen

Schule möglichst umgehend in der Finanzierung der freien Schulen wiederfindet. Generell würde die Finanzierung der freien Schulen dann einer eigenen Logik folgen und den unmittelbaren Vergleich mit den öffentlichen Schulen erschweren (denn anders als im Kitabereich ist nicht zu erwarten, dass ein solches Kostenblatt auch für die staatlich betriebenen Einrichtungen gelten wird). Eine solch grundlegende Umstellung der Finanzierung wird sicherlich je nach Schultyp unterschiedliche Konsequenzen haben, auf die man zumindest im Übergang reagieren muss. Und zuletzt: Der Konflikt um einen angemessenen Finanzierungsanteil erledigt sich mit der Umstellung auf ein Kostenblatt nicht. Diese Auseinandersetzung müsste weiterhin politisch geführt und auch so entschieden werden.

7. Was dieses Modell bewusst nicht berücksichtigt

Die vorstehenden Überlegungen beziehen sich ausschließlich auf die laufende Finanzierung des Schulbetriebs für allgemeinbildende Ersatzschulen. Folgende Aspekte der Finanzierung von Schulen in freier Trägerschaft haben wir hier bewusst ausgeblendet:

- Investitionen für Platzerhalt und -ausbau: Für den Ausbau von Schulplätzen, aber teilweise auch, um die vorhandenen Plätze zu sichern, sind gesonderte Investitionsmittel notwendig, die nicht aus dem laufenden Betrieb erwirtschaftet werden können.
- Sonderprogramme: Programme, die auf die Unterstützung von Schulen teils in besonderen Problemlagen (z.B. Brennpunktförderung), teils bei besonderen allgemeinen Herausforderungen (z.B. Digitalisierung) zielen, müssen für freie Schulen dann gleichberechtigt zugänglich sein, wenn sie zur jeweiligen Zielgruppe gehören.
- Finanzierung für Förderzentren und berufliche Schulen: Auch diese Finanzierungen bedürfen der grundsätzlichen Überarbeitung und auch hier wären Kostenblattmodelle denkbar. Wir haben uns zunächst auf die allgemeinbildenden Ersatzschulen konzentriert.
- Gesonderte Kosten für Aus-/Fort- und Weiterbildung aufgrund des Lehrkräftemangels: Auch die freien Schulen leiden unter dem Lehrkräftemangel, den sie nicht selbst verursacht haben und haben damit verbundene besondere Kosten, die ebenfalls nicht in unsere Kostenblattbetrachtung einbezogen wurden.

Roland Kern (DaKS) und Torsten Wischnewski-Ruschin (Der Paritätische) für die AGFS Berlin, 9.3.23