

Schriftliche Anfrage

der Abgeordneten **Christine Kamm BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

vom 18.08.2008

Staatliche Förderung der Schulen in freier Trägerschaft

Um eine sachgerechte Finanzierung der Privatschulen sicherzustellen, ist eine Überprüfung der Höhe des Schulgeldersatzes wie der Sachkostenzuschüsse erforderlich. Auch gilt es zu überprüfen, die bisherige Spitzabrechnung der Sachkosten in den freien Volks- und Förderschulen auf eine Pauschalierung der Sachkosten umzustellen, um den Verwaltungsaufwand zu senken. Zudem sollte auch bei den Grundschulen die offene wie die gebundene Ganztagsbetreuung zumindest ebenso bezuschusst werden wie dies in den Jahrgangsstufen fünf bis zehn der Fall ist. Um die Leistungen von Privatschulen sachgerecht zu bezuschussen, ist eine solide Datenbasis erforderlich.

Die Studie „Kameralistik und Kostenrechnung im deutschen Schulwesen – eine bildungsökonomische Untersuchung für den Freistaat Bayern“ des Steinbeis-Transferzentrums Wirtschafts- und Sozialmanagement, Heidenheim (Leitung: Prof. Dr. Bernd Eisinger, Prof. Dr. Peter K. Warndorf) ermittelte für das Jahr 2005 durchschnittliche Schülerkosten in Bayern für Schüler in Grundschulen von 5.266,31 €, für Schüler in Hauptschulen von 6664,93 €, für Schüler in Realschulen von 5578,70 €, für Schüler in Gymnasien von 6881,83 € und für Schüler in Förderschulen von 11,147,47 €.

Ich stelle folgende Anfrage:

1. a) Welche Relation zwischen „den Kosten eines staatlichen Schülers“ und dem Anspruch freier Träger auf Bezuschussung strebt die Staatsregierung vor dem Hintergrund der höchstrichterlichen Rechtsprechung an?
b) In welcher Höhe hält die Staatsregierung die durchschnittliche Höhe der Elternbeiträge für angemessen vor dem Hintergrund, dass auch an Schulen freier Trägerschaft Kinder aller gesellschaftlichen Schichten vertreten sein sollten?
2. a) Welche validen und belastbaren Zahlen liegen den derzeitlichen staatlichen Zuschüssen für Schulen in den verschiedenen allgemein bildenden Schularten in privater Trägerschaft zugrunde?
b) Wann wurden diese Daten erhoben und wie unterscheiden sich diese „Kosten eines staatlichen Schülers“ von Schulart zu Schulart?
c) Inwieweit sieht die Staatsregierung in den Ergebnissen der Studie „Kameralistik und Kostenrechnung im deutschen Schulwesen – eine bildungsökonomische Untersuchung für den Freistaat Bayern des Steinbeis-Trans-

ferzentrum Wirtschafts- und Sozialmanagement, Heidenheim (Leitung: Prof. Dr. Bernd Eisinger, Prof. Dr. Peter K. Warndorf) eine zeit- und realitätsnahe Erfassung und Abbildung der Kosten des allgemein bildenden öffentlichen Schulwesens im Freistaat Bayern?

3. Inwieweit werden die Ergebnisse dieser Studie mit Durchschnittskosten des Lehrpersonals im Jahre 2005 von 3469,08 € für einen Schüler der staatlichen Grundschule, von 4856,80 € für einen Schüler der staatlichen Hauptschule, von 4002,59 € für einen Schüler der staatlichen Realschule, von 5231,13 € für einen Schüler eines staatlichen Gymnasiums und von 9071,53 € für einen Schüler einer staatlichen Förderschule für realistisch angesehen und mit welcher Inflationsrate wären diese Kosten auf das Jahr 2009 hochzurechnen?
4. Inwieweit werden die Ergebnisse dieser Studie mit Durchschnittskosten des nicht-lehrenden Personals im Jahre 2005 von 261,79 € für einen Schüler der staatlichen Grundschule, von 263,21 € für einen Schüler der staatlichen Hauptschule, von 168,50 € für einen Schüler der staatlichen Realschule, von 224,08 € für einen Schüler eines staatlichen Gymnasiums und von 390,59 € für einen Schüler einer staatlichen Förderschule für realistisch angesehen und mit welcher Inflationsrate wären diese Kosten auf das Jahr 2009 hochzurechnen?
5. a) Inwieweit werden die Ergebnisse dieser Studie mit Durchschnittsimmobilienkosten im Jahre 2005 von 1249,38 € für einen Schüler der staatlichen Grundschule, von 1239,55 € für einen Schüler der staatlichen Hauptschule, von 1081,68 € für einen Schüler der staatlichen Realschule, von 1132,49 € für einen Schüler eines staatlichen Gymnasium und von 1309,50 € für einen Schüler einer staatlichen Förderschule für realistisch angesehen, und mit welcher Inflationsrate wären diese Kosten auf 2009 hochzurechnen?
b) Inwieweit wäre hier mit zu berücksichtigen, dass diese Kosten regional sehr unterschiedlich sind, was sich auch daran zeigt, dass die Immobilienkosten für die überwiegend im großstädtischen Bereich angesiedelten kommunalen Realschulen und Gymnasien deutlich höher liegen?
6. Inwieweit werden die Ergebnisse dieser Studie mit Durchschnittssachkosten im Jahre 2005 von 154,24 € für einen Schüler der staatlichen Grundschule, von 200,61 € für einen Schüler der staatlichen Hauptschule, von 179,71 € für einen Schüler der staatlichen Realschule, von 172,25 € für einen Schüler eines staatlichen Gymnasiums, und von 234,57 € für einen Schüler einer staatlichen Förderschule für realistisch angesehen und

mit welcher Inflationsrate wären diese Kosten auf 2009 hochzurechnen?

Antwort

des Staatsministeriums für Unterricht und Kultus
vom 14.10.2008

Zu 1. a):

Die Bezuschussung privater Schulen nach dem Bayerischen Schulfinanzierungsgesetz (BaySchFG) basiert nicht auf einem unmittelbaren Vergleich mit den Kosten eines staatlichen Schülers.

Das BaySchFG trägt der ständigen obergerichtlichen Rechtsprechung Rechnung, wonach das Ersatzschulwesen aus staatlichen Mitteln subventioniert werden muss, weil die Ersatzschulen entsprechend der verfassungsrechtlichen Garantie des Privatschulwesens als Institution zu sichern sind. Die Verfassung gebietet keine volle Übernahme der Kosten, vielmehr kann der Staat im Hinblick auf das Förderungsziel (Sicherung der Erfüllung der aus Art. 7 Abs. 4 Sätze 3 und 4 GG erwachsenden Genehmigungsanforderungen) nur verpflichtet sein, einen Beitrag zu den Kosten zu leisten. Dabei darf er sich an den Kosten des öffentlichen Schulwesens orientieren. Ein verfassungsunmittelbarer Anspruch auf Gewährung staatlicher Finanzhilfe, gar noch in bestimmter Höhe, folgt aus Art. 7 Abs. 4 Satz 1 GG nicht.

Zu 1. b):

Der Staat ist – s. Antwort zu Frage 1 a) – nur verpflichtet, einen Beitrag bis zur Höhe des Existenzminimums der Institution Ersatzschulwesen zu leisten, wobei selbstverständlich ist, dass jeder Ersatzschulträger eine angemessene Eigenleistung erbringen muss. Der Schulträger kann seine Eigenleistung außer durch Schulgeldeinnahmen z.B. durch Spenden und Zuschüsse erbringen. Bei der Höhe der erzielbaren Schulgeldeinnahmen ist allerdings zu beachten, dass das Schulgeld nicht eine Höhe erreichen darf, die eine Sondierung der Schüler nach den Besitzverhältnissen der Eltern fördern würde (vgl. Art. 7 Abs. 4 Satz 3 GG). Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts reicht es dabei nicht aus, wenn der Schulträger nur in Ausnahmefällen für besonders begabte oder besonders arme Kinder Schulstipendien gewährt. Vielmehr müsse die Privatschule allgemein zugänglich sein, zwar nicht in dem Sinne, dass sie wie die öffentliche Schule jeden Schüler aufnehmen müsse, aber doch insofern, als sie grundsätzlich ohne Rücksicht auf die wirtschaftliche Situation besucht werden könne.

Eine (absolute) betragsmäßige Obergrenze für die Höhe des für zulässig erachteten Schulgeldes wurde bisher durch die Rechtsprechung nicht gezogen. Ein höheres Schulgeld ist wohl dann noch als verfassungskonform anzusehen, wenn es z.B. eine soziale Staffelung oder ein ausreichendes Stipendien- bzw. Freiplatzsystem gibt. Ferner darf von den sog. Gründungseltern ein höheres finanzielles Engagement erwartet werden. Die zulässige Höhe des Schulgeldes kann somit kaum allgemeingültig angegeben werden, sondern ist im Wege einer Gesamtbetrachtung zu beurteilen und wird je nach Schulart, nach den für die jeweilige Schulart bestehen-

den staatlichen Kosterstattungsregelungen, nach den Stipendien- und Beihilferegelungen der Schule, nach den Möglichkeiten der Schulgeldgewährung im Rahmen der Eingliederungshilfe oder der Erstattung durch private Arbeitgeber u.a. differieren.

Zu 2. a) und b):

Wie bereits angeführt, basiert die Bezuschussung privater Schulen nach dem BaySchFG nicht auf einem unmittelbaren Vergleich mit den Kosten eines staatlichen Schülers. Demzufolge werden zu diesem Zweck keine speziellen Daten für den Bereich der staatlichen Schulen erhoben. Aussagen zu Kosten pro Schüler an staatlichen Schulen können überdies nur eingeschränkt (zum staatlichen Personalaufwand) gemacht werden. Zu den Kosten für die Finanzierung des Sachaufwands und der Baukosten liegen dem Staatsministerium keine exakten Zahlen vor, da die Finanzierung des Sachaufwands durch die Kommunen erfolgt.

Die staatlichen Zuschüsse für private Volks- und Förderschulen orientieren sich nicht an konkreten Zahlen der staatlichen Schulen, sondern es wird hier auf den tatsächlichen Bedarf der einzelnen privaten Schule abgestellt. Der einzelne Schulträger hat nach den entsprechenden Vorschriften des BaySchFG Anspruch auf Kostenersatz des notwendigen Personal- und Schulaufwands. Dabei wird der notwendige Personalaufwand in teilpauschalierter Form erstattet, die sich an der Besoldung eines „Musterbeamten“ orientiert (Grundgehalt 8. Stufe, Familienzuschlag Stufe 1, jährliche Sonderzahlung, 25 % Versorgungszuschlag). Der notwendige Schulaufwand der Schulträger wird spitz abgerechnet und zu 80 % (bei privaten Volksschulen und privaten Förderschulen mit den Förderschwerpunkten Lernen, soziale u. emotionale Entwicklung, Sonderpädagogischen Förderzentren und Schulen für Kranke) bzw. zu 100 % (bei den übrigen Förderschwerpunkten im Förderschulbereich und bei allen kirchlichen Trägern von Volks- und Förderschulen im Sinne der Kirchenverträge sowie bei notwendigen Kosten der Schülerbeförderung) bezuschusst.

Als „notwendig“ wird hier derjenige Personal- und Schulaufwand angesehen, der nach den einschlägigen Vorschriften bei entsprechenden staatlichen Schulen als Mindestaufwand anfällt (§ 15 AVBaySchFG). Insofern orientieren sich die Zuschüsse an private Schulträger an solchen objektiven Kriterien, die für staatliche Schulen gelten, nicht jedoch an konkreten Zahlen im staatlichen Bereich.

Das Zuschusssystem für private Gymnasien, Realschulen, Freie Waldorfschulen (ab Jgst. 5) und Schulen des Zweiten Bildungswegs wurde in den Jahren 2002 (Änderung des Betriebszuschusses) und 2006 (Änderung des Versorgungszuschusses) grundlegend geändert und durch eine Pauschalierung im Vollzug wesentlich vereinfacht; eine erhöhte Transparenz führt zu einer verbesserten Planbarkeit der staatlichen Zuschüsse für die Schulträger.

Der Reform im Jahr 2002 lagen detaillierte Zahlen der Schulträger zugrunde. Bis 2002 wurden für die Ermittlung des sog. Ausgleichsbetrags (Art. 39 BaySchFG a.F. bis 31.12.2002) jährliche Bilanzen vorgelegt und ausgewertet. Die auf Basis dieser Zahlen ermittelte Refinanzierungsquote der Gesamt-

kosten der staatlichen Schulträger durch staatliche Zuschüsse lag für die privaten Gymnasien und Realschulen zusammen bei 78 %; legt man nur den Lehrpersonalaufwand zugrunde, lag die Refinanzierungsquote bei ca. 102 %.

Das pauschalierte Zuschusssystem ab 2003 knüpft in der Summe betragsmäßig an das alte Zuschusssystem an. Es berücksichtigt systemimmanent die Entwicklung der Schülerzahlen und steigende Bezüge (vgl. „Musterlehrer“ des Art. 17 BaySchFG als Basis der Berechnung der Kosten je Lehrerwochenstunde); besonderen finanziellen Belastungen wie der Einführung des G8 wird durch einen zusätzlichen Zuschlag Rechnung getragen. Es ist daher davon auszugehen, dass die im Jahr 2002 ermittelten Refinanzierungsquoten weiterhin im Wesentlichen gültig sind.

Bis zum Jahr 2006 wurde zudem der Versorgungszuschuss nach den von den Schulträgern geltend gemachten tatsächlichen Versorgungsaufwendungen gezahlt, so dass auch hier fundierte Zahlen (bis 2006) vorliegen.

Art. 38 Abs. 4 BaySchFG sieht die Möglichkeit vor, von den Schulträgern konkrete Unterlagen (Bilanz, Gewinn- und Verlustrechnung) anzufordern. Da dies zu zusätzlichem Aufwand beim Schulträger führen würde, wurde bisher von dieser Möglichkeit abgesehen; Ziel der Pauschalierungen im Jahr 2002 und 2006 war ja gerade die Reduzierung der Verwaltungsaufwands.

Zu 2. c):

Ziel des in der Frage benannten Gutachtens war eine möglichst genaue Erfassung der Kosten im Bereich der allgemein bildenden öffentlichen Schulen im Freistaat Bayern und deren anschließende Umlage auf die Schüler an Grund-, Haupt-, Förder-, Realschulen und Gymnasien. Konkrete Schlussfolgerungen für Privatschulen sind im Gutachten – mit Ausnahme des pauschalen Hinweises auf die Bedeutung der Ergebnisse für die Zuschussverhandlungen der privaten Schulträger – nicht enthalten.

Generell ist zu bemerken, dass das Gutachten zwar auf den ersten 98 Seiten sehr ausführlich die betriebswirtschaftlichen Grundlagen und generellen Berechnungsmethoden darstellt, bei den konkreten schulartbezogenen Daten aber häufig die Datenquellen und das konkrete Berechnungsverfahren nicht darstellt, was die Überprüfung und Nachvollziehbarkeit erheblich erschwert und eine auswertende Stellungnahme nur begrenzt ermöglicht.

Ferner ist nur eine mangelnde Vergleichbarkeit gegeben. Verwertbare Daten zu den Aufwendungen der Kommunen für den Schulaufwand liegen dem Staatsministerium nicht vor. Aussagen zu Kosten pro Schüler an staatlichen Schulen können daher seitens des Staatsministeriums für Unterricht und Kultus nur eingeschränkt (zum Personalaufwand) gemacht werden. Die im Gutachten angesetzten Kosten sind zudem teilweise in Zweifel zu ziehen; dies betrifft beispielsweise die Kapitalisierung der „Vorteile aus der Beamtentätigkeit“ mit einem fiktiven Wert in Höhe von 10 % der Dienstbezüge oder die Heranziehung fiktiver ortstypischer kalkulatorischer (Büro-)Mieten für die Bemessung der Immobilienkosten.

Zu 3.:

Die konkreten Personalkosten bezogen auf einen staatlichen Schüler sind – wie oben bei der Antwort zu Frage 2 a) und b) dargestellt – bei der Ermittlung der Förderung des Personalaufwands privater Schulen nicht relevant. Maßstab für den Personalkostenersatz privater Volks- und Förderschulen ist der entsprechende Mindestaufwand an staatlichen Schulen; die Erstattung der notwendigen Personalkosten erfolgt in teilpauschalierter Form.

Ebenso beruht der Betriebszuschuss an private Realschulen, Gymnasien, Freie Waldorfschulen und Schulen des Zweiten Bildungswegs, der für den notwendigen Personal- und Sachaufwand gewährt wird, auf Pauschalierungen.

Eine Vergleichbarkeit der Lehrpersonalkosten des Gutachtens mit dem Personalaufwand pro Schüler an staatlichen Schulen ist zudem nur bedingt gegeben, da die Kosten beim Gutachten überwiegend auf Schätzungen beruhen. Um zu einer Einschätzung des Wertes aus dem Gutachten zu gelangen, wurden für einzelne Schularten die lehrpersonalbezogenen IST-Kosten des staatlichen Haushalts 2005 in Anlehnung an die Berechnungssystematik des Gutachtens auf Kosten je Schüler umgerechnet. Bei der Berechnung ergeben sich diverse signifikante Abweichungen, aufgrund derer die Ergebnisse des Gutachtens kaum als realistisch angesehen werden können, so u.a. bei:

– Beihilfeleistungen:

Die vom Staatsministerium der Finanzen ermittelten Beihilfekosten pro Beamten sind wesentlich geringer als die fiktiven Werte in dem Gutachten.

– Verwaltungsgemeinkosten:

Kosten der Schulumter wurden offensichtlich fälschlicherweise auch auf das Gymnasium und die Realschule umgelegt. Welche Kosten für das Staatsministerium für Unterricht und Kultus und die Schulumter zugrunde gelegt wurden, ist nicht nachvollziehbar.

– Verrechnungswert (10% Dienstbezüge):

Im Gutachten wurden z. B. „Vorteile aus der Beamtentätigkeit“ (wie z. B. Arbeitsplatzgarantie, der verbesserte Schutz bei Arbeitsunfähigkeit oder die bessere Versorgung von Hinterbliebenen bei Krankheit oder Tod des beschäftigten Beamten) mit einem fiktiven Wert von 10 % der Dienstbezüge angesetzt. Eine solche Kapitalisierung ist nicht gerechtfertigt.

Durch die Erhöhung im Besoldungs- und Tarifbereich sind die Berechnungsgrundlagen inzwischen leicht gestiegen. Eine „Inflationsrate“ ins Jahr 2009 kann allerdings nicht beziffert werden, da diese abhängig wäre von teilweise unbekannten Faktoren wie der Steigerung im Besoldungs- und Tarifbereich, Änderung des Lehrer-Schüler-Verhältnisses, schulrechtlichen Änderungen, Einstellungssituation usw. Es wird jedoch davon ausgegangen, dass sich an der Größenordnung der jeweiligen Werte bzw. deren Vergleichbarkeit nur wenig ändern dürfte.

Zu 4.:

Beim nicht-lehrenden Personal handelt es sich im Wesentlichen um Verwaltungskräfte. Hier gilt ebenfalls, dass diese konkreten staatlichen Personalkosten bei der Ermittlung der

Förderung des Personalaufwands privater Schulen nicht ausschlaggebend sind. Maßstab für den Personalkostensatz der Verwaltungskräfte privater Volks- und Förderschulen ist ebenfalls der entsprechende Mindestaufwand an staatlichen Schulen; die Erstattung der notwendigen Personalkosten erfolgt in teilpauschalierter Form. Der an private Realschulen, Gymnasien, Freie Waldorfschulen und Schulen des Zweiten Bildungswegs geleistete Betriebszuschuss erfasst Personal- und Schulaufwand.

Ob die im Gutachten genannten Zahlen realistisch sind, kann aufgrund der nur bedingt gegebenen Vergleichbarkeit der Datenerhebung (vgl. die Antworten zu Frage 3) nur eingeschränkt beurteilt werden. Eine Vergleichsberechnung anhand der IST-Kosten für Verwaltungsangestellte an staatlichen Gymnasien und Realschulen zuzüglich einer Hausmeisterstelle je Schule – die Kosten für Reinigungskräfte gehören nach Auffassung des Staatsministeriums zu Bewirtschaftungskosten – ergibt deutlich niedrigere Beträge.

Zu 5. a):

Nach den Lehrpersonalkosten bilden die Immobilienkosten im Gutachten die größte Kostenposition. Grundlage sind nicht reale Kosten bei den Sachaufwandsträgern, sondern fiktive ortstypische kalkulatorische Mieten.

Dabei werden Büromieten mit mittlerem Nutzwert als Nettomieten angesetzt (5,77 €/qm als gesamtbayerischer Durchschnittswert bis 7,90 €/qm für München; pro Schüler werden 12,5 qm unterstellt). Zu diesen Nettomieten werden offensichtlich noch konkrete Bewirtschaftungskosten aus den kommunalen Haushaltsplänen hinzuaddiert; hierfür ist im Gutachten aber kein Wert angegeben (bei Schule mit 5,77/qm Nettomiete ergibt eine „Rückrechnung“ ca. 265 € je Schüler). Hinzu kommt auch noch ein Wert für erhöhte Abnutzung. Ob auf der Basis einer kalkulatorischen Miete mit sehr vielen abstrakt-generellen Annahmen (Büromieten für Schulen?; qm je Schüler zutreffend?) eine fundierte Aussage über tatsächliche Immobilienkosten der Sachaufwandsträger getroffen werden kann, erscheint äußerst fraglich.

Da dem Staatsministerium keine konkreten Zahlen zu den Durchschnittsimmobilienkosten für einen Schüler vorliegen, ist eine realistische Einschätzung der im Gutachten ausgewiesenen Kosten nicht möglich.

Auch bei den Baukosten orientiert sich die Privatschulförderung bei den Volks- und Förderschulen nicht nach durchschnittlichen Kostengrößen bei staatlichen Schulen, sondern es wird auf den tatsächlichen Bedarf der einzelnen privaten Schule abgestellt. Der Freistaat Bayern erstattet bzw. bezu-

schusst hier den tatsächlichen Investitionsaufwand der privaten Schulträger, sofern es sich um notwendige Baumaßnahmen handelt, die schulaufsichtlich genehmigt sind. Der Umfang der Baumaßnahme orientiert sich an den Baukosten einer vergleichbaren staatlichen Schule. Die Feststellung der Höhe der förderfähigen Kosten bemisst sich im Einzelfall an den tatsächlichen Kosten, deren Angemessenheit von der jeweiligen Regierung festgestellt wird.

Bei den privaten Realschulen, Gymnasien und Freien Waldorfschulen (ab Jgst. 5) werden die zuwendungsfähigen Kosten sowohl nach Kostenrichtwerten, die auch für staatliche Schulen gelten, als teilweise auch nach tatsächlichen Kosten festgesetzt.

Zu 5. b):

Wie bei der Antwort zu Frage 5 a) ausgeführt, wird den privaten Schulträgern von Volks- und Förderschulen der notwendige Investitionsaufwand erstattet. Jeder Schulträger rechnet „seine“ Baumaßnahme individuell mit der zuständigen Bezirksregierung ab (vgl. die Angemessenheit der Kosten im Einzelfall). Dabei werden regionale Unterschiede automatisch berücksichtigt.

Demgegenüber könnten bei einer pauschalen Förderung der Investitionskosten, die sich nach den durchschnittlichen Kosten bei staatlichen Schulen bemisst, solche regionalen Unterschiede nicht berücksichtigt werden.

Zu 6.:

Auch zu den Durchschnittssachkosten der kommunalen Sachaufwandsträger liegen dem Staatsministerium keine konkreten bzw. auswertbaren Zahlen vor. Die Finanzierung des Sachaufwands erfolgt durch die Kommunen. Eine realistische Einschätzung der hier im Gutachten ausgewiesenen Kosten ist somit ebenfalls nicht möglich. Als Vergleichsbetrachtung bieten sich allenfalls die Heimschulen an, für die der Freistaat Bayern auch Sachaufwandsträger ist. An diese Schulen wird für Geschäftsbedarf u.ä. je Schüler ca. 50 EUR zugewiesen; die Kosten für Lernmittel werden mit 40 EUR angesetzt. Die Ausführungen im Gutachten zu Schülerbeförderung und Schülerspeisung sind ferner nicht nachvollziehbar.

Für die Volks- und Förderschulen gilt, dass sich die Förderung des Sachaufwands der privaten Schulen nicht nach durchschnittlichen Kostengrößen bei staatlichen Schulen, sondern nach dem tatsächlichen Bedarf der einzelnen privaten Schule orientiert. Dieser wiederum richtet sich nach dem Bedarf einer vergleichbaren staatlichen Schule.