

Telefax: 02 11 / 8 84 – 30 02

Landtag Nordrhein-Westfalen  
Referat I.1 -AschW-  
Herrn Wolfgang Kubitzky  
Postfach 10 11 43

40002 Düsseldorf

Frankfurt am Main, 8. September 2004  
Lu/ln

**Expertengespräch des Ausschusses für Schule und Weiterbildung am 15. September  
2004 zum Thema „Ersatzschulfinanzierung“**

Sehr geehrter Herr Kubitzky,

zur Vorbereitung der Anhörung am 15. September 2004 übersende ich Ihnen die zugesagte  
schriftliche Stellungnahme.

Mit freundlichen Grüßen

Christian Lucas  
Bundesgeschäftsführer

Anlage





## **Expertenanhörung am 15.09.2004 im Landtag Nordrhein-Westfalen zum Thema „Ersatzschulfinanzierung“**

### **I. Grundsätzliche Bemerkungen**

Die Reformierung des gesamten Bildungswesens – jetzt unerlässlich aufgrund der Ergebnisse verschiedener internationaler Untersuchungen – setzt auch eine Verbesserung der Situation der Schulen in freier Trägerschaft voraus.

Die Reform muss einerseits eine Modernisierung der Inhalte und der Formen von Bildung umfassen. Hier sind besondere Schwerpunkte bei der Persönlichkeitsentfaltung zu setzen; weitere Stichpunkte sind Mediengesellschaft, Globalisierung, Internationalisierung und interkulturelle Bildung. Die Reform der Inhalte und Formen setzt individualisiertes Lernen statt einheitlicher Curricula und Unterrichtsformen voraus. Nur so können Konzepte und Profile entwickelt werden, die auf die Wünsche der Eltern, auf die Vorstellungen von Gesellschaft und Wirtschaft sowie auf die Besonderheiten in der Region konkret eingehen.

Andererseits aber bedarf es auch einer veränderten äußeren Schulverfassung. Die Stellung der Schulen in freier Trägerschaft ist hierbei besonders zu beachten. Vier Grundsätze stehen im Vordergrund:

- Eine bürgerschaftliche Schule in einer pluralistisch verfassten Gesellschaft verlangt, dass alle Schulen unabhängig von ihrer Trägerschaft gleichberechtigt öffentliche Bildungsaufgaben unter einer gemeinsamen (dialogischen) Schulaufsicht wahrnehmen.
- Es bedarf (selbstverständlich) gemeinsamer Bildungsziele, jedoch müssen die Wege dorthin auch ein Spiegelbild der Pluralität sein. Nur so können besondere und unterschiedliche pädagogische Profile ermöglicht werden, deren Ergebnisse unter dem Gesichtspunkt der Gleichwertigkeit von Bildungsprozessen zu beurteilen sind.
- Für die Genehmigung und Finanzierung von Schulen müssen vergleichbare Kriterien unabhängig von der Trägerschaft gelten.
- Pluralität verlangt darüber hinaus ein umfassendes Wahlrecht der Eltern und Schüler zwischen verschiedenen Trägerschaften, Schulformen und Schulprofilen.

Die föderale Grundstruktur in der Bundesrepublik ermöglicht zunächst den Wettbewerb der Länder. Jedoch müssen in erster Linie in jedem Bundesland die Strukturen so geschaffen werden, dass ein umfassender und unverzerrter Wettbewerb unter den Schulen stattfinden kann. In diese Wettbewerbssituation sind ausdrücklich auch Schulen in freier Trägerschaft

einzu beziehen. Nur so wird eine lebendige Konkurrenz den Prozess fortdauernder Anstrengungen um pädagogische Fortentwicklung und Qualität gewährleisten.

Schul- und Qualitätsentwicklung werden besonders wirksam durch Einzelschulen voran gebracht, weil sie im Rahmen ihrer Selbstgestaltungsmöglichkeiten eigene Wege gehen können. Schulen in freier Trägerschaft, die als Einzelschulen eigenverantwortlich selbst gestalten können, sind in die Entwicklungsprozesse daher im besonderen Maße einzubinden, müssen aber auch die notwendigen Rahmenbedingungen vorfinden. Bildungspolitik muss gewährleisten, dass unterschiedlichen Konstellationen Raum gelassen wird, dass pluralistische Pädagogik und ein Wettbewerb verschiedener pädagogischer Konzepte möglich wird (Pluralität der Wege).

Eine wohl verstandene Pluralität, die ausdrücklich auch die Angebote der Schulen in freier Trägerschaft mit einbeziehen muss, die zwar Einheitlichkeit der Bildungsziele aber auch Vielfalt der Wege und einen gerechten Wettbewerb der Schulen unterschiedlicher Trägerschaften verlangt, wird allein der verfassungsrechtlichen Situation gerecht. Diese Pluralität dokumentiert das Grundgesetz nicht nur in Artikel 7 Abs. 4, sondern auch in den Artikeln 6 (Elternrecht und Wahlrecht), 2 (Freiheitsrecht), 4 (Religionsfreiheit) und 12 (Berufsfreiheit).

Hieraus wird unbestritten eine Absage an ein staatliches Schulmonopol abgeleitet. Das Grundgesetz gewährleistet im Rahmen dieser Schulvielfalt die Schule in freier Trägerschaft, die neben und anstelle staatlicher Schulen öffentliche Bildungsaufgaben gleichrangig erfüllt.

Alleiniger Maßstab für die Genehmigung der so genannten Ersatzschulen ist demzufolge nicht Gleichartigkeit, sondern Gleichwertigkeit hinsichtlich Einrichtung, Inhalt und Lehrerqualifikation. Genügende Sicherheit der Lehrkräfte und ein Verbot der Sonderung nach den Besitzverhältnissen der Eltern bzw. Schüler sind weitere Kriterien.

Dies bedeutet, dass Schulen in freier Trägerschaft über entsprechende Freiräume verfügen müssen, um der eigentlichen Aufgabe der Schule in freier Trägerschaft gerecht zu werden, nämlich Schule anders zu gestalten und Alternativen anzubieten. Diese notwendigen Freiräume muss das Gesetz zum Ausdruck bringen wie etwa in Hessen und Hamburg: „....., obliegt den Trägern dieser Schulen die Schulgestaltung, insbesondere die Entscheidung über eine besondere pädagogische ... Prägung, die Festlegung der Lehr- und Unterrichtsmethoden und der Lehrinhalte und die Organisation des Unterrichts auch abweichend von den Vorschriften für die staatlichen Schulen.“ Eine solche Klarstellung fehlt im Schulgesetzentwurf NRW.

## **II. Finanzierung**

Die durch das Grundgesetz gewährleistete Wahlfreiheit der Eltern bedingt eine allgemeine Zugänglichkeit der Schulen in freier Trägerschaft für Schüler aller gesellschaftlichen Schichten. Zur Sicherstellung der verfassungsrechtlich gebotenen Schulvielfalt und der allgemeinen Zugänglichkeit von Schulen in freier Trägerschaft sowie zum Erhalt und Ausbau der Institution Privatschule hat das jeweilige Bundesland ausreichende Zuschüsse zu leisten. Damit wird die Gleichwertigkeit der Schule in freier Trägerschaft auf der Grundlage der vom Land vorgegebenen Kriterien abgesichert und das Sonderungsverbot beachtet.

## 1. Finanzierungssysteme

In den Bundesländern gibt es unterschiedliche Finanzierungssysteme, überwiegend Pauschalierungs-, in wenigen Fällen Bedarfsdeckungsverfahren.

Beim Bedarfsdeckungsverfahren, wie es in Nordrhein Westfalen geregelt ist, dient als Vergleichsmaßstab und Höchstgrenze stets der Bedarf der entsprechenden staatlichen Schule. Diese Berechnung wirkt sich naturgemäß stark Zweck bindend aus, sodass die Schule in freier Trägerschaft nicht unbedingt frei in der Verwendung ihrer Mittel ist. Oder anders ausgedrückt: Wenn beim Vergleich der fortdauernden Ausgaben der Schule in freier Trägerschaft mit den fortdauernden Ausgaben der entsprechenden staatlichen Schule festgestellt wird, dass im Rahmen der konzeptionellen Freiheit Ausgaben auftreten, die im staatlichen Bereich nicht anfallen, dann wird die Refinanzierung entsprechend gekürzt. Eine Schule in freier Trägerschaft erhält die volle Finanzierung nur dann, wenn sie ein Abbild der staatlichen Schule ist. Dies aber verträgt sich nicht mit der Aufgabenstellung der Schule in freier Trägerschaft (siehe oben). Eine solche vorgegebene und umfangreiche Strukturierung der Ausgaben der Schule wirkt einengend und ist geeignet, die Freiräume zu beschneiden.

Aus diesem Grund hat sich ein Finanzierungssystem, nach dem feste Pauschalsätze an die Schule in freier Trägerschaft gezahlt werden, bewährt. Diese Schulen können frei entscheiden, wie diese Gelder im Rahmen des eigenen Schulkonzepts eingesetzt werden können.

Deshalb ist es sehr zu begrüßen, dass nach dem Entwurf des Schulgesetzes Pauschalierungen im Sachkostenbereich und Teilpauschalierungen im Personalkostenbereich eingeführt werden (§§ 106 und 107 des Entwurfs). Wir plädieren dafür, dass letztlich und sehr bald insgesamt auf eine Pauschalkostenregelung umgestellt wird.

## 2. Ausreichende Finanzierung

Daneben geht es vor allem darum, dass die wirtschaftlichen Voraussetzungen für Schulen in freier Trägerschaft so gestaltet sind, dass jede Schule in freier Trägerschaft für jeden allgemein zugänglich und in der Lage ist, auch abweichend von der entsprechenden Schule im staatlichen Bereich eigene Konzepte umzusetzen.

Nach meiner Einschätzung wird die Diskussion in Nordrhein Westfalen von einigen Missverständnissen geprägt. Das Land führt an, dass 85 % der gesamten Kosten übernommen werden. Unter Einbeziehung der Mitfinanzierung der Einrichtungen werden 87 % und bei Schulen mit eigenen Liegenschaften 94 % der Kosten übernommen. Die entsprechende Eigenleistung soll allerdings im Jahr 2005 einmalig um 1,5 % erhöht werden, was die finanzielle Situation einer jeden Schule sehr erschweren wird.

Es wird allerdings bezweifelt, dass die Zuschüsse 85 bis 94 % der Gesamtkosten betragen.

### a) Umfang der Finanzierung:

Das Bundesverfassungsgericht hat sich zu dieser Fragestellung in zwei wichtigen Urteilen geäußert. In der Entscheidung vom 8. April 1987 (1 BvL 8/84) wurde festgestellt, dass Finanzierungen zu den laufenden Personal- und Sachkosten zwingend sind. Im Urteil vom 9. März 1994 (1 BvR 1369/90) wurde endgültig festgestellt, dass auch Errichtungs- und Einrichtungskosten in die Finanzierung einzubeziehen sind.

Die Errichtungs- und Einrichtungskosten sind danach nicht, wie häufig argumentiert wird, dem Gründungsengagement zuzurechnen. Vielmehr sind diese Anstrengungen als unabdingbare Voraussetzung für die Realisierung der Genehmigungsvoraussetzungen von der Leistungspflicht erfasst. Denn bereits für die Errichtung und Einrichtung ist zu beachten, dass der Träger aus eigener Kraft diese Genehmigungsvoraussetzungen nicht erfüllen kann.

Es ist zwar richtig, dass in dieser Gründungsphase auch ein finanzielles Engagement der Gründer gefordert werden kann. Allerdings darf dem Träger nicht zugemutet werden, auf Dauer, also auch für den späteren Betrieb, eigenes Vermögen einzusetzen. Dies kann nur für eine absehbare und vorübergehende Zeit in der Gründungsphase geschehen.

Dem Land bleibt es zwar überlassen, wie diese Gründungskosten in die Leistungspflicht einbezogen werden. Aber Regelungen, die den laufenden Betrieb der Schulen zusätzlich belasten (Tilgung und Zinsen), entsprechen nicht den vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Grundsätzen, es sei denn, es erfolgt ein pauschaler Aufschlag auf die ohne Baukosten errechnete Regelfinanzierung. § 110 des Gesetzentwurfs entspricht diesen Grundsätzen nicht.

Schulen in freier Trägerschaft verfügen nur über zwei Quellen zur Finanzierung des laufenden Betriebs: Landeszuschuss und Eigenleistung. Die Eigenleistung ist nicht mit dem finanziellen Engagement in der Gründungsphase gleichzusetzen! Schulen in freier Trägerschaft müssen diese Eigenleistung durch sozial verträgliches Schulgeld aufbringen. Soll kein Schulgeld erhoben werden dürfen (dies ist § 105 Abs. 6 zu entnehmen), muss der Zuschuss entsprechend höher ausfallen. Kredite, Sponsoring, Spenden etc. als Zuschüsse Dritter können nicht zu Grunde gelegt werden, weil mit diesen Einnahmen nicht regelmäßig und zuverlässig kalkuliert werden kann.

#### **b) Berechnung der Kosten:**

Das Bundesverfassungsgericht und auch die Verwaltungsgerichte haben immer wieder deutlich gemacht, dass die Berechnung des Zuschusses auf der Basis sämtlicher Kosten des entsprechenden staatlichen Schülers zu erfolgen hat und diese Berechnung eine Aufgabe des Landes ist.

Es gibt mehrere Bundesländer, die beschlossen bzw. schon umgesetzt haben, die Kosten im Investitions-, Sach- und Personalbereich an den entsprechenden staatlichen Schulen zu er rechnen.

Grundsätzlich ist es relativ einfach, die Personalkosten einschließlich der Kosten für die Rückstellung für die Altersversorgung herauszurechnen. Aber man muss auch nicht schulspezifische Behördenetats berücksichtigen, aus denen unter anderem Leistungen für Schule finanziert werden, Leistungen, die bei Schulen in freier Trägerschaft auch anfallen (Personalbeschaffung, Rechnungswesen, Personalratswesen, Prozesskosten, um Einiges zu nennen).

Im Sachkostenbereich besteht das Problem, dass viele Positionen nicht im Schulhaushalt ausgewiesen sind, beispielsweise Kosten in Verbindung mit Heizung, Strom und Reinigung.

Was die Bau- und Unterhaltskosten angeht, muss man feststellen, dass im Rahmen der Kame-ralistik nicht alle Kosten wie bei der kaufmännischen Buchführung erfasst werden können. Kommunaleigene Grundstücke sind in der Regel nicht ausgewiesen.

In Kenntnis der Schwierigkeiten gerade im Sach- und Baukostenbereich, alle Kosten zu berechnen, gehen viele Kommunen und demnächst auch Bundesländer dazu über, die kaufmännische Buchführung einzuführen. Soweit diese dann realisiert ist, wird es wesentlich einfacher sein, die Kosten entsprechender Schulen und Schulformen zu bestimmen..

### **c) Gutachten zur Bestimmung der Schülerkosten:**

Inzwischen gibt es eine Reihe von Gutachten, z.B. für die Länder Baden-Württemberg, Hamburg, Hessen und Niedersachsen. Entscheidend ist, dass diese Berechnungen von der verantwortlichen Politik im Wesentlichen nachvollzogen und akzeptiert werden und die Ergebnisse bei der Berechnung von Zuschüssen zugrunde gelegt werden bzw. werden sollen. Man ist sich dort bereits einig, dass die Kosten in allen drei Bereichen, also im Personal-, Sach- und Baukostenbereich, relevant sind. Soweit dies wegen der Kameralistik noch nicht präzise erreichbar ist, hat man sich beispielsweise in Hamburg im Bereich der Baukosten auf so genannte kalkulatorische Mieten verständigt, die zusätzlich in die Finanzhilfe eingerechnet werden.

Interessant ist, dass die verschiedenen Gutachten, wenn ich einmal den Gymnasialbereich Sekundarstufe II herausnehme, auf vergleichbare Schülerkopfkosten pro Jahr kommen: in Baden-Württemberg etwa 7.000€, in Hessen 6.700€, in Hamburg 6.700€.

In all den Bundesländern ist man sich aber einig, dass diese Kostenpositionen im Laufe der Zeit nachgebessert werden können und müssen.

### **d) Konkrete Schritte:**

Wenn die Situation der Schulen in freier Trägerschaft auch unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten positiv gelöst werden soll, kommt es also auf folgende Schritte an:

1. Das Land geht davon aus, dass Schulen in freier Trägerschaft unabdingbarer Bestandteil des öffentlichen Schulwesens ist.
2. Schulen in freier Trägerschaft haben allgemein zugänglich zu sein.
3. Da die vom Land vorgegebenen Kriterien im Sinne der gebotenen Gleichwertigkeit vorliegen müssen, diese aber nicht aus eigener Kraft finanziert werden können, bedarf es der entsprechenden Leistungspflicht des Landes, ausgehend von den 100 %-Kosten in der entsprechenden staatlichen Schule im Personal-, Sach- und Baukostenbereich.
4. Das Land steht in der Pflicht, diese Kostenbereiche zu durchforsten, um eine der Wahrheit möglichst nahe kommende Berechnung vorzulegen.
5. Die Politik muss bereit sein, den zur Zeit gezahlten Zuschuss in die richtige Relation zu den vollständig berechneten Kosten zu stellen.
6. Schließlich muss dann der erforderliche Prozentsatz von diesen Kosten als Zuschuss bestimmt werden.

Der Prozentsatz ergibt sich aus dem vorher Gesagten. Neben dem Zuschuss kommt eine Eigenleistung zu den laufenden Betriebskosten in Betracht. Die einzige zuverlässige Möglichkeit, diese Eigenleistung zu erbringen, besteht in der Erhebung von Schulgeld. Dieses darf nur

in sozial verträglicher Höhe berechnet werden (maximal 90€ monatlich). Gilt Schulgelderhebungsverbot, muss der Zuschuss höher ausfallen. Darüber hinaus kann unterstellt werden, dass Schulen in freier Trägerschaft sparsamer wirtschaften. Die Rechtsprechung geht daher davon aus, dass achtzig Prozent der entsprechenden Kosten eines staatlichen Schülers als Zuschuss gezahlt werden müssen (wenn Schulgeld zusätzlich erhoben werden darf).

#### **e) Die Situation in NRW:**

Das Land Nordrhein-Westfalen hat diese Schritte noch nicht vollzogen.

Die jüngste Veröffentlichung der Kultusministerkonferenz zu den Zuschüssen zeigt, dass z.B. Nordrhein-Westfalen für den Gymnasialbereich Sekundarstufe II pro Kopf und Jahr durchschnittlich 4.500€ zahlt. Dies deckt sich mit dem entsprechenden Kultusminister-Runderlass. Die KMK-Tabelle zeigt auch, dass in Hamburg pro Kopf und Jahr knapp 4.400€ gezahlt werden.

In diesem Zusammenhang ist folgender Vergleich aufschlussreich: Während in Hamburg das Parlament und die Regierung festgestellt haben, dass der gezahlte Schülerbetrag derzeit 65 % der Kosten eines entsprechenden staatlichen Schülers darstellt, geht man in NRW davon aus, dass der etwa gleiche Betrag 85 bis 94 % ausmacht. Daraus ist zu folgern, dass das Land Nordrhein-Westfalen die Kostenwerte im staatlichen Schulbereich überprüfen müsste. Hierzu ist das Land auch verpflichtet.

Nochmals zur Situation in Hamburg: Das Land Hamburg teilt die Auffassung der Gerichtsbarkeit, dass letztlich 85 % der entsprechenden Kosten im staatlichen Bereich als Zuschuss gezahlt werden müssten. Der Hamburger Gesetzgeber hat deshalb im Gesetz die prozentuale Steigerung festgeschrieben, so dass im Jahre 2010 85 % erreicht werden, nach heutigem Wert knapp 5.700€. Die Differenz von 15 % wird durch Eigensparnis und durch ein sozial verträgliches Schulgeld abgedeckt

### **III. Resümee:**

Es kommt also darauf an, dass ein Konsens zwischen der Politik und den Schulen in freier Trägerschaft darüber besteht, dass man willens und bereit ist, die wirklichen Kosten im entsprechenden staatlichen Bereich zu errechnen und von diesen Kosten mindestens 80% an die Schulen in freier Trägerschaft als Pauschalbetrag zu zahlen, damit die Schule in freier Trägerschaft gleichwertige Arbeit zu sozial verträglichen Zugangsbedingungen leisten kann. Ist der Zuschuss nicht angemessen, muss eine Schule in freier Trägerschaft eigene Ressourcen angreifen (sog. Selbstausbeutung).

Selbst wenn 85 % von den entsprechenden Kosten gezahlt werden, spart das Land immer noch beträchtlich. Auch wenn Gründung und Betrieb von Schulen in freier Trägerschaft verfassungsrechtlich und nicht fiskalisch begründet sind, so wäre aber gerade in Zeiten knapper Haushalte die Entlastung des Landeshaushalts ein wichtiger Nebeneffekt.

Und schließlich sei noch ein Hinweis auf die Wartezeit erlaubt. Unter gewissen Voraussetzungen muss eine neu gegründete Ersatzschule in NRW eine Wartezeit von drei Jahren hinnehmen (§105 Abs. 3 iVm §101 des Entwurfs). Das Bundesverfassungsgericht hat in einem dritten Urteil vom 9. März 1994 (1 BvR 6782/88) dazu Stellung genommen und festgestellt,



dass eine Finanzierung durchaus erst nach einer Wartezeit zulässig ist, wenn diese nicht einer Gründungssperre gleichkommt und nach der Wartezeit für ein Ausgleich gesorgt wird. Die Länder Hamburg und Hessen haben bereits geregelt, nach der Wartezeit 50 % der nicht gezahlten Zuschüsse nachträglich zu zahlen. Es ist daher zu begrüßen, dass die Schulgesetznovelle in Nordrhein-Westfalen eine solche Vorschrift enthält.

Denn nur wenn die Wartezeit nicht einer Gründungssperre gleichkommt und wenn die Finanzierung der laufenden Betriebskosten von Schulen in freier Trägerschaft im ausgeführten Sinn gesichert ist, kann ein plurales Schulwesen entstehen, in dem Schulen in staatlicher und freier Trägerschaft im Wettbewerb stehen und damit gemeinsam einen wesentlichen Beitrag für Innovation und Qualität leisten.

Frankfurt am Main, 8. September 2004

Christian Lucas  
Bundesgeschäftsführer

