



Landesrechnungshof Postfach 3180 24030 Kiel

Vorsitzende des  
Bildungsausschusses des  
Schleswig-Holsteinischen Landtages  
Frau Susanne Herold, MdL  
Landeshaus  
24105 Kiel

**Nachrichtlich:**

Ministerium für  
Bildung und Kultur  
des Landes Schleswig-Holstein  
Brunswiker Straße 16 - 22  
24105 Kiel

Ihr Schreiben vom

Unser Zeichen  
2

Telefon 0431 988-0  
Durchwahl 988-8950

Datum  
2. Dezember 2010

**Anhörung zum Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Schulgesetzes - Stärkung der Freien Schulen“ (Landtagsdrucksache 17/510)**

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,

der Landesrechnungshof nimmt zum Entwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Landtagsdrucksache 17/510) zur Änderung des Schulgesetzes wie folgt Stellung:

Der Entwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN beinhaltet eine Teilnovellierung der Regelungen zur Finanzierung der privaten Schulen in Schleswig-Holstein. Er umfasst im Wesentlichen folgende Punkte:

- Einbeziehung von Investitionskosten in die pauschalisierte Förderung,
- Zugrundelegung der Schülerkostensätze des jeweiligen Vorjahres (entsprechend dänische Minderheit),
- Anspruch auf rückwirkende Förderung in Höhe von 50 % in der Wartefrist,
- Anhebung der Förderquote der allgemein bildenden Ersatzschulen (nicht dänische Minderheit) auf 85 %,
- Anpassung der Schülerkostenberechnung an die neuen Schularten,
- Förderung der Freien Waldorfschulen in den Jahrgangsstufen 5 bis 13 mit dem Satz der Gesamtschule bzw. Gemeinschaftsschule,

- Anwendung des Fördersatzes der Förderzentren für die Bezuschussung von Schülerinnen und Schülern mit anerkanntem Förderbedarf im integrativen Unterricht.

Im Rahmen seines Prüfungszyklus „Ersatzschulen in Schleswig-Holstein und die Schulen der deutschen Minderheit in Nordschleswig“ hat sich der Landesrechnungshof wiederholt zur Problematik der Privatschulfinanzierung geäußert. Insbesondere in den Bemerkungen 2004 (Nr. 24 „Freie Waldorfschulen“) und in den Bemerkungen 2006 (Nr. 14 „Zuschüsse an die privaten Schulen der dänischen Minderheit“ und Nr. 15 „Zuschüsse an den Deutschen Schul- und Sprachverein für Nordschleswig“) sind die Prüfungserkenntnisse dargelegt.

Ergebnis der Prüfung **„Freie Waldorfschulen“**:

*„Das Land gewährt den 10 Freien Waldorfschulen mit rd. 4.600 Schülerinnen und Schülern Zuschüsse zu den laufenden Kosten in Höhe von rd. 18 Mio. € im Jahr. Die Höhe der vom Land gewährten Zuschüsse ist noch ausreichend.“*

*Bei der Berechnung der Höhe der Zuschüsse wurden die Vorgaben des Schulgesetzes nicht hinreichend beachtet. Bei gesetzeskonformer Anwendung wären einige Waldorfschulen aus wirtschaftlicher Sicht mittelfristig in ihrem Bestand gefährdet. Eine zeitnahe Novellierung des Schulgesetzes ist erforderlich.“*

*Um den erheblichen Verwaltungsaufwand bei der Finanzierung der Waldorfschulen zu reduzieren, sollten den Schulen grundsätzlich pauschalierte Zuschüsse nach Schülerkostensätzen gewährt werden.“*

*Das durchschnittlich erhobene Schulgeld war gerade noch mit dem Sonderungsverbot (Art. 7 Abs. 4 GG) vereinbar. Für einen Teil der Schulen bestehen kaum noch Spielräume, die Einnahmen durch Anhebung der Elternbeiträge zu erhöhen.“*

Ergebnis der Prüfung **„Zuschüsse an die privaten Schulen der dänischen Minderheit“**:

*„Die schülerbezogenen Ausgaben sind mehr als doppelt so hoch wie an den öffentlichen Schulen. Der Vergleich der wichtigsten Ausgabeterminanten (Lehrergehälter, Klassengröße, Unterrichtsverpflichtung der Lehrkräfte, Unterrichtsversorgung, Ausstattung mit Lehr- und Lernmittel) mit denen der öffentlichen Schulen zeigt, dass Effizienzreserven bestehen.“*

Ergebnis der Prüfung „**Zuschüsse an den Deutschen Schul- und Sprachverein für Nordschleswig**“:

*„Die Schulen mit einer geringen Schülerzahl und niedrigen Klassen- bzw. Lerngruppenfrequenzen sind personal- und damit kostenintensiv. Dieses gilt insbesondere für Schulen mit einer Schülerzahl von unter 40 Schülerinnen und Schülern. Zukünftig sind Möglichkeiten der Kooperation und der organisatorischen Verbindung zu suchen, um auch bei zurückgehenden Schülerzahlen ein ortsnahes Schulangebot erhalten zu können.*

*Die vom BdN an den DSSV weitergeleiteten Mittel des Bundes und des Landes wurden zur Deckung der laufenden Ausgaben verbraucht. Es wurden keine nennenswerten Überschüsse erzielt. Die Höhe der Förderung durch den Bund und das Land ist derzeit erforderlich, aber auch ausreichend.“*

Aufbauend auf diesen Erkenntnissen hat der Landesrechnungshof in seinem **Schulbericht 2009** den Handlungsbedarf für die 17. Wahlperiode benannt:

*„In den parlamentarischen Beratungen zu der Gesetzesänderung vom 11.03.2008 ist parteiübergreifend die Zielvorstellung zum Ausdruck gebracht worden, noch 2008 eine Änderung des Schulgesetzes zu beschließen, aufgrund derer die Ersatzschulen zukünftig eine bessere Bezuschussung erhalten.*

*Diese Änderung des Schulgesetzes erübrigt nicht die in den parlamentarischen Beratungen angesprochene und vom Landesrechnungshof empfohlene grundsätzliche Neuregelung der Finanzierung der Ersatzschulen in der 17. Wahlperiode.“*

Die Frage, in welchem Umfang und mit welchen Standards Ersatzschulen gefördert werden sollen, ist eine politische Grundsatzentscheidung. Hierzu hat und wird der Landesrechnungshof keine Aussagen machen. Wir stellen in diesem Zusammenhang ausdrücklich fest, dass die in der aktuellen Diskussion genannten „85 %“ oder ähnliche Werte nicht vom Landesrechnungshof vorgeschlagen wurden. Die Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sind jedoch zu beachten. Zu planvollem staatlichen Handeln gehören insbesondere

- eine Ist- bzw. Bedarfsanalyse,
- eine Zieldefinition,
- eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung,
- eine belastbare Kosten-Nutzen-Analyse,
- die Evaluation der bisherigen Regelungen und
- eine Dokumentation

(siehe Sonderbericht vom 26.11.2002 „Reformvorhaben der Landesregierung; Bilanz der Modernisierung“).

Privatschulen sind Schulen, die keine öffentlichen Schulen sind. In Schleswig-Holstein werden die allgemein bildenden Ersatzschulen in 3 Gruppen unterschieden mit jeweils unterschiedlichen Fördersätzen:

- Die Schulen der dänischen Minderheit erhalten nach § 124 SchulG unabhängig vom Bedarf 100 % der öffentlichen Schülerkostensätze des Vorjahres.
- Die Freien Waldorfschulen erhalten gemäß § 122 Abs. 3 SchulG 80 % der fortgeschriebenen Schülerkostensätze des Jahres 2001, zuzüglich 10,5 % des Satzes der Förderschulen für die Schülerinnen und Schüler der Sekundarstufen I und II.
- Die sonstigen Schulen erhalten gemäß § 122 Abs. 1 Nr. 2 SchulG 80 % der fortgeschriebenen Schülerkostensätze des Jahres 2001.

Eine sachliche Begründung für die unterschiedliche Förderung von privaten Schulen im SchulG ist nicht vorhanden. Die Förderung der allgemein bildenden Ersatzschulen muss einheitlich, transparent und schlüssig sein.

Der Entwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zur Änderung des Schulgesetzes ist ein Schritt in die richtige Richtung. Im Ergebnis werden allerdings nur am vorhandenen System der Förderung einzelne Anpassungen vorgenommen. Die Finanzierung der Ersatzschulen bedarf einer umfassenden Neuregelung.

Zu den Änderungsvorschlägen im Einzelnen:

- Die **Einbeziehung von Investitionskosten in die pauschalisierte Förderung** vereinfacht das Verfahren, wenn die projektbezogene Förderung nach Ermessen wegfällt. Es ist richtig, dass Geber und Empfänger Planungssicherheit erlangen. Allerdings ist vor einer solchen Änderung eine Kosten-Nutzenanalyse zu erstellen. Es besteht die Gefahr, dass etablierte Schulen gegenüber Neugründungen - deren investiver Bedarf in der Regel größer sein wird - privilegiert werden. Weiterhin könnten die zusätzlichen Mittel (auch) für die Deckung laufender Kosten verwendet werden. Im Haushaltsjahr 2009 wurde ein Ist von 618 T€ an Zuschüssen zum Bau von Privatschulen ausgewiesen (allerdings sind in dem Jahr keine Zuschüsse an die Schulen der dänischen Minderheit gezahlt worden). Im Haushaltsjahr 2010 ist für Zuschüsse zum Bau von Privatschulen ein Soll von 1,235 T€ genannt. Unter Anwendung der im Gesetzesentwurf eingebrachten Regelung (rd. 13.000 Schülerinnen und Schüler an Ersatzschulen, Investitionskostenanteil 85 % von 250 € = 212,50 €), würden die zusätzlichen und ohne festgestellten Bedarf gezahlten Zuschüsse insgesamt 2,76 Mio. € betragen.
- Die **Zugrundelegung der Schülerkosten des jeweiligen Vorjahres** ist eine Vereinheitlichung mit den Regelungen zur Förderung der dänischen Minderheit und damit ein richtiger Schritt. Es gibt keinen sachlichen Grund unterschiedlich vorzu-

gehen. Schlüssig ist die Berechnung der Schülerkosten jedoch erst dann, wenn keine „alten“ Schularten mehr vorhanden sind und die Berechnung der jeweiligen Schülerkosten wirklich „schulartrein“ erfolgt und auf ausreichend große Basis im Bereich der öffentlichen Schulen gestellt wird. Allerdings sind in der Realität kaum noch Trägersysteme mit nur einer Schulart vorhanden.

- Der **Anspruch auf rückwirkende Förderung in Höhe von 50 % in der Wartefrist** belastet den Landeshaushalt zusätzlich. Der Landesrechnungshof teilt die Befürchtung, dass die bestehende Regelung für Gründungsinitiativen eine große Hürde darstellt. Die Wartefrist hat das Ziel, dass die Neugründungen ihre Leistungsfähigkeit im schulischen und betrieblichen Bereich unter Beweis stellen. Den Gründungseltern kann in dieser Zeit eine besondere Belastung zugemutet werden. Es ist jedoch nicht im Interesse des Landes, wenn bei einer neuen Schule jahrelang nach der Wartefrist die Gefahr einer Insolvenz besteht. Dieses Spannungsverhältnis kann aufgelöst werden, wenn der Schulträger in der Lage ist, die Wartefrist aus eigener Kraft zu überbrücken. Hierzu muss er die Möglichkeit haben, Liquidität zu erlangen. Durch eine Verkürzung der Wartefrist auf ein Jahr, trotz rückwirkender Zahlung ab dem 3. Jahr des Bestehens, besitzt der Schulträger bereits im 2. Gründungsjahr einen Anspruch auf Bezuschussung - mithin eine Sicherheit gegenüber Kreditgebern. Der Landeshaushalt würde in dieser Anfangsphase nicht stärker als bisher belastet, da momentan die Abschlagszahlungen ebenfalls im 3. Jahr der Gründung einsetzen.
- Die **Anhebung der Förderquote der allgemein bildenden Ersatzschulen (nicht dänische Minderheit) auf 85 %** ist eine politische Entscheidung. Bisher wurde die Notwendigkeit einer Förderung gerade in dieser Höhe nicht nachgewiesen. Es fehlt nach wie vor an einer belastbaren Bedarfsanalyse und einer Berechnung, die offenlegt, welche Kriterien zum jetzigen Fördersatz geführt haben.
- Für die Exaktheit der Förderung ist eine **Anpassung der Schülerkostenberechnung an die neuen Schularten** zwingend. Es ist jedoch absehbar, dass es auch zukünftig Änderungen am System der Schularten geben wird (Stichwort: Zusammenlegung der Regionalschulen und Gemeinschaftsschulen). Die privaten Schulen (ohne Schulen der dänischen Minderheit) sind in ihrem Wesen angelegt als Alternative zum öffentlichen Schulsystem. Die Orientierung am öffentlichen Schulsystem sorgt daher in der Finanzierung immer für Unschärfen. Für die allgemein bildenden Schulen wäre eine konsequente Lösung die Orientierung an den Schulstufen statt an Schularten. Größere „Ungerechtigkeiten“ bei einer vorhandenen pädagogischen Prägung werden durch den § 120 Abs. 3 SchulG (Anerkennung dieser zusätzlichen Kosten) verhindert.

- Die **Förderung der Freien Waldorfschulen in den Jahrgangsstufen 5 bis 13 mit dem Satz der Gesamtschule bzw. Gemeinschaftsschule** greift einen Vorschlag des Landesrechnungshofs auf. Damit ist zumindest bei dieser Regelung die Berechnung mit einer weiteren Prozentsetzung abgeschafft.
- Die **Anwendung des Fördersatzes der Förderzentren für die Bezuschussung von Schülerinnen und Schülern mit anerkanntem Förderbedarf im integrativen Unterricht** ist nur wirtschaftlich, wenn die zugrunde gelegten Bedingungen an den öffentlichen Schulen vergleichbar sind. Die Schülerkostensätze sind abgeleitet von den öffentlichen Förderzentren. Dieses System liegt bei den privaten Schulen nicht vor. Ein sicher vorhandener zusätzlicher Bedarf bei der integrativen Beschulung muss auf den tatsächlichen Mehraufwand in der Ersatzschule ausgerichtet sein.

Durch die zusätzlichen Leistungen der Eltern sind private Schulen für das Land grundsätzlich günstiger zu finanzieren. Die Ausgestaltung der Förderung muss dem Rechnung tragen. Für den Landeshaushalt ist es daher essentiell, dass die ökonomischen Effekte bei der Finanzierung der Ersatzschulen im Bereich der öffentlichen Schulen komplementär zu Einsparungen führen. Anders wird der Bedarf an zusätzlichen Mitteln (10 mögliche Neugründungen privater Schulen in nächster Zeit - Umdruck 17/1493) nicht zu decken sein. Der Landesrechnungshof verkennt dabei nicht, dass nicht jeder Wechsel von allgemein bildenden zu privaten Schulen zu Einsparungen führen wird. Es ist dafür Sorge zu tragen, dass die Ausgaben im öffentlichen und privaten Bereich in der Summe gleich bleiben, so wie die Schülerzahl in der Summe gleich bleibt. Die Stellschrauben hierfür hat der Landesrechnungshof in seinem Schulbericht 2009 dargelegt. Dies sind vor allem optimale Schul- und Klassengrößen.

Bei einer grundsätzlichen Neufassung der Finanzierung der Ersatzschulen ist weiter zu beachten:

Das bestehende Finanzierungsverfahren ist für alle Beteiligten zu aufwendig und damit unwirtschaftlich. Das System bietet kaum Anreize für eine sparsame Ressourcenbewirtschaftung. Wenn die Ersatzschule den maximal förderungsfähigen Bedarf z. B. durch eigene Einsparbemühungen unterschreitet, werden die Zuschüsse entsprechend verringert. Somit hat die Schule hierbei keinen eigenen Vorteil.

Bei den allgemein bildenden Schulen, deren Einzugsbereich über Schleswig-Holstein hinausreicht, wirkt sich die Landeskinderklausel (§ 122 Abs. 4 Nr. 1 SchulG) negativ auf die finanzielle Situation aus. Vereinbarungen mit anderen Bundesländern über die Erstattung von Schulkostenbeiträgen sind nur mit Hamburg geschlossen worden. Der Landesrechnungshof empfiehlt, mit den Ländern, in denen die Kinder ihren

Wohnsitz haben, Vereinbarungen über die Erstattung von Schulkostenbeiträgen zu schließen. Der Landesrechnungshof verkennt nicht den Aufwand, der hinter den Bemühungen für eine solche Vereinbarung steht. Dem gegenüber stünde jedoch die Rechtssicherheit für alle privaten Schulen in dieser Sache - auch im berufsbildenden Bereich. Es ist nicht wirtschaftlich, wenn das Land die Auseinandersetzung über den Status einzelner Schülerinnen und Schüler als Landeskinder immer wieder vor Gericht austragen muss.

Das Sonderungsverbot im Art. 7 Abs. 4 GG verbietet den privaten Schulen ein Schulgeld zu erheben, welches den Besuch aufgrund von Besitzverhältnissen der Eltern verhindert. Ebenso müssen die Lehrkräfte angemessen vergütet werden. Diese beiden Punkte begrenzen in der Regel den finanziellen Spielraum der Ersatzschulen. Es muss zu einer nachvollziehbaren und sachgerechten Anwendung des Sonderungsverbots kommen. Dabei ist sowohl die Interessenlage der Neugründungen als auch der Besitzstand der „alteingesessenen“ Schulen zu berücksichtigen. Die Betrachtung sollte sich nicht auf das Gebiet des Landes Schleswig-Holstein beschränken, sondern berücksichtigen, dass sich einige Ersatzschulen im nationalen und europäischen Wettbewerb befinden. Eine normative Regelung in diesen Handlungsfeldern würde Klarheit und Transparenz schaffen und den Spielraum der Schulen definieren.

Soll die dänische Minderheit für ihre Ersatzschulen eine höhere Förderung erhalten, ist diese von der Bezuschussung der übrigen Ersatzschulen abzukoppeln und durch eine Förderung „sui generis“, z. B. in einem Minderheitengesetz, zu ersetzen. Möglich wäre, dass das Land die Kosten der Lehrkräfte zu 100 % trägt wie an öffentlichen Schulen, zuzüglich eines prozentualen Zuschlags von 7,5 % für Mehraufwendungen für den Unterricht in der deutschen und dänischen Sprache. Wie bei den öffentlichen Schulen trüge zukünftig der Schulträger die übrigen Kosten (u. a. Sachkosten, Kosten für das Verwaltungspersonal und die Schulgebäude). Diese Möglichkeit besteht, weil der Schulträger in etwa in Höhe der Zuschüsse des Landes weitere Mittel vom Königreich Dänemark erhält. Hintergrund ist die Kopenhagener Erklärungen von 1955, die auf einer wechselseitigen Förderung der eigenen Minderheit durch ihre „kin-states“ basierten, d. h. auf einer außenpolitisch bzw. völkerrechtlich konzipierten Förderung der jeweiligen Minderheit im Nachbarstaat durch das „Heimatland“.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Eggeling