



Arbeitsgemeinschaft Freier Schulen im Land Brandenburg

# ANMERKUNGEN

der  
Arbeitsgemeinschaft Freier Schulen  
im Land Brandenburg  
zum

Referentenentwurf der Landesregierung für  
das Haushaltsbegleitgesetz zum  
Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplanes des  
Landes Brandenburg für das Haushaltsjahr 2012

(in Abstimmung mit dem Landesverband Berlin-  
Brandenburg des VDP)

Christoph Schröder (*Vorsitzender*) · Seestraße 1t · 14548 Schwielowsee · Telefon (03 32 09) 201 20 · Telefax (03 32 09) 20121  
vorsitzender@freie-schulen-brandenburg.de

Dr. Detlef Hardorp (*Geschäftsführer*) · Friedrich-Ludwig-Jahn Str. 46 · 14612 Falkensee · Telefon (0 33 22) 24 26 24 · Telefax (0 33 22) 24 27 24  
geschaefsfuehrer@freie-schulen-brandenburg.de · www.freie-schulen-brandenburg.de

Bankverbindung: Verein zur Unterstützung der AGFS e.V.

Mittelbrandenburgische Sparkasse Potsdam · Konto 3 517 006 644 · Bankleitzahl 160 500 00



Arbeitsgemeinschaft Freier Schulen im Land Brandenburg

## In Kürze

Die Arbeitsgemeinschaft Freier Schulen im Land Brandenburg hat sich ausführlich mit dem Referentenentwurf der Landesregierung für das Haushaltsbegleitgesetz zum Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplanes des Landes Brandenburg für das Haushaltsjahr 2012 befasst.

Das Gesetz erfüllt nicht den im Referentenentwurf formulierten Zweck der Gewährleistung eines umfassenden Schulangebotes und insbesondere nicht den Zweck, eine jährliche Ausgabensenkung zu erreichen. In beiden Punkten ist der Gesetzesentwurf sogar geeignet, das jeweilige Gegenteil zu befördern. Zu solcher Fehleinschätzung kommt es, weil teilweise gravierende Fehler bei der Betrachtung von Kosten im freien Schulwesen gemacht wurden.

Der Gesetzesentwurf minimiert zwar die Zuschüsse für die Schulen in freier Trägerschaft. Damit ist jedoch keine Entlastung des Landeshaushaltes möglich. Im Gegenteil ist die in Kauf genommene Begrenzung von Schulen in freier Trägerschaft zugleich eine Begrenzung möglicher Entlastungen der öffentlichen Haushalte, da Schulen in freier Trägerschaft dieselben Schüler mit weniger Geld aus öffentlichen Kassen versorgen.

Die im Referentenentwurf behauptete „Begünstigung für Ersatzschulen“ ist eine Fiktion. Zu keinem Zeitpunkt wurden Zahlen vorgelegt, die diese Behauptung belegen oder stützen. Besonders kritisch ist der Paradigmenwechsel in der Finanzierung der freien Schulen zu sehen: Statt einer transparenten und bewährten, auf der Basis abgesenkter vergleichbarer Personalkosten beruhenden Bezuschussung, soll der Zuschuss über Formeln und Faktoren ermittelt werden. Die behauptete Transparenz dieser Berechnung erfolgt jedoch auf der Basis von Faktoren, die das Ministerium weitgehend setzt. Im Übrigen wird auf Größen wie Klassenrichtwerte zurückgegriffen, die in der schulischen Realität kaum eine Rolle spielen. Das System ist kaum überschaubar und alles andere als transparent.

Im Ergebnis rät die Arbeitsgemeinschaft dringend davon ab, diesen Gesetzesentwurf zu beschließen.



# Anmerkungen zum Referentenentwurf<sup>1</sup>

## Vorbemerkungen

Der den Trägern von Schulen in freier Trägerschaft im Land Brandenburg zur Kenntnis gegebene Gesetzentwurf (Referentenentwurf vom 22. Juni 2011) enthält gravierende Fehler und geht in vielen Punkten am einleitend formulierten Ziel vorbei.

Der Gesetzentwurf ist geeignet, nachhaltig die politische, inhaltliche und gestalterische Einflussnahme des Parlaments und Gesetzgebers auf das freie Schulwesen wesentlich zu beschneiden bzw. zu verhindern und auf das Ministerium für Bildung, Jugend und Sport zu verlagern.

Die Doppelgleisigkeit des Gesetzes durch avisierte Kürzungen und Paradigmenwechsel in der Art der Bezuschussung über ein Faktorisierungsmodell führt durchgängig zu Belastung freier Schulen, die an den schlechtesten möglichen Werten orientiert ist. Dies betrifft die gesamte Auslegung des Ermessensspielraums des Art. 7 Abs. 4 Grundgesetz in Deutung des MBS. In dem Formelmodell, das die Grundlage des Gesetzesentwurfes ist, geschieht dies auf fiktive Festlegungen von Klassenfrequenzen, die Festlegung von Sachkostenzuschlägen, die Verwendung von Entgeltgruppen, Eingruppierungsstufen und Personaldurchschnittskosten, die Orientierung an einem normierten Altersaufbau, Richtfrequenzen für den Lehrkräfteeinsatz, verminderte Berücksichtigung von Anrechnungstatbeständen, Wegfall von Zuschlägen für Schulleitung, Streichung von Lehrmittelzuschüssen, auf statistische Orientierungswerte bei unvergleichbaren Ausgangsdaten, Nichtberücksichtigung von Anrechnungstatbeständen im Bereich von Mitarbeitervertretungsrechten, Fort- und Weiterbildung, schulübergreifende Aufgaben und Altersermäßigungstatbestände. So wird sowohl im gymnasialen Bereich als auch im Bereich der Förderschulen jeweils von den Höchstwerten der durch Verwaltungsvorschriften festgelegten Schülermessenzen ausgegangen. Diese Werte führen neben der Setzungsmöglichkeit in Verordnungen dazu, dass jeweils die Maximalbelastung für Träger, Schüler und insbesondere auch Schüler mit Behinderungen zum Tragen kommt.

Auf Seite 12 der Begründung wird das Grundprinzip des Entwurfes deutlich, wenn es heißt: *„Als weitere Steuerungsgröße ist die Ausstattungskennziffer [...] zu betrachten. Sie ergibt sich zu wesentlichen Teilen aus Setzungen in untergesetzlichen Vorschriften (Verordnungen, Verwaltungsvorschriften), die wiederum in Teilen durch bildungspolitische bzw. durch pädagogische Vorstellungen bestimmt sind. Eine Aufnahme der Richtwerte in das Gesetz scheidet aus, da sie insbesondere wegen des Haushaltsvorbehaltes für die finanzielle Ausstattung der Schulen die Exekutive bei der Unterrichtsorganisation in unzumutbarer Weise einengen würde.“* [Begründung S. 12, 4. Absatz].

Tendenziell würde dieses Gesetz bei der Mehrzahl von Schulen in freier Trägerschaft zu Zuschussabsenkungen bis über 30 % führen. Die Steuerungsmöglichkeiten einer freien Schule beschränken sich jedoch im Wesentlichen auf den Bereich Gehaltsabsenkung bei Lehrkräften und auf Schulgelderhöhung. Somit hätte dieses Gesetz nachhaltig negative Auswirkungen auf die grundgesetzlich formulierte wirtschaftliche Sicherstellung von Lehrkräften und das Sonderungsverbot in Bezug auf Schulgeld.

Davon ausgehend, dass der Landtag und die Landesregierung maßgebliches Interesse an der allgemeinen und bildungspolitischen Entwicklung auch des freien Schulwesens haben, ist dringend

---

<sup>1</sup> Die Anmerkungen beziehen sich auf den Referentenentwurf Bearbeitungsstand 22.06.2011 10:33 h, der aus drei Teilen (Einleitung, Gesetzentwurf, Anmerkungen, Begründungen) mit je eigener Seitenzählung besteht.



davon abzuraten, dieses Gesetz auf den Weg zu bringen bzw. zu beschließen, weil es von den oben beschriebenen und im Folgenden weiter erläuterten falschen bzw. verzerrten Voraussetzungen ausgeht und nicht geeignet ist, den formulierten Zweck [Einleitung S. 2 Abs. II.] zu erfüllen.

Da der Text leider nicht in elektronischer Form vorliegt, ist eine direkte Kommentierung im Text nicht möglich. Die Anmerkungen werden daher nachfolgend mit Bezug auf die die Einleitung und das Haushaltsbegleitgesetz als Teile des Referentenentwurfes gegliedert. Einzelne Zitate beziehen sich zudem auf den dritten Teil des Referentenentwurfes, die „Begründung“. Zitate aus dem Referentenentwurf sind durch Kursivschrift kenntlich gemacht.

## Zur Einleitung

### Problembeschreibung

Die Problembeschreibung [Einleitung S. 1] beschreibt die Verschuldungssituation des Landes Brandenburg und die Notwendigkeit strukturell wirkender Maßnahmen, *„die dauerhaft zu einer Entlastung im Landeshaushalt führen“* [Einleitung S. 1, Abs. 3]. Diese Argumentation ist grundsätzlich richtig und wird nicht bestritten. Allerdings ist die Absenkung der Zuschüsse an Schulen in freier Trägerschaft keine Maßnahme in diesem Sinne, weil sie tendenziell die Gründung oder den Bestand einzelner Schulen in freier Trägerschaft verhindert oder gefährdet. Die schulpflichtigen Kinder im Land besuchen eine Schule und begründen damit Kosten. Ob sie eine Schule in freier oder in öffentlicher Trägerschaft besuchen, ändert nichts daran, dass der Schulplatz mit Kosten verbunden ist. Dabei ist allerdings ein Schüler an einer freien Schule für das Land mit weniger Kosten verbunden, da hier immer ein Anteil der Kosten vom freien Schulträger und über das Schulgeld getragen wird.

### Kostenvergleich

Insbesondere muss auch in diesen Kostenvergleich einbezogen werden, dass Lehrer an Schulen in öffentlicher Trägerschaft beamtet sind und erhebliche Versorgungslasten verursachen, die bei an freien Schulen angestellten Lehrern nicht anfallen. Auch sind bei diesen Überlegungen die Lasten der Kommunalhaushalte nicht berücksichtigt. Insofern ist eigentlich eine Erhöhung des Anteiles freier Schulen angesagt, wenn der Haushalt entlastet werden soll.

### Begünstigung für Ersatzschulen

Im Absatz „Lösung“ heißt es *„Mit der vorgesehenen Neuregelung des Brandenburger Schulgesetzes wird eine Begünstigung für Ersatzschulen beseitigt, die sich daraus ergibt, dass Zuschüsse für Ersatzschulen bisher in enger Anlehnung an die tatsächlichen Personalkosten an den Schulen in öffentlicher Trägerschaft bemessen werden, obwohl die Schulen in öffentlicher Trägerschaft kostensteigernde Faktoren bei den Personalkosten haben, die so bei den Ersatzschulen nicht auftreten.“* [Einleitung S. 1, Abs. 5].



Dazu ist festzustellen, dass die „Begünstigung für Ersatzschulen“ eine Fiktion ist. Es gibt keine Grundlage für diese Bewertung, weil dazu keine Zahlen ermittelt wurden. Die AGFS regte im Ministerium an, Schüler-Lehrer-Relationen nach Landkreis zu ermitteln.<sup>2</sup>

### Tatsächliche Personalkosten

Die Zuschüsse für Ersatzschulen werden bisher in enger Anlehnung an den *vergleichbaren*, nicht an den *tatsächlichen* Personalkosten der Schulen in öffentlicher Trägerschaft bemessen. Würden sie an den tatsächlichen Personalkosten bemessen, dann erhielten die Schulen in freier Trägerschaft ja auch Prozentsätze der Beamtenbesoldung und –versorgung und Beihilfen. Auch wenn ein beamtenähnlicher Status der Lehrer an freien Schulen in Brandenburg nicht vorgesehen ist (wie z. B. in Nordrhein-Westfalen), so könnte der Träger ja diesen Zuschuss durchaus für eine Zusatzversorgung seiner Lehrer verwenden. Aber solche Zuschüsse sind nicht vorhanden, denn die Bezuschussung ist streng genommen nicht einmal an den *vergleichbaren* Personalkosten der Schulen in öffentlicher Trägerschaft bemessen. Die besteht eigentlich aus einer Mischung aus TVÜ und TVL, wobei bisher der TVÜ sowie die Unfallversicherungskosten außen vor gelassen wurden.

### Kostensteigernde Faktoren

Welche *„kostensteigernde Faktoren bei den Personalkosten“* die Schulen in öffentlicher Trägerschaft hätten, die es bei den freien Schulen nicht gäbe, ist nicht ersichtlich. Die Größe der Klassen kann nicht gemeint sein, denn freie und staatliche Schulen haben gleichermaßen auch Klassen mit weniger als der Richtzahl entsprechenden Schülerzahlen. Brandenburg ist *überall* ein Flächenland, es gibt keine Metropolen. Selbst die Bevölkerung von Potsdam lebt zu einem Drittel in Dörfern, wie z. B. Potsdam-Fahrland, Potsdam-Groß Glienicke oder in Werder-Töplitz, auch wenn diese dann formell Stadteile sind. Und das betrifft natürlich alle Schulen, in welcher Trägerschaft auch immer, gleichermaßen. Schulen in freier Trägerschaft sind auch über das ganze Land verteilt, einschließlich der peripheren Regionen.

### Bildungsqualität

*„Durch diese Neuregelung werden strukturell Ausgaben gesenkt ohne die Bildungsqualität zu beeinträchtigen“* heißt es im Schlusssatz der „Lösung“ [Einleitung S. 1, Abs. 5, letzter Satz]. Bei der Rechtsfolgenabschätzung für das Haushaltsstrukturgesetz hatte die Landesregierung 2005 noch eingeräumt, *„Standardeinschränkungen sind durch die geringeren Zuschüsse für die Schule in freier Trägerschaft nicht auszuschließen“*<sup>3</sup>, wenn – so der Plan – die Zuschüsse um drei Prozent gekürzt würden. Diese Haltung war richtig. Die neue Einschätzung ist überhaupt nicht nachvollziehbar.

---

<sup>2</sup> Der zuständige Leiter der Abteilung I des Ministeriums schrieb dazu am 9. August 2011 an die AGFS: „Auf die regionalisierte Aggregation von Zahlen zur Schüler/Lehrer Relation bei freien und staatlichen Schulen haben wir aus den Gründen, die ich Ihnen bereits telefonisch näher erläutert habe (wegen der Vielzahl nicht kalkuabler Einzelfaktoren fehlende strukturelle Vergleichbarkeit), bisher verzichtet und wollen dies - so auch abgestimmt mit Herrn Staatssekretär Jungkamp - auch weiter so halten. Ich kann Ihnen deshalb leider dazu keine Informationen liefern.“

<sup>3</sup> Siehe den Gesetzentwurf der Landesregierung „Gesetz zur Beseitigung des strukturellen Ungleichgewichts im Haushalt (Haushaltsstrukturgesetz 2005 – HStrG 2005);

[www.parladok.brandenburg.de/parladoku/w4/drs/ab\\_0600/621.pdf](http://www.parladok.brandenburg.de/parladoku/w4/drs/ab_0600/621.pdf), geladen am 8.8.2011



## Zweckmäßigkeit

Der Entwurf behauptet, *"Das Gesetz ist zweckmäßig, weil die besondere Verantwortung des Staates für die Gewährleistung eines möglichst wohnungsnahen und alle Bildungsgänge umfassenden Schulangebotes bei der finanziell Ausstattung wirkungsgerecht berücksichtigt wird und gleichzeitig jährliche Ausgabensenken erreicht werden."* [Einleitung S. 2, Abs. 2]<sup>4</sup>. Dieser Zweck ist inhaltlich absolut richtig, aber er wird auch ohne das Gesetz erreicht. Ein umfassendes Bildungsangebot durch Einschränkungen im freien Schulwesen erreichen zu wollen, ist nicht nur absurd, es verkennt auch den Auftrag und zugleich die Chancen des Artikels 7 des Grundgesetzes. Dort heißt es ja nicht nur in Absatz 4, dass die Errichtung von freien Schulen zu gewährleisten ist. Es heißt zualterererst – ins Absatz 1 -, dass das gesamte Schulwesen unter der Aufsicht des Staates steht. Also auch die Schulen in freier Trägerschaft. Diese bedürfen – nach Absatz 4 - als Ersatz für öffentliche Schulen der Genehmigung des Staates und unterstehen den Landesgesetzen. Damit hat das Land absoluten Einfluss darauf, dass freie Schulen gleichwertig mit staatlichen sind, und beide zusammen das Bildungsangebot ausmachen. Er muss also nicht dort Schulen errichten, wo es bereits freie gibt.

Beispiele für solche Kooperationen sind z. B. das vom Landkreis unterstützte, aber frei getragene Gymnasium in Dierdorf, RP, und die von den Kommunen unterstützten, aber frei getragenen Schulen in Versmold, NW (Realschule) und Berchtesgaden, BY (Schule für Kranke). Die drei Beispiele sind zudem Teil der örtlichen Schulentwicklungsplanung.

## Flächendeckendes Bildungsangebot

Wenn das Land ein umfassendes Bildungsangebot aus frei und öffentlich getragenen Schulen sichert, erfüllt es gleich mehrere Aufträge aus dem Grundgesetz: die Freizügigkeit aus Artikel 2 (wegen derer das Schulangebot umfassend sein muss), das Elternrecht aus Artikel 6 (die eine Schule auswählen können) und das Recht auf Errichtung freier Schulen aus Artikel 7. Es ist ein Irrtum anzunehmen, dass das Bildungsangebot nur dann dem Verfassungsauftrag entspricht, wenn Angebote in staatlicher Trägerschaft flächendeckend vorhanden sind. Genau genommen sind sie das ja auch bis auf wenige Ausnahmen alle nicht: das Land Brandenburg ist ja nicht Träger der Schulen, sondern die Kommunen oder Kreise. Das Land stellt also das Bildungsangebot sicher, es bietet nicht selbst an.

Das Angebot freier Schulen erhöht indes die Attraktivität im ländlichen Raum des Landes Brandenburg. Freie Schulen tragen so dazu bei, dass Standorte für Familien attraktiv bleiben oder werden und Arbeitsplätze in solchen Regionen erhalten werden können, weil die Menschen nicht wegen eines mangelhaften Bildungsangebotes wegziehen müssen.

Auf diesem Hintergrund gibt es übrigens andernorts Kommunen, die den Schulen in freier Trägerschaft über den Landeszuschuss hinaus Zuschüsse zahlen, um ein freies Schulangebot mit wenig oder ohne Schulgeld zu ermöglichen, weil eigene, kommunale Angebote erheblich teurer wären. Natürlich sind in diesen Fällen auch die Schulen in freier Trägerschaft Teil der kommunalen oder regionalen Schulentwicklungsplanung.

---

<sup>4</sup> Sprachliche Fehler sind der korrekten Zitierung geschuldet.





### *Besonderes öffentliches Interesse*

Das Brandenburger Schulgesetz sieht die Möglichkeit vor, bei „*besonderem öffentlichem Interesse*“ auf eine Wartefrist für Zuschüsse zu verzichten. Von dieser Regelung ist in der Vergangenheit spärlich Gebrauch gemacht worden. Diese Möglichkeit soll nach dem Referentenentwurf ersatzlos gestrichen werden.

Es ist nicht nachvollziehbar, dass sich das Land Brandenburg auf diese Option verzichtet, weil freie Träger adäquate Bildungsangebote bei insgesamt weniger Kosten für die öffentlichen Haushalte bereitstellen. Es ist unter Umständen sogar noch günstiger, auf die Wartefrist bei einem freien Träger zu verzichten, als ein Angebot in staatlicher Trägerschaft neu zu schaffen. Voraussetzung ist auch hier, die Schulen in freier Trägerschaft in die kommunale oder regionale Schulentwicklungsplanung einzubeziehen.

Weiterhin führt die Streichung dieser „kann“-Bestimmung zu keiner Auswirkung auf den Haushalt. Deswegen ist dieses Ansinnen in einem Haushaltbegleitgesetz fehl am Platz.

### *Ein Beispiel aus der Prignitz*

So hätte es auch in Neuruppin sein können. Hier bietet ein freier Träger (AGUS) eine gut angenommene Erzieherausbildung an. Der Landkreis Ostprignitz-Ruppin bietet in direkter Nachbarschaft nun plötzlich die gleiche Erzieherausbildung an der Fachschule für Sozialwesen an. Der Beschluss wurde ohne weitere Vorabinformation des freien Trägers am 30. Juni 2011 gefasst. Ab 15. August 2011 ist in diesem "Wettbewerb" beim freien Träger bereits ein massiver Verlust von abgeworbenen Schülern zu verzeichnen, die nun dieselbe Ausbildung schulgeldfrei angeboten bekommen. Die Schüler werden sich freuen, aber der Landkreis hat jetzt einen Bildungsgang mehr zu finanzieren und der freie Träger wird nicht begünstigt, sondern gefährdet. Eine Schulnetzplanung ist hier nicht zu erkennen. Man hätte mit weit weniger Aufwand seitens des Kreises ein schulgeldfreies Angebot beim freien Träger sichern können. Zum Nutzen beider Partner: der Landkreis erhält sich ein gut etabliertes Schulangebot und muss für die schulgeldfreie Vorhaltung des Bildungsangebotes insgesamt weniger aufwenden, als wenn er das gleiche Angebot selber vorhalten würde. Insbesondere könnte der Landkreis durch Vermietung von Schulungsräumen Einnahmen generieren und so eigene Kosten wieder reduzieren. Der gesamte Sachkostenaufwand für den öffentlichen Schulträger ist insgesamt deutlich niedriger als der Eigenbetrieb der Fachschule. Die Kosten wären durch vertragliche Vereinbarung für beide Seiten kalkulierbar.

Dieses Modell setzt aber ein anderes Denken bezüglich der Aufgabe des Landes bei der Sicherung eines „umfassenden Bildungsangebotes“ voraus.

### *Subsidiaritätsprinzip*

Sämtliche Berufsförderschulen in Brandenburg<sup>5</sup> und im Saarland sind in freier Trägerschaft. In Niedersachsen sind nahezu alle Förderschulen in freier Trägerschaft. Und es besteht keinerlei

---

<sup>5</sup> Sonderpädagogische Berufsschulen



Notwendigkeit, das zu ändern: die Länder müssen hier keine anderen Angebote machen, weil es bereits Angebote gibt. Schulen in freier Trägerschaft in die Schulentwicklungsplanung einzubeziehen ist möglich. Dass die unter der Aufsicht des Staates stehenden Schulen in freier Trägerschaft als Ersatz Bestandteil des öffentlichen Schulwesens sind, ist nicht nur die Idee des Grundgesetzes, sondern in anderen Ländern absolut der Normalfall.

### Ausgabensenkung

Durch das Gesetz werden keine *"jährliche Ausgabensenkungen erreicht"* [Einleitung S. 2, Abs. 2]. Jeden Schüler gibt es nur einmal. Wenn die Zahl der freien Schulen geringer wird – das ist die unausweichliche Folge der Senkung der Bezuschussung und anscheinend auch Teil der Absichten dieses Gesetzes – wird dies für das Land sogar zu Mehrkosten führen. Bestehende Klassen an staatlichen Schulen können auf den ersten Blick Schüler ohne Kostensteigerung aufnehmen, weil keine neuen Klassen gegründet werden müssen. Muss jedoch eine Klasse wegen der Aufnahme von Schülern aus freien Schulen geteilt oder neu eingerichtet, fallen erhebliche Kosten an. Statistisch gesehen ist jeder einzelne Schüler, der einen solchen Wechsel vollzieht, um einiges teurer, wenn er nicht an einer freien Schule bleibt. Letztlich werden die Ausgaben der öffentlichen Hand steigen, weil die Eigenanteile der freien Träger entfallen und vom Land aufgebracht werden müssen. Kommunen in anderen Bundesländern wissen das und gehen deshalb immer wieder auf freie Träger zu, damit diese – zur Entlastung des öffentlichen Haushaltes – Schulangebote machen.

### Auswirkungen auf Bürger, Wirtschaft und Verwaltung – und das Sozialwesen

*"Mittelfristig wird die vom Bürger mittelbar zu tragende Zinsbelastung durch die Ausgabensenkung vermindert. Die Wirtschaft erhält verstärkte Planungssicherheit hinsichtlich der Schulausbildung der nachwachsenden Fachkräfte. Der Verwaltungsaufwand bei der Gewährung von Zuschüssen für Ersatzschulen wird erheblich gemindert."* [Einleitung S. 2, Abs. 3]. Keiner dieser Sätze ist richtig.

Die Belastung der Bürger steigt, wie gerade erläutert.

Die Wirtschaft braucht keine Planungssicherheit aus dem staatlichen Schulwesen. Sie braucht Fachkräfte. Und die wird sie sich dort holen, wo sie ausgebildet werden: bei Schulen, die adäquate Schul- und Berufsbildung vermitteln. Inwiefern das ein Monopol staatlicher Schule sein soll, ist nicht ersichtlich. Zudem gibt es nicht nur die Wirtschaft, es gibt auch das Sozialwesen. Wir alle sind auf zunehmend mehr Arbeitskräfte im Sozialwesen angewiesen. Und Schulen, die solche Absolventen haben, sind einerseits mit hoher Qualifizierung der Absolventen Schulen in freier Trägerschaft und andererseits sind eben diese Schulen besonders hart von den Folgen des Gesetzes betroffen.<sup>6</sup>

### Verwaltungsaufwand

Der Verwaltungsaufwand, der durch die Gewährung von Zuschüssen für Ersatzschulen anfällt, wird keineswegs gemindert. Der Referentenentwurf sieht unter anderem vor, Zuschüsse an die Berufs-

---

<sup>6</sup> So sollen Zuschüsse z.B. für Schulen mit dem Aufbaulehrgang „Sonderpädagoge“ um 37% gekürzt werden.





schulen neu nach den einzelnen Berufen zu gliedern [Gesetzentwurf Seite 3, § 124a (1)]. Dafür mögen sachliche Gründe sprechen. Es gibt aber allein 345 Ausbildungsberufe, die für die Berufsschule im dualen System relevant sind, fachschulische Berufe sind damit noch nicht erfasst. Und mit einmaligem Erfassen ist es auch nicht getan: Nach Darstellung des Bundesinstitutes für Berufsbildung gab es allein in den letzten 15 Jahren 312 neue oder modernisierte Berufe<sup>7</sup>. Der Verwaltungsaufwand, die Zuschüsse für Schulen in freier Trägerschaft nach Berufen gegliedert zu bemessen, wäre immens.

### Fazit zur Einleitung des Referentenentwurfs

Bei aller Kritik am bestehenden Zuschusssystem lässt es sich doch kurz beschreiben: Der Zuschuss wird in einem Prozentsatz vergleichbarer Personalkosten gewährt. Diese Regelung ist transparent, rechtlich durch die Instanzen gegangen und sichert die Existenz eines freien Schulwesens als Teil des Schulwesens im Land Brandenburg. Der Referentenentwurf skizziert ein neues Bezuschussungsverfahren, das von solcher Transparenz und Bedeutung weit entfernt wäre.

### Zum Gesetzentwurf

#### Schulformänderung

Eine der wichtigsten Einsparquellen ist die Wartefrist. Neu gegründete Schulen erhalten die Zuschüsse erst nach drei Jahren Wartefrist (ausnahmsweise sind zwei Jahre denkbar). Neu ist im Entwurf jedoch, dass diese Regelung nicht mehr für Schulformänderungen gilt [Gesetzentwurf S. 2, § 124 (2)]. Natürlich muss der Vollständigkeit halber auch auf diese Verbesserung hingewiesen werden.

#### Formeln statt Prozentsatz

In der neuen Fassung ist von einem „*öffentlichen Finanzierungszuschuss zum Betrieb der Schule (Betriebskostenzuschuss)*“ die Rede. „*Der Betriebskostenzuschuss wird für die durch den Betrieb der Schule anfallenden Personalkosten und Sachkosten gewährt.*“ [Gesetzentwurf Seite 2, § 124 (1)]. Die Höhe des Zuschusses wird in den § 124a ausgegliedert. Dort finden sich nun zwei Formeln, die mehr Unklarheit schaffen, als es auf den ersten Blick scheint. Ohne die Erläuterungen, die dem Entwurf noch beigelegt sind, aber dem Gesetz dann sicher nicht mehr, sind diese Formeln nicht nachzuvollziehen.

„Z“ bezeichnet einen zu ermittelnden „*Schülerausgabensatz je Schulform und Jahr*“ [Gesetzentwurf Seite 2, § 124a (2)]. Es wird nicht festgelegt, wann und auf welcher Grundlage dieser Schülerkostensatz ermittelt wird, es ist aber davon auszugehen, dass dies jährlich für alle Schulformen bzw. die Schulstufen, die Bildungsgänge, die Berufe und die Fachrichtungen je eigens geschehen soll [Gesetzentwurf S. 2, § 124a (1)], auch wenn dies alles andere als eine Vereinfachung wäre, wie sie in der Rechtsfolgenabschätzung beschrieben ist [Einleitung S. 2, Abs.3].

<sup>7</sup> [www.bibb.de/dokumente/pdf/100802\\_2010\\_NMA.pdf](http://www.bibb.de/dokumente/pdf/100802_2010_NMA.pdf), geladen am 4. August 2011



## Berechnung des Schülerkostensatzes

„Z“ setzt sich als Produkt von vier Faktoren zusammen, von denen zunächst nur drei erläutert werden: „P“, „a“ und „b“.

„P“ sind die *Personaldurchschnittskosten je Lehrkraft und Schulform einschließlich eines Zuschlags für das sonstige Personal*. Dabei sollen anscheinend die Personaldurchschnittskosten regelmäßig errechnet werden, während der Zuschlag für das „Sonstige Personal“ *„nach vertieften Auswertungen von Daten des Statistischen Bundesamtes weitgehend einheitlich über alle Schulformen und Flächenländer“* ist und deswegen mit 8 % berücksichtigt wird [Begründung S. 9, Abs. 2]. Hier wird also eigentlich nicht „P“ sondern „P + 8 %“ gerechnet, wobei „P“ aus dem Land Brandenburg stammt, während die 8 % aus *„allen Flächenländern“* hergeleitet wird.

Für „a“, das ist der Zuschlag für die Sachkosten, wird anscheinend das aus einer Statistik erhobene Verhältnis von 80:20 von Personal- zu Sachkosten an Schulen in öffentlicher Trägerschaft zugrunde gelegt. Diese Deutung würde einen Zuschlag von 25 % erklären, aber weder das Gesetz noch die Begründung sind hier klar.

In jedem Fall bleibt der „Zuschussfaktor“ als weitere Größe „b“, mit der der Zuschuss gemindert wird (außer bei einer einzigen Form von Förderschule). Warum diese Minderung erfolgt, wird nicht deutlich.

## Personaldurchschnittskosten

*„Die Personaldurchschnittskosten [...] entsprechen den Arbeitgeberkosten für tarifbeschäftigte Lehrkräfte an den Schulen in öffentlicher Trägerschaft“* [Gesetzentwurf S. 3, § 124a (3)]. Warum hier nicht die tatsächlichen Personalkosten für Beamte, sondern die weit geringeren der tarifbeschäftigten Lehrer angesetzt werden, wird nicht deutlich. Zwar können freie Träger keine Beamtenverhältnisse begründen (was aber ermöglicht werden könnte, wie in Nordrhein-Westfalen). Den dadurch vorhandenen Attraktivitätsnachteil könnten Sie aber durch Zusatzversorgung durchaus kompensieren, wenn ihnen die Kosten dafür bezuschusst würden. Allerdings werden hier nicht nur statt der Besoldungsgruppen die Entgeltgruppen zugrunde gelegt, es wird zudem das Eingangssamt in der Stufe 4 angesetzt. Dass Lehrer nach 30 Dienstjahren im staatlichen Schulwesen noch dasselbe verdienen wie nach einigen Jahren in ihrer beruflichen Laufbahn, wäre undenkbar, den freien Schulträgern wird es über die so gestaltete Bezuschussung jedoch zugemutet.

## Berechnung der Schüler-Lehrer-Relation

Die Formel zur Berechnung der Schüler-Lehrer-Relation ist eine Tautologie. Wenn man davon ausgeht, dass gleiche Buchstaben auch für Gleiches stehen, dann lässt sich die Gleichung durch Kürzen von „K“ und „U“ auf der rechten Seite zunächst auf die Form  $L/S = L/S$  bringen. Weiteres Kürzen führt dann zu der Erkenntnis  $1 = 1$ . Da es sich ja um einen Entwurf und noch nicht um das Gesetz handelt, empfiehlt sich Prosa: „Für einen Schüler gilt in Abhängigkeit von der Klassenstufe und der Schulform eine Stundenzahl pro Unterrichtswoche. Für einen Lehrer gilt eine Unterrichtsver-



pflichtung in Abhängigkeit von der Schulform. Setzt man beide ins Verhältnis, so ergibt sich für die jeweilige Schulform und Klassenstufe eine Lehrer-Schüler-Relation.“ Und wenn es eine Formel sein muss, dann würde diese richtig heißen:

$$\frac{L}{S} = \frac{UBS_{K+SF}}{UVL_{SF} \cdot RW_{SF}}$$

Mit UBS = Unterrichtsbedarf der Schüler (abhängig von Klasse und Schulform), UVL = Unterrichtsverpflichtung Lehrer (abhängig von Schulform) und RW Richtwert für die Anzahl der Schüler pro Klasse (abhängig von der Schulform).

Der weitere Text [Gesetzentwurf S. 4, § 124a (4)] zeigt allerdings auch deutlich, dass die Schüler-Lehrer-Relation nicht wirklich ermittelt, sondern eigentlich festgelegt wird. Alle in der Formel aufgeführten Größen unterliegen der Festlegung durch Kontingent- oder Wochenstundentafel und der Arbeitszeitverordnung. Als einzige Größe, die wirklich durch das Gesetz und nicht durch die Behörden gestaltet wird, ist die Kürzung der ermittelten Zahl um 6 % vorgesehen, der „Zuschussfaktor“. Der entstammt anscheinend der derzeit gültigen Ersatzschulfinanzierung, die ja auf 94 % der Personalkosten angelegt ist. Warum aber – wenn doch ein Paradigmenwechsel in der Berechnung vorgenommen wird – ausgerechnet dieser Faktor zu Lasten der Schulen in freier Trägerschaft übernommen wird, bleibt unklar und scheint willkürlich.

### Richtwert für die Klassenfrequenz

Auch der „Richtwert für die Klassenfrequenz“ ist eine reine Festlegung, die keinen Bezug zur Realität des staatlichen Schulwesens hat. Realistisch wäre hier ein Bezug zum tatsächlichen Teilungswert, also der Schülerzahl, bei deren Erreichen eine Klasse geteilt wird. Dabei dürfen aber die Klassen an freien Schulen nicht so behandelt werden, als seien sie alle bis zum Maximum gefüllt (sonst sinkt der Zuschuss), während staatliche Schulen, die als Vergleich herangezogen werden, in normalverteilte Häufigkeit kleinste (weil die Zusammenlegung um einen Schüler zu groß wäre) und größte (weil gerade noch keine Teilung erfolgt) Klassen hat. Dabei werden beide Extreme – weil es ja über das Land eine Normalverteilung gibt - seltener auftreten als das Mittel, das die Grundlage einer Berechnung von Soll-Kosten sein müsste. Der Unterschied zwischen Mittel und Maximum bzw. zwischen dem Mittel und dem unbedeutenden „Richtwert“, ist eine zusätzliche Kürzung der Zuschüsse für die freien Träger.

### Förderschüler

Der mindernde Effekt über die Klassenfrequenz gilt für alle Schulen und Schüler. Die Minderung um 6 % hingegen nicht für Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf im Förderschwerpunkt „geistige Entwicklung“. Für diese wird der Zuschussfaktor auf 1,0 festgelegt [Gesetzentwurf S. 4, § 124a (6)]. Das heißt, in diesem Fall wird auf eine zusätzliche Kürzung verzichtet (wobei die Kürzung von bisher 1,15 auf 1,00 ja schon Teil dieser neuen Formel ist). Die Förderung aller anderen Behinderungen kann also nicht mit dem nicht abgeminderten Zuschuss finanziert werden. Die Förderung körper- oder sinnesbehinderter Schüler ist nur über „sonstiges pädagogisches Personal“ im Sinne des weiteren Gesetzestextes möglich [Gesetzentwurf S. 4, § 124a (7)]. Aber: „Für dieses Personal ist die Entgeltgruppe 9 maßgeblich“. Warum nun ein Sonderpädagoge (ein Lehrer mit Zu-



satzqualifikation im Förderschulbereich) nur mit der Entgeltgruppe 9 berücksichtigt wird, wenn er z. B. in einer inklusiven Schule blinde Schüler an einem Gymnasium in Braille-Schrift unterrichtet, damit diese die Prüfungsaufgaben im Abitur lesen können, ist absolut nicht nachzuvollziehen. Erschwerend kommt hinzu, dass diese Zuschüsse auch noch einem weiteren Vorbehalt unterliegen: der Text sagt, sie „können“ gewährt werden.

### *Ermächtigung des Ministeriums*

Der weitere Text sieht vor, dass das Ministerium ermächtigt wird, die Zahl der zu berücksichtigenden Schüler, die Arbeitgeberkosten, die Unterrichtswochenstunden und die Zahl der Lehrerstellen zu „ermitteln“ [Gesetzentwurf S. 4, §124a (8)]. Dass dies nicht eine Berechnung, sondern eine Festlegung bedeutet, verschleiert das Wort „ermitteln“. Aber bei anderen Größen ist die Ermächtigung dann auch expliziter: Die Festlegung der Entwicklungsstufe bei der Entgeltgruppe der Lehrer, die Zuschläge für das sonstige Personal (Sekretariat, Hausmeisterei etc.) und der Zuschuss für besondere schulische Angebote und das sonstige pädagogische Personal (siehe „Förderschüler“) wird ganz in die Hände des Ministeriums gelegt. Damit sind alle entscheidenden Größen der Finanzierung freier Schulen aus der Hand des Gesetzgebers genommen und in die Macht des Ministeriums gelegt. Es ist quasi ermächtigt, über die Existenz der Schulen in freier Trägerschaft durch Gestaltung der Berechnungsparameter zu entscheiden.

### *Übergangsregelungen*

Die Übergangsfrist zur Einführung der neuen Finanzierungsgrundlagen soll bis 2014 gehen. Dabei sind innerhalb der Übergangsfrist zusätzliche Zuschüsse vorgesehen. [Gesetzentwurf S. 5, § 140 (1) und (2)]. Insgesamt ist dieser Übergang aus arbeitsrechtlicher Sicht viel zu kurz. Da die Träger kein Recht auf „betrieblich bedingte Kündigung wegen gekürzter“ Zuschüsse haben, bleiben sie an langfristige Verträge gegenüber dem Personal, aber auch im Sach- und Gebäudebereich gebunden.

### *Fazit zum Referentenentwurf*

Diese Anmerkungen zeigen, dass der Referentenentwurf keineswegs geeignet ist, dauerhaft zu einer Entlastung des Haushaltes zu führen. Weiterhin ist er alles andere als transparent und würde das Ministerium ermächtigen, ganz wesentliche Festlegungen selber zu treffen, die bisher das Gesetz regelt. Auch mit Nachbesserungen ist dieser Entwurf nicht geeignet, von der Landesregierung verabschiedet zu werden.

