

Unterrichtung

Hannover, den 23.05.2019

Die Präsidentin des Niedersächsischen Landtages
- Landtagsverwaltung -

Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2015

Zur Kasse bitte: Überhöhte Sachkostenanteile bei Finanzhilfen für Schulen in freier Trägerschaft

Beschluss des Landtages vom 27.02.2018 (Nr. 28 der Anlage zu Drs. 18/436)
Antwort der Landesregierung vom 08.06.2018 - Drs. 18/1188
Beschluss des Landtages vom 24.10.2018 (II Nr. 5 e der Anlage zu 18/1950 - nachfolgend abgedruckt)

Der Ausschuss für Haushalt und Finanzen nimmt zur Kenntnis, dass die Landesregierung und der Landesrechnungshof in der Frage der Berechnungsgrundlagen der Sachkostenanteile in der Finanzhilfe für Schulen in freier Trägerschaft unterschiedliche Positionen vertreten.

Er betrachtet die Antwort der Landesregierung vom 08.06.2018 als Zwischenergebnis und begrüßt, dass das Kultusministerium eine Neuberechnung der Finanzhilfe erarbeitet. Er erwartet, über die neuen Berechnungsparameter für die Finanzhilfe unterrichtet zu werden.

Über das Veranlasste ist dem Landtag bis zum 30.06.2019 zu berichten.

Antwort der Landesregierung vom 23.05.2019

Im Folgenden wird bezüglich der bislang (Stand April 2019) entwickelten Berechnungsparameter und der hergeleiteten Ausgangswerte unterrichtet. Ergänzend wird darauf hingewiesen, dass die Landesregierung am 05.04.2019 unter TOP 2 eine Unterrichtung des Kultusausschusses (KultA) zum derzeitigen Sachstand der Neuregelung der Finanzhilfe der Schulen in freier Trägerschaft vorgenommen hat.

Das Verfahren zur Berechnung der Ausgangswerte und zur Berechnung der Finanzhilfe gestaltet sich derzeit wie folgt:

I. Referenzschulenmodell

Das zurzeit geltende Finanzhilfesystem, das sogenannte Referenzschulenmodell, wurde im Jahr 2007 schulgesetzlich eingeführt (vgl. § 150 Niedersächsisches Schulgesetz (NSchG)). Dieses System hat seither nur begrenzt Anpassungen erfahren: So wurden die Stundensätze in den vergangenen elf Jahren gemäß § 150 Abs. 3 NSchG an die Entwicklung des Besoldungsrechts angepasst und fortgeschrieben. Veränderungen im öffentlichen Schulwesen wurden durch Änderungen im NSchG nachvollzogen (z. B. bei der Einführung der Schulform Oberschule sowie bei der Einführung der inklusiven Beschulung). Ferner wurde regelmäßig auch die Finanzhilfeverordnung an die Erkenntnisse aus der Schulstatistik angepasst (u. a. bei der Anzahl der Schülerstunden des Lehrpersonals und des Zusatzpersonals).

Da sich das Referenzschulenmodell in seinen Grundzügen bewährt hat, wird in einem ersten Schritt überprüft, ob und inwieweit (d. h. gegebenenfalls nur für einzelne Schulformen) für die in den vergangenen Jahren eingetretenen Veränderungen eine Neujustierung auf Grundlage des bisherigen Systems erforderlich und möglich ist. In einem zweiten Schritt wird zu prüfen sein, ob und inwieweit ergänzende Maßnahmen angezeigt sind.

Dafür ist es erforderlich, einen Abgleich aktuell ermittelter bzw. noch zu ermittelnder Werte mit den fortgeschriebenen Werten vorzunehmen und danach festzustellen, ob die in den vergangenen Jahren vorgenommene Fortschreibung mit der tatsächlichen Entwicklung in Einklang steht.

II. Bildung der Referenzschulen nach heutiger Rechtslage und mit aktuellen Werten

1. Bestimmung der Werte der Referenzschulen

In einem ersten Schritt wurden die maßgeblichen Werte für die Referenzschulen, d. h. für eine „durchschnittliche Schule je Schulform“, neu bestimmt. Dafür wurden aus allen öffentlichen allgemein bildenden Schulen für jede Schulform - bei Förderschulen für jede Förderschulart - diejenigen ausgewählt, die nur eine Gliederung, bei Gymnasien die Gliederungen Sekundarbereich I und Sekundarbereich II, führen. Neu aufgenommen wurden als Referenzschulen die Schulform Oberschule, die erst nach der Finanzhilfereform von 2007 eingeführt wurde, zwischenzeitlich voll ausgebaut ist und zunehmend auch als Ersatzschule geführt wird, sowie die Schulform Gesamtschule (als IGS und KGS und ebenfalls in den Gliederungen Sekundarbereich I und Sekundarbereich II), für die seinerzeit ein Regelungsbedürfnis (wg. geringer Anzahl, Errichtungsverbot) nicht gesehen wurde.

Aus den Daten zur Erhebung der Unterrichtsversorgung für diese Schulen wurden getrennt nach Schulform und Schulart die Summen

- a) der Schülerinnen und Schüler und
- b) der (nach derzeitigen Vorgaben) erteilten Unterrichtsstunden sowie der (nach nunmehr geltendem Recht) zu berücksichtigenden gewährten Anrechnungs- und Ermäßigungsstunden für Leitungsaufgaben, Vertretung, Koordinierung, Aufgaben im Rahmen der Eigenverantwortlichen Schule, besondere Belastungen, Aus- und Fortbildung sowie Sportförderunterricht und die Stunden von Vertretungslehrkräften sowie bei Förderschulen zusätzlich die Arbeitsstunden des Zusatzpersonals (pädagogische Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter)

ermittelt und aus den Summen dieser Werte der Mittelwert je Schulform und Schulart gebildet.

Diese Mittelwerte für Schülerzahlen und Stunden bilden die maßgeblichen Werte der Referenzschule je Schulform oder Förderschulart.

Bezüglich der Schülerzahlen ist festzustellen, dass durch zurückliegende Schulstrukturmaßnahmen, insbesondere durch die Errichtung von Oberschulen und Integrierten Gesamtschulen als ersetzende Schulform, an den Schulformen Hauptschule, Realschule und Gymnasium Veränderungen eingetreten sind. Bezüglich der erteilten Unterrichtsstunden hat es an allen Schulformen Veränderungen gegeben, insbesondere aber eine kräftige Zunahme an den Grundschulen, was sich auf die dafür anzusetzenden Vollzeiteinheiten auswirkt.

2. Stundensatzermittlung

- a) Personalausgaben für das Unterrichts- und gegebenenfalls Zusatzpersonal (je Referenzschule)

Die sich für die jeweilige Referenzschule ergebenden Stunden wurden unter Verwendung der entsprechenden Regelstundenzahl der Lehrkräfte in Vollzeitstellen umgerechnet. Dabei wurden nunmehr die für die Schulformen Oberschule und Gesamtschule geltenden Regelstundenzahlen in die Berechnung mit aufgenommen.

In Abhängigkeit vom o. a. Mittelwert der Schülerinnen und Schüler wurde dabei entsprechend den Vorgaben für öffentliche Schulen neben der Anzahl der Lehrkräfte im Eingangsamt auch die Zahl der für herausgehobene Funktionen vorgesehenen Ämter differenzierter einbezogen, um den tatsächlichen Verhältnissen möglichst nahe zu kommen. Bei der Ämterstruktur und beim sogenannten Stellenkegel hat es seit 2007 an einigen Schulformen Veränderungen gegeben, die sich bei den Berechnungen der Personalausgaben je Referenzschule niederschlagen. An den Schulformen Realschule und Oberschule wurde eine Durchmischung bei den Ämtern der Besoldungsgruppen A 12 und A 13 NBesO durch einen Abgleich mit den Verhältnissen an realen Schulen berücksichtigt. An den Schulformen Gymnasium und Gesamtschule wurden die Beförderungsämter A 14 NBesO sowie die Funktionsstellen A 15 NBesO ebenfalls nach einem Abgleich mit den Verhältnissen an realen Schulen eingestellt.

Die sich hiernach ergebende jeweilige Zahl der Stellen (Lehrkräfte im Eingangsamt, Lehrkräfte auf Beförderungs- und Funktionsstellen) wurde mit den für das Haushaltsaufstellungsverfahren des Landes maßgeblichen Durchschnittssätzen für die Besoldung entsprechender Bediensteter an öf-

fentlichen Schulen multipliziert. Da bei Lehrkräften bestimmte Ämter mit Zulagen in den Durchschnittssätzen nicht ausgewiesen werden (A 12 + Z und A 14 + Z), wurden deren Sätze nunmehr händisch ermittelt und in die Berechnungen einbezogen.

b) Personalausgaben für anderes als Unterrichts- und Zusatzpersonal (je Referenzschule)

Um die sogenannten Gemeinkosten zu ermitteln, werden aus dem Einzelplan 07 (Kultusministerium), Hauptgruppe 4, die berücksichtigungsfähigen Personalausgaben aus den Ist-Ergebnissen des Landeshaushalts „aus den anderen als den Schulkapiteln“ zusammengefasst. Die Titellisten müssen - unter Beachtung gegenwärtiger Leistungen im Schulbereich - sodann auf die zur Sache gehörigen berücksichtigungsfähigen Ausgaben durchgesehen werden, diese müssen zusammengestellt und von der Unterarbeitsgruppe „Modifizierung des Referenzschulmodells“ bestätigt werden. Von der Summe sind dann die „Beihilfeleistungen an aktive Bedienstete“, die in einem gesonderten Verfahren bereits ermittelt wurden, abzuziehen. Das errechnete Ergebnis ist dann durch die Gesamtschülerzahl der öffentlichen Schulen, die aus der aktuellen Schulstatistik gewonnen wird, zu teilen (Werte nachrichtlich: Gesamtschülerzahl 2005: 1 200 770, Gesamtschülerzahl 2016: 1 046 106). Das Ergebnis dieser Division, d. h. die „sonstigen Personalkosten je Schülerin oder Schüler“, wird dann mit der Zahl der Schülerinnen und Schüler der Referenzschule multipliziert, sodass die für jede Referenzschule anfallenden „Personalausgaben für anderes als Unterrichts- und Zusatzpersonal“ feststehen.

c) Andere als Personalausgaben (je Referenzschule)

Für die Ermittlung der weiteren Overheadkosten müssen aus dem Einzelplan 07 (Kultusministerium) die berücksichtigungsfähigen sächlichen Ausgaben (Geschäftsbedarf, Verbrauchsmaterial, Ausgaben für Datenverarbeitung, Reisekosten, Unterkunft und Verpflegung, Aus- und Fortbildung, Gerichtskosten, Veröffentlichungen, Personalvertretung, Entschädigungs- und Ersatzleistungen u.v.a.m.) zusammengefasst werden. Eine dafür notwendige Auflistung wurde erstellt, sie muss sachlich auf die berücksichtigungsfähigen Ausgaben durchgesehen werden, diese müssen zusammengestellt und von der Unterarbeitsgruppe „Modifizierung des Referenzschulmodells“ bestätigt werden. Die Summe muss sodann durch die Gesamtschülerzahl der öffentlichen Schulen geteilt werden.

Aus der Zahl der dem Schulbereich zuzuordnenden Bediensteten und den Durchschnittssätzen des Niedersächsischen Landesamts für Besoldung und Versorgung (NLBV) wurden die „Aufwendungen für die Zahlbarmachung der Besoldung je Schülerin oder Schüler“ als weitere Produktkosten ermittelt. Hierfür hat das NLBV eine aktualisierte Berechnung angestellt. Seit der Reform von 2007 hat es Veränderungen gegeben (seinerzeit gab es bei der Berechnung noch Angestellte und Lohnempfänger, nunmehr einheitlich Tarifbeschäftigte; seinerzeit gab es noch Stellen für Angestellte, nunmehr Beschäftigungsvolumen), die es dabei zu berücksichtigen galt.

Beide so ermittelten Beträge werden mit der Zahl der Schülerinnen und Schüler an der Referenzschule multipliziert, sodass die für jede Referenzschule anfallenden sonstigen Overheadkosten bekannt sind.

d) Ausgaben je Jahreswochenstunde

Die Summe der vorstehend ermittelten bzw. noch zu ermittelnden Teilergebnisse zu den Buchstaben a, b und c ist durch die Zahl der ermittelten Vollzeiteneinheiten (siehe Buchstabe a) zu teilen, auf volle Tausend Euro aufzurunden und schließlich durch die Regelstundenzahl der Schulform zu teilen. Das Ergebnis spiegelt die Landesausgaben je Jahreswochenstunde für die jeweilige Referenzschule wider.

e) Stundensatz

Der Stundensatz (§ 150 Abs. 3 Satz 2 NSchG) ergibt sich auf der Grundlage der Landesausgaben je Jahreswochenstunde zum einen aus einem Personalkostenanteil in Höhe von 80 v. H. dieser Ausgaben. Dieser Anteil wird als geeignet angesehen, die als Genehmigungsvoraussetzung nachzuweisende wirtschaftliche Stellung der Lehrkräfte (vgl. Artikel 7 Abs. 4 Satz 4 GG, Artikel 4 Abs. 3 NV; § 145 Abs. 2 Nr. 3 NSchG) hinreichend zu finanzieren. Und nur auf diesen Personalkostenanteil kann den Trägern ein Zuschuss zu den Sozialversicherungsbeiträgen gewährt werden, andernfalls würden wesensfremd auch für den Sachkostenanteil Beiträge anfallen.

Zum anderen gehört ein schulformspezifischer Sachkostenanteil zum Bestand des Stundensatzes. Bei dessen Bestimmung hatte bei der Finanzhilfereform 2007 ein systeminterner Abgleich Verwerfungen unter den Schulformen abgebildet, die mit praktischen Erfahrungen und Bewertungen nicht in Einklang standen. Zur Wahrung der Stringenz des Systems wurden ergänzende, schulformspezifische Sollsetzungen vorgenommen. Es bleibt gegenwärtig abzuwarten, ob die nach dem vorstehend skizzierten Modus errechneten Werte erneut einen Ausgleich durch Festlegung dieses Sachkostenanteils für die einzelnen Schulformen erfordern werden, um das Ziel einer sachgerechten Finanzhilfe zu erreichen.

3. Schülerstunden

Aus den Werten der jeweiligen Referenzschule werden die durch die Finanzhilfereform zu setzenden Schülerstunden (Jahreswochenunterrichtsstunden je Schülerin oder Schüler) errechnet, indem die Zahl der Schülerinnen und Schüler der Referenzschule ins Verhältnis zu den ermittelten Vollzeiteneinheiten (auf der Basis der Unterrichtsstunden) gesetzt und unter Verwendung der maßgeblichen Regelstundenverpflichtung die Zahl der Jahreswochenunterrichtsstunden ermittelt wird; das Ergebnis sind die Schülerstunden.

III. Berechnung der Finanzhilfe nach § 150 NSchG

Die Berechnung der Finanzhilfe für Schulen in freier Trägerschaft wird bis auf Weiteres in folgenden Rechenschritten vollzogen:

1. Schülerbetrag:

a) Schülerbetrag nach den Verhältnissen an öffentlichen Schulen:

Für jede Schulform, jeden Schulzweig bzw. bei Förderschulen für jede Förderschulart und getrennt für Unterrichtspersonal und Zusatzpersonal (z. B. pädagogische Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter an Förderschulen) und für jeden Bildungsgang (an BBS) wird der Schülerbetrag festgesetzt aus

Schülerbetrag = Stundensatz (§ 150 Abs. 3 NSchG) x Schülerstunden (Anl. 1 u. 2 FinHVO).

Dabei sind Stundensatz (als ein Betrag je Jahreswochenstunde) und Schülerstunden (als Quotient aus Jahreswochenstunden je Schülerin oder Schüler) im NSchG und in der Finanzhilfereform festgeschrieben.

Soweit in der entsprechenden Schulform Lehr- und Zusatzpersonal (Fös) oder verschiedene Lehrkräftegruppen (BBS) eingesetzt sind, werden zunächst Teilschülerbeträge und aus der Summe der Teilschülerbeträge der Schülerbetrag für die Schulform gebildet.

b) Schülerbetrag nach den Verhältnissen an der jeweiligen Schule in freier Trägerschaft:

Der Schülerbetrag wird berechnet nach der Formel unter Buchstabe a, indem die Schülerstunden ersetzt werden durch den entsprechenden Wert der Ersatzschule.

c) Maßgeblicher Schülerbetrag:

Als maßgeblicher Schülerbetrag wird der geringere Betrag aus Buchstabe a und Buchstabe b festgesetzt. Dadurch wird gewährleistet, dass nur die tatsächlich vorgehaltene, maximal aber die den öffentlichen Schulen entsprechende Personalausstattung finanziert wird.

2. Grundbetrag:

Der maßgebliche Schülerbetrag aus Nr. 1. Buchst. c wird mit der durchschnittlichen Schülerzahl der jeweiligen Schule (Mittelwert aus den Schülerzahlen am 15.11. und 15.03. des abzurechnenden Schuljahres) multipliziert. Damit ergibt sich für jede geführte Gliederung bzw. jeden geführten Bildungsgang der

Grundbetrag = Schülerbetrag x Mittelwert der Schülerzahl.

3. Erhöhungsbetrag als Zuschuss zu den Sozialversicherungsbeiträgen (§ 150 Abs. 8 NSchG)

Zusätzlich zum Grundbetrag wird dem Träger einer Ersatzschule für eine angemessene Sozialversicherung des Lehr- und Zusatzpersonals ein Erhöhungsbetrag gewährt. Dieser wird wie folgt ermittelt:

