

Entwicklung eines Finanzierungsmodells auf Basis von Musterschulen

Anmerkungen der AGFS zum
Schlussbericht vom 18.09.2012

Aufträge durch den Hauptausschuss

24.04.2010

„Die Senatsverwaltung für Bildung, Wissenschaft und Forschung wird gebeten, bis zum 30. November 2010 unter Beteiligung der Vertreter der Schulen in freier Trägerschaft - unter Ausklammerung der beruflichen Schulen - einen Vorschlag für transparente Modelle zur Finanzierung von Schulen in freier Trägerschaft, u.a. auf Vollkostenbasis, zu entwickeln, der sich innerhalb der vorgegebenen Finanzplanung bewegt. Darin sollen Leistungsmerkmale wie insbesondere gemeinsamer Unterricht und Erziehung von Kindern und Jugendlichen mit und ohne sonderpädagogischem Förderbedarf gesondert berücksichtigt werden.“

13.04.2011

„Die Senatsverwaltung wird gebeten, innerhalb des durch den Beschluss der 81. Sitzung des Hauptausschusses vom 24. März 2010 gesetzten inhaltlichen Rahmens im Benehmen mit den Vertretern der Schulen in freier Trägerschaft ein Finanzierungsmodell auf der Basis von Musterschulen zu entwickeln und darüber eine Vereinbarung mit den Vertretern der Freien Schulen anzustreben. Dem Ausschuss ist bis zum 1. September 2011 zu berichten.“

21.03.2012

„SenBildJugWiss wird gebeten, dem Hauptausschuss zur ersten Sitzung nach der Sommerpause 2012 betr. Titel 685 07 zu den weiteren Schulformen zu berichten und den Bericht für den Grundschulbereich fortzuschreiben [daneben: Beantwortung eines Fragenkatalogs]“

vorliegende Berichte / erste Stellungnahme der AGFS

- Bericht vom 09.03.2012 – mit Darstellung einer Mustergrundschule
- Bericht vom 18.09.2012 – mit ergänzenden Ausführungen zur Mustergrundschule, Berechnungen einer Mustersekundarschule und eines Mustergymnasiums, sowie Beantwortung des Fragenkatalogs des Hauptausschusses.

Erste Bewertung der AGFS:

In den Berichten sind ausschließlich die **AUSGABEN** einer staatlichen Musterschule umfänglich zusammengetragen worden, wie sie in Haushaltstiteln verschiedener Bezirke abgelesen werden können und stellen einen Teil für eine zukünftige Zuschussgrundlage dar.

Weil hier jedoch entscheidende, reale und kalkulatorische **KOSTEN** für den Betrieb einer öffentlichen Schule wie beispielsweise Altersversorgung, Schulverwaltung, Sonderprogramme, Immobilienkosten und Overhead-Sachkosten fehlen, kann der vermeintliche Schüler-Kosten-Satz Musterschule für jede bisher vorliegende Schulform nicht als Basis für eine Zuschussgrundlage dienen.

Während diese Aspekte sich im ersten Bericht unter „offene Fragen“ noch angesprochen sind, wird dies im zweiten Bericht nicht mehr gewürdigt.

Grundsatzfrage: Bilden die Modellschulen die Vollkosten ab?

Eine der Einzelfragen zum zweiten Hauptausschussauftrag betraf das Verhältnis des bisherigen Zuschüsse zu den anhand der Musterschulen berechneten Schülerkostensätzen. Die Verwaltung hat dazu im Bericht für die unterschiedlichen Schularten jeweils Musterberechnungen von Schulen unterschiedlicher Größe und Zusammensetzungen vorgenommen.

Die Abweichung zwischen bisheriger Berechnung nach 93% der alleinigen Personalkosten und nun fiktiver Vollkostenberechnung (also 100% Personal und Sachkosten) betragen jedoch nur 2 - 15% - dies ist aus Sicht der Verbände nicht plausibel und bestätigt deren Einschätzung, dass im berechneten Schülerkostensatz nicht alle Kostenfaktoren vollumfänglich abgebildet sind.

Grundsatzfrage: Bilden die Modellschulen die Vollkosten ab?

Eine weitere Frage im zweiten Hauptausschussauftrag bezog sich auf die Abweichungen zwischen den durch Musterschulen berechneten Schülerkostensätzen und den ermittelten Kosten nach dem IST-Ergebnis der KLR wie sie in „Was kostet wo wie viel?“ dargestellt sind.

Die Verwaltung führt im Bericht dazu aus, dass im Gegensatz zur KLR nicht der IST-Zustand erfasst wird, sondern eine realistische Orientierung an regelmäßigen Ausstattungsvorgaben erfolge. Daneben führt sie Beispiele an, die aus ihrer Sicht die Abweichungen erklären.

Sicht der AGFS:

- Es besteht Einigkeit, dass die Daten der KLR nur bedingt tauglich sind, die Kosten an einer Musterschule abzubilden. Gleichwohl wird bei den Berechnungen der Musterschule auch darauf zurückgegriffen – dies ist zu hinterfragen.
- Die Erklärungen zu Abweichungen an Beispielen beziehen sich ausschließlich auf die Kosten im Personalbereich und sind nicht geeignet die erheblichen Abweichungen bei den Bezirken zugeordneten Kosten zu erklären. Hier sind z. B. pro Grundschüler nach KLR jährlich 1 684 € im Bezirk verbucht, die vergleichbaren Kosten in der Mustergrundschule (Gebäude, Sekretariat, Hausmeister) liegen bei knapp 950 € / Schüler_in.
- Auch bei Personalkosten ist aus Sicht der AGFS noch zu hinterfragen, ob in der KLR tatsächlich alle Kosten erfasst sind.

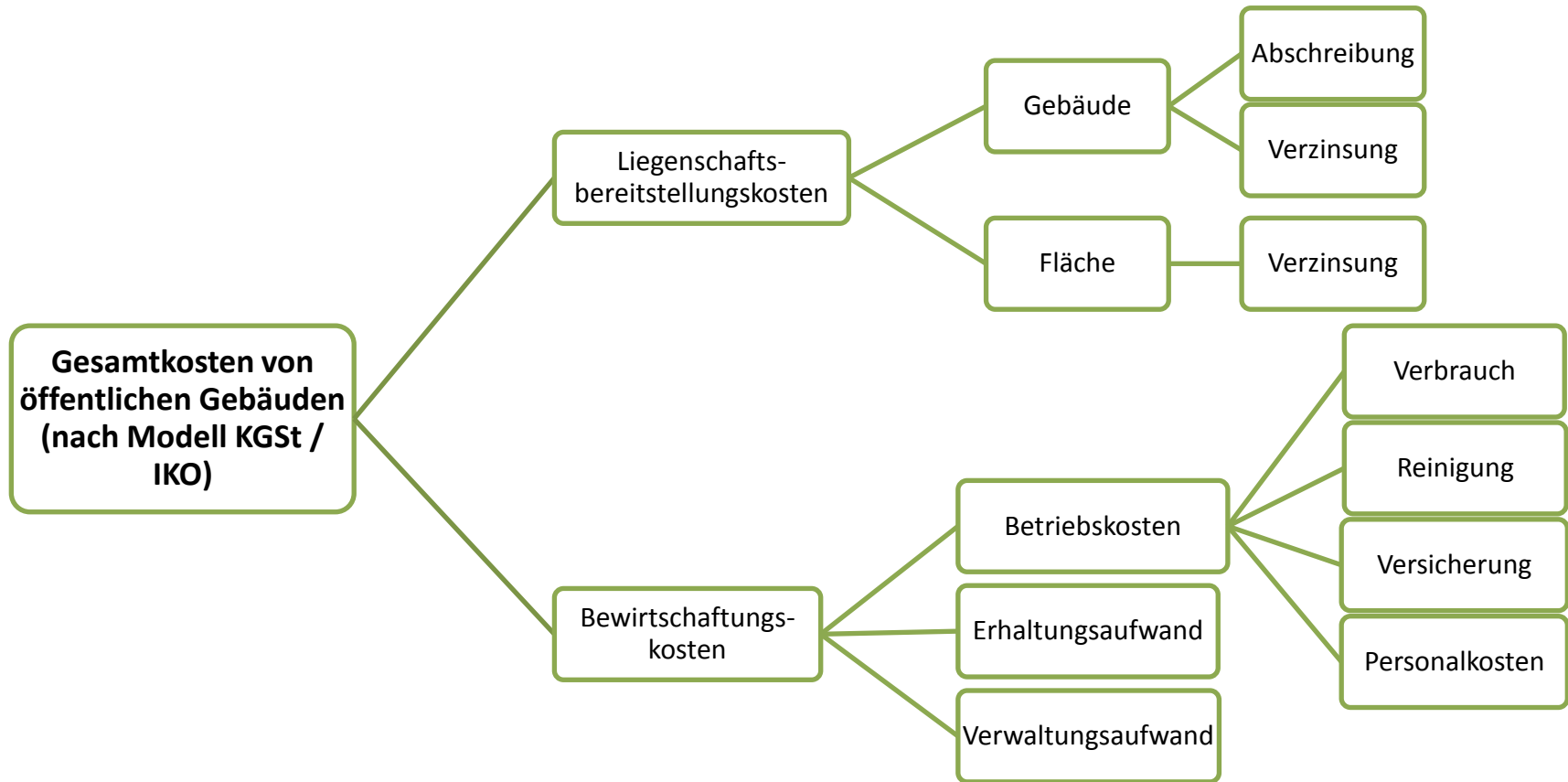
einzelne Kostengruppen: Personal

Nicht abschließende Sammlung von aus Sicht der AGFS unzureichend gewürdigter Einzelpunkte bei der Berechnung der Personalkosten anhand der Musterschulen:

- Nicht als Kosten berücksichtigt wurden in der Berechnung die Kosten, die sich aus der Langzeiterkrankung von Lehrer_innen ergeben (fortlaufende Bezüge bei Beamten / Krankengeldzuschuss bei Angestellten). Dies sind im Land Berlin immerhin 5,3% aller Lehrer_innen. Warum dies ausgerechnet in der Musterschule nicht der Fall ist bleibt erklärungsbedürftig.
- Nicht berücksichtigt wurden Kosten die durch die Lebensarbeitszeitkonten von Lehrer_innen im Land Berlin entstehen. Diese sind nach Einschätzung der AGFS auch nicht in der Kostenleistungsrechnung (KLR) enthalten.
- Rund 74% aller Berliner Lehrer_innen sind Beamte. Zu hinterfragen bleibt, ob der für die Musterschule angewandte Weg, alle Lehrer_innen als Angestellte zu berechnen tatsächlich die Kosten abbildet die entstehen, wenn Pensionslasten, Beihilfen, Beihilfen für Angehörige, Beihilfen in der Ruhephase in der Berechnung berücksichtigt werden.
- Ebenfalls nicht bei den Personalkosten enthalten sind Kosten die unmittelbar mit dem Personal verbunden sind z. B. Kosten der Beschäftigtenvertretungen, Kosten der Arbeitsmedizin/Arbeitssicherheit, Kosten für Fort- und Weiterbildung. Diese Kosten könnten ggf. auch in der Kostengruppe „Verwaltung“ abgebildet sein.

einzelne Kostengruppen: Gebäude I

Die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt), schlägt zur Erfassung von Gebäudekosten folgendes Modell vor:



einzelne Kostengruppen:

Gebäude II – Wie sind die einzelnen Kostenbestandteile enthalten?

Abschreibung: Eine Abschreibungsrate für das Gebäude ist in der Musterschulkalkulation zwar berechnet (mit einer Laufzeit von 100 Jahren), dies fließt jedoch nicht in die Kostenkalkulation ein.

Verzinsung Anlagevermögen: Das Anlagevermögen fließt mit dem Zinssatz ein, den Berlin in jährlich in der Kostenleistungsrechnung (aktuell 2,62%) anwendet. Dieser Zinssatz, der ggf. für die interne Vergleichsrechnung des Landes Berlins zweckmäßig ist, erfasst aus Sicht der AGFS jedoch keine realistischen Kapitalkosten. Als Richtwert sollte hier der Durchschnittszinssatz der Bundesbank über 15 Jahre herangezogen werden (aktuell bei 5,04%).

Verbrauch, Reinigung, Versicherung, sind mit 2€/qm/Monat veranschlagt. Dieser Wert deckt nach der Erfahrung der AGFS nicht die tatsächlichen Kosten. Hier ist mit mindestens 2,8 € / qm / Monat zu rechnen.

Die immobilienbezogenen Personalkosten sind mit einer Hausmeisterstelle (und deren Nebenkosten) eingeflossen.

Der Erhaltungsaufwand für Gebäude und Grundstücke fließt mit 0,8% in die Kalkulation der Musterschule ein. Die KGSt empfiehlt einen Richtwert von 1,2%.

Ob der Verwaltungsaufwand für die Immobilie angemessen in die Berechnung der Verwaltungspauschale eingeflossen ist, ist für die AGFS nicht nachvollziehbar.

Berücksichtigung von Sonderprogrammen

Die Funktionsfähigkeit der Berliner Schule trotz niedriger Haushaltsansätze, wird regelmäßig durch, in der Berechnung der Musterschule nicht berücksichtigte, Sonderprogramme erhalten - zwei Beispiele:

Schul- und Schulsportstättenanierungsprogramm

- Nach der Veröffentlichung „Blickpunkt Schule 2011/2012“ hat das Land Berlin mit dem Schulanlagensanierungsprogramm im Zeitraum 1999 bis 2011 Vorhaben im Umfang von insgesamt rund 503,2 Mio. € an öffentlichen allgemein bildenden Schulen realisiert. D.h. es wurden durchschnittlich pro Jahr rund 38,7 Mio. € eingesetzt. Bei durchschnittlich rund 300.000 Schülern macht dies einen zusätzlichen Betrag von ca. 130 € / Schüler_in und Jahr aus
– dieser ist in den Berechnungen zur Musterschule nicht enthalten. Für die Jahre 2012 / 2013 sind 48,3 Mio. € bzw. 64,3 Mio. € im Schulanlagensanierungsprogramm vorgesehen.

Zentrale Computerausstattung

- In ähnlicher Art stellt sich der „eEducation Berlin Masterplan“ dar. Hier wurden im Sonderprogramm im Jahr 2011 Mittel in Höhe 5,9 Mio. € aufgewendet. Dies wären pro Schüler knapp 20 € pro Jahr....

einzelne Kostengruppen: Verwaltung

Als Gemeinkosten sollen im Berechnungsmodell folgende Kostenbestandteile berücksichtigt sein:

- Planung, Steuerung und Kontrolle durch Verwaltungsführung
- Leistungen der Serviceeinheit Personal (Personalwirtschaft und -verwaltung)
- Leistungen des Rechtsamtes
- Leistungen der Pressestelle/ Öffentlichkeitsarbeit
- Leistungen des Haushaltsamtes/ der Serviceeinheit Finanzen/ der Prüfstelle
- Leistungen im Zusammenhang mit dem Zahlungsverkehr
- Liegenschaftsverwaltung
- allgemeine Beschaffung
- Beschäftigtenvertretung
- Gleichstellungsbeauftragte
- betriebsärztlicher und arbeitssicherheitstechnischer Dienst.

Hierfür werden 1.000 € pro Mitarbeiter und Jahr angesetzt. Dieser Wert ist für die AGFS nicht plausibel. Für eine Schule mit über 400 Schüler_innen, 25 Angestellten und einer Gebäudefläche von 4.000 qm müssten hiernach alle oben aufgeführten Aufgaben mit einem Budget bestritten werden (25.000 €), das etwa einer halben Verwaltungsstelle mit Infrastrukturkosten (Raum, Arbeitsplatz) entspricht.

Ebenfalls aus diesem Budget zu bestreiten wären Kosten für externe Sach- und Dienstleistungen wie z.B. Datenschutzbeauftragte, zentrale Beschaffung / Sammelbestellungen, Ausschreibungen, Lizenzen für Software.

Dynamisierung eines zu findenden Finanzierungsmodells

- Eine der Einzelfragen im zweiten Hauptausschussauftrag hinterfragte wie ein neues Modell der Schülerkostensätze dynamisiert (also an Kostensteigerungen angepasst) werden könnte.

Hier spielt die Verwaltung den Ball an das Parlament zurück und schreibt:

„Ob und in welcher Form eine Anpassungsregelung für einen Schülerkostensatz festgelegt wird, ist eine gesetzgeberische Entscheidung. Ein Automatismus dergestalt, dass in regelmäßigen Abständen eine Erhöhung vorgenommen wird, ist nicht angezeigt.“

Danach skizziert die Verwaltung zwar möglich Anpassungsmodi – eine konkrete Vorgehensweis wird jedoch nicht vorgeschlagen.

Die Verbände haben im Prozess immer darauf hingewiesen, dass hier ein wichtiger Punkt für eine Verständigung auf ein neues Finanzierungsmodell liegt. Der Umgang mit dieser wichtigen Frage, erweckt den Eindruck, dass der Wille zu einer einvernehmlichen Lösung zumindest gebremst zu sein scheint!

Verständigung mit den Verbänden auf ein Finanzierungsmodell?

Eine weitere Einzelfrage im zweiten Hauptausschussauftrag war:

„Inwieweit sieht der Senat die Chance, sich im Rahmen des Auftrags mit den Trägern auf ein weniger komplexes, leicht durchschaubares Modell zu verständigen?“

Hierzu führt die Verwaltung aus, dass das Modell aus ihrer Sicht von hoher Transparenz geprägt sei und weitere Vereinfachungen das Risiko von Abweichungen *„von den realistischen Gegebenheiten an den öffentlichen Schulen“* berge. (Untermauert also nochmals die eigene und von den Verbänden angezweifelte Annahme, dass die Berechnung die realistischen Kosten einer öffentlichen Schule darstellt.)

Beendet wird die Antwort mit einer klaren (verfassungsrechtlich begründeten) Ansage:

„Eine Verständigung mit den freien Trägern im Sinne einer verhandelbaren Zuschusshöhe ist nicht geboten.“

Haltung der Verbände: Die Verfassung verbietet es aber auch nicht - und das Berliner Parlament hatte es dem Grunde nach beauftragt!

Fazit der AGFS

- Wir begrüßen, dass die Senatsschulverwaltung von ihrer ursprünglichen Position abgerückt ist, eine andere Finanzierungssystematik für freie Schulen sei nicht möglich.
- Wir bedauern, dass die im ersten Bericht der AG Musterschule an das Parlament formulierten offenen Punkte nicht weiter bearbeitet wurden.
- Wir sind der Meinung, dass ein transparentes und verlässliches Finanzierungssystem auf der Basis eines Schülerkostensatzes an einer Musterschule möglich ist.
- Wir sind der Überzeugung, dass dabei realistische Kosten einer Musterschule nur auf der Grundlage von gemeinsamen Kostenschätzungen zu ermitteln sind.
- Wir erwarten, dass die Entwicklung eines auf einer Vollkostenberechnung beruhenden und gemeinsam mit den Vertreter/-innen der freien Schulen entwickelten Finanzierungsmodells weiter vorangetrieben wird. Ein Systematisierungsvorschlag für den Bereich der Grundschule wird die AGFS in einem Workshop im Januar diskutieren.