

Finanzhilfe in Sachsen – Anhalt: Kürzung oder Aufwuchs?

Der Landtag hat gesprochen

In seiner letzten Sitzung vor dem allgemeinen Kontaktverbot hat der Landtag von Sachsen- Anhalt am 20. März unter Ausschluss der Öffentlichkeit den Haushalt für 2020 verabschiedet.

Für alle möglichen Vorhaben war Geld vorhanden, darunter freiwillige Leistungen wie das Azubi-Ticket oder die Abschaffung der Straßenausbaubeiträge. Und das Land leistet sich auch andere Dinge, zu denen es nicht verpflichtet ist. Wenn das Geld knapp wäre, müsste es z.B. die Bezüge der Beamten, die ohnehin wesentlich besser versorgt sind als ihre angestellten Kollegen, nicht oder nicht im gleichen Umfang erhöhen wie die Gehälter der Angestellten. Allein für diese Erhöhung hat das Land – freiwillig – 100 Mio. € draufgelegt. Auch für die Sanierung der Justizvollzugsanstalt in Halle hat der Finanzminister freudig 68 Mio. € bereitgestellt.

Die einzigen, die sparen sollen, sind die Schulen in freier Trägerschaft. Hier greift das Haushaltsbegleitgesetz vom 20. März in die Finanzhilfeberechnung des Schulgesetzes ein und senkt rückwirkend zum 1. Januar 2020 den Personalkostenanteil von 95 auf 92 % und den Sachkostenzuschuss von 20 auf 16,5 % des Personalkostenanteils.

Das bedeutet in Summe eine Kürzung der Zuschüsse um 6 %. Kein anderer Bereich aus den Pflichtaufgaben des Landes muss eine solche Reduzierung verkraften.

Finanzhilfe ist eine Pflichtaufgabe des Landes

Doch hier zeigt sich ein großes Problem. Haushaltsentwürfe und Gesetze werden letztlich von Menschen gemacht. Es mag viel in den Gesetzen bis hinauf zur Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt (Artikel 28) oder dem Grundgesetz der Bundesrepublik stehen (Artikel 7, Abs, 4), letztlich kommt es darauf an, ob Abgeordnete und Ministeriale überhaupt *verstehen*, welcher Verfassung sie verpflichtet sind. Denn auch nach 30 Jahren werden die Schulen in freier Trägerschaft gerne noch als Luxus gesehen, den man sich als Gesellschaft leisten kann, aber nicht muss – und den man den wohlhabenderen Eltern überlassen kann, wie in der englischsprachigen Welt üblich. Man zieht sich dann gerne auf den Begriff "Privatschulen" zurück und assoziiert dicke Gewinne, die jemand aus dem Schulgeld zieht.

Dass die freien Schulträger gesetzlich zur Gemeinnützigkeit verpflichtet sind, also gar keine Gewinne erzielen können, wird gerne übersehen.

Landesverfassung und Grundgesetz stellen hingegen die Schulen in freier Trägerschaft gleichberechtigt, nicht nachrangig, neben das öffentlich-staatliche Schulwesen. Dies entspricht auch der Tatsache, dass in beiden Organisationsformen gleichwertig die Schulpflicht erfüllt und somit eine gesellschaftliche Pflichtaufgabe realisiert wird.

Abs. 2 des Artikel 28 unserer Landesverfassung sagt dann auch unmissverständlich, dass die Schulen in freier Trägerschaft "Anspruch auf die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen öffentlichen Zuschüsse" haben. Was heißt das?

Kosten eines Schulplatzes

Zunächst müsste ermittelt werden, was eine Schule kostet. Da die öffentliche Schule aus verschiedenen Haushaltstöpfen finanziert wird, schien es lange fast unmöglich, dies für Sachsen – Anhalt zu erfassen.

Da sind zunächst die Personalkosten der Lehrkräfte, Schulleitungen und pädagogischen Mitarbeitenden z.B. in der "verlässlichen Öffnungszeit". Diese sind direkt beim Land angestellt und können hier je nach Schulform gut ermittelt werden. Dann wird schon gerne vergessen, dass diese im staatlichen Schulamt und im Bildungsministerium nicht nur eine Fachaufsicht haben, die auch für uns gleichermaßen zuständig ist, sondern zugleich auch einen Dienstherrn, der Mitarbeitende sucht, anstellt und ihren Aufgaben und Einsatzorten zuteilt, Weisungen erteilt, arbeitsrechtliche Aufsicht führt und ggf. entlässt – diese Aufgabe liegt in unserem Fall beim freien Träger direkt und ist nicht nebenbei zu erledigen.

Weiterhin ist für diese Mitarbeiter eine Personalbuchhaltung vorzuhalten. Gehälter werden berechnet, sozialversicherungs- und steuerrechtliche Gesetze beachtet, Urlaub und Krankheitszeiten eingepflegt

usw. - in der Finanzverwaltung in Dessau ist eine ganze Abteilung damit beschäftigt. Beim freien Träger fallen diese Arbeiten auch an.

Dann gibt es an den staatlichen Schulen die Aufgaben des öffentlichen Schulträgers – bei den Grundschulen sind das die Gemeinden, bei den anderen die Landkreise. Dazu gehören die Anstellung von Sekretärinnen und Hausmeistern, die Anstellung oder Beauftragung von Reinigungskräften, alle Sachkosten vom Kopier- bis zum Toilettenpapier, aber auch Ausstattung mit Möbeln, technischen Geräten usw. - und auch hier ein ordentlicher Anteil an Verwaltung in den Gemeinde- und Landratsämtern, die sich um Beschaffung, Personalverwaltung usw. kümmern. Gern vergessen werden kommunale Gartenbetriebe, die die Schulanlagen nebenbei mit in Ordnung halten – das darf der freie Träger alles selbst organisieren.

Und schließlich die Gebäudekosten! Da sind entweder Mieten oder Abschreibungen und Instandhaltungs- nicht selten auch Finanzierungskosten sowie die üblichen Nebenkosten für Wasser und Abwasser, Strom, Heizung, Abfallbeseitigung, Straßenreinigung, Gebäudeversicherung und, und, und.

Schülerkostengutachten im Auftrag des Landtages

Anfang 2019 wurde im Auftrag des Landtages endlich ein Gutachten der GBM-Beratungsgesellschaft Leipzig vorgestellt, das diese Kosten für das Jahr 2015 in Sachsen-Anhalt erfasste. Man hatte die Gemeinden befragt. Die Antworten sind teilweise lustig. Manche Gemeinden haben zwar Heizkosten, aber keine Mieten oder Abschreibungen. Das heißt betriebswirtschaftlich: Es gibt gar kein Gebäude. Wo die Kinder nur hingehen? - Andere haben Miet- oder Abschreibungskosten, aber keine Nebenkosten. Die Kinder gehen dort folglich niemals auf Toilette, brauchen kein Licht und keine Heizung.

Das Gutachten weist also noch erhebliche Defizite auf. Die offenbar unvollständigen Zahlen wurden nicht verifiziert oder korrigiert.

Trotzdem ergab der Vergleich am Ende, dass die Finanzhilfe, die den Schulen in freier Trägerschaft gezahlt wurde, schon bei dieser Berechnung im Sekundarschulbereich nur 67 % der Kosten an öffentlichen Schulen betrug, im Grundschulbereich 57 %.

Bei den Nachrechnungen, die die freien Schulen anhand des Gutachtens inzwischen anstellen konnten, verringert sich dieser Deckungsgrad noch einmal deutlich.

Drei Säulen der Finanzierung

Eine verfassungsgemäße Finanzhilfe müsste also die vollständigen Kosten ermitteln und davon ausgehen, dass diese Kosten an den freien Schulen mindestens ebenso hoch sind wie an den staatlichen; womit zusätzliche Ausgaben für ein besonderes Profil noch gar nicht erfasst wären.

Weiterhin wird von Verfassungsrechtlern darauf hingewiesen, dass die Deckung dieser Ausgaben drei Säulen hat: den Eigenanteil des Trägers, das Schulgeld und die Finanzhilfe des Bundeslandes.

1. Einen Eigenanteil könnte z.B. ein wirtschaftlich starker Träger erbringen. Wenn z.B. eine Firma wünscht, dass an ihrem Standort eine Schule mit einem bestimmten Profil betrieben wird, weil sie entweder ihren Mitarbeitern eine Freude machen will (dass die Kinder nicht weit fahren müssen) oder bestimmte berufsvorbereitende Bildung für den Eigenbedarf implementieren will, könnte diese Firma als freier Schulträger einen Eigenanteil leisten. - Mir ist allerdings eine solche Konstruktion nicht bekannt.

Ein Elternverein als Schulträger, der ja ohnehin schon Schulgeld einnehmen muss, wird über ehrenamtliches Engagement und gelegentliche kleinere Spenden hinaus kaum einen nennenswerten "Eigenanteil des Trägers" leisten können.

2. Das Schulgeld wiederum ist durch die Verfassungen reglementiert: Es darf eine soziale Sonderung nicht befördern. - Das finden wir ja gut, die Frage ist nur, wer für die Einhaltung dieser Vorschrift verantwortlich ist. Bis jetzt sind es die freien Schulträger selbst. Das Landesschulamt prüft, dass es nicht zu hoch ist und dass im Einzelfall Ermäßigungen gewährt werden. Unsere Regelung über Einkommensprozente und Geschwisterermäßigung wird dort sehr wohlwollend gesehen.

Doch niemand kompensiert, wenn dadurch eine Schule im ländlichen Raum mit einem höheren Anteil

an Geschwisterkindern (in unserem Fall Thale) ein durchschnittlich deutlich niedrigeres Schulgeld erzielt, als eine Schule in der Landeshauptstadt. Die Kosten je Schüler sind aber die gleichen! Hier müsste eine Kostenübernahme des Schulgeldes durch das Land eingeführt werden, wie es bei Hort- und Kindergartenbeiträgen durch die Kommunen erfolgt. Warum will das Land nicht können, was die Kommunen schon lange können? Weil die Verfassung nicht ernst genommen wird?

3. Schließlich müsste die dritte Säule, die Finanzhilfe, dann den Ausgleich herstellen, so dass nach Anrechnung des zumutbaren Trägeranteils und des zugelassenen Schulgeldes die Vollkosten des Schulbetriebes zu 100 % gedeckt sind.

Berechnung der Finanzhilfe seit 2007

Was aber geschieht wirklich? Im Schulgesetz von Sachsen-Anhalt wird seit 2007 ein Personalkostenzuschuss gezahlt und dazu ein pauschaler Sachkostenaufschlag gewährt. Dafür ist im Gesetz eine Formel festgeschrieben, die versucht, so nah wie möglich an die Personalkosten der Lehrkräfte heranzukommen. Die Pauschalierung soll die Handhabung erleichtern.

Ändern sich Parameter im Bereich der öffentlichen Schulen, bekommen dies die freien Schulen über diese Formel "durchgereicht". Werden z.B. kleinere Klassen im Land gebildet, wird es je Schüler teurer, dann steigt auch unsere Finanzhilfe. Werden wieder größere Klassen gebildet, gibt es je Schüler weniger. Wird der Stundenplan ausgedünnt (um die verbliebenen Pflichtstunden mit dem knapper werdenden Personal noch abzudecken), sinkt auch unsere Finanzhilfe. Werden die Gehälter im Staat angehoben, steigt auch unser Zuschuss.

Bei allen Mängeln, die eine solche Pauschalierung hat, ist hier doch das Bestreben unverkennbar, wirkliche Verhältnisse abzubilden.

Das generelle Problem liegt bei den Sachkosten. Der "Sachkostenaufschlag" soll alle Sachverhalte subsummieren, die oben dargestellt wurden: Dienstaufsicht, Personalverwaltung, nicht pädagogisches Personal, Sachmittel, bewegliche Güter, Immobilien, Gebäudenebenkosten, Finanzierungskosten, Verwaltung des Schulträgers, Reinigung usw.

Das Gutachten ermittelt für die einzelnen Schulformen sehr unterschiedliche Sachkostenanteile – bezogen auf das pädagogische Personal. Interessanter weise sind nämlich die Sachkosten für Grundschulen nicht niedriger, sondern sogar etwas höher als für Sekundarschulen und bedeutend höher als für Gymnasien. Bedingt durch eine geringere Zahl von Unterrichtsstunden und eine niedrigere Gehaltsgruppe ist aber der Personalkostenanteil im Grundschulbereich deutlich niedriger als an weiterführenden Schulen. Bezogen auf die Lehrpersonalkosten an Grundschulen müsste der Sachkostenzuschuss – das ergibt sich aus dem Gutachten – 60 % betragen! Bei den weiterführenden Schulen würden dagegen 38 % ausreichen.

Demgegenüber kennt das Schulgesetz von Sachsen-Anhalt von je her nur einen einheitlichen Prozentsatz für den Sachkostenaufschlag – mit Ausnahme der Förderschulen, die 10 % mehr erhalten.

Entwicklung des Sachkostenanteils

In den 90er Jahren, als man noch keine Erfahrungen und Vergleichszahlen hatte, betrug der Sachkostenaufschlag auf den Personalkostenanteil pauschal 25 %. Dies wurde im Jahr 2000 auf 15 % reduziert – eine große Demonstration half damals, Schlimmeres zu verhindern.

Nachdem unser Schulverein 2007 in einem Gerichtsverfahren die Unzulässigkeit der damaligen Finanzhilfe festgestellt hatte (man ging noch davon aus, dass alle Lehrer durchschnittlich 39 Jahre jung seien usw.), befasste sich der Landtag ausführlich und brachte die oben genannte Formel ins Gesetz. Großzügig wurde damals der Sachkostenaufschlag auf 16,5 % heraufgesetzt.

Weil auch schon vor der Vorlage des Schülerkostengutachtens für 2015, das ja erst Anfang 2019 fertig wurde, klar war, dass die Schere zwischen Schülerkosten und Finanzhilfe unzumutbar weit auseinander ging, erhöhte der Landtag – wieder pauschal – den Sachkostenanteil ab August 2018 auf 20 %. Gleichzeitig wurde der Faktor 0,9 - der bisher den Personalkostenanteil einschränkte - auf 0,95 angehoben.

Dies bedeutete gegenüber dem vorangehenden Schuljahr in Summe eine Erhöhung der Finanzhilfe um 8,7 %. Theoretisch hätte sich damit z.B. ein Deckungsgrad von bisher 67 % auf großartige 72,8 %

verbessert, der Deckungsgrad im Grundschulbereich von 57 % auf 62 %. Praktisch aber war es anders.

Die Erfahrungsstufen

Im Schulgesetz ist festgelegt, welche Gehaltsgruppen in einer Schulform zugrunde gelegt werden – z.B. Gehaltsgruppe 11 für Grundschulen und 13 für Gymnasien. Innerhalb dieser Gehaltsgruppen gibt es jedoch im Tarifvertrag der Länder (TVL) Erfahrungsstufen. Man ist nur ein Jahr in Stufe 1, dann zwei Jahre in Stufe 2, drei Jahre in Stufe 3, vier Jahre in Stufe 4. Bis zum 31.12.2017 war Stufe 5 die höchste und letzte Stufe, in der man dann die weiteren 30 Dienstjahre – 3/4 der Lebensarbeitszeit – verbrachte. Folgerichtig hatte das Kultusministerium in der Gesetzgebung für 2007 eine Mischform vorgeschlagen, zur Hälfte Stufe 4, zur Hälfte Stufe 5. Dies wäre schon 2007 sachgerecht und angemessen gewesen. Noch einmal: Man arbeitet 6 Jahre unter Stufe 4 und 30 Jahre darüber!

Dann hatten die Abgeordneten des Landtages 2007 ihren eigenen Kopf und wollten den freien Schulen Gutes tun. Sie verbesserten einige Parameter und erhöhten z.B. den Sachkostenzuschuss von 15 auf 16,5 %. Sie sollten ihren Willen bekommen, aber es durfte nicht mehr kosten!

Als Gegenfinanzierung nahmen Kultus- und Finanzministerium von der Idee der Zwischenstufe Abstand und legen seither generell die Stufe 4 zu Grunde. - Die vorletzte! Ein pauschalierter Durchschnitt kann ja nicht die höchste Stufe nehmen, das sieht doch jeder ein! Die Sache mit der Zwischenstufe hatte sowieso keiner verstanden. Oder wollte plötzlich keiner mehr verstehen.

Inzwischen hat das Verwaltungsgericht für einen anderen Schulträger rechtskräftig entschieden, dass schon vor 2018 die Heranziehung der Erfahrungsstufe 4 zu niedrig ist. Obwohl das Urteil lange bekannt ist, wird es bisher nicht umgesetzt.

Doch ab dem 1.1.2018 hat sich die Situation noch einmal verschärft. Der öffentliche Dienst kennt jetzt eine Stufe 6, die man nach fünf Jahren in Stufe 5 erreicht, also nach insgesamt 15 Dienstjahren. Selbstverständlich erwarten die Lehrkräfte der freien Schulen, dass sie bei dieser Tarifierhöhung ebenso berücksichtigt werden wie bei den jährlichen linearen Erhöhungen.

Die freien Schulträger forderten deshalb, dass ab 1.1.2018 wenigstens die Stufe 5 bei der Berechnung der Finanzhilfe herangezogen wird – nun die vorletzte Stufe.

Vergessen

Verantwortlich für die Berechnung der Finanzhilfe und die dazu erforderliche Ausgestaltung der SchifT-Verordnung ("Schulen in freier Trägerschaft") ist das Bildungsministerium. Gemäß Schulgesetz hätte es nach Bekanntwerden der Einführung der Tarifstufe 6 in den TVL bereits im Februar 2017 die Finanzhilfeberechnung ab 2017/18 darauf einstellen und entsprechenden Bedarf im Haushalt des Landes anmelden müssen.

Leider wurde das offenbar schlicht vergessen. Das Schuljahr 2017/18 war schon Geschichte, als das Bildungsministerium im November 2018 schriftlich einräumte, dass es richtig und gesetzeskonform wäre, ab 1.1.2018 die Erfahrungsstufe 5 zu berücksichtigen. Ein entsprechender Verordnungsentwurf wurde geschrieben.

Das aber gefiel dem Finanzministerium nicht. Gerade waren die Schülerkostensätze (aus ganz anderem Grund!) um 8,7 % erhöht worden, nun sollten sie noch einmal um gut 12 % steigen? So weit ist nämlich die Spanne zwischen den Entwicklungsstufen 4 und 5.

Inzwischen kam das Gutachten, war aber schwer verständlich. Der Ministerpräsident ließ verkünden, es habe keine verwertbaren Ergebnisse gebracht. -- Was man nicht lesen will, legt man gerne beiseite.

Statt einfach eine gesetzeskonforme Verordnung zu schreiben und die notwendigen 25 Millionen im Haushalt anzumelden – schließlich sind es Pflichtaufgaben! - gab man die Problematik nun in die Haushaltsverhandlungen des Landtages. Hier sollte die Finanzhilfe der freien Schulen nun mit allen möglichen Wünschen der Koalitionspartner aus dem Bereich der freiwilligen Aufgaben konkurrieren.

Im Juni 2019 gab der Bildungsausschuss mit den Stimmen aller drei Koalitionsparteien eine eindeutige Empfehlung ab. Zwar getraute er sich nicht, bis zum Januar 2018 zurückzugreifen, aber zumindest zum Schuljahresbeginn August 2019 sollte das Land verpflichtet werden, die Erfahrungsstufe 5 anzuwenden. Keine Rede von einer Gegenfinanzierung durch Absenkung anderer Faktoren.

Entscheidung ohne Sachverstand

Doch es kam anders. Die Beamtenbezüge wurden erhöht. Das Gefängnis soll saniert werden. Die Faktoren der Finanzhilfe für freie Schulen sollen jedoch ab 1.1.2020 wieder sinken, und zwar der Faktor für die Personalkosten auf 92 % (immerhin, 2 % bleiben erhalten, da freuen wir uns) – und der Sachkostenaufschlag wieder auf 16,5 %. Wenn man bedenkt, was damit alles abgedeckt werden soll, ein Hohn!

Dafür sollen im Haushalt nun die nötigen Mittel eingeplant sein, um ab Januar 2020 die Stufe 5 zu berücksichtigen, mit zwei Jahren Verspätung. Ob das umgesetzt wird, können wir erst glauben, wenn die Verordnung herauskommt. Außerdem soll es als Trost für die Monate August bis Dezember 2019 eine Einmalzahlung geben.

Die Finanzpolitiker sehen nur auf diese Zahlen und halten uns vor, dass der Haushalt doch eine Erhöhung der Schülerkostensätze vorsehe. Wir sollten nun damit zufrieden sein.

Es versteht sich aber, dass die freien Träger nicht zufrieden sein können. Einerseits sollen und wollen sie, gerade in Zeiten des Lehrermangels, ordentliche Gehälter zahlen und werden durch die Entwicklungen im TVL zu erheblichen Mehrausgaben genötigt, andererseits bleibt die Finanzhilfe hinter dieser Entwicklung deutlich zurück.

Kompensation

Um diese Kürzung – oder ausfallende Steigerung – der Finanzhilfe zu kompensieren, müssten wir das Schulgeld für jeden Schüler um ca. 30 € monatlich erhöhen. Dafür müssten wir entweder den Prozentsatz für das erste Kind oder für weitere Kinder oder den Höchstbetrag – oder alle drei ändern.

Bisher wollen wir versuchen, auf eine Änderung der Prozentsätze – auch für Geschwisterkinder – zu verzichten und den Höchstbetrag nur um monatlich 8 €, in den Folgejahren jeweils 6 € anheben. Das entspricht dann der Anpassung, die durchschnittlich auch unterhalb des Höchstbetrages durch die jährliche Beitragsüberprüfung vorgenommen wird.

Es gilt wie bisher: Über unsere betriebliche Gehaltsordnung können wir nur weitergeben, was wir einnehmen. So steigen die Gehälter unserer Lehrkräfte zwar in diesem Jahr in drei Stufen, doch die 12 % Differenz zwischen Erfahrungsstufe 4 und 5 zusätzlich zu den 3 % linearer Steigerung seit Januar werden wir nicht erreichen.

Gerichtliche Überprüfung

Wo Exekutive (Bildungs- und Finanzministerium) und Legislative (Landtag) versagt haben, bleibt uns natürlich noch der Weg zu den Verwaltungsgerichten. Für das Schuljahr 2017/18 haben wir schon die entsprechende Klage eingereicht. Besonders da schon vor 2018 die Erfahrungsstufe 4 als zu niedrig ausgeurteilt wurde, rechnen wir uns hier eine große Erfolgchance aus.

Die Absenkung des Faktors 0,95 auf 0,92 und des Sachkostenaufschlags wird schwerer anzugreifen sein, denn die steht nun ab 2020 im Gesetz. Das widerspricht zwar der Verfassung, doch so etwas ist schwer verständlich zu machen.

Vor der Wahl

Deshalb ist es zugleich wichtig, für die Zukunft unsere Anliegen gegenüber den Abgeordneten weiter zu vertreten. Es kommen neue Haushaltsverhandlungen und die freien Schulen in Sachsen – Anhalt bilden immerhin 10 % der Gesellschaft ab. Es ist unverständlich, warum kein realistischer Sachkostenzuschuss ermittelt wird, obwohl nun ein Gutachten dazu vorliegt. Und die Last, das Sonderungsverbot zu verwirklichen, sollte durch mögliche Schulgeldübernahme in die öffentliche Hand gelegt werden.