

Erstellung eines Berichtsentwurfes nach § 14 Abs. 6 Sächsisches Gesetz über Schulen in freier Trägerschaft (SächsFrTrSchulG)

Finale Fassung



Sächsisches Staatsministerium für Kultus

Carolaplatz 1
01097 Dresden

Hamburg, 14.11.2019

Dokumenteninformationen

Erstellung eines Berichtsentwurfes nach § 14 Abs. 6 Sächsisches Gesetz über Schulen in freier Trägerschaft

Finale Fassung

Sächsisches Staatsministerium für Kultus

Carolaplatz 1
01097 Dresden

Hamburg, 14.11.2019

Autoren

Andreas Stahn

andreas.stahn@moysies.de

Prof. Dr. Nicole Kuchler-Stahn

kuechlerstahn@fb3.fra-uas.de

Standort

Moysies & Partner
IT- und Managementberatung
Mittelweg 56a

20149 Hamburg

Partnerschaftsgesellschaft mbB gemäß § 1 PartGG
PR 2078 Amtsgericht Frankfurt
Geschäftsführende Partner: Till Moysies, Nebojsa Djordjevic, Christian Mohser
Ust.-ID: DE287527903
Finanzamt Rheingau-Taunus

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	5
Tabellenverzeichnis	5
Zusammenfassung	7
1. Ausgangslage und Zielsetzung der Untersuchung	10
1.1. Aufgabenstellung	10
1.2. Hintergrund der Untersuchung	11
1.3. Prämissen der Untersuchung	13
2. Methodisches Vorgehen	20
2.1. Aufbau der Untersuchung	20
2.2. Empirische Basis	21
2.3. Kriterien zur Bewertung des bestehenden Finanzierungsmodells nach § 14 Abs. 1 bis 5 SächsFrTrSchulG	23
3. Berechnung der staatlichen Finanzhilfe für Ersatzschulen gemäß § 14 Abs. 1 bis 5 SächsFrTrSchulG	25
3.1. Einleitung	25
3.2. Beschreibung des Finanzierungsmodells und gutachterliche Würdigung	25
3.2.1. Personalausgaben	26
3.2.2. Sachausgaben	34
3.3. Stellungnahme ausgewählter Akteure zum aktuellen Finanzierungssystem	50
3.4. Angezeigte Änderungen aufgrund der Einführung der Doppik	63
3.4.1. Vom Geldverbrauchs- zum Ressourcenverbrauchskonzept	63
3.4.2. Übergang von der Input- zur Output-Steuerung	64
3.4.3. Auswirkungen der Doppik auf den heutigen Schülersachausgabensatz	65
3.5. Möglichkeiten der Differenzierung der Sachausgaben Beruflicher Schulzentren	77
3.6. Zwischenfazit	80
4. Vergleichsstatistiken	87
4.1. Einleitung	87
4.2. Statistik über die Einnahmen und Ausgaben der Ersatzschulen gemäß § 16 SächsFrTrSchulG	87
4.2.1. Grundlagen der Statistik	87
4.2.2. Erhebung und Aufbereitung	90
4.2.3. Statistik des Schuljahres 2016/2017: Datenqualität	91
4.2.4. Statistik des Schuljahres 2016/2017: Überlegungen zur Auskömmlichkeit	94
4.2.5. Statistik des Schuljahres 2016/2017: Abschließende Betrachtung	97

4.3.	Kennzahl „Ausgaben öffentlicher Schulen je Schülerin und Schüler“ des Statistischen Bundesamtes	102
4.3.1	Grundlagen der Statistik	102
4.3.2	Vergleich zum Schülersausgabensatz nach SächsFrTrSchulG	103
4.4.	Zwischenfazit	105
5.	Gesamtfazit und Handlungsempfehlungen	108
6.	Quellenverzeichnis	111
Anlage: Stellungnahme der LAGSFS		

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Sollkostenformel nach § 14 Absatz 3 SächsFrTrSchulG	26
Abbildung 2:	Elemente der Drei-Komponenten-Rechnung, Quelle: eigene Darstellung beruhend auf: Fudalla et. al. 2011, S. 37.	64
Abbildung 3:	Abgrenzung von Auszahlungen, Aufwendungen und Kosten, eigene Darstellung beruhend auf: Friedl et.al. 2013, S. 38.	70

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Daten- und Informationsquellen	22
Tabelle 2:	Bewertungskriterien	24
Tabelle 3:	Bewertung der Ermittlung des Personalausgabenanteils – Unterrichtsstunden	27
Tabelle 4:	Bewertung der Ermittlung des Personalausgabenanteils – Jahresentgelt	28
Tabelle 5:	Bewertung der Ermittlung des Personalausgabenanteils – Faktor 0,9	29
Tabelle 6:	Bewertung der Ermittlung des Personalausgabenanteils – Jahreslehrerstunden	30
Tabelle 7:	Bewertung der Ermittlung des Personalausgabenanteils – Klassenstufen	31
Tabelle 8:	Bewertung der Ermittlung des Personalausgabenanteils – Schüler/innen je Klasse	32
Tabelle 9:	Bewertung der Ermittlung des Personalausgabenanteils – bedarfs erhöhender Faktor	34
Tabelle 10:	Bewertung der Ermittlung der Sachausgabenbestandteile (Sachausgaben der Kommunen - konsumtiv)	37
Tabelle 11:	Bewertung der Ermittlung der Sachausgabenbestandteile (Sachausgaben der Kommunen - investiv)	39
Tabelle 12:	Bewertung der Ermittlung der Sachausgabenbestandteile – Ausgaben im Einzelplan 05	41
Tabelle 13:	Bewertung der Ermittlung der Sachausgabenbestandteile – Ausgaben der Sächsischen Bildungsagentur (heute: Landesamt für Schule und Bildung)	43

Tabelle 14:	Bewertung der Ermittlung der Sachausgabenbestandteile – Ausgaben des Landesamtes für Steuern und Finanzen	45
Tabelle 15:	Bewertung der Ermittlung der Sachausgabenbestandteile – Ausgaben für Beiträge zur Unfallkasse Sachsen	46
Tabelle 16:	Bewertung der Ermittlung der Sachausgabenbestandteile – Auslastungsfaktor.....	47
Tabelle 17:	Bewertung der Ermittlung der Sachausgabenbestandteile – Ausgaben für die Gewährleistung der Lernmittelfreiheit: schulbuchähnliche Druckwerke und Kopien.....	48
Tabelle 18:	Bewertung der Ermittlung der Sachausgabenbestandteile – Ausgaben für die Gewährleistung der Lernmittelfreiheit: Taschenrechner.....	49
Tabelle 19:	Bewertung der Ermittlung der verwendeten Parameter – Verbraucherpreisindex	50
Tabelle 20:	Gegenüberstellung der Sachausgabenanteile und der verbindlichen Produktuntergruppen des kommunalen Produktrahmens des Freistaates Sachsen.....	67
Tabelle 21:	Statistik der Einnahmen und Ausgaben der Ersatzschulen – Differenzierung der Schularten	88
Tabelle 22:	Statistik der Einnahmen und Ausgaben der Ersatzschulen – Differenzierung der Einnahmen	89
Tabelle 23:	Statistik der Einnahmen und Ausgaben der Ersatzschulen – Differenzierung der Ausgaben	90
Tabelle 24:	Anzahl der Träger und Schüler/innen nach Schularten im Schuljahr 2016/2017, Quelle: Statistisches Landesamt.....	92
Tabelle 25:	Einnahmen und Ausgaben je Schüler/in in Euro, trägerbezogene Medianwerte und Spannweiten differenziert nach Grundschulen, Oberschulen, Gymnasien und berufsbildenden Schulen in freier Trägerschaft, Quelle: Statistisches Landesamt und eigene Berechnungen.....	93
Tabelle 26:	Einnahmenstruktur von Schulen in freier Trägerschaft im Schuljahr 2016/2017, Quelle: Statistisches Landesamt und eigene Berechnungen	98
Tabelle 27:	Ausgabenstruktur von Schulen in freier Trägerschaft im Schuljahr 2016/2017, Quelle: Statistisches Landesamt und eigene Berechnungen	98
Tabelle 28:	Rechnerische Deckungsgrade der Einnahmen aus öffentlichen Mitteln beziehungsweise der Einnahmen nach SächsFrTrSchulG an den Ausgaben im Schuljahr 2016/2017, Quelle: Statistisches Landesamt und eigene Berechnungen	99

Zusammenfassung

Im Zentrum des vorliegenden, durch das Sächsische Staatsministerium für Kultus beauftragten, Gutachtens steht die Frage, ob die staatliche Finanzhilfe für Ersatzschulen gemäß § 14 Abs. 1 bis 5 des Sächsischen Gesetzes über Schulen in freier Trägerschaft auch ab dem Schuljahr 2019/2020 noch auskömmlich im Sinne der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes des Freistaates Sachsen, Urteil vom 15. November 2013 (Vf. 25-II-12), ist. In Abhängigkeit von der Beantwortung dieser Frage sollte das Gutachten gegebenenfalls notwendige Änderungen der bestehenden Regelungen aufzeigen. Als weitere Untersuchungsgegenstände umfasste der Auftrag die Erarbeitung von Vorschlägen zur Weiterentwicklung des § 14 Abs. 5 SächsFrTrSchulG aufgrund der Einführung des doppelten Rechnungswesens in den Kommunen des Freistaates Sachsen sowie eine Prüfung, ob und wie die Sachausgaben Beruflicher Schulzentren nach Schularten getrennt ermittelt und ausgewiesen werden können.

Die Untersuchung gliederte sich in sechs Module:

Modul 1 widmete sich einer systematischen Bestandsaufnahme zur bestehenden Finanzierungssystematik nach § 14 Abs. 1 bis 5 SächsFrTrSchulG. In diesem Kontext wurden die einzelnen Bestandteile und Parameter systematisch kriteriengeleitet geprüft und bewertet. Diese Bewertung diente dem Zweck nachzuvollziehen, inwieweit die Finanzierungssystematik den Anforderungen des Verfassungsgerichtshofes des Freistaates Sachsen an eine transparente, sachgerechte und nachvollziehbare Verfahrensweise gerecht wird.

Modul 2 umfasste die Analyse und Bewertung von Kritikpunkten zur bestehenden Finanzierungssystematik. Ziel war es festzustellen, inwieweit vorhandene Kritikpunkte zur Finanzierungssystematik auf mögliche „Schwachstellen“ der Regelungen hindeuten, etwa indem wesentliche Kosten im Modell nicht berücksichtigt werden oder die Sachgerechtigkeit der Ermittlung einzelner Bestandteile / Parameter in Frage gestellt wird.

Modul 3 wurde der Entwicklung von Vorschlägen zur Weiterentwicklung der bestehenden Finanzierungssystematik als Resultat der Einführung der doppelten Buchführung in sächsischen Kommunen gewidmet.

Modul 4 beschäftigte sich mit der aufgeworfenen Frage, ob und unter welchen Bedingungen eine Differenzierung der Sachausgaben Beruflicher Schulzentren erfolgen könnte.

Modul 5 legte den Fokus auf die Untersuchung der tatsächlichen Finanzierungssituation der Schulen in freier Trägerschaft, wie ausgewiesen in der neu eingerichteten Statistik über die Einnahmen und Ausgaben der Ersatzschulen auf Grundlage von § 16 SächsFrTrSchulG. Ziel war es, Aussagen über die Auskömmlichkeit der staatlichen Finanzhilfe zu gewinnen.

Modul 6 widmete sich schließlich der Frage, inwieweit sich die Schülerausgabensätze nach § 14 Abs. 1 bis 5 SächsFrTrSchulG und die Kennzahl „Ausgaben für öffentliche Schulen je Schülerin und Schüler“ des Statistischen Bundesamtes miteinander vergleichen lassen und welche Rückschlüsse daraus für die bestehende Finanzierungssystematik gezogen werden können.

Im Ergebnis der Untersuchung wurden folgende zusammenfassende Feststellungen getroffen:

Die vorgenommene Anpassung der Finanzierungssystematik infolge des Urteils des Verfassungsgerichtshofes des Freistaates Sachsen vom 15. November 2013 greift die in der Urteilsbegründung formulierten Anforderungen an die Neugestaltung nachvollziehbar auf. Insbesondere die als verfassungswidrig erachtete Ermittlung des Sachausgabenanteils des Schülersausgabensatzes erfuhr eine deutliche Überarbeitung und Detaillierung. Weiterhin erfüllt die überarbeitete Finanzierungssystematik aus gutachterlicher Sicht die auferlegten prozeduralen Anforderungen zur Ermittlung / Feststellung der auszureichenden Mindestförderung zur **dauerhaften Sicherstellung der Erfüllbarkeit der Genehmigungsanforderungen des Art. 102 Abs. 3 Satz 3 und 4 SächsVerf und der faktischen Ermöglichung von Neugründungen hinreichend**. Die Frage nach der Auskömmlichkeit der staatlichen Finanzhilfe konnte weder für die Vergangenheit noch für die Zukunft abschließend beantwortet werden. Die Analyse ergab jedoch keine signifikanten Hinweise darauf, dass die Schülersausgabensätze der Vergangenheit nicht auskömmlich im Sinne der Sicherung des Mindestbedarfs gewesen sein könnten. *→ genau so Schulen wie vorher*

Zweif.!

Im Detail zeigte die Analyse jedoch auch, dass eine Reihe von Verbesserungs- und Weiterentwicklungsmöglichkeiten beziehungsweise -notwendigkeiten in Bezug auf einzelne Bestandteile und Parameter der Finanzierungssystematik nach § 14 Abs. 1 bis 5 SächsFrTrSchulG beziehungsweise die Erfüllung der prozeduralen Anforderungen besteht. Auch steht in Frage, ob die Auskömmlichkeit der (Mindest-)Finanzierung angesichts eines zunehmenden Wettbewerbsnachteils in der Gewinnung und Erhaltung der Lehrkräfte an Schulen in freier Trägerschaft auch über das Schuljahr 2019/2020 hinaus gesichert ist.

Folgende Empfehlungen wurden daher ausgesprochen:

- **Empfehlung 1: Erhöhung der Transparenz der gesamten Finanzierungssystematik**
 - Erstellung und Veröffentlichung einer detaillierten, auch für Außenstehende nachvollziehbaren Beschreibung des Prozesses der Ermittlung aller Bestandteile des Schülersausgabensatzes / Schülerkostensatzes. ✓
- **Empfehlung 2: Kontakt zur Landesarbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände freier Schulträger in Sachsen**
 - Fortsetzung des regelmäßigen Austauschs mit und Einbindung der Landesarbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände freier Schulträger in Sachsen in Bezug auf die Weiterentwicklung der staatlichen Finanzierung. ✓
- **Empfehlung 3: Berechnung des bedarfserhöhenden Faktors**
 - Einbezug der im Gutachten genannten Bestandteile „Aufgaben zur Schulleitung“, „sonstige schulbezogene Anrechnungen“ und „sonstige personenbezogene Anrechnungen“ sowie die Erhöhung der Transparenz der Berechnung. ✓
- **Empfehlung 4: Abschaffung des Faktors 0,9**
 - Streichung des Faktors 0,9 in der Sollkostenformel zur Ermittlung des Personalausgabenbestandsanteils für alle Schularten. ✓

▪ **Empfehlung 5: Stärkung der Robustheit des Sachausgabenanteils**

→ *regelmäßige jährliche Anpassung*
hinweis!

- Regelmäßige Neuberechnung des gesamten Schülersachausgabensatzes / Schülerkostensatzes im Turnus von idealerweise zwei, maximal aber drei Jahren.

▪ **Empfehlung 6: Abbildung der kommunalen konsumtiven und investiven Größen**

- Berechnung der künftigen staatlichen Finanzhilfe auf Grundlage doppischer Werte, sobald verfügbar; Weiterentwicklung des Schülersachausgabensatzes zum Schülerkostensatz.

▪ **Empfehlung 7: Berücksichtigung der Kosten des Landesamtes für Schule und Bildung**

- Aufteilung der Gesamtkosten des Landesamtes für Schule und Bildung (ehemals: Sächsische Bildungsagentur) im Verhältnis der Schüler/innenzahlen (Schüler/innen an Schulen in öffentlicher Trägerschaft im Verhältnis zu den Schüler/innen an Schulen in freier Trägerschaft).

1. Ausgangslage und Zielsetzung der Untersuchung

1.1. Aufgabenstellung

Die Sächsische Staatsregierung ist gemäß § 14 Abs. 6 des Sächsischen Gesetzes über Schulen in freier Trägerschaft (SächsFrTrSchulG) verpflichtet, spätestens nach Ablauf des Schuljahres 2018/2019 dem Sächsischen Landtag einen Bericht darüber vorzulegen, ob Anlass für eine Änderung der Regelungen zur Berechnung der staatlichen Finanzhilfe für Ersatzschulen in § 14 Abs. 1 bis 5 SächsFrTrSchulG besteht.

In diesem Zusammenhang vergab das Sächsische Staatsministerium für Kultus Anfang Mai 2018 den Auftrag an Moysies & Partner, die staatliche Finanzierung der Schulen in freier Trägerschaft im Freistaat Sachsen nach § 14 Abs. 1 bis 5 SächsFrTrSchulG zu beurteilen und einen Berichtsentwurf nach § 14 Abs. 6 Sächsisches Gesetz über Schulen in freier Trägerschaft zu erstellen. Die Untersuchung sollte sich auftragsgemäß den folgenden Fragestellungen widmen:

- 1) Ist die staatliche Finanzhilfe auch ab dem Schuljahr 2019/2020 noch auskömmlich im Sinne der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes des Freistaates Sachsen, Urteil vom 15. November 2013?
- 2) Wenn nicht, welche Änderungen der Regelungen in § 14 Abs. 1 bis 5 SächsFrTrSchulG sind veranlasst?

Weitere Untersuchungsgegenstände des Auftrags umfassten:

- die Erarbeitung von Vorschlägen zur Weiterentwicklung der Berechnungen zu § 14 Abs. 5 SächsFrTrSchulG aufgrund der Einführung des doppischen Rechnungswesens in den Kommunen des Freistaates Sachsen sowie
- die Prüfung der Frage, ob und wie die Sachausgaben Beruflicher Schulzentren nach Schularten getrennt ermittelt und ausgewiesen werden können.

Laut Auftragsbeschreibung sollte sich das Gutachten auf verschiedene Grundlagen stützen, dazu gehören:

- die in der Gesetzesbegründung zum Gesetzentwurf der Sächsischen Staatsregierung zum Gesetz über Schulen in freier Trägerschaft (Landtagsdrucksache 6/1246) aufgeführten Kosten des Schulwesens in öffentlicher Trägerschaft, die Grundlage für die geltenden Regelungen des § 14 Abs. 1 bis 5 SächsFrTrSchulG sind,
- die Einnahmen und Ausgaben von Schulen in freier Trägerschaft, wie erhoben seit dem Schuljahr 2015/2016 durch das Statistische Landesamt des Freistaates Sachsen sowie
- die Ausgaben für öffentliche Schulen je Schülerin und Schüler, wie ermittelt / berechnet durch das Statistische Bundesamt

Ausgehend von diesen Eckpunkten des Auftrags wird im folgenden Kapitel 1.2 der Ausgangspunkt und Hintergrund der Untersuchung (Urteil des Verfassungsgerichtshofes des Freistaates Sachsen vom 15. November 2013) im Detail erörtert. Daran schließen sich in Kapitel 1.3 Überlegungen zu Prämissen der Untersuchung an, die als handlungsleitend für die Durchführung und Bewertung erachtet wurden.

1.2. Hintergrund der Untersuchung

Die in Auftrag gegebene Untersuchung nach § 14 Abs. 6 SächsFrTrSchulG erfolgt vor dem Hintergrund der notwendigen Neuregelung der Finanzierung der Schulen in freier Trägerschaft im Freistaat Sachsen infolge des Urteils des Verfassungsgerichtshofes des Freistaates Sachsen vom 15. November 2013¹ zur Vorgängerregelung.

Der Verfassungsgerichtshof erklärte in seinem Urteil verschiedene Aspekte der damaligen rechtlichen Grundlage für die Ersatzschulfinanzierung als verfassungswidrig.

Im Einzelnen kritisierte der Verfassungsgerichtshof, dass:

- der Sachausgabenanteil in den Zuschussregelungen in seiner Höhe lediglich geschätzt (25 Prozent der Personalausgaben für Lehrer/innen je Schüler/in auf Basis des Jahres 2007/2008 ohne Dynamisierung) wurde,
- keine Ausgleichsregelung für allgemeinbildende Schulen getroffen wurde, die ganz oder teilweise auf die Erhebung von Schulgeld verzichten, ferner
- dass die Regelungen zur Wartefrist nicht unter dem Gesichtspunkt ausgestaltet wurden, dass die Gründung von Ersatzschulen nachprüfbar faktisch möglich bleibt sowie
- dass eine pauschale Differenzierung der Finanzierung nach dem Kriterium der Erreichung der Mindestschüler/innenzahlen öffentlicher Schulen sachgrundlos sei.

Der Verfassungsgerichtshof erlegte dem Gesetzgeber in der Folge auf, die als verfassungswidrig erachteten Regelungen bis zum 31. Dezember 2015 neu zu fassen. Die Neuregelung der Finanzhilfe findet ihren Ausdruck in § 14 Abs. 1 bis 5 SächsFrTrSchulG.

Die Urteilsbegründung beziehungsweise weitere Ausführungen des Verfassungsgerichtshofes geben einige Anhaltspunkte dafür, welche Anforderungen an eine verfassungskonforme Neuausgestaltung der Finanzierung / Finanzierungssystematik (und damit der Sicherung ihrer Auskömmlichkeit) zu erfüllen sind, beziehungsweise waren. Die wichtigsten Anforderungen werden nachfolgend aus gutachterlicher Sicht zusammengefasst:

Umfang der Finanzierung

In seiner Urteilsbegründung stellt der Verfassungsgerichtshof fest, dass sich weder aus den einschlägigen Bestimmungen der Sächsischen Verfassung, noch aus dem Grundgesetz Ansprüche auf eine Förderung in einem bestimmten Umfang oder einer bestimmten Höhe ableiten lassen.² Vielmehr sei die Ersatzschulfinanzierung unter Beachtung der verfassungsrechtlichen Vorgaben gesetzlich auszugestalten, wobei dem Gesetzgeber ein Gestaltungs- und Einschätzungsspielraum zükäme.³ **Der Umfang der öffentlichen Unterstützung müsse jedoch sicherstellen, dass die Genehmigungsanforderungen des Art. 102 Abs. 3 Satz 3 und 4 SächsVerf durch die Ersatzschulen gleichzeitig und auf Dauer erfüllt werden können und dass Neugründungen faktisch möglich bleiben.**⁴ Dem

¹ Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen 2013.

² Ebenda, S. 24.

³ Ebenda.

⁴ Ebenda, S. 24 und S.18.

werde bereits entsprochen, wenn der Erhalt des Ersatzschulwesens als solches gewährleistet wird, eine Absicherung jeder einzelnen bestehenden Schule oder jeder Neugründung leite sich daraus jedoch nicht zwingend ab.⁵ Bei der Bemessung der erforderlichen Förderhöhe könne der Gesetzgeber ferner auf das „Drei-Säulen-Modell“ abstellen, das heißt, die Erhebung von Schul- und Lernmittelgeldern in rechtlich zulässiger Höhe (Sonderungsverbot) und Eigenleistungen der Träger berücksichtigen.⁶ Explizit weist der Verfassungsgerichtshof darauf hin, dass die „Berücksichtigung solcher Eigenleistungen“ damit gerechtfertigt ist, dass „diejenigen, die eine Ersatzschule gründen und betreiben, damit auch eigene bildungspolitische Ziele und Zwecke verfolgen und von Ihnen deshalb auch eine Bereitschaft zu finanziellen Opfern erwartet werden kann“.⁷ In diesem Zusammenhang sind weiterhin die Feststellungen des Verfassungsgerichtshofes hervorzuheben, dass aus der Sächsischen Verfassung keine Pflicht des Staates zu entnehmen ist, öffentliche und private Schulen hinsichtlich der Finanzmittel gleich auszustatten, sowie, dass die jeweils schüler/innenbezogenen Aufwendungen öffentlicher und privater Schulen nicht vom Gleichbehandlungsgebot erfasst werden.⁸

Ausgleichsanspruch

Nur allg. Schwierig.

Ersatzschulen, zumindest allgemeinbildende, die vergleichbar den Schulen in öffentlicher Trägerschaft freiwillig eine Schul- und Lernmittelgeldfreiheit gewähren, spricht der Verfassungsgerichtshof über die verpflichtende staatliche Förderung hinaus einen Anspruch auf einen finanziellen Ausgleich zu.⁹ Die Bemessung dieses Ausgleichs sei daran zu orientieren, was die entsprechende Schule unter Beachtung des Sonderungsverbots erheben könnte.¹⁰ Dies beinhalte aber nicht, dass – gemäß dem Drei-Säulen-Modell – nicht auch Eigenanteile über die Sicherstellung des Mindestbedarfs hinaus erwartet werden dürfen;¹¹ weiterhin nicht, dass Schul- und Lernmittelgelder zum Zweck der Finanzierung höherwertiger Angebote und Leistungen im Vergleich zu öffentlichen Schulen unter Berücksichtigung des Sonderungsverbots nicht trotzdem erhoben werden dürfen.¹² Von einem solchen gesonderten Ausgleich könne abgesehen werden, soweit die laufend zu zahlenden Zuschüsse nach den begründbaren Annahmen des Gesetzgebers so hoch sind, dass die Ersatzschulen die Genehmigungsanforderungen der Art. 102 Abs. 3 Satz 3 und 4 SächsVerf auch ohne die Erhebung von Schul- und Lernmittelgeldern dauerhaft erfüllen können.

Ausgestaltung der Förderung

Wie zuvor bereits angerissen, verweist der Verfassungsgerichtshof in seiner Urteilsbegründung auf den gesetzgeberischen Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum bei der Wahl des Fördermodells. Insofern stehe es dem Gesetzgeber frei, seine Förderung als individuelle Fehlbetragsfinanzierung oder über pauschal bemessene Zuschüsse auszugestalten.¹³ Auch könne der Gesetzgeber Kosten

5 Ebenda, S. 18.
6 Ebenda, S. 25.
7 Ebenda.
8 Ebenda.
9 Ebenda, S. 18f und S. 22.
10 Ebenda, S. 22.
11 Ebenda, S. 23.
12 Ebenda, S. 23f.
13 Ebenda, S. 24.

des öffentlichen Schulwesens¹⁴ oder eine „von den tatsächlichen Kosten des öffentlichen Schulsystems losgelöste und generalisierende, die Ersatzschulen unter Umständen auch schlechter stellende Betrachtung“ zugrunde legen.¹⁵ Unabhängig von der dem Gesetzgeber überlassenen Festlegung des Fördermodells / der Finanzierungssystematik stellt der Verfassungsgerichtshof jedoch fest, dass dieses / diese prozeduralen Anforderungen genügen muss.¹⁶ Dazu gehöre, dass die Bestimmung der Mindesthöhe der Leistungen zur Sicherstellung der Genehmigungsvoraussetzungen auf Dauer und der faktischen Ermöglichung von Neugründungen „in einem inhaltlich transparenten und sachgerechten Verfahren einzuschätzen“¹⁷ sei. Dabei müssten alle wesentlichen Kostenfaktoren der Ersatzschulen Berücksichtigung finden und ihrerseits „entweder nach den gegebenenfalls typisierten Verhältnissen einer vergleichbaren öffentlichen Schule oder anders auf jedenfalls nicht unvertretbare Weise bemessen werden“.¹⁸ Weiter führt der Verfassungsgerichtshof aus, dass eine eigene Bemessung der Leistungshöhe durch den Gesetzgeber, die „zu Grunde liegende Systematik und die Methode“ erkennen lassen muss sowie dass „die unterstellten Annahmen“ darstellbar zu sein haben;¹⁹ ferner, dass auch unter Rückgriff auf das Drei-Säulen-Modell die Förderung erkennen lassen muss, „im Hinblick auf welche Kostenpositionen beziehungsweise Kostenanteile staatliche Zuschüsse oder sonstige Unterstützungen gewährt werden“.²⁰ Teil der prozeduralen Anforderungen bildet schließlich eine fortlaufende Beobachtungspflicht.²¹

Neuregelung der als verfassungswidrig erachteten Ersatzschulfinanzierung

Das infolge des Erfordernisses der Neuregelung verabschiedete Sächsische Gesetz über Schulen in freier Trägerschaft vom 8. Juli 2015 entwickelt die (für das vorliegende Gutachten relevanten) als verfassungswidrig erachteten Aspekte der Vorgängerregelung fort, indem es zwar keine grundsätzliche Abkehr von dem zuvor bestehenden Fördermodell beinhaltet, der Sachausgabenanteil des weiterhin pauschalen Schülersatzes jedoch auf geänderter Grundlage ermittelt wird. Einen Ausgleichsanspruch bei Verzicht auf Schul- und Lernmittelgelder allgemeinbildender Ersatzschulen sieht die Neuregelung nicht vor. Vielmehr stellt sich der Gesetzgeber in seiner Begründung auf den Standpunkt, dass der Umfang der staatlichen Finanzhilfe sicherstellt, „dass Schulen in freier Trägerschaft die Genehmigungsvoraussetzungen nach Art. 102 Absatz 3 Satz 3 und 4 SächsVerf ohne die Erhebung von Schul- und Lernmittelgeld erfüllen können und Neugründungen auch praktisch möglich bleiben“.²²

1.3. Prämissen der Untersuchung

Die öffentliche Finanzierung der Schulen in freier Trägerschaft beziehungsweise deren Bemessungsgrundlage und Umfang ist Gegenstand langjähriger Kontroversen und nicht zuletzt auch der Rechtsprechung, nicht nur im Freistaat Sachsen.

¹⁴ Ebenda.

¹⁵ Ebenda, S. 25.

¹⁶ Ebenda, S. 27.

¹⁷ Ebenda.

¹⁸ Ebenda, S. 28.

¹⁹ Ebenda.

²⁰ Ebenda, S. 32.

²¹ Ebenda, S. 28.

²² Begründung des Sächsischen Gesetzes über Schulen in freier Trägerschaft im Entwurf vom 8. Juli 2015, S. 15.

Die Debatten finden dabei auf zwei unterschiedlichen Argumentationsebenen statt, die nur selten voneinander getrennt werden. Die erste Ebene ist eine rein normative im doppelten Sinne. Hier geht es im Kern um die Frage der auch finanziellen Gleichbehandlung der Schulen in öffentlicher und in freier Trägerschaft. Eine entsprechende Verpflichtung des Staates wird jedoch in der Rechtsprechung regelmäßig verneint²³, verhindert aber nicht implizite oder explizite Appelle, zu anderen Rechtsauffassungen zu kommen.²⁴

Die zweite Ebene schließt folgerichtig daran an, indem eine prägende Anzahl von Gutachten und Studien den Versuch unternimmt, die Gesamtkosten der Schulen in öffentlicher Trägerschaft zu ermitteln²⁵ und die Differenzen zwischen den ermittelten Kosten und der tatsächlichen Höhe der staatlichen Finanzierung der Schulen in freier Trägerschaft als Ausmaß der Unterfinanzierung zu kennzeichnen.²⁶ Tatsächlich weisen entsprechende Gutachten wesentliche Problematiken auf, die im vorliegenden Bericht bestenfalls beispielhaft beleuchtet werden können. Diese lassen sich aus gutachterlicher Sicht entlang der nicht gänzlich voneinander unabhängigen Aspekte Vergleichbarkeit, Sachgerechtigkeit und Mindestbedarf erörtern.

Vergleichbarkeit

Die öffentlichen Ausgaben / Kosten je Schüler/in als Maßstab zur Bemessung der Finanzierungsbedarfe der Schulen in freier Trägerschaft unterstellt implizit oder explizit, dass Schulen in öffentlicher und freier Trägerschaft **unter weitgehend gleichen Bedingungen operieren und entsprechend vergleichbare Kosten(-strukturen) aufweisen. Dem Aspekt der Vergleichbarkeit schenken jedoch einschlägige, in Methodik und Datenanalyse sonst aufwendige Gutachten auffällig wenig Aufmerksamkeit. Gänzlich fehlen empirisch geleitete Studien, die mit einer vergleichbar aufwendigen Methodik / einem hohen Grad an Differenzierung die Kosten von Schulen in öffentlicher und in freier Trägerschaft gegenüberstellen.** Auch wenn hier die fehlende Datenverfügbarkeit eine Rolle spielen mag, ist dies als erhebliches Manko zu erachten, um den Diskurs über finanzielle Vergleichbarkeit überhaupt führen zu können. Ein zentraler Unterschied ergibt sich aus gutachterlicher Sicht bereits aus dem Spannungsfeld der Privatschulfreiheit und der staatlichen Verantwortung, Bildung als Teil der Daseinsvorsorge in der Fläche²⁷ gewährleisten zu müssen. Während erstere ermöglicht, ohne Berücksichtigung der regionalen Gegebenheiten und aus welchen Erwägungen – auch wirtschaftlichen – auch immer, Schule zu eröffnen, zu betreiben oder auch wieder zu schließen, ist der Staat hier **an rechtliche Vorgaben gebunden und in Bezug auf die (erwartete) Versorgungsdichte nicht zuletzt auch dem Wählerwillen unterworfen. Die staatliche Verantwortung kann dazu führen, Schule unabhängig von einer rein wirtschaftlichen Betrachtung zu betreiben, indem etwa – standortbezogen – erwartete Auslastungen nicht erreicht werden und entsprechend Pro-Kopf-bezogen überproportional hohe Kosten für die Aufrechterhaltung des Bildungsangebots entstehen.**²⁸ Solche (möglichen) Mehrkosten

²³ Siehe auch Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen 2013, S. 25.

²⁴ Siehe zum Beispiel Hufen, Vogel (Hrsg.) 2006 oder Vogel, J.P. 2008.

²⁵ Als wegweisend können hier insbesondere die Arbeiten des Steinbeis-Transferzentrums Wirtschafts- und Sozialmanagement angesehen werden, die zum Ziel hatten, die öffentlichen Schülerkosten der einzelnen Bundesländer zu ermitteln (eine Liste der entsprechenden Publikationen findet sich unter <https://www.steinbeis.de/de/publikationen/steinbeis-studien/studienuebersicht/studie-schuelerkosten.html>).

²⁶ Zuletzt für des Bundesland Thüringen in: Beukert, Willing 2019a und b.

²⁷ Zwar richtet sich der Bildungsauftrag aus Art. 102 Abs. 1 der Sächsischen Verfassung gleichermaßen an staatliche und freie Träger, auch betont das Sächsische Schulgesetz in § 23a Abs. 1, dass Schulen in freier Trägerschaft im Rahmen der Schulnetzplanung zu berücksichtigen sind, daraus leiten sich aber eben keine wie auch immer gearteten Einschränkungen der Privatschulfreiheit ab.

²⁸ In diesem Sinne werden zum Beispiel die Bestimmungen aus § 4b des Sächsischen Schulgesetzes interpretiert.

finden ihren Niederschlag in den Haushaltsstatistiken in Kommune und Land und erhöhen die staatlichen Ausgaben je Schüler/in. Demgegenüber steht – wie beschrieben – die Privatschulfreiheit, aus der sich eben keine (dann auch zu finanzierende) Verpflichtung ableiten lässt, Schule auch an ‚ungünstigen‘ Standorten mit eingeschränkter Wirtschaftlichkeit vorzuhalten. Gleichwohl ist natürlich die Gründung / der Betrieb von Ersatzschulen auch unter vergleichbaren Bedingungen möglich, es ist aber als fragwürdig zu erachten, ob die damit verbundenen erhöhten wirtschaftlichen Risiken dem Staat übertragungsweise den Steuerzahler/innen aufgebürdet werden dürfen. Das Nebeneinander von Schulen in öffentlicher und in freier Trägerschaft unter den geschilderten Rahmenbedingungen dürfte gleichzeitig direkte Folgen für die staatlichen Haushalte besitzen. Wie der Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen in seiner Urteilsbegründung feststellt, können private Schulen „aus dem Blickwinkel der öffentlichen Schulen nicht nur ergänzende Angebote bereitstellen, sondern auch eine Konkurrenz darstellen“²⁹. So kann gerade die Gründung und der Betrieb einer Schule in freier Trägerschaft im Umfeld von Schulen in öffentlicher Trägerschaft deren Auslastung senken und entsprechend deren relative Kosten erhöhen. Neben diesen Auswirkungen auf die Kosten des unmittelbaren Schulbetriebs entsteht zudem eine kostenerhöhende Auswirkung auf die Verwaltungskosten in Bezug auf die Schulnetzplanung, die unter diesen Umständen eine erheblich höhere Komplexität besitzt. Umgekehrt kann die durchaus mögliche Entlastungswirkung der Betätigung freier Schulträger auf öffentliche Haushalte (insbesondere im Falle steigender Schüler/innenzahlen) eben kein Gegenstand einer Anrechnung sein, da es sich zwar um reale Ersparnisse handeln kann, denen aber nicht zwingend entsprechend höhere Pro-Kopf-Kosten der Schulen in freier Trägerschaft je Schüler/in gegenüberstehen.

2
Schulschl.
im Coog.
Ran
Ul.
Schule

Die Privatschulfreiheit beinhaltet das Recht zur Errichtung und zum selbstbestimmten Betrieb einer Schule in freier Trägerschaft, in der im Hinblick auf Erziehungsziele, weltanschauliche Basis, Lehrmethode und Lehrinhalte ein eigenverantwortlich geprägter und gestalteter Unterricht erteilt werden kann. Aus den Genehmigungsvoraussetzungen und den sich aus dem Sonderungsverbot ergebenden Begrenzungen der Möglichkeit, Schul- und Lernmittelgelder zu erheben, wird gemeinhin die Pflicht des Staates abgeleitet, den Betrieb einer Schule in freier Trägerschaft finanziell zu unterstützen.³⁰ Die Freiheit, Schule anders zu gestalten, senkt ebenfalls die Vergleichbarkeit von Schulen in öffentlicher und in freier Trägerschaft. So ist in der Bewertung des Diskurses um die Höhe der öffentlichen Finanzierung einzubeziehen, dass die individuellen Schulprofile / die pädagogischen Konzepte der Schulen in freier Trägerschaft andere Kostenstrukturen und möglicherweise vergleichsweise höhere Kosten bedingen können. Insofern erscheint es durchaus nachvollziehbar, dass Schulen in freier Trägerschaft auch vor diesem Hintergrund über eine angespannte Finanzierungssituation berichten und entsprechend eine höhere staatliche Beteiligung an den Kosten einfordern. Eine staatliche Verpflichtung, mit der öffentlichen Finanzierung diesen (schulindividuellen) Besonderheiten gerecht zu werden, im Zweifel sogar mit Zuschüssen, die die Höhe der Kosten vergleichbarer Schulen in öffentlicher Trägerschaft überschreiten, kann in der bisherigen Rechtsprechung nicht erkannt werden und wird auch vom Gutachter nicht gesehen, auch wenn zum Teil anderslautende Rechtsauffassungen vorliegen mögen³¹.

²⁹ Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen 2013, S. 26.

³⁰ Siehe zum Beispiel Ennuschat 2008, S. 5f.

³¹ Siehe zum Beispiel Brosius-Gersdorf 2017.

Sachgerechtheit

Jenseits der eher grundsätzlichen Überlegungen zuvor soll der Punkt der Vergleichbarkeit der Kosten von Schulen in freier und in öffentlicher Trägerschaft unter dem Aspekt Sachgerechtheit im Folgenden vertieft werden. Einschlägigen Arbeiten zur Ermittlung der öffentlichen Bildungsausgaben im Kontext der Privatschulfinanzierung ist gemein, dass sie den Versuch unternehmen, ein möglichst vollumfassendes Bild zu den Kosten und Kostenstrukturen der Schulen in öffentlicher Trägerschaft zu gewinnen. Sofern diese im Ergebnis als Maßstab für die Bewertung der Finanzierungssituation der Schulen in freier Trägerschaft genutzt werden, ist jedoch die Frage der Sachgerechtheit von Methode und / oder Schlussfolgerung zu stellen. Grundsätzlich kann die Anlehnung der Finanzierung von Schulen in freier Trägerschaft an die der Schulen in öffentlicher Trägerschaft nur als Hilfskonstruktion erachtet werden, aus der nicht etwa die Erwartung resultieren kann, dass einzelne Kostenbestandteile (auch durchschnittlich) in etwa gleicher Höhe gleichermaßen bei Schulen in öffentlicher und in freier Trägerschaft auftreten. Bereits der Vergleich nur zweier vermeintlich ähnlicher Schulen – ob öffentlich/öffentlich oder privat/privat – dürfte erhebliche Unterschiede in den Kosten zu Tage fördern, die durch eine Vielzahl von Faktoren bedingt sein können (Alters- und Vergütungsstruktur der Lehrer/innen, Gebäudekosten und -Nebenkosten et cetera). Insofern ist zunächst einmal davon auszugehen, dass jede Form der Aggregation / Durchschnittsbildung von Finanzinformationen vorhandene Unterschiede glättet. Dies ist auch der Fall, wenn Durchschnittswerte aus Schulen in öffentlicher Trägerschaft zu einzelnen Kostenpositionen auf Schulen in freier Trägerschaft übertragen werden. Im Idealfall entsprechen sich zumindest die Durchschnittswerte unabhängig von der Trägerschaft, einzelne Schulen werden jedoch nach oben oder unten abweichen. Diese Problematik ist zwangsläufig allen entsprechenden vereinfachenden, nivellierenden Vergleichsmodellen inhärent und kann solange vernachlässigt werden, wie die Vergleichs- oder Modellberechnung in ihrem Aufbau die Sachgerechtheit des Vergleichs sicherstellt. Eine bloße, möglichst umfassende Gesamtkostenermittlung für Schulen in öffentlicher Trägerschaft und der anschließende, rein zahlenmäßige Vergleich mit der Höhe öffentlicher Zuschüsse erfüllt diese Anforderung nicht. Dies soll an einem aktuellen Beispiel näher ausgeführt werden. So stellte jüngst ein Gutachterteam für das Land Thüringen eine „deutliche Unterfinanzierung der Schulen in freier Trägerschaft“³² fest, die aus den erheblichen Differenzen der ermittelten Kosten für staatliche Schulen und den gewährten Schülerkostenbeiträgen hergeleitet wird. In den „Kernaussagen“³³ dieses Gutachtens werden diese Differenzen unter anderem mit den nicht berücksichtigten Kosten für verbeamtete Lehrkräfte begründet. Vollkommen nachvollziehbar ist, dass die (zu erwartenden) Beihilfe- und Versorgungsleistungen einen – auch im Vergleich zu tarifbeschäftigten Lehrer/innen – erheblichen Kostenfaktor darstellen und letztlich einen Teil der öffentlichen Schülerkosten bilden. Weniger nachvollziehbar ist hingegen, warum sie einer Finanzierungslücke hinzugerechnet werden. Begründet wird dies mit einer „Kompensationspflicht für das Land, um die entstehenden strukturellen Nachteile im Wettbewerb um Lehrkräfte auszugleichen“³⁴. Dass sich eine zunehmende Zahl von Verbeamtungen kritisch auf den Wettbewerb um Lehrer/innen auswirken kann, stellt auch das vorliegende Gutachten nicht in Frage (vergleiche Kapitel 3.3). Problematisch erscheint vielmehr, dass an dieser für die zentralen Schlussfolgerungen des Gutachtens über die Schülerkosten in Thüringen wichtigen Stelle auf den Nachweis tatsächlich analog vorhandener oder gestiegener Personalausgaben aufseiten der Schulen in freier

³² Beukert, Willing 2019a, S.4.

³³ Ebenda.

³⁴ Ebenda, S. 105, hier mit Verweis auf Di Fabio 2018.

Trägerschaft verzichtet wird beziehungsweise die ausgewiesene Begründung kaum sachgerecht erscheint. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass aus Sicht des vorliegenden Gutachtens einer Erörterung der Sachgerechtigkeit der Übertragung – zumindest für wesentliche Kostenpositionen – große Bedeutung zuzumessen ist.

Ist-Schule versus Idealschule

Einige der zuvor angerissenen Problematiken verweisen schließlich auf den Bedarf zu bestimmen, was Schule sein soll, um mögliche Abweichungen im Ist der tatsächlichen Kosten / Ausgaben für Schule in öffentlicher Trägerschaft – die letztlich eine Über- und Unterschätzung der Finanzierungsbedarfe bedingen können – kalibrieren zu können. Damit aus Sicht des Gutachters in Zusammenhang stehend stellte die Begründung des Urteils des Sächsischen Verfassungsgerichtshofes vom 15. November 2013 fest, dass sich „[a]us der Verfassung [...] keine exakten materiellen Kriterien dazu ableiten [lassen], wie der Bedarf zu bemessen ist“³⁵ und dass sich „keine Pflicht des Staates“³⁶ entnehmen lässt, „öffentliche und private Schulen hinsichtlich der Finanzmittel pro Schüler gleich auszustatten“³⁷. Vielmehr seien „alle wesentlichen Kostenfaktoren für die Bemessung des Mindestbedarfs der Ersatzschulen“³⁸ zur Erfüllung der sich aus Art. 102 Abs. 3 Satz 3 und 4 SächsVerf ergebenden Förderpflicht zu berücksichtigen. Entsprechend bedingen auch diese Ausführungen – bei Anlehnung der Finanzierung an die Kosten(strukturen) der Schulen in öffentlicher Trägerschaft –, dass sich der Mindestbedarf beziehungsweise dessen Deckung letztlich nur anhand objektiver Soll-Kriterien zum Betrieb von Schule ermitteln lässt. Dies beinhaltet nicht weniger, als dass neben reinen Finanzstatistiken auch die Erwartungen des Gesetzgebers an Schule beziehungsweise an diesem Zusammenhang auferlegte Verpflichtungen in den Blick zu nehmen sind. Beispielhaft für solche Erwartungen / Anforderungen können hier Sollwerte für die Lehrverpflichtungen des Lehrpersonals, Klassengrößen, Stundentafeln, Schüler/innen-Lehrer/innen-Relationen (betreffend Personalkosten für Unterricht), Flächen- beziehungsweise Raumbedarfe (betreffend Immobilienkosten) oder die sonstige Sachausstattung genannt werden. Ein Einbezug solcher Kriterien im Rahmen einer Finanzierungssystematik angelehnt an Schulen in öffentlicher Trägerschaft bietet auch tatsächlich drei kaum von der Hand zu weisende Vorteile:

- [1.] lassen geeignete Kriterien deutlich transparenter werden in Anlehnung an Schulen in öffentlicher Trägerschaft, aus welchen sachlichen und fachlichen Voraussetzungen sich ein Mindestbedarf ableitet. Dies beinhaltet gleichsam das Signal, dass geringere oder höhere Kosten für den Ersatzschulbetrieb, die sich aus Abweichungen von Soll-Größen (möglicherweise auch bedingt durch die besonderen pädagogischen Konzepte) ergeben, letztlich im Rahmen der Wirtschaftsplanung der Ersatzschulträger abgewogen werden müssen. Wirtschaftliche Risiken beziehungsweise vergleichsweise höhere Kosten, die aus Entscheidungen resultieren, Schule unter abweichenden Größen zu betreiben, wären entsprechend durch den Einsatz eigener Finanzmittel zu tragen.
- [2.] ermöglichen es entsprechende Kriterien, Abweichungen aufseiten der Schulen in öffentlicher Trägerschaft, die sich letztlich in niedrigeren oder höheren Ist-Kosten niederschlagen, zu moderieren. Wenn zuvor beispielsweise im Kontext der Vergleichbarkeit angeführt wurde, dass

³⁵ Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen 2013, S. 25.

³⁶ Ebenda.

³⁷ Ebenda.

³⁸ Ebenda, S. 27.

die Verpflichtung des Staates, Bildung als Teil der Daseinsvorsorge in der Fläche gewährleisten zu müssen, möglicherweise höhere Kosten bedingt, können diese unter Zuhilfenahme von Soll-Größen herausgerechnet werden. Dasselbe gälte selbstverständlich auch für den umgekehrten Fall, zum Beispiel bei Überschreitung des Klassenrichtwerts an Schulen in öffentlicher Trägerschaft im Landesdurchschnitt.

- [3.] erlauben es solche objektiven Größen überhaupt erst, einen vertieften Diskurs über die tatsächliche Finanzierungssituation der Schulen in freier Trägerschaft zu führen. Denn erst sie ermöglichen Unterscheidungen im Vergleich zwischen einer in Anlehnung an Schulen in öffentlicher Trägerschaft abgeleiteten Finanzierung und der tatsächlichen Finanzierungssituation. Dies bedeutet nichts anderes, als dass geprüft werden könnte, ob reale Kosten von Schulen in freier Trägerschaft in bestimmten Bereichen darauf zurückgeführt werden können, dass auch Abweichungen zu Soll-Größen vorliegen oder ob sie möglicherweise anderen Faktoren zuzurechnen sind. Voraussetzung bildete freilich, dass entsprechende Daten auch für Schulen in freier Trägerschaft vorliegen. Es sei vorweggenommen, dass dies nur sehr begrenzt der Fall ist, weswegen ein aussagekräftiger Vergleich an Hand von Statistiken des Statistischen Landesamtes beziehungsweise des Statistischen Bundesamtes aktuell nicht gelingen kann. Gleichwohl kann an dieser Stelle schon auf die Detaillierung der Problematik in Kapitel 4 des vorliegenden Gutachtens verwiesen werden.

Prämissen der Untersuchung

Aus den vorstehenden Überlegungen leitet sich für das vorliegende Gutachten ab, dass für die Untersuchung der infolge der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes des Freistaates Sachsen geänderten Finanzierungssystematik nicht der Weg beschritten werden muss, die Kosten an einer Schule in öffentlicher Trägerschaft möglichst vollumfassend zu ermitteln und anhand der Differenz zu den gewährten Pro-Kopf-Zuschüssen über die vermeintliche Auskömmlichkeit der Finanzierung zu befinden. Dies würde aus Sicht des Gutachters weder der bestehenden Rechtsprechung gerecht, noch werden aus einem solchen Vorgehen resultierende Schlussfolgerungen als zulässig erachtet. Vielmehr rückt das Gutachten in den Fokus:

- inwieweit die einzelnen Bestandteile der infolge des Urteils des Verfassungsgerichtshofes des Freistaates Sachsen vom 15. November 2013 geänderten Finanzierungssystematik transparent hergeleitet und sachgerecht ausgestaltet sind sowie auf geeigneten Datenquellen beruhen,
- inwiefern die wesentlichen Kosten der Schulen in freier Trägerschaft mit dem nötigen Grad an Differenzierung davon erfasst werden,
- und inwiefern – beruhend auf den Schlussfolgerungen – Änderungsbedarfe angezeigt sind.

Es sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass mögliche Bestandteile der Finanzierungssystematik, die zum Ziel haben, Soll-Größen zu verankern, nicht nur als zulässig erachtet werden, sondern geradezu als erforderlich. Gleichwohl unterlagen auch solche Größen der gutachterlichen Bewertung, inwiefern sie geeignet sind, als moderierende Faktoren eingesetzt zu werden und nicht etwa nur als reine Kostendämpfungsfaktoren Verwendung finden.

Für die Untersuchung wurde dabei ein pragmatisches Vorgehen angestrebt, welches im Wesentlichen eine Dreigliederung beinhaltet:

- [1.] wurde systematisch und kriteriengeleitet das bestehende Finanzierungsmodell hinsichtlich seiner Bestandteile untersucht. Zu Grunde liegende Annahmen, Setzungen und Datenquellen

wurden beim für die Finanzierung der Ersatzschulen verantwortlichen Fachreferat erfragt und im Detail mit diesem erörtert.

- [2.] wurde die Landesarbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände freier Schulträger in Sachsen in die Untersuchung einbezogen, mit dem Ziel, wesentliche Kritikpunkte hinsichtlich der bestehenden Finanzierungssystematik zu beleuchten, um darauf basierend möglichen Schwachstellen / blinden Flecken der Finanzierungssystematik eine besondere Aufmerksamkeit zukommen zu lassen.
- [3.] wurde ein Vergleich zu den tatsächlichen Kosten der Schulen in freier Trägerschaft angestrebt, der sich aber aus verschiedenen Gründen als problematisch und – unter den derzeit gegebenen Bedingungen – als wenig zielführend erwies.

Nachfolgend werden das methodische Vorgehen, die verwendeten Datenquellen und Bewertungskriterien weiter detailliert.

2. Methodisches Vorgehen

2.1. Aufbau der Untersuchung

Die Untersuchung der staatlichen Finanzierung nach § 14 Abs. 1 bis 5 SächsFrTrSchulG umfasste im Kern sechs Module, die auch den Ablauf der Untersuchung in zeitlicher Hinsicht im Wesentlichen strukturierten.

- **Modul 1: Berechnung der staatlichen Finanzhilfe für Ersatzschulen gemäß § 14 Abs. 1 bis 5 SächsFrTrSchulG**

Das erste Modul widmete sich einer systematischen Bestandsaufnahme zur bestehenden Finanzierungssystematik nach § 14 Abs. 1 bis 5 SächsFrTrSchulG. Ziel war es zunächst ein Detailverständnis zu den Grundlagen der Finanzierung, der Herleitung der Bestandteile und Parameter der Finanzierungssystematik sowie den genutzten Daten und Datenquellen zu erwerben. Für die Analyse und Bewertung wurden vier Bewertungskriterien – Transparenz, Validität, Effizienz und Robustheit – gebildet, die unter anderem dem Zweck dienten zu bestimmen, inwieweit das gegebene Finanzierungsmodell den prozeduralen Anforderungen (siehe Kapitel 1.2) genügt. Die Dokumentation der gewonnenen Erkenntnisse findet sich in Kapitel 3.2 des vorliegenden Gutachtens.

- **Modul 2: Stellungnahme ausgewählter Akteure zum aktuellen Finanzierungssystem**

Das zweite Modul umfasste die Erhebung, Erörterung und Bewertung von Kritikpunkten zur bestehenden Finanzierungssystematik. Zu diesem Zweck wurde die Landesarbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände freier Schulträger in Sachsen an der Untersuchung beteiligt. Ziel war es festzustellen, inwieweit vorhandene Kritikpunkte zur Finanzierungssystematik auf mögliche „Schwachstellen“ der Regelungen hindeuten, etwa indem wesentliche Kosten im Modell nicht berücksichtigt werden oder die Sachgerechtigkeit der Ermittlung einzelner Bestandteile / Parameter in Frage gestellt wird. Die Bewertung berücksichtigte die durch den Gutachter selbst gewonnenen Erkenntnisse aus Modul 1 und reflektierte diese im Kontext der aufgeworfenen Kritikpunkte. Die Dokumentation der Untersuchungsergebnisse erfolgt in Kapitel 3.3.

- **Modul 3: Auswirkungen der Doppik auf den heutigen Schülerausgabensatz**

Das Modul 3 wurde der Entwicklung von Vorschlägen zur Weiterentwicklung der bestehenden Finanzierungssystematik gewidmet. Dazu wurden zunächst die Unterschiede zwischen dem der Verwaltungskameralistik zu Grunde liegenden Geldverbrauchs- und dem neu eingeführten Ressourcenverbrauchskonzept herausgearbeitet. In den nächsten Schritten wurde bewertet, welche Entsprechungen die bislang in der Finanzierungssystematik ermittelten Sachausgabenanteile der Kommunen im geltenden kommunalen Produktrahmen finden sowie, welche Konten des Produktrahmens in eine Berechnung eines künftigen *Schülerkostensatzes* bei Berücksichtigung von Aufwänden und Erträgen (anstelle von Einnahmen und Ausgaben) einzubeziehen wären. In Kapitel 3.4 werden die entsprechenden Analyseergebnisse und Vorschläge erörtert.

- **Modul 4: Differenzierung der Sachausgaben Beruflicher Schulzentren**

Das vierte Modul beschäftigte sich mit der Frage, auf welcher Grundlage eine Differenzierung der Sachausgaben Beruflicher Schulzentren erfolgen könnte. Konkret wurde beispielhaft geprüft, wie derzeit die Verbuchung von Geschäftsvorfällen an Beruflichen Schulzentren erfolgt

und ob damit eine geeignete Datengrundlage vorhanden ist. Die Ausführungen zu den Untersuchungsergebnissen finden sich in Kapitel 3.5 des vorliegenden Gutachtens.

▪ **Modul 5: Statistik über die Einnahmen und Ausgaben der Ersatzschulen**

Das fünfte Modul legte den Fokus auf die Untersuchung der tatsächlichen Finanzierungssituation der Schulen in freier Trägerschaft, wie ausgewiesen in der neu eingerichteten Statistik über die Einnahmen und Ausgaben der Ersatzschulen auf Grundlage von § 16 SächsFrTrSchulG. Die Analyse widmete sich zunächst dem Aufbau der Statistik sowie dem Erstellungsprozess. Anhand der aggregierten Daten zum Schuljahr 2016/2017 wurden weitere Überlegungen zur Datenqualität und zur Aussagekraft im Hinblick auf eine Bewertung der Auskömmlichkeit der staatlichen Finanzierung getroffen. Schließlich wurden die vorhandenen Daten des Schuljahres 2016/2017 genutzt, um zu prüfen, ob und welche Schlussfolgerungen sich zur Auskömmlichkeit der staatlichen Finanzierung ableiten lassen. Die entsprechenden Analyseergebnisse sind in Kapitel 4.2 dokumentiert.

▪ **Modul 6: Kennzahl „Ausgaben für öffentliche Schulen je Schülerin und Schüler“ des Statistischen Bundesamtes**

Das sechste und letzte Analysemodul widmete sich der Frage, inwieweit sich die Schülerausgabensätze nach § 14 Abs. 1 bis 5 SächsFrTrSchulG und die Kennzahl „Ausgaben für öffentliche Schulen je Schülerin und Schüler“ des Statistischen Bundesamtes miteinander vergleichen lassen. In diesem Kontext wurde analysiert, ob und welche Schlussfolgerungen hieraus für die Bewertung der staatlichen Finanzierung der Schulen in freier Trägerschaft im Freistaat Sachsen gezogen werden können. Die Ergebnisse werden in Kapitel 4.3 ausgewiesen.

Die im Hinblick auf die leitenden Fragestellungen der Untersuchung (siehe Kapitel 1.1) relevanten Erkenntnisse und Schlussfolgerungen wurden im Rahmen von zwei Zwischenfazit (Kapitel 3.6 und Kapitel 4.4) aufbereitet. An diesen Stellen wurden weiterhin die sich daraus ableitenden Handlungsbedarfe skizziert. Kapitel 5 fasst schließlich die damit korrespondierenden Handlungsempfehlungen zusammen.

2.2. Empirische Basis

Die Leistungsbeschreibung des Auftrags sah im Wesentlichen die Nutzung von Bestandsinformationen und -daten vor, die durch den Auftraggeber – das Sächsische Staatsministerium für Kultus – bereitgestellt werden. Darauf basierende Dokumentenanalysen und statistische Auswertungen wurden im Verlauf der Untersuchung ergänzt durch eine Reihe von Interviews, Fachgesprächen und -workshops sowie eine Abfrage bei der Landesarbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände freier Schulträger in Sachsen. Folgende Tabelle fasst die im Rahmen der Analyse genutzten wesentlichen Daten- und Informationsquellen entlang der einzelnen Module zusammen:

Wesentliche Daten- und Informationsgrundlagen des Gutachtens	
Modul	Daten- und Informationsquellen
1 Berechnung der staatlichen Finanzhilfe für Ersatzschulen gemäß § 14 Abs. 1 bis 5 SächsFrTrSchulG	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Beigestellte Unterlagen zur Festlegung / Ermittlung einzelner Bestandteile des Schülerausgabensatzes ▪ Beigestellte Berechnungsdateien zur Ermittlung der Schülerausgabensätze ▪ Gutachten und Stellungnahmen zur Neuregelung der staatlichen Finanzierung nach § 14 Abs. 1 bis 5 SächsFrTrSchulG ▪ Fachworkshops mit Vertreter/innen des Sächsischen Staatsministeriums für Kultus zur Erörterung der beigestellten Unterlagen, getroffenen Annahmen und Festlegungen, gewählten Vorgehensweisen, Hintergrundüberlegungen am 01. und 02. August 2018 ▪ Regelmäßige Jours Fixes zu weitergehenden Fragestellungen / Verständnisfragen im Hinblick auf die bestehende Finanzierungssystematik
2 Stellungnahme ausgewählter Akteure zum aktuellen Finanzierungssystem	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Vorstellung / Erörterung der Untersuchung mit Vertreter/innen der Landesarbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände freier Schulträger in Sachsen am 04. Oktober 2018 ▪ Abfrage zu möglichen Problematiken / Kritikpunkten an den bestehenden Regelungen zur staatlichen Finanzierung nach § 14 Abs. 1 bis 5 SächsFrTrSchulG bei der Landesarbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände freier Schulträger (Übermittlung am 30. November 2018) ▪ Fachworkshop mit Vertreter/innen der Landesarbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände freier Schulträger am 13. Dezember 2018 zu möglichen Problematiken / Kritikpunkten an den bestehenden Regelungen zur staatlichen Finanzierung nach § 14 Abs. 1 bis 5 SächsFrTrSchulG
3 Auswirkungen der Doppik auf den heutigen Schülerausgabensatz	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Jahresrechnungsstatistik der Kommunen ▪ Kommunaler Produktrahmen des Freistaates Sachsen ▪ Kommunaler Kontenrahmen mit den finanzstatistischen Merkmalen des Freistaates Sachsen
4 Differenzierung der Sachausgaben Beruflicher Schulzentren	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zwei exemplarische Interviews mit Schulleitern Beruflicher Schulzentren am 23. November 2018 und am 30. November 2018
5 Statistik über die Einnahmen und Ausgaben der Ersatzschulen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Beigestellte Grundlagendokumente zur Konzeption und Anpassung der Statistik über die Einnahmen und Ausgaben der Ersatzschulen ▪ Fachgespräch mit Vertreterinnen des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen zur Statistikerstellung am 18. März 2019 ▪ Beigestellte Statistiken für die Schuljahre 2015/2016, 2016/2017 und 2017/2018 einschließlich zusätzlicher Angaben zu statistischen Größen ▪ Statistik der Fachserie 11, 1.1 „Private Schulen“ des Statistischen Bundesamtes über das Schuljahr 2016/2017
6 Kennzahl „Ausgaben für öffentliche Schulen je Schülerin und Schüler“ des Statistischen Bundesamtes	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Hintergrundmaterial zur Berechnung der Kennzahl „Ausgaben für öffentliche Schulen je Schülerin und Schüler“ des Statistischen Bundesamtes ▪ Statistische Kurzberichte über die Kennzahl „Ausgaben für öffentliche Schulen je Schülerin und Schüler“ des Statistischen Bundesamtes

Tabelle 1: Daten- und Informationsquellen

2.3. Kriterien zur Bewertung des bestehenden Finanzierungsmodells nach § 14 Abs. 1 bis 5 SächsFrTrSchulG

In Kapitel 1.2 des Gutachtens wurde einleitend und zusammenfassend dargestellt, welche Anforderungen der Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen an die als notwendig erachtete Neuregelung der Finanzierung von Schulen in freier Trägerschaft stellt. Hervorzuheben ist dabei, dass das Finanzierungsmodell prozeduralen Anforderungen genügen muss.

Ausgehend davon besteht eine zentrale Aufgabenstellung des Gutachtens in der Überprüfung, inwiefern die weiterentwickelte Finanzierungssystematik nach § 14 Abs. 1 bis 5 SächsFrTrSchulG und die enthaltenen Bestandteile, Parameter, Rechenwege und zu Grunde gelegten Daten diese prozeduralen Anforderungen tatsächlich erfüllen. Für diese Prüfung im Rahmen des ersten Moduls der Untersuchung (siehe Kapitel 3.2) wurden insgesamt vier Bewertungskriterien entwickelt, die nachfolgend vorgestellt werden:

- **Transparenz:** Nach dem Urteil des Sächsischen Verfassungsgerichtshofes vom 15. November 2013³⁹ hat der Gesetzgeber für die Neuregelung der Ersatzschulfinanzierung – unabhängig von der Art des Fördermodells – unter anderem ein inhaltlich transparentes Verfahren zu Grunde zu legen. Vor diesem Hintergrund prüft das Kriterium der Transparenz zum einen, inwieweit die Parameter und zu Grunde gelegten Daten für Externe einsehbar und zugänglich sind. Zum anderen analysiert es, ob und inwieweit die verwendeten Berechnungssystematiken nachvollziehbar sind. Dabei wird jedoch nicht davon ausgegangen, dass das System und die verwendeten Berechnungslogiken ohne weitere Erläuterungen und Hinweise selbsterklärend sein müssen.
- **Validität:** Neben der Transparenz kommt der Güte der Berechnung des Schülersausgabensatzes eine zentrale Bedeutung zu, nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Vorgabe eines sachgerechten Verfahrens aus der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes. Das Kriterium der Validität prüft entsprechend, inwieweit die einzelnen Bestandteile der Finanzierungssystematik (Rechenwege und Parameter sowie zu Grunde gelegte Daten) tatsächlich geeignet sind, relevante Ausgabenbestandteile zu ermitteln beziehungsweise zu errechnen.
- **Effizienz:** Die konkrete Ausgestaltung des Fördermodells zur Ersatzschulfinanzierung unterliegt – dem Urteil des Verfassungsgerichtshofes folgend – dem Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers. Das Kriterium der Effizienz bemisst das Verhältnis der Aufwände für die Ermittlung und Berechnung der einzelnen Bestandteile der gegebenen Finanzierungssystematik zur erhaltenen Datenqualität (Sachgerechtigkeit). Gutachterlich wird eine hohe Komplexität / Differenzierung der Berechnung bei einem gleichzeitig geringen Qualitätsgewinn (auch im Sinne geringer Validität) als kritisch erachtet.
- **Robustheit:** Insbesondere die Bestandteile der Finanzierungssystematik, die nach § 14 Abs. 1 bis 5 SächsFrTrSchulG fortgeschrieben und nicht jährlich überprüft werden, müssen aus gutachterlicher Sicht eine relative Stabilität auf Zeit aufweisen. Vor diesem Hintergrund prüft das Kriterium der Robustheit, inwieweit diese Stabilität gegeben ist und damit eine Basisbemessung und Fortschreibung unterstützt.

Die systematische Bewertung der Bestandteile der Finanzierungssystematik nach § 14 Abs. 1 bis 5 SächsFrTrSchulG entlang der genannten Bewertungskriterien in Kapitel 3.2 erfolgt qualitativ und

³⁹ Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen 2013

wird jeweils erörtert und begründet. Grundsätzlich können für jedes Bewertungskriterium drei Ausprägungen unterschieden werden, die in nachfolgender Tabelle erläutert werden:

1. Transparenz (Transparenz der Datenermittlung und Nachvollziehbarkeit der Berechnung)	
Ausprägungen	Erläuterung
+	<ul style="list-style-type: none"> Der Prozess der Datenermittlung ist in hohem Maße transparent und die Berechnung ist – wengleich mit Erläuterungen – nachvollziehbar.
O	<ul style="list-style-type: none"> Der Prozess der Datenermittlung ist – mit wenigen Einschränkungen – transparent und die Berechnung ist weitgehend nachvollziehbar, enthält aber Annahmen und Festlegungen, die teilweise schwer zu prüfen sind.
–	<ul style="list-style-type: none"> Der Prozess der Datenermittlung ist nicht transparent und die Berechnung nicht nachvollziehbar.
2. Validität (Qualität Datenermittlung und Berechnung bezogen auf den Ausgabenbestandteil)	
Ausprägungen	Erläuterung
+	<ul style="list-style-type: none"> Der Prozess der Datenermittlung und der Berechnung bildet den Ausgabenbestandteil in geeignetem Maße ab.
O	<ul style="list-style-type: none"> Der Prozess der Datenermittlung und der Berechnung weist Einschränkungen im Hinblick auf die objektive Abbildung des Ausgabenbestandteils auf.
–	<ul style="list-style-type: none"> Der Prozess der Datenermittlung und der Berechnung weist erhebliche Einschränkungen im Hinblick auf die objektive Abbildung des Ausgabenbestandteils auf.
3. Effizienz (Verhältnis der Aufwände der Datenermittlung und Berechnung zur Ergebnisqualität)	
Ausprägungen	Erläuterung
+	<ul style="list-style-type: none"> Der Prozess der Datenermittlung und der Berechnung ist aufwandsarm, wirtschaftlich und gewährleistet gleichzeitig eine hohe Datenqualität.
O	<ul style="list-style-type: none"> Der Prozess der Datenermittlung und der Berechnung ist verhältnismäßig aufwändig und erzeugt eine eingeschränkte Datenqualität.
–	<ul style="list-style-type: none"> Der Prozess der Datenermittlung und der Berechnung ist sehr aufwändig und steht in einem ungünstigen Verhältnis in Bezug auf die erzeugte Datenqualität.
4. Robustheit (Stabilität der zu Grunde gelegten Daten über Zeit)	
Ausprägungen	Erläuterung
+	<ul style="list-style-type: none"> Die Berechnung nutzt Daten, die im Laufe der Zeit nur geringe Schwankungen aufweisen.
O	<ul style="list-style-type: none"> Die Berechnung nutzt Daten, die erheblicheren Schwankungen unterliegen (können).
–	<ul style="list-style-type: none"> Die Berechnung nutzt Daten, die sich im Laufe der Zeit in hohem Maße ändern („Momentaufnahme“).

Tabelle 2: Bewertungskriterien

3. Berechnung der staatlichen Finanzhilfe für Ersatzschulen gemäß § 14 Abs. 1 bis 5 SächsFrTrSchulG

3.1. Einleitung

Im Folgenden werden die Ergebnisse der ersten vier Module der Untersuchung dokumentiert, die sich im Kern der Bewertung der infolge der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes des Freistaates Sachsen (Urteil vom 15. November 2013) geänderten Regelungen zur staatlichen Finanzierung von Schulen in freier Trägerschaft und ihrer Weiterentwicklungsmöglichkeiten widmen.

Kapitel 3.2 dokumentiert dabei die Ergebnisse der Bestandsaufnahme zum gegenwärtigen Finanzierungsmodell nach § 14 Abs. 1 bis 5 SächsFrTrSchulG sowie der vorgenommenen Bewertung entlang der zuvor ausgewiesenen Bewertungskriterien (siehe dazu Kapitel 2.3).

Kapitel 3.3 dokumentiert, erörtert und bewertet die im Rahmen einer Abfrage bei und im Rahmen eines Workshops mit Vertreter/innen der Landesarbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände freier Schulträger in Sachsen erhobenen Kritikpunkte in Bezug auf die getroffenen Regelungen.

Kapitel 3.4 ist der Analyse gewidmet, wie die bestehende Finanzierungssystematik im Kontext der Einführung der doppelten Buchführung in sächsischen Kommunen weiterentwickelt werden könnte.

Kapitel 3.5 dokumentiert schließlich die Untersuchungsergebnisse bezüglich der aufgeworfenen Frage, ob und auf welche Weise die Sachausgaben Beruflicher Schulzentren nach Schularten getrennt ermittelt und ausgewiesen werden können.

In Kapitel 3.6 werden ein zusammenfassendes Zwischenfazit zu den Erkenntnissen der ersten vier Module und darauf aufbauend Schlussfolgerungen zu Anpassungsbedarfen gezogen.

3.2. Beschreibung des Finanzierungsmodells und gutachterliche Würdigung

Die geänderten Regelungen zur Finanzierung von Schulen in freier Trägerschaft nach § 14 Abs. 1 bis 5 SächsFrTrSchulG beinhalten – wie bereits in Kapitel 1.2 ausgeführt – keine vollständige Neuausrichtung der Finanzierungssystematik. Wie auch vor dem Urteil des Verfassungsgerichtshofes des Freistaates Sachsen vom 15. November 2013 erfolgt die Bezuschussung der Schulen in freier Trägerschaft über pauschale Schülerausgabensätze, das heißt ausgereichte Pro-Kopf-Beträge differenziert nach Schularten und Bildungsgängen. Die Schülerausgabensätze setzen sich weiterhin aus einem Personal- und einem Sachausgabenanteil zusammen. Für die Ermittlung des Personalausgabenanteils dient weiterhin eine sogenannte Sollkostenformel, deren Anwendung im Rahmen des Urteils vom 15. November 2013 auch nicht als verfassungswidrig erachtet wurde. Umfassend geändert wurde hingegen angesichts der Rechtsprechung die Ermittlung des Sachausgabenanteils. Hier wurde die einfache und als nicht verfassungsgemäß beurteilte pauschale Ermittlung ersetzt durch eine differenzierte, an die Ausgaben für Schulen in öffentlicher Trägerschaft angelehnte Berechnungssystematik. Die folgenden Abschnitte stellen jeweils die Grundlagen der Ermittlung und Berechnung der Personal- und Sachausgabenanteile kurz vor und würdigen nachfolgend Schritt für

Schritt die einzelnen Bestandteile und Parameter entlang der in Kapitel 2.3 ausgewiesenen Bewertungskriterien.

3.2.1. Personalausgaben

Die Ermittlung der Personalausgaben erfolgt unter Zuhilfenahme einer Sollkostenformel, wie sie § 14 Absatz 3 des SächsFrTrSchulG skizziert.

$$\frac{\text{Unterrichtsstunden} \times \text{Jahresentgelt} \times 0,9}{\text{Jahreslehrerstunden} \times \text{Klassenstufen} \times \text{Schüler je Klasse}} \times \text{bedarfserhöhender Faktor.}$$

Abbildung 1: Sollkostenformel nach § 14 Absatz 3 SächsFrTrSchulG

Die enthaltenen Komponenten der Sollkostenformel für sich genommen werden nachfolgend erörtert und bewertet.

Unterrichtsstunden

Die Zahl der Unterrichtsstunden je Schulart / Bildungsgang kann der Anlage der Zuschussverordnung vom 26. Mai 2016 (SächsGVBl. S. 229), zuletzt geändert durch Artikel 2 der Verordnung vom 21. Juni 2019 (SächsGVBl. S. 476), entnommen werden. Die dort ausgewiesenen Werte beruhen auf den jeweiligen Verwaltungsvorschriften mit den Stundentafeln für allgemeinbildende und berufsbildende Schulen in öffentlicher Trägerschaft.⁴⁰ In diesen Verwaltungsvorschriften wird der Soll-Umfang an Unterrichtsstunden differenziert nach Schularten und Bildungsgängen festgelegt.

Gutachterliche Würdigung

Die Ermittlung der Unterrichtsstunden ist in Bezug auf alle Bewertungskriterien als sehr gut einzuschätzen.

Die Daten zu den Unterrichtsstunden sind transparent in der Zuschussverordnung vom 26. Mai 2016 (SächsGVBl. S. 229), zuletzt geändert durch Artikel 2 der Verordnung vom 21. Juni 2019 (SächsGVBl. S. 476) ausgewiesen und beruhen auf einer nachvollziehbaren Berechnungsgrundlage.

Die in der Zuschussverordnung ausgewiesenen Werte besitzen durch ihre rechtliche Begründung eine hohe Validität.

Der Aufwand für die Ermittlung ist als sehr gering einzuschätzen.

Ebenso fällt die Bewertung der Robustheit der Daten positiv aus.

⁴⁰ Eine Ausnahme bilden die Klinik- und Krankenhausschulen, siehe zum Beispiel die Verwaltungsvorschrift „Bedarf- und Schuljahresablauf 2018/2019“ Teil A III. Nr. 4 b und c. Identische Regelungen enthalten die Verwaltungsvorschriften der vorangegangenen Schuljahre.

Untersuchungsgegenstand	Bewertungskriterien			
	Transparenz	Validität	Effizienz	Robustheit
Unterrichtsstunden	+	+	+	+

Tabelle 3: Bewertung der Ermittlung des Personalausgabenanteils – Unterrichtsstunden

Jahresentgelt der Lehrkräfte

Die Personalausgaben des Freistaates meldet das Landesamt für Steuern und Finanzen pro Entgeltgruppe monatlich getrennt nach Schularten. Zusätzlich erhält das Sächsische Staatsministerium für Kultus die Anzahl der Vollzeitstellen. Auf Basis dieser Daten ermittelt das Sächsische Staatsministerium für Kultus im ersten Schritt das durchschnittliche Entgelt für angestellte vollzeitbeschäftigte Lehrkräfte in den entsprechenden Entgeltgruppen. Darüber hinaus erhält das Sächsische Staatsministerium für Kultus eine Übersicht über die Anzahl der von verbeamteten Lehrkräften ausgefüllten Stellen in den jeweiligen Besoldungsgruppen. Diese werden in einer Überleitung „fiktiv“ auf die korrespondierenden Entgeltgruppen der Tarifbeschäftigten überführt. Gleiche Besoldungsgruppen innerhalb einer Laufbahngruppe (zum Beispiel Besoldungsgruppe A13 Einstiegsebene 2-1 und 2-2) und Laufbahngruppen übergreifend (zum Beispiel Besoldungsgruppe A9 bis A11 Einstiegsebene 1.2 und 2.1) werden dabei zusammengefasst. Die Überleitung erfolgt gemäß § 2 der sächsischen Zuschussverordnung, die ihrerseits auf den Punkt 1 Absatz 1 Satz 3 der Anlage zum Tarifvertrag über die Eingruppierung und die Entgeltordnung für die Lehrkräfte der Länder vom 28. März 2015 in der jeweils geltenden Fassung verweist. Die Besoldungsgruppe A16 wird der Entgeltgruppe E 15Ü zugeordnet.

Die umgerechnete Besoldung ergibt sich nach der skizzierten Zuordnung aus der Multiplikation der Anzahl der Vollzeitstellen der Beamtinnen und Beamten mit den zuvor ermittelten durchschnittlichen monatlichen Entgelten pro Entgeltgruppe.

Die Summe des ermittelten Arbeitgeberbruttobetrag für die tarifbeschäftigten Lehrer/innen sowie die fiktiven Arbeitgeberbruttobeträge der verbeamteten Lehrer/innen werden addiert und durch die Gesamtzahl der Vollzeitlehrkräfte pro Monat geteilt. Im Ergebnis erhält das Sächsische Staatsministerium für Kultus ein durchschnittliches monatliches Entgelt je Vollzeitlehrkraft in der jeweiligen Schulart. Die monatlichen Werte werden abschließend zu Jahreswerten addiert.

Bis zum 31. Juli 2015 wurde einzig ein Durchschnittssatz pro Entgeltgruppe gebildet. Die Errechnung der schulartenspezifischen durchschnittlichen Entgeltsätze erfolgt seit dem 1. August 2015. Mit diesem differenzierteren Vorgehen ist eine Forderung der freien Schulträger erfüllt. Gleiches gilt für die Ermittlung der Jahresentgelte auf Basis der Ist-Werte des aktuellen Schuljahres. Mit dem Haushaltsbegleitgesetz 2019/2020 vom 14. Dezember 2018 (SächsGVBl. S. 782) wurde das SächsFrTr-SchulG dergestalt geändert, dass die Werte des aktuellen Schuljahres für die Berechnung der Schülerausgabensätze herangezogen werden. In der Folge werden vorläufige Schülerausgabensätze gebildet, auf deren Grundlage die regelmäßigen Abschlagszahlungen erfolgen. Eine Endabrechnung ist für das Ende eines jeden Schuljahres vorgesehen, wenn die Werte der entsprechenden Schularten des öffentlichen Schulwesens bekannt sind.

Gutachterliche Würdigung

Das gewählte Verfahren der Ermittlung der Jahresentgelte ist in Bezug auf alle Bewertungskriterien als sehr gut einzuschätzen.

Das Verfahren der Ermittlung ist transparent und nachvollziehbar. Den Rechenweg der Ermittlung beschreibt die Begründung zum SächsFrTrSchulG ausführlich und aufgrund einer geringen Komplexität nachvollziehbar für alle Beteiligten. Die Anpassung des Verfahrens an die Forderungen der freien Schulträger hat gezeigt, dass die Finanzierungssystematik bei Bedarf modifiziert wird.

Die verwendeten Finanzdaten entstammen dem Landesamt für Finanzen und Steuern. Die ermittelten Daten weisen durch die Verwendung von Daten, mit denen das Landesamt in der täglichen Routine umgeht, ein hohes Maß an Validität auf. Die Ermittlung der Ist-Werte erfolgt zudem aus vertrauenswürdigen Vorkontrollsystemen. Auch der Rückgriff auf in der sächsischen Zuschussverordnung fixierte Parameter wie Unterrichtsstunden, die Jahreslehrerstunden und Klassenstufen führt zu einem hohen Maß an Validität der Daten.

Der betriebene zeitliche und personelle Aufwand für die Ermittlung des Jahresentgeltes seitens des Sächsischen Staatsministeriums für Kultus ist überschaubar. Die Aufbereitung und Ermittlung der Rohdaten übernimmt das Landesamt für Steuern und Finanzen; allein die Überleitung der Beamtenstellen gemäß der Anlage zum Tarifvertrag über die Eingruppierung und die Entgeltordnung für die Lehrkräfte der Länder und die Berechnung der Jahreswerte obliegt dem Sächsischen Staatsministerium für Kultus.

Gleichfalls positiv fällt die Bewertung der Robustheit der Daten aus. Diese Einschätzung resultiert insbesondere aus der monatlichen Ermittlung der Daten. Unterjährigen Veränderungen am Personalbestand wird damit in angemessener Form Rechnung getragen. Dem mithin einzigen Kritikpunkt in diesem Bewertungskriterium – der nachlaufenden Ermittlung der Werte – wurde durch Artikel 18 des Haushaltsbegleitgesetzes 2019/2020 bereits wirkungsvoll entgegengewirkt.

Ausgabenart	Transparenz			
	Validität		Effizienz	
				Robustheit
Jahresentgelt	+	+	+	+

Tabelle 4: Bewertung der Ermittlung des Personalausgabenanteils – Jahresentgelt

Faktor 0,9

Multipliziert wird der oben ermittelte Wert „Jahresentgelt“ – mit Ausnahme der Förderschulen – mit dem Faktor 0,9. Dieser Faktor folgt der Auffassung der aktuellen Rechtsprechung (vergleiche BAG, 5 AZR 500/14 vom 19.08.2015, vorangehend 5 Sa 218/13 Sächsisches Landesarbeitsgericht), nach der die Genehmigungsvoraussetzung, die wirtschaftliche und rechtliche Stellung der Lehrkräfte genügend zu sichern, bereits dann als erfüllt angesehen wird, wenn die Entlohnung der Lehrkräfte an Schulen in öffentlicher Trägerschaft zwischen zehn und 20 Prozent unterhalb der Entgelte der Lehrer/innen im staatlichen Schuldienst liegt. Für allgemeinbildende und berufsbildende Förderschulen beträgt der Faktor 1,0.

Gutachterliche Würdigung

Der Prozess der Ermittlung des Faktors ist für den Gutachter nur eingeschränkt nachvollziehbar. Zwar erläutert die Begründung zum SächsFrTrSchulG, dass der Freistaat in der Pflicht ist, Leistungen zu erbringen, welche die Ersatzschulen in die Lage versetzen, die Genehmigungsanforderungen des Art. 102 Abs. 3 Satz 3 und 4 SächsVerf auf Dauer zu erfüllen. Für die Höhe der Bemessung (0,9) liefert das SächsFrTrSchulG jedoch keine Begründung, noch basiert der Wert auf einer wie auch immer gearteten Berechnung, die dem Gutachter vorliegt. Im persönlichen Gespräch erläuterte das Sächsische Staatsministerium für Kultus, dass der Wert 0,9 gewählt wurde, um im Rahmen der zu berücksichtigenden Absenkungsmöglichkeiten – die gemäß Rechtsprechung zwischen zehn und 20 Prozent liegen – den möglichst geringsten Wert zu wählen. Es erschließt sich in diesem Kontext nicht, warum für allgemein- und berufsbildende Förderschulen ein anderer Maßstab gewählt wurde. Das Sächsische Staatsministerium für Kultus verwies in diesem Zusammenhang auf eine historisch gewachsene Privilegierung der Förderschulen.

Abgesehen davon, dass sich der Wert innerhalb der von der Rechtsprechung akzeptierten Grenzen bewegt, liegen keine sachbezogenen Informationen über die Herleitung des Wertes in seiner genauen Höhe vor. Aus diesem Grund wird die Transparenz als mittelmäßig bewertet.

Den weiteren Bewertungskriterien entzieht sich der Faktor 0,9 aufgrund seiner normativen Setzung. Bezüglich der Validität entbehrt der Faktor eine objektivierende Datengrundlage, seine Eignung kann folglich nicht beurteilt werden. Er leistet keinen Beitrag zur Definition von Soll-Schule, anders als andere moderierende Parameter wie die Zahl der Unterrichtsstunden oder Klassenstufen.

Die konstante Setzung des Faktors verursacht zwar keine Ermittlungsaufwände; ist aber angesichts der eingeschränkten Validität nicht als effizient im Sinne des Bewertungskriteriums zu erachten.

Die Annahme des Faktors als Konstante führt zu einer stets gleichen prozentualen Abwertung der ermittelten Größen. Das Bewertungskriterium der Robustheit kann jedoch nicht zur Anwendung gebracht werden, da die Ermittlung des Faktors nicht datengestützt erfolgt.

Der Faktor 0,9 wird seit Inkrafttreten des Gesetzes durch die Vertreter/innen der Schulen in freier Trägerschaft als kritisch erachtet. Aufgrund dieses Umstandes und der Tatsache, dass er sich den gewählten Bewertungskriterien teilweise entzieht, erfolgt eine vertiefende Diskussion in Kapitel 3.3 des Gutachtens.

Untersuchungsgegenstand	Bewertungskriterien			
	Transparenz	Validität	Effizienz	Robustheit
Faktor 0,9	0	Nicht bewertbar	Nicht bewertbar	Nicht bewertbar

Tabelle 5: Bewertung der Ermittlung des Personalausgabenanteils – Faktor 0,9

Jahreslehrerstunden

Die Zahl der Jahreslehrerstunden je Schulart kann § 3 der Zuschussverordnung vom 26. Mai 2016 (SächsGVBl. S. 229), zuletzt geändert durch Artikel 2 der Verordnung vom 21. Juni 2019 (SächsGVBl. S. 476), entnommen werden. Die dort ausgewiesenen Werte beruhen auf der Verwaltungsvorschrift Unterrichtsverpflichtung vom 7. August 2003 (MBI.SMK S. 146), die durch die Verwaltungsvorschrift vom 1. April 2004 (MBI.SMK S. 210) geändert worden ist, zuletzt enthalten in der Verwaltungsvorschrift vom 14. Dezember 2015 (SächsABl. SDR. S. S 407) beziehungsweise nachfolgend der Sächsischen Lehrkräfte-Arbeitszeitverordnung vom 7. Juli 2017 (SächsGVBl. S. 387), zuletzt geändert durch die Verordnung vom 24. Juli 2019 (SächsGVBl. S. 601), in denen die Regelstundenmaße (Deputate) differenziert nach Schularten und Lehrkräften festgelegt werden.

Gutachterliche Würdigung

Die Ermittlung der Jahreslehrerstunden ist in Bezug auf alle Bewertungskriterien als sehr gut einzuschätzen.

Die Daten zu den Jahreslehrerstunden sind transparent in der Zuschussverordnung vom 26. Mai 2016 (SächsGVBl. S. 229), zuletzt geändert durch Artikel 2 der Verordnung vom 21. Juni 2019 (SächsGVBl. S. 476), ausgewiesen und beruhen auf einer nachvollziehbaren Ermittlungsgrundlage.

Die in der sächsischen Zuschussverordnung ausgewiesenen Werte besitzen durch ihre rechtliche Begründung eine hohe Validität.

Der Aufwand für die Ermittlung ist als sehr gering einzuschätzen.

Ebenso fällt die Bewertung der Robustheit der Daten positiv aus.

Untersuchungsgegenstand	Bewertungskriterien			
	Transparenz	Validität	Effizienz	Robustheit
Jahreslehrerstunden	+	+	+	+

Tabelle 6: Bewertung der Ermittlung des Personalausgabenanteils – Jahreslehrerstunden

Klassenstufen

Zur Zahl der Klassenstufen bestimmt § 5 der Zuschussverordnung vom 26. Mai 2016 (SächsGVBl. S. 229), zuletzt geändert durch Artikel 2 der Verordnung vom 21. Juni 2019 (SächsGVBl. S. 476), dass hierfür die Klassen- oder Jahrgangsstufen des entsprechenden Bildungsgangs einer Schule in öffentlicher Trägerschaft maßgeblich sind. Entsprechend gelten die Bestimmungen des Sächsischen Schulgesetzes. Ergänzend werden in der sächsischen Zuschussverordnung für allgemeinbildende Förderschulen mit dem Förderschwerpunkt Lernen neun Klassenstufen, für Klinik- und Krankenhausschulen eine Klassenstufe, für Abendoberschulen zwei und für Abendgymnasien vier Klassenstufen festgelegt. Wird eine vollzeitschulische Ausbildung in Teilzeit durchgeführt, sei zudem rechnerisch die entsprechend erhöhte Zahl der Klassenstufen oder Jahrgangsstufen zugrunde zu legen.

Gutachterliche Würdigung

Die Ermittlung der Klassenstufen ist in Bezug auf alle Bewertungskriterien als sehr gut einzuschätzen.

Die Daten zu den Klassenstufen sind transparent in der Zuschussverordnung vom 26. Mai 2016 (SächsGVBl. S. 229), zuletzt geändert durch Artikel 2 der Verordnung vom 21. Juni 2019 (SächsGVBl. S. 476), beziehungsweise dem Sächsischen Schulgesetz ausgewiesen.

Durch ihre rechtliche Begründung besitzt die Zahl der Klassenstufen eine hohe Validität.

Der Aufwand für die Ermittlung ist als sehr gering einzuschätzen.

Ebenso fällt die Bewertung der Robustheit der Daten positiv aus.

Untersuchungsgegenstand	Bewertungskriterien			
	Transparenz	Validität	Effizienz	Robustheit
Klassenstufen	+	+	+	+

Tabelle 7: Bewertung der Ermittlung des Personalausgabenanteils – Klassenstufen

Schüler/innen je Klasse

Zur Zahl der Schüler/innen⁴¹ je Klasse bestimmt § 6 der Zuschussverordnung vom 26. Mai 2016 (SächsGVBl. S. 229), zuletzt geändert durch Artikel 2 der Verordnung vom 21. Juni 2019 (SächsGVBl. S. 476), dass die Richtwerte für die Klassenbildung gemäß § 5 Absatz 4 und der Anlage zur Sächsischen Schulnetzplanungsverordnung vom 10. Juli 2017 (SächsGVBl. S. 395), in der jeweils geltenden Fassung, zu Grunde zu legen sind. Ergänzend legt die sächsische Zuschussverordnung folgende Richtwerte fest: für allgemeinbildende Förderschulen mit dem Förderschwerpunkt geistige Entwicklung: 7, mit dem Förderschwerpunkt körperliche und motorische Entwicklung: 11, mit dem Förderschwerpunkt Lernen: 13, mit dem Förderschwerpunkt Sprache: 11, für Klinik- und Krankenhausschulen: 6 sowie für Gymnasien, Berufliche Gymnasien, Abendgymnasien und Kollegs: 22.

Gutachterliche Würdigung

Die Bewertung zur Zahl der Schüler/innen je Klasse fällt in jeder Hinsicht positiv aus.

Die genutzten Daten werden transparent in der Zuschussverordnung vom 26. Mai 2016 (SächsGVBl. S. 229), zuletzt geändert durch Artikel 2 der Verordnung vom 21. Juni 2019 (SächsGVBl. S. 476), beziehungsweise der Anlage zur Sächsischen Schulnetzplanungsverordnung vom 10. Juli 2017 (SächsGVBl. S. 395) ausgewiesen.

Durch ihre weitere rechtliche Begründung besitzt diese Komponente eine hohe Validität.

⁴¹ Ist in der Folge von Schüler/innen die Rede, sind stets Vollzeitschüler/innen gemeint, wenn nicht anders erwähnt.

Der Aufwand für die Ermittlung ist als sehr gering einzuschätzen.

Ebenso fällt die Bewertung der Robustheit der Daten positiv aus.

Untersuchungsgegenstand	Transparenz		Validität		Effizienz		Robustheit	
Schüler/innen je Klasse		+		+		+		+

Tabelle 8: Bewertung der Ermittlung des Personalausgabenanteils – Schüler/innen je Klasse

Bedarfserhöhender Faktor

Der bedarfserhöhende Faktor repräsentiert den durch die Sollkostenformel nicht abgedeckten Bedarf an zusätzlichem personellem Aufwand im Schulwesen in öffentlicher Trägerschaft. Konkret wird in drei Gruppen unterschieden: (1) ausgereichter Ergänzungsbereich, (2) Stundenpool in Verantwortung der Schulleitung sowie (3) Anrechnungen (beispielsweise Schulleitung; auch Stellvertretung, Fachleiter/innen), Ermäßigungen (beispielsweise Altersermäßigung, Schwerbehinderung), Freistellungen (beispielsweise Schwerbehindertenvertretung) und Minderungen (Minderung für Einsatz Sek II).

Die Meldung und Eingabe der Werte liegt in der Verantwortung der Schulen in öffentlicher Trägerschaft. Sie pflegen die Werte in das IT-System SaxSVS zu einem Stichtag im Oktober/November jedes Jahres ein. Die Aufbereitung der Daten erfolgt durch das Sächsische Staatsministerium für Kultus.

Die Gesamtsumme der gemeldeten Stunden im Ergänzungsbereich ging mit den Werten des Schuljahres 2014/2015 in die Berechnung mit ein.

Ähnliches gilt für die gemeldeten Stunden aus dem Stundenpool des Schulleiters; auch sie fließen unverändert in die Berechnung mit ein. Gebildet wurde ein Durchschnittswert aus den Schuljahren 2011/2012, 2012/2013 und 2013/2014. Welche Werte konkret bei Anrechnungen, Ermäßigungen, Freistellungen und Minderungen (nachfolgend AEFM) einfließen, beschreibt die Begründung zum SächsFrTrSchulG. Gebildet wurde ein Durchschnittswert aus den Schuljahren 2011/2012, 2012/2013 und 2013/2014.

Alle oben genannten Werte (Stunden im Ergänzungsbereich, Stundenpool des Schulleiters und AEFM) wurden jeweils zu den Schuljahren 2017/2018 und 2018/2019 aktualisiert, indem auf die Werte aktuellerer Schuljahre zurückgegriffen wurde. Für das Schuljahr 2017/2018 wurden die Werte der Jahre 2014/2015 bis 2016/2017 berücksichtigt (Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums für Kultus zur Änderung von Rechtsnormen für Schulen in freier Trägerschaft zum Schuljahr 2017/2018 vom 7. August 2017, SächsGVBl. S. 456). Für das Schuljahr 2018/2019 die Werte der Jahre 2016/2017 bis 2018/2019 (Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums für Kultus zur Änderung von Rechtsnormen für Schulen in freier Trägerschaft im Jahr 2019 vom 21. Juni 2019, SächsGVBl. S. 476). Im Schuljahr 2018/2019 wurde erstmals das abgelaufene Schuljahr 2018/2019 als aktuellstes Schuljahr einbezogen.

Der Stundenbedarf nach Schulintegrationsverordnung findet keinen Eingang in die Ermittlung des bedarfserhöhenden Faktors.

Die Berechnung der Werte erfolgt auf der Basis von Ist-Werten. Für allgemeinbildende Schulen wird eine Ermittlung des bedarfserhöhenden Faktors schulartenspezifisch vorgenommen. Die Schulen des zweiten Bildungsweges werden dabei den entsprechenden allgemeinbildenden Schulen zugeordnet. Für Berufliche Schulzentren ist eine Differenzierung in Schularten und Bildungsgänge aufgrund der Tatsache, dass eine konkrete Zuordnung zu einzelnen Bildungsgängen unterbleibt, nicht möglich. Die kleinste Einheit, auf der eine Zurechnung möglich ist, ist die gesamte Institution „Berufliches Schulzentrum“.

Die ermittelten Ist-Stunden für die drei oben beschriebenen Bereiche werden ins Verhältnis gesetzt zu der Gesamtstunde der Stunden nach tatsächlicher Klassen-, Gruppen- und Kursbildung, die sich wiederum aus einem Stundenanteil für den theoretischen Grundbereich und den theoretischen Ergänzungsbereich zusammensetzen.

Im Ergebnis entstehen drei Prozentsätze, die miteinander addiert werden und den bedarfserhöhenden Faktor ergeben. Der bedarfserhöhende Faktor unterliegt der Beobachtungspflicht des Gesetzgebers.

Gutachterliche Würdigung

Das Verfahren der Ermittlung des bedarfserhöhenden Faktors kann teilweise als transparent beschrieben werden. Unklar bleibt und für den Gutachter nicht nachvollziehbar ist die Frage, warum bestimmte Bestandteile des AEFM-Bereichs keinen Eingang in die Berechnung fanden. Dies gilt konkret für die folgenden drei Bestandteile des AEFM-Bereichs: (1) sonstige schulbezogene Anrechnungen, (2) sonstige personenbezogene Anrechnungen sowie (3) Aufgaben zur Schulleitung. Diesen Eindruck untermauert zudem die Tatsache, dass die Begründung zum SächsFrTrSchulG – anders als etwa bei den Erläuterungen zu den Sachausgaben der Kommunen, die eine ausführliche Auflistung und Begründung der Sachverhalte, die nicht in den Sachausgabenanteil des Schülersatzes einfließen, liefert – auf eine „Negativliste“ und eine entsprechende Begründung verzichtet. Die Begründung enthält lediglich eine Auflistung der in den bedarfserhöhenden Faktor einbezogenen Bestandteile. Dadurch verwehrt sie eine vollständige Transparenz. Das Sächsische Staatsministerium für Kultus konnte diesen Umstand teilweise heilen, indem im Rahmen zweier Treffen mit der Landesarbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände freier Schulträger in Sachsen die konkrete Berechnung erläutert wurde. Eine nachvollziehbare Begründung, warum die oben genannten Sachverhalte keinen Eingang in die Berechnung des bedarfserhöhenden Faktors gefunden haben, konnte das Sächsische Staatsministerium für Kultus dem Gutachter jedoch nicht vermitteln. Es ist aus gutachterlicher Sicht nicht nachvollziehbar, warum etwa „Aufgaben zur Schulleitung“ in Schulen in freier Trägerschaft nicht in gleichem Maße anfallen wie in Schulen in öffentlicher Trägerschaft. In der Folge wird das Bewertungskriterium der Transparenz als mittelmäßig erfüllt angesehen.

Auch die Validität der Daten wird als nur mittelmäßig erfüllt eingeschätzt. Zwar wird das verwendete Verfahren, SaxSVS, seit Jahren zur Erhebung diverser Informationen aus dem Schulwesen verwendet. Zudem sind Verzerrungen aus der unterschiedlichen Verbuchung eigentlich gleicher Sachverhalte in SaxSVS zwar nicht auszuschließen, sollten das Ergebnis aber nicht signifikant beeinflussen. Nichtsdestotrotz mindert der fehlende Einbezug möglicherweise relevanter Bestandteile die Validität des Faktors.

Im Ergebnis wird der Prozess der Datengewinnung als begrenzt effizient angesehen. Durch die Eingabe der Daten seitens der Schulen obliegt dem Sächsischen Staatsministerium für Kultus die Aufbereitung und die Berechnung der Prozentsätze. Der Aufwand für die Datengewinnung und -aufbereitung ist daher begrenzt. Jedoch verbietet die skizzierte fehlende Validität der Daten eine durchweg positive Würdigung.

Durch die zwischenzeitlichen Aktualisierungen ist der bedarfshöhen Faktor im Bewertungskriterium Robustheit positiv zu bewerten.

Untersuchungsgegenstand	Kriterien			
	Transparenz	Validität	Effizienz	Robustheit
Bedarfserhöhender Faktor	0	0	0	+

Tabelle 9: Bewertung der Ermittlung des Personalausgabenanteils – bedarfserhöhender Faktor

3.2.2. Sachausgaben

Der Sachausgabenanteil als zweite Komponente des Schülersatzes berücksichtigt nach § 14 Abs. 1 Satz 2 Nummer 3 SächsFrTrSchulG die Ausgaben für Sachmittel, nichtpädagogisches Personal, Verwaltung und sonstige Leistungen. Für den Sachausgabenanteil wird eine Berechnung für das Schuljahr 2015/2016 zu Grunde gelegt, die für die nachfolgenden Schuljahre mit Hilfe des Verbraucherpreisindexes aktualisiert wird. Eine Neuberechnung / Aktualisierung der zu Grunde liegenden Werte fand bislang noch nicht statt. § 14 Abs. 5 nimmt eine Differenzierung der Sachausgabenanteile nach insgesamt 20 Schularten vor, wobei die zu Grunde liegende Berechnungssystematik für alle Schularten die Gleiche ist.

Der folgende Abschnitt widmet sich der Ermittlung der Sachausgabenanteile in der bestehenden Finanzierungssystematik und unterzieht diese einer kritischen Würdigung.

Konkret setzt sich die Gesamtsumme der Sachausgaben aus den folgenden Einzelbestandteilen zusammen. Teilausgabensätze pro Schüler/in und wo möglich pro Schulart werden gebildet für die folgenden Bestandteile (Ausgabenformen):

- Sachausgaben der Kommunen
 - Konsumtive Ausgaben
 - Investive Ausgaben
- Sachausgaben des Freistaates Sachsen
 - Ausgaben im Einzelplan 05 des Freistaates
 - Ausgaben der Sächsischen Bildungsagentur (heute: Landesamt für Schule und Bildung)
 - Ausgaben des Landesamtes für Steuern und Finanzen
 - Ausgaben für Beiträge zur Unfallkasse Sachsen

Die Summe der oben genannten Ausgaben pro Schüler/in und Schulart werden addiert und mit dem Auslastungsfaktor, welcher die Ist-Auslastung der Schulklassen ins Verhältnis zur Zielauslastung setzt, multipliziert. Abschließend erfolgt die Addition der Ausgaben für die Gewährleistung der Lernmittelfreiheit, konkret der

- Ausgaben für die schulbuchähnlichen Erzeugnisse und Kopien sowie
- Ausgaben für Taschenrechner (sofern für die jeweilige Schulform relevant).

Der so ermittelte Sachausgabenanteil pro Schulart wird unter Verwendung des Verbraucherpreisindex jährlich fortgeschrieben.

Die Ermittlung der Sachausgabenbestandteile erfolgt – sofern möglich – als Mittelwert über den Zeitraum von drei Haushaltsjahren. Das Sächsische Staatsministerium für Kultus erhält die Anzahl der Schüler/innen vom Landesamt für Statistik. Die Umrechnung der Teilzeitschüler/innen in Vollzeitschüler/innen erfolgt durch das Sächsische Staatsministerium für Kultus für die jeweiligen Schuljahre. Aus den Werten für die Schuljahre ermittelt das Sächsische Staatsministerium für Kultus die Anzahl der Vollzeitschüler/innen pro Haushaltsjahr, um diese mit den auf der Basis von Haushaltsjahren berichteten Finanzzahlen sinnvoll ins Verhältnis setzen zu können.

Sachausgaben der Kommunen

Den größten Anteil am Sachausgabenanteil des Schülersachausgabensatzes repräsentieren mit über 90 Prozent die Sachausgaben der Kommunen.

Sie werden aus der jährlichen Jahresrechnungsstatistik – Einzelplan 2 „Schulen“ – des Statistischen Landesamtes abgeleitet und beinhalten sowohl konsumtive als auch investive Bestandteile. Ermittelt werden in diesem Teilausgabensatz die gesamten Sachausgaben abzüglich ausgewählter Einnahmen. Die Ursprungsdaten entstammen den jährlichen Haushaltsrechnungen der sächsischen Kommunen. Für die konsumtiven Bestandteile wurde – den grundsätzlichen Festlegungen der Finanzierungssystematik folgend – ein Betrachtungszeitraum von drei Jahren verwendet. Die zum Zeitpunkt der Ermittlung aktuellsten Daten entstammen dem Jahr 2012, weshalb die Jahre 2010, 2011 und 2012 in die Berechnung eingeflossen sind. Da das Gesetz eine jährliche Dynamisierung der Werte unter Zuhilfenahme des Verbrauchpreisindex vorsieht, wurden auch die Werte der Vergangenheit für die Berechnung dieses (Teil-)Sachausgabenbetrages zunächst um die Indizes der betreffenden Jahre erhöht.

Der folgende Abschnitt beschreibt zunächst die Ermittlung der konsumtiven Bestandteile.

Konsumtive Ausgaben

Zwei Arten von Sachausgaben treten auf: solche, die sich einer Schulart explizit zurechnen lassen und solche, die keiner Schulart verursachungsgerecht zugeordnet werden können. Anders als bei den Sachausgaben im Einzelplan 05 des Freistaates Sachsen lässt sich der überwiegende Teil, das heißt konkret rund 90 Prozent, der Sachausgaben der Kommunen im Betrachtungszeitraum allgemeinbildenden Schulen oder Beruflichen Schulzentren verursachungsgerecht zuordnen. Dies gelingt für allgemeinbildende Schularten, Schulen des zweiten Bildungsweges und Förderschulen über den Rückgriff auf die schulartenbezogenen Gliederungsnummern. Für die Beruflichen Schulzentren er-

folgt eine Differenzierung nur für berufsbildende Förderschulen (GL 248) sowie sonstige berufsbildende Schulen (GL 241); eine weitere Differenzierung nach Schularten oder gar Bildungsgängen stellt die Jahresrechnungsstatistik nicht dar.

Zu den – keiner Schulart zurechenbaren – Ausgabenpositionen gehören die Schulverwaltung (GL 20), Fördermaßnahmen für Schüler/innen (GL 293) sowie sonstige schulische Aufgaben (GL 295). Die Ausgaben für die Schülerbeförderung (GL 290) bleiben im weiteren Verlauf der Rechnung unberücksichtigt, da sie von den sächsischen Kreisen und kreisfreien Städten für die Schüler/innen der Schulen in öffentlicher und Schulen in freier Trägerschaft gleichermaßen zur Verfügung gestellt werden. Ebenso unberücksichtigt bleiben solche Ausgaben, welche direkt an freie Schulträger geleistet werden, konkret die GL 285 „Freie Waldorfschulen“ sowie GL 294 „Fördermaßnahmen Schulen in freier Trägerschaft“

Für den Betrachtungszeitraum 2010 bis 2012 werden die so ermittelten jährlichen Sachausgaben durch die Gesamtanzahl der Schüler/innen beziehungsweise die Anzahl von Schüler/innen in der jeweiligen Schulart für die entsprechenden Haushaltsjahre geteilt. Daraus ergeben sich zwei Ausgabenbestandteile; ein schulartenspezifischer Bestandteil und ein allgemeiner Bestandteil. Die Summe ergibt einen jährlichen Sachausgabenbetrag der Kommunen pro Schüler/in pro Schulart. Der Mittelwert der drei Jahre 2010 bis 2012 fließt als ein Bestandteil in den Sachausgabenanteil mit ein.

Gutachterliche Würdigung (konsumtive Ausgaben)

Dieser wertmäßig bedeutsamste Anteil an der Gesamtsumme des Sachausgabenanteils erfährt eine durchweg positive Wertung in den Bewertungskriterien Transparenz, Validität und Effizienz. Einzig mit Blick auf die Robustheit des Verfahrens zeichnen sich aus gutachterlicher Sicht einige – jedoch zukünftig zu begrenzende – Herausforderungen ab.

Das gewählte Verfahren zeichnet sich durch ein recht hohes Maß an Transparenz aus. Das handlungsleitende Kriterium, welches den konsequenten Einbezug nur solcher Werte vorsieht, die allein öffentlichen Schulträgern zu Gute kommen, wurde in den Erläuterungen zum Gesetz konkret beschrieben und konsequent zur Anwendung gebracht. Die Begründung der nicht in die Berechnung eingeflossenen Gliederungs- und Gruppierungsnummern findet sich in der Begründung zum Sächs-FrTrSchulG für externe Dritte nachlesbar. Das Sächsische Staatsministerium für Kultus ist an der Ermittlung der Daten selbst nicht beteiligt; die Bereitstellung erfolgt durch das Statistische Landesamt unter Rückgriff auf die Haushaltsrechnungen der Kommunen.

Die Validität der Daten ist weitgehend durch den Fakt, dass rund 90 Prozent der Ausgaben schulartenspezifisch ausgewiesen werden, gewährleistet. Aufgrund der jahrelangen Erfahrung mit der Statistik ist unstrittig, dass die Daten genau die abgefragten Kategorien messen. Die Daten werden seit Jahrzehnten im gleichen Format abgefragt und bereitgestellt. Ungenauigkeiten, die sich aus der unterschiedlichen Verbuchung gleichartiger Transaktionen bei den Kommunen ergeben, sind zu vernachlässigen. Bedingt durch die Umstellung des Haushalts- und Rechnungswesens der sächsischen Kommunen und den Übergang zur Anwendung der Technik doppelter Buchführung liegen im Betrachtungszeitraum sowohl kamerale als auch doppische Werte vor. Die mithilfe eines doppischen Rechnungswesens ermittelten Daten wurden vom Statistischen Landesamt in die führende kamerale Logik der sachsenweiten Jahresrechnungsstatistik übergeleitet. Die hierbei zur Anwendung kommenden Standards sind bundeseinheitlich und umfassend erprobt. Die Auswirkungen der Umstellung haben keinen Einfluss auf die Validität der Daten.

Auch die Bewertung der Effizienz fällt ausnahmslos positiv aus. Die Daten werden seitens des Statistischen Landesamtes jährlich bereitgestellt. Für das Sächsische Staatsministerium für Kultus entsteht kein Aufwand bei der Ermittlung der Daten, der Aufwand umfasst allein die Aufbereitung der Daten für die weitere Berechnung. Es gilt zu überprüfen, ob und inwieweit sich dieser Prozess in Zukunft automatisieren ließe, wodurch eine weitere Steigerung der Effizienz denkbar ist. Effizienz und Validität stehen in einem positiven Verhältnis.

Allein die Robustheit der Daten erweist sich als Herausforderung in diesem Kontext. Ein Blick in die Werte der Jahre 2010 bis 2013 macht diese Herausforderung deutlich. Während die Anzahl der Schüler/innen weitgehend konstant blieb, veränderten sich in den Jahren 2010 bis 2012 die Ausgaben drastisch. Die Summe der schulartenunspezifischen Ausgaben sank im Betrachtungszeitraum von rund 51 Millionen auf rund 42 Millionen und damit um knapp 20 Prozent. Gleiches gilt für die schulartenspezifischen Ausgaben, die in Summe von rund 505 Millionen auf 465 Millionen im gleichen Zeitraum sanken. Die hohe Volatilität der Werte begründet sich vermeintlich mit der Schließung von Schulen in unterschiedlichen Schularten. Dieser Umstand untermauert jedoch umso stärker die geringe Robustheit der Daten. Die Ausführungen verdeutlichen, dass auch ein Betrachtungszeitraum von drei Jahren bei derartigen Abweichungen keine Repräsentativität der Daten gewährleistet. Handlungsempfehlungen, wie dieser Effekt zumindest abgemildert werden kann, skizziert das entsprechende Kapitel.

Ausgabenart	Bewertungskriterien			
	Transparenz	Validität	Effizienz	Robustheit
Sachausgaben der Kommunen (konsumtiv)	+	+	+	0

Tabelle 10: Bewertung der Ermittlung der Sachausgabenbestandteile (Sachausgaben der Kommunen - konsumtiv)

Investive Ausgaben

Für die Ermittlung der investiven Bestandteile wurde ein Betrachtungshorizont von zehn Jahren zu Grunde gelegt. Dieses Vorgehen trägt der Tatsache Rechnung, dass Investitionen in deutlich größeren Zeitabständen getätigt werden und über einen dreijährigen Zeitraum – so die Gesetzesbegründung – eventuell nur ein unzureichendes Bild der tatsächlichen öffentlichen, schulbezogenen Investitionen liefert. Die Daten werden ebenfalls den Jahresrechnungsstatistiken entnommen. Konkret werden die Jahre 2003 bis 2012 in die Berechnung einbezogen. Betrachtung finden – ohne Ausnahme – die Werte in den Gruppierungen 3 „Einnahmen des Vermögenshaushalts“ sowie der Gruppierungen 9 „Ausgaben des Vermögenshaushalts“. Einnahmen wurden von den Ausgaben zum Abzug gebracht. Hier folgt das Sächsische Staatsministerium für Kultus der Annahme, dass Schulen – unabhängig von ihrer Trägerschaft – Einnahmen für Investitionszwecke generieren können. Eine schulartenspezifische Unterscheidung gewährleistet die Statistik mit Ausnahme der bereits bei den konsumtiven Bestandteilen erwähnten Gliederungsnummern. Genau wie die konsumtiven Werte wurden auch die investiven Werte unter Zuhilfenahme des Verbraucherpreisindex dynamisiert.

Der Mittelwert der zehn Jahre 2003 bis 2012 fließt als ein investiver Teilbestandteil in den Teilausgabenbetrag „kommunale Sachausgaben“ ein.

Gutachterliche Würdigung (investive Ausgaben)

Das gewählte Verfahren demonstriert ein durchschnittliches Maß an Transparenz. Die Begründung zum Gesetz erläutert, warum von dem für alle anderen Bestandteile geltenden Zeitraum von drei Jahren abgewichen wird. Keine Antwort findet sich in der Begründung zum Gesetz jedoch für die Frage, warum die investiven Einnahmen zunächst von den entsprechenden Ausgaben abgesetzt werden. Eine Erläuterung erhielt der Gutachter auf Rückfrage vom Sächsischen Staatsministerium für Kultus: in den Einnahmen sind auch solche investiven Investitionszuschüsse enthalten, deren Einwerbung Schulen in freier als auch in öffentlicher Trägerschaft gleichermaßen möglich ist. Folglich bleiben sie unberücksichtigt.

Das Verfahren weist einen sehr pragmatischen Ansatz auf. In Ermangelung flächendeckender doppischer Daten greift das Sächsische Staatsministerium für Kultus auf die Jahresrechnungsstatistik zurück und bezieht die Werte der Gruppierungen 3 und 9 in die Betrachtung mit ein. Nichtsdestotrotz drängt sich in diesem Kontext die Frage auf, ob das Vorgehen tatsächlich misst, was es vorgibt zu ermitteln: die Investitionstätigkeit im öffentlichen Schulwesen. (1) Ob und inwieweit Schulen in freier Trägerschaft tatsächlich Zugang zu den gleichen investiven Zuschüssen haben wie Schulen in öffentlicher Trägerschaft kann aus gutachterlicher Sicht nicht abschließend geklärt werden. Es steht jedoch zu vermuten, dass den Kommunen aufgrund ihres großen Betätigungsfeldes und ihrer stärkeren Finanzkraft (beispielsweise für die Gewährleistung von Ko-Finanzierungen) ein deutlich breiteres Spektrum an Förderungsprogrammen offensteht. (2) Wenngleich ein zehnjähriger Betrachtungszeitraum zu Grunde gelegt wird, vermag dieser die Investitionstätigkeit im Schulwesen – insbesondere mit Blick auf die Gebäude – nur unzureichend abzubilden. Dies belegt nicht zuletzt ein Blick in die Anlage zur Sächsische Kommunalhaushaltsverordnung-Doppik vom 10. Dezember 2013 (SächsGVBl. S. 910), zuletzt geändert durch die Verordnung vom 30. Juli 2019 (SächsGVBl. S. 598), die eine Nutzungsdauer von 50 bis 80 Jahren für Schulgebäude vorsieht und damit deutlich längere Betrachtungszeiträume als sinnvoll erscheinen lässt. (3) Wenngleich inflationierte Größen der Vergangenheit in die Berechnung miteingeflossen sind, vermögen diese mit hoher Sicherheit die tatsächliche (Preis-)Entwicklung im Bauwesen nicht widerzuspiegeln. Grund dafür sind nicht zuletzt stetig steigende Anforderungen im Bausektor, wie zum Beispiel die Gewährleistung der Energieeffizienz von Gebäuden. (4) Unglücklich begleitet werden die oben ausgeführten Kritikpunkte von der Tatsache, dass das kamerale Rechnungswesen aufgrund der fehlenden Berücksichtigung nicht-zahlungswirksamer Größen, wie beispielsweise der Abschreibungen, nicht in der Lage ist, ein tatsächliches Bild des Wertverzehrs öffentlichen Anlagevermögens zu vermitteln. Folglich misslingt mit einer rein zahlungsbasierten Betrachtung die Abschätzung des für den Erhalt (im Sinne von Instandhaltung und Neuinvestitionen) schulischer Infrastruktur notwendigen Aufwands. Eine wie auch immer geartete Nebenrechnung, um diesen Mangel auszugleichen, unterblieb.

Im Ergebnis kann die Effizienz allenfalls als durchschnittlich bezeichnet werden. Zwar greift das Sächsische Staatsministerium für Kultus auf die seitens des Landesamtes für Statistik jährlich bereitgestellten Daten zurück und übernimmt allein die Aufgaben der Aufbereitung und weiteren Berechnungen. Die mangelnde Validität der Daten lässt jedoch keine positive Wertung in diesem Bewertungskriterium zu. Eine durchweg negative Bewertung verbietet aus Sicht des Gutachters jedoch die Tatsache, dass zum Zeitpunkt der Berechnung noch keine flächendeckenden doppischen Daten zur Verfügung standen.

Gleichfalls unbefriedigend ist die Robustheit der Daten für die Ermittlung dieses hoch relevanten Bestandteils am Sachausgabenanteil. Wenngleich der Betrachtungszeitraum auf zehn Jahre ausgedehnt wurde, darf die Repräsentativität der Daten stark bezweifelt werden. Diese Feststellung untermauert die zum Teil massive Streuung um den Mittelwert von zum Teil über einhundert Prozent. Investitionstätigkeit – so die Daten – unterscheidet sich stark von Jahr zu Jahr. Das scheint vor dem Hintergrund der für eine Investition üblichen Zahlungsreihen auch mit tatsächlichen Beobachtungen in der Realität vereinbar.

Im Ergebnis kann festgehalten werden, dass eine alternative Berechnung unter Zuhilfenahme der doppelten Daten – wie es die Gesetzesbegründung auch schon in Aussicht stellt – in Zukunft angeraten sein wird.

Ausgabenart	Bewertungskriterien			
	Transparenz	Validität	Effizienz	Robustheit
Sachausgaben der Kommunen (investiv)	O	-	O	O

Tabelle 11: Bewertung der Ermittlung der Sachausgabenbestandteile (Sachausgaben der Kommunen - investiv)

Sachausgaben des Freistaates Sachsen: Ausgaben im Einzelplan 05

Die Sachausgaben des Staatsministeriums für Kultus wurden der Haushaltsrechnung des Einzelplans 05 „Staatsministerium für Kultus“ entnommen. Die aktuellsten zur Verfügung stehenden Ist-Daten datierten aus dem Jahr 2013, weshalb eine Betrachtung der Haushaltsjahre 2011, 2012 und 2013 vorgenommen wurde. In Summe wurden 7.160.615 Euro der Ist-Kosten der Haushaltsrechnung als relevant für die Berechnung des Sachkostenanteils des Schülersachausgabensatzes erachtet. Zu diesem Ergebnis kam das Sächsische Staatsministerium für Kultus nach der Prüfung aller Positionen des Einzelplans. Handlungsleitend bei der Ermittlung dieser Werte war die Grundannahme, dass die Finanzierung der Schulen in öffentlicher Trägerschaft als Maßstab der Bemessung des Schülersachausgabensatzes dienen soll. Folglich fanden Titel, die Angebote finanzieren, die Schule unabhängig von ihrer Trägerschaft, in Anspruch nehmen, keinen Eingang in die Bemessung. Ebenso blieben alle Ausgabepositionen, die über die Sollkostenformel in die Berechnung miteinfließen, an dieser Stelle unberücksichtigt. Welche Kapitel und Titel konkret keinen Eingang in die Berechnung fanden, erläutert die Begründung zu § 14 Absatz 5 SächsFrTrSchulG unter dem Buchstaben c ausführlich.

Die Ist-Werte der Titel wurden regelhaft mit 100 Prozent berücksichtigt. Die in Summe vier Titel, die nicht zu 100 Prozent in die Berechnung einfließen, entstammen allesamt dem Kapitel 0502 „Sammelansätze für den Gesamtbereich des Einzelplans 05“. Konkret handelt es sich um die folgenden Titel: „Unterstützungen auf Grund der Unterstützungsgrundsätze, Fürsorgemaßnahmen sowie Kosten nach dem Arbeitssicherheitsgesetz“, „Trennungsgeld und Umzugskostenvergütungen“, „Ausgaben für das Jobticket“, „Entgelte und sonstige Aufwendungen für nebenamtlich und nebenberuflich Tätige“ und „Reisekostenvergütungen“. Hier wurde die Ermittlung eines schulbezogenen Anteils als notwendig erachtet. Zu diesem Zweck wurden die Ist-Ansätze der Jahre 2011 bis 2013 der vier Titel zu den davon schulbezogenen Ist-Ausgaben ins Verhältnis gesetzt. Aus den so errechneten drei Prozentwerten wurde ein Durchschnittswert gebildet, der abschließend zur Anwendung kam. Die Berechnung wurde dokumentiert und liegt dem Gutachter vor.

Die Bewertung erfolgte auf der Basis einzelner Titel durch das Sächsische Staatsministerium für Kultus. Analysiert wurden die Werte der Jahre 2011 bis 2013. Eingang in die Finanzierungssystematik fand der Mittelwert dieser Jahre. Sofern es möglich war, wurden die Ausgaben einzelnen Schularten zugerechnet. Im Ergebnis konnten rund 2,6 Millionen der Summe von rund 7 Millionen Euro – und damit etwas mehr als 36 Prozent – der einzubeziehenden Ausgaben des Einzelplans 05 einzelnen Schularten zugerechnet werden.

Die Summe der Ausgaben ohne Bezug zu einer spezifischen Schulart sowie die Einzelsummen für Grundschulen, Mittelschulen (heute Oberschulen), Gymnasien, berufsbildenden Schulen sowie allgemeinbildende Förderschulen wurden durch die durchschnittliche Gesamtzahl an Schüler/innen im Freistaat Sachsen beziehungsweise die Anzahl der Schüler/innen in den jeweiligen Schulartenformen der Haushaltsjahre 2011 bis 2013 geteilt. Dabei ergab sich ein Wert von 13,21 Euro pro Schüler/in ohne Bezug zu einer spezifischen Schulart. Dieser Basiswert von 13,21 Euro wurde erhöht um 1,81 Euro pro Schüler/in für Grundschulen, um 3,23 Euro pro Schüler/in für Mittelschulen (heute Oberschulen), um 2,84 Euro pro Schüler/in an Gymnasien, um 38,45 Euro pro Schüler/in an berufsbildenden Schulen sowie um 8,29 Euro pro Schüler/in an allgemeinbildenden Förderschulen.

Gutachterliche Würdigung

Der Prozess der Kapitel- beziehungsweise Titelauswahl zeichnet sich durch ein vergleichsweise hohes Maß an Transparenz aus. Das handlungsleitende Kriterium, welches den konsequenten Einbezug nur solcher Werte vorsieht, wurde in den Erläuterungen zum Gesetz konkret beschrieben und konsequent zur Anwendung gebracht. Die Begründung der nicht in die Berechnung eingeflossenen Kapitel und Titel findet sich in der Gesetzesbegründung für externe Dritte nachlesbar. Auch die Begründung der Prozentanteile für diejenigen Titel, die mit weniger als 100 Prozent Eingang in die Berechnung fanden, konnte dem Gutachter auf Nachfrage transparent gemacht werden. Der Gutachter kommt zu dem Eindruck, dass sich das Sächsische Staatsministerium für Kultus um eine weitmögliche Objektivierung des Prozesses bemühte.

Ähnlich positiv fällt die Einschätzung der Validität der Daten aus. Die Haushaltsrechnung ist ein jahrzehntelang erprobtes Instrument der Verbuchung von Ausgaben und Einnahmen. Die Daten stehen jährlich im gleichen Format zur Verfügung. Unsicherheiten, die sich aus der unterschiedlichen Verbuchung ähnlicher Geschäftsvorfälle in den Haushaltsjahren ergeben könnten, sind zu vernachlässigen. Das gewählte Verfahren demonstriert nicht nur ein hohes Maß an Pragmatismus, sondern gewährleistete eine vergleichsweise rasche Ermittlung der Daten. Aufgrund der konstatierten hohen Validität der ermittelten Daten, bewertet das Gutachten den Prozess als sehr effizient.

Die Ermittlung der Werte wird aus gutachterlicher Sicht allerdings als wenig robust gegenüber Veränderung eingeschätzt. Namentlich können Änderungen an der Art und Finanzierungshöhe von Aufgaben als Ergebnis von Ausgabenausweitung und/oder -abbau sowie Umverteilung von Aufgaben zwischen Einzelplänen über das skizzierte Vorgehen kurzfristig nicht abgebildet werden. Hinzu kommt, dass einmalig oder kurzzeitig auftretende Sachverhalte gegebenenfalls von der gewählten Systematik nur unzureichend erfasst werden. So findet sich eine Vielzahl von Titeln mit einer Schwankungsbreite von bis zu 100 Prozent von einem Jahr zum nächsten. Daran vermag auch der Betrachtungszeitraum von drei Jahren grundlegend nichts zu ändern; er mildert diesen allenfalls ab. An dieser Stelle sei jedoch explizit darauf hingewiesen, dass dieser Umstand in zwei Richtungen verzerrend wirkt: er beeinflusst die Höhe des Schülersausgabensatzes sowohl nach unten als auch nach oben. Formalisierte Regelungen zum Umgang mit diesen Phänomenen liegen derzeit nicht vor.

Grund dafür ist die ohnehin im Gesetz vorgesehene Evaluierung des Schülersachausgabensatzes nach Ablauf von vier Jahren.

Ausgabenart	Bewertungskriterien			
	Transparenz	Validität	Effizienz	Robustheit
Ausgaben im Einzelplan 05	+	+	+	0

Tabelle 12: Bewertung der Ermittlung der Sachausgabenbestandteile – Ausgaben im Einzelplan 05

Sachausgaben des Freistaates Sachsen: Ausgaben der Sächsischen Bildungsagentur (heute: Landesamt für Schule und Bildung)

Ebenfalls in den Sachkostenanteil des Schülersachausgabensatzes wurde die Verwaltungstätigkeit der Sächsischen Bildungsagentur einkalkuliert. Sie zeichnete verantwortlich für grundsätzliche Verwaltungs-, Rechts- und Personalangelegenheiten sowie schulfachliche Unterstützung. Aufgaben der Aus-, Fort- und Weiterbildung der Lehrer/innen sowie der Qualitätsentwicklung und -sicherung im Schulwesen wurden bis Ende 2017 durch das Sächsische Bildungsinstitut wahrgenommen. Die Ausgaben des Sächsischen Bildungsinstitutes fanden keinen Eingang in die Betrachtung. Dieses Vorgehen begründete sich mit dem Teilhabeanspruch des § 15 des SächsFrTrSchulG, nachdem Schulen in öffentlicher und freier Trägerschaft in der Nutzung von staatlichen Angeboten der Lehrerfortbildung, Lehrerweiterbildung, Schulevaluation und Unterstützung, einschließlich der Schulpsychologen gleichberechtigt sind. Das ehemalige Kapitel 0508 „Sächsisches Bildungsinstitut“ fand daher keinen Eingang in die Bemessung des Schülersachausgabensatzes.

Beide Institutionen wurden nachfolgend im neuen Landesamt für Schule und Bildung zusammengeführt, mit dem Ziel einer Bildungsverwaltung aus einer Hand. Damit fungieren seit 2018 nicht mehr zwei Behörden mit unterschiedlichen Aufgaben als Ansprechpartner für Bürger/innen und Lehrkräfte.

Für alle Bediensteten der fünf Standorte der Sächsischen Bildungsagentur wurden durch Schätzung ermittelt, wie viele Vollzeitäquivalente des mittleren, gehobenen und höheren Dienstes die oben skizzierten Aufgaben erledigen. Dabei blieben solche Aufgabenbestandteile unberücksichtigt, die Schulen in öffentlicher und freier Trägerschaft gleichermaßen zu Gute kommen. Sowohl der Arbeitseinsatz des Stammpersonals als auch des abgeordneten Personals wurden analysiert. Es wurde ein Jahresarbeitsstundensatz von 1.632 Stunden – wie ihn die Verwaltungsvorschrift Kostenfestlegung 2013 vom 11. Oktober 2012 (SächsABI. S. 1324), zuletzt enthalten in der Verwaltungsvorschrift vom 8. Dezember 2017 (SächsABI.SDr. S. S 378)) vorsieht, zu Grunde gelegt.

Daraus resultiert – getrennt nach den drei oben genannten Laufbahngruppen – ein Gesamtkostensatz pro Arbeitsstunde. Dieser Gesamtkostensatz umfasst neben den Personalkosten auch die Raumkosten für die Nutzung der Räumlichkeiten der Sächsischen Bildungsagentur sowie eine Pauschale für die sonstigen noch nicht in den Personalkosten- und Raumkostenpauschalsätzen berücksichtigten Kosten (einschließlich der kalkulatorischen Kosten). Die Kostensätze wurden der geltenden Verwaltungsvorschrift Kostenfestlegung entnommen.

Die ermittelte Anzahl der Vollzeitäquivalente wurde im nächsten Schritt mit dem Jahresarbeitsstundensatz von 1.632 Stunden und darauf folgend mit dem Gesamtkostensatz pro Stunde multipliziert.

Auch diese Berechnung erfolgte getrennt für den mittleren, gehobenen und höheren Dienst. Ausschlaggebend dafür ist die Tatsache, dass sich die Personalkostensätze für die jeweiligen Laufbahngruppen stark unterscheiden; die Raumkosten sowie die Pauschalbeträge für die sonstigen Kosten hingegen sind über alle Laufbahngruppen konstant.

Die so ermittelten Werte in Euro wurden addiert und durch die Anzahl der Schüler/innen im Haushaltsjahr 2013 dividiert. Im Ergebnis liegt ein Wert von 65,17 € pro Schüler/in für die Nutzung der Dienste der Sächsischen Bildungsagentur im Haushaltsjahr 2013 vor. Eine Differenzierung nach unterschiedlichen Schularten ist aufgrund der Datenlage nicht möglich.

Die Ermittlung der Vollzeitäquivalente erfolgte ausschließlich für das Jahr 2013. Verantwortlich dafür ist die Tatsache, dass das genutzte Verfahren der Selbstaufschreibung der Arbeitszeiten einen hohen zeitlichen Aufwand verursacht.

Gutachterliche Würdigung

Das gewählte Vorgehen demonstriert einen sehr pragmatischen Weg der Ermittlung der Ausgaben. Die Würdigung entlang der Bewertungskriterien führt jedoch zu einem ambivalenten Bild. Während die Verwendung der Kostensätze der Verwaltungsvorschrift Kostenfestlegung 2013 vom 11. Oktober 2012 (SächsABl. S. 1324), zuletzt enthalten in der Verwaltungsvorschrift vom 8. Dezember 2017 (SächsABl. SDr. S. S 378) für ein hohes Maß an Transparenz, Validität, Effizienz und Robustheit sorgt, gilt dies für den Prozess der Ermittlung der Arbeitsstunden nicht.

Die Transparenz des Verfahrens kann allenfalls als mittelmäßig bewertet werden. Es liegen dem Gutachter derzeit über den mündlichen Bericht, dass die Daten im Rahmen einer Schätzung ermittelt wurden, keinerlei formalisierte Informationen (Prozessbeschreibung et cetera) über den Prozess der Ermittlung der Daten vor. Die Daten wurden innerhalb der Sächsischen Bildungsagentur ermittelt und vom Sächsischen Staatsministerium für Kultus in die Berechnung des Sachausgabenanteils des Schülersachausgabensatzes miteinbezogen. Deutlich transparenter und in jeder Hinsicht nachvollziehbar ist die Ermittlung der verwendeten Kostensätze zur Bewertung der ermittelten Arbeitsstunden in Euro. Hier bezieht sich das Sächsische Staatsministerium für Kultus auf die Verwaltungsvorschrift Kostenfestlegung 2013.

Die Art und Weise der Datenermittlung wirkt sich unmittelbar auf die Validität der Daten auf, die als unterdurchschnittlich bezeichnet werden kann. Verantwortlich dafür ist die gewählte Methode der Schätzung der Arbeitszeiten. Durch wen und anhand welcher Kriterien diese erfolgte, erschließt sich dem Gutachter nicht, was vermeintlich eine direkte Folge des oben konstatierten Fehlens formalisierter Prozessbeschreibungen ist. Auch die Frage nach dem Detaillierungsgrad der Schätzung (Personen, Teams, Abteilungen) konnte nicht abschließend geklärt werden. Gleichsam unklar bleibt für den Gutachter, wie in diesem Zusammenhang die Behandlung solcher Aufgaben, die nicht zu den täglichen (Routine-)Tätigkeiten gehören und die damit für eine Zeitschätzung auf jährlicher Basis eine Herausforderung darstellen, umgegangen wurde. Darüber hinaus liegen dem Gutachter keine Informationen zur Berücksichtigung von Langzeiterkrankten oder Personen in Auszeiten (beispielsweise Pflege von Angehörigen oder Elternzeit) im Rahmen dieses Prozesses vor.

Im Kontext der durchgeführten Datenerhebung bei der Sächsischen Bildungsagentur kommt hinzu, dass die Schätzung ohne Kontrolle durch einen Beobachter erfolgte, weshalb eine Plausibilisierung

der Daten durch das Sächsische Staatsministerium für Kultus eigentlich zwingend notwendig gewesen wäre, jedoch unterblieb.

Eine vergleichsweise hohe Validität kann jedoch mit Blick auf die Ermittlung der Stundensätze konstatiert werden. Die verwendeten Stundensätze pro Laufbahngruppe beziehungsweise Raumkosten und sonstige Kosten entstammen aus der Verwaltungsverordnung Kostenfestlegung 2013 und werden zentral für den Freistaat ermittelt und gegebenenfalls an Veränderungen angepasst. Das Sächsische Staatsministerium für Kultus hat keinen Einfluss auf die Ermittlung dieser Daten, die landesweit Verwendung finden.

Auch wenn das gewählte Verfahren ein hohes Maß an Pragmatismus demonstriert, erweist sich der Prozess dennoch als wenig effizient. Die Schätzung der Arbeitszeiten kann – sofern kriteriengeleitet durchgeführt – als ein vergleichsweise aufwändiges Verfahren erachtet werden. Kontrastiert man diesen hohen zeitlichen und personellen Aufwand mit der konstatierten, vergleichsweise geringen Validität der Daten, fällt die Bewertung in der Kategorie der Effizienz eher negativ aus. Die Kostensätze können hingegen sehr einfach und zügig aus der jeweils gelten Verwaltungsvorschrift entnommen werden.

Hinzu kommt, dass Veränderungen am Aufgabenbestand, sei es ein Zuwachs an Aufgaben, eine Umverteilung von Aufgaben zwischen Personen unterschiedlicher Laufbahngruppen oder ein Wegfall von Aufgaben mit dem gewählten Vorgehen nicht abgebildet werden können. Diese Herausforderung wird dadurch verstärkt, dass eine Erhebung – vor dem Hintergrund des hohen Aufwandes verständlich – nur für das Jahr 2013 durchgeführt wurde. Im Ergebnis handelt es sich bei den gewonnenen Daten um nicht mehr als eine „Momentaufnahme“. Verstärkt wird diese Feststellung durch die zum 1. Januar 2018 erfolgte Fusion der Sächsischen Bildungsagentur mit dem Sächsischen Bildungsinstitut zum Landesamt für Schule und Bildung. Ob und wenn ja welche Aufgabenumverteilungen sich aus dieser neuen Organisationsform ergeben, bleibt für den Gutachter unklar. Welche Auswirkungen sich daraus für die Bemessung des Sachausgabenanteils des Schülerausgabensatzes ergeben, kann derzeit nicht abgeschätzt werden; eine Neuberechnung dieses Bestandteils nach noch zu bestimmendem Muster wird sicherlich notwendig werden (siehe hierzu die Empfehlung 7 in Kapitel 5).

Ausgabenart	Bewertungskriterien			
	Transparenz	Validität	Effizienz	Robustheit
Ausgaben der Sächsischen Bildungsagentur (heute: Landesamt für Schule und Bildung)	O	O	-	-

Tabelle 13: Bewertung der Ermittlung der Sachausgabenbestandteile – Ausgaben der Sächsischen Bildungsagentur (heute: Landesamt für Schule und Bildung)

Sachausgaben des Freistaates Sachsen: Ausgaben des Landesamtes für Steuern und Finanzen

Die Verwaltungstätigkeit des Landesamtes für Steuern und Finanzen fließt ebenfalls in den Sachausgabenanteil des Schülersatzes mit ein. Konkret handelt es sich um die Verwaltungsausgaben für die im Landesamt abgewickelten Gehaltszahlungen der aus dem Einzelplan 05 finanzierten Tarifbeschäftigten und Beamten.

Die Ermittlung des Ausgabenbestandteils pro Schüler/in erfolgte auf der Basis der Anzahl und Höhe des Auszahlungsbetrags der durchschnittlichen monatlichen Zahlfälle. Diese Informationen stellte das Landesamt für Steuern und Finanzen dem Staatsministerium für Kultus zur Verfügung. Die Werte ermittelte das Landesamt aus den Ist-Zahlungen des Vorjahres und unter Berücksichtigung der jeweils geltenden Verwaltungsvorschrift „Kostenfestlegung 2013“.⁴² Aus einer Multiplikation der durchschnittlichen Zahlfälle pro Monat und dem Auszahlungsbetrag pro Monat wurde im ersten Schritt ein monatlicher Eurobetrag ermittelt, der auf einen Jahreswert hochgerechnet wurde. Dieser Jahreswert wurde im Anschluss durch die Anzahl der Schüler/innen pro Haushaltsjahr dividiert. Aus den Jahren 2011 bis 2013 wurde ein Mittelwert gebildet. Im Ergebnis ergibt sich ein Betrag von 18,19 Euro pro Jahr. Ein schulartenspezifischer Ausweis ist aufgrund der Datenlage nicht möglich.

Gutachterliche Würdigung

Das gewählte Verfahren der Ausgabenermittlung ist im Hinblick auf alle Bewertungskriterien als gut bis sehr gut zu bewerten.

Der Prozess der Ermittlung ist transparent und ohne besonderes Vorwissen und Erläuterungen für externe Dritte nachvollziehbar.

Die ermittelten Daten weisen durch die Verwendung von Daten, mit denen das Landesamt für Steuern und Finanzen in der täglichen Routine umgeht und den Rückgriff auf die jeweils geltende Kostenvorschrift, ein hohes Maß an Validität auf. Das Sächsische Staatsministerium für Kultus hat keinen Einfluss auf die Gewinnung der Daten.

Auch der Prozess der Datengewinnung kann als hoch effizient angesehen werden. Durch die Nutzung von im Landesamt für Steuern und Finanzen ohnehin verfügbarem Datenmaterial entsteht kein überbordender Verwaltungsaufwand bei der Datengewinnung. Dem Sächsischen Staatsministerium für Kultus obliegt allein die Berechnung des Ausgabensatzes pro Schüler/in. Der Aufwand für die Datengewinnung und -aufbereitung steht in einem positiven Verhältnis zu der Validität der Daten.

Die Robustheit der Daten ist ebenfalls gegeben. Die Streuung der jeweiligen Jahresdaten um den Mittelwert ist sehr gering. Ein Umstand, der sicherlich der Tatsache geschuldet ist, dass die Zahl der Beschäftigten im Betrachtungszeitraum (und auch darüber hinaus) eine hohe Konstanz aufweist.

⁴² VwV Kostenfestlegung 2013 vom 11. Oktober 2012 (SächsABl. S. 1324), zuletzt enthalten in der Verwaltungsvorschrift vom 8. Dezember 2017 (SächsABl. SDR. S. S 378).

Ausgabenart	Bewertungskriterien			
	Transparenz	Validität	Effizienz	Robustheit
Ausgaben des Landesamtes für Steuern und Finanzen	+	+	+	+

Tabelle 14: Bewertung der Ermittlung der Sachausgabenbestandteile – Ausgaben des Landesamtes für Steuern und Finanzen

Sachausgaben des Freistaates Sachsen: Ausgaben für Beiträge zur Unfallkasse Sachsen

Der Freistaat Sachsen zahlt in den Haushalt der Unfallkasse Sachsen ein, die ihrerseits Entschädigungs- und Präventionsleistungen für die Landesbeschäftigten an Bildungseinrichtungen in öffentlicher Trägerschaft bereitstellt.

Die Entschädigungsleistungen für diese Landesbeschäftigten und Teile der sonstigen Kosten, die auf diese Beschäftigten entfallen, werden jährlich seitens der Unfallkasse bereitgestellt. Über die direkt an die Landesbeschäftigten entrichteten Beträge hinaus, fallen zusätzlich sonstige (Verwaltungs-)Ausgaben – beispielsweise für die verwaltungsseitige Abbildung der Anträge – an. Diese repräsentiert das Sächsische Staatsministerium für Kultus über einen prozentualen Aufschlag. Zu diesem Zweck werden aus den jährlichen Verwaltungsberichten (seit 2013: Jahresberichte) der Unfallkasse die an die Landesbeschäftigten geleisteten Entschädigungsleistungen ins Verhältnis zum Gesamthaushalt der Unfallkasse gesetzt. Mithilfe des Prozentsatzes wird der Aufschlag der Verwaltungsausgaben errechnet und die Summe der beiden Größen fließt als Gesamtzahlungen des Freistaates für Landesbeschäftigte an Bildungseinrichtungen in öffentlicher Trägerschaft in die Weiterberechnung mit ein.

Um dem Ziel eines dreijährigen Betrachtungshorizontes gerecht zu werden, flossen die Werte der Jahre 2011, 2012 und 2013 in die Berechnung mit ein.

In einem letzten Schritt wird die so ermittelte Summe aus Entschädigungsleistungen für die Landesbeschäftigten an Bildungseinrichtungen in öffentlicher Trägerschaft und dem Aufschlag für Verwaltungsausgaben durch die Anzahl der Schüler/innen im jeweiligen Haushaltsjahr geteilt. Im Ergebnis werden drei Werte, jeweils einer für die drei oben genannten Jahre, errechnet. Diese Werte werden addiert und durch drei geteilt, um schlussendlich einen Mittelwert pro Schüler/in pro Jahr zu erhalten. Dieser liegt bei 10,74 Euro.

Gutachterliche Würdigung

Das gewählte Verfahren der Ausgabenermittlung ist im Hinblick auf alle Bewertungskriterien als gut bis sehr gut zu bewerten.

Der Prozess der Ermittlung ist transparent und ohne besonderes Vorwissen und Erläuterungen für externe Dritte nachvollziehbar. Das Vorgehen ist darüber hinaus in der Begründung des Gesetzes illustriert.

Die ermittelten Daten weisen durch die Verwendung von Daten, mit denen die Unfallkasse in der täglichen Routine und in immer gleicher Form umgeht, ein hohes Maß an Validität auf. Eine leichte Trübung erfährt diese Einschätzung durch die Tatsache, dass nicht deutlich wird, warum Präventionsleistungen in die Berechnung keinen Eingang finden. Auf die Gesamthöhe dieses Teilbestandes des Schülersachausgabensatzes hat die fehlende Berücksichtigung der Präventionsleistungen jedoch keine Auswirkungen, da durch die Orientierung am Gesamthaushalt der Unfallkasse sämtliche weiteren Ausgaben der Unfallkasse in diesem Verwaltungsaufschlag subsummiert werden. Die künftige separate Berücksichtigung von Präventionsleistungen könnte allein die Verursachungsgerechtigkeit stärken. Das Sächsische Staatsministerium für Kultus hat keinen Einfluss auf die Gewinnung der Daten. Allein die Ermittlung des Verwaltungsaufschlages sowie die Ermittlung des Wertes pro Schüler/in obliegt dem Sächsischen Staatsministerium für Kultus.

Auch der Prozess der Datengewinnung kann als hoch effizient angesehen werden. Durch die Nutzung von bei der Unfallkasse ohnehin verfügbarem Datenmaterial entsteht kein überbordender Verwaltungsaufwand bei der Datengewinnung. Dem Sächsischen Staatsministerium für Kultus obliegt allein die Berechnung des Ausgabensatzes pro Schüler/in. Der Aufwand für die Datengewinnung und -aufbereitung steht in einem positiven Verhältnis zu der Validität der Daten.

Die Robustheit der Daten ist ebenfalls gegeben. Die Streuung der jeweiligen Daten um den Mittelwert ist sehr gering. Ein Umstand, der sicherlich der Tatsache geschuldet ist, dass die Zahl der Beschäftigten im Landesdienst im Betrachtungszeitraum eine hohe Konstanz aufweist.

Ausgabenart	Bewertungskriterien			
	Transparenz	Validität	Effizienz	Robustheit
Ausgaben für Beiträge der Unfallkasse Sachsen	+	+	+	+

Tabelle 15: Bewertung der Ermittlung der Sachausgabenbestandteile – Ausgaben für Beiträge zur Unfallkasse Sachsen

Auslastungsfaktor

Der Auslastungsfaktor setzt die Ist-Auslastung der Schulklassen der Schularten ins Verhältnis zur Zielauslastung. Er errechnet sich aus der Anzahl der tatsächlich vorhandenen Klassen je Schulart multipliziert mit dem jeweiligen Klassenrichtwert dividiert durch die jeweilige Anzahl der Schüler/innen. Zu Grunde gelegt wurden Daten des Statistischen Landesamtes für die Schuljahre 2009/10 – 2012/13 die ihrerseits auf die Haushaltsjahre 2010 – 2012 umgerechnet wurden. Die in der Finanzierungssystematik verwendeten schulartbezogenen Auslastungsfaktoren stellen den Durchschnitt dieser drei Haushaltsjahre dar. Der Auslastungsfaktor wird zur Ermittlung des Sachausgabenanteils multipliziert mit der Summe der Sachausgaben der Kommunen und des Freistaates und stellt dementsprechend eine wichtige Größe in der Ermittlung des Sachausgabenanteils dar.

Gutachterliche Würdigung

Der Auslastungsfaktor ist als Rechengröße in der Systematik zur Ermittlung des Sachausgabenanteils zu verstehen, der die tatsächlichen Ausgaben von Kommune und Freistaat moderiert. Indem er mit der Summe der ermittelten Ist-Ausgaben multipliziert wird, wird der Sachausgabenanteil des Schülersachausgabensatzes auf eine Soll-Schule mit Soll-Auslastung kalibriert. Dieses Vorgehen findet

seine Entsprechung in der Ermittlung des Personalausgabenanteils, in der der Einbezug von Jahreslehrerstunden, Stundentafeln, Klassenrichtwerten und Klassenstufen letztlich dazu führt, dass sich die Berechnung an einer Soll-Lehrer/innen-Schüler/innen-Relation ausrichtet. Ein wesentlicher Unterschied besteht jedoch in der fehlenden Aktualisierung. Grundsätzlich ist das gewählte Vorgehen, Ist-Daten durch Soll-Größen zu kalibrieren – hier einem Auslastungsfaktor – als transparent zu erachten. Die Ermittlung des Faktors – hier die angewendete Formel und das zu Grunde gelegte Datenmaterial sind als sehr valide zu erachten. Eine mögliche Einschränkung ergibt sich aber dadurch, dass der Faktor – ohne differenzierte Begründung – Anwendung auf alle Bestandteile im Bereich der Sachausgaben (einzige Ausnahme: Ausgaben für die Gewährleistung der Lernmittelfreiheit) findet. Da aber der Auslastungsfaktor in seiner Wirkung (erhöhend / senkend) nicht festgelegt ist und seine einfache Anwendung die Transparenz und Effizienz erhöht, kann dieser Gesichtspunkt als akzeptabel eingeschätzt werden. Bezogen auf die Robustheit ist jedoch die bislang einmalige Ermittlung (wie auch bei den anderen Bestandteilen des Sachausgabenanteils nach SächsFrTrSchulG) als kritisch anzusehen, da von Änderungen im Zeitverlauf auszugehen ist.

Untersuchungsgegenstand	Bewertungskriterien			
	Transparenz	Validität	Effizienz	Robustheit
Auslastungsfaktor	+	0	+	-

Tabelle 16: Bewertung der Ermittlung der Sachausgabenbestandteile – Auslastungsfaktor

Ausgaben für die Gewährleistung der Lernmittelfreiheit – schulbuchähnliche Druckwerke und Kopien

Artikel 102 Absatz 4 Satz 1 der Sächsischen Verfassung garantiert Lernmittelfreiheit für Schüler/innen an Schulen in öffentlicher Trägerschaft. Gleichsam gilt, dass Schulen in freier Trägerschaft, welche die Aufgaben von Schulen in öffentlicher Trägerschaft wahrnehmen, einen Anspruch auf finanziellen Ausgleich haben, sofern sie eine gleichartige Befreiung gewähren. Diese Festlegung bekräftigte ein Urteil des Sächsischen Obergerichtes aus dem Jahr 2012 und erläuterte, dass die Lernmittelfreiheit auch die kostenfreie Bereitstellung schulbuchähnlicher Druckwerke und Kopien sowie – sofern laut Lehrplananforderung notwendig – eines Taschenrechners gehört. Der Sächsische Städte- und Gemeindetag sowie der Sächsische Landkreistag schätzten, dass für schulbuchähnliche Druckwerke und Kopien jährlich rund 30 Millionen Euro anfallen würden; ein Betrag, der in der Jahresrechnungsstatistik bis 2012 nicht enthalten war. Zur Berechnung dieses zusätzlichen Teilsachausgabensatzes wurde die – nach Schätzung des Sächsischen Städte- und Gemeindetages sowie des Sächsischen Landkreistages für die Gewährleistung notwendige – Summe von 30 Millionen Euro durch die Anzahl der Schüler/innen für das Haushaltsjahr 2013 geteilt. Daraus ergibt sich ein Teilsachausgabenbetrag von 78,11 Euro pro Schüler/in.

Gutachterliche Würdigung

Im Sinne eines kohärenten gutachterlichen Prozesses legt das Gutachten in der Folge die gewählten Bewertungskriterien an diesen Teilbetrag des Sachausgabenanteils an und kommt zu einer eher kritischen Würdigung. Dabei ist jedoch zwingend im Hinterkopf zu behalten, dass eine künftige Ermittlung dergestalt nicht notwendig werden wird, da die Werte in Zukunft über die jährliche Jahresrechnungsstatistik Eingang in den Schülerausgabensatz finden können.

Das Verfahren zur Ermittlung des Wertes von 30 Millionen Euro für die Gewährleistung der Lernmittelfreiheit ist allenfalls als durchschnittlich transparent zu erachten. Der Rückgriff auf die Schätzung des Sächsischen Städte- und Gemeindetages sowie des Sächsischen Landkreistages scheint angesichts des Wunsches, möglichst rasch eine Berücksichtigung im Schülersatz zu gewährleisten, nachvollziehbar. Das Sächsische Staatsministerium für Kultus teilt auf Nachfrage die Beschreibung der Schätzmethode mit, die ihm durch den Sächsischen Städte- und Gemeindetag übermittelt wurde. Auf Anfrage des Sächsischen Städte- und Gemeindetages haben einzelne Schulträger für ihre Schüler/innen anhand der Stundentafeln klassenstufenweise Berechnungen der danach zu finanzierenden Lernmittel durchgeführt. Anschließend wurden die so ermittelten Kosten bezogen auf die Gesamtschüler/innenzahl im Freistaat Sachsen hochgerechnet und mit ca. 30,0 Mio. Euro veranschlagt.

Die Schätzung des durch den Sächsischen Städte- und Gemeindetag sowie den Sächsischen Landkreistag ermittelten Betrags von 30 Millionen Euro kann seitens des Gutachters nicht verlässlich bewertet werden. Es ist für den Gutachter nicht nachvollziehbar, ob die ausgewählten Schulträger die Grundgesamtheit repräsentativ widerspiegeln. In der Folge ist die Validität der Daten als gering einzustufen. Einen wie auch immer gearteten Einfluss auf die Höhe der Schätzung seitens der beiden Akteure hatte das Sächsische Staatsministerium für Kultus nicht.

Aufgrund der Tatsache, dass das Sächsische Staatsministerium für Kultus – ohne weitere Prüfungen – auf die Schätzung des Sächsischen Städte- und Gemeindetages sowie des Sächsischen Landkreistages zurückgreift, kann der Prozess als vergleichsweise aufwandsarm und pragmatisch charakterisiert werden. Angesichts der konstatierten niedrigen Validität fällt die Bewertung der Effizienz durchschnittlich aus.

Nicht bewertbar ist für den Gutachter das Kriterium der Robustheit. Ob und inwieweit sich der Schätzwert von Werten der Vorjahre unterscheidet, kann aufgrund der Einmaligkeit der Schätzung nicht analysiert werden.

Untersuchungsgegenstand	Bewertungskriterien			
	Transparenz	Validität	Effizienz	Robustheit
Ausgaben für schulbuchähnliche Druckwerke und Kopien	O	-	O	n/a

Tabelle 17: Bewertung der Ermittlung der Sachausgabenbestandteile – Ausgaben für die Gewährleistung der Lernmittelfreiheit: schulbuchähnliche Druckwerke und Kopien

Ausgaben für die Gewährleistung der Lernmittelfreiheit – Taschenrechner

Zudem hat das Sächsische Oberverwaltungsgericht 2014 festgelegt, dass ein Taschenrechner „mit spezifischer Funktionalität, die über das für den privaten Gebrauch übliche Maß hinausgeht“ für jede/n Schüler/in ohne eine Kostenbeteiligung zur Verfügung gestellt werden muss. Die Kosten belaufen sich auf 70 Euro pro Taschenrechner an Fachoberschulen, (Abend-)Gymnasien und Kollegs. Taschenrechner, die an Beruflichen Gymnasien zum Einsatz kommen, kosten rund 120 Euro. Diese Werte lagen dem Sächsischen Staatsministerium für Kultus vor und wurden – je nach Schulart – durch die Anzahl der Klassenstufen geteilt, zum Beispiel für das Gymnasium durch acht Jahre und

respektive für die einjährige Fachoberschule nur durch eine Klassenstufe. Die aus dieser Berechnung resultierenden Teilausgabensätze fließen in den Sachausgabenanteil mit ein. Konkret wurden die folgenden Werte ermittelt: Für Gymnasien 8,75 Euro, für Fachoberschulen (einjährig) 70 Euro, für Fachoberschulen (zweijährig) 35 Euro, für Berufliche Gymnasien 40 Euro sowie für Kollegs und Abendgymnasien 17,50 Euro.

Gutachterliche Würdigung

Für die Ausgaben der Bereitstellung der Taschenrechner gilt das Gleiche wie für die Bereitstellung schulbuchähnlicher Druckwerke und Kopien. Auch hier gilt es die gutachterliche Stellungnahme unter Berücksichtigung der Tatsache zu lesen, dass künftig die Ausgaben über die Jahresrechnungsstatistik ermittelt werden können.

Durch die Orientierung an einem Marktpreis für Taschenrechner ist das Verfahren als transparent zu erachten. Die Validität gewährleistet die Tatsache, dass die Funktionalität der Rechner klar beschrieben und damit verschiedene Modelle und deren Preise verglichen werden können. Der Prozess der Ermittlung kann als aufwandsarm bezeichnet werden. Unter Berücksichtigung der konstatierten hohen Validität wird der Prozess als effizient bewertet. Die Robustheit kann aufgrund der Tatsache eines existierenden Marktpreises als gegeben erachtet werden.

Untersuchungsgegenstand	Bewertungskriterien			
	Transparenz	Validität	Effizienz	Robustheit
Ausgaben für Taschenrechner	+	+	+	+

Tabelle 18: Bewertung der Ermittlung der Sachausgabenbestandteile – Ausgaben für die Gewährleistung der Lernmittelfreiheit: Taschenrechner

Verbraucherpreisindex

Der Sachausgabenanteil des Schülersausgabensatzes wird gemäß § 14 Absatz 5 Satz 2 und 3 für jedes Schuljahr (ab dem 1. August) neu berechnet. Verwendung finden die durch das Statistische Landesamt des Freistaates Sachsen ermittelten Verbraucherpreisindexes. Dabei wird die Jahresteuerrate des Freistaates Sachsen von Juni des vorangegangenen Jahres bis Juni des laufenden Jahres zugrunde gelegt. Konkret greift das Sächsische Staatsministerium für Kultus auf die in der Fachserie 17, Reihe 7 des Statistischen Bundesamtes veröffentlichte Formel zurück. Es erfolgt eine Rundung des Sachausgabenanteils pro Schulart auf volle Eurobeträge.

Gutachterliche Würdigung

Die Verwendung des Verbraucherpreisindexes und Art seiner Ermittlung wird in Bezug auf die verwendeten Bewertungskriterien als sehr gut erachtet. Das Verfahren ist transparent und – auch ohne jegliches Vorwissen – nachvollziehbar. Die dafür notwendigen Daten stehen – auch externen Dritten – ohne Einschränkung frei zugänglich zur Verfügung.

Die Validität der Daten ist durch den Rückgriff auf die Daten des Statistischen Landesamtes, welches diese Daten routinemäßig für den gesamten Freistaat zur Verfügung stellt, unstrittig. Die Verwen-

derung der vom Statistischen Bundesamt dazu publizierten „Standard“-Formel verstärkt diese Einschätzung. Umfangreiche Qualitätsberichte des Statistischen Bundesamtes belegen darüber hinaus die Validität der verwendeten Daten in der Ursprungsstatistik.

Der Weg der Ermittlung ist im Hinblick auf die dafür notwendigen personellen und finanziellen Ressourcen extrem aufwandsarm. Durch die konstatierte hohe Validität kann das Verfahren als sehr effizient eingeschätzt werden.

Die Robustheit des Faktors ist unstrittig, da er jährlich ermittelt wird und seine Auswirkungen unmittelbaren Einfluss auf die Höhe des Sachausgabenanteils der Schülerausgabenätze haben.

Untersuchungsgegenstand	Bewertungskriterien			
	Transparenz	Validität	Effizienz	Robustheit
Verbraucherpreisindex	+	+	+	+

Tabelle 19: Bewertung der Ermittlung der verwendeten Parameter – Verbraucherpreisindex

3.3. Stellungnahme ausgewählter Akteure zum aktuellen Finanzierungssystem

Im Rahmen der konkreten Definition des Auftrages zu Beginn der Projektlaufzeit äußerte das Sächsische Staatsministerium für Kultus den Wunsch, dass ein Treffen zwischen Vertreter/innen der Landesarbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände freier Schulträger in Sachsen sowie dem Gutachter stattfinden sollte. Ziel des Gesprächs sollte die strukturierte Aufnahme der Anmerkungen der Landesarbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände freier Schulträger in Sachsen bezüglich der aktuellen Finanzierungssystematik sein. Die Kritikpunkte der Landesarbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände freier Schulträger in Sachsen und deren gutachterliche Würdigung durch die Auftragnehmerin sollten nach Wunsch des Auftraggebers auch Gegenstand des Gutachtens sein. Das Treffen fand am 13. Dezember 2018 in Leipzig in den Räumlichkeiten des Verbandes Deutscher Privatschulen - Landesverband Sachsen-Thüringen e.V. statt. Im Vorfeld der Besprechung präsentierte die Landesarbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände freier Schulträger in Sachsen auf Bitten des Gutachters ein Dokument, welches die aus ihrer Sicht relevanten Themen enthielt. Dieses Dokument findet sich im Anhang des Gutachtens. Die im Rahmen des Treffens diskutierten Punkte listet der folgende Abschnitt – mit einer Ausnahme – noch einmal auf und unterzieht diese einer gutachterlichen Würdigung. Die von der Landesarbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände freier Schulträger in Sachsen vorgebrachten Punkte werden wörtlich, das heißt als direktes Zitat wiedergegeben. Die direkten Zitate werden im Text farblich hervorgehoben. Nicht diskutiert wird im folgenden Abschnitt die Frage des bedarfserhöhenden Faktors (Punkt 2. a.) der Stellungnahme. Zu Klärung dieses Punktes fanden zwei Treffen zwischen der Landesarbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände freier Schulträger in Sachsen und dem Sächsischen Staatsministerium für Kultus in 2018 und 2019 statt. Alle offenen Fragen – dies bestätigten die Landesarbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände freier Schulträger in Sachsen und das Sächsische Staatsministerium für Kultus auf Anfrage des Gutachters – konnten in diesem Rahmen geklärt werden.

Im Rahmen der Projektlaufzeit erreichte das Sächsische Staatsministerium für Kultus zudem ein Gutachten der Heubeck AG. Die Heubeck AG war vom Bistum Dresden-Meißen beauftragt, ein versicherungsmathematisches Gutachten zu erstellen. Dieses sollte die zusätzlichen Kosten, die in den Jahren 2019 bis 2023 für das Bistum anfallen, ermitteln, wenn das Handlungsprogramm „Nachhaltige Sicherung der Bildungsqualität im Freistaat Sachsen“ auf die Bischöflichen Schulen übertragen würde. Konkret bedeutet dies:

- Verbeamtung aller Lehrkräfte, die die Voraussetzungen erfüllen, bis zur Altersgrenze von 42 Jahren zum 1. Januar 2019 beziehungsweise mit Zugang zum 31. Dezember 2023.
- Höhergruppierung für alle Lehrkräfte, die die Voraussetzung erfüllen, von Entgeltgruppe E11 bis E13.
- Höhergruppierung der Grundschulleiter/innen und stellvertretenden Grundschulleiter/innen von Entgeltgruppe E13 nach E14.
- Einrichtung von 20 Prozent Beförderungsstellen an weiterführenden Schulen mit Entgeltgruppe E14 statt E13.

Für das Sächsische Staatsministerium für Kultus erwuchs aus dem Gutachten der Heubeck AG die folgende Fragestellung, die das Sächsische Staatsministerium für Kultus Ende März 2019 dem Gutachter übermittelte. Sie lautete: Bewertung der Frage, ob diese möglichen zusätzlichen Kosten im Schülersausgabensatz berücksichtigt werden müssten (entweder grundsätzlich oder nur für Schulträger, die ihre Lehrkräfte tatsächlich verbeamteten). Diese Fragestellung ist nach Einschätzung des Gutachters anschlussfähig an den Kritikpunkt, den die Landesarbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände freier Schulträger in Sachsen als ersten Punkt ihrer Stellungnahme aufführt.⁴³ Dieser lautet wie folgt.

Stellungnahme der Landesarbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände freier Schulträger in Sachsen Punkt 1.

Problem: Soll-Kosten-Formel zur Ermittlung des Personalkostenanteils in § 14 Abs. 3 SächsFrTrSchulG enthält den Faktor 0,9.

Herausforderung: Die Formel kürzt die Personal-Soll-Kosten um 10 % durch den Faktor 0,9.

Anmerkung: Der Faktor 0,9 ist damit begründet, dass freie Träger nicht nach Tarif zahlen müssten. Abgesehen davon, dass dies aus unserer Sicht zynisch ist (weil wir so nicht nach Tarif zahlen können), ist damit auch fraglich, damit die Erhebung eines Schulgeldes und damit gesonderte Erstattung erhobenen Schulgeldes hinfällig ist. Da die Träger nach § 13 Abs. 4 SächsFrTrSchulG gemeinnützig arbeiten müssen, ist auch klar, dass die Träger in der Regel keine Eigenmittel haben, um regelmäßig das planmäßige Defizit von 10% ohne Beteiligung Dritter zu schließen. Es wäre zu zeigen, dass SiöT [= Schulen in öffentlicher Trägerschaft; Anmerkung des Gutachters] bei vergleichbarem Betrieb regelmäßig 10 % teurer sind als SifT [= Schulen in freier Trägerschaft; Anmerkung des Gutachters].

⁴³ Zur besseren Nachverfolgbarkeit wurden die einzelnen Punkte / Unterpunkte durch den Gutachter nummeriert. Die Nummerierung folgt der Gliederung des Dokuments.

Gutachterliche Würdigung

Die gutachterliche Würdigung des Faktors 0,9 in Kapitel 3.2 erfolgte anhand der gewählten Bewertungskriterien Transparenz, Validität, Effizienz und Robustheit mit dem Ziel, eine Bewertung der Angemessenheit der aktuellen Finanzierungssystematik zu tätigen. Im Hinblick auf die Transparenz merkte das Gutachten an, dass die Wahl des Faktors 0,9 für den Außenstehenden nicht ohne Erklärungen nachvollziehbar sei. Das Sächsische Staatsministerium für Kultus referenzierte in seinen erläuternden Ausführungen auf die Aufgabe des Staates, es durch ausreichende finanzielle Unterstützung zu ermöglichen, dass die Genehmigungsanforderungen des Art. 102 Abs. 3 Satz 3 und 4 der Sächsischen Verfassung von den Schulen in freier Trägerschaft erfüllt werden können. Die Genehmigungsanforderung einer gesicherten wirtschaftlichen Stellung der Lehrkräfte sieht die herrschende Rechtauffassung bereits dann als erfüllt an, wenn die Vergütung der Lehrkräfte an freien Schulen einen Wert zwischen 80 und 90 Prozent des Betrages erreicht, der an Schulen in öffentlicher Trägerschaft bezahlt wird.

Den weiteren Bewertungskriterien entzieht sich der Faktor 0,9 aus unterschiedlichen Gründen (vergleiche Abschnitt 3.2.1). Eine weitergehende Diskussion scheint aus Sicht des Gutachters jedoch angebracht, auch wenn eine rein sachlogische Nachvollziehbarkeit unter Berücksichtigung der nachträglichen erläuternden Ausführungen des Sächsischen Staatsministeriums für Kultus gegeben scheint.

Eine sachliche Auseinandersetzung über die Frage der Vergütung von Lehrkräften ist nur schwer zu führen, da diese auf unterschiedlichen Ebenen stattfindet. Das Sächsische Staatsministerium für Kultus beruft sich – aus Sicht des Gutachters nachvollziehbar – auf die ausschließliche Verpflichtung zu einer Mindestfinanzierung zur Gewährleistung der Genehmigungsanforderungen, auch vor dem Hintergrund des Primats eines wirtschaftlichen Umgangs mit Steuergeldern. Diese Perspektive ist sichtbar nur bezogen auf die Sicherung der wirtschaftlichen und rechtlichen Stellung der Lehrkräfte. Demgegenüber argumentieren die freien Schulträger – für den Gutachter nicht weniger nachvollziehbar –, dass eine geringere Vergütung für Lehrkräfte an Schulen in freier Trägerschaft eine Herausforderung für die Personalgewinnung, -entwicklung und den Personalaufbau mit sich bringt. Wovon sich das Gutachten jedoch an dieser Stelle explizit distanziert, ist die von der Landesarbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände freier Schulträger in Sachsen thematisierte „Ungleichbehandlung qua Gesetz“. Es ist aus gutachterlicher Sicht – unter Berücksichtigung gängiger Marktmechanismen – keine gesetzlich legitimierte Ungleichbehandlung zu erkennen, wenn unterschiedliche Arbeitgeber keine identischen Vergütungen bezahlen. Eine Verpflichtung zur (finanziellen) Gleichbehandlung ist auch in der bisherigen Rechtsprechung bislang nicht zu erkennen.

In dieser Debatte erschwerend hinzu kommt die Tatsache, dass eine Objektivierung der tatsächlichen Vergütung von Lehrer/innen an Schulen in freier Trägerschaft durch die aktuell vorliegenden Daten nicht gelingt. In der Folge ist es dem Gutachten nicht möglich zu konstatieren, ob die Entlohnung der Lehrkräfte an Schulen in freier Trägerschaft tatsächlich flächendeckend unterhalb oder auf dem Niveau der an Schulen in öffentlicher Trägerschaft gezahlten Vergütung liegt. Hinzu kommt, dass die Sollkostenformel nach Verständnis des Gutachters eine normative Aussage über Personalausgaben tätigt; eine Abbildung der Ist-Zustände an einzelnen Schulen kann und will diese Systematik nicht gewährleisten. Zudem sind Abweichungen pauschalierter Betrachtungen inhärent. So können sich im Bereich der Personalkosten vom Arbeitgeber kaum oder nicht zu beeinflussende Faktoren wie etwa die Betriebszugehörigkeit der Beschäftigten auf die Höhe des Bruttolohns auswirken.

Die Entscheidung der freien Träger, in einem (Bildungs-)Markt anzutreten, ist nach Auffassung des Gutachters eine freiwillige Entscheidung zur Aufnahme einer wirtschaftlichen Betätigung. Diese – so sieht es das Gesetz vor – muss ohne die Erhebung von Schulgeldern möglich sein und vom Freistaat so finanziert werden, dass die Genehmigungsvoraussetzungen seitens des freien Trägers auf Dauer erfüllt werden können. Die Genehmigungsanforderung „Sicherung der wirtschaftlichen Stellung der Lehrkräfte“ gilt nach herrschender Meinung mit einer Vergütung von 90 Prozent als erfüllt. Einmal umgekehrt betrachtet, dürfte der Freistaat eine Schulgründung erst dann versagen, wenn die Vergütung der Lehrkräfte unterhalb der Grenze von 80% der Vergütung vergleichbarer Lehrkräfte im staatlichen Schuldienst läge.

Gleichzeitig muss unter der Annahme, dass ein pluralistisches Schulwesen, geprägt durch öffentliche und freie Träger, gewünscht ist, ein Nebeneinander dergestalt möglich sein, dass kein ungewollter Wettbewerb (beispielsweise um knappe Personalressourcen) zwischen den Schulträgern auftritt.

In diesem Spannungsfeld kommt nun aus gutachterlicher Sicht dem Absenkungsfaktor 0,9 eine besondere Bedeutung zu, die jenseits der angelegten Bewertungskriterien zu diskutieren ist.

Seit einigen Jahren präsentiert sich der Arbeitsmarkt für Lehrkräfte im Freistaat Sachsen und darüber hinaus als angespannt. Dies ist als relativ neues Phänomen zu erachten, da der Diskurs zuvor maßgeblich von zurückgehenden Schüler/innenzahlen bestimmt war und in diesem Kontext unter anderem Lehrkräfteüberhänge diskutiert wurden.

Steigende Schüler/innenzahlen, sich abzeichnende Verrentungswellen derzeit aktiver Lehrer/innen sowie neue qualitative Anforderungen (beispielsweise Inklusion) führen zu einer verstärkten Nachfrage nach pädagogischem Personal. Der Freistaat Sachsen wird nach eigenen Aussagen die Mehrbedarfe aufgrund steigender Schüler/innenzahlen durch in Sachsen ausgebildete Lehramtsabsolventinnen und -absolventen im Grundschulbereich frühestens ab dem Schuljahr 2022/23 und in anderen Schularten erst ab dem Schuljahr 2024/25 decken können.⁴⁴ Es ist davon auszugehen, dass auch Schulen in freier Trägerschaft diesen Herausforderungen gegenüberstehen.

Der Freistaat Sachsen reagiert auf diese veränderten Rahmenbedingungen unter anderem mit einem ganzheitlichen Ansatz zur Verbesserung der schulischen Bildung, die ihren Ausdruck unter anderem in den Bildungspakten I und II (2011 und 2013) sowie dem „Lehrermaßnahmenpaket“ (2016) findet. Auch im Koalitionsvertrag „Sachsens Zukunft gestalten“⁴⁵ finden sich entsprechende Hinweise. Das aktuellste Glied in der Kette ist das Handlungsprogramm „Nachhaltige Sicherung der Bildungsqualität im Freistaat Sachsen“,⁴⁶ welches sowohl kurz- als auch mittelfristig umsetzbare Maßnahmen skizziert, um die Attraktivität des Lehrerberufes und die Qualität der Bildung zu steigern.

Die prominenteste der skizzierten Maßnahmen ist aus gutachterlicher Sicht die geplante Verbeamtung von Lehrkräften und Referendaren ab dem 1. Januar 2019. Die Maßnahme ist begrenzt bis zum 31. Dezember 2023 und ermöglicht grundständig ausgebildeten Lehrkräften im Bestand (Altersgrenze 42. Lebensjahr) eine Verbeamtung sowie die statuswahrende Übernahme von verbeamteten Lehrkräften aus anderen Bundesländern. Referendare werden im Vorbereitungsdienst im Beamten-

⁴⁴ Vergleiche Sächsisches Staatsministerium für Kultus 2018, S. 1.

⁴⁵ CDU und SPD 2014

⁴⁶ Sächsisches Staatsministerium für Kultus 2018.

verhältnis auf Widerruf eingestellt. Sie erhalten zudem – das erfolgreich bestandene Zweite Staatsexamen vorausgesetzt – eine Einstellungsgarantie für die Schularten Grundschule, Förderschule und Oberschule sowie für bestimmte Fächer beziehungsweise Fächerkombinationen auch für die Schularten Gymnasien und berufsbildende Schulen.

Zwar geht der Gutachter davon aus, dass die Entlohnung ein wichtiger aber nicht alleinbestimmender Faktor bezüglich der Wahl einer Beschäftigungsaufnahme an einer Schule in öffentlicher oder in freier Trägerschaft ist. Insbesondere größere pädagogische Entfaltungsmöglichkeiten sowie alternative (pädagogische) Konzepte dürften starke Treiber bezüglich der Entscheidung für eine Tätigkeit bei einem freien Träger sein. Jedoch – unter der Bedingung eines vorhandenen Lehrkräftemangels – wird die erkennbare und bewusst vorgenommene Steigerung der Attraktivität des Lehrerberufes an Schulen in öffentlicher Trägerschaft, einen Wettbewerbsnachteil zu Lasten der Schulen in freier Trägerschaft bedingen. Dies liegt bereits in den Unterschieden in Bezug auf (zugesagte) Arbeitsplatzsicherheit, Lohnfortzahlung im Krankheitsfall und der höheren Nettobezüge mangels Sozialabgaben begründet. Die Entscheidung für die Aufnahme einer Tätigkeit bei einem freien Schulträger dürfte daher selbst intrinsisch motivierten Lehrkräften – vorausgesetzt, dass sie die Kriterien für die Verbeamtung erfüllen – schwerer fallen. Einschränkend ist dennoch davon auszugehen, dass hier auch andere Faktoren weiterhin eine Rolle spielen werden, neben der Attraktivität der Konzeptvielfalt freier Schulen zum Beispiel auch die Attraktivität des Schulstandorts.⁴⁷

Ein sich zumindest mittelfristig verschärfender Wettbewerbsnachteil der Schulen in freier Trägerschaft bei der Personalgewinnung und der Gewährleistung des mittel- bis langfristigen Verbleibs dieses Personals kann vor diesem Hintergrund aus gutachterlicher Sicht nicht verneint werden. Dies führt mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit zu einem unerwünschten Wettbewerb zwischen den Schulen in öffentlicher und freier Trägerschaft um die knappe Ressource „Personal“ und – sofern nicht angemessen staatlich moderiert – zu unerwünschten Effekten. Dazu gehört, dass mit hoher Sicherheit allein die Kosten der Personalgewinnung für Schulen in freier Trägerschaft steigen werden und sich ein wachsender Anpassungsdruck hinsichtlich der Vergütung abzeichnet.

Die Notwendigkeit für die Schaffung entsprechender Ausgleichs sieht das Gutachten unter den sich abzeichnenden Veränderungen auf jeden Fall gegeben. Der Faktor 0,9 wird hierbei als zentrale Stellgröße angesehen. Daneben ist aber auch zu konstatieren, dass derartige Nachteilsausgleiche nicht zwingend ausschließlich über den Schülersatz erfolgen müssen.

Der nächste Kritikpunkt der LAGSFS im Kontext der Personalausgaben lautet wie folgt:

Stellungnahme der Landesarbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände freier Schulträger in Sachsen Punkt 2. a.) ii.

Problem: Soll-Kosten-Formel ist systematisch keine solche, sondern enthält Ist-Werte.

Herausforderung: Das Jahresentgelt in der Soll-kosten-Formel ist kein Sollwert, sondern ein IST-Wert.

Anmerkungen: Beamtenstellen werden in Angestellten-Stellen umgerechnet.

⁴⁷ Siehe dazu zum Beispiel: Sächsische Zeitung 2019.

Gutachterliche Würdigung

Die Ermittlung des Jahresentgeltes für die Berechnung der Personalausgaben hat das Gutachten in allen vier Kategorien uneingeschränkt als positiv gewertet (vergleiche Kapitel 3.2). Die Argumentation soll an dieser Stelle nicht wiederholt werden. Dennoch werden im folgenden Abschnitt die finanziellen Auswirkungen der geplanten Verbeamtung der Lehrkräfte an Schulen in öffentlicher Trägerschaft unter der Anwendung der aktuellen Berechnungssystematik skizziert.

Bei der Berechnung der Schülersatzgebühren sind die Bruttojahresentgelte der tarifbeschäftigten Lehrer/innen einschließlich der pauschalierten Arbeitgeberbeiträge zu den verschiedenen Zweigen der Sozialversicherung und zur Zusatzversorgung an die Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder maßgeblich. Schon heute werden verbeamtete Lehrer/innen gemäß § 2 der sächsischen Zuschussverordnung Entgeltgruppen zugerechnet, um eine Überleitung der Beamtenbesoldung zu gewährleisten. Dieses Verfahren kann aus Sicht des Gutachters beibehalten werden. Sollte sich nach der Evaluation der Verbeamtung Ende 2021 abzeichnen, dass eine Verstetigung der Verbeamtung angedacht wird, könnte das Verfahren einer Revision unterzogen werden. Diese begründet sich jedoch ausschließlich durch den für die Durchführung notwendigen Aufwand und nicht aus der Tatsache, dass das gewählte Verfahren nicht sachlogisch nachvollziehbar und angemessen wäre.

In diesem Kontext merkt die Landesarbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände freier Schulträger in Sachsen einen weiteren Kritikpunkt an.

Stellungnahme der Landesarbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände freier Schulträger in Sachsen Punkt 2. b.) iii.

Problem: Soll-Kosten-Formel ist systematisch keine solche, sondern enthält Ist-Werte.

Herausforderung: Das Jahresentgelt in der Soll-kosten-Formel ist kein Sollwert, sondern ein IST-Wert.

Anmerkung: Leistungen an die Beihilfe- und Versorgungssysteme der Beamten werden nicht berücksichtigt.

Gutachterliche Würdigung

Wie oben schon beschrieben, werden für die Sollkostenformel arbeitgeberbezogene Bruttojahresgehälter ermittelt, welche bereits die Zuführungen zu Sozialversicherungsträgern sowie der Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder enthalten. Aus Sicht des Gutachters erschließt es sich also nicht, warum Leistungen an die Beihilfe (vergleichbar mit Arbeitgeberanteilen zur öffentlichen/privaten Krankenkasse) sowie Leistungen an die Versorgungssysteme (vergleichbar mit den Arbeitgeberanteilen zur Rentenversicherung) in den künftigen Schülersatz einberechnet werden sollten. Dies würde zu einer doppelten Abbildung ein und desselben Sachverhaltes führen.

Im Zusammenhang mit den von der Landesarbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände freier Schulträger in Sachsen aufgeworfenen Punkten 2. b.) ii. und iii. soll auch das finanzmathematische Gutachten der Heubeck AG und die darauf bezogene Frage des Sächsischen Staatsministeriums für Kultus beleuchtet werden.

Das Gutachten der Firma Heubeck dient – wie bereits beschrieben – der Darstellung zusätzlicher Finanzierungsbedarfe des Bistums Dresden-Meißen im Falle einer Verbeamtung analog zum Handlungsprogramm „Nachhaltige Sicherung der Bildungsqualität im Freistaat Sachsen“.

Der Gutachter sieht keine Notwendigkeit, den durch eine zukünftige Verbeamtung möglicherweise entstehenden Mehraufwand seitens des Freistaates zu kompensieren. Zwar ist der Impuls eines kirchlichen Trägers, das ihm zur Verfügung stehende Instrument der Verbeamtung einzusetzen, um den oben skizzierten mittelfristigen Wettbewerbsnachteil zu kompensieren, nachvollziehbar. Und dennoch gilt auch hier, dass der Gutachter den Freistaat Sachsen lediglich in der Pflicht sieht, den Mindestbedarf zur Erfüllung der Genehmigungsvoraussetzungen auszureichen.

An dieser Stelle sei auch noch einmal betont, dass es sich beim Angebot von Schulbildung durch den freien Träger um die freiwillige Aufnahme einer wirtschaftlichen Tätigkeit handelt. Entscheiden sich die Kirchen – und alle anderen freien Träger – für eine Tätigkeit im Bildungsbereich, dann gelten die gesetzlich verankerten und vorher bekannten Regelungen bezüglich der Finanzierungssystematik. Diese wertet das Gutachten in Bezug auf die Art der Ermittlung der Personalkosten als positiv. Gleichzeitig sieht das Gutachten Handlungsbedarf in Bezug auf die ausgereichte Höhe (= Faktor 0,9). Dies gilt vor dem Hintergrund des oben beschriebenen sich erkennbar verschärfenden Wettbewerbs um Lehrkräfte, der zu Lasten der freien Träger zu gehen droht.

Diese Einschätzung berücksichtigt neben dem Wunsch nach einem pluralistischen Schulsystem auch die Verantwortung des Freistaates, mit den ihm zur Verfügung stehenden Steuergeldern wirtschaftlich umzugehen. In der Folge können kirchliche Träger von dem Instrument in einem sich verschärfenden Wettbewerb Gebrauch machen. Für eine Kompensation der daraus resultierenden Mehraufwendungen sieht das Gutachten keine Grundlage gegeben. Die vom Sächsischen Staatsministerium für Kultus an den Gutachter herangetragene Frage, ob aus dem Gutachten der Heubeck AG zusätzliche im Schülerausgabensatz zu berücksichtigende Kosten abgeleitet werden müssen, wird im Ergebnis mit „nein“ beantwortet.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass der Gutachter der Argumentation des Sächsischen Staatsministeriums für Kultus folgt, dass auch mit dem Faktor 0,9 die Genehmigungsvoraussetzungen von freien Schulträgern erfüllt werden können und damit ihre wirtschaftliche Betätigung möglich ist. Der Argumentation der Landesarbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände freier Schulträger in Sachsen der staatlich legitimierte Ungleichbehandlung folgt der Gutachter nicht, zumal sich aus der Begründung des Urteils des Verfassungsgerichtshofes des Freistaates Sachsen vom 15. November 2013⁴⁸ keine Verpflichtung zur finanziellen Gleichbehandlung ableitet. Nichtsdestotrotz greift das Gutachten die kurzfristige Abschaffung des Faktors 0,9 und damit die Einberechnung von 100 Prozent der ermittelten Bruttojahresgehälter in den künftigen Schülerkostensatz in seinen Empfehlungen auf (siehe Kapitel 5). Ausschlaggebend dafür ist der sich zumindest mittelfristig abzeichnende verschärfende Wettbewerb um Personalressourcen im Schulwesen. Der sich durch die laufende Verbeamtung der grundständig ausgebildeten Lehrkräfte ergebende systemimmanente Wettbewerbsvorteil von Schulen in öffentlicher Trägerschaft bei der Personalgewinnung darf nicht zu Lasten eines nicht zuletzt politisch gewollten und verfassungsrechtlich legitimierte Schulwesens gehen, welches den Pluralismus unterschiedlicher Schulträger explizit vorsieht.

⁴⁸ Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen 2013.

Darüber hinaus sieht das Gutachten weitere Ansatzpunkte für die Abmilderung der drohenden Konkurrenzsituation und Erhöhung der Durchlässigkeit (für Arbeitnehmer/innen) zwischen den Schulen in öffentlicher und freier Trägerschaft gegeben. Es sollte beispielsweise geprüft werden, ob und wie weit eine Beurlaubung von verbeamteten Lehrerinnen und Lehrern für die Aufnahme einer Tätigkeit an einer Schule in freier Trägerschaft möglich ist. Beispielhafte Modelle gibt es unter anderem bereits in Baden-Württemberg.

Im Kontext der Personalkosten gab die Landesarbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände freier Schulträger in Sachsen außerdem einen weiteren Punkt zu Protokoll. Er thematisiert die Sollkostenformel und die in die Formel einfließenden Werte.

Stellungnahme der Landesarbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände freier Schulträger in Sachsen Punkt 2. b.) i.

Problem: Soll-Kosten-Formel ist systematisch keine solche, sondern enthält Ist-Werte.

Herausforderung: Das Jahresentgelt in der Soll-kosten-Formel ist kein Sollwert, sondern ein IST-Wert.

Anmerkungen: Auch der Faktor „Jahresentgelt“ ist kein Soll-Wert, sondern wird aus den tatsächlich gezahlten Gehältern ermittelt. Damit ist dieser Wert immer abhängig von der Alters- und Sozialstruktur der Lehrerschaft an SiöT [= Schulen in öffentlicher Trägerschaft; Anmerkung des Gutachters]. Ausfälle z. B. durch Krankheit, Schwangerschafts- und Elternzeiten, die nicht unmittelbar durch Neuanstellungen ausgeglichen werden, reduzieren die Ist-Werte unzulässig zusätzlich.

Gutachterliche Würdigung

Der Gutachter folgt der Landesarbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände freier Schulträger in Sachsen im Hinblick auf die Bezeichnung; es handelt sich bei einigen Werten in der Formel tatsächlich um Ist-Werte. Nach Auffassung des Gutachters ist jedoch die Formel als sogenannte Sollkostenformel bezeichnet, die aus festgelegten Parametern eine normative Vorgabe über die erwartete Höhe der Personalkosten macht. Dafür ist es nicht notwendig, dass jeder in die Formel einfließende Faktor selbst ein Soll-Wert ist. Nach Ansicht des Gutachters sind Schulen in freier Trägerschaft genauso von den oben skizzierten Ausfällen betroffen. Die konstatierte Abhängigkeit von der Alters- und Sozialstruktur der Lehrkräfte an Schulen in öffentlicher Trägerschaft ist korrekt. Dieses Phänomen ist aber – wie schon an anderer Stelle beschrieben – pauschalierten Größen (wie sie mithilfe der Sollkostenformel ermittelt werden) inhärent. Eine Einzelfallbetrachtung oder eine Betrachtung der Ist-Werte der Schulen in freier Trägerschaft sieht das Gutachten dadurch nicht gerechtfertigt. Die Verwendung der pauschalierten Größe dürfte sich – zumindest für das kommende Jahrzehnt – aufgrund des vergleichsweise hohen Altersdurchschnitts der Lehrer/innen an Schulen in öffentlicher Trägerschaft in Sachsen eher zugunsten der freien Träger auswirken.

Die Stellungnahme der Landesarbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände freier Schulträger in Sachsen enthält darüber hinaus noch einige Anmerkungen und Kritikpunkte in Bezug auf die Sachausgaben. Diese werden im Folgenden diskutiert. Das vollständige Dokument der Landesarbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände freier Schulträger in Sachsen findet sich im Anhang zum vorliegenden Gutachten.

Stellungnahme der Landesarbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände freier Schulträger in Sachsen
Punkt 3. a.)

Problem: Sachkosten §14 Abs 5 SächsFrTrSchulG

Herausforderung: Gebäudeorientierte Kosten wurden aus ungenügender Datenbasis ermittelt. Es ist fraglich, ob die damals angesetzten Werte den kommunalen Aufwendungen tatsächlich entsprechen.

Anmerkungen: Nach unseren Informationen wurden keine doppischen Werte berücksichtigt, damit auch keine Abschreibungen. Bei den Investitionen wurden nur die der letzten zehn Jahre genommen – die Abschreibung für Schulgebäude liegt bei wenigstens 60 Jahren. Zudem wurden auch die Schulbaufördermittel herausgerechnet, obwohl kein Anspruch auf vergleichbare jährliche Mittel in der Zukunft besteht.

Gutachterliche Würdigung

Eine rückblickende – und damit erneute – Ermittlung der sogenannten gebäudeorientierten Kosten ist kein Gegenstand des gutachterlichen Verfahrens. Empfehlungen, wie die Ermittlung künftig unter Anwendung der kommunalen Doppik geregelt werden kann, skizziert das Gutachten im entsprechenden Kapitel (vergleiche Kapitel 3.5). Die Frage der Berücksichtigung kalkulatorischer Abschreibungen wird in diesem Zusammenhang ebenfalls diskutiert.

Stellungnahme der Landesarbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände freier Schulträger in Sachsen
Punkt 3 b.)

Problem: Sachkosten §14 Abs 5 SächsFrTrSchulG

Herausforderung: Kalkulatorische Zinsen nicht berücksichtigt

Anmerkungen: Kalkulatorische Zinsen wurden bei der Ermittlung der Sachkosten nicht berücksichtigt, sollten nun aber anhand der doppischen Haushalte der Kommunen ermittelbar sein. Da sie mit Einführung der Doppik Teil der Sachkosten der SiöT [= Schulen in öffentlicher Trägerschaft; Anmerkung des Gutachters] sind, müssen sie auch in die Sachkosten der Sift [= Schulen in freier Trägerschaft; Anmerkung des Gutachters].eingerechnet werden.

Gutachterliche Würdigung

Das Gutachten vertritt in dieser Fragestellung einen anderen Standpunkt.

Kalkulatorische Zinsen entstammen dem internen Rechnungswesen und gehören – genau wie der kalkulatorische Unternehmerlohn, kalkulatorische Wagniskosten und kalkulatorische Miete – zur Kostenart der kalkulatorischen Kosten. Sie werden auch als Zusatzkosten bezeichnet, da es für diese Kostenarten im externen Rechnungswesen keine Entsprechung gibt.

Nutzt die privatwirtschaftliche Unternehmerin beziehungsweise der Unternehmer sein Eigenkapital für die Beschaffung betriebsnotwendigen Anlagevermögens, so kann er dieses eingesetzte Kapital nicht am Kapitalmarkt anlegen. Folglich wird das in Anlagevermögen gebundene Kapital nicht ver-

zinst; der Unternehmerin / dem Unternehmer entgehen Zinserlöse. Diese – auch als Opportunitätskosten bezeichneten – entgangenen Erlöse repräsentieren die kalkulatorischen Zinsen. Ihr Einbezug in die Kostenrechnung erweist sich insbesondere für die betriebliche Investition und Finanzierung von Bedeutung und findet darüber hinaus Berücksichtigung für die Preiskalkulation.

Der Übertrag des Gedankens der kalkulatorischen Zinsen auf den öffentlichen Sektor birgt zahlreiche Herausforderungen. Anders als Unternehmen, deren Zielstellung die Maximierung sogenannter Formalziele, das heißt Gewinn, Umsatz, Rentabilität oder Profitabilität ist, verfolgen öffentliche Verwaltungen und Nonprofitorganisationen (NPOs) Sachziele. Dabei kann es sich um Ziele wie Gemeinwohl, Inklusion, Umweltschutz oder eben Bereitstellung von Bildung handeln, um nur einige wenige beispielhaft zu nennen. Gleichwohl erfolgt die Maximierung dieser Sachziele durch die öffentlichen Institutionen unter der Wahrung der Formalzielerreichung, das heißt des Haushaltsausgleiches beziehungsweise der Kostendeckung. Jegliches Handeln einer öffentlichen Verwaltung oder Nonprofitorganisation ist damit auf die Erreichung der Sachziele ausgerichtet; eine Gewinnerwirtschaftung im Sinne eines Überschusses ist allenfalls ein glücklicher Zufall; nicht jedoch Ziel der Tätigkeit.

Sollte den Schulen in freier Trägerschaft also ein Überschuss aus den staatlichen Zuschüssen, konkret dem Schülerausgabensatz, entstehen, kann mitnichten davon ausgegangen werden, dass die Logik kalkulatorischer Zinsen hier greift. Die erhaltenen Mittel sind ausschließlich mit dem Ziel, „Bildung“ zu finanzieren, verausgabt worden. Gewährleistet der freie Träger nicht, dass die Gelder in einem vertretbaren Zeitraum diesem Zweck zugeführt werden, kann der Freistaat davon ausgehen, dass diese Gelder nicht benötigt werden. Die Argumentation, dass diese Gelder am Kapitalmarkt gewinnbringend investiert werden könnten, führt damit die staatlichen Zuschüsse ad absurdum.

Die Forderung der kalkulatorischen Zinsen kann sich also allein auf selbst erwirtschaftete Mittel, das heißt Gebühren oder Erträge, Zuschüsse anderer Institutionen des öffentlichen Sektors (beispielsweise EU-Fördermittel) oder Spenden beziehen. Diese erhält der freie Schulträger von den jeweiligen Geldgebern entweder für die Erbringung einer (Dienst-)Leistung oder dem Verkauf von Waren oder als Leistung ohne Gegenleistung (im Falle der Spenden). Entscheidet sich der freie Schulträger, diese Mittel für eine Investition zu verwenden, beispielsweise durch den Bau einer Bibliothek, handelt es sich hierbei um eine Entscheidung im Rahmen seiner wirtschaftlichen Tätigkeit. Zu argumentieren, dass – sofern eine Investitionstätigkeit unterbleibt – die Gelder am Kapitalmarkt investiert werden können, ist legitim. Daraus jedoch die Schlussfolgerung abzuleiten, dass der entgangene Zinserlös (in Form kalkulatorischer Zinsen) eine Forderung gegenüber dem Freistaat darstellt, ist für den Gutachter nicht nachvollziehbar. Die Frage, ob und in welcher Höhe Investitionen getätigt werden, ist Ausdruck des eigenständigen wirtschaftlichen Handelns, auf das der Freistaat keinen Einfluss hat und haben soll. Das unternehmerische Risiko, welches mit einer solchen Entscheidung einhergeht, trägt folglich allein der freie Träger.

Stellungnahme der Landesarbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände freier Schulträger in Sachsen
Punkt 4. a.)

Problem: Dynamisierung Sachkosten nach § 14 Abs. 5 SächsFrTrSchulG

Herausforderung: Inflationsindex nach für Schulen sachfremdem Warenkorb

Anmerkungen: Nach ZuschussVO wird der Index Fachserie 17 Reihe 7 zugrunde gelegt. Dieser enthält:

- Nahrungsmittel und alkoholfreie Getränke
- Alkoholische Getränke und Tabakwaren
- Bekleidung und Schuhe
- Wohnung, Wasser, Strom, Gas und andere Brennstoffe
- Möbel, Leuchten, Geräte und anderes Haushaltszubehör
- Gesundheitspflege
- Verkehr
- Nachrichtenübermittlung
- Freizeit, Unterhaltung und Kultur
- Bildungswesen
- Beherbergungs- und Gaststättendienstleistungen
- Andere Waren und Dienstleistungen

Davon sind nur einige Bereiche zutreffend, welche für sich genommen eine höhere Inflationsrate aufweisen (Energie, Kraftstoffe, Sondergliederung soziale Dienstleistungen etc.)

Gutachterliche Würdigung

Die gutachterliche – durchweg positive – Wertung des verwendeten Verbrauchpreisindexes findet sich im vorangegangenen Kapitel. Den Nachweis, ob der Index tatsächlich misst, was er messen soll, tritt das Statistische Bundesamt in seinen Qualitätsberichten an. Ein Index, der allein die von der Landesarbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände freier Schulträger in Sachsen genannten Bestandteile enthält, existiert nach Kenntnis des Gutachters nicht. Fraglich ist zudem, warum die Einbeziehung der Sondergliederung „soziale Dienstleistungen“, welche Pflegeheime und ambulante Pflegeeinrichtungen betrachtet, nach Auffassung der Landesarbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände freier Schulträger in Sachsen geeigneter ist, eine adäquatere Abbildung zu gewährleisten. Von der jährlichen Ermittlung eines eigenen Indexes mit einem individuellen Wägungsschema rät das Gutachten explizit ab. Das derzeitige Verfahren ist hoch transparent und effizient. Aus Sicht des Gutachters weist der Faktor zudem eine hohe Validität und starke Robustheit aus. Eine eigenständige Ermittlung eines individuellen Indexes erhöht die Fehleranfälligkeit und verursacht zudem einen nicht absehbaren bürokratischen Aufwand.

Stellungnahme der Landesarbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände freier Schulträger in Sachsen
Stellungnahme – Punkt 4. b.)

Problem: Dynamisierung Sachkosten nach § 14 Abs. 5 SächsFrTrSchulG

Herausforderung: Der Sachkostenanteil enthält auch Personalkosten für technisches und Verwaltungspersonal, dessen tarifliche Entwicklung über dem Verbraucherpreisindex liegen.

Anmerkungen: Sofern für den Index nur die relevanten Bereiche/Gliederungen herangezogen werden, wären diese Preisentwicklungen abgebildet. Derzeit sind sie es nicht.

Gutachterliche Würdigung:

Die Personalkosten der angesprochenen Personengruppen sind aktuell in der Gruppierung 4 der Jahresrechnungsstatistik als Ist-Werte enthalten und bilden damit Tarifsteigerungen der Vergangenheit ab. Eine Überprüfung, ob und inwieweit die jährliche Indexierung die (nicht jährlich) anfallenden Tarifsteigerungen zu nivellieren vermag, überschreitet den Umfang des Auftrags. Unabhängig davon weist dieser Kritikpunkt aus Sicht des Gutachters auf den gleichen Sachverhalt hin, den bereits der vorangegangene Punkt 3 c.) thematisiert. Neu oder in veränderter Höhe auftretende Kosten werden durch die bisherige Systematik aus Sicht des Gutachters nicht vollständig zufriedenstellend abgebildet. Konkrete Handlungsempfehlungen zur Eindämmung dieser Limitation beschreibt das entsprechende Kapitel 5 (Handlungsempfehlung 4).

Stellungnahme der Landesarbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände freier Schulträger in Sachsen
Punkt 3. c.)

Problem: Dynamisierung Sachkosten nach § 14 Abs. 5 SächsFrTrSchulG

Herausforderung: Digitalisierung bringt neue Investitionen und Verwaltungskosten und damit neue Sachkosten, die bislang unterrepräsentiert sind

Anmerkungen: Zumindest aller fünf Jahre oder nach größeren Veränderungen mit Auswirkungen auf die Sachkosten (z. B. durch eine flächendeckende Einführung von Schulverwaltungsassistenten) müssten die Sachkosten neu ermittelt werden. Dazu bedarf es einer verbindlichen Systematik zur Ermittlung der Ist-Werte der SiöT [= Schulen in öffentlicher Trägerschaft; Anmerkung des Gutachters]

Gutachterliche Würdigung

Auch das Gutachten bewertet die Robustheit der Ermittlung der Sachausgaben der Kommunen als allenfalls durchschnittlich. Konkrete Handlungsempfehlungen zur Eindämmung dieser Limitation beschreibt das entsprechende Kapitel 5 (Handlungsempfehlung 5).

Stellungnahme der Landesarbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände freier Schulträger in Sachsen
Punkt 5. a.)

Problem: Sachkosten § 14 Abs 5 SächsFrTrSchulG für berufsbildende Schulen

Herausforderung: Derzeit gibt es im berufsbildenden Bereich nur Differenzierung nach Vollzeit, Teilzeit, Berufliches Gymnasium und Fachoberschulen, keine nach einzelnen Bildungsgängen.

Anmerkungen: Es ist zu vermuten, dass die Sachkosten je nach Bildungsgang stärker variieren. Dazu liegen keine Zahlen von SiöT vor, weil von den Berufsschulzentren bei den Sachkosten keine Aufteilung der Kosten auf die verschiedenen Schularten und Bildungsgänge. Es besteht die Frage, wie die bisherige Differenzierung vorgenommen wurde.

Gutachterliche Würdigung

Mit dieser Fragestellung beschäftigt sich das Gutachten in einem eigenen Kapitel (vergleiche Kapitel 3.5).

Zusätzlich zu den diskutierten Punkten erreichte den Gutachter im Nachgang zum Termin mit der Landesarbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände freier Schulträger in Sachsen per E-Mail ein weiterer Hinweis. Auch dieser fließt folglich in die Begutachtung mit ein.

Nachtrag des Landesarbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände freier Schulträger in Sachsen

Wir haben noch folgenden Nachtrag, dergestalt, ob in der Sachkostenermittlung der Schulen in öffentlicher Trägerschaft auch die Kosten für betrieblichen Datenschutzbeauftragten (neu nach DSGVO) sowie Kosten für Arbeitsschutz und Gesundheitsschutz für die Mitarbeiter nach dem Arbeitsschutzgesetz mit aufgeführt sind. Außerdem könnten noch weitere gebäudeorientierte Kosten in den Kommunen und Landkreise entstehen (z. B. für die Kontrolle und Prüfung des Brandschutzes), welche ggf. nicht zum Betrieb der Schule gebucht werden. Das alles sind aber auch Kosten, die den staatlichen wie freien Schulträger anfallen.

Gutachterliche Würdigung

Die Kosten des Arbeits- und Gesundheitsschutzes fließen über die Jahresrechnungsstatistik beziehungsweise über die Beiträge zur Unfallkasse in die Berechnung des Schülerausgabensatzes mit ein. Die erwähnten Ausgaben für den betrieblichen Datenschutz nach der Datenschutz-Grundverordnung sind ein Beispiel für Werte, die neu in der Jahresrechnungsstatistik berücksichtigt werden und – wie oben bereits von der Landesarbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände freier Schulträger in Sachsen gefordert – eine regelmäßige Überprüfung der in die Berechnung einfließenden Bestandteile bedingen. Ob und inwieweit diese Aufgabenausweitung bei Schulen in öffentlicher Trägerschaft tatsächlich zu einer Erhöhung der Kosten geführt hat, kann an dieser Stelle nicht beantwortet werden. Wenngleich nicht in jedem Fall von der Einstellung neuen Personals ausgegangen werden kann, kam es sicherlich zu einer Erhöhung der Sachausgaben, die Eingang in die Jahresrechnungsstatistik finden wird. Gegen diese Veränderungen zeigt sich das aktuelle Vorgehen wenig robust, indem es diese erst nachläufig abzubilden vermag. Das Gutachten thematisiert diese Herausforderungen in konkreten Handlungsempfehlungen in Kapitel 5 (Handlungsempfehlung 5 und 6).

3.4. Angezeigte Änderungen aufgrund der Einführung der Doppik

3.4.1 Vom Geldverbrauchs- zum Ressourcenverbrauchskonzept

Das Rechnungskonzept der Verwaltungskameralistik bezieht sich ausschließlich auf finanzielle Größen in Form (statischer) Ein- und Auszahlungen oder (teildynamischer) Einnahmen und Ausgaben.⁴⁹ Das auch als Geldverbrauchskonzept⁵⁰ bezeichnete Rechnungskonzept dient primär der Kontrolle des Haushaltsvollzuges in Form des Ausweises von Zahlungsströmen, Deckungserfolgen und Vermögen.⁵¹ Aufgrund der fehlenden Berücksichtigung nicht zahlungswirksamer Ressourcen (zum Beispiel Abschreibungen oder Rückstellungen) liegen keine Informationen über einen – den reinen Geldverbrauch übersteigenden – Ressourcenverzehr einzelner Verwaltungsleistungen vor.⁵² Ebenso lässt es eine wirtschaftliche Zuordnung gebuchter Einnahmen zu einer bestimmten Rechnungsperiode vermissen.⁵³ Die Verwaltungskameralistik liefert durch das Kassenwirksamkeitsprinzip⁵⁴ zwar Informationen über den Mittelabfluss, eine systematische Erfassung der Wertveränderungen des Vermögens ist der Verwaltungskameralistik hingegen nicht möglich.⁵⁵ Ein Denken in reinen Geldgrößen, wie es die Verwaltungskameralistik systembedingt fördert, konterkariert damit den Haushaltsgrundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit.⁵⁶

In Anerkennung dieser Tatsachen haben die deutschen Kommunalverwaltungen seit den ausgehenden 1990er Jahren ihr kommunales Rechnungswesen auf die Technik des betrieblichen Rechnungswesens umgestellt. Diese auch als Umstellung von der (Verwaltungs-)Kameralistik auf die Doppik (Kunstwort für: Doppelte Buchführung in Konten bzw. in Kommunen/Körperschaften) bezeichnete Reform ermöglicht die Abbildung des gesamten Ressourcenverbrauchs. Mit der Anwendung der Technik des betrieblichen Rechnungswesens verbunden ist die Einführung der sogenannten Drei-Komponenten-Rechnung bestehend aus Ergebnisrechnung beziehungsweise -haushalt, Finanzrechnung beziehungsweise -haushalt sowie – ohne entsprechendes Rechenwerk im Plan – einer Vermögensrechnung / Bilanz. Die Verknüpfung der drei Rechenwerke illustriert die nachfolgende Abbildung.

⁴⁹ Vergleiche Bräunig 2004, S. 311.

⁵⁰ Dem entgegen steht das sogenannte Ressourcenverbrauchskonzept, wie es der doppelten Buchführung zugrunde liegt.

⁵¹ Vergleiche Vogel 2003, S. 3 sowie Mülhaupt, Ludwig 1985, S. 80.

⁵² KGSt 1995, S. 10

⁵³ Vergleiche Klostermann 1984, S. 31 und 155.

⁵⁴ Das Kassenwirksamkeitsprinzip löste das bis 1973 maßgebliche Fälligkeitsprinzip ab. Nach ihm sind nur diejenigen Einnahmen und Ausgaben im Haushaltsplan zu verabschieden, die im betreffenden Haushaltsjahr auch zahlungswirksam werden. Die Buchführung erstreckt sich somit ausschließlich auf die kassenwirksamen Vorgänge. Vergleiche Vogel 2003, S. 33.

⁵⁵ Vergleiche Bals 2003, S. 909.

⁵⁶ Vergleiche Wrage 2005, S. 9.

Drei-Komponenten-Rechnung



Abbildung 2: Elemente der Drei-Komponenten-Rechnung, Quelle: Eigene Darstellung beruhend auf: Fudalla et. al. 2011, S. 37.

Zweck der Rechnung ist die Abbildung des tatsächlichen Ressourcenverbrauchs einer Organisation sowie die Erfassung und Darstellung der Vermögens- und Schuldverhältnisse. Im Ergebnis gelingt damit eine transparente Übersicht über die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage einer Institution.

Neben der Übersicht über Vermögen und Schulden gelingt dies maßgeblich über die Ergebnisrechnung beziehungsweise den Ergebnishaushalt, welche(r) die Aufwendungen und Erträge einer Rechnungsperiode abbildet. Erfasst werden somit nicht nur zahlungswirksame Geschäftsvorfälle, sondern auch solche Geschäftsvorfälle, die im aktuellen Jahr keine Zahlungsverpflichtung auslösen. Hierunter fallen unter anderem Abschreibungen. Ausschließlich zahlungswirksame Einzahlungen beziehungsweise Auszahlungen werden über die Finanzrechnung beziehungsweise den Finanzplan abgebildet. Typischerweise wird hier eine Untergliederung in Verwaltungs-, Investitions- und Finanzierungstätigkeit vorgenommen.

Auf diesem Weg wird dem aus dem Prinzip der intergenerativen Gerechtigkeit abgeleiteten Prinzip der interperiodischen Gerechtigkeit, welches den Ausgleich von Ressourcenaufkommen und Ressourcenverbrauch in jeder Periode (zum Beispiel Haushaltsjahr) erfordert, Folge geleistet. In der Betrachtung eines Haushaltsjahres bedeutet dies, dass stets dann auf Kosten künftiger Generationen gelebt wird, wenn das im Haushaltjahr erwirtschaftete Ressourcenaufkommen nicht in der Lage ist, den gesamten Ressourcenverbrauch (und damit auch alle nicht-zahlungswirksamen Geschäftsvorfälle) einer Periode zu decken.

Für den Freistaat Sachsen erfolgte die Umstellung auf die Doppik zum 01. Januar 2013. Zu diesem Zeitpunkt waren alle sächsischen Städte, Gemeinden und Landkreise aufgefordert, den ersten doppischen Haushaltsplan vorzulegen und eine Eröffnungsbilanz aufzustellen. Neben der Umstellung der Buchführung bedeutete dies die Erfassung und Bewertung des kommunalen Vermögens sowie die Neugliederung der Haushalte nach Produkten.

3.4.2 Übergang von der Input- zur Output-Steuerung

Nicht ursächlich durch den Wechsel des Buchungsstils (von der Kameralistik zur Technik des betrieblichen Rechnungswesens) bedingt, aber eng mit ihm verknüpft, ist der Wechsel von der Input- zur Output-Steuerung öffentlicher Verwaltungen. Diese veränderte Steuerungslogik, welche den Fokus auf das Ergebnis kommunaler Aufgabenerfüllung legt, wird durch die Abbildung kommunaler Aktivitäten in sogenannten Produktbereichen, Produktgruppen und Produkten ermöglicht.

Im Freistaat Sachsen wurde mit der Verwaltungsvorschrift „Kommunale Haushaltssystematik“ vom 29. November 2017 (Nachfolgerin der Verwaltungsvorschrift „Haushaltssystematik Kommunen“ vom

4. September 2008 (SächsABl. SDr. S. S 598), zuletzt enthalten in der Verwaltungsvorschrift vom 9. Dezember 2011 (SächsABl. SDr. S. S 1648) ein vierstufiges Produktkonzept bestehend aus Produktbereichen, Produktgruppen, Produktuntergruppen und Produkten etabliert. Verbindlich ist die Ausprägung bis zur Ebene der – sofern definiert – Produktuntergruppen. Zusätzliche Produktbereiche und Produktgruppen dürfen nicht gebildet werden. Soweit Produktuntergruppen verbindlich vorgeschrieben sind, dürfen innerhalb der zugehörigen Produktgruppen keine weiteren Produktuntergruppen gebildet werden. Abseits dieser Vorgaben kann eine individuelle Differenzierung seitens der Kommunen vorgenommen werden.

3.4.3 Auswirkungen der Doppik auf den heutigen Schülersatz

Bis dato werden die konsumtiven und investiven Ausgaben der Kommunen der Jahresrechnungstatistik entnommen. Sie werden gemäß dem Gliederungsplan, welcher die kommunalen Haushalte nach Aufgabenbereichen strukturiert sowie dem Gruppierungsplan, welcher die kommunalen Einnahmen und Ausgaben nach Arten differenziert, ausgewiesen.

Mit der Umstellung der sächsischen Kommunen auf die Technik der doppelten Buchführung erfolgt die Gliederung der kommunalen Aufgabenfülle in der oben skizzierten Produktlogik, das heißt der kommunale Produktrahmen untergliedert die kommunalen Leistungen in für die Kommunen verbindliche Produktbereiche, Produktgruppen und Produktuntergruppen. Die Abbildung der Verbuchung der kommunalen Geschäftsvorfälle erfolgt unter Zuhilfenahme des kommunalen Kontenrahmens. Beide Dokumente enthält die Verwaltungsvorschrift „Kommunale Haushaltssystematik“ vom 29. November 2017 (SächsABl. SDr. S. S 154).

Abbildung der Schulen im kommunalen Produktrahmen des Freistaates Sachsen

Der für das Gutachten relevante Bereich der Schulen findet sich im Produktbereich 21-24 „Schulträgeraufgaben“ des kommunalen Produktrahmens des Freistaates Sachsen. Einige Produktuntergruppen erklärt die geltende Verwaltungsvorschrift „Kommunale Haushaltssystematik“ für verbindlich. Damit ist sichergestellt, dass für diese Schularten eine verursachungsgerechte Verbuchung der Geschäftsvorfälle erfolgt. Es handelt sich hierbei um die folgenden Produktuntergruppen:

- 2111 Grundschulen in öffentlicher Trägerschaft,
- 2112 Grundschulen in freier Trägerschaft,
- 2151 Oberschulen in öffentlicher Trägerschaft,
- 2152 Oberschulen in freier Trägerschaft,
- 2153 Abendoberschulen,
- 2171 Gymnasien, Kollegs ohne berufliche Gymnasien in öffentlicher Trägerschaft,
- 2172 Gymnasien in freier Trägerschaft,
- 2173 Abendgymnasien,
- 2174 Sonstige,
- 2211 Förderschulen für Blinde und Sehbehinderte,
- 2212 Förderschulen für Hörgeschädigte,
- 2213 Förderschulen für geistig Behinderte,

- 2214 Förderschulen für Körperbehinderte,
- 2215 Förderschulen für Lernförderung,
- 2216 Sprachheilschulen,
- 2217 Förderschulen für Erziehungshilfe,
- 2218 Klinik- und Krankenhausschulen,
- 2219 Förderschulen in freier Trägerschaft,
- 2311 Berufsschulen, Fachschulen, Berufsfachschulen, berufliche Gymnasien, Fachoberschulen einschließlich Berufskollegs, Vorbereitungs- und Berufsgrundbildungsjahr in öffentlicher Trägerschaft,
- 2312 Berufsschulen, Fachschulen, Berufsfachschulen, berufliche Gymnasien, Fachoberschulen einschließlich Berufskollegs, Vorbereitungs- und Berufsgrundbildungsjahr in freier Trägerschaft,
- 2313 Berufsbildende Förderschulen in öffentlicher Trägerschaft,
- 2314 Berufsbildende Förderschulen in freier Trägerschaft,
- 2315 Einjährige Fachschulen im Bereich Agrarwirtschaft.

Die nachfolgende Tabelle stellt die für die kommunalen Schulträger im Freistaat Sachsen verbindlichen Produktuntergruppen denjenigen Sachausgabenanteilen je Schüler/in gegenüber, die in § 14 Abs. 5 SächsFrTrSchulG differenziert aufgeführt werden. Ziel der Gegenüberstellung ist die Überprüfung, ob und inwieweit mit dem geltenden kommunalen Produktrahmen die bisherige Detaillierung der heutigen Sachausgabenanteile an den Schülersachausgabenanteilen beibehalten werden kann.

Lfd. Nr.	Differenzierung der Sachausgabenanteile gemäß § 14 Abs. 5 SächsFrTrSchulG	Entsprechung im kommunalen Produktrahmen des Freistaates Sachsen
1	Grundschule	2111 Grundschulen in öffentlicher Trägerschaft
2	Allgemeinbildende Förderschule mit dem Förderschwerpunkt Sehen	2211 Förderschulen für Blinde und Sehbehinderte
3	Allgemeinbildende Förderschule mit dem Förderschwerpunkt Hören	2212 Förderschulen für Hörgeschädigte
4	Allgemeinbildende Förderschule mit dem Förderschwerpunkt geistige Entwicklung	2213 Förderschulen für geistig Behinderte
5	Allgemeinbildende Förderschule mit dem Förderschwerpunkt körperliche und motorische Entwicklung	2214 Förderschulen für Körperbehinderte
6	Allgemeinbildende Förderschule mit dem Förderschwerpunkt Lernen	2215 Förderschulen für Lernförderung
7	Allgemeinbildende Förderschule mit dem Förderschwerpunkt Sprache	2216 Sprachheilschulen
8	Allgemeinbildende Förderschule mit dem Förderschwerpunkt emotionale und soziale Entwicklung	2217 Förderschulen für Erziehungshilfe
9	Klinik- und Krankenhausschule	2218 Klinik- und Krankenhausschulen
10	Oberschule	2151 Oberschulen in öffentlicher Trägerschaft
11	Gymnasium	2171 Gymnasien, Kollegs ohne berufliche Gymnasien in öffentlicher Trägerschaft

Lfd. Nr.	Differenzierung der Sachausgabenanteile gemäß § 14 Abs. 5 SächsFrTrSchulG	Entsprechung im kommunalen Produktrahmen des Freistaates Sachsen
12	Berufsbildende Schule, außer berufsbildender Förderschule (Vollzeit/Teilzeit)	2311 Berufsschulen, Fachschulen, Berufsfachschulen, berufliche Gymnasien, Fachoberschulen einschließlich Berufskollegs, Vorbereitungs- und Berufsgrundbildungsjahr in öffentlicher Trägerschaft
13	Berufliches Gymnasium	2311 Berufsschulen, Fachschulen, Berufsfachschulen, berufliche Gymnasien, Fachoberschulen einschließlich Berufskollegs, Vorbereitungs- und Berufsgrundbildungsjahr in öffentlicher Trägerschaft
14	Einjährige Fachoberschule	2311 Berufsschulen, Fachschulen, Berufsfachschulen, berufliche Gymnasien, Fachoberschulen einschließlich Berufskollegs, Vorbereitungs- und Berufsgrundbildungsjahr in öffentlicher Trägerschaft
15	Zweijährige Fachoberschule	2311 Berufsschulen, Fachschulen, Berufsfachschulen, berufliche Gymnasien, Fachoberschulen einschließlich Berufskollegs, Vorbereitungs- und Berufsgrundbildungsjahr in öffentlicher Trägerschaft
16	Berufsbildende Förderschule, außer berufsbildender Schule für Blinde und Sehbehinderte sowie Hörgeschädigte (Vollzeit/Teilzeit)	Keine Entsprechung
17	Berufsbildende Förderschule für Blinde und Sehbehinderte (Vollzeit/Teilzeit)	Keine Entsprechung
18	Berufsbildende Förderschule für Hörgeschädigte (Vollzeit/Teilzeit)	Keine Entsprechung
19	Abendoberschule	2153 Abendoberschulen
20	Abendgymnasium	2173 Abendgymnasien
21	Kolleg	Keine Entsprechung

Tabelle 20: Gegenüberstellung der Sachausgabenanteile und der verbindlichen Produktuntergruppen des kommunalen Produktrahmens des Freistaates Sachsen

Die Gegenüberstellung zeigt, dass der kommunale Produktrahmen für die Mehrzahl der kamerale Gliederungen, welche in der Vergangenheit als Bezugsobjekt für die Ermittlung der schulartenspezifischen Sachausgabenanteile dienten, eine Entsprechung findet. Für einige Schularten trifft dies nicht zu. Um welche es sich dabei handelt, skizziert der nachfolgende Abschnitt und gibt eine gutachterliche Empfehlung für den Umgang mit diesen Fällen.

Laufende Nummer 12 bis 15: Der Berechnung der einzelnen Sachausgabenanteile lagen in der Vergangenheit die Werte der „GL 241 Berufsbildende Schulen u. Gymnasien“ der kamerale Haushaltssystematik zu Grunde. Für das Berufliche Gymnasium sowie für die ein- und zweijährigen Fachoberschulen wurden die Ergebnisse um die für die Beschaffung von Taschenrechner benötigten Mittel erhöht, weshalb – als Ergebnis der unterschiedlichen Anzahl an Klassenstufen – differenzierte Werte ausgewiesen werden konnten. Hierbei hätte es sich jedoch auch unter Anwendung der kamerale Haushaltssystematik um einen einmaligen Effekt gehandelt, da die Ausgaben für Taschenrechner in den Folgejahren in den entsprechenden Gruppierungen nicht separat ausgewiesen worden wären. Gleiches gilt unter Anwendung der Doppik: die Aufwendungen für Taschenrechner werden künftig in den entsprechenden Aufwandskonten verbucht. Die Höhe der Aufwendungen für Taschenrechner kann damit nicht separat ausgewiesen werden. Aus gutachterlicher Sicht besteht hier kein Handlungsbedarf. Es ist allein der nachträglichen Schätzung der Summe für Taschenrechner – in

der Vergangenheit – geschuldet, dass diese Werte separat (und nicht über die entsprechende Gruppierung) in die Berechnung miteingeflossen sind.

Laufende Nummer 16: Bis zum 31. Juli 2018 enthielt § 4 Absatz 1 Nummer 2 SächsSchulG nach der Auflistung der einzelnen berufsbildenden Schularten den Zusatz „sowie die entsprechenden berufsbildenden Förderschulen“. Dieser Zusatz wurde in der ab dem 01. August 2018 geltenden Fassung gestrichen. Eine Verbuchung der Aufwendungen und Erträge erfolgt daher seit diesem Zeitpunkt unter der Produktuntergruppe 2311. Aus diesem Grund dient für alle Berechnungen, welche die Schuljahre 2018 ff. betreffen, die Produktuntergruppe 2311 „Berufsschulen, Fachschulen, Berufsfachschulen, berufliche Gymnasien, Fachoberschulen einschließlich Berufskollegs, Vorbereitungs- und Berufsgrundbildungsjahr in öffentlicher Trägerschaft“ als Grundlage der Berechnung; auch für die berufsbildenden Schulen. Eine Analyse des SMK zeigt, dass in Vorwegnahme dieser Änderung bereits vor 2018 ein darauf angepasstes Buchungsverhalten zu beobachten ist. Schon im Haushaltsjahr 2017 gehen die gebuchten Werte auf der – ab dem 01. August 2018 – wegfallenden Produktuntergruppe im Vergleich zu den Vorjahren 2016 und 2015 merklich zurück. Vor diesem Hintergrund empfiehlt das Gutachten auch für alle Jahre vor dem 01. August 2018 von einer separaten Berechnung für die beiden Schularten abzusehen. Die Werte der Produktuntergruppen 2311 und 2313 sollten zusammengefasst und durch die Gesamtsumme der Schüler/innenzahl der betreffenden Schulart geteilt werden.

Laufende Nummer 17 und 18: Berufsbildende Förderschulen für Sinnesgeschädigte (Sehen bzw. Hören) werden als Schule in öffentlicher Trägerschaft nicht betrieben. Daher wurde in der Vergangenheit bei den Sachausgaben auf die Werte, die anhand der Gliederungen GL 270 für Blinde und Sehschwache und GL271 für Gehörlose und Schwerhörige der kameralen Haushaltssystematik für entsprechende allgemeinbildende Förderschulen berechnet wurden, zurückgegriffen. Dieses Vorgehen sollte aus Sicht des Gutachters beibehalten werden. Es wird ein Rückgriff auf die Produktuntergruppen 2211 Förderschulen für Blinde und Sehbehinderte sowie 2212 Förderschulen für Hörgeschädigte empfohlen.

Laufende Nummer 21: Die ehemalige Gliederung GL 233 Kolleg ist im kommunalen Produktrahmen nicht abgebildet und findet sich in der Produktuntergruppe 2171 „Gymnasien, Kollegs ohne berufliche Gymnasien in öffentlicher Trägerschaft“. Das Gutachten empfiehlt daher einen Rückgriff auf die Produktuntergruppe 2171 für die Berechnung. Es sollte mittelfristig geprüft werden, ob und inwieweit die Einrichtung einer verbindlichen Produktuntergruppe „Kolleg“ möglich ist, um einen differenzierten Ausweis vornehmen zu können.

Folgende Produktgruppen erklärt Anlage 2 der geltenden Fassung der Verwaltungsvorschrift „Kommunale Haushaltssystematik“ darüber hinaus als verbindlich:

- 241 Schülerbeförderung,
- 242 Fördermaßnahmen für Schüler,
- 243 Sonstige schulische Aufgaben.

Die Produktgruppe 241 Schülerbeförderung umfasst die Aufwendungen und Erträge für die Beförderungen von Schüler/innen. Diese stehen sowohl den Schüler/innen der Schulen in öffentlicher als auch der Schulen in freier Trägerschaft zur Verfügung. Diese Produktgruppe ist folglich von der Berechnung auszugrenzen. Mit in die Berechnung aufzunehmen sind jedoch die Produktgruppen 242

Fördermaßnahmen für Schüler und 243 Sonstige schulische Aufgaben. In Ermangelung einer verursachungsgerechten Zuordnung zu einzelnen Schularten empfiehlt das Gutachten – wie auch in der Vergangenheit für die GL 293 Fördermaßnahmen für Schüler und die GL 295 Sonstige schulische Aufgaben praktiziert – eine Umlage der Größen pro Kopf.

Ein Pendant zur GL 20 „Schulverwaltung“ der kameralen Haushaltsystematik findet sich im kommunalen Produktrahmen nicht. Die entsprechenden Aufwendungen und Erträge sollten entweder direkt verursachungsgerecht auf den Produktuntergruppen der jeweiligen Schularten verbucht werden oder über interne Leistungsbeziehungen auf die Produktuntergruppen verrechnet werden (siehe auch § 16 Absatz 2 Sächs. Kommunalhaushaltsverordnung (SächsKomHVO)). Aus diesem Grund sind die Konten der internen Leistungsverrechnung in die Berechnung einzubeziehen.

Systematische Abgrenzung der relevanten Rechengrößen

Die allgemeinen Ausführungen bezüglich der Anwendung der Technik des betrieblichen Rechnungswesens haben bereits verdeutlicht, dass unter Anwendung der kommunalen Doppik die Berechnung nicht auf den zahlungswirksamen Ein- und Auszahlungen fußen darf, sondern der über Aufwand und Ertrag abgebildete Ressourcenverbrauch und -zuwachs als Bemessungsgrundlage dienen sollte. Um ein Verständnis über den Einbezug beziehungsweise Ausgrenzung der konkreten Konten des kommunalen Kontenrahmens zu erhalten, sei an dieser Stelle eine abstrakte Betrachtung der potenziell relevanten Größen vorangestellt. Die folgenden Ausführungen beziehen sich aus Gründen der besseren Lesbarkeit alleine auf den Aufwand, gelten aber ohne Einschränkungen ebenso für die Ertragsseite.

Aufwand wird unterteilt in neutralen Aufwand und in den sogenannten Zweckaufwand. Aufwand gilt nur dann als Zweckaufwand, wenn er gleichzeitig sachzielbezogen, periodenbezogen und im Hinblick auf seine Höhe nicht außerordentlich ist. Sofern mindestens eines der genannten Kriterien nicht erfüllt ist, gilt er als neutraler Aufwand. In Abhängigkeit davon, welches Kriterium nicht erfüllt ist, spricht die Literatur von sachzielfremdem, periodenfremdem oder außerordentlichem Aufwand.⁵⁷

⁵⁷ Vergleiche Coenenberg 2014, S. 13. Statt sachzielfremd findet auch der Begriff „betriebsfremd“ Verwendung.



Abbildung 3: Abgrenzung von Auszahlungen, Aufwendungen und Kosten, eigene Darstellung beruhend auf: Friedl et.al. 2013, S. 38.

Als sachzielfremden Aufwand bezeichnet das kaufmännische Rechnungswesen solche Aufwendungen, bei denen kein Bezug zu der eigentlichen betrieblichen Leistung der Organisation gegeben ist. Beispiel hierfür wären etwa getätigte Spenden oder der Verlust aus dem Verkauf von – zu Spekulationszwecken gehaltenen – Wertpapieren.⁵⁸ Sachzielfremder Aufwand fällt in der Regel – so auch die Erläuterungen zum kommunalen Kontenrahmen unter Kontenart 501 – im kommunalen Kontext nur sehr selten an. Unabhängig davon sind sachzielfremde Aufwendungen, da sie per Definition keinen Bezug zur eigentlichen Leistungserbringung der Schulen darstellen, nicht in die Berechnung einzubeziehen.

Periodenfremde Aufwendungen sind Aufwendungen, die durch betriebliche Vorgänge entstehen, jedoch entsprechend ihrer Verursachung einer anderen Abrechnungsperiode zugerechnet werden müssen. Hierbei kann es sich um Steuernachzahlungen, Prozesskosten et cetera handeln, wenn diese die dafür gebildete Rückstellung übersteigen. Der kommunale Kontenrahmen sieht keine Konten für periodenfremden Aufwand vor. Eine entsprechende Anfrage bezüglich des Umgangs mit periodenfremden Aufwendungen und Erträgen im Land Sachsen beantwortet die offizielle Webseite des Freistaates wie folgt.

⁵⁸ Vergleiche Friedl et. al. 2013, S. 39.

Frage: Wie sind z. B. Gewinnausschüttungen von kommunalen Beteiligungen an die Kommune, die im laufenden Jahr für das Vorjahr ausgezahlt werden oder Steuererstattungen (Ertrag) bei Betrieben gewerblicher Art, die sich auf das Vorjahr beziehen, zu verbuchen: als ordentliche oder außerordentliche Erträge?

Antwort: Grundsätzlich sind die Erträge und Aufwendungen der gewöhnlichen Geschäfts- oder Verwaltungstätigkeit der Gemeinde nach § 48 Abs. 2 SächsKomHVO-Doppik dem jeweiligen Haushaltsjahr zuzurechnen. Nach § 37 Abs. 1 Nr. 4 sind Aufwendungen und Erträge des Haushaltsjahres unabhängig von den Zeitpunkten der entsprechenden Zahlung im Jahresabschluss zu berücksichtigen. Die so geforderte periodengerechte Ergebnisermittlung wird unter anderem durch den Ausweis von Verbindlichkeiten und Forderungen sowie durch die Bildung von Rechnungsabgrenzungsposten nach § 39 SächsKomHVO-Doppik sichergestellt.

Darüber hinaus sollen Erträge und Aufwendungen in entsprechender Anwendung des Wertaufhellungsprinzips in § 37 Abs. 1 Nr. 3 KomHVO-Doppik so nah wie möglich an der Periode, in der sie verursacht wurden, berücksichtigt werden. Ist eine periodengerechte Erfassung durch die Maßnahme der Rechnungsabgrenzung bzw. Wertaufhellung im Jahresabschluss nicht mehr möglich, sind diese periodenfremden Erträge und Aufwendungen dennoch unter den ordentlichen Erträgen und Aufwendungen zu erfassen, insbesondere dann, wenn es sich um regelmäßige ordentliche Erträge und Aufwendungen (z. B. Steuern, Gebühren, Zuweisungen, Mieten, Zinsen, Personalaufwendungen, Aufwendungen für Sachen und Dienstleistungen u. ä.) handelt. Hierunter sind auch die in der Fragestellung beispielhaft genannten Erträge zu zählen.

Quelle: <https://www.kommunale-verwaltung.sachsen.de/6952.htm>; Abruf am 09.09.2019

Es darf folglich davon ausgegangen werden, dass – sofern das Phänomen periodenfremder Aufwendungen – im Kontext der kommunalen Schulen überhaupt auftaucht, diese überwiegend in den ordentlichen Aufwendungen zu finden sein werden. Eine Differenzierung wäre – wenn überhaupt – nur mittels einer aufwändigen und belegbezogenen Nebenrechnung möglich. Das Gutachten empfiehlt daher auf eine solche zu verzichten. Auch wenn periodenfremder Aufwand im ordentlichen Aufwand zu finden sein wird, ist dieser aus Gründen der Vereinfachung in die Berechnung miteinzubeziehen, wenngleich aus methodischer Sicht eine Ausgrenzung angeraten ist.

Außerordentlicher Aufwand reflektiert Ereignisse, die im Rahmen der betrieblichen Tätigkeit normalerweise nicht oder zumindest nicht regelmäßig vorkommen. Hierunter zählt die Literatur die Zerstörung von Anlagen durch Brand, Wasser oder Terroranschläge oder auch der Diebstahl von Vermögensgegenständen.⁵⁹ Die Beispiele geben bereits einen Hinweis auf den Seltenheitscharakter dieser Geschäftsvorfälle. Einen Einbezug sieht das Gutachten – unabhängig von der Höhe und Häufigkeit der anfallenden Aufwendungen – nicht gegeben. Ausschlaggebend dafür ist, dass zum einen aus den genannten Tatbeständen nicht abgeleitet werden kann, dass es sich um typische schulbezogene Aufwendungen (unabhängig von Schulform oder Trägerschaft) handelt. Vielmehr handelt es sich um nicht zu beeinflussende Umweltereignisse, die mit der eigentlichen Tätigkeit einer Schule nicht in Zusammenhang stehen. Dies unterstreicht auch der – abweichend vom HGB – weiterhin separate Ausweis dieser Aufwendungen und Erträge in einer eigenen Kontenklasse, der Kontenklasse 5 des kommunalen Kontenrahmens. Zum anderen könnten einmalige Ereignisse zu starken Verzerrungen in der Berechnung führen, die keinerlei Aussagekraft über Art und Höhe in künftigen Perioden besit-

⁵⁹ Vergleiche Friedl et. al. 2013, S. 39.

zen. Gleichsam widerspricht die Abbildung eines wie auch immer gearteten Risikos über den Einbezug des außerordentlichen Aufwands dem Vorsichtsprinzip. Das Gutachten empfiehlt daher die Ausgrenzung der entsprechenden Konten. Dieses Vorgehen dient nicht zuletzt der Stärkung der an anderer Stelle als kritisch angemerkten Robustheit der Werte.

Einzubeziehende Konten sind damit diejenigen Konten, welche den sogenannten Zweckaufwand beziehungsweise die Grundkosten bilden.

Als Kosten beziehungsweise Erlöse bezeichnet die Literatur den bewerteten, sachzielorientierten Güterverbrauch beziehungsweise die Güterentstehung. Sie machen damit eine Aussage über den Erfolg einer Institution, der mit der eigentlichen Tätigkeit der Organisation erreicht wird.⁶⁰ Aus Gründen der besseren Lesbarkeit fokussiert sich die nachfolgende Illustration auf die Kostenseite. Alle Ausführungen gelten analog für die Erlösseite.

Neben den Grundkosten, die in Art und Höhe dem Zweckaufwand entsprechen, existierten die sogenannten kalkulatorischen Kosten. Die Literatur spaltet diese in Anderskosten und Zusatzkosten. Während den Anderskosten zwar ein Aufwand, jedoch nicht in gleicher Höhe, gegenübersteht, finden die Zusatzkosten keine Entsprechung auf der Aufwandsseite. Ihr Zweck dient oftmals der Normalisierung stark schwankender Größen oder auch der Berücksichtigung von Opportunitätsüberlegungen.⁶¹ Das in der Literatur meistzitierte Beispiel für Anderskosten sind die kalkulatorischen Abschreibungen.⁶² Sie fallen an, wenn Abschreibungen im internen Rechnungswesen in der Höhe von ihren bilanziellen Pendanten abweichen. Dies kann aus der Verwendung von Nutzungsdauern, die von den bilanziell vorgegebenen abweichen, oder dem Ansatz von – bilanziell nicht gestatteten – Wiederbeschaffungswerten anstelle der historischen Anschaffungs- und Herstellungskosten resultieren.⁶³ Über den Zweckaufwand ist ein Einbezug der bilanziellen Abschreibungen gewährleistet. Es verbietet sich daher eine zusätzliche Berücksichtigung von kalkulatorischen Abschreibungen, da ansonsten ein und derselbe Sachverhalt doppelt Berücksichtigung fände. Von einem Rückgriff auf kalkulatorische Abschreibungen – anstelle der bilanziellen Abschreibungen – ist aus Sicht des Gutachters abzusehen. Verantwortlich dafür ist die Tatsache, dass organisationsindividuelle Nutzungsdauern und / oder abweichende Wiederbeschaffungskosten – die dann für die Berechnung der kalkulatorischen Abschreibungen herangezogen würden – jegliche Objektivierung vermissen lassen. Dem gegenüber stehen die bilanziellen Abschreibungen, die auf Basis einheitlicher Nutzungsdauern sowie unter Berücksichtigung der historischen Anschaffungs- und Herstellungskosten ermittelt werden. Dies regelt die Richtlinie zur Bewertung des kommunalen Vermögens und der kommunalen Verbindlichkeiten (Bewertungsrichtlinie - BewertRL) des Freistaates Sachsen in der jeweils aktuellen Fassung. Im Ergebnis empfiehlt das Gutachten die Verwendung der bilanziellen Abschreibungen, wie sie – interpretationsfrei – aus den entsprechenden Konten des kommunalen Kontenrahmens abgelesen werden können.

Unter die Zusatzkosten subsummiert die Literatur kalkulatorische Zinsen, den kalkulatorischen Unternehmerlohn, kalkulatorische Wagnisse und die kalkulatorische Miete.⁶⁴

⁶⁰ Vergleiche ebenda, S. 37.

⁶¹ Vergleiche Coenenberg et. al. 2014, S. 15.

⁶² Vergleiche ebenda, S. 14 oder Friedl et. al. 2013, S. 38 f.

⁶³ Vergleiche Friedl et. al. 2013, S. 40.

⁶⁴ Vergleiche Wöhe / Döring 2002, S. 271 und 832.

Die Begründung für die Ausgrenzung kalkulatorischer Zinsen liefert bereits Kapitel 3.3, auf eine Wiederholung wird daher an dieser Stelle verzichtet. Auf andere Gutachten, die ebenfalls auf eine Berücksichtigung kalkulatorischer Zinsen in diesem Kontext verzichten, sei an dieser Stelle verwiesen.⁶⁵

Der kalkulatorische Unternehmerlohn findet Berücksichtigung, um die Geschäftsführungstätigkeit eines Einzelunternehmers abzubilden. Er darf sich als Resultat des Selbstkontrahierungsverbotes kein Gehalt auszahlen. Um dieses dennoch im (internen) Rechnungswesen, unter anderem für die Periodenerfolgsrechnung, zu berücksichtigen, findet der kalkulatorische Unternehmerlohn Anwendung. Als Einzelunternehmer bezeichnet man eine natürliche Person, die alleiniger Inhaber ihrer Unternehmung ist. Der Einzelunternehmer bezieht kein Gehalt; ihm steht der gesamte Gewinn der Unternehmung zu.⁶⁶ Da dieser Sachverhalt für die Schulen in freier Trägerschaft nicht zutrifft – es handelt sich nicht um Einzelunternehmen – bleibt er unberücksichtigt.⁶⁷

Kalkulatorische Wagnisse dienen der Berücksichtigung eventueller spezifischer Risiken (zum Beispiel Schwund, Forderungsausfall) und dienen der Glättung von aperiodisch auftretendem Wertverzehr in der Kostenrechnung.⁶⁸ Dabei werden nur solche Risiken betrachtet und mit einem Schätzwert berücksichtigt, die nicht tatsächlich über Versicherungen im Zweckaufwand abgebildet sind. Es ist gemäß betriebswirtschaftlicher Praxis nicht statthaft, ein allgemeines Unternehmerwagnis (Insolvenzgefahr) über die kalkulatorischen Wagnisse abzubilden. In Bezug auf die Schulen ist weder eine valide Identifikation eventueller Risiken, noch eine Schätzung ihrer Eintrittswahrscheinlichkeit und -höhe gegeben, so dass kalkulatorische Wagniskosten jegliche Objektivierung vermissen lassen. Aus gutachterlicher Sicht finden sie folglich keine Berücksichtigung. Alle im Zweckaufwand repräsentierten – und damit hinreichend objektivierten – Versicherungsleistungen fließen über diesen in die Berechnung mit ein.

Kalkulatorische Mieten berücksichtigen die Tatsache, dass Gebäude, die sich im Besitz einer Organisation befinden und die für die eigentliche betriebliche Tätigkeit zum Einsatz kommen, nicht im Zweckaufwand als Mieten oder Pachten repräsentiert sind. Die anfallenden Größen für Mieten und Pachten sind im vorliegenden Sachverhalt bereits über die im Zweckaufwand (und damit den Grundkosten) berücksichtigten tatsächlichen Mieten und Pachten repräsentiert. Sofern die Schulträger – unabhängig davon ob es sich um öffentliche oder freie Träger handelt – Eigentümer der Schulen sind, bilden die entsprechenden Positionen des Zweckaufwands diesen Sachverhalt ab. Konkret handelt es sich hierbei um bilanzielle Abschreibungen, Aufwand für Zinsen, Aufwand für Instandhaltung sowie Aufwand für Betrieb. Weitere Ausführungen dazu finden sich im Unterabschnitt „Berücksichtigung investiver Sachverhalte“.

Aus gutachterlicher Sicht relevant sind damit – abstrakt gesprochen – alle Konten des kommunalen Produktrahmens, welche unter die Definition des Zweckaufwandes bzw. Zweckertrags fallen (wenn nicht andere Gründe dagegensprechen) und damit Grundkosten beziehungsweise Grunderlöse darstellen. Das Gutachten empfiehlt vor diesem Hintergrund in Zukunft vom Schülerkostensatz zu sprechen.

⁶⁵ Eine Ausgrenzung nehmen ebenfalls vor: Eisinger et. al. 2008, S. 17.

⁶⁶ Vergleiche Wöhe / Döring 2002, S. 282.

⁶⁷ Zu dieser Einschätzung kommen auch Eisinger et. al. 2008, S. 17.

⁶⁸ Vergleiche Wöhe / Döring 2002, S. 832.

Welche Konten auf der Aufwands- und Ertragsseite in die Berechnung miteinfließen sollten, skizziert der nachfolgende Abschnitt.

Konkret einzubeziehende Konten des kommunalen Kontenrahmens

Unter Berücksichtigung der abstrakten Ausführungen des vorangegangenen Kapitels widmet sich dieser Abschnitt der konkreten Benennung der einzubeziehenden beziehungsweise auszugrenzenden Konten des kommunalen Kontenrahmens. Handlungsleitend dabei ist – wie schon in der Vergangenheit –, dass die finanzielle Ausstattung von Schulen in öffentlicher Trägerschaft die Bemessungsgrundlage für die Gewährung der Finanzmittel der Schulen in freier Trägerschaft darstellt.

Nach Ansicht des Gutachters heißt dies aber auch, dass nicht per se alle Konten in die Berechnung einfließen. Konten, die Sachverhalte abbilden, die für Schulen in freier Trägerschaft keine Relevanz besitzen, werden somit aufgrund sachlogischer Erwägungen ausgegrenzt (siehe auch Kapitel 1.3).

Folgt man der oben skizzierten Logik, dass der gesamte Ressourcenverbrauch der Schulen in öffentlicher Trägerschaft bei der Bemessung des Schülerkostensatzes zu berücksichtigen ist, so rückt zunächst die Kontenklasse 4 „Ordentliche Aufwendungen“ in den Mittelpunkt der Betrachtung. Nach gutachterlicher Ansicht fließen – mit einer Ausnahme – sämtliche Aufwandsarten⁶⁹, sofern eine Buchung mit Bezug zu einer der als relevant erachteten Produktuntergruppe erfolgte, in die Bemessung des Schülerkostensatzes ein. Aus der Berechnung ausgeschlossen bleibt die Schülerbeförderung (Konto 4274, ehemalige Gruppierung 639). Diese Ausgrenzung ist damit begründet, dass Schüler/innen an Schulen in freier Trägerschaft als Ergebnis des Teilhabeanspruchs wie Schüler/innen an Schulen in öffentlicher Trägerschaft Zugang zur Schülerbeförderung haben.

Unter den Kontenarten der Kontenklasse 4 finden sich einige Kontenarten, auf denen – aus sachlogischen Gründen (weil nicht zutreffend) keine Buchungen mit Bezug zu den relevanten schulischen Produktuntergruppen zu erwarten sind. So zum Beispiel die Kontenart 433 „Sozialtransferaufwendungen“ bei denen es sich um Leistungen in Form individueller Hilfen nach den Sozialgesetzbüchern II, XII und VIII handelt. Gleiches gilt für die Kontenart 446 „Aufgabenbezogene Leistungsbeteiligungen“ bei denen es sich um Leistungsbeteiligungen der Kommunen an gemeinsamen Einrichtungen im Sinne des § 44b SGB II handelt. Sollten im Verlauf der Ermittlung des künftigen Schülerkostensatzes auf diesen Kontenarten Werte erscheinen, ist zu überprüfen, welche Gründe für eine derartige Verbuchung verantwortlich zeichnen, und der Umgang mit diesen Werten gesondert zu regeln. Sie werden nicht per se ausgeschlossen, um die oben skizzierte Vorgehensweise, dass die Aufwendungen von Schulen in öffentlicher Trägerschaft die Obergrenze für die Finanzmittelausstattung von Schulen in freier Trägerschaft bilden, zu untermauern und im Einzelfall eine Analyse herbeizuführen. Eine Buchung dieser Kontenarten mit Bezug zu schulischen Produktuntergruppen ist jedoch aus sachlogischen Gründen nicht zu erwarten.

Die Kontenklasse 3 repräsentiert die „Ordentlichen Erträge“. Heute erfolgt für die Ermittlung des Sachausgabenanteils am Schülersachausgabenanteil eine Absetzung bestimmter Einnahmepositionen von den Ausgaben.

⁶⁹ Diese Vorgehensweise wird als effizient eingeschätzt, auch wenn damit in sehr geringem Umfang Unschärfen verbunden sind. So könnten einige Personalkostenbestandteile, wie zum Beispiel die Beihilfe für kommunale Beamte, nicht im Sinne der in Kapitel 1.3 dargestellten Prämissen ausgegrenzt werden. Dies ist jedoch aufgrund der zu erwartenden geringen Größenordnung dieser Werte aus gutachterlicher Sicht zu vernachlässigen.

Abweichend davon empfiehlt das vorliegende Gutachten, sämtliche Erträge in Zukunft unberücksichtigt zu lassen und für die Bemessung dieses Anteils am künftigen Schülerkostensatz allein die Konten der Kontenklasse 4 zu berücksichtigen.

Die Kontenklasse 5 „Außerordentliche Erträge oder Aufwendungen“ bleibt gemäß der getroffenen systematischen Einschätzung für die Ermittlung des Schülerkostensatzes komplett unberücksichtigt. Die Kontenklasse 6 „Einzahlungen“ bleibt vollständig unberücksichtigt. Bei den Kontengruppen 60-67 handelt es sich um ertragsgleiche Konten, die auch in der Kontenklasse 3 zu finden sind. Die Kontengruppen 68 ff. bilden die Einzahlungen aus kommunaler Investitionstätigkeit ab. Sie bleiben unberücksichtigt, da die investiven Sachverhalte künftig über den Ressourcenverbrauch im Aufwand abgebildet werden sollten.

Die Kontenklasse 7 „Auszahlungen“ bleibt ebenfalls unberücksichtigt. Bei den Kontengruppe 70-77 handelt es sich um bereits berücksichtigte aufwandsgleiche Konten. Die Kontengruppen 78 ff. bilden die Auszahlungen kommunaler Investitionstätigkeit ab. Diese sollten – wie der nachfolgende Abschnitt illustriert – künftig über den Aufwand abgegolten werden.

Berücksichtigung investiver Sachverhalte

Unter investiven Sachverhalten versteht man die langfristige Bindung von Kapital in Vermögensgegenständen, das heißt Gegenstände des Umlauf- und Anlagevermögens. Sie stiften damit – anders als die konsumtiven Geschäftsvorfälle – ihren Nutzen über einen längeren Zeitraum. Für den vorliegenden Kontext sind insbesondere Investitionen in Anlagevermögen von Bedeutung. Das Anlagevermögen besteht aus immateriellen und materiellen Vermögensgegenständen. Darüber hinaus wird zwischen abnutzbarem und nicht abnutzbarem Anlagevermögen unterschieden.

Das abnutzbare Anlagevermögen umfasst solche Vermögensbestandteile, die über einen bestimmten Zeitraum (Nutzungsdauer) bilanziell abgeschrieben werden. Hierunter fallen im schulischen Kontext typischerweise Gebäude, Fahrzeuge, (Betriebs-)Ausstattung et cetera. Ihr Wertverzehr wird über die sogenannten Abschreibungen repräsentiert.

Nicht abnutzbares Anlagevermögen umfasst folglich Vermögensbestandteile, die nicht abgeschrieben werden; hierunter fallen Grundstücke oder Wertpapiere des Anlagevermögens.

Die Bemessung des Anteils der Kommunen an der Berechnung des zukünftigen Schülerkostensatzes erfolgt gemäß der skizzierten Logik über die bei den Kommunen anfallenden Aufwendungen.

Auszahlungen für Investitionen (Baumaßnahmen, Erwerb von Grundstücken oder Ähnliches) sollten in Zukunft unberücksichtigt bleiben. Warum es sich hierbei um eine methodisch saubere und betriebswirtschaftliche korrekte Abbildung investiver Sachverhalte handelt, beschreibt der nachfolgende Absatz.

Das Vorgehen soll beispielhaft an einer Investition in einen Schulneubau illustriert werden. Entschließt sich ein Schulträger in freier Trägerschaft zur Investition in ein Gebäude, dann finanziert er diesen Neubau mit Eigenmitteln und / oder Zuschüssen und / oder einem Kredit. Als Ergebnis der Investitionstätigkeit findet eine Mehrung in voller Höhe des Vermögensgegenstandes auf der Aktiv-

seite der Bilanz der Schule in freier Trägerschaft statt. Dem stehen Sonderposten für Investitionszuschüsse und / oder ein Kredit auf der Passivseite gegenüber. Die verwendeten Eigenmittel mindern die entsprechende Position auf der Aktivseite der Bilanz.

Für die Kreditaufnahme entstehen Aufwendungen für die Kreditbeschaffung sowie für Zinsen als Teil des Kapitaldienstes für die aufgenommenen Kredite. Diese finden über die Konten 491 „Kreditbeschaffungskosten“ sowie das Konto 451 „Zinsaufwand“ Berücksichtigung. Den bilanziellen Wertverzehr repräsentieren die entsprechenden Abschreibungen, welche für Gebäude im Konto 4711 „Abschreibungen auf immaterielles Vermögen und Sachvermögen“ enthalten sind. Hierbei handelt es sich um nicht-zahlungswirksamen Aufwand. Kalkulatorische Zinsen für die Eigenmittel sind aus Sicht des Gutachters nicht zu berücksichtigen (vergleiche hierzu die entsprechenden Ausführungen in Kapitel 3.3 und 3.4); die Aufnahme einer Tätigkeit der freien Träger bleibt eine (wirtschaftliche) Entscheidung über die Verwendung der Eigenmittel, die nicht aus Steuergeldern zu kompensieren ist.

Beim Betrieb des Gebäudes fallen zusätzliche zahlungswirksame Aufwendungen an. Diese betreffen den Betrieb und die Instandhaltung des Gebäudes. Hierbei handelt es sich um konsumtive, zahlungswirksame Aufwendungen. Beide Positionen sollten – wie oben skizziert – über die entsprechenden Konten des sächsischen kommunalen Kontenrahmens in die Berechnung des künftigen Schülerausgabensatzes mit einfließen. Hierbei handelt es sich konkret um Konten der Kontenart 421 „Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen“ sowie 424 „Bewirtschaftung des unbeweglichen Vermögens“.

Mit diesem Vorgehen ist über den im Aufwand dargestellten Ressourcenverbrauch die Investition abgebildet. Die Notwendigkeit einer Berücksichtigung von Auszahlungen für Investitionen bei der Berechnung der staatlichen Finanzhilfe ist damit aus gutachterlicher Sicht nicht begründet und würde – bilanziell betrachtet – zu einer Überkompensierung eines investiven Sachverhaltes führen. Vielmehr würde sich bei einer gleichzeitigen Berücksichtigung des Aufwands und der Auszahlungen für Investitionen bei der Berechnung staatlicher Finanzhilfe die Frage stellen, in wessen Besitz das Gebäude eigentlich übergeht und wer damit nach Beendigung der Tätigkeit die (möglichen) Verkaufserlöse aus der Veräußerung des Gebäudes vereinnahmt.

Die obigen Ausführungen können analog auf den Erwerb anderer Vermögensgegenstände wie Grundstücke, Fahrzeuge oder (Betriebs-)Ausstattung übertragen werden. Den Wertverzehr repräsentieren die Abschreibungen; alle weiteren Aufwendungen für Instandhaltung und Betrieb fließen ohnehin über die zu berücksichtigen Aufwandskonten in die Berechnung mit ein. Das empfohlene Modell gewährleistet damit den Einbezug des gesamten Ressourcenverbrauchs der Schulen in öffentlicher Trägerschaft in diesen Anteil des künftigen Schülerkostensatzes gemäß einer stringenten Methodik.

Um die freien Schulträger auch künftig in die Lage zu versetzen, Startkapital für investive Sachverhalte einzuwerben, ist weiterhin ein gleichberechtigter Zugang zu entsprechenden Fördermöglichkeiten sicherzustellen.

Notwendigkeit eines Übergangsszenarios

Die Abfrage der doppelten Daten beim Statistischen Landesamt im Projektverlauf hat ergeben, dass aktuell keine Daten der Kontenklassen 3, 4 und 5 landesweit berichtet werden können. Aus-

schlaggebend dafür sind die Anforderungen des Gesetzes über die Statistiken der öffentlichen Finanzen und des Personals im öffentlichen Dienst (Finanz- und Personalstatistikgesetz - FPStatG), welches Grundlage der Arbeit des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen ist und einen Ausweis allein der zahlungswirksamen Größen erforderlich macht. In der Folge stehen die oben genannten Größen für eine (Neu-)Berechnung des Schülerkostensatzes gegenwärtig nicht zur Verfügung. Nach Aussage des Statistischen Landesamtes müsste für eine Erhebung der gewünschten Kontenklassen 4 und 5 im Rahmen einer Bundesstatistik eine Änderung des FPStatG angestrebt werden. Alternativ dazu könnte die Erhebung der gewünschten Kontenklassen auch nach Schaffung der entsprechenden gesetzlichen Voraussetzungen im sächsischen Landesrecht erfolgen.

Aus diesem Grund wird ein Übergangsszenario für die Berechnung der Schülerausgabensätze bzw. Schülerkostensätze notwendig. Für die Bezugsgrößen ergeben sich daraus keine Auswirkungen. Es gelten daher die Empfehlungen bezüglich des Umgangs mit den vorhandenen beziehungsweise nicht vorhandenen Produktuntergruppen dieses Kapitels.

Auf die einzubeziehenden Konten des sächsischen Kontenrahmens hat das Fehlen jedoch die Auswirkung, dass die notwendigen Daten nicht in die Berechnung mit einfließen können. Die (Neu-)Berechnung kann daher nur auf der Basis der zahlungswirksamen Größen erfolgen; Informationen über nicht-zahlungswirksame Größen bleibt das Statistische Landesamt bis auf Weiteres schuldig. Es scheint angeraten, so lange von Schülerausgabensätzen (anstelle von Schülerkostensätzen) zu sprechen, bis eine entsprechende Datenlage vorhanden ist.

Der Gutachter empfiehlt vor diesem Hintergrund für den konsumtiven Anteil der kommunalen Auszahlungen auf die Kontenarten 70-77 zurückzugreifen. Auszugrenzen ist das Konto 7274 „Schülerbeförderung“. Die Schülerbeförderung wird über den Teilhabeanspruch von allen Schulen (unabhängig von der Trägerschaft der Schule) in Anspruch genommen. Einzahlungen der Kontenklasse 6 bleiben bereits im Übergangsszenario unberücksichtigt. Für die Berechnung der investiven Größen empfiehlt das Gutachten – im Übergangsszenario – die Beibehaltung der bisherigen Berechnungssystematik wie sie dem geltenden SächsFrTrSchulG zu Grunde liegt. Es erfolgt ein Rückgriff auf die entsprechenden Auszahlungs- bzw. Einzahlungsarten, wie schon in der Vergangenheit. Konkret greift das Sächsische Staatsministerium für Kultus auf die Werte der Kontengruppen 78 Investitionstätigkeit und 79 Finanzierungstätigkeit (Auszahlungen) zurück und bringt die Werte der Kontengruppe 68 Investitionstätigkeit und 69 Finanzierungstätigkeit (Einzahlungen) zum Abzug.

3.5. Möglichkeiten der Differenzierung der Sachausgaben Beruflicher Schulzentren

Laut Leistungsbeschreibung des Gutachtens gilt es in Bezug auf die Sachausgaben festzustellen, ob und wie die Sachausgaben der Beruflichen Schulzentren nach Bildungsgängen getrennt ausgewiesen werden können. In die Beantwortung dieser Fragestellung fließen auch die Gespräche mit zwei Schulleitern Beruflicher Schulzentren ein. Im Rahmen der Gespräche wurde analysiert, wie die derzeitige Verbuchung der Geschäftsvorfälle der betreffenden Beruflichen Schulzentren erfolgt. Konkret wurden der Prozess der Kontierung und Verbuchung sowie die derzeit verwendeten Kontierungselemente abgefragt.

Regelhaft erfolgt eine Verbuchung von Geschäftsvorfällen mit Bezug zu einer Kostenstelle („Ort der Kostenentstehung“) oder Kostenträger („Ergebnis der Leistungserstellung) und einer Kostenart

(„sachliche Gliederung der Kosten“). Beide Gesprächspartner konstatierten, dass eine Verbuchung der Aufwendungen (und Erträge) mit Bezug zu einer einzigen Kostenstelle erfolgt. Das Berufliche Schulzentrum dient in beiden Fällen als Kostenstelle; eine tiefere Differenzierung ist nicht gegeben und wird nach Aussagen der Befragten auch für Steuerungsentscheidungen nicht benötigt. Ein solches Vorgehen ist im öffentlichen Sektor durchaus nicht unüblich. Die Verwendung einer einzigen Kostenstelle erweist sich immer dann als Option, wenn keine räumliche Differenzierung der Organisationseinheit (beispielsweise in unterschiedliche Standorte) gegeben ist und wenn Dienstleistungen bereitgestellt werden, die naturgemäß im uno actu-Prinzip und nicht etwa in verschiedenen Wertschöpfungsstufen angeboten werden. Es darf daher davon ausgegangen werden, dass eine ähnliche Logik auch bei den anderen Beruflichen Schulzentren Anwendung findet.

Verwendung finden laut den Gesprächspartnern rund 30 Kostenarten (= Konten des sächsischen kommunalen Kontenrahmens), darunter Mieten, Verbrauchsmittel, Werbung oder laufende Geschäftsausstattung. Schon diese beispielhafte Auflistung der Kostenarten weist auf eine der größten Herausforderungen im Rahmen der Differenzierung der Aufwendungen und Erträge nach Bildungsgängen auf. Um ex-post eine Auswertung auf der Ebene einzelner Bildungsgänge vornehmen zu können, ist die entsprechende Verbuchung der jeweiligen Geschäftsvorfälle ex-ante notwendige Voraussetzung. Dies kann im Rechnungswesen auf zwei Wegen erfolgen: **(1)** anhand von Split-Buchungen oder **(2)** durch die Einführung einer verbindlichen und einheitlichen Gemeinkostenverteilung.

Mit Hilfe einer Split-Buchung können die Bestandteile einzelner Rechnungen auf unterschiedliche Kontierungsobjekte verbucht werden. Das bedeutet konkret, dass jeder zu verbuchende Geschäftsvorfall daraufhin überprüft werden muss, welchem Bildungsgang er zuzurechnen ist. Für einige Geschäftsvorfälle dürfte dieses Vorgehen durchaus möglich sein; die Mehrzahl der Geschäftsvorfälle wird aber mehr als einen Bildungsgang betreffen. In diesem Fall wird es notwendig, dass eine manuelle, prozentuale Aufteilung der Werte erfolgt. Enthält beispielsweise eine Rechnung für Verbrauchsmaterial mehrere Rechnungspositionen, die nicht nach demselben Prozentschlüssel verbucht werden können, so wird eine entsprechende Verbuchung einzelner Rechnungspositionen notwendig. Damit entsteht nicht nur ein enormer Zuwachs an Verwaltungsaufwand für die Schulen, sondern es bedarf auch qualifizierten Personals, welches in der Lage ist, diese Einschätzung vorzunehmen. Um Vergleichbarkeit über unterschiedliche Institutionen hinweg zu gewährleisten, gilt es vorab verbindliche Festlegungen für den Umgang mit Split-Buchungen für alle Betroffenen zu formulieren und deren Durchsetzung nach Ansicht des Gutachters auch stichprobenartig zu überprüfen. Zu groß ist sonst die Gefahr, dass aufgrund fehlender Kenntnisse oder auch aufgrund der fehlenden Steuerungswirkung für die Institutionen selbst die Verbuchung nicht im gewünschten Maße verursachungsgerecht erfolgt.

Verzichtet man auf Split-Buchungen, so kann die Einführung einer Gemeinkostenverteilung dienlich sein. Hier werden nur solche Geschäftsvorfälle, die einem Bildungsgang eindeutig zugerechnet werden können, auf dem entsprechenden Kontierungsobjekt verbucht. Alle weiteren Geschäftsvorfälle werden auf einer oder mehreren Gemeinkostenstellen verbucht und im nächsten Schritt anhand von Umlageschlüsseln verteilt. Dies kann anhand von Zeit- (Arbeitsstunden), Menge- (Raumfläche) oder Wertschlüsseln (prozentuale Zuschlags-/Kalkulationssätze) erfolgen. Typischerweise wird im internen Rechnungswesen empfohlen, solche Schlüssel zu verwenden, welche die Steuerungsbedürfnisse der jeweiligen Institution bestmöglich abbilden und das – für die Organisation – höchste Maß an Verursachungsgerechtigkeit aufweisen. Im vorliegenden Fall ist jedoch davon abzuraten, da nur

unter Zuhilfenahme identischer Verteilungsschlüssel eine Vergleichbarkeit der Ergebnisse gewährleistet ist. Wählt eine Institution den Verteilungsschlüssel „Quadratmeterzahl“ und eine andere den Verteilungsschlüssel „Anzahl Lehrkräfte“ mag dies zwar für die jeweilige Institution die tatsächlichen Verhältnisse verursachungsgerecht abbilden; eine Vergleichbarkeit – ist dadurch jedoch nicht gegeben. Um schlussendlich einen Ausweis auf der Ebene einzelner Bildungsgänge zu gewährleisten, sind in diesem Kontext ex-ante festgelegte, verbindliche und einheitliche Standards zu definieren, anhand derer eine Umlage in allen Institutionen erfolgt, angeraten. Ansonsten ist eine Vergleichbarkeit unterschiedlicher Institutionen nicht gegeben.

Beide Varianten setzen voraus, dass eine entsprechende Detaillierung der Kontierungsobjekte vorgenommen wird. Das heißt konkret, dass die unterschiedlichen Bildungsgänge als separate Kontierungsobjekte zur Verfügung stehen. Diese Kontierungsobjekte müssten zwingend in allen Institutionen identisch sein, um am Ende eine Vergleichbarkeit zwischen den unterschiedlichen Institutionen gewährleisten zu können.

Die Ausführungen lassen schon vermuten, dass ein derartiges Vorgehen – ob in Variante (1) oder (2) – einen erheblichen verwaltungstechnischen Aufwand mit sich bringen würde. Ob und inwieweit dafür in den Beruflichen Schulzentren die notwendigen Ressourcen und Kompetenzen vorhanden sind, vermag das Gutachten nicht zu bewerten. Auf Basis der geführten Gespräche ist dies jedoch strittig zu stellen.

Hinzu kommt das den sächsischen Städten, Gemeinden und Landkreisen verfassungsrechtlich zugestandene Recht, ihre örtlichen Angelegenheiten eigenverantwortlich zu regeln, einschließlich Finanzhoheit. Danach haben die Kommunen das Recht auf eine eigenständige Finanzausstattung sowie eine selbstbestimmte Haushaltsführung. Eine entsprechende Verbuchungslogik, wie sie der obige Absatz abstrakt skizziert, kann daher aus Sicht des Gutachters allenfalls freiwillig von den Kommunen vorgenommen werden.

In der Folge scheint es weder rechtlich durchsetzbar noch aus organisatorischer Hinsicht geboten, Berufliche Schulzentren in öffentlicher Trägerschaft ihre Aufwendungen und Erträge in einer vom Sächsischen Staatsministerium für Kultus definierten Gliederung buchen zu lassen. Im Ergebnis sieht das Gutachten über das Haushalts- und Rechnungswesen keine Möglichkeit der Aufspaltung gegeben.

Sollte dennoch ein entsprechender Ausweis gewollt sein, so ist nach Ansicht des Gutachters ausschließlich die Möglichkeit gegeben, die Werte der Beruflichen Schulzentren in Form einer statistischen Abfrage zu erheben. Voraussetzung dafür ist die Abfrage entweder bei der Grundgesamtheit aller Beruflichen Schulzentren oder bei einer auszuwählenden repräsentativen Gruppe, so dass alle Bildungsgänge in der Stichprobe ausreichend repräsentiert sind. Gegebenenfalls wäre es denkbar, Bildungsgänge zu Clustern zusammenzufassen, um den Aufwand teilweise zu begrenzen. Klare und für alle verbindliche Standards zum Umgang mit solchen Geschäftsvorfällen und deren Kontierung in Form eines Kontierungshandbuchs wären ebenfalls unerlässlich. Der Betrachtungszeitraum müsste sich auf ein Schuljahr beziehen, um ausschließlich saisonal anfallende Geschäftsvorfälle entsprechend zu berücksichtigen.

Mit dem skizzierten Vorgehen geht ein erheblicher Aufwand sowohl für die die Erhebung abwickelnde Organisation als auch für die Beruflichen Schulzentren vor Ort einher. Aus gutachterlicher Sicht ist ein klar geregeltes und dokumentiertes – und durch Stichprobenerhebungen – kontrolliertes

Vorgehen erforderlich, damit die Ergebnisse den an sie gestellten Anforderungen standhalten. Darüber hinaus erweist sich die Tatsache, dass es sich um nicht mehr als eine „Momentaufnahme“ handelt, als problematisch. Spiegelt man den Vorschlag an den zur Bewertung der aktuellen Finanzierungssystematik herangezogenen Bewertungskriterien, ist – selbst wenn eine hohe Transparenz und eine hohe Validität gegeben sein sollte – eine maximal durchschnittliche Effizienz zu erwarten. In der Folge ist eine regelmäßige Wiederholung einer solchen Untersuchung/Abfrage angeraten. Bezüglich der Robustheit der Daten kann ex-ante keine abschließende Aussage getroffen werden, es ist jedoch von einer Variabilität im Laufe der Zeit auszugehen (zum Beispiel durch sich ändernde Ausbildungsbestimmungen).

3.6. Zwischenfazit

Zusammenfassende gutachterliche Würdigung des aktuellen Finanzierungssystems

Die gutachterliche Würdigung der einzelnen Bestandteile der aktuellen Finanzierungssystematik erfolgte anhand von vier Bewertungskriterien namentlich Transparenz, Validität, Effizienz und Robustheit. Im Folgenden wird eine zusammenfassende Betrachtung und Würdigung des gesamten Systems zur Ermittlung der Schülerausgabensätze entlang dieser Kriterien vorgenommen. Vorab sei aber eine Zusammenfassung der zentralen Ergebnisse erlaubt.

Es kann festgehalten werden, dass die aktuelle Finanzierungssystematik in den gewählten Bewertungskriterien eine durchweg oder überwiegend positive Würdigung erfährt. Das komplexe Konstrukt des Schülerausgabensatzes wird – mit den nachfolgend noch einmal beschriebenen Unzulänglichkeiten – aus gutachterlicher Sicht unter Zuhilfenahme der gewählten Daten und Parameter sowie der angewendeten Berechnungssystematik angemessen abgebildet.

Die nachfolgenden Ausführungen zeigen, dass sich die Kritikpunkte immer wieder auf dieselben Bestandteile der Finanzierungssystematik beziehen. Sie erfahren in mehr als einem Bewertungskriterium eine kritische Würdigung. Dabei handelt es sich um die Ermittlung der kommunalen investiven Sachausgaben, den Faktor 0,9, den bedarfserhöhenden Faktor sowie die Ermittlung der Ausgaben der Sächsischen Bildungsagentur (heute: Landesamt für Schule und Bildung).

Die Abbildung investiver Sachverhalte auf Basis doppischer Daten löst nach Ansicht des Gutachters das aktuelle Verfahren ab. Eine ähnlich grundsätzliche Neuregelung empfiehlt das Gutachten für den Faktor 0,9. Für die beiden anderen Punkte hält das Gutachten vergleichsweise simpel umzusetzende Änderungsvorschläge bereit. Diese Handlungsempfehlungen werden in Kapitel 5 des Gutachtens detailliert erörtert.

Nachfolgend wird entlang der Bewertungskriterien eine Würdigung des Finanzierungssystems in seiner Gesamtheit vorgenommen, auf die zuvor angerissenen Problematiken verwiesen und jeweils Bezug auf eine konkrete Handlungsempfehlung genommen.

Transparenz

Die Transparenz des gesamten Finanzierungsmodells ist in weiten Teilen gegeben. Sowohl Informationen über die herangezogenen Datenquellen als auch die Art und Weise der Verwertung dieser Daten kann gegenüber Außenstehenden hinreichend transparent gemacht werden. Transparenz be-

deutet in diesem Kontext jedoch nicht, dass die Datenermittlung und -verwendung ohne weitere Erläuterungen für Außenstehende selbsterklärend sein muss. Eine derart weitreichende Forderung hält das Gutachten aufgrund der natürlichen Komplexität des Finanzierungssystems für nicht angemessen.

Die Fälle, bei denen eine eingeschränkte Transparenz konstatiert werden konnte, lassen sich grob in zwei Gruppen teilen. Die erste Gruppe umfasst solche Bestandteile des Finanzierungssystems, bei denen dem Gutachter keine – für Außenstehende hilfreichen – Dokumentationen vorlagen, die den Prozess der Datenerhebung und/oder -verwendung verdeutlichen. Das Sächsische Staatsministerium für Kultus konnte aber auf Nachfrage des Gutachters Auskunft geben und damit maßgeblich zur Erhellung der Berechnung dieser Bestandteile des Schülersatzes beitragen. Dies betrifft den Faktor 0,9, die investiven Sachausgaben sowie die Ausgaben für die Gewährung der Lernmittelfreiheit, das heißt schulbuchähnliche Druckwerke und Kopien.

Beim Faktor 0,9 kritisiert das Gutachten mit Blick auf die Transparenz, dass für Außenstehende nicht deutlich wird, warum gerade dieser Wert gewählt wurde, wenn auch eine noch stärkere Absenkung (nämlich 0,8) rechtlich möglich gewesen wäre; auch, warum dieser Faktor nicht auf alle Schularten gleichermaßen angewendet wird. Im Fachgespräch erläuterte das Sächsische Staatsministerium für Kultus, dass der Wert 0,9 gewählt wurde, um im Rahmen der zu berücksichtigenden Absenkmöglichkeiten – die gemäß Rechtsprechung zwischen zehn und 20 Prozent liegen – den geringeren Wert zu wählen. Mit den Auswirkungen des Faktors 0,9 auf die Finanzierung der Schulen in freier Trägerschaft beschäftigt sich das Gutachten ausführlich in Kapitel 3.3. Die Befassung mündet in der Handlungsempfehlung, diesen Faktor abzuschaffen. **(Handlungsempfehlung 4)**

Auch die Ermittlung der investiven Sachausgaben bewertet das Gutachten als durchschnittlich transparent. Das Gutachten kritisiert hauptsächlich die in der Gesetzesbegründung fehlende Erläuterung, warum bei der Ermittlung der Gesamtsumme der investiven Ausgaben auch investive Einnahmen zum Abzug gebracht werden. Darüber hinaus fehlt es an einer nachlesbaren Begründung, warum von dem sonst geltenden Betrachtungszeitraum von drei Jahren abgewichen wird. Der verlängerte Betrachtungszeitraum begründet sich mit dem Verweis auf die nicht jährlich anfallende Investitionstätigkeit bei Schulen in öffentlicher Trägerschaft. Den Abzug bestimmter Einnahmepositionen berücksichtigt nach Aussagen des Sächsischen Staatsministeriums für Kultus die Tatsache, dass auch Schulen in freier Trägerschaft Zugang zu öffentlichen Fördergeldern für Investitionen haben. Diese Feststellung ist für den Gutachter nicht nachprüfbar und ist nicht Gegenstand der Beauftragung. Die Abbildung investiver Sachverhalte skizziert das Kapitel 3.4. Die entsprechende Handlungsempfehlung im Abschlusskapitel des Gutachtens bezieht sich daher allein auf die künftige Abbildung investiver Sachverhalte. **(Handlungsempfehlung 6)**

Die Schätzung der zusätzlichen Ausgaben für Lernmittelfreiheit aufgrund der Rechtsprechung des Sächsischen Obergerichtes in den Jahren 2012 und 2014 erfolgte durch den Sächsischen Städte- und Gemeindetag. Das konkrete Verfahren konnte das Sächsische Staatsministerium für Kultus erst auf Nachfrage erläutern. Der Sächsische Städte- und Gemeindetag hatte im Zuge der Ermittlung der Werte die Grundlagen seiner Schätzung mitgeteilt, die aber nicht in die Begründung des Gesetzes aufgenommen wurden: Es wurde berichtet, dass einzelne Schulträger für ihre Schüler/innen anhand der Studentafeln klassenstufenweise Berechnungen der danach zu finanzierenden Lernmittel durchgeführt haben. Diese so ermittelten Werte wurden anschließend auf die Gesamtschüler/innenzahl im Freistaat Sachsen hochgerechnet und mit ca. 30 Mio. Euro veranschlagt.

Da diese zusätzlichen Ausgaben für die Gewährung der Lernmittelfreiheit inzwischen in den Aufwendungen der Kommunen enthalten sein müssten, ist an dieser Stelle – obwohl nur eine durchschnittliche Transparenz gegeben ist – aus gutachterlicher Sicht kein Handlungsbedarf.

In der zweiten Gruppe befinden sich solche Fälle, in denen – auch auf Nachfragen des Gutachters – keine vollständige Erhellung entweder des Prozesses der Datenerhebung oder -verarbeitung durch das Sächsische Staatsministerium für Kultus herbeigeführt werden konnte. Dies betrifft die Ermittlung des bedarfserhöhenden Faktors und den fehlenden Einbezug bestimmter Werte sowie die Ermittlung der Arbeitszeitanteile der Sächsischen Bildungsagentur (heute: Landesamt für Schule und Bildung).

Mit Blick auf den bedarfserhöhenden Faktor bemängelt das Gutachten vor allem die Darstellung der Größen, die in den bedarfserhöhenden Faktor einfließen. Vollständige Transparenz verwehrt aus Sicht des Gutachters vor allem die Tatsache, dass – abweichend vom Vorgehen an anderen Stellen der Finanzierungssystematik – ausgeschlossene Größen nicht thematisiert werden. Abschließend konnte auch nicht geklärt werden, warum drei – aus gutachterlicher Sicht relevante Bestandteile – nicht in die Berechnung einfließen. Ein alternatives Vorgehen skizziert das entsprechende Kapitel im Gutachten. **(Handlungsempfehlung 3)**

Als unterdurchschnittlich konstatiert der Gutachter die Transparenz der Ermittlung der Arbeitszeitanteile der Mitarbeitenden der damaligen Sächsischen Bildungsagentur. Hier mangelt es an einer Prozessbeschreibung oder ähnlichen expliziten Formen des Wissenstransfers, welche die Kriterien der Arbeitszeiterhebung verdeutlicht hätten. Das Sächsische Staatsministerium für Kultus konnte auch auf Nachfrage nicht zur Erhellung dieses Sachverhaltes beitragen. Eine erneute Erhebung nach dem bisherigen Vorbild ist aus Sicht des Gutachters ausgeschlossen. Eine entsprechende Handlungsempfehlung findet sich daher im letzten Kapitel des Gutachtens. **(Handlungsempfehlung 7)**

Validität

Neben der Transparenz kommt der Güte der Berechnung des Schülerausgabensatzes eine zentrale Bedeutung zu, nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Vorgabe eines sachgerechten Verfahrens durch die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes. Das Kriterium der Validität prüft entsprechend, inwieweit die einzelnen Bestandteile der Finanzierungssystematik (Rechenwege und Parameter sowie zu Grunde gelegte Daten) tatsächlich geeignet sind, relevante Ausgabenbestandteile zu ermitteln beziehungsweise zu errechnen.

Wie schon bei der Transparenz ist die Validität der einzelnen Bestandteile der gesamten Finanzierungssystematik weitgehend gewährleistet. Aus gutachterlicher Sicht sind die verwendeten Daten geeignet und in einer angemessenen Form genutzt worden, um die zu messenden Sachverhalte auch tatsächlich zu beurteilen. Diejenigen Bestandteile, für die eine durchschnittliche beziehungsweise deutlich unterdurchschnittliche Validität konstatiert wurde, sind mit den im obigen Abschnitt als kritisch im Hinblick auf ihre Transparenz bewerteten Bestandteilen deckungsgleich. Bei den Klammerverweisen auf die Handlungsempfehlungen im entsprechenden Abschlusskapitel des Gutachtens handelt es sich folglich um dieselben Empfehlungen wie im vorangegangenen Abschnitt.

Eine durchschnittliche Validität konstatiert das Gutachten für die folgenden Bestandteile: bedarfserhöhender Faktor, kommunale investive Sachausgaben sowie die Ausgabenbestandteile der Sächsischen Bildungsagentur. Eine unterdurchschnittliche Validität stellt der Gutachter für die Ermittlung der Ausgaben für schulbuchähnliche Druckwerke und Kopien fest.

Die Validität des bedarfserhöhenden Faktors wird aus Sicht des Gutachters maßgeblich durch den fehlenden Einbezug der drei Bestandteile des AEFM-Bereichs (1) sonstige schulbezogene Anrechnungen, (2) sonstige personenbezogene Anrechnungen sowie (3) Aufgaben zur Schulleitung geschmälert. Eine entsprechende Handlungsempfehlung, die diesen Umstand – eines ansonsten validen Verfahrens – zu heilen vermag, findet sich in Kapitel 5 des Gutachtens. **(Handlungsempfehlung 3)**

Die Bewertung der Ausgaben der Sächsischen Bildungsagentur (heute: Landesamt für Schule und Bildung) im Hinblick auf die Validität ist zwiespaltig. Einerseits konstatiert das Gutachten eine hohe Validität, da bei der Ermittlung der Ausgaben auf Kostensätze der Verwaltungsvorschrift „Kostenfestlegung 2013“ zurückgegriffen wurde und damit solche Größen Verwendung finden, die landesweit für die Bemessung ähnlicher Sachverhalte herangezogen werden. Die durchschnittliche Gesamtwürdigung verantwortet die Tatsache, dass bei der Bemessung der Arbeitszeitanteile keine anerkannte Erhebungsmethode der Organisationsentwicklung zum Einsatz kam. Eine entsprechende Handlungsempfehlung, die diesen Umstand berücksichtigt, findet sich im letzten Kapitel dieses Gutachtens. **(Handlungsempfehlung 7)**

Bei den investiven Sachausgaben demonstriert das Sächsische Staatsministerium für Kultus aus Sicht des Gutachters ein sehr pragmatisches Vorgehen. In Ermangelung anderer Größen bezieht sich die Berechnung auf die relevanten Gruppierungen der Jahresrechnungsstatistik. Ob die Werte jedoch geeignet sind, tatsächlich kommunale Investitionstätigkeit zu messen, stellt das Gutachten in seiner Würdigung strittig. Verantwortlich dafür zeichnen mehrere Faktoren, insbesondere der – gemessen an den Zyklen kommunaler Investitionstätigkeit – relativ „kurze“ Betrachtungszeitraum oder auch der Abzug der Einnahmen von den Ausgaben. Entsprechend bewertet das Gutachten die Validität als unterdurchschnittlich. Die Abbildung investiver Sachverhalte skizziert das Kapitel 3.4. Die entsprechende Handlungsempfehlung im Abschlusskapitel des Gutachtens bezieht sich daher allein auf die künftige Abbildung investiver Sachverhalte. **(Handlungsempfehlung 6)**

Als eher gering bewertet der Gutachter auch die Validität der Ermittlung der Ausgaben für die Gewährleistung der Lernmittelfreiheit, konkret der schulbuchähnlichen Druckwerke und Kopien. Ob und inwieweit die befragten Schulträger – auf deren Aussage die anschließende Hochrechnung erfolgte – die Grundgesamtheit repräsentieren, ist für den Gutachter nicht zu ermitteln. Da die Ausgaben für die Gewährung der Lernmittelfreiheit inzwischen in den Aufwendungen der Kommunen enthalten sein müssten, ist an dieser Stelle aus gutachterlicher Sicht kein Handlungsbedarf.

Effizienz

Die konkrete Ausgestaltung des Fördermodells zur Ersatzschulfinanzierung unterliegt – dem Urteil des Verfassungsgerichtshofes folgend – dem Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers. Das Kriterium der Effizienz bemisst das Verhältnis der Aufwände für die Ermittlung und Berechnung der einzelnen Bestandteile der gegebenen Finanzierungssystematik zur erhaltenen Da-

tenqualität (Sachgerechtigkeit). Gutachterlich wird eine hohe Komplexität / Differenzierung der Berechnung bei einem gleichzeitig geringen Qualitätsgewinn (auch im Sinne geringer Validität) als kritisch erachtet.

Mit Ausnahme von drei Fällen bescheinigt das Gutachten für alle Bestandteile des Finanzierungssystems eine hohe Effizienz. Das bedeutet, dass die Qualität der erhobenen Daten und der dafür betriebene (finanzielle und personelle) Aufwand zueinander in einem positiven Verhältnis stehen.

Eine durchschnittliche Effizienz konstatieren das Gutachten für die Ermittlung des bedarfserhöhenden Faktors sowie die Ermittlung der kommunalen investiven Sachausgaben. In beiden Fällen ist zwar der Aufwand für die Datengewinnung und -aufbereitung begrenzt. Jedoch verbietet die skizzierte eingeschränkte Validität der Daten eine durchweg positive Würdigung. Die gutachterlichen Handlungsempfehlungen zum künftigen Umgang mit dem bedarfserhöhenden Faktor sowie der Abbildung investiver Sachverhalte finden sich im Kapitel Handlungsempfehlungen. **(Handlungsempfehlungen 3 und 6)**

Als unzureichend im Hinblick auf das Bewertungskriterium der Effizienz wertet das Gutachten die Ermittlung der Ausgaben der Sächsischen Bildungsagentur (heute: Landesamt für Schule und Bildung). Hier war der Aufwand für die Datengewinnung in der Vergangenheit mit großer Sicherheit immens, da derartige Daten nicht aus Statistiken oder Arbeitsplatzbeschreibungen ohne weitere Sichtung entnommen werden können. Die negative Bewertung ergibt sich aus dem Verhältnis des vergleichsweise hohen Aufwands zu der konstatierten eingeschränkten Validität. Eine entsprechende – schon mehrfach angesprochene Handlungsempfehlung – berücksichtigt diesen Umstand. **(Handlungsempfehlung 7)**

Robustheit

Insbesondere die Bestandteile der Finanzierungssystematik, die nach § 14 Abs. 1 bis 5 Sächs-FrTr-SchulG fortgeschrieben und nicht jährlich überprüft werden, müssen aus gutachterlicher Sicht eine relative Stabilität im Laufe der Zeit aufweisen. Vor diesem Hintergrund prüft das Bewertungskriterium der Robustheit, inwieweit diese Stabilität gegeben ist und damit eine Basisbemessung und Fortschreibung unterstützt.

Eine durchschnittliche Bewertung im Hinblick auf die Robustheit erfahren die Bestandteile der Finanzierungssystematik, die aus der Jahresrechnungsstatistik (kommunale konsumtive und investive Sachausgaben) und dem Einzelplan 05 des Freistaates Sachsen abgeleitet werden. Hier zeigen sich in einzelnen Fällen Streuungen von bis zu 100 Prozent um den Mittelwert. An dieser Stelle sei jedoch erneut darauf hingewiesen, dass dieser Umstand in zwei Richtungen verzerrend wirkt: er beeinflusst die Höhe des Schülerausgabensatzes sowohl nach unten als auch nach oben. Zudem kann über die Fortschreibung der Werte in Folgejahre (abseits des Ermittlungszeitraumes) nicht zuverlässig gewährleistet werden, dass neue Sachverhalte – mit finanzieller Auswirkung – in die Berechnung einfließen. Diese beiden Sachverhalte gilt es aus Sicht des Gutachters möglichst zu begrenzen. **(Handlungsempfehlung 5)**

Die Robustheit der Ermittlung der Ausgaben der Sächsischen Bildungsagentur (heute: Landesamt für Schule und Bildung) wird als unzureichend eingeschätzt. Die Einmaligkeit der durchgeführten Erhebung bedingt, dass Änderungen am Aufgabenbestand (Zuwachs oder Verringerung) in Folgejahren nicht widergespiegelt werden. An dieser Stelle sei erneut auf die schon mehrfach angeführte

Handlungsempfehlung im entsprechenden Kapitel des Gutachtens verwiesen. (**Handlungsempfehlung 7**)

Mit dem gleichen Argument würdigt der Gutachter die Robustheit des Auslastungsfaktors als unterdurchschnittlich, wenngleich der Faktor in allen anderen Dimensionen eine überaus positive Würdigung erhält. Die festgesetzten Werte bewirken faktisch eine teils erhebliche Senkung des Sachausgabenanteils gegenüber den einfließenden Ist-Werten, so dass hier eine besondere Aufmerksamkeit für mögliche Änderungen über Zeit angezeigt ist. (**Handlungsempfehlung 5**)

Abschließende gutachterliche Würdigung der Auswirkungen der Doppik

Ziel des Kapitels 3.5 war es, die Auswirkung der landesweiten Einführung der Doppik auf die Berechnung des heutigen Schülerausgabensatzes zu bewerten. Konkret wurden damit die Implikationen analysiert, die sich aus der Einführung der Technik des betrieblichen Rechnungswesens in den Kommunen sowie der Neustrukturierung der kommunalen Haushalte gemäß einer produktorientierten Logik ergeben. Betroffen von diesen Änderungen sind allein die heutigen Bestandteile „Kommunale Sachausgaben (konsumtiv)“ sowie „Kommunale Sachausgaben (investiv)“ des heutigen Finanzierungssystems. Alle weiteren Bestandteile bleiben von diesen Reformelementen des Haushalts- und Rechnungswesens der sächsischen Kommunen unberührt.

Zum einen galt es zu prüfen, ob mit der Einführung des Produktkonzeptes der aktuelle Detaillierungsgrad der Schülerausgabensätze weiterhin möglich ist. Die Gegenüberstellung der heutigen Schülerausgabensätze und den Produktuntergruppen des kommunalen Produktrahmens zeigt, dass für die Mehrzahl der kameratele Gliederungen, welche in der Vergangenheit als Bezugsobjekt dienten, eine Entsprechung gefunden werden kann. Für diejenigen Gruppierungen, für die sich in der produktorientierten Logik keine Entsprechung findet, formuliert das Kapitel 3.4 eine Empfehlung für ein Vorgehen.

Zum anderen galt es aus gutachterlicher Sicht festzulegen, welche Rechengrößen in die Berechnung einfließen sollen. Das Gutachten kommt zu dem Schluss, dass alle Größen, die sich nach gängiger betriebswirtschaftlicher Definition dem Zweckaufwand beziehungsweise den Grundkosten zuordnen lassen, in die Berechnung einfließen sollten. Vor diesem Hintergrund regt das Gutachten an, die Bezeichnung des heutigen Schülerausgabensatzes in Schülerkostensatz zu ändern.

Für die Ermittlung der konsumtiven Größen (heute: kommunale Sachausgaben – konsumtiv) empfiehlt das Gutachten den Rückgriff auf die Konten der Kontenklasse 4 „Ordentliche Aufwendungen“. Nach Auffassung des Gutachters ist von einem Abzug von Erträgen der Kontenklasse 3 „Ordentliche Erträge“ vollständig abzusehen.

Die Abbildung investiver Sachverhalte sollte ebenfalls über die Aufwendungen der Kontenklasse 4, konkret die Aufwendungen für Abschreibungen erfolgen. Alle weiteren Aufwendungen für die Instandhaltung von Anlagevermögen sowie dessen Betrieb wären dann über die entsprechenden Konten der Kontenklasse 4 im Schülerkostensatz enthalten. Eine Begründung für einen zusätzlichen Einbezug der Auszahlungen für den Erwerb von Anlagevermögen (also Größen der Kontenklasse 7) ist nach Auffassung des Gutachters nicht gegeben. Um auch die Schulen weiterhin in die Lage zu versetzen, Startkapital für investive Sachverhalte einzuwerben, ist – sofern nicht gegeben – ein Zu-

gang zu entsprechenden Fördermöglichkeiten sicherzustellen. Aufwendungen von Zinsen für aufgenommenes Kapital und Aufwand für die Kreditbeschaffung sind ebenfalls in den Aufwendungen der Kontenklasse 4 enthalten.

Als Herausforderung erweist sich in diesem Kontext die Tatsache, dass die nach gutachterlicher Ansicht für die Berechnung notwendigen, nicht-zahlungswirksamen Daten der Kontenklassen 3 und 4 kurzfristig nicht zur Verfügung stehen werden. Ausschlaggebend dafür sind die Anforderungen des Gesetzes über die Statistiken der öffentlichen Finanzen und des Personals im öffentlichen Dienst (FPStatG), welches Grundlage der Arbeit des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen ist und einen Ausweis allein der zahlungswirksamen Größen fordert. Obwohl die Größen in den Kommunen verbucht werden, stehen sie landesweit für eine weitere Verwendung nicht zur Verfügung. In der Folge kann eine Berechnung des Schülerkostensatzes auf Basis der doppelten Zahlen – wie ihn das Gutachten empfiehlt – erst zu einem späteren Zeitpunkt erfolgen.

Abschließende gutachterliche Würdigung der möglichen Aufspaltung von Sachausgaben auf der Ebene der beruflichen Schulzentren

In Kapitel 3.5 beschäftigte sich das Gutachten mit der Frage, ob ein differenzierter Ausweis der Sachausgaben der Beruflichen Schulzentren in öffentlicher Trägerschaft möglich ist. Die Analyse hat gezeigt, dass ein getrennter Ausweis der Sachausgaben (in Zukunft: Aufwendungen) und respektive der Einnahmen (in Zukunft: Erträge) ohne Weiteres nicht möglich ist. Die aktuelle Struktur der Kontierung bei den Beruflichen Schulzentren und die anschließende Verbuchung bei den Kommunen sehen keinen nach Bildungsgängen differenzierten Ausweis vor. Vor diesem Hintergrund ließen sich entsprechende Daten allein über als aufwändig zu erachtende Abfragen bei den Beruflichen Schulzentren beziehungsweise bei den für die Sachausgaben zuständigen Schulverwaltungsämtern der kommunalen Schulträger ermitteln.

4. Vergleichsstatistiken

4.1. Einleitung

Wie in Kapitel 1.2 angerissen, auferlegt der Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen in seiner Urteilsbegründung zum Urteil vom 15. November 2013 dem Gesetzgeber eine fortlaufende Beobachtungspflicht hinsichtlich der „Auswirkungen seines Modells der Ersatzschulförderung auf die Praxis“⁷⁰. Weiter führt die Urteilsbegründung aus, dass zur Erfüllung „regelmäßige Datenerhebungen“ dienen können und „geförderte Ersatzschulen daher gesetzlich verpflichtet werden [können], Auskunft zu allen förderrelevanten, insbesondere betriebswirtschaftlichen Daten zu geben und entsprechende Nachweise zu erbringen“⁷¹. Besondere Relevanz kommt dieser Beobachtungspflicht im Hinblick auf die leitende Fragestellung der Untersuchung nach der *Auskömmlichkeit* der staatlichen Finanzhilfe ab dem Schuljahr 2019/2020 zu (vergleiche Kapitel 1.1). Die Module 5 (Statistik über die Einnahmen und Ausgaben der Ersatzschulen) und 6 (Kennzahl „Ausgaben für öffentliche Schulen je Schülerin und Schüler“) der beauftragten Untersuchung sind in diesem Kontext zu sehen.

Das anschließende Kapitel 4.2 widmet sich der Analyse der tatsächlichen Finanzierungssituation der Schulen in freier Trägerschaft, wie ausgewiesen in der neu eingerichteten Statistik über die Einnahmen und Ausgaben der Ersatzschulen auf Grundlage von § 16 SächsFrTrSchulG. Auf dieser Basis werden Schlussfolgerungen dazu getroffen, ob und inwieweit sich aus den vorhandenen Daten Problematiken ableiten lassen, die (noch) nicht durch die Analyse zur bestehenden Finanzierungssystematik selbst (siehe Kapitel 3) erfasst wurden.

Kapitel 4.3 betrachtet im selben Zusammenhang die Kennzahl „Ausgaben für öffentliche Schulen je Schülerin und Schüler“ des Statistischen Bundesamtes und prüft, ob und welche Relevanz diese Kennzahl in Bezug auf die Fragestellungen der Untersuchung besitzt.

In Kapitel 4.4 werden ein zusammenfassendes Zwischenfazit zu den Erkenntnissen der beiden Module gezogen und darauf aufbauend Anpassungsbedarfe im Hinblick auf die bestehenden Regelungen zur Finanzierung der Schulen in freier Trägerschaft bewertet.

4.2. Statistik über die Einnahmen und Ausgaben der Ersatzschulen gemäß § 16 SächsFrTrSchulG

4.2.1 Grundlagen der Statistik

Das 2015 beschlossene Sächsische Gesetz über Schulen in freier Trägerschaft umfasst neben der Neuregelung der Finanzierung auch eine rechtliche Grundlage zur Ermittlung der tatsächlichen Einnahmen und Ausgaben der Ersatzschulen. Nach § 16 SächsFrTrSchulG sind Träger von Schulen, für die Zuschüsse beantragt werden, verpflichtet, dem Statistischen Landesamt des Freistaates Sachsen auf Anforderung für Zwecke der Überprüfung gemäß § 14 Abs. 6 in regelmäßigen Abständen Auskünfte zu den Einnahmen und Ausgaben für diese Schulen zu erteilen. Die Statistik wird

⁷⁰ Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen 2013, S. 28.

⁷¹ Ebenda.

seitdem, beginnend mit dem Schuljahr 2015/2016, jährlich durch das Statistische Landesamt erhoben und erstellt. Hintergrund der Erhebung ist nach dem Verständnis des Gutachters, dass zum Zeitpunkt der Neuregelung der Finanzierung der Ersatzschulen keine Daten zu deren tatsächlicher finanzieller Situation vorlagen und somit keine empirisch fundierten Einschätzungen der Auskömmlichkeit der öffentlichen Finanzierung getroffen werden konnten. Die Einrichtung einer solchen Statistik hatte das Ziel, der in § 14 Abs. 6 SächsFrTrSchulG verankerten kontinuierlichen Überprüfung der Kostenentwicklung des Schulwesens in öffentlicher Trägerschaft unter Einbeziehung der tatsächlichen Entwicklung des Schulwesens in freier Trägerschaft durch die Staatsregierung nachkommen zu können.

Gliederung der Statistik

Die Gliederung der Statistik über die Einnahmen und Ausgaben der Ersatzschulen wurde in Abstimmung mit der Landesarbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände freier Schulträger in Sachsen erstellt und nach der erstmaligen Erhebung für das Schuljahr 2015/16 und in Reflexion der gewonnenen Erfahrungen, erneut unter Einbeziehung der Landesarbeitsgemeinschaft, leicht überarbeitet. Die folgenden Darlegungen beziehen sich auf die überarbeitete Gliederung. Erhoben werden folgende Informationen von den jeweiligen Trägern:

- Angaben zu den betriebenen Schularten im Freistaat Sachsen sowie der zuzuordnenden Schüler/innen gemäß Finanzierungsbescheid für das jeweilige Schuljahr,
- Angaben zu den Einnahmen der Ersatzschulen, gegliedert nach Quellen sowie
- Angaben zu den Ausgaben der Ersatzschulen, gegliedert nach Ausgabenkategorien.

Schularten

Insgesamt unterscheidet die Statistik gemäß § 10 Abs. 1 der sächsischen Zuschussverordnung 14 unterschiedliche Schularten. Folgende Differenzierung ist vorgesehen:

Code	Schulart
110	Grundschulen
120	Oberschulen und Abendoberschulen
130	Gymnasien, Abendgymnasien und Kollegs
140	Freie Waldorfschulen
150	allgemeinbildende Förderschulen mit dem Förderschwerpunkt Sehen
151	allgemeinbildende Förderschulen mit dem Förderschwerpunkt Hören
152	allgemeinbildende Förderschulen mit dem Förderschwerpunkt geistige Entwicklung
153	allgemeinbildende Förderschulen mit dem Förderschwerpunkt körperliche und motorische Entwicklung
154	allgemeinbildende Förderschulen mit dem Förderschwerpunkt Lernen
155	allgemeinbildende Förderschulen mit dem Förderschwerpunkt Sprache
156	allgemeinbildende Förderschulen mit dem Förderschwerpunkt emotionale und soziale Entwicklung
160	Klinik- und Krankenhausschulen
170	berufsbildende Schulen
180	berufsbildende Förderschulen

Tabelle 21: Statistik der Einnahmen und Ausgaben der Ersatzschulen – Differenzierung der Schularten

Einnahmen

Auf Seite der Einnahmen liegt eine Differenzierung in insgesamt 13 Unterkategorien vor, die drei Oberkategorien zugeordnet sind. Hier werden Einnahmen aus öffentlichen Mitteln, Einnahmen aus dem Schulbetrieb und Einnahmen aus sonstigen Quellen unterschieden.

Code	Einnahmekategorie
1	Einnahmen aus öffentlichen Mitteln
11	Zahlungen nach SächsFrTrSchulG für das jeweilige Schuljahr
12	Zahlungen gemäß § 13 Abs. 5 Satz 3, 2. Halbsatz SächsFrTrSchulG (Wartefristfinanzierung)
13	Zahlungen öffentlicher Stellen für Umschüler
14	Zuwendungen aufgrund von Förderrichtlinien für Unterrichtsstätten – Grundstücke, Gebäude, Räume
15	Zuwendungen aufgrund von Förderrichtlinien für die Ausstattung von Unterrichtsstätten
16	Zuwendungen aufgrund von sonstigen Förderrichtlinien
17	Sonstige Zahlungen/Zuwendungen öffentlicher Stellen
18	Auflösung öffentlicher Investitionszuschüsse
2	Einnahmen aus Schulbetrieb
21	Schul- und Lernmittelgeld
22	Sonstige Einnahmen
3	Einnahmen aus sonstigen Quellen
31	Erträge aus Kapitalvermögen
32	Spenden für schulische Zwecke
33	Sonstige Einnahmen

Tabelle 22: Statistik der Einnahmen und Ausgaben der Ersatzschulen – Differenzierung der Einnahmen

Ausgaben

Auf Seite der Ausgaben liegen drei Gliederungsebenen vor. Auf der obersten Ebene werden sechs Ausgabenkategorien unterschieden: Personalausgaben, Abschreibungen, Ausgaben für laufende nicht aktivierungspflichtige Aufwendungen, Nutzungs- und Bewirtschaftungskosten, Unterrichtsbezogene Sachausgaben sowie Sonstige Ausgaben.

Code	Ausgabekategorie
4	Personalausgaben
41	Vergütung der Geschäftsführung und des Verwaltungs- und technischen Personals
42	Vergütung für festangestellte Lehrkräfte (einschließlich Schulleitung)
43	Vergütung für Lehrkräfte mit Honorarvertrag
44	Vergütung für festangestelltes pädagogisches Assistenzpersonal
45	Vergütung für pädagogisches Assistenzpersonal mit Honorarvertrag
46	Ausgaben zur Unfallversicherung
5	Abschreibungen aktivierungspflichtiger Wirtschaftsgüter
51	Unterrichtsstätten
52	Ausstattungsgegenstände

Code	Ausgabekategorie
53	Lehr- und Lernmittel
531	darunter Lernmittel
54	Sonstiges
6	Ausgaben für laufende, nicht aktivierungspflichtige Aufwendungen
61	Unterrichtsstätten
62	Ausstattungsgegenstände
63	Lehr- und Lernmittel
631	darunter Lernmittel
64	Sonstiges
7	Nutzungs- und Bewirtschaftungskosten
71	Mieten und Pachten
711	davon Unterrichtsstätten
712	Ausstattungsgegenstände
713	Sonstiges
72	Leasingkosten
721	davon Unterrichtsstätten
722	Ausstattungsgegenstände
723	Sonstiges
73	Instandhaltung und Reparaturen
74	Betriebskosten
8	Unterrichtsbezogene Sachausgaben
81	Ausgaben für die Beförderung von Schülern zwischen Unterrichtsstätten (Unterrichtswege)
9	Sonstige Ausgaben
91	Öffentlichkeitsarbeit
92	Zinsen
93	Steuern und Gebühren
94	Sachausgaben der Verwaltung
95	Übrige Ausgaben

Tabelle 23: Statistik der Einnahmen und Ausgaben der Ersatzschulen – Differenzierung der Ausgaben

4.2.2 Erhebung und Aufbereitung

Eine Erhebung der statistischen Daten erfolgt seit 2017 (hier erstmals für das Schuljahr 2015/2016) in jährlichem Turnus. Dazu wendet sich das Statistische Landesamt in der jeweils ersten Jahreshälfte an die Träger der Ersatzschulen mit einem postalischen Anschreiben. Die Erhebung selbst beziehungsweise die Bereitstellung der abgefragten Daten erfolgt auf elektronischem Weg. Nach Auskunft des Statistischen Landesamtes bestanden in der ersten Erhebungsrunde in relevantem Umfang Verständnisfragen seitens der Träger, die jedoch vor dem Hintergrund der Neueinführung der Statistik als normal einzuschätzen seien. Die entsprechenden Kommunikationsaufwände hätten sich in der Folge verringert. Die abgefragten statistischen Daten selbst stellen eine Selbstauskunft der Träger dar. Eine Validierung / Plausibilisierung der Angaben findet nicht statt. Dies ist nach weiterer Auskunft des Statistischen Landesamtes „ungewöhnlich“, jedoch enthalte der Auftrag zur Statistikerstellung bislang weder eine solche Anforderung, noch seien Vorgehensweisen oder Kriterien definiert

worden, nach denen eine Validierung / Plausibilisierung der Daten stattfinden könnte. Dieser Aspekt wird aus gutachterlicher Sicht als problematisch eingeschätzt und schränkt die Nutzbarkeit der Statistik – im Vergleich zu anderen Statistiken des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen – erheblich ein. Die Daten selbst werden nach Abschluss der Erhebung aggregiert und in insgesamt 20 statistischen Tabellen aufbereitet. Diese umfassen:

- eine Gesamtdarstellung der Schulen in freier Trägerschaft nach Schularten, Anzahl der Träger und Schüler/innen
- eine Gesamtdarstellung der Schulen in freier Trägerschaft nach Schularten, Gesamteinnahmen und -ausgaben (jeweils absolut und je Schüler/in)
- eine Gesamtdarstellung der Einnahmen und Ausgaben freier Träger (jeweils absolut und je Schüler/in) differenziert nach den jeweiligen Oberkategorien
- eine Gesamtdarstellung der Einnahmen freier Träger (jeweils absolut und je Schüler/in) differenziert nach allen Einnahmekategorien
- eine Gesamtdarstellung der Ausgaben freier Träger (jeweils absolut und je Schüler/in) differenziert nach allen Ausgabekategorien
- eine Gesamtdarstellung der Einnahmen und Ausgaben freier Träger (jeweils absolut und je Schüler/in) differenziert nach allen Einnahme- und Ausgabekategorien
- insgesamt 14 schulartbezogene Darstellungen der Einnahmen und Ausgaben freier Träger (jeweils absolut und je Schüler/in) differenziert nach allen Einnahme- und Ausgabekategorien

Eine Veröffentlichung der Daten ist nicht vorgesehen, die Daten werden aber der Landesarbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände freier Schulträger in Sachsen zur Verfügung gestellt.

4.2.3 Statistik des Schuljahres 2016/2017: Datenqualität

Zu Auswertungszwecken im Rahmen des vorliegenden Gutachtens wurden die aggregierten Statistiken für die Schuljahre 2015/2016 sowie 2016/2017 bereitgestellt. Die Ergebnisse für das Schuljahr 2017/2018 wurden dem Gutachter Ende September 2019 übermittelt und flossen aufgrund des fortgeschrittenen Arbeitsstandes nicht mehr in die Analyse ein.⁷² Neben den zuvor beschriebenen Tabellen enthielten die schulartspezifischen Tabellen auf Anfrage des Gutachters auch zusätzliche Informationen, die das Statistische Landesamt aufbereitet hat. Zu diesen Informationen gehören trägerbezogene Medianwerte für die einzelnen Einnahme- und Ausgabekategorien (je Schüler/in), Minimal- und Maximalwerte je Schüler/in sowie Angaben zu den Ausreißern nach unten und nach oben.⁷³ Einsicht in Einzeldatensätze konnte nicht genommen werden, weshalb nachfolgend beschriebene Beobachtungen in Teilen analytisch nicht vertieft werden konnten.

⁷² Grundsätzlich zeigte jedoch ein kursorischer Blick auf die Daten des Schuljahres 2017/2018, dass die nachfolgend erörterten Problematiken in ähnlicher Weise auch auf diese Statistik zutreffen.

⁷³ Bei den in der eigentlichen Statistik ausgewiesenen Berechnungen je Schüler/in handelt es sich um einen Durchschnittswert, bei dem jeweils die Einnahmen oder Ausgaben durch die Gesamtzahl der Schüler/innen je Schulart geteilt werden. Für die Ermittlung der zusätzlich zur Verfügung gestellten Informationen werden hingegen durch das Statistische Landesamt die Einzeldatensätze der Träger herangezogen. Entsprechend handelt es sich beim ermittelten trägerbezogenen Median je Schüler/in um den jeweils mittleren Wert aller Trägerdatensätze. Bezogen auf den einzelnen Trägerdatensatz stellt der zu Grunde gelegte Wert „je Schüler/in“ auch einen Durchschnittswert da, der die getätigten Angaben zu den Einnahmen und Ausgaben jeweils in das Verhältnis zu den Angaben des Trägers zu eigenen Schüler/innen setzt.

Überlegungen zur Datenqualität

Die aggregierte Statistik über das Schuljahr 2016/17 weist folgende Angaben über (an der Erhebung beteiligte) Träger von Schulen in freier Trägerschaft und die Anzahl der Schüler/innen aus:

	Anzahl Träger	Anzahl
Grundschulen	65	9.466
Oberschulen und Abendoberschulen	58	10.694
Gymnasien, Abendgymnasien und Kollegs	36	11.702
Freie Waldorfschulen	6	1.860
allgemeinbildende Förderschulen, Förderschwerpunkt Sehen	-	-
allgemeinbildende Förderschulen, Förderschwerpunkt Hören	-	-
allgemeinbildende Förderschulen mit Förderschwerpunkt geistige Entwicklung	11	907
allgemeinbildende Förderschulen, Förderschwerpunkt körperliche und motorische Entwicklung	-	-
allgemeinbildende Förderschulen, Förderschwerpunkt Lernen	2	keine Angabe
allgemeinbildende Förderschulen, Förderschwerpunkt emotionale und soziale Entwicklung	4	keine Angabe
Klinik- und Krankenhausschulen	4	231
berufsbildende Schulen	77	20.854
berufsbildende Förderschulen	12	1.953

Tabelle 24: Anzahl der Träger und Schüler/innen nach Schularten im Schuljahr 2016/2017, Quelle: Statistisches Landesamt

Deutlich wird, dass auf die allgemeinbildenden Schulen und die berufsbildenden Schulen jeweils eine relativ hohe Anzahl von Trägern und Schüler/innen entfallen. Bei den allgemeinbildenden Förderschulen waren Träger in drei Schularten tätig, wobei für nur eine Schulart tiefergehende Daten ausgewiesen werden (Förderschwerpunkt geistige Entwicklung). Bei den berufsbildenden Förderschulen wird ebenfalls eine vergleichsweise geringe Zahl an Trägern ausgewiesen. In absoluten Zahlen ist die Anzahl der Träger aus statistischer Perspektive bei jeder Schulart als gering zu bezeichnen. Gemeint ist an dieser Stelle, dass die Zahl der Datensätze, die bei den jeweiligen Trägern der freien Schulen erhoben werden und in die Statistik einfließen, sehr überschaubar ausfällt. Daraus leitet sich ab, dass Angaben aus einzelnen Datensätzen eine relativ hohe Bedeutung für die Statistik insgesamt besitzen (können). Insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Statistik nicht plausibilisiert wird, bedeutet das, dass allein ein einzelner Tippfehler (Stelle zu viel / zu wenig) bei einer Angabe bereits eine erhebliche Auswirkung auf die aggregierten Daten haben kann. Dieser Punkt ist in Bezug auf die folgenden Betrachtungen im Auge zu behalten.

In der nachfolgenden Tabelle werden für die Schularten Grundschulen, Oberschulen, Gymnasien und berufsbildende Schulen die vom Statistischen Landesamt aggregierten Daten zu den Einnahmen und Ausgaben je Schüler/in, den jeweiligen trägerbezogenen Medianwerten sowie den trägerbezogenen Spannweiten (Maximalwert – Minimalwert) ausgewiesen:

Berichtsentwurf nach § 14 Abs. 6 Sächsisches Gesetz über Schulen in freier Trägerschaft

Code	Art der Einnahmen und Ausgaben	Grundschulen			Oberschulen			Gymnasien			Berufsbildende Schulen		
		je Schüler ¹⁾	Median	Spannweite	je Schüler ¹⁾	Median	Spannweite	je Schüler ¹⁾	Median	Spannweite	je Schüler ¹⁾	Median	Spannweite
1	Einnahmen aus öffentlichen Mitteln	4.512	4.327	868.229	5.646	5.545	7.589	6.353	6.146	7.030	4.625	4.413	199.682
11	Zahlungen nach SächsFrTrSchulG für das jeweilige Schuljahr	4.382	4.265	869.858	5.447	5.433	7.086	6.170	6.051	8.072	4.273	4.158	201.314
12	Zahlungen gemäß § 13 Abs. 5 Satz 3, 2. Halbsatz SächsFrTrSchulG (Wartefristfinanzierung)	16	-	1.629	45	-	2.690	14	-	2.533	39	-	1.632
13	Zahlungen öffentlicher Stellen für Umschüler	-	-	-	-	-	-	-	-	-	261	-	6.402
14	Zuwendungen aufgrund von Förderrichtlinien für Unterrichtsstätten – Grundstücke, Gebäude, Räume	-	-	-	-	-	-	17	-	451	-	-	-
15	Zuwendungen aufgrund von Förderrichtlinien für die Ausstattung von Unterrichtsstätten	-	-	-	-	-	-	3	-	74	2	-	64
16	Zuwendungen aufgrund von sonstigen Förderrichtlinien	14	-	6.438	26	-	274	21	-	192	14	-	2.533
17	Sonstige Zahlungen/Zuwendungen öffentlicher Stellen	85	-	16.630	111	-	4.149	31	-	1.418	31	-	4.533
18	Auflösung öffentlicher Investitionszuschüsse	16	-	258	18	-	869	98	-	869	5	-	49
2	Einnahmen aus Schulbetrieb	1.088	932	108.061	972	837	2.947	1.631	1.272	6.809	868	846	2.091
21	Schul- und Lemmmittelgeld	1.019	895	108.061	893	794	2.565	1.527	1.076	6.809	834	824	2.091
22	Sonstige Einnahmen	69	-	1.041	78	1	487	104	48	716	34	-	812
3	Einnahmen aus sonstigen Quellen	171	23	20.893	110	47	966	161	62	869	58	-	729
31	Erträge aus Kapitalvermögen	2	-	113	0	-	5	7	-	79	5	-	252
32	Spenden für schulische Zwecke	29	-	16.937	29	2	965	47	7	493	7	-	435
33	Sonstige Einnahmen	140	5	4.908	81	15	469	107	24	619	46	-	709
1 bis 3	Einnahmen insgesamt	5.770	5.529	973.032	6.727	6.576	7.399	8.144	7.384	8.779	5.550	5.443	199.671
4	Personalausgaben	4.327	4.235	691.073	5.077	5.143	3.852	4.994	5.541	9.656	3.872	3.870	160.403
41	Vergütung der Geschäftsführung und des Verwaltungs- und technischen Personals	520	508	107.119	544	531	1.862	565	522	2.164	820	699	33.265
42	Vergütung für festangestellte Lehrkräfte (einschließlich Schulleitung)	3.558	3.278	505.922	4.309	4.191	3.940	4.229	4.769	7.676	2.546	2.648	99.812
43	Vergütung für Lehrkräfte mit Honorarvertrag	71	58	14.603	103	78	1.674	48	43	398	417	375	27.645
44	Vergütung für festangestelltes pädagogisches Assistenzpersonal	150	-	60.898	87	-	965	104	-	1.585	68	-	2.670
45	Vergütung für pädagogisches Assistenzpersonal mit Honorarvertrag	8	-	2.590	12	-	151	23	-	343	0	-	68
46	Ausgaben zur Unfallversicherung	20	18	3.699	21	22	48	26	25	109	22	17	140
5	Abschreibungen aktivierungspflichtiger Wirtschaftsgüter	195	84	47.415	148	88	1.324	373	176	1.089	99	78	1.387
51	Unterrichtsstätten	122	2	888	74	-	916	263	53	1.037	35	-	400
52	Ausstattungsgegenstände	56	31	47.415	52	37	356	54	26	328	40	23	492
53	Lehr- und Lemmmittel	5	-	48	14	-	189	20	1	158	14	-	239
531	darunter Lemmmittel	1	-	19	2	-	94	5	-	58	3	-	107
54	Sonstiges	12	-	165	8	-	141	35	-	451	10	-	895
6	Ausgaben für laufende, nicht aktivierungspflichtige Aufwendungen	198	183	102.461	194	170	2.194	309	212	1.350	157	110	1.398
61	Unterrichtsstätten	12	-	574	15	-	1.709	33	-	570	15	-	362
62	Ausstattungsgegenstände	33	11	47.747	31	2	648	24	3	120	31	1	250
63	Lehr- und Lemmmittel	107	95	21.245	98	85	498	116	106	450	78	49	1.398
631	darunter Lemmmittel	47	13	239	34	13	489	40	6	299	27	9	1.398
64	Sonstiges	46	20	54.733	50	17	402	136	13	1.309	33	3	269
7	Nutzungs- und Bewirtschaftungskosten	655	513	59.764	795	524	5.045	762	624	2.457	902	838	47.355
71	Mieten und Pachten	301	153	43.265	346	206	1.807	242	65	2.141	574	463	22.265
711	davon Unterrichtsstätten	277	133	43.265	319	170	1.807	235	55	2.141	532	418	22.265
712	Ausstattungsgegenstände	8	-	265	11	-	293	6	-	65	15	-	160
713	Sonstiges	16	-	306	16	-	195	1	-	96	26	-	497
72	Leasingkosten	13	-	900	15	-	127	21	-	274	28	7	231
721	davon Unterrichtsstätten	1	-	37	1	-	79	3	-	206	3	-	72
722	Ausstattungsgegenstände	12	-	900	13	-	87	16	-	255	19	-	231
723	Sonstiges	1	-	32	1	-	17	2	-	59	6	-	138
73	Instandhaltung und Reparaturen	161	120	8.003	239	95	4.730	260	125	1.367	72	47	1.786
74	Betriebskosten	180	156	34.012	196	166	1.184	239	226	696	229	189	23.303
8	Unterrichtsbezogene Sachausgaben	20	2	1.596	26	-	499	5	-	100	7	-	227
81	Ausgaben für die Beförderung von Schülern zwischen Unterrichtsstätten (Unterrichtswege)	20	2	1.596	26	-	499	5	-	100	7	-	227
9	Sonstige Ausgaben	369	280	207.412	367	253	2.323	468	412	3.419	558	390	18.708
91	Öffentlichkeitsarbeit	17	10	3.481	29	10	354	33	17	394	104	62	3.081
92	Zinsen	35	-	88.702	35	4	308	53	38	610	14	-	742
93	Steuern und Gebühren	18	3	687	27	6	666	53	2	2.471	40	6	3.785
94	Sachausgaben der Verwaltung	121	63	20.727	103	63	682	129	64	456	198	99	3.509
95	Übrige Ausgaben	177	76	185.196	173	71	1.932	200	191	1.147	202	107	11.942
4 bis 9	Ausgaben insgesamt	5.764	5.556	972.300	6.607	6.442	7.899	6.912	7.335	10.784	5.597	5.686	228.960

1) Schüler je Schultag gemäß Finanzierungsbescheid für Schuljahr 2016/17

Tabelle 25: Einnahmen und Ausgaben je Schüler/in in Euro, trägerbezogene Medianwerte und Spannweiten differenziert nach Grundschulen, Oberschulen, Gymnasien und berufsbildenden Schulen in freier Trägerschaft, Quelle: Statistisches Landesamt und eigene Berechnungen

Die Auswertung zuvor zeigt, dass die von den Trägern dem Statistischen Landesamt bereitgestellten Finanzdaten in ihrer Relation zu den jeweiligen Schüler/innen nicht normal verteilt sind und gleichzeitig teils enorme Streuungen der Werte vorliegen. In der Regel liegen die trägerbezogenen Medianwerte sowohl einnahmen- als auch ausgabenseitig unterhalb der Durchschnittswerte je Schüler/in.

Daraus folgt zunächst, dass jeweils die Angaben einer (nicht näher zu bestimmenden) Minderheit von Trägern großen Einfluss auf die Durchschnittswerte pro Kopf haben. Bei einer ganzen Reihe der Einnahme- und Ausgabekategorien liegen die trägerbezogenen Medianwerte bei 0, mindestens die Hälfte der Träger hat also in den entsprechenden Kategorien keine Einnahmen oder Ausgaben zu verzeichnen gehabt. Je nach Einnahme- oder Ausgabekategorie können diese Auswertungsergebnisse durchaus sachlich begründet sein. So können beispielsweise nur wenige Träger „Zuwendungen aufgrund von sonstigen Förderrichtlinien“ (Code 16) erhalten haben oder nur wenige Träger festangestelltes pädagogisches Assistenzpersonal (Code 44) beschäftigen. Entsprechend können auch die ausgewiesenen Spannweiten, die teils enorm ausfallen, begründet sein. Ein weiterer Erklärungsansatz besteht darin, dass die Statistik inklusiv beschulte Schüler/innen auf Wunsch der Landesarbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände freier Schulträger in Sachsen nicht gesondert ausweist, obwohl mit diesen sowohl höhere Einnahmen als auch höhere Ausgaben verbunden sind. Je nach Aufkommen inklusiver Schüler/innen können sich daher erhebliche Abweichungen im Vergleich der Datensätze einzelner Träger ergeben. In anderen Fällen erscheinen die Abweichungen / Spannweiten in hohem Maße erklärungsbedürftig und legen einen verzerrenden Effekt nahe. So scheinen bei den Grundschulen und den berufsbildenden Schulen zumindest zwei Datensätze einzufließen, in denen die angegebene Zahl der Schüler/innen zu gering ausfällt. So sind bei beiden Schularten sowohl einnahmenseitig (Beispiel Code 11: Zahlungen nach SächsFrTrSchulG für das jeweilige Schuljahr) als auch ausgabenseitig (Beispiel Code 42: Vergütung für festangestellte Lehrkräfte (einschließlich Schulleitung)) fünf- bzw. sechsstellige Pro-Kopf-Beträge ausgewiesen, die mutmaßlich zu denselben Datensätzen gehören. Auf Basis der vorliegenden aggregierten Statistik kann der Umfang verzerrender Effekte aus zumindest fragwürdigen Daten nicht näher bestimmt werden. Die Beispiele verdeutlichen aber, dass die fehlende Plausibilisierung und Validierung die Qualität der Statistik in Frage stellt, zumal unplausible Eintragungen auch nur einnahmen- oder nur ausgabenseitig denkbar oder sogar wahrscheinlich sind (beispielsweise liegt der Minimalwert für die Ausgabenkategorie 42: Vergütung für festangestellte Lehrkräfte einschließlich Schulleitung im Falle der Gymnasien bei 0 Euro). Generell kann Medianwerten eine höhere Aussagekraft zugesprochen werden, da sie zumindest robust gegenüber Ausreißern sind und innerhalb einzelner Kategorien zumindest andeuten, inwieweit und in welcher Höhe entsprechende Einnahmen und Ausgaben anfallen. Für tieferegehende Auswertungen besteht jedoch das Problem, dass Werte der einzelnen Gliederungsebenen rechnerisch nicht in Bezug zueinander stehen und daher nur „für sich“ betrachtet werden können.

Aussagekraft der Statistik im Hinblick auf die Auskömmlichkeit der Finanzierung

Die Ausführungen des Abschnitts zuvor stellen die Aussagekraft der Statistik über die Einnahmen und Ausgaben freier Schulen aufgrund einer offensichtlich enthaltenen nicht näher bestimmbar Menge unplausibler Daten grundsätzlich in Frage. Dennoch soll im Folgenden die Aussagekraft im Hinblick auf die Auskömmlichkeit der Finanzierung weiter erörtert werden, da die Statistik auch aus anderen Gründen problematisch im Hinblick auf diese Frage erscheint.

4.2.4 Statistik des Schuljahres 2016/2017: Überlegungen zur Auskömmlichkeit

Der Abschnitt zuvor stellt grundsätzlich in Frage, inwieweit die erhobenen Daten hinreichend plausibel und valide sind, um weitergehende Berechnungen / Bewertungen auf dieser Grundlage vorzunehmen. Als gesichert angesehen werden kann, dass die sich aufsummierenden Durchschnittswerte für zumindest einige Schularten durch Ausreißer beeinflusst werden, die insgesamt eine Verzerrung der Statistik bewirken. Eine der angeführten Problematiken liegt mit großer Wahrscheinlichkeit darin begründet, dass trägerindividuelle Angaben zu den Schüler/innen gemäß Finanzierungsbescheid für

das entsprechende Schuljahr nicht mit den Einnahmen (hier insbesondere auch den Zahlungen nach SächsFrTrSchulG für das jeweilige Schuljahr, Code 11) und den Ausgaben korrespondieren. Dadurch bedingte Verzerrungen, die gleichermaßen auf Einnahmen und Ausgaben wirken, bedingen, dass die Statistik bestenfalls ein in sich geschlossenes Bild (in Bezug auf die Relation der einzelnen Bestandteile zueinander) bietet, sich ein Vergleich zu anderen Datenquellen (hier zum Beispiel die tatsächlichen Schülerausgabensätze des Schuljahres) aber verbietet.

Problematik I: Nebeneinander von Schulen in und außerhalb der Wartefrist

Ein weiterer Punkt im Hinblick auf eine Bewertung der Auskömmlichkeit ist, dass Einnahmen und Ausgaben auch innerhalb der Statistik nicht eindeutig zueinander in Bezug gesetzt werden können. Die Problematik ist auch hier eine grundsätzliche und findet ihre Ursache darin, dass sowohl die Daten von Schulen in freier Trägerschaft, die bereits länger etabliert sind, als auch von neugegründeten Schulen, die sich in der Wartefrist befinden, erfasst werden. Es steht erstens zu vermuten, dass die Einnahmen von Schulen in der Wartefrist nicht richtig erfasst werden. Code 12 soll lediglich Zahlungen gemäß § 13 Abs. 5 Satz 3, 2. Halbsatz SächsFrTrSchulG umfassen, also (Nach-) Zahlungen nach Ende der Wartefrist, die sich über drei Schuljahre verteilen (in der Summe 50 Prozent von 80 Prozent des vollen Zuschusses, der im Zuge der dreijährigen Wartefrist ausgereicht wird). Definitorisch nicht umfasst sind hingegen Zahlungen nach § 13 Abs. 5 Satz 3, 1. Halbsatz innerhalb beziehungsweise unmittelbar nach Ablauf der Wartefrist, die folgerichtig unter Code 11: Zahlungen nach SächsFrTrSchulG für das jeweilige Schuljahr angegeben werden müssten. Unter Code 11 liegen jedoch für alle in Tabelle 25 betrachteten Schularten im Minimum 0-Werte vor. Es erscheint plausibel anzunehmen, dass dies auf Schulen in Wartefrist zurückzuführen ist, die wahrscheinlich ihre Einnahmen nach § 13 Abs. 5 Satz 3, 1. Halbsatz (ebenfalls) unter Code 12 angegeben haben. Unabhängig von diesen wahrscheinlichen nicht sachgerechten Zuordnungen besteht aber zweitens im Hinblick auf die Bewertung der Auskömmlichkeit eine weitere Schwierigkeit. Neu genehmigte Schulen können der Finanzierungslogik folgend für die drei Jahre der Wartefrist jeweils nur 40 Prozent des vollen Zuschusses (des jeweiligen Schülerausgabensatzes) erhalten und ausweisen. Dieser Umstand wird in Teilen in den drei Folgejahren korrigiert dadurch, dass in den beiden Folgejahren unter Code 12 faktisch die Nachzahlungen in Höhe von jeweils 40 Prozent eingenommen werden und ausgewiesen werden müssen. Damit verbunden ist eine Unschärfe in der Statistik, da diese Einnahmen zwar im entsprechenden Schuljahr tatsächlich vorhanden waren, aber der Bezugspunkt in vorangegangenen Schuljahren liegt. Dies hat zur Folge, dass in einem einzelnen Schuljahr zwar die Zahlungsflüsse realitätsgetreu abgebildet werden, nicht aber der exakte Anspruch für Zahlungen, unabhängig davon, wann diese tatsächlich erfolgen. Diese Unschärfe schränkt entsprechend die Bewertungsmöglichkeit ein. Wenn beispielsweise mehrere Schulen im Betrachtungszeitraum neu genehmigt wurden, führt dies in der Statistik zwangsläufig zu einer Verringerung des rechnerischen Deckungsgrads der Einnahmen unter Code 11 und 12 (Anteil der Ausgaben, die durch Einnahmen nach Code 11 und 12 gedeckt werden), wenn die neugegründeten Schulen nach drei Jahren in die Regelfinanzierung übergehen, erhöht sich dagegen der Deckungsgrad aufgrund der Nachzahlungen zuzüglich der für das Schuljahr ausgereichten vollen Sätze scheinbar sprunghaft. Die größte Problematik besteht aber darin, dass Schulen in Wartefristfinanzierung beziehungsweise die nachträgliche Ausreichung von Abschlägen für Vorjahre überhaupt von der Statistik erfasst werden. Da Schulen in Wartefristfinanzierung nur 80 Prozent des vollen Zuschusses erhalten, gleichzeitig aber die vollen Ausgaben in der Statistik abbilden, verringert sich grundsätzlich der rechnerische Deckungsgrad in Abhängigkeit von ihrer Anzahl beziehungsweise den dort vorhandenen Schüler/innen. Mit anderen Worten, befinden sich Schulen in der Wartefrist im Betrachtungszeitraum, kann der aus der Statistik rechnerisch zu ermittelnde Deckungsgrad nicht exakt bemessen, ob und inwieweit

die volle Zuschusshöhe auskömmlich ausgestaltet ist. Der Deckungsgrad unterzeichnet dann die tatsächliche Abdeckung des vollen Satzes nach SächsFrTrSchulG beziehungsweise die Statistik ermöglicht keine Differenzierung. Da in allen zur Verfügung gestellten Statistiken für die Schuljahre 2015/2016, 2016/2017 und 2017/2018 im Code 12 Einnahmen für die bislang betrachteten Schularten verzeichnet werden können, ist diese Problematik relevant. Es erscheint mit Blick auf die Aufgabe der Statistik naheliegend, neben der generellen Frage der Plausibilisierung und Validierung auch in den Blick zu nehmen, wie sinnvoll es ist, Schulen in Wartefrist beziehungsweise Nachzahlungen in Bezug auf die Wartefrist mit zu erheben.

Problematik II: Fehlende weitergehende Angaben zu den Schulen

Eine zweite grundsätzliche Problematik der Statistik über die Einnahmen und Ausgaben der Ersatzschulen nach § 16 SächsFrTrSchulG im Hinblick auf die Nutzung zur Bewertung der Auskömmlichkeit besteht darin, dass sie über die Angaben zu den Schüler/innen hinaus keine weiteren Daten zu den Verhältnissen der Schulen umfasst. Dies ist insofern kritisch, als dass sich die in der Statistik enthaltenen Angaben zu Ausgaben der Prüfung entziehen, inwieweit sie mit den Annahmen der Finanzierungssystematik korrespondieren. Entscheidend ist hier weniger die tatsächliche Höhe der Ausgaben, als vielmehr deren Begründung. Mit Blick auf die in der Statistik erfassten Ausgaben der Schulen in freier Trägerschaft ist mithin zu differenzieren, inwieweit:

- diese deckungsgleich mit den Mindestbedarfen zur Erfüllung der Genehmigungsvoraussetzungen nach Art. 102 Abs. 3 Satz 3 und 4 SächsVerf sind oder
- auch durch andere Faktoren (anderer Personaleinsatz, andere Ausstattung, Wirtschaftlichkeit) bestimmt sind.

Letztere Faktoren – sofern sie Mehrausgaben bedingen – sind nach gutachterlicher Sicht nicht Gegenstand der staatlichen Finanzierungsverantwortung. Die Finanzierungssystematik nach § 14 SächsFrTrSchulG enthält verschiedene Parameter, die sowohl in der Ermittlung des Personalausgabenanteils als auch des Sachausgabenanteils des Schülersatzes den Zweck erfüllen, den auszureichenden Mindestbedarf an den Ausgaben einer entsprechend des Richtwerts ausgelasteten Schule in öffentlicher Trägerschaft zu bemessen (siehe dazu im Detail Kapitel 3.2). Dies ist an sich nicht zu beanstanden, vielmehr unterstreicht Kapitel 1.3 sogar die Notwendigkeit, geeignete Parameter festzulegen, an denen der Mindestbedarf zu bemessen ist (=“Soll-Schule“). Für die Bewertung der tatsächlichen Ausgaben von Schulen in freier Trägerschaft wäre es analog dazu notwendig, zu analysieren, inwiefern darauf bezogen Abweichungen vorliegen und welche Schlussfolgerungen daraus für die tatsächlichen Ausgaben gezogen werden können. Vor diesem Hintergrund ist das Fehlen zusätzlicher statistischer Angaben zum Beispiel zur Personalausstattung (Anzahl Vollzeitäquivalente), zum Unterrichtsangebot (geleistete Stunden) oder zu den Klassengrößen als kritisch zu erachten, zumal solche Größen auch Verwendung im Rahmen der Plausibilisierung / Validierung der Statistik finden könnten. Auch im weiteren Sinne – zum Beispiel im Hinblick auf Angaben zu den Immobilienausgaben / -kosten – könnte zusätzliche Angaben (Beispiel Immobilienausgaben / -kosten: Fläche je Schüler/in) helfen, die Höhe der Ausgaben einzuordnen und zu bewerten beziehungsweise zu plausibilisieren. Vor diesem Hintergrund kann zusammenfassend festgestellt werden, dass aus der Statistik selbst heraus – auch bei unterstellter Plausibilität und Validität – nicht geschlossen werden kann, ob und inwieweit die ausgewiesenen Ausgaben der staatlichen Finanzierungspflicht unterliegen und welcher rechnerische Deckungsgrad (Anteil der Ausgaben, die durch Einnahmen nach Code 11 und 12 gedeckt werden) Auskömmlichkeit repräsentiert. Dies beinhaltet gleichsam: dass Einnahmen aus Schulgeld oder anderen Quellen notwendig sind und tatsächlich

genutzt werden (siehe Tabelle 25), um die Differenz aus Einnahmen aus öffentlichen Mitteln und darüberliegenden Ausgaben auszugleichen, lässt als solches nicht auf eine zu gering bemessene öffentliche Finanzierung schließen.

Problematik III: Zu geringe Differenzierung im Bereich der berufsbildenden Schulen

Schließlich ist mit Blick auf eine Bewertung der Auskömmlichkeit der öffentlichen Finanzierung beziehungsweise der Finanzierung nach § 14 SächsFrTrSchulG festzustellen, dass gerade im Bereich der berufsbildenden Schulen die fehlende Differenzierung hinderlich ist. Die Bekanntmachung der Schülersatzgebühren im Jahr 2016/2017 weist beispielsweise 91 unterschiedliche Bildungsgänge berufsbildender Schulen (ohne berufsbildende Förderschulen) mit insgesamt 53 unterschiedlichen Schülersatzgebühren mit einer Spannweite von 1.989,11 Euro⁷⁴ (duale Berufsausbildung) bis 5.772,44 Euro (Berufliches Gymnasium) aus. Entsprechend differenzierte Angaben wären auf Seite der Schulen in freier Trägerschaft notwendig, um einen fundierten Einblick in die jeweilige Einnahme- und Ausgabensituation zu bekommen, beziehungsweise deren Relation einzuschätzen.⁷⁵ Allerdings beinhaltet dies gegebenenfalls auch eine prozentuale Zurechnung einzelner Ausgabenpositionen, da diese mit großer Wahrscheinlichkeit bei den Trägern nicht flächendeckend aus dem Rechnungswesen abgeleitet werden können. Die Herausforderung eines Ausweises von Ausgaben / Kosten auf der Ebene einzelner Bildungsgänge skizziert für Schulen in öffentlicher Trägerschaft Kapitel 3.5 und ist mit hoher Wahrscheinlichkeit auf Schulen freier Trägerschaft übertragbar. In jedem Fall kann zusammenfassend konstatiert werden, dass das hohe Aggregationsniveau bei den berufsbildenden Schulen keine fundierte Einschätzung zur Einnahmen- und Ausgabensituation beziehungsweise zur Auskömmlichkeit ermöglicht.

4.2.5 Statistik des Schuljahres 2016/2017: Abschließende Betrachtung

Die voranstehenden Abschnitte haben in verschiedener Hinsicht hinterfragt, welche Aussagekraft eine inhaltliche Analyse der erhobenen statistischen Daten besitzt und welchen Einschränkungen eine solche Analyse unterworfen ist. Diese Fragen und Einschränkungen im Auge behaltend wird im Folgenden zumindest untersucht, wie sich das Verhältnis aus Einnahmen (unter besonderer Berücksichtigung der Einnahmen nach SächsFrTrSchulG) und Ausgaben in der Statistik gestaltet. Zielsetzung ist, bei allen Fragen und Einschränkungen, zumindest Hinweise zu möglichen Problematiken im Hinblick auf die Auskömmlichkeit zu erlangen, die freilich eine weitergehende Analyse auf besserer Datengrundlage erforderten.

Einnahmenstruktur

In der Statistik des Jahres 2016/2017 werden Daten für insgesamt acht der 14 möglichen Schularten ausgewiesen. Die Einnahmenstruktur, hier mit besonderem Fokus auf die öffentliche Finanzierung, stellt sich wie folgt dar:

⁷⁴ Ausgeklammert wurden hier der Satz für die zweijährige Zusatzausbildung Fachhochschulreife im Fachbereich Technik in Höhe von 109,14 Euro, da diese zusätzlich zu den Schülersatzgebühren der entsprechenden Ausbildungsrichtungen für Schüler/innen gezahlt werden, die zeitgleich mit der Fachschulausbildung die Fachhochschulreife erwerben wollen.

⁷⁵ Dies unterstützte zumindest auch eine erste Einschätzung dazu, ob und inwieweit eine Getrenntausweisung der Sachausgaben dringlich erscheint, siehe auch Kapitel 3.5 zu dieser Thematik.

Berichtsentwurf nach § 14 Abs. 6 Sächsisches Gesetz über Schulen in freier Trägerschaft

	Gesamt je Schüler			Gesamt trägerbezogener Median je Schüler		
		Anteil öffentlich	Anteil SächsFrTrSchulG		Anteil öffentlich	Anteil SächsFrTrSchulG
Grundschulen	5.770,00 €	78%	76%	5.529,00 €	78%	77%
Oberschulen und Abendoberschulen	6.727,27 €	84%	82%	6.576,00 €	84%	83%
Gymnasien, Abendgymnasien und Kollegs	8.144,42 €	78%	76%	7.384,00 €	83%	82%
Freie Waldorfschulen	7.193,00 €	79%	78%	6.855,00 €	80%	80%
allgemeinbildende Förderschulen mit Förderschwerpunkt geistige Entwicklung	42.525,69 €	99%	96%	42.622,00 €	98%	94%
Klinik- und Krankenhausschulen	7.388,65 €	99%	99%	7.317,00 €	93%	93%
berufsbildende Schulen	5.550,47 €	83%	78%	5.443,00 €	81%	76%
berufsbildende Förderschulen	7.362,28 €	100%	99%	5.962,59 €	100%	100%

Tabelle 26: Einnahmenstruktur von Schulen in freier Trägerschaft im Schuljahr 2016/2017, Quelle: Statistisches Landesamt und eigene Berechnungen

Tabelle 26 zeigt, dass der Anteil der öffentlichen Finanzierung beziehungsweise der Finanzierung nach SächsFrTrSchulG, die den größten Teil öffentlichen Finanzierung abbildet, nach Schularten variiert. Bei den Förderschulen deckt die öffentliche Finanzierung beziehungsweise die Finanzierung nach SächsFrTrSchulG (nahezu) alle Einnahmen ab. Bei den allgemeinbildenden Schulen liegt der Anteil der öffentlichen Finanzierung – je nach Betrachtungsweise – zwischen 78 und 84 Prozent, bei den berufsbildenden Schulen zwischen 81 und 83 Prozent. Je nachdem, ob der Betrachtung die Einnahmen je Schüler/in oder der trägerbezogene Median je Schüler/in zu Grunde gelegt werden, weist die Auswertung teils Abweichungen aus, die sich aus der Heterogenität der zu Grunde liegenden Individualdaten ableiten (siehe Abschnitt 4.2.3). Diese Heterogenität kann im Zusammenhang mit Qualitätsproblemen der Statistik stehen oder aber Ausweis der tatsächlichen Binnenheterogenität der Schularten (zum Beispiel fasst die „Schulart“ berufsbildende Schulen tatsächlich unterschiedliche Schularten und darunter noch unterschiedliche Bildungsgänge unter einem Dach zusammen) sein.

Ausgabenstruktur

Die Ausgabenstruktur stellt sich demgegenüber im Schuljahr 2016/2017 wie folgt dar⁷⁶:

	Ausgaben gesamt je Schüler			
		Anteil Lehrpersonal max* (Code 42 - 46)	Anteil Immobilienausgaben max** (Codes 51, 61,711,721,73,74,92)	Verbleibende Ausgaben (Differenz)
Grundschulen	5.764,00 €	66%	14%	20%
Oberschulen und Abendoberschulen	6.606,63 €	69%	13%	18%
Gymnasien, Abendgymnasien und Kollegs	6.911,58 €	64%	16%	20%
Freie Waldorfschulen	6.878,00 €	67%	13%	21%
allgemeinbildende Förderschulen mit Förderschwerpunkt geistige Entwicklung	37.418,48 €	67%	11%	21%
Klinik- und Krankenhausschulen	7.778,12 €	81%	6%	12%
berufsbildende Schulen	5.597,04 €	55%	16%	29%
berufsbildende Förderschulen	7.433,43 €	67%	14%	19%

* in die Berechnung wurde Code 46 einbezogen, der einen Bezug zum gesamten Personalbestand besitzt

** insbesondere die Codes 73 und 92 können Ausgaben enthalten, die keinen Bezug zu Immobilien besitzen

Tabelle 27: Ausgabenstruktur von Schulen in freier Trägerschaft im Schuljahr 2016/2017, Quelle: Statistisches Landesamt und eigene Berechnungen

Die Aufgliederungen für die erfassten Schularten zeigen, dass mit zwei Ausnahmen die Personalausgaben für Lehrer/innen einschließlich Schulleitung etwa zwei Drittel der Gesamtausgaben bilden. Relativ höhere Ausgaben in diesem Bereich weisen die Klinik- und Krankenhausschulen auf, relativ

⁷⁶ Auf die analoge Berechnung auf Basis der trägerbezogenen Medianwerte wird hier verzichtet, da hier die bereits konstatierte Problematik, dass die Summe aus trägerbezogenen Medianwerten einzelner Kategorien auf unteren Gliederungsebenen der Statistik nicht annähernd mit dem jeweiligen trägerbezogenem Median gesamt korrespondiert.

geringere die berufsbildenden Schulen. Die Immobilienkosten liegen – mit Ausnahme der Klinik- und Krankenhausschulen – zwischen elf und 16 Prozent. Verbleibende Ausgaben bilden bei allen Schularten etwa einen Anteil von einem Fünftel an den Gesamtausgaben. Eine Ausnahme stellen hier die berufsbildenden Schulen dar, die einen relativ höheren Anteil aufweisen. Ein tieferer Blick in die Daten zeigt, dass die Abweichung zu den anderen Schularten fast zur Hälfte auf relativ höhere Ausgaben in Code 9 („Sonstige Ausgaben“) und den darunter liegenden Ausgabenkategorien zurückzuführen ist. Ausgaben unter Code 9 bilden bei den berufsbildenden Schulen allein einen Anteil von etwa zehn Prozent an den Gesamtausgaben. Gleichzeitig müssen die Ausgaben unter Code 9 eine enorme Heterogenität aufweisen, da hier die Abweichung von trägerbezogenem Median und Durchschnitt sehr hoch ausfällt (siehe dazu auch die Tabelle 25). Die Daten deuten darauf hin, dass eine Minderheit von berufsbildenden Schulen hier vergleichsweise sehr hohe Ausgaben ausweist, die in der Folge das Gesamtbild der Ausgabenstruktur verzerren. Die Spreizung – hier insbesondere beim Code 95, in dem „Übrige Ausgaben“ zu erfassen sind – kann auch Indiz dafür sein, dass die Erfassung an dieser Stelle nicht sachgerecht erfolgte. Jenseits dieser Problematik erscheinen die ermittelten Ausgabenstrukturen in ihrer Relation aber durchaus plausibel.

Auskömmlichkeit der Finanzierung nach SächsFrTrSchulG?

Die Abschnitte 4.2.3 und 4.2.4 verdeutlichten, dass die Frage nach der Auskömmlichkeit der Finanzierung nach SächsFrTrSchulG aus verschiedenen Gründen nicht (sicher) beantwortet werden kann. Die weitere Analyse kann allenfalls Hinweise auf mögliche Problematiken erbringen. Im Folgenden wird daher der anhand der Statistik rechnerisch ermittelbare Deckungsgrad (Anteil der Ausgaben, die durch Einnahmen nach Code 11 und 12 gedeckt werden) kritisch erörtert.

Im Vergleich der Einnahmen und Ausgaben ergibt sich folgendes Bild aus der Statistik über die Einnahmen und Ausgaben der Ersatzschulen im Schuljahr 2016/2017:

	Rechnerischer Deckungsgrad* durch Einnahmen aus öffentlichen Mitteln	Rechnerischer Deckungsgrad* durch Einnahmen nach SächsFrTrSchulG
Grundschulen	78%	76%
Oberschulen und Abendoberschulen	85%	83%
Gymnasien, Abendgymnasien und Kollegs	92%	89%
Freie Waldorfschulen	82%	82%
allgemeinbildende Förderschulen mit Förderschwerpunkt geistige Entwicklung	112%	109%
Klinik- und Krankenhausschulen	94%	94%
berufsbildende Schulen	83%	77%
berufsbildende Förderschulen	99%	98%

* es handelt sich um rein kalkulatorische Größe, die nicht erfasst, inwieweit die Ausgaben tatsächlich im Zusammenhang mit der Erfüllung der Genehmigungsanforderungen des Art. 102 Abs. 3 Satz 3 und 4 SächsVerf stehen und damit eine öffentliche Finanzierungspflicht begründen

Tabelle 28: Rechnerische Deckungsgrade der Einnahmen aus öffentlichen Mitteln beziehungsweise der Einnahmen nach SächsFrTrSchulG an den Ausgaben im Schuljahr 2016/2017, Quelle: Statistisches Landesamt und eigene Berechnungen

Deutlich wird, dass der Anteil der Ausgaben, die durch Einnahmen aus öffentlichen Mitteln insgesamt und Einnahmen nach SächsFrTrSchulG im Besonderen gedeckt wird, nach Schularten variiert. Bei allgemeinbildenden Förderschulen mit dem Förderschwerpunkt geistige Entwicklung überstiegen im Betrachtungszeitraum die Einnahmen aus öffentlichen Mitteln / nach SächsFrTrSchulG die getätigten Ausgaben offenbar deutlich, in allen anderen Fällen deckten die öffentlichen Mittel / die eingenommenen Mittel nach SächsFrTrSchulG einen hohen Anteil der Ausgaben ab. Dieser Anteil lag der

Statistik zufolge im Minimum bei 78 Prozent (öffentlich gesamt) respektive 76 Prozent (SächsFrTrSchulG) bei Grundschulen und im Maximum bei 99 Prozent (öffentlich gesamt) beziehungsweise 98 Prozent (SächsFrTrSchulG) bei berufsbildenden Förderschulen. Inwiefern dieser rechnerische Deckungsgrad Auskömmlichkeit im Sinne der Erfüllung Genehmigungsanforderungen des Art. 102 Abs. 3 Satz 3 und 4 SächsVerf begründet, kann anhand der Statistik selbst nicht ermittelt werden, da hier insbesondere die unter 4.2.4 geschilderte Problematik II zum Tragen kommt, nämlich dass die Ausgaben in ihrer angegebenen Höhe sich einer tieferen Prüfung anhand weitergehender Angaben zu den Schulen entziehen. In Bezug auf die berufsbildenden Schulen ist zudem die Problematik III relevant, die einer differenzierten Betrachtung entgegensteht. Daneben sind weiterhin die grundsätzlichen Anmerkungen zur Qualität der Statistik im Auge zu behalten.

Um den zuvor dargestellten Schwierigkeiten zumindest annähernd zu begegnen, werden im Folgenden zwei Rechenmodelle anhand der Grundschulen und der Oberschulen geprüft, die aufzeigen, wie problematisch die Interpretation der rechnerischen Deckungsgrade ist. Es wird einerseits analysiert, inwiefern die in der Finanzierungssystematik nach SächsFrTrSchulG integrierte Soll-Auslastung tatsächlich erreicht wird. Dazu werden Angaben aus der Statistik der Fachserie 11, 1.1 „Private Schulen“ für das Schuljahr 2016/2017 des Statistischen Bundesamtes hinzugezogen. Andererseits wird geprüft, welche Rolle der Faktor 0,9 spielt, in der Annahme, dass die tatsächliche Entlohnung des Lehrpersonals sich am Tarifvertrag des öffentlichen Dienstes orientiert.⁷⁷

Grundschulen

Die Fachserie 11, 1.1 „Private Schulen“ für das Schuljahr 2016/2017 weist insgesamt 9.931 Schüler/innen in 478 Klassen an Schulen in freier Trägerschaft aus. Rechnerisch ergibt sich daraus, dass im Mittel 20,78 Schüler/innen je Klasse vorhanden waren. Dies beinhaltet eine deutliche Abweichung vom Klassenrichtwert von 25 Schüler/innen.

Dies könnte⁷⁸ entweder als Unterauslastung oder Besserausstattung gegenüber dem Richtwert interpretiert werden, die dem wirtschaftlichen Risiko des freien Trägers zuzurechnen ist. Die Größenordnung der Abweichung zwischen Soll und Ist lässt sich aus dem Verhältnis von Klassenrichtwert und realer Klassengröße ermitteln (hier: etwa 1,20). Mit dieser Abweichung verbunden sind im Mindesten ein notwendig höherer Personaleinsatz (Lehrer/innen je Schüler/in) und wahrscheinlich in Teilen höhere Sachausgaben je Schüler/in (zum Beispiel in Bezug auf Immobilien).

Werden die entsprechenden Ausgabenpositionen der Statistik über die Einnahmen und Ausgaben der Ersatzschulen durch diesen Faktor dividiert, dann ergibt sich ein niedrigerer Wert für die öffentlich zu finanzierende Soll-Auslastung. Die Differenz aus dem in der Statistik ausgewiesenen Wert und

⁷⁷ Es liegen dem Gutachter keine verallgemeinerbaren Informationen über die tatsächlichen – nach Maßgabe von Fachexperten – variierenden Vergütungsstrukturen freier Träger vor. Die Stellungnahme der Landesarbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände freier Schulträger in Sachsen lässt diesen Punkt in seiner Stellungnahme im Unklaren, da einerseits angegeben wird, dass der Faktor eine Bezahlung nach Tarif verhindert, andererseits aber auf ein „planmäßiges Defizit“ hingewiesen wird (siehe dazu Kapitel 3.3).

⁷⁸ Je nach Schulkonzept ist es möglich, dass die Klassengröße beziehungsweise die ermittelte Abweichung nur eine eingeschränkte Aussagekraft besitzt. Denkbar ist auch die Bildung großer Klassen mit einer Binnendifferenzierung, die möglicherweise einen höheren Personalschlüssel erfordert. Solche Fälle werden von dieser Modellberechnung beispielsweise nicht erfasst, obgleich sie ebenfalls eine „Besserausstattung“ beinhalten können. Diese Problematik verweist noch einmal darauf, dass es sinnvoll wäre, innerhalb der Statistik zusätzliche Informationen zu erheben, hier insbesondere die Anzahl der Vollzeitäquivalente der Lehrer/innen, eine Kennzahl, die nicht nur eine Einschätzung zum Personaleinsatz der Schulen in freier Trägerschaft im Vergleich zur Sollausstattung ermöglichte, sondern auch zum durchschnittlichen Gehaltsniveau.

dem niedrigeren Wert kann so interpretiert werden, dass sie durch eigene Mittel der Schulen in freier Trägerschaft zu decken ist. Sie kann weiterhin in das Verhältnis zu der Differenz aus Gesamtausgaben und den Einnahmen aus öffentlichen Mitteln gesetzt werden, um zu prüfen, inwieweit diese Differenz durch eine zu niedrige Auslastung erklärt werden könnte.

Die Ergebnisse einer solchen Modellrechnung für die Grundschulen in freier Trägerschaft stellen sich wie folgt dar: Im Maximum (bemessen an allen ausgewiesenen Ausgaben je Schüler/in) können der zu geringen Auslastung 973,85 Euro, im Minimum (nur unter Berücksichtigung der Ausgaben für das Lehrpersonal je Schüler/in) 643,21 Euro zugerechnet werden. Allein durch die zu geringe Auslastung wird damit im Minimum über die Hälfte der durch nichtöffentliche Einnahmen abzudeckenden Ausgaben erfasst, im Maximum mehr als drei Viertel.

Wird in einer analogen Berechnung die Annahme zu Grunde gelegt, dass die Personalausgaben tatsächlich bei 100 Prozent liegen und nicht etwa nur bei den nach SächsFrTrSchulG finanzierten 90 Prozent, dann entspricht dies einem Betrag von 380,70 Euro oder etwa 30 Prozent der durch nichtöffentliche Einnahmen abzudeckenden Ausgaben.

Fazit: Allein diese beiden Faktoren könnten im Falle der Grundschulen in freier Trägerschaft erklären, warum die Ausgaben nicht vollständig durch die Finanzierung nach SächsFrTrSchulG / durch Einnahmen aus öffentlichen Mitteln gedeckt werden beziehungsweise gedeckt werden müssen.

Eine analoge Berechnung für die Oberschulen, für die die Fachserie 11, 1.1 „Private Schulen“ ebenfalls geeignete Daten zur Prüfung ausweist, ergibt folgendes Bild:

Oberschulen

Die Fachserie 11, 1.1 „Private Schulen“ für das Schuljahr 2016/2017 weist insgesamt 11.029 Schüler/innen in 539 Klassen aus. Rechnerisch ergibt sich daraus, dass im Mittel 20,46 Schüler/innen je Klasse vorhanden waren. Auch hier liegt damit eine deutliche Abweichung vom Klassenrichtwert von 25 Schüler/innen vor und kann entweder als Unterauslastung oder Besserausstattung gegenüber dem Richtwert interpretiert werden.

Im Maximum (unter Berücksichtigung aller angegebenen Ausgaben je Schüler/in) können der zu geringen Auslastung 1.199,24 Euro, im Minimum (nur unter Berücksichtigung der Ausgaben für das Lehrpersonal je Schüler/in) 822,83 Euro zugerechnet werden. Durch die zu geringe Auslastung werden damit im Minimum 86 Prozent der durch nichtöffentliche Einnahmen abzudeckenden Ausgaben erfasst, im Maximum wird der Finanzierungsbedarf durch nichtöffentliche Einnahmen damit sogar deutlich überschritten.

Wird die Annahme zu Grunde gelegt, dass die Personalausgaben tatsächlich bei 100 Prozent liegen und nicht etwa nur bei den nach SächsFrTrSchulG finanzierten 90 Prozent, dann entspricht dies einem Betrag von 453,29 Euro oder knapp der Hälfte der durch nichtöffentliche Einnahmen abzudeckenden Ausgaben.

Fazit: Auch im Falle der Oberschulen in freier Trägerschaft erklären allein diese Faktoren, warum die Ausgaben nicht vollständig durch die Finanzierung nach SächsFrTrSchulG / durch Einnahmen aus öffentlichen Mitteln gedeckt werden beziehungsweise gedeckt werden müssen.

Für weitere Schularten können die Daten der Fachserie 11, 1.1 „Private Schulen“ keine entsprechende Auskunft geben, da sie unvollständig (im Falle der Gymnasien lassen sich nur die Klassen- und Schulgrößen der Sekundarstufe I ermitteln) oder binnenheterogen (berufsbildende Schulen) sind. Die Modellrechnungen zuvor zeigen aber zumindest beispielhaft, dass ein Faktor, wie die tatsächliche Auslastung der Schulen, eine zentrale Größe bei der Interpretation der Finanzdaten bilden kann und verweist daher noch einmal auf die Notwendigkeit zusätzlicher Angaben zu den Schulen, um anhand der Statistik über die Einnahmen und Ausgaben der Ersatzschulen eine sachgerechte Erörterung der Auskömmlichkeit führen zu können.

Hinsichtlich des Faktors 0,9 kann konstatiert werden, dass dieser in der Finanzierungssystematik auch bei anderen Schularten (Ausnahme Förderschulen) Anwendung findet und hier allein 31 Prozent der bei berufsbildenden Schulen, 38 Prozent der bei freien Waldorfschulen und 79 Prozent der bei den Gymnasien durch nichtöffentliche Einnahmen abzudeckenden Ausgaben abbilden könnte.

Insgesamt ergibt sich damit das Bild, dass – soweit bewertbar – die Statistik über die Einnahmen und Ausgaben der Ersatzschulen keine relevanten Hinweise darauf erbringt, dass die Finanzierungssystematik nach SächsFrTrSchulG im Schuljahr 2016/2017 der Erfüllung der Genehmigungsanforderungen des Art. 102 Abs. 3 Satz 3 und 4 SächsVerf entgegensteht. Allerdings bildet sie auch keine hinreichend sichere Grundlage für die Aussage, dass die Finanzierungssystematik die Erfüllung der Genehmigungsanforderungen des Art. 102 Abs. 3 Satz 3 und 4 SächsVerf vollständig absichert. Vor diesem Hintergrund kann im vorliegenden Gutachten der empirische Nachweis nicht abschließend geführt werden, es wird aber in diesem Zusammenhang auf die systematische Analyse in Kapitel 3 und die daraus abgeleiteten Schlussfolgerungen verwiesen.

4.3. Kennzahl „Ausgaben öffentlicher Schulen je Schülerin und Schüler“ des Statistischen Bundesamtes

4.3.1 Grundlagen der Statistik

Das Statistische Bundesamt ermittelt im jährlichen Turnus die Kennzahl „Ausgaben öffentlicher Schulen je Schülerin und Schüler“. Die Ermittlung erfolgt mit einem erheblichen Zeitverzug, die aktuellsten Daten über das Haushaltjahr 2016 wurden im Februar 2019 veröffentlicht.⁷⁹ Anlass für die Ermittlung und Berechnung waren ursprünglich Anforderungen von internationalen Organisationen, wie der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, der Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur sowie des Statistischen Amtes der Europäischen Gemeinschaften im Kontext einer internationalen (vergleichbaren) Berichterstattung zu den Bildungsfinanzen.⁸⁰ Durch die Eigenheiten des deutschen Bildungssystems und der gemeinsamen Verantwortlichkeit von Ländern und Kommunen für die Finanzierung des Schulwesens in öffentlicher Trägerschaft besteht eine Herausforderung bei der Ermittlung der nationalen Bildungsausgaben darin, zunächst Berechnungen auf Ebene der Bundesländer durchzuführen, die in der Konsequenz dazu führen, dass die Kennzahl „Ausgaben öffentlicher Schulen je Schülerin und Schüler“ auch in diesem Aggregat ausgewiesen werden kann und wird.⁸¹

⁷⁹ Statistisches Bundesamt 2019.

⁸⁰ Siehe Hetmeier et al. 2007.

⁸¹ Vergleiche ebenda.

Die Ermittlung / Berechnung selbst ist relativ komplex. Finanzielle Daten entstammen dabei der Gemeinde- und Staatsfinanzstatistik, entsprechend auf kameralistischer Grundlage.⁸² Wie bislang auch beim Schülersausgabensatz, werden also alle zahlungswirksamen Geschäftsvorfälle zu Grunde gelegt, nicht aber Aufwendungen und Erträge. Berücksichtigt werden Personal-, Sach- und Investitionsausgaben.⁸³ Um den methodischen Vorgaben an die Statistik gerecht zu werden und einen Ausweis der Ausgaben auf Ebene einzelner Schularten zu ermöglichen, werden im Zuge der Berechnung weitere Statistiken hinzugezogen, so zum Beispiel die Personalstandstatistik, die Schulstatistik oder die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung.⁸⁴

4.3.2 Vergleich zum Schülersausgabensatz nach SächsFrTrSchulG

Die Kennzahl „Ausgaben öffentlicher Schulen je Schülerin und Schüler“ des Statistischen Bundesamtes (nachfolgend Kennzahl) und der Schülersausgabensatz nach SächsFrTrSchulG erfüllen unterschiedliche Funktionen. Während erstere einen normierten Vergleich der Bildungsfinanzen auf nationaler und internationaler Ebene unterstützen soll, zielt der Schülersausgabensatz – orientiert am Schulsystem in öffentlicher Trägerschaft – darauf ab, eine geeignete Zuschusshöhe für Schulen in freier Trägerschaft zu bestimmen, die eine dauerhafte Erfüllung der Genehmigungsanforderungen aus Art. 102 Abs. 3 Satz 3 und 4 SächsVerf ermöglicht. Die Unterschiedlichkeit dieser Funktionen verbietet zwar nicht grundsätzlich einen Vergleich, führt jedoch zwangsläufig zu unterschiedlichen Methodiken und Ergebnissen. Gemeinsam ist der Kennzahl und dem Schülersausgabensatz zunächst, dass sie bislang kameralistische Finanzstatistiken von Land und Kommunen zu Grunde legen. Ihre konkrete Nutzung in den Rechenmodellen unterscheidet sich jedoch teils erheblich. Ein zweiter wesentlicher Unterschied besteht darin, dass die Ermittlung des Schülersausgabensatzes Parameter enthält, die Ist-Daten transformieren, das heißt auf „Soll-Schule“ normieren. Daraus resultiert, dass die Berechnungen im Ergebnis wesentlich voneinander abweichen können beziehungsweise teils sogar müssen. Zentrale Abweichungen werden entlang der für die Ermittlung der „Ausgaben öffentlicher Schulen je Schülerin und Schüler“ genutzten Unterscheidung in Personal-, Sach- und Investitionsausgaben nachfolgend dargestellt.

Personalausgaben

Die Ermittlung des Personalausgabenanteils für den Schülersausgabensatz erfolgt unter Zuhilfenahme der in Abschnitt 3.2.1 näher untersuchten Sollkostenformel. Diese Sollkostenformel nutzt (die enthaltenen bedarfserhöhenden Faktoren ausgeklammert) Ist-Angaben zu den Personalausgaben nur insoweit, als dass das (durchschnittliche) Jahresentgelt der Lehrkräfte anhand der vom Landesamt für Steuern und Finanzen übermittelten Daten errechnet wird. Das genaue Vorgehen wird in Abschnitt 3.2.1 erörtert. Die weiteren in der Sollkostenformel enthaltenen Parameter (Unterrichtsstunden, Jahreslehrerstunden, Klassenstufen, Klassenrichtwert) normieren im Prinzip die Standardlehrerin oder Standardlehrer beziehungsweise die Relation aus Standardlehrer/in und Standardschüler/in. Schließlich senkt der Faktor 0,9 die so erhaltenen fiktiven Soll-Ausgaben um zehn Prozent ab. Die Ermittlung der Personalausgaben in der Kennzahl des Statistischen Bundesamtes berücksichtigt hingegen die tatsächlichen Personalausgaben für den Schulbereich im entsprechenden Haushaltsjahr, ergänzt diese noch um unterstellte Sozialbeiträge der verbeamteten Lehrkräfte

⁸² Ebenda.

⁸³ Ebenda.

⁸⁴ Siehe im Detail ebenda.

beziehungsweise um Zuschläge für Beihilfezahlungen für angestellte Lehrkraft und nutzt einen Verteilungsschlüssel für die Zurechnung zu einzelnen Schularten. Der Unterschied im Ergebnis kann beträchtlich ausfallen, da die Sollkostenformel letztlich einen Betrag ermittelt, der sich auf den effektiv zu leistenden Unterricht bei optimaler Klassengröße (hier maßgeblich der Klassenrichtwert) bezieht und in Rechnung stellt, dass die Genehmigungsvoraussetzungen im Hinblick auf die Sicherung der wirtschaftlichen und rechtlichen Stellung der Lehrkräfte auch dann als erfüllt angesehen werden, wenn die Entlohnung zehn Prozent unterhalb des Niveaus an vergleichbaren Schulen in öffentlicher Trägerschaft liegt. Demgegenüber enthalten die zu Grunde gelegten Ist-Ausgaben in der Kennzahl des Statistischen Bundesamtes 100 Prozent der Personalausgaben. Zudem spielt es für die Kennzahl des Statistischen Bundesamtes keine Rolle, ob und inwieweit in der Realität Abweichungen vom Klassenrichtwert bestehen. Wird der Klassenrichtwert im Durchschnitt unterschritten, muss die Kennzahl entsprechend der anwachsenden Lehrer/innen-Schüler/innen-Relation höhere Ausgaben pro Kopf ausweisen. Schließlich enthält die Kennzahl auch Ausgaben für Lehrpersonal, die in der Sollkostenformel keine Berücksichtigung finden. Beispielhaft seien hier genannt: Altersteilzeitregelungen der Vergangenheit, die im Ist höhere Ausgaben für Lehrer/innen je Schüler/in bedingen, Ausgaben für Lehrer/innen im Verwaltungs- oder Vorbereitungsdienst oder fiktive und zusätzliche Kosten für die Altersvorsorge und Krankheitskosten im Versorgungsfall.

Sachausgaben (ohne Investitionen)

Bei den Sachausgaben / beim Sachausgabenanteil des Schülerausgabensatzes liegt zunächst eine deutlich höhere Übereinstimmung der Ermittlung insofern vor, als dass hier auch in die Ermittlung des Sachausgabenanteils des Schülerausgabensatzes in deutlich höherem Umfang Daten aus Finanzstatistiken einfließen. Ein wesentlicher Unterschied besteht jedoch bereits bei den Bezugsjahren. Während die Kennzahl des Statistischen Bundesamtes ausschließlich auf Statistiken des jeweiligen Haushaltsjahres zurückgreift, wurden für die Ermittlung der laufenden Sachausgaben beim Schülerausgabensatz Durchschnittswerte aus drei Jahren gebildet, die nachfolgend inflationiert werden. In die weitere Berechnung des Sachausgabenanteils des Schülerausgabensatzes fließt ein Auslastungsfaktor ein, der ähnlich wie bei der Sollkostenformel die Finanzierung an den Klassenrichtwerten ausrichtet (siehe Abschnitt 3.2.2). Unabhängig von den jeweils zu Grunde gelegten unterschiedlichen Bezugsjahren kann der Auslastungsfaktor im Ergebnis noch einmal eine erhebliche Abweichung der jeweils ermittelten Sachausgabenanteile von der Kennzahl des Statistischen Bundesamtes bedingen.

Investitionsausgaben

Für die Investitionsausgaben können im Prinzip dieselben Feststellungen getroffen werden, wie für die Sachausgaben. Auch hier werden zwar Ist-Ausgaben aus der Finanzstatistik hinzugezogen, der Unterschied besteht aber in der Zugrundelegung unterschiedlicher Betrachtungszeiträume. Während die Kennzahl des Statistischen Bundesamtes auch hier nur das jeweilige Haushaltsjahr berücksichtigt, wurde für die Ermittlung der Höhe der Investitionen im Rahmen der Finanzierungssystematik ein Durchschnitt über zehn Jahre gebildet. Zudem – als Teil der Berechnung des Sachausgabenanteils des Schülerausgabensatzes – findet auch in Bezug auf die Investitionen der Auslastungsfaktor Anwendung, so dass auch hier eine erhebliche Abweichung allein dadurch bedingt sein kann.

Insgesamt zeigt der Vergleich, dass eine erwartbar hohe Abweichung zwischen der Kennzahl „Ausgaben öffentlicher Schulen je Schülerin und Schüler“ des Statistischen Bundesamtes und den Schülerausgabensätzen vorhanden sein muss und diese Abweichung durch die genutzten Parameter

bedingt, dass der Schüleraushabensatz deutlich geringer ausfallen muss. Daraus und aus den teils in unterschiedlicher Weise genutzten Finanzstatistiken von Land und Kommunen ergibt sich jedoch für das vorliegende Gutachten keine Schlussfolgerung. In Bezug auf die Eignung der Finanzierungssystematik sei auf die Analyse in Kapitel 4 verwiesen, aus der sich eine Reihe von Schlussfolgerungen und Empfehlungen für die weitere Verbesserung der Finanzierungssystematik ableiten.

4.4. Zwischenfazit

Statistik über die Einnahmen und Ausgaben der Ersatzschulen gemäß § 16 SächsFrTrSchulG

Die Analyse der tatsächlichen Finanzierungssituation der sächsischen Schulen in freier Trägerschaft auf Grundlage der neu eingerichteten Statistik über die Einnahmen und Ausgaben der Ersatzschulen erfolgte in einem mehrstufigen Prozess, in dem zunächst die Statistikgenese, die erreichte Datenqualität und die Aussagekraft zur Bewertung der Auskömmlichkeit in den Blick genommen wurde, um anschließend die vorhandenen Daten selbst – soweit möglich – im Hinblick auf diesen Aspekt einzuordnen. Die zentralen Erkenntnisse werden nachfolgend dargestellt.

Datenqualität

Die für das Schuljahr 2015/2016 erstmals erhobene und für die folgenden Schuljahre noch einmal leicht überarbeitete Statistik über die Einnahmen und Ausgaben der Ersatzschulen beruht auf Selbstauskünften der jeweiligen Schulträger. Eine Plausibilisierung oder Validierung dieser Selbstauskünfte findet im Rahmen der Statistikerstellung nicht statt. Die Grundgesamtheit der Träger variiert je nach Schulart liegt aber in allen Fällen deutlich unter 100. Dies beinhaltet, dass kleine Fehlangaben / Fehlzuordnungen erhebliche Auswirkungen auf die jeweiligen schulartspezifischen Aggregate besitzen können.

Die nähere Betrachtung der beigestellten Statistiken (hier insbesondere die detailliert untersuchte Statistik zum Schuljahr 2016/2017) zeigte, dass in den Daten zu den Einnahmen und Ausgaben erhebliche Streuungen vorliegen. In vielen der erfassten Einnahmen- und Ausgabenkategorien lassen solche Streuungen für sich nicht (zwingend) auf vorhandene Qualitätsprobleme schließen. Jenseits dessen zeigt die Analyse aber auch Beispiele auf (siehe dazu Abschnitt 4.2.3), wo erfasste beziehungsweise in der Statistik ausgewiesene Daten in hohem Maße erklärungsbedürftig und kaum plausibel erklärbar sind und deutlich einen verzerrenden Effekt nahelegen. Die Beispiele umfassten folgende Sachverhalte:

- Nicht nachvollziehbare Angaben verschiedener Träger zur Zahl der im Finanzierungsbescheid für das Schuljahr ausgewiesenen Schüler/innen; in der Folge zu hohe Pro-Kopf-Aggregate sowohl einnahmen- als auch ausgabenseitig
- Nicht nachvollziehbare Angaben mindestens eines Trägers in einer sehr relevanten Ausgabenkategorie; in der konkreten Folge des Beispiels zu geringe Pro-Kopf-Aggregate in der betroffenen Ausgabenkategorie und in den zusammenfassenden Ausgabenkategorien

Anhand der Datengrundlage kann nicht annähernd bestimmt werden, in welchem Ausmaß offensichtliche Fehleingaben oder fragwürdige Daten in die Statistik einfließen. Die Beispiele zeigen aber, dass dies mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit der Fall ist und dass sich in der Folge aufgrund der geringen Grundgesamtheiten der Träger verzerrende Effekte ergeben. Entsprechend

ist die Aussagekraft der Statistik für alle weitergehenden Bewertungen grundsätzlich in Frage zu stellen.

Weitere Aspekte in Bezug auf die Bewertung der Auskömmlichkeit

Darüberhinausgehend stellte die Untersuchung in Zweifel, ob die Statistik in ihrer Konzeption eine geeignete Grundlage für die Bewertung der tatsächlichen Finanzierungssituation beziehungsweise der Auskömmlichkeit der staatlichen Finanzhilfe für Schulen in freier Trägerschaft bilden kann. In diesem Kontext wurden drei Problemstellungen herausgearbeitet:

- **Problematik I:** Die Statistik erfasst Angaben zu Schulen sowohl innerhalb als auch außerhalb der Wartefrist. Aufgrund der geringeren Finanzierungshöhe und der zeitlichen Staffelung der Zahlungen kann dies zur Folge haben, dass die für ein Schuljahr ausgewiesenen einnahmen- und ausgabenseitigen Aggregate nicht in Bezug zueinander gesetzt werden können beziehungsweise keine exakte Aussage über den tatsächlichen Deckungsgrad der staatlichen Finanzhilfe ermöglichen. Fließende Daten von Schulen in der Wartefrist tatsächlich ein, führt dies im Ergebnis zwangsläufig zu einer scheinbar größeren „Deckungslücke“ (Anteil der Ausgaben, die nicht durch Einnahmen aus der Finanzierung nach § 14 Abs. 1 bis 5 SächsFrTrSchulG beziehungsweise öffentliche Mittel insgesamt gedeckt sind). Die beigestellten statistischen Daten legen nahe, dass dieser Fall auch praktisch eher häufig vorkommt.
- **Problematik II:** Die Statistik selbst erfasst / enthält keinerlei zusätzliche Daten, die eine Einordnung der ermittelten Ausgaben ermöglichen. Dadurch kann letztlich nicht bewertet werden, inwieweit die ausgewiesenen Ausgaben der staatlichen Finanzierungspflicht unterliegen und welcher rechnerische Deckungsgrad (Anteil der Ausgaben, die durch Einnahmen aus der Finanzierung nach § 14 Abs. 1 bis 5 SächsFrTrSchulG beziehungsweise öffentliche Mittel insgesamt gedeckt sind) Auskömmlichkeit repräsentiert. Zudem entzieht sich die Statistik damit einer genaueren Überprüfungsmöglichkeit hinsichtlich der Passfähigkeit einzelner Parameter der Finanzierungssystematik, zum Beispiel im Hinblick auf die Vergütung des Lehrpersonals an Schulen in freier Trägerschaft.
- **Problematik III:** Im Bereich der berufsbildenden Schulen fasst die Statistik sehr unterschiedliche Schularten und Bildungsgänge mit anzunehmend unterschiedlichen Einnahmen- und Ausgabenstrukturen zusammen. Demgegenüber stehen 53 verschiedene Schülerausgabensätze mit einer erheblichen Spannweite. Entsprechend erlaubt das gegebene hohe Aggregationsniveau bei den berufsbildenden Schulen keine fundierte Einschätzung zur Einnahmen- und Ausgabensituation beziehungsweise zur Auskömmlichkeit.

Ergebnisse der exemplarischen Betrachtung der Auskömmlichkeit

Für die weitere Analyse der Auskömmlichkeit in Abschnitt 4.2.5 wurden die herausgearbeiteten Grundsatzproblematiken bezüglich der Datenqualität und der Aussagekraft der Statistik über die Einnahmen und Ausgaben der Ersatzschulen außer Acht gelassen. Insbesondere die zuvor zusammengefasste Problematik II wurde behelfsweise dadurch gelöst, dass zusätzliche Daten der Fachserie 11, 1.1 „Private Schulen“ des Statistischen Bundesamtes für das Schuljahr 2016/2017 hinzugezogen wurden. Ziel war es zu prüfen, inwieweit sich rechnerische Deckungslücken (Anteil der Ausgaben, die nicht durch Einnahmen aus der Finanzierung nach § 14 Abs. 1 bis 5 SächsFrTrSchulG beziehungsweise öffentliche Mittel insgesamt gedeckt sind) im Schuljahr 2016/2017 durch mögliche Abweichungen von der Soll-Auslastung beziehungsweise durch den in der Sollkostenformel gesetzten

Faktor 0,9 für einige Schularten erklären lassen könnten. Diese Modellrechnung konnte unter Berücksichtigung der zur Verfügung stehenden Daten für Grundschulen und für Oberschulen durchgeführt werden. Im Ergebnis zeigte sich, dass es für beide Schularten keine Hinweise gibt, dass die rechnerischen Deckungslücken auf eine fehlende Auskömmlichkeit hinweisen.

Gesamtbewertung

Insgesamt ergab sich damit das Bild, dass – soweit überhaupt bewertbar – die Statistik über die Einnahmen und Ausgaben der Ersatzschulen keine erheblichen Hinweise darauf erbringt, dass die Finanzierungssystematik nach SächsFrTrSchulG im Schuljahr 2016/2017 der Erfüllung der Genehmigungsanforderungen des Art. 102 Abs. 3 Satz 3 und 4 SächsVerf entgegensteht. Allerdings bildet sie auch keine hinreichend sichere Grundlage für die Aussage, dass die Finanzierungssystematik die Erfüllung der Genehmigungsanforderungen des Art. 102 Abs. 3 Satz 3 und 4 SächsVerf vollständig absichert. Vor diesem Hintergrund kann im vorliegenden Gutachten der empirische Nachweis nicht abschließend geführt werden es wird aber in diesem Zusammenhang auf die systematische Analyse in Kapitel 3 und die daraus abgeleiteten Schlussfolgerungen verwiesen. In diesem Zusammenhang bleibt darauf hinzuweisen, dass die in Kapitel 3.3 enthaltenen Ausführungen zum Wettbewerbsnachteil von Schulen in freier Trägerschaft im Bereich der Personalgewinnung und -erhaltung sowie in diesem Kontext erwartbare Kostensteigerungen sich noch nicht im vollen Umfang in den vorhandenen Einnahmen- und Ausgabenstatistiken für die Schuljahre 2015/2016 – 2017/2018 spiegeln können. Daher behalten die auf Kapitel 3.3 aufbauenden Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen uneingeschränkt ihre Gültigkeit. Aus dem Modul 5 selbst ergeben sich jedoch auch keine weitergehenden und begründbaren Anpassungsbedarfe, die innerhalb der Aufgabenstellung dieses Gutachtens liegen. Jenseits dessen erscheint aber eine Weiterentwicklung der Statistik über die Einnahmen und Ausgaben der Ersatzschulen angezeigt, hier insbesondere mit Blick auf die Einführung von Plausibilitätsprüfungen, die Weiterentwicklung der Bearbeitungshinweise (zur Zahl der Schüler/innen, zu Code 11 und Code 12) und die Erhebung zusätzlicher Angaben, zum Beispiel zur Zahl der Vollzeitäquivalente beim Lehrpersonal.

Kennzahl „Ausgaben öffentlicher Schulen je Schülerin und Schüler“

Der Vergleich der Kennzahl „Ausgaben öffentlicher Schulen je Schülerin und Schüler“ des Statistischen Bundesamtes mit dem Schüлераusgabensatz zeigte, dass erhebliche Unterschiede in den Zielstellungen der Erhebung, der Genese sowie der Ermittlung und Berechnung vorliegen. Eine Gemeinsamkeit ist in Bezug darauf festzustellen, dass kamerale Daten aus Finanzstatistiken von Land und Kommunen zu Grunde gelegt werden. Die vorhandenen Unterschiede führen jedoch dazu, dass im Ergebnis – bezogen auf die Schularten, die in diesem Kontext verglichen werden können – der jeweilige Schüлераusgabensatz und die korrespondierende Kennzahl „Ausgaben öffentlicher Schulen je Schülerin und Schüler“ deutlich voneinander abweichen. Die Kennzahl muss zwangsläufig höhere Werte ausweisen, als der korrespondierende Schüлераusgabensatz. Daraus leiten sich jedoch weder Schlussfolgerungen in Bezug auf die Erfüllung der prozeduralen Anforderungen in der Ermittlung des Schüлераusgabensatzes, noch in Bezug auf dessen Auskömmlichkeit ab. Auch in diesem Kontext sei auf die Analyse in Kapitel 3 und die darauf aufbauenden Schlussfolgerungen und Empfehlungen verwiesen.

5. Gesamtfazit und Handlungsempfehlungen

In der Gesamtschau der Analyseergebnisse der sechs Module der Untersuchung kann im Hinblick auf die leitende Fragestellung der Untersuchung:

Ist die staatliche Finanzhilfe auch ab dem Schuljahr 2019/2020 noch auskömmlich im Sinne der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes des Freistaates Sachsen, Urteil vom 15. November 2013?

folgendes Resümee gezogen werden.

Die vorgenommene Anpassung der Finanzierungssystematik infolge des Urteils des Verfassungsgerichtshofes des Freistaates Sachsen vom 15. November 2013 greift die in der Urteilsbegründung formulierten Anforderungen an die Neugestaltung nachvollziehbar auf. Insbesondere die als verfassungswidrig erachtete Ermittlung des Sachausgabenanteils des Schülerausgabensatzes erfuhr eine deutliche Überarbeitung und Detaillierung. Weiterhin erfüllt die überarbeitete Finanzierungssystematik aus gutachterlicher Sicht die auferlegten prozeduralen Anforderungen zur Ermittlung / Feststellung der auszureichenden Mindestförderung zur dauerhaften Sicherstellung der Erfüllbarkeit der Genehmigungsanforderungen des Art. 102 Abs. 3 Satz 3 und 4 SächsVerf und der faktischen Ermöglichung von Neugründungen hinreichend. Die Frage nach der Auskömmlichkeit der staatlichen Finanzhilfe konnte weder für die Vergangenheit noch für die Zukunft abschließend beantwortet werden. Die Analyse ergab jedoch keine signifikanten Hinweise darauf, dass die Schülerausgabensätze der Vergangenheit nicht auskömmlich im Sinne der Sicherung des Mindestbedarfs gewesen sein könnten.

Im Detail zeigte die Analyse jedoch auch, dass eine Reihe von Verbesserungs- und Weiterentwicklungsmöglichkeiten beziehungsweise -notwendigkeiten in Bezug auf einzelne Bestandteile und Parameter der Finanzierungssystematik nach § 14 Abs. 1 bis 5 SächsFrTrSchulG beziehungsweise die Erfüllung der prozeduralen Anforderungen besteht. Auch steht in Frage, ob die Auskömmlichkeit der (Mindest-)Finanzierung angesichts eines zunehmenden Wettbewerbsnachteils in der Gewinnung und Erhaltung der Lehrkräfte an Schulen in freier Trägerschaft auch über das Schuljahr 2019/2020 hinaus gesichert ist.

Vor diesem Hintergrund werden folgende Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Finanzierungssystematik ausgesprochen:

Allgemeine Empfehlungen

▪ **Empfehlung 1: Erhöhung der Transparenz der gesamten Finanzierungssystematik**

Um die Ermittlung des Schülerausgabensatzes / Schülerkostensatzes auch für diverse Stakeholder (Schulen in freier Trägerschaft, Bürger/innen, die Politik) noch transparenter zu machen, empfiehlt das Gutachten die Erstellung einer – auch für Außenstehende nachvollziehbaren – Beschreibung des Prozesses der Ermittlung des Schülerausgabensatzes / Schülerkostensatzes. Dabei sollten Datenquellen und Parameter sowie das Vorgehen bei der Berechnung ausgeführt werden. Es wird empfohlen, das Dokument freizugänglich zu veröffentlichen.

▪ **Empfehlung 2: Kontakt zur Landesarbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände freier Schulträger in Sachsen**

Es wird empfohlen, in Zukunft weiterhin regelmäßige Treffen mit Vertreter/innen der Landesarbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände freier Schulträger in Sachsen durchzuführen und die Landesarbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände freier Schulträger in Sachsen auf diese Weise in aktuelle Entwicklungen im Kontext des Schülersausgaben- beziehungsweise -kostensatzes stets zeitnah einzubinden.

Empfehlungen in Bezug auf den Personalausgabenanteil des Schülersausgabensatzes

▪ **Empfehlung 3: Berechnung des bedarfserhöhenden Faktors**

Empfohlen wird der Einbezug der im Gutachten genannten Bestandteile „Aufgaben zur Schulleitung“, „sonstige schulbezogene Anrechnungen“ und „sonstige personenbezogene Anrechnungen“. Die Gesetzesbegründung sollte darüber hinaus transparent machen, welche Kriterien handlungsleitend für die Beurteilung des Einbezugs beziehungsweise des Nicht-Einbezugs einzelner Bestandteile sind.

▪ **Empfehlung 4: Abschaffung des Faktors 0,9**

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass der Gutachter der Argumentation des Sächsischen Staatsministeriums für Kultus folgt, dass die Nutzung des Faktor 0,9 in der Berechnung des Personalausgabenanteils die wirtschaftliche und rechtliche Stellung der Lehrkräfte an Schulen in freier Trägerschaft hinreichend sichert. Die Argumentation der Landesarbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände freier Schulträger in Sachsen einer staatlich legitimierten Ungleichbehandlung ist aus gutachterlicher Sicht zwar verständlich, berücksichtigt aber nicht die bisherige Rechtsprechung, aus der eben keine Verpflichtung zur finanziellen Gleichbehandlung von Schulen in freier Trägerschaft hervorgeht. Der Faktor 0,9 in der Sollkostenformel leistet jedoch keinen Beitrag zur Formulierung von Soll-Schule und es ist auch nicht ersichtlich, warum diesbezüglich ein anderer Maßstab für allgemein- und berufsbildende Förderschulen angelegt wird. Ausschlaggebend für die Empfehlung der Abschaffung des Faktors 0,9 und damit der Einberechnung von 100 Prozent der ermittelten Bruttojahresgehälter in den künftigen Schülerkostensatz ist aber vor allem der sich absehbar verschärfende Wettbewerb um Personalressourcen im Schulwesen. Der sich durch die geplante Verbeamtung von Lehrkräften abzeichnende systemimmanente Wettbewerbsvorteil von Schulen in öffentlicher Trägerschaft bei der Personalgewinnung / Personalsicherung darf aus gutachterlicher Sicht nicht zu Lasten eines nicht zuletzt politisch gewollten und verfassungsrechtlich legitimierten Schulwesens in freier Trägerschaft gehen, weil der Pluralismus unterschiedlicher Schulträger explizit gefordert ist. In diesem Kontext sind künftig auch steigende Kosten für die Schulen in freier Trägerschaft zu erwarten. Neben der Abschaffung des Faktors 0,9 empfiehlt das Gutachten allerdings auch Handlungsoptionen nicht-monetärer Natur zu überprüfen, welche mögliche Wettbewerbsnachteile der Schulen in freier Trägerschaft – beispielsweise im Hinblick auf die Personalgewinnung – abmildern. Eine Option könnte etwa sein, eine Beurlaubung von verbeamteten Lehrkräften für die Aufnahme einer Tätigkeit an einer Schule in freier Trägerschaft auch tatsächlich zu ermöglichen. Beispielhafte Modelle gibt es unter anderem bereits in Baden-Württemberg.

Empfehlungen in Bezug auf den Sachausgabenanteil des Schülersausgabensatzes

▪ **Empfehlung 5: Stärkung der Robustheit des Sachausgabenanteils**

Empfohlen wird eine regelmäßige Neuberechnung des gesamten Schülersausgabensatzes / Schülerkostensatzes, um neu auftretende Sachverhalte besser zu berücksichtigen oder Änderungen in der Höhe gleichbleibender Bestandteile korrekt abzubilden. Durch dieses Vorgehen ist sowohl der Nachweis eines wirtschaftlichen Umgangs mit anvertrauten Steuergeldern gegeben als auch eine Absicherung gegenüber Schwankungen für alle Seiten gewährleistet. Der Gutachter schlägt einen Turnus von idealerweise zwei, maximal aber drei Jahren vor.

▪ **Empfehlung 6: Abbildung der kommunalen konsumtiven und investiven Größen**

Eine Abbildung der kommunalen konsumtiven und investiven Größen gelingt derzeit unter Rückgriff auf die Werte des in der Vergangenheit angewendeten kameralen Haushaltswesens. Diesem gelingt systembedingt keine Berücksichtigung nicht-zahlungswirksamer Größen. In Zukunft sollte – sobald die entsprechende Datengrundlage zur Verfügung steht – die Berechnung des künftigen Schülerkostensatzes auf der Basis doppischer Werte erfolgen. Dies gilt sowohl für die konsumtiven als auch für die investiven Bestandteile. Damit werden auch als kritisch erachtete Aspekte in Bezug auf die derzeitige Ermittlung der investiven Bestandteile wirkungsvoll adressiert. Detaillierte Ausführungen, welche Kontenklassen zu Grunde zu legen sind, finden sich in Kapitel 3.4.

▪ **Empfehlung 7: Berücksichtigung der Kosten des Landesamtes für Schule und Bildung**

Eine verlässliche Ermittlung der Kosten des Landesamtes für Schule und Bildung (ehemals: Sächsische Bildungsagentur) gelingt nach Einschätzung des Gutachters nur durch eine entsprechend kosten- und zeitintensive Organisationsuntersuchung. Damit wäre zwar eine transparente und valide Datenermittlung gegeben. Den thematisierten Kritikpunkt, dass es sich um nicht mehr als eine „Momentaufnahme“ handelt, vermag allerdings auch dieses Vorgehen nicht auszuräumen. Es wird daher empfohlen, die Gesamtkosten des Landesamtes für Schule und Bildung (ehemals: Sächsische Bildungsagentur) im Verhältnis der Schüler/innenzahlen (Schüler/innen an Schulen in öffentlicher Trägerschaft im Verhältnis zu den Schüler/innen an Schulen in freier Trägerschaft) aufzuteilen. In Verbindung mit der Empfehlung, eine regelmäßige Neuberechnung aller Bestandteile des Schülersausgabensatzes / Schülerkostensatzes vorzunehmen, würde dieses Vorgehen die vom Gutachter angemerkten Unzulänglichkeiten des aktuellen Vorgehens ausräumen.

6. Quellenverzeichnis

Arbeitsgericht Zwickau 2012, Urteil vom 6. Dezember 2012, 4 Ca 429/12

Bals, H. 2003: Ressourcenverbrauchskonzept, in: Verwaltungslexikon, 3. Aufl., hrsg. von Peter Eichhorn et. al., Baden-Baden.

Beukert T., Willing J. 2019a: Schülerkostengutachten Thüringen, Endfassung, Halle.

Beukert T., Willing J. 2019b: Schülerkostengutachten Thüringen, Kurzfassung, Halle.

Bräunig D. 2004: Rechnungswesen und Steuerung öffentlicher Verwaltungen, in: Betriebswirtschaftliche Forschung und Praxis, 56. Jg., Nr. 4, 2004.

Brosius-Gersdorf F. 2017: Das Missverständene Sonderungsverbot für private Ersatzschulen (Art. 7 Abs. 4 Satz 4 Halbs. 2 GG), Hannover.

Bundesarbeitsgericht 2015, Urteil vom 19. August 2015, 5 AZR 500/14.

CDU und SPD 2014: Sachsens Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag 2014 bis 2019 zwischen der CDU Sachsen und der SPD Sachsen, Dresden.

Coenberg A. G. et. al. 2014: Einführung in das Rechnungswesen – Grundlagen der Buchführung und Bilanzierung, Stuttgart.

Ennuschat J. 2008: Die Kritik an der Rechtsprechung zur Finanzhilfe – Anmerkungen zum Buch „Keine Zukunftsperspektiven für Schulen in freier Trägerschaft?“, in Recht und Bildung, Sonderheft 1/08.

Eisinger B. et. al. 2008: Bildungsökonomische Analyse öffentlicher Schulen: Eine Studie für das Land Mecklenburg-Vorpommern, Münster.

Fudalla M. et. al. 2011: Doppelte Buchführung in der Kommunalverwaltung, Köln

Friedl G. et. al. 2013: Kostenrechnung; eine entscheidungsorientierte Einführung, München, S. 38.

Hetmeier W. et. al. 2007: Methodik zur Gewinnung der Kennzahl „Ausgaben öffentlicher Schulen je Schülerin und Schüler“, in: Wirtschaft und Statistik 1/2007, Wiesbaden.

Hufen F., Vogel J.P. (Hrsg.) 2006: Keine Zukunftsperspektiven für Schulen in freier Trägerschaft?, Berlin.

KGSt (Hrsg.) 1995: Vom Geldverbrauchs- zum Ressourcenverbrauchskonzept, Köln.

Klostermann C. 1984: Kommunales Haushalts- und Rechnungswesen. Eine vergleichende Analyse der Haushaltsreform in der BRD und der Schweiz, Braunschweig.

Landesarbeitsgericht Sachsen 2014, Urteil vom 4. Juli 2014, 5 Sa 218/13

Mülhaupt L. 1985: Ziele und Aussagewerte eines modernen öffentlichen Rechnungswesens, in: Betriebswirtschaftliche Erkenntnisse für Regierung, Verwaltung und öffentliche Unternehmen – 25 Jahre Öffentliche Betriebswirtschaftslehre in der Universität Mannheim, hrsg. von Peter Eichhorn, Baden-Baden.

Sächsisches Staatsministerium für Kultus 2018: Handlungsprogramm „Nachhaltige Sicherung der Bildungsqualität im Freistaat Sachsen“, Dresden.

Sächsische Zeitung 2019: Schulbehörde macht sich bei jungen Lehrern unbeliebt, Artikel vom 28.06.2019.

Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen 2013, Urteil vom 15. November 2013, Vf. 25-II-12.

Vogel J.P. 2008: Integration und Flächendeckung – Aufgaben auch der freien Schulen, in Recht und Bildung, Sonderheft 1/08.

Vogel R. 2003: Ein sachzielbezogener Wirtschaftsplan für Kommunalverwaltungen, Baden-Baden.

Wöhe G., Döring U. 2002: Einführung in die Allgemeine Betriebswirtschaftslehre, München.

Wrage C. 2005: Neues Kommunales Haushalts- und Rechnungswesen (Speyerer Verfahren): Theoretische Grundlagen und praktische Überlegungen am Beispiel der Stadt Geesthacht, Hamburg.

Anlage: Stellungnahme der LAGSFS

Zuarbeit LAGSFS zur Evaluation nach § 14 Abs. 5 SächsFrTrSchulG

29. 11. 2018

Problem	Herausforderung	Anmerkungen	Problem für Evaluation	Vorschlag für Ermittlung der Zuschüsse
<p>1. Soll-Kosten-Formel zur Ermittlung des Personalkostenanteils in § 14 Abs. 3 SächsFrTrSchulG enthält den Faktor 0,9</p>	<p>Die Formel kürzt die Personal-Soll-Kosten um 10 % durch den Faktor 0,9.</p>	<p>Der Faktor 0,9 ist damit begründet, dass freie Träger nicht nach Tarif zahlen müssten. Abgesehen davon, dass dies aus unserer Sicht zynisch ist (weil wir so nicht nach Tarif zahlen können), ist damit auch fraglich, damit die Erhebung eines Schulgeldes und damit gesonderte Erstattung erhobenen Schulgeldes hin-fällig ist.</p> <p>Da die Träger nach § 13 Abs. 4 Sächs-FrTrSchulG gemeinnützig arbeiten müssen, ist auch klar, dass die Träger in der Regel keine Eigenmittel haben, um regelmäßig das planmäßige Defizit von 10 % ohne Beteiligung Dritter zu schließen.</p> <p>Es wäre zu zeigen, dass SiöT bei ver-gleichbarem Betrieb regelmäßig 10 % teurer sind als Sift.</p>	<p>Die Evaluation müsste sich des Problems insofern annehmen, als unter Einrechnung aller Kosten an Schulen in öffentlicher Trägerschaft (SiöT) nachzuweisen wäre, dass dem die Zuschüsse an Schulen in freier Trägerschaft (Sift) entsprechen, dass also dafür kein Schulgeld erhoben oder andere Finanzierungsquellen nötig sind – oder eben in welchem Maße nicht.</p> <p>Alternativ oder parallel könnte gerechnet werden, ob die mit der Soll-Kosten-Formel berechneten Zuschüsse umgerechnet auf Lehrerstellen an SiöT für solche SiöT, die in etwa die Klassenstärken der Soll-Kosten-Formel aufweisen, dem dort eingesetzten Personal entsprechen.</p> <p>Aus der Tatsache, dass die Träger der Sift mit den Zuschüssen auskommen oder auch Rücklagen für spätere Investitionen bilden, kann nicht darauf geschlossen werden, dass die Zuschüsse den Kosten der SiöT entsprechen oder diese gar übersteigen. Es</p>	<p>Streichung des Faktors</p>

Berichtsentwurf nach § 14 Abs. 6 Sächsisches Gesetz über Schulen in freier Trägerschaft

Problem	Herausforderung	Anmerkungen	Problem für Evaluation	Problem für Ermittlung der Zuschüsse
			<p>wäre zu beachten, dass die freien Träger – da sie mit den vorhandenen Mitteln auskömmlich arbeiten müssen – das Defizit nicht nur durch Mehreinnahmen (z. B. finanzielle Beteiligung der Eltern), sondern auch durch Minderausgaben (insbesondere untertarifliche Vergütung des Personals) decken.</p> <p>Beides ist beim Vergleich der Kosten zwischen SiöT und Sift zu berücksichtigen. Eine Schlechterstellung des Personals qua Gesetz ist problematisch. Die Erhebung von Schulgeld muss unnötig sein, wenn mit den Zuschüssen (wie in der Begründung des Gesetzes ausgeführt) Artikel 102 Abs. 4 Sächsische Verfassung erfüllt sein soll: „Unterricht und Lernmittel an den Schulen in öffentlicher Trägerschaft sind unentgeltlich. Soweit Schulen in freier Trägerschaft, welche die Aufgaben von Schulen in öffentlicher Trägerschaft wahrnehmen, eine gleichartige Befreiung gewähren, haben sie Anspruch auf finanziellen Ausgleich.“</p>	
<p>2. Soll-Kosten-Formel ist systematisch keine solche, sondern</p>	<p>Bedarferhöhender Faktor: wird nur aus IST-Mehr-Personalkosten genommen</p>	<p>Der bedarferhöhende Faktor wird aus dem Ist der Stundenzuweisungen an SiöT über das Soll der Stundentafel hinaus ermittelt. Je nachdem also, wie der</p>	<p>Für die Evaluation sind auf jeden Fall die gesamten über das Schuljahr angefallenen Mehrkosten zu berücksichtigen.</p>	<p>Transparente Ermittlung des bedarferhöhenden Faktors</p>

Berichtsentwurf nach § 14 Abs. 6 Sächsisches Gesetz über Schulen in freier Trägerschaft

Problem	Herausforderung	Anmerkungen	Problem für Evaluation	Problem für Ermittlung der Zuschüsse
enthält Ist-Werte.		<p>Freistaat z. B. an den SiöT den Ergänzungsbereich bedient, wirkt sich dies auch auf die Zuschüsse der SiFT aus. Das entspricht nicht dem Ansatz von Sollkosten, die sich aus Normativen ergeben, ist so aber vom Gesetzgeber gewollt. Fraglich ist jedoch, ob – so der jetzige Informationsstand – die Generierung dieser Werte nur aus einer Momentaufnahme im Herbst zum Bericht an den Landtag („Herbstlaub-Tabellen“) heraus die Ist-Werte im staatlichen Schulsystem abbilden.</p>		
	<p>Das Jahresentgelt in der Soll-kosten-Formel ist kein Sollwert, sondern ein IST-Wert.</p>	<p>Auch der Faktor „Jahresentgelt“ ist kein Soll-Wert, sondern wird aus den tatsächlich gezahlten Gehältern ermittelt. Damit ist dieser Wert immer abhängig von der Alters- und Sozialstruktur der Lehrerschaft an SiöT. Ausfälle z. B. durch Krankheit, Schwangerschafts- und Elternzeiten, die nicht unmittelbar durch Neuanstellungen ausgeglichen werden, reduzieren die Ist-Werte unzulässig zusätzlich.</p> <p>Beamtenstellen werden in Angestelltenstellen umgerechnet.</p> <p>Leistungen an die Beihilfe- und Versorgungssysteme der Beamten werden nicht berücksichtigt.</p>	<p>Bei der Ermittlung der angefallenen Personalkosten an SiöT werden die Bezüge der verbeamteten Lehrer in Vergütungen (wie in der ZuschussVO angegeben) umgerechnet.</p> <p>Es wäre zu prüfen, inwieweit auch die außerhalb des Einzelplanes 05 des Haushaltes getätigten Rücklagen und Zahlungen für die Beamten-Beihilfe- und Versorgungssysteme in die Personalausgaben für SiöT eingerechnet werden müssten.</p>	<p>Ein Soll-Wert wäre der vom SMF ermittelte und festgesetzte Haushaltsansatz für die jeweiligen Vergütungsgruppen.</p> <p>Zusätzlich wäre die Berücksichtigung der Zahlungen in die entsprechenden Beihilfe- und Versorgungssysteme zu fordern</p>

Berichtsentwurf nach § 14 Abs. 6 Sächsisches Gesetz über Schulen in freier Trägerschaft

Problem	Herausforderung	Anmerkungen	Problem für Evaluation	Problem für Ermittlung der Zuschüsse
<p>3. Sachkosten § 14 Abs 5 Sächs-FrTrSchulG</p>	<p>Gebäudeorientierte Kosten wurden aus ungenügender Datenbasis ermittelt. Es ist fraglich, ob die damals angesetzten Werte den kommunalen Aufwendungen tatsächlich entsprechen.</p>	<p>Nach unseren Informationen wurden keine doppelischen Werte berücksichtigt, damit auch keine Abschreibungen. Bei den Investitionen wurden nur die der letzten zehn Jahre genommen – die Abschreibung für Schulgebäude liegt bei wenigstens 60 Jahren. Zudem wurden auch die Schulbaufördermittel herausgerechnet, obwohl kein Anspruch auf vergleichbare jährliche Mittel in der Zukunft besteht.</p>	<p>Ermittlung der Ist-Werte für die SiöT aus den doppelischen Haushalten unter Berücksichtigung kalkulatorischer Zinsen und Abschreibungen.</p> <p>Ermittlung der Kostenentwicklung aus dem Vergleich der Ist-Werte der verschiedenen Jahre und Vergleich mit der Entwicklung des Sachkostenanteils der Zuschüsse an SiFT auf der Basis des Verbrauchersindex.</p>	<p>Neuberechnung der Sachkosten unter Nutzung der Doppik</p>
<p>4. Dynamisierung Sachkosten nach § 14 Abs. 5 SächsFrTrSchulG</p>	<p>Kalkulatorische Zinsen nicht berücksichtigt</p> <p>Inflationsindex nach für Schulen sachfremdem Warenkorb</p>	<p>Kalkulatorische Zinsen wurden bei der Ermittlung der Sachkosten nicht berücksichtigt, sollten nun aber anhand der doppelischen Haushalte der Kommunen ermittelbar sein. Da sie mit Einführung der Doppik Teil der Sachkosten der SiöT sind, müssen sie auch in die Sachkosten der SiFT eingerechnet werden.</p> <p>Nach ZuschussVO wird der Index Fachserie 17 Reihe 7 zugrunde gelegt. Dieser enthält:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nahrungsmittel und alkoholfreie Getränke • Alkoholische Getränke und Tabakwaren • Bekleidung und Schuhe • Wohnung, Wasser, Strom, Gas und andere Brennstoffe 	<p>Der Anspruch des Gesetzes ist, Ist-Kosten für die Bestimmung des Sachkostenanteils heranzuziehen. Es wäre zu zeigen, dass der Ansatz des Verbrauchersindex mit den tatsächlichen Kostenentwicklungen korrespondiert – oder nicht, und ob ggf. ein anderer selektiver Index diese Entwicklung adäquat abbildet. Die würde eine Änderung des Gesetzes erfordern.</p>	<p>Verwendung eines relevanten Index, ermittelt nur aus den zutreffenden Bereichen/Gliederungen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Wohnung, Wasser, Strom, Gas und andere Brennstoffe • Möbel, Leuchten, Geräte und anderes Haushaltszubehör • Verkehr

Problem	Herausforderung	Anmerkungen	Problem für Evaluation	Problem für Ermittlung der Zuschüsse
		<ul style="list-style-type: none"> • Möbel, Leuchten, Geräte und anderes Haushaltszubehör • Gesundheitspflege • Verkehr • Nachrichtenübermittlung • Freizeit, Unterhaltung und Kultur • Bildungswesen • Beherbergungs- und Gaststättenleistungen • Andere Waren und Dienstleistungen <p>Davon sind nur einige Bereiche zutreffend, welche für sich genommen eine höhere Inflationsrate aufweisen (Energie, Kraftstoffe, Sondergliederung soziale Dienstleistungen etc.)</p>		<ul style="list-style-type: none"> • Nachrichtenübermittlung • Freizeit, Unterhaltung und Kultur • Kraftfahrzeuganschaffung und -unterhaltung (Kraftfahrerpreisindex) • Dienstleistungen sozialer Einrichtungen
<p>Der Sachkostenanteil enthält auch Personalkosten für technisches und Verwaltungspersonal, dessen tarifliche Entwicklung über dem Verbraucherpreisindex liegen.</p>		<p>Sofern für den Index nur die relevanten Bereiche/Gliederungen herangezogen werden, wären diese Preisentwicklungen abgebildet. Derzeit sind sie es nicht.</p> <p style="text-align: center;">I</p>	<p>Beachtung und Einrechnung der personellen Sachleistungen in die Sachkosten pro Schüler an SiöT – auch wenn diese nicht gesondert veranschlagt sind, weil z. B. Teil der allgemeinen Verwaltung etc.</p> <p>Es wäre zu prüfen, inwieweit ein veränderter Inflationsindex mit einer stärkeren Gewichtung von Dienstleistungen sozialer Einrichtungen die Steigerungen der in den Sachkosten enthaltenen Personalkosten abbildet.</p>	<p>Siehe oben (veränderter Index)</p> <p>Daneben muss bei größeren Veränderungen der in den Sachkosten enthaltenen Personalkosten (z. B. durch neu geschaffene Verwaltungsstellen oder Änderungen im technischen Bereich) eine Neuermittlung der Sachkosten erfolgen (siehe unten).</p>

Berichtsentwurf nach § 14 Abs. 6 Sächsisches Gesetz über Schulen in freier Trägerschaft

Problem	Herausforderung	Anmerkungen	Problem für Evaluation	Problem für Ermittlung der Zuschüsse
5. Sachkosten § 14 Abs 5 Sächs-FrTrSchulG für berufsbildende Schulen	Derzeit gibt es im berufsbildenden Bereich nur Differenzierung nach Vollzeit, Teilzeit, Berufliches Gymnasium und Fachoberschulen, keine nach einzelnen Bildungsgängen.	Zumindest aller fünf Jahre oder nach größeren Veränderungen mit Auswirkungen auf die Sachkosten (z. B. durch eine flächendeckende Einführung von Schulverwaltungsassistenten) müssten die Sachkosten neu ermittelt werden. Dazu bedarf es einer verbindlichen Systematik zur Ermittlung der Ist-Werte der SioT	Sofern möglich, sollte eine Einschätzung gegeben werden, inwieweit der Evaluator die Notwendigkeit einer solchen Anpassung in welchen Zeiträumen oder zu welchen Anlässen sieht und welche Systematik der Ermittlung der Sachkosten (der der Evaluator ja vornehmen musste) zur Überprüfung und ggf. Neuberechnung der Sachkosten durch den Freistaat angewendet werden konnte.	Regelmäßige Neuermittlung der Sachkosten an SioT als Grundlage des Sachkostenteiles des staatlichen Zuschusses. Dafür sollten im Gesetz zwei Anlässe definiert werden: 1. Turnusmäßig aller fünf Jahre 2. Anlassbezogen bei allen größeren Änderungen im Sachkostenbereich der SioT
5. Sachkosten § 14 Abs 5 Sächs-FrTrSchulG	Derzeit gibt es im berufsbildenden Bereich nur Differenzierung nach Vollzeit, Teilzeit, Berufliches Gymnasium und Fachoberschulen, keine nach einzelnen Bildungsgängen.	Es ist zu vermuten, dass die Sachkosten je nach Bildungsgang stärker variieren. Dazu liegen keine Zahlen von SioT vor, weil von den Berufsschulzentren bei den Sachkosten keine Aufteilung der Kosten auf die verschiedenen Schularten und Bildungsgänge. Es besteht die Frage, wie die bisherige Differenzierung vorgenommen wurde.	Für die Evaluation wäre es zumindest wichtig, die unterschiedlichen Anteile der berufsbildenden Schularten und Bildungszweige (Branchen) zwischen SioT und Sift abzubilden, um zu einem Vergleich zu kommen. An Sift gibt es z. B. einen sehr viel höheren Anteil an vollzeitlichen Bildungsgängen gegenüber Berufsschulzentren in SioT mit mehrheitlich Teilzeitbildungsgängen (Duale Ausbildung).	Sachkosten § 14 Abs 5 Sächs-FrTrSchulG

