

Eckhard Behrens

Sind die Zuschüsse für Privatschulen gerecht?

Das „Bruttokostenmodell“ macht die Berechnung durchschaubar

Die baden-württembergische Landesregierung hat dem Landtag zur ersten Lesung am 27. Januar 2016 einen Gesetzentwurf vorgelegt, der eine Erhöhung der Privatschulzuschüsse bewirken soll (Drucksache 15/7957). Vor allem die Erhöhung für die Gymnasien und damit auch für die Klassen 5 bis 13 der Waldorfschulen wird kräftig ausfallen. Schon zwei Tage nach der ersten Lesung wurde der Entwurf im Schulausschuss beraten, ohne dort eine Veränderung zu erfahren, obwohl die Oppositionsfraktionen mit der Zuschusshöhe nicht zufrieden sind.

Seit eh und je erhalten die freien Schulen in Baden-Württemberg vom Land Zuschüsse pro Schüler, die in ihrer Höhe sogar an die Entwicklung der Beamtgehälter gekoppelt sind. Diese Kopfbeträge geben den Schulen in freier Trägerschaft Freiheit auf der Ausgabenseite ihres Etats und Planungssicherheit, nicht aber gleiche Chancen im Wettbewerb um Schüler und um Lehrer. Denn über die Bindung an die Beamtgehälter hinaus wurden die Zuschüsse lange nicht planmäßig an der Entwicklung der Kosten pro Schüler orientiert, die im staatlichen Schulwesen aufgewendet wurden.

Der Gedanke, für jeden Schüler einen Bildungsgutschein staatlich zu finanzieren – gleichgültig, ob er eine staatliche oder eine Schule in freier Trägerschaft besucht, weil alle Kinder dem Staat gleich viel wert sein sollten –, ist zwar bekannt, aber politisch noch nicht mehrheitsfähig. Noch bekennt sich keine Partei zu dem Grundsatz „Privat vor Staat – auch im Bildungswesen“, obwohl Umfragen ergaben, dass die Mehrheit der Eltern ihre Kinder lieber auf private Schulen schicken würde. Der Bildungsgutschein würde auch im Wettbewerb der staatlichen Schulen untereinander gerechtere Verhältnisse schaffen. Bislang werden die Kosten der einzelnen staatlichen Schulen unter Verschluss gehalten. Der politische Gestaltungswille zeigt sich in der finanziellen Bevorzugung einzelner Schularten des staatlichen Schulwesens, in Baden-Württemberg zurzeit besonders deutlich in der Ausstattung der von Grün-Rot geschaffenen Gemeinschaftsschulen.

Nachdem die vom Bund der Freien Waldorfschulen finanzierte Arbeitsstelle Bildungsökonomie regelmäßig die Kosten pro Schüler

anhand der staatlichen Haushaltspläne ermittelt und mit den Zuschüssen für Privatschulen verglichen hatte, beschloss der Landtag in Stuttgart im Jahre 2006 eine Ergänzung des Privatschulgesetzes (Paragraph 18a), die eine Berichterstattung über die Entwicklung der Kosten der Schularten im staatlichen Bereich im Drei-Jahres-Abstand vorschreibt.

Das Berechnungsmodell („Bruttokostenmodell“ – kurz: BKM) ist im Gesetz ausführlich beschrieben, weil es vorher immer Streit gab, welche Kosten einzubeziehen sind und welche nicht. Beispielsweise werden die Kosten der Pensionen und Beihilfen berücksichtigt, die der seinerzeit in Baden-Württemberg noch seltenen, weil politisch damals noch kaum gewollten Ganztagschulen aber nicht. Es werden nicht die Haushaltspläne, sondern die nachträglichen Rechnungsergebnisse zugrunde gelegt, also nicht die geplanten, sondern die tatsächlichen Kosten. Das ist ein sicherer Vergleichsmaßstab, der aber immer erst im Rückblick wirksam werden kann. Zu berechnen sind die Kosten pro Kopf des Schülers der verschiedenen Schularten und der sogenannte Deckungsgrad der jeweiligen Privatschulzuschüsse in Prozent dieser staatlichen Kosten.

Dabei wird der Kostendeckungsgrad der für 2016 geplanten Zuschüsse an den für 2014 (hinsichtlich der kommunalen Kosten sogar für 2013) ermittelten Kosten berechnet. Welcher Deckungsgrad bei der gesetzlichen Festlegung der Zuschusshöhe angestrebt wird, bleibt eine politische Entscheidung. Die Landtagsparteien streben einvernehmlich 80 Prozent an, haben das in Wahlkämpfen und sogar in Koalitionsverträgen versprochen, aber noch nie erreicht. Auch das in der Beratung befindliche Gesetz sieht für das Kalenderjahr 2016 Zuschüsse vor, die nur 78,1 Prozent der Kosten entsprechen, die 2014 in staatlichen Schulen aufgewendet wurden. Und das, obwohl die Haushaltspläne für die Jahre 2015 und 2016 für die staatlichen Schulen weitere finanzielle Verbesserungen brachten. Als ein Erfolg des Bruttokostenmodells ist immerhin zu verzeichnen, dass der Kostendeckungsgrad für alle Schularten gleich hoch sein soll.

In dem 80-Prozent-Ziel liegt zwar ein bewusster Abstand, den die Schulen in freier Trägerschaft durch Eigenmittel (zum Beispiel aus Kirchensteuern oder Stiftungsmitteln) sowie durch Schulgelder schließen müssen. Aber die regelmäßigen Kostenberichte an den Landtag haben politisch bewirkt, dass der Grundsatz nicht mehr bestritten wird, dass staatliche Schulen bei der Finanzausstattung durch den Staat nicht in beliebiger Weise stärker gefördert werden dürfen als die privaten. Jedoch werden noch immer Verbesserungen für die staatlichen Schulen im Landtag beschlossen, ohne gleichzeitig etwas für die privaten zu tun. Erst die Berichte erinnern alle drei Jahre an den gebotenen Gleichschritt. Umso wichtiger ist es, den Abgeordneten die Berichte und die Kostendeckungsgrade immer wieder vor Augen zu führen.

Der letzte Bericht wurde dem Landtag am 30. Oktober vergangenen Jahres als Landtags-Drucksache 15/7640 vorgelegt (www.landtag-bw.de Dokumente). Auf eine Anfrage von CDU-Abgeordneten lieferte die Landesregierung ergänzende Tabellen über die Entwicklung der Kosten pro Schüler in den verschiedenen Schularten in den Jahren 2002, 2005, 2008, 2011 und 2014 sowie der Entwicklung der Kostendeckungsgrade in diesem Zeitraum (Drucksache 15/7711 Seiten 3 und 4). Bei den allgemeinbildenden Schulen stiegen die Kosten ganz unterschiedlich um 26,9 Prozent an Gymnasien und um 51,8 Prozent an Hauptschulen. Die Kostendeckungsgrade schwankten im letzten Jahrzehnt außerordentlich, zum Beispiel stiegen sie bei den Grundschulen und Klassen 1 bis 4 der Waldorfschulen vom Berichtsjahr 2004 bis zum Berichtsjahr 2015 von 64,1 Prozent auf 75,5 Prozent und fielen bei den Gymnasien und Waldorfschulen (ab Klasse 5) von 78,9 Prozent auf 71,2 Prozent. Hat dies etwas mit politischem Wohlwollen für die Schularten zu tun, oder spiegelt sich darin ein politischer Kontrollverlust? Etwa die Hälfte der Privatschüler sind Gymnasiasten. Der in der Beratung befindliche Gesetzentwurf soll, gemessen an den Kosten von 2014 (2013), für alle Schularten vom 1. Januar dieses Jahres an einen Kostendeckungsgrad von 78,1 Prozent wiederherstellen, der schon bei der letzten Zuschusserhöhung vom Schuljahr 2014/15, gemessen an den Kosten von 2011 (2010), erreicht werden sollte. Weiter reicht der politische Ehrgeiz der grün-roten Regierung trotz ihrer Koalitionsvereinbarung und trotz der bevorstehenden Landtagswahl nicht. Für die stark zurückgefallenen Gymnasien und Klassen 5 bis 13 der Waldorfschulen soll das neue Gesetz schon vom 1. August bis zum 31. Dezember 2015 eine rückwirkende Erhöhung um 6,5 Prozent auf einen Deckungsgrad von 75,8 Prozent bringen. Es ist schon bemerkenswert, dass gerade diese von Grün-Rot sonst nicht geförderten Schularten eine Rückwirkung auf den Schuljahresbeginn erhalten und die anderen Schularten nicht. Die Kinder des Kultusministers besuchen eine Waldorfschule. Der Rückstand – gemessen am Kostendeckungsgrad – war größer und wird damit aufgeholt. Darin zeigt sich die politische Kraft der Transparenz, welche die Berichterstattung nach dem Bruttokostenmodell überhaupt erst schafft.

Den Politikern fiel es offenbar leicht, mehr Geld für die staatlichen Schulen aufzubringen, obwohl dort 90 Prozent aller Schüler unterrichtet werden, also gerade dort viel Geld in die Hand genommen werden muss. Wenn sie für die privaten Schulen etwas tun (müssen), fällt ihnen das schwer. Sie reden von den zusätzlichen Millionen-Beträgen wie von einer unerträglichen Last. Die traurige Erfahrung, dass sich die Kostendeckungsgrade in den Drei-Jahres-Berichten immer wieder als niedriger erweisen, als bei der letzten Zuschusserhöhung gedacht, zeigt, wofür die Politiker gerne Geld aufwenden.

Zu den Erfahrungen seit Schaffung des Bruttokostenmodells gehört,

dass die Entwicklung der Kosten pro Schüler selbstverständlich davon abhängt, in welchen Schularten die Schülerzahlen gestiegen oder gesunken sind und wie langsam die staatlichen Haushaltspläne darauf reagiert haben. Man sieht auch, welche Regierungskoalition für welche Schulart mehr Geld ausgegeben hat. Darüber hinaus spiegelt die Entwicklung des Kostendeckungsgrades der Privatschulzuschüsse jeweils wider, ob rechtzeitig an die Schüler in privaten Schulen gedacht wurde.

Aktuell geht es in Baden-Württemberg politisch um die Frage, ob sich die jetzigen Regierungsfractionen im Gesetzgebungsverfahren vor der Landtagswahl doch noch dazu durchringen, die Zuschüsse so zu erhöhen, dass der Deckungsgrad von 80 Prozent erreicht wird. Es sieht leider nicht danach aus, obwohl der Mehraufwand nur etwa 20 Millionen betragen würde – bei einem Gesamtetat des Schulministeriums von über 10 Milliarden.

Der Autor ist Beiratsmitglied der Freien Interkulturellen Waldorfschule in Mannheim und in der FDP bildungspolitisch aktiv.