

Auszug aus

Denkschrift 2024

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 10

Förderung von Schulen an anerkannten
Heimen



Baden-Württemberg

RECHNUNGSHOF

Einzelplan 09: Ministerium für Soziales, Gesundheit und Integration

10 Förderung von Schulen an anerkannten Heimen (Kapitel 0918)

Landtagsdrucksache 17/7110

Das Förderverfahren für die Schulen an anerkannten Heimen für Minderjährige und Berufsbildungswerken ist sowohl für die Schulträger als auch für die Regierungspräsidien aufwendig und zeitintensiv. Das derzeit zur Unterstützung eingesetzte IT-Verfahren erfüllt die fachlichen Anforderungen nicht. Die Abrechnungen verzögern sich regelmäßig um mehrere Jahre. Die aufgeschobenen Zahlungsverpflichtungen für den Landeshaushalt belaufen sich auf rund 50 Mio. Euro.

Um die Förderung zu vereinfachen, könnte stärker als bisher mit Pauschalen gearbeitet werden. Auch die Vorgehensweise beim Einsatz von Lehrkräften aus dem Landesdienst an diesen Schulen könnte überdacht werden.

10.1 Ausgangslage

Das Land fördert „Schulen an anerkannten Heimen für Minderjährige und Berufsbildungswerken“ (Schulen an Heimen) nach dem Kinder- und Jugendhilfegesetz für Baden-Württemberg. Historisch entstanden diese Schulen, um Kinder und Jugendliche zu beschulen, die in Heimen untergebracht waren und zugleich einen Anspruch auf ein sonderpädagogisches Bildungsangebot hatten. Sie zählen zu den Sonderpädagogischen Bildungs- und Beratungszentren (SBBZ).

Die Schulen an Heimen sind Privatschulen. Sie haben einen gesetzlichen Anspruch auf Erstattung der Personalkosten in voller Höhe, jedoch maximal in Höhe der Kosten an vergleichbaren öffentlichen Schulen. Zusätzlich zahlt das Land Sachkostenzuschüsse.

Im Schuljahr 2022/2023 wurden landesweit 80 Schulen an Heimen gefördert. Der jährliche Zuschuss für diese Einrichtungen lag 2022 bei rund 208 Mio. Euro, 2023 bei 222,5 Mio. Euro. Im Haushalt 2024 sind hierfür knapp 240 Mio. Euro veranschlagt. Die Finanzierung erfolgt aus dem Einzelplan des Ministeriums für Soziales, Gesundheit und Integration (Kapitel 0918 Titel 684 01).

10.2 Prüfungsergebnisse

10.2.1 Ressortzuständigkeiten

Für die Schulen an Heimen bestehen unterschiedliche Ressortzuständigkeiten. Während die Finanzierung über das Sozialministerium erfolgt, liegt die inhaltlich-fachliche Zuständigkeit beim Kultusministerium. Für alle anderen öffentlichen und privaten SBBZ ohne angegliedertes Heim ist das Kultusministerium hingegen sowohl inhaltlich als auch finanziell verantwortlich. Auch für den größten Teil der privaten Schulen hat das Kultusministerium

die inhaltliche, fachliche, pädagogische und finanzielle Entscheidungskompetenz inne. Es verfügt über den gesamten schulischen und pädagogischen Sachverstand.

Inzwischen besucht die überwiegende Zahl der Schülerinnen und Schüler die Schulen an Heimen als „Externe“, d. h. sie sind nicht in den angegliederten Heimen untergebracht. Daher entspricht deren Charakter mehr und mehr dem eines „normalen“ SBBZ. Für die Mehrzahl der Schülerinnen und Schüler liegt die fachliche Verantwortung damit dem Grunde nach beim Kultusministerium.

Aufgrund des gesetzlichen Anspruchs der Schulen an Heimen auf Förderung hat das Sozialministerium trotz des hohen Haushaltsansatzes keine finanziellen oder inhaltlichen Gestaltungsspielräume. Insoweit ist eine Trennung der Fach- und Finanzverantwortung nicht sachgerecht.

10.2.2 Verwaltungszuständigkeit

Die Verwaltungsaufgaben und den unmittelbaren Kontakt zu den Schulträgern nehmen die Regierungspräsidien wahr. Außer im Regierungspräsidium Tübingen sind diese Schulverwaltungsaufgaben in der jeweiligen Abteilung 7 (Schule und Bildung) gebündelt. In Tübingen ist für die Abrechnung der Schulen an Heimen hingegen die Abteilung 2 (Wirtschaft, Raumordnung, Bau-, Denkmal- und Gesundheitswesen) zuständig. Die sonstigen Schulverwaltungsaufgaben werden auch in Tübingen von Abteilung 7 wahrgenommen.

Die Bündelung der Verwaltungsverfahren in einer Abteilung ist aus Sicht des Rechnungshofs sachgerecht. Synergieeffekte ergeben sich u. a. durch zentrale Ansprechpartner, kurze Wege innerhalb der Abteilung und aus der Vermeidung einer doppelten Aktenführung.

10.2.3 Zuschussverfahren

Die Regierungspräsidien betreuen die Träger der Schulen an Heimen. Auf Grundlage der von den Schulträgern eingereichten Unterlagen berechnen sie die Abschlagszahlungen, die Zuschüsse zu den Personalkosten sowie die Sachkostenbeiträge und zahlen diese aus.

Die Förderung der Schulen an Heimen erfolgt derzeit - wie für alle privat getragenen SBBZ - in einem Mischsystem. Der Zuschuss für die Sachkosten ist pauschaliert. Basis für die Abrechnung der Personalkosten ist dagegen grundsätzlich die Höhe des tatsächlichen Aufwands (sogenannte „Spitzabrechnung“).

Das Abrechnungsverfahren ist nicht zuletzt wegen der damit verbundenen Vergleichsrechnungen sehr aufwendig, komplex und zeitintensiv: Die Regierungspräsidien prüfen die eingereichten Unterlagen (u. a. Gehalts- und Beihilfeabrechnungen, Unterrichtsstunden - Deputatsstunden -, Schülerzahlen) und rechnen jeden Personalfall im Rahmen der Schlussabrechnung nach. Für jede Lehrkraft wird eine individuelle Zuschussakte geführt.

Obwohl die Träger ihre Abrechnungen bereits zum 30. Juni des Folgejahres einreichen müssen, gelingt es den Regierungspräsidien nicht, die Spitzabrechnungen innerhalb eines akzeptablen Zeitraums zu erledigen. Die Schlussrechnungen erfolgen regelmäßig erst mit einem erheblichen Zeitverzug.

2023 rechneten die Regierungspräsidien die Jahre 2017, 2018 und 2019 ab. Teils waren jedoch noch Abrechnungen bis zum Jahr 2011 offen. Daraus resultieren hohe Abrechnungsrückstände sowie Erstattungsansprüche der Träger. Sozialministerium und Regierungspräsidien konnten die Höhe der Abrechnungsrückstände bisher nicht valide beziffern; sie wurden erst auf Nachfrage des Rechnungshofs erhoben. Insgesamt ergab sich ein Volumen von rund 50 Mio. Euro.

Die offenen Abrechnungen und die daraus zu erwartenden Forderungen der Träger führen zu hohen Vorbelastungen für künftige Haushalte. Ohne Kenntnis der Höhe der Rückstände und ohne einen voraussichtlichen Abbaupfad sind weder eine seriöse Haushaltsplanung noch sachgerechte Entscheidungen bei der Übertragung von Haushaltsresten möglich. Die Kenntnis der offenen Forderungen ist daher, neben den regelmäßig erforderlichen Sach- und Personalkostenprognosen, essenzielle Grundlage einer zielgenauen und inhaltlich nachvollziehbaren Bedarfsplanung.

Tabelle 10-1: Entwicklung der 2017 bis 2023 bei Kap. 0918 Tit. 684 01 in das Folgejahr übertragenen Ausgabereste sowie der insgesamt zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel (in Mio. Euro; ohne Verstärkungen aus Tit. 381 01)

Jahr	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Soll	183,92	241,82	223,69	220,63	226,43	235,67	234,29	239,57
Zzgl. übertragene Ausgabereste des Vorjahres	11,92	25,65	59,38	51,31	10,00	8,57	4,14	
Gesamt-Soll	195,84	267,47	283,07	271,94	236,43	244,24	238,43	
Ist	170,19	187,10	189,84	198,59	209,09	207,79	222,50	
Saldo (Differenz Gesamt-Soll abzgl. Ist)	25,65	80,37	93,23	73,35	27,34	36,45	15,93	

Das Ist-Ergebnis lag in den vergangenen Jahren stets unter dem Haushaltsansatz, zuletzt (2023) um rund 12 Mio. Euro. Unter Berücksichtigung übertragener Reste wurden die Ermächtigungen 2023 um rund 16 Mio. Euro unterschritten. Angesichts der Höhe der Rückstände und damit potenzieller Nachzahlungen wird deutlich, dass die aktuell zur Verfügung stehenden Ermächtigungen (veranschlagte Mittel plus Haushaltsreste) jedenfalls bei einem zügigen Abbau der Rückstände zu einem Engpass führen könnten. Sowohl bei der Übertragung von Haushaltsresten bei der Rechnungslegung 2023 als auch bei der Aufstellung des Staatshaushaltsplans 2025/2026 sollte auf eine angemessene Berücksichtigung der bestehenden Risiken geachtet werden.

Die derzeitige Abrechnungspraxis führt auch bei den Trägern zu einem hohen Verwaltungsaufwand und Problemen, da diese teils über Jahre hinweg auf ihre Schlusszahlungen warten und die offenen Posten in ihren Bilanzen ausweisen müssen. Teils bis zu zehn Jahre zurückreichende Abrechnungsrückstände sind aus Sicht des Rechnungshofs nicht vertretbar.

10.2.4 Elektronisches Fachverfahren

Um die Personalkosten im Rahmen der Vergleichsberechnung nachzurechnen, nutzen die Regierungspräsidien ein elektronisches Fachverfahren, das jedes Jahr neu lizenziert werden muss. Allerdings verursacht das System einen unverhältnismäßig hohen Aufwand und erfüllt die Anforderungen der Regierungspräsidien nicht. Es läuft instabil, liefert teils unzutreffende Ergebnisse, erfordert eine jährliche Neuerfassung von Daten und verfügt über keine Schnittstelle zur elektronischen Akte.

10.2.5 Möglichkeiten zur Verfahrensvereinfachung

Das Abrechnungsverfahren ist komplex, umfangreich und zeitintensiv. Ziel muss es daher sein, den daraus resultierenden bürokratischen Aufwand für die Verwaltung und die privaten Träger deutlich zu verringern und damit zur Modernisierung und Verschlankung der Prozesse beizutragen. Daher sollte die Landesregierung weitergehende - mit einer Änderung der bisherigen Systematik verbundene - Lösungen in Betracht ziehen. Der Rechnungshof sieht mehrere Möglichkeiten, das Förderverfahren zu vereinfachen und zu beschleunigen:

10.2.5.1 Zuweisung

Derzeit werden Landesbeamte zur Dienstleistung an Schulen an Heimen beurlaubt. Die beamtenrechtlichen Vorschriften bieten allerdings nicht nur die Möglichkeit der Beurlaubung. Eine Alternative ist das Rechtsinstitut der Zuweisung nach § 20 Beamtenstatusgesetz (BeamtStG). Die Zuweisung soll dem Beamten - wenn öffentliche Interessen es erfordern - die Freistellung von der bisher ausgeübten Tätigkeit ermöglichen, ohne dass dieser beurlaubt werden muss. Dieses Instrument wird an anderer Stelle im Kultusbereich - etwa bei der Zuweisung von Tätigkeiten an Einrichtungen der Weiterbildung - bereits genutzt.

Bis zu 70 Prozent der Lehrkräfte an den Schulen an Heimen sind beurlaubte Beamte. Bei einer Zuweisung nach § 20 BeamStG würden die Besoldungs- und Beihilfezahlungen an die Beamten weiterhin direkt über das Landesamt für Besoldung und Versorgung abgewickelt werden. Eine Spitzabrechnung wäre für diesen Personenkreis somit nicht mehr erforderlich. Die Träger müssten die betreffenden Personalkostenbestandteile dann nicht mehr vorfinanzieren und auch keine kleinteiligen Abrechnungen gegenüber den Regierungspräsidien erstellen. Die Regierungspräsidien müssten keine Vergleichsberechnungen mehr anstellen und in großem Umfang Einzelbelege berücksichtigen. Allerdings entstünde beim Landesamt für Besoldung und Versorgung eine Mehrbelastung.

Durch die Nutzung des Rechtsinstituts der Zuweisung wäre bei den Trägern und bei den Regierungspräsidien für einen Großteil der Lehrkräfte eine erhebliche Verfahrensvereinfachung zu erreichen. Die mit der Komplexität des bisherigen Verfahrens einhergehende Gefahr von Verfahrensfehlern könnte reduziert werden. Zur Umsetzung müssten gegebenenfalls die gesetzlichen Grundlagen angepasst werden.

10.2.5.2 Pauschalierung der Personalkostenerstattungen

Die Förderung von Schulen in privater Trägerschaft in Baden-Württemberg ist sowohl hinsichtlich des Niveaus als auch des konkreten Verfahrens unterschiedlich ausgestaltet. Während für die Schulen an Heimen - wie für alle privat getragenen SBBZ - die Personalkosten spitz abgerechnet werden, erhält der größte Teil der geförderten Privatschulen diese im Rahmen einer pauschalierten Zuwendung. Für diese „Kopfsatzschulen“ sieht das Privatschulgesetz - vereinfacht dargestellt - einen Zuschuss je Schüler von 80 Prozent der bei einer entsprechenden Schule des öffentlichen Schulwesens entstehenden Kosten vor.

Dem Rechnungshof ist bewusst, dass SBBZ und „Kopfsatzschulen“ nicht vergleichbar sind und es sachliche Gründe für die unterschiedlichen Verfahren gibt. Um das Verfahren bei den Schulen an Heimen insgesamt zu vereinfachen, könnte gleichwohl über Möglichkeiten bzw. Elemente einer Pauschalierung nachgedacht werden. Dann würde sich der künftige Förderbetrag aus einem pauschalierten Personalkostenzuschuss und dem bisherigen Sachkostenbeitrag zusammensetzen. Sofern für verbeamtete Lehrkräfte künftig das Rechtsinstitut der Zuweisung genutzt wird, würde sich die Pauschalierung auf die angestellten Lehrkräfte beschränken.

Ansätze für eine Pauschalierung könnten beispielsweise einheitliche Zuschussbeträge je Besoldungs- bzw. Tarifgruppe und eine pauschale Abgeltung für den Beihilfeaufwand sein. Als Grundlage könnten aber auch die genehmigten Deputatsstunden dienen.

Eine Umstellung auf ein pauschaliertes Verfahren sollte haushaltsneutral erfolgen. Um dies zu gewährleisten, muss sich die Pauschale an Mittelwerten orientieren. Allerdings sind dann Unschärfen immanent: Die Träger müssten sich darauf einstellen, dass sie gegebenenfalls in einem Jahr ihre Ausgaben nicht vollständig erstattet bekommen, während in einem anderen Jahr eine Überfinanzierung erfolgen kann. Im Zeitablauf sollten sich die Effekte jedoch ausgleichen.

Eine Pauschalierung des Personalkostenzuschusses für die Schulen an Heimen könnte sich auch auf die sonstigen SBBZ in privater Trägerschaft auswirken. Eine Entscheidung für ein pauschales System wird deshalb nicht ohne eine parallele Überlegung für die sonstigen SBBZ getroffen werden können.

10.2.5.3 Bündelung der Aufgaben bei einem Vor-Ort-Regierungspräsidium

Unabhängig von systematischen Änderungen der Förderung wäre denkbar, das Abrechnungsverfahren an einem Regierungspräsidium zu konzentrieren. Die Bündelung an einer Stelle könnte den Aufbau von Know-how und die Aufgabenerledigung im Vertretungsfall erleichtern, zu einer Standardisierung von Prozessen beitragen und so insgesamt das Verfahren effizienter gestalten. Durch eine zentrale Datenerhebung, -verarbeitung und -pflege innerhalb eines Fachverfahrens könnten die bislang unterentwickelten Auswertungs- und Steuerungsmöglichkeiten verbessert werden.

10.3 Empfehlungen

10.3.1 Finanzielle Zuständigkeit an das Kultusministerium übertragen

Die finanzielle Zuständigkeit für die Schulen an Heimen sollte vom Sozialministerium an das Kultusministerium übertragen werden. Fach- und Finanzkompetenz wären so in einem Ressort gebündelt.

10.3.2 Verwaltungszuständigkeit vereinheitlichen

Das Verwaltungsverfahren zur Abwicklung der Zuschüsse für Schulen an Heimen sollte einheitlich in den Schulabteilungen der Regierungspräsidien gebündelt werden.

10.3.3 Fachverfahren gegebenenfalls anpassen

Sofern das bisherige Verfahren der Spitzabrechnung beibehalten wird, sollte die eingesetzte Software den Anforderungen der Regierungspräsidien entsprechen und sachgerecht angepasst werden.

10.3.4 Zuschussverfahren optimieren

Die schon über Jahre hinweg offenen Schlussrechnungen sollten sukzessive, aber schnellstmöglich erstellt werden. Künftig sollten Schlussrechnungen mit einem maximalen Verzug von zwei bis drei Jahren erstellt werden.

Das Sozialministerium sollte auf Grundlage der aktuellen Abrechnungsrückstände eine konkrete Bedarfsplanung erstellen. Diese sollte mit dem Finanzministerium abgestimmt und im Rahmen der Rechnungslegung, bei der Haushaltsaufstellung sowie gegebenenfalls in der Mittelfristigen Finanzplanung berücksichtigt werden.

10.3.5 Möglichkeiten zur Verfahrensvereinfachung prüfen

Parallel zu den Bemühungen um die Modernisierung des bestehenden Abrechnungsverfahrens sollten die beteiligten Ministerien prüfen, ob für die verbeamteten Lehrkräfte an Schulen an Heimen - gegebenenfalls nach Änderung der rechtlichen Grundlagen - anstelle einer Beurlaubung künftig das Rechtsinstitut der Zuweisung genutzt werden kann.

Ergänzend sollte das Sozialministerium in Abstimmung mit dem Kultus- und dem Finanzministerium prüfen, ob das bisherige Abrechnungsverfahren für Schulen an Heimen haushaltsneutral auf einen pauschalierten Personalkostenzuschuss umgestellt werden kann.

Perspektivisch könnte geprüft werden, ob das Verwaltungsverfahren zentral von einem Regierungspräsidium mit landesweiter Zuständigkeit wahrgenommen werden kann.

10.4 Stellungnahmen der Ministerien

Das Sozialministerium und das Kultusministerium haben getrennte, aber mit dem jeweils anderen Ressort abgestimmte Stellungnahmen abgegeben.

Das Sozialministerium teilt mit, dass seine Zuständigkeit für die Finanzierung der Schulen am Heim historisch gewachsen und aufgrund des hierbei zentralen Jugendhilfegedankens begründet sei. Bei den geförderten Schulen am Heim handele es sich um SBBZ in privater Trägerschaft, im Wesentlichen um SBBZ mit dem Förderschwerpunkt emotionale und soziale Entwicklung.

Die betreffenden Schulen seien an eine stationäre Jugendhilfeeinrichtung angebunden. Der Jugendhilfegedanke stehe somit im Vordergrund. Die heutigen Möglichkeiten der staatlichen Unterstützung hinsichtlich einer Unterbringung im häuslichen Umfeld der Familie führten zu anderen Konstellationen von Jugendhilfesettings als in den Siebziger- oder Achtzigerjahren. Damit führe auch die Unterscheidung zwischen „internen“ und „externen“ Schülerinnen und Schülern zunächst zu keiner anderen Bewertung.

Die Empfehlung hinsichtlich eines Wechsels der Zuständigkeit vom Sozialministerium zum Kultusministerium werde derzeit gemeinsam mit dem Kultusministerium ergebnisoffen geprüft.

In der Zusammenarbeit zwischen Sozialministerium und Regierungspräsidium Tübingen ergeben sich durch die Verortung der Abrechnung der Zuschüsse im dortigen Referat 23 keine Nachteile. Es konnten keine höheren Rückstände gegenüber den anderen Regierungspräsidien festgestellt werden. Gleichwohl werde das Regierungspräsidium Tübingen eine hausinterne Überprüfung der Zuständigkeiten durchführen.

Hinsichtlich des IT-Fachverfahrens herrsche Konsens, dass das derzeit zur Verfügung stehende IT-Fachverfahren angepasst werden muss. Im Herbst 2023 sei eine Projektgruppe für den Themenbereich der Spitzabrechnungen installiert worden, die die Abläufe beleuchten, Anforderungen an die Software festlegen und Lösungsansätze besprechen soll. Das Institut für Bildungsanalysen Baden-Württemberg nehme die Anforderungen auf.

Dem Sozialministerium und auch den Regierungspräsidien sei es ein großes Anliegen, die ausstehenden Schlussrechnungen zügig und zeitnah zu bearbeiten. Durch die Coronavirus-Pandemie hätten sich die Rückstände teilweise erhöht, weil Personal für andere Aufgaben abgezogen werden musste. Die personelle Ausstattung sei aber inzwischen wieder wie vor der Pandemie. Die Rückstände hätten dadurch im Betrag von über 15 Mio. Euro bereits aufgearbeitet werden können.

Das Sozialministerium werde die Empfehlung, Möglichkeiten zur Verfahrensvereinfachung zu prüfen, berücksichtigen. Die Vor- und Nachteile einer Schwerpunktsachbearbeitung sollen ebenso geprüft werden wie das Rechtsinstitut der Zuweisung von verbeamteten Lehrkräften und die Möglichkeit von pauschalisierten Personalkostenzuschüssen. Dabei seien mögliche Auswirkungen auf die Förderung von privaten SBBZ zu beachten.

Das Kultusministerium weist darüber hinaus darauf hin, dass die Spitzabrechnung in der derzeitigen Form eine Gleichbehandlung mit den entsprechenden öffentlichen Schulen sicherstelle. Es sagt gleichwohl zu, die Möglichkeit von Zuweisungen verbeamteter Lehrkräfte zu prüfen. In Abstimmung mit dem Sozialministerium werde auch geprüft, inwieweit eine haushaltsneutrale Pauschalierung vor dem Hintergrund der Sicherstellung des sonderpädagogischen Bildungs- und Beratungsangebots erreicht werden könne.

Hinsichtlich einer möglichen Zuweisung erklärt das Kultusministerium ergänzend, dass die beiden Rechtsinstrumente Beurlaubung und Zuweisung mit unterschiedlichen Rechtsfolgen verbunden seien. Die Nutzung der Zuweisung müsse deshalb mit allen Folgen detailliert geprüft werden.