

Die finanziellen Aufwendungen des Landes für die Privatschulen betragen mehr als eine halbe Milliarde DM jährlich. Der weitaus größte Teil entfällt auf die Zuschüsse zum Schulbetrieb, deren Höhe im Vordergrund der politischen Diskussion steht. Darüber hinaus trägt das Land aber in erheblichem Umfang weitere Aufwendungen für die Versorgung von Lehrern, die Fortbildung, den Schulhausbau sowie die Schulaufsicht und -verwaltung.

1 Vorbemerkung

In Baden-Württemberg gibt es rd. 500 Privatschulen. Sie wurden im Schuljahr 1995/1996 von rd. 91 500 Schülern besucht. Gemessen an der Gesamtzahl aller Schulen im Land stellen die Schulen in freier Trägerschaft einen Anteil von rd. 10 % dar. Sie unterrichten rd. 6 % der Schüler.

Das Land gewährte 1995 den Privatschulen Zuschüsse von mehr als 560 Mio. DM. Außerdem wurden Zuwendungen zu Schulbaumaßnahmen von über 36 Mio. DM gezahlt. Für 1997 waren im StHpl. bei Kap. 0435 Ausgaben von insgesamt rd. 653 Mio. DM etatisiert.

Der RH hat sich im wesentlichen mit den staatlichen Finanzhilfen zu den Kosten des laufenden Schulbetriebs und zu Versorgungsaufwendungen dieser Schulen sowie mit der Verwaltung und Betreuung der Schulen durch die staatlichen Schulbehörden befaßt. Die Untersuchung hatte prinzipiell nicht zum Ziel, Feststellungen zur richtigen Höhe und Art der derzeitigen Förderung privater Schulen zu treffen, einen Vergleich der Wirtschaftlichkeit öffentlicher und privater Schulen anzustellen, ein völlig neues Förderkonzept vorzuschlagen oder Veränderungen in der Höhe der staatlichen Finanzhilfen insgesamt geltend zu machen. Anliegen des RH war es vielmehr, die Belastungen zu untersuchen, die dem Land für die Privatschulen entstehen.

2 Privates Schulwesen

Das GG und die LV räumen dem Privatschulwesen eine bedeutsame Rechtsstellung ein. Ungeachtet des allgemeinen staatlichen Aufsichtsrechts im Sinne von Art. 7 Abs. 1 GG gewährleistet Art. 7 Abs. 4 GG die Privatschulgründungsfreiheit, und zwar unabhängig vom Bedarf. Artikel 14 Abs. 2 LV formuliert die wesentlichen Grundsätze zur Gestaltung des Privatschulwesens weiter aus. Nähere Regelungen finden sich im Privatschulgesetz (PSchG).

Als Ersatz- oder Ergänzungsschulen haben die Privatschulen die Aufgabe, das Schulwesen des Landes zu bereichern. Sie ergänzen das Angebot freier Schulwahl und fördern das Schulwesen durch besondere Inhalte und Formen der Erziehung und des Unterrichts.

Privatschulen, welche die Funktion öffentlicher Schulen erfüllen und an denen man der allgemeinen Schulpflicht nachkommen kann, sind Ersatzschulen. Sie bedürfen der Genehmigung. Die Freien Waldorfschulen zählen als Schulen besonderer pädagogischer Prägung ebenfalls zu den Ersatzschulen.

Schulen in freier Trägerschaft, die nicht Ersatzschulen sind, sind Ergänzungsschulen. Sie können ohne Genehmigung eingerichtet werden; es ist lediglich die Unterrichtsaufnahme anzuzeigen. Die Schulpflicht kann an einer Ergänzungsschule nicht erfüllt werden.

Das Privatschulwesen ist durch eine große Vielfalt geprägt. Man findet z.B. kirchliche Einrichtungen, die sich zum Ziel gesetzt haben, Kenntnisse, Fähigkeiten und Fertigkeiten vor einem christlichen Weltverständnis zu vermitteln bzw. die religiöse Erziehung junger Menschen zu fördern. Außerdem gibt es zahlreiche Sonderschulen - vor allem in kirchlicher Trägerschaft -, Landerziehungsheime, in denen der Internatserziehung eine besondere Bedeutung zukommt, Institutionen des zweiten Bildungswegs, wie Abendrealschulen und Abendgymnasien, sowie berufliche Schulen, wie Wirtschaftsschulen, Sprachenschulen und naturwissenschaftlich-technische Schulen. Eine große Gruppe bilden die Freien Waldorfschulen, die in einem einheitlichen Bildungsgang Schüler unterrichten und erziehen.

3 Prüfungsrecht des Rechnungshofs

Die landesgesetzlichen Vorschriften zum Privatschulwesen räumen dem RH weder bei den privaten Schulen noch bei ihren Trägern *expressis verbis* ein Prüfungsrecht ein. Die Prüfungsmöglichkeiten des RH richten sich deshalb nach dem HGrG und der LHO. Danach hat der RH grundsätzlich die Möglichkeit, die Haushalts- und Wirtschaftsführung solcher Privatschulen zu prüfen, welche die Rechtsform einer juristischen Person des privaten oder des öffentlichen Rechts besitzen und deren Zuschußansprüche sich unmittelbar aus dem PSchG ergeben.

Besonderheiten ergeben sich für die Prüfungsmöglichkeiten bei privaten Schulen, die zum kirchlichen Bereich gehören. Die Mehrzahl der als Ersatzschulen genehmigten privaten Schulen (rd. 53 %) steht in unmittelbarer oder mittelbarer kirchlicher Trägerschaft, wobei heute viele dieser Schulen in der Rechtsform eines eingetragenen Vereins oder einer Stiftung geführt werden. Auf Grund von § 55 HGrG i.V. mit Art. 140 GG sind die Religionsgesellschaften des öffentlichen Rechts nach Art. 137 Abs. 5 der Weimarer Verfassung von der Prüfung bei Gewährung von Zuschüssen ausgenommen. Dies bezieht sich auch auf den Bereich der Schulen in kirchlicher Trägerschaft.

4 Staatliche Finanzhilfe

Die staatliche Finanzhilfe für die genehmigten Ersatzschulen umfaßt die Gewährung von Zuschüssen zum laufenden Schulbetrieb sowie zu dem von den Schulen getragenen Versorgungsaufwand ihrer Lehrer und deren Hinterbliebenen, die Übernahme der beamtenrechtlichen Versorgung für vom Land zur Dienstleistung an Privatschulen beurlaubte Lehrkräfte, die Verleihung von Versorgungsberechtigungen an nicht beurlaubte Lehrer an bestimmten Privatschulen, die Übernahme von Fortbildungskosten der Lehrkräfte und schließlich die Bewilligung von Zuschüssen zu Schulbaumaßnahmen.

Die Ergänzungsschulen haben keinen Rechtsanspruch auf eine Förderung durch das Land; allerdings können staatlich anerkannte Ergänzungsschulen Zuwendungen nach Maßgabe des StHpl. erhalten.

Zuschüsse an genehmigte Ersatzschulen und anerkannte Ergänzungsschulen werden erst nach einer Wartefrist von drei Jahren nach Aufnahme des Unterrichts gewährt.

4.1 Art und Höhe der Zuschüsse

Für die Gewährung von Zuschüssen zu den Schulbetriebskosten sind zwei unterschiedliche Formen vorgesehen:

- die Förderung nach festen Kopfsätzen je Schüler und Jahr sowie
- die Erstattung bestimmter Personal- und Sachaufwendungen (Spitzabrechnung).

Welcher Kopfsatz für die einzelnen Schularten gilt, zeigt Übersicht 1.

Übersicht 1

Schulart	Kopfsatzbeträge für 1995 DM
Grundschulen, Klassenstufen 1 - 4 an Freien Waldorfschulen	3 722
Hauptschulen	5 002
Realschulen	5 227
Gymnasien, Klassenstufe 13 an Freien Waldorfschulen	7 265
Klassenstufen 5 - 12 an Freien Waldorfschulen	7 015
Fachschulen für Sozialpädagogik (Berufskollegs)	6 848
Berufsfachschulen, Fachschulen	5 682
Berufskollegs	6 288
Schulen zur Ausbildung von Gymnastiklehrern	3 788
Als Ergänzungsschulen anerkannte Schulen zur Ausbildung für soziale und sozialpädagogische Berufe	2 510
Als Ergänzungsschulen anerkannte Berufsfachschulen und Berufskollegs für Dolmetscher, fremdsprachige Wirtschaftskorrespondenten und Übersetzer	1 930

Die Spitzabrechnung bestimmter tatsächlicher Aufwendungen ist vorgesehen für

- Sonderschulen,
- Abendrealschulen, Abendgymnasien, Kollegs,
- Heimsonderschulen und
- Bekenntnisschulen.

Die Gewährung staatlicher Zuschüsse kann nach dem PSchG davon abhängig gemacht werden, daß die Schule von der Gemeinde, in der sie sich befindet, einen angemessenen Betrag erhält. Von dieser Möglichkeit wurde bisher in keinem einzigen Förderfall Gebrauch gemacht, wenn auch von kommunaler Seite z.B. im Jahr 1995 an die Privatschulen 5,9 Mio. DM gezahlt wurden.

4.2 Höhe der Zuschüsse

Die Aufteilung der vom Land im Jahr 1995 aufgebrauchten Fördersumme von über 560 Mio. DM auf die einzelnen Schularten ist aus Übersicht 2 ersichtlich.

Übersicht 2

Schulen in freier Trägerschaft	1995 Mio. DM (gerundet)
Allgemeinbildende Schulen	
- Grund- und Hauptschulen	38,2
- Sonderschulen	156,0
- Realschulen	40,4
- Gymnasien (mit Wirtschaftsgymnasien)	166,4
- Freie Waldorfschulen	104,9
- Abendrealschulen	3,0
- Abendgymnasien	8,0
- Kollegs	4,3
Zusammen	521,2
Berufliche Schulen (ohne Wirtschaftsgymnasien)	39,5
Sonstige Schulen	1,5
Insgesamt	562,2

Das höchste Fördervolumen entfällt mit über 166 Mio. DM auf die Gymnasien. Mit 156 Mio. DM erhielten die Sonderschulen einen nur wenig geringeren Förderbetrag. Den Freien Waldorfschulen flossen immerhin fast 105 Mio. DM zu. Der Gesamtbetrag der staatlichen Zuschüsse zu den Betriebskosten stieg innerhalb von nur fünf Jahren von 1990 bis 1995 um 41,4 %.

4.3 Gesamtförderung je Schüler

Am Beispiel eines Schülers, der im Schuljahr 1983/1984 in die Schule eingetreten und je nach Abschluß die Schule spätestens nach 13 Jahren am Ende des Schuljahres 1995/1996 verlassen hat, ergeben sich die in Übersicht 3 dargestellten Gesamtbeträge. Bei den Schularten Hauptschule, Realschule und Gymnasium wird vom Besuch einer privaten Grundschule ausgegangen. Der Waldorfschüler befindet sich schon ab der Einschulung an einer Art integrierten Gesamtschule, die auf einen Waldorfschulabschluß mit Ende der 12. Klasse ausgelegt ist; der Schüler kann an der Waldorfschule auch den Realschulabschluß, die Fachhochschulreife und die Hochschulreife erlangen.

Übersicht 3

Schulart/Schultyp	Förderbetrag je Schüler DM
Hauptschule (4 Jahre Grundschule, 5 Jahre Hauptschule)	35 420
Realschule (4 Jahre Grundschule, 6 Jahre Realschule)	42 050
Gymnasium (4 Jahre Grundschule, 9 Jahre Gymnasium)	72 970
Freie Waldorfschule Abgang nach der	
9. Klassenstufe	44 168
10. Klassenstufe	50 744
11. Klassenstufe	57 472
12. Klassenstufe	64 378
13. Klassenstufe	71 685

4.4 Zuschüsse zum Versorgungsaufwand

Die als Ersatzschulen anerkannten Schulen in freier Trägerschaft, die den Versorgungsaufwand ihrer Lehrer und deren Hinterbliebenen übernehmen, erhalten nach Eintritt des Versorgungsfalls unter bestimmten Voraussetzungen einen Zuschuß in Hö

he von zwei Dritteln der tatsächlich gezahlten Versorgungsbezüge. Für die Begründung des Anspruchs auf Gewährung eines Zuschusses zum Versorgungsaufwand ist nicht entscheidend, wie sich im einzelnen der Versorgungsaufwand ergibt. Dem Entstehen des Versorgungsaufwands können z.B. folgende Fallgestaltungen zugrunde liegen:

1. Der private Schulträger übernimmt die vollen Versorgungsbezüge des Lehrers und ggf. seiner Hinterbliebenen, z.B.
 - eine Kirche für ihren Lehrer im Kirchenbeamtenverhältnis,
 - ein Orden für Ordenslehrkräfte in Form von Naturalleistungen, die mit 70 % einer Versorgung eines vergleichbaren Lehrers im öffentlichen Schuldienst berücksichtigt werden.
2. Der private Schulträger übernimmt einen Teil der Versorgung des Lehrers und ggf. seiner Hinterbliebenen, z.B.
 - durch ergänzende Leistungen zur Rente aus der gesetzlichen Rentenversicherung,
 - durch Übernahme einer zusätzlichen Versorgung in Höhe der Differenz zwischen der zustehenden beamtenrechtlichen Versorgung (als für den Privatschuldienst beurlaubt gewesener Landesbeamter) und der Versorgung, die sich bei Berücksichtigung der zuletzt wahrgenommenen Funktionsstelle (z.B. als Schulleiter) ergeben würde.

Erhält der Lehrer nach Beendigung seines Anstellungsverhältnisses Rente aus der gesetzlichen Rentenversicherung ohne zusätzliche Versorgungsleistungen des privaten Schulträgers selbst, entsteht für den Schulträger kein Anspruch auf einen Zuschuß zur Versorgung, obwohl er sich durch Arbeitgeberanteile an der Finanzierung der Rente beteiligt hatte. Dem Anspruch auf Gewährung eines Zuschusses zum Versorgungsaufwand steht nicht entgegen, wenn der Schulträger den Versorgungsaufwand über den kommunalen Versorgungsverband trägt.

Insgesamt wurden im Jahr 1995 176 Versorgungsfälle staatlich bezuschußt. Der durchschnittliche monatliche Zuschuß je Versorgungsfall lag bei 2 274 DM, der durchschnittliche jährliche Zuschuß bei 27 291 DM. Das Gesamtvolumen der vom Land privaten Schulträgern gewährten Zuschüsse zum Versorgungsaufwand beläuft sich 1995 auf 4,8 Mio. DM.

4.5 Staatliche Lehrkräfte an Privatschulen

An Schulen in privater Trägerschaft waren im Jahr 1995 insgesamt 2 355 Lehrer tätig, die in einem Beamtenverhältnis zum Land Baden-Württemberg standen, aber zur Dienstleistung an Privatschulen beurlaubt waren. Die Dauer der Beurlaubung ist unterschiedlich; häufig erstreckt sie sich auf die gesamte aktive Dienstzeit. Da die Lehrer im Beamtenverhältnis verbleiben, behalten sie ihren Anspruch auf beamtenrechtliche Versorgung. Die privaten Schulen sind daher für diese Lehrkräfte prinzipiell von Versorgungsaufwendungen entlastet. Nur bei der Entlassung eines Lehrers aus dem Beamtenverhältnis haben sich die Privatschulen an den Kosten der Nachversicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung für die Zeit der Beurlaubung zu beteiligen. Diese Fälle sind allerdings selten. Der bei Beurlaubungen von Beamten ohne Dienstbezüge üblicherweise von deren Dienstherrn eingeforderte Versorgungszuschlag nach dem Beamtenversorgungsgesetz wird vom Land bei den Beurlaubungen zum Privatschuldienst nicht verlangt.

Unter Zugrundelegung des Versorgungsaufwands, den das Land nach der bundeseinheitlich geltenden Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Beamtenversorgungsgesetz im Falle der Beurlaubung eines Beamten ohne Dienstbezüge als Versorgungszuschlag verlangen kann, ergibt sich für das Jahr 1995 die in Übersicht 4 aufgezeigte - rechnerische - Förderung der Privatschulen.

Übersicht 4

Bes. Gr.	Anzahl der beurlaubten Lehrer	Versorgungsaufwand je Lehrer jährlich ¹⁾ DM	insgesamt DM
A 9	71	21 504	1 526 784
A 10	68	21 504	1 462 272
A 11	46	21 504	989 184
A 12	621	21 504	13 353 984
A 13	1 306	21 504	28 084 224
A 14	202	29 131	5 884 462
A 15	40	29 131	1 165 240
A 16	1	29 131	29 131
Summe	2 355		52 495 281

¹Versorgungszuschlag gemäß VwV-Kostenfestlegung vom 18.09.1995

4.6 Verleihung von Versorgungsberechtigungen

Versorgungsberechtigungen werden an nicht aus dem Landesdienst beurlaubte Lehrer an Heimsonderschulen, Schulen an anerkannten Heimen für Minderjährige, Schulen an Berufsbildungswerken, Bekenntnisschulen und Höhere Mädchenschulen verliehen. Damit erwerben der Lehrer und seine Hinterbliebenen gegenüber dem Land einen unmittelbaren Versorgungsanspruch wie ein entsprechender Lehrer an einer öffentlichen Schule.

Gegenüber der Beurlaubung hat die Versorgungsberechtigung für den Lehrer den Nachteil, daß nach Eintritt des Versorgungsfalls eine Beihilfeberechtigung nicht entsteht.

4.7 Fortbildung von Lehrkräften

Jeder Lehrer an einer privaten Schule hat die Möglichkeit, das Angebot der staatlichen Lehrerfortbildung in Anspruch zu nehmen. Den Schulträgern werden für die Teilnahme ihrer Lehrkräfte an staatlichen Fortbildungsveranstaltungen keine gesonderten Kosten

in Rechnung gestellt. Vielmehr trägt das Land den entstehenden Aufwand und gewährt den teilnehmenden Lehrern auf Antrag außerdem Reisekostenentschädigung nach dem Landesreisekostengesetz.

4.8 Zuschüsse zum Schulhausbau

Die Träger von genehmigten Ersatzschulen erhalten vom Land auf Antrag einen Zuschuß zu Schulbaumaßnahmen in Höhe von nominal 37 % des zuschußfähigen Bauaufwands. Dieser orientiert sich an dem Bauaufwand, der für die Schaffung des erforderlichen Schulraums einer entsprechenden oder vergleichbaren öffentlichen Schule notwendig ist. Der Zuschuß wird mit einer Laufzeit von zehn Jahren in gleichen Raten ausbezahlt.

Das Volumen der Schulbauförderung betrug im Jahr 1995 36,1 Mio. DM. Für in der Vergangenheit nicht bezuschusste Maßnahmen, für welche zwischenzeitlich jedoch durch höchstrichterliche Entscheidung ein Zuschußanspruch bestätigt wurde, werden seither Förderanträge "nachgeholt". Die Ausgaben des Landes für Zuschüsse zu Schulbaumaßnahmen privater Schulträger werden in den kommenden Jahren weiter steigen.

5 Freie Waldorfschulen

5.1 Die Freien Waldorfschulen führen in einem einheitlichen Bildungsgang von Klasse 1 - 12 Schüler unterschiedlicher Begabungsrichtungen nach dem Waldorflehrplan zu den dort festgelegten Bildungszielen (Waldorfschulabschluß). Hinzu kommt die von den Waldorfschulen eingerichtete Klasse 13, die auf die staatliche Reifeprüfung vorbereitet.

5.2 Der RH hat für den Zeitraum vom Schuljahr 1982/1983 bis zum Schuljahr 1994/1995 beispielhaft einen 13jährigen Ausbildungsgang an den Waldorfschulen in Baden-Württemberg durchgängig statistisch untersucht. Danach war in der Klassenstufe 5 die Zahl der Schüler am höchsten. In den folgenden Klassenstufen verminderte sich die Schülerzahl kontinuierlich, besonders in den letzten drei Klassen. Die Schülerzahl der Klassenstufe 13 betrug nur noch 52,3 % der Schüler in Stufe 5.

Nimmt man die Klassenstufe 5 als Berechnungsgrundlage, verließen 12 % der Schüler die Freien Waldorfschulen durch Wechsel der Schulart, Umzug u.ä.; 39 % (43 %)¹ erlangten die Hochschulreife, 13 % (23 %) die Fachhochschulreife, 23 % (26 %) den Realschulabschluß und 10 % den Hauptschulabschluß. 3 % der Schüler verließen die Waldorfschulen ohne Abschluß.

Im Vergleich zu derselben Zahl von Schülern, die in dem dargestellten Zeitraum einen entsprechenden Abschluß an anderen privaten Schulen erlangten, waren für die Waldorfschüler ein Mehr oder Weniger an staatlichen Zuschüssen wie folgt zu leisten:

- mit Hauptschulabschluß + rd. 2,9 Mio. DM,
- mit Realschulabschluß + rd. 6,6 Mio. DM,
- mit Abitur - rd. 0,5 Mio. DM.

Der Vergleich läßt naturgemäß unberücksichtigt, daß die Freien Waldorfschulen einem eigenständigen Bildungskonzept folgen, das prinzipiell nicht auf die staatlichen Schulabschlüsse und Zugangsberechtigungen zum tertiären Bildungsbereich abstellt. Insofern unterscheiden sie sich von den meisten sonstigen Schulen in privater Trägerschaft, die ungeachtet ihrer besonderen Profile und Bildungsvorstellungen auf die staatlichen Schulabschlüsse hin orientiert sind. Nach den verfassungsrechtlichen Maßgaben für die Gewährung staatlicher Finanzhilfen an Privatschulen besteht aus der Sicht des RH kein Grund für eine Bewertung dieser Vergleichszahlen. Die erreichten Abschlüsse sind auch kein unmittelbarer Maßstab für die derzeitige finanzielle Förderung. Aus dem Blickwinkel einer formalen Aufwands-Erfolgs-Relation und des Einsatzes von staatlichen Fördermitteln aus Steuergeldern werden diese Vergleichszahlen lediglich als Faktum dargestellt.

5.3 An den Waldorfschulen findet nach den dort geltenden Prinzipien grundsätzlich keine Nichtversetzung von Schülern statt, d.h., formal gibt es keine Wiederholer. Gleichwohl sind "Individualwiederholer" anzutreffen, z.B. auf Grund eines Schulwechsels mit "Neueinstufung" oder einer "Rückstufung" aus pädagogischen Gründen. Die tatsächliche Zahl dieser "Wiederholer" ist unsicher, weil zahlreiche Schulen keine Angaben hierzu gemacht haben, wie eine Auswertung der amtlichen Schulstatistik der Freien Waldorfschulen erkennen ließ. Würde man der Zuschußberechnung für die Freien Waldorfschulen die von ihnen selbst angegebenen, im nachhinein aber als un

¹Die Zahlen in Klammern sind eigene Angaben über Abschlußquoten des Schuljahres 1995/1996 derjenigen Waldorfschulen in Baden-Württemberg, die 1982/1983 voll ausgebaut waren.

richtig erklärten statistischen Zahlen zugrunde legen, ergäbe sich allein für die Schuljahre 1990/1991 bis 1995/1996 eine Überzahlung von immerhin 5,5 Mio. DM, da für Wiederholer kein staatlicher Zuschuß zusteht. Die staatliche Schulverwaltung hat über Jahre bei diesen Unstimmigkeiten keinen Klärungsbedarf erkannt.

Auf Grund der Feststellung des RH hat das KM inzwischen ausdrücklich geregelt, daß Wiederholer an Waldorfschulen nur noch in eng begrenztem Rahmen bezuschußt werden können.

6 Aufgaben der staatlichen Schulbehörden

Die staatlichen Schulbehörden sind auf allen Organisationsebenen in erheblichem Umfang mit Aufgaben der Schulaufsicht und -verwaltung im Bereich des Privatschulwesens befaßt. Dabei beschränkt sich die Schulaufsicht keineswegs auf Genehmigungs- und Anerkennungsverfahren, sondern umfaßt eine dauernde Betreuung und auch Überprüfung der Privatschulen. Außerdem hat die Schulaufsicht Unterrichtsbesuche in den Privatschulen wahrzunehmen, Unterrichtsgenehmigungen für Lehrkräfte zu erteilen und sich über die Eignung der als Schulleiter bestimmten Personen Gewißheit zu verschaffen. Die intensive Beteiligung an den zahlreichen Schulabschluß- und Schulfremdenprüfungen nimmt ebenfalls eine erhebliche Personalkapazität in Anspruch. Bei der Verwaltungstätigkeit stehen die Gewährung staatlicher Finanzhilfen, Haushaltsangelegenheiten, die Personalverwaltung der an Privatschulen beurlaubten staatlichen Lehrer, die Schulstatistik und die Organisation der Lehrerfortbildung im Vordergrund.

Der für die Wahrnehmung dieser Aufgaben bei den staatlichen Schulbehörden entstehende Gesamtaufwand ist nur schwer quantifizierbar, insbesondere weil die Zahl der an der Aufgabenerfüllung beteiligten Mitarbeiter sehr groß ist, auch wenn diese ggf. nur mit geringen Bruchteilen ihrer Arbeitszeit damit befaßt sind.

7 Beurteilung und Folgerungen

7.1 Förderung von Privatschulen - Kosten des öffentlichen Schulwesens

Die staatliche Finanzhilfe bildet für die privaten Ersatzschulen die wesentliche Einnahmequelle und sichert so ihre Existenz. Die Verfassung gebietet indes keine volle

Übernahme ihrer Kosten durch den Staat, sondern nur einen Beitrag bis zur Höhe der Sicherung des Existenzminimums unter Berücksichtigung des Kostenrahmens öffentlicher Schulen. Die Landesregierung hatte mit der Novellierung des PSchG im Jahre 1990 ihre grundsätzliche Absicht bekundet, eine Bezuschussung anzustreben, die möglichst nahe an 80 % der maßgeblichen Kosten öffentlicher Schulen herankommt. Der angestrebte Grad der Kostendeckung stellt indes keine verfassungsrechtlich gebotene Größenordnung dar. Der RH hat sich weder mit der Frage befaßt, ob die staatlichen Finanzhilfen den verfassungsrechtlichen Vorgaben entsprechen, noch hat er untersucht, in welchem Umfang die staatlichen Fördermittel die Schulbetriebskosten effektiv decken oder welchen Kostendeckungsgrad die Zuschüsse bezogen auf die aktuellen Kosten des öffentlichen Schulwesens erreichen. Aussagen hierüber zu treffen, ist wegen der unzureichenden Datenlage, der zahlreichen Abgrenzungsprobleme und der fehlenden Festlegung vieler Vergleichsparameter außerordentlich schwierig. Die dem RH nur beschränkt zustehenden Prüfungsbefugnisse lassen zudem eine umfassende Aussage nicht zu.

Das KM hat in den Jahren 1990 und 1995 dem Landtag über die Kosten des öffentlichen Schulwesens im Vergleich zu den Zuschüssen an die Privatschulen berichtet. Es war dabei angabegemäß bestrebt, eine transparente, nachvollziehbare und sachgerechte Zahlengrundlage zu erstellen. Gleichwohl hält es der RH für erforderlich, auf eine weitere Verbesserung der Datenlage zur Erfassung aller im öffentlichen Schulwesen entstehenden Kosten hinzuwirken. Zwar liegen hinreichend zuverlässige amtliche Daten über bestimmte Ausgaben öffentlicher Schulen vor; jedoch gibt es nicht für alle Kosten genaue Angaben. Dadurch werden auch die für einen Kostenvergleich wegen der unterschiedlichen Strukturen von öffentlichen und privaten Schulen erforderlichen Umrechnungen erschwert. Außerdem sollten die Abgrenzungsprobleme, die bereits bei der Definition des Begriffs "Schule" beginnen, eindeutig geklärt und die Vergleichsparameter verbindlich festgelegt werden, um dauerhafte und konsistente Grundlagen zu erhalten, die auch in künftigen Vergleichsberechnungen Gültigkeit haben. Der RH empfiehlt deshalb, eine Art Standardkostenmodell zu entwickeln.

7.2 Übernahme von Versorgungslasten durch den Staat

7.2.1 Gewährt das Land Trägern freier Schulen Zuschüsse zum Versorgungsaufwand für dort tätig gewesene Lehrkräfte, bemessen sich die Höchstbeträge der Versorgungsbezüge an fiktiven Berechnungen der Ruhegehälter vergleichbarer Lehrer im öffentlichen Schuldienst. Der Wert der zu zahlenden Versorgungszuschüsse läßt sich mit dynamischen Rentenanwartschaften vergleichen. Um eine solche Anwartschaft in

der gesetzlichen Rentenversicherung zu begründen, die eine Jahresrente entsprechend dem Durchschnittsbetrag des Versorgungszuschusses von 27 291 DM (vgl. Pkt. 4.4) erreicht, müßte nach dem aktuellen Umrechnungsmodus einer Rentenanwartschaft eine Beitragsleistung von nahezu 470 000 DM zur gesetzlichen Rentenversicherung erbracht werden.

Die Gewährung von Zuschüssen zu den Versorgungsaufwendungen des privaten Schulträgers in Höhe von zwei Dritteln der tatsächlich gezahlten Beträge, begrenzt auf die genannte Höchstgrenze, stellt somit für diejenigen Träger, die selbst (oder über den kommunalen Versorgungsverband) direkte Versorgungslasten haben, eine erhebliche zusätzliche Entlastung dar.

7.2.2 Die Belastung der Privatschulen mit den Kosten der Altersversorgung ihrer Lehrer weist große Unterschiede auf. Dies ist darauf zurückzuführen, daß die gesetzlichen Regelungen durch die Gewährung von Zuschüssen zum Versorgungsaufwand, durch den Einsatz beurlaubter beamteter Lehrer und durch die Verleihung von Versorgungsberechtigungen verschiedenartige Fördermöglichkeiten vorsehen und diese von den Privatschulen unterschiedlich in Anspruch genommen werden. Hinzu kommen die differenzierten Förderprinzipien bei den Zuschüssen zum laufenden Schulbetrieb nach festen Kopfsätzen oder auf der Basis der Spitzabrechnung bestimmter Aufwendungen. Eine Gleichbehandlung aller privaten Schulträger und ihrer Lehrkräfte bei der Sicherung der Altersversorgung würde allerdings eine vollkommene Neugestaltung der gesetzlichen Bestimmungen über die Zuschüsse des Landes zum laufenden Schulbetrieb und zur Versorgung der Lehrkräfte an Schulen in freier Trägerschaft voraussetzen.

7.3 Förderung der Freien Waldorfschulen

Die Zuschüsse zu den Schulbetriebskosten für die Klassen 5 - 12 der Waldorfschulen orientieren sich annähernd am Kopfsatz für Gymnasien. Der besondere Satz für Waldorfschulen lag 1995 mit 7 015 DM nur wenig unter demjenigen für Gymnasien mit 7 265 DM. Bei den Waldorfschulen wird berücksichtigt, daß sie in einem einheitlichen Bildungsgang von Klasse 1 - 12 zu den im Waldorflehrplan festgelegten Bildungszielen (Waldorfschulabschluß) führen. Lediglich für die Klassenstufen 1 bis 4 gilt der Kopfsatz für Grundschulen von 3 722 DM und für die Klassenstufe 13 der Satz für Gymnasien. Die Klassenstufen 5 - 12 sind in den meisten Schulen in freier Trägerschaft nicht in einem integrierten Bildungsgang mit eigener Schulart angesiedelt, sondern wie im staatlichen Schulwesen schulartbezogenen Hauptschulen, Realschulen und Gymnasien zugeordnet. Für Hauptschulen und Realschulen gibt es indes eigene Kopfsätze, die

deutlich niedriger liegen als der besondere Satz für Waldorfschulen. Dementsprechend ist die Gesamtsumme der Förderung eines Waldorfschülers, der nach Klassenstufe 9 - 12 nach Maßgabe der staatlichen Abschlüsse lediglich den Hauptschul- oder Real-schulabschluß erreicht, vergleichsweise höher. Ob für Waldorfschüler ein anders "gewichteter" Kopfsatz angezeigt wäre, der sich nicht so stark an dem für Gymnasien orientiert, sondern am durchschnittlichen Anteil der jeweiligen Bildungsabschlüsse der Schüler ausgerichtet ist, bleibt letztlich eine politische Entscheidung. Ein so berechneter Kopfsatzbetrag würde auf der Basis des Jahres 1996 6 474 DM betragen und zu einer Minderung des Fördervolumens für die Waldorfschulen um rd. 6,8 Mio. DM führen.

7.4 Förderung von Ergänzungsschulen

Den als Ergänzungsschulen eingerichteten Schulen in freier Trägerschaft steht kein verfassungsrechtlich geschützter oder gesetzlich begründeter Anspruch auf staatliche Finanzhilfe zu. Das PSchG sieht gleichwohl vor, daß anerkannten Ergänzungsschulen Zuschüsse gewährt werden können.

Für bestimmte anerkannte gemeinnützige Ergänzungsschulen, z.B. Schulen zur Ausbildung für soziale und sozialpädagogische Berufe und Berufsfachschulen für Dolmetscher usw., sind im StHpl. 1997 5,7 Mio. DM an Zuschußmitteln ausgebracht. Der RH hat die Notwendigkeit und Berechtigung der staatlichen Förderung dieser Ergänzungsschulen nicht überprüft. Er hält es bei der aktuellen Haushaltssituation des Landes und angesichts der vorgenommenen Kürzung der Finanzhilfe für die Ersatzschulen und den notwendigen Restriktionen im öffentlichen Schulwesen indes für geboten, die Berechtigung der Zuschüsse für Ergänzungsschulen zu hinterfragen.

7.5 Prüfungsrecht des Rechnungshofs

Die derzeit geltende Rechtslage ermöglicht es dem RH nicht, eine umfassende Prüfung der den Privatschulen zukommenden staatlichen Finanzhilfen durchzuführen und damit die gebotene Kontrolle bei der Verwendung von Steuergeldern auszuüben. Nur ein uneingeschränkter Einblick in die Rechnungsunterlagen aller Privatschulen durch den RH könnte dem Land verlässlich darüber Aufschluß geben, wie sich die wirtschaftliche Situation der Privatschulen darstellt und wie danach ihre Förderung, gemessen an der Verfassung und der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, zu beurteilen ist. Dabei wird auch erwartet, daß die privaten Schulträger die staatlichen Zuschüsse wirtschaftlich einsetzen.

Der RH hält daher eine Festlegung seines Prüfungsrechts im Rahmen der verfassungsrechtlichen Vorgabe gegenüber Schulen in freier Trägerschaft ohne Rücksicht auf die Rechtsform des Schulträgers nach dem Vorbild des niedersächsischen Schulgesetzes für geboten. Er regt an, dieses Recht im PSchG festzuschreiben. Eine Änderung des HGrG wäre nach Auffassung des RH dadurch nicht erforderlich.

8 Schlußbemerkung

Ein wichtiges Anliegen der Untersuchung war es, darauf hinzuweisen, daß dem Land über die Gewährung von Zuschüssen zu den Schulbetriebskosten, zu den Versorgungsaufwendungen und zu den Baumaßnahmen hinaus beträchtlicher finanzieller Aufwand entsteht. Hierzu gehören insbesondere die Übernahme von Versorgungsleistungen für zu den Privatschulen beurlaubte staatliche Lehrkräfte sowie die Verleihung von Versorgungsberechtigungen an sonstige Lehrer. Hinzu kommen die Aufwendungen, die durch die Ausübung der Schulaufsicht über das Privatschulwesen und durch die Wahrnehmung umfangreicher Verwaltungsaufgaben entstehen. Die Frage, ob insgesamt und gegenüber den Freien Waldorfschulen aus der unterschiedlichen Förderhöhe Konsequenzen gezogen werden, bleibt einer politischen Entscheidung von Landesregierung und Landtag vorbehalten.

Das KM hat keine Einwendungen gegen den Beitrag erhoben.