



Landesrechnungshof Nordrhein – Westfalen

Direktorin b. LRH A. Keisers

LRH NRW · Postfach 10 34 17 · 40025 Düsseldorf

Präsident des Landtags
Nordrhein-Westfalen

Ausschusseksretariat
für Schule und Weiterbildung
Platz des Landtags 1

40221 Düsseldorf

40210 Düsseldorf

Konrad-Adenauer-Platz 13

Telefax 02 11/3896367

Telefon 02 11/3896-0

Durchwahl 3896-344

E-Mail: poststelle@lrh.nrw.de

Datum 6.09.2004

Aktenzeichen

G.K. - 172 E 7 - 33



Betr.: Stellungnahme zum Thema Ersatzschulfinanzierung, §§ 105 bis 115 des Gesetzentwurfs der Landesregierung „Schulgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen“ (Schulgesetz NRW – SchG), Landtags-Drucksache 13/5394

hier: Expertengespräch des Ausschusses für Schule und Weiterbildung des Landtags Nordrhein-Westfalen am 15.09.2004

Bezug: Schreiben des Präsidenten des Landtags vom 03.08.2004

Anl.: Stellungnahme (15-fach)

Sehr geehrte Damen, sehr geehrte Herren,

anbei übersende ich die erbetene Stellungnahme zum Expertengespräch des Ausschusses für Schule und Weiterbildung am 15.09.2004.

Mit freundlichen Grüßen

Keisers

(Keisers)

Stellungnahme zum Thema „Ersatzschulfinanzierung“, §§ 105 - 115 des Gesetzentwurfs der Landesregierung „Schulgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (Schulgesetz NRW - SchG)“

1. Prüfung des Landesrechnungshofs

Der Landesrechnungshof NRW (LRH) hat dem Landtag in den Jahren 1998 und 2000 über Prüfungsergebnisse zum Thema „Ersatzschulfinanzierung“ berichtet.

In dem ersten Prüfungsverfahren (Jahresbericht 1998 des LRH Nr. 17, Drucksache 12/3097) hatte der LRH bei einer Bezirksregierung unvertretbar hohe, über Jahre hinweg angewachsene Arbeitsrückstände bei der Festsetzung der Landeszuschüsse für Ersatzschulen festgestellt. Von den Schulträgern vorgelegte Abrechnungen waren zum Teil über Jahre hinweg nicht abschließend geprüft, die Zuschüsse nicht endgültig festgesetzt und Abschlagszahlungen in Höhe von rd. 1,86 Mrd. DM nicht abgerechnet worden.

Der LRH hat diese Feststellungen zum Anlass für eine im Jahr 1998 durchgeführte Querschnittuntersuchung zur Ersatzschulfinanzierung genommen (Jahresbericht 2000 des LRH Nr. 32, Drucksache 13/15). Die Untersuchung hatte das Ziel, durch einen Vergleich der Situation bei allen für die Zuschussfestsetzung zuständigen oberen Schulaufsichtsbehörden festzustellen, ob die Bearbeitungsrückstände bei der zuvor geprüften Bezirksregierung auf Organisationsmängeln oder auf der Regelungslage beruhten.

1.1 Vorgehensweise

Um einen Überblick über die Größenordnung der Ersatzschulfinanzierung zu gewinnen, wurden zunächst die landesweiten Daten zur Anzahl der Schulen, der Schüler und Lehrer, zur Höhe des Landeszuschusses und zur jeweiligen Verteilung auf die verschiedenen Schulformen in ihrer Entwicklung im Verlauf der Jahre 1993 bis 1997 zusammengestellt. Für denselben Zeitraum wurden bei den zuständigen Behörden sodann die von den einzelnen Ersatzschulträgern für die Zuschussgewährung vorgelegten Haushaltsunterlagen im Detail dv-gestützt erfasst und ausgewertet. Darüber

hinaus wurden die einzelnen Verfahrensschritte bis zur endgültigen Zuschussfestsetzung und die dabei einzuhaltenden Fristen nachvollzogen: vom Antrag des Ersatzschulträgers über die vorläufige Prüfung des Antrags, den auf dieser Basis gewährten monatlichen Abschlagszahlungen, der Vorlage der Jahresrechnung, der örtlichen Prüfung bis hin zur endgültigen Festsetzung des Zuschusses. Zusätzlich wurden der jeweilige Personaleinsatz bei den oberen Schulaufsichtsbehörden, etwaige Arbeitsrückstände sowie Schwerpunkte, Zeitaufwand und DV-Unterstützung der einzelnen Verfahrensschritte untersucht. Die Rechtsprechung zur Ersatzschulfinanzierung sowie Finanzierungsregelungen anderer Bundesländer wurden überschlägig ausgewertet.

1.2 Wesentliche Ergebnisse

- Im Jahr 1997 gab es 408 Ersatzschulen, an denen 11.100 Lehrer (Vollzeitstellen) 174.000 Schüler unterrichteten. Die Ist-Ausgaben des Landes für die Ersatzschulfinanzierung beliefen sich auf knapp 1,6 Mrd. DM. Bei den Bezirksregierungen waren 45 Sachbearbeiter (Vollzeitstellen) mit der Prüfung und Festsetzung der Landeszuschüsse befasst.
- Die Zuschussberechnung erfolgte auf der Basis eines ausdifferenzierten Regelwerks im Ersatzschulfinanzgesetz (EFG) und dazu ergangenen Verwaltungsvorschriften, die - zum Teil durch Verweis auf andere Vorschriften außerhalb des EFG - im Detail sicherstellen sollen, dass die Ausstattung der Ersatzschulen der öffentlichen Schulen entspricht.
- Auf dieser Basis wurde grundsätzlich eine „Spitzabrechnung“ vorgenommen. Der Schulträger wies seine schulbezogenen, fortdauernden Ausgaben für jedes Rechnungsjahr im Einzelnen nach. Diesen tatsächlichen Ausgaben wurden, soweit möglich, grundsätzlich für jede Rechnungsposition die fiktiven Ausgaben vergleichbarer öffentlicher Schulen gegenübergestellt. Die danach jeweils niedrigeren Beträge wurden aufaddiert und um ggf. anzurechnende schulbezogene Einnahmen des Schulträgers gekürzt. Von dem Saldo (Fehlbetrag) übernahm das Land einen Anteil von 85 bis 98 %, je nach Leistungsfähigkeit des

Schulträgers und abhängig davon, ob Schulräume und Einrichtung bereitgestellt oder Miet-/Pachtzinsen in die Rechnung übernommen wurden.

- Der Arbeitsschwerpunkt lag mit bis zu zwei Dritteln des Zeitaufwandes bei der Ermittlung der refinanzierbaren Personalausgaben.

Dazu musste zunächst nach den Personalstandards für öffentliche Schulen festgelegt werden, wie viele Lehrerstellen der einzelnen Schule für den normalen Unterricht sowie für etwaige Unterrichtsmehr- und Ausgleichsbedarfe zustanden. In diesem Zusammenhang waren auch diesbezügliche Konsolidierungsmaßnahmen des „mittelfristigen Konzepts zur Sicherung der Unterrichtsversorgung“, wie z. B. Pflichtstundenanhebung oder Vorgriffsstundenregelungen, zu berücksichtigen.

Innerhalb des danach zulässigen Stellenrahmens wurde für jeden Beschäftigten individuell berechnet, welche Besoldung/Vergütung er nach dem Besoldungsrecht oder den Tarifverträgen für Angestellte und Arbeiter im Öffentlichen Dienst erhalten würde.

Für die - ehemaligen - Planstelleninhaber einer Schule (Lehrkräfte mit beamtenähnlichen Anstellungsverhältnissen) mussten jeweils individuell die Versorgungsbezüge nach den Versorgungsvorschriften des Öffentlichen Dienstes berechnet werden.

Dasselbe galt für die an die Versorgungsempfänger sowie das aktive Personal jeweils gezahlten Beihilfen sowie die sonstigen Personalnebenkosten (Trennungsschädigungen, Umzugskosten etc.).

Insbesondere die umfangreichen, sehr komplizierten und sich ständig ändernden Versorgungs- und Beihilfenvorschriften des Öffentlichen Dienstes stellten die Schulträger ebenso wie die oberen Schulaufsichtsbehörden in zunehmendem Maß vor Probleme. Ein Teil der Schulträger war dazu übergegangen, seine einzelnen Beihilfefestsetzungen und die zu Grunde liegenden Belege vor Auszahlung durch die Schulaufsichtsbehörden „vorprüfen“ zu lassen. Die Versorgungsberechnungen der Schulträger mussten im Regelfall bei der Überprüfung durch die Schulaufsichtsbehörden korrigiert werden.

Für Verwaltungskräfte, Fachberater und Hausmeister gab es spezielle Regelungen im EFG und den dazu ergangenen Verwaltungsvorschriften.

Die DV-Unterstützung der vorgenannten Arbeitsschritte war unzureichend. Ein für die Besoldungs- und Vergütungsabrechnung entwickeltes DV-Programm war bei allen Bezirksregierungen installiert, wurde wegen technischer und datenschutzrechtlicher Probleme aber nirgendwo in vollem Umfang eingesetzt.

- Die Jahresrechnung enthielt über 20 verbindlich vorgegebene Einzeltitel für Sachausgaben, die grundsätzlich ebenfalls spitz abgerechnet wurden. Etwas anderes galt nur für acht Ausgabepositionen, für die die Schulträger alternativ die Anerkennung einer festgelegten Pauschale verlangen konnten. Sowohl bei der Spitzabrechnung wie bei der Pauschalierung ergaben sich immer wieder Schwierigkeiten, die grundsätzlich geforderte Vergleichbarkeit mit entsprechenden Ausgaben öffentlicher Schulen herzustellen. Ursächlich dafür war zum einen, dass es über die Sachausgaben der öffentlichen Schulen, die von den Kommunen getragen werden, kein entsprechend aufbereitetes detailliertes Datenmaterial gab, und zum anderen, dass bestimmte Ausgaben, wie z. B. Mieten und Pachten, bei öffentlichen Schulen nicht anfallen. Daher mussten die oberen Schulaufsichtsbehörden bei den Sachausgaben in verstärktem Maße einzelfallbezogene Ermessensentscheidungen treffen.
- Die Prüfung der Einnahmen beanspruchte nur einen geringen Zeitaufwand. Sie machten nur knapp 1 % der Ausgaben aus. Viele Schulen stellten überhaupt keine Einnahmen in die Rechnung ein.
- Bei allen oberen Schulaufsichtsbehörden gab es, wenn auch in unterschiedlichem Umfang, Bearbeitungsrückstände. Die vorgegebene Frist, nach der innerhalb von zwei Jahren nach Ablauf eines Rechnungsjahres die örtliche Prüfung durchzuführen ist, war nirgendwo in vollem Umfang gewahrt. Insgesamt waren 241 Jahresrechnungen nach Ablauf von zwei und mehr Jahren noch nicht abschließend geprüft, die Landeszuschüsse noch nicht festgesetzt.
- Ein vom LRH vorgenommener schulformbezogener Vergleich, in dem für jede Schule die Pro-Kopf-Ausgaben je Schüler auf der Basis der vergleichbaren (z. B. ohne Mieten), in die Jahresrechnung eingestellten Ausgaben ermittelt wurden, ergab ein sehr differenziertes Bild. Die jeweiligen Durchschnittswerte wurden

zum einen wesentlich beeinflusst durch die jeweilige Schulform; so lag etwa bei Grundschulen der Durchschnittswert bei 5.800 DM, bei den Gymnasien betrug er 8.000 DM. Auffällig waren zum anderen die sehr großen Bandbreiten innerhalb der Schulformen; sie bewegten sich z. B. bei den Grundschulen zwischen 4.300 und 9.400 DM je Schüler und bei den Gymnasien zwischen 6.700 und 15.200 DM. Ein einheitliches, für mehrere oder alle Schulen einer Schulform gültiges Erklärungsmuster für die erheblichen Differenzen war trotz eingehender Analysen nicht zu erkennen.

1.3 Schlussfolgerungen

Der LRH hat aus seinen - hier sehr gestrafft wieder gegebenen - Prüfungsergebnissen insbesondere die nachstehenden Schlussfolgerungen abgeleitet:

- Die bei allen oberen Schulaufsichtsbehörden festgestellten Arbeitsrückstände seien nach seiner Auffassung im Wesentlichen nicht durch Organisationsmängel bedingt. Hauptursache sei vielmehr die zu große Regelungsdichte, die den Sachbearbeitern detaillierte Kenntnisse des gesamten Personal-, Personalnebenkosten- und Versorgungsrechts, der die Sachausgaben betreffenden Regelungen des Öffentlichen Dienstes sowie der Lehrerbedarfsermittlung abverlange. Jeder dieser Sachbereiche werde in der öffentlichen Verwaltung üblicherweise durch verschiedene, speziell dafür ausgebildete oder darin erfahrene Mitarbeiter abgedeckt. Hinzu komme, dass die einzelnen Teilaufgaben bei den Bezirksregierungen - anders etwa also bei dem Landesamt für Besoldung und Versorgung - weitgehend ohne DV-Unterstützung manuell erledigt würden. Der LRH teile daher die Auffassung aller Bezirksregierungen, dass unter den gegebenen Rahmenbedingungen und angesichts der vorgesehenen Personalreduzierungen Verbesserungen der Arbeitsabläufe allein langfristig nicht ausreichen, eine gesetzeskonforme Aufgabenerledigung zu gewährleisten.
- Angesichts der im schulformbezogenen Vergleich ermittelten sehr großen Bandbreiten bei den Ausgaben je Schüler erscheine es zweifelhaft, ob der für die Ersatzschulfinanzierung vorgesehene Maßstab der „Vergleichbarkeit mit

öffentlichen Schulen“ gewahrt werde. Das EFG versuche, da es seit jeher in Nordrhein-Westfalen kein entsprechend aufbereitetes statistisches Datenmaterial über das Ausgabeverhalten öffentlicher Schulen gebe, die geforderte Vergleichbarkeit dadurch herzustellen, dass die für die öffentlichen Schulen geltenden Regelungen im Verhältnis 1 : 1 auf die Ersatzschulen übertragen würden. Dieser Weg sei jedoch immer dann versperrt, wenn es bei öffentlichen Schulen keine vergleichbaren Sachverhalte gebe oder die Umsetzung von Vorgaben für die öffentlichen Schulen wegen kleinerer Einheiten bei den Ersatzschulen besondere Schwierigkeiten bereite. In all diesen Fällen ohne Vergleichsbasis müsse der einzelne Sachbearbeiter Ermessensentscheidungen treffen, bei denen nicht auszuschließen sei, dass dabei die Begrenzung auf den Aufwand vergleichbarer öffentlicher Schulen überschritten werde.

- Vor diesem Hintergrund sei es aus Sicht des LRH angebracht, die bis ins Einzelne geregelte Berechnung der Landeszuschüsse durch eine weitgehende Pauschalierung zu ersetzen. Die derzeitige Finanzierungspraxis sei, gemessen nicht zuletzt an ihren Auswirkungen auf die einzelnen Ersatzschulen, sowohl für die oberen Schulaufsichtsbehörden wie die Ersatzschulträger zu aufwändig. Sie schränke zudem die Selbstverwaltung der Ersatzschulträger in erheblichem Umfang ein und widerspreche damit der im öffentlichen Schulbereich beabsichtigten Flexibilisierung und Budgetierung der Mittel mit dem Ziel der Stärkung einer eigenverantwortlichen Ressourcenbewirtschaftung. Darüber hinaus biete das derzeitige Finanzierungssystem keinen hinreichenden Anreiz, sich um alternative Einnahmequellen oder Kostensenkungen zu bemühen, da Einnahmen und Einsparungen nicht beim Schulträger verblieben, sondern über die Anrechnung direkt zu einer entsprechenden Kürzung der Landeszuschüsse führten. Einer Änderung der Ersatzschulfinanzierung komme daher auch im Hinblick auf die aktuelle Diskussion zur Verwaltungsmodernisierung besondere Bedeutung zu. Ziel dieser Reform sei es, öffentliche Aufgaben auf den notwendigen Bestand zu reduzieren, sie einfacher und wirtschaftlicher zu gestalten, aber auch Fehl- und Überbelastungen abzubauen. Das gelte in besonderem Maße auch für den Bereich der Ersatzschulfinanzierung.

- Unabhängig von grundsätzlichen Erwägungen zur Reform des EFG, die sicherlich auch Übergangsregelungen vorsehen müsste, bestehe aktueller Handlungsbedarf. Die festgestellten Arbeitsrückstände erforderten Maßnahmen, die bereits kurz- und mittelfristig zu Verbesserungen und zur Sicherung etwaiger Rückforderungsansprüche des Landes führten. Dazu zählten u. a. die Einführung eines Prüfungscontrollings, um den Abbau von Arbeitsrückständen zu überwachen und neue Rückstände zu vermeiden, eine nachhaltige DV-Unterstützung bei der Prüfung der laufenden Personalausgaben sowie eine Zentralisierung der Berechnung von Versorgungsbezügen, für die sich - wegen der bereits vorhandenen Fachkompetenz - eine Übertragung auf das Landesamt für Besoldung und Versorgung anbiete. Insoweit käme auch in Betracht, künftige Fälle durch einen fiktiven Versorgungszuschlag zu den laufenden Personalausgaben zu refinanzieren. Bei einer Änderung des EFG könne darüber hinaus darauf verzichtet werden, den Anteil der Planstelleninhaber verbindlich vorzugeben, sodass die Ersatzschulen vermehrt Angestellte beschäftigen könnten und die Versorgungsproblematik damit entfielen.

Der LRH hat seine Prüfungsergebnisse sowie die daraus nach seiner Auffassung abzuleitenden Schlussfolgerungen dem damaligen Ministerium für Schule und Weiterbildung, Wissenschaft und Forschung (im Folgenden „Schulministerium“) sowie dem Finanz- und Innenministerium im Juni 1999 zugeleitet.

2. Vorgehen des Schulministeriums

In einer ersten Stellungnahme vom November 1999 hat das Schulministerium mitgeteilt, die prinzipiellen Ausführungen des LRH, dass eine Änderung des EFG notwendig sei, seien „nur zu unterstreichen“. Trotz des Versuches, das Verfahren durch Verwaltungsvereinfachung und DV-Einsatz zu straffen, verblieben viele Bereiche, in denen die sogar noch zunehmende Regelungsvielfalt die oberen Schulaufsichtsbehörden bei gleichzeitig stattfindendem Personalabbau vor fast unlösbare Probleme stelle. Eine Vereinfachung i. S. einer weitestgehenden Pauschalierung sei deshalb dringend erforderlich. Das Untersuchungsergebnis des LRH bestätige das Ministerium in der Zielrichtung seiner bereits eingeleiteten Überlegungen, das derzeitige System auf der Basis eines generellen finanziellen Status quo im Konsens mit den

Ersatzschulträgern durch eine umfassende Pauschalierung abzulösen. Dazu müsse, unter Einbeziehung der Regelungen und Erfahrungen anderer Länder, ein möglichst einfach zu handhabendes und zu kontrollierendes Pauschalierungssystem völlig neu konzipiert werden. Der Versuch, aus der Analyse der tatsächlichen Gegebenheiten Bemessungsgrundlagen zu entwickeln, sei zum Scheitern verurteilt, weil die Ersatzschulen nicht nur schulformübergreifend, sondern auch schulformintern im Ausgabeverhalten kaum vergleichbar seien. Es sei daher erforderlich, auf der Basis alternativer von ihm entwickelter theoretischer Finanzierungsmodelle durch Vergleichsrechnungen herauszufinden, welches Modell der Wirklichkeit am nächsten komme. Großzügige Übergangsfristen müssten verbleibende Härten abfedern.

Bereits Ende 1999 legte das Schulministerium in einer „Machbarkeitsstudie I“ ein Pauschalierungskonzept als Grundlage für weitere Beratungen mit den Ersatzschulträgern vor. Angedacht war u. a. eine Personalkostenpauschale, nach der - begrenzt auf den für öffentliche Schulen geltenden Stellenrahmen - die Bezüge der Lehrkräfte nicht mehr individuell ermittelt, sondern nach einem Durchschnittswert der jeweiligen Besoldungsgruppe berechnet werden sollten. Die Pauschale sollte ggf. ergänzt werden um prozentuale Zuschläge für die Versorgung und den Beihilfeaufwand. Für Mehr- und Ausgleichsbedarfe sollte ein Zuschlag auf die Grundstellenzahl gewährt werden. Bezogen auf die Sachkosten waren vorgesehen eine für Mieter und Eigentümer einheitliche Nutzungspauschale für liegenschaftsbezogene Aufwendungen, eine Pauschale für die Bewirtschaftungskosten sowie eine weitere Pauschale für alle übrigen Sachausgaben.

Das skizzierte Ausgangskonzept des Ministeriums wurde, nachdem die darauf beruhenden Detailberechnungen für die einzelnen Schulen zum Teil deutliche Verwerfungen gegenüber dem Status quo ergeben hatten, in wesentlichen Punkten weiter modifiziert (Machbarkeitsstudie II).

Wie das zuvor - stark vereinfacht - dargestellte Ausgangskonzept deutlich macht, hat das Schulministerium vom Beginn seiner Reformüberlegungen an nicht nur eine einzige Pauschale, sondern stattdessen ein System von mehreren, additiv nebeneinander stehenden Pauschalen vorgesehen. Es hat insoweit die Auffassung vertreten, Schülerkopfsätze, wie sie in anderen Bundesländern definiert würden, hätten sich

angesichts des über Jahrzehnte gewachsenen bisherigen Refinanzierungssystems und die enge Anbindung an die öffentlichen Schulen für eine Umstellung der Ersatzschulfinanzierung in NRW als nicht tauglich erwiesen. Aus der Sicht des Ministeriums handelte es sich gleichwohl um ein Vollpauschalierungskonzept, weil Spitzabrechnungen grundsätzlich nicht mehr vorgesehen waren.

Von dieser Zielrichtung hat das Ministerium Abstand genommen, nachdem auch das überarbeitete Konzept der Machbarkeitsstudie II im Kreis der Ersatzschulträger kontrovers diskutiert und im Ergebnis abgelehnt wurde. Insbesondere im Hinblick auf eine Personalkostenpauschalierung konnte nach Mitteilung des Ministeriums kein Einvernehmen erzielt werden.

Dies führte zu einer neuen Projektskizze, die - wenn auch mit z. T. noch beachtlichen Änderungen - letztlich auch zur Grundlage des nun vorliegenden Gesetzentwurfs zur Ersatzschulfinanzierung geworden ist. Die Projektskizze sah nur noch für die Sachausgaben eine - aus mehreren Pauschalen bestehende - Vollpauschalierung vor. Für die Personalausgaben blieb es im Wesentlichen bei der bisherigen Spitzabrechnung; nur für einen vergleichsweise geringen Prozentsatz gab es zwei Pauschalen.

3. Stellungnahmen des Landesrechnungshofs dazu

Der LRH hat den Verlauf der Reformbemühungen des Schulministeriums kritisch begleitet und mehrfach auch Stellung genommen.

So hat er nach Vorlage der Machbarkeitsstudie II dem Schulministerium insbesondere mitgeteilt, er habe zur Kenntnis genommen, dass auf der Grundlage der Machbarkeitsstudie I sehr sorgfältige Vergleichsberechnungen für die einzelnen Ersatzschulen durchgeführt und im Anschluss daran die bisherigen Parameter erkennbar mit dem Ziel, den Schulträgern möglichst den finanziellen Status quo zu erhalten, zum Teil angepasst und zum Teil um weitere Parameter ergänzt worden seien. Im Ergebnis sei damit das bereits zuvor sehr breit angelegte System einer Vielzahl von Pauschalen noch erheblich weiter ausdifferenziert worden. Jede weitere Differenzierung und Berücksichtigung von Besonderheiten ließe jedoch befürchten, dass erneut ein zu kompliziertes Zuschusssystem entstehe, das zudem den auch für die

öffentlichen Schulen verfolgten Autonomiebestrebungen und Flexibilisierungsbemühungen zuwider laufen könne. Dabei werde nicht verkannt, dass selbst die modifizierten Parameter noch zu einer erheblichen Reduzierung des Verwaltungsaufwandes führen würden.

Nach Vorlage der neuen Projektskizze hat der LRH sein Bedauern darüber ausgedrückt, dass nunmehr nur noch Teilbereiche der ursprünglich angedachten konzeptionellen Neustrukturierung der Ersatzschulfinanzierung abgedeckt und insbesondere der besonders aufwändige Bereich der Personalkosten aus verbindlichen Pauschalierungsüberlegungen weitestgehend ausgeklammert werde.

Mitte letzten Jahres hat der LRH darüber hinaus, bezogen auf den damaligen Stand der Projektskizze, Bedenken gegen einige - neue - Finanzierungsregelungen aus der Befürchtung heraus geäußert, dass die Neukonzeptionierung insgesamt zu Mehrausgaben des Landes führen könnte.

4. Zusammenfassende Betrachtung zum Gesetzentwurf

Die Regelungen zur Ersatzschulfinanzierung im Gesetzentwurf begegnen im Wesentlichen den bereits im Vorfeld geäußerten Bedenken.

Die vom LRH empfohlene und zunächst auch vom Schulministerium, wenn auch kleinteiliger verfolgte Vollpauschalierung der Ersatzschulfinanzierung wird es nach dem Gesetzentwurf nicht geben. Ob der vorgesehene Erprobungsversuch Personalkostenpauschale nach Durchführung und Auswertung in einigen Jahren daran etwas ändern wird, bleibt abzuwarten. Bis auf Weiteres sind daher auch die nach der Querschnittuntersuchung des LRH besonders aufwändigen Vergleichsberechnungen der Personalausgaben, die durchschnittlich immerhin rd. 80 % aller laufenden Ausgaben ausmachen, weitgehend erforderlich. Das bedeutet, dass weiterhin zunächst für jede Schule der Stellenrahmen zu bestimmen ist, der für vergleichbare öffentliche Schulen gilt, und innerhalb dieses Stellenrahmens für jede Lehrkraft jährlich neu die nach dem komplizierten öffentlichen Dienst-, Tarif- oder Versorgungsrecht zu gewährenden Dienst- und Versorgungsbezüge individuell zu berechnen sind. Auch für die einzelnen Beihilfezahlungen an die Lehrkräfte sind nach wie vor jeweils Vergleichsbe-

rechnungen nach den sich ständig ändernden Beihilfevorschriften des Öffentlichen Dienstes anzustellen.

Nur für einen vergleichsweise geringen, wenn auch ebenfalls aufwändigen Anteil der Ausgaben sind Pauschalen vorgesehen. Das sind eine Verwaltungskräfte- und Hausmeisterpauschale, eine Personalbedarfspauschale (insbesondere für Vertretungsunterricht durch Aushilfskräfte und für Mehrarbeitsstunden), eine Personalnebenkostenpauschale (für Umzugskosten, Trennungsschädigungen etc.), eine Sachkosten-Grundpauschale (nach Schulform/Bildungsgang gestaffelt), eine Bewirtschaftungs- und Bauunterhaltungspauschale, jeweils indexiert.

Bei näherer Betrachtung der den verschiedenen Pauschalen zu Grunde liegenden gesetzlichen Regelungen zeigt sich zudem, dass auch sie noch durchaus komplex sind und zudem noch durch Ausführungsvorschriften (Rechtsverordnung und Verwaltungsvorschriften) konkretisiert werden müssen. Im Ergebnis wird demnach ein sehr kompliziertes, detailliertes Regelwerk durch ein anderes, auch noch sehr komplexes Regelwerk ersetzt.

Gleichwohl ist nicht zu verkennen, dass die Entwurfsregelungen zur Verwaltungvereinfachung beitragen werden. Dies gilt z. B. für die auch vom LRH angeregten Aufgabenverlagerungen im Versorgungs- und Beihilfebereich ebenso wie für den jetzt ermöglichten vereinfachten Verwendungsnachweis für bestimmte Ausgabenbereiche. Die gegenseitige Deckungsfähigkeit der vorgenannten Pauschalen sowie die begrenzte Übertragbarkeit nicht verausgabter Pauschalmittel ermöglichen eine flexiblere Bewirtschaftung. Die Regelungen, die nach Befürchtung des LRH zu Mehrausgaben des Landes führen könnten, sind zum Teil in dem Gesetzentwurf nicht mehr enthalten. Zum Teil hat das Schulministerium die Bedenken mit plausibler Begründung ausgeräumt.

Als Fazit bleibt festzuhalten, die Neuregelungen zur Ersatzschulfinanzierung entsprechen nicht den Erwartungen des LRH an eine Pauschalierung. Sie sind jedoch ein erster Schritt in die empfohlene Richtung. Alles Weitere bleibt einer späteren Prüfung vorbehalten, ob und wie sich das Regelwerk in der Praxis bewährt.