

EISINGER, B., WARNDORF, P. K., FELDT, J., 2006
SCHÜLERKOSTEN IN BREMEN.
EINE UNTERSUCHUNG ÜBER
ALLGEMEINBILDENDE ÖFFENTLICHE SCHULEN IM JAHR 2004.

UNTER MITARBEIT VON: Dipl.-Kauffrau Stefanie Bär, Dipl.-Psych. Uta Braun-
Warndorf, Dipl.-Psych. Monika Eisinger, Dipl.-Kauffrau Katja Eschrich;
Dipl.-Kaufmann Heiko Hackel, Dipl.-Kaufmann Jochen Hasel, Josef Huber,
Wolfgang Klatt, Prof. Viktor Klein, Prof. Dr. Michael Krapp, Ulla May, Dipl.-
Wirtschaftswissenschaftler Björn Reitzenstein

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis.....	II
Abkürzungsverzeichnis	IV
Abbildungsverzeichnis	V
1 Präzisierung des Untersuchungsauftrages	2
1.1 Problemstellung und Zielsetzung	2
1.2 Vorgehensweise	3
2. Theoretische Grundlage.....	5
2.1 Grundlagen der betriebswirtschaftlichen Kostenrechnung	5
2.1.1 Aufgabe von Kostenrechnungen	5
2.1.2 Abgrenzung von Kosten.....	6
2.1.3 Kostenrechnungssysteme	8
2.1.3.1 Die Kostenartenrechnung.....	8
2.1.3.2 Die Kostenstellenrechnung	9
2.1.3.3 Die Kostenträgerrechnung	10
2.2 Grundlagen des öffentlichen Schulsystems.....	12
2.2.1 Verwaltung öffentlicher Schulen	12
2.2.2 Aufbau und Struktur des Schulwesens.....	13
3 Kostenrechnung bei öffentlichen Schulen	17
3.1 Vorgehensweise	17
3.2 Haushaltsrechnung als Bemessungsgrundlage.....	17
3.3 Umwandlung von Haushaltsangaben in Kostenarten.....	19
3.4 Analyse der Kostenarten im Schulwesen	21
3.4.1 Betrachtung der Personalkosten	22
3.4.1.1 Analyse der Beamtenbesoldung	23
3.4.1.1.1 Inhalte der Beamtenbesoldung	23
3.4.1.1.2 Verfahren zur Schätzung der Personalkosten von Lehrern	25
3.4.1.2. Analyse der Beamtenversorgung	29
3.4.1.2.1 Inhalte der Versorgungsleistungen.....	29
3.4.1.2.2 Verfahren zur Schätzung der Versorgungsleistungen	31
3.4.1.3 Analyse der Beihilfezahlungen	34
3.4.1.3.1 Inhalte der Beihilfezahlungen	34
3.4.1.3.2 Verfahren zur Schätzung der Beihilfezahlungen	35

3.4.1.4	Nicht berücksichtigte Positionen.....	36
3.4.1.5	Die Fortbildungen des Lehrkörpers	37
3.4.1.6	Löhne und Gehälter von sonstigem schulischen Personal	38
3.4.2	Betrachtung der Sachkosten und sonstigen Leistungen	38
3.4.3	Betrachtung der Immobilienkosten	39
3.4.3.1	Problematik bei der Erfassung der Immobilien	40
3.4.3.2	Effekte bei der Immobilienfinanzierung	41
3.4.3.3	Verfahren zur Bewertung der Immobilien	41
3.4.4	Betrachtung von Verwaltungskosten	44
3.4.4.1	Erfassung von kommunalen Verwaltungskosten	44
3.4.4.2	Problematik der Erfassung von Schulverwaltungskosten	44
3.5	Zusammenfassung	46
4	Empirische Studie.....	47
4.1	Abgrenzung der Untersuchung.....	47
4.2	Abgrenzung der Informationsquellen der Untersuchung	48
4.3	Methodisches Vorgehen.....	50
4.3.1	Durchschnittliche Schülerzahlen.....	53
4.3.2	Ermittlung der Gesamtkosten.....	53
4.3.3	Darstellung der Kosten auf Landesebene.....	53
4.3.3.1	Besoldungskosten.....	55
4.3.3.2	Versorgungsleistungen.....	57
4.3.3.3	Beihilfeleistungen	58
4.3.3.4	Sonstige Kosten.....	59
4.3.4	Darstellung der Kosten auf kommunaler Ebene	62
4.3.4.1	Personalkosten.....	63
4.3.4.2	Sach- und Dienstleistungskosten.....	63
4.3.4.3	Immobilienkosten.....	65
4.3.4.4	Verwaltungskosten.....	68
4.4	Ergebnisse der empirischen Untersuchung	69
Verzeichnis der Gesetze, Verordnungen, Verwaltungsanweisungen und sonstigen		
Rechnungslegungsnormen		71
Verzeichnis der Internetquellen		72
Literaturverzeichnis.....		75

Abkürzungsverzeichnis

AG	Aktiengesellschaft
BAT	Bundesangestelltentarif
BBesG	Bundesbesoldungsgesetz
BeamtVG.....	Beamtenversorgungsgesetz
BremSchulG	Bremer Schulgesetz
BremSchVwG	Bremer Schulverwaltungsgesetz
BVerfGe	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BhV	Beihilfevorschriften
EStG	Einkommensteuergesetz
ISCED	International Standard Classification of Education
LFI.....	Lehrerfortbildungsinstitut
LIS.....	Landesinstitut für Schule
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
PISA	Program for International Student Assessment
VZLE.....	Vollzeitlehrereinheiten
URL.....	Uniform Resource Locator
zw.	zwischen

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Abgrenzung von Ausgaben, Aufwendungen und Kosten	6
Abb. 2: Zusammenhänge zwischen den Teilbereichen der Kostenrechnung.....	8
Abb. 3: Systematisierung der Ausgabenstruktur auf Bezirks- und Landesebene	18
Abb. 4: Überblick über das schulische Personal	22
Abb. 5: Umlage auf Basis der Unterrichtsstunden.....	26
Abb. 6: Schätzung anhand von Besoldungstabellen	28
Abb. 7: Verfahren zur Schätzung von Beihilfeleistungen.....	35
Abb. 8: Bewertungsproblematik bestimmter Positionen.....	36
Abb. 9: Problematik bei der Bewertung von Immobilien	40
Abb. 10: Gegenüberstellung der Verfahren zur Immobilienbewertung.....	43
Abb. 11: Das Schulsystem im Bundesland Bremen im Überblick	47
Abb. 12: Kostentreiber von Schülerkosten	50
Abb. 13: Szenarioanalyse der Kosten pro Schüler	52
Abb. 14: Durchschnittliche Schülerzahlen in Bremen und Bremerhaven 2004.....	53
Abb. 15: Zusammensetzung der Gesamtkosten	54
Abb. 16: Kosten auf Landesebene.....	54
Abb. 17: Überblick über die durchschnittlichen Jahresbesoldungen	56
Abb. 18: Ermittlung der Versorgungsleistungen.....	57
Abb. 19: Ermittlung der Beihilfeleistungen	59
Abb. 20: Ermittlung der sonstigen Kosten	59
Abb. 21: Übersicht über die Kosten auf kommunaler Ebene.....	62
Abb. 22: Kommunale Personalkosten pro Schüler	63
Abb. 23: Übersicht über die Sach- & Dienstleistungskosten	64
Abb. 24: Ermittlung der Immobilienkosten	65
Abb. 25: Kalkulatorische Mietflächen in qm pro Schüler	66
Abb. 26: Immobilienkosten nach Schularten pro Schüler	68
Abb. 27: Ermittlung der Verwaltungskosten.....	68
Abb. 28: Kommunale Verwaltungskosten nach Schularten pro Schüler	69
Abb. 29: Gesamtkosten je Schüler im Bundesland Bremen	69

Vorwort

Die Frage nach den Kosten für einen Schüler, der eine allgemein bildende Schule in staatlicher Trägerschaft besucht, ist keineswegs eine einfach zu beantwortende – auch bei vertieften Kenntnissen der Ökonometrie, der politischen Kontexte und der Kameralistik nicht. Dabei handelt es sich um entscheidungsrelevante Parameter, denen besonders in Zeiten finanzieller Engpässe eine immer bedeutendere Rolle zugemessen wird. Speziell in Diskussionen über staatliche Zuschusskürzungen für Schulen in privater Trägerschaft wird der Bedarf an zuverlässigen Zahlen deutlich. Diese Zuschüsse werden in der Regel in der Höhe eines bestimmten Prozentsatzes¹ von den Personal- oder Gesamtkosten der öffentlichen Schulen gewährt. Damit die Höhe der Zuschüsse nachvollziehbar ist, müssen verlässliche Zahlen über die Kosten an allgemein bildenden öffentlichen Schulen vorliegen.

Mit diesem Gutachten hat die *Software AG-Stiftung* nun zum wiederholten Male das *Steinbeis-Transferzentrum Wirtschafts- und Sozialmanagement* beauftragt, die Schülerkosten pro Kopf für die Schulen in staatlicher Trägerschaft für ein Bundesland zu ermitteln. Der präzise Auftrag besteht darin, unter Berücksichtigung aller bekannten, erschließbaren oder abschätzbaren Datenquellen (z.B. Bundesland, Bezirke, Konferenz der Kultusminister, usw.) eine möglichst präzise Berechnung der tatsächlichen Kosten je Schule in den allgemein bildenden Schulen in Bremen - nach Schularten differenziert- zu erstellen.

Die *Software AG-Stiftung* (Darmstadt) hat in analoger Weise bereits Erhebungen in Baden-Württemberg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen, Schleswig-Holstein und Thüringen (ko-)finanziert² und sich damit um ein erhöhtes Maß an Rationalität in der Diskussion der Finanzierung von Schulen im allgemeinen und Privatschulen im Besonderen bemüht und verdient gemacht. Dem Projektleiter der *Software AG-Stiftung*, Prof. Dr. Dirk Randoll, gilt der besondere Dank der Autoren für die bemerkenswert kollegiale, unterstützende und professionelle Kooperation.

¹ Hinweis: Prozentsatz variiert je nach Bundesland.

² Vgl. EISINGER, B., WARNDORF, P.K & FELDT, J. (2004a), (2004b), (2004c), (2005a), (2005b), (2006a), (2006b).

1 Präzisierung des Untersuchungsauftrages

1.1 Problemstellung und Zielsetzung

„Private Schulen haben den Zweck [...], das öffentliche Schulwesen zu ergänzen und mit ihren Formen des Unterrichts und der Erziehung zu fördern.“³ Laut Privatschulgesetz des Landes Bremen unterscheidet man bei Privatschulen zwischen Ersatz- und Ergänzungsschulen. Erstere Gruppe beinhaltet Schulen, die den im Bremer Schulgesetz⁴ festgelegten Schularten entsprechen und die dieselben Lehr- und Erziehungsziele verfolgen. Die dazu notwendigen Methoden und Lehrstoffe können jedoch von denjenigen der öffentlichen Schulen abweichen. Alle anderen privaten Schulen werden als Ergänzungsschulen bezeichnet.⁵ In Bremen und Bremerhaven fallen unter die staatlich anerkannten Ersatzschulen mit allgemein bildendem Hintergrund hauptsächlich kirchliche Einrichtungen sowie freie Waldorfschulen. Die Finanzierung dieser Schulen wird ermöglicht einerseits durch Erhebung von Schulgeld und andererseits durch Spenden und Zuschüsse.

Laut Privatschulgesetz des Landes Bremen hat sich das Land verpflichtet, den staatlich anerkannten Ersatzschulen Zuschüsse zu gewähren. Diese betragen seit 1. Januar 2003 monatlich pro Schüler je nach Schulart zw. 205,70 € und 591,10 €. Dazu kommen vertraglich vereinbarte Erhöhungen jeweils zum 1. August 2003, 2005 und 2006, die je nach Schulart zw. 2,45 € und 35 € variieren.⁶ Diese staatlichen Zuschüsse sollen ca. 70% der Kosten decken, die für Schüler an öffentlichen Schulen entstehen. Bremen befindet sich damit im Bundesdurchschnitt.⁷

Im Zentrum zahlreicher Debatten steht dabei immer die Frage nach der korrekten Berechnung dieser Zuschüsse. Um eine gemeinsame Basis für zukünftige Diskussionen zu schaffen, ist somit eine objektive und unabhängige Ermittlung der Kosten pro Schüler von allgemein bildenden Schulen notwendig.

Im Bildungswesen ist die Berechnung von finanzstatistischen Kennzahlen eine wenig ausgeprägte wissenschaftliche Teildisziplin. Zwar wurden verschiedene Ansätze bereits seit Anfang der 50er Jahre entwickelt und gegen Ende der 80er Jahre in regelmäßige Berechnungen des Deutschen Instituts für Internationale Pädagogische Forschung umgesetzt.

³ Privatschulgesetz (1956), §1, Abs.2.

⁴ Vgl. BremSchulG (2005), § 18-31.

⁵ Vgl. Privatschulgesetz (1956), §2.

⁶ Vgl. Privatschulgesetz (1956), § 17 Abs.3, §17a Abs.2.

⁷ Vgl. im Internet: ROSENBOHM, O. (2002).

Diese so genannten „Schülerunitcosts“ stellen jedoch eine reine Ausgabenrechnung dar.⁸ Im Rahmen der jüngsten Anstrengungen bezüglich der Harmonisierung der internationalen Bildungsstatistik wurden von der *Organization for Economic Cooperation and Development* (OECD) verschiedene methodische Rahmenbedingungen gesetzt. Das Statistische Bundesamt ist somit verpflichtet, auf Basis der entwickelten ISCED⁹, diese methodischen Bedingungen aufzugreifen und jährlich zu berichten. Als relevante Kenngröße wird in diesem Zusammenhang auf nationaler aber auch auf internationaler Ebene *Kosten pro Schüler* angeführt.¹⁰ Mit der Ermittlung dieser Kenngröße beschäftigt sich die vorliegende Untersuchung: Ziel ist es, eine möglichst genaue Erfassung der Kosten von allgemein bildenden öffentlichen Schulen in Bremen und deren anschließende Umlage auf die Schüler an den betreffenden Schulen vorzunehmen.

1.2 Vorgehensweise

Die Untersuchung legt das Kalenderjahr 2004 als Betrachtungszeitraum zugrunde. Hierauf nicht zurechenbare Daten werden gegebenenfalls eliminiert bzw. über Schätzverfahren angepasst. Es werden lediglich jene allgemein bildenden Schulen berücksichtigt, die im Zuständigkeitsbereich der Städte Bremen und Bremerhaven liegen. Erfasst werden dabei Schulausgaben, soweit sie von Land und Kommunen aufgebracht werden. Da verschiedene Daten für ein Schuljahr gelten, müssen diese auf das für Finanzdaten geltende Haushaltsjahr 2004 bezogen werden. Schließlich werden prinzipiell weder die Ausgaben für den Lebensunterhalt der Schüler, noch Aufwendungen für die private Beschaffung von Lern- und Lehrmitteln berücksichtigt. Ebenso werden die Kosten für die Schülerbeförderung nicht mit einbezogen.

Der Aufbau der Untersuchung wird folgendermaßen gestaltet: Im ersten Schritt erfolgt eine Bestandsaufnahme bezüglich der im Schulbereich relevanten Kosten. Im zweiten Schritt werden diese Kosten mit verschiedenen denkbaren Erfassungs- bzw. Quantifizierungsmethoden bewertet und dargestellt. Zum Schluss erfolgt auf Basis der ersten zwei Schritte eine empirische Untersuchung über die Kosten pro Schüler, differenziert nach den verschiedenen Schularten (Grundschule, Sekundarschule, Gymnasium, Gesamtschule und Sonderschule) in Bremen und Bremerhaven.

Da die Berechnung von Schülerkosten an allgemein bildenden öffentlichen Schulen im Bundesland Bremen ein Bestandteil einer Untersuchungsreihe in verschiedenen

⁸ Vgl. HAUG, R. (1996), S.1ff.

⁹ International Standard Classification of Education.

¹⁰ Vgl. LÜNNEMANN, P. (1998), S.141.

Bundesländern ist¹¹, wurde bewusst darauf geachtet, dass eine einheitliche methodische Vorgehensweise bei der Berechnung der Schülerkosten zur Anwendung kommt. Dadurch wird das Ziel verfolgt, die Kosten von Schülern in den verschiedenen Bundesländern vergleichen zu können. Im Rahmen dieser Arbeit ist es somit zweckdienlich und notwendig, an die vorangegangenen Studien anzuknüpfen.

¹¹ Vgl. EISINGER, B., WARNDORF, P.K & FELDT, J. (2004a), (2004b), (2004c), (2005a), (2005b), (2006a), (2006b).

2 Theoretische Grundlage

Wie bereits erläutert, ist das Ziel dieser Untersuchung, die Kosten eines Schülers an einer allgemein bildenden öffentlichen Schule zu ermitteln. Da die Grundlage kostenorientierte Bewertungsverfahren bilden, ist es notwendig die Aufgabe von Kostenrechnungen zu erläutern. Hierzu wird zunächst der allgemeine Kostenbegriff abgegrenzt sowie Bezug auf die Kostenarten-, Kostenstellen- und Kostenträgerrechnung im Rahmen von Kostenrechnungssystemen genommen und deren Bedeutung für die Untersuchung von Schülerkosten erläutert. Im Anschluss daran werden die notwendigen Begriffe des öffentlichen Schulsystems und im speziellen die Besonderheiten in Bremen dargestellt.

2.1 Grundlagen der betriebswirtschaftlichen Kostenrechnung

2.1.1 Aufgabe von Kostenrechnungen

Unter Kostenrechnungen versteht man ein „Teilgebiet des betrieblichen Rechnungswesen in dem Kosten erfasst, bestimmten Bezugsobjekten zugerechnet und für spezielle Zwecke ausgewertet werden“.¹²

Die Kostenrechnung dient intern der zieladäquaten Steuerung und erfüllt neben der reinen Dokumentationsfunktion außerdem noch Planungs- und Kontrollfunktionen. Die Planungsfunktion umfasst zum einen die Prognose zukünftiger Auswirkungen wirtschaftlicher Handlungsalternativen und stellt somit eine Grundlage für die Entscheidungsfindung dar. Zum anderen wird sie auch als Ausgangspunkt für den Entscheidungsvollzug eingesetzt, da sich auf Basis von Planungsrechnungen Zielvereinbarungen festlegen lassen. Im Rahmen der Kontrolle werden Informationen über die tatsächlichen Abläufe und durch zusätzlichen Vergleich mit Planwerten über den Grad der Zielerreichung ermittelt.¹³

Im Zusammenhang mit der Leistungsrechnung erfolgt die Ermittlung der Leistungsfähigkeit eigener Güter, d.h. ein Unternehmen arbeitet erfolgreich, wenn die Leistungen höher sind als die Kosten.¹⁴ Für das Gut „öffentliche Bildung“ gibt es dagegen keine erkennbaren Märkte, ganz zu schweigen von Preisen. Die einzige Möglichkeit zur Ermittlung der Leistungsfähigkeit kann nur im Zeitablauf erfolgen oder über einen

¹² DÄUMLER, K.-D., GRABE, J. (1997), S.177.

¹³ Vgl. COENENBERG, A.G. (2003), S.18.

¹⁴ Vgl. SCHMIDT, A. (2005), S.17.

Vergleich mit anderen Bundesländern. Das primäre Ziel der Kostenrechnung im öffentlichen Bereich ist die Transparenz sowie die Verantwortung der Kosten. Sekundäre Ziele, wie bspw. steuerungsrelevante Entscheidungen spielen als Motiv der Kostenrechnung eher eine untergeordnete Rolle. Für die Berechnungen von Schülerkosten bedeutet dies konkret, dass zum einen kontrolliert werden kann, wie hoch die einzelnen Kostenarten für die verschiedenen Schularten in einem bestimmten Jahr waren. Zum anderen können auf Basis dieser Kosten zukünftige Ausgaben prognostiziert werden und somit die Auswirkungen von staatlichen Zuschüssen an Privatschulen ermittelt werden. Werden diese Kontrollen jährlich durchgeführt, können zusätzlich weiterführende Informationen gewonnen werden.

2.1.2 Abgrenzung von Kosten

Kosten sind „Aufwendungen, die direkt zur Erfüllung des Betriebszwecks dienen, also im Zusammenhang mit der typischen Betriebstätigkeit entstehen und weder periodenfremd noch außergewöhnlich sind [...]“¹⁵. D.h. der Verzehr an Gütern und Dienstleistung einer Einrichtung innerhalb einer bestimmten Periode, die zur Erstellung einer Leistung führt ohne den Ausweis von Sondereffekten zu beinhalten.¹⁶ Damit erfolgt eine Abgrenzung zu den anderen Rechengrößen des betriebswirtschaftlichen Rechnungswesens wie Aufwendungen, Ausgaben und Auszahlungen:

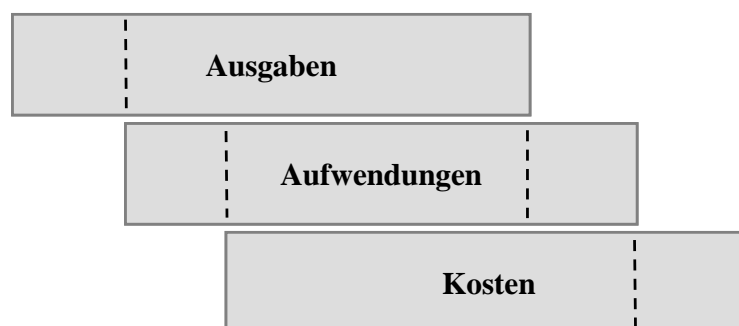


Abb. 1: Abgrenzung von Ausgaben, Aufwendungen und Kosten

(Quelle: OLFERT, K. (2005), S.40.)

¹⁵ HEINHOLD, M. (2004), S.13.

¹⁶ Vgl. RUDORFER, M. (2005), S.8.

- Auszahlungen: Abfluss von liquiden Mitteln, d.h. einer Minderung des Geldbestandes in Form von Bargeld oder Banküberweisungen
- Ausgaben: Abfluss von liquiden Mitteln plus Forderungsabgänge plus Schuldzugänge d.h. eine Minderung des Geld- und Kreditbestandes.
- Aufwendungen: Werteverzehr für Güter und Dienstleistungen, der einer Periode wirtschaftlich zuzurechnen ist.¹⁷

Zum besseren Verständnis soll die Abgrenzung der drei Größen kurz an Beispielen aus der privatwirtschaftlichen Unternehmenspraxis erläutert werden:

1. Ausgaben, die keine Kosten darstellen: Gewinnausschüttungen, Kauf von Maschinen, die über mehrere Jahre abgeschrieben werden.
2. Ausgaben, die Kosten darstellen: Kauf von Rohstoffen und Verbrauch in der gleichen Periode.
3. Kosten, die keine Ausgaben darstellen: Verbrauch unentgeltlich erworbener Güter für die Leistungserstellung.
4. Ausgaben, die keine Aufwendungen darstellen: Kauf von Rohstoffen und Verbrauch in einer späteren Periode.
5. Ausgaben, die Aufwendungen darstellen: Kauf von Rohstoffen und Verbrauch in der gleichen Periode.
6. Aufwendungen, die keine Ausgaben darstellen: Abschreibungen einer früher angeschafften Maschine.
7. Aufwendungen, die keine Kosten darstellen: Spenden, Steuernachzahlung
8. Aufwendungen, die Kosten darstellen: Löhne und Gehälter
9. Kosten, die keine Aufwendungen darstellen: Zusatzkosten.¹⁸

¹⁹ Vgl. KLOCK, J., SIEBEN, G., SCHILDBACH, TH., HOMBURG, C. (2005), S.24ff., OLFERT, K., (2005), S.34ff., SCHMIDT, A. (2005), S. 15f., STEGER, J. (1996), S. 12f.

¹⁸ Vgl. OLFERT, K. (2001), S.34ff.

2.1.3 Kostenrechnungssysteme

Kostenrechnungssysteme lassen sich grundsätzlich in drei Gruppen einteilen: Die Kostenarten-, die Kostenträger- und die Kostenstellenrechnung.¹⁹

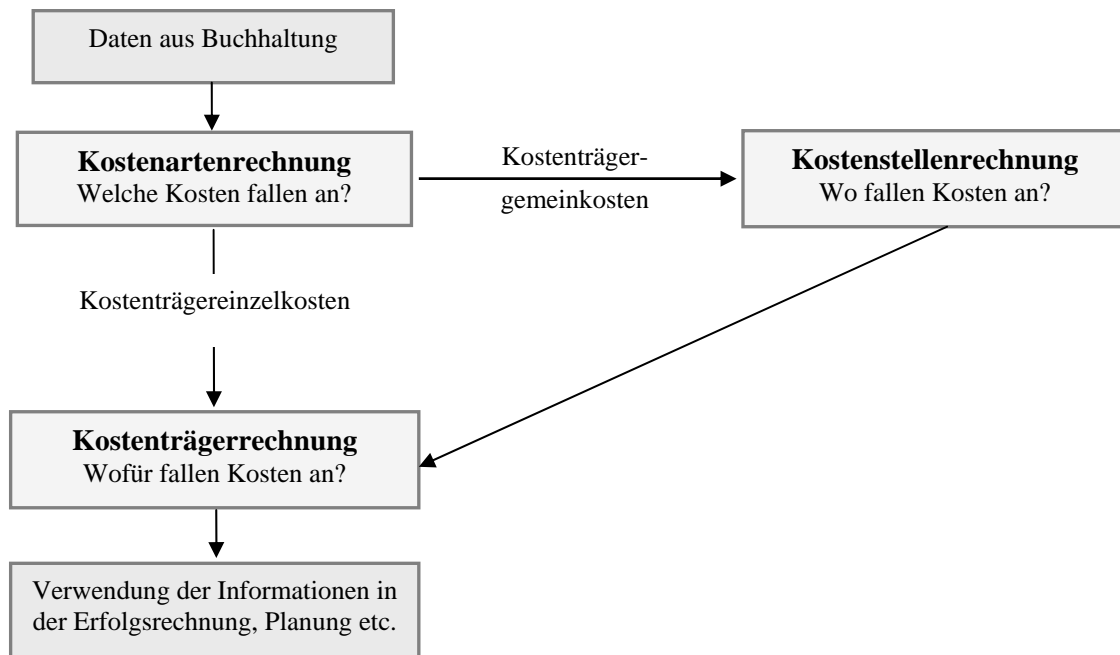


Abb. 2: Zusammenhänge zwischen den Teilbereichen der Kostenrechnung
(in Anlehnung an: HOMMEL, M. (2005, S. 70ff.)

2.1.3.1 Die Kostenartenrechnung

Die Kostenartenrechnung bildet den Ausgangspunkt der Kostenrechnung. Deren Aufgabe besteht aus einer lückenlosen und periodengerechten Erfassung, Bewertung und sinnvollen Klassifikation aller in einer Wirtschaftsperiode angefallenen Kosten. Dazu zählt auch eine sachliche und zeitliche Abgrenzung der Güter- und Dienstleistungskosten. Sie bildet die Grundlage für die darauf aufbauende Kostenträger- und Kostenstellenrechnung, wodurch deutlich wird, dass dieser erste Schritt mit größtmöglicher Präzision und Sorgfalt durchzuführen ist. Ungenauigkeiten und Fehler übertragen sich ansonsten in die nachfolgenden Systeme.²⁰ Die Erfassung und Systematisierung der Kostenarten von öffentlichen Schulen stellt deshalb eine wichtige

¹⁹ Vgl. FREIDANK, C.-C., BÄRTL, O. (1997), S.94.

²⁰ Vgl. JOOS-SACHSE, T. (2002), S. 25ff.

Komponente dieser Untersuchung dar. Dabei ist folgende Vorgehensweise zwingend, um eine richtige Abgrenzung der anfallenden Kosten zu gewährleisten:²¹

1. Zunächst werden sämtliche Daten analysiert und die neutralen Aufwendungen eliminiert. Unter neutralen Aufwendungen ist betriebsfremder, außergewöhnlicher oder periodenfremder Aufwand zu verstehen.²²
2. Anschließend müssen die Kosten neu bewertet werden, falls der ausgewiesene Aufwand nicht mit den sachzielbezogenen Kosten im betriebswirtschaftlichen Sinne übereinstimmt.
3. Grundsätzlich sollten auch kalkulatorische Kosten (Zusatzkosten²³) ermittelt werden, um den tatsächlichen Werteverzehr der Inputfaktoren abzubilden.²⁴ Dazu zählen etwa kalkulatorische Eigenkapitalzinsen oder kalkulatorische Mieten.²⁵

2.1.3.2 Die Kostenstellenrechnung

Die Kostenstellenrechnung kann als Bindeglied der Kostenarten- und der Kostenträgerrechnung angesehen werden und beschäftigt sich mit der Zuordnung der Kosten auf Kostenstellen. Dies beinhaltet, die Weiterverrechnung der erfassten Kosten - speziell der Gemeinkosten - auf die Kostenträger vorzubereiten. Damit wird berücksichtigt, dass die Kostenträger verschiedenen Leistungsbereiche und damit Kostenstellen unterschiedlich stark beanspruchen. Dies sollte sich in den zugerechneten Kosten der Kostenträger widerspiegeln. Zum anderen umfasst die Kostenstellenrechnung auch eine Kontrollfunktion. Durch den Vergleich mit Referenzgrößen, wie bspw. Vergangenheitswerte oder branchenübliche Kosten, können Aussagen über die Angemessenheit der Kosten getroffen werden.²⁶

Die Zuordnung von Kosten auf Kostenstellen spielt bei der Berechnung von Kosten der öffentlichen Schulen eine eher untergeordnete Rolle, da diese durch die Struktur des Haushaltsplans bereits vorgegeben ist. Viel wichtiger ist in diesem Zusammenhang die Beurteilung der spezifischen Relevanz einzelner Kostenstellen. Nur so kann entschieden werden, welche Kosten und in welcher Höhe auf den Kostenträger „öffentliche Bildungskosten“ entfallen. Die Angemessenheit der einzelnen Kostenpositionen kann

²¹ Vgl. STEGER, J. (2001), S.157.

²² Vgl. DÄUMLER, K.-D., GRABE, J. (1997), S.233.

²³ Vgl. HEINHOLD, M. (2004), S.16.

²⁴ Vgl. HOMMEL, M. (2005), S.123.

²⁵ Vgl. JOOS-SACHSE, T. (2001), S.68ff.; SCHWEITZER, M., H.-U. KÜPPER (2003), S. 19.; SCHIERENBECK, H. (2003), S. 663f.; THOMMEN, J.-P., A.-K. ACHLEITNER (2003), S.394f.

²⁶ Vgl. JOOS-SACHSE, T. (2002), S. 75.

grundsätzlich über den Vergleich mit Ergebnissen aus anderen Bundesländern erfolgen. Liegen mehrperiodische Datenreihen vor, können Vergleiche auch im Zeitablauf erfolgen.

2.1.3.3 Die Kostenträgerrechnung

Die Kostenträgerrechnung bildet die letzte Stufe der Kosten- und Leistungsrechnung und ermittelt die Kosten, die bei der Erstellung einer Einheit angefallen sind. Diese Kalkulationsform wird als Kostenträgerstückrechnung bezeichnet und verwendet Plan- oder Istkosten. Die Verwendung der Plankosten hat den Charakter einer Vorkalkulation, die auf einer in den Vorperioden entwickelten Datenbasis aufbaut. Eine Nachkalkulation basiert auf den Istkosten und gibt Aufschluss über die tatsächlichen Wertgrößen der abgelaufenen Periode. Eine abschließende Gegenüberstellung der Plan- und Istkosten zeigt positive oder negative Differenzen, die die Grundlage einer weiterführenden Abweichungsanalyse bilden können.²⁷ Werden die Kosten ermittelt, die einer Outputeinheit zuzurechnen sind, können die Einzelkosten direkt zugerechnet werden. Die Gemeinkosten erfordern dagegen eine Umlage unter Verwendung von Schlüsselgrößen.

In Schulen werden keine Leistungen in Form materieller Güter erbracht, so dass die Bezeichnung des Kostenträgers, wie man sie aus Produktionsbetrieben kennt, nicht direkt übertragbar ist. Um dennoch vom Begriff der Kostenträgerrechnung im schulischen Bereich sprechen zu können, muss die erbrachte Leistung in spezifischen Größen erfasst werden. Die wichtigste Aufgabe ist es, die angefallenen Kosten in Relation zu bestimmten Maßgrößen zu setzen. Hierdurch wird es möglich, die Kosten zu beurteilen und Vergleiche im Bezug auf Wirtschaftlichkeit zwischen unterschiedlichen Schulen durchführen zu können. Dies trägt zur zukünftigen effizienten Planung und Steuerung der Schulen bei. Für eine Kostenrechnung im Schulbereich wurde als plausible Maßgröße die Einheit Schüler gewählt. Da die Kostenentwicklung in wesentlichen Teilen durchaus von der Schülerzahl abhängt, erscheint die Verteilung der Gesamtkosten auf die gesamte Schülerzahl prinzipiell gerechtfertigt. In Untersuchungen auf nationaler wie auch internationaler Ebene hat die Berechnung der Kosten pro Schüler bereits Anwendung gefunden, weshalb auch in dieser Arbeit die schulischen Kosten auf die Anzahl der Schüler umgelegt werden. Mögliche Alternativen wären:

- *Schule*: Der Kostenträger Schule stellt keine passende Maßgröße zur Bestimmung des Leistungsoutputs dar, da in der bloßen Einrichtung einer Schule kein Bildungsprodukt erkennbar ist. Ein Kostenvergleich von Schulen mit unterschiedlichen Schülerzahlen

²⁷ Vgl. KAHLERT, H., DÖRING P.A. (1973), S.170.

und unterschiedlichen Klassenanzahlen und Unterrichtsstunden würde ein verzerrtes Bild der Realität zeigen. Schulen mit geringerer Schülerzahl würden grundsätzlich als wirtschaftlicher bezeichnet werden.

- *Klassen:* Die Leistungseinheit Klasse liefert ebenso ein nicht der Wirklichkeit entsprechendes Bild, da unterschiedliche Klassenstärken unterschiedlich hohe Kosten verursachen.
- *Unterrichtsstunden:* Ein Beurteilung aufgrund der Maßgröße Unterrichtsstunden erscheint auf den ersten Blick praktikabel. Die Leistungserbringung im Schulwesen hängt maßgeblich von der Anzahl der erteilten Unterrichtsstunden ab. Im Rahmen eines abgeschlossenen Produktes, der Bildung, erscheint eine einzelne Unterrichtsstunde aber dennoch nicht eine geeignete Maßgröße zu sein.
- *Absolventen:* Berücksichtigt man einen Schulabgänger als Kostenträger, so stellt dieser auf jeden Fall ein Endprodukt dar, wobei die Kosten je nach besuchter Schulart nach 9, 10, 12 bzw. 13 Jahren ermittelt werden müssten. Dabei müsste einbezogen werden, dass die Kosten in Abhängigkeit von der besuchten Jahrgangsstufe variieren. Für eine derartige Analyse müssten allerdings Kosten nach jeder Jahrgangsstufe und besuchter Schulart berechnet werden. Hierzu fehlt allerdings das notwendige Datenmaterial, so dass diese Vorgehensweise ausgeschlossen werden kann.

Bei der Analyse von sachzielbezogenen Erziehungsaufwendungen stellt das einzelne Kind aus kostenrechnerischer Sicht eine mögliche, wenn auch nicht unumstrittene Einheit zur Verrechnung dar.²⁸ Die grundsätzliche Problematik der Aufschlüsselung sämtlicher Gemeinkosten auf die Schüler ist in Verbindung mit dem Verursachungsprinzip²⁹ zu sehen und kann wissenschaftlich fundiert nicht abschließend gelöst werden. In der Betriebswirtschaft werden die Kosten in Relation zum Endprodukt erfasst. Dies bedeutet, dass für die Schule eine kumulierte Kostenermittlung pro Schüler, je nach besuchter Schulart, nach 9, 10, 12 oder 13 Schuljahren notwendig würde. Um dies systematisch und sinnvoll leisten zu können, wäre eine Kostenstellenrechnung nach Schuljahren nötig, da anzunehmen ist, dass die Ausbildungskosten in jedem Jahr eine unterschiedliche Höhe aufweisen. Dieser Ansatz wird in der vorliegenden Untersuchung nicht verfolgt. Einerseits steht das hierfür notwendige Datenmaterial nicht zur Verfügung. Andererseits würde eine solche Analyse die dieser Untersuchung zugrunde liegenden Vorgaben nach Inhalt und Umfang überschreiten.

²⁸ Vgl. STREVELL, W.E. (1950), S.3.

²⁹ Vergleiche weiterführend hierzu Schierenbeck, H. (2003), S.667f., Schweitzer, M., Küpper, H.-U. (2003), S.21f.; Thommen, J.-P., Achleitner A.-K. (2003), S.444ff.

Im Folgenden wird deshalb in dem Besuch einer Jahrgangsstufe bereits ein abgeschlossenes Bildungsprodukt gesehen und eine einperiodische Betrachtung als ausreichend unterstellt.

2.2 Grundlagen des öffentlichen Schulsystems

Für das Verständnis und für die Einordnung der Untersuchungsobjekte ist die Kenntnis vom Aufbau und der Struktur des öffentlichen Schulsystems unerlässlich. Obgleich bestimmte Grundkenntnisse vorausgesetzt werden können, erscheint es trotzdem zweckmäßig, einen kurzen Überblick über die Struktur des öffentlichen Schulsystems in Deutschland und im speziellen im Bundesland Bremen zu geben.

2.2.1 Verwaltung öffentlicher Schulen

„Öffentliche Schulen sind die Schulen, deren Träger das Land oder die Stadtgemeinden Bremen oder Bremerhaven sind.“³⁰ Daraus folgt, dass öffentliche Schulen keine eigenständigen Rechtssubjekte sind. Sie dürfen ohne eine allgemeine Zustimmung der Stadtgemeinde weder Einnahmen erwirtschaften, noch eigenverantwortlich Ausgaben tätigen, denn zur Teilnahme am Rechtsverkehr ist ausschließlich der Schulträger berechtigt.³¹

Die Schulverwaltung umfasst die inneren und die äußeren Angelegenheiten.³² Erstere obliegen in Bremen dem Land und dort insbesondere dem Senator für Bildung und Wissenschaft als oberste Landesbehörde. Die inneren Angelegenheiten umfassen alle Maßnahmen zur Qualitätssicherung und Organisation von Schulen, sowie die Inhalte des Lernens und Lehrens.³³ Den Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven unterliegt die äußere Schulverwaltung. Dies beinhaltet die Schaffung der äußeren Voraussetzungen für das Lehren und Lernen in der Schule, wie bspw. Einrichtungen zu errichten, auszustatten und zu betreiben oder die Einhaltung der allgemeinen Schulpflicht. Die Stadtgemeinden sind auch Träger der Schulen und haben die Aufgabe, Schularten und Bildungsgänge einzurichten und zuzuordnen. D.h. in ihren Bereich fällt auch die Gründung, Zusammenlegung und Auflösung von Schulen und Schulstufen.³⁴ Eine Besonderheit in Bremen stellt die Tatsache dar, dass die Anstellungskörperschaft der Lehrkräfte nicht das Land, sondern die Stadtgemeinden Bremen

³⁰ BremSchulG (2005), §1, Abs. 1.

³¹ Vgl. BremSchVwG (2005), §21, Abs.1.

³² Vgl. BremSchVwG (2005), §2, Abs.2.

³³ Vgl. BremSchVwG (2005), §3, Abs.1-3.

³⁴ Vgl. BremSchVwG (2005), §4, Abs.4,5.

und Bremerhaven sind und die Stadtgemeinden sich somit um die Personalangelegenheiten des gesamten schulischen Personals kümmern.³⁵

2.2.2 Aufbau und Struktur des Schulwesens

Das Schulwesen kann im Wesentlichen nach allgemein bildenden und beruflichen Schulen differenziert werden. Die allgemein bildenden Schulen vermitteln wichtige Aspekte unserer Kulturwelt.³⁶ Dazu gehören u. a. die Vermittlung von Wissen und Fähigkeiten, die Erziehung zu Freiheit und Demokratie, die Befähigung zu selbstständigem kritischem Urteil, eigenverantwortlichem Handeln, schöpferischer Tätigkeit etc.³⁷ Dies grenzt sie gegenüber den beruflichen Schulen ab, bei denen die Förderung eines bestimmten beruflichen Wissens im Mittelpunkt der Lehre steht.³⁸

Diese historische Unterteilung stellt nach wie vor den herkömmlichen Aufbau des Schulsystems in Deutschland dar, auch wenn die spezielle Ausgestaltung je nach Bundesland geringfügig variiert. Da sich diese Untersuchung auf die Analyse von Schülerkosten an allgemein bildenden öffentlichen Schulen im Bundesland Bremen beschränkt, werden diese näher betrachtet.

Die allgemein bildenden Schulen lassen sich sowohl nach Schulstufen (horizontale Gliederung) als auch nach Schularten (vertikale Gliederung) unterscheiden. Die Jahrgangsstufen entsprechen jeweils bestimmten Altersgruppen und werden in Bremen in folgende Kategorien unterteilt:

- Primarstufe: (Klassenstufe 1 bis 4)
- Sekundarstufe I (Klassenstufe 7 bis 10)
- Sekundarstufe II (Klassenstufe 11 bis 13).³⁹

Aus dieser Unterteilung wird deutlich, dass bestimmte Schularten, wie die Sekundarschule (ehemals Haupt- und Realschule) eindeutig der Sekundarstufe I zuzuordnen sind, während bestimmte Gesamtschulen mit durchgängigem Bildungsangebot sowohl im Primarbereich als auch im Sekundarbereich I und II einzugliedern sind.

³⁵ Vgl. B.I.T. BREMERHAVEN (Hrsg.)(2006b).

³⁶ Vgl. HECKEL, H. (1959), S.16.

³⁷ Vgl. SEKRETARIAT DER STÄNDIGEN KONFERENZ DER KULTUSMINISTER DER LÄNDER IN DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND (Hrsg.)(2002), S.55.

³⁸ Vgl. HECKEL, H. (1959), S.16.

³⁹ Vgl. Bremer SchulG (2005), §16, Abs. 1.

Die Schularten unterscheiden sich in Bremen und Bremerhaven in folgende Kategorien:⁴⁰

- **Grundschule:** [Diese] „vermittelt ihren Schülern und Schülerinnen grundlegende Kenntnisse und Fertigkeiten und entwickelt die unterschiedlichen Fähigkeiten in einem für alle Schülerinnen und Schüler gemeinsamen Bildungsgang. Grundlage der Unterrichtsgestaltung sind die individuellen Entwicklungen der Schülerinnen und Schüler mit ihren unterschiedlichen kognitiven, sozialen, emotionalen und motorischen Voraussetzungen“.⁴¹ Die Grundschule umfasst die Jahrgangsstufen 1 bis 4, in einigen ist auch der Verbleib bis zur 6. Klasse möglich. Da die Lerninhalte in den 5. und 6. Klassen für alle Schularten vergleichbar sind, stehen den Kindern der 6-jährigen Grundschule alle Bildungswege offen. Der Unterricht in Grundschulen kann auch jahrgangsübergreifend erfolgen.⁴²
- **Sekundarschule:** Die Sekundarschule entspricht der bisherigen Real- und Hauptschule und vermittelt eine allgemeine Grundbildung bei Berücksichtigung der zukünftigen Anforderungen des Berufslebens. Die Klassenstufen 5-8 verbringen die Schüler und Schülerinnen grundsätzlich in Klassenverbänden, wobei ab Jahrgangsstufe 7 in bestimmten Fächern nach Leistungsanforderungen unterteilt wird. Ab der 9. Jahrgangsstufe findet der Unterricht, ebenfalls abhängig von der Leistungsfähigkeit, in abschlussbezogenen Klassen (Haupt- und Realschulklassen) mit entsprechenden Schwerpunkten statt. Ein Schwerpunkt liegt in der Erlangung der Berufsbildungsreife, d.h. der Verbindung allgemein bildender Inhalte mit berufspraktischen Erfahrungen. Dieses wird vor allem durch Kooperationen mit der beruflichen Schule und mit Betrieben umgesetzt. Mit Versetzung in die 10. Klasse wird die einfache Berufsbildungsreife (Hauptschulabschluss) erlangt. Nach erfolgreichem Abschluss der 10. Klasse wird die erweiterte Berufsbildungsreife (erweiterter Hauptschulabschluss) vergeben. Der zweite Schwerpunkt liegt in der Erlangung des Mittleren Schulabschlusses (Realschulabschluss). Inhalte des Schwerpunktes liegen in der Vermittlung vertieften Wissens in allgemein bildenden Fächern, individuelle Vertiefungen in qualifizierenden Wahlpflichtprofilen sowie Maßnahmen zur Berufsorientierung. Bei entsprechend guten Leistungen ist nach dem Realschulabschluss auch der Übergang in die gymnasiale Oberstufe möglich.⁴³

⁴⁰ Hinweis: Seit Schuljahr 2004/2005.

⁴¹ BremSchulG (2005), §18, Abs. 1-2.

⁴² BremSchulG (2005), §18, Abs. 1,4.

⁴³ BremSchulG (2005), §20, Abs. 1.

- Das Gymnasium vermittelt eine vertiefte Allgemeinbildung mit Orientierung an Studium und Beruf und fordert von den Schülern und Schülerinnen eine besondere Leistungsbereitschaft. Die durchgängigen Gymnasien umfassen 8 Jahrgänge. Die gymnasiale Oberstufe ist unterteilt in eine einjährige Einführungs- und eine zweijährige Qualifikationsphase und schließt mit der Abiturprüfung nach 12 Schuljahren ab. Mit der erfolgreichen Versetzung in die Qualifikationsphase kann der Mittlere Schulabschluss erworben werden.⁴⁴
- Gesamtschule: Grundprinzip ist die gemeinsame Unterrichtung von Kindern mit unterschiedlichen Begabungen. Die Gesamtschule vermittelt allen Schülerinnen und Schülern eine grundlegende als auch eine vertiefte allgemeine Bildung. Der Unterricht findet in Klassenverbänden statt, wobei in bestimmten Fächern in leistungsdifferenzierte Kurse mit unterschiedlichen Anspruchsniveaus unterschieden wird. Am Ende der 10. Jahrgangsstufe erhalten die Schüler je nach Leistungsstand dieselben Abschlüsse wie an anderen Schulformen bzw. die Berechtigung zur gymnasialen Oberstufe, die dann das Abitur typischerweise erst nach 13 Jahren vorsieht. Individuelle Verkürzungen sind auch hier möglich. Aufgrund der übergreifenden Bildungsgänge gibt es kein Sitzenbleiben und keinen leistungsbedingten Schulwechsel.⁴⁵
- Förderzentrum: [Dies] „hat den Auftrag, eine auf die individuelle Problemlage und Behinderung von Schülerinnen und Schülern ausgerichtete Betreuung, Erziehung und Unterrichtung anzubieten.“⁴⁶ Zur Bewältigung können auch therapeutische und soziale Hilfen von außerschulischen Trägern einbezogen werden. Eine zusätzliche Aufgabe besteht in der Beratung der allgemeinen Schulen in sonderpädagogischen Fragen und bei drohenden Behinderungen von Schülern und Schülerinnen. Die einzelnen Förderzentren unterscheiden sich nach den sonderpädagogischen Schwerpunkten als auch nach dem Angebot der Bildungsgänge. Durch enge Zusammenarbeit von Förderzentrum und allgemeiner Schule soll auch auf eine Eingliederung der Schüler in die allgemeine Schule hingewirkt werden.⁴⁷

⁴⁴ Vgl. SENATOR FÜR BILDUNG UND WISSENSCHAFT (Hrsg.)(2006a).

⁴⁵ Vgl. SENATOR FÜR BILDUNG UND WISSENSCHAFT (Hrsg.)(2006a).

⁴⁶ BremSchulG (2005), §22, Abs.1.

⁴⁷ Vgl. BremSchulG (2005), §22.

Die bisherige Orientierungsstufe wurde abgeschafft und ist mit Ende des Schuljahres 2005/2006 offiziell ausgelaufen.⁴⁸ Im Verlauf der Untersuchung wird die horizontale Gliederung nach Schularten als Maßstab gesetzt, da sie durch die Struktur der Finanzstatistik unterstützt wird.

⁴⁸ Vgl. SENATOR FÜR BILDUNG UND WISSENSCHAFT (Hrsg.)(2003).

3 Kostenrechnung bei öffentlichen Schulen

In diesem Kapitel wird die allgemeine Vorgehensweise zur Ermittlung von Schülerkosten erläutert. Dies beinhaltet die Darstellung und Diskussion sämtlicher Kostenarten, die im Bildungssektor, speziell bei den öffentlichen allgemein bildenden Schulen, zum Tragen kommen.

3.1 Vorgehensweise

Die Grundlage der Kostenerfassung basiert auf dem Ansatz, die Schule als eigenständigen Betrieb zu analysieren und die hierfür benötigten Produktionsfaktoren zu quantifizieren. Dabei wird deutlich, dass das vorhandene Datenmaterial allgemein bildender öffentlicher Schulen keine zufrieden stellenden Erkenntnisse liefern kann, da die hierfür notwendigen infrastrukturellen Voraussetzungen fehlen. Aus kostenrechnerischer Sicht besitzt die öffentliche Ausgabenrechnung in ihrer derzeitigen Form damit wenig Aussagekraft. Zudem werden Kriterien, die für eine kostenorientierte Umrechnung bzw. Schlüsselung notwendig wären, oft nicht oder nur indirekt zur Verfügung gestellt. Damit ist eine betriebswirtschaftliche Kostenabrechnung im herkömmlichen Sinne nicht möglich und es wird erforderlich, ein eigenständiges methodisches Konzept zu entwickeln.⁴⁹

In der betrieblichen Leistungsrechnung stellen die hervorgebrachten Wirtschaftsgüter, welche in Form materiellen Outputs erfassbar sind, Kostenträger dar. In Schulen werden hingegen keine Leistungen in Form materieller Güter erstellt, weshalb eine Outputmessung in Form physischer Substanzerfassung nicht möglich ist. Einen eindeutigen, für jeden objektiv erkennbaren Kostenträger gibt es deshalb nicht.⁵⁰ Wie bereits erläutert, wird im Rahmen dieser Studie der Kostenträger „Schüler“ gewählt.

3.2 Haushaltsrechnung als Bemessungsgrundlage

Die Quellen der Datensammlung sind die Haushaltspläne der Stadtgemeinden sowie die des Landes. Ein Haushaltsplan ist die „für die Wirtschaftsführung einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft maßgebende, in gesetzlich vorgeschriebener Form festgestellte, systematisch gegliederte Zusammenstellung der in einem bestimmten Zeitraum [...] zu erwartenden Einnahmen und zu leistenden Ausgaben.“⁵¹ Der Haushaltsplan setzt sich zusammen aus dem

⁴⁹ Vgl. RECUM, VON H. (1969), S.58f.

⁵⁰ Vgl. SIEWERT, P. (1969), S.32.

⁵¹ Vgl. HELMERT, O. (1961), S.40.

Gesamtplan und den Einzelplänen, die wiederum in Abschnitte und Unterabschnitte gegliedert sind. Diese umfassen jeweils Einnahmen- und Ausgaben, die systematisch nach verschiedenen Kostenarten gegliedert sind.⁵² Da schulische Ausgaben sowohl auf Landesebene als auch auf kommunaler Ebene anfallen, müssen zur Berechnung der Schulkosten beide analysiert werden. Die kommunalen Haushaltspläne weisen Leistungen der infrastrukturellen Bedürfnisse aus. Darunter fallen insbesondere die Bereitstellung von Immobilien, Sachmitteln, etc. sowie die Bezirks-Verwaltungsorgane. Da in den meisten Bundesländern das Land Arbeitgeber der Lehrer ist, trägt das Land den größten Teil der Ausgaben für Besoldung, Versorgung und Unterstützungen. Diese finden sich somit im Haushaltsplan des Landes wieder. In Bundesländern, in denen die Kommunen die Anstellungskörperschaft der Lehrkräfte sind, finden sich diese Kosten ebenfalls in den kommunalen Haushaltsplänen. Auf Landesebene fallen dann nur Verwaltungs- und sonstige Kosten an. Da aber in den meisten Bundesländern das Land als Anstellungskörperschaft fungiert, werden die Kosten für Lehrkräfte grundsätzlich den Kosten auf Landesebene zugeordnet. So bleibt eine Vergleichbarkeit aller Studien gewährleistet.

Beide Haushalte sind tiefgehend nach Ausgabenarten und Funktionen strukturiert. Zur Abgrenzung der relevanten Kostenbereiche kann folgende Systematisierung vorgenommen werden.

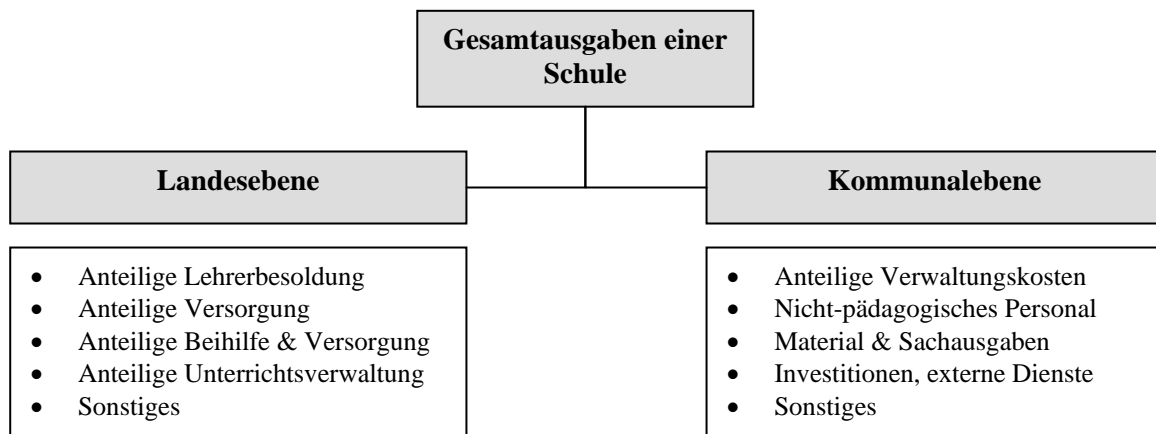


Abb. 3: Systematisierung der Ausgabenstruktur auf Bezirks- und Landesebene

Die Ausgaben aus kommunalen und Landeshaushaltsplänen bedürfen einer Umrechnung zu einem Vollkostenansatz. Im Unterschied zur Kostenrechnung werden in der Kameralistik keine Kosten, sondern Ausgaben erfasst.⁵³ Das kameralistische Rechnungssystem verfolgt in erster Linie das Ziel einer genauen Dokumentation der im

⁵² Vgl. SIEWERT, P. (1969), S.43.

⁵³ Vgl. PAFF, A. (1998), S.21.

Haushalt bewilligten und verbrauchten Mittel. Mit einer Soll-/Ist- Rechnung soll über die tatsächliche Benutzung, sowie die Veränderungen von Vermögen und Schulden informiert werden.⁵⁴ Letztendlich hat dieses System in erster Linie die Aufgabe, externe Informationsbedürfnisse zu befriedigen. Interne Kostenrechnungssysteme, wie sie in Unternehmen der freien Wirtschaft vorzufinden sind, die neben dem externen Rechnungswesen geführt werden, sind aus der Kameralistik nicht zu entnehmen. Um Kostenarten für Schulen daraus ableiten zu können, bedarf es einer kostenrechnerischen Abgrenzungsrechnung. Mengen und Wertansätze müssen angepasst werden, da die Kameralistik andere Ziele verfolgt. Eine Prüfung der Datenbasis hinsichtlich der Genauigkeit und richtigen Verbuchung der Daten des öffentlichen Schulwesens kann nicht vorgenommen werden. Vielmehr muss davon ausgegangen werden, dass die verwendeten Rohdaten weitgehend zuverlässig sind und sich zur Berechnung eignen.⁵⁵

3.3 Umwandlung von Haushaltsangaben in Kostenarten

Auf Basis der Datensammlung folgt deren Auswertung und Analyse. Bei der Bildung von Kostenarten muss grundsätzlich eine Verbindung zwischen den in den Haushaltsplänen ausgewiesenen Ausgaben sowie den in der Kostenrechnung aufgelisteten Kostenarten hergestellt werden. In Anlehnung an die Vorgehensweise der offiziellen Statistik wurde eine Unterteilung der angefallenen Kosten in folgende Kostenartengruppen gewählt:

- Personalkosten und Besoldungskosten
- Verwaltungskosten
- Immobilienkosten
- Sachkosten und Dienstleistungskosten

Im Rahmen des kameralistischen Rechnungswesens finden gewisse Positionen allerdings keine, beziehungsweise eine falsche Berücksichtigung bei der Erfassung. Diese gilt es durch veränderte Wert- und Mengenkomponten an die Kostenrechnung anzugleichen, so dass ein realitätsnahes Bild der gesamten Kostensituation generiert werden kann. So genannte neutrale Positionen, die in Form leistungsfremder, periodenfremder oder außerordentlicher Ausgabengrößen auftreten, müssen ebenso ermittelt werden wie finanztechnisch bedingte Transfergrößen. Leistungs- und periodenfremde Größen sollten anschließend ausgeschlossen

⁵⁴ Vgl. PFAFF, A. (1998), S.21; REICHARD, C. (1987), S.297.

⁵⁵ Vgl. HAUG, R. (1983), S.29.

werden. Bei Bundesländern, die die Kosten für Lehrkräfte auf kommunaler Ebene ausweisen, muss eine Eliminierung dieser Kosten aus den kommunalen Haushaltsplänen erfolgen, um eine Doppelerfassung zu vermeiden.

Die übrigen Positionen sollten dagegen gegebenenfalls mit veränderten Mengen- und Wertkomponenten Berücksichtigung finden. Insbesondere sind hier kalkulatorische Zusatzkosten und Anderskosten zu nennen. Zu den kalkulatorischen Zusatzkosten gehören beispielsweise unentgeltlich zur Verfügung gestellte Produktionsfaktoren anderer Verwaltungseinheiten. Ihnen stehen keine zurechenbaren Ausgaben gegenüber. Ferner fallen darunter kostenwirksame Ausgaben, die zwar in der Betrachtungsperiode verursacht wurden, aber erst später kassenwirksam werden. Unter kalkulatorischen Anderskosten sind dagegen Kosten zu verstehen, die nur indirekt und pauschaliert über kalkulatorische Wagniskosten abgebildet werden können. Hierzu gehören beispielsweise Einzelereignisse wie Feuer- und Wasserschäden, Verseuchung durch Asbest oder Verluste aus Anlagenabgängen.⁵⁶ Ausgehend von dem verfügbaren kameralistischen Datenmaterial muss die Ermittlung von Kostenwerten prinzipiell in zwei Phasen erfolgen:

- Schritt 1: Vornahme einer zeitlichen Abgrenzung

Die zeitliche Abgrenzung berücksichtigt die Tatsache, dass der Abfluss liquider Mittel nicht im direkten Zusammenhang mit dem Verbrauch von Gütern und Dienstleistungen stehen muss. Sowohl das kameralistische als auch das betriebswirtschaftliche System haben zum Ziel, die Geschäftsvorfälle möglichst genau einer Periode zuzuordnen, wobei in der Kameralistik die entsprechenden Einnahmen und Ausgaben streng nach dem Ist-Prinzip der Periode zugewiesen werden, in der sie kassenwirksam werden.

- Schritt 2: Ergänzung einer kalkulatorischen Abgrenzung

Der kalkulatorische Aspekt spielt bei dem Übergang von Ausgaben zu Kosten eine Schlüsselrolle. Er umfasst im Besonderen kalkulatorische Abschreibungen, die den Sachverhalt berücksichtigen, dass Kosten auch dann entstehen können, wenn ihnen entweder kein Aufwand oder aber ein Aufwand in anderer Höhe gegenübersteht. Damit kann die realistische Wertminderung langlebiger Wirtschaftsgüter erfasst werden, deren Nutzungsdauer sich über mehrere Perioden erstreckt.⁵⁷

⁵⁶ Vgl. COENENBERG, A.G. (2003), S.128ff.

⁵⁷ Vgl. KAHLERT, H., DÖRING, P.A. (1973), S.127f.

Für die periodisierte Betrachtung der einzelnen Faktoreinsätze müssen periodenfremde Positionen eliminiert werden. Bei den Personal- und Materialausgaben des Verwaltungshaushalts sowie den externen Dienstleistungen ist eine Abgrenzung weitgehend ohne Bereinigungen möglich. Da der Verbrauch einer Periode in etwa dem Faktoreinsatz entspricht, liegt bereits eine nahezu verursachungsgerechte Abgrenzung auf ein Rechnungsjahr vor.⁵⁸ Bei der Analyse der Personalkosten hingegen treten erhebliche Probleme auf. Die Besoldung der Beamten unterscheidet sich strukturell in erheblichem Maße von der Vergütung angestellter Lehrer und lässt sich zudem aus dem zugrunde liegenden Datenmaterial oft nur ungenau ermitteln. Deshalb wird es notwendig, bei der Beamtenbesoldung den Kostenanteil zu ermitteln, der dem Bruttogehalt eines Angestellten entspricht und somit das Äquivalent zur Berechnung der Sozialversicherungsabgaben beinhaltet.⁵⁹

Bei Investitionsausgaben hingegen fallen Faktorerwerb und tatsächlicher Verbrauch grundsätzlich in unterschiedlichen Perioden an. Diese Diskrepanz erfasst die Kameralistik nicht. Daraus folgt, dass die hierauf Bezug nehmenden Haushaltspositionen bei der Kostenberechnung wenig Aussagekraft besitzen. Um eine Abgrenzung auf ein Rechnungsjahr vornehmen zu können, wäre es deshalb notwendig, eine rechnerische Verteilung vorzunehmen.⁶⁰

Die genaue Vorgehensweise bei der Ermittlung der einzelnen Kostenarten erfolgt in den folgenden Kapiteln.

3.4 Analyse der Kostenarten im Schulwesen

Im Mittelpunkt des folgenden Kapitels steht die inhaltliche Darstellung aller im Schulwesen betroffenen Kostenarten. Des Weiteren werden Methoden diskutiert, die zur wertmäßigen Berücksichtigung sämtlicher Positionen in Frage kommen, um letztendlich eine klare Vorgehensweise bei der empirischen Studie zu gewährleisten. Mit der Erfassung der Personalkosten beginnt die folgende Analyse. Im Anschluss daran werden die Sachkosten behandelt. Neben den Personalkosten, die den größten Ausgabenblock darstellen, werden die Immobilienkosten ausführlich diskutiert. Abschließend erfolgt eine Darstellung des vierten Kostenbereichs, den Verwaltungskosten.

⁵⁸ Vgl. HAUG, R. (1996), S.12f.

⁵⁹ Vgl. KAHLERT, H., DÖRING, P.A. (1973), S.127f.

⁶⁰ Vgl. HAUG, R. (1996), S.12f.

3.4.1 Betrachtung der Personalkosten

Die Höhe der Personalkosten im schulischen Bereich resultiert aus verschiedenen Kostenarten, da sowohl Beamte wie Angestellte tätig sind. Bei den Angestellten fallen eine Vergütung und die anteiligen Sozialversicherungskosten, wie Kranken-, Renten-, Pflege-, Unfall- und Arbeitslosenversicherung an. Auf Arbeitnehmer und Arbeitgeber entfällt dabei jeweils die Hälfte der Beiträge. Eine Ausnahme bildet die betriebliche Unfallversicherung. Für diese ist ausschließlich der Arbeitgeber beitragspflichtig.⁶¹ Neben der Vergütung trägt damit der öffentliche Dienstherr die anteiligen Sozialversicherungsbeiträge und die darüber hinaus anfallenden Kosten für die Zusatzversorgung der Angestellten. Im Gegensatz dazu sind Beamte nicht sozialversicherungspflichtig, da sie durch den Dienstherrn anhand von Beihilfe, Versorgungs- und Unterstützungsleistungen entsprechend abgesichert werden. Sie werden überwiegend vom Dienstherrn getragen. Damit besteht ein grundlegender Unterschied zwischen Versicherungs- und Versorgungsprinzip, auf welches im Einzelnen noch eingegangen wird.⁶² Die Personalkosten der öffentlichen Schulen setzen sich zum einen aus den Kosten für technisches, verwaltendes oder lehrendes Personal zusammen:

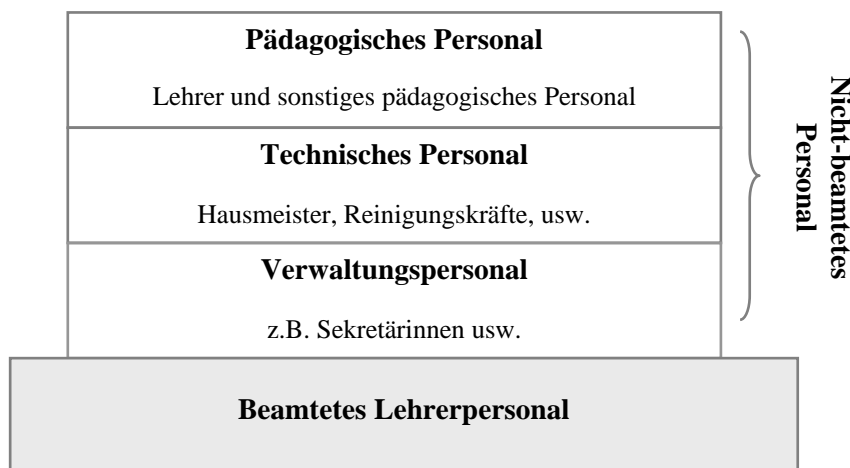


Abb. 4: Überblick über das schulische Personal

⁶¹ Vgl. im Internet: NET-LEXIKON (Hrsg.)(2004).

⁶² Vgl. HAUG, R. (1996), S.15f.

Diese beinhalten:

- Vergütungen und Beschäftigungsentgelte
- Beiträge zur gesetzlichen Sozialversicherung
- Kosten für nebenamtlich und nebenberuflich Tätige
- Sonstige Personalnebenkosten.

Zum anderen beinhalten die Personalkosten Besoldungskosten für das verbeamtete Lehrpersonal oder auch Verwaltungspersonal, die sich aus folgenden Positionen zusammensetzen:

- Dienstbezüge
- Versorgungsbezüge und Beiträge zu Versorgungskassen
- Beihilfe
- Unterstützungen.

3.4.1.1 Analyse der Beamtenbesoldung

In diesem Abschnitt soll nun zunächst ein Überblick über Inhalt und Struktur der Beamtenbesoldung vermittelt werden, um im weiteren Verlauf darauf aufbauend verschiedene Schätzverfahren zur Erfassung dieser Kosten vorzustellen.

3.4.1.1.1 Inhalte der Beamtenbesoldung

Mittelpunkt des Berufsbeamtentums bildet das Alimentationsprinzip, das die Pflicht des Staates beinhaltet, den Beamten sowie seine Familie bis ans Lebensende finanziell abzusichern. Die leistungsbezogene Arbeitsentlohnung der Beamten rückt in den Hintergrund. Der Dienstherr, also somit der Bund oder das Land, muss dem Beamten einen angemessenen Lebensunterhalt gewähren.⁶³ Der Beamte hingegen verpflichtet sich, dem Dienstherrn zur Verfügung zu stehen und entsprechend den Anforderungen seinen Dienst nach Kräften zu erfüllen. Bereits im 19. Jahrhundert galt das Verständnis, dass der Beamte primär keine Arbeitskraft sei, sondern ein Träger von staatlicher Würde mit besonderem Recht, vermehrtem Schutze und Ehre.⁶⁴

⁶³ Vgl. BVerfG (1959), Band 8, Nr.1 (14ff.).

⁶⁴ Vgl. PETRASCH, M. (1999), S.21f.

Das Besoldungsrecht gestaltet sich äußerst vielfältig und komplex, setzt sich im Wesentlichen jedoch aus folgenden Dienstbezügen zusammen:

- Grundgehalt
- Familienzuschlag
- Sonstige Zulagen und Vergütungen.

Das Grundgehalt richtet sich nach der Besoldungsgruppe, in die der Beamte eingestuft wird, sowie der Dienstaltersstufe. Der Aufstieg in die nächste Dienstaltersstufe erfolgt in der Regel bis zur fünften Stufe im Abstand von zwei Jahren, bis zur neunten im Abstand von drei Jahren und darüber hinaus im Abstand von vier Jahren.⁶⁵ Je nach der Eingangsgruppe eines Beamten erfolgt nach der Erfüllung bestimmter persönlicher und haushaltsrechtlicher Erfordernisse und entsprechend der absolvierten Laufzeit eine Regelbeförderung.⁶⁶ Beim Familienzuschlag handelt es sich um monatliche entgeltliche Leistungen, die sich nach der Besoldungsgruppe und den Familienverhältnissen des Beamten richten.⁶⁷ Zudem können beispielsweise für bestimmte Funktionen Amts- und Stellenzulagen sowie in besonderen Fällen Leistungs- und Erschwerniszulagen vorgesehen werden.⁶⁸ Durch Umsetzung der Öffnungsklausel besteht seit dem Jahr 2003 für den Bund und die Länder unter Einhaltung bestimmter Regeln die Möglichkeit, die Sonderzahlungen⁶⁹ eigenverantwortlich zu gestalten und festzulegen. Die meisten Bundesländer haben von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht, so dass die Höhe der Sonderzahlungen je nach Bundesland variiert.⁷⁰

Im Sinne des Schulfinanzgesetzes sind Personalausgaben diejenigen Ausgaben, welche für das lehrende Personal an den Schulen aufgewendet werden. Die Tatsache, dass die Lehrer an öffentlichen Schulen Bedienstete des Landes sind, führt dazu, dass das Land deren Personalausgaben trägt.⁷¹ Allerdings stellt das Bundesland Bremen in diesem Fall eine Besonderheit dar. Laut Schulverwaltungsgesetz sind die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven die Anstellungskörperschaften des schulischen Personals an Schulen der Stadtgemeinde, so dass der Ausweis der Personalkosten für Lehrkräfte in den Haushaltsplänen der Stadtgemeinden erfolgt.⁷² Dazu gehören neben den Gehältern die Versorgungsbezüge, die besonderen Vergütungen, die Reisekosten, Sozialversicherungen

⁶⁵ Vgl. BBesG (2002), §27.

⁶⁶ Vgl. HARTMANN, H. (1969), S.18f.

⁶⁷ Vgl. BBesG (2002), § 39ff.

⁶⁸ Vgl. BBesG (2002), § 42ff.

⁶⁹ Unter Sonderzahlungen sind v.a. Urlaubs- und Weihnachtsgeld zu verstehen.

⁷⁰ Vgl. im Internet: BUNDESMINISTERIUM DES INNEREN (Hrsg.)(2003).

⁷¹ Vgl. HECKEL, H. (1958), S.38.

⁷² Vgl. BremSchVwG (2005), §8, Abs.1.

usw. Alle übrigen Kosten, womit auch die Personalkosten des nicht-pädagogischen Personals gemeint sind, werden zu den Sachausgaben gezählt. Sie werden auch von den Stadtgemeinden bestritten und sind aus den Angaben des Haushaltsplans zu entnehmen.⁷³

Wenn nun im Folgenden von Personalkosten gesprochen wird, soll diese Begrifflichkeit insofern ausgedehnt werden, dass ebenfalls Angestellte des schulischen Betriebes darunter subsumiert werden.

Bei einer strikten Aufgabentrennung zwischen Land und Kommunen führt dies dazu, dass auf schulischer Ebene keine genauen Angaben über Besoldung und Versorgung der eingesetzten Lehrer gemacht werden können. Um daher die Bruttogehälter der verbeamteten Lehrer zu erhalten, ergibt sich lediglich die Möglichkeit, durch Analyse der Landesausgaben eine Vorstellung über Höhe und Umfang zu erhalten. Problematisch ist dabei, dass die zuständigen Behörden aus datenschutzrechtlichen Gründen keine Gruppierungen nach Schularten⁷⁴ oder Einsatzorten durchführen und daher keine genauen Angaben über die Gehaltskosten möglich sind, so dass es in diesen Fällen notwendig ist, einen methodischen Ansatz zur alternativen Ermittlung der Besoldung zu finden.⁷⁵

3.4.1.1.2 Verfahren zur Schätzung der Personalkosten von Lehrern

Im Folgenden sollen drei Schätzverfahren vorgestellt werden, die sich grundsätzlich für eine Ermittlung der Personalkosten eignen. Zwei dieser Verfahren basieren auf den Angaben der Finanzstatistik. Die dritte Methode fußt grundsätzlich auf der aus den Besoldungstabellen hervorgehenden Besoldungsstruktur. Es muss jedoch festgehalten werden, dass sämtliche hier vorgestellten Verfahren einen begründeten Zweifel an der verursachungsgerechten Ermittlung der Lehrerbesoldung aufkommen lassen. Die methodischen Analysemöglichkeiten können keinesfalls einen Ersatz für eine kostenrechnerische Zuordnung der entsprechenden Ausgaben darstellen. Sie dienen lediglich der Annäherung an die finanziellen Anstrengungen des Landes im Zusammenhang mit der schulischen Ausbildung. Im Folgenden werden drei Schätzverfahren vorgestellt:

- Ansatz I: Umlage auf Basis von Unterrichtsstunden
- Ansatz II: Umlage auf Basis von Lehrerstellen
- Ansatz III: Schätzung anhand der Vergütungs- und Besoldungstabellen

⁷³ Vgl. STREVELL, W.H. (1950), S.21.

⁷⁴ Hinweis: Ist in Bremen und Bremerhaven nicht der Fall.

⁷⁵ Vgl. HAUG, R. (1996), S.4.

Das Verfahren „Umlage auf Basis von Unterrichtsstunden“ resultiert aus den ausgewiesenen Basisdaten für den Schulbereich in der Finanzstatistik. Sie umfassen jedoch neben beurlaubten, auch an privaten Schulen tätige oder Hochschulen und Ministerien zugeordnete Lehrkräfte. Eine Verwendung dieser Datenbasis ist somit mit diversen Problemen verbunden, die eine am Analyseziel orientierte Bereinigung der Werte erforderlich machen. Geht man dennoch dazu über, diesen Ausgabenblock zu analysieren, bleibt die Möglichkeit einer Reduktion und der anschließenden Umverteilung anhand geleisteter Unterrichtswochenstunden. Gewichtet man diese mit den Lehrverpflichtungen der einzelnen Schularten in Verbindung mit der Besoldungsrelation, lässt sich eine befriedigende Annäherung an die realen Gegebenheiten erzielen. Hinsichtlich der Forderung nach einer verursachungsgemäßen Zuordnung von Kosten stellt dies, insbesondere im Vergleich mit der Verteilung der Kosten auf Schüler oder Klassen, einen verbesserten Ansatz dar. Für die Umlage sind jedoch verschiedene Vorbereitungen zu treffen. Die Unterrichtswochenstunden liegen nicht in Form einer Abgrenzung nach Kalenderjahren vor, sondern beziehen sich auf Schuljahre. Um Finanz- und Realdaten auf eine Periode anzugleichen, werden die Schuljahre entsprechend ihrer Anteile am Kalenderjahr angepasst.⁷⁶ Aufgrund der Tatsache, dass das neue Schuljahr eher Ende August in Bremen beginnt,⁷⁷ bietet sich eine Schlüsselung gemäß einer Gewichtung von 8/12 zu 4/12 an.

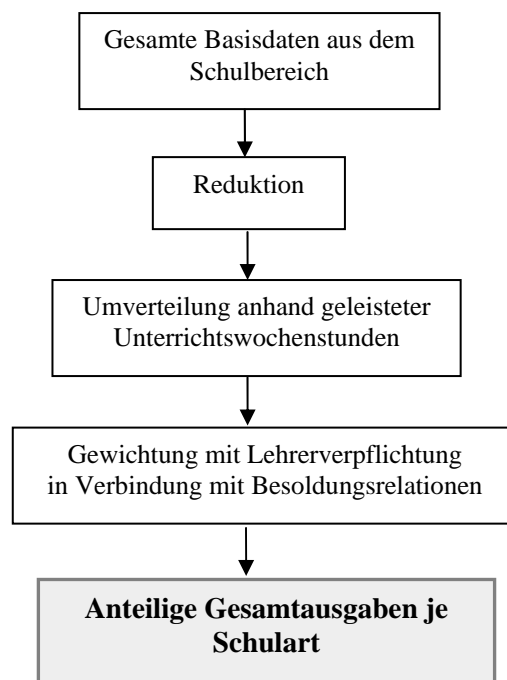


Abb. 5: Umlage auf Basis der Unterrichtsstunden

⁷⁶ Vgl. HETMEIER, H.-W. (2003), S.5, Fußnote 7.

⁷⁷ Vgl. SEKRETARIAT DER STÄNDIGEN KONFERENZ DER KULTUSMINISTER DER LÄNDER IN DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND (Hrsg.)(2006a).

Über die Ermittlung von Regelstundenmaßen, die wiederum aus den einzelnen Schularten zugeordneten Volldeputaten abgeleitet werden, lässt sich schließlich auf die Beschäftigungseinheiten je Schulart schließen. Nach der dementsprechenden Bestimmung dieser Beschäftigungseinheiten und der folgenden Gewichtung mit unterstellten Besoldungsrelationen ergeben sich die anteiligen Gesamtausgaben je Schulart.⁷⁸ Damit werden die unterschiedlichen Qualifikationsniveaus bzw. Besoldungsstrukturen je Schulart abgebildet.⁷⁹ Allerdings sind erhebliche Ungenauigkeiten bei der Bestimmung der Gewichte zwischen den Besoldungen je Schulart einzuräumen. Aufgrund der mangelnden Datenbasis sind diese per se nicht bekannt und müssen daher anhand von Schätzungen bestimmt werden. An dieser Stelle soll in einem gedanklichen Vorgriff der Mittelwertschätzung besondere Aufmerksamkeit zukommen. Es wird darauf hingewiesen, dass dieses Verfahren eine Grundlage für die Schätzung der Einkommensrelationen aus den Besoldungstabellen bietet. Trotz der dargestellten Mängel bietet das vorgestellte Umlageverfahren eine erste Annäherung an die tatsächliche Konstellation. Lediglich bei den Gesamtschulen ergeben sich keine klaren Anhaltspunkte bezüglich des dort vorherrschenden durchschnittlichen Qualifikations- und Besoldungsniveaus. Die differenzierten Strukturen an Gesamtschulen machen daher eine Durchschnittsbildung über alle Schularten hinweg erforderlich. Die so ermittelten Werte lassen berechtigte Zweifel an der Repräsentativität und damit der Realitätsnähe der Modellabbildung aufkommen.⁸⁰

Das zweite Verfahren (Umlage auf Basis von Lehrerstellen) ähnelt dem zuvor vorgestellten Prinzip. Während dort eine direkte Umlage auf die Unterrichtsstunden erfolgte, wird hier die Umlage auf Vollzeit-Lehrerstellen vorgenommen. Da gleichermaßen voll- und teilzeitbeschäftigte Lehrer im Schuldienst stehen, ist zunächst die Ermittlung der theoretischen Zahl der Vollzeitlehrer erforderlich. Die unterschiedliche Häufigkeitsverteilung von Teilzeit- und Vollzeitdeputaten an den einzelnen Schularten erfordert eine Umrechnung der Teilzeitdeputate auf Basis von Unterrichtswochenstunden in Volldeputate.⁸¹ Dies macht wiederum Annahmen hinsichtlich der Durchschnittsdeputate pro Schulart erforderlich. Analog zur Vorgehensweise bei der Umlage von Unterrichtswochenstunden erfolgt dann eine Gewichtung der Volldeputate mit den entsprechenden durchschnittlichen Besoldungsniveaus. Problematisch erscheint dieses Vorgehen vor allem wegen der faktischen Differenz zwischen dem Deputat und der tatsächlichen Arbeitsleistung eines Lehrers. Neben den erteilten

⁷⁸ Vgl. HETMEIER, H.-W. (2003), S.8.

⁷⁹ Vgl. LÜNNEMANN, P. (1998), S.144.

⁸⁰ Vgl. HAUG, R. (1983), S.40f.

⁸¹ Vgl. HAUG, R. (1997), S.3f.

Unterrichtsstunden werden diverse Funktionen und Aufgaben wahrgenommen, für die unter Umständen Deputatsermäßigungen erteilt werden, womit diese Arbeitsleistungen unberücksichtigt bleiben.⁸²

Als letztes Verfahren zur Schätzung der Personalkosten wird ein alternatives Verfahren vorgestellt.⁸³ Dieses errechnet auf Basis verschiedener Durchschnittslehrer und einer Verteilungsannahme die durchschnittlichen Gehaltskosten pro Schulart. Zunächst werden über die Bildung von Altersgruppen verschiedene Modellbeamte konstruiert. Aus diesen werden repräsentative Durchschnittslehrer ausgewählt, denen anhand der Besoldungstabellen ein entsprechendes Gehalt zugewiesen wird. Das Durchschnittsgehalt dieser Modelllehrer gewichtet mit der weitgehend bekannten Verteilung führt zu einem schulartspezifischen Durchschnittsgehalt. Die Ermittlung von fiktiven Beschäftigungseinheiten lässt sich analog zum zuvor dargestellten Verfahren entweder über Unterrichtswochenstunden oder Lehrkräfte ermitteln.

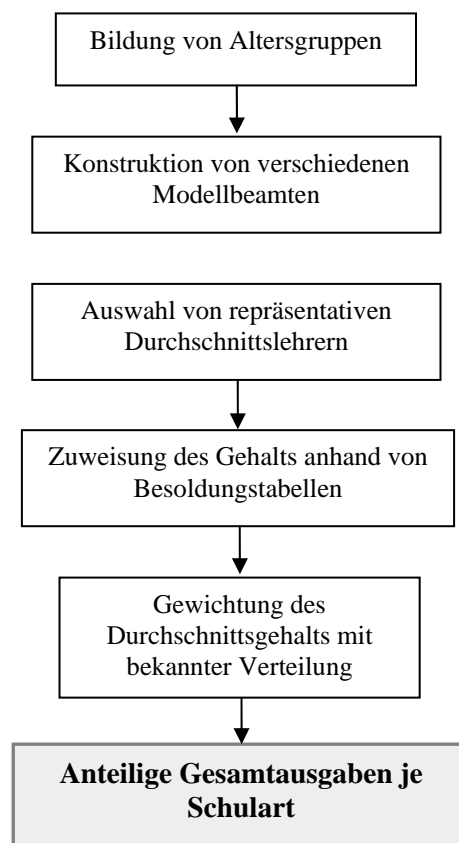


Abb. 6: Schätzung anhand von Besoldungstabellen

⁸² Vgl. HAUG, R. (1983), S.49f.

⁸³ Vgl. HAUG, R. (1983), S.38.

Allerdings ergeben sich auch hier verschiedene Unwägbarkeiten. In den statistischen Daten zum Bildungswesen sind zwar weitgehend Angaben zur Altersverteilung der Beamten vorhanden, diese erfassen jedoch in der Regel nicht alle Voll- und Teilzeitbeschäftigten, sondern nur diejenigen, für die Altersangaben gemacht wurden. Ob diese Verteilung uneingeschränkt gilt, bleibt daher offen. Jedoch ergibt sich aufgrund der aktuellen Datenlage meistens keine bessere Annäherung.

Festzuhalten bleibt, dass sich bei allen Verfahren Verzerrungen ergeben. Diese ergeben sich in erster Linie aus der Bestimmung von fiktiven Beschäftigungseinheiten. Diese Einheitswerte können aber nicht der Tatsache gerecht werden, dass nicht jede erteilte Unterrichtsstunde einer Schulart zu den gleichen besoldungsspezifischen Kosten führt. Im Rahmen der Studie wird vorrangig das Verfahren zur Schätzung anhand der Besoldungstabellen angewendet, auch um die Vergleichbarkeit mit früheren Studien zu gewährleisten. Ergänzend werden zur Plausibilitätsprüfung die Ergebnisse mit den ausgewiesenen Personalkosten der Lehrkräfte in den kommunalen Haushaltsplänen verglichen.

3.4.1.2. Analyse der Beamtenversorgung

Dieser Abschnitt setzt sich inhaltlich mit der Versorgung der verbeamteten Lehrer auseinander. Anschließend wird eine Übersicht über mögliche Methoden zur Analyse bzw. Berücksichtigung der Versorgungsansprüche gegeben, sowie eine abschließende Bewertung angestellt.

3.4.1.2.1 Inhalte der Versorgungsleistungen

Die Versorgungsleistungen der Beamten sind einheitlich für Bund, Länder, Gemeinden und Gebietskörperschaften im Beamtenversorgungsgesetz (BeamtVG) geregelt. Der Beamte erhält daraus resultierende Leistungen, wenn er wegen Dienstunfähigkeit oder dem Erreichen einer Altersgrenze ausscheidet.⁸⁴ Normalerweise endet das Beamtenverhältnis mit dem Eintritt in den Ruhestand.⁸⁵ Hier sind verschiedene Formen des Austritts im Beamtenrecht vorgesehen. Erreicht der Lehrer die Altersgrenze mit dem vollendeten 65. Lebensjahr, tritt er kraft Gesetz automatisch in den Ruhestand. Aber auch ein Antrag nach dem vollendeten 63. Lebensjahr kann einen Eintritt in den Ruhestand rechtfertigen. Es ist darüber hinaus möglich,

⁸⁴ Vgl. BREIDENSTEIN, W. (1997), S.865.

⁸⁵ Vgl. MINZ, H. (2005), S.22.

den Beamten aufgrund der Auflösung einer Behörde, der Reduzierung von Planstellen oder aufgrund von Dienstunfähigkeit in den einstweiligen Ruhestand zu verabschieden.⁸⁶

Das Ruhegehalt⁸⁷, welches ein Beamter nach dem Ausscheiden aus dem aktiven Dienst erhält, ist Teil der Alimentation des Dienstherrn und befreit den Beamten grundsätzlich davon, eine eigene Altersvorsorge zu treffen. Aber auch darüber hinausgehende Leistungen bei Ableben des Versorgungsberechtigten haben Zahlungen an die Hinterbliebenen wie Witwen- oder Waisengeld zur Folge.⁸⁸ Die Pensionsleistungen und darüber hinausgehenden Leistungen für Lehrer und weiterer im Schuldienst tätiger Beschäftigter werden dem Subsidiaritätsprinzip folgend von den Ländern bestritten. Nachdem die Pension als ein Teil der Dienstbezüge angesehen wird, erfolgt bei der Festsetzung der Gehaltsskala eine entsprechende Berücksichtigung. Bei Beamten wird im Gegensatz zu den Angestellten kein Teil des Bruttogehalts zur Altersvorsorge abgeführt. Vielmehr wird von vornherein ein gewisser Abschlag von der Grundbesoldung vorgenommen.⁸⁹ Da den Versorgungsleistungen der Beamten damit nicht das Versicherungsprinzip zugrunde liegt, unterscheiden sich diese grundlegend von den rentenrechtlichen Versicherungsansprüchen. Der Rechtscharakter der beamtenrechtlichen Alterssicherung beruht grundsätzlich nicht auf Beiträgen, sondern wird als Teil der Personalkosten aus dem allgemeinen Haushalt der öffentlichen Dienstherrn bezahlt. Die Versorgung erfolgt in Form einer Alimentation auf der Grundlage der ruhegehaltstfähigen Dienstzeit und der ruhegehaltstfähigen Dienstbezüge⁹⁰. Zu den ruhegehaltstfähigen Dienstbezügen zählen das Grundgehalt, der Familienzuschlag und sonstige Dienstbezüge, die im Besoldungsrecht als ruhestandstfähig bezeichnet werden. Maßgebend ist die Besoldung des zuletzt bekleideten Amtes, sofern dieses mindestens drei Jahre ausgefüllt wurde.⁹¹ Der Besoldungsschutz und die Fürsorge stehen auch der Familie des Beamten zu. Hierbei gelten prinzipiell die gleichen Grundsätze wie für den Beamten selbst.⁹² Auch die Anpassung der Versorgungsbezüge ist im Beamtenversorgungsgesetz geregelt.⁹³ Diese orientiert sich an der Besoldungsentwicklung der aktiven Beamten.

Die beitragsfreie Altersversorgung der Beamten stellt einen erheblichen Aufwand für den öffentlichen Sektor dar und muss in die Kostenanalyse mit einbezogen werden.⁹⁴ Legt man

⁸⁶ Vgl. LBG (2003), §72, §76, §77.

⁸⁷ Vgl. hierzu weiterführend MINZ, H. (2005), S.29.

⁸⁸ Vgl. BREIDENSTEIN, W. (1997), S.865.

⁸⁹ Vgl. STREVELL, W.H. (1950), S.6.

⁹⁰ Vgl. BeamtVG (1999), §4.

⁹¹ Vgl. BeamtVG (1999), §5.

⁹² Vgl. BeamtVG (1999), §16ff.

⁹³ Vgl. BeamtVG (1999), §70.

⁹⁴ Vgl. PETRASCH, M. (1999), S.1.

nun Werte der gesetzlichen Rentenversicherung zugrunde, ergeben sich verschiedene Probleme. Zum einen stehen bei der Beamtenversorgung den Pensionären keine Beitragszahler gegenüber. Vielmehr hat der Dienstherr direkt aus dem laufenden Haushalt für die Altersbezüge der Beamten Sorge zu tragen. In den 60er und 70er Jahren wurde eine erhebliche Ausweitung des Personalbestandes vorgenommen, der sich in den kommenden Jahren in stark zunehmenden Belastungen der öffentlichen Hand für Pensionszahlungen niederschlagen wird.⁹⁵ Vorsorge wurde hierfür nur sehr unzureichend getroffen. Erst seit 1999 werden aus diesem Grund beim Bund und den Ländern Versorgungsrücklagen als Sondervermögen aus der Verminderung der Besoldungs- und Versorgungsanpassungen gebildet.⁹⁶ Die hier vorgesehenen Rücklagen, die über eine gleichzeitige Absenkung des Versorgungs- und Besoldungsniveaus um 3% bis 2013 gebildet werden, können die unmittelbar bevorstehenden Finanzierungsprobleme allenfalls mildern aber keinesfalls lösen.⁹⁷ Zieht man nun die derzeitigen Beitragssätze der gesetzlichen Rentenversicherung als Maßstab heran, muss dies in jedem Fall zu einer Unterbewertung im Vergleich zu den tatsächlichen Kosten führen.⁹⁸

3.4.1.2.2 Verfahren zur Schätzung der Versorgungsleistungen

Bei der Ermittlung der Versorgungsleistungen bzw. –ansprüche ergibt sich damit eine besondere Problematik. Verschiedene grundlegende Ansätze werden im Folgenden vorgestellt, deren Anwendung zur Kostenbewertung in Frage kommen:

- Ansatz I: Schätzung anhand des Rentenversicherungsansatzes
- Ansatz II: Ansatz einer Beamtenpensionsversicherung
- Ansatz III: Schätzung durch Ansatz der Versorgungsempfänger
- Ansatz IV: Bewertung mit Hilfe des Berufswegeansatzes
- Ansatz V: Schätzung mit dem Verfahren der Pensionsrückstellung

Zentraler Bestandteil des ersten Ansatzes (Schätzung anhand des Rentenversicherungsansatzes) ist die Annahme, dass spätere Versorgungsleistungen der aktiven Beamten durch fiktive Beiträge finanziert werden. Demzufolge werden die

⁹⁵ Vgl. HEUBECK, K., RÜRUP, B. (2000), S.6.

⁹⁶ Vgl. BBesG (2002), §14a.

⁹⁷ Modellrechnungen haben gezeigt, dass beispielsweise für die ausreichende Altersvorsorge eines durchschnittlichen Hauptschullehrers ein Kapitalstock von insgesamt ca. 500.000,- € gebildet werden müsste. Dies würde einer monatlichen Rücklage in Höhe von ca. 35% der Bruttobezüge entsprechen.

⁹⁸ Vgl. LÜMMEN, D., GRUNEFELD, H.-U., KEMPF, E. (2003), S.13ff.

gegenwärtigen Dienstbezüge um einen angenommenen Sozialversicherungssatz für Beamte aufgestockt. Der Versicherungssatz richtet sich nach der Belastung für Einkommen aus unselbständiger Arbeit bei Angestellten des öffentlichen Dienstes.⁹⁹ Damit können konkrete Sozialbeiträge für Hinterbliebenen- und Altersversorgung angesetzt werden, die überdies einen direkten Vergleich mit den Verhältnissen in der freien Wirtschaft zulassen. Allerdings handelt es sich hierbei um eine Schätzung, die keine Rücksicht auf Unterschiede bei den tatsächlichen Versorgungsleistungen nimmt. Diese können beispielsweise aus abweichenden Lebenserwartungen und ungleichem Pensionierungs- bzw. Verrentungsalter resultieren.¹⁰⁰

Ansatz II (Beamtenpensionsversicherung) sieht vor, dass zwischen den Beamten eine Art Solidargemeinschaft besteht und entsprechend den tatsächlichen Versorgungsleistungen ein Zuschlagssatz ermittelt wird, den die aktiven Beamten zu tragen haben. Dieser Zuschlagssatz ermittelt sich aus allen Versorgungsleistungen der im Ruhestand befindlichen Beamten und den gesamten Bezügen der aktiven Beamten. Dieses Verfahren ist somit vergleichbar mit einem Umlageverfahren, bei dem aktive Beamte einzahlen, um die Versorgung der Pensionäre zu decken. Es lassen sich somit reale Zuschlagssätze ermitteln, die jedoch möglicherweise eine starke Volatilität aufweisen. Zudem können in Aufgabenbereichen, die Versorgungsleistungen in einer überdurchschnittlichen Intensität verursachen, systematische Unterschätzungen hinsichtlich der Ermittlung des Zuschlagssatzes auftreten. Dies kann aus unterschiedlichen Regelungen zur Altersgrenze, der überdurchschnittlich häufigen vorzeitigen Versetzung in den Ruhestand oder der Restlebenserwartung erwachsen.¹⁰¹

Die Schätzung durch den Ansatz von Versorgungsempfängern (Ansatz III) nimmt eine funktionale Trennung vor und rechnet die Pensionszahlungen von im Ruhestand befindlichen Beamten eines früheren Aufgabenbereiches diesem spezifischen Bereich wieder zu und erweitert die Ausgaben in diesem konkreten Bereich. Damit wird eine funktionale Disaggregation vorgenommen, der eine Trennung nach Einsatzgebieten zugrunde liegt. Die Daten aus der Versorgungsempfängerstatistik ermöglichen grundsätzlich ein solches Vorgehen. Diese unterteilt nach den Beschäftigungsfeldern Beamte im Schuldienst, Hochschullehrer, Beamte im Vollzugsdienst, Beamte in sonstigen Bereichen sowie Richter und Staatsanwälte. Des Weiteren erfolgt der äquivalente Ansatz wie bei der Beamtenpensionsversicherung. Die Problematik dieses Ansatzes liegt in der Abgrenzung der

⁹⁹ Vgl. hierzu weiterführend STAMER, H. (2000), S.7f.

¹⁰⁰ Vgl. LÜNNEMANN, P. (1997), S.858.

¹⁰¹ Vgl. LÜNNEMANN, P. (1997), S.858.

Beschäftigungsfelder, da beispielsweise bei einer Untersuchung des Bildungsbereichs keine vollständige Abdeckung durch die Positionen Beamte im Schuldienst und Hochschullehrer erreicht wird.¹⁰²

Der Berufswegeansatz (Ansatz IV) entwickelt charakteristische Modellbeamte, deren hypothetische berufliche Karriere mit Hilfe von bestehenden Bestimmungen und einem angenommenen Bewährungsaufstieg konstruiert wird. Mit der Annahme eines gewissen Berufseintritts-, eines Pensionsalters und der Lebenserwartung lassen sich dann die Versorgungsleistungen abschätzen. Die entsprechende Anrechnung auf das Berichtsjahr erfolgt dann entweder durch die Berechnung eines durchschnittlichen Versorgungsaufwands je Jahr oder die Annuität der Zahlungsreihe. Die Problematik dieses Ansatzes liegt in der Fülle der Annahmen, der Menge und Konstruktion von repräsentativen Modellbeamten und der äußerst sensiblen Reaktion auf Veränderungen dieser Parameter.¹⁰³

Beim letzten zu betrachtenden Ansatz (Verfahren der Pensionsrückstellung) werden künftige Pensionsleistungen eines Beamten als Gegenwert für seine Arbeitsleistung interpretiert, die nicht direkt ausgezahlt werden, sondern über die Dauer der aktiven Beschäftigungsphase thesauriert werden und ab Pensionseintritt zur Auszahlung kommen. Dieses Verfahren ähnelt der Pensionsverpflichtung im privatwirtschaftlichen Bereich und beinhaltet für den Beamten entsprechende Pensionsverpflichtungen in Verbindung mit seinen jährlichen Dienstbezügen.

Im Rahmen dieser Studie wurde der Ansatz eines Rentenversicherungssatzes (Ansatz I) gewählt. Dabei wurden dem Dienstherrn die fiktiven Arbeitnehmer- wie Arbeitgeberanteile angelastet. Analog zu der Vorgehensweise des Statistischen Bundesamtes wurde ferner ein Zuschlag für die vergleichsweise bessere Versorgung der Beamten hinzugerechnet.¹⁰⁴ Alternativ wurde mit dem Verfahren der Pensionsrückstellungen gearbeitet. Verschiedene Modellrechnungen mit unterschiedlichen Annahmekonstellationen haben hier regelmäßig zu deutlich höheren Werten geführt. Im Zuge eines vorsichtigen Kostenansatzes wurden diese Ergebnisse nicht einbezogen.

¹⁰² Vgl. LÜNNEMANN, P. (1997), S.859.

¹⁰³ Vgl. LÜNNEMANN, P. (1997), S.859.

¹⁰⁴ Vgl. LÜNNEMANN, P., HETMEIER, H.-W. (1996), S.177.

3.4.1.3 Analyse der Beihilfezahlungen

Neben den Versorgungsleistungen sind die Beihilfeleistungen für Beamte ein weiterer bedeutender Baustein im Rahmen der Ermittlung von Personalkosten. Im Folgenden werden die Beihilfezahlungen zunächst inhaltlich dargestellt. Anschließend werden mögliche Verfahren zur Schätzung der Beihilfeleistungen diskutiert.

3.4.1.3.1 Inhalte der Beihilfezahlungen

Die öffentlich-rechtliche Fürsorgepflicht stellt die Grundlage für Beihilfen im Krankheitsfall dar. Sie tritt in Krankheits-, Pflege-, Geburts- und Todesfällen ergänzend zur Sicherung des Unterhalts hinzu.¹⁰⁵ Ausgaben für Beihilfen, Unterstützungen und Fürsorgeleistungen beinhalten auch Abfindungen, Übergangsgelder und Nachversicherungen.¹⁰⁶

Beihilfezahlungen an aktive Beamte des gesamten öffentlichen Dienstes werden in den meisten Finanzstatistiken in kumulierter Form ausgewiesen, aber dem Bildungsangebot nicht direkt zugerechnet. Deshalb ist es wie bei den Versorgungsleistungen nötig, die Krankheitskosten des schulischen Lehrpersonals zu isolieren und dem Bildungsaufwand zuzurechnen. Hierbei müssen wiederum entsprechende Schätzungen vorgenommen werden. Ebenso stellt sich die Frage, wie mit Beihilfezahlungen an passive, also nicht für dienstliche Aufgaben zur Verfügung stehende Beamte des Schulbereichs umgegangen werden soll. Werden lediglich die Beihilfezahlungen der aktiven Beamten umgelegt, ergibt sich eine deutliche Unterzeichnung der tatsächlichen Gesundheits- bzw. Krankenbehandlungskosten über die Gesamtlebenszeit eines Beamten. Deshalb wird es erforderlich, die Ermittlung der Krankheitskosten des gesamten Schulbereichs in Beitragszahlungen einzubeziehen. Während die Personalausgaben für sozialversicherungspflichtige Beschäftigte die Krankenversicherungsbeiträge grundsätzlich mit einschließen, werden die durch Krankenbehandlung der aktiven und passiven Beamten entstandenen Kosten nicht einbezogen. Aus diesem Grund sind auch hier methodische Ansätze zu finden, um diese finanziellen Aufwendungen dem Schulsektor adäquat zuzurechnen.¹⁰⁷

¹⁰⁵ Vgl. SIEBECK, T. (1989), S.41f.

¹⁰⁶ Vgl. STATISTISCHES BUNDESAMT (Hrsg.)(1999), S.230.

¹⁰⁷ Vgl. LÜNNEMANN, P. (1998), S.144.

3.4.1.3.2 Verfahren zur Schätzung der Beihilfezahlungen

Wie bei den Versorgungsansprüchen sind auch für die Beihilfeleistungen zweckdienliche Bewertungsverfahren zu entwickeln. Im Folgenden sollen alternative Formen diskutiert werden:

- Ansatz I: Schätzung anhand einer Gesamtumlage
- Ansatz II: Schätzung anhand eines fiktiven Krankenversicherungssatzes

Für die erste Methode gilt, dass eine Schätzung der Beihilfezahlungen im Schulbereich sich durch die Analyse der gesamten Beihilfezahlungen aus der Jahresrechnungsstatistik vornehmen lässt. Sie liegen meistens in einer aggregierten Gesamtsumme vor, weshalb eine direkte Ermittlung für die Beamten im Schulbereich nicht möglich ist. Durch Umlage auf Beamte und Angestellte des Landes kann jedoch zumindest der entsprechende Anteil ermittelt werden, der auf den schulischen Bereich entfällt. Der Betrag für Beihilfen des schulischen Bereichs ergibt sich somit aus dem ermittelten Durchschnittswert für alle Beamten multipliziert mit der Anzahl der tätigen Beamten.¹⁰⁸

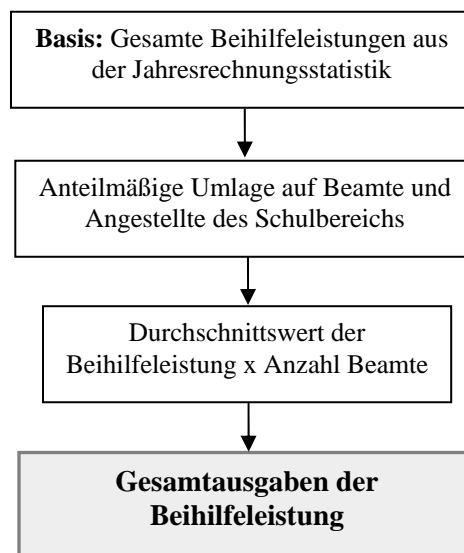


Abb. 7: Verfahren zur Schätzung von Beihilfeleistungen

Bei dem zweiten Verfahren (Schätzung anhand eines fiktiven Krankenversicherungsansatzes) ist grundsätzlich davon auszugehen, dass die finanziellen Belastungen für Krankheitsfälle bei Beamten tendenziell denen bei Angestellten entsprechen. Dies resultiert aus der Annahme, dass der Krankenstand bei Beamten langfristig weitgehend dem der privatwirtschaftlichen

¹⁰⁸ Vgl. LÜNNEMANN, P. (1998), S.144.

Angestellten und dem der Angestellten des öffentlichen Dienstes entspricht. Es könnte damit eine Ausrichtung am vergleichbaren Krankenversicherungssatz vorgenommen werden. Die Höhe dieses Prozentsatzes könnte sich an den Beitragszahlungen von Lehrern an privaten Schulen bzw. Angestellten des öffentlichen Dienstes orientieren. Die Problematik liegt dabei in einer differierenden Finanzierungsstruktur. Die Beihilfe wird gemäß Beihilfavorschriften (BhV) je nach Berechtigung in einer Höhe von 50-80% der Krankheitskosten gewährt.¹⁰⁹ Der restliche Anteil ist über eine Privatversicherung abzudecken bzw. selbst zu tragen. Der Krankenversicherungssatz angestellter Lehrer von etwa 14% wird zu gleichen Teilen vom Arbeitgeber und Arbeitnehmer geleistet. Für Vergleichsrechnungen kann damit der Arbeitgeberanteil von 7% mit der 50% Mindestleistung approximativ gleichgesetzt werden. Darüber hinaus wird es dann jedoch erforderlich, die den Mindestsatz übersteigenden Beihilfeleistungen zu berücksichtigen bzw. muss auch bedacht werden, dass die Fürsorgepflicht auch noch nach der aktiven Zeit besteht. Dies macht es nötig, den fiktiven Arbeitgeberanteil entsprechend zu erhöhen. Analog zur Schätzung des Rentenversicherungssatzes wurde dieses Verfahren in der Studie gewählt.

3.4.1.4 Nicht berücksichtigte Positionen

Verschiedene Vorteile des Beamtenstatus können in einer Analyse der Personalkosten nur näherungsweise berücksichtigt werden.

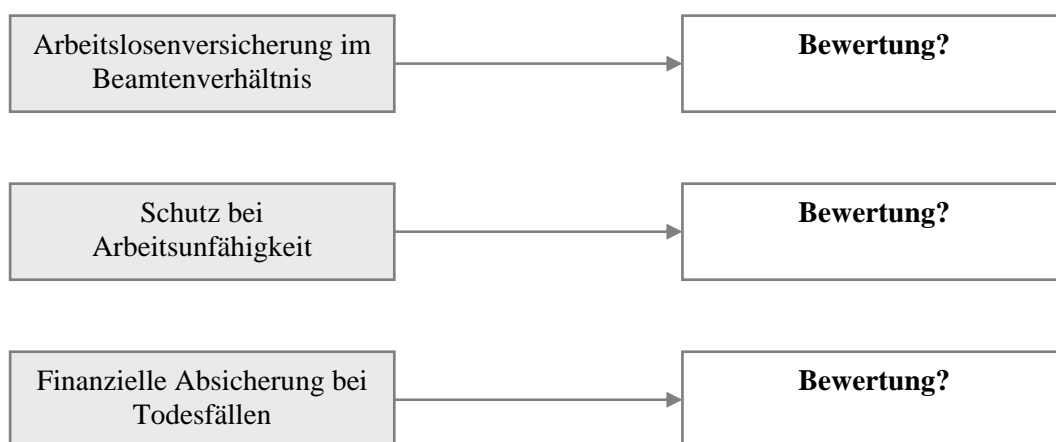


Abb. 8: Bewertungsproblematik bestimmter Positionen

Es existiert beispielsweise kein Äquivalent zur Arbeitslosenversicherung im Beamtenverhältnis. Der Beamte erhält gewissermaßen eine Beschäftigungsgarantie auf

¹⁰⁹ Vgl. BhV (2001), §14.

Lebzeiten und ist unkündbar. Daraus ergibt sich die Freistellung von der gesetzlichen Arbeitslosenversicherung. Tritt ein personeller Überhang aufgrund mangelnder Effizienz oder Flexibilität ein, kann dieser nur über einen zu hohen Personalbestand oder eine frühzeitige Pensionierung substituiert werden. Die Kosten einer theoretisch in der Betrachtungsperiode bestehenden Arbeitslosigkeit sind damit zumindest teilweise in den Besoldungs- und Versorgungsleistungen enthalten. Nicht berücksichtigt ist allerdings das Risiko von Überkapazitäten im Personalbestand zukünftiger Betrachtungsperioden. Dieses kostenrelevante Risiko, das allein vom Dienstherrn getragen wird, ist nicht in den Ausgaben der Gegenwartsperiode abgebildet. Ein ähnlich strukturiertes Problemfeld stellt sich beispielsweise bei dem tendenziell besseren Schutz des Beamten vor Arbeitsunfähigkeit oder der höheren Absicherung von Hinterbliebenen im Todesfall dar. Zwar fallen auch hier die Kosten im Schadensfall beim Dienstherrn an und sind daher teilweise in den gegenwärtigen Besoldungs- und Versorgungsleistungen enthalten. Ähnlich wie bei den Leistungen für Krankheit und Pflege wird hierdurch aber weder das individuelle noch das kollektive Risiko zukünftiger Aufwendungen abgebildet.

Um diese Risiken und systemimmanenten Ineffizienzen abzubilden, die sich nicht nur in direkt zurechenbaren Kosten widerspiegeln, bedarf es einer zusätzlichen kalkulatorischen Größe. Sie umfasst im Besonderen folgende erhöhte Kosten innerhalb der Organisation des öffentlichen Dienstes, die durch mangelnde Wirtschaftlichkeit, fehlende Absicherung, zusätzliche Umschulungs- und Personalentwicklungskosten etc. entstehen.

3.4.1.5 Die Fortbildungen des Lehrkörpers

Gerade in Zeiten von PISA wird deutlich, dass die Qualität der Schulen und letztendlich der schulischen Bildung auch stark abhängig von der Qualität der unterrichtenden Lehrer ist. Wie in jedem anderen Beruf spielt die Fortbildung eine immer wichtiger werdende Rolle, um den Lehrkörper über neue pädagogische und fachinhaltsspezifische Erkenntnisse zu orientieren und weiterzubilden. Zur Verbesserung der Berufsqualifikationen, welche durch staatliche, kommunale und auch private Initiativen anfallen, entstehen Fortbildungskosten, die zwar teilweise ausgewiesen werden, jedoch nicht immer verursachungsgerecht isoliert werden können.

3.4.1.6 Löhne und Gehälter von sonstigem schulischen Personal

Die Personalkosten des schulischen Bereichs setzen sich aus verschiedenen weiteren Einzelbereichen zusammen. Diese lassen sich nach Einsatz und Art unterscheiden. In diesem Zusammenhang ist nicht-verbeamtetes

- Technisches Personal (Hausmeister, Drucker, Reinigungskräfte, sonstiges Fachpersonal)
- Verwaltungspersonal (Schulsekretärinnen und sonstiges Verwaltungspersonal)

anzuführen. Vergütung oder Lohn richten sich dabei nach den geltenden tariflichen Bestimmungen des Bundesangestelltentarifs (BAT), aber auch der Manteltarifverträge für Arbeiter.¹¹⁰

3.4.2 Betrachtung der Sachkosten und sonstigen Leistungen

Zunächst sei darauf hingewiesen, dass für die vorliegende Untersuchung eine veränderte inhaltliche Definition der Sachkosten gewählt wurde. Welche Ausgaben dabei eine Neuordnung erfahren haben, soll im Verlauf geklärt werden. Generell zählen sämtliche Kosten des Schulbetriebs, die weder Personal- noch Investitionskosten darstellen, zu den Sachausgaben und externen Dienstleistungen - im Folgenden nur als Sachkosten bezeichnet. Sie entstehen im Zusammenhang mit dem Arbeitsplatz oder durch sonstige Anlage- und Anschaffungskosten, Raum- und Mietkosten, Materialkosten, Instandhaltungs- und Instandsetzungskosten, Betriebskosten etc.¹¹¹ Exemplarisch sind hierbei anzuführen:

- Kosten des Geschäftsbedarfs
- Kosten für Maschinen, Geräte und Ausstattungsgegenstände
- Kosten für die Lehr- und Lernmittel
- Reinigungskosten
- Schülerfahrkosten gemäß § 7 des Schulfinanzgesetzes und der entsprechenden Ausführungsverordnung
- Kosten für eine angemessene Schülerunfallversicherung
- Kosten für die notwendige Haftpflichtversicherung
- Kosten durch Fernmelde- und Rundfunkgebühren

¹¹⁰ Vgl. SCHMIDT, J. (2006), S.77ff.

¹¹¹ Vgl. SCHMIDT, J. (2006), S.95ff.

- Kosten der Unterhaltung des Schulgrundstücks (Schulgebäude und Außenanlagen und die Kosten der Bewirtschaftung).

Den Sachaufwand hat der Schulträger zu tragen, wobei er hierzu Landeszuschüsse erhält. Die Stadt übernimmt somit die Verpflichtung, den Gesamtunterhalt ihrer Schulen größtenteils zu tragen und zu verwalten.¹¹² Die hierfür geleisteten Ausgaben werden weitgehend systematisch im Haushaltsplan abgebildet. Der Verbrauch und die Bewertung der Sachkosten sind jedoch bei einer periodisierten Betrachtung mit gewissen Schwierigkeiten verbunden. Während einerseits bestimmte Güter, wie etwa Dienstleistungen in einer Periode beschafft und auch sofort verbraucht werden, weisen andere Güter im Schulbetrieb eine mehrperiodische Haltbarkeit bzw. Verwendbarkeit auf. Um nun eine möglichst verursachungsgerechte Zuweisung der Kosten für den Verbrauch langlebiger Wirtschaftsgüter auf die Periode zu erhalten, werden in der Betriebswirtschaft üblicherweise Abschreibungen vorgenommen und einem Jahr zugeordnet. Eine Ausnahme bilden geringwertige Wirtschaftsgüter. Sie können nach Handels- und Steuerrecht sofort abgeschrieben werden.¹¹³ Deshalb soll im Weiteren von einer der kostenorientierten Betrachtungsweise bei Sachkosten entsprechenden Abgrenzung ausgegangen werden.

Die Bereitstellungs- und Beschaffungsaufgaben werden nicht nur mit Hilfe der Schulverwaltung wahrgenommen, sondern auch die Personalverwaltung, die Bauverwaltung usw. tragen zur Erfüllung bei.¹¹⁴ Für die vorliegende Untersuchung werden sämtliche Aufwendungen, die im Zusammenhang mit der Immobilien- bzw. Arbeitsplatzbereitstellung entstehen, aus den Sachkosten eliminiert und den Immobilienkosten zugeordnet. Dazu zählen unter anderem die Kosten für Instandhaltung, Mieten und andere Kosten im Zusammenhang mit der Arbeitsplatzbereitstellung.

3.4.3 Betrachtung der Immobilienkosten

Wie bei den Sachkosten haben die kommunalen Träger bzw. Bezirke die Verpflichtung, den Gesamtunterhalt ihrer Schulen in Bezug auf Neubauten, Gebäudeinstandhaltung, Gebäudeunterhalt etc. zu tragen. Bei den Neubauten leistet jedoch auch der Staat in Form von einmaligen Zuschüssen einen Beitrag.¹¹⁵

¹¹² Vgl. STREVELL, W.H. (1950), S.21.

¹¹³ Vgl. EStG (2002), §6 Abs. 2.

¹¹⁴ Vgl. PATT, D. (1981), S. 38.

¹¹⁵ Vgl. STREVELL, W.H. (1950), S.21.

3.4.3.1 Problematik bei der Erfassung der Immobilien

Aufgrund der kameralistischen Erfassung erwächst eine verschärfte Problematik hinsichtlich der kostenorientierten Bewertung von Immobilien. Die jährlichen Investitionen spiegeln bei weitem nicht den wertmäßigen Verzehr der Immobiliensubstanz wider. So werden die Errichtungsausgaben von Schulgebäuden in vollem Umfang der jeweiligen Periode angelastet.¹¹⁶ In den darauf folgenden Jahren werden aber keine Abschreibungen auf diese Vermögensgegenstände verrechnet. Daraus resultiert die Notwendigkeit, eine entsprechende Anpassung vorzunehmen. Die zentrale Problematik liegt jedoch darin, dass für die Berechnung der wertmäßigen Abschreibung in der Kameralistik keine verwertbaren Informationen zur Verfügung stehen. Es werden weder die Erstellungskosten, der Erstellungszeitpunkt, das Alter oder der Zustand der Immobilien erfasst beziehungsweise bewertet. Da sämtliche Investitionsausgaben jährlich in den entsprechenden Kapiteln des Haushaltsplans aggregiert dargestellt werden, könnte nur eine übergreifende mehrperiodische Analyse dieser Pläne Aufschluss über die anteiligen Ausgaben geben. Eine solche Analyse wäre, abgesehen von dem mit ihr verbundenen Aufwand, dennoch mit großen Unwägbarkeiten hinsichtlich der Bewertung der relevanten Immobilien verbunden. So treten beispielsweise Probleme hinsichtlich der Abgrenzung des statistisch relevanten Untersuchungsraums verbunden mit der fehlenden Aussagekraft des historischen Datenmaterials auf.

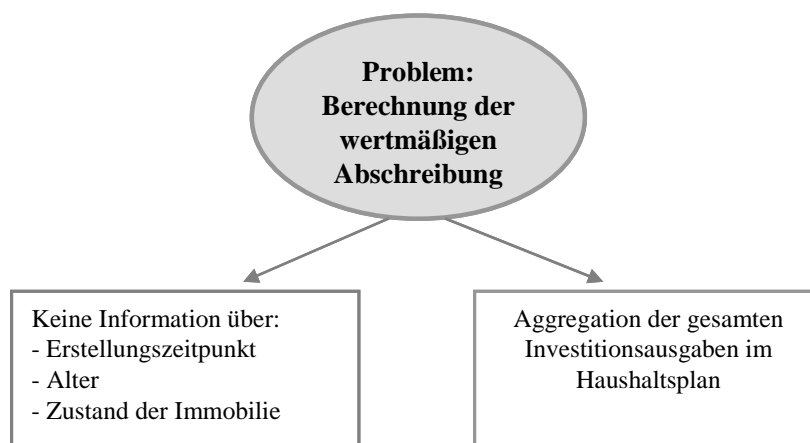


Abb. 9: Problematik bei der Bewertung von Immobilien

Damit liegt für die Kostenerfassung eine schwer zu ermittelnde und wenig transparente Datenbasis vor. Eine Erfassung der originären Baukosten könnte hingegen alternativ

¹¹⁶ Vgl. SCHMIDT, P. (1999), S.407.

durch die Aufarbeitung der entsprechenden historischen Dokumente in den städtischen Archiven ermöglicht werden. Da diese Vorgehensweise für diese Untersuchung ebenso wenig praktikabel erscheint wie eine Haushaltsplananalyse, bedarf es alternativer Verfahren für eine entsprechende Quantifizierung.

3.4.3.2 Effekte bei der Immobilienfinanzierung

In Verbindung mit der Immobilie fallen beträchtliche Finanzierungskosten an, die bei privaten Akteuren tatsächliche oder kalkulatorische Zins- und Tilgungszahlungen auslösen.¹¹⁷ Diese Kosten müssen auch dann berücksichtigt werden, wenn die öffentliche Hand die benötigten Mittel bereitstellt. Neben den wenig greifbaren Baukosten und der damit vagen Ausgangsbasis ergeben sich dabei jedoch noch weitere Problemfelder, so steht die Höhe dieser Finanzierungskosten in Abhängigkeit zur Eigenkapitalausstattung und dem Finanzierungzinssatz. Da hierzu keine Informationen eruiert werden können, ist es äußerst schwierig, diesen Sachverhalt realitätsnah abzubilden. Eine zusätzliche Problematik birgt die Erfassung der Finanzierungskosten für unentgeltlich zur Verfügung stehende Gebäude und Grundstücke. Die hier nicht erforderliche Beanspruchung von Fremdmitteln ist über fiktive Einsparungen von Finanzierungskosten zu bewerten.

3.4.3.3 Verfahren zur Bewertung der Immobilien

Zur Abschätzung des Werteverzehrs lassen sich bei Immobilien der öffentlichen Hand weder eine Bemessungsgrundlage aus steuerrechtlicher Sicht noch eine Buchwertbestimmung aus handelsrechtlicher Sicht herleiten. Eine Ermittlung der Abschreibungswerte könnte zwar im Einzelfall über die Bestimmung des individuellen Verkehrswertes im Rahmen eines Gutachtens erfolgen. Dieses Vorgehen würde aber aufgrund des Umfangs der Studie in keinem Verhältnis zu den damit verbundenen Kosten stehen. Soll also eine gutachterliche Stellungnahme für jedes Gebäude vermieden werden, sind alternative Bewertungsverfahren zu entwickeln. Im Folgenden sollen deshalb drei Möglichkeiten zur näherungsweisen Bestimmung dieser Kosten vorgestellt werden:

- Ansatz I: Hochrechnung und Abschreibung anhand des Feuerkassenwertes
- Ansatz II: Bewertung und Abschreibung anhand eines Baukostensatzes
- Ansatz III: Ermittlung einer kalkulatorischen Miete

¹¹⁷ Vgl. LÜNNEMANN, P., HETMEIER, H.-W. (1996), S.168.

Die Hochrechnung und Abschreibung anhand des Feuerkassenwertes resultiert aus der bewertungstechnischen Grundlage zur Kalkulation der Gebäudeversicherung. Angaben zum Feuerkassenwert lassen Rückschlüsse auf die Ausstattung und somit den Wert einer Immobilie zu. Für Umfang und Höhe der Versicherung trägt zwar der Versicherungsnehmer die Verantwortung, allerdings werden damit in der Regel der Rohbauwert bzw. die Wiederaufbaukosten abgedeckt.¹¹⁸ Auf der Grundlage dieses Wertes lassen sich nun Erbauungskosten abschätzen, anhand derer wiederum Abschreibungssätze abgeleitet werden können. Die wertmäßige Verteilung über den Lebenszyklus ermöglicht dann die Bestimmung des jährlichen Verbrauchs der Immobilie. Die Evaluierung eines größeren Immobilienbestandes erfordert damit die entsprechende Bereitstellung des Feuerkassenwerts für jede Immobilie sowie die Kenntnis über die genaue Position im Lebenszyklus.

Eine weitere Möglichkeit ergibt sich aus dem Ansatz der durchschnittlichen Baukosten. Stehen weiterführende Informationen über jede einzelne Immobilie zur Verfügung, kann anhand eines durchschnittlichen Baukostensatzes ein ungefährender Erbauungswert hochgerechnet werden. Die Problematik besteht hierbei in der Bestimmung des durchschnittlichen Kostensatzes. Zwar liegen in diesem Bereich gewisse Erfahrungswerte vor, ob jedoch über den Ansatz dieser aktuellen und regional differierenden Kostensätze eine repräsentative Darstellung möglich wird, ist zu bezweifeln. Eine Bestimmung der Baukostensätze vergangener Jahre und die Feststellung der Erbauungszeitpunkte stellt eine wenig praktikable und enorm aufwendige Vorgehensweise dar. Zudem treten auch hier die bereits dargestellten Bewertungs- und Anpassungsprobleme auf.

Beide vorgestellten Methoden der Kostenerfassung beruhen grundsätzlich auf der mehr oder weniger exakten Ermittlung von Erbauungskosten. In beiden Fällen werden jedoch die tatsächlichen oder fiktiven Kosten für die Anschaffung der Grundstücke vernachlässigt. Der kalkulatorische Abschreibungswert aus diesen Verfahren würde somit nur einen Teil der Kosten abbilden. Zudem erfasst der periodisierte Werteverzehr über den geschätzten Nutzungszeitraum keine Finanzierungskosten.

Eine wesentliche realitätsnahe Abbildung lässt sich anhand eines Opportunitätskostenansatzes mit Hilfe kalkulatorischer Mieten erzielen. Kosten für Versicherungen und

¹¹⁸ Vgl. EISINGER, B., WARNDORF, P.K & FELDT, J. (2004a), (2004b), (2004c), (2005a), (2005b), (2006a), (2006b).

Instandhaltungskosten werden dabei neben Grundstückswert, Erbauungskosten und Zinsbelastungen bzw. Kapitalkosten über die Veranschlagung einer fiktiv zu entrichtenden Miete abgedeckt. Dies führt im Weiteren dazu, bestimmte Positionen in den Haushaltsplänen zu eliminieren. Dazu zählen beispielsweise die dem fiktiven Vermieter zurechenbaren Instandhaltungskosten. Trotz der daraus resultierenden fiktiven Kostenbemessung bietet dieses Verfahren verschiedene Vorteile. Insbesondere wird das bestehende Kostenspektrum ganzheitlich abgebildet. Eine Bereinigung der aus den Haushaltsplänen gewonnenen Daten ist aufgrund der Gliederungstiefe meist ohne weiteres durchführbar. Die Diskrepanz zwischen realen und fiktiven Kosten wird durch die weitgehende Beseitigung der Unwägbarkeiten hinsichtlich der Grundstücksbewertung, der Erbauungskosten und der Finanzierungskosten mehr als aufgewogen.

Die beiden ersten Methoden zur Immobilienbewertung sind mit sehr hohem Aufwand verbunden. Zudem werden Kosten teilweise nicht berücksichtigt. In der empirischen Studie findet der Ansatz einer kalkulatorischen Miete Anwendung. Bei diesem Verfahren werden annähernd alle Nachteile der beiden anderen Verfahren bereinigt.

<u>Verfahren</u>	<u>Vorgehensweise zur Immobilienbewertung</u>
Feuerkassenwert	1. Kalkulation der Gebäudeversicherung 2. Rückschluss auf Wert der Immobilie 3. Schätzung des Bauwertes 4. Rückschluss auf Abschreibung Problem: Unsicherheit über den Stand im Lebenszyklus jeder Immobilie
Baukostensatz	1. Ansatz anhand der durchschnittlichen Baukosten 2. Zusätzliche Informationen erforderlich Problem: - Kostensätze beruhen auf Erfahrungswerten - Regionale Unterschiede erkennbar - Aufwendiges Verfahren
Kalkulatorische Miete	1. Realitätsnahe Abbildung der Opportunitätskosten 2. Fiktive Mietkosten decken Versicherungs-, Instandhaltungskosten etc. ab —————> Vorteil gegenüber anderen Verfahren

Abb. 10: Gegenüberstellung der Verfahren zur Immobilienbewertung

3.4.4 Betrachtung von Verwaltungskosten

Das Schulmanagement umfasst neben den direkt zurechenbaren Ausgaben auch indirekte, den Schularten nicht unmittelbar zurechenbare Größen. Während erstere aus den Aufgaben der Schulleitung resultieren, entstehen letztere aus den Aufgaben der Schulverwaltung des Landes und der Kommunen bzw. Bezirke. Erst wenn beide Komponenten berücksichtigt sind, werden sämtliche anfallenden Aufgaben wie Planung, Organisation, Entscheidung, Leistung, Kontrolle, Innovation und Repräsentation vollständig erfasst.¹¹⁹

3.4.4.1 Erfassung von kommunalen Verwaltungskosten

Zunächst rückt damit die kommunale bzw. die Bezirks-Schulverwaltung in den Blickpunkt der Analyse. Dieser Schulverwaltung unterliegen die allgemein bildenden Schulen. Als Grundlage der Berechnung dienen die Angaben in den Haushaltsplänen. Bei der Untersuchung wird jedoch deutlich, dass auch hier in den meisten Fällen nur ein Teil der Kosten erhoben wird. So werden beispielsweise keine anteiligen Kosten der Personalämter, der Kämmereien etc. verrechnet. Deshalb muss an dieser Stelle die kommunale Vernetzung der Schule über einen kalkulatorischen Verrechnungswert abgebildet werden. Als Richtwert für die Verrechnung dieser Kosten bietet sich der prozentuale Anteil der Ausgaben für allgemein bildende Schulen am Gesamthaushalt der Kommune an. Mit dieser Annahme ist die Überlegung verbunden, dass der Betrieb der allgemein bildenden Schulen in einem anteilig etwa gleichen Umfang Leistungen erbringt und damit Kosten in den mittelbar verbundenen Bereichen verursacht. Exemplarisch sei diese Verbindung anhand des Ablaufs bei einer Kassenanordnung dargestellt.

3.4.4.2 Problematik der Erfassung von Schulverwaltungskosten

In der Schulpraxis ist es üblich, zur Beurteilung von Zuständigkeiten eine Unterteilung in äußere und innere Schulangelegenheiten vorzunehmen. Dabei zählt man, wie bereits erläutert, zu den inneren Schulangelegenheiten die fachlichen Aufgaben wie Ziele, Inhalte, Organisation und Qualitätsanforderungen des Unterrichts, Erziehung, Lehrplangestaltung und Schulbesuch, Auswahl der Lehrer sowie Sorge für die Schüler. Die äußeren Schulangelegenheiten umfassen verwaltungsmäßige, finanzielle und rechtliche Aufgaben, die die Grundlage für die innere Schularbeit darstellen. Finanzierung, Unterhaltung, Einrichtung und Immobilienbereitstellung spielen hierbei eine hervorgehobene Rolle. Die äußeren

¹¹⁹ Vgl. PATT, D. (1981), S.35.

Angelegenheiten sind Aufgabe der kommunalen oder Bezirks-Verwaltung, wohingegen die inneren Angelegenheiten in der direkten Kompetenz der Schulaufsicht liegen. Zusammenfassend lässt sich also sagen, dass das gesamte Schulwesen als gemeinsame Aufgabe des Landes, das die inneren Schulangelegenheiten regelt, und der Gemeinde bzw. Bezirke, welche die äußeren Schulangelegenheiten regeln, aufzufassen ist.¹²⁰

Während die Kosten für die äußeren Angelegenheiten bereits weitgehend über die Analyse der kommunalen Haushaltspläne abgedeckt sind, muss die Kostenanalyse der Landesaufgaben noch ergänzt werden. In diesem Zusammenhang sei auf den Unterschied zwischen staatlicher Schulaufsicht und staatlicher Schulverwaltung hingewiesen. Der staatlichen Aufsicht sind grundsätzlich die hoheitlichen Aufgaben der Trägerschaft zugewiesen. Hier sollte in der Entscheidungs- und Durchführungsphase die Organisationsgewalt liegen. Die Schulverwaltung hingegen sollte für die Umsetzung der hoheitlichen Vorgaben im staatlichen Schulwesen verantwortlich sein. In der Praxis wird diese funktionale Trennung jedoch in der Regel nicht eingehalten. Die Schulverwaltung ist Hoheits- und Leistungsverwaltung zugleich.¹²¹ Daraus resultiert eine Zuordnungsproblematik, die durch die heterogene Organisation der Schulaufsicht in den verschiedenen Bundesländern zudem erschwert wird. Teilweise sind in den Ländern eigenständige Schulaufsichtsbehörden etabliert oder aber die unteren/oberen Aufsichtsbehörden sind bei den allgemeinen staatlichen Verwaltungsbehörden an- oder eingegliedert.

Eine Trennung dieser Aufgabenbereiche kann deshalb nur anhand vorsichtig abgeschätzter Verrechnungswerte abgebildet werden. Darüber hinaus entstehen Kosten für die Einrichtungen zur Verwaltung der Beamten eines Landes. Beispielsweise gibt es in einigen Bundesländern ein so genanntes Landesamt für Besoldung und Versorgung, welches unter anderem für die Zahlung von Besoldungs- und Versorgungsbezügen, Angestelltenvergütungen, Arbeiterlöhnen, Beihilfen und Kindergeld für fast alle Beschäftigten des Landes zuständig ist. Deshalb wird es auch hier notwendig, entsprechende anteilige Kosten durch eine Umlage zu ermitteln und den Kosten des schulischen Bereichs zuzurechnen.

¹²⁰ Vgl. PATT, D. (1981), S.18.

¹²¹ Vgl. HAUG, R. (1983), S.12.

3.5 Zusammenfassung

Die abgebildeten Abgrenzungen der Kostenpositionen für den Schulbetrieb sowie die Erörterung und Abschätzung der verschiedenen Verfahren zu ihrer Erfassung haben das breite Analysespektrum dieser empirischen Studie aufgezeigt. Abschließend kann man sagen, dass die reine Übernahme der Ausgaben aus den Haushaltsplänen nur in Teilbereichen ausreichend genau ist. Die eigentliche methodische Gefahr liegt einerseits in der unsachgerechten Erfassung der periodenfremden Ausgaben. Andererseits müssen auch solche Kostengrößen adäquat berücksichtigt werden, die entweder keine Zahlungsströme auslösen oder aber einen Mittelabfluss in anderer Höhe bewirken. Um dieser Problematik gerecht werden zu können, wurde in der vorliegenden Analyse mit kalkulatorischen Größen gearbeitet. Der Ansatz kalkulatorischer Kosten ist dabei keinesfalls immer unproblematisch. Er stellt aber in vielen Bereichen den einzigen, in der Regel methodisch einsichtigsten, in jedem Fall aber den praktikabelsten Weg dar. Aufbauend auf den dargestellten Analysegedanken wurde eine empirische Untersuchung durchgeführt, deren Aufbau und Ergebnisse in den folgenden Abschnitten vorgestellt werden.

4 Empirische Studie

In den folgenden Kapiteln werden die Annahmen und Methoden dargestellt, die die Grundlage für die Ermittlung der einzelnen Komponenten von Schülerkosten bilden. Ziel ist es, die tatsächlichen jährlichen Kosten von allgemein bildenden öffentlichen Schulen pro Schüler differenziert nach Schularten aufzeigen zu können.

4.1 Abgrenzung der Untersuchung

Ausgangspunkt der folgenden Untersuchung bildet das Bundesland Bremen. Als Untersuchungszeitraum wurde das Jahr 2004 ausgewählt. Diejenigen Datenquellen, die sich auf Schuljahre beziehen, dürfen somit nur anteilig berücksichtigt werden. Hierzu zählen beispielsweise die statistischen Angaben der Schülerzahlen. Für andere Datenquellen wie z.B. Haushaltspläne konnten die Werte übernommen werden, da hier das Rechnungsjahr mit dem Analysejahr übereinstimmt.

Da es sich bei Bremen um eines der wenigen Bundesländer mit Stadtstaat-Status handelt, wurde aufgrund der vergleichsweise geringen Größe und Einwohnerzahl auf die Durchführung einer Stichprobe verzichtet. Stattdessen wurde auf eine Vollerhebung zurückgegriffen, die die beiden Kommunen Bremen und Bremerhaven vollständig einbezieht. Die Vollerhebung umfasste für das Jahr 2004 alle allgemein bildenden öffentlichen Schulen mit ihren ca. 68.000 Schülerinnen und Schülern.¹²² Folgende Grafik gibt Überblick über das Schulsystem in Bremen und Bremerhaven:

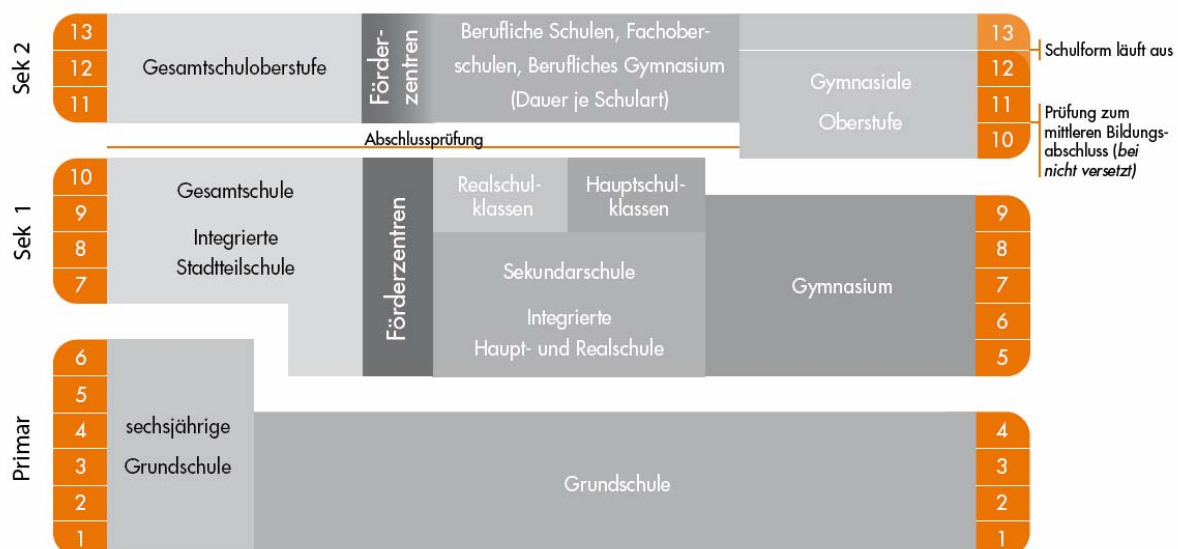


Abb. 11: Das Schulsystem im Bundesland Bremen im Überblick

(Quelle: ZENTRAL-ELTERNBEIRAT BREMEN (Hrsg.)(2006): Eltern und Schule in Bremen - Ratgeber)

¹²² Vgl. SENATOR FÜR BILDUNG UND WISSENSCHAFT (2006).

Die Untersuchung bezieht sich dabei nur auf Schulen in Trägerschaft der Kommunen. Ebenso wurden die Kosten für die Schülerbeförderung nicht erfasst. Allerdings bezieht sich die Analyse der Schülerkosten in Bremen ebenso wie in früheren Studien anderer Bundesländer nur auf die allgemein bildenden öffentlichen Schulen.

Aufgrund des vorhandenen Datenmaterials, das als Grundlage der empirischen Untersuchung diente, war es bzgl. der Schulen mit sonderpädagogischen Förderschwerpunkten nicht möglich, nach einzelnen Förderschwerpunkten zu differenzieren.

Eine Abgrenzung der Schulausgaben und eine Zuordnung zu definierten Schulartkategorien sind bereits mit gewissen Ungenauigkeiten verbunden. Erschwerend ist die Zuordnung von Schülerzahlen zu davon abweichend definierten Schulkategorien auf Landes- und Bundesebene. Dadurch entstehen Ungenauigkeiten, die auch bei dieser Untersuchung für das hier betrachtete Land Bremen nicht ausgeschlossen werden können.¹²³

4.2 Abgrenzung der Informationsquellen der Untersuchung

Die Ermittlung der Kosten basiert auf mehreren Datenquellen. Hierbei sind neben den Haushaltsplänen der Kommune und des Landes Bremen auch Informationen des Senators für Bildung und Wissenschaft, der Magistrate von Bremen und Bremerhaven sowie statistische Veröffentlichungen der Kultusministerkonferenz verwendet worden.

Im Haushaltsplan werden die jährlichen Ist-Ausgaben und Ist-Einnahmen der öffentlichen Einrichtungen, somit auch die der Schulen, erfasst und jährlich oder alle zwei Jahre veröffentlicht. Die Zahlungsströme sind nach Aufgabenbereichen der öffentlichen Haushaltswirtschaft gegliedert und geben Auskunft über die Höhe der verbrauchten Mittel und der zur Finanzierung verwendeten Einnahmen.

Die Ermittlung von quantitativ schwer greifbaren Kosten, d.h. Größen, die nicht direkt aus Haushaltsplänen übernommen werden konnten oder über die keine verlässlichen Informationen vorhanden waren, erfolgte stets nach dem Prinzip der vorsichtigen und zurückhaltenden Bewertung. Bei der Analyse der vorliegenden Ergebnisse muss demnach bedacht werden, dass die hier erhobenen Daten, trotz dem Bemühen um eine umfassende Abbildung, nur einen Teil der tatsächlichen Kosten berücksichtigen können.

Weiterhin stellt sich die Frage nach der Repräsentativität der Untersuchung. Je nach Vorgehensweise besteht die theoretische Möglichkeit, dass die aus der Schätzung

¹²³ Vgl. HAUG, R. (1996), S.5.

resultierenden Kosten von den tatsächlichen landesdurchschnittlichen Werten abweichen. Die Wahrscheinlichkeit hierfür erscheint jedoch aus verschiedenen Gründen gering. Zum einen erfolgte bei vorliegender Studie wie bereits erwähnt eine Vollerhebung, so dass Verzerrungen aufgrund einer mangelhaften Stichprobenauswahl ausgeschlossen werden können. Zum anderen werden Verzerrungen durch die Art der verwendeten Schätzverfahren reduziert.¹²⁴ Die Analysemethoden der Untersuchung haben den Vorteil, dass der daraus resultierende Methodenmix zur Repräsentativität der Untersuchung beiträgt. Die ermittelten Durchschnittskosten pro Schüler eignen sich damit zur Darstellung eines jeweiligen Landesdurchschnitts. Eine Schwäche dieses Methodenmixes liegt allerdings bzgl. der verursachungsgerechten Zuweisung der Besoldungskosten auf die Kommunen vor. So lassen sich keine spezifischen Aussagen über die tatsächlich anfallenden Besoldungskosten der Lehrer einer Schule bzw. der Kosten pro Schüler dieser Schule treffen. Der anzusetzende Durchschnittswert hat vielmehr zur Folge, dass alle Schuleinheiten unter dem Kostengesichtspunkt mit einem einheitlichen Schüler-Lehrer-Verhältnis bewertet werden. Dies führt dazu, dass beispielsweise bei Bezirken mit einem unterdurchschnittlichen Schüler-Lehrer-Verhältnis die entsprechend zugewiesenen Kosten eher zu gering ausfallen werden. Andererseits werden im umgekehrten Fall in Schulen mit überdurchschnittlichen Klassenstärken tendenziell überhöhte Kosten zugerechnet. Die aktuelle Datenlage lässt aus Datenschutzgründen jedoch für eine individuelle Schülerkostenbestimmung keine verbesserte Vorgehensweise zu. Grundsätzlich sei an dieser Stelle jedoch auf die Problematik der Zuordnung der Kosten auf die Schüler hingewiesen. Aus theoretischer Sicht ist eine derartige Zuordnung nur dann eindeutig möglich, wenn Kosten in Form von Einzelkosten direkt durch die Ausbildung der Schüler verursacht wurden. Dies ist bei den wenigsten Ausgaben im Schulbetrieb der Fall. Eine wie auch immer geartete Schlüsselung der überwiegend unspezifisch und unabhängig von der Zahl der Schüler entstehenden Gemeinkosten muss zwangsweise zu oben beschriebenen, auch aus pädagogisch-didaktischer Sicht fragwürdigen Ergebnissen führen.

¹²⁴ Zur weiterführenden Diskussion alternativer Schätzverfahren vgl. SCHAICH, E. (1998).

4.3 Methodisches Vorgehen

Die Vorgehensweise lässt sich anhand des folgenden Schaubildes verdeutlichen. Dieses stellt das zugrunde gelegte Modell zur Erfassung der Schülerkosten dar:

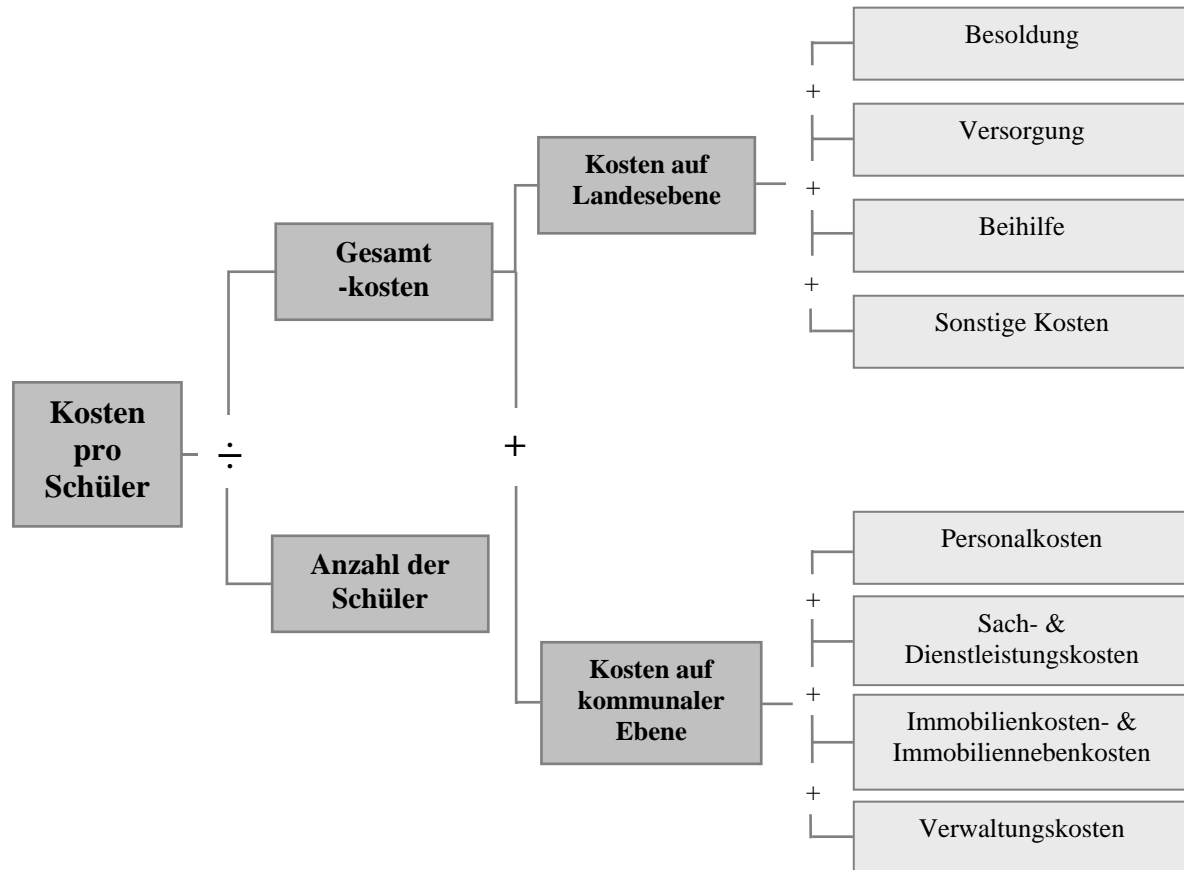


Abb. 12: Kostentreiber von Schülerkosten

Wie aus obiger Grafik ersichtlich, fallen die Kosten zum einen auf Landesebene und zum anderen direkt in den Kommunen an. Auf Landesebene beinhaltet der größte Kostenblock typischerweise die Personalausgaben (Besoldung, Versorgung, Beihilfe) für das pädagogische Personal. Wie bereits erläutert, stellt Bremen eine Besonderheit dar, da lt. Schulverwaltungsgesetz¹²⁵ die beiden Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven Anstellungskörperschaft des pädagogischen Personals sind. Um eine Vergleichbarkeit mit früheren Studien gewährleisten zu können, wurden die Personalkosten der Lehrkräfte den Kosten auf Landesebene zugeordnet. Die sonstigen Kosten umfassen Fortbildungskosten, Kosten für die Verwaltung des pädagogischen Personals, sowie die anrechenbaren Kosten für die staatliche Verwaltung. Auf Ebene der Stadtgemeinden fallen Personalkosten für das nicht-pädagogische Personal, Sach- und Dienstleistungskosten sowie

¹²⁵ Vgl. BremSchVwG (2005), §8 Abs.1.

Immobilienkosten- und Immobiliennebenkosten an. Diese sind den einzelnen Schularten direkt zugeordnet. Zusätzlich fallen schulartübergreifende Verwaltungskosten an, wie bspw. die Kosten für die Schulverwaltung.

Grundsätzliches Ziel ist es, die in den Haushaltsplänen ausgewiesenen Ausgabenpositionen neu zu gliedern und anschließend in Kostenpositionen umzuwandeln. Hierzu müssen in einem ersten Schritt die Werte der Haushaltspläne geordnet werden, da sich die Haushaltsstruktur für die Analyse als ungeeignet erweist. Eine Unterteilung in Vermögens- und Verwaltungshaushalt erfolgt in den Bremer und Bremerhavener Haushaltsplänen nicht. Vielmehr erfolgt lediglich eine Auflistung der Einnahmen und Ausgaben geordnet nach Titelnnummern. Anhand der Titelnummer und der Zweckbestimmung können die Einnahmen und Ausgaben den einzelnen Kostengruppen zugeordnet werden.

Für eine kostenorientierte Bewertung erleichtert eine Unterteilung nach Sach- und Dienstleistungskosten sowie Immobilienkosten die Anwendung von Analysemethoden. Des Weiteren ist eine Bereinigung der Haushaltsdaten um bestimmte Positionen, wie beispielsweise die laufenden Zuschüsse notwendig. Sie haben haushaltsrechtliche Gründe und weisen den Charakter von Transferzahlungen auf. Folglich stehen sie in keinem Zusammenhang mit dem Werteverzehr der Schulen.¹²⁶ Ebenso finden besondere Finanzierungsausgaben wie bspw. die Bildung von Rücklagen keine Berücksichtigung. Auch wurden Ausgaben für die Instandhaltung bzw. Erbauung und Unterhaltung von Immobilien bei den Immobilienkosten nicht mit einbezogen. Die Daten des Haushaltsplans werden damit auf die Kosten reduziert, die einem Mieter als Mietnebenkosten zuzuordnen sind. Stattdessen werden im Rahmen dieser Studie bei den Immobilienkosten Bewirtschaftungsausgaben sowie eine kalkulatorische Miete erfasst. Wichtig ist es auch, die Personalkosten der Lehrkräfte in den kommunalen Haushaltsplänen zu eliminieren, um eine Doppelerfassung zu vermeiden.

Um die Kosten pro Schüler ermitteln zu können, werden die Kosten auf Landes- und kommunaler Ebene zusammengeführt und auf die anrechenbaren Gesamtschülerzahlen umgelegt (Vgl. Abb. 12). „Der allgemeine Ansatz zur Berechnung von Ausgaben je Schüler besteht darin, Personalausgaben, laufende Sachausgaben und Investitionsausgaben durch die Zahl der Schülerinnen und Schüler zu teilen.“¹²⁷ In Anlehnung an diese Vorgehensweise

¹²⁶ Vgl. LÜNNEMANN, P., HETMEIER, H.-W., (1996), S.177.

¹²⁷ Vgl. BAUMANN, T. (2003), S. 345.

wird, wie bereits erläutert, zwischen Personal- und Besoldungskosten, Sach- und Dienstleistungskosten, Verwaltungskosten und Immobilienkosten unterschieden. Diese werden anschließend auf die Schülerzahlen umgelegt.

Da die Untersuchung in Teilbereichen auch auf Schätz- und Prognosewerten beruht, werden die Ergebnisse so weit wie möglich im Sinne einer Szenarioanalyse in drei Stufen pro Schulart dargestellt:

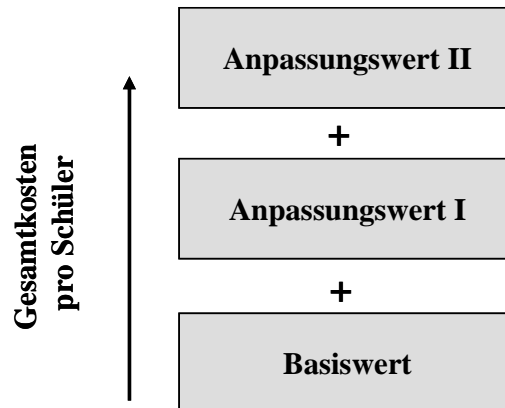


Abb. 13: Szenarioanalyse der Kosten pro Schüler

- **Basiswert:** Der erste Ergebniswert ist als absoluter Mindestwert zu verstehen. Er enthält jene Komponenten, die entweder durch die offizielle Statistik vollständig abgesichert sind oder – wo dies nicht möglich war - unter Maßgabe größtmöglicher Vorsicht ermittelt wurden und damit die jeweilige Wertuntergrenze der Ergebnisse darstellen.
- **Anpassungswert I:** Der zweite Ergebniswert enthält zusätzliche Elemente, deren Zuordenbarkeit zum Schulsystem entweder nicht vollständig oder nur mittelbar möglich ist. Zusätzlich werden für kalkulatorische Größen (Zinssätze usw.) im Vergleich zum Basiswert realitätsnähere Mittelwerte gewählt.
- **Anpassungswert II:** Der dritte Ergebniswert enthält neben den bereits genannten solche Komponenten, die zwar kosten- und entscheidungsrelevant sind, aber nicht als direkte Ausgaben in der offiziellen Statistik ausgewiesen werden und als solche nur schwer zu quantifizieren sind.

Welche Kosten in welchem Szenario berücksichtigt werden, wird bei der Analyse der einzelnen Kostenkomponenten von Schülerkosten in den nachfolgenden Kapiteln erläutert.

4.3.1 Durchschnittliche Schülerzahlen

Die Anzahl der Schüler wurde der offiziellen Schulstatistik des Informationsmanagements des Senators für Bildung und Wissenschaft entnommen¹²⁸ und soweit wie nötig angepasst. Zusätzlich wurden die Daten mit den Veröffentlichungen der Kultusministerkonferenz verglichen¹²⁹. Anzumerken ist, dass Differenzen bei den veröffentlichten Schülerzahlen zu beobachten sind. Die hieraus resultierenden Unschärfen werden jedoch aufgrund der Berechnung von Durchschnittswerten weitgehend ausgeglichen und führen damit allenfalls nur zu geringen Verzerrungen.¹³⁰ Da das Schuljahr nicht mit dem Kalenderjahr übereinstimmt, muss eine entsprechende Umrechnung der Schülerzahlen auf den Untersuchungszeitraum vorgenommen werden. Dafür wird ein gewichteter Wert über zwei Schuljahre gebildet.¹³¹ D.h. entsprechend den gesetzlichen Bestimmungen wurde zur Berechnung der Schülerkosten das Schuljahr 03/04 anteilig zu 8/12 und das Schuljahr 04/05 anteilig zu 4/12 berücksichtigt, da letzteres Ende August begonnen hatte¹³².

Folgende durchschnittliche Werte ergaben sich für das Jahr 2004:

Schularten	Anzahl der durchschnittlichen Schüler 2004	
	Bremen	Bremerhaven
Grundschule	18.538	4.167
Sekundarschule	16.789	4.354
Gymnasium	13.022	3.018
Gesamtschule	4.311	1.167
Sonderschule	1.706	606

Abb. 14: Durchschnittliche Schülerzahlen in Bremen und Bremerhaven 2004

Die Abendreal- und Abendhauptschule wurden der Sekundarschule zugeordnet, und das Abendgymnasium dementsprechend dem Gymnasium. Weiterhin wurde die unter der Sekundarstufe II ausgewiesene gymnasiale Oberstufe dem Gymnasium zugeordnet.

¹²⁸ Vgl. SENATOR FÜR BILDUNG UND WISSENSCHAFT (2006b).

¹²⁹ Vgl. SEKRETARIAT DER STÄNDIGEN KONFERENZ DER KULTUSMINISTER DER LÄNDER IN DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND (Hrsg.)(2006b).

¹³⁰ Vgl. HAUG, R. (1996), S.19.

¹³¹ Vgl. KLEIN, H.E. (2000), S.4.

¹³² Vgl. im Internet: SEKRETARIAT DER STÄNDIGEN KONFERENZ DER KULTUSMINISTER DER LÄNDER IN DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND (Hrsg.)(2006a).

4.3.2 Ermittlung der Gesamtkosten

Wie bereits erläutert, fallen die Gesamtkosten zum einen auf Landesebene und zum anderen auf kommunaler Ebene an. Die einzelnen Kostenpositionen werden in den folgenden Kapiteln näher erläutert.

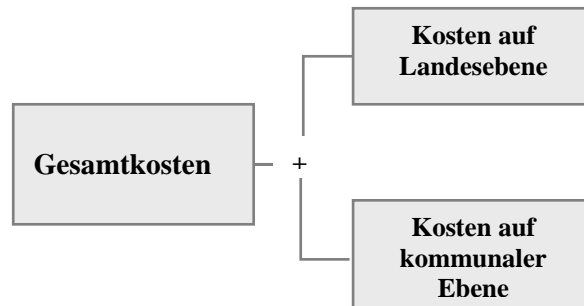


Abb. 15: Zusammensetzung der Gesamtkosten

4.3.3 Darstellung der Kosten auf Landesebene

Die Kosten auf Landesebene setzen sich, wie in Abb. 16 ersichtlich, aus den Besoldungs-, Versorgungs- und Beihilfekosten für das pädagogische Personal und den sonstigen Kosten zusammen. Unter letzteren Posten fallen Kosten der Personalverwaltung, Fortbildungskosten, weitere geldwerte Vorteile des pädagogischen Personals, sowie Verwaltungsgemeinkosten.

Da letztere Kosten zum größten Teil auch aus Personalkosten bestehen, werden die Kosten auf Landesebene im Rahmen dieser Studie vollständig als Personalkosten auf Landesebene ausgewiesen.

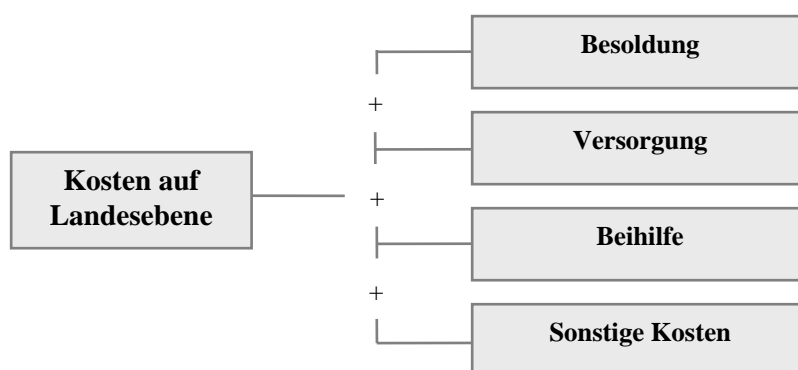


Abb. 16: Kosten auf Landesebene

In Bremen bzw. Bremerhaven war 2004 mit ca. 84% bzw. 91% der überwiegende Teil der Lehrkräfte verbeamtet. In der Studie wird daher grundsätzlich von diesem Regelfall ausgegangen. Nach Auskunft der zuständigen Stellen in Bremen und Bremerhaven kann der Angestelltenstatus bei Lehrkräften verschiedene Gründe haben: Bspw. können die formalen

Anforderungen für eine Verbeamtung nicht erfüllt sein oder es wurde kein Vorbereitungsdienst absolviert. Dies ist typischerweise bei Quereinsteigern der Fall. Zudem wird in Einzelfällen freiwillig auf eine Verbeamtung verzichtet. Ebenso wurde Ende der 90er Jahre kurzzeitig grundsätzlich keine Verbeamtung für neu eingestellte Lehrkräfte mehr durchgeführt. Diese Regelung wurde wieder geändert und die meisten der damals eingestellten Lehrkräfte wurden nachträglich noch verbeamtet.

4.3.3.1 Besoldungskosten

Die Besoldungskosten umfassen die Beamtenbezüge für das pädagogische Personal. Da die Höhe der Bezüge für die einzelnen Besoldungsgruppen von Familienstand, Anzahl der Kinder, Dauer der Lehrerlaufbahn etc. abhängig ist, müssen diese demografischen Daten für die einzelnen Schulen zur direkten Berechnung der Besoldungskosten verfügbar sein. Da aus Gründen des Datenschutzes diese detaillierten und differenzierten Informationen nicht bereitgestellt werden, müssen die Besoldungskosten entweder auf alternative Weise ermittelt oder direkt aus den Haushaltsplänen der Stadtgemeinden entnommen werden. Hier sind die entsprechenden Ausgabenpositionen als schulartbezogene Aggregate ausgewiesen. Um eine möglichst sichere Berechnungsgrundlage bei ausreichender Differenziertheit der Daten zu erhalten, wurden die Werte zunächst alternativ auf Basis eines Modellansatzes ermittelt und anschließend mit den offiziell ausgewiesenen Werten verglichen.

Ausgehend von der Besoldungsgruppeneinteilung in den Stellenplänen für das Jahr 2004 der Haushaltspläne der Stadtgemeinden¹³³ und Informationen über die tatsächliche Höhe der Vollzeitlehreereinheiten (VZLE) je Schulart konnten die verbeamteten Lehrer prozentual in die einzelnen Besoldungsgruppen eingestuft werden. Da Bremerhaven im Stellenplan die Schularten Gymnasium, Sekundarstufe I sowie die Gesamtschule nur aggregiert unter weiterführenden Schulen ausweist und somit keine detaillierte Differenzierung möglich ist, wurde für diese Schularten dieselbe prozentuale Aufteilung vorgenommen. Aufgrund der nicht bekannten Lebensverhältnisse der einzelnen Lehrer wurde durchschnittlich von einem verheirateten Lehrer mit zwei Kindern ausgegangen, der seine Lehrerlaufbahn mit 26 Jahren startet. Zusätzlich wurden Informationen des Magistrats von Bremen bzw. Bremerhaven über das durchschnittliche Alter der Lehrer je Schulart einbezogen. Für Bremerhaven wird kein Alterswert pro Schulart ausgewiesen. Hier musste daher mit einem Durchschnittswert über alle Schularten operiert werden.

¹³³ Vgl. SEESTADT BREMERHAVEN (Hrsg.)(2004), S.517ff. sowie im Internet: SENATOR FÜR FINANZEN (Hrsg.)(2004), S.20ff.

Somit war es möglich, anhand der aktuellen Besoldungstabellen für das Jahr 2004¹³⁴ die durchschnittliche Jahresbesoldung eines repräsentativen Lehrers für jede Schulart in Bremen und Bremerhaven zu ermitteln, die in nachfolgender Tabelle wiedergegeben ist:

Schularten	Jahresbesoldung eines Lehrers 2004 (im Durchschnitt)	
	Bremen	Bremerhaven
Grundschule	47.906 €	47.725 €
Sekundarschule	50.791 €	50.468 €
Gymnasium	53.184 €	50.468 €
Gesamtschule	50.640 €	50.468 €
Sonderschule	50.394 €	51.092 €
Abendschule	-	49.144 €

Abb. 17: Überblick über die durchschnittlichen Jahresbesoldungen

Die Jahresbesoldung umfasst die Grundvergütung inklusive aller Zulagen und Sonderzahlungen. Hierbei ist anzumerken, dass auch Bremen mit dem Gesetz vom 11. Mai 2004 (GBI. S.207) von seinem Recht Gebrauch gemacht hat, Urlaubs- und Weihnachtsgeld länderspezifisch zu regeln. Statt des jährlichen Urlaubsgeldes und einer jährlichen Sonderzuwendung (Weihnachtsgeld) gibt es seit Ende 2004 nur noch eine reduzierte jährliche Sonderzahlung am Ende des Jahres. Diese beträgt, je nach Besoldungsgruppe, zw. 45% und 83% der Dezemberbezüge.¹³⁵

Aufgrund der fehlenden Differenzierung im Stellenplan ergeben sich bei den weiterführenden Schulen in Bremerhaven identische Durchschnittswerte. In Bremerhaven erfolgt im Stellenplan und bei den VZLE eine zusätzliche Berücksichtigung von Abendschulen. Wie bereits erwähnt, wurden im Rahmen dieser Studie die Abendschulen bei den Gesamtberechnungen aber anteilig zu der Sekundarschule bzw. dem Gymnasium zugeordnet. Zur Sicherung der Plausibilität wurden die Berechnungen mit offiziellen und inoffiziellen Angaben – auch aus anderen Bundesländern – überprüft. Insbesondere wurden die errechneten Werte anhand von VZLE hochgerechnet und konnten so mit den im Haushaltsplan ausgewiesenen Ausgaben für Lehrer verglichen werden. Dabei konnten keine großen Abweichungen diagnostiziert werden, jedoch wurde tendenziell eine leichte Unterschätzung der wahren Kosten festgestellt.

¹³⁴ Vgl. im Internet: GEWERKSCHAFT ERZIEHUNG UND WISSENSCHAFT (2003),(2004).

¹³⁵ Vgl. im Internet: BUNDESMINISTERIUM DES INNEREN (Hrsg.)(2003).

4.3.3.2 Versorgungsleistungen

Den zweiten Kostenblock auf Landesebene stellen die Versorgungsleistungen dar. Dies sind Leistungen, die der Beamte erhält, wenn er wegen Dienstunfähigkeit oder dem Erreichen der Altersgrenze ausscheidet.¹³⁶

Im Rahmen dieser Studie wurde zwischen der eigentlichen Versorgungsleistung und einer Anpassung für Versorgungsleistungen unterschieden. Zur Abbildung dieser zukünftigen Leistungen geht beispielsweise das Statistische Bundesamt bei seinen Berechnungen von einem fiktiven Versorgungssatz von 26% der Bruttobezüge aus.¹³⁷ Modellrechnungen haben allerdings gezeigt, dass dieser Satz die Realität deutlich unterzeichnet. Je nach Annahmekonstellation liegen die notwendigen Rückstellungen für eine den Pensionsansprüchen entsprechende Altersversorgung zwischen 35% und 45% der Bruttobezüge eines Durchschnittslehrers.¹³⁸ Dennoch wurde dieser Satz von 26% zur Ermittlung des Basiswertes im ersten Schritt herangezogen.

Um einen realitätsnäheren Versorgungssatz gewährleisten zu können, erfolgte in einem zweiten Schritt eine Erhöhung um 4% auf 30%, da „im Durchschnitt dieser Versorgungszuschlag bei etwa 30% der Dienstbezüge liegen [dürfte]. Die KGSt empfiehlt einen Versorgungszuschlag von 35,3%.“¹³⁹

Folgende Übersicht verdeutlicht den 2-stufigen Ansatz:

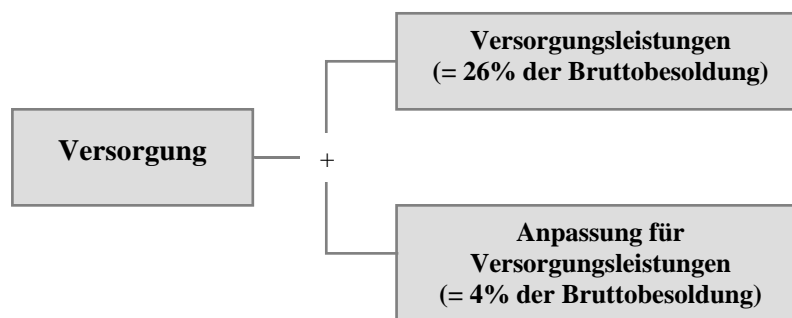


Abb. 18: Ermittlung der Versorgungsleistungen

Im Rahmen dieser Studie erfolgt die Berücksichtigung der Versorgungsleistungen im Basiswert der Szenarioanalyse, während die Anpassungen im Anpassungswert I erfasst werden.

¹³⁶ Vgl. MINZ, H. (2002), S.17.

¹³⁷ Vgl. HETMEIER, H.-W. (2003).

¹³⁸ Ausgehend von einem durchschnittlichen Pensionsanspruch und einer durchschnittlichen Lebenserwartung wurde der Barwert einer Rente ermittelt. Aus dem so gefundenen Kapitalbedarf wurde mittels des Annuitätenfaktors über den durchschnittlich zur Verfügung stehenden Ansparzeitraum die Ansparrate ermittelt. Unterstellt wurde eine langjährige Durchschnittsverzinsung des Kapitals von 3,5%, eine Ansparphase von 17 bis 20 Jahren und eine Restlebenserwartung von 15 bis 17 Jahren.

¹³⁹ SCHMIDT, J. (2002), S.80f.

4.3.3.3 Beihilfeleistungen

Des Weiteren erfolgt bei den Kosten auf Landesebene der Einbezug der Beihilfeleistungen. Bei der Ermittlung dieser krankheits- und pflegebedingten Kosten des pädagogischen Personals greift die einfache Auflistung der jährlichen Ausgaben aus den bereits erläuterten methodischen Gründen zu kurz. Dem Vorsichtsprinzip folgend aber auch für eine verbesserte Vergleichbarkeit mit der Privatwirtschaft geht die Untersuchung zunächst von den Bedingungen der gesetzlichen Sozialversicherung und damit von einem zu entrichtenden Anteil von ca. 14% der Bruttobezüge aus.¹⁴⁰ Davon hat der Arbeitgeber die Hälfte – also ca. 7% - zu tragen. Das sozialpolitisch modifizierte Versicherungssystem der öffentlichen Hand unterzeichnet tendenziell die tatsächlichen Kosten und kann damit als sichere Referenzbasis dienen.¹⁴¹ Da die Beamtenbeihilfe im Vergleich zum paritätischen Arbeitgeberanteil in der Regel einen höheren Beitrag zu den Krankheits- und Pflegekosten erstattet, muss von einem fiktiven (Basis-)Sozialversicherungssatz von mindestens 10% der Bruttobezüge ausgegangen werden.

Darüber hinaus entstehen zusätzliche Kosten durch die tendenzielle Besserbehandlung der Beamten im Vergleich zu gesetzlich Versicherten. So bietet die Beamtenbeihilfe im Vergleich zur gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung zusätzliche Leistungen an, wie bspw. die verbesserte Krankenhausbehandlung. In Baden-Württemberg wird beispielsweise zum Ausgleich dieser Vorteile von Beamten ein pauschaler Zusatzbeitrag von 13,- €je Monat erhoben. Obwohl unterstellt werden kann, dass die tatsächlichen Kosten der Zusatzleistungen auch hier deutlich höher liegen, wird dieser Betrag als Berechnungsgrundlage für die Zusatzleistungen im Jahr 2004 gewählt.

¹⁴¹ Dies zeigt der exemplarische Vergleich mit einem am Äquivalenzprinzip (Individualrisiko) orientierten Versicherungsansatz (Private Kranken- und Pflegeversicherung). Ein 48-jähriger verheirateter Lehrer mit zwei Kindern erhält für sich einen Beihilfesatz von 70%. Nach Angaben privater Kranken- und Pflegeversicherer muss ein solcher Mann bei durchschnittlich gegebener Risikostruktur und einer 70% Absicherung durch eine private Krankenkasse mit Kosten in Höhe von ca. 4.100,- €jährlich rechnen. Dies entspräche bei einem Grundschullehrer einem vom Arbeitgeber zu tragenden Sozialversicherungssatz von mehr als 9%. Berücksichtigt man die Tatsache, dass die Familienmitglieder ebenfalls versichert werden müssten, so läge dieser Satz je nach Annahmekonstellation bei über 20%. Bei einem allein stehenden Lehrer und dem dann anzunehmenden Beihilfesatz von 50% läge der entsprechende Satz immerhin noch bei knapp 7%.

Wie folgende Abbildung zeigt, wird als Versorgungsleistung sowohl die Basisleistung i.H.v. 10% der Bruttobesoldung berücksichtigt als auch die Zusatzleistung i.H.v. 13 € pro Lehrer. Beide Werte finden im Basiswert Berücksichtigung.

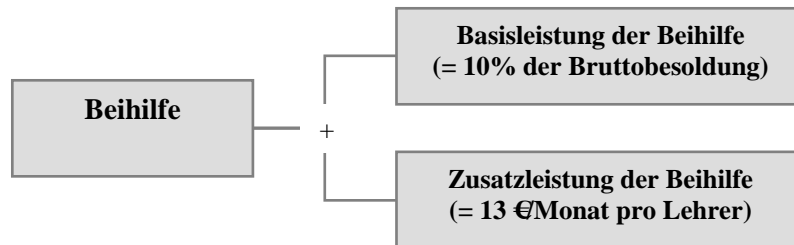


Abb. 19: Ermittlung der Beihilfeleistungen

4.3.3.4 Sonstige Kosten

Wie bereits erläutert, setzen sich die sonstigen Kosten auf Landesebene aus Personalverwaltungskosten, Fortbildungskosten, Verwaltungsgemeinkosten sowie weiteren geldwerten Vorteilen zusammen.

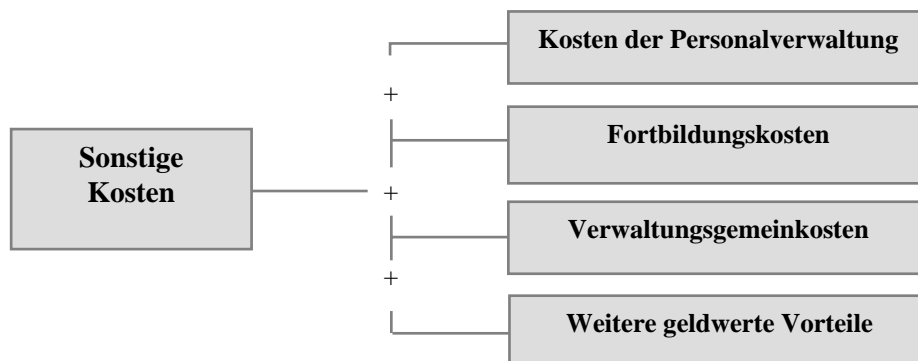


Abb. 20: Ermittlung der sonstigen Kosten

Die anfallenden Kosten für die Personalverwaltung des pädagogischen Personals in Bremen wurden beim Finanzmanagement der Zentralen Dienste des Senators für Bildung und Wissenschaft erfragt. Zuständig für die Abrechnung der Bezüge/ Familienkasse sowie die Personalbetreuung (Versorgung, Beihilfe etc.) ist die Performa Nord GmbH, ein Eigenbetrieb des Landes Bremen. Dieser wurde am 01.01.2000 gegründet und fasst als behördenübergreifende Serviceeinheit alle Dienstleistungen aus dem Personal-, Finanz- und

Versicherungswesen zusammen.¹⁴² Vom Referat Finanzmanagement wurde mitgeteilt, dass 2006 pro Beamter und damit auch pro Lehrer monatlich 18,10 € an die Performa Nord für deren Dienste gezahlt wurde. Für 2004 war aufgrund eines veränderten Abrechnungssystems kein Wert mehr ermittelbar. Allerdings wurde bestätigt, dass der Wert von 2006 auf 2004 übertragbar sei, da sich nur die technische Abwicklung nicht aber die Leistungen etc, geändert hätten. In der Stadtgemeinde Bremerhaven ist die Verwaltung der Lehrkräfte zweigeteilt. Während das Personalamt für die personalrechtlichen Angelegenheiten zuständig ist, kümmert sich das Schulamt in Bremerhaven um die personalwirtschaftlichen Angelegenheiten. Insgesamt fielen pro VZLE durchschnittlich Kosten i.H.v. 168 € an.

Fortbildungen für Lehrer in Bremen bietet das Landesinstitut für Schule (LIS) an. Das LIS hat die Aufgabe ein adressatenbezogenes Unterstützungssystem für die Schulen in Bremen zu sein. Dieses beinhaltet auch die Qualifizierung sowie die Weiterqualifizierung aller an einer Schule Beteiligten.¹⁴³ Allerdings wurden am LIS noch keine Berechnungen bzgl. der jährlichen Fortbildungskosten pro Lehrer angestellt. Nach Rücksprache mit dem LIS konnten die angefallenen Fortbildungskosten ermittelt und die Zusammensetzung der Teilnehmer abgeschätzt werden. Dies war erforderlich, da an den Fortbildungskursen zum einen auch Lehrer aus Bremerhaven und zum anderen auch Lehrer von privaten oder Berufsbildenden Schulen teilnehmen. Eine ähnliche Situation ergab sich in Bremerhaven. Dort bietet das Lehrerfortbildungsinstitut¹⁴⁴ (LFI) Fortbildungskurse für Lehrer an. Ebenso wie in Bremen wurden auch hier keine detaillierten Berechnungen durchgeführt, so dass ebenfalls die gesamten Fortbildungskosten für 2004 herangezogen und aufgrund der Teilnehmerverteilung umgelegt wurden. Insgesamt ergaben die Schätzungen Fortbildungskosten für Bremen i.H.v. 60 € pro VZLE und in Bremerhaven i.H.v. 80 € pro VZLE. Es ist davon auszugehen, dass die Kosten für Fortbildung in den nächsten Jahren deutlich steigen werden, da im Jahr 2004, Fortbildungen auf freiwilliger Basis stattfanden. Ab dem Schuljahr 2005/2006 sind alle Lehrkräfte dazu verpflichtet, mindestens 30 Stunden pro Schuljahr an Fortbildungsmaßnahmen teilzunehmen.¹⁴⁵

Die Ermittlung der Verwaltungsgemeinkosten auf Landesebene stellt sich insofern problematisch dar, als geklärt werden muss, in wie weit die administrativen Kosten des Senators für Wissenschaft und Bildung einbezogen werden dürfen. Da von Seiten der

¹⁴² Vgl. im Internet: PERFORMA NORD (Hrsg.)(2006) bzw. im Internet: BREMEN ONLINE GMBH (Hrsg.)(2006).

¹⁴³ Vgl. im Internet: BREMEN ONLINE GMBH (Hrsg.)(2006a)

¹⁴⁴ Vgl. im Internet: LEHRERFORTBILDUNGSINSTITUT (Hrsg.)(2006).

¹⁴⁵ Vgl. Landesfortbildungsverordnung (2005).

Senatsverwaltung keine direkten Kosten pro Schüler ermittelt werden, wurden ersatzweise die die in den entsprechenden Kapiteln des Haushaltsplans des Landes¹⁴⁶ ausgewiesenen Kosten herangezogen. Dabei wurden zum einen diejenigen Kapitel nicht berücksichtigt, die bereits zum Teil an anderer Stelle einbezogen wurden und ansonsten nicht direkt den Verwaltungseinheiten zugehörig sind. In den restlichen Kapiteln wurden aus Gründen der vorsichtigen Kostenermittlung nur 10% der ausgewiesenen Kosten angerechnet und anschließend auf die Schüler umgelegt.

Zum anderen werden bei den Kosten auf Landesebene Größen berücksichtigt, die als geldwerte Vorteile des Beamtenstatus einzuordnen sind. Die Bewertung dieser Positionen wirft hinsichtlich derzeitiger und zukünftiger Kosten jedoch Probleme auf. Dies betrifft besonders jene Positionen, deren ausgabenwirksame Komponenten in der Betrachtungsperiode nicht gesondert dargestellt werden und damit nicht oder nur sehr schwer zu quantifizieren sind. Wenn aber die gegenwärtig ausgabenwirksamen Teile nicht isoliert und damit nicht herausgerechnet werden können, ist auch die Gesamtbewertung unter Einbeziehung der Risiken für zukünftige Ausgaben nicht ohne weiteres möglich. Die Untersuchung muss daher in diesen Fällen von Schätzwerten ausgehen, die zwischen 6% und 8% der Bruttobesoldung liegen. Wie bereits erläutert, zählt hierzu beispielsweise die Arbeitsplatzgarantie, der verbesserte Schutz vor Arbeitsunfähigkeit oder die bessere Versorgung von Hinterbliebenen bei Krankheit oder Tod des Beschäftigten. Schließlich werden die Kosten für weitere schulische Leistungen berücksichtigt, die nicht als solche in die Statistik Eingang finden. Hierunter fallen beispielsweise diverse schulische Projektarbeiten oder die kinderpsychologische Betreuung an Schulen.

Für die weitere Annäherung an eine realitätsnahe Bewertung werden kalkulatorische Zuschläge zu den Kosten für die Beihilfe und die Versorgung verbeamteter Lehrer gebildet. Insbesondere ist der kalkulatorische Zuschlag für die Kranken- und Pflegekosten um weitere 2% bis 4% anzupassen.

Insgesamt ergeben sich somit zusätzliche Kosten für geldwerte Vorteile und kalkulatorische Zuschläge i.H.v. 10% der Bruttobesoldung. Um dem kalkulatorischen Charakter dieser Positionen deutlich Rechnung zu tragen, werden die entsprechenden Werte im Rahmen des Anpassungswertes II gesondert in der Berechnung ausgewiesen.

¹⁴⁶ Vgl. SENATOR FÜR FINANZEN (Hrsg.)(2006).

4.3.4 Darstellung der Kosten auf kommunaler Ebene

Neben den bereits erläuterten Kosten auf Landesebene beinhalten die Gesamtkosten pro Schüler auch Kosten in den Kommunen. Diese umfassen im Rahmen dieser Studie folgende vier Kostengruppen:

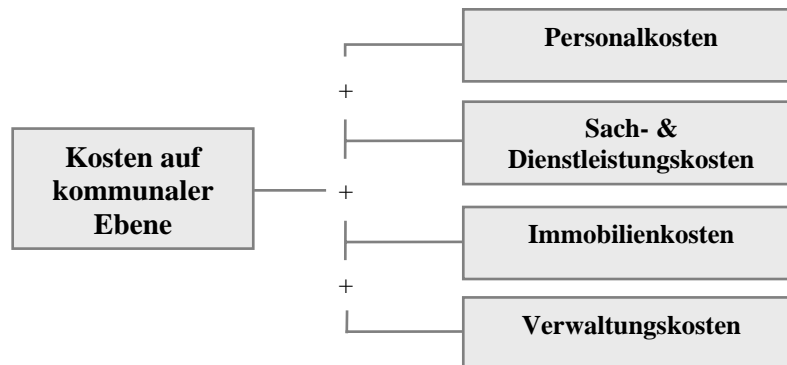


Abb. 21: Übersicht über die Kosten auf kommunaler Ebene

Grundlage zur Ermittlung der Kosten auf kommunaler Ebene bilden die Haushaltspläne der beiden Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven. Problematisch ist zum einen, dass hierbei nicht alle Kostenpositionen erfasst werden, so dass es notwendig ist, diese in einem weiteren Schritt zu quantifizieren. Dazu zählen beispielsweise Leistungsverflechtungen, die im Verwaltungsbereich auftreten. Zum anderen ist es erforderlich, Zahlungsströme in anrechenbare Kosten- und Leistungsgebühren umzuwandeln. Dazu gehören bspw. die Ausgaben für den Bau neuer Schulgebäude. Die entsprechenden Annahmen bezüglich der Umwandlung wurden in den einzelnen Kapiteln erörtert. Im Folgenden werden die vier Kostenpositionen untersucht und die einzelnen Ergebnisse aufgezeigt und erläutert.

4.3.4.1 Personalkosten

Neben den bereits auf Landesebene zugeordneten Kosten fallen weitere Personalkosten auf kommunaler Ebene an. Dazu gehören diejenigen Kosten, die im Zusammenhang mit dem Schulbetrieb entstehen, wie bspw. die schulspezifische Verwaltung vor Ort (Sekretariat usw.). Diese Kosten sind im Basiswert für Personalkosten enthalten und umfassen folgende Werte pro Schüler für das Jahr 2004 getrennt nach Schularten:

Schulart	Kommunale Personalkosten pro Schüler in 2004
Grundschule	297 €
Sekundarschule	159 €
Gymnasium	172 €
Gesamtschule	327 €
Sonderschule	1.158 €

Abb. 22: Kommunale Personalkosten pro Schüler

4.3.4.2 Sach- und Dienstleistungskosten

Die zweite Kostengruppe bilden die Sach- und Dienstleistungskosten der einzelnen Schulen. Hierbei wurden alle damit in Verbindung stehenden Positionen der kommunalen Haushaltspläne einbezogen.

Bei einigen Positionen stellt sich die Frage, wie ein wertmäßiger Verzehr abgebildet wird. Ein Vorteil für die Festlegung des Werteverzehrs liegt hierbei in der verhältnismäßig kurzen Lebensdauer der meisten Anschaffungen. Für diejenigen Positionen, die einen Anschaffungswert von 410 Euro nicht überschreiten, liegt es nahe, diese Positionen den geringwertigen Wirtschaftsgütern im Sinne von § 6 Abs. 2 EStG gleichzusetzen und eine sofortige Abschreibung vorzunehmen. Eine Ergänzung der einzelschulischen Ausgaben wäre aufgrund der Nutzung weiterer öffentlicher Einrichtungen wie Schwimmbäder, Sportanlagen etc. möglich.¹⁴⁷ Hierauf wurde im Rahmen dieser Studie allerdings verzichtet.

Die Problematik des Werteverzehrs liegt bei den investiven Ausgaben, die typischerweise nicht unter die 410 € Grenze fallen und eine jährliche Nutzungsdauer überschreiten. So

¹⁴⁷ Vgl. OLMESDAHL, D. (1998), S.52.

werden aufgrund der kameralistischen Haushaltsrechnung beispielsweise Fachräume in einem Jahr neu ausgestattet, die Aufwendungen hierfür aber nicht über die Nutzungsdauer abgeschrieben. Die Bewertung wird durch das Budgetierungssystem der öffentlichen Hand erleichtert. Nicht ausgeschöpfte Mittel verfallen, außer es besteht eine Übertragbarkeit der Mittel. Wenngleich jedoch diese theoretische Übertragbarkeit der Mittel besteht, stellen nicht ausgeschöpfte Haushaltsreste häufig eine bevorzugte Einsparposition dar.¹⁴⁸ Deshalb ist davon auszugehen, dass sich auf kommunaler Ebene mittel- bis langfristig gewisse Beschaffungsniveaus etablieren, die über die Gesamtheit aller untersuchten Schulen zu einem mehr oder weniger konstanten Beschaffungszyklus bzw. -niveau führen. Der durchschnittliche Beschaffungswert über alle Schulen kann deshalb als weitgehend repräsentativer Werteverzehr angesehen werden. Die jährlichen Durchschnittsausgaben über alle Schulen entsprechen damit nahezu den jährlichen Abschreibungen. Daraus resultierende Unter- oder Überzeichnungen wirken sich auf die Gesamtkosten pro Schüler nur marginal aus.

Folgende Werte ergeben sich für die verschiedenen Schularten:

Schulart	Kommunale Sach- & Dienstleistungskosten pro Schüler in 2004
Grundschule	174 €
Sekundarschule	132 €
Gymnasium	146 €
Gesamtschule	131 €
Sonderschule	1.308 €

Abb. 23: Übersicht über die Sach- & Dienstleistungskosten

Die erhöhten Werte im Bereich der Sonderschulen resultieren in erster Linie aus der Notwendigkeit, behindertengerechte und damit kostenintensivere Sachgüter und Dienstleistungen bereitzustellen. Insbesondere werden externe Fachkräfte für die Betreuung schwerstmehrfachbehinderter Schüler und Schülerinnen eingesetzt.

¹⁴⁸ Vgl. STOTZ, H., SCHMIDT, H.-J. (1999), S.40.

4.3.4.3 Immobilienkosten

Um die Kosten der schulischen Immobilien näherungsweise abzubilden, wurde für die Studie der Ansatz einer kalkulatorischen Miete gewählt. Der Umfang der zu bewertenden Immobilien und die Komplexität der Kostenerfassung machen eine hinreichend genaue Erfassung anhand des Baukostensatzes oder des Feuerkassenwertes nahezu unmöglich. Zusätzlich zu der kalkulatorischen Miete werden auch die Immobiliennebenkosten bei Immobilienkosten mit einbezogen, wie nachfolgende Übersicht verdeutlicht:

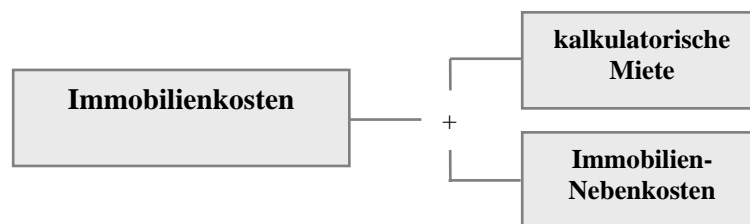


Abb. 24: Ermittlung der Immobilienkosten

Bei einem Bewertungsumfang von einer großen Anzahl von Schulen führt der kalkulatorische Ansatz zu einer realitätsnäheren Abbildung der Kosten unter Berücksichtigung von Erstellungs-, Finanzierungs- und anderen Kosten.

Jedoch treten auch hier gewisse Umsetzungsschwierigkeiten auf. Einerseits ist bei manchen schulischen Immobilien Sanierungsbedarf festzustellen, der ganz offensichtlich belegt, dass besonders in den letzten Jahren Versäumnisse bei der Instandhaltung und Pflege auftraten. Auf der anderen Seite verdeutlichen renovierte oder jüngst erbaute Objekte, welche Spannweite hinsichtlich des Zustands der Immobilien herrscht. Die jeweilige Situation hat wiederum Einfluss auf die individuell anzusetzende Miete und erschwert damit die Bewertung. Nimmt man jedoch Abstand von einer objektbezogenen Bewertung, kann anhand einer restriktiven aber allgemeineren Bewertung zumindest ein Mindestwert für die Schulgebäude angesetzt werden. Losgelöst vom individuellen Zyklusstand soll deshalb in einem ersten Schritt eine adäquate Mindestgröße bestimmt werden, die eine Vorstellung über die Kosten ermöglicht. Damit stellt sich jedoch die Frage nach einem individuellen Mietzins für die beiden Stadtgemeinden.

Der Ring Deutscher Makler veröffentlicht jährlich einen Immobilienpreisspiegel, der Laden- und Büromieten von Gewerbeimmobilien ausweist. Es werden die aktuell erzielten Mietpreise ermittelt und als Netto-Kaltmieten ausgewiesen. Um Unterschiede zwischen den einzelnen Immobilienarten möglichst genau zu erfassen, wird eine Kategorisierung nach Lage

oder Nutzenwert vorgenommen. Für die Analyse der Schulimmobilie sollen die mittleren Nutzenwerte bei Büromieten als repräsentativ angenommen werden. Sie spiegeln beispielsweise den monatlichen Quadratmeterpreis für einen normal ausgestatteten Büroneubau mit üblicher Verkehrsanbindung wider. Zwar ist in vielen Fällen nicht von einem Neubau auszugehen, jedoch ist aufgrund der meist guten Lage¹⁴⁹ und den baulich erhöhten Ansprüchen an ein Schulgebäude eine entsprechende Ausrichtung nahe liegend.

Für Bremen ergibt sich hierbei ein qm-Preis i.H.v. 4,50 Euro und für Bremerhaven i.H.v. 4 Euro.¹⁵⁰ Detaillierte Angaben, speziell für die verschiedenen Stadteile, konnten auf Nachfrage beim RDM nicht ermittelt werden.

Um eine kalkulatorische Miete bestimmen zu können, muss in einem zweiten Schritt die Größe der Schulgebäude ermittelt werden. Da keine Daten über die tatsächliche Größe aller Schulgebäude zur Verfügung standen, und das Bundesland Bremen bislang noch keine eigenen Schulbaurichtlinien und damit keine Musterraumprogramme für die einzelnen Schulstufen erlassen hat, wurde auf die Ergebnisse früherer Studien aus anderen Bundesländern zurückgegriffen. Schulbaurichtlinien bzw. Musterraumprogramme geben an, wie viele qm für einzelne Schulräume, Toiletten, Aufenthaltsräume etc. beim Neubau eines bestimmten Schulartgebäudes anzusetzen sind. Es wurde von der zuständigen Einheit des Senators für Bildung und Wissenschaft bestätigt, dass zur Erarbeitung standortbezogener Raumprogramme in der Vergangenheit unter anderem auch auf Schulbaurichtlinien anderer Bundesländer zurückgegriffen wurde.

Folgende Übersicht gibt einen Überblick über die ermittelte Quadratmeterfläche je Schüler im Bundesland Bremen:

Schulart	Quadratmeterfläche pro Schüler in 2004
Grundschule	11,52 qm
Sekundarschule	12,25 qm
Gymnasium	11,71 qm
Gesamtschule	11,92 qm
Sonderschule	15,14 qm

Abb. 25: Kalkulatorische Mietflächen in qm pro Schüler

¹⁴⁹ Vgl. EDDING, F. (1963), S.354.

¹⁵⁰ Vgl. RDM (2004).

Diese Richtwerte stellen eine Untergrenze dar und können keinen Anspruch auf vollständige Abbildung der tatsächlichen Quadratmeter erheben. Dies gilt auch deshalb, weil teilweise der Ansatz von Treppenhäusern, Fluren, schulischen Freisportanlagen, Schulhöfen und Parkplätzen unberücksichtigt bleibt.

Durch den beschriebenen Ansatz der kalkulatorischen Miete in Verbindung mit Mindestflächen stellen die Immobilienkosten einen schülerabhängigen Mindestwert dar. Dies steht im Kontrast zur gängigen Schlüsselung der Fixkosten auf die Kostenträger. Es erfolgt also keine Umlage der tatsächlichen Fixkosten, deren Durchschnittswert dann auslastungsbedingt sinkt oder steigt. Eine vollständige Analyse der Reinigungsflächen könnte den tatsächlichen Werteverzehr deutlich besser widerspiegeln. Aufgrund der schwierigen und unvollständigen Erfassung erschien dieser Ansatz aber undurchführbar. Der Ansatz der Flächenrichtlinien führt damit zwar zu einer deutlichen Unterbewertung der tatsächlichen Kosten, jedoch sollen mangels gesicherter Daten und mit Blick auf eine vorsichtige Bewertung diese Werte als Basis herangezogen werden.

Zusätzlich zur kalkulatorischen Miete fließen in die Berechnung der Immobilienkosten auch Immobiliennebenkosten mit ein. Diese umfassen typischerweise Kosten für Strom, Wasser, Müllabfuhr, Hausreinigung etc. und wurden für die Stadtgemeinde Bremen dem kommunalen Haushaltsplan entnommen. In Bremerhaven werden seit 01.01.2004 alle Angelegenheiten der schulischen Gebäude und Grundstücke, d.h. Bau, Sanierung, Unterhaltung und Betrieb zentral vom Wirtschaftsbetrieb Seestadt Immobilien erledigt,¹⁵¹ so dass die Immobiliennebenkosten für Bremerhaven direkt dort erfragt wurden.

Während die kalkulatorische Miete in dem Basiswert der Berechnungen eingeflossen ist, wurden die Immobilienkosten im Anpassungswert I erfasst.

¹⁵¹ Vgl. im Internet: B.I.T. BREMERHAVEN (HRSG.)(2006a) sowie im Internet: B.I.T. BREMERHAVEN (Hrsg.)(2006b).

Insgesamt ergaben sich dabei folgende Durchschnittswerte je Schulart:

Schulart	Immobilienkosten in € (kalk. Miete & Immobiliennebenkosten)
Grundschule	1.032 €
Sekundarschule	1.027 €
Gymnasium	843 €
Gesamtschule	911 €
Sonderschule	1.391 €

Abb. 26: Immobilienkosten nach Schularten pro Schüler

4.3.4.4 Verwaltungskosten

Die Bestimmung der Verwaltungskosten auf Bezirksebene erfolgt zunächst ebenfalls auf Basis der Haushaltspläne.

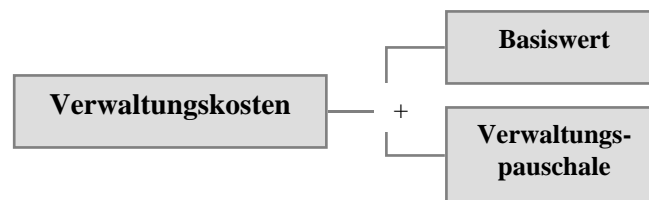


Abb. 27: Ermittlung der Verwaltungskosten

Sie umfassen überwiegend die Kosten der kommunalen Verwaltungseinrichtungen und deren Personal. Die Verwaltungskosten stellen gemäß ihrer Natur schulartübergreifende Kosten dar. Die Immobilienkosten der Verwaltung werden im Rahmen der im Haushaltsplan ausgewiesenen Positionen nur partiell angesetzt. Insgesamt werden dabei überwiegend die direkt zurechenbaren Kosten ausgewiesen. Nicht erfasst werden hingegen die indirekten Kosten der kommunalen Verwaltungsorgane. Dazu zählen beispielsweise die Kosten für das Haushaltsamt etc. Diese Kosten sollten den jeweiligen Leistungsempfängern korrekt – d.h. dem Werteverzehr entsprechend - zugerechnet werden. Die Einführung einer kalkulatorischen Größe spiegelt sachbezogene Verflechtungen und interne Serviceleistungen näherungsweise wider. Der Wert dieser Größe variiert je nach Schulart im Bereich von 20 € bis zu 124 €. Der Ausweis dieser kommunalen Schulverwaltungspauschale erfolgt im Anpassungswert I des Kostenblockes kommunale Verwaltungskosten.

Im Bundesland Bremen ergaben sich folgende Werte:

Schulart	Kommunale Verwaltungskosten (Basiswert & Verwaltungspauschale)
Grundschule	285 €
Sekundarschule	228 €
Gymnasium	252 €
Gesamtschule	248 €
Sonderschule	332 €

Abb. 28: Kommunale Verwaltungskosten nach Schularten pro Schüler

Generell lässt sich allerdings sagen, dass eine exakte Erfassung sich aus externer Sicht jedoch als äußerst schwierig erweist und sich dies prinzipiell nur anhand eines internen Verrechnungssystems bestimmen lässt.

4.4 Ergebnisse der empirischen Untersuchung

Nach Darstellung und Erläuterung aller relevanten Kostenpositionen, die in die Berechnung der Kosten eines Schülers mit eingeflossen sind, gibt folgende Tabelle einen Überblick über die Kosten differenziert nach Schularten:

Schulart	Gesamtkosten pro Schüler 2004
Grundschule	5.910 €
Sekundarschule	6.299 €
Gymnasium	6.464 €
Gesamtschule	7.038 €
Sonderschule	17.933 €

Abb. 29: Gesamtkosten je Schüler im Bundesland Bremen

Die Kosten für das Schulsystem ändern sich von Stadt zu Stadt und von Jahr zu Jahr, abhängig davon, ob der Etat der Schule erweitert oder gekürzt wird.¹⁵² Der Kostenunterschied zwischen den Schularten lässt sich meist aus seiner Organisation erklären. Die Lehrer der

¹⁵² Vgl. STREVELL, W.H. (1950), S.7.

höheren Schulen werden aufgrund ihrer tendenziell höheren Qualifizierung besser bezahlt. Weiterhin ergeben sich aus der aufwendiger zu erhaltenden Infrastruktur des längeren und stärker differenzierten Bildungsweges zusätzliche Kosten.¹⁵³ Je nach Auslastung der Schulen können zudem erhebliche Unterschiede auftreten.

Besonders sei darauf hingewiesen, dass Unterschiede beim Lehrer-Schüler-Verhältnis weitaus stärkeren Einfluss auf die Kosten haben, als die Unterschiede bei den Lehrergehältern. Wie in Abb. 17 dargestellt, liegen die Besoldungskosten bei den Gymnasien über den Besoldungskosten der Gesamtschulen, allerdings weisen die Gesamtschulen insgesamt höhere Kosten pro Schüler aus. Dies ist auf ein geringeres Schüler-Lehrer-Verhältnis bei den Gesamtschulen zurückzuführen. So lag dieses Verhältnis „Schüler pro Lehrer“ im Schuljahr 2004 an Gesamtschulen bei durchschnittlich 14,7 und bei den Gymnasien bei 19,1.¹⁵⁴

¹⁵³ Vgl. STREVELL, W.H. (1950), S.12.

¹⁵⁴ Vgl. SENATOR FÜR BILDUNG UND WISSENSCHAFT (Hrsg.)(2006b).

Verzeichnis der Gesetze, Verordnungen, Verwaltungsanweisungen und sonstigen Rechnungslegungsnormen

BBesG (2002): Bundesbesoldungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 6. August 2002 (BGBl. I S.320), geändert durch Art. 10 VerbraucherschutzneuorgG v. 6.8.2002 (BGBl. I S.3082) und Art. 1, 2, 3 u. 13 BBVAnpG 2003/2004 v. 10.9.2003 (BGBl. I S.1798).

BeamtVG (1999): Beamtenversorgungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. März 1999 (BGBl. I S.322, ber. S.847, S.2033) mit späteren Änderungen einschließlich der Änderung von Art. 4, 5, 6 u. 14 BBVAnpG 2003/2004 v. 10.9.2003 (BGBl. I S.1798).

BhV (2001): In der Fassung vom 1. November 2001 (GMBl. S.918).

BremSchulG(2005): Bremisches Schulgesetz vom 28. Juni 2005 (Brem.GBl. S. 260-223-a-5).

BremSchVwG (2005): Bremisches Schulverwaltungsgesetz in der Bekanntmachung der Neufassung vom 28. Juni 2005 (Brem.GBl. S.280)

BVerfG (1959): Bundesverfassungsgesetz, Herausgegeben von den Mitgliedern des Bundesverfassungsgerichts, Band 8, Nr.1, Tübingen.

EStG (2002): Einkommenssteuergesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. Oktober 2002 (BGBl. I S. 4210, ber. BGBl. 2003 I S. 179).

LBG (2003): Landesbeamtengesetz in der Fassung vom 19. Mai 2003.

Lehrerfortbildungsverordnung (2005): Verordnung über die Fortbildung der Lehrkräfte und Lehrer in besonderer Funktion an öffentlichen Schulen vom 1. August 2005.

Privatschulgesetz (1956): Gesetz über das Privatschulwesen und den Privatunterricht vom 03. Juli 1956 (SaBremR 223-d-1), zuletzt geändert durch G. v. 18.12.2003 S. 425.

Verzeichnis der Internetquellen

- B.I.T. BREMERHAVEN (Hrsg.)(2006a): Seestadt Immobilien,
URL: http://www.bremerhaven.de/sixcms/detail.php?id=574&APS=5&ANDOR=AND&Suchtext=Seestadt%20Immobilien&g_Worte=true,
Stand: 15.6.2006.
- B.I.T. BREMERHAVEN (Hrsg.)(2006b): Schulamt- Aufgaben,
URL: <http://www.bremerhaven.de/sixcms/detail.php?id=1155>,
Stand: 15.6.2006.
- BREMEN ONLINE GMBH (Hrsg.)(2006a): Landesinstitut für Schule,
URL: <http://www.lis.bremen.de/sixcms/detail.php?gsid=bremen56.c.5442.de>,
Stand: 15.7.2006.
- BREMEN ONLINE GMBH (Hrsg.)(2006b): Performa Nord,
URL: <http://www.bremen.de/sixcms/detail.php?id=340903>,
Stand: 15.7.2006.
- BUNDESMINISTERIUM DES INNEREN (Hrsg.)(2003): Neuregelung des Weihnachts- und Urlaubsgeldes beim Bund und in den Ländern,
URL: http://www.bmi.bund.de/cln_028/nn_164570/Internet/Content/Themen/Oeffentlicher__Dienst/DatenundFakten/Neuregelung__des__Weihnachts__und__Id__95186__de.html,
Stand: 15.7.2006.
- GEWERKSCHAFT ERZIEHUNG UND WISSENSCHAFT (Hrsg.)(2003): Besoldung West für die Beamtinnen und Beamten, gültig bis 31.März 2004,
URL: http://www.gew.de/Geld_und_Job.html,
Stand: 05.04.2006.
- GEWERKSCHAFT ERZIEHUNG UND WISSENSCHAFT (Hrsg.)(2004): Besoldung West für die Beamtinnen und Beamten, ab 1.April 2004 und ab 1.August 2004,
URL: http://www.gew.de/Binaries/Binary2839/besoldungstabelle_west.pdf,
Stand: 05.04.2006.
- LEHRERFORTBILDUNGSINSTITUT (Hrsg.)(2006): Lehrerfortbildung,
URL: <http://www.stabi.hs-bremerhaven.de/lfi/index1024.html>,
Stand: 13.5.2006.
- NET-LEXIKON (Hrsg.)(2004): Sozialversicherung,
URL: <http://www.net-lexikon.de/Sozialversicherung.html>,
Stand: 13.7.2006.
- O. V. (2006): Besoldung, Informationen für Beamtinnen und Beamte,
URL: http://www.landesbeamte.de/media/pdf/Besoldung_wiwe.pdf,
Stand: 05.04.2006.

PERFORMA NORD GMBH (Hrsg.)(2006): Von der Behörde zum Eigenbetrieb zur Gesellschaft,
URL: <http://www.performanord.de/sixcms/detail.php?id=444>,
Stand: 13.6.2006.

SEKRETARIAT DER STÄNDIGEN KONFERENZ DER KULTUSMINISTER DER LÄNDER IN DER
BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND (Hrsg.)(2002): Statistische Veröffentlichungen der
Kultusministerkonferenz, Dokumentation Nr. 161 – Juli 2002: Schule in Deutschland -
Zahlen, Fakten, Analysen- Analyseband zur Dokumentation Schüler, Klassen, Lehrer
und Absolventen der Schulen,
URL: <http://www.kmk.org/statist/home.htm>,
Stand: 13.7.2006.

SEKRETARIAT DER STÄNDIGEN KONFERENZ DER KULTUSMINISTER DER LÄNDER IN DER
BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND (Hrsg.)(2006a): Ferienkalender und
Feiertagsübersichten – Sommerferien 1955 bis 2004,
URL: <http://www.kultusministerkonferenz.de/service/ferien/ferien.htm>,
Stand: 13.7.2006.

SEKRETARIAT DER STÄNDIGEN KONFERENZ DER KULTUSMINISTER DER LÄNDER IN DER
BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND (Hrsg.)(2006b): Statistische Veröffentlichungen der
Kultusministerkonferenz, Dokumentation Nr. 179 – Januar 2006: Schüler, Klassen,
Lehrer und Absolventen der Schulen 1995 bis 2004,
URL: <http://www.kmk.org/statist/home.htm>,
Stand: 13.7.2006.

SENATOR FÜR BILDUNG UND WISSENSCHAFT (Hrsg.)(2003): Informationen zu den
Bildungsgänge und Schulstrukturen im allgemein bildenden Bereich ab 2004.
URL: <http://www.bildung.bremen.de/sfb/schulreform.asp>,
Stand: 30.06.2006.

SENATOR FÜR BILDUNG UND WISSENSCHAFT (Hrsg.)(2006a): die neue Bremer Schule,
Informationen zu den Änderungen des bremischen Schulsystems, Broschüre: „die neue
Bremer Schule“,
URL: <http://www.bildung.bremen.de/sfb/schulreform.asp>,
Stand: 30.06.2006.

SENATOR FÜR BILDUNG UND WISSENSCHAFT (Hrsg.)(2006b): Referat 17,
Informationsmanagement, Schüler und Klassen, Archiv,
URL: <http://www.bildung.bremen.de/sfb/sfb.asp?Wahl=1>,
Stand: 30.05.2006.

SENATOR FÜR FINANZEN (Hrsg.)(2006): Haushalt des Landes Bremen 2006/2007,
URL: <http://www.finanzen.bremen.de/sixcms/detail.php?gsid=bremen53.c.1692.de>,
Stand: 30.05.2006.

SENATOR FÜR FINANZEN (Hrsg.)(2004): Stellenplan der Stadtgemeinde,
URL: <http://finanzen.bremen.de/sixcms/detail.php?gsid=bremen53.c.3095.de>,
Stand: 30.05.2006.



ZENTRALELTERNBEIRAT BREMEN (Hrsg.)(2006): Eltern und Schule in Bremen – Ratgeber,
URL: <http://www.zeb-bremen.de/pdf/ratgeber.pdf>,
Stand: 15.Juli.2006.

Literaturverzeichnis

- BAUMANN, T. (2003): Ausgaben je Schüler im Sekundarbereich II, in: Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Wirtschaft und Statistik 4/2003.
- BREIDENSTEIN, W. (1997): Versorgungsempfänger des öffentlichen Dienstes am 1. Januar 1997, in: Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Wirtschaft und Statistik 12/1997.
- COENENBERG, A.G. (2003): Kostenrechnung und Kostenanalyse, 5. Aufl., Stuttgart 2003.
- DÄUMLER, K.-D., GRABE, J. (1997): Kostenrechnungs- und Controllinglexikon, 2. Aufl., Berlin 1997.
- EDDING, F. (1963): Ökonomie des Bildungswesens – Lehren und Lernen als Haushalt und als Investition, Freiburg im Breisgau 1963.
- EISINGER, B., WARNDORF, P.K. & FELDT, J. (2004a): Schülerkosten in Baden-Württemberg. Eine Untersuchung über allgemeinbildende öffentliche Schulen im Jahr 2002.
- EISINGER, B., WARNDORF, P.K. & FELDT, J. (2004b): Schülerkosten in Hessen. Eine Untersuchung über allgemeinbildende öffentliche Schulen im Jahr 2002.
- EISINGER, B., WARNDORF, P.K. & FELDT, J. (2004c): Schülerkosten in Nordrhein- Westfalen. Eine Untersuchung über allgemeinbildende öffentliche Schulen im Jahr 2002.
- EISINGER, B., WARNDORF, P.K. & FELDT, J. (2005a): Schülerkosten in Sachsen. Eine Untersuchung über allgemeinbildende öffentliche Schulen im Jahr 2002.
- EISINGER, B., WARNDORF, P.K. & FELDT, J. (2005b): Schülerkosten in Schleswig-Holstein. Eine Untersuchung über allgemeinbildende öffentliche Schulen im Jahr 2002.
- EISINGER, B., WARNDORF, P.K. & FELDT, J. (2006a): Schülerkosten in Niedersachsen. Eine Untersuchung über allgemeinbildende öffentliche Schulen im Jahr 2003.
- EISINGER, B., WARNDORF, P.K. & FELDT, J. (2006b): Schülerkosten in Thüringen. Eine Untersuchung über allgemeinbildende öffentliche Schulen im Jahr 2003.
- FREIDANK, C.C., BÄRTL, O. (1997): Kostenmanagement – aktuelle Konzepte und Anwendungen, Berlin 1997.
- HARTMANN, H. (1969): Beamten- und Besoldungsrecht für Hochschullehrer und wissenschaftliche Beamte, 2.Aufl., Siegburg 1969.
- HAUG, R. (1983): Die Ausgaben von staatlichen Schulen und freien Waldorfschulen im Vergleich, Die Entwicklung und Evaluation eines Untersuchungsverfahrens am Beispiel der Betriebsausgabensituation im Jahr 1978, überarbeitete Fassung einer Vorstudie, Frankfurt 1983.

- HAUG, R. (1996): Schulausgaben im Vergleich VI, Struktur und Niveau der durchschnittlichen Ausgaben pro Schüler und der durchschnittlichen Personalausgaben pro Lehrervolldeputat von allgemeinen und beruflichen Schulen sowie Sonderschulen in staatlich-kommunaler und Freien Waldorfschulen in freier Trägerschaft in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland von 1986 bis 1993, Frankfurt 1996.
- HAUG, R. (1997): Schulausgaben im Vergleich VII, Struktur und Niveau der absoluten Ausgaben und der durchschnittlichen Ausgaben pro Schüler und der durchschnittlichen Personalausgaben pro Lehrervolldeputat von allgemeinen und beruflichen Schulen sowie Sonderschulen in staatlich-kommunaler Trägerschaft in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland von 1986 bis 1994, Frankfurt 1997.
- HECKEL, H. (1958): Eine Grundordnung der deutschen Schule, Stuttgart 1958.
- HECKEL, H. (1959): Die Städte und ihre Schulen, Stuttgart 1959.
- HEINHOLD, M. (2004): Kosten- und Erfolgsrechnung in Fallbeispielen, 3. Aufl., Stuttgart 2004.
- HELMERT, O. (1961): Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen: Eine systematische Darstellung und Erläuterung des staatlichen und kommunalen Haushalts- und Kassenrechts, des Rechts der Rechnungslegung und Rechnungsprüfung, Berlin 1961.
- HETMEIER H.-W. (2003): Methodische Probleme der Ermittlung von Ausgaben je Schüler, ursprünglich in: Weiß, M. und H. Weishaupt (Hrsg.): Bildungsökonomie und neue Steuerung, Band 9, Frankfurt am Main; aktualisierte Fassung vom 19.03.2003 (unveröffentlicht).
- HEUBECK, K., RÜRUP, B. (2000): Finanzierung und Altersversorgung des öffentlichen Dienstes: Probleme und Optionen, Frankfurt am Main 2000.
- HOMMEL, M., (2005): Kostenrechnung – learning by stories, Frankfurt am Main 2005.
- JOOS-SACHSE, T. (2002): Controlling, Kostenrechnung und Kostenmanagement, Grundlagen – Instrumente – Neue Ansätze, 2. Aufl., Wiesbaden 2002.
- KAHLERT, H., DÖRING, P.A., (1973): Schulausgaben und Bildungskosten, Bildungsökonomische Analysen eines kameralistischen Budgets – dargestellt am Beispiel der Fachhochschule (Ingenieurschule) Furtwangen/ Schwarzwald, in: Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung (Hrsg.): Studien zur Ökonomischen Bildungsforschung, Band 1, Weinheim und Basel 1973.
- KLEIN, H. E. (2000): Was kostet die Schule? – Was leistet die Schule?, 2. Aufl., Köln 2000.
- KLOCK, J., SIEBEN, G., SCHILDBACH, TH., HOMBURG, C. (2005): Kosten- und Leistungsrechnung, 9. Aufl., Stuttgart 2005.
- LÜMMEN, D., GRUNEFELD, H.-U., KEMPF, E. (2003): Beamtenversorgung: Gesetzliche Regelungen und Private Altersvorsorge, Berlin 2003.

- LÜNNEMANN, P. (1997): Ansatz für einen vollständigeren Nachweis der öffentlichen Bildungsausgaben in Deutschland: Verfahren zur Schätzung der Altersversorgung der Beamten, in: Wirtschaft und Statistik (Hrsg.): Statistisches Bundesamt, 12/1997.
- LÜNNEMANN, P. (1998): Methodik zur Darstellung der öffentlichen Ausgaben für schulische Bildung nach Bildungsstufen sowie zur Berechnung finanzstatistischer Kennzahlen für den Schulbereich, in: Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Wirtschaft und Statistik, 2/1998.
- LÜNNEMANN, P., H.-W. HETMEIER (1996): Methodik zur Abgrenzung, Gliederung und Ermittlung der Bildungsausgaben in Deutschland, in: Statistisches Bundesamt(Hrsg.): Wirtschaft und Statistik, 3/1996.
- MINZ, H. (2005): Praxis-Handbuch Beamtenversorgung: eine systematische Darstellung; mit aktueller Rechtsprechung, 2.Aufl., Regensburg 2005.
- OLFERT, K., (2005): Intensivkurs Kostenrechnung, Wiesbaden 2005.
- OLMESDAHL, D. (1998): Rechnungswesen für budgetierte Schulen, Schulleiter-Handbuch, Band 86/1998, München 1998.
- PETRASCH, M. (1999): Die Alterssicherung der Beamten – Zugleich eine nähere Betrachtung des §14a Bundesbesoldungsgesetz, Würzburg 1999.
- PAFF, A (1998): Eine produktionstheoretisch fundierte Kostenrechnung für Hochschulen: am Beispiel der Fernuniversität Hagen, Frankfurt/ Main 1998.
- PATT, D. (1981): Schule – Verwaltung und Haushalt, Essen 1981.
- RECUM, H. v. (1969): Aspekte der Bildungsökonomie, Neuwied am Rhein 1969.
- REICHARD, C . (1987): Betriebswirtschaftslehre der öffentlichen Verwaltung, 2. Auflage, Berlin, New York 1987.
- RING DEUTSCHER MAKLER E.V. (Hrsg.)(2004): Immobilienpreisspiegel 2004.
- RUDORFER, M., (2005): Kostenrechnung, 12. Aufl., Ludwigshafen 2001.
- SCHAICH, E. (1998): Schätz- und Testmethoden für Sozialwissenschaftler, 3.Aufl., München 1998.
- SCHIERENBECK, H. (2003): Grundzüge der Betriebswirtschaftslehre, 16.Aufl., Oldenburg 2003.
- SCHMIDT, A. (2005): Kostenrechnung – Grundlagen der Vollkosten-, Deckungsbeitrags- und Plankostenrechnung sowie des Kostenmanagements, 4. Aufl., Stuttgart, Berlin, Köln 2005.
- SCHMIDT, J. (2006): Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Verwaltung, Grundsatz der Wirtschaftlichkeit – Zielsetzung, Planung, Vollzug, Kontrolle – Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen – Kosten- und Leistungsrechnung, 7. Aufl., Berlin 2006.

- SCHMIDT, P. (1999): Methodik zur Berechnung der Bildungsausgaben Deutschland im Rahmen der internationalen Bildungsberichterstattung, in: Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Wirtschaft und Statistik, 5/1999.
- SCHWEITZER, M., KÜPPERS, H.-U. (2003): Systeme der Kosten- und Erlösrechnung, 8. Aufl., München 2003.
- SEESTADT BREMERHAVEN (Hrsg.)(2004): Haushaltssatzungen und Haushaltsplan – Anlagen, Bremerhaven 2004.
- SIEBECK, T. (1989): Sozialversicherung und Beamtensicherung – hergebrachte Grundsätze – gegenwärtige Probleme, Sankt Augustin 1989.
- SIEWERT, P. (1969): Ausgabenberechnung für Ganztagschulen, Stuttgart 1969.
- STAMER, H. (2000): Die Pflichten der Beamten sowie der Angestellten und Arbeiter im öffentlichen Dienst im Vergleich, Göttinger Studien zur Rechtswissenschaft, Band 1, Göttingen 2000.
- STATISTISCHES BUNDESAMT (1999): Finanzen und Steuern Fachserie 14, Reihe 3 Rechnungsergebnisse, unter „Zuordnungsschlüssel für den Tabellenteil“ am Ende der Einzelbände.
- STEGER, J. (2001): Kosten- und Leistungsrechnung, 3. Aufl., München, Wien 2001.
- STOTZ, H., H.-J. SCHMIDT (1999): Haushalt und Schule, Neues Steuerungsmodell, Budgetierung, Kostenrechnung, Neuwied-Kriftel-Luchterhand 1999.
- STREVELL, W.H. (1950): Schulfinanzierung in Deutschland – Erhebungen über das Jahr 1948/49 in vier westdeutschen Ländern, Erziehungs- und Kulturabteilung der amerikanischen Hochkommission. Frankfurt am Main 1950.
- THOMMEN, J.-P., ACHLEITNER, A.-K (2005): Allgemeine Betriebswirtschaftslehre – Umfassende Einführung aus managementorientierter Sicht, 4.Aufl., Wiesbaden 2005.

Weitere einschlägige Publikationen der Autoren

- EISINGER, B., WARNDORF, P. K., FELDT, J. & ZIEHR-UNMÜSSIG, P. (2004)
Schülerkosten in Baden-Württemberg. *Recht und Bildung*, (3), 6 – 14.
- EISINGER, B., WARNDORF, P. K. & FELDT, J. (2005) Bildungsökonomie: Zur
Kostenstrukturanalyse allgemeinbildender öffentlicher Schulen. *Brain*, 13 – 16.
- EISINGER, B., WARNDORF, P. K., & FELDT, J. (2005). Zu leicht gemacht. Replik zur
Stellungnahme des Ministeriums für Kultus, Jugend und Sport im Einvernehmen
mit dem Finanzministerium von Baden-Württemberg. Landtag von Baden-
Württemberg: Drucksache 13/3836 vom 3.12.2004. *Recht und Bildung*, (1), 4 - 5
- EISINGER, B., WARNDORF, P. K., FELDT, J. & ZIEHR-UNMÜSSIG, P. (2005).
Dokumentation – Jährliche Schülerkosten in Hessen für allgemeinbildende
öffentliche Schulen. *Recht und Bildung*, (1), 15 – 16
- EISINGER, B., WARNDORF, P. K., FELDT, J. (2006) Schülerkosten in Deutschland.
Eine Untersuchungsreihe über allgemeinbildende öffentliche Schulen im Jahr 2002.
In: Hufen, F. & Vogel, J.P. (Hrsg.) Keine Zukunftsperspektiven für Schulen in
privater Trägerschaft? Berlin: Duncker & Humblot, 243 - 299