

Die Landesförderung der freien Waldorfschulen in Baden-Württemberg

Einleitung

Die Existenz der freien Waldorfschulen, so wie wir sie heute kennen, ist ohne erhebliche finanzielle Unterstützung durch den Staat gar nicht möglich. Die genaue Ausgestaltung der gesetzlichen Grundlagen dieser finanziellen Unterstützung ist in Baden-Württemberg seit geraumer Zeit Gegenstand politischer Auseinandersetzungen zwischen Interessengruppen unterschiedlicher Zielrichtungen. Da dieses eigentlich recht kleine politische Feld für die Waldorfschulen geradezu überlebenswichtig ist, sollten die entsprechenden Entwicklungen von möglichst vielen betroffenen Eltern und Lehrern intensiv mitverfolgt werden. Allerdings sind die Zusammenhänge und Argumentationen in diesem Bereich sehr komplex. Manches wurde in der Vergangenheit von unterschiedlichen Seiten missverständlich oder sogar mitunter sachlich falsch dargestellt. Die folgenden Kapitel sollen diejenigen, die am angesprochen politischen Geschehen teilhaben oder sogar mitwirken wollen, deshalb über die wesentlichen Aspekte grundlegend informieren.

1. Die Regierungserklärung von Ministerpräsident Oettinger am 27. April 2005

Das in der Einleitung beschriebene politische Thema ist zwar klein aber doch immerhin so bedeutend, dass der neue Ministerpräsident des Landes Baden-Württemberg hierzu in seiner ersten Regierungserklärung eine politische Absicht geäußert hat. Der diesbezüglich relevante Ausschnitt aus dem Protokoll der entsprechenden Landtagsitzung lautet wie folgt:

„Die Landesregierung sieht Privatschulen als Partner im Bildungsauftrag. Wir wollen die Privatschulen in den nächsten Jahren sichern helfen. Wir werden das bisherige Zuschussmodell durch ein Bruttokostenmodell ablösen. *(Beifall bei der FDP/DVP)*

Ich strebe an, in den nächsten Haushaltsjahren die Landesfördermittel Stück für Stück auf etwa 80 % der tatsächlichen Kosten anzuheben. *(Abg. Drexler SPD: Das ist das letzte Mal schon versprochen worden!)*

Die entsprechende Novelle wird noch in diesem Jahr im Landtag zu beraten und zu beschließen sein. *(Beifall bei der FDP/DVP und Abgeordneten der CDU)*“

Die Formulierungen dieses Absatzes weichen von der schriftlichen Version der Regierungserklärung teilweise ab. Insbesondere fehlt in der schriftlichen Version der letzte Satz, der erstmals tatsächlich Hoffnung macht, dass eine gesetzliche Umsetzung der angestrebten Neuerungen in absehbarer Zeit erfolgen wird. Dieser Satz wurde evtl. von Herrn Oettinger erst nach dem oppositionellen Zwischenruf spontan hinzugefügt. Mit „Novelle“ ist hier zweifellos eine Novellierung des Privatschulgesetzes gemeint, wobei die genaue Absicht allerdings unklar bleibt. Das Privatschulgesetz enthält derzeit nämlich gar keine Aussage über ein zu verwendendes Zuschussmodell, das durch ein Bruttokostenmodell sachgerecht abgelöst werden könnte. Im Gesetzestext sind auch keine Prozentzahlen festgeschrieben, auf die sich die genannten Erhöhungen auf 80 % sinnvoll beziehen lassen.

2. Der verfassungsrechtlich vorhandene Anspruch auf Förderung

Das Bundesverfassungsgericht hat in einer Entscheidung aus dem Jahre 1994 festgestellt, dass ein Schulgeld von etwa 170 DM pro Monat und Elternhaus als Obergrenze im Hinblick auf die grundgesetzlich verbotene soziale Sonderung anzusehen ist. Eine Finanzierungsgrundlage zu schaffen, auf der den Schulen die Erhebung entsprechend geringer Schulgelder in einer Weise möglich wird, dass soziale Sonderung tatsächlich auf Dauer unterbleiben kann, ist Aufgabe des Gesetzgebers. Aus dieser Argumentation leitet sich schließlich die Forderung ab, dass ein Platz eines Schülers an einer Waldorfschule mit mindestens 80 % der Summe der Kosten, die für einen vergleichbaren Platz an einer Schule in staatlicher Trägerschaft an Kosten entstehen würden, durch den Staat gefördert werden muss. Eine gesetzliche Verankerung dieses Anspruchs steht in Baden-Württemberg nach wie vor aus, obwohl dieser mehrfach von allen politischen Parteien anerkannt worden ist.

Das prozentuale Verhältnis zwischen dem Förderbetrag, der pro Schüler einer freien Schule durch das Land gezahlt wird, und den Kosten, die dem Land durch einen vergleichbaren Schüler an einer staatlichen Schule entstehen, heißt „Kostendeckungsgrad“. Der Kostendeckungsgrad ist die wesentliche Größe in der entsprechenden politischen Diskussion (s. Regierungserklärung), die entsprechende Berechnungsgrundlagen sind allerdings nicht gesetzlich geregelt und obendrein Gegenstand kontroverser politischer Diskussion.

ACHTUNG: Der Begriff „Kostendeckungsgrad“ ist an sich bereits missverständlich. Es ist nicht, wie das Wort eigentlich vermuten lässt, derjenige Grad gemeint, in dem die staatlichen Zuschüsse die Kosten, die den freien Schulen entstehen, abdeckt, sondern derjenige Grad zu dem die entstehenden Kosten an einer staatliche Schule bei gleicher staatlicher Leistung abgedeckt wären. Sofern der Kostendeckungsgrad weniger als 100 % beträgt, führt das Privatschulwesen somit prinzipiell zu Einsparungen seitens des Staates.

3. Die Berechnung der Förderung nach dem Privatschulgesetz

Das Privatschulgesetz enthält keine Regelungen bzgl. des oben erläuterten Kostendeckungsgrades. Die Berechnung der Förderungen nimmt in keiner Weise Bezug auf die durch den Betrieb staatlicher Schulen insgesamt entstehenden Kosten. Feste Förderbeträge nennt das Privatschulgesetz ebenfalls nicht. Wäre dies der Fall, müssten die gesetzlichen Förderbeträge praktisch jährlich durch entsprechende Anpassungsgesetze neu festgesetzt werden, um der allgemeine Kostenentwicklung Rechnung zu tragen. Es ist daher sinnvoll geeignete volkswirtschaftliche Bezugsgrößen heranzuziehen, deren Entwicklung möglichst gut mit der relevanten Kostenentwicklung übereinstimmt und die auch tatsächlich als Berechnungsgrundlagen jederzeit verfügbar sind.

Die jährliche Förderung je Schüler wird getrennt nach Schularten als ein Vielfaches einer solchen jeweils geeignet erscheinenden Bezugsgröße festgelegt. Verwendet werden hierbei Zahlen aus dem Bereich der Beamtenbesoldung. Für die Förderung der Klassenstufen 1-4 ist die Bezugsgröße das monatliche Endgrundgehalt eines Beamten der Besoldungsstufe A12 zuzüglich des Familienzuschlages der Stufe 3 und einem Zwölftel der Sonderzuwendung. Ab der Klassenstufe 5 ist die Bezugsgröße in derselben Weise auf Basis der Besoldungsstufe A14 zu berechnen. Sachgerecht erscheint diese Vorgehensweise durchaus, da die Lehrerbesoldung ja den größten Teil der Schülerkosten ausmacht. Diese Berechnungsmethode wird in der politischen Diskussion mitunter als „Eckmann-Modell“ bezeichnet.

ACHTUNG: Das Eckmann-Modell ist kein Berechnungsmodell zur Feststellung des Kostendeckungsgrades und kann daher mit dem geforderten Bruttokostenmodell (s. u.) überhaupt nicht verglichen werden. Forderungen das Eckmann-Modell durch das Bruttokostenmodell abzulösen sind daher auch nicht wirklich sachgerecht.

Für die tatsächlich festzulegenden Förderbeträge ist weniger die Bezugsgröße selbst als vielmehr der Zahlenwert, mit dem die jeweilige Bezugsgröße zu multiplizieren ist, von Relevanz. Diese Multiplikatoren sind im Privatschulgesetz in Form von Prozentzahlen angegeben, die je nach Schultyp und Bezugsgröße zwischen ca. 50 % und ca. 90 % liegen.

BEISPIEL: Für einen Waldorfschüler in einer der Grundschulklassenstufen beträgt die derzeitige jährliche staatliche Förderung 53,3 % der Summe aus dem monatlichen Endgrundgehalt eines Beamten der Besoldungsstufe A12, dem Familienzuschlag der Stufe 3, die ein entsprechender Beamter erhalten würde, und einem Zwölftel der dem entsprechenden Beamten zustehenden Sonderzuwendung.

ACHTUNG: Die in diesem Sinne im Privatschulgesetz genannten Prozentzahlen entsprechen in keiner Weise den Kostendeckungsgraden.

4. Die Berechnung des Kostendeckungsgrades

Das Privatschulgesetz an sich liefert bezüglich der Berechnung des Kostendeckungsgrades keine direkten Hinweise. Da die Kenntnis des Kostendeckungsgrades aber für Politik und Rechtsprechung unabdingbar ist, wurde in einem Landtagsbeschluss im Zuge einer Gesetzesvorlage zur Änderung des Privatschulgesetzes im Dezember 1989 festgelegt, dass die Landesregierung einmal je Wahlperiode dem Landtag einen Bericht vorzulegen hat, der diese Lücke schließt. In diesen Berichten sind – differenziert nach den einzelnen Schularten – die im öffentlichen Schulwesen tatsächlich entstehenden Kosten, den auf Grund der Regelungen des Privatschulgesetzes jeweils entsprechenden Finanzhilfebeiträge für Schulen in freier Trägerschaft gegenüberzustellen.

Ein derartiger Bericht wurde dem baden-württembergischen Landtag zuletzt am 28.07.2004 vorgelegt. Dieser Bericht enthält als wesentliche Ergebniszusammenstellung eine Tabelle, in der Kostendeckungsgrade für unterschiedliche Schultypen bezogen auf die Jahre 1998/99 und 2002 aufgeführt sind (Tabelle 1). Bzgl. der Interpretation dieser Zahlen sei an dieser Stelle noch einmal darauf hingewiesen, dass ein Deckungsgrad von 80 % im Hinblick auf die Vermeidung der sozialen Sonderung als Mindestdeckungsgrad anzusehen ist.

Bzgl. der Kostendeckungsgrade für das Jahr 2002 werden in dem genannten Bericht erstmals zwei verschiedene Kostenberechnungsmodelle nebeneinander gestellt. Dies ist zum einen das „Kostenmodell nach der bisherigen Systematik der Landtagsberichte“, also jenes Berechnungsmodell, das noch im Landtagsbericht des Jahres 2000 allein verwendet wurde, und zum anderen ein neu hinzugekommenes Berechnungsmodell, das „Bruttokostenmodell“ genannt wird. Die Deckungsgrade nach dem Bruttokostenmodell sind generell geringer als die, die sich nach dem bisherigen Modell ergeben, und erreichen die anzustrebende Untergrenze von 80 % in keinem einzigen Fall. Bzgl. der Frage, welches der beiden Berechnungsmodelle als maßgeblich zu betrachten ist, wird festgestellt, dass das Berechnungsmodell der bislang vorgelegten Landtagsberichte vom Verwaltungsgerichtshof (VGH) durch rechtskräftige Urteile bestätigt sei. Dies bedeutet letztendlich, dass die Zahlen, die sich nach dem Bruttokostenmodell ergeben, im Rahmen des aktuellen Landtagsberichts zunächst lediglich informellen Charakter haben.

Die Arbeitsgemeinschaft Freier Schulen in Baden-Württemberg bestreitet hingegen in ihrer offiziellen Stellungnahme zum Landtagsbericht, dass das bisherige Berechnungsmodell der Landesregierung mit rechtskräftigen Urteilen des VHG positiv gebilligt wurde.

Tabelle 1: Kostendeckungsgrade laut Landtags-Drucksache 13/3434

Schulart	Deckungsgrad Landtagsbericht 2000*	Zuschuss 2002 pro Schüler	Kosten nach bisheriger Systematik der LT-Berichte		Bruttokostenmodell	
			in €	in %	in €	in %
Grundschule, Kl. 1 - 4 Fr. Waldorfschulen	70,9%	2.013,98 €	2.981 €	67,6%	3.143 €	64,1%
Hauptschule	63,8%	2.823,87 €	4.589 €	61,5%	4.843 €	58,3%
Realschule	75,4%	2.950,67 €	3.725 €	79,2%	3.966 €	74,4%
Gymnasium, Kl. 13 Fr. Waldorfschulen	79,6%	4.100,56 €	4.916 €	83,4%	5.197 €	78,9%
Fachschulen für Sozialpädagogik	61,9%	4.271,84 €	7.573 €	56,4%	7.996 €	53,4%
technische Berufsfachschulen	58,8%	3.546,83 €	6.251 €	56,7%	6.560 €	54,1%
übrige Berufsfachschulen	62,1%	3.546,83 €	5.783 €	61,3%	6.092 €	58,2%
technische Berufskollegs	66,0%	3.922,63 €	6.008 €	65,3%	6.300 €	62,3%
übrige Berufskollegs	69,8%	3.922,63 €	5.540 €	70,8%	5.832 €	67,3%
technische Fachschulen	42,7%	3.546,83 €	7.773 €	45,6%	8.179 €	43,4%
übrige Fachschulen	44,4%	3.546,83 €	7.305 €	48,6%	7.711 €	46,0%

*bezogen auf die Datenbasis 1998/99

WICHTIG: Aus Tabelle 1 ergibt sich, dass bei manchen anderen privaten Schularten zum Teil erheblich geringere Kostendeckungsgrade vorhanden sind, als bei den Waldorfschulen.

HINWEIS: Die Klassenstufen 5-12 der Waldorfschulen fehlen in Tabelle 1, da es in diesem Bereich keine den Waldorfschulen, die in gewisser Weise Gesamtschulcharakter haben, entsprechenden öffentliche Schulen in Baden-Württemberg gibt. Für diese Klassenstufen sieht das Privatschulgesetz eine Förderung vor, die 96,6 % der für private Gymnasien bzw. für die Klassenstufe 13 der Waldorfschulen zu bewilligenden Förderung entspricht.

5. Das Bruttokostenmodell

Für die sachgerechte Berechnung von Kostendeckungsgraden müssen zunächst die dem Staat durch den Betrieb der öffentlichen Schulen pro Schüler tatsächlich entstehenden Kosten bekannt sein. Da die Kostendeckungsgrade von großer politischer und juristischer Bedeutung sind, wäre es wünschenswert die Berechnungsmethode, die bei ihrer Ermittlung anzuwenden ist, gesetzlich festzulegen. Dies ist bisher in Baden-Württemberg nicht der Fall. Dass die in den früheren Landtagsberichten vorgelegten Zahlen nicht wirklich alle durch den Schulbetrieb tatsächlich entstehenden Kosten umfassen, ist bekannt und wird auch von den verantwortlichen Politikern eingeräumt. Auf Grund dieser Tatsache wurde im Jahr 1999 eine Arbeitsgruppe gegründet, die sich aus zwei Landtagsabgeordneten und Beratern der beiden Regierungsfractionen sowie zwei Vertretern der Arbeitsgemeinschaft freier Schulen zusammensetzte. Diese Arbeitsgruppe wird in der politischen Auseinandersetzung in Anspielung auf das gesetzte Arbeitsziel mitunter als 100%-Kommission bezeichnet.

ACHTUNG: Der Begriff „100%-Kommission“ soll keinesfalls eine Forderung eines Kostendeckungsgrades von 100 % andeuten. Es ging in der besagten Arbeitsgruppe vielmehr um die Berechnungsmethode zur Feststellung derjenigen Zahlen, die der Berechnung von Kostendeckungsgraden jeweils zu Grunde zu legen sind.

Die besagte Arbeitsgruppe hatte ihre Aufgabe bereits im Jahr 2000 nach intensiven Verhandlungen erfolgreich erledigt. Das vorgeschlagene Berechnungsmodell wird in der politischen Diskussion „Bruttokostenmodell“ genannt. Das Bruttokostenmodell ist seit seiner Vorstellung von allen politischen Gruppen anerkannt worden. Es besteht Einigkeit dahingehend, dass diese Berechnungsmethode einen Fortschritt gegenüber der bisherigen Vorgehensweise darstellt und dass dies auch gesetzlich zu verankern sei. Seitens der freien Waldorfschulen bestand daher die Hoffnung, dass im Laufe des Jahres 2004 entsprechende gesetzliche Neuregelungen geschaffen werden würden und dass sich hieraus evtl. eine Verbesserung der offensichtlich unzureichenden Zuschussituation ergeben würde. Dies ist nicht eingetreten.

6. Die Novellierung des Privatschulgesetzes vom Oktober 2004

Das baden-württembergische Privatschulgesetz wurde bzgl. der Förderung der freien Schulen am 07.10.2004 letztmalig geändert. Bei dieser Gesetzesüberarbeitung wurden die im Landtagsbericht bereits zuvor bekannt gegebenen Deckungsgrade nach dem Bruttokostenmodell in keiner Weise berücksichtigt. Das neue Berechnungsmodell an sich wird im Gesetz nach wie vor nicht einmal erwähnt. Tatsächlich wurden Kürzungen vorgenommen, die im Wesentlichen dadurch gerechtfertigt wurden, dass der Kostendeckungsgrad im Jahr 2002 für private Gymnasien bzw. für die 13. Jahrgangsstufe der Waldorfschulen (und damit mittelbar auch für die Stufen 5-12) mit 83,4 % bereits über dem anzustrebenden Wert von 80 % lag (s. Tabelle 1). Diese Argumentation steht in offenkundigem Widerspruch zu den in diesem Bereich erklärten politischen Zielen. Auf Antrag der SPD-Fraktion, die finanziellen Auswirkungen der neuen Gesetzesfassung auf die Waldorfschulen darzustellen, hat die Landesregierung am 27.10.2004 abschließend Stellung genommen. In der entsprechenden Landtagdrucksache findet sich eine Zusammenstellung der aktuellen Zuschüsse (Tabelle 2).

Tabelle 2: Entwicklung der Landeszuschüsse laut Landtags-Drucksache 13/3706

Zuschuss pro Schüler/Jahr in €	Waldorfschulen Klassen 1 bis 4	Waldorfschulen Klassen 5 bis 12	Gymnasien und Waldorfschulen Klasse 13
2003	2005,80	3944,62	4082,15
2004*	2065,00*	4017,00*	4156,00*
2005 ab dem 1. Januar 2005*	2143,00*	3940,00*	4077,00*

* Nach geltender Rechtslage kann der Zuschussanspruch der Höhe nach erst am Ende des jeweiligen Kalenderjahres endgültig festgestellt werden. Da die Parameter zur Feststellung des endgültigen Zuschusses frühestens mit Ablauf eines Kalenderjahres für das abgelaufene Jahr endgültig feststehen, gelten die für das Jahr 2004 genannten Beträge zunächst nur als vorläufige Pauschalsätze für das Haushaltsjahr 2004. Etwaige Entwicklungen im Jahr 2005 und die Auswirkungen auf den Zuschuss 2005 sind daher ebenfalls noch nicht berücksichtigt.

Aus Tabelle 2 ist ersichtlich, dass zwar die Zuschüsse für die Grundschulklassenstufen angehoben wurden, ab der Klassenstufe 5 hingegen deutliche Kürzungen zu verkräften sind. Insgesamt hat sich hierdurch die Förderung von Waldorfschulen, die Klassen aller Jahrgangsstufen umfassen, in der Summe deutlich verschlechtert.

7. Die Ziele der „Aktion Bildungsvielfalt“

Die Waldorfschulen sind durch die Tatsache, dass die Förderbeiträge entgegen längst geäußelter anders lautender politischer Absichten, gekürzt wurden, sehr besorgt. Verlässliche Zusagen bzgl. der zukünftigen Zuschussentwicklung gibt es zur Zeit nicht. Die aus diesem Grunde im März 2005 gegründete „Aktion Bildungsvielfalt“, die von der Mehrzahl der baden-württembergischen Waldorfschulen unterstützt wird, setzt daher große Hoffnung in die von Herrn Ministerpräsident Oettinger in seiner Regierungserklärung angekündigte Neufassung des Privatschulgesetzes, wobei die folgenden Punkte von besonderer Bedeutung sind:

- Verankerung des Bruttokostenmodells als Berechnungsmethode für die Kostendeckungsgrade
- Verankerung des anzustrebenden Mindestkostendeckungsgrades von 80 %
- Vorgabe eines verbindlichen Stufenplans bzgl. der Erhöhung der Kostendeckungsgrade bis zur Erreichung des angestrebten Mindestkostendeckungsgrades für die nächsten Haushaltsjahre
- Zusage, dass die Förderbeiträge nicht unter einen Haushaltsvorbehalt gestellt werden

Autor Joachim Schwarte

Eltern-Lehrer Kreis der Freien Waldorfschule Uhlandshöhe Stuttgart und Landeselternrat;
„Aktion Bildungsvielfalt“