

## **Mitteilung**

### **der Landesregierung**

#### **Bericht der Landesregierung zu einem Beschluss des Landtags; hier: Denkschrift 2012 des Rechnungshofs zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Baden-Württemberg – Beitrag Nr. 14: Berufliche Privatschulen**

##### Landtagsbeschluss

Der Landtag hat am 20. Juni 2013 folgenden Beschluss gefasst (Drucksache 15/2514 Abschnitt II):

*Die Landesregierung zu ersuchen,*

- 1. zu prüfen, ob für die Schulen für Gesundheitsfachberufe aufgrund deren Besonderheiten im Schulbetrieb eigenständige Kopsätze erforderlich sind;*
- 2. für das Genehmigungsverfahren der beruflichen Privatschulen konkret festzulegen:*
  - a) ab wann eine Bezahlung der Lehrkräfte wesentlich vom öffentlichen Niveau abweicht,*
  - b) ab welcher Wochenstundenzahl die Tätigkeit freier Mitarbeiter keine Nebentätigkeit mehr ist und*
  - c) ab welchem Betrag ein Schulgeld das Sonderungsverbot verletzt;*
- 3. dem Landtag über das Veranlasste bis 31. März 2014\* zu berichten.*

\*) Der hierzu mit Schreiben des Staatsministeriums vom 24. März 2014 beehrten Fristverlängerung wurde bis einschließlich 15. November 2014 zugestimmt.

## B e r i c h t

Mit Schreiben vom 8. Dezember 2014 Nr. I-0451.1 berichtet das Staatsministerium wie folgt:

### I.

Das Kultusministerium hatte je einen externen Gutachter beauftragt, zur Frage der wirtschaftlichen Sicherung der Lehrkräfte an Ersatzschulen sowie zur Frage eines zulässigen Schulgelds ein Rechtsgutachten zu erstellen.

Zum ersten Themenkomplex der „wirtschaftlichen Sicherung der Lehrkräfte“ wurde mit folgenden Fragestellungen ein Rechtsgutachten eingeholt:

- Rechtliche Möglichkeiten, bereits genehmigte Schulen zur Anpassung zu niedriger Vergütungen an Lehrkräfte zu verpflichten (Vertrauensschutz);
- Festlegung der Untergrenze der Vergütung für die Erfüllung der Voraussetzung der wirtschaftlichen Sicherung von Lehrkräften an Privatschulen;
- Definition von sog. Honorarkräften, für die aufgrund ihrer nebenberuflichen Tätigkeit der Grundsatz der wirtschaftlichen Sicherung nicht gilt;
- Rechtliche Möglichkeiten in Bezug auf Privatschulen, die – ggf. schon seit langem – hohe Schulgelder verlangen (Vertrauensschutz).

Das Gutachten erbrachte die nachfolgenden Ergebnisse:

- Sicherung der wirtschaftlichen Stellung der Lehrkräfte

Die wirtschaftliche Stellung der Lehrkräfte ist genügend gesichert, wenn die Vergütung mindestens 80 Prozent des Entgelts einer von Tätigkeit und Qualifikation vergleichbaren angestellten Lehrkraft an einer öffentlichen Schule beträgt. Maßgebend ist das Entgelt nach dem Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L) in der jeweils geltenden Fassung. Für die Vergleichsbetrachtung relevant sind Entgeltgruppe sowie Erfahrungsstufe und die Jahressonderzahlung.

Die wirtschaftliche Stellung der Lehrkräfte muss nur dann nicht genügend gesichert sein, wenn die Privatschullehrkraft nicht hauptberuflich, sondern nur nebenberuflich als Lehrkraft tätig ist.

Lehrkräfte sind nebenberuflich tätig, wenn sie 1/5 oder weniger der Wochenstunden unterrichten, die eine Vollzeit beschäftigte Lehrkraft an einer vergleichbaren öffentlichen Schule unterrichtet. Maßgeblich ist das Regelstundenmaß nach der Verwaltungsvorschrift „Arbeitszeit der Lehrer an öffentlichen Schulen“ des Ministeriums für Kultus, Jugend und Sport vom 10. November 1993 in der jeweils geltenden Fassung.

Die Bezeichnung als „Honorarkraft“ ist unerheblich. Entscheidend sind die tatsächlichen Umstände. Die Lehrerwochenstunden aus mehreren Honorarverträgen einer Lehrkraft an einer oder mehreren Schulen sind zu addieren. Wird dadurch die o. g. 1/5-Schwelle überschritten, muss die wirtschaftliche Stellung der Lehrkraft gesichert werden.

Zum zweiten Themenkomplex „Schulgeld“ erfolgte eine Gutachtenvergabe zur Frage:

Welche Entgelte sind rechtlich als Schulgeld anzusehen? (Aufnahmegebühren, [zwingende] Teilnahme an kostenpflichtigen Angeboten, die über den Unterricht hinausgehen, „nahegelegte“ Spenden, Aufforderung zum Erwerb von „Bausteinen“ für Bau und Betrieb der Schule, weit überdurchschnittlich ausgestattete Bibliotheken usw).

Dieses Gutachten kam zu den nachfolgenden Feststellungen:

- Höhe des von der jeweiligen Schule monatlich erhobenen Schulgelds

Nach rechtskräftigem Urteil des VG Stuttgart betrug die zulässige Höhe des Schulgelds an Ersatzschulen für das Schuljahr 2008/2009 150 Euro. Die Höhe wird nach den Kriterien der Rechtsprechung (Verbraucherpreisindex) regelmäßig fortgeschrieben. Für das Jahr 2014 ergibt sich daraus ein zulässiges durchschnittliches Schulgeld von 161 Euro (Stand: Februar 2014).<sup>1</sup>

Als sonderungsrelevantes Schulgeld sind grundsätzlich sämtliche Leistungen der Eltern anzusehen, die für den Schulunterricht des Kindes an die Schule oder deren Trägerverein zwingend zu erbringen sind. Erfasst werden müssen unter diesem Aspekt sowohl regelmäßige als auch einmalig zu erbringende Zahlungen, z. B. Aufnahmegebühren sowie die Übernahme von Darlehen und Bürgschaften sowie Finanzierungsbausteine zum Bau eines Schulhauses.

Die Zahlungen erfolgen für den Unterricht der Kinder, wenn ein hinreichender Zusammenhang mit dem Unterricht besteht, wobei auch besondere pädagogische Konzepte, Schulformen und Schularten zu berücksichtigen sind.

Nicht für die Ermittlung des Gesamtschulgelds heranzuziehen sind Zahlungen, die für Leistungen erfolgen, die über Unterricht hinausgehen bzw. diesen nicht betreffen wie z. B. Essen, Unterbringung usw.

Die Leistungen erfolgen zwingend, wenn sie nicht freiwilliger Art sind. Maßgeblich ist nicht die Freiwilligkeit im engeren Sinne, sondern auch die faktische Verpflichtung zur Leistung. Werden die Zahlungen von 75 Prozent der Eltern geleistet, spricht eine widerlegbare Vermutung dafür, dass es sich um Pflichtzahlungen handelt. Maßgeblich sind aber die tatsächlichen Verhältnisse des Einzelfalls.

Um eine Aussage darüber treffen zu können, wie viele der beruflichen Privatschulen ein angemessenes, nicht gegen das Sonderungsverbot verstößendes Schulgeld erheben und ihre Lehrkräfte vergleichbar dem öffentlichen Dienst vergüten und welche nicht, wurden die Regierungspräsidien beauftragt, die für den Bericht erforderlichen Erhebungen und Überprüfungen vorzunehmen. Dabei sollten die oben dargestellten Kriterien für die Höhe eines zulässigen Schulgelds und eine ausreichende wirtschaftliche Sicherung der Lehrkräfte zugrunde gelegt werden.

Die Erhebungen bezogen sich auf die beruflichen Privatschulen; diese waren Gegenstand der Denkschrift des Landesrechnungshofs aus dem Jahr 2012.

Da ein Teil der betroffenen beruflichen Privatschulen zum Geschäftsbereich des Sozialministeriums gehört, wurden die Erhebungsmerkmale mit diesem abgestimmt. Die Ergebnisse der von der Kultusverwaltung und Sozialministerium jeweils separat vorgenommenen Erhebungen werden nachstehend zusammengefasst.

### 1. Schulgeld

Es wurden insgesamt 444 Bildungseinrichtungen erfasst. Von diesen haben 2 trotz wiederholter Nachfrage keine bzw. unvollständige Angaben gemacht. Die Rückmeldungen der verbleibenden 442 Einrichtungen sind für den Bericht nach Fallgruppen untergliedert.

Eine erste Gruppe bilden diejenigen beruflichen Privatschulen, die nicht gegen das Sonderungsverbot verstoßen bzw. ein um maximal 10 Prozent zu hohes Schulgeld erheben. Dies ist bei 331 Schulen bzw. Schulträgern der Fall.

Ein zwischen um mehr als 10 Prozent und bis zu maximal 25 Prozent zu hohes Schulgeld erheben 10 Einrichtungen. Eine Überschreitung des zulässigen Schulgelds um mehr als 25 Prozent und maximal 50 Prozent liegt bei 17 Schulen bzw. Schulträgern vor. In der letzten Fallgruppe finden sich diejenigen wieder, die ein über 50 Prozent zu hohes monatliches Schulgeld verlangen. Dies ist bei 84 Einrichtungen der Fall.

<sup>1</sup> Verbraucherpreisindex Baden-Württemberg Februar 2014: 106,0 (2010=100)

## 2. Wirtschaftliche Stellung der Lehrkräfte

Angesichts des ganz erheblichen Prüfungsaufwands, den die Vergleichsbetrachtungen mit einer Vergütung im öffentlichen Schuldienst mit sich bringen, wurde – für den Fall, dass ein Schulträger mehrere Standorte betreibt – pro privatem Träger nur ein Standort überprüft. Dem lag die Annahme zugrunde, dass derselbe Träger seine Lehrkräfte an verschiedenen Schulen bzw. Standorten nicht unterschiedlich vergütet.

Von 197 erfassten Schulen bzw. Schulträgern haben 7 trotz mehrfacher Aufforderung keine bzw. nur eine unvollständige Auskunft gegeben. Von den insgesamt gemeldeten 4311 Lehrkräften sind 2114 mit einem Beschäftigungsumfang von höchstens 1/5 beschäftigt. Diese wurden in die weiteren Betrachtungen nicht einbezogen, da in diesen Fällen die wirtschaftliche Sicherung nicht gewährleistet sein muss.

Von den 2197 Lehrkräften, die mit mehr als 1/5 beschäftigt sind, d. h. nicht nur nebenberuflich tätig sind, werden 1824 Lehrkräfte ausreichend vergütet, 373 nicht. Der Anteil der angemessen bezahlten Lehrkräfte liegt demnach bei 83 Prozent, der der nicht ausreichend vergüteten bei 17 Prozent.

Von den 197 Trägern bzw. Schulen zahlen 144 nach den o. g. Kriterien eine angemessene Vergütung. 22 Einrichtungen vergüten bis zu 25 Prozent ihrer Lehrkräfte nicht ausreichend. In 9 Einrichtungen betraf die unzureichende Vergütung über 25 Prozent bis zu 50 Prozent der Lehrkräfte und 15 Träger bzw. Schulen bezahlen über 50 Prozent der Lehrkräfte zu niedrig.

Es wird darauf hingewiesen, dass es gegebenenfalls zu Mehrfachnennungen gekommen ist, da Lehrkräfte teilweise an mehreren Schulen unterrichten.

## 3. Weiteres Vorgehen

In den Fällen, in denen die wirtschaftliche Stellung der Lehrkräfte nur unzureichend gesichert ist bzw. das zulässige Schulgeld überschritten wurde, beabsichtigt das Kultusministerium in Abstimmung mit dem Sozialministerium, die betreffenden Träger unter Setzung einer angemessenen Frist zur Anpassung aufzufordern.

Soweit Unterlagen bisher nicht vorliegen, werden die Schulaufsichtsbehörden dies weiterverfolgen.

## II.

Ergänzend hatte der Rechnungshof in seiner Prüfungsmitteilung auch die Unterrichtsqualität an Schulen in freier Trägerschaft einer näheren Betrachtung unterzogen. Danach ließen die methodisch-didaktischen Leistungen der Lehrkräfte ohne zweite Staatsprüfung zu wünschen übrig.

Nach der Vollzugsverordnung zum Privatschulgesetz (VVPSchG) ist Voraussetzung für die staatliche Anerkennung von Ersatzschulen, dass die Lehrkräfte „in der Regel“ die Anstellungsfähigkeit für den Schuldienst an entsprechenden öffentlichen Schulen haben. Abweichungen sind in einem „den besonderen Gegebenheiten der betreffenden Schule angemessenen Umfang“ möglich. Das Kultusministerium sowie der nachgeordnete Bereich legen diese Vorschrift dahingehend aus, dass mindestens zwei Drittel der Lehrkräfte über die Anstellungsfähigkeit verfügen müssen. Zwischenzeitlich wurde diese Auslegung auch von den Gerichten bestätigt. Der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (VGH) hat rechtskräftig entschieden, dass die o. g. Verwaltungspraxis nicht zu beanstanden ist und die vorgenommene Auslegung der VVPSchG im Rahmen des rechtlich Zulässigen liegt.

Um die Unterrichtsqualität der Lehrkräfte ohne zweite Staatsprüfung zu verbessern, hat das Kultusministerium mit Regierungspräsidien sowie Privatschulverbänden besprochen, unter welchen Bedingungen eine Anstellungsfähigkeit für die Lehrkräfte an privaten Schulen erreicht werden kann. Es wurden Kriterien für entsprechende Nachqualifizierung erarbeitet.

Danach müssen Personen, die als Direkteinsteigerinnen und Direkteinsteiger in Mangelfächern mit vergleichbaren Voraussetzungen für das Lehramt im höheren Dienst an öffentlichen beruflichen Schulen unterrichten, innerhalb von zwei Jahren eine Qualifizierung absolvieren. Nach Abschluss der Nachqualifizierung wird durch das Regierungspräsidium bei der Lehrkraft ein Unterrichtsbesuch veranlasst. Wird der Unterrichtsbesuch nicht schlechter als mit der Note 4 bewertet, gilt die Qualifizierungsmaßnahme als erfolgreich absolviert. Die Lehrkraft kann damit auf die o. g. zwei Drittel-Quote angerechnet werden.

Die privaten Träger können unter Beachtung dieser Aspekte eigene Nachqualifizierungsmaßnahmen anbieten, die vom Kultusministerium genehmigt werden müssen. Mehrere Nachqualifizierungskonzepte privater Träger für Lehrkräfte, die in beruflichen Bildungsgängen eingesetzt werden, konnten bereits genehmigt werden.

Im Weiteren hat der Rechnungshof in seiner Denkschrift 2012 auch die Doppelfördertatbestände erneut aufgegriffen und beanstandet. Das Kultusministerium hat entsprechend dieser Hinweise eine Rückführung eingeleitet.

Zum einen wurde am 18. Dezember 2013 mit den Privatschulverbänden eine Vereinbarung über die Erhebung einer Versorgungsabgabe für ab dem Schuljahr 2014/2015 erstmals in den Privatschuldienst beurlaubte Lehrkräfte unterzeichnet. Die bisherige Doppelförderung war darin begründet, dass private Schulträger, die beurlaubte Lehrkräfte beschäftigen, keine Rentenversicherungsbeiträge für diese Beschäftigten abführen müssen, weil das Land die Pensionskosten trägt; gleichzeitig sind im Bruttokostenmodell jedoch die Versorgungszuschläge für Lehrkräfte berücksichtigt und damit im Kopfsatzzuschuss (pauschaler Zuschuss je Schüler und Jahr) enthalten. Dies wurde durch Erhebung einer Versorgungsabgabe nun korrigiert.

Zum anderen wurden in der Novellierung des Privatschulgesetzes, die der Landtag am 13. November 2014 beschlossen hat, weitere Doppelfördertatbestände abgeschafft. Auch diesen Aspekt hatte der Rechnungshof angesprochen.

Folgende Doppelförderungen werden ab dem Schuljahr 2015/2016 abgebaut:

- Regionale und zentrale Fortbildung: kostenlose Teilnahme und Erstattung der Reisekosten (die Teilnahmemöglichkeit als solche bleibt bestehen),
- Förderung des internationalen Schüleraustauschs,
- Förderung des Lehrer- und Assistentenaustauschs,
- Reisekostengewährung bei Schullandheimaufenthalten.

Aus Sicht der Landesregierung sind die vom Rechnungshof beanstandeten Punkte damit ausgeräumt.