



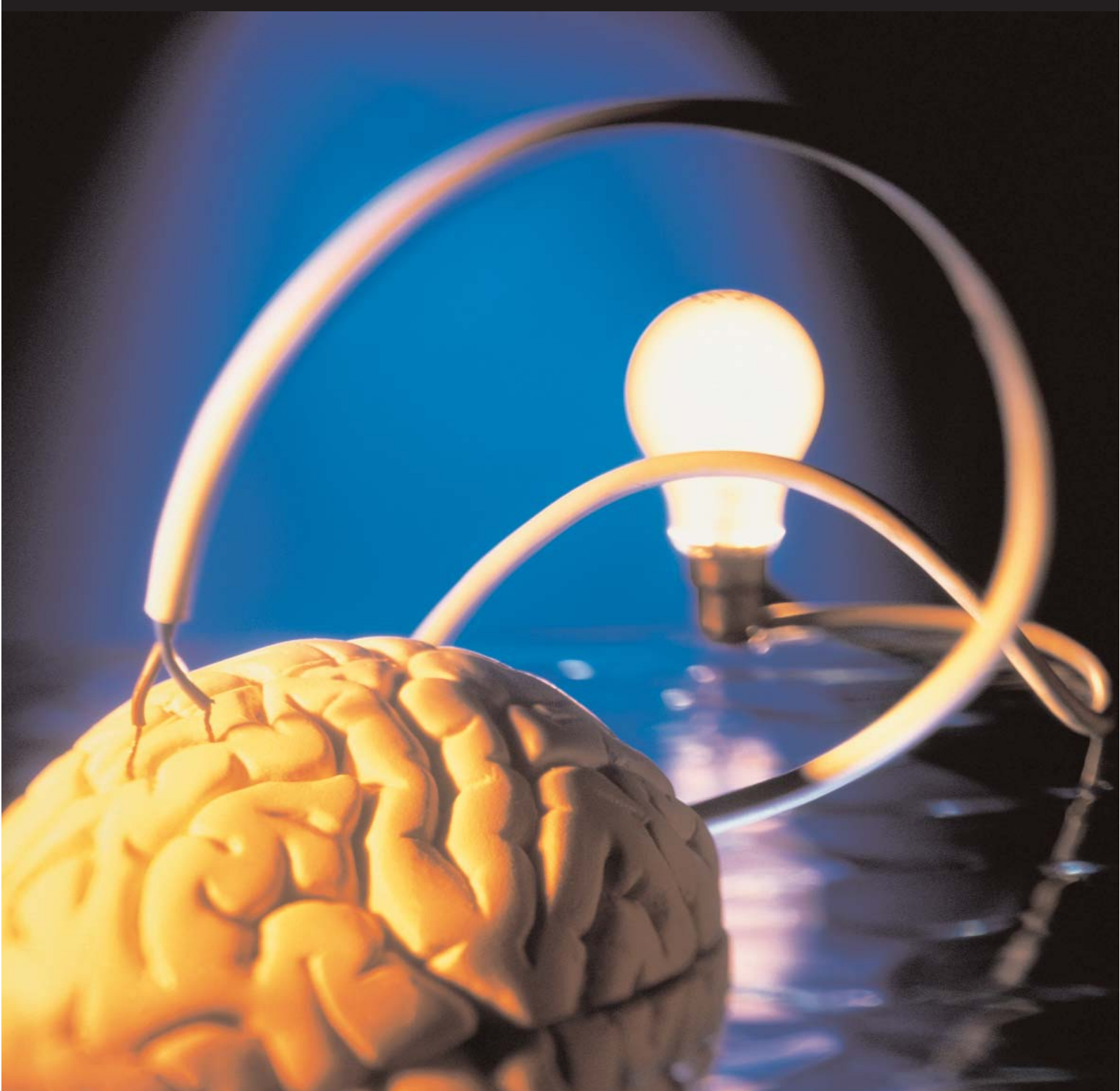
Berufsakademie Heidenheim
University of Cooperative Education

Zeitschrift für Wissenstransfer.

BRAIN

ISSN 1861-1990

Herbst 2005 Preis € 5



Bildungsökonomie:

Zur Kostenstrukturanalyse allgemeinbildender öffentlicher Schulen

von Prof. Dr. Bernd Eisinger, Prof. Dr. Peter K. Warndorf, Prof. Dr. Jochen Feldt

Die Autoren

Prof. Dr. Bernd Eisinger ist seit 1997 Professor an der Berufsakademie Heidenheim mit dem Schwerpunkt betriebliches Rechnungswesen - insbesondere Kostenmanagement und internationale Steuerplanung. In diesem Zusammenhang werden auch Controlling-Instrumente für mittelständische und Großunternehmen konzeptionell entwickelt und vorgestellt. Seit 1998 Lehrtätigkeit an verschiedenen Hochschulen, seit 1999 Leiter des Steinbeis-Transferzentrums Wirtschafts- und Sozialmanagement zusammen mit P. K. Warndorf mit dem Beratungsschwerpunkt Kostenstrukturanalysen, Budgetierungssysteme und strategisches Investitions- und Finanzmanagement.

Nach jeweils mehrjähriger Tätigkeit in Forschung, Klinik und Ministerial-Administration, ist *Prof. Dr. Peter K. Warndorf* seit 1994 an der Berufsakademie Heidenheim. Schwerpunkt der Lehre ist Psychologie, hier insbesondere die Entwicklungspsychologie und Organisationspsychologie. Forschungsschwerpunkte: Evaluation (psychologischer) Interventionen; Personalmanagement (hier vor allem: Personalauswahl, Personalführung), in diesen Bereichen auch beratend tätig. Seit 1999 Leiter des Steinbeis-Transferzentrums Wirtschafts- und Sozialmanagement (gem. mit B. Eisinger).

Nach Tätigkeiten in der Hochschulforschung und im Bereich PR bzw. Grundsatzfragen eines großen Finanzdienstleisters ist *Prof. Dr. Jochen Feldt* seit 1999 an der Berufsakademie Heidenheim im Fachgebiet Volkswirtschaftslehre. Forschungsschwerpunkte: Struktur- und Kohäsionspolitik der EU; Wohnungs- und Immobilienwirtschaft; Bildungsökonomie.

Die Frage nach den Kosten für einen Schüler, der eine der allgemeinbildenden Schulen in staatlicher Trägerschaft besucht, ist eine keineswegs einfach zu beantwortende - auch bei vertieften Kenntnissen der Ökonomie, insbesondere der Kameralistik und der politischen Kontexte nicht.

Dabei handelt es sich durchaus um entscheidungsrelevante Parameter - auch und gerade in Zeiten finanzieller Engpässe und bildungspolitischer (Neu-)Orientierungserfordernisse, wie sie durch Studien der OECD und der Notwendigkeit, eine längerfristige Strategie zu entwickeln zur Sicherstellung eines angemessenen Platzes innerhalb einer globalisierten, also zunehmend wettbewerbsorientierten Welt, offenkundig geworden sind.

Konkret wird das Bedürfnis nach validen, belastbaren Zahlen spätestens dann, wenn die staatlichen Zuschüsse für Schulen in privater Trägerschaft vereinbart werden sollen. In aller Regel sind diese in einem (partiell länderspezifischen, im Grunde jedoch innerhalb eines vom Bundesverfassungsgericht gesteckten Rahmens) Prozentanteil der Kosten der Schüler in staatlichen Schulen zu reali-

sieren. Dies könnte eigentlich zu einem wiederkehrenden Ritual führen, indem lediglich über genau diesen Prozentsatz verhandelt würde und die sich daraus ergebenden Finanzbeträge zwingend wären. Unglücklicherweise ist aber gerade dieser Ausgangswert, die Basis aller Berechnungen, eine Unbekannte. Unter diesen Umständen müssen Verhandlungen über die Gewährung und insbesondere die Höhe von staatlichen Zuschüssen für Privatschulen letztlich unbefriedigend für beide Seiten bleiben.

Das Steinbeis Transferzentrum Wirtschafts- und Sozialmanagement an der BA Heidenheim (Leitung: Prof. Dr. Bernd Eisinger und Prof. Dr. Peter K. Warndorf) wurde durch die Software AG-Stiftung (die den weitaus größten Teil der Finanzierung übernimmt) für verschiedene Bundesländer (u.a. Baden-Württemberg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen, Schleswig-Holstein) beauftragt, im Rahmen eines Forschungsprojekts, die Schülerkosten zu ermitteln.

Der konkrete Auftrag besteht darin, unter Berücksichtigung möglichst aller bekannten, erschließbaren oder schätzbaren Datenquellen (z.B. Bundesland, Kommunen, Bundes- und Landesamt für Statistik) eine möglichst präzise Berechnung der tatsächlichen Kosten je Schüler in den allgemeinbildenden Schulen - nach Schularten differenziert - zu erstellen.

Die in der offiziellen Schulstatistik veröffentlichten Daten werden grundsätzlich über die Erfassung der Ausgaben bzw. Einnahmen eines Jahres ermittelt. Ein erheblicher Teil der durch das Bildungssystem verursachten Kosten fällt dagegen nicht bzw. nicht ausschließlich im Betrachtungsjahr an.

Vorgehensweise

Die Untersuchung legt grundsätzlich das Kalenderjahr 2002 als Betrachtungszeitraum zugrunde. Hierauf nicht zurechenbare Daten werden gegebenenfalls über Schätzverfahren eliminiert bzw. angepasst. Es werden lediglich jene allgemeinbildenden Schulen (Grund-, Mittelschulen, Gymnasien, Förderschulen) berücksichtigt, die im Zuständigkeitsbereich des Kultusministeriums des Landes liegen. Erfasst werden dabei Schulausgaben, soweit sie von Ländern und Kommunen aufgebracht werden. Da verschiedene Daten für ein Schuljahr gelten, müssen diese auf das für Finanzdaten geltende Haushaltsjahr 2002 bezogen werden. Schließlich werden prinzipiell weder die Ausgaben für den Lebensunterhalt der Schüler, noch Aufwendungen für die private Beschaffung von Lern- und Lehrmitteln oder für außerschulische Förder- und Betreuungsleistungen berücksichtigt. Auch die Kosten für die Schülerbeförderung bleiben unberücksichtigt.

In Anlehnung an die Vorgehensweise der offiziellen Statistik wird zwischen Personalkosten, Sach- und Dienstleistungskosten, Verwaltungskosten und Immobilienkosten unterschieden. Da die Untersuchung in Teilbereichen auch auf Schätz- und Prognosewerten beruht, werden die Ergebnisse im Sinne einer Szenarioanalyse in drei Stufen pro Schulart dargestellt.

- Der sog. **Basiswert** ist als absoluter Mindestwert zu verstehen. Er enthält Komponenten, die entweder durch die offizielle Statistik vollständig abgesichert sind oder unter Maßgabe größtmöglicher Vorsicht ermittelt wurden.
- Der **Anpassungswert I** schließt Elemente ein, 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.
- Der **Anpassungswert II** enthält darüber hinaus Komponenten, die zwar kosten- und entscheidungsrelevant sind, aber nicht als direkte Ausgaben in der offiziellen Statistik ausgewiesen werden und deshalb schwieriger zu quantifizieren sind.

Ermittlung der Personal- und Besoldungskosten

Zur Ermittlung der Personalkosten i.w.S. werden die Daten des Haushaltsplanes der Kultusministerien herangezogen. Neben den Angestelltenvergütungen und den Beamtenbezügen der im Schulbereich Beschäftigten sind für die Ermittlung der Personalkosten weitere Ausgabengruppen relevant. Hierzu zählen in erster Linie Sozialversicherungsbeiträge für Angestellte sowie die über die Bezügestellen des Landesamtes für Finanzen gewährten Beihilfe- und Versorgungsleistungen für Beamte. In nachfolgender Tabelle sind die relevanten Kostenpositionen für Personal aufgeführt.

PERSONALKOSTEN	Angestelltenvergütung
	Beamtenbesoldung
	Sozialversicherungsbeiträge
	Basisleistungen der Beihilfe
	Zusatzleistungen der Beihilfe
	Versorgungsleistungen
	Überstundenvergütung für Angestellte
	Trennungsgeld und Umzugskostenvergütung
	Vergütungen für Lehraufträge
	Vergütungen an Kirchen für Religionsunterricht
	Fortbildungskosten
	Personalkosten (Kommunen)
	Verwaltungsgemeinkosten
	Kosten der Personalverwaltung i.w.S.
	etc.

Abb. 1: Kennzeichnung der Personalkostenkomponenten

- **Vergütung und Besoldung:** Als Quelle für die durchschnittlichen Jahresgehälter der Lehrpersonen dienen die Angaben im Haushaltsplan 2001/02.
- **Basisleistungen der Beihilfe:** Bei der Ermittlung der krankheits- und pflegebedingten Kosten des Schulbetriebs greift die bloße Auflistung der jährlichen Ausgaben zu kurz. Aus Gründen der Vorsicht, aber auch für eine verbesserte Vergleichbarkeit mit der Privatwirtschaft, geht die Untersuchung von den Bedingungen der gesetzlichen Sozialversicherung aus. Berücksichtigt man die Tatsache, dass die Beamtenbeihilfe im Vergleich zum paritätischen Arbeitgeberanteil in der Regel einen höheren Beitrag zu den Krankheits- und Pflegekosten erstattet, muss von einem fiktiven Sozialversicherungssatz von mindestens 10% der Bruttobezüge ausgegangen werden.

- **Zusatzleistungen zur Beihilfe:** Die Beamtenbeihilfe bietet im Vergleich zur gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung zusätzliche Leistungen. Ein Teil dieser Leistungen wird den Landesbeamten in Baden-Württemberg seit April 2004 gesondert über einen Beitrag von 13 € je Monat in Rechnung gestellt. Obwohl die tatsächlichen Kosten der Zusatzleistungen deutlich höher liegen, wird dieser Betrag als Berechnungsgrundlage für die Zusatzleistungen im Jahr 2002 unterstellt.

- **Versorgungsleistungen:** Ein ähnliches Vorgehen wie bei den Beihilfeleistungen wurde bei der Berechnung der Versorgungsleistungen von Beamten gewählt. Hier geht das Statistische Bundesamt aufgrund vergleichbarer Überlegungen bei seinen Berechnungen von einem fiktiven Versorgungssatz von 26% der Bruttobezüge aus. Eigene Modellrechnungen haben gezeigt, dass dieser Satz die Realität deutlich unterzeichnet. Dennoch wird er zur Ermittlung des Basiswertes herangezogen. Für die weitere Analyse wird beim Anpassungswert I von einem realitätsnäheren Versorgungssatz ausgegangen - es erfolgt eine Erhöhung um 4% auf 30%.

Für die Berechnung der Kosten der Zusatzversorgung für Angestellte wurde zunächst der von den Arbeitgebern des Abrechnungsverbandes Ost im Jahr 2002 tatsächlich entrichtete Umlagesatz von 1% angesetzt. Für eine realitätsnahe Abbildung der zukünftigen Ansprüche an die Zusatzversorgung erfolgte im Anpassungswert I eine Erhöhung um 3% auf insgesamt 4%.

- **Überstundenvergütung für Angestellte; Trennungsgeld und Umzugskostenvergütung; Vergütungen für Lehraufträge; Vergütungen an Kirchen für Religionsunterricht; Fortbildungskosten:** Die entsprechenden Ausgaben wurden direkt der offiziellen Statistik entnommen und über geeignete Umlageverfahren pauschal auf die entsprechenden Kostenträger verteilt.

- **Verwaltungsgemeinkosten:** Hier wurden jene Ausgaben erfasst, die im Zusammenhang mit der Schulverwaltung auf Landesebene entstanden sind. Die betreffenden Ausgaben wurden über die Anzahl der Schulen je Schulart geschlüsselt und auf die Schüler je Schulart verteilt. Da die entsprechenden Ausgaben der Verwaltung hauptsächlich durch Personal verursacht sind, bietet sich die Zuordnung dieses Postens zur Gruppe der Personalkosten an.

- **Kosten der Personalverwaltung auf Landesebene:** Auf Basis von Angaben des Landesamtes für Finanzen wurde ein Schätzwert zur Abbildung der Kosten für die Betreuung von Lehrern durch die Bezügestellen ermittelt.

- **Personalkosten auf kommunaler Ebene:** Ein Teil der Kosten, die im Zusammenhang mit dem Schulbetrieb entstehen, fallen auf kommunaler Ebene an und sind in der kommunalen Finanzstatistik erfasst. Die kommunalen Personalkosten sind im Basiswert für Personalkosten enthalten.

- **Weitere Verrechnungswerte:** Unter dieser Position werden zum einen kalkulatorische Zuschläge zur weiteren Annäherung an eine realistische Bewertung der Kosten für die Beihilfe und die Versorgung verbeamteter Lehrer gefasst. Zum anderen werden Größen berücksichtigt, die als Vorteile aus der Beamtentätigkeit grundsätzlich kostenrelevant, inhaltlich jedoch nur schwer fassbar sind. Diese Posten werden mit 10% der Bruttobezüge veranschlagt. Insgesamt stellt sich die Ermittlung der Personalkosten folgendermaßen dar:

Personalkosten	
Basiswert	Angestelltenvergütungen einschließlich Sozialversicherungsbeiträge
	Beamtenbesoldung
	Beihilfeleistung (10% der Bruttobesoldung)
	Versorgungsleistungen (26% der Bruttobezüge von Beamten, 1% der Bruttovergütungen von Angestellten)
	Vergütungen für Lehraufträge
	Vergütungen an Kirchen für Religionsunterricht
	Personalkosten auf kommunaler Ebene
Anpassungswert I	Anpassung der Versorgungsleistungen (4% der Bruttobezüge, 3% der Bruttovergütungen)
	Überstundenvergütung für Angestellte
	Trennungsgeld und Umzugskostenvergütung
	Verwaltungsgemeinkosten
	Kosten für Personalverwaltung i.w.S. auf Landesebene
Anpassungswert II	Verrechnungswerte für Vorteile des Beamtenstatus (10%)

Abb. 2: Ermittlung der Personalkosten pro Schüler

Bestimmung der Sach- und Dienstleistungskosten

Den für den schulischen Betrieb nötigen Sachaufwand und entsprechende Dienstleistungsaufwendungen hat der kommunale Schulträger zu bewältigen. Die Stadt oder Gemeinde übernimmt die Verpflichtung, den Gesamtunterhalt ihrer Schulen weitgehend zu tragen und zu verwalten, wobei hierzu teilweise Landeszuschüsse gewährt werden.

Für die Studie wurden bei den Sach- und Dienstleistungskosten Zuordnungsveränderungen vorgenommen und sämtliche damit in Verbindung stehende Positionen des Vermögens- und Verwaltungshaushalts, exklusive der Kosten, die mit der Bereitstellung der Immobilie zusammenhängen, einbezogen. Während die Beschaffungen des Verwaltungshaushaltes einem sofortigen Verbrauch unterliegen, weisen Vermögenshaushaltspositionen eine mehrperiodische Haltbarkeit bzw. Verwendbarkeit auf. Die Bewertung mit Blick auf eine periodisierte Betrachtung ist jedoch mit gewissen Schwierigkeiten verbunden. Um eine weitgehend verursachungsgerechte Zuweisung dieser Kosten zu erhalten, werden in der Betriebswirtschaft üblicherweise Abschreibungen vom Gesamtwert über den Nutzungszeitraum vorgenommen. In der vorliegenden Untersuchung wurde zur Bewertung die Eigenheit des Budgetierungssystems der öffentlichen Hand genutzt und in Verbindung mit der Stichprobengröße zu einem repräsentativen Durchschnittswert zusammengeführt. Da in der Regel nicht ausgeschöpfte Mittel verfallen, ist zumindest auf kommunaler Ebene davon auszugehen, dass sich gewisse, an den Budgets orientierte Beschaffungsniveaus etablieren.

Dies führt über die Gesamtheit aller untersuchten Schulen zu einem mehr oder weniger konstanten Beschaffungsniveau. Zwar ergeben sich immer wieder gewisse Spitzen bei der Bewilligung von entsprechenden Mitteln, aber die jährlichen Durch-

schnittsausgaben über alle Schulen entsprechen dennoch nahezu den jährlichen Abschreibungen. Zur Überprüfung dieser Abschreibungssätze konnten Erfahrungswerte als Vergleichsgrößen herangezogen werden. Marginale Unter- oder Überzeichnungen sind bei der Umlage der Gesamtausgaben auf die Schüler nahezu unbedeutend.

In Ergänzung der einzelschulischen Ausgaben muss die Nutzung weiterer öffentlicher Leistungen und Einrichtungen berücksichtigt werden. Da in den untersuchten Städten bereits bestimmte Verrechnungssätze zur Anwendung gekommen sind, konnte hier jedoch auf eine kalkulatorische Anpassung verzichtet werden.

Bestimmung der Immobilien- und Nebenkosten

Die Bereitstellung einer Immobilie ist Grundvoraussetzung für die Gewährleistung des Schulbetriebs. Wie bei den Sachkosten haben die kommunalen Träger die Verpflichtung, den Gesamtunterhalt ihrer Schulen in Bezug auf Neubauten, Gebäudeinstandhaltung, Gebäudeunterhalt etc. zu tragen; auch der Staat leistet bei Neubauten einen Beitrag in Form einmaliger Zuschüsse. Aufgrund der kameralistischen Erfassung erwächst jedoch eine verschärfte Problematik hinsichtlich der kostenorientierten Bewertung. Die jährlichen Investitionen bilden bei weitem nicht den wertmäßigen Verzehr der Immobiliensubstanz ab, da die Errichtungsausgaben in vollem Umfang der jeweiligen Periode der Erstellung angelastet werden. Abschreibungen auf Vermögensgegenstände werden nicht vorgenommen. Ferner fallen meist unberücksichtigte Finanzierungskosten für die Immobilien an, die Zins- und Tilgungszahlungen zur Folge haben. Um die Kosten der Schulgebäude näherungsweise abzubilden, wurde deshalb der Ansatz einer kalkulatorischen Miete gewählt. Kosten für Versicherung und Instandhaltung werden dabei ebenso wie Grundstückswert, Erbauungskosten und Zinsbelastungen für das gebundene Kapital (Opportunitätskosten) abgedeckt. Der Umfang der zu bewertenden Immobilien und die Komplexität der hier auftretenden Kostenerfassung, sowie die geringe Transparenz über Zustand und Alter machten eine differenzierende und objektbezogene Bewertung nicht praktikabel.

Kenntnisse über Kosten-, Nutzen- wie auch Risikowirkungen der schulischen Immobilien sind vielfach äußerst mangelhaft. Deshalb sollte im Zuge der Bewertung ein restriktiver Mindestansatz für die Quantifizierung Anwendung finden. Dieser setzt durchschnittliche Netto-Kaltnietenpreise auf Basis des RDM-Immobilienpreisspiegels an und unterstellt einen mittleren Nutzenwert. Für jeden Schüler wurde pauschal eine Fläche von 12,5qm veranschlagt. Im Zuge einer weitgehenden Erfassung wurden ferner Unterhalts- bzw. Bewirtschaftungskosten der Haushaltspläne angesetzt und anschließend in Form einer durchschnittlichen Warmmiete zusammengeführt.

Ergebnisse

Die Ergebnisse wurden unter Zugrundelegung eines betriebswirtschaftlichen Kalkulationsansatzes ermittelt, wobei stets auf eine restriktive Bewertung Wert gelegt wurde. Insgesamt ist festzuhalten, dass die hier ermittelten Ergebnisse je Schulart sogar in höchster Ausprägung des Anpassungswertes II die Realität unterzeichnen. Werte zwischen 5.000,- € und 6.000,- € pro Schüler und Jahr exklusive der Förderschulen sind demnach als weitgehend kostendeckend anzunehmen. Die Ergebnisse wurden auf mehreren Pressekonferenzen (im Regelfall bei der jeweiligen Landespressekonferenz im Landtag) der Öffentlichkeit vorgestellt. Darüber hinaus fand Ende Juni 2005 in Stuttgart ein Symposium statt, bei dem Experten unterschiedlichster Provenienz aus dem gesamten Bundesgebiet das Zahlenwerk und die juristischen sowie bildungspolitischen Implikationen diskutierten. Im Jahr 2006 wird darüber hinaus ein Buch herausgegeben, in dem die gesamte Thematik der Bildungskosten für allgemeinbildende Schulen umfassend behandelt wird.

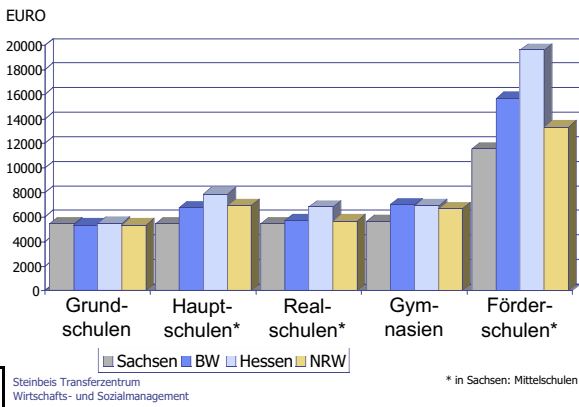


Abb. 3: Gesamtkosten pro Schüler in verschiedenen Bundesländern - Ergebnisse im Vergleich

Übrigens lässt sich sehr eindeutig festhalten, daß der Zusammenhang zwischen pädagogischer Qualität und Kosten keineswegs so eng zu sehen ist, wie immer wieder im politischen Raum zu hören ist. Wenn dem so wäre, hätte die PISA-Studie für Deutschland nicht so desaströs ausfallen dürfen...

Literatur

Drexler, W. / Rudolf, C. / Zeller, N. (2004): Tatsächliche Kosten eines Schülers in Baden-Württemberg. Landtag von Baden-Württemberg.- Drucksache 13/3836 vom 3.12.2004

Eisinger, B. / Feldt, J. / Warndorf, P. K. (2005): Zu leicht gemacht. Replik zur Stellungnahme des Ministeriums für Kultus, Jugend und Sport in Einvernehmen mit dem Finanzministerium. von Baden-Württemberg. Landtag von Baden-Württemberg.- Drucksache 13/3836 vom 3.12.2004. In: Recht und Bildung. 1/2005, S. 4-5.

Eisinger, B. / Warndorf, P. K. / Feldt, J. (2005): Schülerkosten in Sachsen. Eine Untersuchung über allgemeinbildende Schulen im Jahr 2002. Heidenheim: Steinbeis-Transferzentrum Wirtschafts- und Sozialmanagement.

Eisinger, B. / Warndorf, P. K. / Feldt, J. / Ziehr-Unmüssig, P. (2005): Dokumentation - Jährliche Schülerkosten in Hessen für allgemeinbildende öffentliche Schulen. In: Recht und Bildung. 1/2005, S. 15-16.

Eisinger, B. / Warndorf, P. K. / Feldt, J. / Ziehr-Unmüssig, P. (2004): Schülerkosten in Baden-Württemberg. In: Recht und Bildung. 3/2004, S. 6-14..

Eisinger, B. / Warndorf, P. K. / Feldt, J. / Ziehr-Unmüssig, P. (2004): Schülerkosten in Baden Württemberg. Eine Untersuchung über allgemeinbildende öffentliche Schulen im Jahr 2002. Heidenheim: Steinbeis-Transferzentrum Wirtschafts- und Sozialmanagement.

Eisinger, B. / Warndorf, P. K. / Feldt, J. / Ziehr-Unmüssig, P. (2004): Schülerkosten in Hessen. Eine Untersuchung über allgemeinbildende öffentliche Schulen im Jahr 2002. Heidenheim: Steinbeis-Transferzentrum Wirtschafts- und Sozialmanagement.

Eisinger, B. / Warndorf, P. K. / Feldt, J. / Ziehr-Unmüssig, P. (2004): Schülerkosten in Nordrhein-Westfalen. Eine Untersuchung über allgemeinbildende öffentliche Schulen im Jahr 2002. Heidenheim: Steinbeis-Transferzentrum Wirtschafts- und Sozialmanagement.

Ministerium für Kultus, Jugend und Sport in Einvernehmen mit dem Finanzministerium. von Baden-Württemberg (2004). Landtag von Baden-Württemberg.- Drucksache 13/3836 vom 3.12.2004.