

Statistische Analyse der öffentlichen Schülerkosten in Niedersachsen für die Jahre 2017 bis 2022

im Auftrag des Verbandes Deutscher Privatschulen Niedersachsen-Bremen e.V. und der Arbeitsgemeinschaft Freier Schulen Niedersachsen e. V.

Thomas Beukert

Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e.V. (KOWID)

p. Adr. Universität Leipzig

IPF 171512

04081 Leipzig

Leipzig, September 2025

Inhalt

Zusammenfassung	4
1. Aufgabenstellung.....	6
2. Methodische Grundlagen und Vorgehensweise bei der Kostenermittlung	6
3. Kostenermittlung	13
3.1 Personalkosten des Landes	13
3.1.1 Grundlagen der Kostenermittlung	13
3.1.2 Kostenmodellierung.....	18
3.1.2.1 Beihilfen	18
3.1.2.2 Versorgungsleistungen (Versorgungszuschlag)	19
3.1.2.3 Lehrkräfte mit Einsatz außerhalb des Geschäftsbereichs des Kultusministeriums	22
3.1.2.4 Bereinigung der beurlaubten Landesbediensteten an Ersatzschulen mit Fortzahlung der Bezüge.....	23
3.1.2.5 Umgang mit den Kosten für die Pflegeausbildung (Kapitel 07 20 Berufsbildende Schulen).....	24
3.1.2.6 Personalkosten Inklusionsschüler.....	25
3.1.3 Differenzierung der Personalkosten des Landes zwischen den Schulformen (horizontale Dimension)	30
3.1.4 Ergebnis der Personalkostenermittlung.....	34
3.2 Overhead- und Sachkosten des Landes	40
3.2.1 Grundlagen der Kostenermittlung	40
3.2.2 Anmerkungen zu den einbezogenen Kapiteln.....	43
3.2.2.1 Kapitel 07 01: Kultusministerium.....	43
3.2.2.2 Kapitel 07 02: Allgemeine Bewilligungen	43
3.2.2.3 Kapitel 07 03: Niedersächsisches Landesinstitut für schulische Qualitätsentwicklung (NLO).....	44
3.2.2.4 Kapitel 07 05: Regionale Landesämter für Schule und Bildung (bis 2020: Niedersächsische Landesschulbehörde).....	45
3.2.2.5 Kapitel 07 07: Schulen allgemein	46
3.2.2.6 Kapitel 07 08: Beratungs- und Unterstützungssystem für Schulen.....	48
3.2.2.7 Kapitel 07 45: Vorbereitungsdienst für die Lehrämter.....	48

3.2.2.8	Kapitel 04 20 Landesamt für Bezüge und Versorgung	48
3.2.2.9	Sachkosten der staatlichen Schulen.....	49
3.2.3	Differenzierung der Overhead- und Sachkosten zwischen den Schulformen (horizontale Dimension)	49
3.2.4	Ergebnis der Ermittlung der Overhead- und Sachkosten des Landes	51
3.3	Sachkosten der Kommunen.....	55
3.3.1	Grundlagen der Kostenermittlung.....	55
3.3.2	Kostenmodellierung.....	57
3.3.2.1	Sachkostenzuschlag.....	57
3.3.2.2	Immobilienkosten bzw. Investitionen der kommunalen Schulträger	58
3.3.2.3	Bewegliches Anlagevermögen.....	62
3.3.2.4	Zinsauszahlungen.....	62
3.3.3	Differenzierung der kommunalen Sachkosten zwischen den Schulformen (horizontale Dimension)	63
3.3.4	Ergebnis der Ermittlung der kommunalen Sachkosten	65
3.4	Zusammenfassende Kostenübersicht: Ergebnisse der Kostenermittlung	69
4.	Finanzhilfe für Schulen in freier Trägerschaft und Berechnung von Deckungsgraden	75
4.1	Überblick über die staatliche Finanzhilfe für Schulen in freier Trägerschaft in Niedersachsen	75
4.2	Vergleichsbeträge.....	77
4.3	Deckungsgrade	81
5.	Fazit	90
	Anhang.....	92

Zusammenfassung

Die vorliegende statistische Analyse nimmt eine Ermittlung der staatlichen Schülerkosten in Niedersachsen vor. Konkret werden dabei für den Zeitraum 2017 bis 2022 die auf den Ebenen des Landes und der Kommunen anfallenden Kosten je Schüler für staatliche Schulen berechnet und für spezifische Schulformen dargestellt. Die Ergebnisse werden zudem den Finanzhilfebeträgen für Ersatzschulen gegenübergestellt, woraus entsprechende Deckungsgrade hervorgehen, die wiederum Aussagen zur Angemessenheit der aktuellen Finanzhilfe zulassen.

Im Ergebnis der Analyse wird deutlich, dass die derzeitigen Finanzhilfebeträge (Schülerbetrag + Erhöhungsbetrag), die maximal je Schüler an Ersatzschulen gewährt werden, durchgängig erheblich niedriger ausfallen als die für staatliche Schulen ermittelten Kosten je Schüler. Die Deckungsgrade¹ der betrachteten Schulformen lagen dabei im Jahr 2022 mehrheitlich zwischen 50 % und 60 % bzw. 65 % (siehe Abbildung 0-1). Damit bleiben die vom Land gewährten Finanzhilfebeträge derzeit erheblich hinter den staatlichen Schülerkosten zurück.

Dieser Rückstand hat sich im Zeitverlauf erhöht, da die für staatliche Schulen aufgewendeten Kosten je Schüler zwischen 2017 und 2022 in der Regel deutlich stärker gestiegen sind als die Finanzhilfebeträge, was rückläufige Deckungsgrade und damit ein Auseinanderlaufen der beiden Parameter zur Folge hatte. Bei der Mehrzahl der betrachteten Schulformen verzeichneten die Schülerkosten im Zeitraum 2017-2022 einen etwa doppelt so starken – oder im Fall der berufsbildenden Schulen sogar noch stärkeren – Anstieg als die Finanzhilfe je Schüler.

Diese Ergebnisse gelten im Wesentlichen für die beiden verwendeten Kostenvarianten. Während sich Variante 1 auf die Summe der (ermittelbaren) Kosten von Land und Kommunen für staatliche Schulen (ohne Coronamittel) bezieht und im Hinblick auf die Abbildung der für Beamte anfallenden Versorgungsleistungen eine Versorgungszuschlag von 40 % (bezogen auf die jährlichen Bezüge) beinhaltet, wurden in Variante 2 ein geringerer Versorgungszuschlag (30 %) angesetzt und spezifische Sonderfaktoren des Landes (Schülerbeförderung, Kosten Lehrerausbildung/Anwärterkosten) bereinigt. Dadurch fallen die aus Variante 2 resultierenden Deckungsgrade generell etwas höher aus (bei den meisten Schulformen zwischen 4 und 6 Prozentpunkten im Jahr 2022), lagen jedoch im Jahr 2022 ebenfalls mehrheitlich unterhalb von 60 %.

Die große Lücke zwischen den maximalen Finanzhilfebeträgen und den Kosten je Schüler für staatliche Schulen legen die Schlussfolgerung nahe, dass die staatliche Finanzhilfe derzeit

¹ Deckungsgrad = Anteil der Finanzhilfe je Schüler (Schülerbetrag + Erhöhungsbetrag) an den ermittelten Kosten je Schüler für staatliche Schulen im jeweiligen Bezugsjahr.

unzureichend ausfällt und damit eine Unterfinanzierung von Ersatzschulen in Niedersachsen anzunehmen ist. Angesichts dessen erscheint eine Überarbeitung der Finanzhilfe sinnvoll. In diesem Kontext kann prinzipiell auch das in der vorliegenden Analyse erarbeitete Modell zur Bestimmung der Kosten je Schüler für staatliche Schulen genutzt werden. Sofern sich einzelne Aspekte der Kostenermittlung im Rahmen des politischen Diskussions- und Aushandlungsprozesses als nicht konsensfähig erweisen, kann das Kostenmodell ggf. auch im Sinne einer spezifischen Bemessungsgrundlage modifiziert werden. Die verwendeten Datenquellen und die zugrunde liegende Methode der Kostenberechnung ermöglichen – in der vorliegenden oder in modifizierter Form – zudem auch zukünftige Fortschreibungen.

Abbildung 0-1: Vergleich der Kosten je Schüler für staatliche Schulen mit der Finanzhilfe je Schüler 2022 nach Schulformen

Schulform	Kosten je Schüler für staatliche Schulen 2022		Finanzhilfe je Schüler 2022 (Schülerbetrag + Erhöhungsbetrag)	Deckungsgrad	
	Variante 1*	Variante 2**		Var. 1	Var. 2
	Euro/Schüler	Euro/Schüler	Euro/Schüler	%	%
Grundschule	8.552	7.777	4.239	49,6%	54,5%
Hauptschule	12.439	11.300	6.180	49,7%	54,7%
Realschule	8.703	7.913	4.633	53,2%	58,6%
Gymnasium Sek. I	9.281	8.429	5.393	58,1%	64,0%
Gymnasium Sek. II	10.732	9.758	7.138	66,5%	73,2%
Oberschule	11.051	10.063	5.953	53,9%	59,2%
Gesamtschule	10.068	9.135	5.636	56,0%	61,7%
Förderschule	34.975	32.400	16.579	47,4%	51,2%
Berufsschulen	4.497	4.062	2.348	52,2%	57,8%
Berufseinstiegsschule	16.771	15.314	8.926	53,2%	58,3%
Berufsfachschule	10.999	10.023	5.568	50,6%	55,6%
Fachoberschule Klasse 11	4.101	3.702	2.158	52,6%	58,3%
Fachoberschule Klasse 12	9.521	8.665	5.049	53,0%	58,3%
Berufsoberschule	12.427	11.331	5.049	40,6%	44,6%
Berufliche Gymnasien	10.967	9.993	5.651	51,5%	56,5%
Fachschulen	9.332	8.495	5.369	57,5%	63,2%

* Variante 1: Versorgungszuschlag 40 %

** Variante 2: Versorgungszuschlag 30 % sowie Bereinigung der Kosten für Schülerbeförderung und Lehrerausbildung/Anwärterkosten

Datenquellen: Niedersächsisches Finanzministerium (Haushaltsrechnung), Niedersächsisches Kultusministerium (Schulstatistik, Finanzhilfeproggnosemodule), Landesamt für Statistik Niedersachsen (Jahresrechnungsstatistik und Schulstatistik), eigene Berechnung und Darstellung

1. Aufgabenstellung

Die Höhe der Finanzhilfe für Schulen in freier Trägerschaft ist seit vielen Jahren Gegenstand zahlreicher Diskussionen und gerichtlicher Auseinandersetzungen. Während ein weitgehender Konsens darüber besteht, die Zuschüsse für freie Schulen an den Kosten für staatliche Schulen zu orientieren, wird der Umfang der einzubeziehenden Positionen und Kostenarten in den einzelnen Bundesländern sehr unterschiedlich interpretiert. Dies zeigt u.a. auch ein Blick auf die Ausgestaltung der Berechnungsmethoden in den einzelnen Bundesländern, die sich deutlich voneinander unterscheiden. Zudem fallen die Schülerkostensätze für Ersatzschulen häufig deutlich geringer aus als die von den jeweiligen Ländern und Kommunen eingesetzten Mittel je Schüler für das staatliche Schulwesen.

Vor diesem Hintergrund wird für das Bundesland Niedersachsen eine statistische Analyse der staatlichen bzw. öffentlichen Schülerkosten im Zeitraum 2017 bis 2022 vorgenommen. Konkret werden dabei die auf den Ebenen des Landes und der Kommunen tatsächlich anfallenden Kosten je Schüler für staatliche Schulen, differenziert nach spezifischen Schulformen, ermittelt und dargestellt. Die daraus resultierenden Kostenwerte werden anschließend den aktuellen Finanzhilfebeträgen für Schulen in freier Trägerschaft gegenübergestellt und entsprechende Deckungsgrade berechnet.

Daneben steht auch die praktische Verwertbarkeit der Ergebnisse im Fokus der Analyse, was vor allem die Herstellung einer möglichst hohen Transparenz des Berechnungsverfahrens sowie die Verwendung gut erschließbarer Datenquellen bedeutet. Daher sollen ausschließlich öffentlich zugängliche Daten genutzt und die Methodik umfassend dargestellt werden, so dass eine Reproduzierbarkeit und Fortschreibung der Ergebnisse generell möglich ist.

2. Methodische Grundlagen und Vorgehensweise bei der Kostenermittlung

Im Sinne einer vollständigen und umfassenden Kostenermittlung sind in der vorliegenden Schülerkostenanalyse sowohl die Aufwendungen des Landes als auch der Kommunen in den Blick zu nehmen. Speziell in Niedersachsen werden durch das Land insbesondere die Personal- und Reisekosten (persönliche Kosten) für Lehrkräfte, Schulassistenten und pädagogische Mitarbeiter an öffentlichen Schulen sowie das Verwaltungspersonal zur Personal- und Mittelbewirtschaftung an öffentlichen berufsbildenden Schulen finanziert², wohingegen die sächlichen Kosten auf die

² § 112 Abs. 1 NSchG

jeweiligen Schulträger entfallen,³ was in der Regel die Kommunen sind. Zum Teil übernimmt jedoch auch das Land die Rolle des Schulträgers, speziell bei den Landesgymnasien und Landesbildungszentren⁴. Darüber hinaus fallen im öffentlichen Schulbetrieb auch die sogenannten Overhead-Kosten für die Organisation und das Management des Schulbetriebs sowie die Kosten der Lehreraus- und Fortbildung an, die in erster Linie vom Land getragen werden.

Die Ermittlung der Kosten je Schüler für staatliche Schulen hat grundsätzlich sowohl eine vertikale als auch eine horizontale Dimension. Während sich Erstere auf die Zusammensetzung der Kosten und damit auf Fragen zur Einbeziehung bestimmter Kostenarten und -positionen bezieht, beschäftigt sich Letztere mit der Aufteilung der Kosten auf die relevanten Schulformen und Bildungsgänge im Bereich staatlicher Schulen sowie auch im Sinne der Ersatzschulfinanzierung.

Vertikale Dimension der Kostenermittlung

Den Ausgangspunkt der Kostenermittlung bilden öffentlich zugängliche Datengrundlagen, zu denen insbesondere die Haushaltsrechnung des Landes (Einzelplan 7, Kultusministerium), die Jahresrechnungsstatistik der Kommunen des Landesamtes für Statistik Niedersachsen und die Schulstatistik des Kultusministeriums gehören. Darüber hinaus werden punktuell weitere Daten verwendet, wie bspw. die Personalstatistik des Landesamtes für Statistik und Daten zur Beamtensoldatung in Niedersachsen.

In der vertikalen Dimension erfolgt zur Vorbereitung der Kostenermittlung in einem ersten Schritt die Erfassung der relevanten Zahlungen von Land und Kommunen im Schulbereich. Da die hier vorliegenden Datenquellen (Haushaltsrechnung des Landes, Jahresrechnungsstatistik der Kommunen) der kameralen Perspektive (Land) bzw. der doppischen Finanzrechnung (Kommunen) entsprechen, bilden diese lediglich den jährlichen Geldfluss bzw. die im jeweiligen Haushaltsjahr eingesetzten Finanzmittel (Geldverbrauch) ab.

Um die im Rahmen der Analyse erforderliche Kostenperspektive einnehmen zu können, ist daher in einem zweiten Schritt eine Umwandlung in Kostenpositionen erforderlich. Unter Kosten wird dabei der Werteeinsatz bzw. Werteverzehr zur Leistungserstellung innerhalb einer bestimmten Rechnungsperiode verstanden (= periodischer Ressourcenverbrauch).

Im Zuge der Umwandlung der Zahlungen in Kostenpositionen bedarf es zunächst einer Bereinigung um leistungs- und periodenfremde Posten, d. h. um diejenigen Ausgaben/Auszahlungen

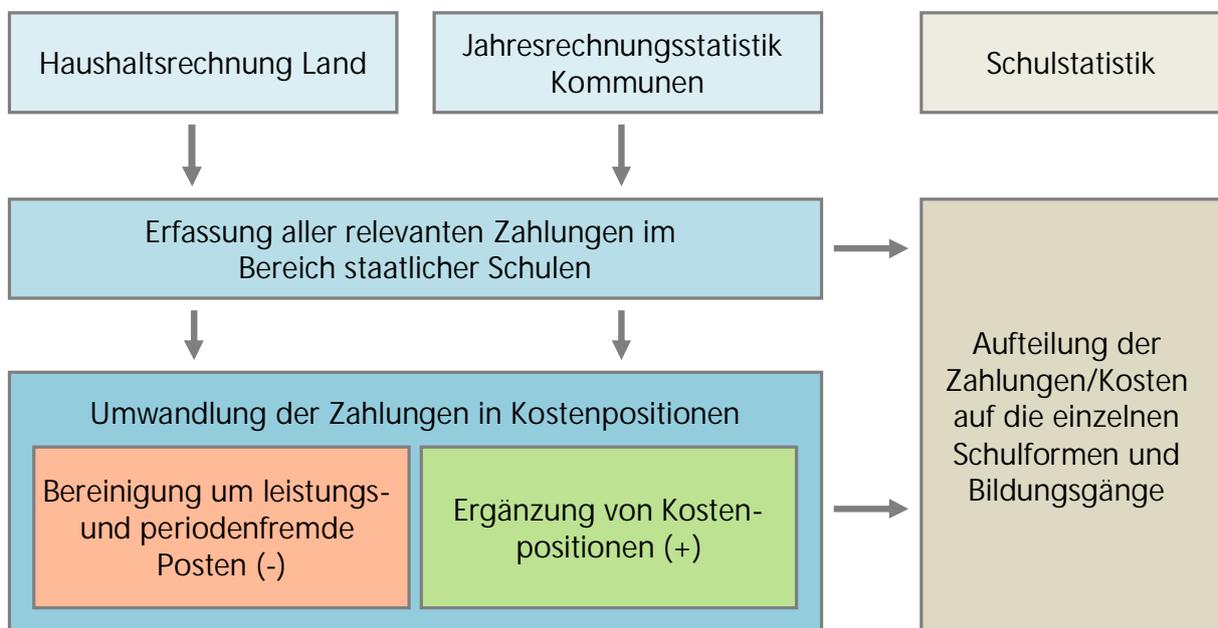
³ § 113 Abs. 1 NSchG

⁴ Die Landesbildungszentren für Hörgeschädigte und Blinde sind dem Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung (MS) zugeordnet.

und Einnahmen/Einzahlungen, die nicht zu Aufwendungen führen bzw. keinen leistungsbezogenen Ressourcenverbrauch oder Erlöse darstellen.

Weiterhin ist eine Ergänzung von Kostenpositionen erforderlich, die in den verfügbaren Datengrundlagen nicht oder nur unzureichend abgebildet werden. Von zentraler Bedeutung sind dabei vor allem die Versorgungsleistungen für Beamte auf der Landesebene sowie die Immobilienkosten bzw. die sogenannten kalkulatorischen Kosten (z. B. Abschreibungen) auf der Ebene der kommunalen Schulträger. Für diese Kostenpositionen sind geeignete Ansätze bzw. Berechnungsverfahren anzuwenden.

Abbildung 2-1: Vorgehensweise bei der Kostenermittlung (Überblick)



Eigene Darstellung

Horizontale Dimension der Kostenermittlung

Da in den verwendeten Datenquellen (Haushaltsrechnung des Landes, Jahresrechnungsstatistik der Kommunen) nur eine relativ grobe Untergliederung nach Schulformen vorliegt, ist eine tiefergehende Ausdifferenzierung der ermittelten Kosten entsprechend der vorgesehenen Zielstruktur erforderlich. Zudem gilt es, die schulformübergreifenden Kosten auf die einzelnen Schulformen und Bildungsgängen aufzuteilen.

In der **Grundvariante** der vorliegenden Schülerkostenanalyse wird die folgende Differenzierung bzw. Kostenaufteilung nach Schulformen vorgenommen:

Allgemeinbildende Schulen

- Grundschulen
- Hauptschulen
- Realschulen
- Oberschulen
- Gymnasien Sekundarstufe I
- Gymnasien Sekundarstufe II
- Gesamtschulen
- Förderschulen

Berufsbildende Schulen

- Berufsschulen
- Berufseinstiegsschule
- Berufsfachschule
- Fachoberschule
 - FOS Klasse 11
 - FOS Klasse 12
- Berufsoberschule
- Berufliche Gymnasien
- Fachschulen

Weiterhin werden die für die einzelnen Schulformen und Bildungsgänge ermittelten Kosten im Rahmen dieses Analyseschritts ins Verhältnis zur jeweiligen Zahl der Schülerinnen und Schüler an staatlichen Schulen gesetzt. Die daraus resultierenden Kosten je Schüler geben einerseits einen Überblick über den Finanzmitteleinsatz im staatlichen Schulwesen in Niedersachsen und bilden andererseits den Vergleichsmaßstab für die Gegenüberstellung mit den Finanzhilfebeträgen im Rahmen der Ersatzschulfinanzierung, womit wiederum Fragen der Angemessenheit der staatlichen Finanzhilfe diskutiert werden können.

Den Ausgangspunkt der Kostenaufteilung auf die zu betrachtenden Schulformen bilden die in der vertikalen Dimension ermittelten Kosten inkl. der dabei vorgenommenen Aufbereitungen, Modifizierungen und Bereinigungen im Sinne der Kostenperspektive. Die daraus hervorgehenden Werte liegen in der Struktur der in der Haushaltsrechnung des Landes und der Jahresrechnungsstatistik der Kommunen ausgewiesenen Kapitel und Produktgruppen vor.

Wesentliche Datengrundlagen im Zuge der anschließenden Kostenaufteilung sind die Schulstatistik des Niedersächsischen Kultusministeriums sowie Daten des Landesamtes für Statistik Niedersachsen und der jährlichen Schulverzeichnisse, aus denen vor allem die Schülerzahlen und die erbrachten oder vorgesehenen Unterrichtsleistungen hervorgehen. Dabei ist grundsätzlich zu beachten, dass die Daten der Schulstatistik jeweils für die einzelnen Schuljahre ausgewiesen werden, während sich die Finanzstatistiken auf Haushalts- bzw. Kalenderjahre beziehen. Daher erfolgt an dieser Stelle eine Umrechnung der Schuljahre in Kalenderjahre, wobei jeweils $7/12$ des vorangehenden und $5/12$ des darauffolgenden Schuljahres angesetzt werden. So ergibt sich bspw. der Wert für das Jahr 2022 zu $7/12$ aus dem Schuljahr 2021/2022 und zu $5/12$ aus dem Schuljahr 2022/2023.

Für die Ausdifferenzierung der Personalkosten des Landes sowie der Overhead- und Sachkosten von Land und Kommunen wird eine zum Teil voneinander abweichende Methodik angewandt, um damit auch gewisse Besonderheiten der einzelnen Kostenarten mit zu berücksichtigen.

Die Aufteilung der Personalkosten basiert generell auf den Relationen der Unterrichtsleistungen (erteilte Wochenstunden), da diese in direktem Zusammenhang mit dem Lehrkräfteeinsatz stehen. Zwar kann auch bei einem gewissen Teil der Overhead- und Sachkosten eine enge Verbindung zu den Unterrichtsrelationen als plausibel angesehen werden, wie bspw. beim Raumbedarf und dem damit verbundenen Unterhaltungsaufwand oder auch bei der Einsatzplanung von Lehrkräften. Jedoch ist gleichzeitig davon auszugehen, dass sich andere Teile der Overhead- und Sachkosten eher auf die Zahl der Schüler beziehen. So stellt bspw. jeder Schüler für Land und Kommunen auch einen „Verwaltungsvorgang“ dar (z.B. Zeugnisausstellung, allgemeine verwaltungstechnische Angelegenheiten), weshalb die damit verbundenen Kosten als relativ unabhängig von den jeweiligen Unterrichtsbedarfen angesehen werden können.

Vor diesem Hintergrund erscheint es sinnvoll, im Zuge der Aufteilung der schulformübergreifenden Kosten bzw. Overheadkosten einen Mix aus einer Sockel- und einer Bedarfsvariable zu verwenden. Ein bestimmter Kostenteil wird dabei gleichmäßig anhand der Relation der Schülerzahlen auf die jeweiligen Schulformen und Bildungsgänge verteilt, der damit gewissermaßen als eine Art Sockelbetrag bezeichnet werden kann (gleiche Werte je Schüler). Die Aufteilung des übrigen Teils erfolgt über die Relationen der Unterrichtsleistungen (Wochenstunden), die auch bei der Differenzierung der Personalkosten zur Anwendung kommen. Das Verhältnis zwischen Sockel- und Bedarfsbetrag wird in den vorgenommenen Aufteilungen mit $1/3$ zu $2/3$ angesetzt. Für den Fall, dass hier ein anderes Verhältnis als sachgerechter angesehen wird, kann dies im zugrunde liegenden Rechenmodell ggf. entsprechend variiert werden.

Vollkostenermittlung und Bemessungsgrundlage

Im Rahmen der vorliegenden Schülerkostenanalyse werden generell die relevanten Kosten für staatliche Schulen im Sinne einer Vollkostenerhebung ermittelt bzw. wird eine Annäherung an eine Vollkostenerhebung angestrebt. Unter Vollkosten werden dabei sämtliche Kosten des Landes und der kommunalen Ebene für das staatliche Schulwesen in Niedersachsen verstanden, unabhängig davon, ob die einzelnen Positionen im Kontext der Ersatzschulfinanzierung relevant sind.

Für den Begriff der Vollkosten gilt allgemein, dass dieser im Kontext des verfügbaren Datenmaterials sowie eines angemessenen Aufwand-Nutzen-Verhältnisses in der Aufbereitung und Darstellung zu sehen ist. Dies impliziert möglicherweise an einzelnen Stellen gewisse Unschärfen, die mit Blick auf pragmatische Aspekte der Modellierung in Kauf genommen werden.

In der praktischen Ausgestaltung der Ersatzschulfinanzierung kommt im Fall von Ist-Kosten-Modellen in der Regel eine spezifische Bemessungsgrundlage zur Anwendung, in der ein mehr oder weniger großer Umfang an Kostenarten zugrunde gelegt wird. Dabei steht vor allem die Frage im Mittelpunkt, welche Kostenbestandteile des staatlichen Schulwesens für den Betrieb von Ersatzschulen von Bedeutung sind. In der Praxis bestehen hier zum Teil sehr unterschiedliche Auffassungen und Interpretationen im Hinblick auf die verschiedenen Sachverhalte, insbesondere zwischen Vertretern des Landes und der freien Schulträger.

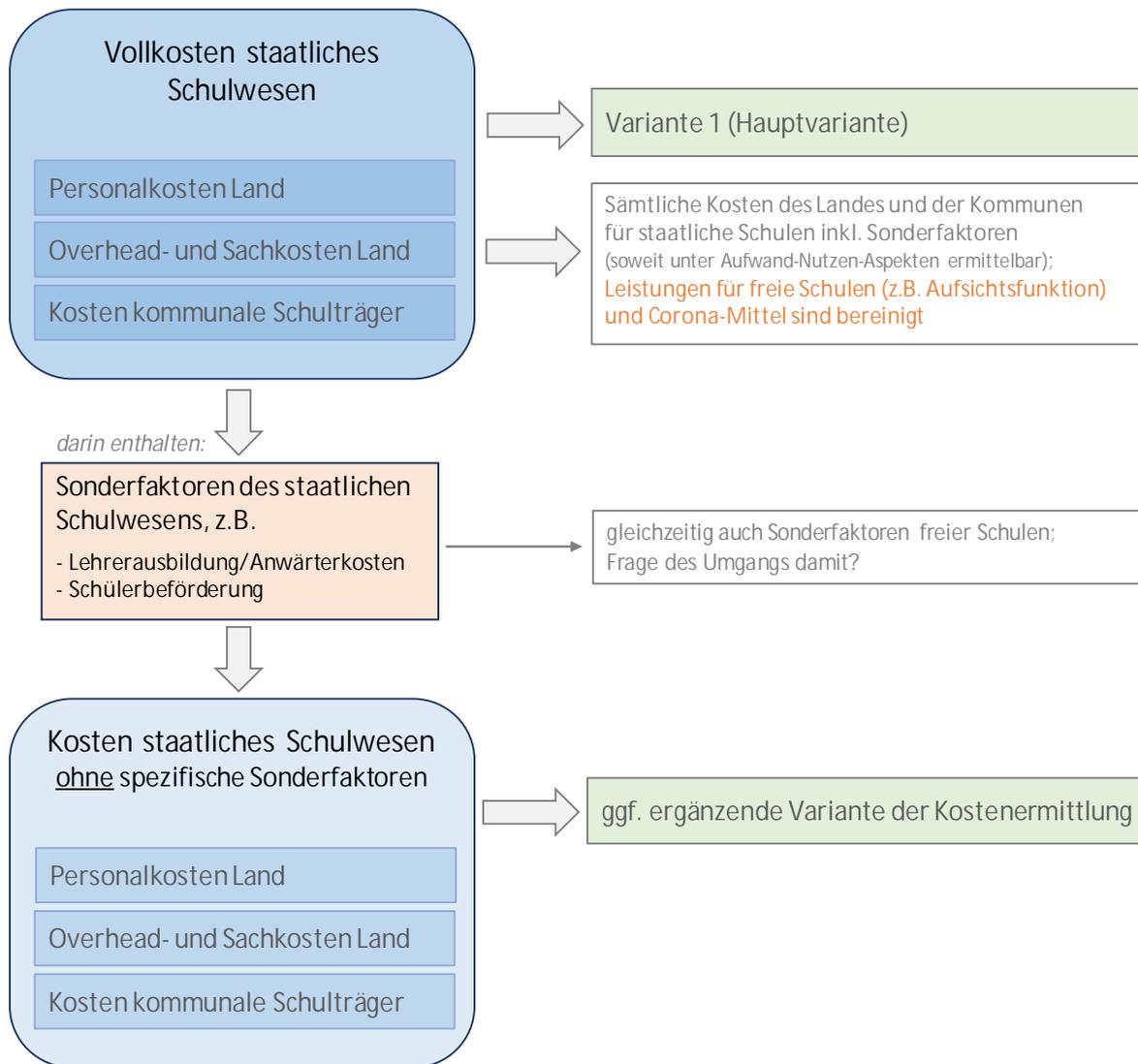
Angesichts dessen sowie auch im Hinblick auf mögliche politische Diskussions- und Verhandlungsprozesse lässt das der Schülerkostenanalyse zugrunde liegende Rechenmodell auch die Ableitung einer spezifischen Bemessungsgrundlage zu, in der einzelnen Kostenpositionen entfernt oder nur anteilig berücksichtigt werden können, die möglicherweise als nicht ersatzschulrelevant betrachtet werden. Speziell im Fall von spezifischen Sonderbelastungen bzw. -faktoren⁵ des staatlichen Schulwesens (z.B. Lehrerausbildung, Schülerbeförderung) ist ggf. zu diskutieren, wie mit diesen im Zuge der Kostenanalyse umzugehen ist. Möglich ist hier bspw. eine zusätzliche Variante, in der bestimmte Kostenpositionen bereinigt werden (Abbildung 2-2). Da gleichzeitig auch auf Seiten der freien Schulträger gewisse finanzielle Sonderbelastungen bestehen,⁶ erscheint

⁵ Mit Sonderfaktoren bzw. Sonderbelastungen werden spezifische Sachverhalte bzw. Kostenpositionen bezeichnet, denen auf der jeweils anderen Seite (staatliche Schulen bzw. freie Schulen) keine entsprechenden Aufgaben bzw. Positionen gegenüberstehen. Die Sonderfaktoren resultieren u.a. aus unterschiedlichen strukturellen und rechtlichen Rahmenbedingungen, die sich bspw. auch in verschiedenen Formen der Organisation und Buchführung widerspiegeln (z.B. kaufmännische Buchführung der freien Schulen vs. überwiegend Kameralistik bei staatlichen Schulen).

⁶ Zu den Sonderbelastungen freier Schulträger sind in der Regel keine umfassenden Daten verfügbar, weshalb der Umfang der damit verbundenen Kosten nicht beziffert werden kann.

prinzipiell auch eine Argumentation dahingehend zulässig, Ersatzschulen gewisse Sonderbelastungen im Umfang der Anteile im staatlichen Schulwesen zuzugestehen.

Abbildung 2-2: Vollkosten des staatlichen Schulwesens und Umgang mit Sonderfaktoren



Eigene Darstellung

3. Kostenermittlung

Generell sind im Hinblick auf die im staatlichen Schulwesen entstehenden Kosten vor allem drei Bereiche bzw. Komponenten von Bedeutung:

- Personalkosten des Landes (schulformbezogen)
- Overhead- und Sachkosten des Landes (schulformübergreifend und schulformbezogen)
- Sachkosten der Kommunen (schulformbezogen und schulformübergreifend)

Schulformbezogen bedeutet, dass die in den Datengrundlagen ausgewiesenen Zahlungen bzw. Kosten einer spezifischen Schulform zugeordnet werden können. Dagegen beziehen sich die sogenannten schulformübergreifenden Kosten auf mehrere oder alle Schulformen. In diesem Fall ist eine entsprechende Aufteilung bzw. Differenzierung im Rahmen der Modellierung vorzunehmen (horizontale Dimension).

Für alle drei Komponenten werden im Folgenden die jeweiligen Datengrundlagen sowie die erforderlichen Berechnungsschritte im Zuge der Kostenermittlung und der Aufteilung auf die relevanten Schulformen dargestellt.

3.1 Personalkosten des Landes

3.1.1 Grundlagen der Kostenermittlung

Die Personalausgaben des Landes für staatliche Schulen werden in den schulformbezogenen Kapiteln des Einzelplans 7 (Kultusministerium) der Haushaltsrechnung ausgewiesen. Konkret handelt es sich dabei um die Personal- und Reisekosten (persönliche Kosten) der vom Land Niedersachsen gemäß § 112 Abs. 1 NSchG finanzierten Lehrkräfte, Schulleistenden und pädagogische Mitarbeiter an öffentlichen Schulen sowie des Verwaltungspersonals zur Personal- und Mittelbewirtschaftung an öffentlichen berufsbildenden Schulen. Hinsichtlich der Kostenarten kann hier grundsätzlich eine Differenzierung zwischen den Kosten für verbeamtete Lehrkräfte, den Arbeitnehmerentgelten für nicht verbeamtete Lehrkräfte und sonstige Beschäftigte sowie den sonstigen Personalkosten (z.B. Entgelte für Ersatzkräfte und nebenamtlich/nebenberuflich Tätige, Trennungsgelder, Umzugskostenvergütungen) vorgenommen werden.

Im Zuge der Kostenermittlung werden die folgenden schulformbezogenen Kapitel des Einzelplans 7 einbezogen, denen im Landeshaushalt die jeweils angegebenen Schulformen⁷ zugeordnet sind:

- 07 10 Grundschulen
 - Öffentliche Grundschulen
 - Öffentliche Grund- und Hauptschulen
 - Öffentliche Grund-, Haupt- und Realschulen
 - Öffentliche Grund- und Oberschulen
- 07 11 Förderschulen
 - Öffentliche Förderschulen
 - Förderschulklassen an öffentlichen allgemeinbildenden Schulen
- 07 12 Hauptschulen
 - Öffentliche Hauptschulen
 - Öffentliche Haupt- und Realschulen
- 07 13 Realschulen
 - Öffentliche Realschulen
- 07 14 Gymnasien, Internatsgymnasien und Kollegs
 - Öffentliche Gymnasien und Internatsgymnasien
 - Öffentliche Abendgymnasien
 - Öffentliche Kollegs
- 07 17 Oberschulen
 - Öffentliche Oberschulen
- 07 18 Gesamtschulen
 - Öffentliche Kooperative Gesamtschulen
 - Öffentliche Integrierte Gesamtschulen
- 07 20 Berufsbildende Schulen
 - Öffentliche berufsbildende Schulen
 - Staatliche Fachschule für Seefahrt Cuxhafen

Für die aufgeführten Kapitel werden folgende Haushaltstitel aus der Hauptgruppe 4 (Personalausgaben) sowie der Titelgruppe 63 (Budget der Schulen) erfasst und aufbereitet:

- 422 Bezüge und Nebenleistungen der beamteten Lehrkräfte (inkl. Mehrarbeitsvergütungen)

⁷ Land Niedersachsen: Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2024. Einzelplan 07 Kultusministerium. URL: https://www.mf.niedersachsen.de/startseite/themen/haushalt/haushaltsrecht_inklusive_haushaltsplane/haushaltsplanentwurf_2024/haushalt-2024-223542.html

- 422 01 Bezüge und Nebenleistungen der Beamtinnen, Beamten, Richterinnen und Richter *(nur bei Kapitel 07 20 relevant)*
- 422 06 Mehrarbeitsvergütungen für Beamtinnen und Beamte
- 422 11 Bezüge und Nebenleistungen der beamteten Lehrerinnen und Lehrer
- 422 19 Altersteilzeitzuschläge
- 427 Beschäftigungsentgelte für Ersatzkräfte und nebenamtlich/nebenberuflich Tätige
 - 427 05 Entgelte der Hilfskräfte im Rahmen der Lernmittelausleihe *(nur bei Kapitel 07 20 relevant)*
 - 427 11 Entgelte der Praktikantinnen und Praktikanten *(nur bei Kapitel 07 20 relevant)*
 - 427 21 Beschäftigungsverhältnisse der an den öffentlichen Schulen nebenamtlich oder nebenberuflich tätigen Lehrkräfte
 - 427 29 Gestellungsgeld für katechetische Lehrkräfte
 - 427 39 Beschäftigungsentgelte für Ersatzkräfte für Landesbedienstete im Mutterschutz
 - 427 63 Entgelte für befristete Beschäftigungsverhältnisse *(Titelgruppe 63: Budget der Schulen)*
- 428 Entgelte der nicht beamteten Lehrkräfte
 - 428 11 Entgelte der nichtbeamteten Lehrkräfte
 - 428 12 Entgelte der nur vorübergehend tätigen, nichtbeamteten Lehrkräfte *(nur bei Kapitel 07 20 relevant)*
 - 428 27 Entgelte der nur vorübergehend zu Vertretungen tätigen, nichtbeamteten Lehrkräfte
- 428 Entgelte der sonstigen Beschäftigten
 - 428 01 Entgelte der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer
 - 428 03 Entgelte ständiger, nur stundenweise beschäftigter Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer *(nur bei Kapitel 07 20 relevant)*
 - 428 05 Entgelte befristet beschäftigter Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (Beschäftigte)
 - 428 06 Mehrarbeits- und Überstundenentgelte sowie Zeitzuschläge für Überstunden
 - 428 07 Entgelte der nur vorübergehend beschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer *(nur bei Kapitel 07 20 relevant)*
 - 428 63 Entgelte für unbefristete Beschäftigungsverhältnisse *(Titelgruppe 63: Budget der Schulen)*
- 452/453 Sonstige Personalausgaben
 - 452 01 Personalbezogene Nachzahlungen an die Sozialversicherungsträger *(nur bei Kapitel 07 20 relevant)*
 - 453 01 Trennungsgeld oder -entschädigung, Umzugskostenvergütungen

Die berücksichtigten Haushaltstitel der einzelnen Kapitel enthalten zum Teil auch Personalausgaben (persönliche Verwaltungsausgaben) für unter Fortzahlung der Bezüge beurlaubte Lehrkräfte,

die an Ersatzschulen tätig sind. Dies betrifft insbesondere die aus öffentlichen Schulen hervorgegangenen Ersatzschulen (Konkordatsschulen). Im weiteren Verlauf der Kostenmodellierung ist daher eine entsprechende Bereinigung vorzunehmen (*siehe Kapitel 3.1.2.4*).

Landesbildungszentren

Neben den in Einzelplan 7 abgebildeten Schulformen gibt es in Niedersachsen vier Landesbildungszentren für Hörgeschädigte und ein Landesbildungszentrum für Blinde, die sich jeweils im Zuständigkeitsbereich des Ministeriums für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung (MS) befinden. Dementsprechend werden die dafür anfallenden Ausgaben (und Einnahmen) in Einzelplan 5 in den Kapiteln 05 22 (Landesbildungszentren für Hörgeschädigte) und 05 23 (Landesbildungszentrum für Blinde) der Haushaltsrechnung verbucht. Prinzipiell sollten die damit verbundenen Aufwendungen im Sinne einer vollständigen Erfassung der Kosten des öffentlichen Schulwesens ebenfalls mit einbezogen werden. Allerdings nehmen die Landesbildungszentren auch Aufgaben wahr, die über den schulischen Bereich hinausgehen. So gehören auch ganzheitlich soziale und berufsbildende Förderaufgaben zum Leistungsspektrum der Kompetenzzentren, die auf eine spezifische Förderung blinder und hörgeschädigter Menschen vom frühkindlichen Stadium bis zum Eintritt in das Erwerbsleben abzielen und zum Teil auch besondere Förderangebote zur Unterstützung der Teilhabe am Arbeitsleben anbieten.⁸ Da jedoch aus den verfügbaren Haushaltsdokumenten keine Informationen zur Verteilung der Ausgaben (und Einnahmen) auf die einzelnen Aufgabenbereiche hervorgehen, wird auf eine Einbeziehung der Landesbildungszentren verzichtet, was auch bei der Aufbereitung der Schülerzahlen für den Bereich der Förderschulen zu beachten ist (*siehe nächster Punkt*).

Zuordnung Schülerzahlen zu den Haushaltskapiteln

Um die beim Land anfallenden Personalkosten ins Verhältnis zur entsprechenden Schülerzahl setzen zu können, ist im Vorfeld eine Aufbereitung der Schulstatistik erforderlich. Dabei ist zu beachten, dass sich die Gliederungen der vom Niedersächsischen Kultusministerium und dem Landesamt für Statistik Niedersachsen veröffentlichten Schülerzahlen teilweise von der Struktur der Haushaltskapitel bzw. der jeweils zugeordneten Schulen unterscheiden. So sind bspw. die Schüler an Verbundschulen in der Summe einem spezifischen Kapitel zugeordnet. Angesichts

⁸ Land Niedersachsen: Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2024. Einzelplan 05 Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Gleichstellung, S. 101 und 111. URL: https://www.mf.niedersachsen.de/startseite/themen/haushalt/haushaltsrecht_inklusive_haushaltsplane/haushaltsplanentwurf_2024/haushalt-2024-223542.html

dessen ist zunächst eine entsprechende Zuordnung der Schülerzahlen zu den schulformbezogenen Haushaltskapiteln erforderlich, die auf den Erläuterungen der Haushaltspläne zu den einzelnen Kapiteln sowie der Nutzung unterschiedlicher Datenquellen zur Schulstatistik (Schulstatistik KM, LSN-Online Datenbank, Schulverzeichnis) basiert und in folgender Abbildung dargestellt ist.

Abbildung 3-1: Zuordnung der Schüler an öffentlichen Schulen in Niedersachsen zu den schulformbezogenen Haushaltskapiteln 2017-2022

Haushaltskapitel	Daten- quelle	Anzahl Schüler					
		2017	2018	2019	2020	2021	2022
07 10 Grundschulen		290.836	288.905	285.732	284.776	287.628	297.237
Grundschulen (inkl. Schulkindergärten)	LSN-Online	276.602	275.397	272.634	272.175	275.441	284.749
Grund- und Hauptschulen (inkl. Grund-, Haupt- u. Realsch.)	LSN-Online	5.377	4.754	4.250	4.054	3.935	3.887
Grund- und Oberschulen	Schulverz.	9.813	9.717	9.799	9.532	9.293	9.675
abzgl. Grundschulförderklassen	Schulverz.	954	960	950	984	1.041	1.074
abzgl. Förderklassen Grund-, Haupt- und Realschulen	Schulverz.	1	2	1	1	0	0
07 11 Förderschulen		19.055	18.293	18.124	18.296	18.635	19.082
Förderschule - Lernen (inkl. Schulkindergärten)	LSN-Online	9.927	8.714	8.274	8.090	7.686	7.074
Förderschule - Geistige Entw. (inkl. Schulkindergärten)	LSN-Online	5.058	5.436	5.674	5.932	6.379	7.108
Förderschule - Sonst. Schwerpkt. (inkl. Schulkindergärten)	LSN-Online	3.890	3.954	3.976	4.025	4.230	4.490
Grundschulförderklassen	Schulverz.	954	960	950	984	1.041	1.074
Förderklassen Grund-, Haupt- und Realschulen	Schulverz.	1	2	1	1	0	0
abzgl. 05 22 Landesbildungszentren für Hörgeschädigte	Schulverz.	664	659	633	608	575	538
abzgl. 05 23 Landesbildungszentrum für Blinde	Schulverz.	113	114	118	127	126	125
07 12 Hauptschulen		26.990	24.179	22.222	21.205	20.261	19.651
Hauptschulen (inkl. Haupt- und Realschulen)	LSN-Online	26.990	24.179	22.222	21.205	20.261	19.651
07 13 Realschulen		43.542	41.325	39.449	38.363	36.794	35.677
Realschulen	LSN-Online	43.542	41.325	39.449	38.363	36.794	35.677
07 14 Gymnasien, Internatsgymnasien und Kollegs		198.094	195.108	192.057	197.833	208.133	209.431
Gymnasien (inkl. Gymnasien mit Haupt- u. Realschulzweig)	LSN-Online	196.429	193.566	190.621	196.494	206.878	208.266
davon: 3 Internatsgymnasien in Landesträgerschaft	Schulverz.	1.921	1.887	1.872	1.973	2.070	2.031
Abendgymnasien	LSN-Online	784	738	708	649	591	539
Kolleg	LSN-Online	882	805	728	690	664	626
07 17 Oberschulen		96.838	96.028	95.438	93.579	92.334	92.886
Oberschulen (inkl. Grund- und Oberschule)	LSN-Online	106.651	105.745	105.237	103.111	101.627	102.562
abzgl. Grund- und Oberschulen (Schulverzeichnis)	Schulverz.	9.813	9.717	9.799	9.532	9.293	9.675
07 18 Gesamtschulen		114.970	118.107	120.114	121.276	122.314	123.833
Kooperative Gesamtschulen	LSN-Online	41.508	40.469	39.578	39.215	39.325	39.297
Integrierte Gesamtschulen (inkl. Schulkindergärten)	LSN-Online	73.461	77.638	80.536	82.061	82.989	84.536
Summe allgemeinbildende Schulen (ohne Landesbildungszentren)		790.324	781.946	773.136	775.328	786.100	797.798
07 20 Berufsbildende Schulen		249.817	245.342	241.155	235.777	230.224	225.995
Berufsschulen	KM	150.372	149.754	149.784	147.005	142.558	139.793
Berufseinstiegsschule	KM	13.409	12.583	10.886	9.716	9.390	10.155
Berufsfachschule	KM	35.045	34.468	34.331	34.319	33.963	32.544
Fachoberschule	KM	17.682	16.918	16.235	15.683	15.225	14.794
Berufsoberschule	KM	93	70	57	45	37	38
Berufliche Gymnasien	KM	23.185	21.699	20.214	19.433	19.413	19.179
Fachschulen	KM	10.031	9.850	9.649	9.575	9.636	9.492
Summe ABS und BBS (ohne Landesbildungszentren)		1.040.141	1.027.287	1.014.292	1.011.105	1.016.323	1.023.792

Erläuterung Datenquellen:

LSN-Online: Online-Datenbank des Landesamtes für Statistik Niedersachsen

Schulverzeichnis: Schulverzeichnis des Landesamtes für Statistik Niedersachsen

KM: Schulstatistik des Kultusministeriums

Datenquelle: Landesamt für Statistik Niedersachsen, Kultusministerium Niedersachsen, eigene Darstellung

3.1.2 Kostenmodellierung

Da die zur Abbildung der Personalkosten verwendete Datengrundlage auf dem kameralen Prinzip der jährlichen Zahlungsflüsse beruht, ist es erforderlich, im Sinne der Kostenperspektive eine Ergänzung bzw. Modifizierung vorzunehmen. Dies betrifft vor allem die Versorgungsleistungen für verbeamtete Lehrkräfte, die zwar erst nach deren Eintritt in den Ruhestand als Zahlungen anfallen, jedoch unter Kostenaspekten ihrer aktiven Phase zuzurechnen sind. Weiterhin sind auch die Beihilfen für aktive Beamte im Schulbereich zu ergänzen, da diese nicht in den schulformbezogenen Kapiteln enthalten sind. Zudem gilt es spezifische Aspekte zu bereinigen, um die schulformbezogenen Personalkosten des Landes sachgerecht zu erfassen, wie bspw. außerhalb des Geschäftsbereichs des Kultusministeriums eingesetzte Lehrkräfte oder unter Fortzahlung der Bezüge beurlaubte Landesbedienstete an Ersatzschulen.

Darüber hinaus sind in Vorbereitung der Kostenaufteilung auf die einzelnen Schulformen (horizontale Dimension der Kostenermittlung) weitere Modifizierungen erforderlich, die vor allem den Umgang mit den Personalkostenteilen für die inklusive Unterrichtung von Schülern mit sonderpädagogischen Förderbedarfen betreffen.

Im Einzelnen beziehen sich die vorgenommenen Kostenmodellierungen auf folgende Aspekte, die in den weiteren Ausführungen näher erläutert werden:

- Beihilfen
- Versorgungsleistungen (Versorgungszuschlag)
- Lehrkräfte mit Einsatz außerhalb des Geschäftsbereichs des Kultusministeriums
- Beurlaubte Landesbedienstete an Ersatzschulen mit Fortzahlung der Bezüge
- Umgang mit Kosten für Pflegeausbildung (Kapitel 07 20 Berufsbildende Schulen)
- Personalkosten Inklusionsschüler

3.1.2.1 Beihilfen

Die Beihilfen für aktive Beamte im staatlichen Schulwesen werden im Landeshaushalt zusammengefasst an zentraler Stelle in Kapitel 07 01 (Kultusministerium) unter dem Haushaltstitel 441 01-1 (Beihilfen für Beamtinnen, Beamte, Richterinnen und Richter) abgebildet. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich die gezahlten Beihilfen vermutlich auf sämtliche Beamtenverhältnisse im Bereich des Einzelplans 7 beziehen. Daher ist hier der Teil zu ermitteln, der dem Schulbereich insgesamt sowie den einzelnen Schulformen zugewiesen werden kann. Dies erfolgt anhand der Relationen der Beamtenbezüge der einzelnen Kapitel des Einzelplans 7, die entsprechend erfasst und aufbereitet werden. Anschließend wird für jedes Kapitel der prozentuale Anteil an der Gesamtsumme

der Beamtenbezüge in Einzelplan 7 bestimmt, der wiederum auf die Summe der Beihilfen angewandt wird. In die Personalkostenberechnung fließen dabei die Werte der relevanten schulformbezogenen Kapitel ein.

3.1.2.2 Versorgungsleistungen (Versorgungszuschlag)

Verbeamtete Personen erhalten nach deren Eintritt in den Ruhestand spezifische Versorgungsleistungen vom Land, die unter Kostenaspekten deren aktiver Phase zuzurechnen sind. Daher bedarf es an dieser Stelle eines geeigneten Ansatzes zur Abbildung dieser Kosten. Ein übliches Verfahren ist dabei die Verwendung eines pauschalen Versorgungszuschlages, der auf die Beamtenbezüge des jeweiligen Jahres angewandt wird und sich auf die zukünftig vom Land zu tragenden Versorgungsleistungen der derzeit aktiven Beamten bezieht.

Eine Orientierung für die Höhe des dazu anzusetzenden Anteilswertes geben folgende vergleichbare Analysen:⁹

- In seinen jährlich veröffentlichten Ausgaben je Schüler verwendet das Statistische Bundesamt einen Zuschlag für unterstellte Sozialbeiträge in Höhe des Beitragssatzes zur gesetzlichen Rentenversicherung zzgl. sieben Prozentpunkte¹⁰ – für die Jahre ab 2018 ergibt sich daraus ein Wert von 25,6 %.
- In einer Reihe von Untersuchungen der Schülerkosten in verschiedenen Bundesländern durch das Steinbeis-Transferzentrum Wirtschafts- und Sozialmanagement wurde ein fiktiver Versorgungssatz von 30 % angesetzt, der sich aus einem Basissatz von 26 % (vom Statistischen Bundesamt übernommen) und einem Aufschlag von vier Prozentpunkten für einen realitätsnäheren Versorgungssatz zusammensetzt.¹¹

⁹ Vgl. Beukert, Th. / Willing, J. (2019): Schülerkostengutachten Thüringen. Ermittlung der schulformbezogenen Kosten an öffentlichen Schulen in Thüringen und Vergleich mit den Finanzhilfebeiträgen für Schulen in freier Trägerschaft. Endfassung, S. 59-60.

¹⁰ Hetmeier, H.-W. / Wilhelm, R. / Baumann, T. (2007): Methodik zur Gewinnung der Kennzahl Ausgaben öffentlicher Schulen je Schülerin und Schüler. In: Wirtschaft und Statistik, 1/2007, S. 72-73.

¹¹ Siehe u.a. Eisinger, B. et al. (2007): Schülerkosten im Land Sachsen-Anhalt. Eine Untersuchung über allgemeinbildende und berufsbildende öffentliche Schulen im Jahr 2004, S. 78-80.

- Auch in Baden-Württemberg ist in den vom Land vorgenommenen Berechnungen der Kosten des öffentlichen Schulwesens in den Aufwendungen für verbeamtete Lehrkräfte ein pauschaler Versorgungsaufschlag in Höhe von 30 % enthalten.¹²
- Die Versorgungssätze für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Kostenberechnungen des Bundesministeriums für Finanzen liegen derzeit zwischen 27,9 % (einfacher und mittlerer Dienst) und 36,9 % (höherer Dienst und Richter).¹³

Die aufgeführten Beispiele aus vergleichbaren Betrachtungsgegenständen legen zunächst nahe, einen Anteilswert in Höhe von 30 % bezogen auf die Beamtenbezüge anzusetzen. Dieser entspricht auch einem zwischen Bund und Ländern vereinbarter Wert im Kontext versorgungsrechtlicher Fragen im Fall einer Beurlaubung von Beamten ohne Dienstbezüge (z.B. bei zwischenzeitlicher Beschäftigung bei einem privaten Arbeitgeber). Dabei kann der Zeitraum der Beurlaubung ohne Dienstbezüge bei der Bestimmung des Ruhegehalts berücksichtigt werden, wenn für diesen eine Versorgungszuschlag von 30 % bezogen auf die ohne Beurlaubung zustehenden ruhegehaltfähigen Dienstbezüge gezahlt wird.¹⁴

Trotz des allgemein akzeptierten Anteilswertes von 30 % und dessen Verwendung in anderen Schülerkostenanalysen zeigen andere Beispiele, dass die zu erwartenden Versorgungskosten für Beamte in der Praxis durchaus merklich höher ausfallen können:

- In Sachsen-Anhalt werden im Rahmen der Zuführungen zum Pensionsfonds zur Finanzierung der Versorgungs- und Beihilfeausgaben für Versorgungsempfänger spezifische Zuführungssätze auf Basis von versicherungsmathematischen Gutachten ermittelt. Speziell für Lehrkräfte wurde dabei für den Zeitraum 2019-2023 ein Zuführungssatz in Höhe von 38,6 % bezogen auf die Besoldungsausgaben zugrunde gelegt. Für Beamte in

¹² Landtag von Baden-Württemberg (2018): Mitteilung der Landesregierung. Berechnung über die Kosten des öffentlichen Schulwesens durch die Landesregierung nach § 18 a des Privatschulgesetzes (PSchG). Drucksache 16/5181, S. 19.

¹³ Bundesministerium der Finanzen (2021): Personal- und Sachkostensätze für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Kostenberechnungen. URL: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Bundeshaushalt/personalkostensaetze-2020-anl.pdf?__blob=publicationFile&v=2

¹⁴ Siehe bspw. Niedersächsisches Landesamt für Bezüge und Versorgung (2021): Versorgungsrechtliche Folgen einer Beurlaubung ohne Dienstbezüge für den Auslandsschuldienst oder für eine Tätigkeit als Ortslehrkraft. URL: <https://www.nlbv.niedersachsen.de/download/82291>

anderen Personenkreisen ergeben sich dabei zum Teil sogar noch höhere Werte (z.B. 42,1 % für übrige Beamte des einfachen und mittleren Dienstes).¹⁵

- In den bereits erwähnten Schülerkostenanalysen des Steinbeis-Transferzentrum Wirtschafts- und Sozialmanagement wird davon ausgegangen, dass der verwendete Versorgungszuschlag von 30 % die tatsächlichen Versorgungskosten deutlich unterzeichnet. So wurden in Modellrechnungen Anteilswerte zwischen 35 % und 45 % (je nach Annahmekonstellation) bezogen auf die Bruttodienstbezüge eines Durchschnittslehrers ermittelt, die als Rückstellungen für eine den Pensionsansprüchen entsprechende Altersversorgung erforderlich sind.¹⁶
- Die vom Bundesfinanzministerium für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen veröffentlichten Versorgungssätze weisen, wie bereits erwähnt, speziell für Beamte im höheren Dienst und Richter einen Anteilswert von 36,9 % aus.
- In Hamburg hat sich die Quote der jährlichen Zuführungen zu den Pensionsrückstellungen der beamteten Lehrer von 37,5 % der Bezüge im Jahr 2016 über 53,5 % in den Jahren 2017 und 2018 bis auf 65 % im Jahr 2019 erhöht. In der Berechnung der Schülerjahreskosten (Grundlage der Schülerkostensätze für Ersatzschulen) wird ein Zuschlag von 37,5 % der Beamtenbezüge berücksichtigt.¹⁷

Die aufgeführten Beispiele sprechen, entgegen den vorangegangenen Ausführungen, eher für die Verwendung eines höheren Anteilswertes zur Abbildung der Versorgungsleistungen für Beamte. Dabei ist allgemein zu beachten, dass die konkrete Höhe eines Versorgungszuschlages von einer Reihe individueller Faktoren der verbeamteten Personen abhängt, wie bspw. Alter, Familienstand, Besoldungsgruppe und Erfahrungsstufe, Eintrittsalter und Versorgungsbeginn. Daher wäre im Idealfall zunächst eine spezifische Untersuchung der Verhältnisse in Niedersachsen sinnvoll, die allerdings entsprechende Datengrundlagen (Personaldaten des Landes) voraussetzt. Alternativ dazu werden in der vorliegenden Analyse Pauschalwerte auf Grundlage der aufgeführten Beispiele verwendet.

¹⁵ Vgl. Landtag von Sachsen-Anhalt (2022): Entwicklung des Versorgungszuschlages für Landesbeamtinnen und Landesbeamte. Kleine Anfrage – KA 8/766. Drucksache 8/1390 vom 30.06.2022, S. 3-4.

¹⁶ Siehe u.a. Eisinger, B. et al. (2007): Schülerkosten im Land Sachsen-Anhalt. Eine Untersuchung über allgemeinbildende und berufsbildende öffentliche Schulen im Jahr 2004, S. 78.

¹⁷ Schreiben des VDP NORD e.V. / Landesverband Deutscher Privatschulen an das Ministerium für Bildung und Kindertagesförderung des Landes Mecklenburg-Vorpommern vom 01.02.2024.

Ein weiterer grundlegender Aspekt im Zusammenhang mit der Höhe des anzusetzenden Versorgungszuschlages ist das mit der Kostenermittlung verfolgte Ziel. So erscheint im Fall einer „reinen“ Kostenermittlung mit Blick auf das im staatlichen Schulwesen anfallende Kostenvolumen ein an den zu erwartenden Verhältnissen orientierter Wert angemessen, wohingegen speziell im Kontext einer Bemessungsgrundlage im Rahmen der Ersatzschulfinanzierung tendenziell eher ein Wert von 30 % sinnvoll ist, zumindest dann, wenn an Ersatzschulen keine oder kaum eigene Beamte eingesetzt werden. In diesem Fall ist praktisch der Umfang der zusätzlichen Personalausgaben ausschlaggebend, der sich bei einer Umrechnung von Beamten- in vergleichbare Angestelltenverhältnisse ergibt. Eine Berechnung dazu wurde bspw. in Sachsen-Anhalt im Bericht der Landesregierung nach § 18g des Schulgesetzes (2021) vorgenommen, der sich mit Fragen der öffentlichen Schülerkosten befasst. Dabei erfolgte eine Überleitung der Besoldungsgruppen und -stufen der verbeamteten Lehrkräfte in adäquate Entgeltgruppen und Erfahrungsstufen angestellter Lehrkräfte, aus der sich im Durchschnitt aller Schulformen ein (fiktiver) Kostenaufwuchs von etwa 30 % bezogen auf die Beamtenkosten ergibt.¹⁸

Vor diesem Hintergrund sowie auf Grundlage der genannten Ansätze werden in den vorgenommenen Berechnungen zwei Varianten zum Umfang des Versorgungszuschlags verwendet:

Variante 1: 40 % *(auf diese Variante beziehen sich die Darstellungen der für das öffentliche Schulwesen ermittelten Kosten, siehe Ergebnisübersichten in Kapitel 0)*

Variante 2: 30 % *(ergänzende Variante bei der Ermittlung von Deckungsgraden, siehe Kapitel 4.3; dieser Wert kann als eine Art Untergrenze speziell im Kontext einer Bemessungsgrundlage der Ersatzschulfinanzierung interpretiert werden, sofern freie Schulen keine oder kaum eigene Beamte einsetzen)*

Die Höhe des Versorgungszuschlages kann in dem erarbeiteten Kostenmodell prinzipiell variiert werden, sofern dazu andere als plausibel anzusehende Einschätzungen vorliegen oder ggf. vertiefende Untersuchungen zu möglicherweise abweichenden Erkenntnissen führen.

3.1.2.3 Lehrkräfte mit Einsatz außerhalb des Geschäftsbereichs des Kultusministeriums

In den Personalausgaben der schulformbezogenen Kapitel des Landeshaushalts sind auch Kosten für Personen enthalten, die gegenwärtig nicht im Rahmen der Unterrichtsversorgung eingesetzt werden. Dies betrifft vor allem Lehrkräfte, die außerhalb des Geschäftsbereichs des

¹⁸ Vgl. Landtag von Sachsen-Anhalt (2021): Bericht der Landesregierung gemäß § 18g des Schulgesetzes des Landes Sachsen-Anhalt (SchulG LSA). Drucksache 7/7847 vom 25.06.2021, S. 8.

Kultusministeriums tätig sind. Da die Arbeitsleistungen dieser Personen im Sinne der Kostenbetrachtung nicht auf den unmittelbaren staatlichen Schulbereich in Niedersachsen entfallen, sind die damit verbundenen Kosten entsprechend zu bereinigen.

Dazu werden spezifische Daten aus den Haushaltsplänen des Landes verwendet, in denen auch Angaben zu den an staatlichen Schulen zur Verfügung stehenden Lehrkräften enthalten sind. Diese werden als Ist-Werte jeweils für die Summe der allgemeinbildenden und beruflichen Schulen als Vollzeiteinheiten (VZE) ausgewiesen. Für den Bereinigungsansatz wird zunächst der Anteil der außerhalb des Geschäftsbereichs des Kultusministeriums eingesetzten Lehrkräfte (VZE) an der Summe der zur Verfügung stehenden Lehrkräfte gebildet, jeweils für allgemeinbildende Schulen (Durchschnitt) und berufsbildende Schulen. Diese Anteilswerte werden anschließend auf die Kosten der Lehrkräfte (Beamtenbezüge, Beihilfe, Versorgungszuschlag, Entgelte für angestellte Lehrkräfte) in den entsprechenden schulformbezogenen Haushaltskapiteln angewandt. Speziell im Bereich der allgemeinbildenden Schulen wird mit dieser Vorgehensweise ein gleicher Anteilswert für alle Schulformen unterstellt, was angesichts der äußerst geringen Abordnungen an Bereiche außerhalb des Kultusministeriums vertretbar erscheint. Für den Betrachtungszeitraum 2017-2022 ergeben sich für die allgemeinbildenden Schulen Werte zwischen lediglich 0,10 % und 0,13 % und für die beruflichen Schulen Anteile zwischen 0,08 % und 0,15 % (*siehe Übersicht in Kapitel 3.1.4*).

Darüber hinaus ist zu beachten, dass Lehrkräfte auch an andere schulische Behörden im Geschäftsbereich des Kultusministeriums abgeordnet werden, wie bspw. an die Regionalen Landesämter für Schule und Bildung oder ans Ministerium. Die damit verbundenen Kostenteile sind generell den Overheadkosten zuzuordnen, da in diesem Fällen quasi eine „Verschiebung“ von den schulformbezogenen Personalkosten zu den schulformübergreifenden Aufgabenbereichen stattfindet. Allerdings wurde auf diesen Bereinigungsschritt unter Abwägung von Aufwand-Nutzen-Aspekten verzichtet, da hier lediglich eine „Umschichtung“ von Kostenteilen erfolgen würde, die keine nennenswerten Auswirkungen auf die Höhe der Gesamtkosten je Schüler in den einzelnen Schulformen hat. Die Abzugsbeträge bei den Personalkosten würden praktisch in die Summe der Overheadkosten einfließen und anschließend wieder auf die einzelnen Schulformen aufgeteilt. Lediglich bei deutlichen Unterschieden von Abordnungen in den einzelnen Haushaltskapiteln, zu denen jedoch keine differenzierten Daten vorliegen, wäre eine Bereinigung sinnvoll.

3.1.2.4 Bereinigung der beurlaubten Landesbediensteten an Ersatzschulen mit Fortzahlung der Bezüge

Gemäß den Erläuterungen in den Haushaltsplänen des Landes enthalten die Personalausgaben der schulformbezogenen Haushaltskapitel auch die persönlichen Verwaltungsausgaben für die unter Fortzahlung der Bezüge beurlaubten Lehrkräfte, die an Ersatzschulen tätig sind. Vor allem

für die sogenannten Konkordatsschulen, die aus öffentlichen Schulen hervorgegangen sind, werden demnach auch Zahlungen geleistet, die mit in den Personalausgaben der schulformbezogenen Kapitel enthalten sind. Daher ist auch an dieser Stelle eine entsprechende Bereinigung vorzunehmen.

Als Grundlage für die Bereinigung der Kosten für beurlaubte Landesbedienstete an Ersatzschulen mit Fortzahlung der Bezüge werden die in den Haushaltsplänen abgebildeten Stellenpläne zu den einzelnen Kapiteln verwendet, in denen u.a. auch folgende Planstellen ausgewiesen sind:

- Planstellen für beurlaubte Beamte mit Dienst an freien Förderschulen unter Fortzahlung der Bezüge (gemäß § 152 Abs. 3 NSchG)
- Planstellen für beurlaubte Beamte mit Dienst an kirchlichen Ersatzschulen unter Fortzahlung der Bezüge (gemäß § 155 Abs. 2 i. V. m. § 154 Abs. 1 NSchG)

Zur Bereinigung der Personalkosten wird zunächst für den Durchschnitt der Planjahre 2018-2022 der Anteil der Planstellen der unter Fortzahlung der Bezüge beurlaubten Beamten an der Summe der Lehrkraftplanstellen gebildet, der anschließend auf die Kosten für die verbeamteten Lehrkräfte (Beamtenbezüge, Beihilfe, Versorgungszuschlag) angewandt und als Bereinigungsbetrag abgezogen wird.

Folgende Anteilswerte wurden dabei im Durchschnitt der Planjahre 2018 bis 2022 für die einzelnen Haushaltskapitel ermittelt:

07 10 Grundschulen	0,30 %
07 11 Förderschulen	1,19 %
07 12 Hauptschulen	2,36 %
<i>07 13 Realschulen</i>	<i>nicht relevant</i>
07 14 Gymn./Internatsgymn./Kollegs	1,12 %
07 17 Oberschulen	1,19 %
07 18 Gesamtschulen	0,72 %
<i>07 20 Berufsbildende Schulen</i>	<i>nicht relevant</i>

3.1.2.5 Umgang mit den Kosten für die Pflegeausbildung (Kapitel 07 20 Berufsbildende Schulen)

Im Zuge der Personalkostenermittlung ist weiterhin eine Besonderheit in Kapitel 07 20 (Berufsbildende Schulen) zu beachten. Hintergrund ist das ab 2020 gültige Gesetz zur Reform der Pflegeberufe, im Zuge dessen die Ausbildung zur Alten- und Krankenpflege zusammengeführt wurde. Die Finanzierung der generalistischen Pflegeausbildung erfolgt über die dafür gegründete

Pflegeausbildungsfonds Niedersachsen GmbH, die dazu Umlagen der ambulanten und stationären Pflegeeinrichtungen, Krankenhäuser, Pflegeversicherungen und dem Land Niedersachsen erhält und mit diesen die Pflegeausbildung in den entsprechenden Einrichtungen finanziert. Für die vorzunehmenden Berechnungen ist dies insofern von Bedeutung, da die Pflegeausbildung zum Teil auch an öffentlichen berufsbildenden Schulen stattfindet und die Personalkosten für die hierfür eingesetzten Lehrkräfte mit in Kapitel 07 20 enthalten sind. In diesem Zusammenhang erhält das Land seit dem Jahr 2020 ein spezifisches Ausbildungsbudget, das unter dem Haushaltstitel 111 25-0 (Ausbildungsbudget nach dem Pflegeberufegesetz) verbucht wird. Gleichzeitig sind in den Daten der Schulstatistik bei den Berufsfachschulen die Schülerzahlen und die Anzahl der erteilten Wochenstunden im Rahmen der Pflegeausbildung bzw. Altenpflege enthalten.

Eine Bereinigung der Kosten für die Pflegeausbildung wird im Zuge der vorliegenden Analyse nicht vorgenommen, da im Bereich der berufsbildenden Schulen lediglich eine Differenzierung auf Basis der grundlegenden Schulformen vorgesehen ist (Grundvariante, *siehe Kapitel 2*). Damit enthalten die für die Berufsfachschulen ermittelten Werte auch die Kosten für die Pflegeausbildung. Angesichts von tendenziell eher geringeren Kosten je Schüler für die Pflegeausbildung (im Vergleich zu anderen Bildungsgängen) werden die Kosten je Schüler der Berufsfachschulen dadurch möglicherweise etwas unterzeichnet. Für eine entsprechende Bereinigung sind ggf. vertiefende Analysen erforderlich.

3.1.2.6 Personalkosten Inklusionsschüler

Im Hinblick auf den Umgang mit den Personalkosten für Inklusion bzw. die Unterrichtung von Schülern im gemeinsamen Unterricht (GU) ist zunächst festzuhalten, dass hier sowohl die Kosten eines „Standardschülers“ als auch zusätzliche Inklusionskosten entstehen. Unterrichtsleistungen im Kontext der Inklusion werden dabei vor allem auch von Förderschullehrkräften und pädagogischen Mitarbeitern erbracht, die sowohl an Förderschulen als auch an Regelschulen im Rahmen des inklusiven Unterrichts (GU) tätig sind. Im Rahmen der Kostenermittlung steht hier speziell die Frage nach der haushaltstechnischen Abbildung der damit verbundenen Personalkosten im Fokus.

Gemäß den Erläuterungen in den niedersächsischen Haushaltsplänen sind im Förderschulkapitel 07 11 die Personalausgaben (persönliche Kosten) für die pädagogischen Mitarbeiter und Betreuungskräfte enthalten, die sowohl an öffentlichen Förderschulen und Förderschulklassen sowie im Rahmen der inklusiven Beschulung an Regelschulen eingesetzt werden. Dagegen werden die Personalausgaben der im Inklusionsunterricht eingesetzten Lehrkräfte offenbar nicht im Förderschulkapitel abgebildet, weshalb davon auszugehen ist, dass diese in den übrigen Kapiteln der allgemeinbildenden Schulen enthalten sind. Darauf deuten auch die aus der Schulstatistik des

Kultusministeriums hervorgehenden Wochenstunden je Schüler sowie auch die Wochenstunden je VZLE der einzelnen Schulformen hin.

Die Ermittlung der mit der Inklusion verbundenen Personalkosten, die im Folgenden beschrieben wird, erfolgt vor diesem Hintergrund einerseits für die Lehrkräfte, wobei hier der entsprechende Kostenteil in den schulformbezogenen Kapiteln (allgemeinbildende Schulen ohne Förderschulen) zu bestimmen ist. Andererseits werden anhand der Personalkosten für pädagogische Mitarbeiter und Betreuungskräfte in Förderschulkapitel 07 11 diejenigen Beträge ermittelt, die mit der inklusiven Beschulung in Zusammenhang stehen. Ausgehend davon können die unter den Aspekt der Inklusion fallenden Personalkosten separat ausgewiesen oder – je nach Art der Ergebnisdarstellung – auch in den schulformbezogenen Personalkosten belassen werden. In der Ergebnisdarstellung der vorliegenden Analyse werden die Inklusionskosten separat abgebildet, da auch die Ersatzschulfinanzierung in Niedersachsen zwischen allgemeinen Schülersätzen und zusätzlichen Beträgen für sonderpädagogische Bedarfe unterscheidet, was speziell auch mit Blick auf die Gegenüberstellung der öffentlichen Schülerkosten mit den Finanzhilfebeträgen für freie Schulen und der Ermittlung von Deckungsgraden relevant ist.

Lehrkräfte

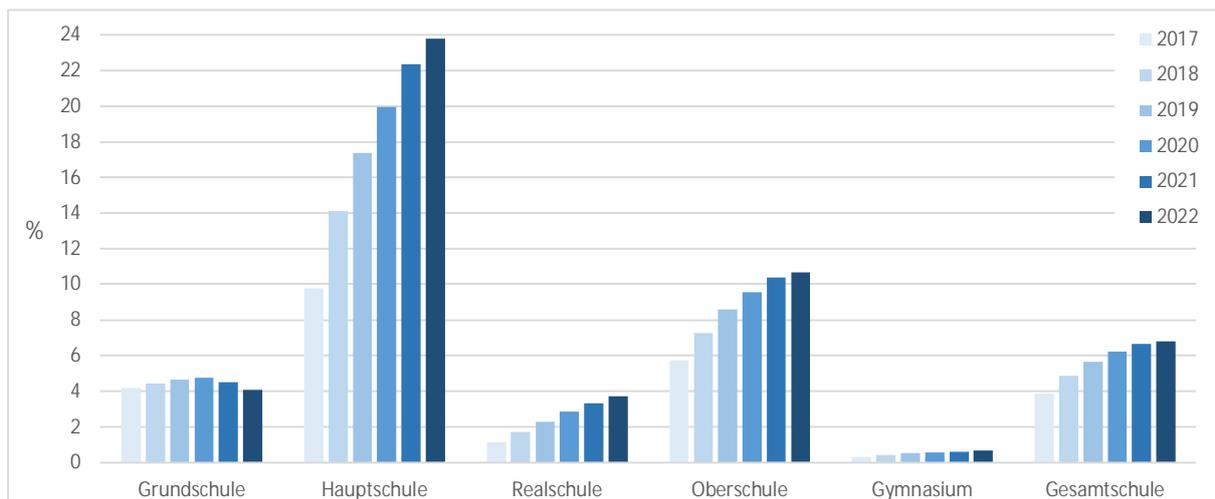
Die Daten und Erläuterungen aus dem Landeshaushalt sowie die Schulstatistik des Kultusministeriums legen nahe, dass die von Lehrkräften im Rahmen der Inklusion erbachten Unterrichtsleistungen mit in den Personalausgaben der Haushaltskapitel der allgemeinbildenden Schulen (ohne Förderschulen) enthalten sind. Daher gilt es zunächst, den entsprechenden Kostenteil für die erteilten Inklusionsstunden zu bestimmen, um in der Ergebnisdarstellung eine separate Ausweisung vornehmen zu können.

Aus der Schulstatistik des Kultusministeriums gehen zum einen Angaben zu inklusiv beschulten Schülern an allgemeinbildenden Schulen hervor, die differenziert nach Schulform und Förderschwerpunkt vorliegen. Zum anderen kann der Schulstatistik auch die Summe der im Kontext der Inklusion bereitgestellten Wochenstunden (Soll-Werte) entnommen werden, wobei eine Unterscheidung zwischen schülerbezogener Grundausstattung, schülerbezogenen Zusatzbedarfsstunden und einem besonderen Kontingent erfolgt. Allerdings liegt an dieser Stelle keine Differenzierung nach Schulformen vor, so dass dazu entsprechende Annahmen zu treffen sind. Die schülerbezogene Grundausstattung bezieht sich dabei speziell auf Grundschulen und den

Primarbereich der integrierten Gesamtschulen, womit die Förderschwerpunkte Lernen, Sprache sowie emotionale und soziale Entwicklung abgedeckt werden.¹⁹

In der folgenden Abbildung sind zunächst die Anteile der Inklusionsschüler an der Gesamtschülerzahl der einzelnen allgemeinbildenden Schulformen abgebildet. Dabei zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen den einzelnen Schulformen und in der Regel auch deutliche Steigerungen im Betrachtungszeitraum 2017-2022. Insbesondere bei den Hauptschulen fällt der Anteil mit zuletzt etwa 24 % im Jahr 2022 mit Abstand am höchsten aus, wobei sich dieser Wert seit 2017 verdreifacht hat. Auch an den Oberschulen fällt der Anteil an Inklusionsschülern mit inzwischen über 10 % vergleichsweise hoch aus, wohingegen inklusiver Unterricht an Gymnasien kaum eine Rolle spielt.

Abbildung 3-2: Anteil der inklusiv beschulten Schüler an der Gesamtschülerzahl der jeweiligen Schulform 2017-2022 (öffentlichen Schulen)



Datenquelle: Niedersächsisches Kultusministerium (Schulstatistik), eigene Berechnung und Darstellung

Ausgehend von den vorhandenen Datengrundlagen kommt im Bereich der Lehrkräfte folgender Ansatz zur Bestimmung der Inklusionskosten zur Anwendung:

- Umrechnung der vorliegenden Summe an Inklusionsstunden (Soll-Werte) in Vollzeitlehrereinheiten (VZLE), wobei 26,5 Stunden je Lehrkraft angesetzt wurden; dies entspricht den Regelstunden für Förderschullehrkräfte gemäß § 3 Abs. 2 Nr. 5 der Niedersächsischen

¹⁹ Niedersächsisches Kultusministerium, https://www.mk.niedersachsen.de/startseite/schule/inklusive_schule/rahmenkonzept_inklusive_schule/ressourcen/ressourcen-175278.html

Verordnung über die Arbeitszeit der Beamtinnen und Beamten an öffentlichen Schulen (Nds.ArbZVO-Schule);

- Multiplikation der Anzahl an VZLE mit den durchschnittlichen Personalkosten je Vollzeitstelle (= Summe der Personalkosten für Inklusionsunterricht);
- Als durchschnittliche Personalkosten je Vollzeitstelle wurden die Beamtenbezüge der Besoldungsgruppe A 13 in Erfahrungsstufe 10 + Zuschläge (Familienzuschlag Stufe 1 zu 50 % + Zuschlag für ein Kind) unterstellt; die Beamtenbezüge wurden um durchschnittliche Beihilfekosten (Anteil Beihilfe an Bezügen in Einzelplan 7) und einen Versorgungszuschlag (analog zur allgemeinen Personalkostenermittlung) ergänzt;
- Differenzierung der ermittelten Kostensumme zwischen sonderpädagogischer Grundversorgung und weiteren Zusatzbedarfen (schülerbezogene Zusatzbedarfe und besonderes Kontingent);
- Aufteilung der Inklusionskosten auf die einzelnen Haushaltskapitel bzw. Schulformen anhand folgender Parameter:
 - Sonderpädagogische Grundversorgung: Relation der Inklusionsschüler an Grundschulen und der Primarstufe der integrierten Gesamtschulen;
 - Weitere Zusatzbedarfe: Relation der nach Förderschwerpunkten gewichteten Inklusionsschüler; als Gewichtungsfaktoren wurden dabei die Stundenzuweisungen der einzelnen Förderschwerpunkte angesetzt, die aus dem Erlass über die Klassenbildung und Lehrerstundenzuweisung an den allgemeinbildenden Schulen²⁰ hervorgehen; in einem weiteren Schritt wurden die Inklusionsschüler, die in der Schulformgliederung der Schulstatistik vorliegen, auf die entsprechenden Haushaltskapitel umgerechnet.
- Bereinigung der Inklusionskosten bzw. Umrechnung der auf Basis von Soll-Werten ermittelten Inklusionskosten in Ist-Werte (bei rechnerischer Unterrichtsversorgung < 100 %); dazu wird der schulformbezogene Anteil der erteilten Ist-Stunden an den Soll-Werten auf die ermittelten Inklusionskosten angewandt.
- Hintergrund der Bereinigung: da die im staatlichen Schulwesen in Niedersachsen vorgesehenen Unterrichtsleistungen nicht (mehr) vollständig abgedeckt werden können, ist davon auszugehen, dass auch die Inklusionsbedarfe nicht im vorgesehenen Umfang der Soll-Werte erbracht werden; daher wird unterstellt, dass Inklusionsstunden lediglich im Umfang der rechnerischen Unterrichtsversorgung der jeweiligen Schulform erteilt werden. Möglicherweise fällt in der Praxis bei allgemeinen Schwierigkeiten in der Sicherstellung der Unterrichtsversorgung die Abdeckung der Inklusionsbedarfe sogar geringer aus als

²⁰ RdErl. d. MK v. 21.3.2019 - 34-84001/3

der durchschnittliche Versorgungsgrad. Daher kann hier ggf. eine weiterführende Bereinigung der Inklusionsbedarfe diskutiert werden.

Pädagogische Mitarbeiter und Betreuungskräfte

Die Personalkosten für pädagogische Mitarbeiter und Betreuungskräfte, die sowohl an öffentlichen Förderschulen und Förderschulklassen als auch im Rahmen der inklusiven Beschulung an sonstigen allgemeinbildenden Schulen zum Einsatz kommen, sind im Förderschulkapitel 07 11 verbucht. Daher ist hier eine entsprechende Differenzierung zwischen Förderschulen und Förderschulklassen einerseits sowie dem Inklusionsunterricht andererseits vorzunehmen. Dazu wird zunächst die Summe aus den relevanten Personalkosten für pädagogische Mitarbeiter und Betreuungskräfte im Förderschulkapitel 07 11 gebildet, die gemäß den Erläuterungen der Haushaltspläne in den Titeln 428 01 (Entgelte der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer), 428 05 (Entgelte befristet beschäftigter Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer) und 427 39 (Beschäftigungsentgelte für Ersatzkräfte für Landesbedienstete im Mutterschutz) abgebildet sind.

Die verfügbaren Informationen zum Einsatz der pädagogischen Mitarbeiter und Betreuungskräfte²¹ legen nahe, dass zumindest die pädagogischen Mitarbeiter ausschließlich in den Förderschwerpunkten geistige Entwicklung (GE), körperliche und motorische Entwicklung (KM) sowie emotionale und soziale Entwicklung (ES) zum Einsatz kommen. Daher werden auch die aus der Haushaltsrechnung entnommenen Personalkosten speziell auf Schüler in diesen Förderschwerpunkten – sowohl im Inklusionsunterricht an allgemeinbildenden Schulen als auch an Förderschulen – bezogen. Die Aufteilung der Summe erfolgt dabei anhand der Relationen der Schülerzahlen zwischen Regelschulen und Förderschulen in den genannten Förderschwerpunkten. Der dabei für die Regelschulen ermittelte Betrag wird von den Personalkosten des Förderschulkapitels 07 11 abgezogen und separat ausgewiesen.

Mit diesem Vorgehen wird praktisch derjenige Kostenteil aus dem Förderschulkapitel 07 11 separat als Inklusionskosten dargestellt, der für die Leistungen von pädagogischen Mitarbeitern und Betreuungskräften im Zusammenhang mit Inklusionsschülern angenommen wird. Dabei wird ein identischer Ressourceneinsatz für Förderschüler und Inklusionsschüler unterstellt. Sofern an dieser

²¹ Niedersächsisches Kultusministerium (2020): FAQ zum Erlass „Beschäftigung von pädagogischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern an öffentlichen Schulen“. Stand: 29.04.2020, S. 4. sowie RdErl. d. MK v. 24.4.2023 – 34-84 033 über die Zuweisung von Pädagogischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern für Schülerinnen und Schüler mit einem Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung in den Förderschwerpunkten emotionale und soziale Entwicklung, geistige Entwicklung oder körperliche und motorische Entwicklung.

Stelle deutlich davon abweichende Erkenntnisse aus der Schulpraxis vorliegen, kann ggf. eine unterschiedliche Gewichtung für Förder- und Inklusionsschüler vorgenommen werden.

3.1.3 Differenzierung der Personalkosten des Landes zwischen den Schulformen (horizontale Dimension)

Da die in der Haushaltsrechnung des Landes vorliegende Gliederung der Schulformen nur teilweise der angestrebten Struktur (Grundvariante) entspricht, ist speziell für den Bereich der Gymnasien und der berufsbildenden Schulen eine weiterführende Ausdifferenzierung der ermittelten Kosten erforderlich. Darüber hinaus umfassen die Haushaltskapitel für Grundschulen (07 10) und Hauptschulen (07 12) auch Zahlungen für Verbundschulen (z.B. Grund- und Hauptschulen, Haupt- und Realschulen), so dass sich die Personalkosten in beiden Fällen auch auf Schüler anderer Schulformen beziehen. Daher wird auch an dieser Stelle eine weiterführende Differenzierung vorgenommen.

Ausgehend von den im Landeshaushalt ausgewiesenen Kapiteln bzw. Schulformen erfolgt die Kostenaufteilung anhand der Relationen der Unterrichtsleistungen zwischen den jeweiligen Bildungsgängen bzw. Jahrgangsstufen. Als geeignete Kennziffern bieten sich dazu vor allem der Bedarf an Unterrichtsstunden oder die tatsächlich erteilten Unterrichtsstunden an, da diese in direktem Zusammenhang zur Leistungserbringung im Schulbereich stehen, was vor allem für die Leistungen der Lehrkräfte und damit für den überwiegenden Bereich der Personalkosten gilt. In den Unterrichtsstunden kommen quasi die wesentlichen Arbeitsleistungen der durch das Land finanzierten Lehrkräfte zum Ausdruck, die in der Regel eine schulformspezifische Anzahl von Wochenstunden erbringen. Den einzelnen Schulen, Schulformen und Bildungsgängen werden wiederum Lehrerwochenstunden zugewiesen, anhand derer der Lehrkräfteeinsatz bestimmt wird.

Aus den vom Niedersächsischen Kultusministerium regelmäßig veröffentlichten Daten der Schulstatistik können speziell die tatsächlich erteilten Unterrichtsstunden (Wochenstunden) für die weiterführende Kostendifferenzierung verwendet werden. Die Unterschiede in den Wochenstunden je Schüler innerhalb der jeweiligen Schulformen führen damit im Ergebnis praktisch zu differierenden Personalkosten zwischen den einzelnen Bildungsgängen bzw. Jahrgangsstufen.

Grundschulen

In Kapitel 07 10 sind neben den Grundschulen auch mit Grundschulen verbundene Schulen abgebildet (Grund- und Hauptschulen, Grund-, Haupt- und Realschulen, Grund- und Oberschulen). Obwohl im Betrachtungszeitraum 2017-2022 lediglich zwischen 2,6 % und 2,8 % der diesem

Kapitel insgesamt zugeordneten Schüler einen Hauptschul-, Realschul- oder Oberschulzweig an Verbundschulen besuchten, wird an dieser Stelle eine Bereinigung vorgenommen. Dabei erfolgt eine weiterführende Differenzierung zwischen Grundschulzweig und sonstigen Zweigen anhand der Relation der Wochenstunden je Schüler der einzelnen Schulformen. Die veröffentlichten Wochenstunden und die daraus ermittelten Werte je Schüler beziehen sich auf die jeweiligen Summe der Schulformzweige an schulformspezifischen Schulen und Verbundschulen. Damit werden praktisch die zwischen den Schulformen insgesamt bestehenden Relationen auch für die einzelnen Schulzweige an Verbundschulen unterstellt.

Haupt- und Realschulen

Im Hauptshulkapitel 07 12 werden sowohl die Zahlungen für Haupt- als auch für verbundene Haupt- und Realschulen verbucht. Der Anteil der Realschüler umfasst dabei im Betrachtungszeitraum 2017-2022 jeweils etwa ein Drittel der diesem Kapitel insgesamt zugeordneten Schüler. Angesichts dessen wird auch an dieser Stelle eine entsprechende Differenzierung vorgenommen, die ebenfalls auf der Relation der erteilten Wochenstunden basiert.

Gymnasien

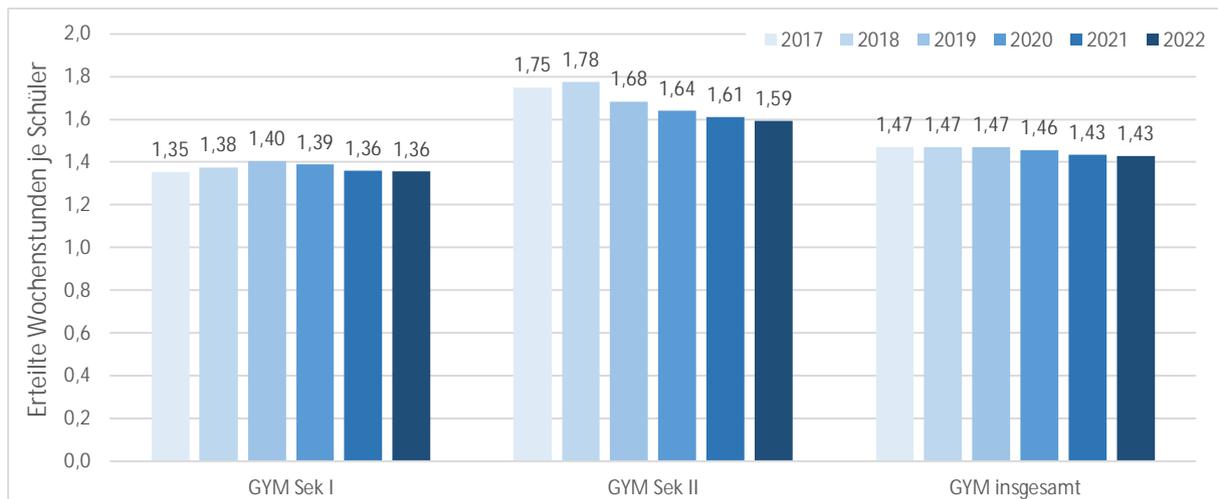
Aus Kapitel 07 14 des Landeshaushalts geht die Summe der Personalkosten für Gymnasien, Abendgymnasien und Kollegs hervor. In einem ersten Schritt ist daher zunächst eine Differenzierung zwischen den Gymnasien einerseits sowie den Abendgymnasien und Kollegs andererseits vorzunehmen. Da die Schulstatistik des Kultusministeriums für die beiden letztgenannten Schulformen keine Daten zu den erteilten Wochenstunden enthält, wird an dieser Stelle auf die Relation der Vollzeitlehrereinheiten (VZLE) zwischen Gymnasien und Abendgymnasien/Kollegs²² zurückgegriffen, die im gesamten Betrachtungszeitraum etwa 0,99 zu 0,01 beträgt.

In einem weiteren Schritt erfolgt bei den Kosten für Gymnasien anschließend eine Differenzierung zwischen den Sekundarstufen I und II. Dazu wird die Relation der erteilten Wochenstunden je Schüler verwendet (Abbildung 3-3), die sich allerdings auf staatliche und freie Schüler bezieht, da lediglich diese Werte aus der veröffentlichten Schulstatistik hervorgehen. Da hier jedoch die Verhältnisse zwischen den Sekundarstufen I und II im Mittelpunkt stehen, ist anzunehmen, dass die damit verbundenen Unschärfen keine gravierenden Auswirkungen auf die Ergebnisse haben. Die erteilten Wochenstunden je Schüler für die Sekundarstufen I und II werden jeweils ins Verhältnis

²² Die Kosten für Abendgymnasien und Kollegs werden zusammengefasst ausgewiesen, da in der vorliegenden Analyse an dieser Stelle keine weiterführende Differenzierung vorgesehen ist.

zum Durchschnitt der Gymnasien gesetzt und die daraus resultierenden Faktoren auf die Personalkosten je Schüler für Gymnasien angewandt.

Abbildung 3-3: Erteilte Wochenstunde je Schüler an Gymnasien 2017-2022, differenziert nach Sekundarstufe I und II (bezogen auf öffentliche und freie Schulen)



Datenquelle: Niedersächsisches Kultusministerium (Schulstatistik), eigene Berechnung und Darstellung

Berufsbildende Schulen

Für den Bereich der berufsbildenden Schulen, die zusammengefasst in Kapitel 07 20 des Landeshaushalts abgebildet werden, erfolgt eine Aufteilung der Personalkosten im Sinne der Grundvariante auf die folgenden Schulformen:

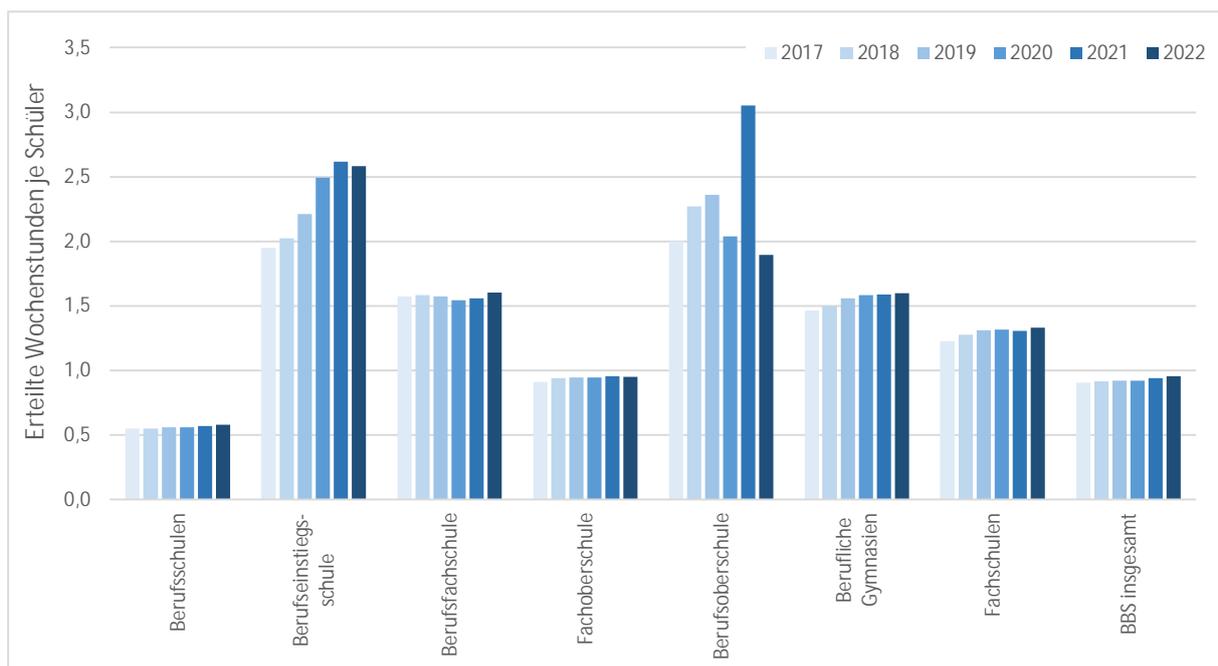
- Berufsschulen
- Berufseinstiegsschule
- Berufsfachschule (inkl. Pflegeausbildung²³)
- Fachoberschule
- Berufsoberschule
- Berufliche Gymnasien
- Fachschulen

²³ Siehe dazu auch Kapitel 3.1.2.5

In dieser Struktur liegen auch die erteilten Unterrichtsstunden (Wochenstunden) an öffentlichen berufsbildenden Schulen vor (Schulstatistik des Kultusministeriums) vor, die zueinander in Relation gesetzt und auf die Summe der Personalkosten (Absolutwerte) angewandt werden. Die daraus resultierenden Absolutbeträge werden anschließend ins Verhältnis zur jeweiligen Schülerzahl gesetzt. Damit ergibt sich die Kostendifferenzierung praktisch auf Grundlage der unterschiedlichen Unterrichtsstunden je Schüler (je mehr Stunden je Schüler desto höhere Personalkosten), die für den Betrachtungszeitraum 2017-2022 in der folgenden Abbildung dargestellt sind.

Speziell bei den Berufsoberschulen ergeben sich teilweise größere jährliche Schwankungen mit entsprechenden Auswirkungen auf die Kostenhöhe. Vor allem das Jahr 2021 sticht hier mit einem besonders hohen Wert (3,05 Stunden je Schüler) hervor. Hintergrund dürften die sehr geringen Schülerzahlen in diesem Bereich sein, die zudem in den vergangenen Jahren merklich gesunken sind (siehe Abbildung 3-1 in Kapitel 3.1.1).

Abbildung 3-4: Erteilte Wochenstunde je Schüler an berufsbildenden Schulen 2017-2022, differenziert nach Schulformen (bezogen auf öffentliche Schulen)



Datenquelle: Niedersächsisches Kultusministerium (Schulstatistik), eigene Berechnung und Darstellung

3.1.4 Ergebnis der Personalkostenermittlung

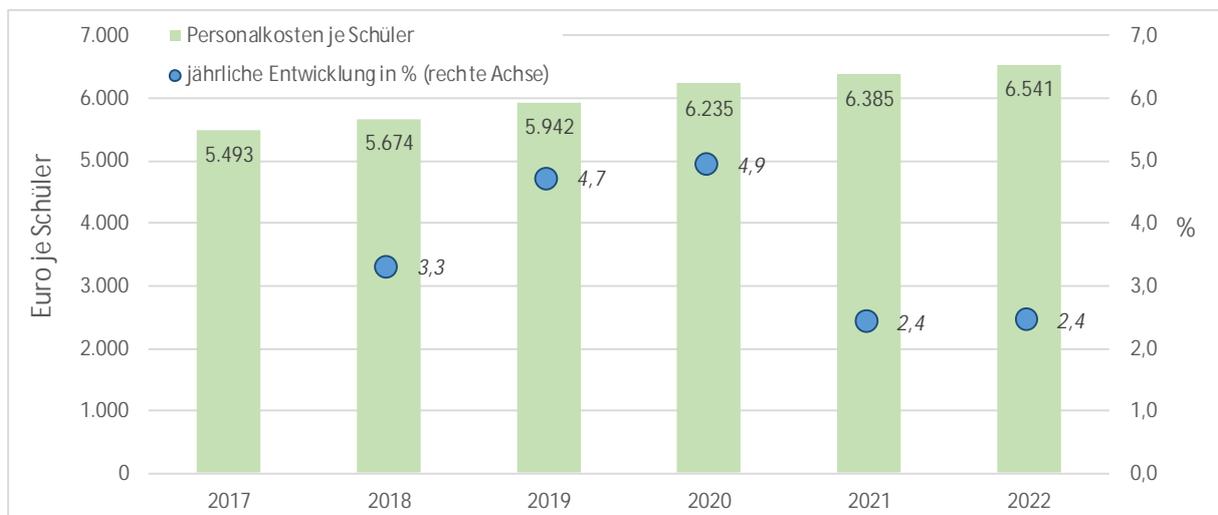
Die aus der Ermittlung der Personalkosten des Landes hervorgehenden Ergebnisse (Variante 1) können wie folgt zusammengefasst werden (Abbildung 3-5 und Abbildung 3-6):

- Die Summe der aus den schulformbezogenen Kapiteln 07 10 bis 07 20 des Landeshaushalts resultierenden Personalausgaben haben sich von 4,15 Mrd. Euro im Jahr 2017 bis auf 4,84 Mrd. Euro im Jahr 2022 erhöht. Dies entspricht einer Steigerungsrate von 16,8 %.
- Die Bezüge der beamteten Lehrkräfte bilden dabei den mit deutlichem Abstand größten Posten, wobei zwischen 2017 und 2022 eine Steigerung um 18,3 % von 3,57 auf 4,22 Mrd. Euro zu beobachten ist.
- Gleichzeitig haben sich auch die Entgelte der sonstigen Beschäftigten deutlich von 147 auf 215 Mio. Euro erhöht, was einem prozentualen Zuwachs von etwa 47 % entspricht. Bezogen auf die Personalausgaben insgesamt ist dieser Posten jedoch weiterhin von untergeordneter Bedeutung (4,4 % im Jahr 2022).
- Dagegen verzeichneten die Entgelte der angestellten Lehrkräfte einen Rückgang um fast 6 % von 396 auf 374 Mio. Euro.
- Die Beschäftigungsentgelte für Ersatzkräfte und nebenamtlich/nebenberuflich Tätige weisen Werte zwischen 32 und 38 Mio. Euro im Betrachtungszeitraum 2017-2022 auf, wobei hier keine eindeutige Entwicklungsrichtung erkennbar ist. Auf einen Rückgang bis zum Jahr 2019 folgte anschließend eine Steigerung der Absolutbeträge.
- Durch die im Zuge der vorgenommenen Kostenmodellierung ergänzten Versorgungszuschläge (40 % in Variante 1) und Beihilfen erhöhen sich die Kosten für das verbeamtete Lehrpersonal noch einmal deutlich bis auf 6,12 Mrd. Euro im Jahr 2022, was gegenüber dem Jahr 2017 (5,18 Mrd. Euro) eine Steigerung um 18,3 % ergibt.
- Die vorgenommenen Bereinigungen um die Kosten für Lehrkräfte mit Einsatz außerhalb des Geschäftsbereichs des Kultusministeriums und für unter Fortzahlung der Bezüge beurlaubte Landesbedienstete an Ersatzschulen ergeben Abzugsbeträge zwischen 43 Mio. Euro im Jahr 2017 und 50 Mio. Euro im Jahr 2022.
- Im Ergebnis der vorgenommenen Kostenmodellierung belaufen sich die ermittelten Personalkosten (bereinigt, Variante 1) auf insgesamt 6,697 Mrd. Euro im Jahr 2022, was gegenüber dem Jahr 2017 mit 5,713 Mrd. Euro einen Anstieg um 17,2 % bedeutet.
- Die durchschnittlichen Personalkosten je Schüler haben sich dabei zwischen 2017 und 2022 von 5.493 auf 6.541 Euro je Schüler erhöht. Das entspricht einer prozentualen Steigerung von 19,1 %. Der Blick auf die jährlichen Steigerungsraten zeigt dabei eine im Zeitverlauf abnehmende Entwicklungsdynamik. Während 2019 und 2020 Steigerungsraten

von 4,7 % und 4,9 % zu beobachten waren, fielen die Werte in den beiden Folgejahren mit jeweils 2,4 % merklich geringer aus (Abbildung 3-5).

- Die ermittelten Personalkosten für Inklusionsunterricht an allgemeinbildenden Schulen (Lehrkräfte sowie pädagogische Mitarbeiter und Betreuungskräfte) lagen im Jahr 2022 bei 488 Mio. Euro, was gegenüber dem Jahr 2017 eine Steigerung um 64 % bedeutet. Im gleichen Zeitraum hat sich die Zahl der Inklusionsschüler insgesamt um 75 % bis auf mehr als 28.000 Personen erhöht, womit inzwischen 4,7 % der Schüler an allgemeinbildenden Schulen Inklusionsschüler sind. Aus der Gegenüberstellung von Personalkosten und Schülerzahl resultiert für das Jahr 2022 ein Wert von 15.939 Euro je Inklusionsschüler, was gegenüber dem Jahr 2017 (14.365 Euro) einen Zuwachs um 11 % ergibt.
- Die durchschnittlichen Personalkosten des Landes ohne Inklusionskosten weisen Werte zwischen 5.206 Euro je Schüler im Jahr 2017 und 6.064 Euro je Schüler im Jahr 2022 auf. Die Steigerungsrate in diesem Zeitraum liegt bei 16,5 %

Abbildung 3-5: Entwicklung der durchschnittlichen schulformbezogenen Personalkosten je Schüler des Landes für staatliche Schulen 2017-2022 (Variante 1)



Datenquellen: Niedersächsisches Finanzministerium (Haushaltsrechnung), Niedersächsisches Kultusministerium (Schulstatistik), Landesamt für Statistik Niedersachsen (Schulstatistik), eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung 3-6: Überblick über die schulformbezogenen Personalkosten des Landes für staatliche Schulen 2017-2022 (Variante 1)

HH-Titel/ HH-Kapitel	Kostenart	2017	2018	2019	2020	2021	2022
		Mio. Euro					
<i>Datenbasis (schulformbezogene Kapitel 07 10 bis 07 20)</i>							
422	Bezüge und Nebenleistungen der beamteten Lehrkräfte (inkl. Mehrarbeitsvergütungen)	3.565	3.630	3.769	3.954	4.064	4.218
427	Beschäftigungsentgelte für Ersatzkräfte und nebenamtlich/nebenberuflich Tätige	38	35	32	32	34	35
428 11 + 428 27	Entgelte der nicht beamteten Lehrkräfte	396	401	390	386	387	374
428	Sonstige Entgelte der sonstigen Beschäftigten	147	165	175	193	211	215
452 + 453	Sonstige Personalausgaben	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Summe Personalausgaben		4.146	4.231	4.366	4.565	4.697	4.842
<i>Kostenmodellierung</i>							
	Bezüge Beamte	3.565	3.630	3.769	3.954	4.064	4.218
	Versorgungszuschlag	1.426	1.452	1.508	1.582	1.626	1.687
	Beihilfen	185	190	198	206	216	217
	Arbeitnehmerentgelte	543	566	565	578	599	589
	Sonstige Personalkosten	38	35	32	32	34	35
Personalkosten (Basis)		5.756	5.873	6.071	6.352	6.538	6.747
<i>Bereinigungen</i>							
	abzgl. Lehrkräfte mit Einsatz außerhalb des Geschäftsbereichs MK	-7	-7	-6	-8	-7	-7
	abzgl. Beurlaubte Landesbedienstete an Ersatzschulen mit Fortzahlung der Bezüge	-37	-37	-38	-40	-41	-43
Personalkosten bereinigt		5.713	5.829	6.027	6.304	6.489	6.697
Personalkosten für Inklusionsunterricht		298	356	406	451	478	488
	davon: Lehrkräfte	269	319	365	405	430	438
	davon: pädagogische Mitarb./Betreuungskräfte	29	37	41	46	49	49
Personalkosten ohne Inklusion		5.415	5.473	5.621	5.853	6.011	6.209

Datenquellen: Niedersächsisches Finanzministerium (Haushaltsrechnung), Niedersächsisches Kultusministerium (Schulstatistik), Landesamt für Statistik Niedersachsen (Schulstatistik), eigene Berechnung und Darstellung

Neben der Gesamtbetrachtung zeigt der Blick auf die Personalkosten der einzelnen Haushaltskapitel und Schulformen (Variante 1) folgende Ergebnisse (Abbildung 3-7):

- Bei fast allen Haushaltskapiteln bzw. betrachteten Schulformen sind im Zeitraum 2017-2022 deutliche Steigerungen der Personalkosten je Schüler zu beobachten, wobei sich jedoch die Entwicklungsdynamik erheblich voneinander unterscheidet.
- Alle Haushaltskapitel bzw. Schulformen verzeichneten im Jahr 2022 einen höheren Personalkostenwert als noch im Jahr 2017. Allerdings ist bei einzelnen Schulformen in den vergangenen Jahren eine rückläufige Entwicklung zu beobachten, z.B. bei Förderschulen und Gymnasien im Bereich der Sekundarstufe II.
- Zu den wesentlichen Einflussfaktoren auf die Personalkostenentwicklung gehören vor allem die Besoldungs- bzw. Tarifentwicklung, Veränderungen in der Altersstruktur der Lehrkräfte und des weiteren Personals, die Entwicklung der Schülerzahlen (Auslastungseffekte) sowie die Entwicklung der erteilten Wochenstunden je Schüler.
- Zwischen den einzelnen Haushaltskapiteln bzw. Schulformen bestehen zum Teil deutliche Unterschiede in der Höhe der Personalkosten je Schüler. Gründe dafür sind u.a. unterschiedliche Wochenstunden je Schüler und eine zum Teil voneinander abweichende Eingruppierung der Lehrkräfte bzw. des weiteren vom Land finanzierten Personals.
- Im Bereich der allgemeinbildenden Schulen (ohne Förderschule) ergeben sich die höchsten Personalkosten bei den Abendgymnasien/Kollegs, wobei zwischen 2017 und 2022 ein hoher Zuwachs von 7.431 auf 9.910 Euro je Schüler (+33 %) zu beobachten ist. Diese Entwicklung geht mit einem deutlichen Rückgang der Schülerzahlen (-30 %) sowie einem damit verbundenen Anstieg des Ressourceneinsatzes je Schüler einher.
- Die zweithöchsten Personalkosten wurden für Gymnasien der Sekundarstufe II ermittelt, die im Jahr 2022 bei 7.524 Euro je Schüler lagen. Dies sind 2,9 % mehr als zu Beginn des Betrachtungszeitraums (7.312 Euro je Schüler). Nachdem zwischen 2017 und 2018 zunächst ein Zuwachs der Personalkosten bis auf 7.675 Euro je Schüler erfolgte, ist die Entwicklung seitdem rückläufig, was vor allem auf einen merklichen Rückgang der Wochenstunden je Schüler zurückzuführen ist.
- Hauptschulen (insges.), Oberschulen (insges.) und Gesamtschulen verzeichneten 2022 Personalkosten von jeweils über 6.500 Euro je Schüler. Speziell bei Ober- und Gesamtschulen ist dabei ggü. 2017 eine deutliche Steigerung um 20 % bzw. 21 % zu beobachten.

- Die niedrigsten Personalkosten ergeben sich bei den Grundschulen (Grundschulzweig), die im Jahr 2022 bei 4.968 Euro je Schüler lagen. Ein Grund dafür liegt vermutlich in der niedrigeren Eingruppierung von Grundschullehrkräften (A 12 im Betrachtungszeitraum²⁴).
- Die Personalkosten für Inklusionsunterricht sind, bezogen auf die Summe der allgemeinbildenden Schulen (ohne Förderschulen), zwischen 2017 und 2022 von 14.365 auf 15.939 Euro je Inklusionsschüler gestiegen (+11 %).
- Für die Förderschulen (ohne Landesbildungszentren) zeigen die Ergebnisse zwischen 2017 und 2019 zunächst einen Anstieg der durchschnittlichen Personalkosten von 25.995 auf 28.770 Euro je Schüler, auf den anschließend ein kontinuierlicher Rückgang bis auf 26.642 Euro je Schüler im Jahr 2022 folgt.
- Bei den berufsbildenden Schulen ist zwischen 2017 und 2022 ein kontinuierlicher Anstieg der durchschnittlichen Personalkosten von 3.795 auf 4.603 Euro je Schüler (+21,3 %) zu beobachten. Für die betrachteten Schulformen ergibt sich im Jahr 2022 eine hohe Spannweite zwischen 2.509 Euro je Schüler bei Fachoberschulen in Klasse 11 und 12.056 Euro je Schüler bei Berufseinstiegsschulen. Letztere verzeichneten ggü. 2017 den höchsten Zuwachs mit etwa 46 %, der mit einem deutlichen Anstieg der Wochenstunden je Schüler und einem damit verbundenen Rückgang der Schülerzahlen (-24 %) einhergegangen ist. Zwischenzeitlich lagen auch die Personalkosten der Berufsoberschulen auf einem ähnlichen Niveau (11.992 Euro je Schüler im Jahr 2021), die jedoch 2022, bedingt durch einen hohen Rückgang der Wochenstunden je Schüler, stark gesunken sind. Gleichzeitig werden in diesem Bildungsgang an staatlichen Schulen nur sehr wenige Schüler unterrichtet (39 Schüler in Schuljahr 2022/23).

²⁴ Seit dem 01.08.2024 werden Lehrkräfte an Grund-, Haupt und Realschulen in die Besoldungsgruppe A 13 eingruppiert.

Abbildung 3-7: Entwicklung der schulformbezogenen Personalkosten des Landes für staatliche Schulen 2017-2022 nach Haushaltskapiteln/Schulformen (Variante 1)

HH-Kapitel	Kostenart	2017	2018	2019	2020	2021	2022
		Euro je Schüler					
Allgemeinbildende Schulen: Personalkosten <u>ohne</u> Inklusionskosten							
07 10	Grundschulen	4.268	4.328	4.485	4.762	4.940	5.002
	Grundschulzweig	4.240	4.301	4.455	4.732	4.910	4.969
	sonstige Zweige	5.220	5.274	5.525	5.846	6.072	6.251
07 11	Förderschulen	25.995	28.048	28.770	28.473	27.519	26.642
07 12	Hauptschulen	5.381	4.988	5.066	5.382	5.889	6.133
	Hauptschulzweig	6.010	5.572	5.667	6.024	6.628	6.945
	Realschulzweig	4.058	3.774	3.819	4.045	4.401	4.556
07 13	Realschulen	4.504	4.562	4.724	4.958	5.172	5.376
07 14	Gymnasien, Internatsgymnasien und Kollegs	6.165	6.369	6.653	6.751	6.614	6.763
	Gymnasium	6.155	6.356	6.639	6.734	6.597	6.746
	Gymnasium Sekundarstufe I	5.664	5.950	6.337	6.429	6.254	6.402
	Gymnasium Sekundarstufe II	7.312	7.675	7.597	7.586	7.404	7.524
	Abendgymnasium/Kolleg	7.431	8.029	8.537	9.203	9.404	9.910
07 17	Oberschulen	5.623	5.661	5.865	6.191	6.474	6.773
07 18	Gesamtschulen	5.422	5.527	5.819	6.197	6.328	6.585
	Hauptschule insgesamt	5.993	5.613	5.733	6.094	6.667	6.982
	Realschule insgesamt	4.429	4.435	4.583	4.817	5.051	5.244
	Oberschule insgesamt	5.587	5.628	5.834	6.159	6.437	6.728
Allgemeinbildende Schulen: Personalkosten Inklusionsunterricht (Euro je Inklusionsschüler)							
	Personalkosten Inklusionsunterricht	14.365	14.674	14.761	15.305	15.683	15.939
	davon: Lehrkräfte	10.774	10.757	10.987	11.350	11.651	11.863
	davon: pädagog. Mitarb./Betreuungskräfte*	3.591	3.917	3.773	3.954	4.032	4.076
Berufsbildende Schulen							
07 20	Berufsbildende Schulen	3.795	3.918	4.073	4.262	4.428	4.603
	Berufsschulen	2.287	2.362	2.464	2.584	2.684	2.797
	Berufseinstiegsschule	8.251	8.927	10.256	11.662	12.169	12.056
	Berufsfachschule	6.567	6.724	6.898	7.107	7.373	7.702
	Fachoberschule	3.843	4.012	4.180	4.357	4.457	4.563
	Fachoberschule Klasse 11	2.097	2.177	2.276	2.384	2.458	2.509
	Fachoberschule Klasse 12	5.274	5.532	5.847	6.121	6.278	6.577
	Berufsoberschule	8.726	9.817	9.906	10.948	11.992	8.779
	Berufliche Gymnasien	6.149	6.485	6.940	7.274	7.440	7.677
	Fachschulen	5.195	5.506	5.805	6.014	6.156	6.444

Die fett markierten Werte fließen in die Berechnung der Gesamtkosten der einzelnen Schulformen ein.

* die Personalkosten für pädagogische Mitarbeit und Betreuungskräfte wurden ins Verhältnis zur Zahl der Schüler in den Förderschwerpunkten geistige Entwicklung (GE), körperliche und motorische Entwicklung (KM) sowie emotionale und soziale Entwicklung (ES) gesetzt.

Datenquellen: Niedersächsisches Finanzministerium (Haushaltsrechnung), Niedersächsisches Kultusministerium (Schulstatistik), Landesamt für Statistik Niedersachsen (Schulstatistik), eigene Berechnung und Darstellung

3.2 Overhead- und Sachkosten des Landes

3.2.1 Grundlagen der Kostenermittlung

Eine wesentliche Voraussetzung für den Schulbetrieb sowohl an staatlichen als auch an freien Schulen ist die Wahrnehmung von übergeordneten Aufgaben der Organisation, Planung und Steuerung der Unterrichtsleistungen und pädagogischen Angebote gemäß der geltenden rechtlichen und pädagogischen Anforderungen. Damit ist auch hier der Einsatz von entsprechendem Personal erforderlich, der wiederum mit einem Kostenaufwand verbunden ist (z.B. Kosten für die Unterrichtsorganisation, die Personal-, Schul- und Gebäudeverwaltung, die Lehrkräftegewinnung sowie für Aus- und Fortbildungen).

Diese sogenannten Overhead- oder Gemeinkosten fallen im staatlichen Schulwesen sowohl auf der Ebene des Landes als auch bei den kommunalen Schulträgern an, wobei an dieser Stelle zunächst die Overheadkosten des Landes im Fokus stehen, zu denen u.a. die Kosten für das Kultusministerium (anteilig für den Schulbereich), die Regionalen Landesämter für Schule und Bildung und für die Lehreraus- und Fortbildung gehören.

Als Datengrundlage wird hier ebenfalls die Haushaltsrechnung des Landes verwendet, wobei speziell die folgenden schulformübergreifenden Kapitel des Einzelplans 7 als relevant angesehen werden:

- 07 01 Kultusministerium
- 07 02 Allgemeine Bewilligungen: daraus nur Haushaltstitel 636 01-0 Unfallversicherung Schüler
- 07 03 Niedersächsisches Landesinstitut für schulische Qualitätsentwicklung (NLQ)
- 07 05 Regionale Landesämter für Schule und Bildung (*bis 2020: Niedersächsische Landesschulbehörde*)
- 07 07 Schulen allgemein
- 07 08 Beratungs- und Unterstützungssystem für Schulen (*nur bis 2021 relevant*)
- 07 45 Vorbereitungsdienst für die Lehrämter

Darüber hinaus entstehen außerhalb des Einzelplans 7 weitere Overheadkosten in Kapitel 04 20 des Einzelplans 4. Das hier abgebildete Niedersächsische Landesamt für Bezüge und Versorgung ist vor allem für die Berechnung und Auszahlung der Bezüge und Gehälter, der Beihilfen, Fürsorgeleistungen sowie der Umzugskosten, Trennungsgeld und Reisekosten für alle

Landesbediensteten und Versorgungsempfänger zuständig.²⁵ Damit erbringt es praktisch Serviceleistungen für alle Ressorts der Landesregierung und damit auch für den Schulbereich, so dass eine anteilige Einbeziehung der damit verbundenen Kosten sinnvoll erscheint.

Weiterhin entstehen auf der Landesebene in relativ geringem Umfang auch Sachkosten für öffentliche Schulen sowie für die Schulen in Trägerschaft des Landes, die in den schulformbezogenen Kapiteln ausgewiesen sind und ebenfalls mit in die Kostenanalyse einfließen:

- 07 10 Grundschulen
- 07 11 Förderschulen
- 07 12 Hauptschulen
- 07 13 Realschulen
- 07 14 Gymnasien, Internatsgymnasien und Kollegs
- 07 17 Oberschulen
- 07 18 Gesamtschulen
- 07 20 Berufsbildende Schulen

Aufbereitung der Overhead- und Sachkosten des Landes

Für die in die Analyse einbezogenen Kapitel des Landeshaushalts werden im Rahmen der Kostenermittlung die in der folgenden Übersicht abgebildeten Ausgaben und Einnahmen erfasst und aufbereitet. Analog zur Ermittlung der Sachkosten auf der kommunalen Ebene wird dabei auf den Zuschussbedarf der laufenden Rechnung abgestellt, der sich aus den unmittelbaren Ausgaben²⁶ abzgl. der unmittelbaren Einnahmen²⁷ ergibt. Dieser wird ggf. um die Haushaltstitel 811 ‚Erwerb von Dienstkraftfahrzeugen‘ (nahezu ohne Bedeutung) und 812 ‚Erwerb von Geräten und sonstigen beweglichen Sachen‘ ergänzt. Da die dort verbuchten Investitionen nur einen geringen Umfang aufweisen, wird hier vor dem Hintergrund von Aufwand-Nutzen-Aspekten auf eine Umrechnung in Kostengrößen verzichtet.

Die folgende Übersicht zeigt die grundlegende Vorgehensweise bei der Ermittlung der aus den aufgeführten Haushaltskapiteln resultierenden Overhead- und Sachkosten des Landes für staatliche Schulen.

²⁵ Niedersächsisches Landesamt für Bezüge und Versorgung, https://www.nlbv.niedersachsen.de/startseite/wir_uber_uns/unsere_aufgaben/unsere-aufgaben-136349.html

²⁶ Unmittelbare Ausgaben = Summe der Ausgaben abzgl. der Zahlungen an den öffentlichen Bereich

²⁷ Unmittelbare Einnahmen = Summe der Einnahmen abzgl. der Zahlungen vom öffentlichen Bereich

Abbildung 3-8: Ausgaben und Einnahmen der Haushaltsrechnung zur Ermittlung der Overhead- und Sachkosten des Landes

HH-Titel	Bezeichnung
Schulformübergreifende Kapitel (Overheadkosten)	
4	Personalausgaben
+	Beihilfen (anteilig, bezogen auf die Beamtenbezüge)
+	Versorgungszuschlag von 30 % auf die Beamtenbezüge
+	5 Sächliche Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst
+	6 Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen <i>(ohne Zahlungen <u>an</u> den öffentlichen Bereich und freie Schulträger)</i>
-	1 Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl.
-	2 Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen <i>(ohne Zahlungen <u>vom</u> öffentlichen Bereich und freien Schulträgern)</i>
=	Zuschussbedarf
+	811 Erwerb von Dienstfahrzeugen
+	812 Erwerb von Geräten, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenständen
=	Kosten schulformübergreifende Kapitel
Schulformbezogene Kapitel (Sachkosten)	
5	Sächliche Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst
+	6 Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen <i>(ohne Zahlungen <u>an</u> den öffentlichen Bereich und freie Schulträger)</i>
-	1 Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl.
-	2 Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen <i>(ohne Zahlungen <u>vom</u> öffentlichen Bereich und freien Schulträgern)</i>
=	Zuschussbedarf
+	811 Erwerb von Dienstfahrzeugen
+	812 Erwerb von Geräten, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenständen
=	Kosten schulformübergreifende Kapitel

Eigene Darstellung

3.2.2 Anmerkungen zu den einbezogenen Kapiteln

3.2.2.1 Kapitel 07 01: Kultusministerium

Zu den Kernaufgaben des Kultusministeriums gehört vor allem die strategische und operative Steuerung der gesamten schulischen Bildungslandschaft (Managementfunktion)²⁸ in Niedersachsen. Daher sind die damit verbundenen Aufwendungen grundsätzlich auch Bestandteil der Overheadkosten. Gleichzeitig werden jedoch auch Aufgaben wahrgenommen, die nicht unmittelbar dem staatlichen Schulwesen zuzuordnen sind. So ist das Kultusministerium zum einen oberste Schulbehörde und nimmt damit auch gegenüber den freien Schulen eine Aufsichtsfunktion wahr. Zum anderen umfasst auch ein gewisser Teil der Steuerungs- und Managementfunktion das gesamte Schulwesen in Niedersachsen und damit auch die Schulen in freier Trägerschaft. Darüber hinaus ist das Kultusministerium auch für die Aufgabenbereiche der Kindertageseinrichtungen (Kapitel 07 74) sowie für Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften (Kapitel 07 65) und die Stiftung Niedersächsische Gedenkstätten (07 85) zuständig, die kein Bestandteil im Sinne des hier relevanten staatlichen Schulwesens sind.

Vor diesem Hintergrund sind die laufenden Kosten des Kapitels 07 01 um einen entsprechenden Anteil zu bereinigen, der den nicht unmittelbaren Leistungen im Zusammenhang mit dem staatlichen Schulwesen zugeordnet werden kann. Angesichts der insgesamt vergleichsweise geringen Kosten für das Kultusministerium (im Vergleich zum staatlichen Schulwesen insgesamt) wird an dieser Stelle unter Berücksichtigung von Aufwand-Nutzen-Aspekten ein pragmatischer Ansatz favorisiert. Als Orientierungswert werden hier in den einzelnen Jahren Anteilswerte zwischen 11 % und 12 % bezogen auf die laufenden Kosten des Kapitels 07 01 angesetzt, die als Bereinigungsbetrag abgezogen werden. Dieser Anteilswert setzt sich zusammen aus dem Anteil der Schüler an Ersatzschulen an der Gesamtzahl der Schüler, der im Betrachtungszeitraum zwischen 6,1 % und 6,7 % lag, sowie einem Zuschlag von fünf Prozentpunkten für Leistungen im Zusammenhang mit Aufgabenfeldern, die nicht dem unmittelbaren Schulwesen zuzuordnen sind.

3.2.2.2 Kapitel 07 02: Allgemeine Bewilligungen

Die in Kapitel 07 02 (Allgemeine Bewilligungen – Schulen –) verbuchten Ausgaben und Einnahmen beziehen sich auf verschiedene übergeordnete Teilaufgaben des Kultusministeriums, die in der Regel keine Relevanz für die vorliegende Kostenermittlung haben. Eine Ausnahme bildet lediglich der Haushaltstitel 636 01-0, der die Unfallversicherung für Schüler und Kinder in Kindergärten

²⁸ Vgl. Günther, Th. und Schill, O. (2005): Gutachten zur Untersuchung der Sach- und Personalkosten öffentlicher Schulen und Schulen in freier Trägerschaft im Freistaat Sachsen, S. 19.

umfasst und anteilig für den Schulbereich einbezogen wird. Dazu erfolgt die Bildung des Anteils der Schüler an staatlichen Schulen (ABS und BBS) an der Summe aus Schülern (staatliche ABS und BBS) und Kindern in Tageseinrichtungen, der im Betrachtungszeitraum 2017-2022 zwischen 75 % und 78 % beträgt und auf die Ausgaben des Haushaltstitels angewandt wird.

In den allgemeinen Bewilligungen sind auch Mittel für die Umsetzung des Digitalpaktes sowie weitere spezifische Programme im Schulbereich, wie bspw. die Zusatzvereinbarung Lehrkräfte-Endgeräte oder das Investitionsprogramm "Inklusion an Schulen" enthalten, die im Wesentlichen mit Zuweisungen an die kommunale Ebene verbunden sind. Hier ist davon auszugehen, dass die an Kommunen gezahlten Landesmittel dort zu entsprechenden Ausgaben führen und daher mit in den kommunalen Sachkosten enthalten sind. Daher werden diese Kosten nicht mit bei den Overheadkosten des Landes erfasst.

3.2.2.3 Kapitel 07 03: Niedersächsisches Landesinstitut für schulische Qualitätsentwicklung (NLO)

Die Aufgaben des Niedersächsischen Landesinstituts für schulische Qualitätsentwicklung (NLO) umfassen vor allem

- die Qualitätsentwicklung, Schulinspektion und Evaluation des Schulsystems,
- die Lehrerfortbildung und Curriculumentwicklung,
- die Qualifizierung von Leitungspersonal sowie
- Information und Kommunikation.²⁹

Damit kann das NLO prinzipiell dem staatlichen Schulwesen im Sinne übergeordneter Aufgaben zugeordnet werden. Da sich Fort- und Weiterbildungsangebote jedoch auch auf den Bereich der frühkindlichen Bildungen erstrecken, ist ein entsprechender Teil zu bereinigen. Dazu wird derjenige Kostenanteil abgezogen, der dem Anteil der Kinder in Tageseinrichtungen an der Summe aus Schülern (staatliche ABS und BBS) und Kita-Kindern entspricht (zwischen 22 % und 25 % im Zeitraum 2017-2022).

Da die Angebote des NLO prinzipiell auch Lehrkräften freier Schulen offenstehen, erfolgt an dieser Stelle eine weitere Bereinigung, bei der – im Sinne eines pragmatischen Ansatzes – ein Betrag

²⁹ Land Niedersachsen: Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2024. Einzelplan 07 Kultusministerium, S. 37. URL: https://www.mf.niedersachsen.de/startseite/themen/haushalt/haushaltsrecht_inklusive_haushaltsplane/haushaltsplanentwurf_2024/haushalt-2024-223542.html

in Höhe des Anteils der Schüler an freien Schulen an der Gesamtschülerzahl von den Kosten des Kapitels (ohne Kita-Teil) abgezogen wird.

3.2.2.4 Kapitel 07 05: Regionale Landesämter für Schule und Bildung (bis 2020: Niedersächsische Landesschulbehörde)

Nach Auflösung der landesweit tätigen Niedersächsischen Landesschulbehörde zum 30.11.2020 wurden zum 01.12.2020 vier Regionale Landesämter für Schule und Bildung in Braunschweig, Hannover, Lüneburg und Osnabrück eingerichtet. Die damit verbundenen Ausgaben und Einnahmen sind in Kapitel 07 05 des Landeshaushalts verbucht.

Die Tätigkeiten der Regionalen Landesämter für Schule und Bildung umfassen vor allem die folgenden Aufgabenfelder:³⁰

- Einstellung von Lehrkräften, Lehrkräften im Vorbereitungsdienst sowie pädagogischen Mitarbeitern,
- Steuerung der Unterrichtsversorgung und Besetzung von Leitungspositionen in Schulen und Studienseminaren,
- Beratung und Unterstützung der Schulen in schulfachlichen, psychologischen, finanziellen und rechtlichen Fragen,
- Aufsicht über die allgemeinbildenden und berufsbildenden Schulen und die Studienseminare sowie Beratung der Schulträger,
- Anerkennung ausländischer Bildungsabschlüsse,
- Arbeitsmedizin, Arbeitspsychologie und Arbeitssicherheit in Schulen.

Weiterhin fungieren die Regionalen Landesämter für Schulen und Bildung auch als zentrale Anlaufstelle für alle Fragen der sonderpädagogischen Beratung und Unterstützung der Inklusiven Schule, wozu seit August 2017 in allen Landkreisen und kreisfreien Städten des Landes die Einrichtung von Regionalen Beratungs- und Unterstützungszentren Inklusive Schule (RZI) erfolgt, in denen sowohl pädagogisches als auch Verwaltungspersonal eingesetzt wird.³¹

Zusammengefasst können die Aufgaben der Regionalen Landesämter für Schule und Bildung ebenfalls vor allem dem Management und der Steuerung des Lehrbetriebs im gesamten

³⁰ Vgl. Bildungsportal Niedersachsen. URL: <https://bildungsportal-niedersachsen.de/ueber-uns/rlsb>

³¹ Vgl. Land Niedersachsen: Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2024. Einzelplan 07 Kultusministerium, S. 51. URL: https://www.mf.niedersachsen.de/startseite/themen/haushalt/haushaltsrecht_inklusive_haushaltsplane/haushaltsplanentwurf_2024/haushalt-2024-223542.html

staatlichen Schulwesen zugeordnet werden,³² so dass die hiermit verbundenen Aufwendungen Bestandteil der Overheadkosten sind. Gleichzeitig werden jedoch auch gewisse Leistungen für den Bereich der frühkindlichen Bildung erbracht, die entsprechend zu bereinigen sind. Als Orientierungsgröße für den anzusetzenden Bereinigungsbetrag wird die Hälfte des Anteils der Kinder in Tageseinrichtungen an der Summe der Schüler an staatlichen Schulen und Kita-Kindern verwendet, da auf den Bereich der frühkindlichen Bildung vermutlich nur ein kleinerer Teil der Gesamtleistungen entfällt. Zumindest legen dies die Darstellungen auf der Internetpräsenz der Regionalen Landesämter für Schule und Bildung³³ nahe.

Darüber hinaus nehmen die Regionalen Landesämter für Schulen und Bildung auch eine Aufsichtsfunktion über Schulen in freier Trägerschaft sowie eine Beratungsfunktion wahr, weshalb ein weiterer Kostenteil zu bereinigen ist. Als Orientierungsgröße wird dazu auch hier ein Betrag im Umfang des Anteils der Schüler an freien Schulen an der Gesamtschülerzahl von den Kosten des Kapitels (ohne frühkindliche Bildung) abgezogen.

3.2.2.5 Kapitel 07 07: Schulen allgemein

Kapitel 07 07 enthält zum einen Personalausgaben für Schulassistenten, pädagogische Mitarbeiter (sozialpädagogische Fachkräfte für soziale Arbeit in schulischer Verantwortung) und Beschäftigte im Verwaltungsdienst als Hilfskräfte für besonders betroffene schwer behinderte Lehrkräfte (z. B. Blinde oder Gehörlose), die an allgemeinbildenden Schulen eingesetzt werden.³⁴ Dabei handelt es sich praktisch um schulformübergreifende Personalausgaben, die auf die einzelnen Schulformen im Bereich der allgemeinbildenden Schulen aufzuteilen sind.

Zum anderen beinhaltet Kapitel 07 07 eine größere Zahl von Titelgruppen mit in der Regel eher geringeren Ausgaben. Davon werden die folgenden Titelgruppen in die Ermittlung der Overheadkosten einbezogen (Ausgabensumme bzw. Zuschussbetrag), die als Teil des unmittelbaren staatlichen Schulbereichs angesehen werden:

- TG 61: Prüfungsvergütungen und Verwaltungsausgaben
- TG 62/90: Kosten des Landeselternrates

³² Vgl. Günther, Th. und Schill, O. (2005): Gutachten zur Untersuchung der Sach- und Personalkosten öffentlicher Schulen und Schulen in freier Trägerschaft im Freistaat Sachsen, S. 18.

³³ <https://bildungsportal-niedersachsen.de/ueber-uns/rlsb/rzi>

³⁴ Land Niedersachsen: Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2024. Einzelplan 07 Kultusministerium, S. 61. URL: https://www.mf.niedersachsen.de/startseite/themen/haushalt/haushaltsrecht_inklusive_haushaltsplane/haushaltsplanentwurf_2024/haushalt-2024-223542.html

- TG 63/91: Kosten des Landesschülerrates
- TG 64: Koordinierung berufsorientierender Maßnahmen an allgemein bildenden Schulen
- TG 66: Offensive zur Berufs- und Studienorientierung
- TG 69: Begleitung in inklusive Ausbildung und Arbeit
- TG 83: Bewegungs- und Gesundheitserziehung
- TG 84: Zuschüsse aus Glücksspielabgaben für Zwecke des Schulsports
- TG 86: Zusätzliche Berufliche Orientierung an nds. öffentlichen berufsbildenden Schulen (*Einnahmen entsprechenden den Ausgaben der Titelgruppe*)
- TG 88: Zuschüsse zur Unterstützung von Schülerinnen und Schülern in besonderen Notlagen
- TG 89: Maßnahmen im Bereich Bildung für nachhaltige Entwicklung, Gesundheitsförderung sowie Schulaufklärung
- TG 98/99: Kosten der Informations- u. Kommunikationstechnik

Darüber hinaus fließen auch die allgemeinen Sachkosten des Kapitels (Hauptgruppen 5 und 6 abzgl. der Hauptgruppen 1 und 2) in die Erhebung der Overheadkosten ein.

Im Gegensatz dazu werden die folgenden Titelgruppen nicht in der Kostenanalyse berücksichtigt:

- TG 65: Kosten der Vorbereitung, Durchführung und Auswertung von Versuchen im Schulbereich sowie deren wissenschaftliche Begleitung
- TG 67: Förderung der Fachkräftesicherung in sozialen Berufen und Gesundheitsfachberufen
- TG 68: Potentialanalysen
- TG 69: Generalistische Pflegeausbildung (*nur 2020 relevant*)
- TG 71: Kooperationen mit dem Ausland
- TG 72: Förderung des Erziehungswesens in Sonderfällen
- TG 73: Aktionsprogramm Aufholen nach Corona (*da freie Schulen ebenfalls Corona-Mittel erhalten*)³⁵
- TG 80: Verwendung der Zuschüsse des DFJW zur Förderung der Begegnung von Schülergruppen

³⁵ Schulen in freier Trägerschaft können gemäß der Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Schülerinnen und Schülern bei der Bewältigung von pandemiebedingten Lern- und Kompetenzrückständen an Schulen ebenfalls entsprechende Mittel erhalten.

3.2.2.6 Kapitel 07 08: Beratungs- und Unterstützungssystem für Schulen

In Kapitel 07 08 sind bis zum Jahr 2021 die Ausgaben und Einnahmen des Beratungs- und Unterstützungssystems verbucht, das Landesbedienstete in Schulen und Studienseminaren in Fragen des Arbeitsschutzes und Gesundheitsmanagements berät und unterstützt. Seit dem Jahr 2022 sind die damit verbundenen Mittel vermutlich mit in Kapitel 07 05 (Regionalen Landesämter für Schule und Bildung) enthalten.

3.2.2.7 Kapitel 07 45: Vorbereitungsdienst für die Lehramter

Der Vorbereitungsdienst für Lehramtsanwärter bildet die zweite Phase der Lehrerausbildung, die an den Studienseminaren des Landes erfolgt und einen Zeitraum von 18 Monaten umfasst. Die in diesem Kontext in Kapitel 07 45 abgebildeten Ausgaben und Einnahmen enthalten sowohl die Bezüge der Lehramtsanwärter als auch die Personal- und Sachausgaben der Studienseminare.

Im Sinne einer Vollkostenerhebung werden die aus Kapitel 07 45 resultierenden Kosten (zunächst) als Posten des öffentlichen Schulwesens einbezogen. Gleichzeitig sind an dieser Stelle jedoch keine vergleichbaren Aufgaben auf Seiten der freien Schulträger zu erkennen, weshalb es sich hier um einen Sonderfaktor des staatlichen Schulwesens handelt. Daher ist im Kontext der Ersatzschulfinanzierung der Umgang mit diesen Kosten zu diskutieren, die ggf. in einer ergänzenden Variante der Kostenermittlung bereinigt werden können. Eine Möglichkeit besteht in diesem Zusammenhang darin, die Anwärterkosten nur in dem Umfang in die Bemessungsgrundlage einzubeziehen, in dem sie in der Regel selbstständig unterrichten (*siehe Kapitel 4.3*).

3.2.2.8 Kapitel 04 20 Landesamt für Bezüge und Versorgung

Neben den in Einzelplan 7 abgebildeten Overheadkosten im Schulbereich weist der Landeshaushalt an mindestens einer Stelle weitere Ausgaben aus, die im Sinne einer umfassenden Kostenperspektive auch den Bereich der staatlichen Schulen betreffen. Dies gilt speziell für die in Kapitel 04 20 abgebildeten Zahlungen für das Landesamt für Bezüge und Versorgung.

Zentrale Aufgabe der Behörde ist die Berechnung und Auszahlung der Bezüge, Gehälter, Beihilfen und Heilfürsorgeleistungen für alle im Landesdienst beschäftigten Personen und Versorgungsempfänger sowie die Abrechnung von Umzugskosten, Trennungsgeldern und Reisekosten.³⁶

³⁶ Niedersächsisches Landesamt für Bezüge und Versorgung, URL: https://www.nlbv.niedersachsen.de/startseite/wir_uber_uns/unsere_aufgaben/unsere-aufgaben-136349.html

Damit erbringt das Landesamt für Bezüge und Versorgung praktisch auch Serviceleistungen für den Schulbereich, die mit entsprechenden Kosten verbunden sind.

Zur Ermittlung dieser Kosten wurde zunächst – analog zur Vorgehensweise bei den schulformübergreifenden Kapiteln aus Einzelplan 7 – ein Zuschussbetrag gebildet, der sich aus den Personalausgaben der Hauptgruppe 4 (zzgl. Versorgungsbeiträge) sowie den sächlichen Verwaltungsausgaben der Hauptgruppe 5 und dem Erwerb von Dienstfahrzeugen und von Geräten, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenständen (Haushaltstitel 811 und 812) abzgl. der Einnahmen der Hauptgruppen 1 und 2 (ohne Zahlungen vom öffentlichen Bereich) zusammensetzt.

Um den auf den Schulbereich entfallenden Kostenteil des Landesamtes für Bezüge und Versorgung zu bestimmen, wurde anhand der Personalstatistik des Statistischen Landesamtes Niedersachsen der Anteil der im Schulbereich des Landes eingesetzten Personen an der Gesamtzahl der im Kernhaushalt des Landes tätigen Personen bestimmt, der anschließend auf den Zuschussbetrag für Kapitel 04 20 angewandt wurde. Dieser beträgt im Betrachtungszeitraum 2017-2022 durchgängig etwa 53 %.

3.2.2.9 Sachkosten der staatlichen Schulen

Die schulformbezogenen Kapitel des Landeshaushalts enthalten, neben den in *Kapitel 3.1* ermittelten Personalkosten für staatliche Schulen auch gewisse Sachkosten, die vor allem aus dem Budget der Schulen (nicht aufteilbare sächliche Verwaltungsausgaben) und der Trägerschaft spezifischer Landesschulen resultieren. Zur Ermittlung der Sachkosten wird ein Zuschussbetrag aus den Ausgaben der Hauptgruppen 5 und 6 sowie dem Haushaltstitel 812 (Erwerb von Geräten und sonstigen beweglichen Sachen) abzgl. der Einnahmen der Hauptgruppen 1 und 2 gebildet.

Bei der Differenzierung zwischen den einzelnen Schulformen ist speziell im Bereich der Gymnasien zu beachten, dass in Kapitel 07 14 (Gymnasien, Internatgymnasien und Kollegs) die Sachkosten für die sich in Landesträgerschaft befindlichen Internatgymnasien und Kollegs in separaten Titelgruppen abgebildet werden.

3.2.3 Differenzierung der Overhead- und Sachkosten zwischen den Schulformen (horizontale Dimension)

In Anschluss an die Ermittlung der Overhead- und Sachkosten des Landes gilt es diese auf die einzelnen Schulformen in der Struktur der vorliegenden Analyse aufzuteilen, wobei prinzipiell unterschiedliche Vorgehensweisen möglich sind. Ein relativ unkomplizierter Ansatz besteht bspw.

darin, für alle Schulformen die gleichen Werte je Schüler anzusetzen. Dabei würde praktisch unterstellt, dass für alle Schüler im staatlichen Schulwesen identische Overheadkosten anfallen, unabhängig von der Schulform, der Jahrgangsstufe, Vollzeit-/Teilzeit-Bildungsgängen usw. Zumindest bei einem Teil der Overheadkosten erscheint ein Zusammenhang mit der Zahl der Schüler plausibel, da bspw. jeder Schüler für das Land auch einen „Verwaltungsvorgang“ darstellt (z.B. Zeugnisausstellung, allgemeine verwaltungstechnische Angelegenheiten). Gleichzeitig ist bei anderen Kostenteilen eher eine enge Verbindung mit den Unterrichtsleistungen bzw. Bedarfen zu erwarten, wie bspw. bei der allgemeinen Unterrichtsorganisation und der Einsatzplanung von Lehrkräften. Daher kann eine Kostendifferenzierung generell auch auf Basis der Relation der Unterrichtsversorgung zwischen den Schulformen und Bildungsgängen erfolgen.

Da der Aufwand für die Unterscheidung der einzelnen Kostenarten hinsichtlich der anzuwendenden Aufteilungskriterien relativ hoch ist und das Berechnungsmodell weiter verkompliziert, kann hier generell auch die Verwendung von einem der genannten Ansätze als vertretbar angesehen werden (Gleichverteilung oder Relation Unterrichtsversorgung). Alternativ dazu besteht die Möglichkeit eines „geteilten“ Ansatzes aus beiden Varianten in Form einer Sockel- und einer Bedarfsvariable. Dabei wird ein bestimmter Kostenteil gleichmäßig anhand der Relation der Schülerzahlen auf die jeweiligen Schulformen verteilt (Sockelbetrag, gleiche Werte je Schüler), während beim übrigen Teil die Relation der erteilten Wochenstunden zur Anwendung kommt (Bedarfsbetrag).

In der vorgenommenen Kostendifferenzierung wird ein solcher Ansatz aus Sockel- und Bedarfsbetrag favorisiert, wobei zwischen beiden Beträgen ein pauschales Verhältnis von 1/3 zu 2/3 unterstellt wird. Sofern an dieser Stelle ggf. andere Einschätzungen plausibler erscheinen, kann dieses Verhältnis im Rechenmodell entsprechend variiert werden.

Im Zuge der konkreten Aufteilung der Overhead- und Sachkosten auf die relevanten Schulformen wird zwischen den folgenden drei Teilkomponenten unterschieden:

- Overheadkosten, die sich auf alle Schulformen beziehen;
- Weitere Overheadkosten mit speziellem Bezug zu den allgemeinbildenden Schulen (Personalkosten aus Kapitel 07 07, ohne Titelgruppen);
- Schulformbezogene Sachkosten (aus schulformbezogenen Haushaltskapiteln).

Im Ergebnis der Kostendifferenzierung werden die Overhead- und Sachkosten nach der vorgesehenen Zielstruktur der zu betrachtenden Schulformen differenziert. Die dazu erforderlichen Wochenstunden und Schülerzahlen gehen aus der Schulstatistik des Kultusministeriums hervor und sind dort in der entsprechenden Gliederung verfügbar. Da sich speziell die Sachkosten des Landes auf die jeweiligen Haushaltskapitel beziehen, erfolgte hier eine Zuordnung zu den einzelnen Schulformen. Angesichts des sehr geringen Umfangs der Sachkosten je Schüler wurde bei

den Kapiteln, die Aufwendungen für Verbundschulen enthalten, auf weiterführende Differenzierung nach Schulformzweigen verzichtet.

3.2.4 Ergebnis der Ermittlung der Overhead- und Sachkosten des Landes

Der Umfang der ermittelten Overhead- und Sachkosten des Landes, die dem staatlichen Schulwesen zuzuordnen sind, ist in den nachfolgenden Übersichten dargestellt, sowohl als Überblick über die einzelnen Positionen als auch in der Differenzierung der zu betrachtenden Schulformen. Die daraus hervorgehenden Ergebnisse (Variante 1) lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Die Overheadkosten des Landes haben sich zwischen 2017 und 2022 deutlich von 325 auf 418 Mio. Euro erhöht, was eine Steigerungsrate von etwa 29 % ergibt.
- Während die allgemeinen Overheadkosten, die sich sowohl auf allgemeinbildende als auch berufsbildende Schulen beziehen, im Betrachtungszeitraum einen Anstieg von 267 auf 330 Mio. Euro verzeichneten (+24 %), ist bei den weiteren Overheadkosten speziell für allgemeinbildende Schulen (Personalausgaben für Schulassistenten, sozialpädagogische Fachkräfte und Beschäftigte im Verwaltungsdienst als Hilfskräfte für besonders betroffene schwer behinderte Lehrkräfte) mit einer Steigerungsrate von 52 % (von 58 auf 88 Mio. Euro) eine mehr als doppelt so hohe Dynamik zu beobachten.
- Eine deutliche Kostensteigerung ist auch bei den Regionalen Landesämtern für Schule und Bildung (Kapitel 07 05) zu beobachten, die speziell im Jahr 2022 einen Zuwachs um etwa 48 % verzeichneten, auf inzwischen 80 Mio. Euro. Dieser starke Anstieg ist vor allem auf die hier seit 2022 verbuchten Mittel für das Beratungs- und Unterstützungssystem für Schulen zurückzuführen, die zuvor separat ausgewiesen wurden (Kapitel 07 08).
- Dagegen sind die in den schulformbezogenen Kapiteln enthaltenen Sachkosten in der Summe von 34,6 Mio. Euro im Jahr 2017 bis auf 30,0 Mio. Euro im Jahr 2022 gesunken, was einen prozentualen Rückgang um 13,5 % bedeutet. Besonders deutlich haben sich dabei die Sachkosten im Bereich der Hauptschulen verringert, was vermutlich in Zusammenhang mit bildungspolitischen Veränderungen des staatlichen Schulwesens steht.
- Im Ergebnis der Aufteilung der Overhead- und Sachkosten auf die einzelnen Schulformen ergibt sich fast durchgängig ein nahezu kontinuierlicher Anstieg der Beträge je Schüler. Die Unterschiede zwischen den Schulformen resultieren vor allem aus einem abweichenden Unterrichtsumfang, der zu zwei Dritteln in der Kostenaufteilung berücksichtigt wurde (Bedarfsbetrag). Zudem gibt es teilweise Unterschiede in der Höhe der schulformbezogenen Sachkosten, die insgesamt jedoch von eher untergeordneter Bedeutung sind.

- Bei den allgemeinbildenden Schulen lagen die ermittelten Werte im Jahr 2022 zwischen 416 Euro je Schüler bei Gymnasien in der Sekundarstufe I und 1.058 Euro je Schüler an Abendgymnasien/Kollegs.
- Bei den berufsbildenden Schulen reicht die Spannweite 2022 von 187 Euro je Schüler bei Fachoberschulen der Klasse 11 bis hin zu 514 Euro je Schüler bei Berufseinstiegsschulen.

Abbildung 3-9: Überblick über die Overhead- und Sachkosten des Landes für staatliche Schulen 2017-2022 (Variante 1)

HH-Titel/ HH-Kapitel	Kostenart	2017	2018	2019	2020	2021	2022
		Mio. Euro					
Schulformübergreifende Kapitel, Overheadkosten							
07 01	Kultusministerium	24,7	24,0	25,9	27,8	28,2	30,6
636 01-0	Unfallversicherung Schüler	6,8	7,0	7,1	7,3	7,3	7,2
07 03	Niedersächsisches Landesinstitut für schulische Qualitätsentwicklung (NLQ)	15,6	14,9	16,0	15,0	14,8	16,6
07 05	Regionale Landesämter für Schule und Bildung (bis 2020: Niedersächsische Landesschulbeh.)	41,9	45,1	48,9	52,1	54,3	80,0
07 07	Schulen allgemein	65,4	70,7	77,2	89,8	103,5	102,8
	davon: Personalkosten speziell für ABS	58,0	63,1	67,1	76,2	84,7	88,2
07 08	Beratungs- und Unterstützungssystem für Schulen	17,2	19,6	22,2	24,0	26,3	0,0
07 45	Vorbereitungsdienst für die Lehrämter	123,4	133,7	146,0	144,9	143,1	148,4
	davon: Anwärterkosten	101,8	111,2	122,2	122,1	121,2	125,3
04 20	Landesamt für Bezüge und Versorgung (anteilig für Si	29,4	28,9	29,5	31,6	30,0	32,8
	Summe Overheadkosten	324,5	343,9	372,8	392,4	407,4	418,4
	davon: allgemeine Overheadkosten (ABS + BBS)	266,5	280,7	305,7	316,2	322,7	330,2
	davon: weitere Overheadkosten ABS	58,0	63,1	67,1	76,2	84,7	88,2
Sachkosten der schulformbezogenen Kapitel							
07 10	Grundschulen	9,8	9,7	10,2	5,7	10,0	9,0
07 11	Förderschulen	1,7	1,7	2,0	1,2	1,0	1,5
07 12	Hauptschulen	1,9	0,9	0,8	0,6	0,3	0,3
07 13	Realschulen	0,8	0,8	0,9	0,7	0,3	0,6
07 14	Gymnasien, Internatsgymnasien und Kollegs	5,2	5,3	5,3	5,8	2,9	5,5
	davon: Gymnasien	3,1	3,0	2,9	3,3	0,7	3,0
	davon: TG Internatsgymnasien	1,9	2,0	2,1	2,2	2,0	2,2
	davon: TG Kollegs	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3
07 17	Oberschulen	3,1	3,4	3,9	3,0	1,7	2,8
07 18	Gesamtschulen	3,9	4,7	5,1	4,1	2,6	4,3
07 20	Berufsbildende Schulen	8,3	8,2	7,2	5,1	4,9	5,9
	Summe Sachkosten	34,6	34,7	35,3	26,2	23,7	30,0
	Summe Overhead- und Sachkosten Land	359,1	378,6	408,1	418,7	431,1	448,3

Datenquellen: Niedersächsisches Finanzministerium (Haushaltsrechnung), Niedersächsisches Kultusministerium (Schulstatistik), Landesamt für Statistik Niedersachsen (Schulstatistik), eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung 3-10: Overhead- und Sachkosten je Schüler des Landes für staatliche Schulen 2017-2022 (Variante 1)

HH-Titel/ HH-Kapitel	Kostenart	2017	2018	2019	2020	2021	2022
		Euro je Schüler					
Schulformübergreifende Kapitel, Overheadkosten							
07 01	Kultusministerium	23,7	23,3	25,6	27,5	27,7	29,9
636 01-0	Unfallversicherung Schüler	6,5	6,8	7,0	7,2	7,2	7,1
07 03	Niedersächsisches Landesinstitut für schulische Qualitätsentwicklung (NLQ)	15,0	14,5	15,8	14,8	14,5	16,2
07 05	Regionale Landesämter für Schule und Bildung (bis 2020: Niedersächsische Landesschulbeh.)	40,3	43,9	48,2	51,5	53,4	78,2
07 07	Schulen allgemein	62,9	68,8	76,1	88,8	101,9	100,4
	davon: Personalkosten speziell für ABS	55,8	61,4	66,2	75,4	83,3	86,1
07 08	Beratungs- und Unterstützungssystem für Schulen	16,6	19,1	21,9	23,8	25,9	0,0
07 45	Vorbereitungsdienst für die Lehrämter	118,7	130,2	143,9	143,3	140,8	144,9
	davon: Anwärterkosten	97,8	108,3	120,4	120,7	119,3	122,3
04 20	Landesamt für Bezüge und Versorgung (anteilig für St)	28,3	28,1	29,1	31,2	29,5	32,1
	Summe Overheadkosten	312,0	334,7	367,5	388,1	400,9	408,7
	davon: allgemeine Overheadkosten (ABS + BBS)	256,2	273,3	301,4	312,7	317,6	322,6
	davon: weitere Overheadkosten ABS	73,4	80,7	86,8	98,3	107,7	110,5
Sachkosten der schulformbezogenen Kapitel							
07 10	Grundschulen	33,8	33,5	35,8	20,0	34,6	30,2
07 11	Förderschulen	89,8	95,1	108,0	65,2	54,5	78,9
07 12	Hauptschulen	68,7	36,2	35,9	26,9	13,5	14,9
07 13	Realschulen	18,6	20,5	22,4	18,1	8,6	18,0
07 14	Gymnasien, Internatsgymnasien und Kollegs	26,3	27,0	27,6	29,3	13,8	26,4
	davon: Gymnasien	15,5	15,4	15,2	17,5	3,2	14,4
	davon: TG Internatsgymnasien	1.003,4	1.073,7	1.127,5	1.090,4	945,8	1.106,6
	davon: TG Kollegs	239,8	297,7	359,9	475,7	395,1	478,7
07 17	Oberschulen	31,9	35,3	40,5	32,6	18,7	30,4
07 18	Gesamtschulen	33,6	39,7	42,5	34,1	21,2	34,8
07 20	Berufsbildende Schulen	33,1	33,6	29,7	21,6	21,5	26,0

Datenquellen: Niedersächsisches Finanzministerium (Haushaltsrechnung), Niedersächsisches Kultusministerium (Schulstatistik), Landesamt für Statistik Niedersachsen (Schulstatistik), eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung 3-11: Overhead- und Sachkosten je Schüler des Landes für staatliche Schulen 2017-2022 nach Schulformen (Variante 1)

Kostenart	2017	2018	2019	2020	2021	2022
	Euro je Schüler					
Allgemeinbildende Schulen						
Grundschulen	373	396	431	437	463	461
Hauptschule	519	535	599	635	658	684
Realschule	332	357	393	412	418	437
Oberschule	417	455	508	530	534	556
Gymnasium	346	367	397	415	410	430
GYM Sek I	327	351	385	402	396	416
GYM Sek II	389	418	436	450	443	464
Abendgymnasium/Kolleg	653	752	859	1.009	939	1.058
Gesamtschule	384	418	462	481	483	504
Förderschule	744	795	876	876	890	928
Berufsbildende Schulen						
Berufsbildende Schulen	223	236	251	252	258	269
Berufsschulen	171	182	195	196	200	209
Berufseinstiegsschule	367	402	461	492	509	514
Berufsfachschule	311	328	346	343	353	371
Fachoberschule	222	237	253	254	258	267
Fachoberschule Klasse 11	155	165	176	177	181	187
Fachoberschule Klasse 12	277	297	321	322	328	345
Berufsoberschule	382	432	449	469	503	406
Berufliche Gymnasien	298	320	348	349	355	370
Fachschulen	267	287	309	308	313	329

Datenquellen: Niedersächsisches Finanzministerium (Haushaltsrechnung), Niedersächsisches Kultusministerium (Schulstatistik), Landesamt für Statistik Niedersachsen (Schulstatistik), eigene Berechnung und Darstellung

3.3 Sachkosten der Kommunen

3.3.1 Grundlagen der Kostenermittlung

Die Sachkosten der Kommunen umfassen die Personalkosten für das nicht-pädagogische Personal (z.B. Sekretärinnen, Hausmeister), den laufenden Sachaufwand (inkl. Unterhaltungsaufwand) und die sonstigen laufenden Kosten (u.a. Abschreibungen bzw. Immobilienkosten).

Datengrundlage zur Ermittlung dieser Kosten ist die Jahresrechnungsstatistik der Kommunen des Landesamtes für Statistik Niedersachsen, die den Bereich der allgemeinbildenden und beruflichen Schulen in den Produktbereichen 21 bis 24 (Schulen) abbildet. Dabei kann zwischen folgenden schulformbezogenen und schulformübergreifenden Produktgruppen unterschieden werden:

Schulformbezogene Produktgruppen

- 211 Grundschulen
- 212 Hauptschulen
- 213 Kombinierte Grund- und Hauptschulen
- 215 Realschulen
- 216 Kombinierte Haupt- und Realschulen (*hierunter werden die Oberschulen gefasst*)
- 217 Gymnasien, Kollegs
- 218 Gesamtschulen
- 221 Förderschulen
- 231 Berufsbildende Schulen

Schulformübergreifende Produktgruppen

- 241 Schülerbeförderung
- 242 Fördermaßnahmen für Schüler
- 243 Sonstige schulische Aufgaben
- 244 Kreisschulbaukasse

Speziell im Hinblick auf die in Produktgruppe 241 abgebildeten Zahlungen im Rahmen der Schülerbeförderung ist zu beachten, dass diese als Sonderfaktor bzw. finanzielle Sonderbelastung des staatlichen Schulwesens angesehen werden können. Damit verbunden ist die Frage nach dem Umgang mit diesem Posten im Zuge der Kostenermittlung sowie im Kontext der Ersatzschulfinanzierung. Im Rahmen der angestrebten Vollkostenerhebung erfolgt (zunächst) eine Einbeziehung der aus der Schülerbeförderung resultierenden Kosten. Gleichzeitig werden diese jedoch separat ausgewiesen, um ggf. in einer ergänzenden Variante der Kostenermittlung eine Bereinigung vornehmen zu können (*siehe Kapitel 4.3*).

Im Zuge der Kostenermittlung wird in einem ersten Schritt für die aufgeführten Produktgruppen der sogenannte Zuschussbedarf der laufenden Rechnung gebildet, der sich aus den unmittelbaren Auszahlungen³⁷ abzgl. der unmittelbaren Einzahlungen³⁸ ergibt. Der Zuschussbedarf bildet dabei den Teil der Ausgaben ab, der nicht durch aufgabenspezifische Einnahmen gedeckt ist. Die hier verwendete Form des Zuschussbedarfs auf Basis der unmittelbaren Ein- und Auszahlungen ist speziell bei der Frage relevant, welche Finanzmittel zur Durchführung einer Aufgabe verwendet werden (Aufgaben- bzw. Durchführungsverantwortung). Zahlungen zwischen den öffentlichen Bereichen, die in erster Linie Transaktionen zwischen Kommunen sowie zwischen Landes- und kommunaler Ebene beinhalten, werden an dieser Stelle ausgeblendet, da im Rahmen der Kostenermittlung speziell die Frage nach der Höhe der eingesetzten Mittel zur Finanzierung der Aufgaben im Schulbereich auf der jeweiligen Ebene von Bedeutung ist. Zudem ist speziell bei den Zuwendungen des Landes an die Kommunen davon auszugehen, dass sich diese in den Auszahlungen der Kommunen widerspiegeln.

Mit der Fokussierung auf die laufende Rechnung bleiben an dieser Stelle zunächst sämtliche Zahlungen der Kapitalrechnung außen vor, da insbesondere bei den hier enthaltenen Investitionen die Zahlungsströme und der Ressourcenverbrauch auseinanderfallen. Im Gegensatz dazu kann bei den Zahlungen der laufenden Rechnung weitestgehend angenommen werden, dass diese den Kosten der betreffenden Periode entsprechen.

Die folgende Übersicht zeigt eine schematische Darstellung zur Berechnung des Zuschussbedarfs der laufenden Rechnung sowie die darin enthaltenen Ein- und Auszahlungen.

³⁷ Unmittelbare Auszahlungen = Summe der Auszahlungen abzgl. Zahlungen an den öffentlichen Bereich

³⁸ Unmittelbare Einzahlungen = Summe der Einzahlungen abzgl. Zahlungen vom öffentlichen Bereich

Abbildung 3-12: Übersichtsschema zur Berechnung des Zuschussbedarfs der laufenden Rechnung

Konto	Bezeichnung
Einzahlungen (Übersicht)	
61	Zuwendungen und allgemeine Umlagen
62	Sonstige Transfereinzahlungen
63	Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte
64	Privatrechtl., Leistungsentgelte, Kostenerstattungen u. Kostenuml.
65	Sonstige Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit
66	Zinsen und sonstige Finanzeinzahlungen
	Einzahlungen laufende Rechnung
abzgl.	Zahlungen vom öffentlichen Bereich
=	Unmittelbare Einzahlungen laufende Rechnung
Auszahlungen (Übersicht)	
70	Personalauszahlungen
71	Versorgungsauszahlungen
72	Auszahlungen für Sach- und Dienstleistungen
73	Transferauszahlungen
74	Sonstige Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit
75	Zinsen und sonstige Finanzauszahlungen
	Auszahlungen laufende Rechnung
abzgl.	Zahlungen an den öffentlichen Bereich
=	Unmittelbare Auszahlungen laufende Rechnung
abzgl.	Unmittelbare Einzahlungen laufende Rechnung
=	Zuschussbedarf laufende Rechnung

Eigene Darstellung

3.3.2 Kostenmodellierung

Da der aus der Jahresrechnungsstatistik hervorgehende Zuschussbedarf der laufenden Rechnung im Sinne der Kostenperspektive unvollständig ist, sind im Rahmen der Kostenmodellierung verschieden Ergänzungen erforderlich, die im Folgenden erläutert werden.

3.3.2.1 Sachkostenzuschlag

Die über den Zuschussbedarf der laufenden Rechnung in den Produktgruppen 211 bis 244 der Jahresrechnungsstatistik abgebildeten Sachkosten des Schulbereichs ergeben insofern ein unvollständiges Bild, da von weiteren laufenden Kosten auf der kommunalen Ebene ausgegangen werden kann. Dabei sind vor allem die anteiligen indirekten Kosten für Leistungen der kommunalen

Verwaltungsorgane im Zusammenhang mit dem Schulbereich zu nennen, die in den verwendeten Produktgruppen nicht mit enthalten sind. Hierzu gehören z.B. die Kosten für Leistungen des Hauptamtes, der Kämmerei, des Personal- und Organisationsamtes, des Beschaffungsamtes oder des Rechnungsprüfungsamtes³⁹, die jeweils mit in Produktgruppe 111 (Verwaltungssteuerung und -service) erfasst sind.

Da die Jahresrechnungsstatistik an dieser Stelle keine weitere Differenzierung vornimmt und auch zu den internen Leistungsverrechnungen der Kommunen keine Daten verfügbar sind, liegt es nahe, an dieser Stelle einen entsprechenden Orientierungswert zu ermitteln. Dazu wird zunächst der Anteil des Personals im Schulbereich am Personal des gesamten kommunalen Kernhaushalts bestimmt (Personalstatistik des Landesamtes für Statistik Niedersachsen), der anschließend auf den Zuschussbedarf der laufenden Rechnung der Produktgruppe 111 (Verwaltungssteuerung und -service) angewandt wird. Damit wird praktisch unterstellt, dass die dem Schulbereich zuzurechnenden Verwaltungskosten dem Anteil des Personals im Schulbereich an allen Personen im kommunalen Kernhaushalt entsprechen.⁴⁰

3.3.2.2 Immobilienkosten bzw. Investitionen der kommunalen Schulträger

Die Immobilienkosten der kommunalen Schulträger bilden einen nicht unerheblichen Teil der gesamten Kosten im öffentlichen Schulwesen. Dabei kann allgemein zwischen den folgenden beiden Kostenbereichen unterschieden werden:⁴¹

- laufende Kosten – Unterhaltungs- und Bewirtschaftungskosten.
- nicht regelmäßig anfallende Kosten – Grundstückskosten, Baukosten und Erschließungskosten;

Die Unterhaltungs- und Bewirtschaftungskosten werden in der kommunalen Jahresrechnungsstatistik ausgewiesen und gehen aus den folgenden Konten hervor, die bereits im Zuschussbedarf der laufenden Rechnung (Bestandteil des laufenden Sachaufwands) erfasst werden:

³⁹ Eisinger, B. et al. (2007): Schülerkosten im Land Sachsen-Anhalt. Eine Untersuchung über allgemeinbildende und berufsbildende öffentliche Schulen im Jahr 2004, S. 51.

⁴⁰ Vgl. Beukert, Th.; Willing, J. (2019): Schülerkostengutachten Thüringen. Ermittlung der schulformbezogenen Kosten an öffentlichen Schulen in Thüringen und Vergleich mit den Finanzhilfebeiträgen für Schulen in freier Trägerschaft. Endfassung, S. 62.

⁴¹ Eisinger, B. et al. (2007): Schülerkosten im Land Sachsen-Anhalt. Eine Untersuchung über allgemeinbildende und berufsbildende öffentliche Schulen im Jahr 2004, S. 52.

- 7211 Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen
- 7212 Unterhaltung des sonstigen unbeweglichen Vermögens
- 7221 Unterhaltung des beweglichen Vermögens
- 7222 Erwerb geringwertiger Vermögensgegenstände
- 7231 Mieten und Pachten
- 7232 Leasing
- 7241 Bewirtschaftung der Grundstücke und baulichen Anlagen

Im Gegensatz dazu werden die unregelmäßig anfallenden Grundstücks-, Bau- und Erschließungskosten für die Schulinfrastruktur nicht in entsprechender Form in der kommunalen Jahresrechnungsstatistik ausgewiesen. Diese bildet zwar die mit diesen Kosten verbundenen Zahlungen im Bereich der Investitionstätigkeit ab, jedoch in einer Form, die dem Betrachtungsgegenstand nicht umfassend gerecht wird. Da die Investitionsauszahlungen zum Zeitpunkt des Geldflusses erfasst sind, entsprechen sie nicht der an dieser Stelle relevanten Kostenperspektive, die auf den periodischen Ressourcenverbrauch abzielt.

In den Ergebnisrechnungen der Kommunen werden die unregelmäßig anfallenden Grundstücks-, Bau- und Erschließungskosten in der Regel als Abschreibungen dargestellt, die im Rahmen des doppischen Rechnungswesens bzw. der Kostenrechnung darauf abzielen, die Anschaffungs- bzw. Herstellungskosten von Vermögensgegenständen auf den Nutzungszeitraum zu verteilen. D.h., die zu einem bestimmten Zeitpunkt getätigten Zahlungen werden in der Regel gleichmäßig auf die einzelnen Jahre des Nutzungszeitraums verteilt (lineare Abschreibung). Abschreibungen werden jedoch bisher nicht in der Jahresrechnungsstatistik der Kommunen abgebildet, da diese derzeit – seit der Umstellung von der Kameralistik auf die Doppik – auf der doppischen Finanzrechnung basiert und damit die jährlichen Zahlungsflüsse ausweist. Daher ist an dieser Stelle ein ergänzender Ansatz zur Abbildung dieser Kosten erforderlich.

Ein vor allem pragmatisch orientierter Ansatz zielt in diesem Kontext auf die Nutzung der in der Jahresrechnungsstatistik abgebildeten kommunalen Investitionsauszahlungen im Schulbereich ab (vor allem für Baumaßnahmen), die in Form eines preisbereinigten Mehrjahresdurchschnitts als „Ersatzgröße“ bzw. Orientierungswert verwendet werden. Dabei wird quasi unterstellt, dass die Abschreibungen in etwa der Größenordnung der durchschnittlichen Investitionstätigkeit der Kommunen in einem längeren Zeitraum entsprechen.

Ein derartiger Ansatz kommt aktuell im Freistaat Sachsen bei der dortigen Berechnung der staatlichen Finanzhilfe für Schulen in freier Trägerschaft zum Einsatz. Konkret wurden dabei im Rahmen der Ermittlung des Basiswertes der Schülersätze die Ausgaben abzgl. der Einnahmen des

Vermögenshaushaltes⁴² im Einzelplans 2 (Schulbereich) über einen Durchschnitt von zehn Jahre angesetzt, wobei zudem eine Preisbereinigung anhand des Verbraucherpreisindex vorgenommen wurde.⁴³ Weiterhin fließen mittlerweile auch in Hessen die Investitionskosten der kommunalen Schulträger in Form eines 10-Jahresdurchschnitts in die Schülersätze für Ersatzschulen ein.⁴⁴

In Anlehnung an das Vorgehen der beiden genannten Länder kann für Niedersachsen ein ähnlicher Ansatz zur Anwendung kommen, bei dem die von den Kommunen getätigten Investitionsauszahlungen im Schulbereich im Durchschnitt der jeweils letzten 10 Jahre zugrunde gelegt werden. Diese sind im Kontenbereich 78 (Auszahlungen aus Investitionstätigkeit) der Jahresrechnungsstatistik abgebildet. Bereinigt wird der daraus resultierende Wert um die Auszahlungen für den Erwerb von beweglichen und immateriellen Vermögensgegenständen (Kontengruppe 783), die separat ausgewiesen werden (*siehe Kapitel 3.3.2.3*), sowie um die Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen an den öffentlichen Bereich (Konten 7810 bis 7814) und die Gewährung von Ausleihungen an den öffentlichen Bereich (Konten 7880 bis 7884), da der Fokus hier auf den unmittelbaren Auszahlungen⁴⁵ liegt. Die Einzeljahre des jeweiligen 10-Jahresdurchschnitts werden weiterhin, bezogen auf das entsprechende Betrachtungsjahr, preisbereinigt (Betrachtungsjahr = 100), wozu der vom Landesamt für Statistik Niedersachsen veröffentlichte Baupreisindex für Bürogebäude verwendet wird. Anschließend werden die für das jeweilige Betrachtungsjahr ermittelten Absolutbeträge ins Verhältnis zur entsprechenden Schülerzahl gesetzt.

Einschränkend ist im Hinblick auf die praktische Anwendung dieses Ansatzes prinzipiell festzuhalten, dass die Investitionen lediglich in der Totalperiode mit den Abschreibungen gleichzusetzen sind, wohingegen die in einem begrenzten Zeitraum geleisteten Zahlungen in der Regel nicht vollständig dem Untersuchungsgegenstand (Abschreibungen) gerecht werden und diesen damit möglicherweise nicht umfassend abbilden. Gleichzeitig ist an dieser Stelle jedoch hervorzuheben, dass mit den aus der Jahresrechnungsstatistik hervorgehenden Investitionsauszahlungen eine kontinuierlich verfügbare und jährlich aktualisierte Datenbasis zur Verfügung steht, wodurch dieser Ansatz unter pragmatischen Gesichtspunkten dennoch genutzt werden kann, um gewisse Orientierungswerte für die zusätzlichen Immobilienkosten kommunaler Schulträger zu erhalten. So

⁴² Beim Vermögenshaushalt handelt sich um einen Begriff aus der Kameralistik. Unter dieser Bezeichnung wird im Wesentlichen die Investitionstätigkeit der Kommunen abgebildet.

⁴³ Begründung SächsFrTrSchulG-Entwurf, S. 27 (https://www.schule.sachsen.de/download/2015_03_25_SaechsFrTrSchulG_Entwurf.pdf)

⁴⁴ Hessischer Landtag (2023): Gesetzentwurf der Landesregierung. Gesetz zur Änderung des Ersatzschulfinanzierungsgesetzes. 07.02.2023. Drucksache 20/10506, S. 10.

⁴⁵ Unmittelbare Auszahlungen = Summe der Auszahlungen abzgl. der Zahlungen an den öffentlichen Bereich

haben ähnlich gelagerte Analysen in anderen Bundesländern (Thüringen⁴⁶, Hessen⁴⁷) gezeigt, dass dieser Ansatz zu Ergebnissen führt, die durchaus in einer angemessenen Größenordnung liegen, wie speziell der Vergleich mit anderen Ansätzen (u.a. kalkulatorische Miete) in diesen Untersuchungen nahelegt.

Zusammenfassung des Ansatzes zur Ermittlung der Investitionen im 10-Jahresdurchschnitt:

- Investitionen der kommunalen Schulträger im 10-Jahresdurchschnitt auf Basis der Jahresrechnungstatistik (Produktgruppen 211 bis 244)

Kontenbereich 78 Auszahlungen aus Investitionstätigkeit

abzgl. 783 Auszahlungen für den Erwerb von beweglichen und immateriellen Vermögensgegenständen

abzgl. 7810 bis 7814 Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen an den öffentlichen Bereich

abzgl. 7880 bis 7884 Gewährung von Ausleihungen an den öffentlichen Bereich

- Preisbereinigung der Einzeljahre über Baupreisindex für Bürogebäude Niedersachsen (Betrachtungsjahr = 100)
- Bildung der Relation zur Schülerzahl bezogen auf das jeweilige Betrachtungsjahr (Werte je Schüler)

Weiterhin ist an dieser Stelle darauf hinzuweisen, dass im Zusammenhang mit dem aufgezeigten Ansatz zur Ermittlung der Immobilienkosten korrekterweise von zusätzlichen Immobilienkosten zu sprechen ist, da, wie eingangs des Kapitels dargestellt, mit den laufenden Unterhaltungs- und Betriebskosten ein Teil der Immobilienkosten bereits im laufenden Sachaufwand enthalten ist. Zwar besteht grundsätzlich die Möglichkeit, eine entsprechend geänderte Kostenzuordnung vorzunehmen, jedoch wird aus Gründen der Übersichtlichkeit bei der Herleitung der einzelnen

⁴⁶ Beukert, Th.; Willing, J. (2019): Schülerkostengutachten Thüringen. Ermittlung der schulformbezogenen Kosten an öffentlichen Schulen in Thüringen und Vergleich mit den Finanzhilfebeiträgen für Schulen in freier Trägerschaft. Endfassung, S. 71-72.

⁴⁷ Beukert, Th. (2021): Statistische Erhebung der öffentlichen Schülerkosten in Hessen. Endbericht. Teil 1 (Basisanalyse), S. 83 ff.

Kostenbestandteile sowie einer möglichst hohen Praktikabilität die bisherige Kostenstruktur beibehalten.

Ein weiterer Aspekt betrifft an dieser Stelle den Umgang mit der Aufteilung der (zusätzlichen) Immobilienkosten auf die einzelnen Schulformen. Obwohl die Jahresrechnungsstatistik die Investitionen für die einzelnen Produktgruppen bzw. Schulformen ausweist, werden diese in der Auswertung zusammengefasst und für den Schulbereich insgesamt aufbereitet. Die daraus hervorgehenden Gesamtkostenwerte gehen anschließend in die allgemeine Aufteilung der Kosten auf die einzelnen Schulformen ein (*siehe Kapitel 3.3.3*). Mit diesem Vorgehen haben mögliche schulformspezifische Schwerpunktsetzungen in der Investitionstätigkeit der kommunalen Schulträger, die auch aus veränderten bildungspolitischen Strukturen resultieren können, keinen Einfluss auf die Höhe der Kosten je Schüler zwischen den einzelnen Schulformen.

3.3.2.3 Bewegliches Anlagevermögen

Die von den kommunalen Schulträgern getätigten Investitionen im Zusammenhang mit dem beweglichen Anlagevermögen, die vor allem im Zusammenhang mit der Ausstattung der Schulgebäude stehen, können separat für die einzelnen Produktgruppen ermittelt und ausgewiesen werden. Relevant ist an dieser Stelle das Konto 7831, in dem die Auszahlungen für den Erwerb von beweglichen und immaterielle Vermögensgegenständen abgebildet sind. Dabei ist zu beachten, dass auch an dieser Stelle lediglich Daten zu den getätigten Zahlungen vorliegen, wohingegen die damit verbundenen Abschreibungen nicht beziffert werden. Da jedoch davon auszugehen ist, dass im Schulbereich eines relativ großen Bundeslandes wie Niedersachsen regelmäßige Anschaffungen und Ersatzinvestitionen im Bereich der Schulausstattung erforderlich sind, erscheinen die Auszahlungen hier als Orientierungsgröße für die Höhe der Abschreibungen durchaus vertretbar. Ggf. ist zu diskutieren, ob anstelle der Einzeljahre auch hier die Verwendung eines Mehrjahresdurchschnitt sinnvoll ist.

3.3.2.4 Zinsauszahlungen

Der Blick auf die Daten der Jahresrechnungsstatistik zeigt, dass im Bereich der kommunalen Schulträgeraufgaben keine Zinsausgaben verbucht werden. So weist die an dieser Stelle relevante Kontenart 751 (Zinsauszahlungen) keine Zahlungen aus. Da jedoch gleichzeitig eine zunehmende Investitionstätigkeit im Schulbereich zu beobachten ist, deren Finanzierung zumindest teilweise auch über Kredite erfolgen dürfte, ist hier prinzipiell von gewissen Zinsaufwendungen auszugehen. Dabei liegt im Kontext der Datengrundlagen die Schlussfolgerung nahe, dass

Zinsauszahlungen an zentraler Stelle für den gesamten kommunalen Kernhaushalt verbucht werden (z.B. zentrales Kredit- und Schuldenmanagements).

Damit schließt sich hier die Frage nach Ansätzen zur Bestimmung der Zinsauszahlungen von kommunalen Schulträgern an. Eine Möglichkeit wird darin gesehen, auf Grundlage der Summe der Zinsauszahlungen der kommunalen Kernhaushalte einen spezifischen Anteil für den Bereich der Schulträgeraufgaben zu bestimmen. Sinnvoll erscheint hier in Form eines relativ einfachen und pragmatischen Ansatzes die Anwendung des Anteils der Auszahlungen für Baumaßnahmen im Schulbereich bzw. in den relevanten Schulformen an der Summe der Bauausgaben des gesamten Kernhaushalts, wobei angesichts der jährlichen Schwankungen ein Mehrjahresdurchschnitt zur Anwendung kommt.

Aus der Datenbank LSN-Online des Landesamtes für Statistik Niedersachsen können Daten zu den Zinsauszahlungen (Kontengruppe 751) der kommunalen Kernhaushalt entnommen werden, die derzeit allerdings nur bis zum Jahr 2020 vorliegen. Aufgrund dessen wird für die Jahre 2021 und 2022 eine Fortschreibung der Werte auf Basis der durchschnittlichen jährlichen Entwicklung zwischen 2015 und 2020 (-7 % pro Jahr) vorgenommen.

Weiterhin gehen aus der Datenbank LSN-Online auch die Auszahlungen für Baumaßnahmen sowohl in den kommunalen Kernhaushalten insgesamt als auch im Bereich der Schulträgeraufgaben hervor. Der Anteil des Schulbereich an den gesamten Bauauszahlungen lag im Durchschnitt der Jahre 2015-2022 bei etwa 23 %, der auf die Summe der Zinsauszahlungen der Kernhaushalte in den einzelnen Jahren angewandt wird.

3.3.3 Differenzierung der kommunalen Sachkosten zwischen den Schulformen (horizontale Dimension)

Den Ausgangspunkt zur Aufteilung der kommunalen Sachkosten bilden die Produktgruppen der Jahresrechnungsstatistik, wobei zwischen schulformbezogenen und schulformübergreifenden Aufgabenbereichen zu unterscheiden ist (*siehe Kapitel 3.1.1*). Angesichts dessen sind zwei grundlegende Schritte der Kostenaufteilung erforderlich:

- Schritt 1: Aufteilung der schulformübergreifenden Kosten auf die in der Jahresrechnungsstatistik abgebildeten Schulformen (gemäß Produktgruppen)
- Schritt 2: Differenzierung der schulformbezogenen Kosten im Sinne der angestrebten Zielstruktur auf Basis der Schulstatistik

Generell ist im Rahmen der Kostenaufteilung sowie bei der Zuordnung der entsprechenden Schülerzahlen zu den einzelnen Schulformen, insbesondere bei Schritt 2, zu beachten, dass die in der Jahresrechnungsstatistik abgebildete Struktur der Schulformen von der Gliederung im Landeshaushalt abweicht. Zudem bleibt speziell im Hinblick auf die Verbundschulen (z.B. Grund- und Hauptschulen, Haupt- und Realschulen) offen, in welchen Produktgruppen diese jeweils verbucht werden. Dazu liegen – im Gegensatz zum Landeshaushalt – keine entsprechenden Informationen vor. Möglich ist an dieser Stelle auch, dass die einzelnen Kommunen unterschiedlich vorgehen.

Angesichts dessen erscheint es sinnvoll, die Produktgruppen der Grundschulen (211), Hauptschulen (212), kombinierten Grund- und Hauptschulen (213), Realschulen (215) und kombinierten Haupt- und Realschulen (216) zunächst zusammenzufassen und ausgehend davon eine schulformspezifische Differenzierung zwischen Grundschule, Hauptschule, Realschule und Oberschule auf Basis der Wochenstunden je Schüler (Schulstatistik) vorzunehmen.

Zu beachten ist weiterhin, dass sich die kommunalen Kosten lediglich auf die Schüler an Schulen in kommunaler Trägerschaft beziehen, womit sowohl die Internatsgymnasien in Landesträgerschaft als auch die Staatliche Fachschule für Seefahrt an dieser Stelle außen vor bleiben, da die Sachkosten hier im Landeshaushalt verbucht sind und anderweitig erfasst werden (*siehe Kapitel 3.2.2.9*). Damit liegen praktisch bei den Landeskosten und den kommunalen Kosten etwas voneinander abweichende Schülerzahlen zugrunde.

Die vorgenommene Zuordnung der Schüler an Schulen in kommunaler Trägerschaft zu den einzelnen Produktgruppe bzw. Schulformen ist Abbildung 3-13 dargestellt.

Im Hinblick auf die Aufteilung bzw. Differenzierung der kommunalen Kosten erscheint es – analog zum Vorgehen bei den Overheadkosten des Landes – sinnvoll, einen Mix aus einer Sockel- und Bedarfsvariable zu verwenden. Ein bestimmter Kostenteil wird dabei gleichmäßig anhand der Relation der Schülerzahlen auf die jeweiligen Schulformen verteilt (Sockelbetrag, gleiche Werte je Schüler), wohingegen die Aufteilung des übrigen Teils über die Relation der wöchentlich erteilten Unterrichtsstunden erfolgt. Das Verhältnis zwischen Sockel- und Bedarfsbetrag wird in den vorgenommenen Berechnungen mit einem Verhältnis von 1/3 zu 2/3 angesetzt, kann jedoch im Fall anderweitiger Einschätzungen ggf. variiert werden.

Abbildung 3-13: Zuordnung der Schüler an Schulen in kommunaler Trägerschaft in Niedersachsen zu den schulformbezogenen Produktgruppen 2017-2022

Produktgruppe	Daten- quelle	Anzahl Schüler					
		2017	2018	2019	2020	2021	2022
211/212/213/215/216 Grund-/Haupt-/Real-/Oberschule + Förderkl.	LSN-Online, Schulverz.	459.161	451.399	443.792	438.908	438.058	446.526
217 Gymnasien, Kollegs (ohne Internatgymnasien)	LSN-Online, Schulverz.	195.292	192.417	189.457	195.169	205.400	206.774
218 Gesamtschulen	LSN-Online	114.970	118.107	120.114	121.276	122.314	123.833
221 Förderschulen	LSN-Online, Schulverz.	18.099	17.331	17.174	17.311	17.594	18.008
231 Berufsbildende Schulen		249.689	245.246	241.067	235.693	230.143	225.922
Berufsschulen	KM	150.372	149.754	149.784	147.005	142.558	139.793
Berufseinstiegsschule	KM	13.409	12.583	10.886	9.716	9.390	10.155
Berufsfachschule	KM	35.045	34.468	34.331	34.319	33.963	32.544
Fachoberschule	KM	17.682	16.918	16.235	15.683	15.225	14.794
Berufsoberschule	KM	93	70	57	45	37	38
Berufliche Gymnasien	KM	23.185	21.699	20.214	19.433	19.413	19.179
Fachschulen (ohne staatl. FS Cuxhafen)	KM	9.903	9.754	9.561	9.491	9.555	9.419
Summe ABS und BBS		1.286.899	1.269.745	1.252.671	1.244.050	1.243.652	1.246.985

Erläuterung Datenquellen:

LSN-Online: Online-Datenbank des Landesamtes für Statistik Niedersachsen

Schulverzeichnis: Schulverzeichnis des Landesamtes für Statistik Niedersachsen

KM: Schulstatistik des Kultusministeriums

Datenquelle: Landesamt für Statistik Niedersachsen, Kultusministerium Niedersachsen, eigene Darstellung

3.3.4 Ergebnis der Ermittlung der kommunalen Sachkosten

Im Ergebnis der auf der kommunalen Ebene erfolgten Analyse bleibt zunächst festzuhalten, dass sich die hier anfallenden Kosten für staatliche Schulen folgendermaßen zusammensetzen:

Zuschussbedarf der laufenden Rechnung

+ Erwerb von beweglichen und immateriellen Vermögensgegenständen

+ Sachkostenzuschlag

+ (zusätzliche) Immobilienkosten/Baukosten

+ Zinsauszahlungen

= Kosten der Kommunen für staatliche Schulen

Der Umfang der für den Zeitraum 2017-2022 ermittelten Kosten der kommunalen Schulträger kann wie folgt zusammengefasst werden:

- Der Zuschussbedarf der laufenden Rechnung im Bereich der Schulträgeraufgaben ist zwischen 2017 und 2022 von 1,499 auf 1,951 Mrd. Euro gestiegen, was eine Zuwachsrate von etwa 30 % ergibt.
- Die im Rahmen des Erwerbs von beweglichen und immateriellen Vermögensgegenständen getätigten Zahlungen haben sich in der Summe zwischen 2017 und 2022 von 81 auf 168 Mio. Euro mehr als verdoppelt, sind jedoch im Hinblick auf die gesamten kommunalen Kosten weiterhin von eher untergeordneter Bedeutung.
- Für den ergänzenden Sachkostenzuschlag ergeben die vorgenommenen Berechnungen Werte zwischen 178 Mio. Euro im Jahr 2017 und 213 Mio. Euro im Jahr 2022, was einer Steigerungsrate von fast 20 % entspricht.
- Im Hinblick auf die Investitionen der Kommunen im Schulbereich, die als zusätzliche Immobilienkosten einbezogen werden, ergibt der preisbereinigte Durchschnitt der jeweils 10 letzten Jahre für das Jahr 2017 ein Volumen von 333 Mio. Euro, das sich bis zum Jahr 2022 deutlich bis auf 590 Mio. Euro erhöht hat (+77 %). Hintergrund dessen sind ein hoher Anstieg der Investitionstätigkeit sowie die Preissteigerungen im Baubereich.
- Die ermittelten Zinsauszahlungen sind, im Gegensatz zu den übrigen Kostenarten, rückläufig. Zwischen 2017 und 2022 ergeben die Berechnungen hier eine Verringerung von 61 auf 42 Mio. Euro (-30 %).
- In der Summe der Kosten der kommunalen Schulträger ergibt sich zwischen 2017 und 2022 ein deutlicher Zuwachs von 2,152 auf 2,964 Mrd. Euro, was eine prozentuale Steigerung um fast 38 % bedeutet.
- Die Kosten je Schüler haben sich dabei von 2.075 Euro je Schüler im Jahr 2017 auf 2.903 Euro je Schüler im Jahr 2022 erhöht, womit die Steigerungsrate knapp 40 % beträgt.
- Zwischen den einzelnen Schulformen bestehen mehr oder weniger große Unterschiede hinsichtlich der Werte je Schüler, die aus einem abweichenden Ressourceneinsatz der kommunalen Schulträger sowie aus unterschiedlichen Ausprägungen der zur Kostenaufteilung verwendeten Parameter (Wochenstunden je Schüler) resultieren.
- Im Bereich der allgemeinbildenden Schulen (ohne Förderschulen) fallen die kommunalen Kosten bei den Hauptschulen am höchsten aus. Für das Jahr 2022 ergeben die Berechnungen hier einen Wert von 4.773 Euro je Schüler, was ggü. dem Jahr 2017 einen Zuwachs um 59 % bedeutet. Demgegenüber verzeichnen die Gymnasien die geringsten Werte mit 2.462 Euro je Schüler (Sek I) und 2.745 Euro je Schüler (Sek II) im Jahr 2022.
- Für Förderschulen wurden für das Jahr 2022 kommunale Sachkosten in Höhe von 7.405 Euro je Schüler ermittelt, was eine Steigerung um knapp 31 % ggü. dem Jahr 2017 ergibt.

- Unter den berufsbildenden Schulen reicht die Spannweite der kommunalen Sachkosten im Jahr 2022 von 1.406 Euro je Schüler bei den Fachoberschulen in Klasse 11 bis zu 4.201 Euro je Schüler bei der Berufseinstiegsschule, die zudem auch die höchste Steigerung ggü. dem Jahr 2017 (+64 %) verzeichnete.

Abbildung 3-14: Überblick über die Sachkosten der Kommunen für staatliche Schulen nach Kostenarten

Produktgruppe	Kostenart / Schulform	2017	2018	2019	2020	2021	2022
		Mio. Euro					
Zuschussbedarf laufende Rechnung							
	211 Grundschulen	343	367	406	422	448	482
	212 Hauptschulen	18	19	19	18	17	18
	213 Kombinierte Grund- und Hauptschulen	7	7	7	7	7	7
	215 Realschulen	41	37	45	50	47	43
	216 Kombinierte Haupt- und Realschulen	135	141	150	155	158	175
	217 Gymnasien, Kollegs	152	157	189	196	221	228
	218 Gesamtschulen	105	108	134	145	154	162
	221 Förderschulen	61	64	67	73	70	73
	231 Berufsbildende Schulen	153	160	168	173	179	188
	241 Schülerbeförderung	320	346	344	347	343	360
	242 Fördermaßnahmen für Schüler	7	8	8	9	7	8
	243 Sonstige schulische Aufgaben	155	157	164	183	202	206
	244 Kreisschulbaukasse	0	0	0	0	0	0
	Summe Zuschussbedarf lfd. Rechnung	1.499	1.571	1.700	1.778	1.853	1.951
Erwerb von beweglichen und immateriellen Vermögensgegenständen (783)							
	211 Grundschulen	17	17	15	28	39	47
	212 Hauptschulen	2	1	1	1	2	1
	213 Kombinierte Grund- und Hauptschulen	0	0	0	0	1	0
	215 Realschulen	2	2	2	3	3	4
	216 Kombinierte Haupt- und Realschulen	8	8	8	10	12	14
	217 Gymnasien, Kollegs	10	8	8	14	18	19
	218 Gesamtschulen	11	8	8	10	12	12
	221 Förderschulen	2	2	2	2	4	6
	231 Berufsbildende Schulen	16	18	17	22	23	25
	241 Schülerbeförderung	0	0	0	0	0	0
	242 Fördermaßnahmen für Schüler	0	0	0	0	0	0
	243 Sonstige schulische Aufgaben	13	9	9	25	39	38
	244 Kreisschulbaukasse	0	0	0	0	0	0
	Summe 783	81	72	70	115	154	168
Ergänzungen							
	Sachkostenzuschlag (Schätzwert)	178	189	188	188	198	213
	Investitionen/(zusätzliche) Immobilienkosten (10-Jahresdurchschnitt, preisbereinigt)	333	361	388	410	477	590
	Zinsauszahlungen (Schätzwert)	61	57	55	49	45	42
	Summe Ergänzungen	572	607	631	647	720	846
	Sachkosten Kommunen insgesamt	2.152	2.250	2.402	2.540	2.728	2.964

Datenquelle: Landesamt für Statistik Niedersachsen (Jahresrechnungsstatistik), eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung 3-15: Sachkosten der Kommunen für staatliche Schulen nach Schulformen (Variante 1)

Produkt- gruppe	Schulform	2017	2018	2019	2020	2021	2022
		Euro je Schüler					
Allgemeinbildende Schulen							
211 + 212 + 213 + 215 + 216	Summe Grund-/Haupt-/Real-/Oberschule	2.365	2.521	2.712	2.888	3.077	3.309
	Grundschule	2.297	2.429	2.591	2.748	2.919	3.122
	Hauptschule	3.001	3.288	3.633	3.943	4.316	4.773
	Realschule	2.110	2.242	2.423	2.589	2.776	3.021
	Oberschule	2.580	2.781	3.031	3.245	3.473	3.767
217	Gymnasien, Kollegs	1.847	1.936	2.150	2.225	2.396	2.553
	Gymnasium	1.845	1.934	2.147	2.221	2.392	2.549
	GYM Sek I	1.747	1.851	2.082	2.154	2.309	2.462
	GYM Sek II	2.076	2.201	2.353	2.408	2.587	2.745
	Abendgymnasium	2.100	2.273	2.556	2.763	3.071	3.346
218	Gesamtschulen	2.116	2.178	2.436	2.611	2.786	2.979
221	Förderschulen	5.662	6.092	6.408	6.853	6.969	7.405
Berufsbildende Schulen							
231	Berufsbildende Schulen	1.440	1.538	1.610	1.709	1.842	2.020
	Berufsschulen	1.058	1.131	1.186	1.260	1.358	1.492
	Berufseinstiegsschule	2.567	2.849	3.241	3.688	3.989	4.201
	Berufsfachschule	2.141	2.273	2.355	2.470	2.659	2.927
	Fachoberschule	1.452	1.563	1.639	1.734	1.850	2.008
	Fachoberschule Klasse 11	1.012	1.086	1.141	1.211	1.297	1.406
	Fachoberschule Klasse 12	1.812	1.958	2.075	2.203	2.354	2.599
	Berufsoberschule	2.687	3.082	3.148	3.497	3.940	3.242
	Berufliche Gymnasien	2.035	2.210	2.366	2.514	2.677	2.920
	Fachschulen	1.794	1.954	2.067	2.177	2.321	2.559

Datenquellen: Landesamt für Statistik Niedersachsen (Jahresrechnungsstatistik und Schulstatistik), Niedersächsisches Kultusministerium (Schulstatistik), eigene Berechnung und Darstellung

3.4 Zusammenfassende Kostenübersicht: Ergebnisse der Kostenermittlung

Die aus der Kostenermittlung in Variante 1 hervorgehenden Ergebnisse werden in den folgenden Übersichten zusammenfassend dargestellt. Zunächst geben dabei Abbildung 3-16 und Abbildung 3-17 einen Überblick über die einbezogenen Kostenarten und -positionen (vertikale Dimension) sowie deren Anteile an den Gesamtkosten. Zusammenfassend können dazu folgende Beobachtungen festgehalten werden:

- Die für das staatliche Schulwesen in Niedersachsen ermittelten Kosten von Land und Kommunen erreichten im Jahr 2022 ein Volumen von insgesamt 10,109 Mrd. Euro. Ggü. dem Jahr 2017 mit 8,225 Mrd. Euro ergibt sich damit ein Zuwachs um knapp 23 %.
- Die Personalkosten des Landes bilden dabei mit etwa zwei Dritteln den mit Abstand größten Posten auf, wobei sich der Anteilswert im Zeitverlauf etwas verringert hat (von 69,5 % auf 66,2 % zwischen 2017 und 2022). Für das Jahr 2022 wurde hier ein Betrag von 6,697 Mrd. Euro ermittelt, der sich ggü. dem Jahr 2017 (5,713 Mrd. Euro) um etwa 17 % erhöht hat. Damit weist der Kostenzuwachs eine geringere Dynamik auf als in den beiden anderen Kostenkomponenten.
- Das Volumen der Overhead- und Sachkosten des Landes belief sich im Jahr 2022 auf insgesamt 448 Mio. Euro, was ggü. dem Jahr 2017 mit 359 Mio. Euro einen deutlichen Anstieg um knapp 25 % bedeutet. Trotz dessen fällt der Anteil an den Gesamtkosten mit 4,4 % weiterhin vergleichsweise gering aus. Die in diesem Bereich einbezogenen Kapitel und Kostenpositionen wurden jeweils um diejenigen Kostenteile bereinigt, die auf Bereiche außerhalb des unmittelbaren Schulbereichs sowie auf Aufgaben im Zusammenhang mit Schulen in freier Trägerschaft entfallen.
- Die für die kommunalen Schulträger ermittelten Kosten lagen im Jahr 2022 bei 2,964 Mrd. Euro und haben sich damit im Vergleich zum Jahr 2017 (2,152 Mrd. Euro) deutlich um fast 38 % erhöht. Inzwischen erreicht diese Kostenkomponente einen Anteil von 29,4 % der Gesamtkosten, was ggü. 2017 einen Anstieg um 3,2 Prozentpunkte bedeutet.
- Im Verhältnis zur Schülerzahl ergeben sich durchschnittliche Kosten von Land und Kommunen in Höhe von 9.882 Euro im Jahr 2022, woraus ggü. dem Jahr 2017 mit 7.913 Euro je Schüler eine Steigerungsrate von knapp 25 % resultiert.

Abbildung 3-16: Überblick über die Kosten von Land und Kommunen für staatliche Schulen 2017-2022 (Variante 1)

HH-Titel/ HH-Kapitel	Kostenart	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Entw. 2017-2022
		Mio. Euro						
Personalkosten des Landes								
422	Bezüge Beamte	3.565	3.630	3.769	3.954	4.064	4.218	18,3
	Versorgungszuschlag	1.426	1.452	1.508	1.582	1.626	1.687	18,3
	Beihilfen	185	190	198	206	216	217	17,5
428	Arbeitnehmerentgelte	543	566	565	578	599	589	8,5
427, 452, 453	Sonstige Personalkosten	38	35	32	32	34	35	-5,9
	abzgl. Lehrkräfte mit Einsatz außerhalb des Geschäftsbereichs MK	-7	-7	-6	-8	-7	-7	9,5
	abzgl. Beurlaubte Landesbedienstete an Ersatzschulen mit Fortzahlung der Bezüge	-37	-37	-38	-40	-41	-43	17,4
	Summe Personalkosten (inkl. Inklusionskosten)	5.713	5.829	6.027	6.304	6.489	6.697	17,2
	davon: Personalkosten für Inklusionsunterricht	298	356	406	451	478	488	63,7
Overhead- und Sachkosten des Landes								
07 01	Kultusministerium	24,7	24,0	25,9	27,8	28,2	30,6	24,0
636 01-0	Unfallversicherung Schüler	6,8	7,0	7,1	7,3	7,3	7,2	6,2
07 03	Niedersächsisches Landesinstitut für schulische Qualitätsentwicklung (NLQ)	15,6	14,9	16,0	15,0	14,8	16,6	6,2
07 05	Regionale Landesämter für Schule und Bildung	41,9	45,1	48,9	52,1	54,3	80,0	90,8
07 07	Schulen allgemein	65,4	70,7	77,2	89,8	103,5	102,8	57,2
	davon: Personalkosten speziell für ABS	58,0	63,1	67,1	76,2	84,7	88,2	51,9
07 08	Beratungs- und Unterstützungssystem f. Schulen	17,2	19,6	22,2	24,0	26,3	0,0	
07 45	Vorbereitungsdienst für die Lehrämter	123,4	133,7	146,0	144,9	143,1	148,4	20,2
	davon: Anwärterkosten	101,8	111,2	122,2	122,1	121,2	125,3	23,1
04 20	Landesamt für Bezüge und Versorgung (anteilig für Schulbereich)	29,4	28,9	29,5	31,6	30,0	32,8	11,6
	Sachkosten des Landes	34,6	34,7	35,3	26,2	23,7	30,0	-13,5
	Summe Overhead- und Sachkosten	359	379	408	419	431	448	24,8
Kosten der kommunalen Schulträger								
	Zuschussbedarf laufende Rechnung	1.499	1.571	1.700	1.778	1.853	1.951	30,2
	Erwerb von beweglichen und immateriellen Vermögensgegenständen (783)	81	72	70	115	154	168	105,7
	Sachkostenzuschlag	178	189	188	188	198	213	19,8
	Investitionen/(zusätzliche) Immobilienkosten (10-Jahresdurchschnitt, preisbereinigt)	333	361	388	410	477	590	77,2
	Zinsauszahlungen (Schätzwert)	61	57	55	49	45	42	-30,4
	Summe Kosten kommunale Schulträger	2.152	2.250	2.402	2.540	2.728	2.964	37,7
	Kosten insgesamt	8.225	8.458	8.836	9.262	9.648	10.109	22,9
	in Euro je Schüler	7.913	8.239	8.718	9.168	9.500	9.882	24,9

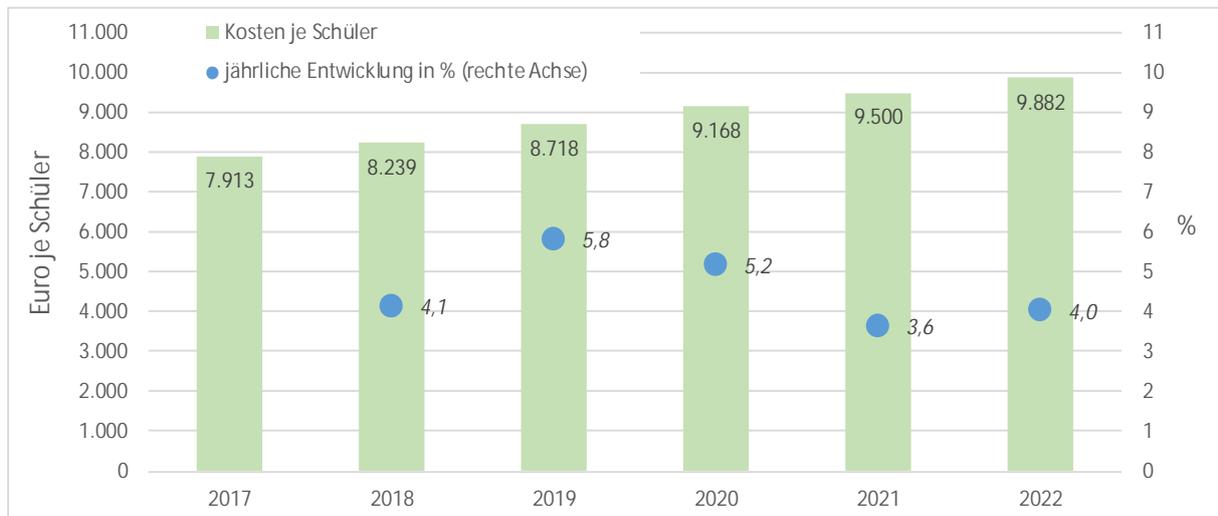
Datenquellen: Niedersächsisches Finanzministerium (Haushaltsrechnung), Landesamt für Statistik Niedersachsen (Jahresrechnungsstatistik), eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung 3-17: Anteile der einzelnen Kostenpositionen an den Gesamtkosten von Land und Kommunen für staatliche Schulen 2017-2022 (Variante 1)

HH-Titel/ HH-Kapitel	Kostenart	2017	2018	2019	2020	2021	2022
		%					
Personalkosten des Landes							
422	Bezüge Beamte	43,3	42,9	42,7	42,7	42,1	41,7
	Versorgungszuschlag	17,3	17,2	17,1	17,1	16,8	16,7
	Beihilfen	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,1
428	Arbeitnehmerentgelte	6,6	6,7	6,4	6,2	6,2	5,8
427, 452, 453	Sonstige Personalkosten	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
	abzgl. Lehrkräfte mit Einsatz außerhalb des Geschäftsbereichs MK	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
	abzgl. Beurlaubte Landesbedienstete an Ersatzschulen mit Fortzahlung der Bezüge	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4
	Summe Personalkosten (inkl. Inklusionskosten)	69,5	68,9	68,2	68,1	67,3	66,2
	davon: Personalkosten für Inklusionsunterricht	3,6	4,2	4,6	4,9	5,0	4,8
Overhead- und Sachkosten des Landes							
07 01	Kultusministerium	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
636 01-0	Unfallversicherung Schüler	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
07 03	Niedersächsisches Landesinstitut für schulische Qualitätsentwicklung (NLQ)	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
07 05	Regionale Landesämter für Schule und Bildung	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6	0,8
07 07	Schulen allgemein	0,8	0,8	0,9	1,0	1,1	1,0
	davon: Personalkosten speziell für ABS	0,7	0,7	0,8	0,8	0,9	0,9
07 08	Beratungs- und Unterstützungssystem f. Schulen	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,0
07 45	Vorbereitungsdienst für die Lehrämter	1,5	1,6	1,7	1,6	1,5	1,5
	davon: Anwärterkosten	1,2	1,3	1,4	1,3	1,3	1,2
04 20	Landesamt für Bezüge und Versorgung (anteilig für Schulbereich)	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
	Sachkosten des Landes	0,4	0,4	0,4	0,3	0,2	0,3
	Summe Overhead- und Sachkosten	4,4	4,5	4,6	4,5	4,5	4,4
Kosten der kommunalen Schulträger							
	Zuschussbedarf laufende Rechnung	18,2	18,6	19,2	19,2	19,2	19,3
	Erwerb von beweglichen und immateriellen Vermögensgegenständen (783)	1,0	0,9	0,8	1,2	1,6	1,7
	Sachkostenzuschlag	2,2	2,2	2,1	2,0	2,0	2,1
	Investitionen/(zusätzliche) Immobilienkosten (10-Jahresdurchschnitt, preisbereinigt)	4,1	4,3	4,4	4,4	4,9	5,8
	Zinsauszahlungen (Schätzwert)	0,7	0,7	0,6	0,5	0,5	0,4
	Summe Kosten kommunale Schulträger	26,2	26,6	27,2	27,4	28,3	29,3
	Kosten insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Datenquellen: Niedersächsisches Finanzministerium (Haushaltsrechnung), Landesamt für Statistik Niedersachsen (Jahresrechnungsstatistik), eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung 3-18: Entwicklung der durchschnittlichen schulformbezogenen Kosten je Schüler für staatliche Schulen 2017-2022 (Variante 1)



Datenquellen: Niedersächsisches Finanzministerium (Haushaltsrechnung), Landesamt für Statistik Niedersachsen (Jahresrechnungsstatistik), eigene Berechnung und Darstellung

In Abbildung 3-19 sind ermittelten Kosten je Schüler (Variante 1) der betrachteten Schulformen und Bildungsgänge für die Jahre 2017 bis 2022 abgebildet. Die daraus resultierenden Ergebnisse können folgendermaßen zusammengefasst werden:

- Alle betrachteten Schulformen und Bildungsgänge verzeichneten zwischen 2017 und 2022 einen Zuwachs der Kosten je Schüler, dessen Dynamik jedoch sehr unterschiedlich ausgeprägt war. Da die Personalkosten des Landes mit etwa zwei Drittel den höchsten Anteil an der Summe der Schülerkosten einnehmen, prägt deren Entwicklung auch die Dynamik der Gesamtkosten in besondere Maße.
- Unter den allgemeinbildenden Schulen (ohne Förderschule) wurden für Abendgymnasien/Kollegs die höchsten Schülerkosten ermittelt, die zwischen 2017 und 2022 deutlich von 10.183 auf 14.314 Euro je Schüler gestiegen sind (+41 %). Zu dieser hohen Kostendynamik (höchste Steigerungsrate im Bereich der allgemeinbildenden Schulen) hat vor allem ein deutlicher Rückgang der Schülerzahlen (-30 %) sowie ein damit verbundener Anstieg des Ressourceneinsatzes je Schüler beigetragen.
- An zweiter Stelle folgen in diesem Bereich die Hauptschulen mit 12.439 Euro je Schüler im Jahr 2022 (+31 % ggü. 2017), die damit inzwischen höhere Kosten aufweisen als die Gymnasien der Sekundarstufe II mit 10.732 Euro je Schüler (+10 % ggü. 2017). Die Kostenentwicklung der Hauptschulen war dabei im Betrachtungszeitraum durch eine deutlich höhere Dynamik gekennzeichnet, infolge derer sich die Reihenfolge zwischen beiden

Schulformen verändert hat. Auffällig ist an dieser Stelle zudem, dass die Personalkosten für Hauptschulen merklich geringer ausfallen als für Gymnasien der SEK II (6.982 vs. 7.524 Euro je Schüler). Stattdessen resultieren aus der Aufteilung der Overhead- und Sachkosten des Landes sowie der kommunalen Kosten deutlich höhere Werte für Hauptschulen, die sich aus einem entsprechend höheren Ressourceneinsatz je Schüler (Wochenstunden je Schüler) ergeben.

- Ein ähnliches Bild zeigt sich auch bei den Oberschulen, die mit 11.051 Euro je Schüler (+29 % gg. 2017) ebenfalls mittlerweile höhere Kosten aufweisen als die Gymnasien der SEK II. Auch hier fallen die Personalkosten (6.728 Euro je Schüler) geringer aus, was jedoch durch deutlich höhere Overhead- und kommunale Sachkosten aufgrund eines höheren Ressourceneinsatzes je Schüler überkompensiert wird.
- Für die Gymnasien der SEK II ergibt sich unter den allgemeinbildenden Schulen im Betrachtungszeitraum 2017-2022 mit knapp 10 % die geringste Kostensteigerung, die vor allem auf rückläufige Personalkosten (seit 2018) und einen damit verbundenen Rückgang der Wochenstunden je Schüler zurückzuführen ist.
- Der Wert von 10.000 Euro je Schüler wurde im Jahr 2022 auch von den Gesamtschulen überschritten, die auf 10.068 Euro je Schüler kommen (+27 % ggü. 2017).
- Die niedrigsten Kostenwerte unter den allgemeinbildenden Schulen ergeben sich bei Grundschulen und Realschulen, die mit 8.552 und 8.703 Euro je Schüler ein fast ähnliches Niveau erreichen. Während die Kosten der Grundschulen bis 2021 noch leicht über den Realschulen lagen, hat sich die Reihenfolge aufgrund verschiedener Steigerungsraten (Realschulen +27 % und Grundschulen +24 % zwischen 2017 und 2022) inzwischen gedreht.
- Für die Förderschulen (ohne Landesbildungszentren) weisen die Berechnungen für das Jahr 2022 einen Betrag von 34.975 Euro je Schüler aus, was ggü. 2017 (32.401 Euro je Schüler) ein um knapp 8 % höheres Niveau bedeutet. Allerdings ist hier seit 2020 (36.203 Euro je Schüler) eine rückläufige Entwicklung zu beobachten, die vor allem auch in Zusammenhang mit der Personalkostenentwicklung steht.
- Bei den berufsbildenden Schulen zeigen die Kostenwerte deutliche Unterschiede bei den einzelnen Schulformen, die aus einem divergierenden Umfang an Wochenstunden je Schüler resultieren. Die Spannweite reicht hier im Jahr 2022 von 4.101 Euro je Schüler bei Fachoberschulen der Klasse 11 bis hin zu 16.771 Euro je Schüler bei Berufseinstiegsschulen.
- Auch die Berufsschulen, die mit mehr als 60 % die mit Abstand meisten Schüler auf sich vereinen, weisen im Zusammenhang mit der Teilzeitunterrichtung relativ geringe Kosten auf. Für das Jahr 2022 wurden hier 4.447 Euro je Schüler ermittelt (+28 % ggü. 2017).
- Die übrigen betrachteten Schulformen weisen im Jahr 2022 ebenfalls höhere Kostenwerte auf als noch im Jahr 2017, wobei auch hier zum Teil deutliche Unterschiede in der

Entwicklungsdynamik zu beobachten sind. So verzeichneten die Berufseinstiegsschulen mit 50 % die höchste Steigerungsrate, die vor allem aus einem deutlichen Zuwachs der Wochenstunden je Schüler und einem damit verbundenen Rückgang der Schülerzahlen (-24 %) resultiert. Bei den übrigen Schulformen (mit Ausnahme der Berufsoberschulen) lagen die Zuwächse zwischen 20 % und 30 %.

- Bei den Berufsoberschulen steht die Höhe und Entwicklung der Kosten je Schüler vor allem in Zusammenhang mit der sehr geringen und deutlich gesunkenen Schülerzahl sowie den damit verbundenen größeren Schwankungen der Wochenstunden je Schüler.

Abbildung 3-19: Entwicklung der Kosten für staatliche Schulen 2017-2022 nach Schulformen (Variante 1)

Schulform	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Entw. 2017-2022	durchschn. jährl. Entw. 2017-2022
	Euro je Schüler						%	
Allgemeinbildende Schulen ohne Inklusionskosten								
Grundschule	6.911	7.126	7.476	7.917	8.292	8.552	23,8	4,4
Hauptschule	9.513	9.436	9.965	10.672	11.642	12.439	30,8	5,5
Realschule	6.870	7.033	7.399	7.818	8.245	8.703	26,7	4,8
Oberschule	8.585	8.864	9.372	9.934	10.444	11.051	28,7	5,2
Gymnasium	8.345	8.656	9.183	9.370	9.399	9.725	16,5	3,1
GYM Sek I	7.738	8.152	8.804	8.985	8.959	9.281	19,9	3,7
GYM Sek II	9.777	10.294	10.386	10.444	10.434	10.732	9,8	1,9
Abendgymnasium/Kolleg	10.183	11.054	11.952	12.975	13.414	14.314	40,6	7,0
Gesamtschule	7.923	8.123	8.717	9.288	9.597	10.068	27,1	4,9
Förderschule	32.401	34.935	36.055	36.203	35.377	34.975	7,9	1,5
Allgemeinbildende Schulen: Personalkosten Inklusionsunterricht (je Inklusionsschüler)								
Personalkosten Inklusionsunterricht	14.365	14.674	14.761	15.305	15.683	15.939	11,0	2,1
davon: Lehrkräfte	10.774	10.757	10.987	11.350	11.651	11.863	10,1	1,9
davon: pädagogische Mitarb./Betreuungskräfte	3.591	3.917	3.773	3.954	4.032	4.076	13,5	2,6
Berufsbildende Schulen								
Berufsschulen	3.517	3.674	3.845	4.040	4.243	4.497	27,9	5,0
Berufseinstiegsschule	11.184	12.178	13.958	15.842	16.667	16.771	50,0	8,4
Berufsfachschule	9.019	9.325	9.600	9.920	10.385	10.999	22,0	4,0
Fachoberschule	5.517	5.812	6.073	6.345	6.565	6.838	23,9	4,4
FOS Klasse 11	3.264	3.428	3.594	3.772	3.936	4.101	25,7	4,7
FOS Klasse 12	7.364	7.786	8.243	8.646	8.960	9.521	29,3	5,3
Berufsoberschule	11.795	13.332	13.503	14.913	16.434	12.427	5,4	1,0
Berufliche Gymnasien	8.482	9.015	9.654	10.138	10.473	10.967	29,3	5,3
Fachschulen	7.256	7.747	8.182	8.499	8.791	9.332	28,6	5,2

Datenquellen: Niedersächsisches Finanzministerium (Haushaltsrechnung), Niedersächsisches Kultusministerium (Schulstatistik), Landesamt für Statistik Niedersachsen (Jahresrechnungsstatistik und Schulstatistik), eigene Berechnung und Darstellung

4. Finanzhilfe für Schulen in freier Trägerschaft und Berechnung von Deckungsgraden

Die in den vorangegangenen Kapiteln ermittelten Kosten je Schüler für staatliche Schulen werden im Folgenden den Finanzhilfesätzen für Schulen in freier Trägerschaft gegenübergestellt und die daraus resultierenden Deckungsgrade bestimmt. Diese geben den Anteil der Kosten je Schüler für staatliche Schulen an, der durch die Finanzhilfe abgedeckt wird. Als Vergleichswerte werden dabei die maximalen Schülerbeträge zzgl. Erhöhungsbetrag verwendet, deren Bestimmung in *Kapitel 4.2* erläutert wird. Im Vorfeld dessen erfolgt zunächst ein Überblick über die wesentlichen Regelungen im Kontext der derzeitigen Ausgestaltung der Finanzhilfe für Ersatzschulen.

4.1 Überblick über die staatliche Finanzhilfe für Schulen in freier Trägerschaft in Niedersachsen

In Niedersachsen werden der Umfang und die Modalitäten der staatlichen Finanzhilfe für Schulen in freier Trägerschaft in den §§ 149-151 des Niedersächsischen Schulgesetzes (NSchG) sowie in der Verordnung über die Berechnung der Finanzhilfe für Schulen in freier Trägerschaft (FinHVO) geregelt. Derzeit setzt sich die Finanzhilfe gemäß § 150 Abs. 1 NSchG aus einem Grundbetrag (Abs. 2) und zusätzlichen Leistungen (Abs. 8 und 9) zusammen. Im Fall des Einsatzes von beurlaubten Lehrkräften des Landes (unter Fortzahlung der Bezüge) verringert sich der Grundbetrag um die Beträge, die dem Land für die beurlaubten Lehrkräfte entstehen (bereinigter Grundbetrag).

Grundbetrag

Der Grundbetrag wird nach § 150 Abs. 2 NSchG aus der Vervielfachung der Schülerzahl der einzelnen Ersatzschulen mit dem sogenannten Schülerbetrag ermittelt, der vom Kultusministerium festzusetzen ist. Die Höhe des Schülerbetrages ergibt sich aus der Multiplikation der schulformspezifischen Stundensätze (für Lehr- und Zusatzpersonal), die in § 150 Abs. 3 Satz 2 NSchG aufgeführt sind und jährlich fortgeschrieben werden, mit einer festgelegten Anzahl an Stunden je Schüler (Schülerstunden), die für die einzelnen Schulformen und Bildungsgänge in § 1 bzw. Anlage 1 der Finanzhilfeverordnung (FinHVO) ausgewiesen werden.

Der auf diese Weise ermittelte Schülerbetrag entspricht einem Maximalbetrag, der sich im Fall einer geringeren Stundenzahl verringert. Dazu wird der für die einzelnen Ersatzschulen relevante Schülerbetrag einem sogenannten Vergleichsbetrag nach § 150 Abs. 6 NSchG gegenübergestellt, der aus der Multiplikation der Stundensätze mit den tatsächlichen Schülerstunden der

betreffenden Ersatzschule resultiert. Sofern der Vergleichsbetrag niedriger als der allgemeine Schülerbetrag ausfällt, ist dieser für die entsprechende Ersatzschule anzuwenden.

Im Fall von Schülern mit sonderpädagogischem Unterstützungsbedarf, die zusammen mit anderen Schülern unterrichtet werden (Inklusionsschüler), erhöht sich der Schülerbetrag gemäß § 150 Abs. 7 NSchG für jede erteilte Jahresunterrichtsstunde um den Stundensatz für Förderschulen, wobei maximal der für öffentliche Schulen zugewiesene Umfang an sonderpädagogischen Unterrichtsstunden berücksichtigt wird. Für die Ermittlung der Vergleichsbeträge sind die zusätzlichen Inklusionsmittel nicht relevant, da auch in den Kosten für staatliche Schulen die Personalkosten für Inklusionsunterricht außen vor bleiben bzw. separat ausgewiesen sind.

Erhöhungsbetrag (Zuschuss Sozialversicherungsbeiträge)

Der sich für die einzelnen Ersatzschulen ergebende Grundbetrag wird nach § 150 Abs. 8 und 9 NSchG um einen Zuschuss zu den Sozialversicherungsbeiträgen für das Lehr- und Zusatzpersonal erhöht. Dieser Erhöhungsbetrag wird gebildet, indem auf eine Bemessungsgrundlage im Umfang von 80 % des bereinigten Grundbetrags ein spezifischer Prozentsatz zur Anwendung kommt, der sich aus den folgenden, zum 01.08. des jeweiligen Schuljahres geltenden Teilbeträgen zusammensetzt:

- Arbeitgeberanteil gesetzliche Arbeitslosenversicherung
- Arbeitgeberanteil gesetzliche Krankenversicherung
- Arbeitgeberanteil gesetzliche Pflegeversicherung
- Arbeitgeberanteil gesetzliche Rentenversicherung
- Umlagesatz des Versorgungsverbandes bundes- und landesgeförderter Unternehmen e.V.

Bei dem auf diese Weise ermittelten Erhöhungsbetrages handelt es sich ebenfalls um einen Maximalbetrag, der unter gewissen Umständen verringert wird. So vermindert sich dessen Umfang bspw. um den Betrag, der dem Anteil der von beurlaubten Landesbeamten erbrachten Unterrichtsstunden an der Summe der zu erteilenden Unterrichtsstunden entspricht (mit Ausnahme des Anteils für Kranken- und Pflegeversicherung).⁴⁸

⁴⁸ Vgl. § 150 Abs. 8 Satz 5 NSchG

Dynamisierung

Die Dynamisierung der Finanzhilfe ist in § 150 Abs. 3 Satz 3-6 NSchG geregelt. Demnach werden die Stundensätze entsprechend der jährlichen Besoldungsentwicklung fortgeschrieben. Konkret bezieht sich die dabei anzuwendende Entwicklungsrate auf die Jahresgehaltssumme aus dem Grundgehalt der letzten Stufe der Besoldungsgruppe A 13 des gehobenen Dienstes, des Familienzuschlages der Stufe 2, der Allgemeinen Stellenzulage nach Nummer 27 Abs. 1 der Vorbemerkungen zu den Bundesbesoldungsordnungen A und B und der entsprechenden Sonderzahlungen nach dem Landesbesoldungsgesetz.⁴⁹

Weitere Zuschüsse

Neben der allgemeinen Finanzhilfe (Grund-/Schülerbetrag + Erhöhungsbetrag) können Ersatzschulen nach § 151 Abs. 2 NSchG auch Zuwendungen für Baumaßnahmen erhalten, die auf Antrag zu den Kosten für Neu-, Um- und Erweiterungsbauten sowie die Erstausrüstung von Schulen gewährt werden können. Von den Zuwendungen ausgeschlossen sind die Grundstücks- und Erschließungskosten.

Darüber hinaus erstattet das Land nach § 151 Abs. 9 NSchG auf Antrag ggf. die Beiträge, die bei einer Nachversicherung von aus dem Landesdienst beurlaubten Lehrkräften anfallen.

4.2 Vergleichsbeträge

Für die Gegenüberstellung der ermittelten Kosten je Schüler an staatlichen Schulen mit der für Ersatzschulen gewährten Finanzhilfe bedarf es zunächst entsprechender Vergleichsbeträge je Schüler für die relevanten Schulformen. Während in einer Reihe anderer Bundesländer schulformspezifische Schülersätze mit einem mehr oder weniger starken Bezug zu den Kosten öffentlicher Schulen zum Einsatz kommen, weist die in Niedersachsen angewandte Finanzhilfeberechnung (*siehe vorheriges Kapitel*) gewisse Besonderheiten auf, die bei der Ermittlung der Vergleichsbeträge zu berücksichtigen sind. So setzt sich die allgemeine Finanzhilfe je Schüler aus den schulformspezifischen Schülerbeträgen und den entsprechenden Erhöhungsbeträgen (Zuschuss Sozialversicherungsbeiträge) zusammen, die in der Summe den entsprechenden Kosten je Schüler für staatlichen gegenübergestellt werden. Die zur Ermittlung der Vergleichsbeträge erforderlichen Daten (u.a. Schülerbeträge, Stundensätze, Schülerstunden, Prozentsätze Erhöhungsbeträge) gehen aus den regelmäßig vom Niedersächsischen Kultusministerium veröffentlichten

⁴⁹ § 150 Abs. 3 Satz 3 NSchG

Finanzhilfeproggnosemodulen für allgemeinbildende⁵⁰ und berufsbildende Schulen⁵¹ hervor. Ausgehend davon erfolgt eine schulformspezifische Aufbereitung der Vergleichsbeträge für die zu betrachtenden Schulformen:

$$\text{Vergleichsbetrag je Schüler} = \text{Schülerbetrag} + \text{Erhöhungsbetrag}$$

$$\text{Schülerbetrag} = \text{Stundensatz lt. § 150 NSchG} \times \text{Schülerstunden lt § 1 FinHVO}$$

$$\text{Erhöhungsbetrag} = 80 \% \text{ des jeweiligen Schülerbetrags} \times \text{Summe der Prozentsätze für die einzelnen Teilerhöhungsbeträge} / 100$$

Da sich die in Niedersachsen derzeit angewandten Schülerbeträge auf Schuljahre beziehen, wurde – analog zu den Daten aus der Schulstatistik – eine Umrechnung in Kalenderjahre (z.B. 2022 = 7/12 des Schuljahres 2021/2022 + 5/12 des Schuljahres 2022/2023) vorgenommen, um einen identischen Zeitbezug zu den auf Kalenderjahre bezogenen Kostenwerten herzustellen.

Zu beachten ist an dieser Stelle weiterhin, dass es sich bei den angesetzten Vergleichsbeträgen je Schüler jeweils um einen Maximalbetrag handelt. Dieser ergibt sich, wenn der Erhöhungsbetrag für die Sozialversicherungsbeiträge voll ausgeschöpft wird und keine weiteren Abzüge (z.B. für beurlaubte Landesbeamte) anfallen.

Zuordnung der Vergleichsbeträge zu den betrachteten Schulformen

Für die Mehrzahl der in der Kostenanalyse betrachteten Schulformen sind in den Finanzhilfeproggnosemodulen des Kultusministeriums entsprechende Werte zu den Schülerbeträgen enthalten, woraus die jeweiligen Vergleichsbeträge (Schülerbetrag + Erhöhungsbetrag) ermittelt werden können. Insbesondere im Bereich der Förderschulen und der berufsbildenden Schulen nimmt die Finanzhilfe jedoch – im Vergleich zur Ermittlung der Schülerkosten – eine deutlich stärkere Differenzierung der einzelnen Schulformen und Bildungsgänge vor. Daher ist für die betreffenden Bereiche zunächst eine entsprechende Aufbereitung der Finanzhilfe je Schüler erforderlich.

⁵⁰ Finanzhilfeproggnosemodule allgemeinbildende Schulen unter https://www.mk.niedersachsen.de/startseite/schule/unsere_schulen/schulen_in_freier_tragerschaft/allgemein_bildende_schulen_in_freier_tragerschaft/allgemein-bildende-schulen-in-freier-traegerschaft-6250.html

⁵¹ Finanzhilfeproggnosemodule berufsbildende Schulen unter https://www.mk.niedersachsen.de/startseite/schule/unsere_schulen/schulen_in_freier_tragerschaft/berufsbildende_schulen_in_freier_tragerschaft/finanzhilfe-fuer-berufsbildende-schulen-in-freier-traegerschaft-6348.html

Bei den allgemeinbildenden Schulen betrifft dies vor allem die Förderschulen, für die insgesamt sieben Förderschwerpunkte ausgewiesen werden, wohingegen sich die Kosten je Schüler für staatliche Schulen auf den gesamten Förderschulbereich beziehen. Angesichts dessen wird aus den Finanzhilfewerten der einzelnen Förderschwerpunkte ein gewichteter Durchschnitt gebildet, wobei die Gewichtung der Schülerbeträge – im Sinne der Vergleichbarkeit – anhand der Relation der Schüler an staatlichen Förderschulen erfolgt.⁵² Ebenso wurde auch bei den Gesamtschulen vorgegangen, denen als Vergleichsbetrag der gewichtete Durchschnitt der kooperativen Gesamten (Hauptschule, Realschule, Gymnasium Sek. I und Sek. II) und integrierten Gesamtschulen (Primarbereich, Sek. I und Sek. I) gegenübergestellt wird.

Im Bereich der berufsbildenden Schulen weisen die Finanzhilfeproggnosemodule Schülerbeträge für die einzelnen Bildungsgänge aus, wohingegen sich die ermittelten Kosten je Schüler für öffentliche Schulen auf die allgemeinen bzw. übergeordneten Schulformen (Berufsschule, Berufsfachschule usw.) beziehen. Teilweise entsprechen dabei die ausgewiesenen Bildungsgänge den betrachteten Schulformen (FOS Kl. 11, FOS Kl. 12, Berufsoberschule und berufliches Gymnasium). Bei den übrigen Schulformen sind entsprechende Aufbereitungen vorzunehmen bzw. Annahmen zu treffen. Im Fall der Berufsfachschulen und der Fachschulen wurde dabei – analog zum Vorgehen bei Förderschulen und Gesamtschulen – ein gewichteter Durchschnitt gebildet, im Zuge dessen die Gewichtung über die Relation der Schülerzahlen in den einzelnen Bildungsgängen erfolgte. Dagegen sind bei den Berufsschulen und Berufseinstiegsschulen pauschale Annahmen zu treffen, da hierzu keine entsprechend den Finanzhilfebeträgen differenzierten Schülerzahlen verfügbar sind. Daher wurden die folgenden pauschalen Relationen oder der Durchschnitt der entsprechenden Bildungsgänge (ohne Gewichtung) unterstellt:

- Berufsschulen: 95 % des Wertes für ‚Berufsschule – allgemein –‘ + 5 % des Wertes für ‚Berufsschule – Erziehungshilfe‘
- Berufseinstiegsschule: 90 % Mittelwert aus den allgemeinen Beträgen (‚BVJ – allgemein‘, ‚BEK – allgemein‘ und ‚BEK – Wirtschaft‘) + 10 % Mittelwert der Beträge für Erziehungshilfe (‚BVJ Erziehungshilfe‘ und ‚BEK – Erziehungshilfe‘)

⁵² Die Gewichtung auf Basis der Schülerzahlrelation an staatlichen Schulen wird verwendet, da sich auch die die ermittelten Kosten je Schüler für staatliche Schulen darauf beziehen. Damit werden mögliche Vergleichsstörungen aufgrund abweichender Relationen zwischen den unterschiedlichen Kostenintensitäten der jeweiligen Bildungsgänge bzw. Förderschwerpunkten an staatlichen und freien Schulen vermieden.

Abbildung 4-1: Vergleichsbeträge 2017-2022 nach Schulformen

Schulform	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Entw. 2017-2022	durchschn. jährl. Entw. 2017-2022
	Euro je Schüler						%	
Schülerbetrag								
Grundschule	3.122	3.193	3.273	3.377	3.461	3.489	11,8	2,2
Hauptschule	4.551	4.655	4.770	4.923	5.045	5.086	11,8	2,2
Realschule	3.412	3.490	3.577	3.691	3.782	3.813	11,8	2,2
Gymnasium Sek. I	3.972	4.062	4.163	4.297	4.403	4.439	11,8	2,2
Gymnasium Sek. II	5.257	5.377	5.510	5.687	5.828	5.875	11,8	2,2
Oberschule	4.384	4.484	4.595	4.742	4.860	4.899	11,8	2,2
Gesamtschule*	4.117	4.214	4.327	4.474	4.597	4.639	12,7	2,4
Förderschule*	11.258	11.877	12.381	12.977	13.425	13.645	21,2	3,9
Berufsschule**	1.731	1.770	1.814	1.872	1.917	1.933	11,7	2,2
Berufseinstiegsschule**	6.578	6.729	6.896	7.114	7.287	7.346	11,7	2,2
Berufsfachschule*	4.117	4.211	4.315	4.452	4.551	4.583	11,3	2,2
Fachoberschule Klasse 11	1.591	1.627	1.667	1.720	1.762	1.776	11,7	2,2
Fachoberschule Klasse 12	3.721	3.806	3.900	4.024	4.122	4.155	11,7	2,2
Berufsoberschule	3.721	3.806	3.900	4.024	4.122	4.155	11,7	2,2
Berufliches Gymnasium	4.165	4.260	4.365	4.504	4.613	4.651	11,7	2,2
Fachschule*	3.923	4.012	4.112	4.252	4.374	4.419	12,7	2,4
Prozentsatz Erhöhungsbetrag								
	26,3%	26,3%	26,5%	26,7%	26,8%	26,9%		
Vergleichsbetrag (Schülerbetrag + Erhöhungsbetrag)								
Grundschule	3.778	3.865	3.965	4.100	4.204	4.239	12,2	2,3
Hauptschule	5.507	5.634	5.780	5.977	6.127	6.180	12,2	2,3
Realschule	4.129	4.224	4.334	4.481	4.594	4.633	12,2	2,3
Gymnasium Sek. I	4.806	4.917	5.045	5.216	5.348	5.393	12,2	2,3
Gymnasium Sek. II	6.361	6.508	6.677	6.904	7.078	7.138	12,2	2,3
Oberschule	5.305	5.427	5.568	5.757	5.902	5.953	12,2	2,3
Gesamtschule*	4.982	5.101	5.243	5.431	5.583	5.636	13,1	2,5
Förderschule*	13.624	14.376	15.003	15.754	16.305	16.579	21,7	4,0
Berufsschule**	2.094	2.143	2.198	2.272	2.328	2.348	12,1	2,3
Berufseinstiegsschule**	7.961	8.144	8.356	8.637	8.851	8.926	12,1	2,3
Berufsfachschule*	4.982	5.097	5.229	5.404	5.528	5.568	11,8	2,3
Fachoberschule Klasse 11	1.925	1.969	2.020	2.088	2.140	2.158	12,1	2,3
Fachoberschule Klasse 12	4.503	4.607	4.726	4.885	5.006	5.049	12,1	2,3
Berufsoberschule	4.503	4.607	4.726	4.885	5.006	5.049	12,1	2,3
Berufliches Gymnasium	5.040	5.156	5.290	5.468	5.603	5.651	12,1	2,3
Fachschule*	4.747	4.857	4.982	5.161	5.312	5.369	13,1	2,5

* gewichteter Durchschnitt: Gewichtung über Relation Schülerzahlen an öffentlichen Schulen

** pauschales Verhältnis von 95:5 (Berufsschule) bzw. 90:10 (Berufseinstiegsschule) zwischen Bildungsgang allgemein und Erziehungshilfe

Datenquelle: Niedersächsisches Kultusministerium (Finanzhilfeproggnosemodule), eigene Berechnung und Darstellung

4.3 Deckungsgrade

Die in diesem Kapitel dargestellten Deckungsgrade bilden den Anteil der Finanzhilfe je Schüler (Schülerbetrag + Erhöhungsbetrag) an den ermittelten Kosten je Schüler für staatliche Schulen im jeweiligen Bezugsjahr ab. Dabei wird auf Seiten der Finanzhilfe- bzw. Vergleichsbeträge jeweils der Jahresdurchschnitt verwendet. Mithilfe einer solchen Gegenüberstellung können allgemeine Aussagen zur Angemessenheit der Finanzhilfe für Ersatzschulen abgeleitet werden.

Die Kosten je Schüler für staatliche Schulen gehen aus der in *Kapitel 3* dargelegten Methodik der Kostenermittlung hervor und beziehen sich sämtliche (ermittelbaren) Kosten des Landes und der kommunalen Schulträger. Dabei bleiben sowohl die Leistungen übergeordneter Institutionen (Kultusministerium, Regionale Landesämter für Schule und Bildung, NLQ) für freie Schulen (z.B. Aufsichtsfunktion) als auch die vom Land ausgezahlten Corona-Mittel, die für staatliche und freie Schulen gewährt wurden, außen vor. Zu beachten ist weiterhin, dass hinsichtlich der Kosten für staatliche Schulen, die im Kontext der Ersatzschulfinanzierung berücksichtigt werden, in der Regel gewisse Unterschiede in der Bewertung und Interpretation spezifischer Sachverhalte zwischen Vertretern des Landes (insbesondere Bildungs- bzw. Kultusministerien) und der freien Schulen bestehen. Dies betrifft u.a. den Umfang der einzubeziehenden Kostenarten sowie auch den Umgang mit einer Reihe struktureller Besonderheiten (Sonderfaktoren) sowohl auf Seiten der staatlichen Schulen als auch bei Schulen in freier Trägerschaft. Angesichts dessen kommt in der Praxis der Ersatzschulfinanzierung beim Einsatz von Ist-Kosten-Modellen in der Regel eine spezifische Bemessungsgrundlage zur Anwendung, die Gegenstand politischer Aushandlungsprozesse ist.

Vor diesem Hintergrund erfolgt die Gegenüberstellung der Kosten je Schüler für staatliche Schulen mit der Finanzhilfe je Schüler in zwei Varianten, die sich auf einen abweichenden Kostenumfang beziehen. Während in einer ersten Variante die für das staatliche Schulwesen insgesamt ermittelten Kosten je Schüler (siehe Abbildung 3-19 in *Kapitel 3.4*) zugrunde liegen, werden in einer zweiten Variante ein geringerer Versorgungszuschlag (30 %) angesetzt und die Kosten für die Schülerbeförderung und die Lehrerausbildung/Anwärterkosten (Sonderfaktoren des Landes) bereinigt.

Damit können die bei der Ermittlung der Deckungsgrade verwendeten beiden Kostenvarianten folgendermaßen zusammengefasst werden:

Variante 1: Kosten je Schüler für staatliche Schulen inkl. der folgenden Modifikationen:

- Versorgungszuschlag (auf Beamtenbezüge): 40 %
- Bereinigungen:
 - Abordnungen (Lehrkräfte mit Einsatz außerhalb des Geschäftsbereichs des Kultusministeriums)

- Beurlaubte Landesbedienstete an Ersatzschulen mit Fortzahlung der Bezüge
- Personalkosten für Inklusionsunterricht
- Corona-Mittel

Damit enthält Variante 1 mit den Kosten der Schülerbeförderung und Lehrerausbildung/Anwärterkosten auch gewisse Sonderfaktoren des Landes, die zunächst beibehalten und anschließend in Variante 2 bereinigt werden.

Variante 2: Kosten je Schüler für staatliche Schulen unter Berücksichtigung spezifischer Sonderfaktoren des Landes sowie eines verringerten Versorgungszuschlags:

- Versorgungszuschlag (auf Beamtenbezüge): 30 %
- Bereinigungen wie Variante 1
- Weitere Bereinigungen:
 - Schülerbeförderung
 - Kosten Lehramtsanwärter 33 %: die Anwärterkosten werden an dieser Stelle nur in dem Umfang einbezogen, in dem sie in der Regel selbstständig unterrichten. Dazu wird ein Schätzwert von 33 % angesetzt.
 - Sonstige Kosten des Vorbereitungsdienstes für Lehrämter 0 %: die übrigen Kosten in Kapitel 07 45 sind hier vollständig bereinigt.

Im Ergebnis der Gegenüberstellung stechen vor allem zwei Aspekte hervor. Zum einen fallen die Finanzhilfebeträge je Schüler (Schülerbetrag + Erhöhungsbetrag, Maximalbetrag) durchgängig wesentlich geringer aus als die ermittelten Kosten je Schüler, was in den relativ niedrigen Deckungsgraden zum Ausdruck kommt und generell für beide Varianten der Kostenermittlung gilt. Zum anderen sind die staatlichen Kosten je Schüler in den vergangenen Jahren in der Regel deutlich stärker gestiegen als die Finanzhilfebeträge, was praktisch ein Auseinanderlaufen der beiden Parameter und damit auch einen Rückgang der Deckungsgrade zu Folge hatte. Bei der Mehrzahl der betrachteten Schulformen verzeichneten die Kosten je Schüler für staatliche Schulen zwischen 2017 und 2022 einen etwa doppelt so starken – oder im Fall der berufsbildenden Schulen sogar noch stärkeren – Anstieg als die Finanzhilfe je Schüler. Dadurch hat sich der Rückstand der Finanzhilfe gegenüber den staatlichen Schülerkosten im Zeitverlauf erhöht.

Die in Variante 2 zugrunde liegenden Kosten je Schüler für staatliche Schulen fallen in der Regel zwischen 9 % und 10 % niedriger aus als in Variante 1, woraus wiederum höhere Deckungsgrade (mehrheitlich zwischen 4 und 6 Prozentpunkten im Jahr 2022) resultieren. Dennoch gelten die grundlegenden Aussagen der Gegenüberstellung auch hier.

Zwischen den einzelnen Schulformen zeigen sich gewisse Unterschiede sowohl in der Höhe der Deckungsgrade als auch im Hinblick auf deren Entwicklung. Da die Schülerbeträge sämtlicher Schulformen mit der gleichen Entwicklungsrate fortgeschrieben werden, fällt die Dynamik der Finanzhilfebeträge generell identisch aus.⁵³ Je stärker die Entwicklung der staatlichen Kosten je Schüler davon abweicht, desto mehr verändern sich die Deckungsgrade.

Im Bereich der allgemeinbildenden Schulen weisen die Förderschulen mit Werten von 47,4 % (Variante 1) und 51,2 % (Variante 2) im Jahr 2022 die geringsten Deckungsgrade auf. Dabei ist hier, im Gegensatz zu den meisten anderen Schulformen, ein Anstieg der Deckungsgrade um 5,4 Prozentpunkte (Variante 1) bzw. 5,7 Prozentpunkte (Variante 2) ggü. dem Jahr 2017 zu beobachten, da in diesem Fall der Zuwachs der staatlichen Kosten je Schüler geringer ausfiel (7,9 % bzw. 8,1 % zwischen 2017 und 2022) als die maximale Finanzhilfe je Schüler (21,7 %). In den Jahren 2021 und 2022 weisen die staatlichen Kosten je Schüler sogar leichte Rückgänge auf. Trotz dieser Entwicklung sind die Deckungsgrade jedoch weiterhin besonders gering ausgeprägt.

Die Mehrzahl der übrigen Schulformen im Bereich der allgemeinbildenden Schulen verzeichnete im Jahr 2022 Deckungsgrade zwischen 50 % und 65 %, was für beide Varianten der Kostenermittlung gilt. Hervorzuheben sind dabei speziell die Grundschulen und Hauptschulen mit Werten von jeweils lediglich knapp 50 % (Variante 1) und etwa 55 % (Variante 2). Demgegenüber stehen generell merklich höhere Deckungsgrade bei den Gymnasien (>58 %), wobei sich jedoch deutliche Unterschiede zwischen den betrachteten Klassenstufen zeigen. Während für die Sekundarstufe I Werte von 58,1 % (Variante 1) und 64,0 % (Variante 2) ermittelt wurden, erreicht die Sekundarstufe II mit 66,5 % (Variante 1) und 73,2 % (Variante 2) die höchsten Werte unter den betrachteten Schulformen. Auch weisen die Deckungsgrade für Gymnasien in Sekundarstufe II eine etwas steigende Tendenz auf, da die Entwicklungsdynamik der maximalen Finanzhilfebeträge (+12,2 % zwischen 2017 und 2022) etwas höher ausgeprägt war als der Zuwachs der staatlichen Kosten je Schüler (9,8 % bzw. 10,2 %). Allerdings liegt auch hier die maximale Finanzhilfe je Schüler noch deutlich unter den ermittelten Schülerkosten.

Für die Gesamtschulen wurden im Jahr 2022 Deckungsgrade in Höhe von 56,0 % und 61,7 % ermittelt, was ggü. dem Jahr 2017 einen Rückgang um 6,9 Prozentpunkte (Variante 1) bzw. 8,0 Prozentpunkte (Variante 2) bedeutet. Hier ist zu beachten, dass für freie Gesamtschulen, je nach Bildungsgang und Klassenstufe, unterschiedliche Finanzhilfebeträge gewährt werden. Im Zuge

⁵³ Lediglich infolge der vorgenommenen Gewichtungen bei der Zusammenfassung spezifischer Bildungsgänge (Förderschulen, Gesamtschulen) ergeben sich im Fall einer unterschiedlichen Entwicklung der Schülerzahlen (Gewichtung über Relation Schülerzahlen) abweichende Steigerungsraten.

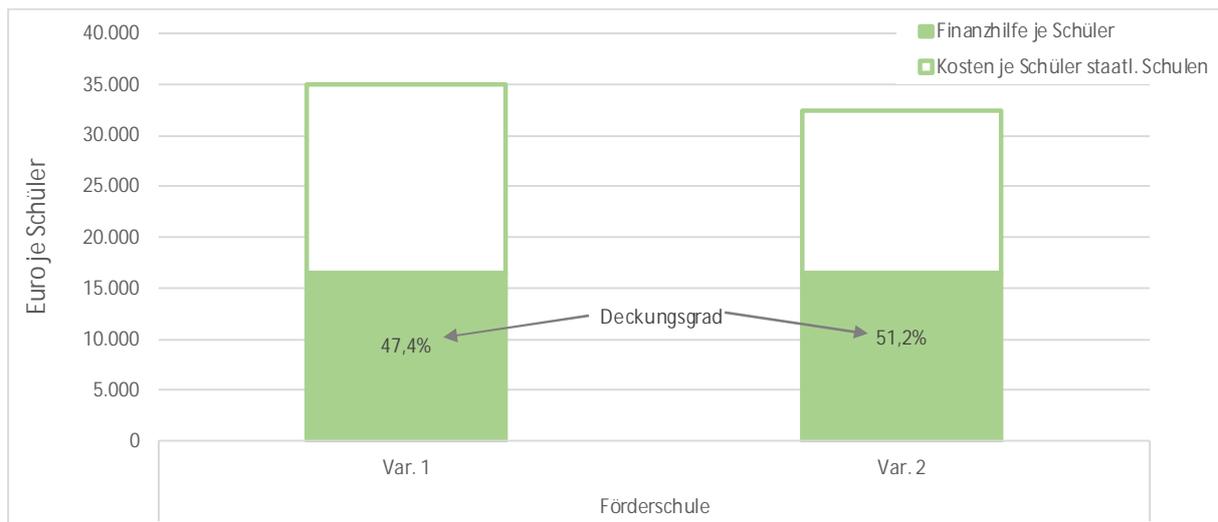
der Gegenüberstellung wurde daher ein gewichteter Durchschnitt gebildet, wobei die Gewichtung anhand der Relation der Schülerzahlen an staatlichen Schulen erfolgte.

Abbildung 4-2: Vergleich der Kosten je Schüler für staatliche Schulen mit der Finanzhilfe je Schüler 2022 – allgemeinbildende Schulen (ohne Förderschule)



Datenquellen: Niedersächsisches Finanzministerium (Haushaltsrechnung), Niedersächsisches Kultusministerium (Schulstatistik, Finanzhilfeproggnosemodule), Landesamt für Statistik Niedersachsen (Jahresrechnungsstatistik und Schulstatistik), eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung 4-3: Vergleich der Kosten je Schüler für staatliche Schulen mit der Finanzhilfe je Schüler 2022 – Förderschule



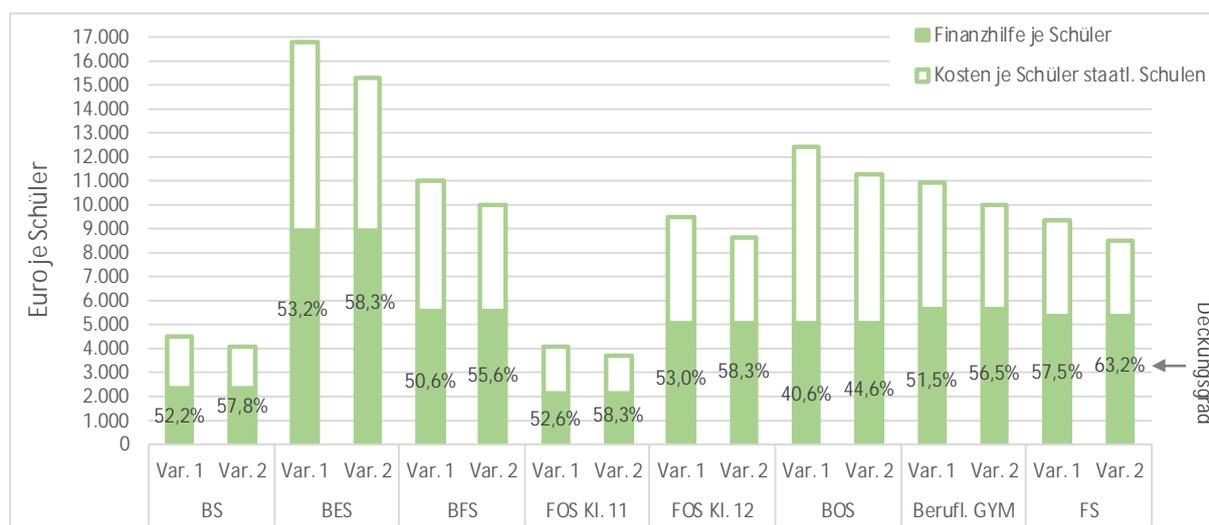
Datenquellen: Niedersächsisches Finanzministerium (Haushaltsrechnung), Niedersächsisches Kultusministerium (Schulstatistik, Finanzhilfeproggnosemodule), Landesamt für Statistik Niedersachsen (Jahresrechnungsstatistik und Schulstatistik), eigene Berechnung und Darstellung

Bei den berufsbildenden Schulen bewegen sich die Deckungsgrade in beiden Kostenvarianten im Jahr 2022 bei der Mehrzahl der betrachteten Schulformen zwischen 50 % und 60 %. Eine Ausnahme bildet dabei die Berufsoberschule mit lediglich 40,6 % (Variante 1) und 44,6 % (Variante 2), wobei hier zwischen 2017 und 2021 zunächst ein Rückgang um etwa 8 Prozentpunkte zu beobachten ist, auf den im Jahr 2022 ein hoher Zuwachs um etwa 10 bzw. 11 Prozentpunkte folgte. Hintergrund dieser Entwicklung ist ein deutlicher Rückgang der Kosten je Schüler für staatliche Berufsoberschulen, der vor allem mit gesunkenen Wochenstunden je Schüler und Schülerzahlen verbunden ist. Zudem fällt die Schülerzahl bei dieser Schulform besonders gering aus.

Im Fall der Berufseinstiegsschule ergeben sich für das Jahr 2017 noch relativ hohe Deckungsgrade von 71,2 % (Variante 1) und 78,3 % (Variante 2), die sich jedoch bis zum Jahr 2022 erheblich um 18 bzw. 20 Prozentpunkte auf inzwischen 53,2 % (Variante 1) und 58,3 % (Variante 2) verringert haben. Hintergrund ist hier eine besonders deutliche Steigerung der Kosten je Schüler für staatliche Berufseinstiegsschulen um 50 % bzw. 51 %.

Mit der Fachschule erreichte unter den berufsbildenden Schulen im Jahr 2022 lediglich eine Schulform einen Deckungsgrad von mehr als 60 %. Konkret wurde hier für Variante 2 der Kostenberechnung ein Wert von 63,2 % ermittelt, wohingegen sich im Fall von Variante 1 ein Wert von 57,5 % ergibt.

Abbildung 4-4: Vergleich der Kosten je Schüler für staatliche Schulen mit der Finanzhilfe je Schüler 2022 – berufsbildende Schulen



Datenquellen: Niedersächsisches Finanzministerium (Haushaltsrechnung), Niedersächsisches Kultusministerium (Schulstatistik, Finanzhilfeproggnosemodule), Landesamt für Statistik Niedersachsen (Jahresrechnungsstatistik und Schulstatistik), eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung 4-5: Vergleich der Kosten je Schüler für staatliche Schulen mit der Finanzhilfe je Schüler 2017-2022 nach Schulformen – allgemeinbildende Schulen

Schulform	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Entw. 2017-2022	durchschn. jährl. Entw. 2017-2022
	Euro je Schüler						%	
Grundschule								
Kosten je Schüler staatl. Schulen: Var. 1	6.911	7.126	7.476	7.917	8.292	8.552	23,8	4,4
Kosten je Schüler staatl. Schulen: Var. 2	6.232	6.407	6.737	7.158	7.534	7.777	24,8	4,5
Finanzhilfe je Schüler	3.778	3.865	3.965	4.100	4.204	4.239	12,2	2,3
Deckungsgrad in %: Var. 1	54,7%	54,2%	53,0%	51,8%	50,7%	49,6%		
Deckungsgrad in %: Var. 2	60,6%	60,3%	58,9%	57,3%	55,8%	54,5%		
Hauptschule								
Kosten je Schüler staatl. Schulen: Var. 1	9.513	9.436	9.965	10.672	11.642	12.439	30,8	5,5
Kosten je Schüler staatl. Schulen: Var. 2	8.600	8.482	8.971	9.635	10.565	11.300	31,4	5,6
Finanzhilfe je Schüler	5.507	5.634	5.780	5.977	6.127	6.180	12,2	2,3
Deckungsgrad in %: Var. 1	57,9%	59,7%	58,0%	56,0%	52,6%	49,7%		
Deckungsgrad in %: Var. 2	64,0%	66,4%	64,4%	62,0%	58,0%	54,7%		
Realschule								
Kosten je Schüler staatl. Schulen: Var. 1	6.870	7.033	7.399	7.818	8.245	8.703	26,7	4,8
Kosten je Schüler staatl. Schulen: Var. 2	6.205	6.332	6.673	7.071	7.489	7.913	27,5	5,0
Finanzhilfe je Schüler	4.129	4.224	4.334	4.481	4.594	4.633	12,2	2,3
Deckungsgrad in %: Var. 1	60,1%	60,1%	58,6%	57,3%	55,7%	53,2%		
Deckungsgrad in %: Var. 2	66,5%	66,7%	64,9%	63,4%	61,3%	58,6%		
Gymnasium Sek. I								
Kosten je Schüler staatl. Schulen: Var. 1	7.738	8.152	8.804	8.985	8.959	9.281	19,9	3,7
Kosten je Schüler staatl. Schulen: Var. 2	6.993	7.351	7.964	8.139	8.137	8.429	20,5	3,8
Finanzhilfe je Schüler	4.806	4.917	5.045	5.216	5.348	5.393	12,2	2,3
Deckungsgrad in %: Var. 1	62,1%	60,3%	57,3%	58,1%	59,7%	58,1%		
Deckungsgrad in %: Var. 2	68,7%	66,9%	63,3%	64,1%	65,7%	64,0%		
Gymnasium Sek. II								
Kosten je Schüler staatl. Schulen: Var. 1	9.777	10.294	10.386	10.444	10.434	10.732	9,8	1,9
Kosten je Schüler staatl. Schulen: Var. 2	8.854	9.302	9.407	9.472	9.487	9.758	10,2	2,0
Finanzhilfe je Schüler	6.361	6.508	6.677	6.904	7.078	7.138	12,2	2,3
Deckungsgrad in %: Var. 1	65,1%	63,2%	64,3%	66,1%	67,8%	66,5%		
Deckungsgrad in %: Var. 2	71,8%	70,0%	71,0%	72,9%	74,6%	73,2%		
Oberschule								
Kosten je Schüler staatl. Schulen: Var. 1	8.585	8.864	9.372	9.934	10.444	11.051	28,7	5,2
Kosten je Schüler staatl. Schulen: Var. 2	7.769	7.994	8.467	9.000	9.500	10.063	29,5	5,3
Finanzhilfe je Schüler	5.305	5.427	5.568	5.757	5.902	5.953	12,2	2,3
Deckungsgrad in %: Var. 1	61,8%	61,2%	59,4%	58,0%	56,5%	53,9%		
Deckungsgrad in %: Var. 2	68,3%	67,9%	65,8%	64,0%	62,1%	59,2%		
Gesamtschule								
Kosten je Schüler staatl. Schulen: Var. 1	7.923	8.123	8.717	9.288	9.597	10.068	27,1	4,9
Kosten je Schüler staatl. Schulen: Var. 2	7.148	7.300	7.856	8.393	8.701	9.135	27,8	5,0
Finanzhilfe je Schüler (IGS)*	4.982	5.101	5.243	5.431	5.583	5.636	13,1	2,5
Deckungsgrad in %: Var. 1	62,9%	62,8%	60,2%	58,5%	58,2%	56,0%		
Deckungsgrad in %: Var. 2	69,7%	69,9%	66,7%	64,7%	64,2%	61,7%		
Förderschule								
Kosten je Schüler staatl. Schulen: Var. 1	32.401	34.935	36.055	36.203	35.377	34.975	7,9	1,5
Kosten je Schüler staatl. Schulen: Var. 2	29.958	32.302	33.352	33.518	32.781	32.400	8,1	1,6
Finanzhilfe je Schüler*	13.624	14.376	15.003	15.754	16.305	16.579	21,7	4,0
Deckungsgrad in %: Var. 1	42,0%	41,2%	41,6%	43,5%	46,1%	47,4%		
Deckungsgrad in %: Var. 2	45,5%	44,5%	45,0%	47,0%	49,7%	51,2%		

* gewichteter Durchschnitt; Gewichtung über Relation Schülerzahlen an öffentlichen Schulen

Datenquellen: Niedersächsisches Finanzministerium (Haushaltsrechnung), Niedersächsisches Kultusministerium (Schulstatistik, Finanzhilfeproggnosemodule), Landesamt für Statistik Niedersachsen (Jahresrechnungsstatistik und Schulstatistik), eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung 4-6: Vergleich der Kosten je Schüler für staatliche Schulen mit der Finanzhilfe je Schüler 2017-2022 nach Schulformen – berufsbildende Schulen

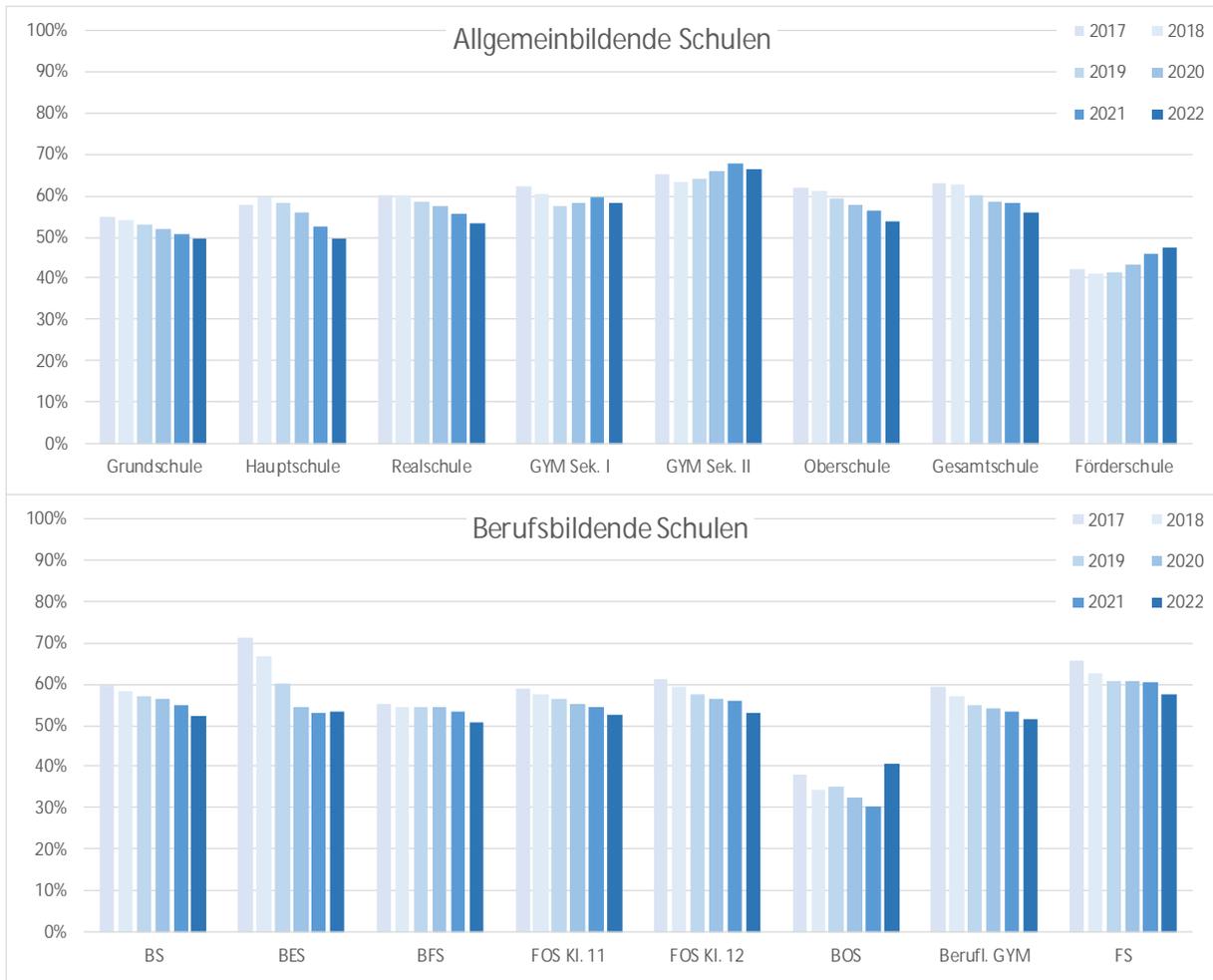
Schulform	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Entw. 2017-2022	durchschn. jährl. Entw. 2017-2022
	Euro je Schüler						%	
Berufsschule								
Kosten je Schüler staatl. Schulen: Var. 1	3.517	3.674	3.845	4.040	4.243	4.497	27,9	5,0
Kosten je Schüler staatl. Schulen: Var. 2	3.157	3.289	3.445	3.630	3.828	4.062	28,7	5,2
Finanzhilfe je Schüler**	2.094	2.143	2.198	2.272	2.328	2.348	12,1	2,3
Deckungsgrad in %: Var. 1	59,5%	58,3%	57,2%	56,2%	54,9%	52,2%		
Deckungsgrad in %: Var. 2	66,3%	65,1%	63,8%	62,6%	60,8%	57,8%		
Berufseinstiegsschule								
Kosten je Schüler staatl. Schulen: Var. 1	11.184	12.178	13.958	15.842	16.667	16.771	50,0	8,4
Kosten je Schüler staatl. Schulen: Var. 2	10.166	11.048	12.677	14.417	15.214	15.314	50,6	8,5
Finanzhilfe je Schüler**	7.961	8.144	8.356	8.637	8.851	8.926	12,1	2,3
Deckungsgrad in %: Var. 1	71,2%	66,9%	59,9%	54,5%	53,1%	53,2%		
Deckungsgrad in %: Var. 2	78,3%	73,7%	65,9%	59,9%	58,2%	58,3%		
Berufsfachschule								
Kosten je Schüler staatl. Schulen: Var. 1	9.019	9.325	9.600	9.920	10.385	10.999	22,0	4,0
Kosten je Schüler staatl. Schulen: Var. 2	8.187	8.445	8.699	9.005	9.457	10.023	22,4	4,1
Finanzhilfe je Schüler*	4.982	5.097	5.229	5.404	5.528	5.568	11,8	2,3
Deckungsgrad in %: Var. 1	55,2%	54,7%	54,5%	54,5%	53,2%	50,6%		
Deckungsgrad in %: Var. 2	60,9%	60,4%	60,1%	60,0%	58,5%	55,6%		
Fachoberschule Klasse 11								
Kosten je Schüler staatl. Schulen: Var. 1	3.264	3.428	3.594	3.772	3.936	4.101	25,7	4,7
Kosten je Schüler staatl. Schulen: Var. 2	2.928	3.067	3.219	3.387	3.550	3.702	26,4	4,8
Finanzhilfe je Schüler	1.925	1.969	2.020	2.088	2.140	2.158	12,1	2,3
Deckungsgrad in %: Var. 1	59,0%	57,4%	56,2%	55,4%	54,4%	52,6%		
Deckungsgrad in %: Var. 2	65,7%	64,2%	62,8%	61,7%	60,3%	58,3%		
Fachoberschule Klasse 12								
Kosten je Schüler staatl. Schulen: Var. 1	7.364	7.786	8.243	8.646	8.960	9.521	29,3	5,3
Kosten je Schüler staatl. Schulen: Var. 2	6.671	7.039	7.457	7.837	8.148	8.665	29,9	5,4
Finanzhilfe je Schüler	4.503	4.607	4.726	4.885	5.006	5.049	12,1	2,3
Deckungsgrad in %: Var. 1	61,1%	59,2%	57,3%	56,5%	55,9%	53,0%		
Deckungsgrad in %: Var. 2	67,5%	65,5%	63,4%	62,3%	61,4%	58,3%		
Berufsoberschule								
Kosten je Schüler staatl. Schulen: Var. 1	11.795	13.332	13.503	14.913	16.434	12.427	5,4	1,0
Kosten je Schüler staatl. Schulen: Var. 2	10.724	12.100	12.262	13.568	15.001	11.331	5,7	1,1
Finanzhilfe je Schüler	4.503	4.607	4.726	4.885	5.006	5.049	12,1	2,3
Deckungsgrad in %: Var. 1	38,2%	34,6%	35,0%	32,8%	30,5%	40,6%		
Deckungsgrad in %: Var. 2	42,0%	38,1%	38,5%	36,0%	33,4%	44,6%		
Berufliche Gymnasien								
Kosten je Schüler staatl. Schulen: Var. 1	8.482	9.015	9.654	10.138	10.473	10.967	29,3	5,3
Kosten je Schüler staatl. Schulen: Var. 2	7.695	8.162	8.748	9.203	9.538	9.993	29,9	5,4
Finanzhilfe je Schüler	5.040	5.156	5.290	5.468	5.603	5.651	12,1	2,3
Deckungsgrad in %: Var. 1	59,4%	57,2%	54,8%	53,9%	53,5%	51,5%		
Deckungsgrad in %: Var. 2	65,5%	63,2%	60,5%	59,4%	58,7%	56,5%		
Fachschulen								
Kosten je Schüler staatl. Schulen: Var. 1	7.256	7.747	8.182	8.499	8.791	9.332	28,6	5,2
Kosten je Schüler staatl. Schulen: Var. 2	6.575	7.005	7.404	7.705	7.996	8.495	29,2	5,3
Finanzhilfe je Schüler*	4.747	4.857	4.982	5.161	5.312	5.369	13,1	2,5
Deckungsgrad in %: Var. 1	65,4%	62,7%	60,9%	60,7%	60,4%	57,5%		
Deckungsgrad in %: Var. 2	72,2%	69,3%	67,3%	67,0%	66,4%	63,2%		

* gewichteter Durchschnitt: Gewichtung über Relation Schülerzahlen an öffentlichen Schulen

** pauschales Verhältnis von 95:5 (Berufsschule) bzw. 90:10 (Berufseinstiegsschule) zwischen Bildungsgang allgemein und Erziehungshilfe

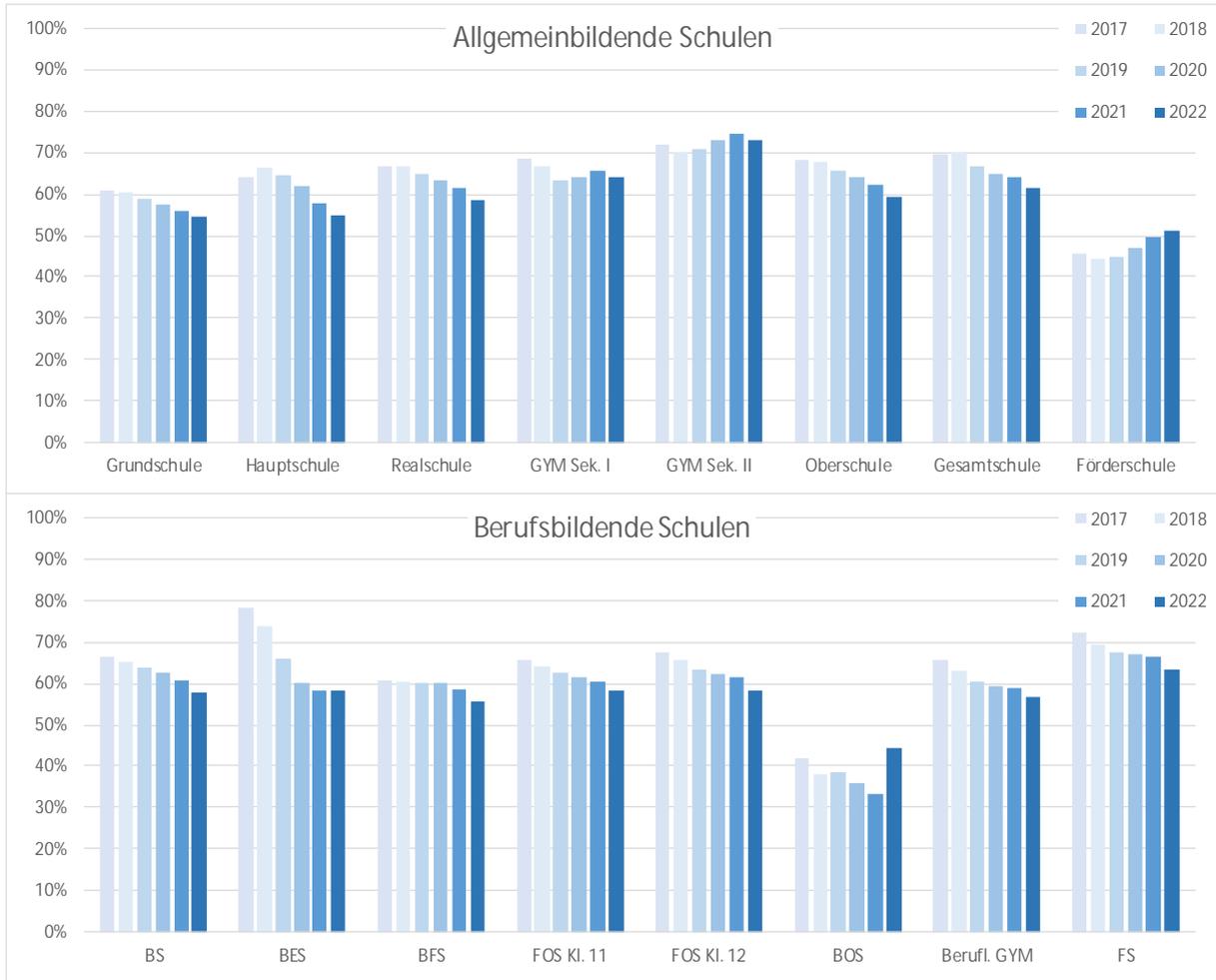
Datenquellen: Niedersächsisches Finanzministerium (Haushaltsrechnung), Niedersächsisches Kultusministerium (Schulstatistik, Finanzhilfeproggnosemodule), Landesamt für Statistik Niedersachsen (Jahresrechnungsstatistik und Schulstatistik), eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung 4-7: Entwicklung der Deckungsgrade 2017-2022 nach Schulformen – Variante 1



Eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung 4-8: Entwicklung der Deckungsgrade 2017-2022 nach Schulformen – Variante 2



Eigene Berechnung und Darstellung

5. Fazit

Die bei Land und Kommunen anfallenden Kosten je Schüler für staatliche Schulen bilden eine sinnvolle Grundlage zur Ableitung von Aussagen und Bewertungen im Hinblick auf die Angemessenheit der staatlichen Finanzhilfe für Schulen in freier Trägerschaft. In diesem Kontext ist in der vorliegenden Analyse deutlich geworden, dass die derzeitigen Finanzhilfebeträge (Schülerbetrag + Erhöhungsbetrag), die maximal je Schüler gewährt werden, durchgängig erheblich niedriger ausfallen als die Kosten je Schüler für staatliche Schulen. Die aus der vorgenommenen Gegenüberstellung resultierenden Deckungsgrade⁵⁴ weisen dabei für die meisten der betrachteten Schulformen im Jahr 2022 Werte zwischen 50 % und 60 % bzw. 65 % aus. D.h., die vom Land maximal gewährten Finanzhilfebeträge bleiben derzeit erheblich hinter den staatlichen Schülerkosten zurück. Dazu hat u.a. auch ein „Auseinanderlaufen“ der beiden Parameter in den vergangenen Jahren beigetragen. Der in der Regel deutlich stärkere Zuwachs der Kosten je Schüler für staatliche Schulen im Vergleich zur Finanzhilfe je Schüler hat dabei zu einem Rückgang der Deckungsgrade geführt. Dadurch hat sich praktisch der Rückstand der Finanzhilfe gegenüber den staatlichen Schülerkosten im Zeitverlauf erhöht.

Diese Ergebnisse gelten im Wesentlichen für die beiden im Rahmen der Gegenüberstellung verwendeten Kostenvarianten. Während sich die erste Variante auf die Summe der (ermittelbaren) Kosten von Land und Kommunen für staatliche Schulen (ohne Coronamittel) bezieht und im Hinblick auf die Abbildung der für Beamte anfallenden Versorgungsleistungen eine Versorgungszuschlag von 40 % (bezogen auf die jährlichen Bezüge) beinhaltet, wurden in einer zweiten Variante ein geringerer Versorgungszuschlag (30 %) angesetzt und spezifische Sonderfaktoren des Landes (Schülerbeförderung, Kosten Lehrerausbildung/Anwärterkosten) bereinigt. Dadurch fallen die aus Variante 2 resultierenden Deckungsgrade generell etwas höher aus (bei den meisten Schulformen zwischen 4 und 6 Prozentpunkten im Jahr 2022), lagen jedoch im Jahr 2022 mehrheitlich ebenfalls unterhalb von 60 %.

Der hohe Abstand zwischen den maximalen Finanzhilfebeträgen und den ermittelten Kosten je Schüler für staatliche Schulen sowie die daraus resultierenden geringen Deckungsgrade legen die Schlussfolgerung nahe, dass die staatliche Finanzhilfe für Ersatzschulen in Niedersachsen derzeit unzureichend ausfällt und damit eine Unterfinanzierung freier Schulen anzunehmen ist. Angesichts dessen erscheint eine Überarbeitung und ggf. Neuausrichtung der Berechnung der Finanzhilfe sinnvoll. Das in der vorliegenden Analyse erarbeitete Rechenmodell zeigt, dass eine Ermittlung der tatsächlichen Kosten von Land und Kommunen für staatliche Schulen in Niedersachsen

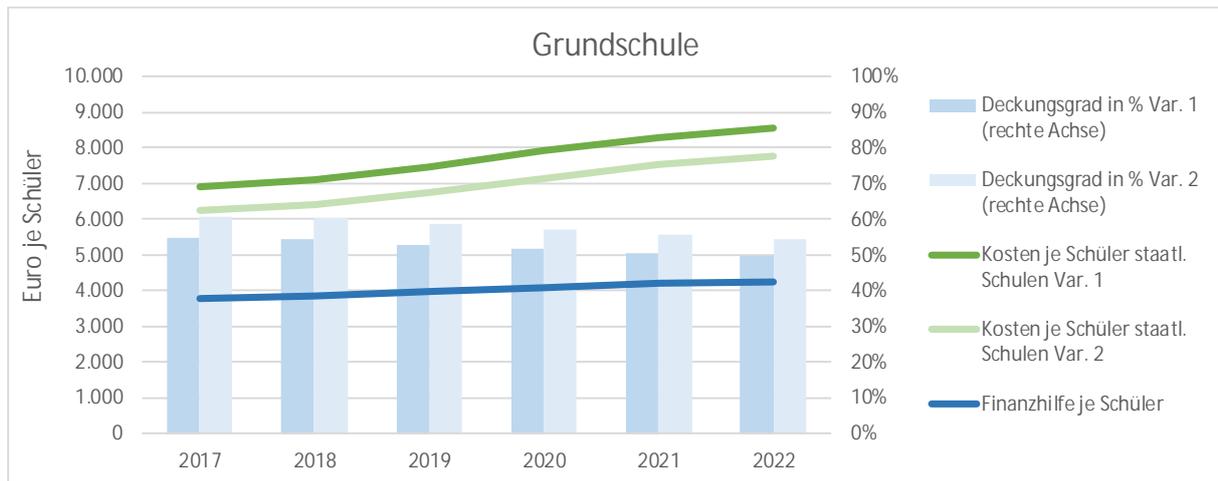
⁵⁴ Deckungsgrad = Anteil der Finanzhilfe je Schüler (Schülerbetrag + Erhöhungsbetrag) an den ermittelten Kosten je Schüler für staatliche Schulen im jeweiligen Bezugsjahr.

generell möglich ist, die ggf. auch als Grundlage für die Bestimmung der Finanzhilfebeträge oder auch spezifischer Teilbeträge verwendet werden kann. Lediglich im Bereich der Förderschulen und der berufsbildenden Schulen wäre dazu eine weiterführende Differenzierung gemäß der im Rahmen der Finanzhilfe abgebildeten Förderschwerpunkte und Bildungsgänge vorzunehmen. Zudem können ggf. weiterführende Daten des Kultusministeriums, die nicht öffentlich zugänglich sind, gewisse Unschärfen an einzelnen Stellen der Kostenanalyse beseitigen (z.B. Bereinigungen). Grundlegende Änderungen der Ergebnisse sind dadurch nicht zu erwarten.

Das erarbeitete Modell zur Bestimmung der Kosten je Schüler für staatliche Schulen kann prinzipiell auch für weiterführende Diskussionen zur konkreten Ausgestaltung bzw. Ableitung einer spezifischen Bemessungsgrundlage genutzt werden. Sofern bei einzelnen Punkten andere Auffassungen präferiert werden bzw. sich im politischen Verhandlungsprozess als konsensfähig erweisen, besteht die Möglichkeit zu entsprechenden Modifizierungen des Modells. Die verwendeten Datenquellen sowie die angewandte Methode der Kostenberechnung lassen zudem auch eine jährliche Fortschreibung der Ergebnisse zu, womit eine fortlaufende Bestimmung bzw. Überprüfung der Kosten je Schüler an staatlichen Schulen möglich ist.

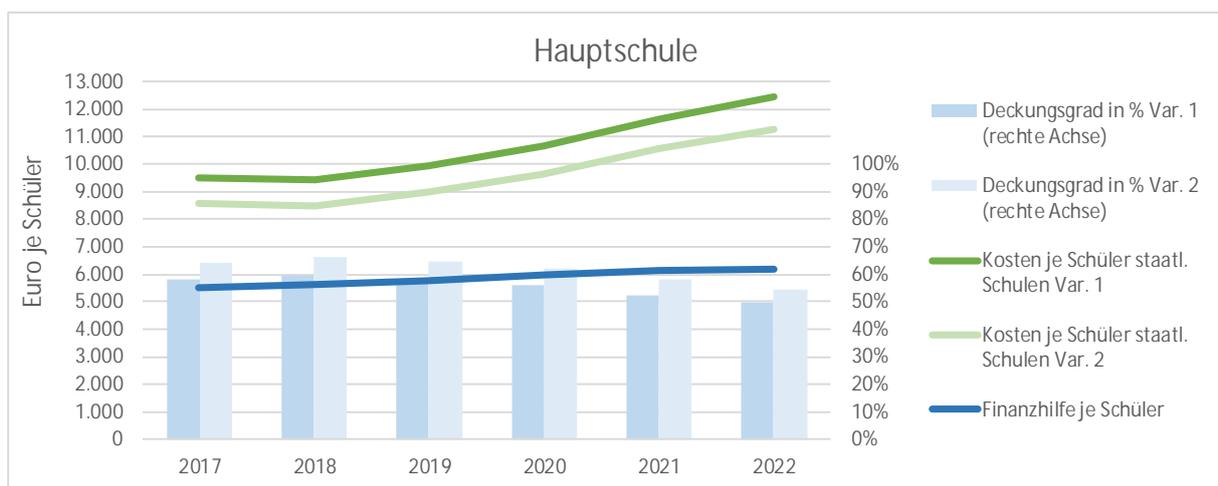
Anhang

Abbildung 0-1: Vergleich der Kosten je Schüler für staatliche Schulen mit der Finanzhilfe je Schüler 2017-2022 – Grundschule



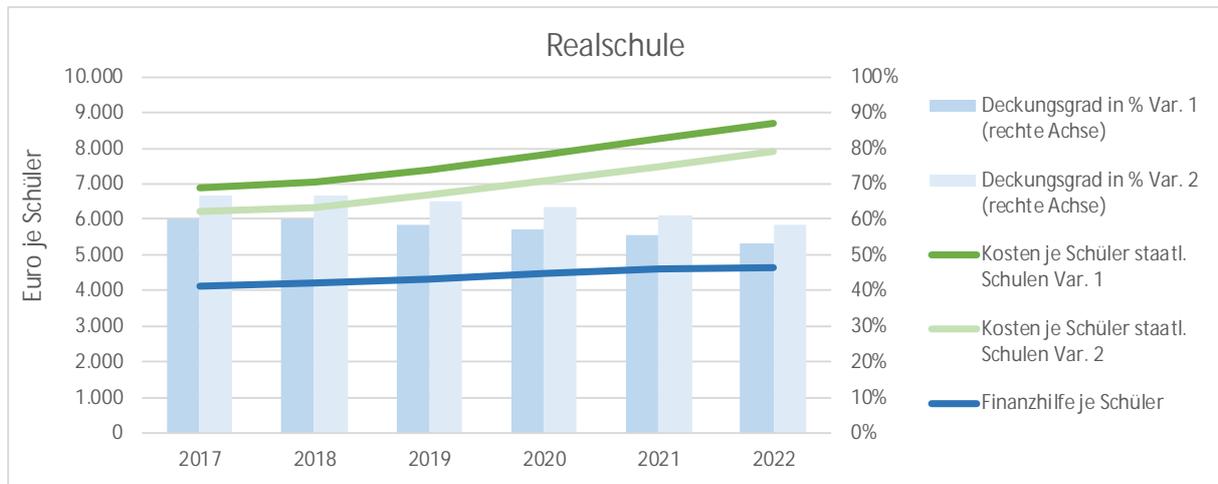
Datenquellen: Niedersächsisches Finanzministerium (Haushaltsrechnung), Niedersächsisches Kultusministerium (Schulstatistik, Finanzhilfeproggnosemodule), Landesamt für Statistik Niedersachsen (Jahresrechnungsstatistik und Schulstatistik), eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung 0-2: Vergleich der Kosten je Schüler für staatliche Schulen mit der Finanzhilfe je Schüler 2017-2022 – Hauptschule



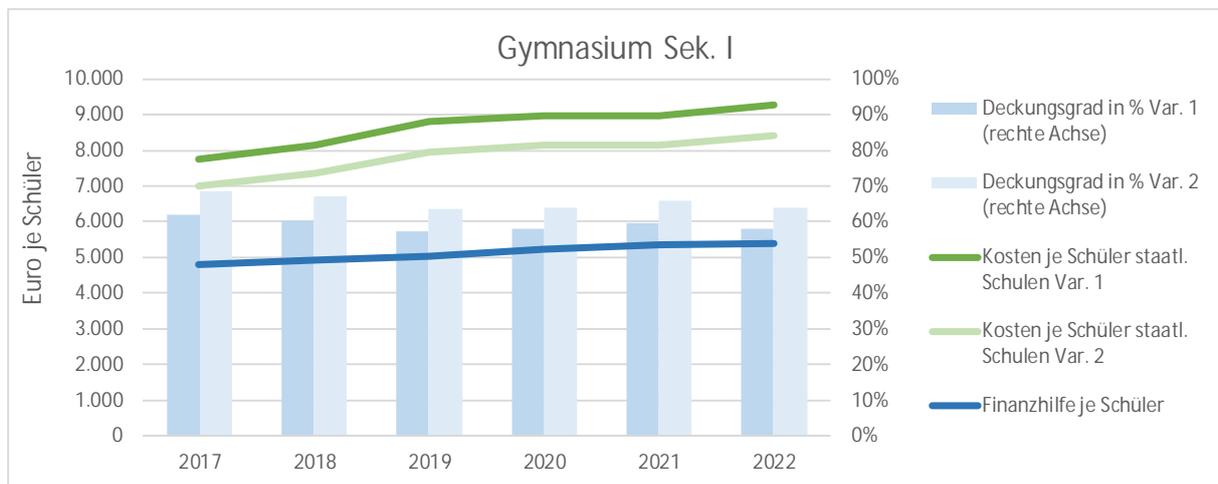
Datenquellen: Niedersächsisches Finanzministerium (Haushaltsrechnung), Niedersächsisches Kultusministerium (Schulstatistik, Finanzhilfeproggnosemodule), Landesamt für Statistik Niedersachsen (Jahresrechnungsstatistik und Schulstatistik), eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung 0-3: Vergleich der Kosten je Schüler für staatliche Schulen mit der Finanzhilfe je Schüler 2017-2022 – Realschule



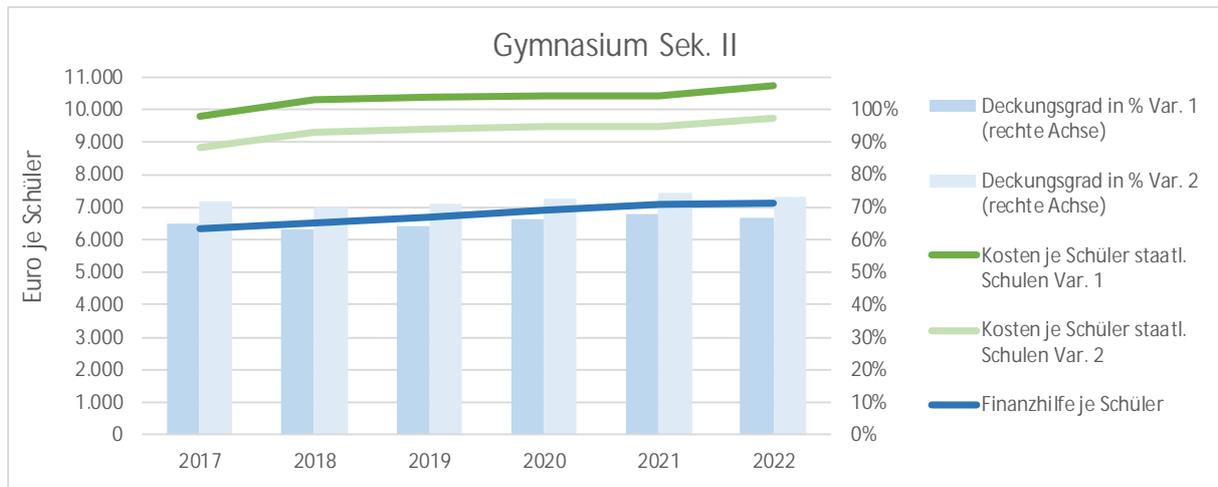
Datenquellen: Niedersächsisches Finanzministerium (Haushaltsrechnung), Niedersächsisches Kultusministerium (Schulstatistik, Finanzhilfeprognosemodule), Landesamt für Statistik Niedersachsen (Jahresrechnungsstatistik und Schulstatistik), eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung 0-4: Vergleich der Kosten je Schüler für staatliche Schulen mit der Finanzhilfe je Schüler 2017-2022 – Gymnasium Sekundarstufe I



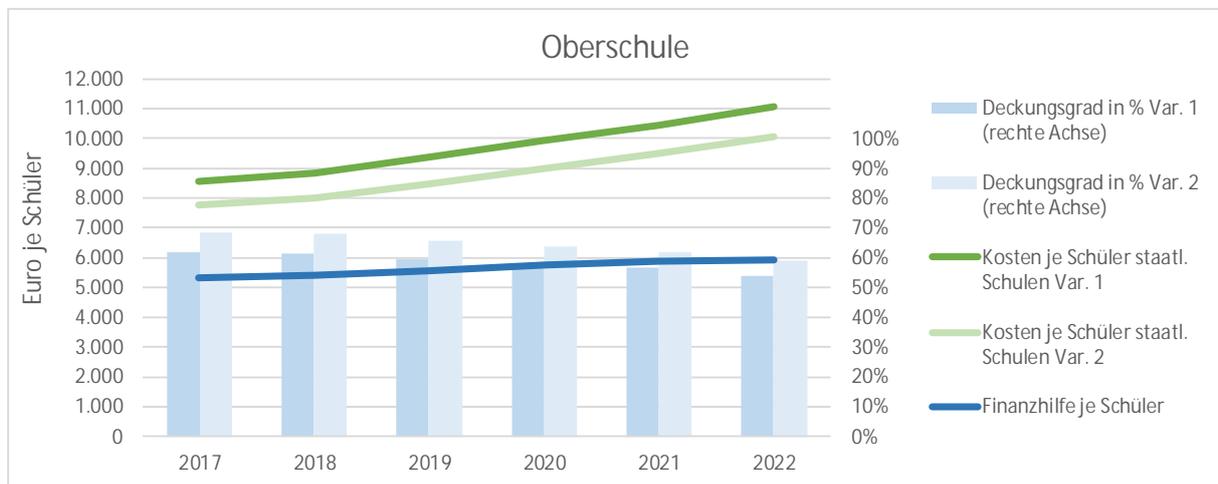
Datenquellen: Niedersächsisches Finanzministerium (Haushaltsrechnung), Niedersächsisches Kultusministerium (Schulstatistik, Finanzhilfeprognosemodule), Landesamt für Statistik Niedersachsen (Jahresrechnungsstatistik und Schulstatistik), eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung 0-5: Vergleich der Kosten je Schüler für staatliche Schulen mit der Finanzhilfe je Schüler 2017-2022 – Gymnasium Sekundarstufe II



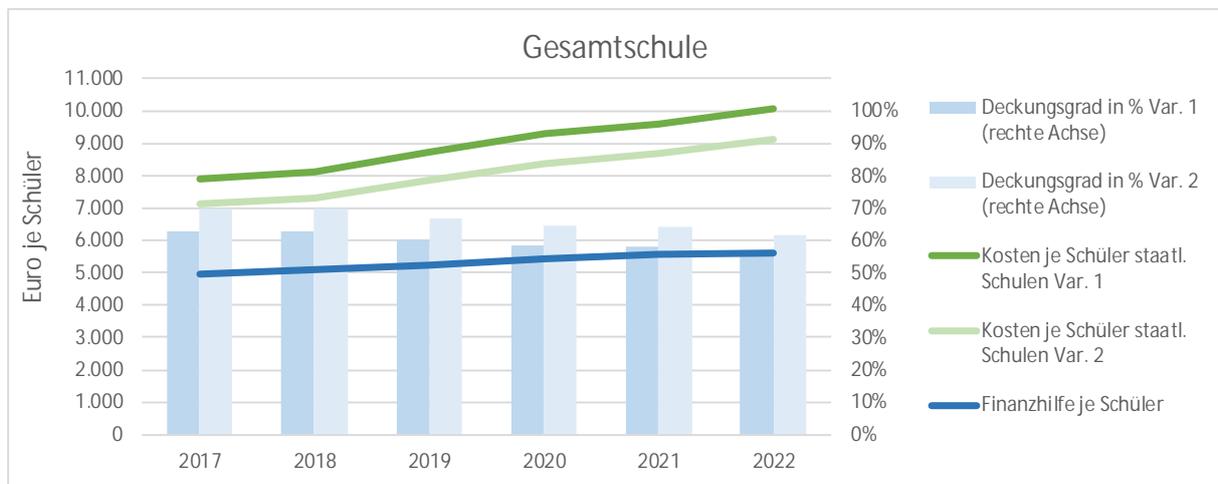
Datenquellen: Niedersächsisches Finanzministerium (Haushaltsrechnung), Niedersächsisches Kultusministerium (Schulstatistik, Finanzhilfeproggnosemodule), Landesamt für Statistik Niedersachsen (Jahresrechnungsstatistik und Schulstatistik), eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung 0-6: Vergleich der Kosten je Schüler für staatliche Schulen mit der Finanzhilfe je Schüler 2017-2022 – Oberschule



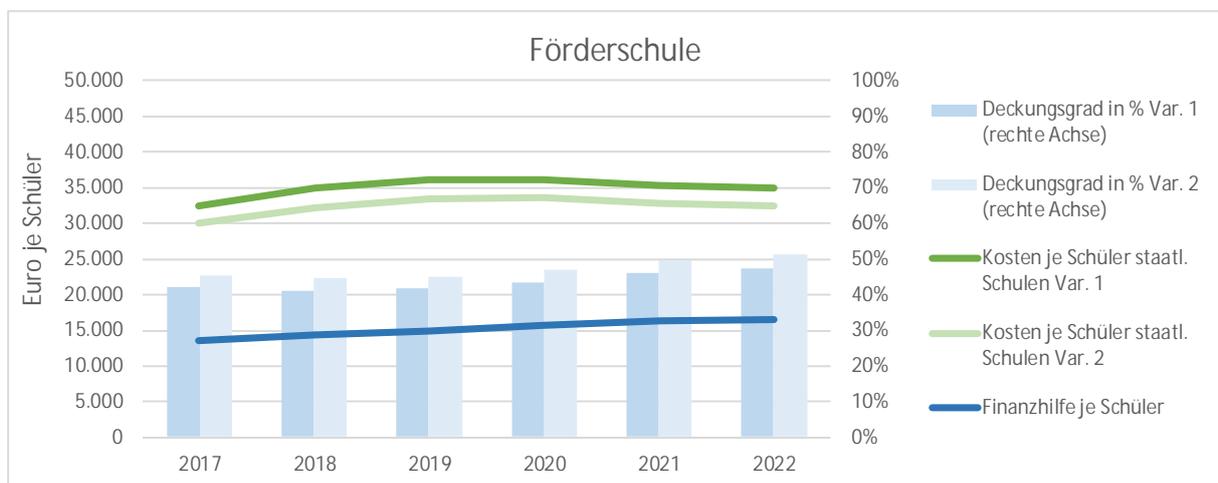
Datenquellen: Niedersächsisches Finanzministerium (Haushaltsrechnung), Niedersächsisches Kultusministerium (Schulstatistik, Finanzhilfeproggnosemodule), Landesamt für Statistik Niedersachsen (Jahresrechnungsstatistik und Schulstatistik), eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung 0-7: Vergleich der Kosten je Schüler für staatliche Schulen mit der Finanzhilfe je Schüler 2017-2022 – Gesamtschule



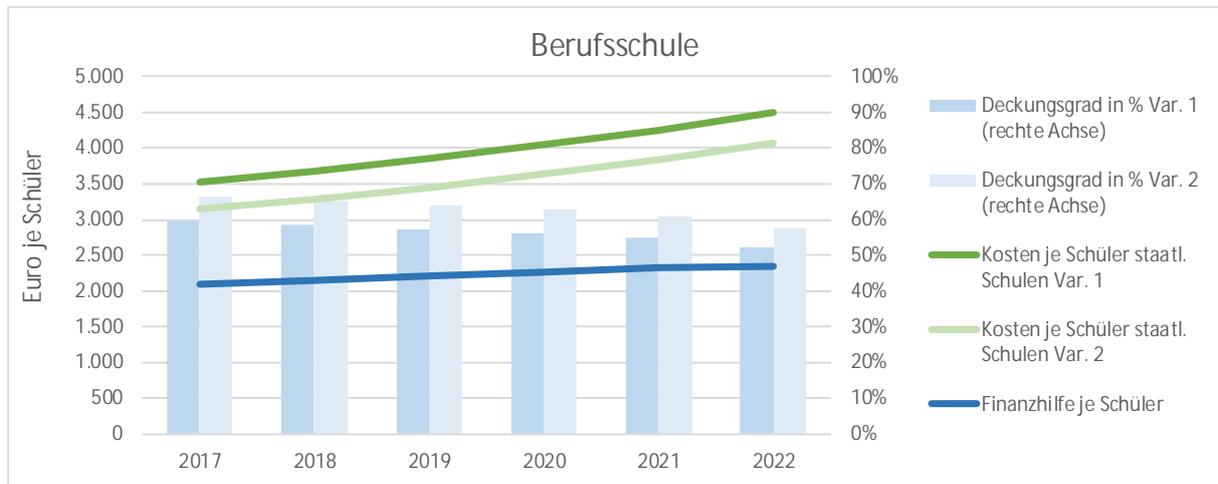
Datenquellen: Niedersächsisches Finanzministerium (Haushaltsrechnung), Niedersächsisches Kultusministerium (Schulstatistik, Finanzhilfeprognosemodule), Landesamt für Statistik Niedersachsen (Jahresrechnungsstatistik und Schulstatistik), eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung 0-8: Vergleich der Kosten je Schüler für staatliche Schulen mit der Finanzhilfe je Schüler 2017-2022 – Förderschule



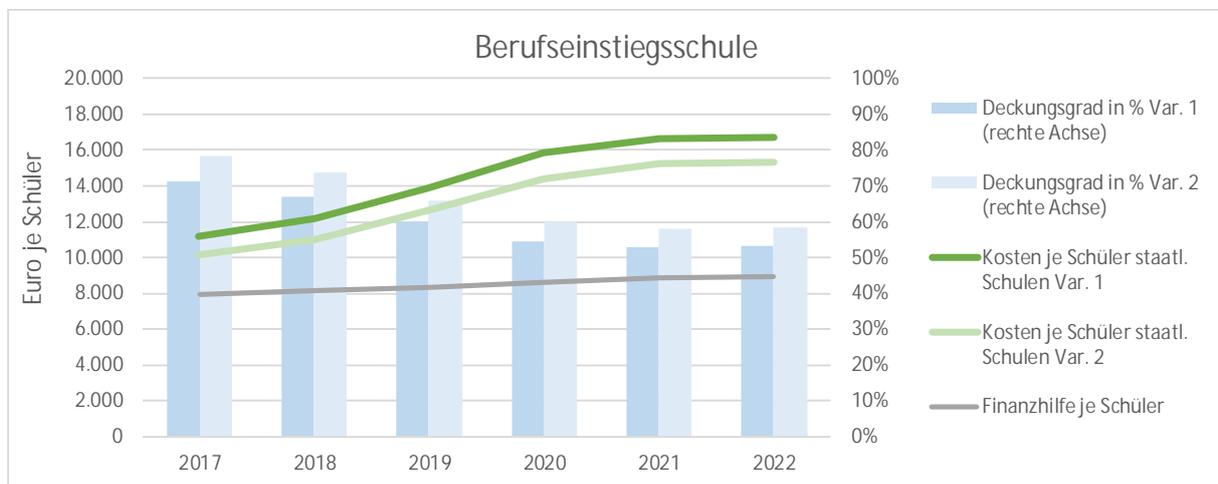
Datenquellen: Niedersächsisches Finanzministerium (Haushaltsrechnung), Niedersächsisches Kultusministerium (Schulstatistik, Finanzhilfeprognosemodule), Landesamt für Statistik Niedersachsen (Jahresrechnungsstatistik und Schulstatistik), eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung 0-9: Vergleich der Kosten je Schüler für staatliche Schulen mit der Finanzhilfe je Schüler 2017-2022 – Berufsschule



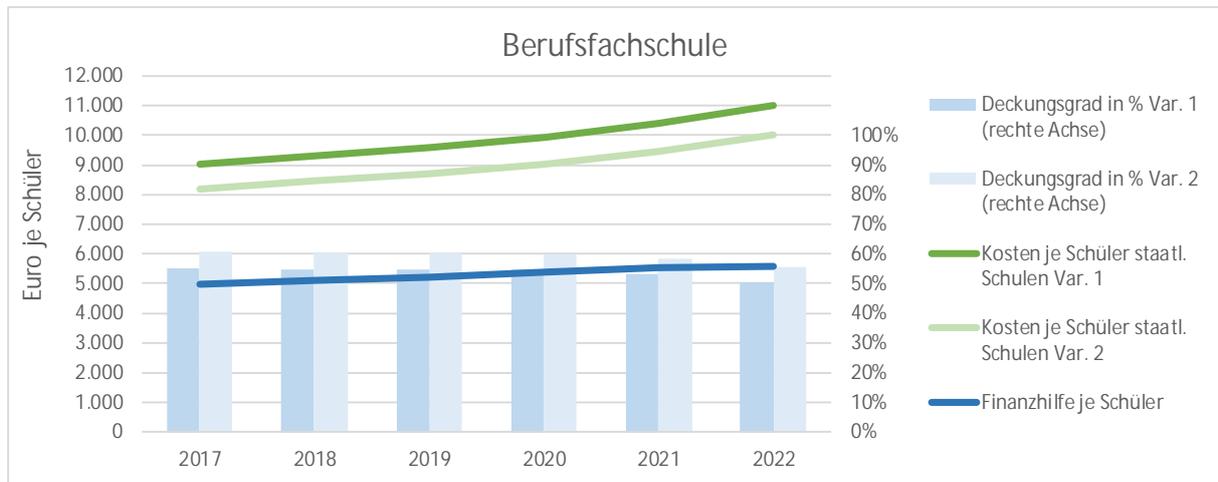
Datenquellen: Niedersächsisches Finanzministerium (Haushaltsrechnung), Niedersächsisches Kultusministerium (Schulstatistik, Finanzhilfeproggnosemodule), Landesamt für Statistik Niedersachsen (Jahresrechnungsstatistik und Schulstatistik), eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung 0-10: Vergleich der Kosten je Schüler für staatliche Schulen mit der Finanzhilfe je Schüler 2017-2022 – Berufseinstiegsschule



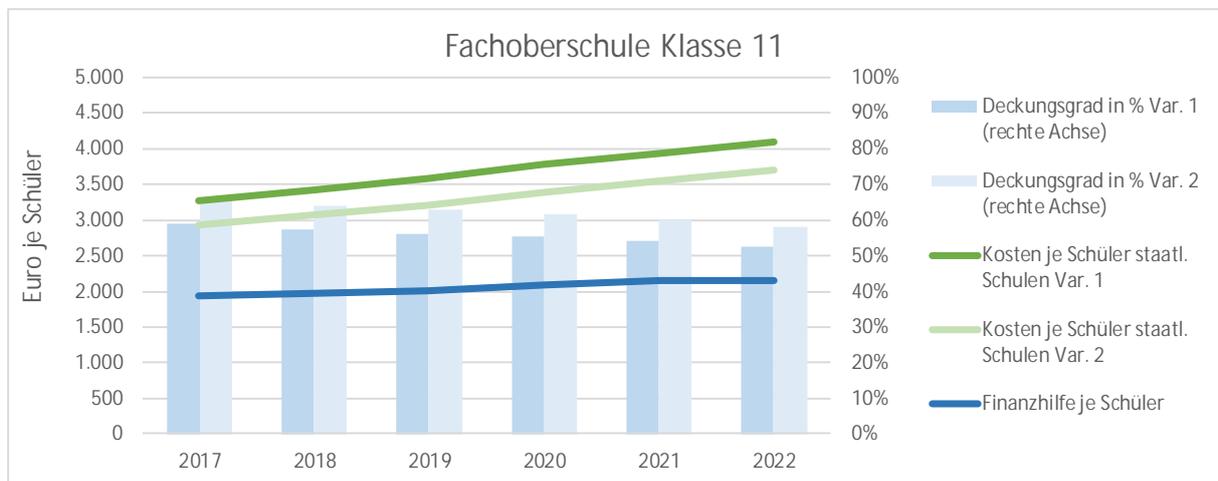
Datenquellen: Niedersächsisches Finanzministerium (Haushaltsrechnung), Niedersächsisches Kultusministerium (Schulstatistik, Finanzhilfeproggnosemodule), Landesamt für Statistik Niedersachsen (Jahresrechnungsstatistik und Schulstatistik), eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung 0-11: Vergleich der Kosten je Schüler für staatliche Schulen mit der Finanzhilfe je Schüler 2017-2022 – Berufsfachschule



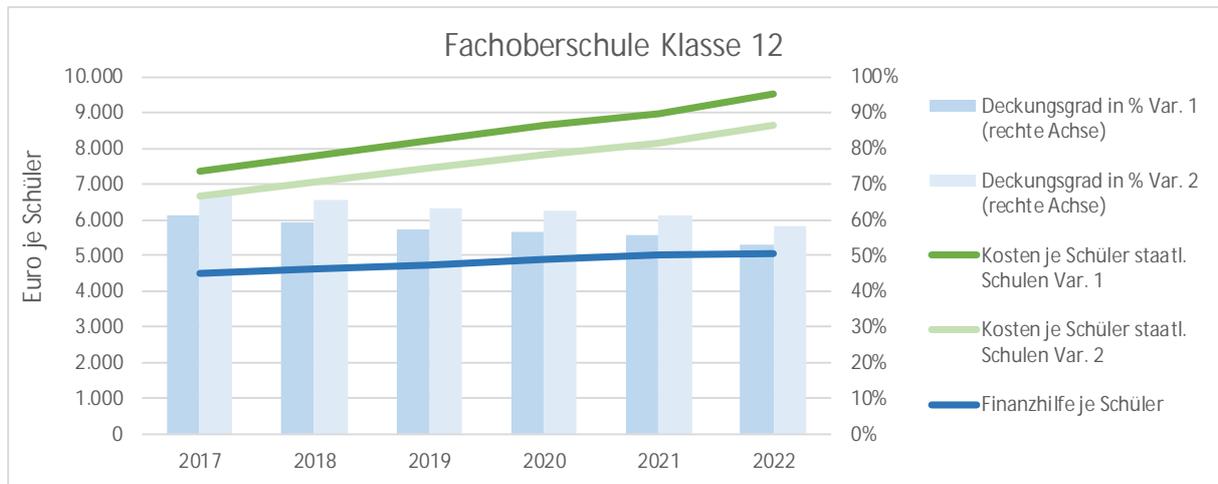
Datenquellen: Niedersächsisches Finanzministerium (Haushaltsrechnung), Niedersächsisches Kultusministerium (Schulstatistik, Finanzhilfeproggnosemodule), Landesamt für Statistik Niedersachsen (Jahresrechnungsstatistik und Schulstatistik), eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung 0-12: Vergleich der Kosten je Schüler für staatliche Schulen mit der Finanzhilfe je Schüler 2017-2022 – Fachoberschule Klasse 11



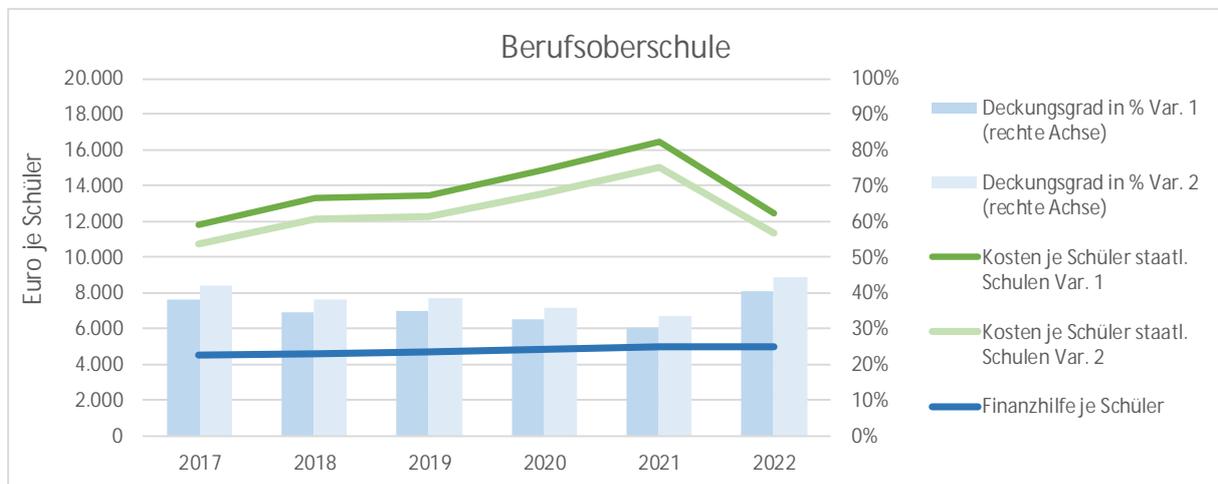
Datenquellen: Niedersächsisches Finanzministerium (Haushaltsrechnung), Niedersächsisches Kultusministerium (Schulstatistik, Finanzhilfeproggnosemodule), Landesamt für Statistik Niedersachsen (Jahresrechnungsstatistik und Schulstatistik), eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung 0-13: Vergleich der Kosten je Schüler für staatliche Schulen mit der Finanzhilfe je Schüler 2017-2022 – Fachoberschule Klasse 12



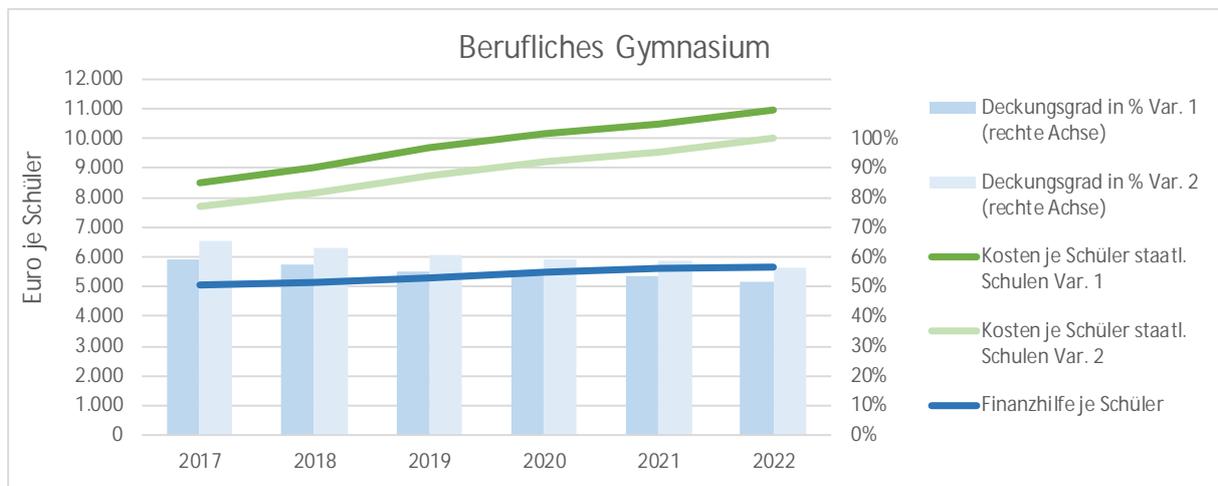
Datenquellen: Niedersächsisches Finanzministerium (Haushaltsrechnung), Niedersächsisches Kultusministerium (Schulstatistik, Finanzhilfeproggnosemodule), Landesamt für Statistik Niedersachsen (Jahresrechnungsstatistik und Schulstatistik), eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung 0-14: Vergleich der Kosten je Schüler für staatliche Schulen mit der Finanzhilfe je Schüler 2017-2022 – Berufsoberschule



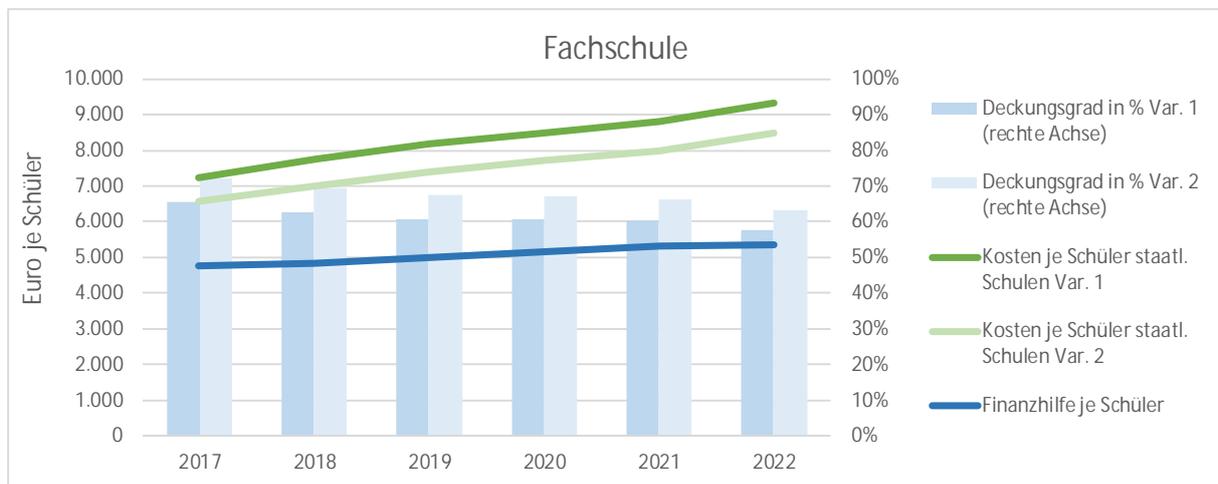
Datenquellen: Niedersächsisches Finanzministerium (Haushaltsrechnung), Niedersächsisches Kultusministerium (Schulstatistik, Finanzhilfeproggnosemodule), Landesamt für Statistik Niedersachsen (Jahresrechnungsstatistik und Schulstatistik), eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung 0-15: Vergleich der Kosten je Schüler für staatliche Schulen mit der Finanzhilfe je Schüler 2017-2022 – Berufliches Gymnasium



Datenquellen: Niedersächsisches Finanzministerium (Haushaltsrechnung), Niedersächsisches Kultusministerium (Schulstatistik, Finanzhilfeprognosemodule), Landesamt für Statistik Niedersachsen (Jahresrechnungsstatistik und Schulstatistik), eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung 0-16: Vergleich der Kosten je Schüler für staatliche Schulen mit der Finanzhilfe je Schüler 2017-2022 – Fachschule



Datenquellen: Niedersächsisches Finanzministerium (Haushaltsrechnung), Niedersächsisches Kultusministerium (Schulstatistik, Finanzhilfeprognosemodule), Landesamt für Statistik Niedersachsen (Jahresrechnungsstatistik und Schulstatistik), eigene Berechnung und Darstellung