

# Im Räderwerk gesetzlicher Widersprüche

Interview mit Volkmar Callies und Bernd Hadewig

von Klaus Höfer und Wolfgang Weirauch

Die geführten Einzelgespräche mit Bernd Hadewig und Volkmar Callies (*biographische Daten siehe dort*) waren sehr informativ, hinterließen aber trotzdem nach Erstellung der Manuskripte noch viele offene und unklare Fragen.

Zur weiteren Abklärung der einzelnen Fragen und zusätzlich auftauchender Sachverhalte fand am 30.09.1994 in Kiel in den Räumen des Bildungsministeriums ein sachliches, konstruktives „Streitgespräch“ zwischen Volkmar Callies als Vertreter des Bildungsministeriums und Bernd Hadewig als Sprecher der Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Waldorfschulen in Schleswig-Holstein im Beisein der Vertreter des Flensburger Hefte Verlages statt.

Der Inhalt des nachstehenden Interviews stellt deutlich dar, daß die bundeseinheitlichen steuer- und handelsrechtlichen Gesetzesbestimmungen in wichtigen Bereichen im Widerspruch zu den landesrechtlichen Bestimmungen des Schulgesetzes, der Landeshaushaltsordnung und der Allgemeinen Nebenbestimmungen stehen.

Weitere Themen sind: Vertiefende Betrachtung und Erörterung der Probleme des Defizitdeckungsverfahrens unter Gesichtspunkten der Kameralistik, des Verhältnisses zwischen Förderverein und Schulverein, der Existenzgefährdung der Waldorfschulen usw. – Eine anregende Lektüre.

**Wolfgang Weirauch:** Herr Callies, welche Verbesserungsmöglichkeiten sehen Sie in der Zusammenarbeit des Bildungsministeriums und der Waldorfschulen im Lande bzw. der Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Waldorfschulen in Schleswig-Holstein, speziell auch mit Herrn Hadewig, und welche Kritikpunkte haben Sie an dieser Zusammenarbeit?

**Volkmar Callies:** Ich arbeite in dem Bewußtsein, daß wir eigentlich ein sehr gutes Verhältnis haben. Allerdings habe ich 60 Schulen im Lande zu betreuen und muß auch den Gleichheitsgrundsatz beachten, der eindeutig zugunsten der Waldorfschulen verschoben worden ist. Ich führe mit den Vertretern der Waldorfschulen die meisten Gespräche. Eigentlich wünsche ich mir nur, daß der von uns in mühseliger Arbeit konzipierte Wirtschaftsplan, der gleichzeitig auch Verwendungsnachweis ist, nun endgültig bei allen Waldorfschulen eingeführt wird. Einige Waldorfschulen machen davon schon Gebrauch. Denn dann würde deutlich zum Ausdruck kommen, was zuwendungsfähige und was nichtzuwendungsfähige Kosten sind. Wenn wir einmal alle nach diesem Schema arbeiten, wird es viel deutlicher werden, worauf es

jährlich ankommt. – Kritikpunkte habe ich eigentlich nicht, wenn ich mir mitunter auch wünschte, daß das Schulgesetz gelesen und nach ihm verfahren werden würde. Ansonsten habe ich den Vertretern der Waldorfschulen immer gesagt, daß ich zu jeder Zeit für Probleme und Fragen zur Verfügung stehe.

### „Herr Callies hört sich unsere Sorgen an“

**W.W.:** Herr Hadewig, wie sieht die Zusammenarbeit mit dem Bildungsministerium und Herrn Callies speziell aus Ihrer Sicht aus? Haben Sie Verbesserungswünsche oder Kritikpunkte?

**B. Hadewig:** Mit Herrn Callies als Mensch haben wir natürlich überhaupt keine Probleme. Er ist persönlich sehr entgegenkommend und hört sich unsere Sorgen an, auch wenn wir des öfteren innerhalb der letzten zwei Jahre vor die Situation gestellt wurden, daß Herr Callies auf seine Grenzen verwies und uns mitteilte, daß wir uns entweder an die Spitze des Hauses oder an das Parlament wenden müßten.

Selbstverständlich ist das Schulgesetz unsere gemeinsame Arbeitsgrundlage. Nur ist das Schulgesetz in seiner Auslegung und Anwendung durch das Bildungsministerium in den letzten Jahren so restriktiv gehandhabt worden, daß die Waldorfschulen dadurch in größte Probleme kommen. – Ein Wort noch zu dem Wirtschaftsplan: Wir haben von dem Vorgänger von Herrn Callies, Herrn Focks, einen Wirtschaftsplanentwurf bekommen, in dem noch wesentliche Punkte wie Zins- und Tilgungsausgaben enthalten sind. Und Herr Focks hatte uns damals angewiesen, daß wir uns an diesem Wirtschaftsplan zu orientieren hätten. An dieser Stelle klappt eine Lücke, und die dadurch entstandenen Probleme haben wir bis heute nicht gelöst. Der Wirtschaftsplan, Herr Callies, den Sie uns jetzt aufdrücken wollen, führt aber dazu, daß sieben bis zehn Kostenarten nicht ausgeglichen werden können, die aber zum Schulbetrieb gehören. Damit sprechen wir beide nichts Neues an.

1989 standen wir vor einer ähnlichen Situation. Wir haben mit den Parlamentariern über den Schulgesetzentwurf gesprochen. Dabei wurden wir immer zwischen der Verwaltung und den Parlamentariern hin- und hergeschickt. Herr Rossmann (SPD), der auch heute noch im Bildungsausschuß tätig ist, hat uns damals versichert, daß das Festbetragssystem, so wie *wir* es verstehen, ins Schulgesetz aufgenommen worden sei. Aber dann mußten wir später feststellen, daß bei Ihnen, Herr Callies, der Begriff „Festbetrag“ kameralistisch ausgelegt wurde. – Sie verlangen in unseren Waldorfschulen eine ungeheure Professionalität. Aber ich als Geschäftsführer erlebe immer wieder, daß ich zwischen dem Bildungsministerium und dem Finanzministerium ständig hin- und hergeschoben werde, wenn Sie oder andere an ihre Grenzen kommen, und Sie geben dann an, daß es nicht mehr Ihr Ressort sei, so daß ich mir wiederum woanders Auskunft einholen muß. Andererseits verweisen Sie aber darauf, daß wir in den Waldorfschulen im Grunde alle Gesetze kennen und anwenden müssen.

90 % der allgemeinbildenden Ersatzschulen in Schleswig-Holstein – außer den dänischen Schulen – werden übrigens durch uns vertreten, von 5.100 Schülern sind

das etwa 4.500, und insofern ist es auch angemessen, daß Sie sich mit uns verstärkt beschäftigen. Die Probleme sind schließlich nicht gering.

### Das Schulgesetz ist Grundlage der Zusammenarbeit

**V. Callies:** Richtig, Trotzdem, wenn ich den Gleichheitsgrundsatz beachte, müßte ich mit allen Schulen so ausgiebig sprechen. Ich versuche auch, jede Schule zu besuchen und jedem Schulleiter bzw. Geschäftsführer klarzumachen, daß er mich jederzeit um Rat fragen kann.

Trotzdem möchte ich noch einmal darauf hinweisen, daß das vom Parlament beschlossene Schulgesetz Grundlage unserer Zusammenarbeit ist. Als Beamter habe ich mich daran zu halten. Ich verfare sehr großzügig, aber habe auch meine Grenzen. Auf der anderen Seite bin ich immer gerne bereit – und das können Sie bestimmt bestätigen, Herr Hadewig –, jederzeit einen Termin zu machen, um über anstehende Probleme zu sprechen. Und das soll auch in Zukunft so bleiben.

„Bis wir unser Recht erreichen, sind wir arm geworden“

**B. Hadewig:** Das ist selbstverständlich. Trotzdem ist das nicht das Entscheidende, denn wenn wir an die besagten Grenzen kommen, dann sagen Sie: Gehen Sie zum Parlament oder letztlich vor Gericht. Vielleicht sehen Sie das in gewisser Weise auch im sportlichen Sinne. Aber wenn wir uns unser Recht vor Gericht holen müssen, dann stehen wir derzeit vor dem Problem, daß wir zwar Recht haben, aber bis wir letzten Endes unser Recht erreichen, sind wir arm geworden.

**V. Callies:** Wir wollen weiterhin im Rahmen der Bestimmungen verfahren und werden sie so großzügig auslegen, wie es uns rein rechtlich möglich ist.

**B. Hadewig:** Aber die angesprochenen sieben bis zehn nicht abrechenbaren Kostenarten sind ein Problem, die Anwendung der Kameralistik ist ein nächstes, und es gibt weitere. Deswegen ist es mein Wunsch, Herr Callies, daß Sie den Abgeordneten auch deutlich machen, daß die Grenzen der Zumutbarkeit längst erreicht sind.

### Die Verwendungsnachweispflicht liegt beim Schulverein

**Klaus Höfer:** Ich möchte auf das Schulgesetz zu sprechen kommen, und zwar auf den Bewilligungsbescheid und den Verwendungsnachweis. Im § 66 SchulG wird der Bewilligungsbescheid und der Verwendungsnachweis behandelt. Abs. 2 ist zu entnehmen, daß die Träger der Ersatzschulen jährlich für das abgelaufene Haushaltsjahr einen Nachweis über die Sach- und Personalkosten vorzulegen haben. Diesem Nachweis ist die Bilanz einschließlich Gewinn- und Verlustrechnung beizufügen. Unter Abs. 3 heißt es weiter: „... wird die Bewilligung von Zuschüssen für den Schulträger an die Allgemeinen Nebenbestimmungen und die im Bewilligungsbescheid enthaltenen Bewilligungsbedingungen gebunden.“

Außerdem haben wir noch die Förderrichtlinien von 1984 zu sehen, die besagen, daß der zahlenmäßige Nachweis bei kaufmännischer doppelter Buchführung aus dem Jahresabschluß, die Bilanz sowie die Gewinn- und Verlustrechnung und auf Verlangen der Bewilligungsbehörde eine Überleitungsrechnung auf Einnahmen und Ausgaben vorzulegen ist. Erhält nur der Schulverein einen Bewilligungsbescheid mit der obengenannten Verwendungsnachweispflicht, während der Förderverein keinerlei Nachweispflichten hat?

**V. Callies:** Auf der einen Seite haben wir den Schulverein, auf der anderen den Förderverein bzw. bei anderen Waldorfschulen ausschließlich den Schulverein. Der Schulverein ist für die schulspezifischen Aufgaben, und damit auch für die schulspezifischen Kosten verantwortlich. Der Schulverein bekommt nach dem § 66 SchulG zu Beginn eines Jahres einen Zuwendungsbescheid und muß dann für das abgelaufene Jahr den Nachweis erbringen, wie er mit den Einnahmen und Ausgaben verfahren ist. Er muß also nachweisen, wofür er das mit dem Zuwendungsbescheid erhaltene Geld verwendet hat. Das ist eine Vorschrift, die sich aus § 66 SchulG ergibt, und sie leitet sich dadurch ab, daß das Bundesverfassungsgericht ausgesagt hat, daß die Finanzierung der Privatschulen Sache der Länder und nicht des Bundes ist. Seit dem Schulgesetz von 1990 sind die Kosten der Ersatzschulen in freier Trägerschaft an die Kosten des öffentlichen Schulwesens angeglichen worden bzw. sind mit ihnen vergleichbar. Damit ist es rechtens, daß wir die haushaltsrechtlichen Bestimmungen des Landes anwenden, was entsprechend dem § 66 auch geschieht. Derjenige, der den Zuwendungsbescheid erhält und den Verwendungsnachweis erbringen muß, ist der für die Schule zuständige Verein, also der Schulverein.

**B. Hadewig:** Das ist sicherlich richtig. Das eigentliche Problem ist aber die Frage der Bedarfsfinanzierung. Wir sehen, daß aufgrund der Nebenbestimmungen eine betriebswirtschaftliche Haushaltsführung möglich ist. Es gibt seitens des Landes Zuwendungsempfänger – im wesentlichen in den Ressorts Sozial- und Wirtschaftsministerium angesiedelt –, bei denen es eine betriebswirtschaftliche Haushaltsführung gibt, die nicht den kameralistischen Zwängen unterliegt. Weil wir darum wußten, gingen wir 1990 davon aus, daß mit der Festbetragsregelung des neuen Schulgesetzes diese betriebswirtschaftliche Unternehmensführung gemeint war. Immerhin ist es mittlerweile wohl so präzisiert worden, daß man eine Festbetragsregelung ohne Bedarfsprüfung einführen will, so daß wenigstens für den Zeitraum von fünf Jahren die kameralistischen Zwänge aufgehoben werden. Sehe ich das richtig?

**V. Callies:** Das sehen Sie richtig. Was ich allerdings nicht verstehen kann, ist, daß entsprechende Äußerungen der Abgeordneten zur Festbetragsregelung gemacht wurden, denn der Text des Gesetzes lag vor.

**B. Hadewig:** Nehmen Sie z.B. Herrn Rossmann. Er sagt selbst – und wir haben auch aus der Zeit 1989/90 Zitate von ihm –, daß er den Gesetzestext genauso wie wir gelesen hat. Der Schlüsselbegriff ist „Bedarfsfinanzierung“. Daraus folgern Sie: Das bedeutet Kameralistik.

## Der Festbetrag wird zur zwingenden Regelung

**V. Callies:** Ja. Aber bei der Festbetragsregelung geht es danach, daß sehr deutlich und für mich unmißverständlich gesagt wird: „Würde nach dem 01.01.1987 drei Jahre nacheinander der Höchstbetrag nach § 63 Abs. 2 bewilligt, kann in den drei Folgejahren der Höchstbetrag als Festbetrag gewährt werden.“

Das bedeutet doch, daß eine Schule drei Jahre nacheinander den Höchstbetrag erreicht haben muß – z.B. Eckernförde –, und dann *kann* dieser Höchstbetrag als Festbetrag gewährt werden.

**B. Hadewig:** Wir haben ihn aber noch nie bekommen!

**V. Callies:** Es ist ja auch eine Kann-Bestimmung. Nach dem Haushaltsbegleitgesetz 1995 ist dies jetzt eine zwingende Regelung geworden, und zwar mit der Maßgabe, daß nach fünf Jahren erneut geprüft werden muß, ob die Kriterien zur Bewilligung der Festbetragsregelung noch weiterhin gelten können.

**B. Hadewig:** Das müßte man im einzelnen aufschlüsseln, was das wirklich bedeutet. Denn bei dieser Regelung hängt nach wie vor ein Damoklesschwert über uns. Wenn wir z.B. die Kostenarten, die derzeit nicht anerkannt sind, in diesen fünf Jahren bedienen, dann werden Sie vielleicht bei der erneuten Prüfung sagen, daß wir doch wieder gegen die Kameralistik verstoßen.

**V. Callies:** Nein, ich würde keinen Protest erheben, würde auch nicht sagen, daß Sie gegen die Kameralistik verstoßen, sondern ich würde auf die Eindeutigkeit des Gesetzes verweisen. Das Gesetz unterscheidet nach Sach- und Personalkosten. Die Sachkosten sind eindeutig im § 53 SchulG definiert, während die Personalkosten nach den Kriterien des § 85 SchulG auszulegen sind. Hiernach habe ich mich zu richten. Wenn alle Bestimmungen erfüllt sind, wenn die zuwendungsfähigen Kosten – also die zuwendungsfähigen Ausgaben saldiert um die Einnahmen ergeben einen anerkannten Fehlbedarf – bzw. dieser Fehlbedarf der maximalen Höchstgrenze gleich ist, können Sie auch weiterhin den Festbetrag bekommen.

**B. Hadewig:** Sie haben wieder den Schlüssel der entsprechenden Paragraphen des Schulgesetzes genannt, und zwar die vergleichbaren Schulkosten, z.B. bei den Sachkosten. Es ist meine Befürchtung, daß sich hier die Katze wieder in den Schwanz beißt. Es ist natürlich Ihre Qualität, Herr Callies, das möchte ich eindeutig anerkennen, daß Sie wissen, was Kameralistik bedeutet. Sie sagen das im Zweifel auch den Abgeordneten. Aber die nun vorgeschlagene Regelung kann am Ende eventuell wieder ergeben, daß der alte Mechanismus erneut in Gang gesetzt wird, weil in dem Jahr der Prüfung alles wieder von vorne losgeht. Denn Sie werden sich wiederum auf das Gesetz berufen und den Sachkostenkatalog der staatlichen Schulen heranziehen. Aber in diesen Sachkosten sind bestimmte Kosten unserer Schulen nicht enthalten, weil es sie an staatlichen Schulen nicht gibt, z.B. Schulbetriebskontenzinsen. Daß die Zinsen der öffentlichen Schulen vom Schulträger, Zweckverband oder vom Land getragen werden, blenden Sie aus. Oder nehmen Sie die Kosten, die dadurch entstehen, daß die Landesarbeitsgemeinschaft überhaupt mit Ihnen verhandeln kann. Das ist für Sie eigentlich doch ein Gewinn, daß Sie nicht mit 13 verschiedenen Menschen

zusammensitzen müssen, sondern mit ein oder zwei Vertretern der Landesarbeitsgemeinschaft. Aber diese Kosten streichen Sie, weil Sie sagen, daß es bei den staatlichen Schulen keine Landesarbeitsgemeinschaftskosten gibt. Alle Schulkosten bedienen wir aus dem Regelzuschuß, der 80 % der vergleichbaren Schülerkosten ausmacht. Dazu müßten Sie sich meines Erachtens anerkennend äußern. Die Waldorfschulen haben Schulkosten, die der Staat auch hat, nur versteckt in anderen Etats. Die Finanzverwaltung sieht das übrigens ganz genauso.

**V. Callies:** Wir müssen natürlich das Haushaltsrecht und die Bestimmungen des Schulgesetzes strikt von dem Steuerrecht trennen. Das sind zwei verschiedene Rechtsgebiete, die sich natürlich auch widersprechen können. Grundlage unserer Bezuschussung ist aber das Schulgesetz (§ 60 bis § 66) und die entsprechenden §§ 53 und 85.

**B. Hadewig:** Aber ich als Geschäftsführer erhalte einen Brief von der Landesregierung, allerdings vom Finanzministerium, das uns anweist, daß z.B. Zinsen als Schulkosten zu behandeln seien. Hierbei geht es um den zweiten Verein, den Förderverein, was von dem Finanzministerium allerdings überhaupt nicht differenziert wird. Kosten, die im Förderverein entstehen, sind nach Ansicht dieses Ministeriums Schulkosten, und es dürfen dafür dann den Eltern keine Spendenbescheinigungen für den Ausgleich dieser Kosten ausgestellt werden.

**V. Callies:** Das ist natürlich richtig, was Sie sagen. An dieser Stelle gehen Steuerrecht und Schulrecht natürlich auseinander.

### „Den Förderverein tasten wir nicht an“

**K.H.:** Ich möchte noch einmal auf die Grundlagen der Zuschußberechnung zurückkommen, auf die Sach- und Personalkosten und auf den Nachweis. Alljährlich werden die Bilanzen der einzelnen Schulen vorgelegt, und ich denke, daß man davon ausgehen kann, daß die Bilanzen nach dem HGB mit Gewinn und Verlust erstellt werden. Ist die ganze Rechnungslegung, die Buchführung und die Bilanzdarstellung im Defizitdeckungsverfahren, die beim Land erfolgt, unter Bezugnahme auf das Schulgesetz in Verbindung mit der Landeshaushaltsordnung und den Allgemeinen Nebenbestimmungen, auf Grundlage der handels- und steuerrechtlichen Vorschriften und Bestimmungen und unter strengster Beachtung aller diesbezüglichen gesetzlichen Vorgaben zu erstellen?

**V. Callies:** Ja. Denn sie dient gleichzeitig dazu, daß der Förderverein gegenüber dem Finanzamt den Nachweis erbringt, wie er gewirtschaftet hat. Für uns sind die Bilanzen nur ein Nachweis dafür, ob hier eventuell Kosten enthalten sind, die wir berücksichtigen bzw. nicht berücksichtigen müssen.

Ohne Nennung des Namens einer Schule möchte ich einen Fall erwähnen, bei dem Kosten in der Bilanz eingestellt worden sind, und zwar wie sie tatsächlich angefallen sind, wir auf der anderen Seite aber von dieser Schule einen Verwendungsnachweis bekommen haben, in welchem genau diese Kosten weit überhöht waren, weil