

böll.brief

**TEILHABEGESELLSCHAFT #5**

September 2017

# Freiheit und Verantwortung von Privatschulen

Politische Handlungs-  
empfehlungen für eine faire  
Privatschulregulierung mit  
Blick auf andere europäische  
Staaten

**PROF. DR. RITA NIKOLAI**

**PROF. DR. MICHAEL WRASE**

 **HEINRICH  
BÖLL  
STIFTUNG**

**WZB**

Wissenschaftszentrum Berlin  
für Sozialforschung

Das **böll.brief – Teilhabegesellschaft** bietet Analysen, Hintergründe und programmatische Impulse zu Fragen der sozialen Teilhabe und der Gerechtigkeit in unserer Gesellschaft. Ein besonderer Fokus liegt auf den Politikfeldern Bildung und Wissenschaft, Sozialpolitik, Migration und Diversity.

Das **böll.brief** der Abteilung Politische Bildung Inland der Heinrich-Böll-Stiftung erscheint als E-Paper im Wechsel zu den Themen «Teilhabegesellschaft», «Grüne Ordnungspolitik» und «Demokratie & Gesellschaft».

## Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	3
1. Ausgangslage nach dem Grundgesetz: Die soziale Verantwortung privater Schulen	3
2. Die Realität: Hohe soziale Selektivität bei geringer Regulierung und Kontrolle	4
3. Rechtliche Rahmenbedingungen von staatlich geförderten Privatschulen im europäischen Vergleich	5
4. Was zeigt der Vier-Länder-Vergleich?	10
5. Handlungsempfehlungen für eine faire Regulierung der Privatschulfinanzierung in den deutschen Bundesländern	11
Die Autor/innen	16
Mehr zum Themenbereich	17
Impressum	17

Das Policy Paper ist in Kooperation mit dem Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) entstanden. Es erscheint dort in einer leicht gekürzten Fassung als «WZBrief Bildung».

# Zusammenfassung

Der Vergleich der Privatschulregulierungen in Deutschland, England, Österreich und Schweden zeigt, dass die Freiräume privater Schulen nicht von der Verantwortung zur Erfüllung sozialer und pädagogischer Standards entbinden. Eine staatliche Finanzierung von Privatschulen geht in den genannten anderen europäischen Staaten mit klaren und nachprüfbaren Kriterien einher. In Deutschland verlangt das Grundgesetz von den Privatschulen unter anderem, dass diese für alle Kinder allgemein zugänglich sind und nicht zu einer Sonderung der Schüler/innen nach den Besitz- oder Einkommensverhältnissen der Eltern beitragen. In unserem Beitrag formulieren wir Handlungsempfehlungen, die wir für eine faire Privatschulregulierung für zentral halten. Sie gewährleisten einerseits die pädagogisch-weltanschaulichen Freiräume der privaten Schulen, andererseits stellen sie die Gemeinwohlvoraussetzungen von staatsabhängigen Privatschulen sicher.

## 1. Ausgangslage nach dem Grundgesetz: Die soziale Verantwortung privater Schulen

In Art. 7 Abs. 4 Grundgesetz (GG) wird das Recht zur Errichtung privater Schulen gewährleistet. Damit eröffnet die Verfassung einen Spielraum für privates Engagement im Schulbereich mit dem Ziel, pädagogische und weltanschauliche Vielfalt sowie eine Wahlfreiheit der Eltern zu ermöglichen. Allerdings lässt das Grundgesetz Schulen in «freier», d. h. nicht staatlicher Trägerschaft nicht uneingeschränkt zu. Wenn private Schulen<sup>[1]</sup> als Ersatz für eine öffentliche Schule dienen (sog. Ersatzschulen), müssen sie vom Staat genehmigt werden. Das betrifft insbesondere die allgemeinbildenden Privatschulen, die wir in unserem Beitrag betrachten.<sup>[2]</sup> Der Genehmigungsvorbehalt soll sicherstellen, dass in den Bundesländern nur private Ersatzschulen betrieben werden, die bestimmten Mindestvorgaben entsprechen (Art. 7 Abs. 4 Sätze 3 und 4 GG). Nach ihren Lehrzielen, der räumlichen Ausstattung sowie der Qualifikation des Lehrpersonals dürfen Ersatzschulen «nicht hinter den öffentlichen Schulen zurückstehen»<sup>[3]</sup>. Sie müssen vergleichbare Standards bieten, können aber auch eigene pädagogische Ansätze verfolgen und Schwerpunkte setzen. Außerdem muss die «wirtschaftliche und rechtliche Stellung»<sup>[4]</sup> der Lehrkräfte gesichert

- 1** In vielen Schulgesetzen wird heute auch der Begriff «Schulen in freier Trägerschaft» verwendet. Die Schulen selbst wählen oft die Bezeichnung «freie Schulen», die aber gesetzlich nicht verankert ist. In unserem Beitrag sprechen wir von privaten Schulen bzw. Privatschulen und schließen uns damit der international gängigen Terminologie sowie der Begrifflichkeit des Grundgesetzes an.
- 2** Berufliche Schulen in freier Trägerschaft haben wir ebenso wie private Förderschulen nicht betrachtet.
- 3** Art. 7 Abs. 4 Satz 3 GG.
- 4** Art. 7 Abs. 4 Satz 4 GG.

sein. Darüber hinaus müssen die Schulen für alle Kinder unabhängig vom Einkommen und den finanziellen Verhältnissen der Eltern zugänglich sein, sodass eine «Sonderung nach den Besitzverhältnissen der Eltern nicht gefördert wird»<sup>[5]</sup>. Für Grundschulen ist darüber hinaus in der Regel ein «besonderes pädagogisches Interesse»<sup>[6]</sup> erforderlich. Hintergrund für die erhöhten Genehmigungsvoraussetzungen ist der Anspruch des Schulsystems, einer sozialen Entmischung entgegenzuwirken.<sup>[7]</sup>

Die genannten Voraussetzungen sind von den Privatschulen dauerhaft zu erfüllen. Über ihre Einhaltung hat die Schulaufsicht in den Bundesländern zu wachen; so jedenfalls sagen es das Grundgesetz und das Bundesverfassungsgericht. Zugleich hat die Rechtsprechung aus der Einhaltung der Genehmigungsvorgaben einen Anspruch der privaten Ersatzschulen auf staatliche Finanzierung abgeleitet. Nur durch eine staatliche Förderung sei es den Schulen möglich, die Schulgelder so zu bemessen, dass sie für alle Bürger/innen ohne Ansehen ihrer finanziellen Verhältnisse zugänglich seien. Der Förderanspruch privater Schulen ergibt sich folglich erst aus der Erfüllung der grundrechtlichen Genehmigungsvoraussetzungen, in den Worten des Bundesverfassungsgerichts: dem «sozialstaatlichen Gehalt» des Art. 7 Abs. 4 GG.<sup>[8]</sup>

## 2. Die Realität: Hohe soziale Selektivität bei geringer Regulierung und Kontrolle

Die Realität in vielen deutschen Bundesländern wird dem gegenwärtig nicht gerecht. Viele Ersatzschulen in Deutschland sind trotz hoher staatlicher Bezuschussung von – je nach Bundesland – 60 bis 90 Prozent der Vollkosten einer öffentlichen Schule<sup>[9]</sup> sozial selektiv. Einige Privatschulen erheben Schulgelder, die sich weite Teile der Bevölkerung nicht

**5** Art. 7 Abs. 4 Satz 3 GG.

**6** Art. 7 Abs. 5 GG.

**7** Vgl. BVerfGE (1992): Beschluss des Ersten Senats vom 16.12.1992, 1 BvR 167/87, in: Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts. Bd. 88, hrsg. von Bundesverfassungsgericht. Karlsruhe: Mohr Siebeck, S. 40-63, S. 49f.

**8** BVerfGE (1986): Urteil des Ersten Senats vom 8.4.1986, 1 BvL 8, 16/84, in: Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts. Bd. 75, hrsg. von Bundesverfassungsgericht. Karlsruhe: Mohr Siebeck, S. 40–78., S. 65.

**9** Vgl. KMK (2016): Übersicht über die Finanzierung der Privatschulen in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland. Zusammenstellung des Sekretariates der Kultusministerkonferenz (Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 12.3.2004 i. d. F. vom 25.2.2016). [http://www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen\\_beschluesse/2004/2004\\_03\\_12\\_Privatschulfinanzierung.pdf](http://www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen_beschluesse/2004/2004_03_12_Privatschulfinanzierung.pdf) (abgerufen am 25.7.2017).

leisten können.<sup>[10]</sup> Wesentliche Gründe für diesen verfassungswidrigen Zustand sind folgende: So werden die im Grundgesetz enthaltenen Vorgaben durch die Bundesländer nicht ausreichend durch verbindliche Rechtsvorschriften konkretisiert und durch die zuständigen Schulaufsichtsbehörden vielerorts nur mangelhaft kontrolliert.<sup>[11]</sup>

Teilweise wehren sich Privatschulen gegen eine bessere staatliche Regulierung und Kontrolle. Der Staat solle sie noch mehr fördern, gleichzeitig aber die Freiheit der Schulen nicht weiter einschränken. Doch (wie) geht das zusammen: staatliche Förderung und unbegrenzte Freiheit? Wie sieht es im europäischen Vergleich mit der Regulierung und Kontrolle von Privatschulen aus, wenn diese überwiegend vom Staat gefördert werden? Im Folgenden wollen wir durch den Vergleich von unterschiedlichen Regulierungsmodellen in vier ausgewählten Ländern (Kap. 3) eine erste Antwort auf diese Frage geben (Kap. 4.). Im Anschluss daran werden wir Handlungsempfehlungen für eine faire Regulierung formulieren, die den Privatschulen einerseits (pädagogische) Freiheit und auskömmliche Finanzierung garantiert und andererseits die sozialstaatlichen Voraussetzungen sicherstellt (Kap. 5).

### 3. Rechtliche Rahmenbedingungen von staatlich geförderten Privatschulen im europäischen Vergleich

Unser Vergleich berücksichtigt neben Deutschland die Länder England, Österreich und Schweden, da diese prototypisch für unterschiedliche Bildungs- und Wohlfahrtssysteme stehen.<sup>[12]</sup> England als «liberales Modell» setzt in seiner Sozial- und Bildungspolitik stärker auf Marktprozesse, während Schweden als «sozialdemokratisches Modell» zu den Ländern mit einem weit ausgebauten Sozialstaat gehört. Österreich gehört wie sein Nachbarland Deutschland zum «konservativen Modell», das auf die zentralen Steuerungsmechanismen von Staat und Familie setzt.

Für die Erfassung unterschiedlicher Privatschultypen unterscheidet die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) zwischen staatlich geförderten

**10** Hier beziehen wir uns auf Schulgelder, die die Schwelle von fünf Prozent des durchschnittlichen Nettohaushaltseinkommens im jeweiligen Bundesland übersteigen.

**11** Vgl. Wrase, Michael; Helbig, Marcel (2016): Das missachtete Verfassungsgebot. Wie das Sonderungsverbot nach Art. 7 II 3 GG unterlaufen wird, in: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, S. 1591–1598, sowie Wrase, Michael; Jung, Laura; Helbig, Marcel (2017): Defizite der Regulierung und Aufsicht von privaten Ersatzschulen in Bezug auf das Sonderungsverbot nach Art. 7 Abs. 5 S. 3 GG. *WZB Discussion Paper*; P 2017-003. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.

**12** Vgl. West, Anne; Nikolai, Rita (2013): Welfare regimes and education regimes: Equality of opportunity and expenditure in the EU (and US), in: *Journal of Social Policy* 42 (3), S. 469–493.

und staatlich –nicht geförderten Privatschulen. Zu den staatlich nicht geförderten Privatschulen zählen all diejenigen, die für weniger als 50 Prozent ihrer Ausgaben staatliche Subventionen erhalten. Staatlich geförderte Privatschulen werden dagegen zu mehr als 50 Prozent ihrer Ausgaben staatlich bezuschusst, teilweise sogar vollständig. Im internationalen Vergleich dominieren die staatlich geförderten Privatschulen den Privatschul Sektor, und es ist auch dieser Privatschulbereich, der in den letzten Jahren stark expandiert ist.<sup>[13]</sup> Die genehmigungsbedürftigen Ersatzschulen in Deutschland, an denen Schüler/innen ihre Schulpflicht erfüllen können, fallen unter die Kategorie der staatlich geförderten Privatschulen.<sup>[14]</sup>

Die Untersuchung der Gemeinsamkeiten und Unterschiede der schulrechtlichen Regulierung von Privatschulen in Deutschland, Österreich, England und Schweden konzentriert sich auf folgende Dimensionen (Tabelle 1): Regelungen zum Curriculum (1), zur verpflichtenden Teilnahme an Schulinspektionen und Kompetenztests (2), zur Auswahl und zur sozioökonomischen Zusammensetzung der Schüler/innenschaft (3), zu Schulgeld und zu Vorgaben zur Begrenzung der Schulgeldhöhe (4), zur Lehrkräftequalifikation (5) und zur Finanzierungsquelle und Höhe öffentlicher Finanzierung (6).

### 3.1 Regelungen zur Einhaltung des staatlichen Curriculums

In Deutschland sind die staatlich geförderten Privatschulen nicht verpflichtet, die Lehrpläne der Bundesländer exakt einzuhalten. Jedoch wird verlangt, dass sie in ihren Lehrzielen und Einrichtungen den öffentlichen Schulen «gleichwertig» sind, d. h. am Ende der Schullaufbahn dasselbe Niveau an Qualifikationen vermitteln. Vergeben Privatschulen allgemeinbildende Schulabschlüsse wie das Abitur oder den Mittleren Schulabschluss selbst (sogenannte anerkannte Ersatzschulen), dann orientieren sich diese Schulen an den Lehrplänen der Bundesländer.

In England müssen die *academies* einen breit gefächerten und ausgewogenen Lehrplan, inklusive der Fächer Englisch, Mathematik und Naturwissenschaften vorlegen, sind jedoch nicht explizit verpflichtet, das nationale Curriculum einzuhalten. In der Praxis halten sich die staatlich geförderten Privatschulen jedoch an das staatlich vorgegebene Curriculum, da sie zur Teilnahme an Schulinspektionen und Kompetenztests verpflichtet sind, bei denen diese Standards kontrolliert werden.

**13** Vgl. Koinzer, Thomas; Nikolai, Rita; Waldow, Florian (2017): *Private School and School Choice in Compulsory Education. Global Change and National Challenge*. Wiesbaden: Springer VS.

**14** Zu den staatlich nicht geförderten Privatschulen gehören in Deutschland die sogenannten Ergänzungsschulen, die kaum bzw. nicht staatlich subventioniert sind und von der amtlichen Schulstatistik auch nicht erfasst werden (z. B. International Schools oder einige Berufsfachschulen). Ihr Anteil ist jedoch im Vergleich zu den Ersatzschulen gering.

Restriktive Vorgaben für staatlich geförderte Privatschulen in Bezug auf den Lehrplan gibt es in Österreich und Schweden. So müssen die Lehrpläne in Österreich an staatlich geförderten Privatschulen denjenigen der öffentlichen Schulen entsprechen. In Schweden müssen die staatlich geförderten Privatschulen (*friskolor*) das nationale Curriculum einhalten, jedoch ist es ihnen gestattet, eine spezielle Fremdsprache oder Lehrorientierung (z. B. Montessori, Waldorf) anzubieten.<sup>[15]</sup>

**Tabelle 1: Gemeinsamkeiten und Unterschiede zur Regulierung von staatlich geförderten Privatschulen in Deutschland, Österreich, England und Schweden**

	Deutschland	Österreich	England	Schweden
<b>Einhaltung des staatlichen Curriculum</b>	Nein, aber «Gleichwertigkeit» muss sichergestellt sein	Ja	Nein, aber faktisch über Schulinspektionen und Kompetenztests	Ja
<b>Verpflichtende Teilnahme an Schulinspektionen und Kompetenztests</b>	Nein	Nein	Ja	Ja
<b>Zulassungskriterien und Vorgaben zur sozioökonomische Zusammensetzung der Schüler/innen</b>	Nein, aber Sonderungsverbot	Ja	Nein	Nein
<b>Begrenzung der Schulgeldhöhe</b>	Ja, Sonderungsverbot	Nein	Ja (kein Schulgeld)	Ja (kein Schulgeld)
<b>Lehrkräftequalifikation</b>	Ja (aber größerer Freiraum)	Ja	Nein	Ja
<b>Höhe der öffentlichen Förderung</b>	ca. 60–90 % der Vollkosten öffentlicher Schulen	100 % des Personalaufwands für konfessionelle Schulen, ansonsten nach Ermessen (in der Regel Teilfinanzierung)	100 % (wie öffentliche Schulen)	100 % (wie öffentliche Schulen)

- Regelung wie an öffentlichen Schulen
- Einschränkungende Vorgaben bzw. teilweise Orientierung an öffentliche Schulen
- Keine Vorgaben

Quelle: Eigene Darstellung. Basierend auf Nikolai, Rita; Koinzer, Thomas (2017): «Long Tradition, Moderate Distribution and Growing Importance – Private Schools in Germany as ‘Change Agents’ of School Choice, in Private School and School Choice in Compulsory Education, a. a. O.» S. 81–97 sowie West; Nikolai (2017), Wrase; Helbig (2016) und Wrase et al. (2017).

**15** Vgl. West, Anne; Nikolai, Rita (2017): The expansion of ‘private’ schools in England (academies/free schools), Sweden (*friskolor*) and Germany (Freie Schulen): A comparative perspective on policy development and the role of ideas in institutional change, in: Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice (vorab online publiziert 17.1.2017).

## 3.2 Regelungen zur verpflichtenden Teilnahme an Schulinspektionen und Kompetenztests

Da die staatlich geförderten Privatschulen in England und Schweden in der Finanzierung den öffentlichen Schulen gleichgestellt sind, ergibt sich für sie auch die Pflicht zur Teilnahme an Schulinspektionen und Kompetenztests. So werden die staatlich geförderten Privatschulen in England ebenso wie die öffentlichen Schulen in regelmäßigen Abständen (zumeist alle drei Jahre) von der staatlichen Bildungsbehörde Ofsted (Office for Standards in Education, Children's Services and Skills) inspiziert. Die Ergebnisse der Schulinspektionen werden der Öffentlichkeit zeitnah auf der Internetpräsenz von Ofsted zugänglich gemacht. Einige academies wurden auf Basis der Ergebnisse in Schulinspektionen wieder geschlossen.<sup>[16]</sup> Zudem nehmen staatlich geförderte Privatschulen an den nationalen Vergleichsuntersuchungen zur Überprüfung der Bildungsstandards teil. Auch in Schweden müssen die staatlich geförderten Privatschulen an der Schulinspektion teilnehmen, und die Schulbehörde kann auf der Grundlage der Inspektionsergebnisse die Genehmigung einer Privatschule zurücknehmen. Teilnehmen müssen die staatlich geförderten Privatschulen auch an den nationalen Kompetenztests zur Überprüfung der Bildungsstandards für die Jahrgangsstufen drei, sechs und neun. Im Gegensatz zu England und Schweden müssen die staatlich geförderten Privatschulen in Österreich und Deutschland nicht an Schulinspektionen und Kompetenztests teilnehmen.<sup>[17]</sup>

## 3.3 Regelungen zur Auswahl und zur sozioökonomischen Zusammensetzung der Schüler/innen

Privatschulen sind in allen vier Ländern allgemein zugänglich, jedoch gibt es einige Unterschiede bei den Zugangsregelungen. In Österreich und Deutschland sind die Aufnahmeverfahren an Schulen im Sekundarbereich zumeist leistungsorientiert, die Schüler/innen müssen also einen bestimmten Notendurchschnitt aufweisen und/oder eine Empfehlung für die jeweilige Schulform haben (z. B. Gymnasialempfehlung). Der Gesetzgeber macht dazu allerdings lediglich in Österreich eine gesetzliche Vorgabe. Für private Grundschulen gibt es in Deutschland und Österreich keine Aufnahmekriterien, außer bei Schulen in kirchlicher Trägerschaft die Konfession der Kinder bzw. die Verpflichtung, am Religionsunterricht teilzunehmen.

**16** Vgl. ebd., S. 6.

**17** In einigen Bundesländern sind staatlich geförderte Privatschulen zur Teilnahme an Vergleichsarbeiten (VERA-3 und VERA-8) verpflichtet, sofern sie staatliche Abschlüsse wie das Abitur oder den Mittleren Schulabschluss vergeben (sogenannte anerkannte Ersatzschulen). In anderen Bundesländern können staatlich-geförderte Privatschulen freiwillig an Vergleichsarbeiten teilnehmen, sind jedoch nicht verpflichtet, die Ergebnisse an die staatliche Schulaufsicht zu melden.

In England dürfen die staatlich geförderten Privatschulen ihre Schüler/innen generell nicht auf Basis von Schulleistungen oder anderen Kriterien selbst auswählen; vielmehr sollen diese Schulen nicht selektiv sein. Übersteigt die Anzahl von Anmeldungen jedoch die Zahl der angebotenen Plätze, dürfen Privatschulen einen gewissen Anteil von Schüler/innen aufgrund ihrer Leistungen in bestimmten Fächern auswählen. Zudem können Schulen in kirchlicher Trägerschaft dann bevorzugt Kinder der eigenen Konfession aufnehmen. Ähnliche Regelungen finden sich in Schweden. Hier können staatlich geförderte Privatschulen auch Aspekte wie den Schulbesuch von Geschwisterkindern oder die Entfernung zur Schule als Auswahlkriterien anlegen, wenn die Anmeldungen die Zahl der vorhandenen Plätze übersteigen.

### 3.4 Schulgeld und Vorgaben zur Begrenzung der Schulgeldhöhe

Da die staatlich geförderten Privatschulen in England und Schweden in der Finanzierung den öffentlichen Schulen gleichgestellt sind und vollständig staatlich subventioniert werden, verlangen diese Schulen kein Schulgeld – und dürfen es auch nicht.<sup>[18]</sup> Ein Schulgeld zahlen Eltern dagegen an staatlich geförderten Privatschulen in Deutschland und Österreich. In Österreich erlauben die Zuschüsse an konfessionelle Schulen, dass diese in der Regel ein geringes Schulgeld verlangen. Nicht konfessionelle Schulen sind aufgrund der Ungleichbehandlung in der Subventionierung dagegen auf höhere Schulgelder angewiesen. Da es aber, anders als in Deutschland, keine rechtlichen Vorgaben zur Begrenzung der Schulgeldhöhe an staatlich geförderten Privatschulen gibt, differiert die Höhe des Schulgeldes auch an konfessionellen Privatschulen erheblich.

### 3.5 Regelungen zur Lehrkräftequalifikation

Schweden und Österreich geben konkrete Vorgaben für die Qualifikation von Lehrer/innen an staatlich geförderten Privatschulen. So müssen in beiden Ländern Lehrkräfte eine Lehrbefähigung vorweisen, die ähnlich derjenigen an öffentlichen Schulen ist. Deutschland hat nach dem Grundgesetz die Vorgabe, dass die wissenschaftliche Ausbildung der Lehrkräfte an Privatschulen «nicht hinter den öffentlichen Schulen zurückstehen»<sup>[19]</sup> darf. Damit wird keine klare Mindestqualifikation festgelegt. In vielen Bundesländern müssen Lehrer/innen in Bezug auf ihre fachliche Ausbildung eine dem ersten Staatsexamen bzw. dem Diplom/Master vergleichbare Hochschulausbildung vorweisen. Bei der pädagogischen Qualifikation können Ersatzschulen jedoch nach den meisten Schulgesetzen auch freier entscheiden, was in der verwaltungsrechtlichen Praxis unterschiedlich gehandhabt wird

**18** Vgl. West; Nikolai (2017), a.a.O., S. 5.

**19** Art. 7 Abs. 4 Satz 3 GG.

und den Schulen teilweise einen erheblichen Freiraum ermöglicht.<sup>[20]</sup> In England sind die staatlich geförderten Privatschulen frei in der Lehrkräfterekrutierung. So können dort auch Personen eingestellt werden, die über keine Lehrkräftequalifikation für die öffentlichen Schulen verfügen.

### 3.6 Regelungen zur Finanzierungsquelle und Höhe öffentlicher Finanzierung

In Deutschland werden die Ersatzschulen von den Bundesländern finanziell gefördert. Dabei ergeben sich je nach Bundesland unterschiedliche Höhen der öffentlichen Finanzierung. Die Finanzhilfen variieren zwischen 60 und 90 Prozent der Kosten pro Schüler/in an öffentlichen Schulen. Die Finanzierungshöhe hängt zudem von der Schulform ab. Anders als in Deutschland tragen in Österreich nicht die Länder die Kosten staatlicher Subventionen für Privatschulen, sondern der Bund. Die Höhe staatlicher Subventionen hängt jedoch davon ab, ob die Privatschulen von anerkannten Kirchen/Religionsgemeinschaften oder von sonstigen Trägern getragen werden. So haben anerkannte Kirchen und Religionsgemeinschaften einen Anspruch auf Subventionierung ihres Personalaufwandes. Konfessionelle Privatschulen können in Österreich zum Teil 100 Prozent ihres Lehrpersonalaufwands subventionieren lassen. Privatschulen sonstiger Träger erhalten im Vergleich zu den konfessionellen Privatschulen deutlich geringere Zuschüsse. Deutschland hingegen subventioniert Privatschulen unabhängig von der Trägerschaft.

## 4. Was zeigt der Vier-Länder-Vergleich?

Der Vergleich zwischen staatlich geförderten Privatschulen in Deutschland, Österreich, England und Schweden zeigt mit Blick auf die staatliche Regulierung und Kontrolle dieser Schulen auch für die Diskussion in den deutschen Bundesländern wichtige Punkte auf. Eine hundertprozentige staatliche Finanzierung solcher Schulen findet sich in England für die *academies*, in Schweden für die *friskolor* und in Österreich für die konfessionellen Schulen. Eine solch weitreichende Finanzierung durch den Staat geht allerdings Hand in Hand mit einer teilweise ebenso weitreichenden Regulierung und Kontrolle. Das zeigt sich einmal am Beispiel von Schweden, wo die Privatschulen nicht nur dem staatlichen Curriculum unterworfen sind und eine allgemeine Zugänglichkeit wie an den öffentlichen Schulen sicherstel-

**20** So erlaubt z.B. § 4 Abs. 1 Satz 3 der nordrhein-westfälischen Verordnung über Ersatzschulen vom 5.3.2007, geändert durch Verordnung vom 31.3.2014 (SGV NRW 223), den «Nachweis gleichwertiger freier Leistungen» ohne diese genauer zu spezifizieren. Die einschlägigen Rechtsvorschriften der anderen Bundesländer enthalten ähnliche Regelungen, die der Verwaltungspraxis einen großen Spielraum geben.

len müssen, sondern auch an regelmäßigen Schulinspektionen und Kompetenztests teilnehmen, die im Ergebnis sogar dazu führen können, dass sie ihre Zulassung (wieder) verlieren. In England sind die staatlich finanzierten Privatschulen zwar in vielen Punkten (etwa mit Blick auf das Curriculum) auf den ersten Blick freier; eine effektive staatliche Regulierung und Kontrolle wird jedoch im Rahmen von regelmäßigen Schulinspektionen und Kompetenztests sichergestellt (Output- anstelle von Input-Steuerung)<sup>[21]</sup>; Schulgelder dürfen diese Privatschulen nicht erheben. Dagegen gibt es in Österreich keine Vorschriften zur Begrenzung der erhobenen Schulgelder, wobei hier – abgesehen von den konfessionellen Schulen – die staatliche Förderung im Ermessen des Staates und in der Regel weit unter dem liegt, was der Staat für die öffentlichen Schulen leistet. In Österreich gibt es jedoch feste Vorgaben zur Einhaltung des Curriculums und zur Qualifikation der Lehrkräfte.

Das deutsche, durch das Grundgesetz in weiten Teilen vorgegebene Modell liegt mithin zwischen den beschriebenen Systemen in den europäischen Vergleichsländern, da es einerseits keine vollständige Bindung der privaten Ersatzschulen an die für die öffentlichen Schulen geltenden Standards verlangt, andererseits aber auch nicht deren Vollfinanzierung garantiert. Da der staatliche Zuschuss allerdings den (weit) überwiegenden Teil der Finanzierung abdeckt, ist es in dieser Konzeption unerlässlich, dass die Genehmigungsvorgaben des Grundgesetzes, die nach der Rechtsprechung die Grundlage des Förderanspruchs bilden, ernst genommen, effektiv kontrolliert und eingehalten werden.<sup>[22]</sup>

## 5. Handlungsempfehlungen für eine faire Regulierung der Privatschulfinanzierung in den deutschen Bundesländern

Der europäische Vergleich zeigt sehr deutlich: Wenn der Staat private Schulen finanziert, verbindet er dies in der Regel mit klaren und nachprüfbaren Vorgaben bezüglich der Unterrichtsinhalte, der sozialen Zugänglichkeit bzw. der Höhe der Schulgelder, der Qualifikation der Lehrkräfte und/oder der Leistungsergebnisse dieser Schulen. Vereinfachend lässt sich sagen: Je höher die staatliche Förderung ist, desto höher sind auch die Anforderungen, welche die Schulen erfüllen müssen – bis hin zu einer vollständigen Eingliederung in das

**21** Vgl. für Deutschland Hanschmann, Felix (2017): Staatliche Bildung und Erziehung. Tübingen: Mohr Siebeck, S. 3–64.

**22** Vgl. BVerfG (1986), a.a.O.S. 64; BVerfG (1992), a.a.O.S. 55: «strikte Beachtung von Art. 7 Abs. 4 Satz 3 GG».

öffentliche Schulsystem (wie in den Niederlanden<sup>[23]</sup>). Die staatliche Förderung wird zu Recht nicht für die Verwirklichung von Privatinteressen gezahlt. Sie wird vielmehr dafür gewährt, dass Privatschulen ein Angebot bereitstellen, das die Erfüllung bestimmter Gemeinwohlziele sicherstellt und so das öffentliche Schulsystem unterstützt bzw. sinnvoll ergänzt. Privatschulen, die etwa von ihren Lehrzielen klar hinter dem Angebot öffentlicher Schulen zurückstehen oder nur für Besserverdienende zugänglich sind, erfüllen nicht die an sie gestellten Gemeinwohlanforderungen, wie sie im Grundgesetz formuliert sind. Grund der Förderung privater Ersatzschulen ist aber, dass die in Art. 7 Abs. 4 GG formulierten Bedingungen (in den Worten des Bundesverfassungsgerichts: deren «sozialstaatlicher Gehalt»<sup>[24]</sup>) ernst genommen und auch tatsächlich umgesetzt werden.

Auf der anderen Seite haben die «freien Schulen» nach dem Grundgesetz erhebliche Freiräume: Sie dürfen sich ihre Schüler/innen weitgehend selbstständig aussuchen und dabei z. B. nach Religion oder Weltanschauung oder bestimmten Leistungskriterien differenzieren, wenn dies der besonderen Prägung des Schulträgers entspricht. Sie können das pädagogische Angebot deutlich freier gestalten, wenn sie nur im Ergebnis die Gleichwertigkeit der Bildungsziele sicherstellen. Und nicht zuletzt haben sie viel größere Freiräume bei der Rekrutierung ihrer Lehrkräfte und bei deren Entlohnung. Für diese Freiheit müssen sie nach der Rechtsprechung völlig zu Recht neben dem Elternbeiträgen auch einen finanziellen Eigenanteil aufbringen, der nicht durch den staatlichen Zuschuss abgedeckt ist – wobei eine gute Orientierung die Kosten pro Schüler/in an öffentlichen Schulen sind.<sup>[25]</sup>

Eine faire Privatschulregulierung muss vor diesem Hintergrund einen gerechten Ausgleich zwischen folgenden Zielen finden: (1.) Gewährleistung der pädagogisch-weltanschaulichen Freiräume der «freien Schulen»; (2.) Sicherstellung und Kontrolle der Gemeinwohl voraussetzungen der Schulen, wie sie durch die Genehmigungsvoraussetzungen in Art. 7 Abs. 4 GG festgelegt sind; (3.) auskömmliche Finanzierung durch (a.) staatlichen Zuschuss, (b.) einkommensgestaffelte Elternbeiträge und (c.) einen Eigenbeitrag, der durch Träger, freiwillige Spenden, Einsparungen etc. aufzubringen ist.

Wie der Ausgleich im Einzelnen festgelegt wird, ist Aufgabe der Politik. Nach dem Wesentlichkeitsgrundsatz müssen die zentralen Entscheidungen über Regulierung und Bezuschussung der Privatschulen von den Landesparlamenten getroffen werden. Konkretisierungen, etwa mit Blick auf zulässige Schulgeldsätze, sowie Auskunftspflicht und Kontrollpflichten müssen in klaren und verbindlichen Rechtsvorschriften (insb. Rechtsverordnungen) geregelt sein. Das ist für alle Beteiligten – die Öffentlichkeit, Eltern, Schüler/innen und nicht zuletzt die freien Träger selbst – wichtig.

**23** Vgl. Dronkers, Jaap; Avram, Silvia (2009): Choice and Effectiveness of Private and Public Schools in seven countries. A reanalysis of three PISA data sets, in: Zeitschrift für Pädagogik 55 (6), S. 895–909, hier: S. 899f.

**24** BVerfGE (1992), a.a.O., S. 65.

**25** Vgl. BVerwG, Urteil vom 21.12.2011 – 6 C 18/10, juris, Rn. 22 f.

Im Folgenden werden wir einige Handlungsempfehlungen formulieren, die wir für eine faire Privatschulregulierung für zentral halten.

## 5.1 Obergrenze des durchschnittlichen Schulgeldes und einkommensabhängige Staffelung des Schulgeldes

Wie an anderer Stelle dargelegt,<sup>[26]</sup> bedarf es einer transparenten Konkretisierung des Sonderungsverbot des Grundgesetzes in Form einer Obergrenze des durchschnittlichen Schulgeldes innerhalb eines Bundeslandes, das die Einkommenssituation der Haushalte des jeweiligen Bundeslandes berücksichtigt (durchschnittliches Haushaltsnettoeinkommen). Damit wird der ökonomische Anreiz für private Schulen, ihr Angebot vor allem an Besserverdienenden auszurichten, durchbrochen.<sup>[27]</sup> In seiner Novellierung des Privatschulgesetzes sieht Baden-Württemberg eine regelmäßige Höchstgrenze des durchschnittlichen Schulgeldes von zur Zeit 160 EUR sowie die Begrenzung des Schulgeldes auf fünf Prozent des durchschnittlichen Haushaltsnettoeinkommens in Baden-Württemberg vor. Eine weitere Stellschraube, an der der Gesetzgeber ansetzen kann, um eine soziale Zugänglichkeit zu staatlich geförderten Privatschulen zu sichern, sind Vorgaben zu einer einkommensabhängigen Staffelung des Schulgeldes. So reicht es nicht aus, wenn staatlich geförderte Privatschulen Freiplätze oder Stipendien vergeben,<sup>[28]</sup> vielmehr sollte Eltern eine Einkommensstaffelung der Beiträge anhand ihres verfügbaren Haushaltsnettoeinkommens angeboten und dieses Angebot transparent gemacht werden. Dann wäre es möglich, dass Eltern mit einem geringen Einkommen oder mit Sozialleistungsbezug kaum bis gar kein Schulgeld entrichten müssen. Einnahmeverluste beim Schulgeld können durch höhere staatliche Zuschüsse aufgefangen werden.

## 5.2 Ausgleich für Ausfall von Schulgeldeinnahmen

Um die soziale Zugänglichkeit zu staatlich geförderten Privatschulen sicherstellen zu können, kann der Gesetzgeber diesen Schulen einen Ausgleichsanspruch für den Ausfall von

**26** Vgl. Wrase et al. (2017), a.a.O.

**27** Vgl. Helbig, Marcel; Nikolai, Rita; Wrase, Michael (i. E.): Privatschulen und soziale Frage. Wirkung rechtlicher Vorgaben zum Sonderungsverbot in den Bundesländern, *Leviathan – Berliner Zeitschrift für Sozialwissenschaft*, Heft 3/2017; das übersieht («verkennt») die Kritik von Brosius-Gersdorf, Frauke (2017): Das missverstandene Sonderungsverbot für private Ersatzschulen (Art. 7 Abs. 4 Satz 3 Halbs. 2 GG), Rechtsgutachten im Auftrag der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit, Hannover, Juli 2017, S. 77-83.

**28** So ausdrücklich: BVerfGE (1994): Beschluss des Ersten Senats vom 9.3.1994, 1 BvR 682, 712/88, in: *Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts*. Bd. 90, hrsg. von Bundesverfassungsgericht. Karlsruhe: Mohr Siebeck, S. 107-127, im Anschluss an BVerfG (1986), a.a.O., S. 63.

Schulgeldeinnahmen gewähren. In Berlin gibt es laut dem Koalitionsvertrag der jetzigen Landesregierung den Plan, höhere Zuschüsse für staatlich geförderte Privatschulen an die Zahl von Schüler/innen aus einkommensschwachen Familien zu koppeln.<sup>[29]</sup> Eine solche Regelung macht jedoch nur Sinn, wenn die Bundesländer die soziale Zusammensetzung an einzelnen Schulen bzw. nach Schulformen im Rahmen einer Sozialberichterstattung kennen.<sup>[30]</sup> Eine staatliche Förderung sollte daran gekoppelt sein, dass die privaten Schulen transparent und regelmäßig über ihre soziale Zusammensetzung berichten. Die geplante Novellierung des Privatschulgesetzes in Baden-Württemberg sieht vor, Schulen, die kein Schulgeld erheben, eine höhere öffentliche Finanzierung zukommen zu lassen, die auf 90 Prozent der entsprechenden Schüler/innenkosten an einer öffentlichen Schule begrenzt ist («Kappungsgrenze»). Erheben Schulen weiterhin Schulgeld, so begrenzt sich der staatliche Förderanspruch auf 80 Prozent.<sup>[31]</sup>

## 5.3 Anrechnungsregelung bei auskömmlicher Finanzierung

Die staatliche Förderung endet, wo freie Schulen auskömmlich finanziert sind. Anhand der Kosten öffentlicher Schulen kann geprüft werden, ob diese Voraussetzungen erfüllt sind. Um Fehlentwicklungen zu vermeiden, ist es notwendig, dass der Gesetzgeber Anrechnungs- oder Kappungsgrenzen wie etwa in Baden-Württemberg oder Nordrhein-Westfalen definiert, wonach staatlich geförderte Privatschulen nicht unbegrenzt Einnahmen aus Schulgeldern und sonstigen (faktisch) verpflichtenden Elternbeiträgen auf staatliche Zuschüsse aufschlagen können. Auf diese Weise werden finanzielle Anreize außer Kraft gesetzt, dass staatlich geförderte Privatschulen höhere Einnahmen erzielen, indem sie ihr Angebot spezifisch an einkommensstärkeren Schüler/innen ausrichten. Schulmodelle, die – entgegen der Intention des Grundgesetzes – vor allem auf «Exklusivität» und Kinder besser verdienender Eltern setzen, werden so deutlich begrenzt. Auf der anderen Seite bleibt die auskömmliche Finanzierung aller privaten Schulen gesichert.

**29** Vgl. SPD, Die Linke, Bündnis 90/Die Grünen (2016): Berlin gemeinsam gestalten. Solidarisch. Nachhaltig. Weltoffen. Koalitionsvereinbarung, S. 16. [https://www.berlin.de/rbmskzl/\\_assets/rbm/161116-koalitionsvertrag-final.pdf](https://www.berlin.de/rbmskzl/_assets/rbm/161116-koalitionsvertrag-final.pdf) (abgerufen am 25.7.2017).

**30** Eine solche Datenerhebung existiert bislang nur in wenigen Bundesländern. Eine Ausnahme ist der Hamburger Sozialindex, vgl. Schulte, Klaudia; Hartig, Johannes; Pietsch, Marcus (2014): Der Sozialindex für Hamburger Schulen, Fickermann, Detlef; Maritzen, Norbert (Hrsg.), Grundlagen für eine daten- und theoriegestützte Schulentwicklung. Konzeption und Anspruch des Hamburger Instituts für Bildungsmonitoring und Qualitätsentwicklung (IfBQ). Hanse - Hamburger Schriften zur Qualität im Bildungswesen, Band 13. Münster: Waxmann, S. 67–80.

**31** MfKJS, Ministerium für Kultus, Jugend und Sport des Landes Baden-Württemberg, (2017): Gesetzentwurf zur Änderung des Privatschulgesetzes und der Vollzugsverordnung zum Privatschulgesetz vom 23.5.2017, . [https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/beteiligungsportal/KM/Dokumente/170523\\_Gesetzentwurf-zur-Aenderung-des-Privatschulgesetzes.pdf](https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/beteiligungsportal/KM/Dokumente/170523_Gesetzentwurf-zur-Aenderung-des-Privatschulgesetzes.pdf) (abgerufen am 25.7.2017)

## 5.4 Klare Regulierung und Kontrolle bei Wahrung der vom Grundgesetz garantierten Freiheit

Die staatlich geförderten Privatschulen decken einen (weit) überwiegenden Teil ihrer Finanzierung mit staatlichen Zuschüssen, die es ihnen ermöglichen, ein besonderes pädagogisches oder weltanschauliches Profil anzubieten, das im Bereich der öffentlichen Schulen nicht existiert. Damit jedoch die Genehmigungsvorgaben des Grundgesetzes, die nach der Rechtsprechung die Grundlage des Förderanspruchs bilden, umgesetzt und eingehalten werden, bedarf es einer konkreteren Regulierung und Überprüfung. Maßnahmen wie Obergrenzen für Schulgeld, eine einkommensabhängige Staffelung der Elternbeiträge, ein Ausgleich für entgangene Schulgeldeinnahmen und Kappungsgrenzen sind geeignet, um sowohl die Vorgaben des Grundgesetzes zu erfüllen als auch die pädagogischen und weltanschaulichen Freiheiten von staatlich geförderten Schulen zu ermöglichen. Sie müssen aber in der Praxis auch tatsächlich eingehalten und kontrolliert werden. Angesichts der Höhe der eingesetzten Steuergelder ist das eigentlich eine Selbstverständlichkeit, die aber – wie unsere Forschung<sup>[32]</sup> zeigt – in den meisten Bundesländern nicht der Realität entspricht. Zukünftig sind rechtsverbindliche Auskunftspflichten der freien Schulen und Kontrollbefugnisse der Aufsichtsbehörden unabdingbar.

Da der staatliche Zuschuss an die staatlich geförderten Privatschulen den (weit) überwiegenden Teil ihrer Finanzierung abdeckt, ist es umso dringlicher, dass die Genehmigungsvorgaben des Grundgesetzes, die nach der Rechtsprechung die Grundlage des Förderanspruchs bilden, ernst genommen und effektiv eingehalten werden. Das betrifft insbesondere die Bestimmung des Sonderungsverbots, wonach private Ersatzschulen für alle Schüler/innen, unabhängig von den finanziellen Verhältnissen der Eltern, gleichermaßen zugänglich sein müssen. Hierfür bedarf es, wie der internationale Vergleich zeigt, einer effektiven Regulierung und Überprüfung.

**32** Vgl. Wrase et al. (2017), a.a.O.; Helbig et al. (i.E.).

# Die Autor/innen

**Prof. Dr. Rita Nikolai** ist Heisenberg-Stipendiatin der Deutschen Forschungsgemeinschaft am Institut für Erziehungswissenschaften der Humboldt-Universität zu Berlin (Förderkennzeichen: NI 1371/4-1). Ihre Forschungsthemen sind Schulpolitik, Privatschulen im internationalen Vergleich und Bildungsungleichheiten.

**Prof. Dr. Michael Wrase** ist Professor für Öffentliches Recht mit den Schwerpunkten Sozial- und Bildungsrecht an der Stiftung Universität Hildesheim und am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB). Seine Forschungsthemen sind Verfassungsrecht, Bildungs- und Sozialrecht sowie Rechtssoziologie, insbesondere Rechtswirkungsforschung.

# Mehr zum Themenbereich

## Publikationen

### **Dossier «Privat statt Staat? Zum Verhältnis privater und öffentlicher Bildung»**

Mit Beiträgen von Thomas Koinzer, Tanja Mayer, Margret Kraul u.a.

**W** <https://www.boell.de/de/bildung-privat-statt-staat>

### **E-Paper «Mythos Chancengleichheit in der Grundschule? Strukturelle Entwicklungen im Privatschulwesen»**

Von Caroline Kann und Kerstin Rothe

**W** <https://www.boell.de/de/2016/08/05/mythos-chancengleichheit-der-grundschule>

## Impressum

Herausgeberin: Heinrich-Böll-Stiftung e.V., Schumannstraße 8, 10117 Berlin  
Kontakt: Referat Bildung und Wissenschaft, Philipp Antony, **E** [antony@boell.de](mailto:antony@boell.de)

Erscheinungsort: [www.boell.de](http://www.boell.de)

Erscheinungsdatum: September 2017

Lizenz: Creative Commons (CC BY-NC-ND 4.0)

Verfügbare Ausgaben unter: [www.boell.de/de/boellbrief](http://www.boell.de/de/boellbrief)

Abonnement (per E-Mail) unter: [themen.boell.de](http://themen.boell.de)

Die vorliegende Publikation spiegelt nicht notwendigerweise die Meinung der Heinrich-Böll-Stiftung wider.