

Pressekonferenz, 29. September 2011, Kiel

# **Freie Schulen in der Finanzierungs- klemme**

## Statement

Helmut E. Klein  
Senior Researcher  
Schulische Bildung

Es gilt das gesprochene Wort.

## **1. Steigende Nachfrage nach Schulen in freier Trägerschaft**

Privatschulen erfreuen sich steigender Beliebtheit: Seit dem Beginn einer gesamtdeutschen Schulstatistik im Jahr 1992 ist im Schuljahr 2009/10 die Zahl der Schüler, die eine Schule in freier Trägerschaft besuchen, von knapp 450.000 auf gut 704.000 gestiegen. Dies bedeutet eine Zunahme um 56 Prozent. Der so genannte Privatschüleranteil stieg in ganz Deutschland von 4,8 Prozent (1992) auf aktuell 7,9 Prozent (Folie 1). In den einzelnen Bundesländern werden freie Schulen in unterschiedlicher Weise frequentiert (Folie 2). Dies ist zum Teil abhängig von der historisch bedingten Entwicklung entsprechender Angebotsstrukturen. Das Land Schleswig-Holstein ist im Ranking der Schüleranteile an freien Schulen bundesweites Schlusslicht. Die vielfältige Trägerstruktur ist Ausdruck für zivilgesellschaftliches Engagement wie auch für Breite und Fülle des Angebots, das religiös-weltanschauliche Ausrichtung, aber auch ganzheitliche und reformpädagogische Erziehungskonzepte beinhaltet (Folie 3).

## **2. Gute Bildungsabschlüsse an freien Schulen**

Der Vergleich von Bildungsabschlüssen, die von Absolventen an staatlichen sowie freien allgemeinbildenden Schulen in den einzelnen Bundesländern im Jahr 2009 erreicht werden (Folie 4), offenbart nicht nur Unterschiede der Schulprofile zwischen staatlichen und privaten Schulen, sondern bestätigt auch, dass die Kompetenzvermutung, auf deren Grundlage sich Eltern für die Wahl einer freien Schule entscheiden auch statistisch nachvollziehbar ist. Am offensichtlichsten lässt sich dies bei den Absolventen mit allgemeiner Hochschulreife oder Fachhochschulreife nachweisen. Bundesweit gibt es 13 Länder, in denen die jeweiligen Anteile der Hochschulzugangsberechtigten aus Privatschulen um mindestens 10 Prozentpunkte und zehn Länder, in de-

nen die Quote der Hochschulzugangsberechtigten aus freien Gymnasien und Gesamtschulen um 20 oder mehr Prozentpunkte über der Abiturientenquote staatlicher Schulen liegen. Dies ist um so bemerkenswerter, als der bundesweite Anteil der Sonderschüler an privaten Förderschulen mit 10 Prozent zweieinhalbmal so groß ist wie an staatlichen Förderschulen (3,9 Prozent). Auch sprechen empirische Befunde dafür, dass im Durchschnitt private Schulen einen Qualitätsvorteil (u.a. Förderkultur, Schulklima, Zufriedenheit) gegenüber staatlichen Einrichtungen aufweisen.

Gleichwohl erreichen Schulen in freier Trägerschaft hierzulande nicht die gleiche quantitative Bedeutung wie vergleichbare Einrichtungen in anderen Ländern. So lag 2008 der gesamte Schüleranteil an allen Privatschulen in Deutschland mit 7,2 Prozent deutlich unter dem Mittel der OECD-Staaten von 13,7 Prozent.

### **3. Wettbewerbsnachteile durch Schulfinanzierung**

Dass noch höhere Privatschulzahlen bisher nicht erreicht wurden, ist auch das Ergebnis einer mehr oder minder restriktiven staatlichen Schulpolitik, die den Wettbewerb um Bildungsqualität eher blockierte, um ihr Kompetenzmonopol zu schützen. Die Zahl der Privatschüler und damit der Einfluss der freien Schulträger auf das Schulsystem in Deutschland könnte weitaus größer sein, wenn nicht durch zahllose gesetzliche Bedingungen, verweigerte Investitionshilfen, Zulassungsschranken und Anpassungszwänge das staatliche Bildungsmonopol ausgeformt und die private Konkurrenz behindert würde.

Der größte Wettbewerbsnachteil betrifft dabei die Finanzausstattung: In fast allen Bundesländern liegen die von der öffentlichen Hand bereitgestellten schulartenspezifischen Förderbeträge je Schüler weit unter den Ausgaben je Schüler an einer entsprechenden staatlichen Schule (Folien 8 bis 11). Je

nach Schulform unterschreiten die Finanzhilfen um bis zu 4.300 Euro je Schüler den Betrag, mit dem das Land einen Schüler an einer staatlichen allgemeinbildenden Schule finanziert. In Schleswig-Holstein reicht diese Differenz zwischen den öffentlichen Ausgaben für einen Schüler an einer staatlichen und einer freien Schule je nach Schulform von 2.000 Euro bis 500 Euro (wenn die Finanzhilfe für Schüler, die der dänischen Minderheit angehören und die um 25 Prozent über den regulären Sätzen liegen, herausgerechnet wird). Die den freien Trägern erstatteten Kosten erreichen im Mittel einen Deckungsgrad von knapp 72 Prozent. Privatschulen in Deutschland sind vor diesem Hintergrund von staatlicher Seite systematisch unterfinanziert.

Zur Kompensation sehen sich die Schulen in freier Trägerschaft daher unter anderem veranlasst, Schulgeld zu erheben. Hier gilt jedoch, dass das Bundesverfassungsgericht im Jahr 1994 eine den Eltern zumutbare Schulgeld-Marge festgelegt hat, die einzuhalten sei, um nicht gegen das Sonderungsverbot zu verstoßen. Damals wurde ein monatliches Schulgeld in Höhe von 170 bis 190 D-Mark als unverträglich mit dem Sonderungsverbot bewertet. Nach einem aktuellen Urteil des Verwaltungsgerichtshofes Baden-Württemberg liegt die Höhe des zumutbaren Schulgeldes bei monatlich 70 Euro pro Kind (Verwaltungsgerichtshof Mannheim vom 14.07.2010 – Aktenzeichen 9 S 2207/09). Das an den freien Waldorfschulen durchschnittlich gezahlte monatliche Schulgeld lag im Jahr 2007 allerdings bei rund 135 Euro pro Schüler. Bei aufbauenden Schulen betragen die monatlichen Elternleistungen oft 250 Euro und mehr, da Eltern auch die Baufinanzierungskosten mittragen.

In nahezu jedem Bundesland steht damit die bei den freien Schulträgern verbleibende und von diesen zu kompensierende Finanzierungslücke im Widerspruch zur verfassungsrechtlich hinnehmbaren Grenze des von den Eltern aufzubringenden Schulgeldes. Dies steht im Widerspruch zur Forderung des Grundgesetzes, das neben der Gleichwertigkeit der Angebote fordert,

dass eine Sonderung nach den Besitzverhältnissen nicht gefördert werden darf und die wirtschaftliche wie rechtliche Stellung der Lehrer gesichert sein muss (Sonderungsverbot). Bei einem unterstellten Kostenniveau, das dem der staatlichen Schulen entspricht, sind Privatschulen angesichts der tatsächlich gewährten Finanzhilfen nicht mehr in der Lage, beide Bedingungen zu erfüllen. Andererseits führt die von den Ländern praktizierte und im Widerspruch zum Grundgesetz stehende Unterfinanzierung zu einer Entlastung der Bildungsbudgets von 1,2 Milliarden Euro (Folie 12).

#### **4. Untererfassung der öffentlichen Bildungsausgaben**

Doch stellt sich die Finanzlage der freien Schulträger in vielen Bundesländern weit schwieriger dar, als der Blick auf die derzeit gewährten öffentlichen Fördersätze verrät. Denn die Bemessung der staatlichen Beihilfe zur Privatschulfinanzierung sollte alle tatsächlichen – oder wie es der Verwaltungsgerichtshof Mannheim formulierte – „realitätsgerechten Kosten“ berücksichtigen, die das Schulsystem verursacht. Die Bundesländer erfassen jedoch systematisch einen erheblichen Teil der durch das Bildungssystem verursachten Kosten nicht, was auf die kameralistische Rechnungslegung im öffentlichen Sektor zurückzuführen ist.

Zur Verifizierung dieser Hypothese wird auf die seit dem Jahr 2002 in loser Folge veröffentlichten Gutachten des Steinbeis-Transferzentrums Wirtschafts- und Sozialmanagement (STW) Heidenheim zu Schülerkosten an allgemeinbildenden staatlichen Schulen in verschiedenen Bundesländern zurückgegriffen. Diese Gutachten basieren auf einem von den Autoren entwickelten Verfahren zur möglichst genauen Erfassung der Betriebs- und Investitionskosten allgemeinbildender staatlicher Schulen. So werden bei den Personalkosten unter anderem Beihilfe- und Versorgungsleistungen, Verwal-

tungsgemeinkosten und Personalverwaltungskosten kalkulatorisch berücksichtigt. Überdies werden Sach- und Dienstleistungskosten sowie Immobilien- und Nebenkosten bestimmt. Der Vorteil eines solchen Ansatzes liegt in seiner tendenziell aktuelleren Vollkostenberechnung.

Um einen Kostenvergleich der vom Statistischen Bundesamt veröffentlichten staatlichen Ausgaben je Schüler des Haushaltsjahres 2007 mit den auf einer betriebswirtschaftlichen Schulkostenberechnung ermittelten Daten vornehmen zu können, wurden die in den STW-Expertisen genannten Werte mit den jeweiligen länderspezifischen Veränderungsraten der Ausgaben je Schüler multipliziert. Auf der Basis dieser Daten lässt sich eine durchschnittliche Untererfassung der staatlichen Ausgaben je Schüler und Bundesland in einer Bandbreite von 500 Euro in Hamburg bis zu gut 3.000 Euro in Hessen ermitteln (Folie 14). Im Durchschnitt der Länder können die bereitgestellten Regelsätze je Schüler an einer freien Schule nur etwa 50 bis 60 Prozent der tatsächlichen schulbetrieblichen Vollkosten abdecken (Folien 15-16).

Das bedeutet, dass die von den freien Schulträgern zu kompensierende Finanzierungslücke weit größer ist, als die amtlichen Daten zu verstehen geben (Folie 17). Bedenkt man, dass Schulen freier Träger bei Vergleichstests und bei der Bewertung von Eltern mit Blick auf Schulklima und Förderkultur besser abschneiden als staatliche Vergleichsschulen, resultiert aus der geringen öffentlichen Förderung freier Schulen im Mittel ein Entlastungseffekt der öffentlichen Haushalte in Höhe von 3.500 Euro je Schüler an den allgemeinbildenden Privatschulen – und zwar ohne Qualitätsverluste. Hochgerechnet auf die gesamte Schülerschaft ergibt sich eine Entlastung von insgesamt rund 2,4 Milliarden Euro – einschließlich der privaten beruflichen Schulen erreichte dieser Wert einen Effekt von etwa 3,2 Milliarden Euro.