

Das finanzielle Dilemma der Schulen in freier Trägerschaft

Ein Hintergrundbericht von Julia Rettenmaier (2020)

„Das Recht zur Errichtung von privaten Schulen wird gewährleistet. Private Schulen als Ersatz für öffentliche Schulen bedürfen der Genehmigung des Staates und unterstehen den Landesgesetzen. Die Genehmigung ist zu erteilen, wenn die privaten Schulen in ihren Lehrzielen und Einrichtungen sowie in der wissenschaftlichen Ausbildung ihrer Lehrkräfte nicht hinter den öffentlichen Schulen zurückstehen und eine Sonderung der Schüler nach den Besitzverhältnissen der Eltern nicht gefördert wird. Die Genehmigung ist zu versagen, wenn die wirtschaftliche und rechtliche Stellung der Lehrkräfte nicht genügend gesichert ist.“ GG Art.7 Abs.4

Das Recht, eine Schule zu gründen und nach besonderen ethischen, religiösen oder pädagogischen Gesichtspunkten auszugestalten ist im Grundgesetz (GG Art.7 Abs.4) festgeschrieben und wird auch von allen demokratischen Parteien anerkannt und von der aktuellen Rechtsprechung bestätigt. Schwieriger ist es mit der finanziellen Grundlage für die Gründung und den fortdauernden Betrieb einer solchen Ersatzschule in freier Trägerschaft.

Die Finanzierung ist schon während der Entstehung des Grundgesetzes umstritten und bis heute nicht klar definiert. Denn das Freiheitsrecht auf Gründung privater Schulen ist nur gewährleistet, wenn diese Schulen auch über eine auskömmliche Finanzierung verfügen können. Insofern diese nicht durch ausreichende Finanzierungshilfen der Länder gewährleistet wird (in NRW, Rheinland-Pfalz und dem Saarland werden ca. 90% der Betriebskosten vom Land übernommen, in allen anderen Bundesländern ist es deutlich weniger), wird es für die Schulen durch das zugleich ausgesprochene „Sonderungsverbot“ schwierig, die tatsächlichen Kosten zu decken. (Vgl. BVerfG, Urteil vom 8. April 1987 - 1 BvL 8, 16/84 - BVerfGE 75, 40 <62 ff.>)

Bei zahlreichen Schulträgern allgemeinbildender Schulen in freier Trägerschaft handelt es sich um als gemeinnützig anerkannte Vereine oder gemeinnützige GmbHs, die heute überwiegend in Elternträgerschaft betrieben werden. Dies bedeutet einerseits, dass diese Schulvereine keine Gewinne erzielen und auch keine größeren Rücklagen bilden dürfen. Andererseits aber auch, dass keine finanzstarken Kräfte wie kirchliche Verbände oder Stiftungen hinter diesen Trägervereinen stehen, um diese Finanzierungslücke zu schließen.

Dafür erhalten alle Ersatzschulen vom Land Hessen eine Ausgleichszahlung, der ein Teil der dem Land nun nicht entstehenden Kosten der Beschulung pro SchülerIn zugrunde gelegt wird, ohne jedoch eine vollumfängliche Ausgleichszahlung zumindest der realen Betriebskosten zu gewähren:

In Hessen wird die staatliche Finanzierungshilfe an die Ausgaben für pro SchülerIn an öffentlichen Schulen gekoppelt. Das hessische Ersatzschulförderungsgesetz schreibt hier den Satz von 85% fest (§2 Abs.1 S.3 ESchFGHE), der in der Praxis allerdings - anders als in der Studie von Akkaya/Helbig/Wrase vom Dezember 2019 angenommen - seit Jahren nicht erreicht wird.

Je nach Schulform liegt diese „Ersatzschulfinanzierung“ stattdessen durchschnittlich eher bei 70% dessen, was die staatlichen Schulen pro SchülerIn erhalten, und diese Differenz beträgt, laut einer Studie des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln von 2010, durchschnittlich 1700 Euro pro SchülerIn. In Hessen liegt dieser Fehlbetrag für 2016 deutlich höher: Die Ausgaben an den öffentlichen Schulen betrug im Schnitt 7500 Euro pro Kind. Die Ersatzschulfinanzierung hingegen lag, je nach Schulform, durchschnittlich

bei nur etwa 5250 Euro, obwohl sie dem Gesetz nach 6375 Euro pro SchülerIn hätte betragen sollen.

Diese Differenz von 2250 Euro je Kind zu den Gesamtkosten je SchülerIn an einer öffentlichen Schule (und die Kosten für die Gebäude, - Pacht, Baukosten oder Miete, Nebenkosten, Instandhaltung ist nicht einmal inbegriffen, da diese in der Regel von den Kommunen getragen werden) muss von den Trägervereinen durch anderweitige Finanzierungsquellen abgedeckt werden.

Woher diese Gelder kommen sollen, bleibt in den Gesetzesgrundlagen vage, es werden „der Schule nahestehende finanzstarke Kreise“ sowie Darlehen angeführt. In seinem Urteil vom 14.07.2010 hält der baden-württembergische Verwaltungsgerichtshof fest, dass (VGH Baden-Württemberg, Urteil, 9 S 2207/09) die Länder zu einer verlässlichen Finanzierung der realistischen laufenden Betriebskosten verpflichtet sind: Weder Darlehen, die zurückgezahlt werden müssen, noch finanzstarke private Finanzquellen könnten dabei als verlässliche Finanzierungsquellen angerechnet werden: „Es entspricht daher nicht dem Gewährleistungsgehalt der Privatschulautonomie, die wirtschaftliche Existenz freigemeinnütziger Ersatzschulen von derartigen Zuwendungen Dritter abhängig zu machen.“ Allerdings bestätigt der Bundesverwaltungsgerichtshof in einem Folgeurteil vom 4.11. 2016 die grundsätzliche Rechtmäßigkeit der Veranschlagung eines Eigenanteils des Trägers zusätzlich zu dem erhobenen Schulgeld (BVerwG 6 B 27.16) von etwa 20% der Gesamtkosten, ohne auf die Provenienz dezidiert einzugehen.

Das Grundgesetz fordert darüber hinaus, dass es bei den Auswahlkriterien für die Schülerinnen und Schüler der Ersatzschulen nicht zu einer „Sonderung“ von finanziell besser gestellten Kindern kommen darf. Dementsprechend muss das Schulgeld so gestaltet werden, dass es für einen Großteil der Familien finanzierbar ist. Außerdem müssen die Ersatzschulen auch SchülerInnen aufnehmen, deren Eltern das jeweilige Schulgeld nicht aufbringen können - zumindest wenn diese dem Anforderungsprofil des Schulkonzepts entsprechen. In einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts wurde dazu festgestellt, dass die Höhe des zu leistenden Schulgelds den entscheidenden Faktor zur Verhinderung der „Sonderung“ darstelle (BVerfGE 75, 40 < 63 ff. >). Die Bereitstellung einiger weniger Stipendienplätze reiche dazu nicht aus.

Das Schulgeld, das die Privatschule als zusätzliche Finanzierungsquelle erheben kann, darf demnach auf keinen Fall so hoch ausfallen, wie es sich aus der Differenz zwischen Ersatzschulfinanzierung und tatsächlichen Kosten für einen regulären Schulbetrieb ergeben würde. (Siehe z.B. die Debatte zur Großen Anfrage betreffend Ersatzschulen der SPD-Fraktion - Drucksache 19/1126 und 11/1632 des Hessischen Landtags oder die große Anfrage der Fraktion Die Linke Drucksache 19/3235 und Antwort 19/3499).

Wie bereits erwähnt sind heute die meisten Schulträger Elternvereine, die weder für sich selbst noch aus ihrem Sendungsbewusstsein heraus hohe Schulgelder anstreben. Sie versuchen zumeist, das Schulgeld so knapp wie möglich zu bemessen, weil sie zumeist einen besonderen Bildungsauftrag verspüren, den sie möglichst vielen Kindern unabhängig von ihrem Elternhaus zukommen lassen wollen!

Das Grundgesetz schreibt weiterhin vor, dass die Privatschulen gut ausgebildete Lehrkräfte beschäftigen und weitgehend so bezahlen müssen, wie der Staat es mit seinen angestellten Lehrkräften macht. Dabei sieht die aktuelle Rechtsprechung dieses Gebot dann für gegeben an, wenn die Lehrkräfte etwa 70-80% dessen verdienen, was an einer öffentlichen Schule gezahlt wird. Von einer tatsächlichen Gleichstellung sind viele

Lehrkräfte an Privatschulen aber aufgrund der finanziellen Zwänge der Ersatzschulen weit entfernt, wenn man auch andere Aspekte, wie die Alterssicherung, die zu leistenden Stundenzahlen etc. betrachtet.

Außerdem wird erwartet, dass Privatschulen in ordentlichen Räumlichkeiten und mit einer adäquaten Ausstattung den Unterricht - natürlich unter Berücksichtigung der staatlichen Lehrpläne - ermöglichen. Diese rahmengebenden Zusatzkosten für Immobilien und ihre Nebenkosten, für die Personalverwaltung und weitere Dienstleistungen sind aber in die Berechnung der Ausgaben pro SchülerIn an einer Staatsschule gar nicht einbezogen worden und damit auch nicht in den Finanzausgleich für die Schulen in freier Trägerschaft! Der Mannheimer Verwaltungsgerichtshofs forderte in seinem Urteil von 2010 daher auch die Einbeziehung dieser Kosten in die Ersatzschulfinanzierung.

Auch ein besonderer pädagogischer Anspruch, etwa als Montessori-Schule, oder weil die Schulen einen bestimmten weltanschaulichen oder religiösen Grundgedanken vertreten (z.B. christliche Schulen oder Waldorfschulen), muss ebenfalls mit den ohnehin bescheidenen Mitteln gestaltet werden. Die Gründerväter der Bundesrepublik gingen in ihren Entwürfen davon aus, dass Privatschulen vor allem kirchliche Träger haben und dass die Kirchen den fehlenden Betrag aus ihren Pfründen tragen können...

Man muss kein Matheass sein, um zu erkennen, dass es für die meisten Schulen in freier Trägerschaft ohne einen finanzkräftigen Gönner im Hintergrund zu einer eklatanten Finanzierungslücke kommt. Diese zu überbrücken, ist der tägliche Spagat der meisten Schulleitungen von Privatschulen. Immer bedenkend, dass über 90% der Kosten Fixkosten für Gehälter (70-80%), Miete (10-15%), etc. sind, die Schulen also direkt in ihrer Existenz bedroht werden, wenn es zu Liquiditätsengpässen kommt.

„Durch die unzureichende staatliche Finanzhilfe gerät beispielsweise das Schulgeld immer mehr in ein Spannungsverhältnis von wirtschaftlicher Notwendigkeit und Sozialverträglichkeit.“ hält Michael Büchler, Präsident des Vereins deutscher Privatschulen (VDP) fest. Die meisten Schulvereine verwalten daher den Mangel: Sie wirtschaften so kosteneffizient wie nur möglich, versuchen, über höhere Beiträge der besserverdienenden Eltern den finanziellen Ausgleich zu Teil- oder Vollstipendien zu erlangen und sind auf der permanenten Suche nach zusätzlichen Finanzierungsmöglichkeiten, Spenden und Förderern. Aber auch hierbei sind vom hessischen Kultusministerium aufgrund des Werbeverbots an Schulen enge Grenzen gesetzt.

Dass diese Schulen trotzdem bestehen und auch für das, was sie leisten, geschätzt werden, hat einen Grund: Denn erstaunlicherweise werden trotz der dargestellten finanziellen Engpässe genau in diesen Schulen in freier Trägerschaft viele reformpädagogische Konzepte entwickelt, ausprobiert, evaluiert und verbessert – bis sie so gut sind, dass sie von den staatlichen Schulen übernommen werden (so z.B. die Arbeit mit Montessori-Materialien in staatlichen Grundschulen oder die fächerübergreifende Projektarbeit in der weiterführenden Schule)! Das Differenzierungsmerkmal der freien Schulen schwindet dann vorübergehend, man braucht weitere Verbesserungen, um attraktiv zu bleiben. Dadurch ist die stetige Innovation und das Streben nach pädagogischer Weiterentwicklung diesen Schulen inhärent geworden. Diese kleinen Schulen reagieren schneller und unbürokratischer auf veränderte Anforderungen von Seiten der Gesellschaft und des Arbeitsmarktes. Teamwork,

interdisziplinäre Projektarbeiten, Präsentationen, IT-Kenntnisse, Praxisbezug, etc. wurden zunächst in den Reformschulen eingeführt...

Diese grundrechtlich garantierte Freiheit in der Konzeption zieht viele besonders engagierte Pädagoginnen und Pädagogen an, welche sich und ihre Unterrichtsmethoden stetig verbessern wollen, indem sie neben weltanschaulichen Aspekten auch die neuesten Erkenntnisse der Hirnforschung, der Psychologie und natürlich der Pädagogik einbringen und daraus neue Konzepte für die zukünftigen Gestalter unserer modernen Gesellschaft entwickeln.

Und es sind diese hochmotivierten und engagierten Schulleitungen und Lehrkräfte, die die Schulen in freier Trägerschaft im wahrsten Sinne des Wortes weitgehend tragen, die auf einen Teil ihrer Privilegien verzichten, die sie als Lehrer einer öffentlichen Schule hätten, die bereit sind, weit mehr als Dienst nach Plan zu machen, um die ständige Qualitätsverbesserung durch Innovation zu ermöglichen, die sich mit Herzblut einbringen und aus ihrem Beruf eine erfüllende Berufung machen! Dadurch herrscht an diesen Schulen oft ein anderer, der Persönlichkeitsentwicklung aller MitgliederInnen der Schulgemeinschaft verschriebener Geist.

Dies hat sich auch und besonders in der momentanen Schulsituation unter Corona bewiesen. Es sind die kleinen, chronisch unterfinanzierten „Privatschulen“, die mit ihren hochmotivierten Kollegien ein Homeschooling auf die Beine gestellt haben, das pädagogisch wie psycho-emotional kein Kind zurücklässt!

Sie haben durch zügige Umstrukturierung und Fortbildungen noch während des ersten Lockdowns und über den gesamten Sommer hinweg ihre Schulgemeinschaft befähigt, den Unterricht nach Stundenplan online abzubilden.

Hier hat keiner geglaubt, dass nach den großen Ferien alles wieder „normal“ laufen würde. Die Schulleitungen haben mithilfe des staatlichen Sonderfonds für die Digitalisierung der Schulen alle notwendigen Maßnahmen ergriffen, um ihren Schülerinnen und Schülern, falls erforderlich, die nötigen Endgeräte zur Verfügung zu stellen und einen möglichst „normalen“ Schulalltag zu ermöglichen. Sie haben Hard- und Software organisiert, eingerichtet und alle Mitarbeitenden den Umgang damit gelehrt. Es wurden neue Konzepte - etwa die Einbindung von Online-Lernportalen wie Bettermarks oder Sofatutor entwickelt und die eigenen pädagogischen Grundsätze auf die neuen medialen Möglichkeiten übertragen.

Und auch diesmal täten die staatlichen Stellen gut daran, sich anzusehen, wie Homeschooling mit relativ einfachen Mitteln funktionieren kann: In der Zeit des Wechselunterrichts wurden alle Schülerinnen und Schüler mit den digitalen Endgeräten und der gewählten Software vertraut gemacht. Neue, erweiterte Funktionen erarbeiten sich die pädagogischen Teams zügig, und wenn sie Arbeits- und Kommunikationserleichterungen bringen, werden auch die Schülerinnen und Schüler angeleitet, diese ebenfalls auszuprobieren und für sich zu nutzen. Es ist ein stetiges „Da geht noch was“!

Soziale Aspekte, wie Klassenleiterstunden, bei denen sich die Schülerinnen und Schüler auch über ihre Sorgen und Nöte austauschen können und gemeinsam spielen und lachen, haben ebenso ihren Platz wie Gruppenarbeiten und Referate, die nun als Powerpoint-Präsentationen vorgetragen werden.

Die Kinder erstellen gemeinsam auf einer virtuellen Tafel Mindmaps, chatten nach der Schule, tauschen in der Pause Witze und Bilder aus, ganz so, wie sie es im Pausenhof machen würden. Und selbst kleine Bewegungseinheiten werden hier und da eingebaut. Der normale Stundenplan - mit Ausnahme von Sport - wird abgebildet. Die Lehrkräfte führen neue Themen ein und eine mündliche Mitarbeit inklusive Melden und Warten bis man dran kommt, wird erwartet. Sie dient zugleich auch dazu, die Anwesenheit der Kinder zu kontrollieren. Über die online eingestellten Arbeitstexte und -blätter, die nach der Erledigung ebenso online abgegeben werden wie selbst geschriebene Texte und Hausaufgaben, sehen die Lehrerinnen und Lehrer den Lernfortschritt jedes Kindes und können individuell nachhelfen.

All das geht trotz der großen Finanzierungslücke, die die Privatschulen irgendwie ausgleichen müssen. Warum staatliche Schulen das nicht schaffen? Sie sind oft sehr groß, ihr Kollegium kaum überschaubar, das Bildungssystem als Ganzes ist schwerfällig. Es fehlt zum Teil auch die Einsicht in die Notwendigkeit zur Veränderung, da der momentane Zustand als vorübergehend betrachtet wird. In die staatlichen Schulen kommen die Kinder so oder so. Sie müssen.

In den Schulen in freier Trägerschaft sind die Kinder und ihre Familien auch Kunden - ohne sie, gäbe es die Schule nicht. Man bemüht sich um sie - aus Leidenschaft an der Sache, aber auch aus einer wirtschaftlichen Notwendigkeit heraus. Wer hier zur Schule geht, kommt freiwillig. Man kann aber jederzeit in eine staatliche Schule wechseln.

„Viele Bundesländer verkennen noch immer die positiven Effekte einer vielfältigen Bildungs- und Trägerlandschaft, den Schüler- und Elternwille und die potentiale eines qualitätsfördernden Wettbewerbs“, erklärt Michael Büchler (VDP). Und in ihrem 2017 veröffentlichtem Rechtsgutachten im Auftrag der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit legt Frau Prof. Dr. Frauke Brosius-Gersdorf der LL.M. Leibniz Universität Hannover ausführlich dar, welche Konsequenzen eine korrekte Auslegung des Grundgesetzes für den Gesetzgeber und die Schulbehörden hätte:

„Damit die Ersatzschulen dem Sonderungsverbot entsprechen können, müssen die Länder sämtliche Gründungs- und Betriebskosten der Ersatzschulen durch Finanzhilfe decken, die bei wirtschaftlicher Betriebsführung anfallen.“ Zumindest im Nachhinein, wenn sich die Schulgründung als nachhaltig erwiesen hat, um die Spirale der Überschuldung und fehlenden Liquidität, in die die Schule ohne privaten Gönner gerät, zu unterbinden. Sie stellt ferner fest, dass es, wie aus mehreren Bundesverfassungsgerichtsurteilen hervorgehe, „zum Kern der Privatschulfreiheit gehöre, von öffentlichen Schulen abweichende Schulprofile und -konzepte zu verwirklichen, solange nur die Gleichheit des Bildungserfolgs gewährleistet sei.“ Hierbei wird die Bedeutung des vom Gesetzgeber gewünschten wettbewerbsfördernden Pluralismus im Bildungs- und Erziehungswesen und die Innovationsfreudigkeit von Privatschulen betont. Weil dies aber ohne ausreichende finanzielle Mittel, die auch über die den öffentlichen Schulen gewährten hinausgehen können, nicht umzusetzen sei, müssten auch entsprechende Mehrkosten bei den schulischen Leistungen durch Finanzhilfen abgedeckt werden. Dies insbesondere auch, weil für sie das Sonderungsverbot zur Anwendung komme, weshalb „die Erhebung kostendeckender Schulgelder und damit eine Selbstfinanzierung praktisch ausgeschlossen“ sei.

Dabei könne Schulgeld nur insofern angerechnet werden, als es unter Wahrung des Sonderungsverbots je nach Einzugsgebiet und Besitzverhältnissen der Familien zulässig sei. Dies liegt, laut der aktuellen Studie von Akkaya/Helbig/Wrase (2019) für die westlichen Bundesländer bei durchschnittlich 160 Euro im Monat.

Brosius-Gersdorf betont, dass außerdem nur realistische Möglichkeiten zur Erwirtschaftung von Eigenleistung bei der Berechnung der Finanzhilfe berücksichtigt werden dürften, unter Beachtung der „Gemeinnützigkeit“ der Trägervereine. Eine allgemeine, gesetzlich festgelegte Summe für ein maximales Schulgeld hält sie für nicht gesetzeskonform, ebenso wenig wie eine für alle Ersatzschulen geltende Finanzierungshöhe der Länder. Dieses müsse sich an den tatsächlichen Kosten für die wirtschaftlichen Betriebskosten der jeweiligen Schule unter Berücksichtigung ihrer individuellen Konzepte orientieren, da sonst das verfassungsmäßig gewährte Recht auf freie Wahl der Schulprofile und -konzepte ins Leere liefe.

Diese Studie von Frau Prof. Dr. Brosius-Gersdorf ist der wahr gewordene Traum eines jeden Schulträgervereins: Wenn dieses Rechtsgutachten von den Gesetzgebern und den Verantwortlichen in den Schulämtern gehört worden wäre, könnten die Schulen in freier Trägerschaft so viel mehr bewirken: Wesentlich mehr Schüler könnten von ihren tollen innovativen Bildungskonzepten profitieren! Alle Bürgerinnen und Bürger könnten tatsächlich frei wählen, nach welchen pädagogischen Grundsätzen ihr Kind erzogen und unterrichtet wird! Und es gäbe auch einen echten Wettbewerb von staatlichen und privaten Schulen, der sich nur an der Qualität des Unterrichts, des Schulklimas und des sozialen Miteinanders orientieren würde! Die Privatschulen fürchten diesen Wettbewerb nicht, und dass es funktionieren kann, zeigt die englische Schullandschaft - denn dort trägt der Staat auch die Kosten der sogenannten Privatschulen!

Quellen:

Hessischer Landtag: Diverse Anfragen zu Themen der Ersatzschulfinanzierung

Drucksache 19/1632, Feb. 2015

Drucksache 19/3499, Juni 2016

Drucksache 19/5105, Juli 2017

BVerfG, Urteil vom 8. April 1987 - 1 BvL 8, 16/84 - BVerfGE 75, 40 <62 ff.>

VGH Baden-Württemberg, **Urteil** vom 14.07.2010, 9 S 2207/09 -dejure.org

Bundesverwaltungsgerichtsurteil BVerwG 6 B 27.16 vom 04.11.2016

WZB-Brief Bildung: Rita Nikolai und Michael Wrase: **Faire Privatschulregulierung: Was**

Deutschland vom europäischen Vergleich lernen kann Hrsg: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) in Kooperation mit der Heinrich-Böll-Stiftung, Berlin 2017

Pia Akkaya, Marcel Helbig, Michael Wrase: **Voraussetzung sozialer Verantwortung –**

Privatschulfinanzierung in den deutschen Bundesländern - Darstellung und Vergleich der Finanzierungssysteme für allgemeinbildende Ersatzschulen in den 16 Ländern, Abschlussbericht, gefördert von der Max-Traeger-Stiftung und der BGAG Stiftung, WZB, Berlin Dezember 2019

VDP: **Statistische Daten über die Schulen in freier Trägerschaft**, Berlin 2017

VDP-Themenmappe **Staatliche Finanzierung von Schulen in freier Trägerschaft**, Berlin, Sept. 2011

Prof. Dr. Frauke Brosius-Gersdorf,

Das missverstandene Sonderungsverbot für private Ersatzschulen (Art. 7 Abs. 4 Satz 3 Halbs. 2 GG) *Inhalt des Sonderungsverbots und Konsequenzen für den Gesetzgeber sowie die Schulbehörden*

Rechtsgutachten im Auftrag der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit

LL.M. Leibniz Universität Hannover, Hannover, Juli 2017

Dr. Thomas Tillmann : **Schulgründungen – Chancen, Erfahrungen, Voraussetzungen**, Erste Orientierung für Initiatoren von Ersatzschulen, Bad Honnef, Januar 2011