

Privatschulregulierung Berlin steht vor weitreichenden Änderungen

Pia König und Michael Wrase

Summary: Berlin's private schools are currently facing a reform of permitted tuition fees. This article summarizes the background as well as consequences of this reform and shows that the planned legal reorganization does not solely lead to revenue shortfalls. Private schools will also have additional revenues due to possible tuition fee increases for families with higher income or more children. Furthermore, this reform will have differentiated effects on private school sponsorships, school types, income groups and amount of children. In order to effectively incentivize the schools to open up to children from lower-income families, a reform of the state's funding scheme for private schools is necessary.

Kurz gefasst: Das Land Berlin bereitet momentan eine Reform der zulässigen Schulgelder an Privatschulen vor, deren Hintergrund und Wirkungen im Beitrag dargestellt werden. Dabei zeigt sich, dass die Neuregelung nicht ausschließlich zu Mindereinnahmen der Berliner Privatschulen führt, sondern Mehreinnahmen bei einkommensstärkeren und kinderreicheren Familien ermöglicht. Die Reform wirkt sich unterschiedlich auf die einzelnen Schulträger, Schularten, Einkommensgruppen und auf die Kinderanzahl aus. Die Privatschulen werden aufgrund der Neuregelung mit teils gegenläufigen Schulgeldanpassungen konfrontiert sein. Um einen effektiven Anreiz für die soziale Öffnung der Schulen zu setzen, ist eine weitere Reform der Privatschulfinanzierung notwendig.

Die deutschen Bundesländer missachten in ihrer Praxis der Genehmigung und Aufsicht von Privatschulen die verfassungsrechtlichen Vorgaben. Dies ergab eine WZB-Studie im Jahr 2016 und die Autoren stellten fest: Das in Artikel 7 Absatz 4 Grundgesetz enthaltene Verbot einer „Sonderung der Schüler nach den Besitzverhältnissen der Eltern“ an privaten Ersatzschulen wird durch die Schulpolitik und Verwaltungspraxis nicht beachtet. Der Befund löste ein erhebliches Medienecho aus und damit eine nachhaltige Debatte darüber, wie private Ersatzschulen reguliert werden sollten.

Je nach Bundesland finanziert der Staat die Privatschulen unterschiedlich stark. Grundvoraussetzung aller staatlichen Förderung ist allerdings, dass die Privatschulen für alle Schülerinnen und Schüler unabhängig von den wirtschaftlichen Verhältnissen des Elternhauses zugänglich sein müssen. Die Realität, so zeigte die Studie, sieht anders aus. An vielen Privatschulen gibt es eine erhebliche soziale Selektivität, die deutlich höher als im öffentlichen Schulsystem ausfällt. Viele Schulen erheben hohe Schulgelder, die sich Familien mit geringerem Einkommen nicht leisten können. Eine weitere Studie des WZB zur Situation in Berlin und Rheinland-Pfalz kam 2017 zu dem Schluss, dass die soziale Sonderung vor allem ein Phänomen in sozialen Ballungsräumen ist. Beunruhigend ist dies vor allem, da die Zahl privater Ersatzschulen in den vergangenen Jahren deutlich gestiegen ist. So hat sich im Land Berlin der Anteil an Schülerinnen und Schülern, die allgemeinbildende Privatschulen besuchen, in den vergangenen fünfzehn Jahren auf derzeit über 12 Prozent fast verdoppelt.

Deshalb ist es umso problematischer, dass in fast allen Landesgesetzen eine ausreichende Konkretisierung des Sonderungsverbots fehlt. Für die Genehmigungsbehörden und Schulträger bleibt unklar, wie Schulgelder ermittelt werden und bis zu welcher Höhe sie erhoben werden dürfen. Auch die Aufnahmepraxis der Schulen wird bislang nicht überprüft. Zwar bieten einige Privatschulen – auch bezeichnet als Schulen in freier Trägerschaft – sozial gestaffelte Tarife an, die unterschiedlichen Einkommenschichten den Zugang ermöglichen. Doch gerade durch hohe Schulgelder und sonstige Beiträge, die derzeit ohne Einschränkung auf den staatlichen Zuschuss aufgeschlagen werden können, ist es privaten Ersatzschulen möglich, erhebliche Einnahmen zu erzielen. Sie können so besondere Bildungsangebote ermöglichen, etwa zweisprachigen Unterricht in kleinen Klassen, die vor allem finanzkräftige Eltern ansprechen. Kinder aus Familien mit mittlerem und geringem Einkommen bleiben dagegen außen vor.

Als negatives Beispiel wurde in den WZB-Studien unter anderem Berlin hervorgehoben. Nach den bisherigen Vorgaben ist es den Privatschulen gestattet, 100 Euro monatliches Schulgeld sogar von Hartz IV-Empfängern zu erheben. Die auf einer Verordnung von 1959 basierenden und seither nicht weiter angepassten Vorgaben sind nicht nur rechtlich höchst problematisch, da das zugrunde liegende Gesetz bereits 2004 aufgehoben wurde. Wie in einer weiteren WZB-Studie von 2017 nachgewiesen werden konnte, werden die Vorgaben von der Mehrheit der Privatschulen in der Praxis nicht befolgt. Nachdem mittlerweile bereits in Baden-Württemberg weitergehende Regelungen zur Umsetzung des Sonderungsverbots eingeführt wurden, steht Berlin nun vor einer grundlegenden Novelle. Sie soll die Regelung von 1959 durch eine neue Verordnung auf der Grundlage des geltenden Schulgesetzes ersetzen. Die Einhaltung des Sonderungsverbots wird dann durch eine von allen Schulträgern zwingend anzuwendende Tabelle mit den höchstzulässigen Schulgeldern gewährleistet, die sich am

Tagesbetreuungskostengesetz orientiert. Damit werden nicht nur Transparenz und Rechtsklarheit geschaffen. Da die vorgegebenen Höchstbeträge auf einer in 41 Einkommensstufen differenzierten Regelung beruhen und eine Geschwisterermäßigung von 25 bis 75 Prozent vorgesehen ist, leisten sie auch einen wichtigen Beitrag dafür, dass für alle Familien der Besuch einer privaten Ersatzschule – zumindest mit Blick auf das nominelle Haushaltseinkommen – überhaupt möglich wird. Die Verfassungsrechtlerin Frauke Brosius-Gersdorf, die ein Gutachten zum Sonderungsverbot für die Friedrich-Naumann-Stiftung verfasst hat, hält ein solches Modell ebenfalls für verfassungskonform. Bedingung ist jedoch, dass in die Berechnung sämtliche, auch faktisch verpflichtende Elternbeiträge aufgenommen werden sowie eine regelmäßige Überprüfung der Praxis. Beides ist in der geplanten Neuregelung für Berlin offenbar vorgesehen.

Die spannende Frage lautet nun: Wie wird sich die Neuregelung auf die bestehende Schulgeldpraxis sowie Finanzeinnahmen der Privatschulen auswirken? Um dies einschätzen zu können, haben wir mit weiteren Analysen begonnen und zunächst den Ist-Zustand der Schulgelder und sonstigen Elternbeiträge untersucht. Betrachten wir zunächst die Schulgelder. Hier zeigen sich mit Blick auf die Trägerschaft der Schulen große Unterschiede. Knapp zwei Drittel aller privaten Ersatzschulen in Berlin bieten bereits eine einkommensabhängige Schulgeldstaffelung an. Die monatlichen Schulgeldbeträge variieren über alle Schulen hinweg. Bei einem jährlichen Brutto-Haushaltseinkommen von bis zu 30.000 Euro im Jahr fallen zwischen 55 und 960 Euro an, bei Einkommen von bis zu 80.000 Euro zwischen 70 und 1.025 Euro. Die über alle Privatschulträger und Schularten gemittelten monatlichen Schulgelder betragen durchschnittlich 217 Euro, jedoch mindestens 117 Euro und maximal 459 Euro. Privatschulen, die von der katholischen Kirche getragen werden, erheben ein monatliches durchschnittliches Schulgeld von 73 Euro, während es bei internationalen und bilingualen Privatschulen 557 Euro sind. Auch bei den durchschnittlichen Schulgeldhöchstbeträgen sind die internationalen und bilingualen Privatschulen mit 1.195 Euro bei Weitem die teuersten Privatschulen Berlins, wenn allein die Schulträgerschaft betrachtet wird.

Noch unübersichtlicher wird es bei den sonstigen verpflichtenden Gebühren und Elternbeiträgen. Neben dem Schulgeld fallen an mindestens 48 Prozent aller Berliner Privatschulen sonstige Gebühren an. Der Anteil könnte tatsächlich sogar noch höher liegen, da nicht bei allen Privatschulen bekannt ist, ob es noch weitere verpflichtende Beiträge gibt. Zu diesen zählen Anmelde- beziehungsweise Aufnahmegebühren, Lernmittelbeiträge, Kautionen, Schulentwicklungsgebühren, Vereinsbeiträge und/oder -spenden, Gebühren zur Abgeltung von Arbeitseinsätzen der Eltern, Prüfungsgebühren. Der Kreativität der Schulträger sind hier kaum Grenzen gesetzt. Nach der Neuregelung ist beabsichtigt, Gebühren und Elternbeiträge, die verpflichtend mit dem Schulbesuch verbunden sind, als Schulgeld zu behandeln. Dies ist, wie unsere Erhebungen zeigen, für eine effektive Regelung der Allgemein zugänglichkeit unverzichtbar, da solche Gebühren und Beiträge für die soziale Zugänglichkeit der Schulen eine große Rolle spielen. Allein die Aufnahmegebühren schwanken zwischen 50 und 2.600 Euro.

Die hohen Gebühren und Elternbeiträge werden oft pauschal damit begründet, dass sie zur Deckung der Unterfinanzierung von Privatschulen notwendig seien. Daher stellt sich die Frage, wie sich die geplante Regelung auf die Einnahmesituation der privaten Ersatzschulen auswirkt. Um dies näherungsweise zu bestimmen, haben wir die gegenwärtigen Schulgeldregelungen der Privatschulen mit dem neuen Modell des Berliner Senats verglichen, wobei wir für Abweichungen eine Toleranzschwelle von 10 Prozent berücksichtigt haben. Dabei zeigen sich höchst relevante Ergebnisse: Während ein Großteil der Schulen dazu gezwungen sein wird, die Schulgelder gerade für Kinder aus Familien mit geringem und mittlerem Einkommen – teilweise deutlich – zu senken, ergibt sich für eine klare Mehrheit der Schulen ab einem Brutto-Haushaltseinkommen von über 50.000 Euro jährlich die Option einer Anpassung „nach oben“ und damit sogar die Möglichkeit für Mehreinnahmen. Allerdings wirkt sich die Neuregelung unterschiedlich auf die Schulgeldordnungen nach Schulträgern und Schularten aus: So sind bei den konfessionellen Privatschulen verhältnismäßig



Pia König ist Doktorandin an der Bamberg Graduate School of Social Sciences (BAGSS) und am WZB Mitarbeiterin im Projekt „Voraussetzung sozialer Verantwortung – Privatschulfinanzierung in den deutschen Bundesländern“ in der Projektgruppe der Präsidentin. (Foto: privat)

pia.koenig@wzb.eu



Michael Wrase ist Professor für Öffentliches Recht mit den Schwerpunkten Sozial- und Bildungsrecht an der Stiftung Universität Hildesheim und wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Projektgruppe der Präsidentin am WZB. (Foto: David Ausserhofer)

michael.wrase@wzb.eu

seltener Schulgeldsenkungen notwendig als bei den reformpädagogischen und sonstigen Privatschulen. Die Privatschulen mit Sekundarstufen I und II müssen ihre Schulgelder tendenziell häufiger senken als die privaten Grundschulen. Außerdem kann die Neuregelung Auswirkungen auf die Geschwisterermäßigungen des zu zahlenden Schulgeldes haben, wobei Erhöhungen der Schulgeldbeträge für zwei und mehr Kinder möglich sein werden, da bisherige Geschwisterermäßigungen tendenziell großzügiger gestaltet sind, als es die Neuregelung vorsieht.

Daraus lassen sich drei wesentliche Folgerungen ableiten: Zum einen führt die Einführung der neuen Verordnung für einen erheblichen Teil der Schulen nicht zu einer generellen Senkung der Schulgelder und damit nicht per se zu Mindereinnahmen. Im Gegenteil: Durch eine Erhöhung der Schulgelder für Familien mit einem höheren Einkommen oder Familien mit mehr als einem Kind können an einer Berliner Privatschule nach der neuen Tabelle sogar Mehreinnahmen geschaffen werden. Das bedeutet aber andererseits auch: Die Gefahr einer sozial selektiven Aufnahmepraxis ist durch die Neuregelung keineswegs gebannt; sie könnte sogar leicht verstärkt werden, um weiterhin hohe Schulgeldeinnahmen zu erzielen. Darüber hinaus ist zu erwarten, dass die Neuregelung unterschiedliche Auswirkungen auf die Schulgeldordnungen der Berliner Privatschulen haben wird, da je nach Schulträger, Schulart, betrachteter Einkommensgruppe und Kinderanzahl diverse und teils auch gegenläufige Anpassungen notwendig werden.

Maßgeblich wird es daher auf die Verabschiedung einer zweiten Komponente des Regulierungsmodells ankommen: der von den Koalitionsparteien beabsichtigten Neuregelung der Privatschulfinanzierung. Das neue Finanzierungsmodell soll nach dem Koalitionsvertrag „im Rahmen der bisher zur Verfügung stehenden Zuschüsse [Hervorhebung der Verf.] eine höhere Zuweisung an Privatschulen ermöglichen, die verstärkt inklusiv arbeiten und Schülerinnen und Schüler aus sozial benachteiligten Familien aufnehmen.“ Es wird also zu einer Umverteilung der bestehenden Zuschüsse unter den Privatschulen kommen. Damit wird das System einerseits gerechter, denn „Verlierer“ der bestehenden Regelung sind gerade jene Privatschulen, die einkommensschwächere Kinder aufnehmen und dafür auf Einnahmen durch (hohe) Schulgelder verzichten müssen. Schulen mit einem hohen Anteil von Kindern aus gut verdienenden Familien können dagegen bisher übermäßig profitieren. Andererseits können durch die hieran gekoppelten Zuwendungen Anreize geschaffen werden, damit sich private Ersatzschulen – im Sinne des Grundgesetzes – verstärkt für Kinder aus einkommensschwächeren Familien öffnen.

Damit die beabsichtigte Neuregelung diese Wirkung entfaltet, gibt es aber eine weitere Bedingung: Der Anteil des Zuschusses, der an die sozialen Komponenten geknüpft wird, müsste spürbar sein. Würde man etwa für jedes Prozent von Schülerinnen und Schülern aus finanziell schwächeren Familien an einer Privatschule, die Sozialleistungen für Bildung erhalten, einen Prozentpunkt zum staatlichen Zuschuss hinzurechnen, so müssten mindestens 15 bis 20 Prozent der Förderung an diese Komponente gebunden werden. Nur dann würden Schulen bessergestellt, die den (geringen) Durchschnittsanteil solcher Schülerinnen und Schüler an Berliner Privatschulen von jetzt 13 Prozent überschreiten. Die kommenden Monate werden zeigen, ob eine sozial- und bildungspolitisch wegweisende Reform im Land Berlin gelingen kann.

Literatur

Wrase, Michael/Helbig, Marcel: „Das missachtete Verfassungsgebot – Wie das Sonderungsverbot nach Art. 7 IV 3 GG unterlaufen wird“. In: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ)*, 2016, Jg. 35, H. 22, S. 1591–1598.

Wrase, Michael/Jung, Laura/Helbig, Marcel: *Defizite der Regulierung und Aufsicht von privaten Ersatzschulen in Bezug auf das Sonderungsverbot nach Art. 7 Abs. 4 S. 3 GG. Rechtliche und empirische Analyse der Regelungen in den Bundesländern Berlin und Hessen unter Berücksichtigung des aktuellen Gesetzesentwurfs der Landesregierung in Baden-Württemberg. Discussion Paper P 2017–003. Berlin: WZB 2017.*

Helbig, Marcel/Nikolai, Rita/Wrase, Michael: „Privatschulen und die soziale Frage. Wirkung rechtlicher Vorgaben zum Sonderungsverbot in den Bundesländern“. In: *Leviathan – Berlin Zeitschrift für Sozialwissenschaft*, 2017, Jg. 45, H. 3, S. 357–380.

Nikolai, Rita/Wrase, Michael: *Freiheit und Verantwortung von Privatschulen. Politische Handlungsempfehlungen für eine faire Privatschulregulierung mit Blick auf andere europäische Staaten. böll.brief, Teilhabegesellschaft #5. Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung in Kooperation mit dem Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) 2017.*

Wrase, Michael/Hanschmann, Felix: „Grenzenlose Freiheit oder sozialstaatliche Bindung? – Zum Verbot der Sonderung der Schülerinnen und Schüler an privaten Ersatzschulen“. In: *Recht und Bildung (R&B)*, 2017, Jg. 14, S. 5–16.