

Pressekonferenz, 5. März 2007, Berlin

Privatschulen in Deutschland

Statement

Prof. Dr. Michael Hüther
Direktor
Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Es gilt das gesprochene Wort.

1. Einführung

Die Privatschulen in Deutschland verzeichnen seit Jahren stetig wachsende Schülerzahlen. Mittlerweile besuchen rund 873.000 Schüler eine allgemeinbildende oder berufliche Privatschule. Allein bei den allgemeinbildenden Schulen stieg der Anteil der Privatschüler an allen Schülern von 4,8 Prozent im Jahr 1992 auf 6,7 Prozent im Jahr 2006. Die Gründe hierfür liegen auf der Hand – die Schulen in privater Trägerschaft überzeugen mit guten Leistungen ihrer Schüler und vermitteln überdurchschnittlich vielen Jungen und Mädchen einen hochwertigen Schulabschluss. Umso unbegreiflicher ist es, dass die Privatschulen vom Staat benachteiligt werden – vor allem, weil sie deutlich geringere finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt bekommen als ihre staatlichen Pendanten. Daher gilt es, Rahmenbedingungen zu schaffen, die alle Schulen im Wettbewerb um mehr Effizienz und Qualität gleichstellen. Die Ergebnisse unserer Analyse im Einzelnen:

2. Steigende Nachfrage nach Privatschulen

Privatschulen erfreuen sich wachsender Beliebtheit: Seit dem Beginn einer gesamtdeutschen Schulstatistik im Jahr 1992 ist bis zum Beginn des Schuljahres 2005/06 die Zahl der Schüler, die eine allgemeinbildende Privatschule bzw. eine Schule in freier Trägerschaft besuchen, von knapp 450.000 auf fast 640.000 gestiegen. Dies bedeutet eine Zunahme um gut 43 Prozent (Tabelle 1). In den alten Bundesländern erhöhte sich die Zahl der Privatschüler im Zeitraum 1992 bis 2005 um etwa ein Drittel, in den neuen Ländern verdreifachte sie sich. Im gleichen Zeitraum stagnierte die Zahl der Schüler an staatlichen allgemein bildenden Schulen. Damit ist die Zahl der Schüler an Privatschulen im Vergleich zu den staatlichen Schulen im Zeitraum 1992 bis 2005 überproportional gestiegen. Insgesamt erhöhte sich der Anteil der

Schüler, die eine allgemeinbildende Privatschule besuchen, auf 6,7 Prozent (Tabelle 2). Allerdings entspricht dieser Wert der Privatschülerquote, die in den alten Bundesländern bereits 1990 erreicht worden war. Innerhalb der Schulstufen und Schularten wurden die Sekundarstufe II mit einem Anteil von knapp 12 Prozent und die Förderschulen mit einem Anteil von 16 Prozent vergleichsweise stark nachgefragt (Tabelle 3).

In den einzelnen Bundesländern werden Privatschulen in unterschiedlicher Weise frequentiert. Dies hängt zum einen mit historisch gewachsenen Strukturen zusammen. So gibt es in einigen alten Bundesländern eine ausgeprägte Privatschultradition, die bis ins frühe 20. Jahrhundert zurückreicht. Dies erklärt die besondere Position, die beispielsweise Bayern, aber auch Baden-Württemberg im Ranking des Privatschulbesuchs einnehmen. Überdies hat Bayern die höchste Internatsdichte in Deutschland. Über dem Bundesdurchschnitt liegende Schüleranteile an Privatschulen verzeichnen außerdem die Bundesländer Hamburg, Bremen, das Saarland und Nordrhein-Westfalen (Tabelle 4).

Eine Vielzahl freier Schulträger hält Angebote im berufsbildenden Bereich vor. Insgesamt besuchen 8,4 Prozent oder jeder zwölfte Schüler in der beruflichen Bildung eine Schule in freier Trägerschaft (Tabelle 5). Betrachtet man nur die vollzeitschulischen Berufsbildungsgänge, beträgt die Quote sogar 17,3 Prozent.

3. Niedrige Privatschulbeteiligung im internationalen Vergleich

Allerdings zeigt ein internationaler Vergleich auf Datenbasis der OECD des Jahres 2004, dass der gesamte Schüleranteil an Privatschulen in Deutschland mit 6,7 Prozent deutlich unter dem Durchschnittswert der OECD-Staaten von 15,1 Prozent liegt (Tabelle 6). In Ländern wie den Niederlanden,

Belgien, dem Vereinigten Königreich, Spanien, Australien und Frankreich liegt die Quote der Privatschüler in der Primarstufe sowie der Sekundarstufe I und II teilweise um ein Vielfaches über dem deutschen Wert. Auf der Basis dieses Ländervergleichs lässt sich eine „Privatschülerlücke“ für Deutschland berechnen: Um in Deutschland eine Privatschülerquote auf dem Niveau des OECD-Durchschnitts zu erreichen, müssten insgesamt gut zwei Millionen Schüler – das sind knapp 1,2 Millionen mehr als 2004 – eine Privatschule besuchen.

4. Gute Leistungen und Bildungsabschlüsse an Privatschulen

In der internationalen Bildungsforschung wird seit der Veröffentlichung der ersten PISA-Studie der Frage nachgegangen, in welchem Zusammenhang schulinstitutionelle Regelungen – zu denen auch die Schulträgerschaft zählt – mit den Schülerleistungen stehen. Nach dem empirischen Befund schneiden die Schüler von Privatschulen im Durchschnitt besser ab – und zwar ganz deutlich auch in Deutschland (Tabelle 7). Auch andere Studien zum Thema – unter Berücksichtigung verschiedener Variablen wie der sozioökonomische Status der Eltern – sind sich weitgehend einig darin, dass Privatschulen erfolgreicher darin sind, eine Lernumgebung zu schaffen, welche die kognitive Entwicklung der Schüler besser fördert und schlechte Lernleistungen vermeiden hilft. Insofern bestätigen Privatschulen die Kompetenzvermutung der Eltern bei der Schulwahl.

Punkten können diese Schulen auch, wenn man die Bildungsabschlüsse vergleicht, die von Absolventen an staatlichen sowie privaten allgemeinbildenden Schulen in den einzelnen Bundesländern im Jahr 2004 erreicht wurden (Tabelle 8). Am offensichtlichsten lässt sich dies bei den Absolventen mit allgemeiner Hochschulreife oder Fachhochschulreife nachweisen. Bundesweit

gibt es zwölf Länder, in denen die jeweiligen Anteile der Hochschulzugangsberechtigten aus Privatschulen um mindestens 10 Prozentpunkte über der Abiturientenquote staatlicher Schulen liegen. In acht Bundesländern ist die Quote der Schüler, die eine allgemeinbildende Privatschule mit einer Hochschulzugangsberechtigung verlassen, sogar mehr als doppelt so hoch wie an staatlichen Gymnasien und Gesamtschulen. Dies ist um so bemerkenswerter, als der bundesweite Anteil der Sonderschüler an privaten Förderschulen mit 16 Prozent viermal so groß ist wie an staatlichen Förderschulen (3,9 Prozent). Daher ist es als Erfolg zu werten, dass die Schulabbrecherquote mit rund 8 Prozent nicht höher liegt als an staatlichen Schulen.

5. Große Wettbewerbsnachteile durch Schulfinanzierung

Angesichts der offensichtlich von den Privatschulen gebotenen guten Bildungsleistungen muss es erstaunen, dass die Zahl der Privatschüler nicht höher ist. Zu den Ursachen hierfür gehört eine mehr oder minder restriktive Schulpolitik, die den Wettbewerb um Bildungsqualität eher blockiert hat, um ihr Kompetenzmonopol zu schützen. Die Zahl der Privatschüler und damit der Einfluss der Privatschulen auf das Schulsystem in Deutschland könnte weitaus größer sein, wenn nicht durch zahllose gesetzliche Bedingungen, verweigerter Investitionshilfen, Zulassungsschranken und Anpassungszwänge das staatliche Bildungsmonopol ausgeformt und die private Konkurrenz behindert würde (Kasten).

Der größte Wettbewerbsnachteil betrifft dabei die Finanzausstattung: Nach dem gegenwärtig geltenden Recht erhalten die anerkannten Ersatzschulen eine staatliche Regelbeihilfe zu den laufenden Kosten des Schulbetriebs:

- Beim Bedarfsdeckungsverfahren – das den entsprechenden betriebswirtschaftlichen Nachweis voraussetzt – dient als Vergleichsmaßstab und

Höchstgrenze der Bedarf der entsprechenden staatlichen Schule. Bei diesem Verfahren sind zudem die den Privatschulen zugewiesenen Mittel stark zweckgebunden und engen die Freiräume ein.

- Beim Pauschalverfahren erhalten die freien Schulträger einen nicht zweckgebundenen Betrag – in der Regel einen festgesetzten Betrag oder einen teils gesetzlich festgelegten Anteil an den Ausgaben je Schüler an staatlichen Schulen. Einige Länder stellen zusätzliche Leistungen bereit – wie die Gewährung der Lernmittelfreiheit für Schüler von Ersatzschulen und die Erstattung der Schülerbeförderungskosten. Teilweise können beamtete Lehrer für die Tätigkeit an Ersatzschulen beurlaubt oder diesen zugewiesen werden.

In den meisten Bundesländern liegen die von der öffentlichen Hand bereitgestellten schulartenspezifischen Förderbeträge je Schüler jedoch oft weit unter den Ausgaben je Schüler an einer entsprechenden staatlichen Schule (Tabelle 9). Im Durchschnitt der Bundesländer erhalten die Privatschulen (ohne Förderschulen) vom Staat eine jährliche Finanzhilfe von gut 3.800 Euro je Schüler. Dagegen betragen im Jahr 2002 laut Statistischem Bundesamt die staatlichen Ausgaben je Schüler an den allgemeinbildenden Schulen insgesamt 4.900 Euro. Aus dieser Differenz folgt, dass die Existenz der Privatschulen die öffentliche Hand 2002 um etwa 870 Millionen Euro entlastet hat.

Die tatsächliche Entlastung des Staates ist allerdings noch höher. Der Grund hierfür ist, dass die Bundesländer einen erheblichen Teil der durch das Bildungssystem verursachten Kosten systematisch untererfassen. Vergleicht man die kameralistische Schulausgabenberechnung des Statistischen Bundesamts mit einer betriebswirtschaftlichen Schulkostenberechnung des Steinbeis-Transferzentrums Wirtschafts- und Sozialmanagement Heiden-

heim, zeigt sich, dass die Kosten je Schüler im Jahr 2002 um etwa 1.600 Euro untererfasst wurden (Tabelle 10).

Unterstellt man, dass die Kosten je Schüler an privaten Schulen genauso hoch sind wie an staatlichen, ist die Finanzierungslücke der privaten Einrichtungen also de facto noch größer, als es die amtlichen Daten erkennen lassen. In fünf untersuchten Bundesländern können die staatlichen Finanzhilfen die betriebswirtschaftlichen Kosten an keiner Privatschulform decken – selbst wenn ein monatliches Schulgeld von 100 Euro je Schüler bereits berücksichtigt ist (Tabelle 11).

Je Schüler an allgemeinbildenden Privatschulen wird der Staat demnach sogar um etwa 2.800 Euro entlastet, weil er nur die geringere Finanzhilfe gewährt statt die tatsächlich anfallenden Kosten zu erstatten (Tabelle 12). Insgesamt spart die öffentliche Hand dadurch rund 1,7 Milliarden Euro. Bezieht man die privaten beruflichen Schulen in die Berechnungen ein, erhöht sich die Entlastung der öffentlichen Haushalte sogar auf gut 2,3 Milliarden Euro.

Auf der anderen Seite steht in nahezu jedem Bundesland die von den freien Schulträgern zu schließende Finanzierungslücke im Widerspruch zur verfassungsrechtlich hinnehmbaren Grenze des von den Eltern aufzubringenden Schulgeldes. Dies läuft der Forderung des Grundgesetzes zuwider, wonach eine Sonderung nach den Besitzverhältnissen nicht gefördert werden darf und die wirtschaftliche wie rechtliche Stellung der Lehrer gesichert sein muss (Sonderungsverbot). Haben die privaten Schulen genauso hohe Kosten zu tragen wie die staatlichen, können sie angesichts der tatsächlich gewährten Finanzhilfen diese Bedingungen nicht mehr erfüllen. Demzufolge müssen sie in großem Umfang auf eigene Mittel, Sponsoren und Spenden zurückgreifen – und die Eltern zur Kasse bitten: Nach Berechnungen des Bundes der Frei-

en Waldorfschulen beliefen sich die Elternbeiträge im Bundesdurchschnitt im Jahr 2003 pro Schüler auf 1.582 Euro.

Dass die Privatschulen trotz der nicht zuletzt finanziellen Benachteiligung im Bildungswettbewerb mit den oben aufgeführten guten Leistungen aufwarten können, deutet auf ihre hohe Kosteneffizienz hin. Die privaten Bildungseinrichtungen unterliegen einem betriebswirtschaftlichen Kalkül, mit den vorhandenen Ressourcen effizient zu wirtschaften und gleichzeitig die größtmöglichen Wirksamkeit zu erzielen. Offenbar können gute und sehr gute Schülerleistungen also auch zu geringeren Kosten „produziert“ werden als dies im staatlichen Schulsystem der Fall ist – ein Grund mehr, den Wettbewerbsnachteil der Privatschulen aus dem Weg zu räumen.

6. Fazit

Im Schulsystem findet nicht nur ein eingeschränkter und ungleicher Wettbewerb zwischen Schulen in staatlicher und privater Trägerschaft statt. Vielmehr haben die Bundesländer den Wettbewerb zwischen den Schulen um Leistungsfähigkeit, Bildungsqualität und Effizienz durch restriktive Finanzpolitik und (Über-)Regulierung erschwert und damit insgesamt die Innovationsfähigkeit des Schulsystems eingeschränkt. Wettbewerb im Schulsystem braucht daher Rahmenbedingungen, die auf die Steigerung der Effizienz und Qualität der Schulen abzielen. Diese müssen in uneingeschränkter Weise für staatliche wie für private Schulen gelten.

Es gibt empirische Anhaltspunkte dafür, dass nicht nur der Wettbewerb unter Schulen positive Effekte auf Schülerleistungen erzeugen kann, sondern dass sich dabei insbesondere der Wettbewerb durch private Bildungsanbieter – bei weitgehend öffentlicher Finanzierung – als leistungsstimulierend erweist. Die bisher in Deutschland praktizierte Finanzierung freier Schulträger ist

nicht wettbewerbsneutral. Um im Schulwesen allokativer Effizienz, Produktionseffizienz sowie die gesellschaftlichen Ziele Chancengerechtigkeit und soziale Kohäsion zu verwirklichen, ist die Einführung von Schulgutscheinen erforderlich. Privatschulen sind künftig von staatlicher Seite in gleicher Weise mit finanziellen Mitteln auszustatten wie staatliche Schulen.

Kasten:

Rechtliche Grundlagen für Privatschulen in Deutschland

Das Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW) hat die Qualitätsproblematik im deutschen Schulsystem zum Anlass einer Untersuchung genommen, welchen Stellenwert Privatschulen innerhalb des Bildungssystems haben und wie der Wettbewerb zwischen Privatschulen und staatlichen Schulen zu bewerten ist. Dabei rücken rechtliche Regelungen der Privatschulfreiheit wie auch Fragen der Schulfinanzierung in den Mittelpunkt der Überlegungen.

Nach Art. 7 Abs. 4 GG wird das Recht zur Errichtung von Privatschulen gewährleistet, das heißt von Schulen in anderer als staatlicher Trägerschaft. Sie werden heute unter der Sammelbezeichnung „Freie Schulen“ gefasst. In einigen Bundesländern ist für sie die Bezeichnung „Schulen in freier Trägerschaft“ gesetzlich festgelegt. In der amtlichen Schulstatistik wird weiterhin der Terminus „private Schulen“ oder „Privatschulen“ verwendet. Die Regelform der Schule ist demnach die staatliche.

Davon hebt sich die Privatschule als Sonderform ab. Entsprechend sind Privatschulen in der amtlichen Diktion nicht öffentliche Schulen mit ausschließlich subsidiärem Charakter. Dies wird begrifflich unterstrichen durch die gesetzlichen Bezeichnungen „Ersatzschulen“ und „Ergänzungsschulen“. Bei den Ersatzschulen handelt es sich um gleichwertige Bildungsangebote. Sind diese im Sinne des Schulrechts anerkannt, so sind die von einer Ersatzschule erteilten Zeugnisse und Abschlüsse denen einer öffentlichen Schule gleichgestellt. Ersatzschulen haben daher einen Anspruch auf staatliche Beihilfe zur Finanzierung des Schulbetriebs. Ergänzungsschulen (zum Beispiel Musikschulen, Sprachschulen) können dagegen ohne Genehmigung errichtet werden. Anders als bei der Ersatzschule kann mit dem Besuch einer Ergänzungsschule die Schulpflicht nicht erfüllt werden.

Privatschulen sind in der Regel Ersatzschulen, die der staatlichen Genehmigung bedürfen. Fünf Bedingungen als Genehmigungsvoraussetzungen müssen erfüllt sein:

- Gleichwertigkeit der Lehrziele
- Gleichwertigkeit der Einrichtungen
- Gleichwertigkeit der Lehrkräfte
- Keine Auswahl der Schüler nach den Besitzverhältnissen der Eltern
- Sicherung der wirtschaftlichen und rechtlichen Stellung der Lehrer.

Schulen in freier Trägerschaft sind überwiegend gekennzeichnet durch eine religiös-weltanschauliche Ausrichtung, aber auch durch ganzheitliche und reformpädagogische Erziehungskonzepte. Dies findet auch in der heterogenen Struktur privater Schulträger ihren Ausdruck (Tabelle 13). Danach ist jede dritte allgemein bildende Privatschule in Deutschland eine katholische Schule in freier Trägerschaft, jede fünfte Mitglied der Arbeitsgemeinschaft Evangelischer Schulbünde, etwa jede zehnte im Bundesverband Deutscher Privatschulen. Daneben gibt es unter anderem den Bund der Freien Waldorfschulen, den Bundesverband der Freien Alternativschulen und die Vereinigung Deutscher Landerziehungsheime.