

Helmut E. Klein

# Privatschulen in Deutschland

Regulierung – Finanzierung – Wettbewerb

Helmut E. Klein

# Privatschulen in Deutschland

Regulierung – Finanzierung – Wettbewerb

### **Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek**

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-602-14751-9

### **Der Autor**

**Helmut E. Klein**, geboren 1953 in Plankstadt/Baden-Württemberg; Studium der Erziehungswissenschaften, Anglistik und Geschichte an der Universität Heidelberg; seit April 1989 im Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Referent für Allgemeinbildendes Schulwesen innerhalb des Wissenschaftsbereichs I – Bildungspolitik und Arbeitsmarktpolitik.

Herausgegeben vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln

© 2007 Deutscher Instituts-Verlag GmbH  
Gustav-Heinemann-Ufer 84–88, 50968 Köln  
Postfach 51 06 70, 50942 Köln  
Telefon 0221 4981-452  
Fax 0221 4981-445  
[div@iwkoeln.de](mailto:div@iwkoeln.de)  
[www.divkoeln.de](http://www.divkoeln.de)

Druck: Hundt Druck GmbH, Köln

# Inhalt

<b>1</b>	<b>Einleitung</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Zur Geschichte der Privatschulen in Deutschland</b>	<b>5</b>
<b>3</b>	<b>Aktuelle Bestandsaufnahme</b>	<b>11</b>
3.1	Privatschulträger: Definition und Übersicht	11
3.2	Schulstatistische Befunde	18
3.3	Privatschulen im internationalen Vergleich	27
<b>4</b>	<b>Die Regulierung des Wettbewerbs zwischen staatlichen Schulen und Privatschulen</b>	<b>30</b>
4.1	Rahmenbedingungen des Wettbewerbs im Schulsystem aus bildungsökonomischer Sicht	30
4.2	Die Stellung der Privatschulen im Schulrecht	32
4.3	Wettbewerbsnachteile durch die Schulfinanzierung	38
4.4	Kosteneffizienz freier Schulträger	48
4.5	Privatschulfreiheit und Liberalisierung des Bildungsmarktes	52
<b>5</b>	<b>Zum Leistungsprofil von Privatschulen</b>	<b>56</b>
5.1	Privatschulbesuch und Schülerleistungen	56
5.2	Schulautonomie und Wettbewerb	62
<b>6</b>	<b>Zusammenfassung</b>	<b>65</b>
	<b>Literatur</b>	<b>68</b>
	<b>Kurzdarstellung / Abstract</b>	<b>76</b>

# 1

## Einleitung

Schulen in freier Trägerschaft sind längst aus ihrer Bildungsnische herausgetreten und haben eigene Bildungsprofile entwickelt. Diese sind überwiegend gekennzeichnet durch eine religiös-weltanschauliche Ausrichtung, aber auch durch ganzheitliche und reformpädagogische Erziehungskonzepte. Hinzu kommt: In dem Maße, in dem sich die Lern- und Arbeitsbedingungen im öffentlichen Schulsystem verschlechtert haben, sind Privatschulen vor allem für bildungsnahe Familien, das heißt für Familien mit einem leichten Zugang zu Bildung, zur Alternative geworden.

Privatschulen fungier(t)en in der Entwicklung des deutschen Schulsystems häufig als Schrittmacher und Innovator in Bildung und Erziehung. In der Regel überzeugen ihre pädagogischen Konzepte und sie erweisen sich als genauso leistungsfähig oder sogar leistungsfähiger als staatliche Schulen – und das (aus Sicht des Steuerzahlers) zu deutlich günstigeren Preisen. Auch damit nähren sie ihre Attraktivität. Doch der vielfach zitierte „starke Ansturm“ (Struck, 1995, 155) hält sich bei genauer Betrachtung in Grenzen. Gleichwohl – so die Hypothese – könnte die Zahl der Privatschüler und damit der Einfluss der Privatschulen auf das Schulsystem in Deutschland weitaus größer sein, gäbe es nicht zahllose gesetzliche Bedingungen, verweigerte Investitionshilfen, Zulassungsschranken und Anpassungszwänge, mit denen die Bundesländer das staatliche Bildungsmonopol ausformen und die private Konkurrenz behindern.

In der vorliegenden Analyse soll daher untersucht werden, welchen Stellenwert Privatschulen im deutschen Schulsystem innehaben und wie der Wettbewerb zwischen Privatschulen und staatlichen Schulen zu bewerten ist. Die Analyse beginnt mit einem historischen Rückblick auf die Entwicklung der Privatschulen in Deutschland (Kapitel 2). Es folgt eine Bestandsaufnahme des Privatschulangebots und ihrer Träger (Kapitel 3), um zu zeigen, dass der Status quo der Privatschulen in Deutschland Ergebnis einer Pfadabhängigkeit ist. Darunter ist die Abhängigkeit gegenwärtiger Zustände von vergangenen Entscheidungen zu verstehen. Vor diesem Hintergrund wird dann der Blick auf den Privatschulbesuch im Ausland gerichtet.

Anschließend stellt sich die Frage, in welcher Weise rechtliche Regulierungen die Privatschulfreiheit und den Wettbewerb im Schulsystem einschränken (Kapitel 4). Hierzu werden sowohl das Schulrecht als auch die Schulfinanzierung näher betrachtet. Die Analyse fokussiert dabei im Wesentlichen auf bildungs-

ökonomische Fragestellungen, die den Zusammenhang von Wettbewerb, Leistungsfähigkeit und Effizienz im Schulsystem untersuchen – unter besonderer Berücksichtigung der Rolle, die Privatschulen dabei einnehmen. Ausgehend von der Hypothese, dass der Wettbewerb systemische Effekte auf die Leistung des gesamten Schulsystems erzeugen kann (was von der internationalen Bildungsforschung zunehmend bestätigt wird), stellt sich hier die Frage, welcher Rahmenbedingungen und Anreize es bedarf, um Wettbewerb zu stimulieren. Dabei rückt die Schulfinanzierung in den Mittelpunkt der Überlegungen – ungeachtet einer verfassungsrechtlichen finanziellen Leistungspflicht des Staates, wie sie von anderen Autoren begründet und eingefordert wird.

Abschließend wird diskutiert, welchen potenziellen Nutzen Privatschulen im und für das Schulsystem haben. Dazu werden die Befunde der internationalen Bildungsforschung zum internationalen und nationalen Vergleich der Schülerleistungen an staatlichen und privaten Schulen sowie weitere hierfür relevante Indikatoren wiedergegeben (Kapitel 5).

## 2

## Zur Geschichte der Privatschulen in Deutschland

Die Ursprünge des Bildungssystems in Deutschland sind privater Natur. Vom Beginn des Schulwesens im Abendland, etwa vom fünften Jahrhundert an, bis ins hohe Mittelalter gab es Schulen nur als kirchliche Einrichtungen, nämlich als – häufig von Stifterfamilien finanzierte – Klosterschulen, als Domschulen und als Pfarrschulen. Mit der Glaubensspaltung im 16. Jahrhundert kam es zur konfessionellen, also zur katholischen und evangelischen Schule.

### **Absolutismus und Industrialisierung**

Mit der allgemeinen Unterrichts- und Schulpflicht, die der Wohlfahrts- und Polizeistaat des aufgeklärten Absolutismus<sup>1</sup> einführte, aber nicht voll durchzusetzen vermochte – das geschah erst in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts –, entwickelten sich in den deutschen Bundesstaaten Ansätze eines staatlichen Schulmonopols, dem umfassende staatliche Aufsichts- und Gestaltungsrechte im

---

<sup>1</sup> Generallandschulreglement von 1763 in Preußen.

Schulwesen entsprachen. Doch waren die Positionen des Staates von vornherein durch Rechte anderer beschränkt: Neben den Kirchen, die bereits unter Karl dem Großen zur Errichtung von (privaten) Klosterschulen angehalten worden waren<sup>2</sup>, unterhielten die aufgrund der preußischen Kommunalreform von 1807 in ihrer Selbstverwaltung gestärkten Gemeinden eigene (schulgeldpflichtige) Schulen. Bestimmungen über Privatschulen enthielten schon das Preußische Allgemeine Landrecht von 1794, die preußischen Verfassungen von 1848/1850 und die sogenannte Paulskirchenverfassung von 1849.

Bereits gegen Ende des 19. Jahrhunderts war die sogenannte höhere Privatschule, deren formelles Kennzeichen die Berechtigung war, Entlassungsprüfungen (Abitur) durchzuführen, immer stärker von öffentlichen höheren Schulen verdrängt worden. Dies war die Folge des durch die Industrialisierung bedingten Ausbaus der acht Schuljahre umfassenden städtischen Volksschule. Diesem ausgebauten mehrklassigen Typus glichen sich die Landschulen zunehmend an. Schulgeldsätze spielten bei den Volksschulen fast keine Rolle mehr.<sup>3</sup> Anders bei den höheren Schulen, die sich im gesamten 19. Jahrhundert zu etwa 50 Prozent aus Schulgeldern finanzierten (Lundgren, 1980, 99). Der politische Liberalismus des 19. Jahrhunderts trug so dazu bei, dass ein – im Vergleich zu ausländischen Entwicklungen allerdings eher bescheidenes – privates Schulwesen entstand (Avenarius/Heckel, 2000, 13).

So sehr sich die Industrialisierung als ein säkularer Prozess mit weitreichenden Veränderungen der Gesellschaft vollzog, so sind doch Schulrecht und Schulverwaltung in Preußen vor den Stein-Hardenberg'schen Reformen stehen geblieben. Dies ist damit zu erklären, dass die Schulverwaltung, die zunächst ein Teil der Kirchenverwaltung war und erst allmählich aus ihr herausgelöst wurde, den Anschluss an die klassischen Verwaltungszweige verlor. Das Schulrecht blieb in der Folgezeit weitgehend unberührt von der Anwendung rechtsstaatlicher Grundsätze auf das Handeln der Schulverwaltung. Dazu trug nicht zuletzt bei, dass das in der Verfassung von 1850 vorgesehene Schulgesetz nicht realisiert wurde. Nach wie vor stand es jedem frei, Unterrichtsanstalten zu gründen, zu leiten und Unterricht zu erteilen, wenn die sittliche, wissenschaftliche und technische Befähigung nachgewiesen war.<sup>4</sup> Auch kam die Demokratisierung des öffentlichen Schulwesens unter den Bedingungen der konstitutionellen Monarchie nur sehr allmählich zum Zuge. Dies änderte sich grundlegend nach 1918.

---

<sup>2</sup> Im Mittelalter stand die gesamte schulische Erziehung und Bildung unter der Ägide der Kirche.

<sup>3</sup> In Preußen sind die Volksschulen seit 1888 schulgeldfrei, in Berlin seit 1870.

<sup>4</sup> Vielerorts wurde diese Befähigung den aus der preußischen Armee entlassenen Offizieren automatisch zugesprochen.

## **Weimarer Republik und Drittes Reich**

Schon gegen Ende des 19. Jahrhunderts gab es Kritik an beklagenswerten pädagogischen Zuständen in der Schule, die als lebensfremde „Drillanstalt“ und als „Buchscheule“ bezeichnet wurde und am ausschließlichen Frontalunterricht sowie an geistlosen Gedächtnisroutinen festhielt (Haubfleisch, 1994, 257). Im Kontext von Jugend-, Frauen- und Kulturbewegung entstanden vielfältige Reformbestrebungen, die unter dem Begriff „Reformpädagogik“ zusammengefasst wurden. In Abgrenzung zur traditionellen Schule und als schulische Alternative wurden „Freie Schulen“ (zum Beispiel Landerziehungsheime, Montessorischulen, Waldorfschulen) gegründet.

Erst mit der Weimarer Reichsverfassung (WRV) übernahm der Staat die Aufsicht über das Schulwesen (Art. 144 WRV). Von da an gibt es eine allgemeine Schulpflicht und öffentliche Schulen (Art. 146 WRV). Neben Preußen verabschiedeten Hamburg, Sachsen und Thüringen moderne Schulgesetze, die zum Beispiel eine gerichtliche Anfechtbarkeit schulischer Entscheidungen ermöglichten. Damit wurde das Schulrecht justiziabel. Weimar schuf unter anderem das Grundschulgesetz und das Gesetz über die religiöse Kindererziehung.

Die gesetzliche Anerkennung der Reformschulen in der Weimarer Reichsverfassung von 1919 war ein bedeutsamer, notwendiger Schritt in der Entwicklung des deutschen Schulwesens, da sie den Privatschulen einen subsidiären Charakter zusprach. Private Ersatzschulen wurden jetzt verfassungsrechtlich gewährleistet. Dennoch war das Privatschulwesen in der Weimarer Reichsverfassung (Art. 147 WRV) eingeschränkt: So war eine private Volksschule nur dann zuzulassen, wenn es in der Gemeinde keine öffentliche Volksschule gemäß des Bekenntnisses oder der Weltanschauung der Erziehungsberechtigten gab oder wenn vonseiten der Unterrichtsverwaltung ein besonderes pädagogisches Interesse an deren Errichtung bestand. Diese Einschränkung der Privatschulfreiheit – das heißt die an diese zusätzlichen Bedingungen geknüpfte Zulassung – besteht im Grundgesetz fort. Zwar gab es in der Weimarer Republik wiederholt Forderungen nach einer Reform der Schulverfassung. Reformpädagogische Impulse konzentrierten sich im staatlichen Schulwesen jedoch im Wesentlichen auf einzelne Schulversuche oder wichen in den Privatschulsektor aus (Jenkner, 2000, 15).

Die Schulpolitik der Nationalsozialisten nach 1933 lässt sich weithin als Indoktrination kennzeichnen – mit Vorrang der inneren Schulreform (zum Beispiel durch Erlass neuer Richtlinien und Lehrpläne oder durch Einführung neuer Lehrmittel) vor einer möglichen Reorganisation. So wurden zunächst die (wenigen) „weltlichen“ Schulen aufgehoben und die „Bekanntnisschulen“ 1933 im Konkordat mit dem Heiligen Stuhl garantiert. Ab 1935 erfolgten eine Kehrt-



wendung und die massive Propaganda zugunsten der Gemeinschaftsschulen – bis 1941 alle Schulen umgewandelt waren (Lundgren, 1981, 22). Das Elternrecht wurde beseitigt und Privatschulen waren ab 1938 verboten. Unrühmlicher Schlusspunkt war die Schließung von 150 jüdischen Schulen durch das Reichssicherheitshauptamt am 1. Juli 1942 (Herrlitz et al., 2005, 151).

### **Kulturhoheit der Länder und Neuordnung nach 1945**

Die Gründung der Bundesrepublik Deutschland geschah zu einem Zeitpunkt, als die meisten Bundesländer in ihren Verfassungen die Kultur- und Schulangelegenheiten schon grundsätzlich geregelt sowie durch Gesetze und Verordnungen den Rahmen der weiteren Entwicklung abgesteckt hatten. Das vom Parlamentarischen Rat im Mai 1949 verabschiedete Grundgesetz (GG) bestätigte daher nur den tatsächlichen Zustand – wobei das Eigengewicht der Länder vor allem durch die Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder zur Geltung kam. Diese repräsentierten zugleich die jeweiligen konfessionellen und politischen Kräfte und Konflikte. Im Kern knüpfte das Grundgesetz an die Weimarer Reichsverfassung an. So steht grundsätzlich das gesamte Schulwesen unter der Aufsicht des Staates (Art. 7 GG) und das Recht zur Errichtung von privaten Schulen wird gewährleistet (Art. 7 Abs. 4 GG). Das „Quasi-Monopol“ der Volksschule nach Art. 7 Abs. 5 verkörpert dabei die verbreitete Vorstellung von der Schule als staatlicher Anstalt (Reuter, 2000, 27).

Doch lebte zwischen den Anhängern der weltlichen Einheitsschule<sup>5</sup> und denen der traditionell gegliederten Bekenntnisschule die bereits in der Weimarer Republik ausgetragene Auseinandersetzung wieder auf und wurde regional, den überkommenen Strukturen gemäß, entschieden – ungeachtet des Bildungskonzepts der jeweiligen Besatzungsmacht. Dabei begünstigte die moralisch starke Stellung der Kirchen im öffentlichen Bewusstsein nach 1945 die teilweise Rekonfessionalisierung des Schulwesens. Diese Auseinandersetzungen, bei denen es im Kern um das sogenannte Elternrecht im Hinblick auf die Schulwahl ging, wurden vor allem vonseiten der katholischen Kirche mit Schärfe geführt und brachen immer wieder auf (Klafki, 1985, 138).

So wurde in der britischen Besatzungszone im katholisch dominierten Nordrhein-Westfalen die Konfessionsschule wiedereingeführt, in Hamburg und Schleswig-Holstein jedoch die gemeinsame Grundschule zur „christlichen Gemeinschaftsschule“ erweitert, ebenso in Bremen unter amerikanischer Regie.

---

<sup>5</sup> Der sogenannte Weimarer Schulkompromiss ermöglichte eine gemeinsame Grundschule und verdrängte den konfessionellen Einfluss in Unterricht und Lehrerbildung zugunsten der Fachdidaktik, verdeckte aber den Strukturkonflikt.

Dagegen wurde im gleichfalls amerikanisch kontrollierten Bayern sowie im französisch besetzten Rheinland-Pfalz, in Württemberg-Hohenzollern und im Saarland die Bekenntnisschule wiederhergestellt, nicht aber im angrenzenden Baden, das traditionell zu den Simultanschulländern<sup>6</sup> gehörte.

Insgesamt wurde in Ländern mit protestantischen Bevölkerungsmehrheiten, also in Baden(-Württemberg), Bremen, Hamburg, Hessen, Niedersachsen und Schleswig-Holstein, die Volksschule als „christliche Gemeinschaftsschule“ definiert, mit religiösem Toleranzgebot und konfessionellem Religionsunterricht, aber – trotz des Namens – ohne den Anspruch einer durchgehend religiösen Prägung aller Unterrichtsziele und -inhalte. Auch in diesen Ländern war die Einrichtung von Konfessionsschulen auf Antrag von Eltern möglich, sofern damit an dem betreffenden Ort der Bestand einer Gemeinschaftsschule nicht gefährdet wurde. Aus der „staatsnahen protestantischen Schultradition“ (Führ, 1997, 188) heraus erklärt sich, weshalb heute die Schulen in evangelischer Trägerschaft zwar ähnlich vielfältig, zahlenmäßig jedoch viel schwächer sind als die katholischen Schulen – geht doch ein Großteil des öffentlichen Schulwesens in den früheren protestantischen Ländern auf kirchliche Impulse zurück, die jedoch völlig im öffentlichen Schulwesen aufgegangen sind.

Einheitlicher war das Bild in der sowjetischen Besatzungszone, in deren Ländern mit überwiegend evangelischer Bevölkerung die Einheitsschule errichtet wurde (Friedeburg, 1989, 283). In den Bundesländern, in denen die Konfessionsschule bislang die Regelschule darstellte, wurde vielfach die einklassige oder die wenig gegliederte Schule festgeschrieben.<sup>7</sup> In der Konfessions- oder Bekenntnisschule gehörten alle oder die Mehrzahl der Schüler und Lehrer der gleichen Konfession an, und mindestens für die katholischen Konfessionsschulen galt, dass der gesamte Unterricht (also nicht nur der Religionsunterricht) und das Schulleben, die Lehrpläne und die Schulbücher eindeutig im Sinne katholischer Glaubens- und Lebensauffassung gestaltet wurden oder zumindest gestaltet werden sollten (Klafki, 1985, 138).

Während die nach 1945 festgelegten Grundstrukturen des Schulwesens auch über die Reformperiode der späten sechziger und frühen siebziger Jahre des 20. Jahrhunderts im Wesentlichen erhalten geblieben sind, verlor die Konfessionsschule an Bedeutung. Und nachdem zuletzt 1967 die religiös gebundene – hier: katholische – Konfessionsschule in Nordrhein-Westfalen und in Süd-

---

<sup>6</sup> Die Simultanschule ist die für alle gemeinsame, nach Bekenntnissen und Weltanschauungen der Lehrer und Schüler nicht getrennte Schule, in der gleichwohl der Religionsunterricht ordentliches Unterrichtsfach ist.

<sup>7</sup> Insgesamt erhöhte sich die Zahl der einklassigen Volksschulen von 1952 bis 1960 von 5.900 auf 8.600, also um mehr als 45 Prozent (Klafki, 1985, 140).

württemberg-Hohenzollern ihren Status als verfassungsrechtliche Regelschule verloren hat und die christliche Gemeinschaftsschule durch eine Verfassungsänderung zur Regelschule wurde, sind in allen Bundesländern katholische Bekenntnisschulen nur noch als Privatschulen zugelassen. Nach 1968 gab es kein Bundesland mehr, in dem die Bekenntnisschule als Regelangebot vorherrschte. Das bedeutet aber auch, dass viele Eltern, die eine religiös fundierte Erziehung für ihre Kinder wünschten, sich bis dato nicht genötigt sahen, sie auf private Schulen zu schicken.

In Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen besteht nach wie vor die Möglichkeit, auf Antrag der Erziehungsberechtigten öffentliche Grund- und Hauptschulen als Bekenntnisschulen einzurichten. In Bayern ist es möglich, an Grund- und Hauptschulen Bekenntnisklassen einzurichten. Doch haben auch diese Länder die Gemeinschaftsschule im öffentlichen Schulsystem zur Regelschule bestimmt. Die konfessionelle Einstellung des Schulträgers ist somit ausschließlich bei Privatschulen von Bedeutung.

Der wechselvollen und unsteten Geschichte der Privatschulen im 20. Jahrhundert in Deutschland im Allgemeinen sowie der zeitweiligen Rekonfessionalisierung des Schulsystems nach 1945 im Besonderen ist es zuzuschreiben, dass sich Schulen in freier Trägerschaft nicht als eine ernsthafte Konkurrenz für das staatliche Schulsystem etablieren konnten. So fristeten die Privatschulen in den alten Bundesländern bis in die siebziger Jahre hinein eher ein Schattendasein. Angesichts sinkender Zahlen der gesamten Schülerpopulation und enger gewordener Finanzspielräume – und trotz der nahezu doppelten Zahl an Schülern, die heute gegenüber den frühen siebziger Jahren eine Privatschule besuchen, – konzentrieren sich Privatschulen und ihre Träger überwiegend auf die Bestandserhaltung, die Verteidigung des Status quo.

Es trifft auch weiterhin der Befund zu, wonach Privatschulen „stets negativ von der öffentlichen Schule her gesehen, verstanden und bestimmt“ werden (Steindorf, 1976, 79) – dies nicht zuletzt als Folge eines hierarchischen und zentralistisch-administrativen Steuerungsdenkens der deutschen Schulverwaltung und ihres restriktiven Kurses gegenüber Schulen in freier Trägerschaft. Hinzu kommt, dass in den neuen Bundesländern angesichts des über 50 Jahre sich erstreckenden Traditionsbruchs, der mit der Bekämpfung der Privatschulen durch die Nationalsozialisten begann und sich im vom Staat monopolisierten Bildungswesen der DDR fortsetzte, die Gründung von Privatschulen um das Jahr 1990 bei null begann. Die Geschichte der Privatschulen in Deutschland ist eine sehr wechselhafte, und sie ist vor allem im 20. Jahrhundert nicht frei von politisch intendierten Zäsuren.

# 3

## Aktuelle Bestandsaufnahme

### 3.1 Privatschulträger: Definition und Übersicht

Nach Art. 7 Abs. 4 GG wird das Recht zur Errichtung von Privatschulen, das heißt von Schulen in anderer als staatlicher Trägerschaft, gewährleistet. Sie werden heute unter der Sammelbezeichnung „Freie Schulen“ gefasst. In einigen Bundesländern ist die Bezeichnung „Schulen in freier Trägerschaft“ für sie gesetzlich festgelegt. In der amtlichen Schulstatistik wird weiterhin der Terminus „private Schulen“ oder „Privatschulen“ verwendet. Die statistische Abgrenzung nach dem öffentlichen oder privaten Status der Schulen ist nicht mit dem der öffentlichen oder privaten Träger gleichzusetzen. Privatschulen können von natürlichen und von juristischen Personen des privaten und öffentlichen Rechts errichtet und betrieben werden. So sind beispielsweise alle Schulen mit dem Bund als öffentlichem Träger (zum Beispiel Bundeswehrfachschulen, Bundesschulen des Technischen Hilfswerks) nach Landesgesetz private Schulen. Gleiches gilt in der Regel auch für Schulen, die von Körperschaften des öffentlichen Rechts getragen werden, wie zum Beispiel den Kirchen (vgl. Statistisches Bundesamt, 2000, 7).

Die Regelform der Schule ist demnach die staatliche. Davon hebt sich die Privatschule als Sonderform ab. Entsprechend sind Privatschulen nicht öffentliche Schulen mit ausschließlich subsidiärem Charakter. Dies wird begrifflich unterstrichen durch die gesetzlichen Bezeichnungen „Ersatzschulen“ und „Ergänzungs-

#### Die Träger der Privatschulen in Deutschland

Tabelle 1

im Schuljahr 2004/05

Schulträger	Schulen	Schüler
Allgemeinbildende Privatschulen insgesamt	2.686	621.762
Berufliche Privatschulen insgesamt	1.809	226.445
darunter:		
Katholische Schulen in freier Trägerschaft <sup>1</sup> davon: Katholische Schulen des Gesundheitswesens	1.164 256	368.193 16.458
Arbeitsgemeinschaft Evangelischer Schulbünde davon: Berufliche Schulen	988 484	147.382 35.796
Bundesverband Deutscher Privatschulen e.V. <sup>2</sup> davon: Berufliche Schulen in freier Trägerschaft	810 574	168.000 100.000
Bund der Freien Waldorfschulen e.V. <sup>2</sup>	181	77.035
Bundesverband der Freien Alternativschulen <sup>2</sup>	78	4.500
Vereinigung Deutscher Landerziehungsheime	21	5.817

<sup>1</sup> 2002/03; <sup>2</sup> 2005.

Quellen: Selbstauskünfte der freien Schulträger; Statistisches Bundesamt, 2005b

schulen“. Bei den Ersatzschulen handelt es sich um gleichwertige Bildungsangebote. Sind diese im Sinne des Schulrechts (Art. 7 Abs. 4 GG) anerkannt, so sind die von einer Ersatzschule erteilten Zeugnisse und Abschlüsse denen einer öffentlichen Schule gleichgestellt. Ergänzungsschulen (wie etwa Musikschulen und Sprachschulen) können dagegen ohne Genehmigung errichtet werden. Anders als bei der Ersatzschule kann mit dem Besuch einer Ergänzungsschule die Schulpflicht nicht erfüllt werden.

In Deutschland gibt es eine Vielzahl unterschiedlicher freier Schulträger, die sich danach unterscheiden, ob sie konfessionell-weltanschauliche, reformpädagogische oder andere Bildungs- und Erziehungskonzepte verfolgen (Tabelle 1).

### Katholische Schulen

Träger katholischer Schulen sind auch heute Orden, Diözesen, Schulwerke, Schulstiftungen, Schulvereine und Kirchengemeinden. Diese nehmen zum Nutzen aller Beteiligten die staatliche Gewährleistung der Kirchenfreiheit (Art. 140 GG) und damit ein Grundrecht in Anspruch, um „eine Bildung in weltanschaulicher Gebundenheit“ und „mündige Menschen, die aus ihrer christlichen Sinnorientierung heraus handeln“ (AKS, 2002, 3 f.) zu ermöglichen.

Zu Beginn der siebziger Jahre zählte die Statistik laut Arbeitsgemeinschaft Freier Schulen (AFS, 1976, 135) rund 251.000 Schüler an 1.068 katholischen Schulen. Heute besuchen hierzulande etwa 370.000 Schülerinnen und Schüler 1.164 katholische Schulen – das sind gut 43 Prozent aller Schüler an Privatschulen (Tabelle 1). Die Zahlen verdeutlichen, dass die Zunahme der Schülerzahl vor allem auf die Expansion bereits bestehender Angebote zurückzuführen ist. Doch

liegt die Nachfrage nach Plätzen an katholischen Privatschulen um etwa 30 Prozent über dem verfügbaren Platzangebot (dpa, 2003, 23). Etwa 20 Prozent der katholischen Einrichtungen sind Mädchenschulen. Rund ein Zehntel der Schüler ist nicht katholisch. An den katholischen Privatschulen in den neuen Bundesländern ist lediglich ein Drittel der Schüler katholisch.

Die Angebote umfassen allgemeinbildende Schulen (Grund-, Haupt- und Realschulen, Gymnasien und Abendschulen) und berufliche Schulen (Fachschulen, Fachoberschulen) sowie im Besonderen Schulen

<b>Katholische Schulen in Deutschland</b>	
Tabelle 2 im Schuljahr 2003/04	
Grund- und Hauptschulen	117
Realschulen	165
Gymnasien	208
Integrierte Gesamtschulen	7
Förderschulen	178
Abendschulen und Kollegs	22
Internate	134
Berufliche Schulen	159
Schulen des Gesundheitswesens	256
Quelle: Deutsche Bischofskonferenz, 2006	

des Gesundheitswesens (Tabelle 2). Diese bilden für erzieherische, pflegerische und heilpädagogische Berufe aus. Junge Menschen mit Behinderungen werden in katholischen Sonder- und Förderschulen auf ihrem Weg ins Leben begleitet.

Ihren pädagogischen Freiraum nutzen katholische Schulen für eigene Akzentsetzungen. Beispielhaft sind zu nennen: vernetzter Unterricht, variable Unterrichtszeiten, Projektunterricht und „Compassion“, ein Projekt sozialen Lernens, bei dem die Schülerinnen und Schüler durch Praktika in Krankenhäusern, Pflegeheimen oder Hospizen Grenzsituationen menschlicher Existenz kennenlernen und Verantwortung übernehmen. Ebenso sind religiöse Angebote ein festes Element des Schulalltags. Vielerorts besteht ein breites Ganztagsangebot für außerunterrichtliche Programme.

### Evangelische Schulen

Nach einer von der Arbeitsgemeinschaft Freier Schulen (AFS, 1976, 115) veröffentlichten Statistik zählten die evangelischen Schulen im Sommer 1972 rund 42.000 Schüler an 328 Schulen, darunter etwa 28.700 Schüler an 73 allgemeinbildenden Schulen. 2004 gab es in Deutschland insgesamt 988 Schulen in evangelischer Trägerschaft mit 147.382 Schülern, darunter 290 allgemeinbildende Schulen mit 84.899 Schülern und 214 sonderpädagogische Schulen mit 26.687 Schülern. An den insgesamt 484 berufsbezogenen Schulen in evangelischer Trägerschaft betrug die Zahl der Schüler 35.796. Zu den evangelischen Schulen zählen auch die zuletzt 44 Jugenddorf-Christopherus-Schulen, die das 1947 von Pfarrer Arnold Dannemann gegründete Christliche Jugenddorfwerk Deutschlands bundesweit unterhält.

Überproportional expandiert hat bei den evangelischen Privatschulen innerhalb der letzten 30 Jahre der berufsbildende Bereich, gefolgt von den sonderpädagogischen Lehrangeboten – nämlich um das Fünf- beziehungsweise Viereinhalbfache. Die Zahl der Schüler

### Evangelische Schulen in Deutschland

Tabelle 3

im Jahr 2004

	Schulen	Schüler
Grundschulen	115	14.121
Hauptschulen	14	2.361
Orientierungsstufe	1	240
Real-, Mittel-, Regelschulen	49	12.648
Gymnasien	84	47.486
Integrierte Gesamtschulen	13	7.014
Fachoberschulen	14	1.029
<b>Allgemeinbildende Schulen insgesamt</b>	<b>290</b>	<b>84.899</b>
Sonderpädagogische Schulen	214	26.687
Berufliche Schulen	484	35.796
<b>Insgesamt</b>	<b>988</b>	<b>147.382</b>

Quelle: EKD, 2006

an allgemeinbildenden Schulen erhöhte sich dagegen nur um das Dreifache. Der historische Zahlenvergleich deutet darauf hin, dass die evangelischen Schulen zwar mehrere Hundert Neugründungen zu verzeichnen haben, diese sich aber vor allem dort etablierten, wo besondere Bedarfe entstanden sind, die von der staatlichen Schule in der von den Nachfragern gewünschten Form nicht befriedigt wurden oder nicht befriedigt werden konnten.<sup>8</sup>

### **Im Verband Deutscher Privatschulen (VDP) organisierte Schulen**

Im Verband Deutscher Privatschulen e.V., der im Jahr 1901 gegründet wurde und damit der älteste Repräsentant freier Schulträger in Deutschland ist, sind diejenigen Träger privater deutscher Bildungs- und Erziehungseinrichtungen zusammengeschlossen, die sich politisch, weltanschaulich und konfessionell als neutral verstehen. Dem VDP gehören zurzeit etwa 810 Schulen mit 168.000 Schülern an (Tabelle 1). Damit repräsentiert der Verband etwa 20 Prozent aller Schüler an allgemeinbildenden und beruflichen Privatschulen. Die überwiegende Mehrzahl der verbandsangehörigen Bildungseinrichtungen arbeitet auf gemeinnütziger Grundlage. Der Verband gliedert sich in 13 Landesverbände und in fünf Fachgruppen – dies sind Allgemeinbildende Schulen, Sprachschulen, Wirtschaftsschulen, Naturwissenschaftlich-Technische Schulen sowie Schulen im Gesundheitswesen.

Die Fachgruppen sind Ausdruck der Breite und Fülle des Angebots. Die im VDP organisierten allgemeinbildenden Schulen repräsentieren die gesamte Schulvielfalt – Grundschulen, Hauptschulen, Realschulen, Gymnasien, Wirtschaftsgymnasien, Internats- und Ganztagschulen. Zu den überregional bekannteren Einrichtungen gehören jene, die beispielsweise als Internationale Schule oder Pädagogium firmieren. An den Sprachschulen können Berufsfachschulausbildungen beispielsweise zum Auslandskorrespondenten, Übersetzer, Dolmetscher oder Wirtschaftsdolmetscher absolviert werden, aber auch Sprachkurse für Migranten (Deutsch als Fremdsprache) können belegt werden sowie Sprach- und Firmentrainings (zum Beispiel inlingua) als Einzel- oder Gruppentraining, Crash-Kurs oder Inhouse-Lehrgang. Die Wirtschaftsschulen (dazu gehören zum Beispiel die Kombrecht-Engel-Schulen in vier Bundesländern) bieten unter anderem Berufsvorbereitungsjahr, Berufsgrundbildungsjahr, Sonderberufsfachschule wie auch ein- und mehrjährige Berufsfachschulen an. Assistentenausbildungen an zweijährigen höheren Berufsfachschulen sowie andere Ausbildungsgänge an zweijährigen Berufsfachschulen sind in aller Regel schulgeld-

---

<sup>8</sup> Zu den Profilen von Schulen in evangelischer Trägerschaft siehe ausführlich Standfest et al., 2005.

pflichtig. Größter Anbieter der im VDP organisierten Berufsfachschulen ist die Qualitätsgemeinschaft Euro-Schulen-Organisation (ESO).

### **Internationale Schulen**

Gründungen von Internationalen Schulen in Deutschland reichen bis in die sechziger Jahre<sup>9</sup> zurück. Die Unterrichtssprache ist meist Englisch, unterrichtet wird nach dem international anerkannten Curriculum der International Baccalaureate Organization. Das IB-Programm ermöglicht es den Schulen, ein einheitliches Lehrprogramm vom Kindergarten bis zum „Grade 12“ anzubieten. Zurzeit gibt es etwa 50 Internationale Schulen in Deutschland. Jüngster Spross ist die im Februar 2006 staatlich anerkannte Internationale Schule am Rhein (ISR) in Neuss/Nordrhein-Westfalen.

Internationale Schulen stellen insofern eine Besonderheit unter den allgemeinbildenden Privatschulen dar, als sie nicht zwingend als Ersatzschule, sondern auch als Ergänzungsschule geführt werden. Den Status einer Ergänzungsschule haben sie überall dort, wo sie nicht zu einem staatlich anerkannten Abschluss führen. Dieser Status kann auch nur einzelnen Schulstufen zugesprochen werden. So erwerben Schüler an den Internationalen Schulen kein Abitur, sondern nach zwölf Schuljahren das „International Baccalaureate Diploma“, das unter bestimmten Bedingungen in Deutschland<sup>10</sup> sowie in mehr als 100 weiteren Staaten zum Studium berechtigt. Internationale Schulen werden schulrechtlich als ausländische Schulen bezeichnet, deren Besuch eine Befreiung von der Pflicht zum Besuch einer deutschen Schule voraussetzt. Ergänzungsschulen haben keinen Anspruch auf staatliche Finanzhilfe. Der Besuch Internationaler Schulen ist daher schulgeldpflichtig.

### **Qualitätsgemeinschaft Euro-Schulen-Organisation**

Die Qualitätsgemeinschaft Euro-Schulen-Organisation (ESO) ist bundesweit der größte Zusammenschluss privater Bildungsträger. Die ESO besteht aus über 120 Euro-Schulen in Deutschland sowie Partnerschulen in Europa, unter anderem in England, Frankreich, Irland, Italien, den Niederlanden, Österreich, Portugal, der Schweiz, der Slowakei, Spanien und in der Tschechischen Republik. Zur ESO zählten im Jahr 2005 bundesweit 84 staatlich anerkannte oder genehmigte Berufsfachschulen, eine Fachakademie für Fremdsprachen (in Würzburg) sowie zwei staatlich anerkannte Fachhochschulen für Management (in Dortmund und

---

<sup>9</sup> Zum Beispiel 1968 Gründung der American International School of Düsseldorf e.V.

<sup>10</sup> Bedingung deutscher Universitäten für die Zulassung zum Studium mit dem „International Baccalaureate“: Der Student belegt solche Fachrichtungen, die auch für das Abitur nötig sind oder in denen er Abitur gemacht hat.



München). An den ESO-Mitgliedsschulen nehmen jährlich über 50.000 Personen an Aus- und Weiterbildungs- sowie Umschulungsangeboten teil.

### Freie Waldorfschulen

Die Gründung der Waldorfschulen im Jahr 1919 in Stuttgart geht zurück auf den Unternehmer Emil Molt, Inhaber der Waldorf-Astoria Zigarettenfabrik in Stuttgart, der eine Schule für die Kinder der Fabrikarbeiter errichtete. Die pädagogische Leitung übernahm der als Goethe-Forscher, Theosoph und Kulturphilosoph bekannte Rudolf Steiner (1861–1925), der die ursprüngliche Waldorfpädagogik zu einer umfassenden und differenzierten Anthropologie, Entwicklungslehre und psychologischen Typologie („Temperamentenlehre“) ausbaute. Die Freie Waldorfschule war von Emil Molt als Werksschule gedacht, die einerseits unterprivilegierten Kindern einen Zugang zu grundlegender Bildung geben, andererseits die Möglichkeit der Verwirklichung von „freiem Geistesleben“ aufzeigen sollte. Grundlage der Unterrichtsgestaltung ist dabei die individuelle Einsicht der Lehrenden in die Entwicklungsmöglichkeiten der Schüler.

**Waldorfschulen** Tabelle 4  
**in der Schulstatistik**

Jahr	Schulen	Schüler
1960	25	11.623
1975	40	22.017
1980	63	29.712
1985	90	39.323
1990	112	50.370
1995	161	63.021
2000	176	69.969
2004	180	75.307
2005	181	77.035

1970: kein Nachweis vorhanden;  
ab 1995: einschließlich neue Bundesländer.  
Quellen: Statistisches Bundesamt, 2005b;  
Statistisches Bundesamt, 2006a

Methodische Neuheiten der Schulform sind unter anderem: Koedukation, Epochen-Unterricht (ein Fach wird mehrere Wochen lang täglich unterrichtet), verstärkte künstlerische Aktivitäten, das Fach Eurythmie (eine Verbindung von Bewegung, Sprachgestaltung und Musik), Handwerk und Handarbeit für Mädchen und Jungen, zwei Fremdsprachen von der ersten Klasse an, keine Schulbücher, kein Sitzenbleiben sowie ein Klassenlehrer, der seine Klasse von der ersten bis zur achten Klasse führt. Waldorfschulen werden ohne formelles Direktorat kollegial geleitet. Durch den Verzicht auf Differenzierung repräsentieren sie den Typus der Einheitsschule (von der ersten bis zur 13. Klasse). Die Klasse 13 bereitet auf die Reifeprüfung vor.

Die Waldorfschulen sind die einzige Schulform in freier Trägerschaft, die von der amtlichen Statistik als eigenständiger Typus erfasst wird (Tabelle 4). Am Beispiel der Waldorfschulen lässt sich die hohe Dynamik der Entwicklung der Schülerzahl an Privatschulen in Deutschland nachzeichnen. Doch muss man sich dabei ins Bewusstsein rufen, dass die Waldorfschüler nur einen Anteil von 0,8 Prozent aller Schüler an allgemeinbildenden Schulen haben.

## **Freie Alternativschulen**

Laut Bundesverband der Freien Alternativschulen gibt es bundesweit 78 Freie Alternativschulen (FAS) und 14 Initiativen (Stand Oktober 2005). Die meisten FAS arbeiten in freier Trägerschaft, einige aber auch unter kommunaler Regie. Alle FAS sind einzügige Ganztagschulen (das heißt, pro Jahrgangsstufe gibt es nur eine Klasse), meist mit Kindertagesstätte. Derzeit besuchen etwa 4.500 Schüler und Schülerinnen eine Freie Alternativschule. Elternbeiträge werden einkommensabhängig erhoben.

Zu den bekannteren Alternativschulen zählen die Glocksee Schule Hannover, die bereits 1972 als staatlicher Modellversuch errichtet wurde, und die Freie Schule Frankfurt, die seit 1974 ohne, ab 1986 mit staatlicher Genehmigung als Grundschule mit Förderstufe und altersgemischten Gruppen arbeitet.

## **Landerziehungsheime**

Die ersten Landerziehungsheime in Deutschland wurden um die Jahrhundertwende durch den Reformpädagogen Hermann Lietz (1868–1919) gegründet. Lietz' Konzept sah private, auf dem Land gelegene Heimschulen – heute Wohnschulen genannt – vor. In diesen sollten Erzieher (die zugleich Lehrer sind) den Jugendlichen in vertrauensvoller Zusammenarbeit ein auf Selbstständigkeit beruhendes ganzheitliches Lernen im Sinne einer geistigen, praktischen und künstlerischen Persönlichkeits- und Charakterbildung ermöglichen. Innovative Elemente waren dabei die Einführung der Koedukation, der Schülermitwirkung und der Kernkurse. Die Angebote werden heute durch außerunterrichtliche Erfahrungs- und Erlebnisangebote ergänzt.

In Deutschland gibt es 20 Landerziehungsheime sowie ein weiteres in der Schweiz. Zu den namhaften Repräsentanten zählen derzeit unter anderem die Hermann-Lietz-Schule Spiekeroog, die Odenwaldschule in Ober-Hambach, die Schule Schloss Salem und die Urspringschule in Schelklingen. Die meisten Landerziehungsheime verstehen sich als Gymnasium – teilweise auch mit Realschulzweig.

Die in der Regel als Internatsschulen geführten Landerziehungsheime verfügen bundesweit über knapp 3.200 Internatsplätze. Einschließlich der sogenannten Tagesschüler, die nach Schulschluss in das Elternhaus zurückkehren, werden dort etwa 6.000 Schüler unterrichtet. Der Besuch der Landerziehungsheime ist schulgeldpflichtig – im Durchschnitt sind es stattliche 1.900 Euro pro Monat. Ein Teil der Schüler erhält ein Stipendium.

## 3.2 Schulstatistische Befunde

Ein Blick zurück in die Schulstatistik der frühen Bundesrepublik (Tabelle 5) zeigt, dass im Jahr 1950 etwa 148.200 oder 1,9 Prozent aller Schüler allgemeinbildender Schulen eine Privatschule besuchten. Die Zahl der Schüler an Privatschulen verdoppelte sich bis 1970 auf etwa 285.400 Schüler. Der Anteil der Schüler, der in den alten Bundesländern an einer privaten Schule unterrichtet wurde, erhöhte sich danach kontinuierlich und kulminierte 1990 bei einer Beteiligungsquote von 6,8 Prozent – begünstigt durch die negative demografische Entwicklung. Insgesamt verdreifachte sich – in absoluten Zahlen – die Zahl der Privatschüler auf über 470.000 bis zur Wiedervereinigung, die schulstatistisch gesehen eine Zäsur brachte. Der Anstieg der Gesamtschülerzahl an allgemeinbildenden Schulen von knapp 6,9 Millionen im Jahr 1990 auf 9,3 Millionen Schüler im Jahr 1992 (in diesem Jahr begann die gesamtdeutsche schulstatistische Datenerfassung) bewirkte den statistischen Effekt der Stagnation einer bislang stetig ansteigenden Schülerzahl an Privatschulen. Dieser Effekt ist der Tatsache geschuldet, dass es in der DDR unter dem SED-Regime keine Schulen in freier Trägerschaft gab, da diese nicht zugelassen waren.

Laut amtlicher Schulstatistik waren im Jahr 2005 mehr als 639.400 Schüler an einer allgemeinbildenden Schule in freier Trägerschaft angemeldet. Das sind

### Privatschulstatistik:

Tabelle 5

### Schüler und Schulen 1950 bis 2005

Gesamtschülerzahl von allgemeinbildenden Schulen und Privatschulen im Vergleich

Jahr	Schüler insgesamt		davon: Schüler an Privatschulen		Privatschüler in Prozent aller Schüler
		1950 = 100		1950 = 100	
1950	7.717.095	100	148.170	100	1,9
1960	6.668.465	86	195.962	132	2,9
1970	8.978.060	116	285.421	193	3,2
1975	10.128.258	131	366.825	248	3,6
1980	9.186.427	119	420.245	284	4,6
1985	7.212.581	93	407.114	275	5,6
1990	6.881.509	89	471.094	318	6,8
1995	9.931.726	129	486.786	329	4,9
2000	9.990.447	129	559.969	378	5,6
2004	9.624.854	125	621.762	420	6,5
2005	9.505.241	123	639.419	432	6,7

Ab 1995 einschließlich neue Bundesländer.

Quellen: Statistisches Bundesamt, 2000; Statistisches Bundesamt, 2005b; Statistisches Bundesamt, 2006a

6,7 Prozent aller Schüler an allgemeinbildenden Schulen. In den alten Bundesländern waren dies 569.753 Schüler oder 7,1 Prozent (1992: 5,8 Prozent), in den neuen Ländern einschließlich Berlin 69.666 Schüler oder 4,6 Prozent (1992: 1,4 Prozent) aller Schüler an allgemeinbildenden Schulen. Der Privatschüleranteil erreichte damit wieder einen Wert wie zuletzt vor der Wiedervereinigung.

An den staatlichen allgemeinbildenden Schulen stieg die Zahl der Schüler von 1992 bis 1997 um 8 Prozent auf gut 9,6 Millionen und verringerte sich dann um rund 770.000 auf etwa 8,9 Millionen Schüler (2005). Diese Zahl entspricht dem Ausgangswert des Jahres 1992. Insgesamt ist die Zahl der Schüler an einer Privatschule im Vergleich zur demografischen Entwicklung der Schülerpopulation an öffentlichen Schulen im Zeitraum von 1992 bis 2004 überproportional gestiegen (Tabelle 6).

Die Motive für diese Dynamik als Ausdruck elterlichen Schulwahlverhaltens sind nicht eindeutig. So wird bei einem Teil der Eltern davon ausgegangen, dass sie die Nachfrage nach Privatschulen mit deren attraktiven pädagogischen Profilen und – dies gilt für konfessionelle Privatschulen – mit der christlichen Milieubindung (Standfest et al., 2005, 15) begründen.

## Schulstatistik: Die Entwicklung der Privatschulen nach der Wiedervereinigung

Tabelle 6

Jahreswerte und Indizes (1992 = 100)

Jahr	Schulen		Klassen		Schüler		Zum Vergleich: Schüler an staatlichen Schulen	
	absolut	Index	absolut	Index	absolut	Index	absolut	Index
1992	1.993	100	18.699	100	445.609	100	8.898.755	100
1993	2.036	102,2	19.048	101,9	459.237	103,1	9.099.218	102,3
1994	2.082	104,5	19.651	105,1	473.266	106,2	9.287.163	104,4
1995	2.116	106,2	20.155	107,8	486.750	109,2	9.444.361	106,1
1996	2.139	107,3	20.548	109,9	500.184	112,2	9.570.027	107,5
1997	2.196	110,2	20.980	112,2	516.021	115,8	9.630.451	108,2
1998	2.206	110,7	21.528	115,1	531.171	119,2	9.576.470	107,6
1999	2.264	113,6	22.128	118,3	545.873	122,5	9.502.522	106,8
2000	2.304	115,6	22.851	122,2	559.969	125,7	9.400.478	105,6
2001	2.414	121,1	23.588	126,1	575.598	129,2	9.812.847	110,3
2002	2.522	126,5	24.301	130,0	590.397	132,5	9.189.880	103,3
2003	2.592	130,1	24.874	133,0	605.759	135,9	9.121.275	102,5
2004	2.686	134,8	25.497	136,6	621.762	139,5	9.003.092	101,2
2005	2.765	138,7	26.190	140,1	639.419	143,5	8.865.822	99,6

Schulstatistik: nur allgemeinbildende Schulen.

Quellen: Statistisches Bundesamt, 2000; Statistisches Bundesamt, 2005b; Statistisches Bundesamt, 2006c

Andererseits wird die Wahl einer Privatschule auch als Abwahl der staatlichen Schule gesehen, und zwar von Eltern, die dieser keine ausreichende Leistungsfähigkeit konzederen, um ihr Kind angemessen fördern zu können. Demnach wird der Besuch von Privatschulen nicht zwingend durch den Leistungswettbewerb beeinflusst, der von den Privatschulen ausgeht, als vielmehr durch die Abgrenzung der Eltern gegenüber den offenkundigen Leistungsmängeln des staatlichen Schulsystems (Geller et al., 2001, 16). Auf diese Weise entsteht der sogenannte Creaming Effect an Privatschulen – die Konzentration von leistungsfähigen und motivierten Schülern aus eher wohlhabenden Elternhäusern. Dieser Effekt lässt sich vor allem dort nachweisen, wo der Unzufriedenheit der Eltern

## Schüler an allgemeinbildenden Privatschulen in Deutschland nach Schulstufen und Schularten

Tabelle 7

im Schuljahr 2004/05

Schulart	Schüler an Privatschulen	Schüler an Privatschulen in Prozent der Schüler an allgemeinbildenden Schulen
<b>Vorschulbereich</b>	<b>4.093</b>	<b>8,5</b>
<b>Primarstufe</b>	<b>82.373</b>	<b>2,6</b>
– Grundschulen	56.484	1,8
– Freie Waldorfschulen	24.454	100,0
– Integrierte Gesamtschulen	1.435	9,5
<b>Sekundarstufe I</b>	<b>371.927</b>	<b>7,2</b>
– Schulartunabhängige Orientierungsstufe	3.484	3,1
– Hauptschulen	25.114	2,3
– Schularten mit mehreren Bildungsgängen	4.020	1,1
– Realschulen	108.460	8,0
– Gymnasien	177.741	10,4
– Integrierte Gesamtschulen	11.638	2,6
– Freie Waldorfschulen	37.299	100,0
<b>Sekundarstufe II</b>	<b>98.045</b>	<b>11,9</b>
– Gymnasien	75.519	10,8
– Integrierte Gesamtschulen	1.847	2,6
– Abendgymnasien	4.401	21,5
– Kollegs	2.724	15,4
– Freie Waldorfschulen	13.554	100,0
<b>Sonderschulen</b>	<b>65.324</b>	<b>15,4</b>
<b>Insgesamt*</b>	<b>621.762</b>	<b>6,5</b>

\* Insgesamt: einschließlich Vorklassen, Schulkindergärten, Freie Waldorfschulen, Abendrealschulen, Abendgymnasien und Kollegs.

Quelle: Statistisches Bundesamt, 2005b

mit den Leistungen des staatlichen Schulsystems eine schulische Alternative in Form eines Privatschulangebots zur Verfügung steht – wie etwa bei Gymnasien und Realschulen.

Dessen ungeachtet lässt sich feststellen, dass die Nachfrage nach privaten Gymnasien und Realschulen im Vergleich überproportional hoch ist (Tabelle 7). Fast 11 Prozent aller Gymnasiasten und 8 Prozent aller Realschüler besuchen eine Privatschule. Vor allem aber sonderpädagogische Einrichtungen in freier Trägerschaft sind vergleichsweise stark frequentiert. Das hängt mit dem differenzierten Angebot der freien Träger zur Beschulung und Förderung von Kindern und Jugendlichen mit besonderem Unterstützungsbedarf (körperliche, geistige, emotionale und seelische Handicaps) zusammen.

Ein Blick in die amtliche Statistik der Schulabsolventen und Schulabgänger ohne Abschluss („Dropouts“) gibt einen ersten Hinweis auf die komparativen Vorteile der privaten gegenüber den staatlichen allgemeinbildenden Schulen. Es zeigt sich, dass an Privatschulen der Anteil der Schüler, der mit einer Hochschulzugangsberechtigung die Schule verlässt, fast doppelt so hoch ist wie an staatlichen Schulen. Übertroffen wird dieses Ergebnis von den Absolventen der Waldorfschulen. Dort gehen ganze 53 Prozent der Schüler mit allgemeiner Hochschulreife oder Fachhochschulreife von der Schule ab.

## Absolventen und Abgänger an staatlichen und privaten allgemeinbildenden Schulen

Tabelle 8

im Schuljahr 2003/04, in Prozent

Abschlussart	Insgesamt	Davon: an staatlichen Schulen	An Privatschulen	
			Insgesamt	Davon: an Waldorfschulen
Ohne Hauptschulabschluss	8,3	8,4	8,0	3,9
Mit Hauptschulabschluss	25,0	26,0	10,1	7,3
Mit Realschulabschluss	42,6	42,6	41,4	35,4
Mit Fachhochschulreife	1,2	1,1	2,4	8,0
Mit allgemeiner Hochschulreife	23,0	21,9	38,1	45,3

Quelle: Statistisches Bundesamt, 2005b

Statistisch gesehen ist der Anteil der Dropouts an staatlichen wie an privaten Schulen etwa gleich hoch. Bei der Interpretation dieser Werte ist allerdings der Tatsache Rechnung zu tragen, dass der Anteil der Schüler, die eine Sonderschule in freier Trägerschaft besuchen, dreimal so hoch ist wie an staatlichen Schulen. Daran gemessen ist die Abbrecherquote an Privatschulen als Erfolg aufgrund

individueller Schülerförderung zu werten. Ihre Interpretation ohne den Bezug zum Beschulungskontext führt zu einer statistisch verzerrten Wahrnehmung (siehe auch Übersicht 1, Seite 25).

### Die Bundesländer im Vergleich

In den einzelnen Bundesländern werden Privatschulen in unterschiedlicher Weise frequentiert. Dies ist zum einen abhängig von der historisch bedingten Entwicklung entsprechender Angebotsstrukturen. So gibt es in einigen alten Bundesländern eine ausgeprägte Privatschultradition, die bis ins frühe 20. Jahrhundert zurückreicht. Dies erklärt die besondere Position, die beispielsweise

#### Privatschüler nach Bundesländern

Tabelle 9

So viel Prozent der Schüler an allgemeinbildenden Schulen besuchten im Schuljahr 2004/05 eine Schule in freier Trägerschaft

Bundesland	Schüler an allgemeinbildenden Schulen	Schüler an Privatschulen (insgesamt)	Schüler an Privatschulen (in Prozent)
Baden-Württemberg	1.321.226	95.263	7,2
Bayern	1.474.007	143.588	9,7
Berlin	356.581	19.399	5,4
Brandenburg	256.710	8.242	3,2
Bremen	73.898	5.920	8,0
Hamburg	181.600	16.393	9,0
Hessen	707.172	37.479	5,3
Mecklenburg-Vorpommern	170.117	6.140	3,6
Niedersachsen	993.056	47.613	4,8
Nordrhein-Westfalen	2.333.379	159.103	6,8
Rheinland-Pfalz	492.026	31.760	6,5
Saarland	116.984	8.675	7,4
Sachsen	365.956	13.284	3,6
Sachsen-Anhalt	231.329	7.959	3,4
Schleswig-Holstein	342.711	12.118	3,5
Thüringen	208.102	8.826	4,2
Alte Bundesländer	7.780.561	535.599	6,9
Neue Bundesländer	1.232.214	44.451	3,6
Stadtstaaten	612.079	41.712	6,8
<b>Deutschland</b>	<b>9.624.854</b>	<b>621.762</b>	<b>6,5</b>

Quelle: Statistisches Bundesamt, 2005b

Bayern, aber auch Baden-Württemberg im Ranking des Privatschulbesuchs einnehmen (Tabelle 9). Überdies hat Bayern die höchste Internatsdichte in Deutschland.

Zum anderen sei auf die staatstragende protestantische Schultradition in einigen alten Bundesländern und auf das Verbot von Privatschulen in der damaligen DDR verwiesen. Beide Faktoren haben dazu beigetragen, dass sich die Angebote in einigen Bundesländern – im Vergleich zum Gesamtbefund – eher unterdurchschnittlich entwickelt haben. Dabei soll nicht unerwähnt bleiben, dass auch die einzelnen Länderregierungen mit ihren unterschiedlichen Förder-, Duldungs- und Blockadestrategien die Entwicklung und Präsenz von Privatschulen maßgeblich beeinflusst haben (siehe dazu vor allem die Abschnitte 4.2 und 4.3).

Der Vergleich von Bildungsabschlüssen, die von Absolventen an staatlichen sowie privaten allgemeinbildenden Schulen in den einzelnen Bundesländern im Jahr 2004 erreicht wurden (Tabelle 10), 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 Privatschule entscheiden, zumindest formal-statistisch nachvollziehbar ist. 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 sogenannten 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.

### **Exkurs: Private berufliche Schulen**

Eine Vielzahl freier Schulträger in Deutschland hält Angebote im berufsbildenden Bereich vor. Mit einem Anteil von knapp 21 Prozent an allen Berufsfachschülern erfahren die privaten Berufsfachschulen eine vergleichsweise große Nachfrage (Tabelle 11). Insgesamt besuchen 8,2 Prozent oder jeder zwölfte Schüler in der beruflichen Bildung eine Schule in freier Trägerschaft. Richtet sich dagegen die Betrachtung der Teilnehmerstatistik ausschließlich auf vollzeitschulische Berufsbildungsgänge, die für alle Schularten angeboten werden, so ergibt sich für die beruflichen Schulen in freier Trägerschaft eine Besuchsquote von 16,8 Prozent. Dies ist ein Wert, der den privaten Bildungsträgern in der Berufsbildung eher zugesteht, dass ihre Angebote funktionaler Bestandteil des öffentlichen Schulwesens sind.



## Absolventenprofile von staatlichen und privaten Schulen

Tabelle 10

So viel Prozent der Schüler an staatlichen und privaten allgemeinbildenden Schulen verlassen die Schule mit diesem Abschluss

Bundesland	Ohne Abschluss		Hauptschulabschluss		Realschulabschluss		Fachhochschulreife		Allgemeine Hochschulreife	
	Staatliche Schulen	Privat-schulen	Staatliche Schulen	Privat-schulen	Staatliche Schulen	Privat-schulen	Staatliche Schulen	Privat-schulen	Staatliche Schulen	Privat-schulen
Baden-Württemberg	6,9	9,4	34,7	15,3	39,8	34,2	0,0	3,3	18,5	37,9
Bayern	7,9	13,0	37,3	10,5	36,1	57,8	0,0	0,0	18,7	18,7
Berlin	11,2	5,1	23,2	9,6	35,5	44,0	0,0	0,0	30,1	41,4
Brandenburg	8,8	13,3	18,5	6,4	43,3	36,6	0,1	0,0	29,3	43,7
Bremen	10,4	3,1	22,4	19,8	41,1	42,3	0,1	0,0	26,0	34,8
Hamburg	11,8	6,1	25,3	24,6	29,5	36,7	1,9	1,6	31,5	30,9
Hessen	8,7	7,2	27,1	4,8	39,4	26,7	1,3	2,9	23,6	58,5
Mecklenburg-Vorpommern	9,6	21,2	18,3	9,7	48,8	23,5	0,9	1,5	22,3	44,1
Niedersachsen	7,7	4,6	20,1	10,9	55,3	55,6	1,4	1,8	15,5	27,1
Nordrhein-Westfalen	7,2	3,5	23,9	5,8	42,5	32,9	3,1	4,6	23,3	53,2
Rheinland-Pfalz	8,0	8,7	32,5	11,1	37,6	31,6	1,2	3,2	20,8	45,4
Saarland	9,2	4,8	36,4	13,1	33,9	34,4	0,6	1,2	19,9	46,6
Sachsen	9,4	8,9	12,8	7,1	53,0	28,7	0,0	0,0	24,8	55,3
Sachsen-Anhalt	13,9	5,9	12,4	1,1	49,2	9,7	1,2	2,0	23,3	81,3
Schleswig-Holstein	9,9	9,1	35,9	24,6	33,0	32,7	1,3	4,5	20,0	29,0
Thüringen	8,3	25,3	18,8	12,5	45,1	25,1	0,0	0,0	27,7	37,1
<b>Deutschland</b>	<b>8,4</b>	<b>8,0</b>	<b>25,0</b>	<b>10,1</b>	<b>42,6</b>	<b>41,4</b>	<b>1,1</b>	<b>2,4</b>	<b>23,0</b>	<b>38,1</b>

Stand: Absolventen/Abgänger des Schuljahrs 2003/04.

Quelle: Statistisches Bundesamt, 2005b

## Bildungsabbrecher an Privatschulen – eine statistische Annäherung

Übersicht 1

Im Jahr 2004 lag in sechs Bundesländern der Anteil der Bildungsabbrecher an Privatschulen über dem Dropout-Anteil an staatlichen Schulen (Tabelle 10). Diese hohen Werte sind vor dem Hintergrund zu bewerten, dass private Sonder- und Förderschulen eine überdurchschnittlich starke Nachfrage erfahren. So erreichte zuletzt der bundesweite Anteil der Sonderschüler an Privatschulen eine Quote von 12,5 Prozent, während gleichzeitig staatliche Sonderschulen von 4,3 Prozent aller Schüler an staatlichen allgemeinbildenden Schulen besucht wurden. In dieser Berechnung sind – um statistische Verzerrungen zu vermeiden – die Schüler der Sekundarstufe II nicht berücksichtigt, da eine allgemeinbildende Oberstufe an Sonderschulen nur in fünf Bundesländern existiert und im Jahr 2004 bundesweit lediglich 24 Sonderschüler die Hochschulreife erwarben.

Einige Länderbeispiele sollen diesen Sachverhalt illustrieren. In Bayern besuchen 17,7 Prozent aller Privatschüler eine Sonder- oder heilpädagogische Schule, an staatlichen Schulen sind es dagegen nur 2,8 Prozent aller Schüler. Gemessen an der Abbrecherquote von 7,9 Prozent an staatlichen Schulen erscheint die Abbrecherquote von 13 Prozent an bayerischen Privatschulen daher moderat. Im Wesentlichen ist dieser Sachverhalt auch für Baden-Württemberg zutreffend. Der Situation in den alten Ländern vergleichbar ist die Lage in Thüringen. Dort besuchen mit einem Anteil von 29,9 Prozent überproportional viele Privatschüler eine Sonderschule in freier Trägerschaft. Der Schüleranteil an staatlichen Sonderschulen liegt bei 6,1 Prozent. Anders verhält es sich jedoch in Mecklenburg-Vorpommern. Mit einem Schüleranteil von 10,4 Prozent werden an privaten Sonderschulen zwar auch vergleichsweise mehr Schüler unterrichtet als an staatlichen Sonderschulen mit einem Schüleranteil von 7,2 Prozent. Doch erklärt sich der mit 21,2 Prozent überdurchschnittlich hohe Anteil der Abgänger ohne Abschluss an Privatschulen zum einen damit, dass diese fast alle Abgänger von privaten Sonderschulen – nämlich 97 Prozent<sup>11</sup> – sind und die Schule ausschließlich mit dem Abschluss für Lernbehinderte verlassen. Zum anderen sind einige Privatschulformen noch nicht voll ausgebaut und somit ist die maximale Kohortenstärke bei Abschlüssen der Sekundarstufe I noch nicht erreicht. Dieser Umstand beeinflusst die Dropout-Quote unmittelbar.

Eigene Zusammenstellung

Die Dominanz der privaten Schulträger unter den Schulen des Gesundheitswesens erklärt sich vor allem aus der Tatsache, dass in diesem Fachsegment konfessionelle Träger und Träger der freien Wohlfahrtspflege Ausbildungsplätze für erzieherische, pflegerische und heilpädagogische Berufe bereitstellen – nicht zuletzt zur Sicherung des eigenen Nachwuchses beispielsweise in Krankenhäusern, Kinder-, Pflege- und Altenheimen. Allerdings zeigt auch die Präsenz der privaten Bildungsanbieter in der beruflichen Weiterbildung – immerhin knapp 32 Prozent der Teilnehmer belegen Veranstaltungen an privaten Fachschulen und gut 55 Prozent besuchen private Fachakademien – den hohen Stellenwert, den private Bildungsträger als Teil der gesamtstaatlichen Bildungsinfrastruktur im berufsbildenden Bereich einnehmen.

<sup>11</sup> Im Bundesdurchschnitt geht nur jeder zweite Sonderschüler mit einem Abschluss für Lernbehinderte von einer Sonderschule ab. Ein weiteres knappes Fünftel schafft immerhin einen Hauptschulabschluss.

## Berufliche Privatschulen

Tabelle 11

Berufliche Schulen in freier Trägerschaft sowie Schüler, die berufliche Schulen in freier Trägerschaft besuchen, im Schuljahr 2004/05

	Schulen	Schüler	Privatschüler in Prozent aller Schüler an beruflichen Schulen	
			2004/05	1992
Berufsschulen im dualen System	193	41.000	2,5	1,8
Berufsvorbereitungsjahr	79	7.339	9,1	3,8
Berufsgrundbildungsjahr	30	1.778	3,7	2,5
Berufsfachschulen	949	113.351	20,9	15,3
Fachoberschulen	84	7.758	6,4	3,8
Fachgymnasien	17	1.474	1,3	1,0
Berufsoberschulen/Technische Oberschulen	2	56	0,3	0,7
Fachschulen*	516	49.507	31,9	26,1
Fachakademien*	48	4.182	55,4	60,9
<b>Insgesamt</b>	<b>1.918</b>	<b>226.445</b>	<b>8,2</b>	<b>5,1</b>
Nachrichtlich: Schulen des Gesundheitswesens	948	71.978	60,2	47,6

\* Fachschulen und Fachakademien sind Einrichtungen der beruflichen Weiterbildung; Fachakademien 1992: einschließlich Berufsakademien.

Quelle: Statistisches Bundesamt, 2005b

Gegenüber 1992 haben die beruflichen Schulen ihre Position ausgebaut. Damals besuchten nur 5,1 Prozent aller Berufsschüler eine berufliche Schule in freier Trägerschaft. Zum Vergleich: Im Durchschnitt der Jahre 1970 bis 1990 betrug der Anteil der Schüler an freien Berufsschulen 5,4 Prozent. Maßgeblich beeinflusst wurde diese Entwicklung durch die überproportional gestiegene Nachfrage in den neuen Bundesländern nach beruflichen Bildungsangeboten von privaten Schulträgern nach der Wiedervereinigung.

Es ist zu vermuten, dass die nach der Wende einsetzende Dynamik sogar noch stärker hätte ausfallen können. Zur Erläuterung dieser These ist auf ein grundsätzliches Handicap schulischer Berufsausbildungen hinzuweisen. An Berufsfachschulen können – fast ausnahmslos in Vollzeitunterricht – Berufsausbildungsgänge ohne vorherige praktische Berufsausbildung besucht werden. Die Berufsfachschulen lassen sich danach unterscheiden, ob sie einen beruflichen Abschluss in einem anerkannten Ausbildungsberuf gemäß Berufsbildungsgesetz oder Handwerksordnung vermitteln oder ob sie einen beruflichen Abschluss in einem Beruf vermitteln, der kein Ausbildungsberuf ist – wie zum Beispiel die sogenannten

Assistentenberufe sowie die Gesundheits- und Pflegeberufe. In anderen als anerkannten Ausbildungsberufen dürfen Jugendliche unter 18 Jahren nicht ausgebildet werden.

Im Jahr 2004 verließen 11.429 Absolventen mit einem beruflichen Abschluss in einem anerkannten Ausbildungsberuf eine Berufsfachschule, davon gingen 2.622 Absolventen oder 22,9 Prozent von einer privaten Berufsfachschule ab. Absolventen mit einem beruflichen Abschluss in einem Beruf, der kein Ausbildungsberuf ist, gab es insgesamt 67.661, von ihnen absolvierten 18.875 oder 27,9 Prozent diese Ausbildung an einer privaten Berufsfachschule. Allerdings konnte und kann bisher in vollzeitschulischen Ausbildungsgängen an Berufsfachschulen, die mit integrierten Praktika dual geprägt sind, kein Kammerzeugnis erworben werden. Dies war und ist im dualen System der Berufsausbildung nur Absolventen einer betrieblichen Ausbildung möglich. Ungeachtet der Effizienzmängel an beruflichen Schulen (Klein, 2005, 68) ist zu vermuten, dass die Möglichkeit, eine Kammerprüfung abzulegen, nicht nur dazu beiträgt, die Attraktivität schulischer Ausbildungsangebote sowie den Gesamtbestand an Ausbildungsplätzen zu erhöhen, sondern auch dazu, die Ressourcen effizienter zu nutzen.

Diese Problematik zeigt, wie staatliche Restriktionen die Marktfähigkeit von attraktiven berufsschulischen Angeboten und Alternativen einschränken können. Davon sind gerade private Berufsschulträger in besonderer Weise betroffen, da diese vor allem für einige Ausbildungsgänge der zweijährigen Berufsfachschule Schulgelder erheben. Mit der Reform des Berufsbildungsgesetzes (§ 43 Abs. 2 BBIG) reagierte die Politik auf das oben beschriebene Dilemma. Zu bemängeln ist allerdings, dass bisher die Landesregierungen im Benehmen mit den jeweiligen Landesauschüssen für Berufsbildung noch keine Rechtsverordnung zur Anerkennung vollzeitschulischer Berufsausbildungen bestimmt haben, deren Absolventen mit entsprechendem Ausbildungsplan zu einer Kammer-Abschlussprüfung zuzulassen sind.

### 3.3 Privatschulen im internationalen Vergleich

#### **Befunde zur Bildungsbeteiligung**

Grundsätzlich werden in internationalen Statistiken der OECD zwei Typen von Privatschulen unterschieden.<sup>12</sup> Zum einen sind das privat verwaltete und überwiegend privat finanzierte Schulen. Diese werden als unabhängige

<sup>12</sup> Eurydice, die EU-Bildungsdatenbank, unterscheidet vier Kategorien der staatlichen Privatschulfinanzierung: (1) 0 Prozent Förderung, (2) 1 bis 49 Prozent, (3) 50 bis 99 Prozent und (4) 100 Prozent.

Privatschulen bezeichnet. Mindestens 50 Prozent der Mittel stammen aus privaten Quellen, zum Beispiel aus von den Eltern bezahlten Schulgebühren, aus Spenden von Stiftungen und Sponsoren, aus von den Eltern gesammelten Geldern oder aus sonstigen nicht öffentlichen Quellen. Im Durchschnitt der OECD-Länder besuchen etwa 4 Prozent der 15-Jährigen unabhängige Privatschulen. In Deutschland repräsentieren Ergänzungsschulen am ehesten diesen Schultypus.

Zum anderen gibt es Schulen, die privat verwaltet, aber überwiegend aus öffentlichen Mitteln finanziert werden. Diese werden als vom Staat abhängige Schulen bezeichnet. In Deutschland trifft dies vom Prinzip her auf die Ersatzschulen zu. Im Durchschnitt der OECD, für die Vergleichsdaten zur Verfügung stehen, besuchen 13 Prozent der 15-Jährigen vom Staat abhängige Privatschulen (OECD, 2004, 486). Damit entfällt auf die Schüler an Privatschulen im Durchschnitt der OECD-Staaten ein Anteil von insgesamt rund 17 Prozent.

Je nachdem, welche Schulformen oder Bildungseinrichtungen und welche Vergleichsländer bei der Berechnung des Anteils der Privatschüler am Bildungssystem berücksichtigt werden, variieren die Anteile um mehrere Prozentpunkte. Laut EU-Datenbank Eurydice (2006a) besuchten im Schuljahr 2001/02 in den 25 Mitgliedstaaten der Europäischen Union gut 20 Prozent aller Schüler und Studierenden private Bildungseinrichtungen gemäß ISCED<sup>13</sup> 1, 2, 3 und 4. Der für Deutschland ausgewiesene Privatschüleranteil liegt bei 5,7 Prozent. Da aber beispielsweise zwei- oder dreijährige Bildungsgänge an Schulen des Gesundheitswesens ISCED 5B zugerechnet werden, dürfte die nationale wie die internationale Quote noch etwas höher liegen.

Aktuellere Daten – nämlich für das Jahr 2004 – liefert die OECD (2006). Anders als Eurydice weist die OECD die Werte für die Schülerbeteiligung an staatlichen und privaten Bildungseinrichtungen nach der Internationalen Standard-Klassifikation des Bildungswesens (ISCED) 1, 2 und 3 getrennt aus (Tabelle 12). Auch bei diesem Vergleich fällt auf, dass der gesamte Schüleranteil an Privatschulen in Deutschland mit 6,7 Prozent deutlich unter dem Durchschnittswert der OECD-Staaten von 15,1 Prozent liegt. 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.

---

<sup>13</sup> ISCED – International Standard Classification for Education: Elementarbereich (ISCED 0), Primarbereich (ISCED 1), Sekundarbereich I (ISCED 2), Sekundarbereich II (ISCED 3), Postsekundärer, nichttertiärer Bereich (ISCED 4), Tertiärbereich A (ISCED 5A), Tertiärbereich B (ISCED 5B) und Weiterführende Forschungsprogramme (ISCED 6).

Um zu verdeutlichen, im welchem Maße der Privatschüleranteil in Deutschland vom durchschnittlichen Anteil der Privatschüler in den Ländern der OECD entfernt ist, lässt sich eine „Privatschülerlücke“ für Deutschland berechnen. Diese besagt: 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 Schüler und Bildungsteilnehmer mehr als 2004 – eine Privatschule besuchen. Dass dieser Wert bisher nicht erreicht wurde, hat nicht nur seine historischen Gründe (Kapitel 2), sondern ist auch das Ergebnis einer mehr oder minder restriktiven, von den Bundesländern zu verantwortenden Schulpolitik, die den Wettbewerb um Bildungsqualität eher blockierte, um ihr Kompetenzmonopol zu schützen. Die Wettbewerbsbenachteiligung der privaten Bildungsanbieter wird im nachfolgenden Kapitel 4 erörtert.

## Privatschulbesuch international Tabelle 12

So viel Prozent der Schüler besuchten im Jahr 2004 eine Privatschule

Land	Primarstufe	Sekundarstufe I	Sekundarstufe II	Schulstufen insgesamt
Niederlande	68,9	75,9	92,1	76,4
Belgien	54,7	56,6	58,5	56,5
Verein. Königreich	5,0	6,4	74,3	40,6
Spanien	32,0	32,4	22,9	30,4
Australien	28,7	35,4	25,5	29,7
Frankreich	14,7	21,4	30,6	21,3
Südkorea	1,3	19,8	50,4	16,9
Neuseeland	11,9	16,0	23,9	16,5
<b>OECD</b>	<b>9,8</b>	<b>12,7</b>	<b>26,6</b>	<b>15,1</b>
Luxemburg	6,9	19,9	15,7	12,4
Portugal	10,2	11,5	17,6	12,4
Dänemark	11,7	23,4	2,3	11,9
Mexiko	8,1	12,6	21,1	11,1
Japan	0,9	6,2	30,3	10,2
USA	10,3	8,8	8,8	9,6
Ungarn	5,9	6,7	15,0	9,5
Österreich	4,5	7,8	10,8	7,7
Kanada	6,9	12,4	4,6	7,0
<b>Deutschland</b>	<b>2,9</b>	<b>7,3</b>	<b>9,0</b>	<b>6,7</b>
Griechenland	7,5	5,4	6,2	6,6
Slowakei	4,5	5,3	8,7	6,2
Schweden	5,6	6,3	6,5	6,0
Italien	6,9	3,5	5,4	5,5
Schweiz	3,8	7,1	6,8	5,4
Finnland	1,2	4,1	10,9	5,2
Tschechien	1,1	1,8	12,9	5,1
Norwegen	1,9	2,3	10,2	4,1
Polen	1,4	2,1	8,8	4,0
Island	1,1	0,8	5,9	2,6

Quelle: OECD, 2006

# 4

## Die Regulierung des Wettbewerbs zwischen staatlichen Schulen und Privatschulen

### 4.1 Rahmenbedingungen des Wettbewerbs im Schulsystem aus bildungsökonomischer Sicht

Ausgehend von der Theorie der Schule (Fend, 1981) sind institutionalisierte Bildung und Erziehung Instrumente der Sozialisation, der Qualifikation (Erwerb von Basiskompetenzen) sowie der Allokation von Bildungs- und Beschäftigungschancen. Vorschulische und schulische Bildung und Erziehung können relativ eindeutig als öffentliche Güter deklariert werden (Stettes, 2006, 44). Gleichzeitig stehen Bildungsanbieter vor immer größeren Herausforderungen, junge Menschen in Kinderbetreuungseinrichtungen und Schulen zu sozialisieren und mit dem notwendigen Rüstzeug für den Erwerb beruflicher Qualifikationen auszustatten. Überdies haben durch das Aufbrechen traditioneller Familienstrukturen jene Institutionen an Bedeutung verloren, welche die Sozialisationsfunktion früher zu einem beträchtlichen Teil erfüllten. Aus alledem folgt die Notwendigkeit, dass die öffentliche Hand Bildungsmaßnahmen finanzieren, regulieren oder selbst bereitstellen sollte, um ungleiche Startchancen zu kompensieren. Von ungleichen Startchancen ist dann die Rede, wenn Personen Gefahr laufen, vom Erwerb basaler Kompetenzen ausgeschlossen zu werden. Sie haben dann beispielsweise kaum Aussichten, höhere Bildungsabschlüsse zu erwerben, die den Weg in lukrative Berufe eröffnen.

Mit der Finanzierung des Schulsystems über Schulgutscheine<sup>14</sup> lassen sich herkunftsbedingte Nachteile kompensieren und Schülerleistungen verbessern, da den Eltern größere Optionen der Schulwahl eingeräumt werden und sie sich für die am besten geeignete Schule entscheiden können. Das bedeutet zum Beispiel, dass die Schüler aus sozioökonomisch benachteiligten Gesellschaftsschichten durch Gutscheine in die Lage versetzt werden, das eigene ungünstige lokale Schulumfeld zu verlassen und Schulen zu besuchen, deren Schülerklientel sich vorwiegend aus mittleren und höheren Gesellschaftsschichten rekrutiert. Mit der Ausgabe von differenzierten Schulgutscheinen, die den besonderen Förderbedarf einer eher problematischen Schülerklientel berücksichtigen, wird aber auch der Anreiz für Schulen erhöht, diese Schüler aufzunehmen.

So fasst Hoxby (2003) die umfangreichen Evidenzen jüngster experimenteller Studien in den USA zusammen, die belegen, dass Wahlfreiheit und Wettbewerb

<sup>14</sup> Zur ausführlichen Diskussion unterschiedlicher Schulgutscheinmodelle siehe Enste/Stettes, 2005.

zwischen Schulen, unter anderem in Form von Schulgutscheinen und sogenannten Charter Schools<sup>15</sup>, die Leistungen der Schüler in diesen Schulen verbessern. Differenzierte Schulgutscheine erlauben zudem Schulen mit problematischer Klientel, etwa durch Anhebung der Bezüge besonders motivierte und befähigte Lehrer einzustellen.

Das sowohl auf bildungspolitische Ziele wie auch auf die Effizienz des Schulsystems ausgerichtete Steuerungsinstrument Schulgutscheine kann jedoch nur dann seine Wirkung entfalten, wenn es im Schulsystem zu einem tragfähigen Wettbewerb kommt. Hinsichtlich des Wettbewerbs unter Schulen ist Folgendes zu beachten: Gutscheine etablieren einen (Quasi-)Markt für schulische Bildung, auf dem die Kinder, Jugendlichen und Eltern gefordert sind, die Qualität des schulischen Angebots korrekt einzuschätzen (Enste/Stettes, 2005, 25). Die Qualität eines Unterrichtsangebots kann nur der einschätzen, der die Schule besucht oder der über zuverlässige Informationen verfügt. Da Bildung ein Vertrauensgut ist und der Bildungserfolg maßgeblich von den persönlichen Eigenschaften des Schülers (und denen seiner Mitschüler) abhängt, werden Nachfrager vor allem auf die Reputation der Anbieter vertrauen. Eine weitere Entscheidungshilfe sind Informationsquellen, die eine hohe Glaubwürdigkeit besitzen. Neben den eigenen Erfahrungen können das Personen aus dem eigenen sozialen Umfeld sein.

Zuverlässige Informationen liefern aber auch regelmäßige Evaluationen und Rechenschaftslegungen einer Schule – ein Grund, weshalb Schulen verpflichtet sein sollten, ihre Leistungsfähigkeit nachzuweisen. Evaluationen tragen maßgeblich zur Transparenz bei und bringen Vorteile insbesondere für jene Eltern, die bisher aufgrund unzureichender Information bei der Schulwahl eingeschränkt waren. Dieser Leistungsnachweis versteht sich als Teil der Qualitätssicherung, die der Wettbewerb unter Schulen braucht, um der Gefahr von Restschulen (mit überproportional vielen leistungsschwächeren und bildungsbenachteiligten Schülern) und einer minderwertigen Bildungsqualität vorzubeugen. Unter diesen Voraussetzungen lauten Schulgutscheine für eine bestimmte Schülergruppe immer auf den gleichen Betrag – unabhängig davon, ob sie an staatlichen oder privaten Schulen eingelöst werden (siehe die Niederlande und Schweden).

Der Wettbewerb im Schulsystem braucht Rahmenbedingungen – staatliche Regulierungen, die auf die Steigerung der Effizienz und Qualität der Schulen abzielen (Klein, 2006, 111 ff.). Diese gelten in uneingeschränkter Weise für staatliche wie für private Schulen. Evidenzen deuten darauf hin, dass nicht nur

---

<sup>15</sup> Charter Schools beruhen auf einem Vertrag („Charter“) zwischen der Schulbehörde und dem Schulmanagement, in dem die Ziele und Methoden der Schule festgelegt sind. Die Schulbehörde achtet auf die Einhaltung des Vertrags, wie zum Beispiel das Erreichen der Lernziele in den Kernfächern.



der Wettbewerb unter Schulen positive Effekte auf Schülerleistungen erzeugen kann, sondern dass sich dabei insbesondere der Wettbewerb durch die privaten Bildungsanbieter – bei weitgehend öffentlicher Finanzierung – als leistungsstimmulierend erweist (Wößmann, 2005, 26).

In den weiteren Ausführungen wird nun untersucht, in welcher Weise das Schulrecht Privatschulfreiheit definiert und reguliert und welche Auswirkungen dies auf die aktuelle Finanzierungspraxis hat. Anschließend ist dann zu bewerten, welcher Regulierungsbedarf aus bildungsökonomischer Sicht besteht.

## 4.2 Die Stellung der Privatschulen im Schulrecht

Die Funktion der Privatschule ist längst nicht mehr die Wahrnehmung privater Bildungsaufgaben, die der Staat nicht berücksichtigt, weil sie nicht dem allgemeinen Wohl dienen – wie dies für weite Teile des Schulwesens im 19. Jahrhundert (Mädchenschulen, Berufsschulen, konfessionelle Schulen) zutreffend war. Ihre Funktion ist vielmehr die Wahrnehmung von Bildungsaufgaben, die der Staat nicht ausreichend oder gar nicht berücksichtigt, weil er dies nicht kann oder nicht will (AFS, 1976, 18 f.). Doch ist auch diese Funktion noch zu erweitern.

Ausgehend von dem in den Schulgesetzen der Länder festgelegten Recht auf schulische Bildung und Erziehung hat der Einzelne einen Anspruch auf die ihm gemäße Bildung.<sup>16</sup> Die Gesellschaft ist verpflichtet, diesen Anspruch zu befriedigen. Sie kann dies nur mit einem differenzierten und leistungsfähigen Schulwesen, das flexibel genug ist, auf die vielfältigen und sich wandelnden Anforderungen zu reagieren. Bildung ist – unter den oben abgeleiteten Prämissen – eine öffentliche Aufgabe, der alle Bildungseinrichtungen, gleichgültig in welcher Trägerschaft, dienen.

Historisch gesehen stellten die Privatschulen mit ihrer Kompensation fehlender Bildungseinrichtungen eine Erweiterung der öffentlichen Schule dar. Doch längst bieten vor allem die Privatschulen günstige Voraussetzungen dafür, auf sich neu eröffnende Bildungsbedürfnisse relativ schnell und nachfrageorientiert zu reagieren. Damit ist die bisherige Einstellung von Schulverwaltung und Gesetzgeber gegenüber den Schulen in freier Trägerschaft infrage gestellt. Diese halten noch immer an der Privatschule als einer gegenüber der Staatsschule subsidiären Einrichtung fest. Privatschulen sind aber als konstitutiver Bestandteil des öffentlichen Schulangebots zu sehen, da ihre Existenz nicht zuletzt die Vielfalt im Bildungssystem gewährleistet. Überdies gibt es Evidenzen, wonach vom Wettbewerb

---

<sup>16</sup> Mit der Novellierung des Schulgesetzes Nordrhein-Westfalen vom 27. Juni 2006 ist dieser Anspruch in § 1 um das Recht auf „individuelle Förderung“ erweitert worden.

privater Bildungsanbieter positive Effekte auf die Performance des gesamten Schulsystems ausgehen und diese so auch die Schülerleistungen in den öffentlichen Schulen beeinflussen, die sich dem Wettbewerb um mehr Bildungsqualität ausgesetzt sehen (Wößmann, 2006; Wößmann, 2005; Hoxby, 2003; Eppele et al., 2000; Hoxby, 1994).

In Deutschland gibt es ein differenziertes Angebot an Privatschulen, das sich auf Grundlage des in Art. 7 Abs. 4 Satz 1 GG verankerten Rechts zur Errichtung und zum Betrieb privater Schulen (sogenannte Privatschulfreiheit) konstituiert hat. Mit dem Grundrecht der Privatschulfreiheit ist zugleich eine Garantie der Privatschule als Institution verbunden: Das Grundgesetz räumt nicht nur ein subjektives öffentliches Recht auf Errichtung und Betrieb einer Privatschule ein. Es garantiert darüber hinaus der Privatschule als Institution ihren Bestand und gleichzeitig auch eine ihrer Eigenart entsprechende Verwirklichung (Avenarius/Heckel, 2000, 204).

Die (Privat-)Schulgesetze der Länder definieren Privatschule nach dem formalen Kriterium der Trägerschaft. Dies geschieht entweder in Abgrenzung zur öffentlichen Schule – als Schule, die nicht in öffentlicher Trägerschaft steht<sup>17</sup> – oder indem sie die Rechtsform der Trägerschaft benennen, welche die Rechte einer Körperschaft des öffentlichen Rechts besitzt<sup>18</sup> (Avenarius/Heckel, 2000, 196). Um deutlich zu machen, dass weder ihre Funktion noch ihr Bildungsangebot „privat“ ist und auch ihre Trägerschaft – Gemeinnützigkeit unterstellt – nicht als „privat“ bezeichnet werden kann, haben sich in Analogie zur Freien Wohlfahrtspflege die Bezeichnungen der Privatschulen als „Freie Schulen“ oder „Schulen in freier Trägerschaft“ herausgebildet. Bereits 1970 wurde die Bezeichnung „Schule in freier Trägerschaft“ im Landesgesetz über die Privatschulen in Rheinland-Pfalz eingeführt.

Privatschulen sind in der Regel Ersatzschulen, die nach dem mit ihrer Errichtung verfolgten Zweck als Ersatz für eine in dem Land vorhandene oder grundsätzlich vorgesehene öffentliche Schule dienen sollen. Es besteht somit Akzessorietät der privaten Ersatzschule zur staatlichen Schule (Avenarius/Heckel, 2000, 207). Eine Privatschule muss in ihren wesentlichen Merkmalen einer Schulart des öffentlichen Schulsystems entsprechen. Das beinhaltet auch ein Mindestmaß an Verträglichkeit mit deren Strukturen und den damit verfolgten Zielen. Dieses Verständnis der Ersatzschule legen auch die meisten (Privat-)Schulgesetze zugrunde. Dass die Akzessorietät nicht unproblematisch ist, zeigt in der jüngsten

---

<sup>17</sup> So zum Beispiel in Baden-Württemberg, Berlin, Bremen, Nordrhein-Westfalen und im Saarland.

<sup>18</sup> Wie etwa in Brandenburg.

deutschen Geschichte der Aufbau des Privatschulangebots in den neuen Bundesländern, da sich Privatschulen an den jeweils vorhandenen öffentlichen Schularten zu orientieren haben.<sup>19</sup> Damit ist der Spielraum privater Ersatzschulen eingeschränkt.

Ersatzschulen bedürfen der staatlichen Genehmigung – nicht zuletzt, so die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, um die Allgemeinheit vor unzureichenden Bildungseinrichtungen zu schützen. Nach Art. 7 Abs. 4 Satz 3 und 4 GG müssen fünf Bedingungen als Genehmigungsvoraussetzungen erfüllt werden:

- **Gleichwertigkeit der Lehrziele.** Eine Privatschule darf in ihren Lehrzielen nicht hinter der entsprechenden staatlichen Schule zurückstehen. Dieses „Nicht-zurückstehen“ wird in der schulrechtlichen Literatur und in den Schulgesetzen der Bundesländer als „Gleichwertigkeit“ bezeichnet. Damit soll deutlich gemacht werden, dass einer Privatschule keine „Gleichartigkeit“ abverlangt werden kann. Folglich kann es auch keine strikte Bindung an die von der Schulverwaltung erlassenen Lehrpläne und Stundentafeln geben. Auch bei der Auswahl der Schulbücher<sup>20</sup> und der Wahl der Unterrichtsmethoden ist die Privatschule frei. Überdies darf sie eigene Erziehungsziele verfolgen und ein besonderes religiös-weltanschauliches Selbstverständnis haben – unter der Prämisse, der Werteordnung der Verfassung Rechnung zu tragen. Gleichwertigkeit der Lehrziele heißt auch, dass die Privatschule an die geltenden schulartspezifischen Prüfungsordnungen gebunden ist. Dies gilt auch für die Übernahme der Versetzungsordnungen; jedoch sind abweichende Regelungen möglich.<sup>21</sup> Doch erst durch ihre Anerkennung erhält die Privatschule die Befugnis, Leistungsnachweise mit öffentlich-rechtlicher Wirkung zu erteilen.<sup>22</sup>

- **Gleichwertigkeit der Einrichtungen.** Dieser Grundsatz besagt, dass auch in Fragen des Inventars, der Sachmittel, Klassen- oder Kursgliederung, Klassenfrequenzen, Schüler-Lehrer-Relationen und der Ferienordnung die Privatschule nicht hinter einer vergleichbaren staatlichen Schule zurückstehen darf. Strittig ist in der schulrechtlichen Diskussion, ob Privatschulen eine Schulverfassung haben

---

<sup>19</sup> In Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern gibt es keine privaten Hauptschulen (in Brandenburg auch keine staatlichen Hauptschulen), in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen keine privaten (und keine staatlichen) Haupt- und Realschulen. An deren Stelle sind – mit Ausnahme von Berlin und Brandenburg – private (und staatliche) Schularten mit mehreren Bildungsgängen getreten, die unter der Bezeichnung Mittelschule, Sekundarschule oder Regelschule firmieren. Ausnahmen bilden Berlin und Brandenburg, wo es an privaten (und staatlichen) Schulen eine schulartunabhängige Orientierungsstufe gibt, die im Übrigen auch in Hessen zum privaten (und staatlichen) Regelangebot zählt.

<sup>20</sup> Waldorfschulen verwenden in der Regel keine Schulbücher.

<sup>21</sup> Waldorfschulen praktizieren beispielsweise die Regelversetzung.

<sup>22</sup> Eine Ausnahme ist Nordrhein-Westfalen. Dort vermitteln Ersatzschulen bereits aufgrund ihrer Genehmigung (§ 100 SchulG NRW) die gleichen Berechtigungen wie entsprechende staatliche Schulen.

müssen, die Eltern und Schülern Mitwirkungsrechte einräumt. Da Privatschulen als Teil des öffentlichen Schulsystems auch dem staatsbürgerlichen Erziehungsauftrag dienen, sind angemessene Formen der Partizipation vorzusehen.

- **Gleichwertigkeit der Lehrkräfte.** Damit ist die Gleichwertigkeit der wissenschaftlichen Ausbildung der Lehrkräfte gemeint, was eine für die Schulart erforderliche fachliche, pädagogische und unterrichtspraktische Eignung voraussetzt. Dies ist immer dann der Fall, wenn diese die staatliche Lehrerausbildung absolviert haben. Doch sind auch hier abweichende Regelungen – etwa durch den Nachweis berufspraktischer Bewährung – möglich.

- **Keine Auswahl der Schüler nach den Besitzverhältnissen der Eltern.** Das im Grundgesetz enthaltene Postulat, eine Genehmigung nur dann zu erteilen, wenn „eine Sonderung der Schüler nach den Besitzverhältnissen der Eltern nicht gefördert wird“ (Art. 7 Abs. 4 Satz 3), ist der Passus, dessen Interpretation und Anwendung vonseiten der Landesregierungen die materielle Existenz der Privatschulen am stärksten berührt. Mit dieser Genehmigungsvoraussetzung soll verhindert werden, dass sich Privatschulen zu Standeschulen entwickeln. Daher sei – so das Bundesverfassungsgericht – die Genehmigung bereits dann zu versagen oder aufzuheben, wenn überhöhte Schulgelder eine Sonderung der Schüler nach den Besitzverhältnissen auch nur fördern würden. Ersatzschulen haben aus eben diesem Grund einen Anspruch auf eine staatliche Beihilfe zur Finanzierung ihres Schulbetriebs.

- **Sicherung der wirtschaftlichen und rechtlichen Stellung der Lehrer.** Mit dieser Vorgabe soll gewährleistet werden, dass Rechte und Pflichten in einem Arbeitsvertrag, der dem Mindeststandard des Arbeits- und Sozialrechts entspricht, geregelt sind. Hinsichtlich der Bezahlung und der Arbeitsplatzsicherheit jedoch müssen Lehrer an Privatschulen nicht den Lehrern an staatlichen Schulen gleichgestellt sein.

Eine Besonderheit im Privatschulrecht bildet die Zulassung privater Volksschulen (Grund- und Hauptschulen). Hier bezieht sich die staatliche Kontrolle nicht allein auf die Überprüfung der Genehmigungsvoraussetzungen des Art. 7 Abs. 4 GG, sondern auch auf das Vorliegen zusätzlicher Bedingungen, wie sie in Art. 7 Abs. 5 GG formuliert sind. Danach muss die Schulbehörde ein besonderes pädagogisches Interesse anerkennen, etwa in dem Sinne, dass das private Schulangebot die pädagogische Erfahrung bereichert und der Entwicklung des Schulsystems insgesamt zugute kommt. Die Auslegung des Begriffs „besonderes pädagogisches Interesse“ ist gerichtlich in vollem Umfang nachprüfbar und nicht dem Ermessensspielraum der Schulverwaltung anheimgestellt (Avenarius/Heckel, 2000, 213). Als weitere alternative Bedingung gilt, wenn Eltern die

Einrichtung einer Gemeinschafts-, Bekenntnis- oder Weltanschauungsschule beantragen und eine staatliche Schule dieser Art in der Gemeinde nicht besteht. Dies ist eine Einschränkung der Privatschulfreiheit – mit weitreichenden Konsequenzen etwa in Fragen der staatlichen Schulentwicklungsplanung, in der private Schulangebote keine Berücksichtigung finden.

Im Gegensatz zur Ersatzschule bedarf die Ergänzungsschule keiner Genehmigung. Es ist lediglich eine Anzeige über die Betriebsaufnahme erforderlich. An Ergänzungsschulen kann die Schulpflicht nicht erfüllt werden. Daher dürfen diese auch keine Zeugnisse vergeben, durch welche die Gefahr einer Verwechslung mit staatlichen Schulen oder Ersatzschulen begründet wird. Doch ermöglichen die Schulgesetze aller Länder die Befreiung von der Schul- oder Berufsschulpflicht, sofern eine geeignete Ergänzungsschule besucht wird. Allerdings kann – so in Nordrhein-Westfalen – der Status einer anerkannten Ergänzungsschule an eine allgemeinbildende oder berufliche Ergänzungsschule verliehen werden, wenn bestimmte Voraussetzungen erfüllt werden – etwa wenn an einer allgemeinbildenden ausländischen oder internationalen Schule der Abschluss eines Mitgliedslandes der Europäischen Union oder ein von den Ländern als Hochschulzugangsberechtigung anerkannter Internationaler Abschluss erreicht werden kann. Letzteres trifft beispielsweise auf die Internationalen Schulen zu. Ergänzungsschulen haben keinen Anspruch auf staatliche Finanzhilfen. In einigen Bundesländern können sie aber unter bestimmten Voraussetzungen Zuschüsse nach Maßgabe der Haushaltslage erhalten.

Eine Charakterisierung der Privatschule als Freie Schule hat demnach ihre Berechtigung zum einen im Recht der Schule auf weitestgehende pädagogische Selbstbestimmung. Dabei steht außer Frage, dass Privatschulen verpflichtet sind, ein der Qualität des staatlichen Schulwesens vergleichbares, gleichwertiges Bildungsangebot zu präsentieren. Nur die Prüfung, ob dies der Fall ist, legitimiert die staatliche Schulaufsicht gegenüber den Privatschulen. Aber welche Wege die Freie Schule einschlägt, mit welchen didaktisch-methodischen Ansätzen, auch mit welchen curricularen Schwerpunkten sie dies tut – das zu entscheiden, ist allein das Recht der Freien Schule. Wenn aber die Freiheit der pädagogischen Ausgestaltung entscheidend ist, darf die Schulaufsicht die Privatschulfreiheit nicht in ihrem Wesensgehalt antasten (Lemper, 1989, 99).

Zum anderen konzidiert das Recht zur Errichtung privater Schulen (Art. 7, Abs. 4 GG), dass eine Privatschule von Eltern und Schülern grundsätzlich frei gewählt werden kann. Eltern schließen mit der Privatschule einen Vertrag, können ihre Kinder aber jederzeit von der Privatschule abmelden. Solche marktwirtschaftlichen Regelungssysteme zwingen diese Schulen in einem besonderen Maße zur

Leistungsfähigkeit. So bewirken Privatschulen einen (Creaming-)Effekt, der eine bestimmte Klientel anzieht. Insbesondere in Systemen mit regelmäßigen Schulleistungsbeurteilungen melden Eltern ihre Kinder von weniger leistungsfähigen staatlichen Schulen ab, um sie an einer Privatschule anzumelden. Die Folge ist, dass bei einer Zunahme des Privatschüleranteils in nennenswertem Umfang die durchschnittliche Leistungsperformance der staatlichen Schulen stagnieren oder sich rückläufig entwickeln kann (Geller et al., 2001, 16 f.).

Die Grundgedanken eines jeden Privatschulrechts sind Gleichwertigkeit und Autonomie gegenüber der staatlichen Schule. Zurückhaltung gegenüber dem pädagogischen Profil der Privatschule ist nicht nur aus Gründen der Wahrung der Verfassungsrechte geboten, sondern gerade auch aus Gründen der Herstellung von Chancengerechtigkeit. Privatschulen befinden sich – im Gegensatz zu staatlichen Schulen – sowohl untereinander als auch mit den staatlichen Schulen in einem Wettbewerb. Die nicht selten zu beklagende Praxis der Kultusbürokratie, mit Erlassen und Rechtsverordnungen in die Privatschulfreiheit einzugreifen, widerspricht in vielem dem Gebot der Gewährleistung auch materieller Privatschulfreiheit. Staatliche Eingriffe stehen daher immer in der Gefahr, Angleichungsprozesse – etwa im Sinne einer gewollten Gleichartigkeit – zu verordnen und den Wettbewerb um Innovation, Bildungsqualität und die Steigerung der Leistungsfähigkeit zu verschütten.

Ob sich das in absehbarer Zeit ändern wird, hängt vor allem davon ab, inwieweit es der Bildungspolitik – ausgelöst durch PISA – gelingt, den bildungsprogrammatischen Erfordernissen – der individuellen Förderung von Schülerinnen und Schülern durch Zuweisung von größerer Eigenverantwortlichkeit an die Schulen – Nachdruck zu verleihen. Bildungshistorisch betrachtet ist dies ein Erfordernis, das seit drei Jahrzehnten auf der Agenda der westdeutschen Bildungspolitik steht. So empfahl schon der Deutsche Bildungsrat (1973, A 72 ff.) eine verstärkte Selbstständigkeit der Schulen bei Personal- und Finanzentscheidungen bis hin zur vollen Bewirtschaftung der Mittel durch die einzelne Schule. Dies entspricht heute eher den Merkmalen leistungsbewusster Privatschulen als den Qualitäten staatlicher Bildungsinstitutionen.

Auf die längst überfällige Deregulierung haben die Länder zwar mit einer Vielzahl an Maßnahmen reagiert. So bekennen sich alle Bundesländer zur Idee einer erweiterten Eigenständigkeit. Doch sind nicht nur Tempo und Reichweite der eingeleiteten Maßnahmen zur Stärkung der Eigenverantwortlichkeit der Einzelschule ganz unterschiedlich. Im Zweifel definiert auch jedes Bundesland für sich selbst, was unter dem Begriff „Selbstständige Schule“ zu verstehen ist: Schulautonomie ist, was Schulautonomie genannt wird (Rürup, 2005, 8).

### 4.3 Wettbewerbsnachteile durch die Schulfinanzierung

Ersatzschulen haben einen Anspruch auf die Gewährung einer staatlichen Finanzhilfe. Aufgrund der föderalen Länderkompetenzen hat die Finanzierung Freier Schulen eine Vielschichtigkeit erreicht, die im Detail kaum noch überschaubar ist. Das führt allzu oft dazu, dass in einem Bundesland als unmöglich dargestellt wird, was in einem anderen Bundesland geübte Praxis ist – wie Franzen et al. (2006, 2) in einer Übersicht über die Finanzierung von Schulen in freier evangelischer Trägerschaft dokumentieren. Andererseits ist es längst ein Gemeinplatz, dass die Länder der von Verfassung wegen bestehenden staatlichen Förderpflicht der Privatschulen gegenwärtig nur unzureichend Rechnung tragen (Hufen, 2004, 61 ff.; KMK, 2004; Avenarius/Heckel, 2000, 219). Damit liegt das größte Problem, das Privatschulen haben, in ihrer Finanzierung.

Ausgangspunkt dieser Problematik ist: Wenn das Grundgesetz als Genehmigungsvoraussetzungen neben der Gleichwertigkeit fordert, dass eine Sonderung nach den Besitzverhältnissen nicht gefördert werden darf und die wirtschaftliche wie rechtliche Stellung der Lehrer gesichert sein muss, so sind Privatschulen bei einem unterstellten Kostenniveau, das dem der staatlichen Schulen entspricht, aufgrund der tatsächlich gewährten Finanzhilfe nicht mehr in der Lage, beide Bedingungen zu erfüllen. Hinzu kommt, dass das Bundesverfassungsgericht 1994 festgestellt hat, dass Beträge in einer Größenordnung von monatlich 170 bis 190 D-Mark nicht von allen Eltern gezahlt werden könnten und damit gegen das Sonderungsverbot verstießen (Avenarius/Heckel, 2000, 211).<sup>23</sup>

Ein Schulgeld in dieser Höhe wurde sogar als zweifelsfrei verfassungswidrig bezeichnet. Das Bundesverfassungsgericht folgerte aus dieser Lage eine objektive Förderpflicht. Es rekurrierte dabei auf die Privatschulfreiheit als subjektives und individuelles Grundrecht und betonte, dass der subjektive Anspruch auf Gründungsfreiheit und Schulvielfalt nicht leerlaufen dürfe (Hufen, 2004, 8). Eine Kammer des Ersten Senats nahm jedoch in der Entscheidung vom 4. März 1997 die individualrechtliche Sichtweise zurück und verwies zur Finanzierung von Ersatzschulen auf das eigene Vermögen der hinter ihnen stehenden Kräfte, auf eigene Spender und die Aufnahme von Krediten.

Ähnlich uneinheitlich stellt sich die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts dar. Während sie ursprünglich individualrechtliche Leistungsansprüche wegen der Entlastungsfunktion Freier Schulen bejahte, billigt sie den Ersatzschulen nur eine staatliche Minimalförderpflicht bei evidenter Existenzgefährdung zu. Nach dem gegenwärtig geltenden Recht erhalten anerkannte Ersatzschulen

<sup>23</sup> Nach einem Urteil des Verwaltungsgerichts Mannheim entspräche dies zurzeit einem Schulgeld von etwa 90 Euro pro Monat.

eine staatliche Regelbeihilfe zu den laufenden Kosten des Schulbetriebs, und zwar entweder nach dem Bedarfs- beziehungsweise Defizitdeckungsverfahren oder nach dem Pauschalverfahren. 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 freie Schulträger einen nicht zweckgebundenen Betrag – in der Regel ein mit Punkt und Komma festgesetzter Betrag oder ein teils gesetzlich festgelegter 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 den Einsatz an Ersatzschulen beurlaubt oder diesen zugewiesen werden.

Wie Tabelle 13 zeigt, liegen in fast allen Bundesländern die von der öffentlichen Hand bereitgestellten schulartenspezifischen Förderbeträge<sup>24</sup> je Schüler in den meisten Fällen weit unter den Ausgaben je Schüler an einer entsprechenden staatlichen Schule. Darüber hinaus wird deutlich, dass in nahezu jedem Bundesland die den freien Schulträgern zugewiesene und somit von diesen zu kompensierende Finanzierungslücke im Widerspruch steht zur verfassungsrechtlich hinnehmbaren Grenze des von den Eltern aufzubringenden Schulgeldes (siehe Fußnote 23), da sie zur Deckung dieser Lücke – gemessen an den amtlich ermittelten Ausgaben je Schüler – überschritten werden muss. Die Ausnahme von der Regel ist Brandenburg. Für Berlin lässt sich aufgrund der schlechten Datenlage keine Aussage treffen.

Lediglich im Bereich von Förderschulen oder Schulen mit spezieller sonderpädagogischer Förderung – so scheint es – übersteigen in einigen wenigen Bundesländern die an private Schulträger gezahlten staatlichen Beihilfen die für Schüler an staatlichen Schulen getätigten Ausgaben. Diese Unterschiede erklären sich aus einem statistischen Effekt, der darin begründet liegt, dass die vom Statistischen Bundesamt (2006b) veröffentlichten Daten über die Ausgaben je Schüler einen Durchschnittswert aller Sonderschulformen repräsentieren, während die einer Auflistung der Kultusministerkonferenz (KMK, 2004) entnommenen Finanzierungsbeträge für Privatschulen in den meisten Fällen jeweils nur einem besonderen Typ einer privaten Förder- oder Sonderschule zugeordnet sind (Erläuterungen dazu siehe Fußnote Tabelle 13).

---

<sup>24</sup> Abweichungen zwischen den von der Kultusministerkonferenz (KMK, 2004) veröffentlichten Beträgen und der durch die einzelnen Bundesländer tatsächlich an Privatschulen geleisteten Finanzhilfe sind möglich.



Die Bemessung der staatlichen Beihilfe zur Privatschulfinanzierung wirft die Frage nach der Ermittlung der tatsächlichen Kosten auf, die das Schulsystem verursacht. Es gibt eine Reihe von Hinweisen, wonach die Erfassung der staatlichen Bildungsausgaben unzureichend ist und damit die Höhe der zu veranschlagenden Ausgaben als Berechnungsgrundlage des öffentlichen Bildungsbudgets unterzeichnet wird (Klein, 2006, 108). In einigen Ländern werden zum Beispiel allein die Personalkosten der staatlichen Schulen als Bemessungsgrundlage genommen, wovon dann ein anteiliger Wert als Finanzhilfe für die Privatschulen ermittelt wird.

In der Vergangenheit kam es in einigen Bundesländern verschiedentlich zur Kürzung oder zum Einfrieren der staatlichen Förderung – trotz eindeutig gestiegener und weiter steigender Kosten. Der Verfassungsrechtler Friedhelm Hufen (2004, 29 ff.) wertet dies als einen Eingriff in die grundrechtliche Garantie der institutionellen Gewährleistung, also des individuellen Grundrechts aus Art. 7 Abs. 4 Satz 1 GG, – etwa dann, wenn die staatlichen Fördermittel nicht ausreichen und die Schule zugleich unter dauerhafter Einhaltung der Genehmigungsvoraussetzungen (zu gründen und) zu betreiben ist. In einigen Ländern zeichnen sich in jüngster Zeit Konsolidierungen bei der Finanzierung von Privatschulen ab.<sup>25</sup> Infolge des Sonderungsverbots (Art. 7 Abs. 4 Satz 3 GG) kann von tragfähigen Finanzierungslösungen jedoch erst dann die Rede sein, wenn sich die Bemessungsgrundlage der staatlichen Zuschüsse an den tatsächlichen Kosten orientiert. Dies wird im Folgenden noch zu zeigen sein.

Eine besondere Rolle spielen seit jeher Wartefristen. Das sind solche Fristen, in denen die Privatschulen nach der Neugründung erfolgreich arbeiten müssen, bevor die staatliche Förderung einsetzt. Das Bundesverfassungsgericht hat solche Wartefristen von bis zu drei Jahren grundsätzlich mit der staatlichen Schutz- und Förderpflicht für vereinbar gehalten. Doch geschah dies nicht, um dem Staat Einsparungen zu ermöglichen. Alleiniger Zweck ist vielmehr der Erfolgs- und Bewährungsnachweis. Die Wartefrist dürfe sich demnach nicht als Sperre für die Errichtung neuer Schulen auswirken. Ist der Erfolgsnachweis erbracht, so besteht die Verpflichtung des Gesetzgebers, der Schule einen nachträglichen Anteil an den Kosten der Gründungsjahre zu erstatten. In Hamburg, Hessen und Nordrhein-Westfalen umfasst der staatliche Ausgleich lediglich 50 Prozent der von den Eltern geleisteten Anschubfinanzierung.

---

<sup>25</sup> Nach dem im November 2005 von der Landesregierung Baden-Württemberg beschlossenen Bruttokostenmodell der Privatschulförderung sollen ab 2008 die Landeszuschüsse pro Schüler in Stufen auf 80 Prozent der Zuschüsse pro Schüler in den staatlichen Schulen angehoben werden. Nach dem Schulgesetz NRW vom 4. April 2005 erhalten Ersatzschulen pauschalierte Mittel in Höhe von 85 Prozent der tatsächlichen Ausgaben. Die Eigenleistung des Schulträgers beträgt 15 Prozent. Nicht verbrauchte Mittel sind zurückzufordern.

# Öffentliche Finanzierung von staatlichen und privaten Schulen

Tabelle 13

Staatliche Ausgaben je Schüler an staatlichen und privaten allgemeinbildenden Schulen, in Euro

Bundesland	Grundschule		Hauptschule		Realschule		Gymnasium		Sonder- oder Förderschule	
	staatlich	privat	staatlich	privat	staatlich	privat	staatlich	privat	staatlich	privat*
Baden-Württemberg	3.700	1.872	5.100	2.651	4.300	2.636	5.700	3.629	13.400	11.760
Bayern	4.200	2.560	5.700	2.560	4.900	3.800	6.200	4.884	9.600	4.864
Berlin	4.500	nicht aus-gewiesen	7.500	nicht aus-gewiesen	4.700	nicht aus-gewiesen	5.400	nicht aus-gewiesen	13.400	nicht aus-gewiesen
Brandenburg	3.600	3.198	nicht vor-handen	nicht vor-handen	3.900	3.195	4.500	3.285	12.500	10.680
Bremen	4.400	2.608	5.700	2.990	4.400	2.990	5.700	3.168	16.600	7.681
Hamburg	5.700	3.450	6.700	4.295	5.300	3.881	6.000	3.697	15.300	13.687
Hessen	3.700	3.068	5.600	2.615	5.000	2.698	4.900	3.362	12.500	8.492
Mecklenburg-Vorpommern	4.200	3.118	nicht aus-gewiesen	3.620	4.300	3.620	4.700	3.290	10.300	15.432
Niedersachsen	3.900	2.025	5.100	2.688	4.400	2.460	5.500	3.256	11.400	8.702
Nordrhein-Westfalen	3.600	4.041	4.900	4.041	3.900	3.523	4.900	4.524	11.400	10.687
Rheinland-Pfalz	3.900	2.674	5.100	2.674	4.000	2.596	5.300	3.850	10.100	14.216
Saarland	3.800	3.071	nicht aus-gewiesen	3.071	nicht aus-gewiesen	2.572	5.000	3.423	12.600	10.827
Sachsen	4.700	2.261	nicht vor-handen	3.127	nicht vor-handen	3.127	5.400	3.695	12.200	2.686
Sachsen-Anhalt	5.100	2.943	nicht vor-handen	3.469	nicht vor-handen	3.469	5.100	3.282	11.700	15.874
Schleswig-Holstein	3.700	2.981	4.700	2.981	4.400	3.520	5.500	4.501	11.100	9.154
Thüringen	5.300	3.640	nicht vor-handen	3.640	nicht vor-handen	3.640	5.700	3.640	12.000	7.930

Staatliche Schulen: Stand 2003; Privatschulen: Berichtsstand 2004. \* Staatliche Beihilfe für private Sonderschulen: Baden-Württemberg: Sonderschulen; Bayern: Förderschulen; Brandenburg: Übrige Förderschulen; Bremen: Sonderschulen; Hamburg: Förderschulen Ganztäg; Hessen: Sonstige Sonderschulen; Mecklenburg-Vorpommern: Förderschulen zur individuellen Lebensbewältigung; Niedersachsen: Erziehungshilfe; Nordrhein-Westfalen: Sonderschulen; Rheinland-Pfalz: Sonderschulen; Saarland: Schulen für Erziehungshilfe; Sachsen: Förderschulen; Sachsen-Anhalt: Sonderschulen für geistig Behinderte; Schleswig-Holstein: Sonderschulen für Lernbehinderte; Thüringen: Förderschulen für Verhaltensauffälligkeiten, Lern- und Sprachbehinderung.  
 Quellen: KMK, 2004; Statistisches Bundesamt, 2006b

Auch bei diesem Sachverhalt ist darauf hinzuweisen, dass eine Verletzung des individuellen Grundrechts der Gründungsfreiheit bereits dann vorliegt, wenn ein ansonsten Erfolg versprechender Gründungsversuch daran scheitert, dass die staatliche Förderung zu spät einsetzt, von unzumutbar hohen Elternbeiträgen ausgeht oder keinen nachträglichen Ausgleich für die erbrachten Eigenleistungen ermöglicht (Hufen, 2004, 31). Ähnliches gilt für Investitionszuschüsse, insbesondere Baukostenzuschüsse und Darlehen. Unter Berücksichtigung dieser Praxis ist davon auszugehen, dass nur finanzkräftige private Schulträger oder oberhalb der Sonderungsschwelle liegende, besonders wohlhabende „Gründungseltern“ die Kosten für den Bau und die Ausstattung einer Schule tragen können.

Dass der Gesetzgeber einen Gestaltungsspielraum für die Bemessung der staatlichen Zuschüsse hat, ist in der schulrechtlichen Literatur weniger strittig. Äußere Grenze ist hier die Wahrnehmbarkeit der grundrechtlichen Garantie. Allerdings ist der Staat auch an den Gleichheitsgrundsatz gebunden. Dieser beinhaltet die Herstellung von „Systemgerechtigkeit“. Deren Anwendung verbietet bei der Berechnung der Finanzhilfe, bestimmte Kosten herauszurechnen oder nicht zu berücksichtigen – wie zum Beispiel staatliche Versorgungsmaßnahmen gegenüber Lehrkräften, da diese nicht unmittelbar den Bildungsausgaben zugeordnet werden, Verwaltungskosten der Schuladministration auf der Ebene der Bezirksregierungen oder Regierungsbezirke, da diese beim Haushalt des Innenministeriums veranschlagt werden, oder auch die Kosten der Lehrerfortbildung, die aufgrund der kameralistischen Buchungspraxis die tatsächlichen Kosten um ein Vielfaches untererfassen (iwd, 2005, 6 f.; Rechnungshof Baden-Württemberg, 2001, 62).

Vor diesem Hintergrund lässt sich die schwierige Finanzlage, in der sich hierzulande Privatschulen befinden, verdeutlichen. Abgesehen von den Unwägbarkeiten und Risiken der Anschubfinanzierung, die ausschließlich zulasten der Privatschulgründer gehen, legt das Sonderungsverbot den Privatschulen in Kombination mit der restriktiven staatlichen Förderungspraxis ein Finanzierungsproblem auf, das ihnen die Grenzen ihrer Finanzierbarkeit ständig vor Augen führt. Da die Bundesländer einen erheblichen Teil der durch das Bildungssystem verursachten Kosten – also auch die laufenden Ausgaben je Schüler – systematisch untererfassen, ist nachvollziehbar, weshalb die auf dieser Berechnungsgrundlage ermittelten Beträge der staatlichen Finanzhilfe eine verfassungskonforme finanzielle Förderung der Privatschulen meist und vielerorts unterlaufen (Hufen, 2004, 63).

In ihren Gutachten zu den Schülerkosten an allgemeinbildenden staatlichen Schulen in Baden-Württemberg (Eisinger et al., 2004a; 2004b), Hessen (Eisinger et al., 2004c; 2004d), Nordrhein-Westfalen (Eisinger et al., 2004e; 2004f), Sach-

sen (Eisinger et al., 2005c; 2005d) und Schleswig-Holstein (Eisinger et al., 2005a; 2005b) entwickeln die Autoren vom Steinbeis-Transferzentrum Wirtschafts- und Sozialmanagement ein Verfahren zur möglichst genauen Erfassung der Betriebs- und Investitionskosten allgemeinbildender staatlicher Schulen. So werden bei den Personalkosten unter anderem Beihilfe- und Versorgungsleistungen, Verwaltungsgemeinkosten und Personalverwaltungskosten kalkulatorisch berücksichtigt. Zudem werden Sach- und Dienstleistungskosten sowie Immobilien- und Nebenkosten bestimmt. Der Vorteil eines solchen Ansatzes liegt in seiner tendenziell aktuelleren Vollkostenberechnung (vgl. Haug, 2006, 11 ff.). Allerdings sollte – so Haug – berücksichtigt werden, dass sich die dabei zugrunde liegende Konstruktion des Mengengerüsts von Schulkosten von betriebswirtschaftlichen Kostenrechnungsmodellen leiten lässt, die auf unterschiedlichsten Annahmen basieren und mit den Ausgaben- und Kostenstrukturen staatlich-kommunaler Schularten nur bedingt kongruent sind.

Da eine ausgebaute Kostenrechnung für den öffentlichen Sektor nach wie vor fehlt, ist es zur Verifizierung der Unterfinanzierungshypothese vertretbar und zudem sehr aufschlussreich, der amtlichen kameralistischen Schulausgabenberechnung eine betriebswirtschaftliche Schulkostenberechnung gegenüberzustellen. Die folgende Gegenüberstellung (Tabelle 14) der amtlich ermittelten staatlichen Ausgaben je Schüler (unter dem Kürzel Destatis = Statistisches Bundesamt) und der von den Gutachtern des Steinbeis-Transferzentrums Wirtschafts- und Sozialmanagement Heidenheim berechneten Ausgaben (unter dem Kürzel STW) zeigt, dass die kalkulatorisch ermittelten Betriebs- und Investitionskosten je Schüler in den einzelnen Schulformen meist um 20 Prozent bis 40 Prozent über den amtlichen, vom Statistischen Bundesamt ermittelten Werten liegen – von einigen Ausnahmen abgesehen.

Bei der Bewertung der Datenlage ist dem Statistischen Bundesamt zunächst zugute zu halten, dass es bei seinen Berechnungen nur auf jene Daten zurückgreifen kann, die ihm etwa vonseiten der Statistischen Landesämter auf Basis der Länderhaushalte zugeliefert werden. So berücksichtigen die Berechnungen des Statistischen Bundesamts bereits einen fiktiven Versorgungssatz von 26 Prozent der Bruttobezüge, da diese in den Personalkosten der Länder nicht enthalten sind. Allerdings reichen auch die so kalkulatorisch ermittelten Pensionsrückstellungen nicht aus, um die tatsächlichen Pensionslasten von derzeit rund 17,5 Milliarden Euro für die ehemaligen Arbeitskräfte des Bildungsbereichs zu decken<sup>26</sup> (Klöß/Plünnecke, 2006, 20).

---

<sup>26</sup> Mit der vom Statistischen Bundesamt angewendeten Berechnungsmethode der Pensionslasten ergibt sich eine Untererfassung der Bildungsausgaben von etwa 10 bis 11 Milliarden Euro.

## Staatliche Unterfinanzierung privater Schulen

Tabelle 14

Jährliche durchschnittliche Kosten je Schüler gemäß amtlicher Statistik (Destatis) und tatsächliche Kosten gemäß Steinbeis-Gutachten (STW), im Jahr 2002, im Vergleich mit den tatsächlich geleisteten staatlichen Zuschüssen an Privatschulen gemäß Kultusministerkonferenz (De-facto-Finanzhilfe), in Euro

<b>Baden-Württemberg</b>			
	<b>Destatis 2002</b>	<b>STW 2002</b>	<b>De-facto-Finanzhilfe 2003</b>
Grundschulen	3.800	5.365	1.872
Hauptschulen	5.100	6.770	2.651
Realschulen	4.400	5.719	2.636
Gymnasien	5.800	7.016	3.629
Gesamtschulen	k. A.	6.272	k. A.
Förderschulen	13.600	15.665	11.760
<b>Hessen</b>			
	<b>Destatis 2002</b>	<b>STW 2002</b>	<b>De-facto-Finanzhilfe 2003</b>
Grundschulen	3.600	5.487	3.068
Hauptschulen	5.500	7.884	2.615
Realschulen	4.900	6.815	2.698
Gymnasien	4.800	6.917	3.362
Gesamtschulen	5.000	6.999	3.513
Förderschulen	12.200	19.609	6.380 <sup>1</sup>
<b>Nordrhein-Westfalen</b>			
	<b>Destatis 2002</b>	<b>STW 2002</b>	<b>De-facto-Finanzhilfe 2003</b>
Grundschulen	3.700	5.360	4.041 <sup>2</sup>
Hauptschulen	5.000	6.970	4.041 <sup>2</sup>
Realschulen	4.000	5.680	3.523
Gymnasien	5.200	6.677	4.524
Gesamtschulen	5.600	7.315	5.632
Förderschulen	11.700	13.348	10.687
<b>Sachsen</b>			
	<b>Destatis 2002</b>	<b>STW 2002</b>	<b>De-facto-Finanzhilfe 2004</b>
Grundschulen	4.400	5.478	2.261
Mittelschulen	4.300	5.479	3.127
Gymnasien	4.800	5.666	3.695
Förderschulen	11.300	11.539	4.823 <sup>1</sup>

	Schleswig-Holstein		
	Destatis 2002	STW 2002	De-facto-Finanzhilfe 2004
Grundschulen	3.600	4.405	2.981 <sup>2</sup>
Hauptschulen	4.700	4.991	2.981 <sup>2</sup>
Realschulen	4.400	6.023	3.520
Gymnasien	5.500	6.870	4.501
Gesamtschulen	k. A.	7.248	3.611
Förderschulen	10.800	16.128	10.013 <sup>1</sup>

Destatis: Statistisches Bundesamt; STW: Gutachten Steinbeis-Transferzentrum Wirtschafts- und Sozialmanagement; De-facto-Finanzhilfe: tatsächlich gezahlte staatliche Transfers je Schüler einer Privatschule einschließlich Zusatzbeihilfe; <sup>1</sup> Gewichteter Wert aller Förderschularten; <sup>2</sup> Gemittelter Wert von Grund- und Hauptschulen.  
 Quellen: KMK, 2004; Statistisches Bundesamt, 2005a; Steinbeis-Transferzentrum Wirtschafts- und Sozialmanagement

Werden nun die tatsächlich an die Privatschulen gezahlten staatlichen Finanzzuschüsse je Schüler mit den im obigen Gutachten ermittelten tatsächlichen Kosten verglichen, so zeigt sich eine eklatante Diskrepanz. In den untersuchten Bundesländern Baden-Württemberg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Schleswig-Holstein decken die staatlichen Zuschüsse bei einigen Schularten gerade einmal 40 bis 50 Prozent der tatsächlichen Kosten, wie sie die Gutachter des Steinbeis-Transferzentrums ermittelt haben. Da die Kostenberechnungen auf Datenbasis des Haushaltsjahrs 2002 erfolgten, ist davon auszugehen, dass die Finanzierungsprobleme der Privatschulen aufgrund von Kostensteigerungen inzwischen noch größer geworden sind.

Auch ein von katholischen Schulträgern in Hamburg für das Jahr 2000 vorgelegtes Gutachten zur Kostenstruktur staatlicher Schulen in Hamburg (Weber-Braun, 2000) lässt keinen Zweifel daran, dass die durchschnittlichen Kosten staatlicher Schulen deutlich untererfasst und tatsächlich um etwa 33 Prozent höher zu veranschlagen sind. Bezogen auf die tatsächlichen Kosten entspricht – im Falle Hamburgs – die durchschnittlich gezahlte Finanzhilfe je Schüler an einer privaten Schule lediglich einem Anteil von 46 Prozent.

Bei der Berechnung des Grades, mit dem die staatliche Finanzhilfe geeignet ist, die Kosten eines Privatschulbetriebs zu decken, lassen sich mit Blick auf die in Tabelle 14 referierte Datenlage zwei Werte ermitteln (Tabelle 15). Berücksichtigt wird in diesem Zusammenhang die in Deutschland verfassungsrechtlich zulässige Eigenleistung der freien Schulträger in Form eines Schulgelds von etwa 100 Euro pro Monat (mal zwölf Monate = 1.200 Euro), das heißt, dieser Betrag muss zur Berechnung des Deckungsgrades der staatlichen Finanzhilfe hinzuaddiert werden.

Der erste Wert erfasst den Deckungsgrad der staatlichen Finanzhilfe gemessen an den amtlich ermittelten staatlichen Ausgaben je Schüler im Jahr 2002. Danach gelingt es lediglich Nordrhein-Westfalen, in allen von freien Trägern unterhaltenen Schulformen für eine ausreichende Finanzierung zu sorgen – immer unter Berücksichtigung der privaten Eigenleistung der Schulträger und unter dem Vorbehalt, dass die staatliche Finanzhilfe auch tatsächlich in der angegebenen Höhe gezahlt wurde. In den anderen begutachteten Bundesländern scheint dieser Sachverhalt nur für einzelne Schulformen zutreffend zu sein. In Baden-Württemberg werden alle Privatschulformen – unter Berücksichtigung beider Prämissen – unzureichend von staatlicher Seite alimentiert.

Der zweite Wert erfasst den Deckungsgrad der staatlichen Finanzhilfe gemessen an den tatsächlichen staatlichen Ausgaben je Schüler, wie sie vom Steinbeis-Transferzentrum Wirtschafts- und Sozialmanagement Heidenheim ermittelt wurden. Danach werden in allen fünf Bundesländern sämtliche Privatschulformen von staatlicher Seite unterfinanziert. Die hinnehmbare Grenze zur „Sonderungsschwelle“ wird deutlich überschritten oder hat den Schwellenwert zumindest erreicht.

## Deckungsgrad der staatlichen Finanzhilfe

Tabelle 15

Unter Berücksichtigung eines monatlichen Schulgelds von 100 Euro erreichen die staatlichen Finanzhilfen 2002 – gemessen an den staatlichen Ausgaben je Schüler nach Schulform gemäß Statistischem Bundesamt (Destatis) und Steinbeis-Transferzentrum (STW) – den folgenden Deckungsgrad, in Prozent

Schularten	Bundesländer									
	Baden-Württemberg		Hessen		Nordrhein-Westfalen		Sachsen		Schleswig-Holstein	
	Destatis	STW	Destatis	STW	Destatis	STW	Destatis	STW	Destatis	STW
Grundschule	81	57	119	78	137	95	79	63	116	95
Hauptschule	76	57	69	48	105	73	101	79	89	84
Realschule	87	67	80	57	118	83	101	79	85	62
Gesamtschule	k. A.	k. A.	94	67	122	93	–	–	84	66
Gymnasium	83	69	74	51	110	86	102	86	104	83
Förderschule	95	83	62	39	102	90	53	52	104	70

Quellen: Statistisches Bundesamt, 2005a; Steinbeis-Transferzentrum Wirtschafts- und Sozialmanagement

So beträgt in Baden-Württemberg beispielsweise die Differenz zwischen den Ausgaben je Grundschüler an einer staatlichen Schule und dem für einen Grundschüler an einer Freien Waldorfschule bereitgestellten Zuschuss 275 Euro pro Monat. Das ist annähernd das Dreifache des vom Bundesverfassungsgericht vorausgesetzten, ohne Verstoß gegen das Sonderungsverbot erreichbaren Eigen-

betrags der Eltern von etwa 100 Euro (Hufen, 2004, 62 f.).<sup>27</sup> Dieser Existenzgefährdung entgehen die Privatschulen offenkundig nur, indem sie einen Verstoß gegen das Sonderungsverbot in Kauf nehmen und/oder indem sie dauerhaft auf eigene Mittel, Sponsoren und Spenden zurückgreifen. Nach Berechnungen des Bundes der Freien Waldorfschulen, Arbeitsbereich Bildungsökonomie (2005, 14) erreichten die Elternbeiträge im Bundesdurchschnitt im Jahr 2003 pro Schüler eine Höhe von 1.582 Euro – gegenüber 1.464 Euro im Jahr 2000. Mit Blick auf das Gutachten des Verfassungsrechtlers Friedhelm Hufen ist dies eine von der öffentlichen Hand betriebene offenkundige Verletzung des Sonderungsverbots des Grundgesetzes.<sup>28</sup>

Berechnungen zum Deckungsgrad der verfassungsrechtlich gebotenen Mindestförderung auf Grundlage einer von der Kultusministerkonferenz aktualisierten Übersicht über die Finanzhilfen der Bundesländer für Privatschulen (Langer, 2006) lassen den Schluss zu, dass die staatlichen Finanzhilfen zwar punktuell nachgebessert wurden, im Wesentlichen aber eher einen inflationsbereinigenden Charakter haben.

In seinen Bemerkungen zur Landeshaushaltsrechnung 2002 mahnt der Landesrechnungshof Schleswig-Holstein (2004, 272) die Landesregierung in Kiel an, das Schulgesetz zu novellieren und – im konkreten Fall handelte es sich um die Freien Waldorfschulen – pauschalierte Zuschüsse zu gewähren, um den bis dato erheblichen Verwaltungsaufwand zu reduzieren, den die Bedarfsberechnungen verursachten. Allerdings hielt der Landesrechnungshof Schleswig-Holstein die Höhe der finanziellen Unterstützung durch das Land insgesamt für ausreichend (siehe Tabelle 14). Ebenso erachtete dieser das durchschnittlich erhobene Schulgeld von 95 bis 125 Euro je Schüler und Monat im Jahr 2001 als gerade noch mit dem Sonderungsverbot vereinbar. Für einen Teil der Schulen bestünden jedoch kaum noch Spielräume, die Einnahmen durch Anhebung der Elternbeiträge zu erhöhen. Der von der Kieler Landesregierung vorgelegte Schulgesetzentwurf vom 23. März 2006 sieht nun einen Finanzausgleich von 80 Prozent für allgemeinbildende Privatschulen und von 50 Prozent für berufliche Privatschulen vor. Zudem sollen Privatschulen verpflichtet werden, 15 Prozent ihrer Kosten über Schulbeiträge der Eltern zu decken.

---

<sup>27</sup> Das vom Bundesverfassungsgericht 1994 bestätigte Sonderungsverbot ist bereits deutlich verletzt, wenn Schulgelder von monatlich 170 bis 190 D-Mark je Kind und Monat überschritten werden. Die verfassungsrechtlich hinnehmbare Grenze dürfte damals bei etwa 150 D-Mark gelegen haben. Eine Preissteigerung von seither rund 30 Prozent unterstellt, beläuft sich die zulässige private Kostenbeteiligung auf etwa 100 Euro.

<sup>28</sup> Bei den konfessionellen Schulen stellt sich diese Problematik bisher nicht in dieser Schärfe dar. Diese können über sogenannte Dritteinkünfte, die von den Diözesen oder Landeskirchen zugeteilt werden, die staatliche Unterfinanzierung eher kompensieren.



Im Klartext bedeutet dies die Einführung eines vom Landesrechnungshof Schleswig-Holstein geforderten Pauschalzuschusses – auf Grundlage der staatlichen Schulkostenrechnung.<sup>29</sup> Dieser ist zwar geeignet, die Planungssicherheit der Freien Schulen zu verbessern. Doch erscheint es fraglich, ob Privatschulen mit der Verpflichtung, 15 Prozent ihrer Kosten über Schulbeiträge der Eltern zu decken, in der Lage sein werden, das verfassungsrechtliche Gebot eines sozial verträglichen Schulgeldes einzuhalten. Mit einer grundsätzlichen Existenzsicherungsgarantie für private Bildungsangebote hat dies wenig zu tun. Eher ist es eine Problemlösung nach dem Prinzip „Mehr-desselben“ (Paul Watzlawick), denn die Struktur der Finanzierung mit all ihren problemreichen, wettbewerbsverzerrenden Facetten bleibt bestehen.

Die bisher in Deutschland praktizierte Finanzierung freier Schulträger ist obsolet. Um im Schulwesen allokativen Effizienz, Produktionseffizienz sowie die gesellschaftlichen Ziele Chancengleichheit und soziale Kohäsion zu verwirklichen, ist die Einführung von Schulgutscheinen erforderlich (ausführliche Darstellung siehe Enste/Stettes, 2005). Sowohl bei direkten Schulgutscheinmodellen (Voucher) wie auch bei indirekten Gutscheinmodellen (Schulwahlsystem) decken die staatlichen Zuwendungen die gesamten Kosten der schulischen Ausbildung ab – und zwar unabhängig davon, ob Schüler eine staatliche oder eine private Schule besuchen. Schulgutscheine stärken die Schulwahlfreiheit der Eltern, stimulieren den Wettbewerb, führen zu Produktivitätseffekten und zu besseren Schülerleistungen im Schulsystem (Hoxby, 2001, 56).

Allerdings sollte bedacht werden, dass eine staatliche Vollfinanzierung der Privatschulen nicht ohne Folgen bleiben dürfte – etwa in Fragen der Schülerauswahl. So ist es durchaus denkbar, dass beispielsweise an konfessionellen oder auch reformpädagogisch ausgerichteten Schulen Auswahlkriterien wie Konfession, pädagogischer Ethos oder Milieubindung an Bedeutung verlieren, da die Gutscheine Schulen dazu verpflichten (könnten), Schüler auch aus jenen Klientelen aufzunehmen, die bisher nicht zu den Nachfragern zählten.

#### 4.4 Kosteneffizienz freier Schulträger

Privatschulen unterliegen einem betriebswirtschaftlichen Kalkül, mit den vorhandenen Ressourcen effektiv zu wirtschaften und gleichzeitig die größtmögliche Effizienz oder Wirksamkeit (accountability) zu erzielen. Stellvertretend für

---

<sup>29</sup> Einen anderen Weg beschreitet das Privatschulgesetz Baden-Württemberg in der Fassung vom 7. März 2006. Dort soll ab 2008 die Schülerpauschale ebenfalls auf 80 Prozent der Kosten pro Schüler an staatlichen Schulen angeheben werden, allerdings auf Basis eines Bruttokostenmodells, das eine vergleichsweise umfassende Kostenermittlung zugrunde legt.

den Nachweis der Wirtschaftlichkeit der Privatschulen sei daher auf die vom Bund der Freien Waldorfschulen (2005) veröffentlichten Jahresabschlüsse verwiesen. Danach lagen im Jahr 2003 die durchschnittlichen Schulbetriebsausgaben für einen Schüler der Sekundarstufenklassen 5 bis 13 an einer Waldorfschule bei 5.928 Euro. Die durchschnittlichen Kosten eines Gymnasiasten der Sekundarstufen I und II beliefen sich auf 6.552 Euro (Gesamtschüler: 6.807 Euro) – und lagen damit um mehr als 600 Euro über den Kosten eines Waldorfschülers.<sup>30</sup>

Dies führt allein in Bezug auf die Waldorfschulen zu einer Entlastung der öffentlichen Hand von rund 165 Millionen Euro (Bund der Freien Waldorfschulen, 2005, 16). Berechnungen des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln – basierend auf der Gegenüberstellung von Daten des Statistischen Bundesamts (2006b) zu den staatlichen Ausgaben je Schüler und der Übersicht der Kultusministerkonferenz (KMK, 2004) zur Finanzierung der Privatschulen in den Bundesländern – bestätigen einen Unterfinanzierungsbetrag von 167 Millionen Euro für das Jahr 2003 zulasten der Freien Waldorfschulen.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Zahl der erteilten Unterrichtsstunden je Klasse an Waldorfschulen je nach Klassenstufe im Mittel 20 bis 30 Prozent über der Unterrichtsversorgung liegt, die beispielsweise Schüler an staatlichen Gesamtschulen erhalten (Landesrechnungshof Schleswig-Holstein, 2004, 274). Die Jahresabschlüsse der Freien Waldorfschulen lassen den Schluss zu, dass sich Effektivität (also kostengünstiger Einsatz der Mittel) und Effizienz (im Sinne der größtmöglichen Wirksamkeit) nicht ausschließen und gute Schülerleistungen auch zu geringeren Kosten erzielt werden können.

Im Durchschnitt der Bundesländer erhalten die Privatschulen (ohne Förderschulen) von der öffentlichen Hand eine jährliche Finanzhilfe von gut 3.800 Euro je Schüler. Nach Angaben des Statistischen Bundesamts betragen im Haushaltsjahr 2002 die Ausgaben je Schüler an allgemeinbildenden Schulen 4.900 Euro. Die Gegenüberstellung dieser Werte verdeutlicht, dass die Existenz der Privatschulen zu einer Entlastung der öffentlichen Hand von etwa 870 Millionen Euro im Jahr 2002 führte. Werden die tatsächlichen Kosten der Länder je Schüler – basierend auf den Berechnungen des Steinbeis-Transferzentrums – als Bezugsgröße herangezogen, ergibt sich daraus ein Einspar- oder Entlastungseffekt der öffentlichen Hand von rund 1,7 Milliarden Euro oder 2.821 Euro je Schüler an

---

<sup>30</sup> Laut Gutachten zur Kostenstruktur staatlicher Schulen in Hamburg (Weber-Braun, 2000) lagen die Durchschnittskosten je Schüler an katholischen Grundschulen, Hauptschulen, Realschulen und Gymnasien bei 8.989 D-Mark (4.595 Euro). Die tatsächlichen Kosten eines Schülers an einer vergleichbaren staatlichen Schule lagen bei 13.436 D-Mark (6.870 Euro) – und damit um 4.447 D-Mark (2.274 Euro) über dem Kostenniveau der katholischen Schulen. (In Hamburg liegen traditionell die Ausgaben je Schüler über dem Bundesdurchschnitt – unter anderem aufgrund der Schulinfrastruktur und der höheren Eingangsbesoldung der Lehrer.)

## Privatschulen: Entlastungseffekt für öffentliche Haushalte

Tabelle 16

Durchschnittliche Differenz der Ausgaben je Schüler zwischen den auf Basis einer betriebswirtschaftlichen Kostenrechnung ermittelten Ausgaben gemäß Steinbeis-Transferzentrum und der tatsächlich gezahlten Finanzhilfe, im Jahr 2002, in Euro

Baden-Württemberg	3.499
Hessen	4.543
Nordrhein-Westfalen	2.140
Sachsen	2.838
Schleswig-Holstein	2.369
<b>Gewichteter Durchschnitt</b>	<b>2.821</b>

Quellen: Statistisches Bundesamt, 2005a; Steinbeis-Transferzentrum Wirtschafts- und Sozialmanagement

allgemeinbildenden Privatschulen (Tabelle 16). Unter Berücksichtigung der privaten beruflichen Schulen erhöht sich die Entlastung der öffentlichen Haushalte auf gut 2,3 Milliarden Euro.

Das bedeutet aber auch: Selbst wenn dieser Betrag um die Eigenleistung der Privatschulen gemindert wird – unterstellt wird ein von den Eltern zu zahlendes Schulgeld von jährlich 1.200 Euro, das verfassungsrechtlich gesehen erhoben werden kann, aber nicht als zwingendes oder konstitutives Element der Privatschulfreiheit gesetzt ist –, bleibt für die freien Schulträger ein kalkulatorischer Finanzierungsfehlbetrag von rund 1.600 Euro je Schüler.

In diesem Zusammenhang ist abschließend auf den Indikator Gesamtinvestitionen im Bildungsbereich hinzuweisen, oder vielmehr auf die statistische Erfassung – besser: Untererfassung – des Bildungsbudgets. Ausgehend von der Bestandsaufnahme, die sich nach den Erfassungs- und Quantifizierungsmethoden der Gutachten des Steinbeis-Transferzentrums ergibt, lässt sich eine durchschnittliche Untererfassung der staatlichen Ausgaben je Schüler von insgesamt etwa 1.600 Euro im Jahr 2002 ermitteln (Tabelle 17).

Wird dieser Betrag mit der Zahl aller Schüler an allgemeinbildenden Schulen multipliziert, ergibt sich daraus eine finanzstatistische Untererfassung von etwa 15,4 Milliarden Euro. Werden die Kosten der Schüler an beruflichen Schulen berücksichtigt, steigt der Wert um weitere 4,4 Milliarden Euro auf insgesamt rund 19,9 Milliarden Euro. Dieser Betrag entspricht 0,9 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP). Die Bildungsausgaben in Deutschland erhöhten sich dann von

## Statistische Untererfassung des Bildungsbudgets

Tabelle 17

Durchschnittliche Differenz der Ausgaben je Schüler zwischen den Berechnungen des Statistischen Bundesamts und des Steinbeis-Transferzentrums, im Jahr 2002, in Euro

Baden-Württemberg	1.463
Hessen	2.225
Nordrhein-Westfalen	1.662
Sachsen	1.006
Schleswig-Holstein	1.149
<b>Gewichteter Durchschnitt</b>	<b>1.602</b>

Quellen: Statistisches Bundesamt, 2005a; Steinbeis-Transferzentrum Wirtschafts- und Sozialmanagement

5,3 auf 6,2 Prozent des BIP – das wäre ein Anteil der öffentlichen und privaten Bildungsausgaben am BIP, der einen halben Prozentpunkt über dem OECD-Durchschnitt von 5,7 Prozent liegen würde (OECD, 2005, 207).

Eine überschlägige Schätzung der Ausgaben für Schulen auf Basis der von Haug (2006) berechneten modellgestützten Unitcosts<sup>31</sup> staatlich-kommunaler Schulen lässt vermuten, dass die staatlichen Ausgaben für Schulen noch nicht einmal die Hälfte dessen erfassen, was als tatsächliche Ausgaben für den Bildungsprozess an allgemeinbildenden und beruflichen Schulen verbucht werden müsste.

Vor dem Hintergrund der beschriebenen Ungenauigkeit und der mangelnden Transparenz der amtlichen Statistik (Klein, 2006, 108 f.) ist zu beurteilen, dass die Bundesländer den Privatschulen eine betriebswirtschaftlich effektive Buchführung oktroyieren, die sie bisher für die staatlichen Schulen noch nicht einmal im Ansatz in Betracht gezogen haben. Eine betriebswirtschaftlich effektive Kalkulation beinhaltet unter anderem, dass Lehrer an Privatschulen Gehälter beziehen, die meist niedriger sind als bei Lehrern, die im Angestelltenverhältnis (BAT II a, BAT III) an staatlichen Schulen unterrichten.<sup>32</sup> Gestützt wird diese Sparpolitik durch die an die Eltern von Schülern an Freien Schulen gerichtete Erwartung, dass sie einen angemessenen Teil der Schulbetriebskosten selbst aufbringen – sei es über Schulgeld, Spenden, Sponsoring oder unentgeltliche Mitarbeit im Schulalltag.

Die Implementierung von Gutscheinen ist deshalb mit der Absicht verbunden, dass der Wettbewerbsdruck einer nachfrageorientierten Bildungsfinanzierung die Schulen zu einem effizienten Umgang mit den eingesetzten Ressourcen zwingen wird. Um Effizienzeinbußen zu vermeiden, ist eine Reform des Besoldungsrechts notwendig. So verstößt die derzeitige Vergütungsstruktur gegen eine Grundvoraussetzung für ein effizientes Gutscheinmodell. Demnach müssten bei einer von den kognitiven Fähigkeiten der Schüler unabhängigen Differenzierung die Ausgaben pro Schüler an „schlechten“ Schulen, das heißt an Haupt- und Realschulen (oder stellvertretend die Einkommen der dort beschäftigten Lehrer) höher ausfallen als an „guten“ Schulen, also Gymnasien (Enste/Stettes, 2005, 39). Um dies zu realisieren, brauchen Schulen Finanzautonomie. Damit die Mittel zweck-

---

<sup>31</sup> Die Berechnung der Unitcosts stützt sich unter anderem auf die aus Unterrichtswochenstunden und Deputatmaßen pro Schulart ermittelten Lehrervolldeputate zuzüglich der anteiligen Versorgungs- und Beihilfeausgaben sowie auf die Sach-, Verwaltungs- und Investitionsausgaben auf Basis der Ist-Ausgaben gemäß Rechnungsergebnissen der öffentlichen Haushalte für die Bundes-, Landes- und kommunale Ebene und für die Zweckverbände.

<sup>32</sup> So liegt das Einkommen einer Lehrkraft an einer Waldorfschule je nach Familienstand und Alter um 9 bis 21 Prozent unter der Vergütung einer vergleichbaren Lehrkraft an einer Gesamtschule im Angestelltenverhältnis (Landesrechnungshof Schleswig-Holstein, 2004, 276).

orientiert eingesetzt werden – nämlich zielgerichtet auf den Bildungserfolg der Schüler – und nicht zu opportunistischem Verhalten führen, werden Schulen durch Evaluation (zum Beispiel externe Leistungsüberprüfungen anhand vorgegebener, verpflichtender Bildungsstandards) für ihr Verhalten zur Rechenschaft gezogen (Wößmann, 2005, 22).

## 4.5 Privatschulfreiheit und Liberalisierung des Bildungsmarktes

Im zusammenwachsenden Europa entsteht zunehmend ein gemeinsamer Bildungsraum. Die Privatschulfreiheit stellt dabei einerseits im Sinne der Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit eine wirtschaftliche Grundfreiheit des Gemeinschaftsrechts dar. Andererseits gibt es in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten unterschiedliche Formen der verfassungsrechtlichen Anerkennung von Privatschulfreiheit.<sup>33</sup> Da die politisch gewollte Freizügigkeit des europäischen Binnenmarktes wie auch die mit dem GATS (General Agreement on Trade in Services) einhergehende Liberalisierung des grenzüberschreitenden Handels mit Dienstleistungen überkommene Gestaltungen des Bildungsrechts zur Disposition stellen, bedarf es entsprechender Definitionen und Regularien. Mitunter dienen die genannten Veränderungen als Handhabe, vordergründige Szenarien der Ökonomisierung und Entstaatlichung des Schulwesens zu skizzieren (so Rux, 2003, 245 ff.), ohne dabei Notwendigkeit und Vorteile von Wettbewerb, Effektivität und Effizienz im Bildungssystem zu erklären. Im Folgenden werden einige Eckpunkte dieser Diskussion mit Blick auf die sich für das Schulsystem ergebenden Implikationen skizziert.

### Privatschulfreiheit im europäischen Gemeinschaftsrecht

Die Privatschulfreiheit als Grundfreiheit im europäischen Gemeinschaftsrecht<sup>34</sup> schützt gleichermaßen die Gründung und den Betrieb einer Niederlassung, umfasst also das Recht auf Aufnahme und Ausübung einer selbstständigen Erwerbstätigkeit in dem Aufenthaltsstaat, und zwar unter den gleichen Bedingungen und mit den gleichen Rechten, wie sie die Staatsangehörigen dort haben. Die Anwendung der Niederlassungsfreiheit auf das Schulsystem stößt dabei jedoch auf einige Probleme (zur ausführlichen Darstellung siehe Ennuschat, 2003, 437 ff.):

**Erstens** gilt die Niederlassungsfreiheit nicht für Tätigkeiten, die mit der Ausübung öffentlicher Gewalt verbunden sind. Der Betrieb einer Schule und der Unterricht sind nicht öffentlich-rechtlich ausgestaltet und somit keine öffentliche

<sup>33</sup> Lediglich in Finnland, Luxemburg und Schweden gibt es in der Verfassung keine Aussagen zu Privatschulen.

<sup>34</sup> Nach Art. 43 Abs. 2 EG, übernommen durch Art. III-22 des Vertrags über eine Verfassung für Europa in der Fassung des vom Europäischen Konvent im Konsensverfahren angenommenen Entwurfs vom 18. Juli 2003.

Gewalt. Problematisch kann allenfalls die Erteilung von Abschlüssen sein, soweit diese – wie in Deutschland – nach dem Recht des Mitgliedstaates öffentlich-rechtlicher Natur sind.

**Zweitens** schützt die Niederlassungsfreiheit die Aufnahme und Ausübung selbstständiger Erwerbstätigkeiten. Doch wird die Frage, ob damit etwa eine Absicht der Gewinnerzielung oder ein Entgelt verknüpft sein muss, unterschiedlich beantwortet. So hat der Europäische Gerichtshof (EuGH) entschieden, dass das Merkmal der Entgeltlichkeit bei – staatlichen wie privaten – Schulen und Hochschulen fehlt, die vollständig oder im Wesentlichen aus öffentlichen Mitteln finanziert werden. Dies gelte selbst dann, wenn die Schüler oder ihre Eltern ein Schulgeld zahlen, um in gewissem Umfang zur Schulfinanzierung beizutragen. Wird jedoch die Entgeltlichkeit verneint, dann liegt auch keine Erwerbstätigkeit vor. Allerdings gibt es eine neue Entwicklung der Rechtsprechung des EuGH, wonach es für die Feststellung der Entgeltlichkeit nicht erforderlich sei, dass derjenige das Entgelt entrichte, dem die Leistung zugutekomme. Vielmehr genüge es, dass ein Dritter zahle. Würde diese Rechtsprechung zur medizinischen Krankenhausbehandlung auf private Schulen übertragen, dann stünde die Finanzierung einer Privatschule aus öffentlichen Mitteln der Entgeltlichkeit nicht entgegen.

**Drittens** können juristische Personen (die meist als Gründer und Betreiber von Privatschulen auftreten), die keinen Erwerbszweck verfolgen, sich nicht auf die Niederlassungsfreiheit berufen. Daher werden sogenannte Idealvereine von der Niederlassungsfreiheit ausgenommen.

In Bezug auf die Anwendbarkeit der Dienstleistungsfreiheit (Art. 49 EG = Art. III-29 Verf-E), die sich auf das Erbringen von Dienstleistungen gegen Entgelt bezieht, stellen sich ähnliche Fragen wie bei der Niederlassungsfreiheit. Entscheidend ist: Auch die Dienstleistungsempfänger (Schüler und Eltern) sind geschützt. Inländer, die ausländische Privatschulangebote in Anspruch nehmen, dürfen folglich nicht schlechter gestellt werden, als wenn sie auf Angebote im Inland zurückgreifen.

Hinsichtlich der verfassungsrechtlichen Anerkennung von Privatschulfreiheit gibt es in den EU-Mitgliedstaaten unterschiedliche Verfassungstraditionen (Eurydice, 2000). In einigen Verfassungen der EU-Mitgliedstaaten ist ausdrücklich das Individualrecht zur Gründung einer Privatschule verankert. Neben Deutschland sind vor allem Italien, die Niederlande, Österreich, Portugal und Spanien zu nennen. Andere Länder betonen das Elternrecht zur Bestimmung der Schulerziehung ihrer Kinder und damit zur Auswahl einer Privatschule – wie Irland, Belgien und Dänemark. Eine dritte Gruppe von Verfassungen kennt zwar nicht explizit

die Gründungsfreiheit, setzt jedoch die Existenz von Privatschulen voraus. Dies betrifft ganz konkret Griechenland und Frankreich.

Für Klarheit in dieser Frage könnte künftig die Charta der Grundrechte der Europäischen Union<sup>35</sup> sorgen, die vollständig in den Europäischen Verfassungsvertrag integriert wurde. Doch bleibt aufgrund der gescheiterten Referenden zum Verfassungsvertrag in einigen EU-Staaten die Unsicherheit hinsichtlich eines Gemeinschaftsgrundrechts der Privatschulfreiheit weiterhin bestehen. Abschließend soll mit einem Blick auf das GATS verdeutlicht werden, dass das deutsche Bildungssystem aufgrund internationaler Vorgaben zur Welthandelsliberalisierung unter der Anforderung steht, sich auch international als wettbewerbsfähig zu erweisen.

### **Das GATS und die Liberalisierung des Bildungsmarktes**

Das GATS ist ein internationales, multilaterales Vertragswerk der Welthandelsorganisation (WTO), das den grenzüberschreitenden Handel mit Dienstleistungen regelt und dessen weitgehende Liberalisierung zum Ziel hat. Das GATS trat am 1. Januar 1995 in Kraft. Vertragsgemäß wurde seit 2001 in der sogenannten Doha-Runde – benannt nach dem Ort der vierten Konferenz der WTO in der Hauptstadt von Katar – neu verhandelt. Zu den wesentlichen Prinzipien des GATS gehören die Meistbegünstigung und die Inländerbehandlung. Nach dem Prinzip der Meistbegünstigung dürfen Handelsvergünstigungen nicht einzelnen Staaten gewährt werden, sondern müssen allen WTO-Staaten zugestanden werden (von einigen Ausnahmen abgesehen). Das Prinzip der Inländerbehandlung verpflichtet die Mitgliedstaaten, ausländische Anbieter inländischen gleichzustellen (siehe Niederlassungsfreiheit). Staatliche Aufwendungen müssen auch privaten Anbietern zur Verfügung stehen (siehe Dienstleistungsfreiheit).

Grundsätzlich hat sich die Europäische Union – anders als die meisten anderen WTO-Mitgliedstaaten – bereits beim Abschluss des WTO-Gründungsvertrags auch in Bezug auf die meisten Bildungsbereiche verpflichtet, den freien Marktzugang und die gleiche Behandlung in- und ausländischer Anbieter zu gewährleisten. Dabei standen und stehen die Verpflichtungen der EU unter dem Vorbehalt, dass ihre Mitgliedstaaten die Anbieter von Bildungsdienstleistungen – insbesondere Schulen und Kindergärten – auch weiterhin nach eigenem Gutdünken subventionieren dürfen. Sie können sich daher zumindest derzeit noch frei entschei-

---

<sup>35</sup> Die Charta wurde vom Europäischen Rat in Nizza sowie vom Europäischen Parlament, vom Rat und von der Kommission im Dezember 2004 proklamiert. Rechtsverbindlich ist die Charta zurzeit nicht. Sie bildet Teil II des Europäischen Verfassungsvertrags, wie er am 29. Oktober 2004 unterzeichnet wurde und 2007 in Kraft treten sollte.

den, ob sie öffentliche Schulen einrichten wollen und unter welchen Voraussetzungen private Schulen einen Anspruch auf staatliche Förderung haben (Rux, 2003, 244). Daran wird sich auch in nächster Zukunft nichts ändern, nicht zuletzt, weil am 25. Juli 2006 die Doha-Runde in Genf als vorläufig gescheitert erklärt und das Liberalisierungsprojekt bis auf Weiteres ad acta gelegt wurde.

Allerdings wäre auch nach dem Scheitern der Doha-Runde unstrittig, dass das GATS völkerrechtliche Vorgaben für nationale Bildungssysteme implizieren kann, die bestehende Strukturen und künftige Gestaltungen beeinflussen können. Privatisierung des Bildungswesens, vermehrte Präsenz ausländischer Bildungsanbieter im Inland, Einschränkungen staatlicher Finanzierung oder Ansprüche privater ausländischer Anbieter gegenüber der öffentlichen Hand sind einige der häufig geäußerten Befürchtungen über die Folgen des GATS für das deutsche Bildungssystem (Hennes, 2003, 449). Realistischerweise sollte davon ausgegangen werden, dass das GATS durch ausländische Anbieter zu einem größeren Angebot für die inländischen Nachfrager von Bildungsdienstleistungen führen wird. Die so entstehende Konkurrenzsituation, die es bisher im deutschen Bildungssystem nicht gibt, ist dabei als Steuerungselement zu sehen, das auf den Wettbewerb um Bildungsqualität sowie auf die Effektivität und Effizienz des Bildungssystems abzielt.

Das GATS ist aber somit – insbesondere wegen der darin geregelten Subventionsvorbehalte der EU – für inländische Privatschulen kein Hebel, die vollständige finanzielle Gleichstellung mit den öffentlichen Schulen zu erreichen. Dass in diesem Zusammenhang dennoch vor einer zunehmenden Ökonomisierung und Privatisierung der Bildung (so Rux, 2003, 245 ff.) gewarnt wird, erstaunt umso mehr, als es bei der Doha-Runde insgesamt weniger um jene Bildungsbereiche ging, in denen grundlegende Kenntnisse und Fähigkeiten vermittelt werden, sondern vielmehr um Bereiche mit konkreten Bezügen zu beruflichen Möglichkeiten für die Konsumenten – also vor allem um Hochschulen und die Weiterbildung. Die Vergleichbarkeit von Bildungsdienstleistungen stellt bisher wie auch künftig das grundlegende und lösungsbedürftige Problem der Verhandlungen dar (Hennes, 2003, 463). Dies betrifft insbesondere Fragen der Anerkennung von Bildungsqualifikationen, etwa auf der Basis international einheitlicher oder vergleichbarer Abschlüsse und Grade. Liberalisierung bedeutet daher nicht den Wegfall jeglicher Regelungen, sondern spezielle und auch neue, ungewohnte Anforderungen an Normgeber zur Schaffung geeigneter Rahmenvorschriften.



Über die in der amtlichen Statistik verfügbaren und zitierten Daten (Statistisches Bundesamt, 2000; 2005b; 2006c) hinausgehende empirische Informationen über Privatschulen in Deutschland liegen bisher nur vereinzelt vor. In der Bildungsforschung blieb die Leistungs- und Innovationsfähigkeit der Privatschulen in Deutschland als Forschungsgegenstand lange Zeit außen vor – was aber selbst renommierte Erziehungswissenschaftler nicht davon abhielt, diffuse und indifferente Allgemeinplätze zu beziehen (so etwa Struck, 1995, 156 ff.). Von einer Privatschulforschung für den deutschen Raum kann – von wenigen, Ende der neunziger Jahre veröffentlichten Studien abgesehen – nicht die Rede sein. Für empirisches Material und Befunde, die Rückschlüsse auf die Leistungsfähigkeit von Privatschulen nicht nur im internationalen, sondern auch im nationalen Vergleich zulassen, sorgt die Schulleistungsvergleichsstudie der OECD „Programme for International Student Assessment“ – bekannt geworden unter dem Akronym PISA.

### 5.1 Privatschulbesuch und Schülerleistungen

Der erste qualitative Vergleich der Schülerleistungen an staatlichen und privaten, genauer: an katholischen und evangelischen, Schulen in Nordrhein-Westfalen (Dronkers/Hemsing, 1999) ergab, dass unter Kontrolle verschiedener Variablen Schüler an konfessionellen Schulen besser abschneiden als an staatlichen. Dronkers et al. (1999; 2002)<sup>36</sup> gelangen zu dem Ergebnis, dass bei unterschiedlichem familiären Hintergrund die Leistungsunterschiede von 13- und 14-jährigen Schülern in Mathematik und den Naturwissenschaften nicht signifikant sind, doch fällt die Leistungsstreuung an Privatschulen geringer aus – wenn auch nicht signifikant. Statistisch signifikant sind aber höhere Leistungen im Englischen von Privatschülern sowie die gemessenen Unterschiede bei der verbalen und figuralen Intelligenz. Privatschulen sind – so interpretieren es die Autoren – erfolgreicher darin, eine Lernumgebung zu schaffen, welche die kognitive Entwicklung der Schüler fördert und schlechte Lernleistungen vermeiden hilft. Dies wird als Hinweis auf eine höhere Effektivität von Privatschulen gewertet.

---

<sup>36</sup> Datenbasis sind zum einen (1999) die Auswertungen der Längsschnittstudie „Bildungsverläufe und psychosoziale Entwicklung im Jugend- und jungen Erwachsenenalter“ (BIJU) und zum anderen (2001) die Erhebungen der Third International Mathematics and Science Study (TIMSS) 1995/96 in den Bundesländern Bayern, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz.

In der internationalen Bildungsforschung wird seit der Veröffentlichung der ersten PISA-Studie der Frage nachgegangen, in welchem Zusammenhang schul-institutionelle Regelungen – zu denen auch die Schulträgerschaft zählt – mit den Schülerleistungen stehen. Nach dem empirischen Befund schneiden die Schüler von Privatschulen im Durchschnitt besser ab. So beläuft sich der Leistungsvorsprung der Privatschulen im Bereich Mathematik im OECD-Durchschnitt auf 33 Punkte, in Deutschland sogar auf 69 Punkte. Beim Lesekompetenz-Vergleich liegen die Privatschulen im OECD-Mittel um 27 Punkte vor den staatlichen Schulen, in Deutschland trennen die Schüler von privaten und staatlichen Schulen beim Lesetest sogar 79 PISA-Punkte (Tabelle 18).

Bei der Interpretation dieser Zahlen muss berücksichtigt werden, dass bereits die Schulwahl von vielen Faktoren beeinflusst wird und mitunter von der finan-

## Schülerleistungen an staatlichen und privaten Schulen im internationalen Vergleich

Tabelle 18

Von 15-jährigen Schülern durchschnittlich erreichte Punktzahl auf der Gesamtskala „Lesekompetenz“

Land	PISA 2000		PISA 2003	
	Staatliche Schulen	Privatschulen	Staatliche Schulen	Privatschulen
Vereinigtes Königreich	515	614	502	583
Neuseeland	528	599	519	583
<b>Deutschland</b>	<b>481</b>	<b>563</b>	<b>485</b>	<b>564</b>
Kanada	532	570	526	560
Finnland	546	555	544	537
Irland	501	564	492	533
USA	502	534	495	531
Schweden	516	520	513	531
Österreich	504	531	487	530
Niederlande	514	538	493	517
Spanien	478	523	466	515
Dänemark	497	496	494	490
Schweiz	492	527	499	487
Japan	524	518	508	478
Italien	486	513	477	478
Portugal	469	495	477	462
Norwegen	505	519	498	k. A.

Privatschulen: vom Staat abhängige sowie unabhängige Privatschulen.  
 Quellen: OECD, 2001, 351; OECD, 2004, 486 f.

ziellen Situation der Familien abhängig sein kann – etwa in dem Falle, in dem Schüler eine staatsunabhängige Schule besuchen wollen, die hohe Schulgebühren verlangt. Zudem können auch vom Staat abhängige Privatschulen, die kein Schulgeld oder nur geringe Beträge erheben, auf eine besondere Schülerschaft ausgerichtet sein oder Kriterien für den Schulwechsel oder die Aufnahme anlegen.

Werden die Unterschiede, die sich durch den sozioökonomischen Hintergrund der Schülerinnen und Schüler ergeben, herausgerechnet, so zeigt sich, dass im OECD-Durchschnitt ein Leistungsvorsprung der Privatschulen vor den staatlichen Schulen von 24 Punkten besteht. Effektiv schwankt der Leistungsvorsprung der Privatschulen bei Berücksichtigung des familiären Hintergrunds zwischen 16 und über 50 Punkten (OECD, 2004, 287). Doch ändert sich das Bild, wenn zusätzlich zum familiären Hintergrund der einzelnen Schülerinnen und Schüler auch der sozioökonomische Gesamthintergrund der Schülerschaft berücksichtigt wird. Werden solche staatlichen und privaten Schulen miteinander verglichen, die eine Schülerklientel mit vergleichbarem sozioökonomischen Hintergrund unterrichten, dann ist der Leistungsvorsprung der Privatschulen – so die OECD – nicht mehr sichtbar (OECD, 2004, 287).

Zu einem anderen Ergebnis gelangt Wößmann (2005, 24). Danach schneiden Schüler an Schulen in freier Trägerschaft in allen drei PISA-Kompetenzbereichen statistisch signifikant besser ab als Schüler an staatlichen Schulen, auch nachdem die Einflüsse zahlreicher weiterer Faktoren wie des familiären Hintergrunds herausgerechnet wurden. Und auch der vom U. S. Department of Education (2006, 24 ff.) vorgelegte Bericht über Schülerleistungen an Privatschulen lässt keinen Zweifel daran, dass Schüler an Privatschulen beim Lese- und Mathematiktest nicht nur eine höhere Punktzahl erreichen als Schüler an staatlichen Schulen, sondern dass an Privatschulen unabhängig vom Bildungshintergrund der Eltern signifikant größere Schüleranteile das Mindestkompetenzniveau (basic) oder das nächsthöhere Kompetenzniveau (proficient) erreichen.<sup>37</sup>

Die oben zitierten Ergebnisse der OECD-Berechnungen auf PISA-Datenbasis legen den Schluss nahe, dass ein großer Teil des Leistungsvorsprungs der Privatschulen weniger auf den sozioökonomischen Vorteil zurückzuführen ist, den die einzelnen Schülerinnen und Schüler mitbringen, als vielmehr auf den kombinierten Effekt des sozioökonomischen Hintergrunds ihrer Schülerschaft und der Res-

---

<sup>37</sup> In einem Vergleich der Schülerleistungen auf Basis der Datensätze des Nation's Report Card des Jahres 2003 (U. S. Department of Education, 2006) kommen Braun et al. (2006) – unter Verwendung eines anderen statistischen Modells – zum Ergebnis, dass unter Kontrolle verschiedener Faktoren lediglich die Leistungen von Privatschülern im Lesetest der achten Jahrgangsstufe signifikant über den durchschnittlichen Schülerleistungen an staatlichen Schulen liegen.

sourcenausstattung.<sup>38</sup> Dieser Effekt erlaubt es den Schulen, ein dem Lernen stärker förderliches schulisches Umfeld zu schaffen (OECD, 2004, 296). Es ist dahinter das Motiv der Kompetenzvermutung bei der elterlichen Schulwahl zu erkennen, den Kindern größtmögliche Vorteile (zum Beispiel durch intensive individuelle oder auch sonderpädagogische Förderung) zu bieten, einschließlich der Vorteile, die aus dem sozioökonomischen Gesamthintergrund der Schülerschaft – an anderer Stelle auch als Creaming-Effekt bezeichnet (Geller et al., 2001, 16) – resultieren. Der Besuch bestimmter Schulen ist demnach mit einem „Mehrwert“ verbunden, dessen Effekte aus schüler- und schulbezogenen Faktoren resultieren (OECD, 2004, 186).

Diese Annahmen werden durch die Ergebnisse einer neueren Studie zur Chancengleichheit<sup>39</sup> bestätigt, wonach ein höherer Anteil von Schülern in Privatschulen die Ungleichheit der Bildungschancen reduziert (Schütz et al., 2005, 26). Schon Ende der neunziger Jahre erbrachten zudem Epple et al. (2000, 27) den Nachweis, dass der Zusammenhang zwischen Einkommen und kognitiven Fähigkeiten an staatlichen Schulen größer ist als an privaten Schulen. Danach scheinen Schulen mit einer privaten Leitung eher dazu beizutragen, dass gerade Schüler aus benachteiligten Familien und Schüler mit unterschiedlichen Lernproblemen durch besondere Beachtung gefördert werden, sodass sowohl das durchschnittliche Niveau als auch der Grad der Chancengerechtigkeit höher ist (Möller, 2006, 202).

Etwas anders stellen sich die empirischen Befunde dar, wenn dabei ausschließlich auf die bei PISA-E erhobenen nationalen Daten rekurriert wird, wobei es ein Politikum ist, dass deren Auswertung nicht in einem vom PISA-Konsortium autorisierten Band publiziert wurde. So sind die Daten des internationalen Leistungsvergleichs von Schülern an staatlichen und privaten Schulen bisher ausschließlich von der OECD (2004; 2001) veröffentlicht worden. In den vom Deutschen PISA-Konsortium offiziell herausgegebenen drei Bänden zu PISA und PISA-E 2000 und den vom PISA-Konsortium Deutschland bisher veröffentlichten zwei Bänden zu PISA und PISA-E 2003 findet sich weder eine ausführliche Studie noch eine Einzeldarstellung zum Leistungsvergleich staatlicher und privater Schulen. Auch die im Auftrag der Kultusministerkonferenz von einem Forscherkonsortium unter der Federführung des Deutschen Instituts für Internationale

---

<sup>38</sup> Zusammengefasst entfallen auf die Merkmale der Schülerinnen und Schüler, auf den sozioökonomischen Hintergrund der Schüler und der Schulen, das Schulklima aus Schüler- und Schulleitersicht, die Angaben der Schulleitungen zu Schulpolitik und -praxis sowie auf die Einschätzung der Verfügbarkeit und Qualität der schulischen Ressourcen, wie sie jeweils bei PISA gemessen werden, durchschnittlich 71 Prozent der Leistungsvarianz zwischen den Schulen innerhalb der verschiedenen Länder (OECD, 2004, 291).

<sup>39</sup> Gestützt auf die Daten von TIMSS 1995 und TIMSS-Repeat 1999.

Pädagogische Forschung erstellten Bildungsberichte für Deutschland (Konsortium Bildungsberichterstattung, 2006; Avenarius et al., 2003) geben keinerlei Hinweise.

Die Informationslücke schließen Weiß/Preuschhoff (2003) mit einer explorativen Analyse von Daten aus PISA-E 2000. Eine ausführlichere Darstellung ihres Vergleichs der Schülerleistungen an staatlichen und privaten Schulen nehmen Weiß/Preuschhoff (2004) in einem Band vor, den einzelne Mitglieder des Deutschen PISA-Konsortiums als „Vertiefende Analysen der PISA-2000-Daten“ (Schümer et al., 2004) herausgegeben haben. Die kürzlich erschienene Studie von Weiß/Preuschhoff (2006) rekurriert auf die von den Autoren zuvor schon mehrfach veröffentlichten Untersuchungsergebnisse zu PISA-E 2000, ergänzt um wenige originäre Daten zur Schulzufriedenheit und zum Schulklima.

Zentrale Fragen der genannten Veröffentlichungen sind im Kern, ob Privatschulen eine Antwort auf PISA sind und ob es einen Privatschuleffekt gibt. Die zur Verfügung stehende Stichprobe enthält 14 Realschulen und 18 Gymnasien in privater Trägerschaft (ohne Freie Waldorfschulen). Diesen wurden in einem Matching-Verfahren aus 253 staatlichen Realschulen und 317 staatlichen Gymnasien 14 sowie 18 vergleichbare Schulen gegenübergestellt. Als Matching-Kriterien wurden die wichtigsten Leistungsprädiktoren berücksichtigt: der durchschnittliche sozioökonomische Index, der Anteil der 15-Jährigen mit Migrationshintergrund sowie die durchschnittlichen kognitiven Fähigkeiten (Punktzahl im kognitiven Fähigkeitstest) der 15-jährigen Schüler einer Schule.

Beim Lesetest weisen die privaten Realschulen mit 525 Punkten einen um neun Punkte höheren Mittelwert auf als die staatlichen. Beim Mathematiktest liegen die privaten Realschulen mit durchschnittlich 522 Punkten um vier Punkte vor den staatlichen. In den Naturwissenschaften erreichen die privaten Realschulen 521 Punkte. Der Abstand zu den staatlichen Realschulen beträgt damit zehn Punkte. Insgesamt bedeuten diese Ergebnisse einen signifikanten Leistungsvorteil der privaten Realschulen. Allerdings fällt der Median für die privaten Realschulen niedriger aus als für die staatlichen Schulen. Das bedeutet, dass der hohe Durchschnittswert durch eine kleine Gruppe von Schulen beeinflusst wird, die überdurchschnittlich leistungsstark sind (Weiß/Preuschhoff, 2003, 234 f.). Beim Leistungsvergleich der Gymnasien zeigt sich ein weniger einheitliches Bild. Bei den Leseleistungen liegen die privaten Gymnasien um einige Punkte vor den staatlichen, in den Leistungsbereichen Mathematik und Naturwissenschaften schneiden die staatlichen Gymnasien etwas besser ab. In Mathematik erreicht der Leistungsvorsprung der staatlichen Gymnasien mit zwölf Punkten nahezu statistische Signifikanz.

Zur Erklärung werden weitere Variablen (zum Beispiel Autonomie, Netzwerkeinbindung, Schulklima) herangezogen, die als potenzielle Erklärungsfaktoren für Leistungsunterschiede infrage kommen und im Wesentlichen aus dem Schulleiter-Fragebogen des PISA-Tests stammen. Als relevante Merkmale lassen sich jedoch nur die gezielte Schulwahl durch die Eltern und das Schulklima bestimmen. So lässt sich ein Privatschulvorteil beim Schulklima feststellen, der auch nach Kontrolle des sozioökonomischen Hintergrunds der Schüler Bestand hat. Dies könnte unter anderem zur Erklärung dessen beitragen, weshalb der Leistungsanspruch der Schule nicht das primäre Schulwahlkriterium für Eltern darstellt. So konzedieren Weiß/Preuschhoff (2004, 63; 2006, 67 f.), dass sich Schulklima und Förderkultur – wenn auch nicht durchgängig signifikant – als Unterscheidungsmerkmale staatlicher und privater Schulen identifizieren lassen.

Zwischenfazit: Ob sich aus den konkurrierenden Evidenzen – wie dies Weiß/Preuschhoff tun – folgern lässt, dass der weitere Ausbau privater Bildungsangebote eine wenig aussichtsreiche Strategie zur Bewältigung der Schulmisere ist, sei dahingestellt. Zur Erhellung dieser Frage wächst der Bildungsforschung die Aufgabe zu, die Befunde von Momentaufnahmen, wie sie die PISA-Tests darstellen, durch Studien über Lernzuwächse der Schülerinnen und Schüler in unterschiedlichen institutionellen Settings und Lernmilieus zu ergänzen. Diese könnten Daten darüber liefern, ob und in welcher Weise es Schulen in staatlicher und privater Trägerschaft gelingt, im Sinne der Bildungsbefähigung und der Förderung kognitiver Fähigkeiten wirksam zu sein.

Im Wesentlichen werden die oben beschriebenen Ergebnisse zu den Schülerleistungen an staatlichen und privaten Schulen von einer neueren Untersuchung zu PISA-E 2000 bestätigt, die sich ausschließlich mit der Leistungsfähigkeit von Schulen in konfessioneller, vor allem aber in evangelischer Trägerschaft beschäftigt. Danach ergeben sich beim Vergleich der Leseleistungen 15-jähriger Schüler an konfessionellen und staatlichen Haupt- und Realschulen Differenzen in der Größenordnung von 30 Punkten. Ein signifikanter Leistungsvorteil bleibt bestehen, wenn die soziale Herkunft kontrolliert wird. An Gymnasien zeigen sich dagegen kaum Unterschiede (Tabelle 19). Bei den Mathematikleistungen sind die Unterschiede zwischen Schulen in konfessioneller und staatlicher Trägerschaft geringer, in der Tendenz aber vergleichbar mit jenen im Bereich des Lesens (Standfest et al., 2005, 69 f.). Allein die staatlichen Gymnasien schneiden im Bereich Mathematik etwas – mit 4,5 Punkten aber nicht signifikant – besser ab als die konfessionellen.

Schulen in konfessioneller Trägerschaft werden in ihrer Außenwirkung über ihre speziellen pädagogischen Profile wahrgenommen – im Folgenden beispielhaft

## Schülerleistungen an konfessionellen und staatlichen Schulen

Tabelle 19

Von 15-jährigen Schülern beim Leseverständnis und in Mathematik erreichte mittlere Punktzahl bei PISA-E 2000

	Konfessionelle Schulen			Staatliche Schulen		
	Hauptschule	Realschule	Gymnasium	Hauptschule	Realschule	Gymnasium
Leseverständnis	436,5	534,3	588,4	402,5	504,8	586,6
Mathematik	436,7	523,6	577,5	423,9	503,4	582,0

Quelle: Standfest et al., 2005, 69

dargestellt am schulischen Profil evangelischer Schulen. So bemühen sich die Schulen auf Grundlage eines christlichen, evangelischen Bildungsverständnisses in besonderer Weise um die Qualifizierung des einzelnen Schülers – und zwar ungeachtet dessen, ob es sich um die Förderung besonders begabter Jugendlicher oder um die Förderung von Jugendlichen mit besonderem Unterstützungsbedarf handelt. Es verwundert nicht, dass Schüler an Schulen in konfessioneller Trägerschaft ihr Verhältnis zu den Lehrkräften meist etwas günstiger einschätzen. Ein weiteres Merkmal evangelischen Bildungsverständnisses zeigt sich im diakonischen Profil der Hinwendung zum Nächsten. Das dritte Profilvermerkmal ist die christliche Milieubindung, die Weitergabe des Glaubens in der schulischen Arbeit. Dies drückt sich unter anderem in dem Mehr an Freizeit aus, das Jugendliche in kirchliche Aktivitäten (zum Beispiel Zugehörigkeit zu einer kirchlichen Jugendgruppe) investieren.

Es ist ein schulpädagogischer Gemeinplatz, dass Schulen Kindern und Jugendlichen Lernerfahrungen bieten, die über die fachlichen Lernziele weit hinausgehen. An konfessionellen Schulen haben normative Erwartungen, Wertvorstellungen und Interpretationsmuster, die zusammen das Klima einer Schule bilden, einen leicht günstigeren Einfluss auf die Bildungsverläufe der Schüler (Standfest et al., 2005, 72 f.). Bei der allgemeinen Schulzufriedenheit aus Sicht der Schüler erzielen über alle Schularten hinweg Schulen in konfessioneller Trägerschaft günstigere Werte als staatliche Schulen. Schulen und ihr Umfeld werden daher auch als „differenzielle Lern- und Entwicklungsmilieus“ bezeichnet, die ihre Wirkung unabhängig von und zusätzlich zu den Effekten unterschiedlicher individueller Lernvoraussetzungen entfalten (Baumert et al., 2006b, 177).

## 5.2 Schulautonomie und Wettbewerb

Die Beteiligung Deutschlands an der internationalen Schulleistungsstudie PISA attestierte der deutschen Bildungsforschung indirekt eine jahrzehnte-

lange Vernachlässigung bildungsökonomischer Fragestellungen. So galt mit der in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre einsetzenden Erosion des politischen Steuerungsoptimismus und der Krise staatlicher Bildungsplanung die Frage nach der Effizienz des Ressourceneinsatzes, nach Kosten und Nutzen von Bildung nachgerade als Sakrileg. Seither ist die Bildungsökonomie in Deutschland auch mit dem Manko einer unzureichenden Institutionalisierung im Wissenschaftssystem behaftet. Das beeinträchtigte gerade die Erforschung des Schulbetriebs. Eine eigenständige Ökonomie der Schule kam nicht zustande. Erst in jüngerer Zeit rückten bildungsökonomische Fragestellungen der Effektivität und Effizienz von Bildungsprozessen in den Fokus der Bildungsforschung.

Untersucht wurden die Privatschulen hinsichtlich ihrer Leistungsfähigkeit in Bezug auf die Entwicklung von Schülerkompetenzen und günstigen Lernmilieus (Weiß/Preuschhoff, 2003; 2004; 2006; Standfest et al., 2005). Fragen zur Organisationsstruktur und zur Wirtschaftlichkeit Freier Schulen blieben dabei außen vor. Erst in jüngster Zeit zeigte Wößmann (2005, 22 ff.), dass es im Bereich von Prozess- und Personalentscheidungen zumeist einen positiven Zusammenhang zwischen Schülerleistungen und Schulautonomie gibt. Dies ist zum Beispiel bei der Auswahl der Lehrbücher, dem Kauf von Lehrmitteln, der Bestimmung der Budgetverteilung innerhalb der Schule und der Einteilung von Lehrern der Fall. Demgegenüber besteht ein negativer Zusammenhang zwischen Schülerleistungen und Schulautonomie in der Formulierung des Schulbudgets und der Bestimmung des Lehrumfangs. Diese Kombination von Ergebnissen legt nahe, dass es leistungsfördernd ist, wenn den Schulen der Budgetrahmen und die Lehrstandards vorgegeben sind, sie innerhalb des Rahmens aber selbstständig entscheiden können (Übersicht 2). Diese Befunde erklären zumindest ansatzweise, weshalb Privatschulen hierzulande gegenüber staatlichen Schulen nicht nur konkurrenzfähig sind, sondern mitunter leistungsfähiger und erfolgreicher sein können.

Die insgesamt bessere Performance von Privatschulen ist allerdings nicht immer ohne Nebeneffekte. So errechneten Geller et al. (2001, 17): Je größer der Schüleranteil an Privatschulen ist, desto niedriger fallen die durchschnittlichen Schülerleistungen an staatlichen Schulen aus. Diesen Sachverhalt erörtern auch Dronkers/Robert (2003, 40), die darauf hinweisen, dass Kompositionseffekte der Schülerzusammensetzung auf Grundlage ihrer sozialen Herkunft zur Polarisierung zwischen privaten und staatlichen Schulen führen können. Um negativen Folgen – wie dem geringeren „Outcome“ der staatlichen Schulen – entgegenzuwirken, benennen sie die in den Niederlanden praktizierte einheitliche staatliche Schulfinanzierung von staatlichen wie privaten Schulen (in Form von Schulgutscheinen) als das kompensatorische Steuerungselement.



In der internationalen Bildungsforschung gilt es als gesichert, dass mit einem Qualitätsmanagement, bei dem der Output (Schülerleistungen, Schulabschlüsse) und nicht der Input eine entscheidende Rolle spielt, das größere qualitätswirksame Potenzial erschlossen werden kann. Selbstverantwortung der Einzelschule bedeutet daher zum einen die Zuweisung von Freiräumen und Steuerungsmöglichkeiten für die Personalrekrutierung und -entwicklung sowie für die Mitgestaltung des Schulbudgets, zum anderen aber auch die Zuweisung von Verantwortung für das pädagogische Handeln, also für die Entwicklung eines eigenen Schul- und Angebotsprofils sowie für die konkrete Ausgestaltung von Curricula.

Allerdings sind die Effekte der Schulautonomie davon abhängig, ob die Schulen durch externe Leistungsüberprüfungen für ihr Verhalten zur Rechenschaft gezogen werden. Das kommt daher, dass sich die Anreizbedingungen für Schulen zwischen Systemen mit und ohne externe oder zentral gestellte Abschlussprüfungen stark unterscheiden. Indem von den Schulen Rechenschaft eingefordert wird – hier: durch Zentralprüfungen –, verringert dies die negativen Effekte der Schulautonomie und ermöglicht so einen positiven Gesamteffekt. In der Rechenschaftslegung beziehungsweise der systematischen und regelmäßigen Evaluation liegt daher ein kaum genutztes Potenzial, die Bildungsqualität in Deutschland zu verbessern (Hanushek/Raymond, 2004). Dieser Anspruch gilt für staatliche wie private Schulen gleichermaßen. Allerdings bedarf es dazu weit stärker als bisher der nötigen Prozessautonomie an staatlichen Schulen zur Umsetzung dieser Zielvorgaben. Dazu zählen insbesondere auch Reformen im Personalbereich, die den Schulen einen größeren Spielraum bei der Beschäftigung und Bezahlung von Lehrern einräumen.

Wößmann (2005, 24) weist anhand internationaler Kennziffern nach, dass die Existenz von Privatschulen und der dadurch stimulierte Wettbewerb auch systemische Effekte auf die Leistung des gesamten Schulsystems erzeugen kann.<sup>40</sup> Steigt der Anteil privat geleiteter Schulen in einem Land um 25 Prozentpunkte, geht dies im Durchschnitt mit um 13,5 Punkte besseren Naturwissenschaftsleistungen und um 14,9 Punkte besseren Mathematikleistungen in TIMSS einher. In ähnlicher Weise haben solche Länder signifikant höhere TIMSS-Mathematikleistungen, die einen größeren Anteil ihrer öffentlichen Bildungsausgaben an Privatschulen geben.

Für die Leistungsfähigkeit eines Schulsystems sind aber nicht nur der Autonomiegrad, die obligatorische Rechenschaftslegung und der Anteil der Privatschulen am öffentlichen Schulsystem relevant. Von Bedeutung ist auch, ob der staatliche Finanzierungsanteil privater Schulen relativ hoch oder relativ niedrig ist. Mit Abstand schneiden Schüler in den Ländern am besten ab, die einen niedrigen Anteil öffentlich geleiteter Schulen – also einen hohen Anteil von Schulen in freier Trägerschaft – mit einem hohen Anteil öffentlicher Finanzierung ver-

---

<sup>40</sup> Einen kurzen Überblick über Forschungsarbeiten, die der Existenz von Privatschulen positive Effekte auf Schulwettbewerb und Schülerleistungen konzedieren, gibt Wößmann (2005, 26). Preuschoff/Weiß (2004) präsentieren eine Zusammenfassung komparativer Schulleistungsuntersuchungen, die Privatschuleffekte auf Schülerleistungen relativieren oder nicht nachweisen können.

binden (Wößmann, 2005, 24). Ein Beispiel für ein solches Land sind – wie beschrieben – die Niederlande, wo drei Viertel aller Schulen sich in privater Trägerschaft befinden, diese Schulen aber genauso wie die staatlichen Schulen nahezu ihre gesamte Finanzierung aus öffentlichen Quellen beziehen.

Es liegt nahe, auch darin einen Wettbewerbseffekt zu sehen. So erhöht eine vollständige staatliche Finanzierung der Privatschulen die Wahlfreiheit der Eltern. Denn im Grunde erlaubt das in Deutschland verfassungsrechtlich geregelte Sonderungsverbot eine finanzielle Sonderungsschwelle, die de facto die Wahlfreiheit der Eltern beschränkt. Stattdessen sollten alle Eltern in die Lage versetzt werden, Wahlentscheidungen zu treffen, die den Schulen höhere Anreize zur Leistungssteigerung geben. Unstrittig ist, dass Schulgutscheine zu einer Zunahme der Schüler an Privatschulen führen (Epple et al., 2000, 28). Da in Systemen, die privates Schulmanagement mit öffentlicher Schulfinanzierung verbinden, die größte Wahlfreiheit herrscht, entstehen hier – unterstützt durch ein differenziertes Gutscheinsystem<sup>41</sup> – der meiste Wettbewerb und die besten Schülerleistungen. Unter diesen Voraussetzungen können freie Schulträger eine bessere Performance erzielen (Dronkers/Robert, 2003, 41). Dafür gibt es zwei Gründe. Erstens, weil sie eine intensivere Beziehung zum Wettbewerb auf dem Bildungsmarkt aufgebaut und einen qualitätsbewussteren Umgang mit Bildung als öffentlichem Gut entwickelt haben. Und zweitens, weil freie Träger mehr Gestaltungsmöglichkeiten – die Erfahrung damit vorausgesetzt – haben, die Qualität von Prozess und Produkt zu beeinflussen, als dies bei staatlichen Schulen der Fall ist, da diese in größerem Umfang politischen Interessen und Zwängen unterliegen.

## 6

## Zusammenfassung

Innerhalb des letzten Jahrzehnts hat sich in Deutschland die Zahl der Schüler an allgemeinbildenden Schulen in freier Trägerschaft um ein Drittel auf fast 640.000 erhöht. Seit die PISA-Studien den öffentlichen Schulen gravierende Bildungsmängel und Modernisierungsrückstände nachgewiesen haben, scheint die Nachfrage nach Privatschulen ungebrochen zu sein. Doch der vielfach zitierte

---

<sup>41</sup> Um den Anreiz für Schulen zu erhöhen, beispielsweise Schüler mit Lernproblemen aufzunehmen, erhalten diese Schüler einen höheren Gutscheinwert. Dies erlaubt es vor allem Schulen mit einer eher problematischen Schülerklientel, durch die Anhebung der Bezüge und/oder die Schaffung günstiger Lernbedingungen besonders motivierte und fähige Lehrkräfte an die Schule zu holen.

„starke Ansturm“ auf Schulen in freier Trägerschaft hält sich bei genauer schulstatistischer Analyse in Grenzen. Der Anteil der Schüler an Freien Schulen am gesamten allgemeinbildenden Schulwesen ist als stabil zu bezeichnen.

Vor dem Hintergrund des geltenden Schulrechts und der staatlichen Finanzierungspraxis in Bezug auf Privatschulen lässt sich zeigen, dass durch die herrschende Praxis Privatschulen auf Distanz gehalten werden und das staatliche Bildungsmonopol geschützt wird. Dahinter steht die Haltung der Schuladministration, Privatschulen lediglich eine subsidiäre Funktion im Schulsystem zuzuschreiben und diese nicht als Bestandteile des gesamten öffentlichen Schulsystems zu sehen, die den gleichen gesellschaftlichen Funktionen verpflichtet sind wie staatliche Schulen. Die erhebliche wirtschaftliche Ungleichheit im Wettbewerb mit dem staatlichen Schulsystem, mit der sich Privatschulen durch eine Vielzahl rechtlicher und faktischer Eingriffe konfrontiert sehen, scheint so gewollt.

Im Schulsystem findet nicht nur ein eingeschränkter, 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.

Mit Blick auf die Ergebnisse der PISA-Studien (zum Beispiel überdurchschnittlich hoher Anteil an sogenannten Risikoschülern, unterdurchschnittlicher Anteil von Schülern auf der höchsten Kompetenzstufe, enger Zusammenhang zwischen sozialer Herkunft und Bildungserfolg) sind die Bundesländer den Beweis schuldig geblieben, dass ihr Anspruch auf das alleinige Kompetenzmonopol der Kulturhoheit gerechtfertigt ist. Das behauptete staatliche Bildungsmonopol entdeckte bisher weder im föderalen Wettbewerb noch im Wettbewerb mit freien Schulträgern ein Instrument, um den der Schulbildung immanenten Funktionen durch ein möglichst hohes Maß an Qualität gerecht zu werden.

Privatschulen in Deutschland erbringen den Nachweis, dass sie in der Regel ein den staatlichen Schulen vergleichbares, teilweise auch höheres Leistungsniveau erreichen. Und dies gelingt ihnen zu einem deutlich günstigeren Preis als staatlichen Schulen. Sie liefern damit ein Modell dafür, dass die – sich in guten Schülerleistungen dokumentierende – hohe Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit von Schulen auch unter dem Kalkül der Kosteneffizienz möglich ist. Dies ist ein Privatschuleffekt, der auch in jüngsten Vergleichen der Leistungswirksamkeit von Schulen in privater und staatlicher Trägerschaft geflissentlich übersehen oder ausgeblendet wird. Beim Blick auf die konkurrierenden Befunde hinsichtlich der Leistungsprofile von Privatschulen sollte gerade beim Leistungsvergleich der

Finanzierungsaspekt als Produktionsbedingung nicht ignoriert werden. Überdies relativieren sich unter dem Vorzeichen der in allen Bundesländern anzutreffenden staatlichen Unterfinanzierung von Privatschulen Kritik und Vorbehalte gegenüber den Privatschulen.

Würde der Staat die Schulen in freier Trägerschaft finanziell in gleicher Weise unterstützen wie staatliche Schulen, müssten zusätzlich etwa 870 Millionen Euro pro Jahr aufgewendet werden. Befunde einer Ermittlung staatlicher Bildungsausgaben auf der Basis betriebswirtschaftlicher Kostenmaßstäbe zeigen überdies, dass die Bundesländer die tatsächlichen Kosten des Schulsystems um rund 20 Milliarden Euro untererfassen – und die staatliche Finanzhilfe für Privatschulen demnach noch viel höher sein müsste.

Evidenzen deuten stark darauf hin, dass die Schaffung von Wettbewerb durch private Bildungsanbieter bei gleichzeitiger weitgehend öffentlicher Finanzierung die Effizienz erhöhen kann, mit der Schüler wichtige Basiskompetenzen erlernen. Die bisher praktizierte Finanzierung von Privatschulen ist obsolet. Es ist offenkundig, dass die Bundesländer die Privatschulen bisher nur in unzureichender Weise finanziell unterstützt haben. Dadurch wurde vielerorts das verfassungsrechtliche Sonderungsverbot ausgehebelt – zulasten der Eltern sowie der Privatschulen, die auf Kredite, Spenden und Sponsoren zurückgreifen müssen.

Einzuführen ist ein differenziertes Gutscheinsystem, das die Schülerkosten in voller Höhe abdeckt – und zwar für die Bewirtschaftung staatlicher wie privater Schulen gleichermaßen. Um eine größtmögliche Effizienz des Ressourceneinsatzes zu erreichen, erhalten staatliche Schulen weitgehende Finanzautonomie. Eine Reform des Besoldungsrechts ergibt sich daraus zwingend.

Der Grundsatz, dass die von Privatschulen angebotenen Bildungsalternativen gleichwertig, nicht aber gleichartig sein müssen, sollte auch künftig Gültigkeit haben. Mit der Einführung einer systematischen und regelmäßigen Rechenschaftslegung sollten staatliche und private Schulen verpflichtet werden, die Wirksamkeit ihrer pädagogischen Arbeit nachzuweisen. Evaluationen sind geeignet, die pädagogische Freiheit der Privatschulen zu schützen. Denn über den Weg zum Bildungserfolg entscheiden die Schulen selbst. Einzig bei der Vergabe von staatlich anerkannten Abschlüssen haben Privatschulen den Nachweis zu erbringen, dass die Schüler über die dafür erforderlichen Kompetenzen verfügen.

Die Lösung der Probleme im deutschen Schulsystem lautet daher nicht schlechthin Privatisierung, sondern Wettbewerb um Bildungsqualität – und zwar zwischen Einzelschulen, unabhängig davon, ob sie in staatlicher oder privater Trägerschaft stehen. Das bedeutet aber zugleich, dass der Beitrag, den private Bildungsanbieter leisten, für den Wettbewerb im Schulsystem unverzichtbar ist.

## Literatur

**AFS** – Arbeitsgemeinschaft Freier Schulen (Hrsg.), 1976, Soziale Funktion der Freien Schulen in der Bundesrepublik Deutschland: Begründung und Darstellung, Stuttgart

**AKS** – Arbeitskreis Katholischer Schulen in freier Trägerschaft in der Bundesrepublik Deutschland (Hrsg.), 2002, Katholische Schulen für eine moderne Gesellschaft, Bonn

**AKS**, 2005, Verzeichnis der katholischen Schulen, Internate und Schülerheime in freier Trägerschaft in der Bundesrepublik Deutschland, Allgemeinbildende und Berufsbildende Schulen, Stand: August 2005, URL: [http://www.dbk.de/imperia/md/content/stichwoerter/katholische\\_schulen\\_in\\_deutschland\\_2005.pdf](http://www.dbk.de/imperia/md/content/stichwoerter/katholische_schulen_in_deutschland_2005.pdf) [Stand: 2006-09-19]

**Avenarius**, Hermann / **Ditton**, Hartmut / **Döbert**, Hans / **Klemm**, Klaus / **Klieme**, Eckhard / **Rürup**, Matthias / **Tenorth**, Heinz-Elmar / **Weishaupt**, Horst / **Weiß**, Manfred, 2003, Bildungsbericht für Deutschland: Erste Befunde, erstellt im Auftrag der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen

**Avenarius**, Hermann / **Heckel**, Hans, 2000, Schulrechtskunde, Ein Handbuch für Praxis, Rechtsprechung und Wissenschaft, Neuwied/Kriftel

**Baumert**, Jürgen / **Stanat**, Petra / **Watermann**, Rainer (Hrsg.), 2006a, Herkunftsbedingte Disparitäten im Bildungswesen: Vertiefende Analysen im Rahmen von PISA 2000, Wiesbaden

**Baumert**, Jürgen / **Stanat**, Petra / **Watermann**, Rainer, 2006b, Schulstruktur und die Entstehung differenzieller Lern- und Entwicklungsmilieus, in: Baumert, Jürgen / Stanat, Petra / Watermann, Rainer (Hrsg.), Herkunftsbedingte Disparitäten im Bildungswesen: Vertiefende Analysen im Rahmen von PISA 2000, Wiesbaden, S. 95–188

**Braun**, Henry / **Jenkins**, Frank / **Grigg**, Wendy, 2006, Comparing Private Schools and Public Schools Using Hierarchical Linear Modeling, hrsg. vom U. S. Department of Education, National Center for Education Statistics, Institute of Education Sciences, Washington D. C., URL: <http://nces.ed.gov/nationsreportcard/pdf/studies/2006461.pdf> [Stand: 2006-09-19]

**Bund der Freien Waldorfschulen**, 2005, Zur wirtschaftlichen Lage der Freien Waldorfschulen in Deutschland, Sachverhalte und Kennzahlen aus dem Gesamtjahresabschluss 2003 der Freien Waldorf- und Rudolf Steiner-Schulen in der Bundesrepublik Deutschland, Mannheim, URL: [http://www.bildungsoekonomie-waldorf.de/pdfs/aktuelles/Presse\\_M\\_05\\_3F.pdf](http://www.bildungsoekonomie-waldorf.de/pdfs/aktuelles/Presse_M_05_3F.pdf) [Stand: 2006-05-03]

**Deutsche Bischofskonferenz**, 2006, Katholische Schulen, URL: [http://www.dbk.de/katholische\\_kirche/deutschland/bildung/schulen/print\\_de.html](http://www.dbk.de/katholische_kirche/deutschland/bildung/schulen/print_de.html) [Stand: 2006-09-19]

**Deutscher Bildungsrat**, 1973, Empfehlungen der Bildungskommission – Zur Reform von Organisation und Verwaltung im Bildungswesen, Teil I, Verstärkte Selbständigkeit der Schule und Partizipation der Lehrer, Schüler und Eltern, Bonn

**dpa** – Deutsche Presse-Agentur GmbH, 2003, Katholische Schulen bei Eltern stark gefragt, in: Kulturpolitik, Nr. 14, vom 31. März 2003

**Dronkers, Jaap / Baumert, Jürgen / Schwippert, Knut**, 1999, Are German Non-Public Secondary Schools More Effective in Reaching of Cognitive and Non-Cognitive Educational Goals?, URL: <http://www.eui.eu/Personal/Dronkers/English/germanschoolsvalues.pdf> [Stand: 2006-09-19]

**Dronkers, Jaap / Baumert, Jürgen / Schwippert, Knut**, 2002, Are German Non-Public Secondary Schools More Effective at Teaching Mathematics and Natural Sciences?, URL: <http://www.eui.eu/Personal/Dronkers/English/germanschoolsscience.pdf> [Stand: 2006-09-19]

**Dronkers, Jaap / Hemsing, Werner**, 1999, Effektivität öffentlichen, kirchlichen und privaten Gymnasialunterrichts: Bildungs-, Berufs- und Sozialisierungseffekte in nordrhein-westfälischen Gymnasien, in: Zeitschrift für Erziehungswissenschaft, 2. Jg., Nr. 2, S. 247–261

**Dronkers, Jaap / Robert, Peter**, 2003, The Effectiveness of Public and Private Schools from a Comparative Perspective, EUI Working Paper SPS, No. 2003/13, URL: <http://www.eui.it/PUB/sps2003-13.pdf> [Stand: 2006-09-19]

**Eisinger, Bernd / Feldt, Jochen / Warndorf, Peter K. / Ziehr-Unmüssig, Philipp**, 2004a, Schülerkosten in Baden-Württemberg: Eine Untersuchung über allgemeinbildende öffentliche Schulen im Jahr 2002 (Kurzfassung), URL: [http://www.software-ag-stiftung.de/005/aktuelles/bw\\_kurzgutachten.pdf](http://www.software-ag-stiftung.de/005/aktuelles/bw_kurzgutachten.pdf) [Stand: 2006-08-07]

**Eisinger, Bernd / Feldt, Jochen / Warndorf, Peter K. / Ziehr-Unmüssig, Philipp**, 2004b, Jährliche Schülerkosten in Baden-Württemberg (2002) für allgemeinbildende öffentliche Schulen, URL: [http://www.software-ag-stiftung.de/005/aktuelles/bw\\_zahlen.pdf](http://www.software-ag-stiftung.de/005/aktuelles/bw_zahlen.pdf) [Stand: 2006-05-03]

**Eisinger, Bernd / Warndorf, Peter K. / Feldt, Jochen / Ziehr-Unmüssig, Philipp**, 2004c, Schülerkosten in Hessen: Eine Untersuchung über allgemeinbildende öffentliche Schulen im Jahr 2002 (Kurzfassung), URL: [http://www.software-ag-stiftung.de/005/aktuelles/hessen\\_kurzgutachten.pdf](http://www.software-ag-stiftung.de/005/aktuelles/hessen_kurzgutachten.pdf) [Stand: 2006-05-03]

**Eisinger, Bernd / Warndorf, Peter K. / Feldt, Jochen / Ziehr-Unmüssig, Philipp**, 2004d, Jährliche Schülerkosten in Hessen (2002) für allgemeinbildende öffentliche Schulen, URL: [http://www.software-ag-stiftung.de/005/aktuelles/hessen\\_zahlen.pdf](http://www.software-ag-stiftung.de/005/aktuelles/hessen_zahlen.pdf) [Stand: 2006-05-03]

**Eisinger, Bernd / Warndorf, Peter K. / Feldt, Jochen / Ziehr-Unmüssig, Philipp**, 2004e, Schülerkosten in Nordrhein-Westfalen: Eine Untersuchung über allgemeinbildende öffentliche Schulen im Jahr 2002, Heidenheim

**Eisinger, Bernd / Warndorf, Peter K. / Feldt, Jochen / Ziehr-Unmüssig, Philipp**, 2004f, Jährliche Schülerkosten in Nordrhein-Westfalen (2002) für allgemeinbildende öffentliche Schulen, Heidenheim

**Eisinger, Bernd / Warndorf, Peter K. / Feldt, Jochen**, 2005a, Schülerkosten in Schleswig-Holstein: Eine Untersuchung über allgemeinbildende öffentliche Schulen im Jahr 2002 (Kurzfassung), URL: [http://www.software-ag-stiftung.de/005/aktuelles/sh\\_kurzgutachten.pdf](http://www.software-ag-stiftung.de/005/aktuelles/sh_kurzgutachten.pdf) [Stand: 2006-05-03]

**Eisinger, Bernd / Warndorf, Peter K. / Feldt, Jochen**, 2005b, Jährliche Schülerkosten in Schleswig-Holstein (2002) für allgemeinbildende öffentliche Schulen, URL: [http://www.software-ag-stiftung.de/005/aktuelles/sh\\_zahlen.pdf](http://www.software-ag-stiftung.de/005/aktuelles/sh_zahlen.pdf) [Stand: 2006-05-03]

**Eisinger, Bernd / Warndorf, Peter K. / Feldt, Jochen**, 2005c, Schülerkosten in Sachsen: Eine Untersuchung über allgemeinbildende öffentliche Schulen im Jahr 2002 (Kurzfassung), URL: [http://www.software-ag-stiftung.de/005/aktuelles/sachsen\\_kurzgutachten.pdf](http://www.software-ag-stiftung.de/005/aktuelles/sachsen_kurzgutachten.pdf) [Stand: 2006-08-07]

**Eisinger, Bernd / Warndorf, Peter K. / Feldt, Jochen**, 2005d, Jährliche Schülerkosten in Sachsen (2002) für allgemeinbildende öffentliche Schulen, URL: [http://www.software-ag-stiftung.de/005/aktuelles/sachsen\\_zahlen.pdf](http://www.software-ag-stiftung.de/005/aktuelles/sachsen_zahlen.pdf) [Stand: 2006-05-03]

**EKD** – Evangelische Kirche in Deutschland, 2006, Evangelische Schulen in Deutschland – westliche und östliche Bundesländer nach Schularten mit Schülerzahlen 2004, URL: <http://www.ekd.de/download/Berechnung-allgem-Schulen-2004.pdf> [Stand: 2006-11-17]

**Ennuschat, Jörg**, 2003, Der Schutz der Privatschulfreiheit im europäischen Gemeinschaftsrecht, in: RdJB, 51. Jg., Nr. 4, S. 436–448

**Enste, Dominik / Stettes, Oliver**, 2005, Bildungs- und Sozialpolitik mit Gutscheinen: Zur Ökonomik von Vouchers, IW-Analysen, Nr. 14, Köln

**Epple, Dennis / Figlio, David / Romano, Richard**, 2000, Competition Between Private and Public Schools: Testing Stratification and Pricing Predictions, NBER Working Paper, No. 7956, URL: <http://bear.cba.ufl.edu/figlio/efr02.pdf> [Stand: 2005-05-29]

**Eurydice** – Das Informationsnetz zum Bildungswesen in Europa, 2000, Private education in the European Union – Organisation, administration and the public authorities' role, Brussels, URL: [http://oraprod.eurydice.org/ressources/eurydice/pdf/0\\_integral/012EN.pdf](http://oraprod.eurydice.org/ressources/eurydice/pdf/0_integral/012EN.pdf) [Stand: 2005-09-05]

**Eurydice**, 2006a, Schlüsselzahlen zum Bildungswesen in Europa 2005, Verteilung der Schüler und Studierenden (ISCED 1, 2, 3 und 4) nach Art der besuchten Einrichtungen (öffentlich und privat) 2001/02, URL: <http://oraprod.eurydice.org/ressources/eurydice/pdf/052DEindicateurs/052DEXX010D09x0101f.pdf> [Stand: 2006-08-28]

**Eurydice**, 2006b, Schlüsselzahlen zum Bildungswesen in Europa 2005, Öffentliche Finanzierung der öffentlich geförderten Privatschulen im Primarbereich, URL: <http://oraprod.eurydice.org/ressources/eurydice/pdf/052DEindicateurs/052DEXX010B07x0101f.pdf> [Stand: 2006-08-28]

**Fend, Helmut**, 1981, Theorie der Schule, München u. a. O.

**Franzen, Jürgen / Langeloh, Jacob / Schmitz, Juliane**, 2006, Finanzierung von Schulen in freier evangelischer Trägerschaft, herausgegeben vom Arbeitskreis Evangelische Schule (AKES), Hannover, URL: [http://www.evangelische-schulen-in-deutschland.de/files/docs/akes/publikationen\\_termine/Finanzierung%20Schulen.pdf](http://www.evangelische-schulen-in-deutschland.de/files/docs/akes/publikationen_termine/Finanzierung%20Schulen.pdf) [Stand: 2005-09-19]

**Friedeburg, Ludwig von**, 1989, Bildungsreform in Deutschland: Geschichte und gesellschaftlicher Widerspruch, Frankfurt am Main

**Führ, Christoph**, 1997, Deutsches Bildungswesen seit 1945: Grundzüge und Probleme, Neuwied u. a. O.

**Geller, Christopher R. / Sjoquist, David L. / Walker, Mary Beth**, 2001, The Effect of Private School Competition on Public School Performance, Occasional Paper No. 15,

National Center for the Study of Privatization in Education, Teachers College, Columbia University, URL: [http://www.ncspe.org/publications\\_files/816\\_OP15.pdf](http://www.ncspe.org/publications_files/816_OP15.pdf) [Stand: 2005-05-29]

**Hanushek**, Eric A. / **Raymond**, Margaret E., 2004, Does School Accountability Lead to Improved Student Performance?, NBER Working Paper, No. 10591, URL: <http://www.nber.org/papers/w10591> [Stand: 2005-05-29]

**Haubfleisch**, Dietmar, 1994, Reformpädagogik, in: Keck, Rudolf W. / Sandfuchs, Uwe (Hrsg.), Wörterbuch Schulpädagogik, Bad Heilbrunn, S. 257–258

**Haug**, Rüdiger, 2006, Schulausgaben im Vergleich IX, Struktur und Niveau der absoluten Ausgaben (für 2003) und der durchschnittlichen Ausgaben pro Schüler, der durchschnittlichen Personalausgaben pro Lehrervolldeputat und der durchschnittlichen Ausgaben pro Unterrichtsstunde (von 1998 bis 2003) von allgemeinen und beruflichen Schulen sowie Sonderschulen in staatlich-kommunaler Trägerschaft in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland von 1995 bis 2003, Mannheim

**Hennes**, Simon, 2003, Bildungsdienstleistungen im Welthandelsrecht: Bestehen die Probleme der Anwendbarkeit des GATS sowie der Vergleichbarkeit der Anbieter und Angebote über die Doha-Runde hinaus fort?, in: RdJB, 51. Jg., Nr. 4, S. 449–465

**Herrlitz**, Hans-Georg / **Hopf**, Wulf / **Titze**, Hartmut / **Cloer**, Ernst, 2005, Deutsche Schulgeschichte von 1800 bis zur Gegenwart: Eine Einführung, Weinheim/München

**Hoxby**, Caroline M., 1994, Do Private Schools Provide Competition for Public Schools?, NBER Working Paper, No. 4978, URL: <http://papers.nber.org/papers/w4978> [Stand: 2005-05-29]

**Hoxby**, Caroline M., 2001, School Choice and School Productivity (or Could School choice be a Tide that Lifts All Boats?), Preliminary draft, prepared for NBER Conference on The Economics of School Choice, February 23-24, URL: <http://www.educationnext.org/unabridged/20014/hoxby.pdf> [Stand: 2006-06-26]

**Hoxby**, Caroline M., 2003, School Choice and School Competition: Evidence from the United States, Swedish Policy Review, Vol. 10, No. 3, S. 9–65, URL: [http://www.economics.harvard.edu/faculty/hoxby/papers/hoxby\\_2.pdf](http://www.economics.harvard.edu/faculty/hoxby/papers/hoxby_2.pdf) [Stand: 2006-06-26]

**Hufen**, Friedhelm, 2004, Verfassungsrechtliche Grenzen der Unterfinanzierung von Schulen in freier Trägerschaft – Unter besonderer Berücksichtigung der Lage in Baden-Württemberg, Rechtsgutachten erstattet im Auftrag der Software AG Stiftung Darmstadt, Mainz, URL: [www.software-ag-stiftung.de/005/aktuelles/hufen-gutachten.pdf](http://www.software-ag-stiftung.de/005/aktuelles/hufen-gutachten.pdf) [Stand: 2006-04-27]

**iwd** – Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln, 2005, Lehrerfortbildung – Nachhilfe ist Chefsache, 31. Jg., Nr. 51/52, S. 6–7

**Jach**, Frank-Rüdiger / **Jenkner**, Siegfried (Hrsg.), 2000, 50 Jahre Grundgesetz und Schulverfassung, Abhandlungen zu Bildungsforschung und Bildungsrecht, Band 4, Berlin

**Jenkner**, Siegfried, 2000, Das Recht auf Bildung und die Freiheit der Erziehung in der deutschen Verfassungs- und Bildungsgeschichte bis zum Grundgesetz, in: Jach, Frank-Rüdiger / Jenkner, Siegfried (Hrsg.), 50 Jahre Grundgesetz und Schulverfassung, Abhandlungen zu Bildungsforschung und Bildungsrecht, Band 4, Berlin, S. 1–16



**Keck**, Rudolf W. / **Sandfuchs**, Uwe (Hrsg.), 1994, Wörterbuch Schulpädagogik, Bad Heilbrunn

**Klafki**, Wolfgang, 1985, Die fünfziger Jahre – eine Phase schulorganisatorischer Restauration: Zur Schulpolitik und Schulentwicklung im ersten Jahrzehnt der Bundesrepublik, in: Bänsch, Dieter (Hrsg.), Die fünfziger Jahre, Beiträge zu Politik und Kultur, Tübingen, S. 131–162

**Klein**, Helmut E., 2005, Direkte Kosten mangelnder Ausbildungsreife in Deutschland, in: IW-Trends, 32. Jg., Heft 4, S. 61–75

**Klein**, Helmut E., 2006, Allgemein bildendes Schulsystem: Deregulierung und Qualitätsstandards, in: Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.), Bildungsfinanzierung und Bildungsregulierung in Deutschland: Eine bildungsökonomische Reformagenda, Köln, S. 91–142

**Klös**, Hans-Peter / **Plünnecke**, Axel, 2006, Bildungsfinanzierung und Bildungsregulierung in Deutschland: Eine bildungsökonomische Einordnung, in: Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.), Bildungsfinanzierung und Bildungsregulierung in Deutschland: Eine bildungsökonomische Reformagenda, Köln, S. 11–30

**KMK** – Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland, 2004, Übersicht über die Finanzierung der Privatschulen in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland, Zusammenstellung des Unterausschusses Schulrecht des Schulausschusses, vom 2. März 2004, URL: [http://www.kmk.org/doc/beschl/Uebersicht\\_Privatschulfinanzierung\\_01-03-2004.pdf](http://www.kmk.org/doc/beschl/Uebersicht_Privatschulfinanzierung_01-03-2004.pdf) [Stand: 2005-11-30]

**Konsortium Bildungsberichterstattung**, 2006, Bildung in Deutschland: Ein indikatorgestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung und Migration, im Auftrag der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland und des Bundesministeriums für Bildung und Forschung, Bielefeld

**Landesrechnungshof Schleswig-Holstein**, 2004, Bemerkungen 2004 des Landesrechnungshofs Schleswig-Holstein mit Bericht zur Landeshaushaltsrechnung 2002, Freie Waldorfschulen, Kiel, S. 272–285, URL: <http://landesrechnungshof-sh.de/index.php?getfile=bemerkung2004.pdf> [Stand: 2006-05-03]

**Landtag Baden-Württemberg**, 2004, Tatsächliche Kosten eines Schülers in Baden-Württemberg, Antrag der Fraktion der SPD und Stellungnahme des Ministeriums für Kultus, Jugend und Sport, Drucksache 13/3836, URL: [http://www.landtag-bw.de/WP13/Drucksachen/3000/13\\_3836\\_D.PDF](http://www.landtag-bw.de/WP13/Drucksachen/3000/13_3836_D.PDF) [Stand: 2006-05-03]

**Langer**, Thomas, 2006, Wissenschaftlich unabhängig ermittelte Schülerkosten und staatliche Finanzhilfe an Freie Schulen im Vergleich, herausgegeben vom Institut für Bildungsforschung und Bildungsrecht, URL: <http://www.institut-ifbb.de/0611%20IfBB%20Schuelerkosten%20u%20Finanzhilfen%20im%20Vergleich.pdf> [Stand: 2006-11-08]

**Lemper**, Lothar Theodor, 1989, Privatschulfreiheit: Zur Genese, Praxis und Chance eines Grundrechtes, Köln u. a. O.

**Lundgren**, Peter, 1980, Sozialgeschichte der deutschen Schule im Überblick, Teil 1: 1770 bis 1918, Göttingen

- Lundgren**, Peter, 1981, Sozialgeschichte der deutschen Schule im Überblick, Teil 2: 1918 bis 1980, Göttingen
- Möller**, Gerd, 2006, PISA – a never ending story ... Schulstruktur – Schulorganisation – frühe Lernunterstützung und ihre Bedeutung für die Verteilung von Bildungschancen, in: Schulverwaltung, Ausgabe Nordrhein-Westfalen, 17. Jg., Nr. 7/8, S. 200–202
- OECD** – Organisation for Economic Co-operation and Development, 2001, Lernen für das Leben, Erste Ergebnisse der internationalen Schulleistungsstudie PISA 2000, Paris
- OECD**, 2004, Lernen für die Welt von morgen, Erste Ergebnisse von PISA 2003, Paris
- OECD**, 2005, Bildung auf einen Blick, OECD-Indikatoren 2005, Paris
- OECD**, 2006, Dataset: Students enrolled by type of institution, URL: <http://stats.oecd.org/wbos/default.aspx?DatasetCode=RENRL> [Stand: 2006-10-30]
- Preuschoff**, Corinna / **Weiß**, Manfred, 2004, Schulleistungen in staatlichen und privaten Schulen im Vergleich – eine Übersicht über neuere Forschungsergebnisse, in: Trends in Bildung international (TiBi), Nr. 8, URL: [http://www.dipf/publikationen/tibi/tibi8\\_preuschoff\\_weiss.pdf](http://www.dipf/publikationen/tibi/tibi8_preuschoff_weiss.pdf) [Stand: 2004-11-19]
- Rechnungshof Baden-Württemberg**, 2001, Denkschrift 2001 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Baden-Württemberg mit Bemerkungen zur Landeshaushaltsrechnung 1999, Karlsruhe
- Reuter**, Lutz R., 2000, Das Recht auf Bildung in der deutschen Bildungsgeschichte seit 1945, in: Jach, Frank-Rüdiger / Jenkner, Siegfried (Hrsg.), 50 Jahre Grundgesetz und Schulverfassung, Abhandlungen zu Bildungsforschung und Bildungsrecht, Band 4, Berlin, S. 17–38
- Rürup**, Matthias, 2005, Policy-Diffusion im deutschen Bildungsföderalismus: Das Beispiel „Schulautonomie“, PowerPoint-Präsentation auf dem Forschungskolloquium des ZBL in Wuppertal am 13. Dezember 2005, URL: <http://zbl.uni-wuppertal.de/zentrum/veranstaltungen/kolloquium/ws0506/assets/matthiasruerup.pdf> [Stand: 2006-03-05]
- Rux**, Johannes, 2003, PISA und das GATS als Katalysator für die weitere Privatisierung des Bildungswesens, in: RdJB, 51. Jg., Nr. 2, S. 239–251
- Schümer**, Gundel / **Tillmann**, Klaus-Jürgen / **Weiß**, Manfred (Hrsg.), 2004, Die Institution Schule und die Lebenswelt der Schüler: Vertiefende Analysen der PISA-2000-Daten zum Kontext von Schülerleistungen, Wiesbaden
- Schütz**, Gabriela / **Ursprung**, Heinrich W. / **Wößmann**, Ludger, 2005, Education Policy and Equality of Opportunity, CESIFO Working Paper, No. 1518, URL: <http://www.cesifo.de> [Stand: 2006-06-26]
- SchulG NRW**, 2006, Schulgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen vom 15. Februar 2005, zuletzt geändert durch Gesetz vom 27. Juni 2006, URL: [http://www.bildungsportal.nrw.de/BP/Schulrecht/Gesetze/SchulG\\_Info/SchulG\\_Text.pdf](http://www.bildungsportal.nrw.de/BP/Schulrecht/Gesetze/SchulG_Info/SchulG_Text.pdf) [Stand: 2006-07-26]
- Standfest**, Claudia / **Köller**, Olaf / **Scheunpflug**, Annette, 2005, leben – lernen – glauben. Zur Qualität evangelischer Schulen: Eine empirische Untersuchung über die Leistungsfähigkeit von Schulen in evangelischer Trägerschaft, Münster u. a. O.

**Statistisches Bundesamt**, 2000, Bildung und Kultur, Fachserie 11, Reihe 1, Allgemeinbildende und berufliche Schulen 1950 bis 1999, Wiesbaden

**Statistisches Bundesamt**, 2005a, Ausgaben für öffentliche allgemein bildende Schulen Haushaltsjahr 2002 nach Schularten und Ländern in Euro, URL: <http://www.destatis.de/download/d/biwiku/ausgaben02.pdf> [Stand: 2005-04-27]

**Statistisches Bundesamt**, 2005b, Bildung und Kultur, Fachserie 11, Reihe 1, Allgemeinbildende Schulen, Schuljahr 2004/05, Wiesbaden

**Statistisches Bundesamt**, 2006a, Bildung und Kultur, Fachserie 11, Reihe 1, Allgemeinbildende Schulen, Schuljahr 2005/06, Wiesbaden

**Statistisches Bundesamt**, 2006b, Im Fokus: Ausgaben je Schüler/-in, Wiesbaden, URL: <http://www.destatis.de/download/d/biwiku/ausgaben02.pdf> [Stand: 2006-04-26]

**Statistisches Bundesamt**, 2006c, Bildung und Kultur, Fachserie 11, Reihe 1.1, Private Schulen, Schuljahr 2005/06, Wiesbaden

**Steindorf**, Gerhard, 1976, Einführung in die Schulpädagogik, Bad Heilbrunn

**Stettes**, Oliver, 2006, Bildungsökonomische Grundlagen: Investitionen in Humankapital, in: Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.), Bildungsfinanzierung und Bildungsregulierung in Deutschland: Eine bildungsökonomische Reformagenda, Köln, S. 31–60

**Struck**, Peter, 1995, Schulreport: Zwischen Rotstift und Reform oder: Brauchen wir eine andere Schule?, Reinbek bei Hamburg

**U. S. Department of Education**, 2006, Student Achievement in Private Schools: The Nation's Report Card, Results from the National Assessment of Educational Progress 2000–2005, Sandy Court, URL: <http://nces.ed.gov/nationsreportcard/pdf/studies/2006459.pdf> [Stand: 2006-05-24]

**Vogel**, Johann Peter, 2000, 50 Jahre Grundrecht auf Errichtung freier Schulen, in: Jach, Frank-Rüdiger / Jenkner, Siegfried (Hrsg.), 50 Jahre Grundgesetz und Schulverfassung, Abhandlungen zu Bildungsforschung und Bildungsrecht, Band 4, Berlin, S. 37–57

**Weber-Braun**, Elke, 2000, Gutachterliche Stellungnahme zur Kostenstruktur staatlicher Schulen der Freien und Hansestadt Hamburg, erstellt im Auftrag des Verbandes der römisch-katholischen Kirchengemeinden in der Freien und Hansestadt Hamburg, Erzbistum Hamburg, Hamburg

**Weiß**, Manfred (Hrsg.), 2006, Evidenzbasierte Bildungspolitik: Beiträge der Bildungsökonomie, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F., Band 313, Berlin

**Weiß**, Manfred / **Preuschoff**, Corinna, 2003, Sind mehr Privatschulen eine Antwort auf PISA? Ergebnisse einer explorativen Analyse von Daten aus PISA-E, in: RdJB, 51. Jg., Nr. 2, S. 231–238

**Weiß**, Manfred / **Preuschoff**, Corinna, 2004, Schülerleistungen in staatlichen und privaten Schulen im Vergleich, in: Schümer, Gundel / Tillmann, Klaus-Jürgen / Weiß, Manfred (Hrsg.), Die Institution Schule und die Lebenswelt der Schüler: Vertiefende Analysen der PISA-2000-Daten zum Kontext von Schülerleistungen, Wiesbaden, S. 39–71

**Weiß, Manfred / Preuschoff, Corinna**, 2006, Gibt es einen Privatschuleffekt? Ergebnisse eines Schulleistungsvergleichs auf der Basis von Daten aus PISA-E, in: Weiß, Manfred (Hrsg.), Evidenzbasierte Bildungspolitik: Beiträge der Bildungsökonomie, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F., Band 313, Berlin, S. 55–72

**Wößmann, Ludger**, 2005, Leistungsfördernde Anreize für das Schulsystem, in: ifo Schnelldienst, 58. Jg., Nr. 19, S. 18–27

**Wößmann, Ludger**, 2006, Bildungspolitische Lehren aus den internationalen Schülertests: Wettbewerb, Autonomie und externe Leistungsüberprüfung, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 7. Jg., Nr. 3, S. 417–444

## Kurzdarstellung

Privatschulen fungieren in der Entwicklung des deutschen Schulsystems traditionell als Schrittmacher und Innovator für Bildung und Erziehung. In vielen Fällen überzeugen ihre pädagogischen Konzepte und sie erweisen sich als genauso leistungsfähig oder sogar leistungsfähiger als staatliche Schulen – und das (aus Sicht des Steuerzahlers) zu deutlich geringeren Kosten. Bundesweit besuchen derzeit fast 640.000 Schüler eine allgemeinbildende Schule in freier Trägerschaft, einschließlich der Schüler an beruflichen Privatschulen sind es sogar über 870.000. Trotz dieser durchaus beachtlichen Größenordnung liegt der Anteil der Privatschüler an allen Schülern in Deutschland aber kaum höher als in den alten Bundesländern vor der Wiedervereinigung. Im Vergleich mit anderen OECD-Ländern hat sich in Deutschland ein zwar effizientes, aber eher bescheidenes privates Schulwesen entwickelt. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob und wie rechtliche Regulierungen die Privatschulfreiheit einschränken. Auf der Suche nach Antworten fokussiert die Studie im Wesentlichen auf bildungsökonomische Fragestellungen, die den Zusammenhang von Wettbewerb, Leistungsfähigkeit und Effizienz im Schulsystem untersuchen – unter besonderer Berücksichtigung der Rolle, die Privatschulen dabei spielen. Zentrales Ergebnis ist die Forderung nach einer besseren staatlichen Finanzierung von Privatschulen.

## Abstract

Private schools have traditionally functioned as educational pace-setters and innovators in the development of the German school system. In many cases their pedagogical strategies have been convincing and they have proved as effective as state schools – indeed, sometimes more effective – and at much lower cost to the tax-payer. There are currently almost 640,000 pupils attending independently run primary and secondary schools, a figure which rises to over 870,000 when private vocational schools are included. Although these are far from insignificant numbers, the overall proportion of pupils attending private schools in Germany is today barely higher than it was in West Germany prior to reunification in 1990. In comparison with other OECD countries Germany has thus developed an efficient private school sector but one of relatively modest proportions. The question therefore arises as to whether legal regulation is restricting the freedom of private schools to develop and, if so, how. In seeking to answer this question the present study concentrates mainly on the economics of education. The correlation between competition, productivity and efficiency in the school system is examined, with particular attention being paid to the role played by private schools. The key outcome is a call for improved state funding for private schools.