

Inhaltsverzeichnis

Zu diesem Heft:
Macht, Beziehung, Raum, Zeit –
Spezifische Aspekte institutioneller Risiken im Internat

Thema

<i>Torsten Liebscher</i> Macht, Beziehung, Raum, Zeit Spezifische Aspekte institutioneller Risiken im Internat	153
<i>Mathias Molzberger</i> Unverzichtbare Kooperationen zwischen Schule und Internat Eine Beobachtung und eine Feststellung	162
<i>Eva Hilscher</i> Internatspädagogik Wie kann es heute auch wirtschaftlich gelingen?	168

Umschau

<i>Thomas Beukert</i> Wie gut sind freie Schulen in Deutschland finanziert? Bewertung der Ergebnisse einer Studie des Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung zur Privatschulfinanzierung in den einzelnen Bundesländern	176
---	-----

Besprechungen	186
--------------------------------	-----

Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter an diesem Heft	196
---	-----

Verantwortlich für den Thementeil dieses Heftes: Torsten Liebscher, Bonn

Wie gut sind freie Schulen in Deutschland finanziert?

Bewertung der Ergebnisse einer Studie des Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung zur Privatschulfinanzierung in den einzelnen Bundesländern

THOMAS BEUKERT

Abstract

Im Dezember 2019 hat ein vom Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) veröffentlichtes Discussion Paper zur Privatschulfinanzierung in Deutschland (vgl. Akkaya / Helbig / Wrase 2019) unter den Trägern freier Schulen bundesweit für Aufsehen gesorgt. Darin wurde speziell für die freien allgemeinbildenden Schulen festgestellt, dass deren Finanzmittelausstattung im Vergleich zu staatlichen Schulen weitestgehend als auskömmlich bezeichnet werden kann. Im Rahmen der Analyse wurden Kostendeckungsgrade aus den landesgesetzlichen Grundlagen zur Finanzierung freier Schulen abgeleitet und auf die vom Statistischen Bundesamt veröffentlichten Ausgaben je Schülerin und Schüler 2016 angewandt. Der sich daraus ergebende Betrag wurde weiterhin um ein durchschnittliches Schulgeld (140 Euro pro Monat in Westdeutschland und Berlin bzw. 100 Euro pro Monat in Ostdeutschland) und einen 10-prozentigen Trägeranteil ergänzt, was in der Summe als durchschnittliche Finanzausstattung freier Schulen dargestellt wird. Dieser Wert wurde wiederum ins Verhältnis zu den Ausgaben je Schülerin und Schüler gesetzt, woraus sich letztendlich der Gesamtkostendeckungsgrad und die zentralen Schulfolgerungen der Analyse ergeben.

Bei der tiefergehenden Betrachtung der Berechnungen wird schnell deutlich, dass die Autoren hier von einer falschen Grundannahme ausgehen. So bilden die Ausgaben je Schülerin und Schüler des Statistischen Bundesamtes eindeutig nicht die Basis zur Berechnung der staatlichen Zuschüsse an freie Schulen in den einzelnen Ländern, wie in der WZB-Analyse unterstellt. Vielmehr verwendet nahezu jedes Bundesland ein eigenes Berechnungsverfahren sowie eigene Datengrundlagen. Die sich daraus ergebenden Kosten je Schüler an staatlichen Schulen fallen dabei in der Regel wesentlich geringer aus, als die vom

Statistischen Bundesamt veröffentlichten Ausgaben je Schülerin und Schüler. Damit werden auch die von den Autoren ermittelten staatlichen Zuschüsse je Schüler sowie die Kostendeckungsgrade weit überschätzt und führen letztendlich zu Schlussfolgerungen, die der tatsächlichen Finanzmittelausstattung freier Schulen nicht gerecht werden.

Einleitung

Schulen in freier Trägerschaft sind neben den staatlichen Schulen ein wichtiger Bestandteil des öffentlichen Schulwesens. So wurden im Schuljahr 2018/2019 bundesweit insgesamt 9,2 % aller Schüler an freien allgemeinbildenden Schulen und 9,7 % an freien berufsbildenden Schulen unterrichtet (vgl. Statistisches Bundesamt 2019, 27). Während staatliche Schulen im Wesentlichen von den Bundesländern und Kommunen finanziert werden, basiert die Mittelausstattung freier Schulen in der Regel auf drei Säulen. Die von den Ländern gewährten staatlichen Zuschüsse umfassen dabei den mit Abstand größten Teil. Hinzu kommen als zweite und dritte Säule die Elternbeiträge bzw. Schulgelder sowie die Eigenleistungen des Trägers. Insbesondere die Höhe der staatlichen Zuschüsse für Schulen in freier Trägerschaft ist seit vielen Jahren Gegenstand zahlreicher Diskussionen und gerichtlicher Auseinandersetzungen. Während ein weitgehender Konsens darüber besteht, die Finanzhilfen für freie Schulen – unter Anrechnung durchschnittlicher Schulgelder und angemessener Eigenanteile – an den Kosten für staatliche Schulen zu orientieren, wird der Umfang der einzubeziehenden Positionen und Kostenarten in den einzelnen Bundesländern sehr unterschiedlich interpretiert (vgl. Beukert / Willing 2019, 7).

Ein im Dezember 2019 veröffentlichtes Discussion Paper des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung (vgl. WZB; Akkaya / Helbig / Wrase 2019) hat sich erstmals umfassend mit der Finanzierung freier allgemeinbildender Schulen in den einzelnen Bundesländern auseinandergesetzt und ist dabei vor allem auch der Frage nach der Angemessenheit der staatlichen Zuschüsse nachgegangen. Die daraus re-

sultierenden Ergebnisse sowie die angewandte Berechnungsmethode sollen im Folgenden näher betrachtet werden.

Zentrale Ergebnisse der WZB-Studie

Ein wesentlicher Aspekt der Untersuchung des WZB war der Vergleich der Privatschulfinanzierung der Bundesländer im Bereich der allgemeinbildenden Schulen, wobei vor allem die Berechnung von Kostendeckungsgraden im Mittelpunkt stand. Dazu wurden zunächst die staatlichen Zuschüsse für freie Schulen ermittelt und um durchschnittliche Beträge für Schulgelder und Eigenleistungen der Träger ergänzt. Anschließend wurden die sich daraus ergebenden Werte in Relation zu den Ausgaben je Schülerin und Schüler an staatlichen Schulen gesetzt. Ein Kostendeckungsgrad von 100 % bedeutet dabei, dass die Finanzausstattung freier Schulen dem Ressourceneinsatz für Schulen in staatlicher Trägerschaft entspricht, wohingegen Werte oberhalb/unterhalb dieses Niveaus auf eine günstigere/ungünstigere Finanzausstattung hinweisen. Auf Grundlage dessen erfolgte anschließend die Ableitung von Schlussfolgerungen im Hinblick auf die Angemessenheit der Finanzhilfen.

Dabei kommen die Autoren zu dem Fazit, dass „die Privatschulfinanzierung in 12 Bundesländern (mit einzelnen Schulformen sogar 15 Bundesländern) als auskömmlich für die privaten Ersatzschulen bezeichnet werden“ kann (vgl. Akkaya / Helbig / Wrase 2019), da die Kostendeckungsgrade annähernd 100 % oder mehr erreichen. Für einen Teil der Bundesländer wird die finanzielle Basis sogar besser als an staatlichen Schulen angesehen, da hier Kostende-

ckungsgrade von deutlich über 100 % vorliegen. Lediglich für Thüringen und Mecklenburg-Vorpommern sowie zum Teil auch für Bremen und Niedersachsen wird eine im Vergleich zu staatlichen Schulen spürbar schlechtere Finanzausstattung festgestellt.

Der Befund, dass Privatschulen in Deutschland weitestgehend auskömmlich finanziert sind, erscheint jedoch überraschend, da eine Reihe von Gutachten für einzelne Bundesländer in den vergangenen Jahren (u. a. Steinbeis-Gutachten, Schülerkostengutachten Thüringen) zu gegenteiligen Ergebnissen gekommen ist. Daher erscheint es sinnvoll, die der Analyse des WZB zugrunde liegenden Datenbasis sowie die verwendete Berechnungsmethode einmal näher zu betrachten.

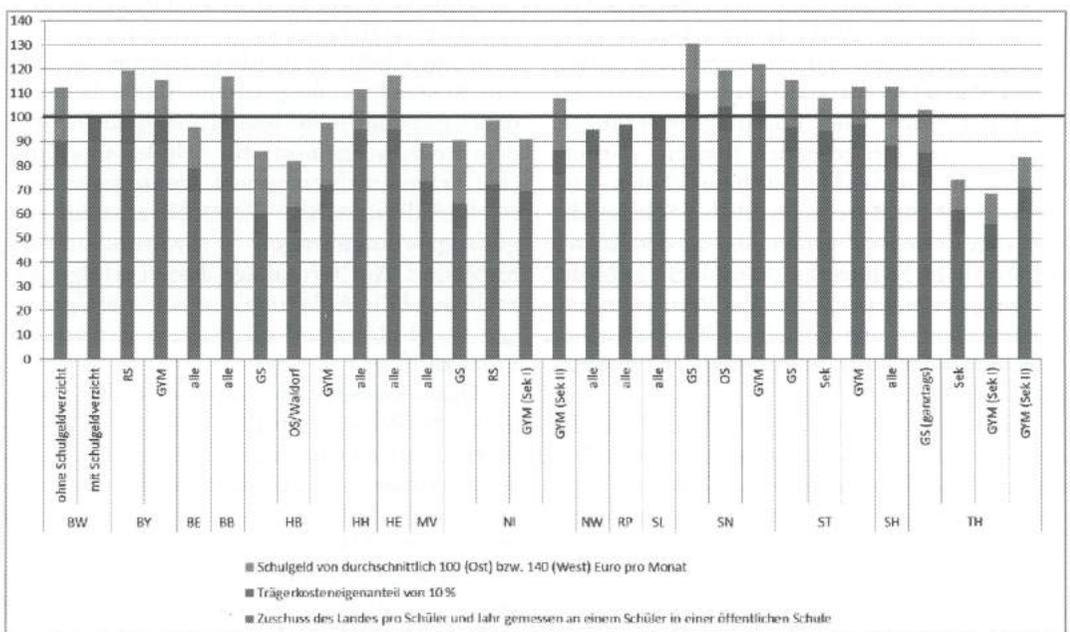
Zunächst ist an dieser Stelle anzumerken, dass sich die vorliegenden Ergebnisse lediglich auf die allgemeinen Schulen beziehen und zudem für die Mehrzahl der Bundesländer nur ein Durchschnittswert über alle Schulformen in diesem Bereich ausgewiesen wird, während in der Praxis eine relativ hohe Spannweite an Kos-

tensätzen für die verschiedenen Schulformen existiert. Dabei wird vor allem Förderschulen in der Regel ein deutlich höherer Zuschuss je Schüler gewährt als den übrigen allgemeinbildenden Schulen.

Darüber hinaus fallen bei der Betrachtung der Ergebnisse auch die besonders geringen Kostendeckungsgrade in Thüringen auf, die überwiegend deutlich niedriger ausgeprägt sind als in den übrigen Bundesländern. Lediglich für den Bereich der Grundschulen mit Ganztagsbetreuung wurde ein Kostendeckungsgrad von etwa 100 % ermittelt.

Neben den Ergebnissen zur Finanzausstattung freier Schulen an dieser Stelle auch auf eine weitere Erkenntnis der WZB-Analyse hingewiesen werden. So wird im Hinblick auf die rechtlichen Grundlagen der Privatschulfinanzierung in den einzelnen Bundesländern festgehalten, dass diese „überwiegend nur sehr schwer nachvollziehbar und zum Teil unnötig kompliziert formuliert sind (z. B. durch uneinheitliche Begriffsverwendungen).“ Daher wird deren

Abbildung 1: Privatschulzuschüsse in den deutschen Bundesländern in Prozent der Schülerkosten im öffentlichen Schulsystem



Quelle: Akkaya, Helbig, Wrase 2019, 61

Überarbeitung unter den Aspekten einer besseren Verständlichkeit, Vollständigkeit und einheitlicher Begriffsdefinitionen als sinnvoll erachtet (vgl. Akkaya / Helbig / Wrase 2019, 38 und 39).

Datengrundlage der WZB-Studie

Datengrundlagen zur Berechnung der Kostendeckungsgrade waren zum einen die vom Statistischen Bundesamt jährlich veröffentlichten Ausgaben je Schüler, die sich auf die staatlichen Schulen beziehen und zum Bearbeitungszeitpunkt der Analyse bis zum Jahr 2016 vorlagen. Zum anderen wurden die rechtlichen Grundlagen zur Privatschulfinanzierung der einzelnen Bundesländer (z.B. Landesnormen, Privatschulgesetze) genutzt.

Im Hinblick auf die durch das Statistische Bundesamt bereitgestellten Ausgaben je Schüler bleibt festzuhalten, dass deren Berechnung in erster Linie auf die Meldung von Bildungsausgaben an internationale Organisationen abzielt, weshalb auch die Internationale Standardklassifikation des Bildungswesens (ISCED) als Grundlage verwendet wird. Darüber hinaus ermöglichen die veröffentlichten Daten auch einen Vergleich zwischen den deutschen Bundesländern. Da die Anteile von verbeamteten und angestellten Lehrkräften zum Teil deutlich voneinander abweichen, werden im Sinne einer besseren Vergleichbarkeit den Personalausgaben unterstellte Sozialbeiträge für die Alters- und Krankheitsversorgung sowie Beihilfeaufwendungen hinzugefügt (vgl. Hetmeier / Wilhelm / Baumann 2007, 70f.).

Die vom Statistischen Bundesamt verwendeten Basisdaten stammen auf der Ebene der Länder aus der Haushaltsansatzstatistik, wohingegen für die kommunale Ebene Vorabauferbereitungen der Gemeindefinanzstatistik sowie Fortschreibungen von Vorjahresergebnissen unter Einbeziehung der Kassenstatistik verwendet werden (vgl. Statistisches Bundesamt 2019, 88f.).

Im Ergebnis werden die durch das Statistische Bundesamt ausgewiesenen Ausgaben für Schülerinnen und Schüler jeweils für allgemeinbildende und berufsbildende Schulen sowie für

die Summe beider Bereiche veröffentlicht. Bei den allgemeinbildenden Schulen wird zudem noch zwischen Grundschulen, Hauptschulen, Schulen mit mehreren Bildungsgängen, Realschulen, Gymnasien und integrierten Gesamtschulen unterschieden, wobei die einzelnen Schulformen nicht in jedem Bundesland vorhanden sind und dementsprechend an diesen Stellen auch keine Werte ausgewiesen werden. Im Bereich der berufsbildenden Schulen sind neben den Gesamtwerten lediglich noch die Berufsschulen im Dualen System separat abgebildet.

Neben der Differenzierung nach Schulformen unterscheidet das Statistische Bundesamt bei den Ausgaben je Schülerin und Schüler weiterhin zwischen Personalausgaben, laufendem Sachaufwand und Investitionsausgaben, wobei diese Daten lediglich für den gesamten Schulbereich verfügbar sind. Eine tiefere Untergliederung der einzelnen Ausgabearten und Schulformen wird nicht veröffentlicht und auch eine Datenbereitstellung, die über die vorhandenen Veröffentlichungen hinausgeht, ist nach Auskunft des Statistischen Bundesamtes nicht möglich. Daher können mit dieser Datengrundlage keine differenzierteren Analysen vorgenommen werden.

Vor diesem Hintergrund sind die veröffentlichten Ausgaben je Schülerin und Schüler in erster Linie als eine gewisse Orientierung sowohl im Hinblick auf deren Größenordnung in den einzelnen Ländern als auch im Vergleich der Bundesländer anzusehen. Angesichts der unterschiedlichen Schulstrukturen im Bundesgebiet sowie gewisser Unsicherheiten im Zusammenhang mit der Buchungspraxis der Länder und der Datenaufbereitung können an dieser Stelle auch gewisse Vergleichsstörungen nicht ausgeschlossen werden, obwohl diese durch das Statistische Bundesamt soweit wie möglich bereinigt werden.

Die Autoren der WZB-Analyse kommen hinsichtlich der Qualität der verwendeten Datengrundlagen zu weitgehend ähnlichen Einschätzungen, wobei insbesondere die konkrete Zusammensetzung der Daten des Statistischen Bundesamtes nicht vollständig nachvollzogen werden kann. So bleibt es für die Autoren „insgesamt undurchsichtig, welche Kennzahlen bundeslandspezifisch in die Berechnungen der

Ausgaben je Schülerin und Schüler an öffentlichen Schulen einfließen“ (Akkaya / Helbig / Wrase 2019, 93). Zudem „scheinen sich die in die Schätzungen einfließenden Daten zwischen den Bundesländern zu unterscheiden und dem Statistischen Bundesamt scheinen die konkreten Bundesländerunterschiede in den Datenlieferungen nur bedingt bekannt zu sein“ (ebd., 18).

Angesichts dessen wird darauf verwiesen, dass es unklar ist, „inwiefern diese Kenngrößen überhaupt miteinander verglichen werden können“ (ebd., 93). Letztendlich raten die Autoren auch eher von einem Bundesländervergleich der Ausgaben je Schülerin und Schüler ab, insbesondere bei der differenzierten Betrachtung der einzelnen Ausgabearten und Schulformen (ebd., 18).

Neben den Unsicherheiten mit den verwendeten statistischen Daten offenbarten sich für die Autoren der Analyse auch Schwierigkeiten bei der Auswertung der rechtlichen Grundlagen über die Finanzierung von Schulen in freier Trägerschaft in den einzelnen Bundesländern. So „stellte sich frühzeitig heraus, dass sowohl der Vergleich der diversen Privatschulfinanzierungssysteme, als auch der Vergleich der staatlichen Finanzierung der öffentlichen und privaten allgemeinbildenden Schulen, einigen Limitationen unterliegt, die man in ihrem Ausmaß kaum antizipieren konnte“ (ebd., 13).

Trotz dieser Schwierigkeiten sowie den deutlichen Einschränkungen bei den verwendeten Datengrundlagen ist es den Autoren der Analyse nach eigenem Bekunden letztendlich „gelingen, die Finanzierung von privaten Ersatzschulen in den Bundesländern vergleichbar darzustellen“ (ebd., IV) und „in etwa herauszuarbeiten wie hoch die Zuschüsse für die privaten Ersatzschulen in den 16 Bundesländern sind (ebd., S. 13). Einschränkend wird jedoch darauf verwiesen, dass die Ergebnisse „aber mit einiger Zurückhaltung zu interpretieren“ sind (ebd., 13).

Methodische Vorgehensweise bei der Berechnung der Kostendeckungsgrade

Ein zentraler Punkt der WZB-Analyse war die Berechnung von Kostendeckungsgraden der

staatlichen Zuschüsse für allgemeinbildende Schulen in freier Trägerschaft, womit praktisch der Anteil der Finanzhilfen an den Ausgaben je Schüler an staatlichen Schulen abgebildet wird. Hintergrund dessen ist, dass sich die Kostensätze für freie Schulen in der Regel an den Kosten je Schüler an staatlichen Schulen orientieren. Das bedeutet in der Praxis, vereinfacht gesagt, dass jedes Bundesland die Kosten je Schüler an staatlichen Schulen ermittelt und davon einen festgelegten Anteil als Zuschuss für Schüler in freien Schulen gewährt.

Grundlage der Berechnungen des WZB waren an dieser Stelle die Privatschulgesetzte und Landesnormen der einzelnen Bundesländer. Diese weisen in der Regel allgemeine Kostendeckungsgrade, die sich auf alle einbezogenen Kostenarten staatlicher Schulen beziehen, oder lediglich Personalkostendeckungsgrade aus. Sofern die rechtlichen Dokumente auf einen allgemeinen Kostendeckungsgrad abstellen, wurde dieser im weiteren Verlauf verwendet, was bei insgesamt sechs Bundesländern der Fall ist. Bei den übrigen zehn Bundesländern wird lediglich ein Personalkostendeckungsgrad ausgewiesen, so dass die Autoren hier anhand der Relationen zwischen den vom Statistischen Bundesamt ausgewiesenen Personal- und Gesamtausgaben einen eigenen Kostendeckungsgrad ermittelt haben.

Eine Ausnahme bildet hier der Freistaat Thüringen, bei dem, abweichend von der skizzierten Vorgehensweise, nicht der im Thüringer Gesetz über Schulen in freier Trägerschaft (ThürSchfTG) genannte allgemeine Kostendeckungsgrad von 80 % für allgemeinbildende Schulen, sondern stattdessen die tatsächlichen Schülerkostensätze zugrunde gelegt wurden. Dadurch verringern sich die angesetzten Kostendeckungsgrade auf Werte zwischen 45 % und 75 % in den einzelnen Schulformen. Begründet wird diese Abweichung von der allgemeinen Vorgehensweise damit, dass sich der im ThürSchfTG ausgewiesene Kostendeckungsgrad von 80 % auf den Durchschnitt aller allgemeinbildenden Ersatzschulen (inkl. der Förderschulen) bezieht. Da Förderschulen in freier Trägerschaft wesentliche höhere Schülerkostensätze erhalten als die übrigen allgemeinbildenden Schulen, führt dies nach Einschätzung

der Autoren zu einer Verzerrung des ausgewiesenen Kostendeckungsgrades. Diese Begründung erscheint jedoch wenig schlüssig, da der Kostendeckungsgrad von 80 % für alle relevanten Schulformen im Bereich der allgemeinbildenden Schulen gilt und im Rahmen des Gesetzes keinen Durchschnittswert darstellt.

Im Anschluss an die Ermittlung der Kostendeckungsgrade wurden diese auf die Ausgaben je Schülerin und Schüler des Statistischen Bundesamtes angewandt. Das bedeutet, dass die Autoren hier von der Annahme ausgehen, dass die veröffentlichten Ausgaben je Schülerin und Schüler die Berechnungsgrundlage der einzelnen Bundesländer bei der Bestimmung der Kostensätze für freie Schulen, auf die die in den rechtlich Grundlagen ausgewiesenen Kostendeckungsgrade bzw. Personalkostendeckungsgrade angewandt werden. Die daraus hervorgehenden Werte je Schüler werden dabei als Größenordnung der staatlichen Zuschüsse interpretiert.

Weiterhin wurden zu den auf diese Weise ermittelten Zuschüssen je Schüler ein durchschnittliches Schuldgeld in Höhe von 140 Euro pro Monat für die westdeutschen Länder inkl. Berlin und 100 Euro pro Monat für die ostdeutschen Länder sowie ein Trägeranteil von 10 % addiert. In der Summe ergibt sich damit die durchschnittliche Finanzausstattung freier Schulen in den einzelnen Bundesländern, die wiederum ins Verhältnis zu den Ausgaben je Schülerin und Schüler des Statistischen Bundesamtes gesetzt wurde, woraus sich letztendlich ein Gesamtdeckungsgrad ergibt, der die Grundlage für die Schlussfolgerungen der Analyse bildet.

Falsche Grundannahme bei der Berechnung der staatlichen Zuschüsse

Bei der tieferehenden Betrachtung der in der WZB-Analyse vorgenommenen Berechnungen wird schnell deutlich, dass die Autoren hier von einer falschen Grundannahme ausgehen. So werden bei der Berechnung der durchschnittlichen staatlichen Zuschüsse anstelle der tatsächlichen Kostensätze der einzelnen Länder für

Schulen in freier Trägerschaft die Ausgaben je Schülerin und Schüler des Statistischen Bundesamtes als Ausgangsbasis verwendet. Dabei wird praktisch unterstellt, dass jedes Land die in den entsprechenden gesetzlichen Grundlagen ausgewiesenen Kostendeckungsgrade bzw. Personalkostendeckungsgrade auf die Ausgaben je Schülerin und Schüler des Statistischen Bundesamtes bezieht bzw. dass die von Ländern verwendete Berechnungsgrundlage zur Höhe der Kosten an staatlichen Schulen den Werten des Statistischen Bundesamtes entspricht (Annahme: $\text{Schülerkostensätze} = \text{Ausgaben je Schülerin und Schüler} \times \text{Kostendeckungsgrad} / 100$). Dies trifft jedoch nicht zu und führt zu völlig falschen Ergebnissen und Schlussfolgerungen.

Zwar orientieren sich die Kostensätze für Schulen in freier Trägerschaft in der Regel an den Kosten für staatliche Schulen, jedoch wird der Umfang der einzubeziehenden Haushaltspositionen und Kostenarten sehr unterschiedlich interpretiert. Dies zeigt u. a. auch der Blick auf die Ausgestaltung der Berechnungsmethoden in den einzelnen Bundesländern, die sich deutlich voneinander unterscheiden. Quasi jedes Bundesland verwendet an dieser Stelle ein eigenes Verfahren zur Ermittlung der Kosten an staatlichen Schulen. Die in den jeweiligen Privatschulgesetzen und Landesnormen ausgewiesenen Kostendeckungsgrade bzw. Personalkostendeckungsgrade beziehen sich demnach auf die jeweiligen landesspezifischen Berechnungen zu den Kosten an staatlichen Schulen und eben nicht auf die Ausgaben je Schüler des Statistischen Bundesamtes, wie es in der WZB-Analyse unterstellt wird.

Die von den einzelnen Bundesländern zugrunde gelegten Kosten für staatliche Schulen fallen dabei in der Regel deutlich geringer aus als die vom Statistischen Bundesamt veröffentlichten Werte. Damit werden die in der Studie ermittelten Zuschüsse und Kostendeckungsgrade weit überschätzt. So zeigt der Blick auf die Kostensätze für Schüler an freien Schulen am Beispiel der Bundesländer Sachsen und Sachsen-Anhalt, dass die tatsächlich gewährten Kostensätze in den einzelnen Schulformen mehrheitlich zwischen 23 % und 34 % geringer ausfallen als die in der Analyse verwendeten Werte (siehe Abbildung). Während bspw. in

Sachsen 2016 für einen Grundschüler ein Betrag von 3.785,52 Euro gewährt wurde, gehen die Berechnungen des WZB hier von 5.774,47 Euro aus. In Sachsen-Anhalt lag der Kostensatz für einen Grundschüler mit 3.750,44 Euro auf einem fast ähnlichen Niveau, wohingegen mit 5.225,89 Euro auch hier ein wesentlich höherer Betrag in die Analyse eingegangen ist. Daran wird deutlich, dass die Verwendung fiktiver Werte anstelle der tatsächlichen Kostensätze zu einem völlig verzerrten Bild der Finanzierungssituation von freien Schulen führt.

Übersicht mit einem Vergleich der Kostensätze mit den unterstellten Zuschüssen für ausgewählte Bundesländer 2016

An dieser Stelle erscheint auch noch einmal ein Blick auf den Freistaat Thüringen sinnvoll, für den die Analyse für drei der vier ausgewiesenen Schulformen eine deutlich niedrigere Finanzmittelausstattung als für die anderen Bundesländer ergibt. Als Hintergrund dessen kann hier auf die Verwendung der tatsächlichen Kostensätze für Schüler an freien Schulen verwiesen

werden, die hier in Abweichung der Berechnungsmethode genutzt wurden.

Während die WZB-Untersuchung für die Sekundarstufe sowie die Gymnasien in den Sekundarstufen II und III in Thüringen besonders geringe Kostendeckungsgrade ermittelt, erreichen die Grundschulen mit Ganztagsbetreuung inkl. Schulgeld von 100 Euro pro Monat und 10-prozentigem Trägeranteil in etwa die Höhe der vom Statistischen Bundesamt ausgewiesenen Ausgaben je Schülerin und Schüler an staatlichen Schulen im Jahr 2016. Bei diesem Ergebnis ist jedoch darauf zu verweisen, dass die Kosten für Grundschulhorte, die in Thüringen – im Gegensatz zu den anderen Bundesländern – organisatorischer Teil der Grundschulen sind, in den Ausgaben je Schülerin und Schüler des Statistischen Bundesamtes nicht mit enthalten sind (vgl. Beukert / Willing 2019, 116). Daher hätte an dieser Stelle der Kostensatz für Grundschüler ohne Ganztagsbetreuung in die Berechnung der Kostendeckungsgrade einfließen müssen, der mit 3.847,42 Euro deutlich geringer als der verwendete Kostensatz für Grundschüler mit Ganztagsbetreuung (5.121,27 Euro) ausfällt (Werte von 2016). Insofern ergibt sich auch für den Grundschulbereich ein deutlich geringerer

Bundesland	Schulform	Berechnung WZB - Zuschuss an Privatschulen je Schüler gemäss Kostendeckungsgrad	Schülerkostensätze gemäss Landesrechtlicher Regelungen*	Differenz	
		in Euro	in Euro	in Euro	in %
Sachsen	Grundschule	5.774,47	3.785,52	-1.988,95	-34,4
	Oberschule	7.352,94	5.083,89	-2.269,05	-30,9
	Gymnasium	7.743,03	5.914,29	-1.828,74	-23,6
Sachsen-Anhalt	Grundschule	5.225,89	3.750,44	-1.475,45	-28,2
	Sekundarschule	7.427,91	5.641,14	-1.786,77	-24,1
	Gymnasium, Kl.-St. 5 bis 10	6.699,87	4.838,24	-1.861,63	-27,8
	Gymnasium, Kl.-St. 11 bis 12	6.699,87	6.066,18	-633,69	-9,5

* Die Schülerkostensätze werden für die Schuljahre 2015/2016 und 2016/2017 ausgewiesen. Zum Vergleich mit den Berechnungen des WZB wurden diese auf ein Kalenderjahr umgerechnet. Dazu wurden 7/12 des Wertes für das Schuljahr 2015/2016 und 5/12 für das Schuljahr 2016/2017 angesetzt.

Quelle: Sächsisches Staatsministerium für Kultus; Ministerium für Bildung des Landes Sachsen-Anhalt; Akkaya, Helbig, Wrase 2019, 48; eigene Darstellung

Kostendeckungsrad im Vergleich zu dem in der Analyse berechneten Wert.

Insgesamt unterstreicht damit auch das Beispiel des Freistaates Thüringen den Befund, dass die in der WZB-Analyse ermittelte Finanzausstattung von Schulen in freier Trägerschaft die tatsächlichen Verhältnisse in hohem Maße unterzeichnet, da vor allem die Höhe der staatlichen Zuschüsse in der Realität offenbar wesentlich ungünstiger ausfällt als in den Berechnungen unterstellt. In diesem Zusammenhang kann auch auf die zahlreichen Diskussionen und gerichtlichen Auseinandersetzungen zwischen freien Schulträgern und Gesetzgebern verwiesen werden, in denen vor allem auch die in den einzelnen Bundesländern verwendeten Verfahren zur Berechnung der Kosten für Schüler an staatlichen Schulen eine zentrale Rolle spielen. Dabei wurde speziell auch in einer Reihe von Gutachten dargelegt, dass die tatsächlichen Kosten für staatliche Schulen häufig deutlich höher ausfallen als die von den einzelnen Landesregierungen ermittelten Werte, zuletzt bspw. in einem Schülerkostengutachten im Freistaat Thüringen (Beukert / Willing 2019).

Angesichts dessen ist auch festzuhalten, dass ein Vergleich der Kosten für staatliche Schulen mit den Kostensätzen für Schulen in freier Trägerschaft letztendlich nur auf der Ebene der einzelnen Bundesländer sinnvoll ist, da die jeweiligen Strukturen, rechtlichen Regelungen und Berechnungsverfahren sehr stark voneinander abweichen. Ein länderübergreifender Vergleich der staatlichen Zuschüssen an freie Träger erscheint letztendlich nur dann sinnvoll, wenn für jedes Land eine eigene Analyse erstellt und die Ergebnisse anschließend, unter Berücksichtigung vorhandener Vergleichsstörungen, zusammengeführt werden.

Allerdings zeigt die im speziellen Fall von Thüringen praktizierte Vorgehensweise einen möglichen Weg, wie mit verhältnismäßig geringem Aufwand ein wesentlich realistischeres Bild im Hinblick auf die Finanzausstattung freier Schulen gezeigt werden kann. So ermöglicht ein Vergleich der tatsächlich in den einzelnen Bundesländern gewährten Kostensätze für Schüler an freien Schulen mit den durch das Statistische Bundesamt veröffentlichten Ausgaben je Schülerin und Schüler – trotz aller Einschrän-

kungen der Datenqualität – vermutlich zumindest einen ersten groben Überblick über die vorhandenen Verhältnisse.

● Weitere Aspekte zur Methodik der WZB-Analyse

Neben dem zentralen Kritikpunkt an der Vorgehensweise der WZB-Analyse ergeben sich weitere Aspekte, die zumindest als diskussionswürdig erscheinen. Zunächst wird mit den allgemeinbildenden Schulen nur ein Teilbereich abgebildet, während berufsbildende Schulen grundsätzlich nicht mit betrachtet wurden. Zudem erfolgt mehrheitlich unter den allgemeinbildenden Schulen keine nennenswerte Differenzierung nach Schulformen. So wird bei insgesamt zehn Bundesländern lediglich auf den Durchschnittswert abgestellt. Dies kann zu verzerrten Ergebnissen führen, da sowohl bei den Kosten für staatliche Schulen als auch bei den Kostensätzen für Schüler an freien Schulen zum Teil merkliche Unterschiede bestehen, insbesondere zwischen Förderschulen und den übrigen allgemeinbildenden Schulen. Da in den Daten des Statistischen Bundesamtes auch die Ausgaben für Förderschulen enthalten sind, wirken diese all entsprechend auf den Durchschnitt der allgemeinbildenden Schulen aus. Gleichzeitig gibt es in den einzelnen Ländern unterschiedliche Relationen bei Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf an Förderschulen und im gemeinsamen Unterricht, was letztendlich auch bei der Kostenzuordnung von Bedeutung ist.

Als weiterer Aspekt ist die von den Autoren bei einem Teil der Bundesländer vorgenommene Umrechnung der Personalkostendeckungsgrade in allgemeine Kostendeckungsgrade zu nennen, die anhand der Daten des Statistischen Bundesamtes vorgenommen wurde. Die hier vorliegende Differenzierung nach Personalausgaben, Sachausgaben und Investitionsausgaben bezieht sich auf allgemeinbildende und berufsbildende Schulen, wohingegen die WZB-Analyse lediglich auf die allgemeinbildenden Schulen abstellt. Die Umrechnung erscheint daher problematisch, da möglicherweise unterschiedliche Verhältnisse in beiden Bereichen vorliegen.

Hinzu kommt, dass jedes Land unterschiedliche Kostenarten und -positionen in seine Berechnungen einbezieht, die in der Regel in hohem Maße von den Erhebungen des Statistischen Bundesamtes abweichen, so dass hier eine Vergleichbarkeit nicht möglich ist.

Darüber hinaus stellt sich auch bei dem durchschnittlichen Schulgeld und dem angesetzten Eigenanteil der Träger die Frage nach der Angemessenheit, wobei dazu an dieser Stelle keine abschließende Einschätzung vorgenommen werden kann. Hinsichtlich des Schulgeldes ist grundsätzlich von deutlichen Unterschieden zwischen den einzelnen Bundesländern auszugehen, wobei dieser Aspekt von den Autoren der Analyse mit den verschiedenen Werten für Ost- und Westdeutschland aufgegriffen wurde. Zudem sind insbesondere auch zwischen den einzelnen freien Schulen in einem Bundesland sowie auch zwischen den verschiedenen Schulformen größere Unterschiede zu erwarten. Daher erscheint es sinnvoll, zur Bestimmung der Höhe eines durchschnittlich anzusetzenden Schulgeldes zunächst eine umfassende Analyse zur praktischen Ausgestaltung in den einzelnen Bundesländern vorzunehmen, was jedoch auch mit einem entsprechenden Aufwand verbunden ist, der den Rahmen der vorliegenden WZB-Analyse vermutlich übersteigt.

Das Gleiche gilt im Prinzip auch für die Höhe des anzusetzenden Trägeranteils. Auch hier liegt es nahe, zunächst umfassende Analysen der rechtlichen Grundlagen sowie entsprechender Gerichtsurteile und deren Auslegungen vorzunehmen, was ebenfalls die notwendigen Ressourcen zur Bearbeitung dieser Fragestellung voraussetzt. Der von den Autoren der Untersuchung mit 10 % angesetzte Eigenanteil der Träger wird als konservative Annahme bezeichnet, wobei hierzu auch angemerkt wird, dass es sich „sicherlich trefflich darüber streiten (lässt), in welcher Höhe die Eigenleistung veranschlagt werden soll und wo die verfassungsrechtliche Grenze genau liegt“ (Akkaya / Helbig / Wrase 2019, 55). Insofern besteht auch hier ein weiterführender Untersuchungsbedarf.

Fazit: schwache Berechnungsgrundlagen, starke Schlussfolgerungen

Im Ergebnis der Auseinandersetzung mit der Analyse des WZB zur Finanzierung freier Schulen in Deutschland bleibt festzuhalten, dass hier zwar erstmals der Versuch einer bundesweiten systematischen Analyse unternommen wurde, der grundsätzlich zu würdigen ist. Allerdings liegt den Berechnungen der Autoren eine falsche Ausgangsbasis zugrunde, die dazu führt, dass die ermittelten Werte und die daraus abgeleiteten Schlussfolgerungen ein völlig falsches Bild vermitteln. So entspricht die Annahme, dass die Ausgaben je Schülerin und Schüler des Statistischen Bundesamtes die Basis zur Berechnung der staatlichen Zuschüsse an freie Schulen in den einzelnen Ländern bilden, eindeutig nicht der tatsächlichen Praxis. Vielmehr werden die von den Ländern angesetzten Kosten für Schüler an staatlichen Schulen sehr unterschiedlich „interpretiert“. Nahezu jedes Bundesland verwendet hier ein eigenes Berechnungsverfahren sowie eigene Datengrundlagen. Die daraus resultierenden Werte fallen in der Regel wesentlich geringer aus als die vom Statistischen Bundesamt veröffentlichten Ausgaben je Schülerin und Schüler. Damit werden die in der WZB-Analyse ermittelten staatlichen Zuschüsse je Schüler sowie die Kostendeckungsgrade weit überschätzt. Dies konnte vor allem beim Vergleich der ermittelten Werte mit den tatsächlichen Schülerkostensätzen am Beispiel der Länder Sachsen gezeigt werden. Zudem wird dieser Befund auch durch die im Fall von Thüringen verwendete Vorgehensweise unterstrichen, die von der allgemeinen Methodik abweicht.

Thomas Beukert ist seit inzwischen 14 Jahren als wissenschaftlicher Mitarbeiter am isw Institut für Strukturpolitik und Wirtschaftsförderung gGmbH in Halle (Saale) beschäftigt und arbeitet dort schwerpunktmäßig in den Themenfeldern öffentliche Finanzen, Bildung, Daseinsvorsorge und Regionalentwicklung.

Literatur

- Akkaya, Pia / Helbig, Marcel / Wrase, Michael (2019): Voraussetzung sozialer Verantwortung – Privatschulfinanzierung in den deutschen Bundesländern. Darstellung und Vergleich der Finanzierungssysteme für allgemeinbildende Ersatzschulen in den 16 Ländern. Discussion Paper P 2019–006 Dezember, Berlin.
- Beukert, Thomas / Willing, Jens (2019): Schülerkostengutachten Thüringen. Ermittlung der schulformbezogenen Kosten an öffentlichen Schulen in Thüringen und Vergleich mit den Finanzhilfebeiträgen für Schulen in freier Trägerschaft, Halle.
- Hetmeier, Heinz-Werner / Wilhelm, Rainer / Baumann, Thomas (2007): Methodik zur Gewinnung der Kennzahl „Ausgaben öffentlicher Schulen je Schülerin und Schüler, in: *Wirtschaft und Statistik* 1/2007.
- Ministerium für Bildung des Landes Sachsen-Anhalt: Finanzhilfen für Schulen in freier Trägerschaft; Endgültige Schülerkostensätze im Schuljahr 2015/2016 – Anlage 1: Endgültige Schülerkostensätze (Jahresbeträge) für allgemeinbildende und berufsbildende Schulen in freier Trägerschaft (<https://www.landesrecht.sachsen-anhalt.de/bsst/document/VVST-VVST000009018>).
- Ministerium für Bildung des Landes Sachsen-Anhalt: Finanzhilfen für Schulen in freier Trägerschaft; Endgültige Schülerkostensätze im Schuljahr 2016/2017 – Anlage 1: Endgültige Schülerkostensätze (Jahresbeträge) für allgemeinbildende und berufsbildende Schulen in freier Trägerschaft (<https://www.landesrecht.sachsen-anhalt.de/bsst/document/VVST-VVST000009609>).
- Sächsisches Staatsministerium für Kultus: Schülerausgabensätze im Schuljahr 2015/2016 (https://www.schule.sachsen.de/download/download_bildung/16-06-29_Schuelerausgabensaetze_SJ_2015-2016.pdf).
- Sächsisches Staatsministerium für Kultus: Schülerausgabensätze im Schuljahr 2016/2017 (https://www.schule.sachsen.de/download/download_bildung/16-07-15_Bekanntmachung_Schuelerausgabensaetze_2016-2017.pdf).
- Statistisches Bundesamt (2019): *Bildung und Kultur. Private Schulen. Schuljahr 2018/2019* (Fachserie 11 Reihe 1.1).
- Statistisches Bundesamt (2018): *Bildungsfinanzbericht 2018*. Im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung und der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden.