

Wolfgang Böttcher, Lilo Brockmann,
Carmen Hack, Christina Luig (Hrsg.)

Chancenungleichheit: geplant, organisiert, rechtlich kodifiziert

Tagungsband der Kommission
Bildungsorganisation,
Bildungsplanung und Bildungsrecht



Waxmann 2022
Münster • New York

Privatschulpolitiken im internationalen Vergleich und deren Auswirkungen auf Chancengleichheiten: Herausforderungen in Deutschland und Österreich

Rita Nikolai und Ida Sentgerath

Einleitung: Privatschulexpansion, elterliche Wahlmotive und Chancengleichheiten

Im internationalen Vergleich expandiert der Anteil von Kindern und Jugendlichen, die eine Privatschule besuchen. Eine Expansion ist insbesondere in den Länderregionen von Süd- und Westasien (z. B. Indien), der kleinen Inselstaaten (z. B. Singapur) oder von Lateinamerika (z. B. Chile) und der Karibik zu beobachten. Auch in Ländern in Subsahara-Afrika, den arabischen Staaten und in der Region Asien und Pazifik nimmt der Anteil des Privatschulbesuches zu (Nikolai, 2019; UNESCO, 2021). Besonders expandieren Privatschulen in den Ländern, in denen die staatlichen Subventionen mehr als 50% der Schüler:innenkosten betragen, wodurch die Staaten selbst eine Privatschulexpansion ermöglichen.

Für die Staaten weltweit stellt es eine schwierige Aufgabe dar, wie die Freiheit einer Privatschulgründung, die in demokratischen Staaten zumeist in Verfassungen gewährleistet wird, in Einklang zu bringen ist mit den Herausforderungen einer steigenden Segregation zwischen öffentlichen und privaten Schulen und der Verringerung von Chancengleichheiten. Diese Gratwanderung wollen wir am Beispiel von Deutschland und Österreich aufgreifen und danach fragen, *wie Staaten die Finanzierung, Regulierung und auch Aufsicht der Bildungsproduktion sicherstellen können, um soziale Segregationstendenzen zwischen öffentlichen und privaten Schulen abzumildern?* Chancengleichheit im Schulsystem betrachten wir im Beitrag nicht nur unter individuellen Aspekten, sondern fokussieren auf eine *institutionelle Chancengleichheit* in der finanziellen Ausstattung zwischen privaten und öffentlichen Schulen.

Warum Eltern anstelle einer öffentlichen Schule eine private Schule wählen, kann vielfältige Gründe haben. Wahlmotive können sich auf ein pädagogisches Motiv (z. B. eine bestimmte Reformpädagogik), religiöses Motiv (z. B. eine katholische/protestantische/jüdische/islamische Ausrichtung) oder ein spezielles Schulprofil (z. B. ein spezielles Schulklima oder eine bestimmte musische bzw. naturwissenschaftliche Ausrichtung) beziehen. Weitere Wahlmotive können sein, dass Eltern überzeugt sind, dass Privatschulen eine höhere Bildungsqualität als öffentliche Schulen haben¹ und dass diese eine bessere Passung zwischen eigenen elterlichen Milieu und den an einer Schule vermittelten Werten anbieten. Auch können Eltern eine Privatschule aus Gründen der sozialen Distinktion bevorzugen, um sich von bestimmten sozialen

¹ Wenn auf die soziale Herkunft der Schüler:innen in Kompetenzuntersuchungen Bezug genommen wird, dann zeigt sich, dass Schüler:innen an privaten Schulen keine höheren Kompetenzen als diejenigen an öffentlichen Schulen aufweisen (Hoffmann, Stanat, Maaz & Klemm 2019).

Gruppierungen abzugrenzen. Aber auch pragmatische Gründe können eine Rolle spielen, wenn im Wohnumfeld von Familien in der Schulinfrastruktur kein Besuchangebot einer öffentlichen Schule (mehr) besteht und nur eine Privatschule erreichbar ist (Nikolai, 2019; zu den Wahlmotiven siehe auch Mayer, 2019; Mayer & Koinzer, 2019; Suter, 2013).

Inwiefern Eltern eine Privatschule wählen können, hängt davon ab, ob der Privatschulbesuch für Eltern bezahlbar ist – hier gewinnen staatliche Regulierungen an Bedeutung. Denn wenn Privatschulen staatliche Subventionen erhalten, die in vielen Ländern mehr als 50% der Kosten für Schüler:innen betragen können, dann sind Privatschulen in der Lage ein geringes Schulgeld bis hin zu gar keinem Schulgeld zu verlangen. Eine solche Regelung besteht auch in Deutschland und in Österreich, die im folgenden Beitrag berücksichtigt werden. Diese beiden Länder wurden ausgewählt, da Deutschland und Österreich trotz Gemeinsamkeiten wie der Zugehörigkeit zu einem konservativen Wohlfahrts- und Bildungsregime (Busemeyer & Nikolai, 2021; West & Nikolai, 2013), einer frühen Selektion nach verschiedenen Schulformen und der Dominanz der öffentlichen Schule einen unterschiedlichen Umgang mit Privatschulen vorweisen. In Deutschland erhalten Privatschulen als anerkannte Ersatzschulen je nach Bundesland zwischen 60–90% der Schüler:innenkosten von den Bundesländern subventioniert – und das unabhängig davon, ob sie in konfessioneller oder nicht-konfessioneller Trägerschaft sind. In Österreich erhalten hohe staatliche Subventionen nur die konfessionellen Privatschulen, jedoch nicht die nicht-konfessionellen Privatschulen. Zwar gelten beide Länder im internationalen Vergleich als Länder, die niedrige Anteile des Privatschulbesuches aufweisen, doch auch in beiden Ländern hat der Anteil des Privatschulbesuches zugenommen: in Deutschland insbesondere in städtischen Regionen (Nikolai & Koinzer, 2017; Helbig, Konrad & Nikolai, 2019) und in Österreich in der Bundeshauptstadt Wien (Nikolai, Wrase, Kann & Criblez, 2018). In beiden Ländern wurde daher auch in den letzten Jahren vermehrt über Segregationstendenzen zwischen öffentlichen und privaten Schulen angesichts der Zunahme des Privatschulbesuches debattiert (zu Deutschland vgl. Hoffmann et al. 2019; Mayer, 2017). Wenn wir im Kontext der weltweiten Expansion des Privatschulbesuches, der auch in Deutschland und Österreich zu beobachten ist, von Chancenungleichheit sprechen, beziehen wir uns auf Ungleichheiten nach sozialer Herkunft. Denn Kinder und Jugendliche aus bildungsfernen und einkommensschwächeren Familien haben verminderte Chancen eine in der Regel kostenpflichtige Privatschule zu besuchen (Helbig, Nikolai & Wrase, 2017).

Eine solche Debatte zu den sozialen Ungleichheiten zwischen öffentlichen und privaten Schulen ist notwendig, wie Abbildung 1 verdeutlicht. Im OECD-Vergleich sind die Indexwerte der sozialen Segregation wiedergegeben. Je höher der Indexwert, desto ungleicher die Verteilung von Kindern und Jugendlichen aus Arbeiter- und Angestelltenfamilien an öffentlichen und privaten Schulen. Ein höherer Indexwert verdeutlicht, dass die soziale Segregation zwischen öffentlichen und privaten Schulen höher ist. Die Werte von Deutschland und Österreich liegen zwar unterhalb des OECD-Durchschnittswertes von 1.3 als Indexwert, jedoch ist die soziale Segregation in Österreich höher als in Deutschland. Wir argumentieren, dass dies in Österreich

v.a. mit der finanziellen Ungleichbehandlung von konfessionellen und nicht-konfessionellen Privatschulen begründet ist.

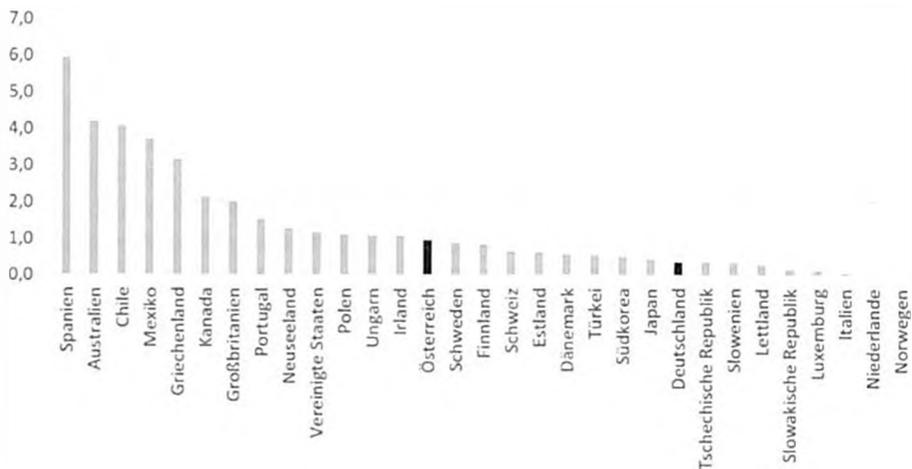


Abbildung 1: Segregation zwischen öffentlichen und privaten Schulen (basierend auf dem Index der sozialen Segregation zwischen Schulen). Quelle: OECD, 2017, S. 422, eigene Darstellung. Anmerkung: ohne Belgien, Island, Israel und Frankreich.

Im Folgenden gehen wir im Falle von Österreich und Deutschland auf die Unterschiede und Gemeinsamkeiten der Finanzierungsmodalitäten und Regulierungen ein. Anschließend werden wir Auswirkungen auf individuelle und institutionelle Chancenungleichheit thematisieren. Aufbauend darauf werden wir Handlungsempfehlungen für eine faire Privatschulregulierung skizzieren. Ein Fazit fasst die Ergebnisse zusammen und weist auf weitere Forschungsbedarfe hin.

Finanzierungsmodalitäten und Regulierungen von Privatschulen in Deutschland und Österreich

Seit Beginn der 2000er Jahre kommt es zu einer kontinuierlichen Expansion des Privatschulwesens weltweit (Verger, Fontdevila & Zancajo, 2016; Koinzer, Nikolai & Waldow, 2017) insbesondere im Grundschulbereich hat sich der Anteil von Privatschüler:innen von 9% (1990) auf 19% (2019) gesteigert (UNESCO, 2021). Die OECD versteht unter einer Privatschule eine Schule, die „der Verwaltung einer nicht-staatlichen Organisation“ (OECD, 2011, S. 2) untersteht. Dabei wird zudem zwischen *staatlich unabhängigen*, die für weniger als 50% ihrer Schüler:innenkosten staatliche Unterstützung erhalten und *staatlich abhängigen* Privatschulen, die zu mehr als 50% staatlich finanziert werden, differenziert (Nikolai et al., 2018, S. 278). Die staatlich unabhängigen Privatschulen sind in ihrer Finanzierung auf Schulgelder, Spenden und Sponsoring angewiesen, um ihre Kosten decken zu können. In Bezug auf

die Expansion des Privatschulwesens nimmt in erster Linie die Zahl der staatlich abhängigen und damit die Zahl derjenigen Privatschulen zu, die für mehr als 50% ihrer Schüler:innenkosten Subventionen aus öffentlicher Hand erhalten (Nikolai, 2019, S. 559). Die Höhe der Subventionierung variiert je nach Land, beispielsweise werden in England die Vertragsschulen *academies* oder *free schools* und in Schweden die *fri-skolar* zu 100% staatlich finanziert (Nikolai et al., 2018, S. 278).² Diese Schulformen expandieren vor allem im Grundschulbereich. Auch in Österreich und Deutschland, die im folgenden Beitrag im Fokus stehen, lässt sich eine Expansion des Privatschulbereiches beobachten.

Um die Privatschullandschaft in Österreich und Deutschland darzustellen, beziehen wir uns im Folgenden auf nationale Statistiken. Neben der Darstellung der Privatschullandschaft werden wir ebenso die Regulierung von Privatschulen vorstellen, die weiter unten in Tabelle 1 zusammengefasst werden:

Privatschullandschaft und Regulierung von Privatschulen in Österreich

In Österreich besuchten im Schuljahr 2018/2019 10,6% aller Schüler:innen eine Privatschule, bei 12,7% aller Schulen in Österreich handelt es sich um Schulen in nicht-staatlicher Trägerschaft (Statistik Austria, 2020, S. 30). Dabei sind 43,2% der Privatschulen in konfessioneller Trägerschaft, die den staatlich abhängigen Privatschulen zuzuordnen sind, da der Staat die gesamten Personalkosten finanziert. Die Mehrheit der konfessionellen Privatschulen in Österreich befindet sich in der Trägerschaft der katholischen Kirche (ebd., S. 30). Die Privatschulgesetzgebung wird auf der Ebene des Bundes im Privatschulgesetz verwaltet, hier sind die Regularien zur Errichtung und Führung, den Arten der Subventionierung sowie der Verleihung des Öffentlichkeitsrechtes festgehalten. Mit Verleihung des Öffentlichkeitsrechtes geht die Gleichwertigkeit der Zeugnisse der Privatschulen mit den öffentlichen Schulen einher (Wieser, 2010, S. 135). Darüber hinaus gibt es in Österreich nicht-konfessionelle Schulen in freier Trägerschaft, die allerdings nicht über die gleichen gesetzlichen Subventionierungsmöglichkeiten verfügen. Um als nicht-konfessionelle Privatschule mit Öffentlichkeitsrecht Subventionen erhalten zu können muss nach § 21 Abs. 1 PrivSchG, die Schule (a.) „einem Bedarf der Bevölkerung“ entsprechen, (b.) nicht gewinnorientiert sein, (c.) für die Aufnahmebedingungen der Schüler:innen die an öffentlichen Schulen geltenden Voraussetzungen maßgebend sein und (d.) die Klassengrößen nicht unter den an öffentlichen Schulen gleicher Art und gleicher Lage liegen. Außerdem ist von einer Subventionierung abzusehen, wenn eine Gefährdung einer öffentlichen Schule im gleichen Sprengel durch die Privatschule droht (§ 21 Abs. 2 PrivSchG). Die ungleiche Privatschulgesetzgebung in Bezug auf die Subventionierung von konfessionellen und nicht-konfessionellen Privatschulen steht im Zusammenhang mit der Rolle der Kirche in Österreich, traditionell ist das Land katholisch geprägt (Gordt, 2019, S. 268). Auf Grundlage eines Konkordates zwischen dem Heiligen

2 Vertragsschulen haben sich in vielen Ländern (darunter z.B. in England, Schweden oder in den USA) in den letzten drei Dekaden als ein Hybrid zwischen öffentlichen und privaten Schulen etabliert. Diese Schulen, sind zwar öffentlich finanziert, unterliegen aber einer privaten Trägerschaft (Nikolai, 2020).

Stuhl und Österreich wurde zunächst 1962 eine staatliche Subventionierung von 60% der Personalkosten der katholischen Privatschulen vereinbart. 1971 kam es zu einer Novelle des Vertrages und es erfolgte eine Erhöhung der Unterstützung auf 100% der Personalkosten. Zudem wurde gemäß dem verfassungsmäßigen Gleichheitsgrundsatz der Anspruch auf eine gesetzlich geregelte Subventionierung auf andere Kirchen und anerkannte Religionsgemeinschaften erweitert (Hanke & Rinnerthaler, 2012, S. 61). Die Übernahme der Personalkosten geschieht in Form von „lebenden Subventionen“. Diese Formulierung bezieht sich auf Lehrkräfte, die beim Bund angestellt sind, aber in den konfessionellen Privatschulen arbeiten. Nicht-konfessionelle Privatschulen haben dagegen keinen Rechtsanspruch auf staatliche Subventionen, eine finanzielle Unterstützung hängt hier von den zur Verfügung stehenden Mitteln ab und muss regelmäßig beim österreichischen Bildungsministerium neu beantragt werden (Pollit, Leuthold & Preis, 2007, S. 22).³

Gegen diese Ungleichbehandlung haben sich verschiedene Autor:innen ausgesprochen (Kalb, 2007; Schinkele, 2007) und ordnen diese Praxis als „verfassungswidrig“ (Schinkele, 2007, S. 310) ein. Schinkele stellt fest, dass es für eine Ungleichbehandlung keinen sachlichen Rechtfertigungsgrund gäbe, weswegen dies einen „Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz bzw. das Diskriminierungsverbot vorliegt“ (ebd., S. 313). Zudem haben sich 2016 unterschiedliche Privatschulverbände und einzelne Privatschulen zu einer Klage vor dem österreichischen Verfassungsgerichtshof mobilisiert (Die Presse, 2016). 2019 wurde die Klage gegen die Ungleichbehandlung der Finanzierung schließlich als verfassungskonform aufgrund der sachlichen Rechtfertigung sowie der traditionellen Rolle der konfessionellen Privatschulen im Österreichischen Schulsystem abgewiesen (Verfassungsgerichtshof Österreich, 2019, S. 16). Von den Verfassungsrichter:innen erhielten die unterlegenen Kläger:innen jedoch die Empfehlung, ein Beschwerdeverfahren beim Bundesverwaltungsgericht einzuleiten, falls deren Förderanträge beim Bildungsministerium abgelehnt werden (Der Standard, 2017).

Privatschullandschaft und Regulierung von Privatschulen in Deutschland

In Deutschland waren im Schuljahr 2018/19 11% der allgemeinbildenden Schulen in privater Trägerschaft, die Anteile der Privatschüler:innen variieren hierbei stark je nach Bundesland. Die höchsten Privatschulbesuche (Primar- und Sekundarschulbereich) haben Sachsen mit 14,7%, Berlin mit 12,1% und Mecklenburg-Vorpommern mit 12,0% aller Schüler:innen (Statistisches Bundesamt, 2020, S. 4f.). Anders als in Österreich sind in Deutschland die einzelnen Bundesländer und nicht der Bund für das Schulrecht sowie für die Privatschulfinanzierung und -regulierung zuständig. Auf Bundesebene ist im Artikel 7 des Grundgesetzes jedoch das Recht auf Privatschulfreiheit verankert. Es gibt kein staatliches Monopol auf die Errichtung und den Betrieb von Schulen (Nikolai et al., 2018, S. 284). Dabei spielte in der Geschichte der

3 Diese Einschätzung haben wir aus Hintergrundgesprächen mit Vertreter:innen von Privatschulen und Privatschulverbänden in Österreich. Eine solche Regelung ist nicht gesetzlich verankert. Wenn nicht-konfessionelle Privatschulen das Öffentlichkeitsrecht erhalten haben, müssen sie dieses in den ersten Jahren nach einer Gründung immer wieder neu beantragen.

Privatschulfinanzierung die Rechtsprechung eine grundlegende Rolle. Denn Gerichte haben in mehreren Urteilen aus dem Grundgesetz abgeleitet, dass alle anerkannten Privatschulen einen Anspruch auf Subventionierung durch die Bundesländer haben (Vogel, 2019). 1987 wurde hierbei entschieden, dass die Privatschulen die Genehmigungsvoraussetzungen nicht aus eigener Kraft erfüllen können, woraus eine Schutz- und Förderpflicht des Staates folgt (Hufen & Vogel, 2006, S. 20). In Deutschland wird darüber hinaus im Privatschulbereich zwischen Ersatz- und Ergänzungsschulen unterschieden, wobei nur die Ersatzschulen hohe staatliche Unterstützung erhalten, die mehr als 50% der Schüler:innenkosten subventionieren. Um als Ersatzschule genehmigt zu werden, muss das Schulangebot dem einer staatlichen Schule entsprechen und die Schulpflicht muss an dieser Schule absolviert werden können. Ergänzungsschulen wie beispielsweise die *International Schools* können von Kindern und Jugendlichen im schulpflichtigen Alter nur mit einer Ausnahmegenehmigung besucht werden (Nikolai et al., 2018, S. 278). Bei Ersatzschulen wird die Gleichwertigkeit der Lehrziele, der Einrichtungen und der wissenschaftlichen Ausbildung der Lehrkräfte gefordert, keine Gleichartigkeit (Weiß, 2011, S. 14f.). Die genaue Höhe und der Umfang der Subventionierung obliegt den jeweiligen Landesgesetzgebern und beträgt je nach Bundesland zwischen 60–90% der Vollkosten einer öffentlichen Schule (KMK, 2019), es handelt sich demnach bei den genehmigten Ersatzschulen um staatlich abhängige Privatschulen.

Die nachfolgende Tabelle fasst die Regulierung von Privatschulen in Österreich und Deutschland zusammen (Tabelle 1).

Tabelle 1: Regulierung von Privatschulen in Deutschland und Österreich. Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Nikolai et al., 2018, S. 282f.

	Deutschland	Österreich	
Rechtsstellung von Privatschulen	Verfassungsrechtlich verankert (Bund)	Verfassungsrechtlich verankert (Bund)	
Zuständigkeiten nach Schulrecht	Bundesländer	Bund	
Schulgeldhöhe begrenzt	Ja	Nein	
Genehmigungskriterien	Curriculum	Ja	
	Räumlichkeiten	Ja	Ja
	Lehrkräftequalifikation	Ja	Ja
	Verbot der Sonderung nach Besitzverhältnissen	Ja	Nein
	Bedarf (Privatschule darf Bestand öffentlicher Schulen im gleichen Sprengel nicht gefährden)	Nein	Ja

Zwischen Deutschland und Österreich lassen sich bei der Genehmigung von Privatschulen Parallelen erkennen, jedoch gibt es in Deutschland mit dem Sonderungsverbot im Grundgesetz eine weitere Voraussetzung zur Genehmigung von Ersatzschulen. Diese besagt, dass Privatschulen im allgemeinbildenden Schulbereich dem deutschen Grundgesetz nach allen Schüler:innen ohne Rücksicht auf die finanziellen Verhältnisse offenstehen muss, um einer Sonderung der Schüler:innen nach den Besitzverhältnissen der Eltern entgegen zu wirken (Art. 7, Abs. 4, Satz 3, GG). Das Bundesverfassungsgericht hat in Deutschland in seiner Rechtsprechung diese Vorgabe so interpretiert, dass sich diesbezüglich das Schulgeld an Privatschulen – wenn diese als Ersatz zu öffentlichen Schulen fungieren – am durchschnittlichen Haushaltseinkommen orientieren müssen. Hierzu hat das Bundesverfassungsgericht einen Beitrag von durchschnittlich 160 Euro monatlich errechnet, der tatsächlich jedoch je nach Bundesland und dessen durchschnittlichen Haushaltseinkommen variiert (Wrase & Helbig, 2016, S. 1593). Diese zusätzliche Genehmigungsvoraussetzung in Deutschland hat das Ziel, einer sozialen Entmischung entgegenzuwirken (BVerfGE, 1992) und jeder Person im schulpflichtigen Alter die Möglichkeit des Besuches einer Privatschule zu geben. Eine solche Begrenzung des Schulgeldes in Form eines Sonderungsverbot gibt es in Österreich nicht. Auch wenn die konfessionellen Privatschulen durch ihre Träger zumeist quersubventioniert werden, sind die Schulgelder an den konfessionellen Privatschulen in Österreich zumeist höher als an den deutschen Privatschulen, die als Ersatzschulen unabhängig von ihrer Trägerschaft, Subventionen von mehr als 50% ihrer Schüler:innenkosten erhalten.

Institutionelle Chancengleichheit in der finanziellen Ausstattung von Schulen sowie individuelle Chancengleichheit des Privatschulbesuches in Deutschland und Österreich

Durch die Gewährung von hohen staatlichen Subventionen sollen individuelle Chancengleichheiten vermindert werden, denn nur durch eine Förderung können staatlich geförderte Privatschulen die Schulgelder so bemessen, dass die Privatschulen für alle Schüler:innen zugänglich sein können (Nikolai & Wrase, 2017, S. 4). Andererseits soll auch das Sonderungsverbot des Grundgesetzes einer Segregation entgegenwirken, welches aber die staatlichen Subventionen wiederum benötigt, da ansonsten das Schulgeld zum größten Teil das Überleben der Privatschulen sichern müsste und daher entsprechend hoch wäre. Die Realität in Bezug auf die Umsetzung des Sonderungsverbot in Deutschland sieht allerdings anders aus: In den Bundesländern werden die im Grundgesetz verankerten Vorgaben nicht ausreichend in Rechtsvorschriften konkretisiert und durch die Schulaufsichtsbehörden auch nur unzureichend kontrolliert (ebd., S. 5). Laut Helbig, Nikolai und Wrase (2017) stellt das Problem die „Passivität oder sogar Tolerierungshaltung der staatlichen Behörden dar, welche die Einhaltung der rechtlichen Vorgaben offensichtlich nicht (mehr) ernst nehmen“ (S. 375). Auf der Seite des Individuums oder der Nachfrageseite können Privatschulen als Möglichkeiten zur sozialen Abgrenzung genutzt werden, da nach wie vor

und trotz des Sonderungsverbot es Privatschüler:innen überproportional aus Familien stammen, deren Eltern über ein höheres Einkommen, höhere Bildung und einen höheren sozialen Status verfügen (ebd., S. 358). Dies kann mit den Abstiegsängsten und dem Distinktionsbedürfnis von Eltern aus der Mittelschicht oder höheren sozialen Schichten in Zusammenhang gebracht werden, denn die Gymnasien erfüllen diese Bedürfnisse nicht mehr voll. Privatschulen dagegen bieten die Möglichkeit für eine Milieunähe sowie Distinktion (Weiß, 2011, S. 52). Auf der Seite der Privatschulen oder der Angebotsseite ist eine Bevorzugung von Kindern aus sozial bessergestellten Familien zu beobachten. Dies kommt daher, dass aus ökonomischer Sicht Privatschulen gegenüber den öffentlichen Schulen nicht ausreichend finanziert und neben den staatlichen Zuwendungen auf andere Finanzierungsquellen angewiesen sind. Eltern mit höherem Einkommen sind somit für Privatschulen aufgrund höherer Schulgeldbeiträge interessant, da das Schulgeld meistens einkommensabhängig gestaffelt ist. Zudem erhoffen sich die Einrichtungen neben dem Schulgeld Spenden von wohlhabenderen Familien (Helbig et al., 2017, S. 363). Auf solche Finanzierungsquellen sind Privatschulen zumeist auch angewiesen, um attraktive Schulangebote bieten und sich im Wettbewerb mit anderen öffentlichen und privaten Schulen behaupten zu können. Auch sind Privatschulgründungen häufig auf eine individuelle Förderung und besondere Angebote fokussiert und begreifen sich „primär als Agent der Familie, nicht der Gesellschaft“ (Weiß, 2011, S. 53), die mögliche Segregation und Verstärkung von Bildungsdisparitäten ist dabei nicht intendiert, kann allerdings eine negative Systemwirkung sein.

Die an der Schulgesetzgebung beteiligten Akteure, die Privatschulen eine staatliche Subventionierung ermöglichen, befinden sich in einer Art „Zwickmühle“. Mit hohen staatlichen Subventionen kann eine *institutionelle Chancengleichheit* in der finanziellen Ausstattung zwischen einerseits öffentlichen und privaten Schulen und andererseits innerhalb des Privatschulsektors zwischen privaten Schulen hergestellt werden. Mit staatlichen Subventionen kann zwar eine *individuelle Chancengleichheit* im Privatschulbesuch abgemildert werden, da solche den Zugang für alle Schüler:innen erleichtern können. Ebenso können hohe staatliche Zuschüsse dazu führen, dass Eltern durch die zunehmende Bezahlbarkeit und somit durch einen erleichterten Zugang zu Privatschulen das öffentliche Schulsystem meiden und so eine Zunahme der sozialen Segregation zwischen öffentlichen und privaten Schulen bewirken. Staaten stehen einer Gratwanderung gegenüber, zwischen einerseits der Ermöglichung eines Privatschulbesuchs für alle sozialen Schichten und andererseits der Verhinderung einer steigenden sozialen Segregation zwischen öffentlichen und privaten Schulen.

Die zunehmend zu beobachtenden Privatschulexpansion und die staatliche Subventionierung kann eine soziale Segregation zwischen öffentlichen und privaten Schulen verschärfen, deshalb ist es notwendig, eine faire Privatschulregulierung mit Blick auf Finanzierung, Regulierung und Aufsicht zu etablieren, die eine individuelle und institutionelle Chancengleichheit vermindern kann.

Handlungsempfehlung für eine faire Privatschulregulierung und was für eine Umsetzung in Deutschland und Österreich notwendig wäre

Um eine individuelle und institutionelle Chancengleichheit verringern zu können, ist eine faire Privatschulregulierung und -finanzierung notwendig (Helbig & Nikolai, 2018; Nikolai & Wrase, 2017; Nikolai, Helbig & Wrase, 2017). Eine faire Privatschulregulierung und -finanzierung ist dann gegeben, wenn ein sozial gleicher Zugang zu Privatschulen ermöglicht wird (Nikolai et al., 2017). Hierzu gehören folgende Punkte, die in Bezug auf Deutschland und Österreich jeweils ausführlicher erläutert werden:

1) Obergrenze des durchschnittlichen Schulgeldes und einkommensabhängige Staffelung

Stipendien oder Freiplätze für Schüler:innen aus niedrigen sozialen Schichten alleine können nicht ermöglichen, dass der Zugang zu Privatschulen unabhängig von der sozioökonomischen Situation der Eltern gestaltet werden kann. Vielmehr ist notwendig, eine Obergrenze für das durchschnittliche Schulgeld festzuhalten und diese auch einkommensabhängig zu staffeln. Eine solche transparente Regelung ermöglicht es auch, dass Privatschulen ihr Angebot nicht nur an einkommensstarke Eltern ausrichten. In der Novellierung seines Privatschulgesetzes sieht das Bundesland Baden-Württemberg ein durchschnittliches Schulgeld von 160 Euro vor (Helbig & Nikolai, 2018). Ähnliche Begrenzungen wurden bislang in den anderen deutschen Bundesländern noch nicht vorgenommen.⁴ Das baden-württembergische Privatschulgesetz verlangt seit seiner Novellierung 2017 eine einkommensabhängige Staffelung des Schulgeldes, das zwar in anderen deutschen Bundesländern z.T. von Privatschulen auch vorgesehen ist, jedoch von den Bundesländern nicht flächendeckend und systematisch kontrolliert wird. Damit würde es Eltern aus einkommensschwachen Schichten ermöglicht, dass sie kein oder geringes Schulgeld zahlen müssten. In Österreich wäre eine solche Begrenzung des durchschnittlichen Schulgeldes und eine einkommensabhängige Staffelung nur möglich, wenn nicht nur die konfessionellen, sondern auch die nicht-konfessionellen Privatschulen hohe staatliche Subventionen erhalten (z. B. in Form von „lebenden Subventionen“).

2) Ausgleich für Ausfall von Schulgeldeinnahmen

Für die Sicherstellung eines sozial gleichen Zugangs zu Privatschulen kann der Verzicht von Privatschulen auf Schulgeld nur dann umgesetzt werden, wenn diese vom Staat eine Ausgleichszahlung für entgangenes Schulgeld erhalten. Damit würde der Anreiz für Privatschulen entfallen, ihr Angebot stark an einkommensstarken Sozialschichten auszurichten. In Baden-Württemberg wurde bei der Novellierung des Privatschulgesetzes eine sogenannte Kappungsgrenze eingeführt, wonach Privatschulen bei einem Verzicht auf Schulgeld höhere Zuschüsse erhalten, die auf 90% der Kosten

⁴ In Rheinland-Pfalz dürfen die als Ersatzschulen anerkannten Privatschulen keine Schulgelder erhalten (Helbig et al., 2017).

für Schüler:innen begrenzt wurde. Der Förderanspruch wird auf 80% Prozent reduziert, sollten Privatschulen weiterhin ein Schulgeld verlangen.

3) Anrechnungsregelung bei auskömmlicher Finanzierung

Damit subventionierte Privatschulen nicht unbegrenzt Einnahmen aus Schulgeldern (und sonstigen Elternbeiträgen) auf staatliche Zuschüsse aufschlagen können und so befördern, dass Privatschulen ihr Angebot an einkommensstarke Schichten ausrichten, müssen Anrechnungs- bzw. Kappungsgrenzen definiert werden (Nikolai & Wrase, 2017). Finanzielle Anreize können außer Kraft gesetzt werden, wenn Gesetzgebende definieren, was eine auskömmliche Finanzierung ist.

4) Klare Regulierung und Kontrolle bei Wahrung der von den Verfassungen garantierten Freiheit

Die genannten Regelungen sind nur dann umsetzbar und können ihre Wirkung auf einen sozial gleichen Zugang entfalten, wenn deren Einhaltung reguliert und kontrolliert wird. Um dies zu gewährleisten, sollten öffentliche wie private Schulen über ihre soziale Zusammensetzung regelmäßig mittels klar definierter Indikatoren berichten. Damit wäre sichergestellt, dass Privatschulen ihre pädagogischen und weltanschaulichen Freiheiten wahrnehmen können und gleichzeitig eine staatliche Förderung erhalten, ohne die soziale Segregation zwischen öffentlichen und privaten Schulen zu verschärfen.

Fazit

Die weltweite Expansion der Privatschulbesuche erfordert eine Beschäftigung mit dem Verhältnis zwischen öffentlichen und privaten Schulen, insbesondere im Hinblick auf die Auswirkungen auf Chancenungleichheiten auf institutioneller und individueller Ebene. Ob der Besuch einer Privatschule für Kinder möglich ist, hängt davon ab, ob der Privatschulbesuch für Eltern bezahlbar ist. Staatliche Subventionierungen spielen hierbei eine große Rolle, um den Zugang möglichst allen Schüler:innen ermöglichen zu können. International gibt es unterschiedliche Modelle der staatlichen Unterstützung von Privatschulen. In diesem Beitrag standen Deutschland und Österreich im Fokus, in denen es sich bei den privaten Schulen zum großen Teil um staatlich abhängige Privatschulen mit einer Finanzierung von mehr als 50% der Vollkosten handelt. Mit der hohen staatlichen Subventionierung geht die Frage einher, wie Staaten durch die Finanzierung, Regulierung und Aufsicht der Bildungsproduktion soziale Segregationstendenzen zwischen privaten und öffentlichen Schulen abschwächen können. Dafür ist eine faire Privatschulregulierung und -finanzierung notwendig: Hierzu gehören eine Obergrenze des durchschnittlichen Schulgeldes und eine einkommensabhängige Staffelung, damit private Schulen ihr Angebot nicht vorwiegend an einkommensstarken Familien orientieren. Dieser Effekt kann durch eine staatliche Ausgleichszahlung für den Ausfall von Schulgeldeinnahmen verstärkt

werden. In Deutschland sind solche Regelungen bisher lediglich in Baden-Württemberg existent, in Österreich gar nicht.

Zentral und essenziell für die genannten Regelungen sind eine klare Regulierung und Kontrolle der Einhaltung. Dies fällt auch bei der Auseinandersetzung mit einer Begrenzung des Schulgeldes durch das Sonderungsverbot in Deutschland auf. In der gesetzlichen Grundlage des Sonderungsverbots fehlt es an einer klaren Regulierung und Konkretisierung, hinzu kommt die mangelhafte Kontrolle der Einhaltung und dadurch die fehlenden Konsequenzen beim Verstoß gegen diese Regelung. Zur weiteren Beobachtung der konkreten Auswirkungen der Maßnahmen erscheint ein Bericht der privaten und öffentlichen Schulen über ihre soziale Zusammensetzung nach vorher festgelegten Faktoren notwendig.

In Zukunft ist eine weitere Betrachtung und Analyse der Umsetzung der Novellierung des Privatschulgesetzes in Baden-Württemberg, in dem einige der in diesem Beitrag beschriebenen Maßnahmen verankert wurden, und die Auswirkungen dieser auf die soziale Segregation zwischen öffentlichen und privaten Schulen hilfreich und geboten. Auch sollte eine vergleichende Auseinandersetzung mit Finanzierungspolitiken in anderen Ländern in Bezug auf den Privatschulsektor und deren Einfluss auf Chancenungleichheiten erfolgen. Im Falle von Österreich bleibt es offen, ob die nicht-konfessionellen Privatschulen nach ihrer gescheiterten Klage vor dem Verfassungsgerichtshof einen erneuten Versuch unternehmen, um eine finanzielle Gleichbehandlung zu erreichen. Festzuhalten bleibt als Forschungsdesiderata, dass es noch an Analysen fehlt, die die Rolle von schulpolitischen Akteuren (darunter Parteien, Interessengruppen von Privatschulen und Lehrkräfteverbände) in der Subventionierungspolitik von Deutschland und Österreich untersuchen. Auch erscheint interessant, ob die beobachtbare Expansion des Privatschulsektors zu einer erhöhten politischen Aufmerksamkeit sorgt und damit bildungsrechtliche Veränderungen veranlasst. Weiterer Forschungsbedarf besteht auch in Hinblick auf Chancenungleichheiten, die Auswirkungen des soziökonomischen Status, des Bildungsgrades der Eltern und Migrationshintergrund auf die Entscheidung aber auch die Möglichkeit für den Besuch einer Privatschule.

Der steigende Anteil von Schüler:innen an Privatschulen geht nicht zwangsläufig mit einer zunehmenden Privatisierung der Finanzierung einher, sondern vielmehr sind es häufig die Staaten selbst, die mit der Übernahme der Finanzierung zu einer Privatisierung beitragen. Dadurch kommt es zu einer Kräfteverschiebung zwischen Staat und Markt, was auch Auswirkungen auf die Handlungskoordination in der Schulpolitik hat: Die Expansion von Privatschulen führt dabei nicht zu einem Rückzug des Staates, vielmehr werden die Akteurskonstellationen komplexer in der Schulpolitik, da sich neue, v.a. auch private Akteure etablieren und so die Machtbalance in der Schulpolitik verändern. Die Auswirkungen auf Handlungskoordination und Akteurskonstellationen zu erkunden ist ein weiteres Forschungsdesiderata der vergleichenden Bildungsforschung.

Quellen (Rechtstexte, Zeitungsartikel)

- BVerfGE, Bundesverfassungsgericht (1992). Beschluss des Ersten Senats vom 16.12.1992, 1 BvR 167/87, in: Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts. Bd. 88, hrsg. von Bundesverfassungsgericht. Karlsruhe: Mohr Siebeck, S. 40–63, S. 49f.
- Der Standard (2017). *Freie Schulen wollen mit Subventions-Abfuhr wieder vor Gericht*. Der Standard vom 3.7.2017. Verfügbar unter: <https://www.derstandard.de/story/2000060691936/freie-schulen-wollen-mit-subventions-abfuhr-wieder-vor-gericht>
- Die Presse (2016). *Privatschulen ziehen vor den VfGH*. Verfügbar unter: <https://www.die-presse.com/5114143/privatschulen-ziehen-vor-den-vfgh>
- GG, Grundgesetz (2020). *Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland*. Verfügbar unter: <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html>
- PrivSchG, Privatschulgesetz (2016). Bundesgesetz vom 25. Juli 1962 über das Privatschulwesen (Privatschulgesetz), BGBl. Nr. 244/1962, letzte Änderung vom 12.07.2018, BGBl. I Nr. 43/2018. Wien: Bundesgesetzblatt.
- Verfassungsgerichtshof Österreich (2019). *Entscheidung G 152/2019-9 am 10. Oktober 2019*. Verfügbar unter: https://www.vfgh.gv.at/downloads/VfGH_Entscheidung_G_152_2019_10.10.2019.pdf

Literatur

- Busemeyer, M. R. & Nikolai, R. (2022). Education. In D. Béland, S. Leibfried, K. J. Morgan, H. Obinger & C. Pierson C. (Hrsg.), *Oxford Handbook of Comparative Welfare States* (2. aktualisierte und überarbeitete Auflage) (S. 679–697). Oxford: Oxford University Press.
- Gordt, S. (2019). *Bildungsschisma. Säkularisierungspfade westeuropäischer Schulsysteme im historischen Vergleich*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Hanke, M. & Rinnerthaler, A. (2012). *Die konfessionellen Privatschulen in Österreich und ihre wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in Markt und Gesellschaft*. In K.A. Kaltenbrunner & S. Urnik (Hrsg.), *Unternehmensführung. State of the art und Entwicklungsperspektiven* (S. 55–73). München: Oldenbourg Verlag.
- Helbig, M. & Nikolai, R. (2018). Das bundesweit wegweisende Privatschulgesetz in Baden-Württemberg hat Schönheitsfehler. *b&w, bildung und wissenschaft*, 72, 32–35.
- Helbig, M., Konrad, M. & Nikolai, R. (2019). Entwicklung der Schulinfrastruktur in Ostdeutschland und die Rolle privater Schulen. In D. Fickermann & H. Weishaupt (Hrsg.), *Bildungsforschung mit Daten der amtlichen Statistik (DDS – Die Deutsche Schule, 14. Beiheft)* (S. 105–120). Münster: Waxmann.
- Helbig, M., Nikolai, R. & Wrase, M. (2017). Privatschulen und die soziale Frage: Wirkung rechtlicher Vorgaben zum Sonderungsverbot in den Bundesländern. *Leviathan: Berliner Zeitschrift für Sozialwissenschaft*, 45, 357–380.
- Hoffmann, L., Stanat, P. Maaz, K. & Klemm, K. (2019). Kompetenzen von Schülerinnen und Schülern an Schulen in privater und öffentlicher Trägerschaft. *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 71, 385–408.
- Hufen, F. & Vogel, J. P. (2006): *Keine Zukunftsperspektiven für Schulen in freier Trägerschaft? Rechtsprechung und Realität im Schutzbereich eines bedrohten Grundrechts*. Berlin: Duncker & Humblot (Schriften zum öffentlichen Recht, v. 1039).

- Kalb, H. (2007). Arten von Privatschulen, deren Öffentlichkeitsrecht und die Rechtsstellung von Lehrern und Schülern – ein Überblick. In A. Rinnerthaler (Hrsg.), *Das kirchliche Privatschulwesen – historische, pastorale, rechtliche und ökonomische Aspekte* (S. 315–343). Frankfurt a. M. u. a.: Peter Lang.
- KMK (2019). *Übersicht über die Finanzierung der Privatschulen in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland*. Zusammenstellung des Sekretariates der Kultusministerkonferenz (Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 12.3.2004 i. d. F. vom 28.11.2019). Verfügbar unter: http://www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen_beschluesse/2004/2004_03_12_Privatschulfinanzierung.pdf
- Koinzer, T., Nikolai, R. & Waldow, F. (Hrsg.) (2017). *Private schools and school choice in compulsory education*. Wiesbaden: Springer VS.
- Köppe, S. (2014). *Wohlfahrtsmärkte. Die Privatisierung von Bildung und Rente in Deutschland, Schweden und den USA*. Frankfurt a. M./New York: Campus.
- Mayer, T. (2017). School Choice and the Urban Neighbourhood: Segregation Processes in the German Primary Sector with Special Reference to Private Schools. In T. Koinzer, R. Nikolai & F. Waldow (Hrsg.), *Private Schools and School Choice in Compulsory Education* (S. 153–175). Wiesbaden: Springer VS.
- Mayer, T. (2019). „Und dann geht natürlich nur der Weg zur Privatschule“ – Individuelle Schulwahlprozesse und Einzelschulwahl an privaten Grundschulen. *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft*, 22, 389–410.
- Mayer, T. & Koinzer, T. (2019). Schulwahl und Bildungsungleichheit – Ein holistisches Modell zur Erklärung von Segregation und Bildungsdisparitäten bei der Einzelschulwahl. *Pädagogische Rundschau*, 73, 265–279.
- Nikolai, R. (2019). Staatliche Subventionen für Privatschulen: Politiken der Privatschulfinanzierung in Australien und der Schweiz. *Schweizerische Zeitschrift für Bildungswissenschaften*, 41, 559–575.
- Nikolai, R. (2020). Vertragsschulpolitiken in England und Neuseeland: Zur Bedeutung schulpolitischer Akteure und Ideen. *Zeitschrift für Pädagogik*, 66, 251–269.
- Nikolai, R. & Koinzer, T. (2017). Long Tradition, Moderate Distribution and Growing Importance – Private Schools in Germany as ‘Change Agents’ of School Choice. In T. Koinzer, R. Nikolai & F. Waldow (Hrsg.), *Private Schools and School Choice in Compulsory Education. Global Change and National Challenge* (S. 81–97). Wiesbaden: Springer VS.
- Nikolai, R. & Wrase, M. (2017). *Freiheit und Verantwortung staatlich geförderter Privatschulen. Politische Handlungsempfehlungen für eine faire Privatschulregulierung mit Blick auf einige andere europäische Staaten*. (böll.brief – Teilhabegesellschaft Nr. 4, Heinrich-Böll-Stiftung in Zusammenarbeit mit dem WZB). Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung in Zusammenarbeit mit dem WZB.
- Nikolai, R., Helbig, M. & Wrase, M. (2017). Privatschulboom und soziale Sonderung. Was für einen sozial gerechten Zugang zu Privatschulen notwendig ist. *PÄDAGOGIK*, 69, 40–43.
- Nikolai, R., Wrase, M., Kann, C. & Criblez, L. (2018). Wirkungen von Bildungsregulierung im Vergleich: Rahmenbedingungen und Finanzierung von Privatschulen in Deutschland, Österreich und der Schweiz. *Zeitschrift für Rechtssoziologie*, 38, 272–303.
- OECD (2011). *PISA im Fokus Nr. 7*. Paris: OECD.
- OECD (2017). *PISA 2015 Results (Volume III): Students’ Well-Being*. Paris: OECD.
- Pollit, H., Leuthold, M., & Preis, A. (2007). *Wege und Ziele evangelischer Schulen in Österreich. Eine empirische Untersuchung*. Münster u. a.: Waxmann.

- Schinkele, B. (2007). Umfang und Bedeutung des kirchlichen Privatschulwesens im österreichischen Schulsystem. In A. Rinnerthaler (Hrsg.), *Das kirchliche Privatschulwesen – historische, pastorale, rechtliche und ökonomische Aspekte* (S. 287–314). Frankfurt a.M. u. a.: Peter Lang.
- Statistik Austria (2020). *Bildung in Zahlen 2018/19. Schlüsselindikatoren und Analysen*. Wien: Bundesanstalt Statistik Austria.
- Statistisches Bundesamt (2020). *Privatschulen in Deutschland – Fakten und Hintergründe 2020*. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Suter, P. (2013). *Determinanten der Schulwahl: Elterliche Motive für oder gegen Privatschulen*. Wiesbaden: Springer VS.
- UNESCO Institute of Statistics (2021). *Distribution of enrolment by type of institution: Percentage of enrollment in primary education in private institutions, 1970 to 2019*. Verfügbar unter: <http://data.uis.unesco.org>
- Verger, A., Fontdevila, C. & Zancajo, A. (2016). *The privatization of education*. Amsterdam: Teachers College Press.
- Vogel, J. P. (2019): Die Gesetzgebung der Länder und der Stand der Debatte in Wissenschaft und höchstrichterlicher Rechtsprechung (Stand 1988). In F. Müller & B. Jeand'Heur (Hrsg.), *Zukunftsperspektiven der Freien Schule. Dokumentation, Diskussion und praktische Folgen der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts seit dem Finanzhilfe-Urteil* [2. Auflage] (S. 13–28). Berlin: Duncker & Humblot.
- Weiß, M. (2011). *Allgemeinbildende Privatschulen in Deutschland. Bereicherung oder Gefährdung des öffentlichen Schulwesens*. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- West, A. & Nikolai, R. (2013). Welfare regimes and education regimes: Equality of opportunity and expenditure in the EU (and US). *Journal of Social Policy*, 42, 469–493.
- Wieser, B. (2010). *Handbuch des österreichischen Schulrechts. Band 1: Verfassungsrechtliche Grundlagen und schulrechtliche Nebengesetze*. Wien/Graz: Neuer Wissenschaftlicher Verlag.
- Wrase, M. & Helbig, M. (2016). Das missachtete Verfassungsgebot – Wie das Sondereinverbot nach Art. 7 IV 3 GG unterlaufen wird. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 35, 1591–1598.