

# Privatschulfinanzierung und Energiepreiskrise

*Ergebnisse einer Studie im Auftrag des Verbands Deutscher  
Privatschulverbände e.V.*

Berlin, 7. November 2022

**DIW Econ GmbH**

Mohrenstraße 58

10117 Berlin

Kontakt:

Dr. Lars Handrich

Tel. +49.30.20 60 972 - 0

Fax +49.30.20 60 972 - 99

[service@diw-econ.de](mailto:service@diw-econ.de)

[www.diw-econ.de](http://www.diw-econ.de)

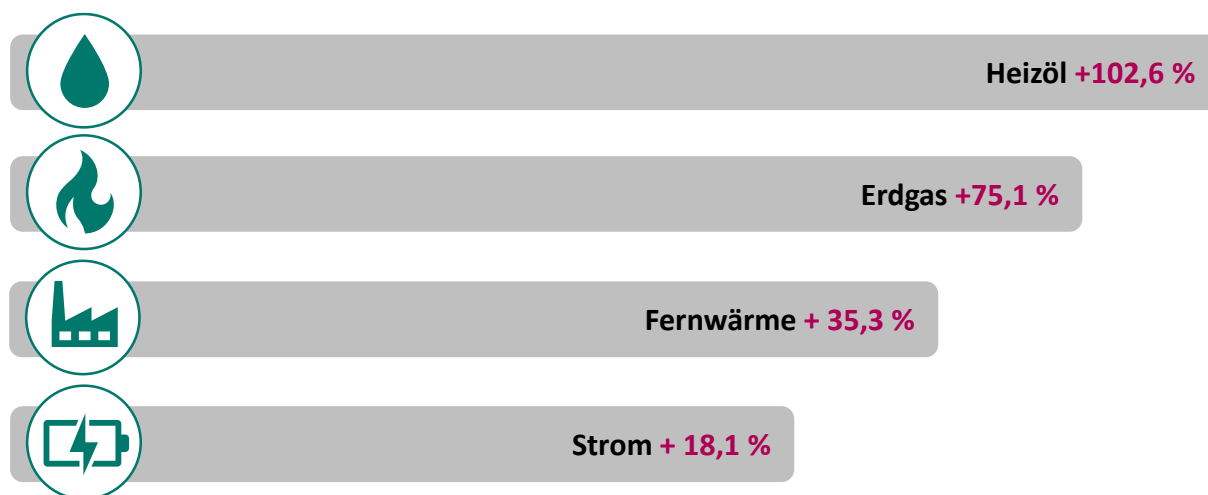
## Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis.....	i
<b>1. Einleitung.....</b>	<b>1</b>
<b>2. Schulen in freier Trägerschaft in Deutschland.....</b>	<b>3</b>
2.1 Bedeutung in der Schullandschaft.....	3
2.2 Finanzierung des deutschen Schulwesens.....	5
<b>3. Die ökonomische Resilienz der Finanzhilfen.....</b>	<b>9</b>
3.1 Wirtschaftstheoretische Analyse der länderspezifischen Finanzhilfen.....	10
3.2 Deskriptive Analyse der Resilienz der Finanzhilfen.....	11
<b>4. Modellierung der Finanzierung einer Schule in freier Trägerschaft.....</b>	<b>14</b>
4.1 Auswirkung eines Sachkostenschocks in einem ökonomischen Partialmodell.....	14
4.2 Beispielhafte Auswirkung des Energiepreisschocks auf die Finanzsituation einer Schule in freier Trägerschaft.....	18
<b>5. Fazit.....</b>	<b>21</b>
<b>6. Literaturverzeichnis.....</b>	<b>24</b>

## 1. Einleitung

Vor dem Hintergrund des Angriffs Russlands auf die Ukraine hat die angespannte Versorgungslage mit Erdgas und Öl in den vergangenen Monaten zu drastischen Energiepreissteigerungen geführt (Statistisches Bundesamt 2022a). Wie Abbildung 1-1 zeigt, stiegen die Verbraucherpreise für Strom, Fernwärme, Heizöl und Erdgas im Juli im Vergleich zum Vorjahr um bis zu 102 %.

**Abbildung 1-1**  
**Entwicklung der Verbraucherpreisindizes für Energie zwischen Juli 2021 und Juli 2022**



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Statistisches Bundesamt (2022b).

Die steigenden Energiekosten werden dabei nicht nur für viele Bürger zunehmend zu einem ernsthaften Problem. Auch die Träger und Betreiber öffentlicher Einrichtungen sehen sich mit drastischen Kostensprüngen konfrontiert. Besonders betroffen sind Schulträger, nicht zuletzt da ihr Energiebedarf bereits im letzten Jahr durch COVID-19-Präventionsmaßnahmen, wie dem regelmäßigen Lüften der Räumlichkeiten, signifikant gestiegen ist (UfU 2021, Stinner, F., Kümpel, A., & Müller, D. 2021). Laut Berichten führte der Mehrbedarf in einigen Einrichtungen zu Heizkostenanstiegen von über 20 % (Abgeordnetenhaus Berlin 2022, Bethke 2022).

Da viele Präventionsmaßnahmen zur Eindämmung der COVID-19-Pandemie voraussichtlich auch im kommenden Winter umgesetzt werden müssen, ist angesichts der dynamischen Energiepreisentwicklungen trotz aller Einsparmaßnahmen mit einem drastisch steigenden Kostenblock in den Haushalten vieler Schulen zu rechnen (Brand, et al. 2022, Landtag NRW 2022, Haase 2022). Einige Schulträger rechnen mit einer Verdopplung der Energie- und Heizkosten für den kommenden Winter (Bachner, F. 2022). Während die Länder und Kommunen für Schulen in

öffentlicher Trägerschaft Finanzmittel zurückstellen, um deren steigende Energiekosten auszugleichen, müssen die Träger freier Schulen den Kostenanstieg in vielen Bundesländer ohne staatliche Unterstützungen ausgleichen (Abgeordnetenhaus Berlin 2022, Brosius-Gersdorf 2021).

Ihre Möglichkeiten, den steigenden Kosten zu begegnen, sind dabei stark begrenzt. Sparmaßnahmen im Personalbereich sind kaum umsetzbar, ohne die Qualität der Lehre zu gefährden. Eine Schulgeldanpassung wird von vielen Schulträgern ausgeschlossen, da sie eine Mehrbelastung der Elternschaft, deren private Energieausgaben ebenso stark gestiegen sind, vermeiden wollen (Bachner, F. 2022, Wissenschaftliche Dienste 2017). Ohnehin ist die Gestaltung des Schulgeldes durch das sogenannte Sonderungsverbot eingeschränkt. Das Verbot besagt, dass Schulen, deren Schülersauswahl sich nach den Besitzverhältnissen ihrer Eltern richtet, nicht genehmigt werden dürfen. Aus dem Verbot ergeht allerdings auch die Verpflichtung der Länder, genehmigten Schulen Finanzhilfen zu leisten. Diese Finanzhilfen bilden eine wichtige Säule der Finanzierung von Schulen in freier Trägerschaft (Brosius-Gersdorf 2018, Statistisches Bundesamt 2016).

Angesichts der aktuellen Energiepreisentwicklung wird im Rahmen der vorliegenden Studie untersucht, wie resilient das Finanzierungssystem von Schulen in freier Trägerschaft in Deutschland hinsichtlich extremer Kostensteigerungen ist. Im folgenden Abschnitt des Gutachtens wird hierzu zunächst die Bedeutung und die Finanzierung von Schulen in freier Trägerschaft im deutschen Schulwesen genauer beleuchtet. Im Anschluss erfolgte eine wirtschaftstheoretische Resilienzanalyse des bestehenden Finanzierungssystems dieser Schulen. Diese theoretische Untersuchung wird durch eine deskriptive Datenanalyse ergänzt. Im vierten Abschnitt wird mithilfe eines Partialmodells gezeigt, wie resilient die bestehenden Finanzierungsmechanismen angesichts eines kurzfristigen Preisschocks, wie man ihn im Energiebereich derzeit beobachtet, sind.

Die Analyse zeigt, dass das vom Sonderungsverbot sowie von unsachgerechten Berechnungsgrundlagen und inadäquaten Anpassungsmechanismen der Finanzhilfen geprägte Finanzierungsmodell den Schulen nicht genügend Handlungsspielraum zur Verfügung stellt, um den aktuellen Energiepreisschock zu kompensieren. Die Modellierung der aktuellen Situation ergibt, dass einer durchschnittlichen freien Schule im kommenden Jahr eine Finanzierungslücke von rund 10 % der gesamten Jahreseinnahmen droht.

## 2. Schulen in freier Trägerschaft in Deutschland

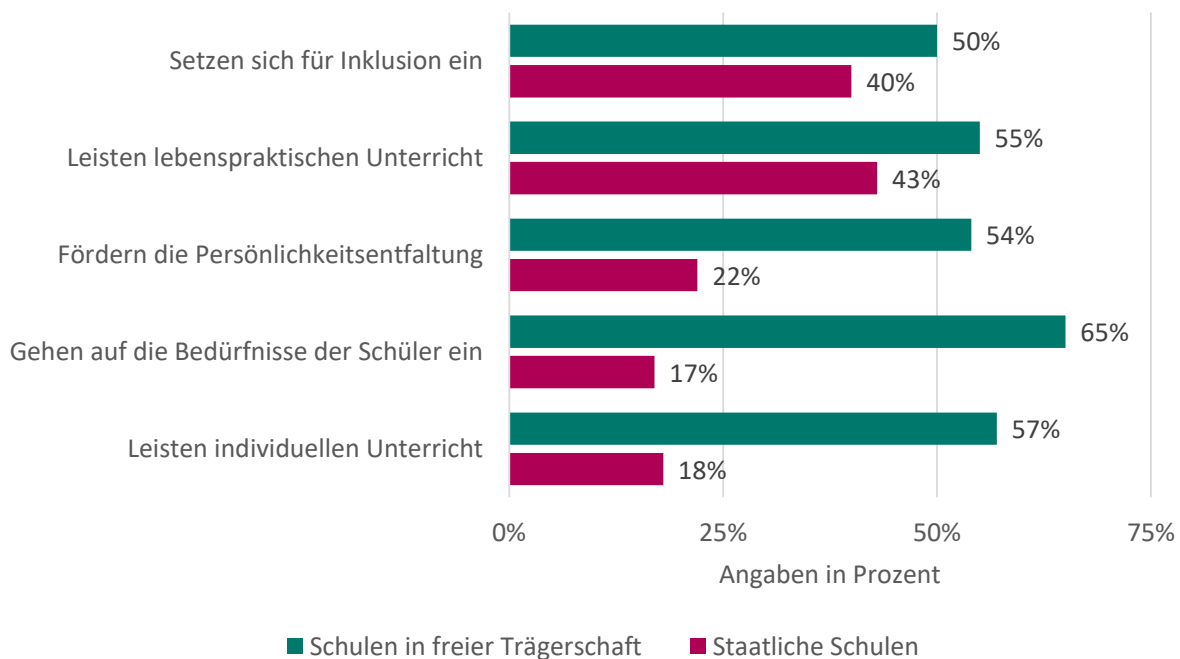
### 2.1 Bedeutung in der Schullandschaft

Die deutsche Schullandschaft setzt sich aus öffentlichen Schulen und Schulen in freier Trägerschaft zusammen. Insbesondere die sogenannten Ersatzschulen, die den Großteil der freien Schulen in Deutschland ausmachen, sind eine tragende Säule im deutschen Bildungswesen. Sie entsprechen den Schulformen des öffentlichen Schulsystems und bieten die Möglichkeit, einen staatlich anerkannten Schulabschluss zu erwerben (Weiß 2011).

In den vergangenen Jahrzehnten haben freie Schulen an Bedeutung gewonnen. Besuchten zu Beginn des Jahrtausends lediglich 5,8 % aller Schüler im gesamten Bundesgebiet eine allgemeinbildende Schule in freier Trägerschaft, waren es 2020 9,3 %. Unter Berücksichtigung beruflicher Bildungseinrichtungen besucht heutzutage rund jeder zehnte Schüler eine freie Schule mit dem Ziel, einen staatlich anerkannten Schulabschluss zu erreichen (Statistisches Bundesamt 2021). Dass dieser Trend auch in den nächsten Jahren nicht abreißen wird, legen aktuelle Umfragen nahe, die zeigen, dass sich freie Schulen in der Elternschaft zunehmender Beliebtheit erfreuen (Barz 2019). Die Gründe hierfür sind vielfältig. In einigen Regionen haben freie Schulträger Lücken geschlossen, nachdem öffentliche Schulen im Zuge des demografischen Wandels geschlossen oder zusammengelegt wurden (Eisinger, Randoll und Warndorf 2010). Zudem verbinden Eltern freie Schulen häufig mit positiven Eigenschaften, wie einer starken Persönlichkeitsbildung der Kinder, einer ausgeprägten Inklusion und individuell gestaltetem Unterricht, wie in Abbildung 2-1 deutlich wird (Barz 2019).

**Abbildung 2-1**

**Die Wahrnehmung von staatlichen Schulen und Schulen in freier Trägerschaft in der Elternschaft im Vergleich**



Anmerkung: Die Frage lautete: „Jetzt geht es darum, ob diese Eigenschaften auf die verschiedenen Schulformen zutreffen. Welche dieser Eigenschaften treffen grundsätzlich auf die staatlichen, kommunalen Schulen zu? Und welche grundsätzlich auf Schulen in freier Trägerschaft, also nicht staatliche Schulen?“. Bundesweit wurden 2.064 Eltern schulpflichtiger Kinder befragt.

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Barz (2019).

## 2.2 Finanzierung des deutschen Schulwesens

Generell ist die Schulbildung in Deutschland kostenlos. Während die Finanzierung des öffentlichen Schulbetriebs durch die Länder und Kommunen erfolgt, finanzieren sich Schulen in freier Trägerschaft in der Regel als Unternehmen am Markt und unterliegen somit auch marktwirtschaftlichen Zwängen (Kultusministerkonferenz 2021, Eisinger, Randoll und Warndorf 2010). Um eine staatliche Genehmigung für den Schulbetrieb zu erhalten, müssen die freien Schulträger im Rahmen des sogenannten Sonderungsverbot es allerdings sicherstellen, dass mögliche Schulgelder von Eltern aller Einkommens- und Vermögensschichten aufgebracht werden können (Parlamentarischer Rat 2020).<sup>1</sup>

Die Frage, wie hoch ein Schulgeld sein darf, um mit dem Sonderungsverbot vereinbar zu sein, ist Gegenstand einer kontroversen Debatte. Im Jahr 1994 nannte das Bundesverfassungsgericht eine Größenordnung von 170 bis 190 DM pro Kind im Monat. Ein Maßstab, der in der Vergangenheit von anderen Gerichten bestätigt wurde (Statistisches Bundesamt 2020, Vogel 2017). In der Praxis sind die Reglementierungen in einigen Bundesländern zum Teil jedoch deutlich strenger. Die Landesregierungen in Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz senken bzw. streichen beispielsweise die Finanzierungshilfen, sobald ein Schulgeld erhoben wird (Abgeordnetenhaus Berlin 2019, Wissenschaftliche Dienste 2017). Nach Schätzungen des statistischen Bundesamtes liegt die Höhe des durchschnittlichen Schulgeldes heute bei rund 160 Euro pro Kind und Monat. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass viele freie Schulen gar kein oder nur ein geringes Schulgeld von weniger als 50 Euro pro Monat erheben oder finanziell schwächeren Familien Nachlässe gewähren, um eine heterogene Schülerschaft zu wahren (Statistisches Bundesamt 2020).

Da die freien Schulen einen wichtigen Anteil zur Erfüllung des öffentlichen Bildungsauftrags beitragen und die reglementierten Schulgelder keine den Schulbetrieb deckende Einnahmequelle darstellen, sind die Bundesländer dazu verpflichtet, den Schulträgern Finanzhilfen zu gewähren, welche die Betriebskosten adäquat abdecken (Brosius-Gersdorf 2018, Klein 2013). Adäquat bedeutet in diesem Zusammenhang keine vollständige Kostendeckung durch die Länder, sondern, dass die Finanzhilfen ausreichend zur Sicherung des Schulbetriebs sind. Um dies zu gewährleisten, müssen in die Berechnung der Finanzhilfen Personal-, Sach- und Betriebskosten einfließen (Brosius-Gersdorf, F. 2020).

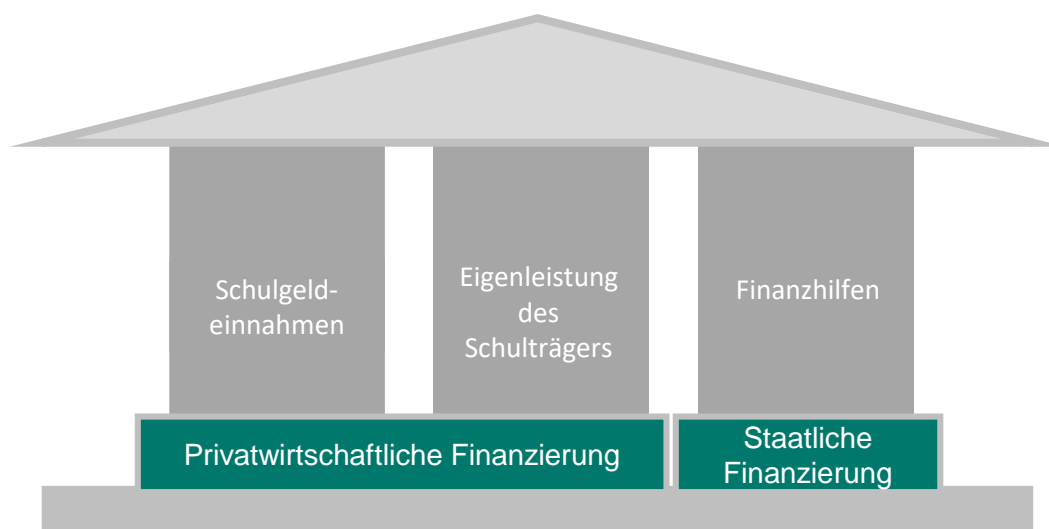
---

<sup>1</sup> GG. Art. 7 Abs. 4



In der Praxis beruht die Finanzierung freier Schulen in vielen Fällen auf einem Drei-Säulen-Modell, das aus staatlichen Finanzhilfen, die meist pro Schüler gezahlt werden, einer Eigenleistung des Schulträgers und Schulgeldeinnahmen besteht (Kultusministerkonferenz 2021).

**Abbildung 2-2**  
**Drei-Säulen-Modell der Privatschulfinanzierung**



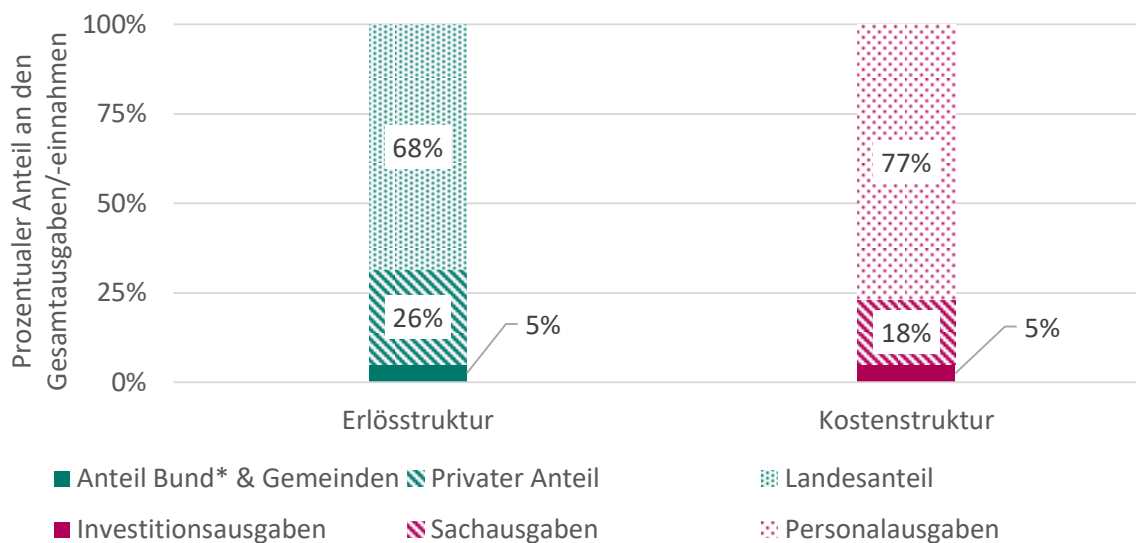
Quelle: Eigene Darstellung.

Detaillierte Daten zur Einnahmen- und Ausgabenstruktur von Schulen in freier Trägerschaft finden sich nur spärlich in der öffentlichen Statistik, weshalb im Rahmen der vorliegenden Studie auf Zahlen aus dem Jahr 2013 zurückgegriffen werden muss. Die Daten beruhen auf unregelmäßig vom Statistischen Bundesamt erhobenen Durchschnittswerten.<sup>2</sup> Wie Abbildung 2-3 veranschaulicht, zeigen diese Zahlen, dass die länderspezifischen Finanzhilfen für eine durchschnittliche allgemeinbildende Schule mit einem Finanzierungsanteil von 68 % die wichtigste Finanzierungsquelle darstellen. Die Einnahmen aus den Schulgeldern sowie die zum Teil aus weiteren Elternbeiträgen finanzierten Eigenleistungen tragen nur anteilig zur Finanzierung des Schulbetriebs bei. Der durchschnittliche Anteil dieser privatwirtschaftlichen Einnahmen beträgt im Durchschnitt 26 % (Statistisches Bundesamt 2016).<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Das Statistische Bundesamt erhebt in unregelmäßigen Abständen bundesweite Referenzdaten, die einen Einblick in die Finanzsituation einer durchschnittlichen Schule in freier Trägerschaft in Deutschland ermöglichen. Die aktuellste Erhebung bezieht sich auf das Jahr 2013 (Statistisches Bundesamt 2016).

<sup>3</sup> Nach der amtlichen Statistik setzten sich die privaten Einnahmen aus den Schulgeldeinnahmen, sonstigen Beiträgen sowie möglichen Zuschüssen des Schulträgers zusammen.

**Abbildung 2-3**  
**Durchschnittliche Einnahmen- und Ausgabenstruktur allgemeinbildender Schulen in freier Trägerschaft 2013**



Anmerkung: \*Der Wert für den Bund ergibt sich rechnerisch als Differenz aus den Stichprobendaten, ist aber statistisch nicht valide.

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Statistisches Bundesamt (2016).

Wie die Finanzhilfen berechnet werden und welche Kostenarten in die Berechnung der Zuschüsse einfließen, wird in den einzelnen Bundesländern zum Teil sehr unterschiedlich gehandhabt (Beukert 2020, Beukert und Willing 2019). Viele Schulrechtsexperten und Bildungsökonomien kritisieren die bestehenden Strukturen zur Finanzierung der freien Schulen allerdings bereits seit längerem. So wird bemängelt, dass deutlich weniger Kosten der freien Schulen im Vergleich zu staatlichen Schulen von den Ländern übernommen werden (Beukert und Willing 2019, Klein 2011).

Eine Auswertung der verschiedenen Landesnormen zeigt, dass grundlegend zwischen zwei Berechnungsansätzen unterschieden werden kann. Allerdings gilt, dass teilweise selbst innerhalb eines Bundeslandes Unterschiede bei den Berechnungsmodellen zwischen einzelnen Schulformen bestehen (Kultusministerkonferenz 2019a, Wissenschaftliche Dienste 2017):

- **Pauschalkostenmodell:** Die Finanzierungshilfen basieren in der Mehrheit der Bundesländer auf Pauschalbeträgen, die sich je nach Bundesland an verschiedenen Parametern orientieren und je beschultem Kind ausgezahlt werden. Beispielhaft sind hier die Schülerkosten oder die Personalkosten an einer vergleichbaren öffentlichen Schule zu nennen. In vielen Fällen erfolgt die Berechnung der Finanzmittel nicht jährlich. Diese werden stattdessen für ein Basisjahr

bestimmt und anschließend für mehrere Jahre auf Basis der Beamtenbesoldung oder des Verbraucherpreisindex fortgeschrieben.<sup>4</sup>

- **Bedarfs- oder Defizitdeckungsverfahren:** Nur wenige Bundesländer orientieren ihre Finanzhilfen an den tatsächlich anfallenden Kosten in den freien Schulen, indem nach Abzug eines Eigenanteils der Schulträger der jährlich anfallende Haushaltsfehlbetrag durch die Länder übernommen wird. Dabei werden in der Regel die fortdauernden Ausgaben bis zur Höhe der Aufwendungen vergleichbarer öffentlicher Schulen berücksichtigt.<sup>5</sup>

In einigen Bundesländern findet eine Kombination beider Berechnungsansätze Anwendung. Dabei wird beispielsweise ein Beitrag zu den Personalkosten in Höhe der Durchschnittsbesoldung einer staatlichen Lehrkraft gezahlt, während die Sachkostenzuschüsse mit Hilfe von Pauschalwerten bestimmt werden (Kultusministerkonferenz 2019a, Wissenschaftliche Dienste 2017).

Kostenseitig verfügen Schulen in freier Trägerschaft laut den Durchschnittswerten aus 2013 über eine für Bildungseinrichtungen typische Struktur, bei der die Personalausgaben die dominierende Größe darstellen. Im Durchschnitt entfallen rund 77 % der Ausgaben auf die Zahlungen von Löhnen und Gehälter. Mit einem Anteil von 16 % an den Gesamtkosten stellen die laufenden Sachkosten den zweitgrößten Kostenfaktor dar. Hierbei handelt es sich um alle Aufwendungen, die im laufenden Schulbetrieb anfallen, wie beispielsweise die Ausgaben für die Unterhaltung von Grundstücken und Gebäuden oder Miet- und Pachtaufwendungen. In der Regel entfällt ein bedeutender Teil der Sachkosten auf den Strom- und Wärmeverbrauch einer Schule (Stadt Köln 2020, Richter und Grosch 2008). Investitionsausgaben oder sonstige Sachaufwendungen, wie beispielsweise für bauliche Maßnahmen oder Anschaffung von Lehrmaterialien spielen im Vergleich nur eine untergeordnete Rolle (Statistisches Bundesamt 2016, Barz 2010). Experten kritisieren vor allem, dass bei den Berechnungen der Finanzhilfen in vielen Fällen wichtige Posten nicht berücksichtigt werden und freie Schulträger daher regelmäßig mit einer Unterfinanzierung zu kämpfen haben, die sie mit Eigenmitteln schließen müssen (Beukert 2020, Beukert und Willing 2019, Vogel 2017, Klein 2011).

Angesichts der aktuellen Energiepreisentwicklung ist von kurzfristig extrem ansteigenden Sachkosten auszugehen. Dadurch drängt sich in die ohnehin kontrovers geführten Finanzierungsdebatte zusätzlich die Frage auf, inwieweit die länderspezifischen Berechnungsmethoden die aktuellen

---

<sup>4</sup> Pauschalverfahren finden beispielsweise in Brandenburg und Sachsen-Anhalt Anwendung. Teilweise gelten für einzelne Schulformen angepasste Berechnungsverfahren (Kultusministerkonferenz 2019a).

<sup>5</sup> Eine solche Finanzierung der tatsächlichen bzw. anteiligen Aufwendungen verwendet beispielsweise das Saarland (Kultusministerkonferenz 2019a).

Kostensteigerungen adäquat kompensieren (Bachner, F. 2022). Ein Rechtsanspruch auf eine angemessene Kompensation der steigenden Sachkosten besteht Rechtsgutachten zu Folge in jedem Fall (Brosius-Gersdorf, F. 2020). Ob dieser Anspruch sich in der Praxis in ökonomisch resilienten Finanzierungsmechanismen widerspiegelt, wird im folgenden Abschnitt genauer untersucht.

### 3. Die ökonomische Resilienz der Finanzhilfen

Ökonomische Resilienz ist die Fähigkeit, die unmittelbaren Folgen eines wirtschaftlichen Schocks abzumildern und sich an veränderte Rahmenbedingungen anpassen zu können (Brinkmann, et al. 2017). Die aktuelle Energiepreiskrise stellt einen solchen Schock dar, durch den die Resilienz der Finanzierungssysteme von Schulen in freier Trägerschaft auf die Probe gestellt wird.

In der Regel verfügen die Geschäftsmodelle marktwirtschaftlicher Unternehmen über eine gewisse Resilienz gegenüber Kostenschocks, da Kostensteigerungen durch Preiserhöhungen zumindest teilweise an Konsumenten weitergeben werden können (Bräuning, F.; Fillat, J. L.; Joaquim, G. 2022, Gayle und Lin 2021). Wie in Abschnitt 2 erläutert, können freie Schulträger dieses Instrument nur sehr bedingt nutzen, da ein Schulbesuch unabhängig von den Einkommensverhältnissen der Eltern möglich sein soll und die Erhebung eines Schulgeldes in einigen Bundesländern ohnehin vollständig verboten ist (Wissenschaftliche Dienste 2017). Daher sind die Schulträger darauf angewiesen, dass der aktuelle Energiepreisschock adäquat durch die Finanzhilfen der Länder kompensiert wird (Brosius-Gersdorf 2021, Brosius-Gersdorf 2017, Engel und Heine 2017).

Inwieweit die länderspezifischen Berechnungsmethoden der Finanzhilfen die extreme Kostensteigerung adäquat erfassen, hängt insbesondere von zwei Faktoren ab:

- **Sachgerechte Berechnungsgrundlage:** Eine resiliente Berechnung der Finanzierungshilfen muss sich am tatsächlichen Bedarf orientieren – also neben den direkten Kosten der Beschulung auch indirekte Faktoren wie beispielsweise die Kosten des Schulbetriebs mitberücksichtigen (Buckingham 2011, Levacic, et al. 2000).
- **Adäquate Anpassung:** Die staatlichen Finanzierungszuschüsse können nur dann eine resiliente Finanzierung sicherstellen, wenn Kostenanstiege rechtzeitig erkannt und zeitnah in die Berechnung der Finanzhilfen einfließen (Buckingham 2011, Maglakelidze 2011).

Ob diese Komponenten in den aktuellen länderspezifischen Finanzierungssystemen enthalten sind, wird im folgenden Abschnitt untersucht.

### 3.1 Wirtschaftstheoretische Analyse der länderspezifischen Finanzhilfen

Wie bereits erläutert, werden die Finanzhilfen für anerkannte Schulen in freier Trägerschaft in den einzelnen Bundesländern auf unterschiedliche Weisen bestimmt. Generell werden die bereitgestellten Mittel entweder nach einem Pauschal- oder Bedarfsverfahren oder einer Kombination dieser Verfahren ermittelt, allerdings bestehen dabei deutliche Unterschiede darin, welche Haushaltspositionen und Kostenarten in die Berechnung einfließen (Beukert 2020, Beukert und Willing 2019).

Angesichts des aktuellen Energiepreisschocks stellt sich im Hinblick auf die Resilienz der Finanzhilfen die Frage, ob die Energie- und Heizkosten im Rahmen einer **sachgerechten Berechnungsgrundlage** in der Berechnung erfasst werden. Eine Untersuchung der entsprechenden Landesnormen kommt diesbezüglich zu einem besorgniserregenden Ergebnis. In mehreren Bundesländern, wie beispielsweise in Berlin und Bremen, werden die im Schulbetrieb anfallenden Sachkosten bei der Berechnung der Finanzhilfen für die meisten Schulformen überhaupt nicht berücksichtigt (Freie Hansestadt Bremen 2020, Kultusministerkonferenz 2019a). In Hamburg oder Mecklenburg-Vorpommern, in denen ein Pauschalverfahren zur Berechnung der Finanzhilfen verwendet wird, werden die Finanzhilfen hingegen anhand veralteter Referenzwerte ermittelt und teilweise über mehrere Jahre auf Basis der Tarifentwicklung im öffentlichen Dienst fortgeschrieben (Landesregierung von Mecklenburg-Vorpommern 2019, Freie Hansestadt Hamburg 2015).<sup>6</sup> In anderen Fällen, wie beispielsweise in Brandenburg oder Sachsen-Anhalt, werden die Sachkostenzuschüsse wiederum mit Hilfe relativer Pauschalen bestimmt, die beispielsweise auf die jeweiligen Personalkostenzuschüsse angewandt werden (Kultusministerkonferenz 2019a).

Da sich die aktuelle dynamische Entwicklung der Energie- und Heizkosten weder zwangsläufig in den Personalkosten (**unsachgerechte Berechnungsgrundlage**) noch in veralteten Referenzwerten oder den zur Fortschreibung verwendeten Indizes vollumfänglich widerspiegeln muss (**inadäquate Anpassung**), ist fragwürdig, ob der Energiepreisschock in den bestehenden Pauschalverfahren angemessen erfasst wird.

In fast allen Fällen erfolgt die Berechnung der Finanzhilfen zudem Ex-Post, also erst nachdem die Kosten angefallen sind. Dies gilt auch für die wenigen Bundesländern, in denen die Berechnung der

---

<sup>6</sup> Andere Bundesländer nutzen zur Fortschreibung einzelner Pauschalwerte die Entwicklung des Verbraucherpreisindex oder einen gewichteten Durchschnitt der Tarifentwicklung und der Verbraucherpreisentwicklung, wie beispielsweise Bayern (Kultusministerkonferenz 2019a).

Finanzhilfen auf Basis des Haushaltsfehlbetrages erfolgt, wie es beispielsweise im Saarland der Fall ist (Ministerium der Justiz Saarland 2020, Berliner Senatsverwaltung 2004). Deshalb droht den freien Schulträgern auch hier eine Finanzierungslücke, die sie kurzfristig selbstständig schließen müssen.

Insgesamt offenbart die Analyse der länderspezifischen Finanzierungsmechanismen angesichts der aktuellen Energiepreiskrise zwei potentielle Schwachpunkte der bestehenden Berechnungsmethoden im Hinblick auf deren ökonomische Resilienz:

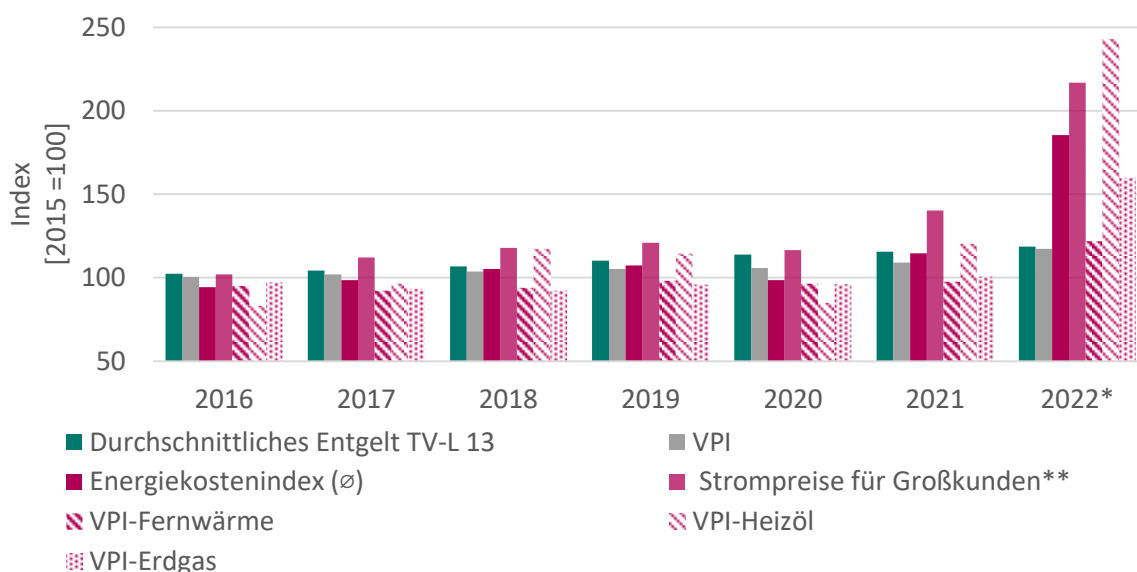
- **Unsachgerechte Berechnungsgrundlage:** Neben jenen Bundesländern, in denen die Sachkosten des Schulbetriebs grundsätzlich nicht in der Berechnung der Finanzhilfen berücksichtigt werden, stellt sich auch bei den Pauschalverfahren die Frage, inwieweit der aktuelle Anstieg der Heiz- und Energiekosten mit Hilfe pauschalisierter Sachwerte ausreichend erfasst wird.
- **Inadäquate Anpassung:** Selbst in Bundesländern, in denen die Sachkosten in die Berechnung der Finanzmittel einfließen, erfolgt eine Anpassung der Finanzzuschüsse grundsätzlich erst mit einer zeitlichen Verzögerung (Ex-Post-Ermittlung). Besonders kritisch ist in diesem Zusammenhang die Verwendung veralteter Referenzwerte zu bewerten.

Im folgenden Abschnitt wird die Problematik beider Schwachpunkte anhand einer deskriptiven Datenauswertung verdeutlicht.

### 3.2 Deskriptive Analyse der Resilienz der Finanzhilfen

Wie im vorhergehenden Abschnitt beschrieben, weisen die bestehenden Finanzierungsmechanismen in weiten Teilen Schwachstellen auf, die eine ausreichende und zeitnahe Kompensation kurzfristig ansteigender Sachkosten potentiell verhindern.

Die Analyse der Landesnormen hat gezeigt, dass die Sachkosten in vielen Bundesländern gar nicht oder nur in Form von Pauschalen in die Berechnung der Finanzhilfen einfließen. Das diese **unsachgerechten** Berechnungsgrundlagen bereits in der Vergangenheit dazu geführt haben, dass signifikante Kostensteigerungen zum Teil nicht vollumfänglich in den Berechnungen der Finanzhilfen erfasst wurden, wird in Abbildung 3-1 deutlich.

**Abbildung 3-1**
**Preisentwicklung verschiedener Sach- & Personalkostenindikatoren 2015-2022**


Anmerkung: \*Bei den Werten für das Jahr 2022 handelt es sich um Halbjahreswerte (Strompreis), Verbraucherpreisindex (VPI) Stand Juni 2022 und vorläufigen Verhandlungsergebnissen (durchschnittliches Entgelt TV-L 13). Die Lohnentwicklung entspricht der Entwicklung des Mittelwertes der Stufen 1-5.<sup>7</sup>

\*\*Der Index basiert auf dem durchschnittlichen Preis für Neuabschlüsse in der Industrie in ct/kWh (ohne Stromsteuer), Jahresverbrauch 160.000 bis 20 Mio. kWh, mittelspannungsseitige Versorgung.

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis bdew (2022), dbb (2022) und Statistisches Bundesamt (2022d).

Abbildung 3-1 zeigt, dass die Sach- und Personalkostenentwicklungen in den letzten Jahren äußerst unterschiedlich verliefen und teilweise fluktuierten. Während der Stromtarif zwischen 2016 und 2017 beispielsweise um 9,9 % gestiegen ist, stieg der Tariflohn des öffentlichen Dienstes, gemessen am durchschnittlichen Entgelt des Tarifvertrags für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L Entgeltgruppe 13), im gleichen Zeitraum lediglich um zwei Prozent.<sup>8</sup> Finanzhilfen, bei deren Berechnung Sachkosten nicht explizit berücksichtigt wurden, konnten auftretende Preisanstiege in den Bereichen Energie und Wärme daher bereits in der Vergangenheit nicht vollständig kompensieren. Gleiches gilt für Finanzierungsmodelle, in denen Pauschalwerte über einen längeren Zeitraum anhand der Beamtenbesoldung oder des allgemeinen Verbraucherpreisindex fortgeschrieben werden, da auch

<sup>7</sup> Lehrkräfte werden je nach Schulform unterschiedlich vergütet. Lehrer an Grund-, Haupt- und Realschulen, werden meist nach den Entgeltgruppen E9 bis E12 vergütet. Lehrer an Gymnasien und Förderschulen fallen in der Regel in die Entgeltgruppen E13 bis E15 (Staufenbiel Institut 2022).

<sup>8</sup> Da Schulen sich grundsätzlich stark voneinander unterscheiden, variiert auch der Stromverbrauch. Eine mittelgroße Schule verbraucht im Durchschnitt deutlich über 100.000 Kilowattstunden im Jahr und bezieht somit in vielen Fällen Strom zu Industriekonditionen (E.ON Energie 2022, Rath 2015).

hier abweichende Entwicklungen der Sachkosten nicht vollumfänglich erfasst werden. Zudem verdeutlicht die moderate Entwicklung der Energiepreise in den vergangenen Jahren, dass auch Finanzhilfen, die veraltete Referenzwerte zur Bestimmung der Sachkostenzuschüsse heranziehen, keine ausreichende Kompensation des aktuellen Kostenschocks gewährleisten.

Dass freie Schulträger bisher von signifikanten Sachkostenschocks verschont wurden, ist in erster Linie darauf zurückzuführen, dass die Preisentwicklungen der einzelnen Sachkostenkomponenten in den vergangenen Jahren sehr unterschiedlich waren und sich gegenseitig ausgeglichen haben. Stabile, zum Teil leicht sinkende Preise für Fernwärme und Erdgas neutralisierten zwischen 2015 und 2020 Preisanstiege beim Strom, sodass der durchschnittliche Energiekostenindex (Mittelwert der Sachkostenindikatoren) in diesem Zeitraum keine signifikanten Ausschläge aufweist.

Abbildung 3-1 verdeutlicht jedoch, dass das Risiko einer nachhaltigen Finanzierungslücke in den letzten zwei Jahren deutlich gestiegen ist. Denn während sich die Strom- und Heizkosten im Zuge des Angriffskriegs Russlands auf die Ukraine zum Teil verdoppelten, lag die durchschnittliche Entwicklung der Tariflöhne in der TV-L 13 mit 2,8 % nur leicht über dem langfristigen Mittelwert von 2,5 % und auch der Verbraucherpreisindex stieg im Vergleich zu den reinen Sachkosten vergleichsweise moderat um etwas mehr als 7 % (Statistisches Bundesamt 2022c, 2022d). Freien Schulträgern in Bundesländern, in denen die Sachkosten nicht oder nur in Form von Pauschalwerten in die Berechnung der Finanzhilfen einfließen, droht daher mit der Heiz- und Stromkostenabrechnung für das Jahr 2022 eine **erhebliche Unterfinanzierung**.

Zudem legt das Ausmaß der Energiepreisentwicklungen nahe, dass selbst die zeitnahe Kompensation im Rahmen eines Defizitdeckungsverfahrens zumindest kurzfristig zu einer erheblichen Finanzierungslücke führen wird, die von den freien Schulträgern aus Eigenmitteln oder mit Hilfe von Krediten geschlossen werden muss.

Zum jetzigen Zeitpunkt ist das vollständige Ausmaß der drohenden Finanzierungslücke noch nicht absehbar. Erst wenn die Nebenkostenabrechnung für 2022 im kommenden Jahr anfällt, kann der Schaden vollständig quantifiziert werden. Die Verwendung eines Modellansatzes erlaubt es, mögliche Auswirkungen vorab beispielhaft abzuschätzen.



## 4. Modellierung der Finanzierung einer Schule in freier Trägerschaft

### 4.1 Auswirkung eines Sachkostenschocks in einem ökonomischen Partialmodell

Um die Auswirkung der aktuellen Energiepreiskrise auf die Finanzierungssituation der freien Schulen schon vor der Kostenabrechnung im kommenden Jahr quantifizieren zu können, wird das Geschäftsmodell einer deutschen Schule in freier Trägerschaft anhand folgender Gleichung vereinfacht dargestellt (Brunello und Rocco 2008, 2004, McMeeking 2004):

$$(1) \quad \pi_{it} = (\delta_{it}[\tau_{jt}, \kappa_{jt}, \lambda_{jt}] + p_{it}) * \sigma_{it} - ((\tau_{it} + \kappa_{it}) * \sigma_{it} + \lambda_{it})$$

$\pi$  entspricht dabei dem volkswirtschaftlichen „Gewinn“ einer beliebigen freien Schule ( $i$ ) zu einem beliebigen Zeitpunkt ( $t$ ).<sup>9</sup> Die erste Klammer auf der rechten Seite der Gleichung stellt die Einnahmen bzw. die Erlöse dar, die von der Schülerzahl ( $\sigma$ ), der Höhe der Finanzhilfe ( $\delta$ ) und des Schulgeldes ( $p$ ) abhängig sind. Wie in der aktuellen Finanzierungspraxis häufig üblich wird die Höhe der öffentlichen Finanzhilfen durch eine Funktion der Personalkosten ( $\tau$ ), Sachkosten ( $\kappa$ ) und Fixkosten ( $\lambda$ ) einer vergleichbaren staatlichen Schule ( $j$ ) beschrieben.<sup>10</sup> Die Kosten in der zweiten Klammer auf der rechten Seite der Gleichung setzen sich aus den, an der jeweiligen Schule  $i$  zum Zeitpunkt  $t$ , anfallenden variablen Personal- und Sachkosten pro Schüler sowie einem Fixkostenanteil zusammen.

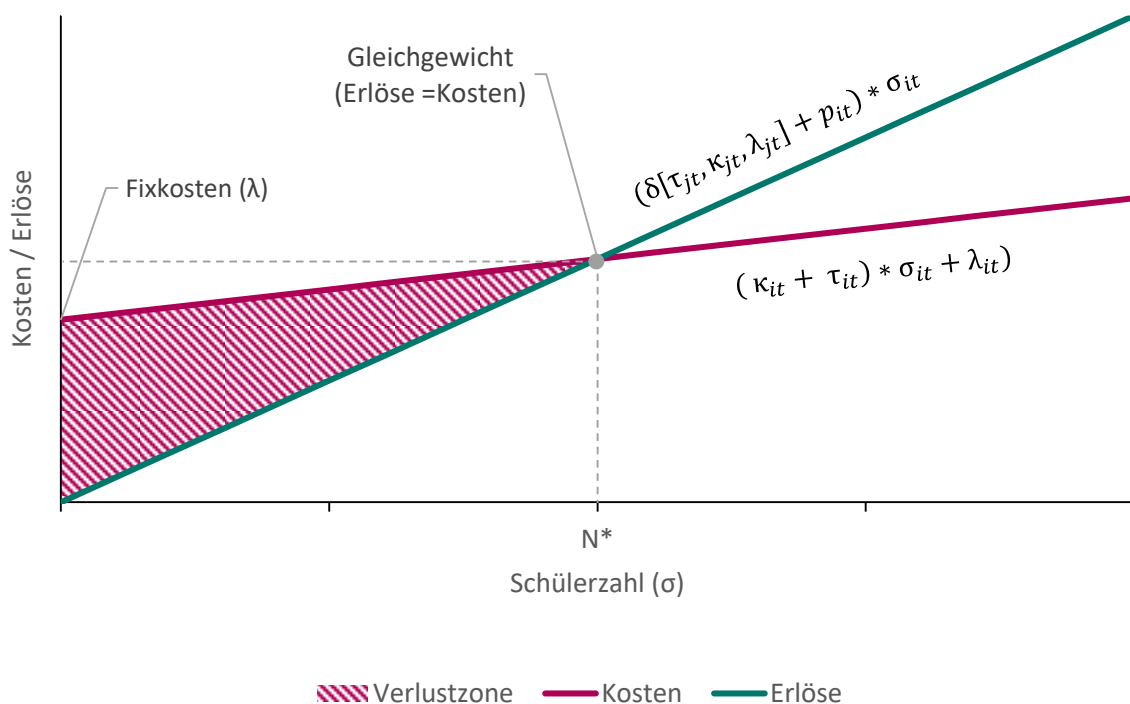
In Abbildung 4-1 wird der in Gleichung (1) beschriebene Zusammenhang zwischen dem Erlös und den Kosten einer beliebigen Schule in freier Trägerschaft in Abhängigkeit der Schülerzahl grafisch veranschaulicht.

---

<sup>9</sup> Anders als in der buchhalterischen Betrachtungsweise werden bei der Berechnung des volkswirtschaftlichen Gewinns die sogenannten Opportunitätskosten mitberücksichtigt (Winston und Zimmerman 2000).

<sup>10</sup> Dadurch beschreibt die Formel die Einnahmeseite in einem Pauschalkosten-Modell. In einem Bedarfs- oder Defizitdeckungsverfahren richtet sich die Einnahmeseite nach den Kosten der Schule in privater Trägerschaft ( $i$ ).

Abbildung 4-1  
Grafische Veranschaulichung der Gewinnschwelle



Quelle: Eigene Darstellung.

Durch den am Markt herrschenden Wettbewerb zwischen freien und öffentlichen Bildungseinrichtungen um zukünftige Schüler entsteht langfristig eine Marktsituation, in der jede Schule exakt ihre Gewinnschwelle erreicht. Die Erlöse entsprechen dann den anfallenden Kosten (Nullgewinn) und eine bestimmte Anzahl an Schülern,  $N^*$ , wird beschult (Winston und Zimmerman 2000). Formal bedeutet dies ein Gleichgewicht:

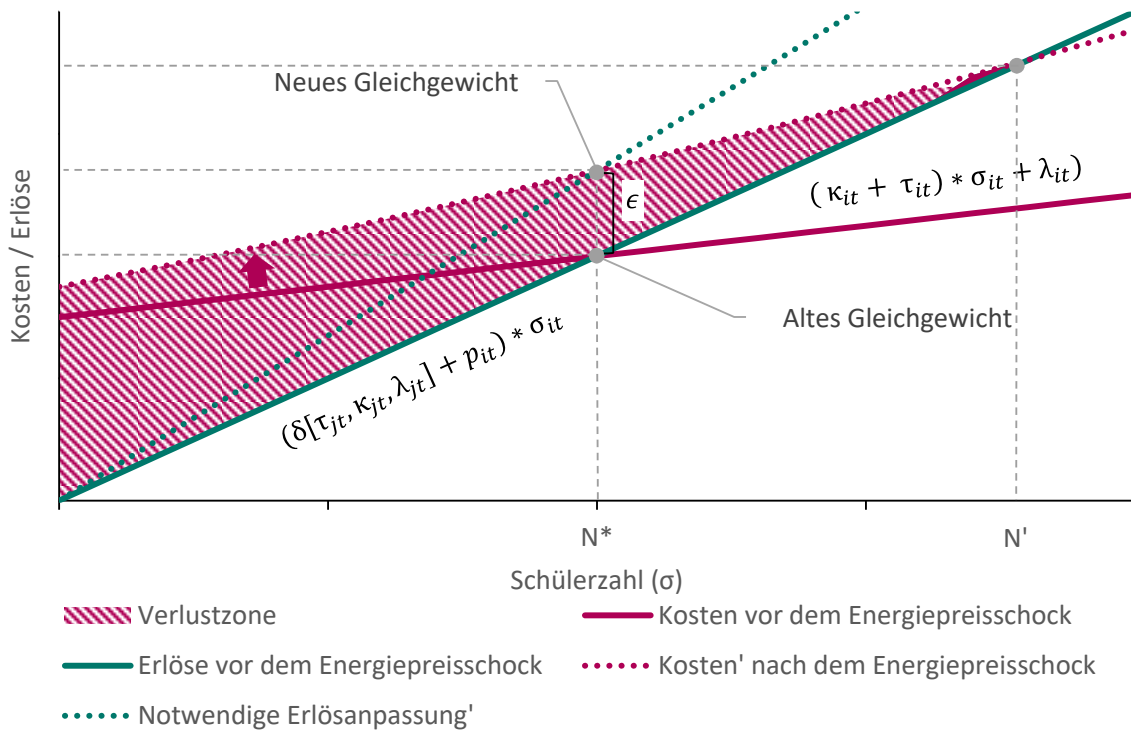
$$(2) \quad (\delta_{it}[\tau_{jt}, \kappa_{jt}, \lambda_{jt}] + p_{it}) * \sigma_{it} = ((\kappa_{it} + \tau_{it}) * \sigma_{it} + \lambda_{it})$$

Da im ökonomischen Kostenbegriff bereits Kapitalkosten enthalten sind, wird auch eine Schule, die einen Nullgewinn erzielt, weiter betrieben. Erst wenn die Kosten die Erlöse übersteigen und der Schulbetrieb mittel- bis langfristig zu finanziellen Verlusten führt, wird der Schulträger die Schule schließen (Mankiw 2004).

Akute Kostensteigerungen wie aktuell durch die Energiepreiskrise sind eine Möglichkeit, wie kurzfristig Verluste entstehen können. Die steigenden Energie- und Heizkosten beeinflussen den Verlauf der Kostengerade (rot) aus Abbildung 4-1 durch zwei Mechanismen. Zum einen verschiebt sich die Kostengerade nach oben, da die Energiefixkosten, die unabhängig vom Schulbetrieb anfallen,

steigen.<sup>11</sup> Zeitgleich verläuft die Kostengerade durch den Energiepreisschock auch steiler, da die variablen Energiekosten, die durch den individuellen Energiebedarf der einzelnen Schüler anfallen, ebenfalls zunehmen. Dieser Mechanismus wird in Abbildung 4-2 grafisch dargestellt.

**Abbildung 4-2**  
**Grafische Veranschaulichung des Energiepreisschocks**



Quelle: Eigene Darstellung.

Bei gleichbleibenden Einnahmen erwirtschaftet der Schulträger weiterhin die Erlöse der alten Gewinnschwelle und befindet sich damit in der Verlustzone, in der die Kosten die Erlöse deutlich übersteigen ( $\epsilon$ ). Wenn es den betroffenen Schulbetreibern nicht gelingt, mittel- bis langfristig höhere Einnahmen zu erzielen, drohen Schulschließungen (Mankiw 2004). Um die Einnahmen zu erhöhen, stehen den Schulbetreibern in der Theorie drei Optionen zur Verfügung, wie die Analyse der Finanzierung der freien Schulen in Abschnitt 2.2 gezeigt hat:

- **Erhöhung des Schulgeldes ( $p$ ):** Durch eine Anpassung des pro Schüler anfallenden Schulgeldes steigt die Erlöskurve steiler an, da die von der Schülerzahl abhängigen Einnahmen steigen.

<sup>11</sup> Ein Beispiel für solche Energiefixkosten wäre der Grundlegende Heizbedarf der zur Schimmelvorbeugung anfällt.

- **Erhöhung der Schülerzahl** ( $\sigma$ ): Bei gleichbleibendem Schulgeld pro Schüler kann eine Ausweitung der Klassengrößen dazu genutzt werden, die Einnahmen soweit zu erhöhen, dass bei der Schülerzahl  $N'$  ein neues Gleichgewicht erreicht wird.
- **Anpassung der Finanzhilfe**  $\delta_{it}[\tau_{jt}, \kappa_{jt}, \lambda_{jt}]$ : Steigende Finanzhilfen können die Erlöskurve je nach Ausgestaltung verschieben (fixer Pauschalbetrag) oder stärker ansteigen lassen (Pro-Kopf-Pauschale). In beiden Fällen kann durch die Verschiebung der Erlöskurve ein neues Gleichgewicht erreicht werden.

Wie die bisherige Analyse der Finanzierungssituation der freien Schulen gezeigt hat, können viele Schulträger keine signifikante Anpassung des Schulgeldes vornehmen. Gleichzeitig ist auch eine Erhöhung der Schülerzahl alleine aufgrund der begrenzten Räumlichkeiten und des Wettbewerbs der verschiedenen Schulen kurzfristig oft nicht möglich. Eine solche Erhöhung wäre zudem aus bildungspolitischer Perspektive nicht wünschenswert, da kleine Klassen zu signifikant besseren Lernerfolgen und Leistungen der Schüler beitragen (Bach und Sievert 2018). In vielen Bundesländern gibt es daher explizite Vorgaben oder mindestens Empfehlungen der Bildungsministerien zur maximalen Schülerzahl pro Klasse, die je nach Schulform und Bundesland zwischen 24 und 32 Schülern variieren (Kultusministerkonferenz 2019b).

Daher sind die Schulträger auf eine adäquate Anpassung der Finanzhilfen der Länder angewiesen, um durch die steigenden Energiepreise nicht in eine Verlustsituation zu geraten. Ein resilientes Finanzierungssystem würde eine zeitnahe Verschiebung der grünen Erlösgeraden in Abbildung 4-2 ermöglichen, sodass sich wieder ein kostendeckendes Gleichgewicht einstellt.

Die Analyse der Landesnorm in Abschnitt 3.1 hat allerdings gezeigt, dass die bestehenden Finanzierungsmechanismen aufgrund der **unsachgerechten** und **inadäquaten Anpassung der Berechnungsgrundlagen** nicht dazu geeignet sind, dies umgehend zu erreichen. Es stellt sich zumindest mittelfristig ein Gleichgewicht ein, in dem Schulen in freier Trägerschaft einen Verlust erleiden ( $\epsilon > 0$ ) den sie aus Eigenmitteln decken müssen.

In den Formeln der Modelbetrachtung ausgedrückt bedeutet dies, dass der Kostenanstieg in den Energiekosten ( $\kappa_{it}$ ) in den Bundesländern nicht oder nur teilweise in den Finanzhilfen erfasst wird. Ein Finanzierungsmechanismus mit einer unsachgerechten Berechnungsgrundlage ( $\delta'$ ) stellt sich wie folgt dar:

$$(3) \quad (\delta'[\tau_{jt}, \kappa_{jt}, \lambda_{jt}]) < (\delta[\tau_{jt}, \kappa_{jt}, \lambda_{jt}])$$

Die berechneten Finanzhilfen sind aufgrund der unzureichenden Funktion ( $\delta'$ ) geringer als die tatsächlich notwendigen Finanzmittel ( $\delta$ ).

Die inadäquate Anpassung der Finanzhilfen, bei der die aktuellen Energiepreisentwicklungen durch die Verwendung veralteter Referenzwerte (t-1) oder ungeeigneter Mechanismen zur Fortschreibung nur anteilig berücksichtigt wird, lässt sich im Modell wie folgt darstellen:

$$(4) \quad \delta_{it}[\tau_{jt-1}, \kappa_{jt-1}, \lambda_{jt-1}] < \delta_{it}[\tau_{jt}, \kappa_{jt}, \lambda_{jt}]$$

In beiden Fällen droht eine Finanzierungslücke ( $\epsilon$ ). Um das ungefähre Ausmaß des aktuellen Energiepreisschocks schon vor der anstehenden Energiekostenabrechnung einschätzen zu können, kann das beschriebene Modell dazu verwendet werden einen Vorher-Nachher-Vergleich der Finanzierungssituation anzustellen. Der es ermöglicht, die Höhe der drohenden Finanzierungslücke unter Zuhilfenahme einiger Annahmen zu quantifizieren.

## 4.2 Beispielhafte Auswirkung des Energiepreisschocks auf die Finanzsituation einer Schule in freier Trägerschaft

Insgesamt hat die Analyse der Landesnorm in Abschnitt 3.1 gezeigt, dass alle bestehenden Finanzierungsmechanismen einen Ex-Post-Ansatz verwenden, um die Finanzhilfen zu bestimmen. Daher müssen freie Schulträger in allen Bundesländern zumindest kurzfristig in Vorleistung treten, um die Kosten, die durch den aktuellen Energiepreisschock entstehen, zu decken. Ob und wie schnell eine mögliche Finanzierungslücke durch die öffentlichen Finanzhilfen geschlossen wird, hängt von der expliziten Ausgestaltung des Finanzierungsmechanismus im jeweiligen Bundesland ab. Dabei scheinen Bedarfs- und Defizitdeckungsverfahren am ehesten dazu geeignet den aktuellen Kostenschock im Energie- und Wärmebereich zeitnah zu kompensieren. Ansätze, in denen die Sachkosten in der Berechnung der Finanzhilfen nicht berücksichtigt werden, bieten hingegen eine weniger resiliente Finanzierungsgrundlage.

Nachfolgend wird am Beispiel einer Schule mit einer Finanzierung über ein Pauschalkostenmodell gezeigt, wie ausgeprägt in der aktuellen Energiepreiskrise die Finanzierungslücke für eine durchschnittliche Schule in freier Trägerschaft sein kann.

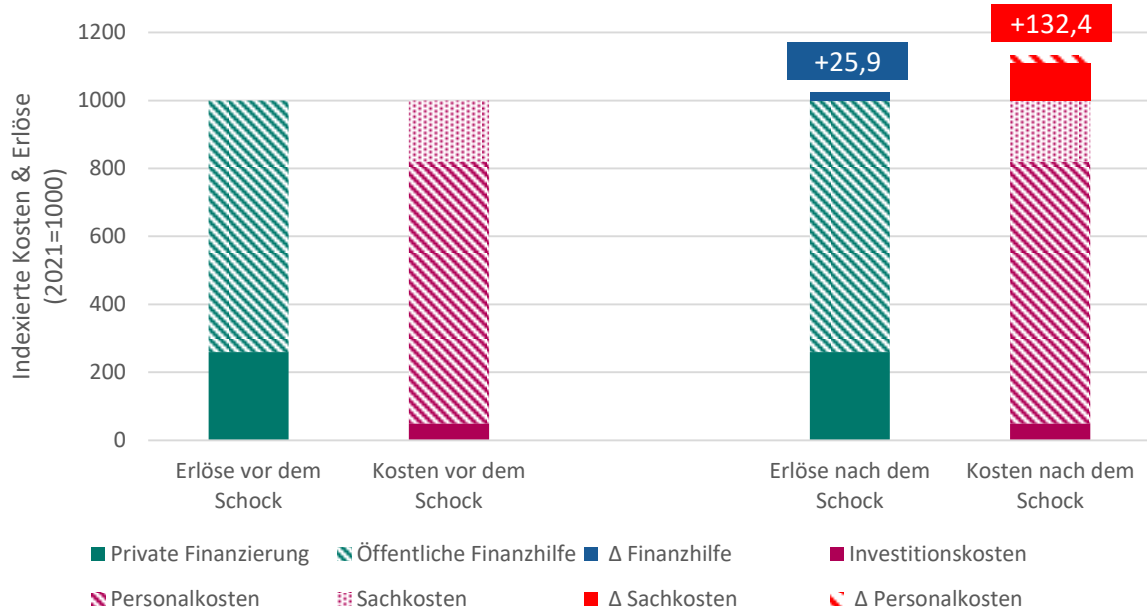
Die Beschränkung auf die Berechnung eines Beispiels mit Pauschalkostenmodell erfolgt aus Gründen der Übersichtlichkeit. Dafür wird angenommen, dass Sachkostenzuschüsse ausschließlich von den Personalkostenentwicklungen einer öffentlichen Schule abhängen. In der Praxis werden genau solche Berechnungsmodelle beispielsweise in Brandenburg und Sachsen-Anhalt verwendet. Dort beträgt der

Sachkostenzuschuss je nach Schulform 20 %-30 % des Personalkostenzuschusses (Land Brandenburg 2022, Landesregierung Sachsen-Anhalt 2020). Um die Auswirkung der gestiegenen Heiz- und Energiekosten in dem in Abschnitt 4.1 beschriebenen Partialmodell quantifizieren zu können, sind einigen Annahme zu treffen:

- **Auskömmliche Finanzierung vor dem Kostenschock:** Zur Bestimmung eines geeigneten Referenzwerts werden sowohl die Erlöse als auch die Kosten für das Jahr vor dem Schock auf 1.000 indexiert. Die Kosten und die Erlösstruktur basieren dabei auf den Auswertungen des Statistischen Bundesamtes (Statistisches Bundesamt 2016).
- **Entwicklung der Personalkosten und des Personalkostenzuschusses:** Es wird angenommen, dass die Personalkosten analog zur durchschnittlichen Entgeltentwicklung der TV-L 13 (Mittelwert der Stufen 1-5) im Jahr nach dem Energiepreisschock um 2,8 % steigen werden (dbb 2022, Statistisches Bundesamt 2022d). Dieser Personalkostenanstieg wird im Modell vollständig in den Finanzhilfen abgebildet.
- **Sachkosten und Sachkostenzuschuss:** Die Preisentwicklung der Sachkosten wird mit einem Anstieg von 61,6 % approximiert. Dies entspricht der durchschnittlichen Preisentwicklung der Strompreise für Großkunden und den Verbraucherpreisindizes für Fernwärme, Heizöl und Erdgas zwischen dem Mittelwert für 2021 und Juni 2022 (vgl. Abbildung 3-1). Der Anstieg in den Sachkosten wird im Modell nicht direkt in den Finanzhilfen erfasst, sondern anhand einer Pauschale in Höhe von 20 % des Personalkostenzuschusses kompensiert.

Abbildung 4-3 zeigt die Ergebnisse der Modellierung. Durch die allgemeine Lohnkostenentwicklung und den Sachkostenschock steigen die Kosten nach dem Energiepreisschock um insgesamt 132,4 Indexpunkte, wobei 84 % (110,8 Indexpunkte) des Anstiegs auf die gestiegenen Sachkosten und 16 % (21,6 Indexpunkte) auf die gestiegenen Personalkosten zurückzuführen sind. Die Zuschüsse, die sich ausschließlich an den gestiegenen Personalkosten orientieren, steigen hingegen lediglich um 25,9 Indexpunkte. Unter der Annahme, dass die Schulgelder und der Eigenanteil der freien Schulträger unverändert bleiben, entsteht eine Finanzierungslücke von 106,5 Indexpunkten. Dies entspricht im Beispiel rund 10,4 % der gesamten Einnahmen der abgebildeten Schule in freier Trägerschaft im Zeitraum nach dem Schock. In Bundesländern, in denen die Sachkostenentwicklung gar nicht in der Berechnung der Finanzhilfen erfasst wird, droht konsequenterweise eine noch größere Finanzierungslücke.

**Abbildung 4-3**  
**Modellierung des Sachkostenschocks**



Quelle: Eigene Berechnungen.

## 5. Fazit

Schulen in freier Trägerschaft haben in den letzten Jahren zunehmend an Bedeutung gewonnen und bilden neben öffentlichen Schulen eine tragende Säule der deutschen Schullandschaft. Damit Schulen in freier Trägerschaft für alle Einkommensschichten zugänglich sind, ist die Höhe des Schulgeldes durch das Sonderungsverbot begrenzt. Um den Beitrag der freien Schulen zum öffentlichen Bildungsauftrag sicherzustellen, sind Landesregierungen im Gegenzug dazu verpflichtet, Schulen in freier Trägerschaft Finanzhilfen zu zahlen. Zwar ist eine vollständige Förderpflicht der Länder rechtlich nicht geboten, allerdings gilt, dass die Finanzhilfen ausreichen müssen, um den Schulbetrieb sicherzustellen (vgl. F. Brosius-Gersdorf 2021).

Die aktuell zu beobachtenden Kostensteigerungen können weder durch eine Erhöhung des Schulgeldes oder des Eigenanteils der Schulträger noch durch Kostensenkungen im Personalbereich oder Klassenvergrößerungen kompensiert werden, ohne dass das Sonderungsverbot verletzt oder das Niveau der Lehre gefährdet wird. Um den Kostenschock erfolgreich zu bewältigen, sind die Schulen in freier Trägerschaft daher auf eine adäquate Finanzierung durch die Länder angewiesen. Nur so kann das Grundrecht der Privatschulfreiheit (Art. 7 Abs. 4 S. 1 GG) gewährleistet werden. Es beinhaltet nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die Schutz- und Leistungspflicht des Staates. Dies beinhaltet auch einen Anspruch der Schulträger auf eine adäquate Erstattung der durch Inflation und durch die steigenden Energiepreise entstandenen Mehrkosten, da diese die Schulträger ohne eigenes Zutun getroffen haben (F. Brosius-Gersdorf 2021). Die daraus abzuleitende Förderpflicht der Länder gilt wegen ihrer Bindung an das allgemeine Gleichheitsgebot umso mehr, da sie die gestiegenen Energiekosten bei ihren eigenen (staatlichen) Schulen ebenfalls tragen (Art. 7 Abs. 4 i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG).

In der Regel werden zur Ermittlung der Finanzhilfen für Schulen in freier Trägerschaft Pauschalkostenmodelle oder Bedarfs- bzw. Defizitdeckungsverfahren verwendet. Die vorliegende Analyse der länderspezifischen Berechnungsmethoden offenbart allerdings, dass alle Bundesländer bei der Ermittlung der Finanzhilfen Ex-Post-Verfahren verwenden, wodurch die freien Schulträger die gestiegenen Kosten mindestens kurzfristig aus eigenen Mitteln decken müssen. Im Detail zeigt sich, dass durch die Verwendung unsachgerechter Referenzwerte oder inadäquaten zeitlichen Anpassungsmethoden bei der Berechnung der Finanzhilfen in vielen Fällen sogar längerfristig signifikante Finanzierungslücken drohen. Die Auswertung verschiedener Kostenfaktoren zeigt beispielsweise, dass die gängige Praxis, den Sachkostenanteil in den Finanzhilfen durch Pauschalwerte zu approximieren, nicht dazu geeignet ist, den starken Anstieg der Energiepreise adäquat abzubilden.



In anderen Fällen führt die Nutzung veralteter Referenzwerte oder ungeeignete Indizes zur Berechnung bzw. Fortschreibung der Finanzhilfen dazu, dass der sprunghafte Anstieg in den Sachkosten ebenfalls nur unvollständig erfasst wird.

Die vorgenommene empirische Analyse verdeutlicht am Beispiel einer durchschnittlichen Schule in freier Trägerschaft, deren Sachkostenanteil in den Finanzhilfen pauschal anhand der Personalkostenentwicklung approximiert wird, dass Finanzierungslücken in Höhe von rund 10 % der Gesamtjahreseinnahmen möglich sind, da aktuelle Energiepreisentwicklungen durch die Pauschalberechnung nicht angemessen kompensiert werden. Es ist davon auszugehen, dass die Unterfinanzierung in einigen Fällen noch stärker ausfällt, da die Sachkostenentwicklung in manchen Berechnungsmethoden gar keine Berücksichtigung findet. Zudem ist in vielen Bundesländern mit einer mittel- bis langfristigen Verfestigung der Finanzierungslücken zu rechnen, da die Energiepreisentwicklung nur mit einer deutlichen Verzögerung in der Berechnung der Finanzhilfen einfließt. In vielen Einzelfällen könnten die signifikanten Verluste die Schulträger so stark unter Druck setzen, dass als Ultima Ratio Schulschließungen drohen.

Die Berechnungen und Überlegungen zur Resilienz der Finanzierungssysteme deutscher Schulen in freier Trägerschaft müssen sowohl in der aktuellen Debatte um gestiegene Energiepreise als auch bei Überlegungen zur Reform der Finanzierungssysteme Berücksichtigung finden. Nur mit einer sachgerechten und adäquaten Finanzierung von Schulen in freier Trägerschaft kommt der Staat seiner Förderpflicht nach und kann langfristig die Beschulung aller Schüler in Deutschland sicherstellen.

Die Reformen müssen insbesondere das grundsätzliche Problem der inadäquaten zeitlichen Finanzierung angehen. Durch die derzeitigen Berechnungsmechanismen sind die Finanzierungsbeträge für Schulen in privater Trägerschaft bereits zum Zeitpunkt, zu dem sie festgelegt werden, nicht mehr ausreichend um die drastischen Kostenanstiege angemessen zu kompensieren. Im Regierungsentwurf zur Reform der Grundsicherung, der derzeit geplanten Einführung des sogenannten Bürgergeldes, wird eine ähnliche Problematik dadurch gelöst, dass verpflichtend die jüngst vorliegenden Quartalsinflationszahlen bei der Neuberechnung der Regelsätze genutzt werden sollen (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2022).

Eine derartige zeitnahe Anpassung der Preisentwicklung bei der Festsetzung der Sach- und Personalkostenzuschüsse für Schulen in freier Trägerschaft würde die in der Studie herausgearbeiteten Finanzierungslücken bereits deutlich reduzieren. Darüberhinausgehend würde im Idealfall, angesichts der steigenden Preise, die jährliche Anpassung der Schulfinanzierung an die Inflation nicht mehr

rückwirkend, sondern im Voraus erfolgen, um die tatsächlichen Mehrbelastungen angemessen und vorrausschauend auszugleichen und die Finanzierung auch in Krisenzeiten zu sichern.

## 6. Literaturverzeichnis

- Abgeordnetenhaus Berlin. „Drucksache 19/12 539 - Auswirkung steigender Energiekosten für die Berliner Schulen.“ Berlin , 2022.
- . „Drucksache 18/17 755 - Privatschule und soziale Separierung.“ Berlin, 2019.
- Bach, M., und S. Sievert. „Kleinere Grundschulklassen können zu besseren Leistungen von SchülerInnen führen.“ *DIW Wochenbericht*, 2018: 466-472.
- Bachner, F. „Es geht um die Existenz -Die freien Schulen warnen wegen explodierender Kosten vor dem Verlust Tausender Plätze.“ *Der Tagesspiegel*, 2022: 8.
- Barz, H. *Bildung und Schule-Elternstudie 2019: Einstellungen von Eltern in Deutschland zur Schulpolitik*. Münster: Waxmann Verlag, 2019.
- . *Handbuch Bildungsfinanzierung*. Wiesbaden: VS Verlag, 2010.
- bdew. *Durchschnittlicher Strompreise für Neuabschlüsse in der Industrie in ct/kWh (ohne Stromsteuer)*,. 2022. <https://www.bdew.de/service/daten-und-grafiken/bdew-strompreisanalyse/> (Zugriff am 01. Juni 2022).
- Berliner Senatsverwaltung. „§ 101 - Schulgesetz für das Land Berlin (Schulgesetz - SchulG).“ Berlin, 2004.
- Bethke, H. *Die Energiekrise erreicht die Schulen*. Herausgeber: ZEIT ONLINE GmbH. 2022. <https://www.zeit.de/gesellschaft/schule/2022-07/energiversorgung-schulen-gas-knappheit-unterricht> (Zugriff am 15. August 2022).
- Beukert, T. „Wie gut sind freie Schulen in Deutschland finanziert? Bewertung der Ergebnisse einer Studie des Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung zur Privatschulfinanzierung in den einzelnen Bundesländern.“ *Engagement - Zeitschrift für Erziehung und Schule*, 2020: 176-185.
- Beukert, T., und J: Willing. *Schülerkostengutachten Thüringen - Ermittlung der schulformbezogenen Kosten an öffentlichen Schulen in Thüringen und Vergleich mit den Finanzhilfebeiträgen für Schulen in freier Trägerschaft*. Halle (Saale): Institut für Strukturpolitik und Wirtschaftsförderung, 2019.
- Brand, S., C. Raffer, J. Salzgeber, und H. Scheller. „Kommunen spüren steigende Energiepreise und reagieren vielfältig darauf.“ *KfW Research Fokus Volkswirtschaft*, 2022: 1-4.

- Bräuning, F.; Fillat, J. L.; Joaquim, G. „Cost-Price Relationships in a Concentrated Economy.“ *Federal Reserve Bank of Boston Research Paper Series Current Policy Perspectives Paper*, 2022: 1-9.
- Brinkmann, H., C. Harendt, F. Heinemann, und J. Nover. „Ökonomische Resilienz—Schlüsselbegriff für ein neues wirtschaftspolitisches Leitbild?“ *Wirtschaftsdienst*, 2017: 644-650.
- Brosius-Gersdorf, F. „Finanzhilfepflicht der Länder gegenüber privaten Ersatzschulen in der Corona-Krise.“ *RdJB Recht der Jugend und des Bildungswesens*, 2021: 505-527.
- . *Rechtswissenschaftliches Kurzgutachten: Erhöhte Finanzhilfepflicht der Länder gegenüber den Ersatzschulen während der pandemischen Ausbreitung des SARS-CoV-2-Virus*. Hannover: VDP, 2020.
- . *Schriften zum Öffentlichen Recht: Das Sonderungsverbot für private Ersatzschulen (Art. 7 Abs. 4 Satz 3 Halbsatz 2 GG)*. Hamburg: Duncker & Humbolt, 2018.
- . *Vortrag zum Verfassungsrechtlicher Status der Ersatzschulen in Sachsen-Anhalt*. Magdeburg: Leibniz Universität Hannover, 2017.
- Brunello, G., und L. Rocco. „Educational standards in private and public schools.“ *The Economic Journal*, 2008: 1866-1887.
- . „Diploma no problem: can private schools be of lower quality than public schools?.“ *IZA Discussion Paper Series*, 2004: 2-34.
- Buckingham, J. „School Funding, Choice and Equity.“ *Issue Analysis - The Centre for Independent Studies*, 2011: 1-27.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales. „Entwurf eines Zwölften Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze - Einführung eines Bürgergeldes.“ Berlin, 2022.
- dbb. „TV-L Allgemeiner Teil Entgelttabelle zu § 15 TV-L — gültig vom 1. Dezember 2022 bis mindestens 30. September 2023.“ Berlin, 2022.
- E.ON Energie. *Industriestrom: Vergleich für Unternehmen*. 2022.  
<https://www.eon.de/de/gk/strom/industriestrom.html> (Zugriff am 17. Juni 2022).
- Eisinger, B., D. Randoll, und P.K. Warndorf. In *Handbuch Bildungsfinanzierung*, von H. Barz, 249-260. Wiesbaden: VS Verlag, 2010.
- Engel, C., und K. Heine. „The dark side of price cap regulation: a laboratory experiment.“ *Public Choice*, 2017: 217–240.

Freie Hansestadt Bremen. „§ 20 - Gesetz über das Privatschulwesen und den Privatunterricht.“

Bremen, 2020.

Freie Hansestadt Hamburg. „§ 15 - Hamburgisches Gesetz über Schulen in freier Trägerschaft.“

Hamburg, 2015.

Gayle, P. G., und Y. Lin. „Cost Pass-Through In Commercial Aviation: Theory And Evidence.“ *Economic Inquiry*, 2021: 803-828.

Haase, J. „Potsdams Umgang mit der Energiekrise: Wer zahlt die Millionen-Rechnung?“ *Der Tagesspiegel*, 2022.

Klein, H. E. „Leistung und Effizienz – wie Privatschulen ihre Wettbewerbsfähigkeit trotz staatlicher Unterfinanzierung unter Beweis stellen (müssen).“ Von A. Gürlevik, C. Palentien und R Heyer, 241-259. Wiesbaden: Springer-Verlag., 2013.

—. „Privatschulfinanzierung im Kalkül staatlicher Unterfinanzierung und der Wettbewerbsbeschränkung.“ *IW-Trends-Vierteljahresschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung*, 2011: 97-113.

Kultusministerkonferenz. „Das Bildungswesen in der Bundesrepublik Deutschland 2018/2019 - Darstellung der Kompetenzen, Strukturen und bildungspolitischen Entwicklungen für den Informationsaustausch in Europa.“ Bonn, 2021.

—. „Übersicht über die Finanzierung der Privatschulen - Zusammenstellung des Sekretariats der Kultusministerkonferenz.“ Bonn, 2019a.

—. „Vorgaben für die Klassenbildung - Schuljahr 2019/2020.“ Bonn, 2019b.

Land Brandenburg. „Brandenburgisches Schulgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. August 2002.“ Potsdam, 2022.

Landesregierung Sachsen-Anhalt. „Schulgesetz des Landes Sachsen-Anhalt in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. August 2018.“ Magdeburg, 2020.

Landesregierung von Mecklenburg-Vorpommern. „§ 128a - Schulgesetz für das Land Mecklenburg-Vorpommern.“ Schwerien, 2019.

Landtag NRW. „Drucksache 18/689 - Energiekostensteigerungen und Corona-Schutzmaßnahmen in Kitas und Schulen – Was plant die Landesregierung?“ Düsseldorf, 2022.

Levacic, R., K. Ross, B. Caldwell, und A. Odden. „Funding schools by formula: Comparing practice in five countries.“ *Journal of Education Finance*, 2000: 489-515.

- Maglakelidze, S. *Education reform and school funding: An analysis of the Georgian experience*. Washington, DC: ERIC-Education Resources Information Center, 2011.
- Mankiw, N. G. *Principles of Microeconomics*. South-Western College Pub, 2004.
- McMeeking, K. *A break-even analysis of UK universities*. Exeter: University of Exeter, 2004.
- Ministerium der Justiz Saarland. „§ 29 - Privatschulgesetz - PrivSchG.“ Saarbrücken, 2020.
- Parlamentarischer Rat. „Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland.“ Bonn, 2020.
- Rath, U. *Relevanz des Grundlaststromverbrauchs an Schulen - Erstellung von Stromsparkonzepten für 5 Schulen Entwicklung von elektrischen Kenndaten abgeleitet aus der elektrischen Lastganglinie*. Tübingen: BMWi, 2015.
- Richter, H., und V. Grosch. *Machbarkeitsstudie zum Umbau des Max-Steenbeck-Gymnasium auf Passivhausstandard*. Cottbus: Stadt Cottbus, 2008.
- Stadt Köln. „Energiebericht.“ Köln, 2020.
- Statistisches Bundesamt. *Energiepreise: Hohe Steigerungen auf allen Wirtschaftsstufen - Pressemitteilung Nr. N 016 vom 29. März 2022*. 2022a.  
[https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2022/03/PD22\\_N016\\_61.html](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2022/03/PD22_N016_61.html)  
(Zugriff am 01. Juni 2022).
- . „Daten zur Energiepreisentwicklung - Lange Reihen von Januar 2005 bis Juli 2022 -.“ Wiesbaden, 2022b.
- . „Preise - Verbraucherpreisindizes für Deutschland - Lange Reihe ab 1948.“ Wiesbaden, 2022c.
- . *Verdienste und Arbeitskosten / Verdienste im öffentlichen Dienst für Beamte und Tarifbeschäftigte bei Bund, Ländern und Gemeinden*. 2022d.  
[https://www.statistischebibliothek.de/mir/receive/DESerie\\_mods\\_00002390](https://www.statistischebibliothek.de/mir/receive/DESerie_mods_00002390) (Zugriff am 01. Juni 2022).
- . „Bildung und Kultur Private Schulen Schuljahr 2020/2021.“ *Fachserie 11 Reihe 1.1*, 2021.
- . „Privatschulen in Deutschland – Fakten und Hintergründe.“ *Destatis Kontext*, 2020: 4-14.
- . „Finanzen der Schulen - Schulen in freier Trägerschaft und Schulen des Gesundheitswesens 2013.“ Wiesbaden, 2016.

Staufenbiel Institut. *Angestellte Lehrer: das verdienen Lehrer nach TV-L*. 2022.

<https://www.staufenbiel.de/magazin/gehalt/gehaltstabellen-im-ueberblick/gehalt-lehrer/gehaelter-tvl-angestellte-lehrer.html> (Zugriff am 01. August 2022).

Stinner, F., Kümpel, A., & Müller, D. *Energieverbrauch während COVID-19 Maßnahmen: Untersuchung des Energie- und Wasserverbrauchs sowie der Luftqualität in kommunalen Gebäuden*. Aachen: RWTH Aachen, 2021.

UfU. „Stellungnahme zum Thema „erhöhter Heizenergieverbrauch an Schulen durch verstärkte Fenster-Lüftung“.“ Berlin, 2021.

Vogel, J. P. „Missachtung des Sonderungsverbots nach Art. 7 (4) Satz 3 GG?“ *Informationsschrift Recht und Bildung - Schwerpunkt Missachtung des Sonderungsverbots*, 2017: 2-5.

Weiß, M. *Allgemeinbildende Privatschulen in Deutschland*. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2011.

Winston, G. C., und D. J. Zimmerman. „Where is aggressive price competition taking higher education?“ *Change: The Magazine of Higher Learning*, 2000: 10-18.

Wissenschaftliche Dienste. *Privatschulen im voruniversitären (allgemeinbildenden) Bildungsbereich in Deutschland - Sachstand WD 8 - 3000 - 017/17*. Berlin: Deutscher Bundestag, 2017.