

Michael Wrase

(Warum) Schauen die Schulaufsichtsbehörden weg?

Über Kontrollversagen und rechtliche „Grauzonen“ in der nordrhein-westfälischen Ersatzschulfinanzierung

1. Sonderungsverbot und Praxis der Schulaufsicht über Privatschulen in den Bundesländern

Im Jahr 2016 führten mein Kollege Marcel Helbig und ich am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) eine Studie zur Umsetzung des sogenannten Sonderungsverbots aus Art. 7 Abs. 4 Satz 3 GG in den Bundesländern durch. Nach dieser Verfassungsnorm dürfen private Ersatzschulen nur dann errichtet und genehmigt werden, wenn durch sie „eine Sonderung der Schüler nach den Besitzverhältnissen der Eltern nicht gefördert wird“. Damit sollten nach dem Willen der Verfassungsgeber teure („Elite“-)Privatschulen für Besserverdienende, wie es sie in vielen anderen Staaten gibt, in Deutschland als Regelschulen ausgeschlossen sein. Das Bundesverfassungsgericht hat diese Norm unmissverständlich dahingehend ausgelegt, dass alle privaten Ersatzschulen für *jedes* Kind unabhängig vom Einkommen und den finanziellen Verhältnissen der Eltern zugänglich sein müssen; Stipendien in Einzelfällen reichen nach der Rechtsprechung nicht aus.¹

Allerdings mussten wir nach Auswertung von Daten, die uns immerhin für einen Teil der Bundesländer vorlagen, feststellen, dass die Realität dem Gebot unserer Verfassung in etlichen Bundesländern nicht (mehr) gerecht wird. Viele Ersatzschulen in Deutschland, so unsere Ergebnisse, sind trotz hoher staatlicher Bezuschussung von – je nach Bundesland – 60 bis 90 Prozent der Vollkosten einer öffentlichen Schule sozial selektiv. Einige Privatschulen erheben Schulgelder, die sich weite Teile der Bevölkerung nicht leisten können.²

Wie konnte es zu diesem Auseinanderklaffen von Norm und Wirklichkeit kommen? Hierzu befragten wir die zuständigen Ministerien aller sechzehn Bundesländer dazu, wie sie das Sonderungsverbot in ihren Gesetzen und Verwaltungsvorschriften konkretisieren und vor allem, wie sie dessen Einhaltung in der Praxis durch die Schulaufsicht kontrollieren.

Als Ergebnis unserer Umfrage mussten wir feststellen, dass der Großteil der Bundesländer keinerlei konkrete Vorschriften zur Umsetzung des Sonderungsverbots erlassen hat. Viel gravierender noch war aber die Feststellung, dass es in der Vergangenheit anscheinend nur rudimentäre Kontrollen der Schulgeldpraxis durch die zuständigen Behör-

1 Grundlegend BVerfGE 75, 40 (63 f.); 90, 107 (119); st. Rspr.

2 Wrase/Helbig, NVwZ 2016, 1591-1598; Helbig/Nikolai/Wrase, Leviathan 45 (2017), 357-379.

den gab.³ Dieses Kontrolldefizit konnten wir in Folgestudien für einzelne Bundesländer, insbesondere Hessen und Berlin, genauer belegen.⁴ Der Berliner Senat hat die genannten Defizite nach Veröffentlichung unserer Studien eingeräumt und eine Revision seiner rechtlichen Grundlagen sowie der Schulaufsicht über Schulen in freier Trägerschaft angekündigt.⁵ Das Land Baden-Württemberg hat auf Vorlage des CDU-geführten Kultusministeriums im Rahmen der Novellierung seines Privatschulgesetzes erstmals klare Vorgaben für die Umsetzung des Sonderungsverbots, wie eine durchschnittliche maximale Schulgeldhöhe sowie umfassende Kontrollbefugnisse der Behörden, eingeführt.⁶

2. „Faktische Schulgeldfreiheit“ in NRW – und ihre Umgebung

Für Nordrhein-Westfalen gelangten wir in unserer Ausgangsstudie zu einer vergleichsweise positiven Einschätzung. Von neun von uns mit Blick auf die Rechtsprechung abgeleiteten Kriterien für die Umsetzung des Art. 7 Abs. 4 Satz 3 GG erfüllte NRW zumindest fünf. Der entscheidende Punkt hierfür war, dass die Einnahmen aus erhobenen Schulgeldern in NRW unmittelbar auf den Landeszuschuss an die Privatschulen angerechnet werden, sodass sich die Erhebung solcher Elternbeiträge in der Praxis eigentlich nicht lohnen sollte. Daher wird – in Umsetzung des Art. 9 Abs. 2 Satz 3 der Landesverfassung NRW, der den Privatschulen einen Ausgleich für die Schulgeldfreiheit garantiert – häufig auch von einer „faktischen Schulgeldfreiheit“ gesprochen. Damit stand NRW zusammen mit Rheinland-Pfalz, das die staatlichen Zuschüsse für anerkannte Ersatzschulen unmittelbar an die Schulgeldfreiheit knüpft, deutlich besser da als alle anderen Bundesländer.⁷ So dachten wir zumindest.

An diesem Ergebnis kamen uns erste Zweifel, als uns aus der Praxis berichtet wurde, dass es erhebliche Umgehungsmöglichkeiten der „faktischen Schulgeldfreiheit“ gebe und diese auch regelmäßig genutzt würden; denn: eine effektive Kontrolle finde nicht statt. So sei es gängige Praxis, einen Förderverein zu gründen. Von den Eltern werde erwartet, dass sie einen bestimmten Betrag an diesen zahlten, ansonsten würden ihre Kinder nicht auf die Schule aufgenommen oder es drohe ihnen die Kündigung des Schulvertrags.

Im Laufe der Zeit erhielten wir von unterschiedlicher Seite Informationen, die weitere Hinweise auf die genannte Praxis lieferten. Im August 2017 interviewte mich dann der WDR zum Thema. Das Nachrichtenmagazin „Westpol“ hatte recherchiert und einen Fall von zwingenden Elternbeiträgen, die nicht als Schulgeld ausgewiesen wurden, aufgedeckt. Der Schulträger, der diese Praxis ausdrücklich einräumte, war sich allerdings keines Rechtsverstößes bewusst. Darüber hinaus fand das Magazin heraus, dass entspre-

3 *Wrase/Helbig*, NVwZ 2016, 1591 (1595 ff.); dagegen *Brosius-Gersdorf*, NVwZ 2018, 761-769.

4 *Wrase/Jung/Helbig*, Defizite der Regulierung und Aufsicht von privaten Ersatzschulen in Bezug auf das Sonderungsverbot nach Art. 7 Abs. 4 Satz 3 GG, WZB Discussion Paper P 2017-003, Juli 2017, abrufbar unter <https://bibliothek.wzb.eu/pdf/2017/p17-003.pdf> (20.6.2018).

5 Vgl. Die ZEIT, Beitrag vom 12.7.2017: „Nichts für arme Leute“, abrufbar unter <http://www.zeit.de/2017/29/privatschulen-gebuehren-studie-einkommen> (20.6.2018).

6 Gesetz zur Änderung des Privatschulgesetzes vom 10.10.2017 (GBl. 2017, 521); dazu *Wrase/Jung/Helbig* (Fn. 4), 41 ff.

7 *Wrase/Helbig* NVwZ 2016, 1591 (1597 f.); zu Rheinland-Pfalz siehe auch *Helbig/Nikolai/Wrase*, *Leviathan* 45 (2017), 357 (369 ff.).

chende Beiträge an Ersatzschulen in NRW „gängige Praxis“ seien.⁸ Ganz unumwunden gaben die zuständigen Bezirksregierungen, wie etwa in Köln, gegenüber dem WDR zu Protokoll, dass Elternbeiträge von ihnen nicht auf ihre „Freiwilligkeit“ kontrolliert würden.

Die zuständige Schulministerin reagierte auf den Beitrag und eine entsprechende Anfrage im Landtag, indem sie sich von den Bezirksregierungen eine Liste mit Fällen vorlegen ließ, in denen eine Umgehung der Vorschriften festgestellt oder vermutet worden war. Die Zusammenstellung erbrachte nur wenige Einzelfälle. Das konnte nicht überraschen, denn wenn die Behörden in der Praxis gar nicht kontrollieren, können natürlich auch keine Meldungen über Rechtsverstöße vorliegen. Daraus folgte die Ministerin allerdings, dass es sich bei den berichteten Fällen lediglich um „Einzelfälle“ handele.⁹ Die Behandlung des Themas durch die zuständige Politik kann insofern als ein Paradebeispiel gelten, wie man unliebsamer Berichterstattung effektiv „den Wind aus den Segeln“ nimmt. Denn weiter passiert ist bis heute nichts.

3. Das System der Ersatzschulfinanzierung im Schulgesetz

Dabei ist die Finanzierung privater Ersatzschulen in NRW vom Prinzip her recht überzeugend geregelt. Die staatlichen Zuschüsse sind – mit mindestens 85 Prozent der tatsächlichen Sach- und Personalkosten – auch deutlich großzügiger als in anderen Bundesländern.¹⁰

Die Finanzierung basiert auf dem Prinzip der Fehlbetragsersatzung. Genehmigte private Ersatzschulen erhalten für Personal-, Sach- und Baukosten den Betrag, um den die tatsächlichen Ausgaben höher als die „fortlaufenden Einnahmen der Schule“ liegen (§ 106 Abs. 1 Satz 3 SchulG NRW). Gedeckelt wird das Ganze, vereinfacht gesprochen, durch die Beträge, die an öffentlichen Schulen – etwa für das Schulpersonal – gezahlt werden (vgl. § 107 Abs. 2 SchulG NRW). Damit wird den Schulen in freier Trägerschaft grundsätzlich das garantiert, was auch öffentliche Schulen erhalten. Davon abgezogen wird allerdings ein Eigenanteil des Privatschulträgers, der im Regelfall 15 Prozent beträgt, aber unter verschiedenen Umständen gemindert werden kann.

Der Eigenanteil kann auf unterschiedliche Weise aufgebracht werden, entweder durch finanzielle Zuschüsse des Trägers, z.B. der Kirchen, aber auch durch die Bereitstellung der Schulgebäude und -räume, die sich im Eigentum oder Besitz des Schulträgers befinden. Auch kann ein teilweiser Gehaltsverzicht durch die Lehrkräfte als Eigenanteil angerechnet werden. In diesem Anteil von 15 Prozent oder weniger spiegelt sich das für jede

8 Westpol, Sendung vom 10.9.2017: „Privatschulen: Wie freiwillig sind Elternbeiträge wirklich?“, abrufbar unter <https://www1.wdr.de/nachrichten/westpol-privatschulen-gebuehren-102.html> (20.6.2018).

9 Westpol, Sendung vom 8.10.2017: „Nachgehakt: Verbotene Schulgebühren“, abrufbar unter <https://www1.wdr.de/mediathek/video/sendungen/westpol/video-nachgehakt-verbotene-schulgebuehren-102.html> (20.6.2018).

10 Die Zuschüsse liegen je nach Bundesland zwischen 60 und 90 Prozent der Vollkosten an öffentlichen Schulen. Ein tabellarischer Überblick der unterschiedlichen Regelungen findet sich bei: „Übersicht über die Finanzierung der Privatschulen in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland.“ Zusammenstellung des Sekretariates der Kultusministerkonferenz (Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 12.03.2004 i.d.F. vom 25.02.2016), abrufbar unter http://www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen_beschluesse/2004/2004_03_12_Privatschulfinanzierung.pdf (20.6.2018).

private Schule grundlegende Eigenengagement wider, das ein Kernprinzip der Privatschulfreiheit im Grundgesetz ist und den Schulen z.B. das Recht einräumt, anders als öffentliche Schulen auch eigene pädagogische Ziele zu verfolgen oder ihre Schüler entsprechend der Ausrichtung des Schulträgers selbst auszuwählen.¹¹

4. Rechtliche „Grauzonen“ und offene Verstöße – ein Fall für den Rechnungshof

Die eigentlichen „Tücken“ des Systems finden sich erst, wenn man auf die untergesetzlichen Normen schaut, in denen die Ersatzschulfinanzierung weiter konkretisiert wird. Maßgeblich ist hier zum einen die Ersatzschulfinanzierungsverordnung (FESchVO)¹², bei der es sich um eine auf der Grundlage des Schulgesetzes erlassene Rechtsverordnung handelt. Weiter konkretisiert wird diese wiederum durch die Verwaltungsvorschriften zur Ausführung der Ersatzschulverordnung (VVzFESchVO) des Schulministeriums.¹³ Hierbei handelt es sich eigentlich nur um verwaltungsinternes Recht ohne Außenwirkung; die Vorschriften bestimmen aber die Verwaltungspraxis und haben daher eine nicht zu unterschätzende Bedeutung für die Praxis.

Zunächst gilt das Prinzip nach § 106 Abs. 1 Satz 3 SchulG, dass alle Einnahmen des Schulträgers, die auf den Schulbetrieb für Personal-, Sach- und Baukosten entfallen, anzurechnen sind. Zu Recht werden damit auch alle Einnahmen aus zwingenden Elternbeiträgen angerechnet und mindern damit entsprechend ihrer Höhe den Fehlbetrag, für den der Schulträger Ersatz vom Land beanspruchen kann (vgl. 1.3.2 zu § 1 Abs. 3 VVz-FESchVO). Nicht angerechnet werden jedoch nach § 105 Abs. 6 Satz 2 SchulG „fortdauernde Zuwendungen Dritter“, die „zur Aufbringung der Eigenleistung gewährt werden“. Hierunter fallen auch Zuwendungen durch Fördervereine oder Elternbeiträge, allerdings nur, wenn sie „auf freiwilliger Basis“ erbracht werden (§ 1 Abs. 4 FESchVO). Die Abgrenzung zwischen Schulgeld, das auf den staatlichen Zuschuss mindernd anzurechnen ist, und Elternbeiträgen zur Erbringung der Eigenleistung, die nicht angerechnet werden, erfolgt somit nach dem Merkmal der Freiwilligkeit.

Und hier liegt ein wesentlicher Punkt, an dem im Bundesland Nordrhein-Westfalen momentan einiges problematisch ist. Zum einen gibt es, trotz der enormen Bedeutung dieser Frage – es geht hier schließlich in der Summe um Millionenbeträge –, keine konkretisierenden Standards, nach denen sich in Zweifelsfällen bestimmen lässt, ob ein Elternbeitrag freiwillig oder faktisch zwingend ist. Anerkannt ist, dass von der Freiwilligkeit auszugehen ist, wenn kein zwingender Zusammenhang (Konnex) zwischen Privatschulbesuch und Elternbeitrag besteht.¹⁴ Das lässt sich in der Praxis häufig nicht mit ausreichender Sicherheit nachweisen. Hier müssten Sicherungen eingebaut werden, die gewährleisten, dass als „freiwillig“ deklarierte Elternbeiträge auch tatsächlich nicht mit dem

11 Vgl. BVerfGE 90, 107 (117 f.).

12 Verordnung über die Finanzierung von Ersatzschulen vom 18.3.2005 (SGV. NRW, 223), zuletzt geändert durch Verordnung vom 28.1.2015 (GV. NRW, 130).

13 Verwaltungsvorschriften zur Ausführung der Ersatzschulfinanzierungsverordnung, Runderlass des Ministeriums für Schule und Weiterbildung v. 7.1.2008 (ABl. NRW, 86).

14 Vgl. Bezirksregierung Düsseldorf, Informationen zu Inhalt und Grenzen der staatlichen Schulaufsicht über private Ersatzschulen (Stand 31.12.2015), 13, abrufbar unter https://www.brd.nrw.de/sc_hule/privatschulen_sonstiges/pdf/AufsichtErsatzschulen.pdf (20.6.2018).

Schulbesuch in Verbindung stehen. Dass entsprechende Regelungen nicht existieren, schafft eine rechtliche „Grauzone“.

Geradezu haarsträubend ist allerdings die Praxis der zuständigen Behörden, die Deklaration von Elternbeiträgen als „freiwillig“ von vornherein nicht nachzuprüfen, selbst wenn klare Belege für deren faktisch verpflichtende Zahlung vorliegen. So hat sich eine Praxis etabliert, in der die betroffenen Schulen noch nicht einmal mehr in Abrede stellen, dass sie von den Eltern Beiträge verlangen. Viele handeln, wie auch in dem von Westpol aufgegriffenen Fall der „Freien Christlichen Gesamtschule“ in Düsseldorf, sogar in der gutgläubigen Annahme, ihr Verhalten sei rechtmäßig. So hat auch der Leiter des Aloisiuskollegs in Bonn, Pater Siebner, gegenüber dem Deutschlandfunk darauf hingewiesen, dass man von den Eltern selbstverständlich einen Beitrag für den Förderverein erwarte.¹⁵ Schließlich ist diese Praxis am Ende nicht nur für die Schulen, sondern auch für alle Eltern, die es sich leisten können, vorteilhaft: über die Mehreinnahmen, die dann ungekürzt auf die staatliche Förderung aufgeschlagen werden, kann eine deutlich bessere Ausstattung und ein besseres Betreuungsangebot als an öffentlichen Schulen finanziert werden. So entstehen, ganz im Gegensatz zum Verfassungsgebot des Art. 7 Abs. 4 Satz 3 GG, Bildungsinseln für Besserverdienende. Ein krasses Beispiel dafür ist die „Internationale Friedensschule (IFK)“ in Köln-Widdersdorf, die von einem Investor gegründet wurde und die in Medienberichten nie einen Hehl daraus gemacht hat, dass die Eltern dort „üppige Schulgebühren“, im Schnitt 1.200 EUR pro Monat, bezahlen müssen.¹⁶ Hier ist wohl mehr als offenkundig, dass die zuständige Behörde bewusst wegschaut, denn die genannten Zahlungen würden den staatlichen Zuschuss eigentlich auf null reduzieren.

Das Problem würde sich – entsprechende Kontrollen vorausgesetzt – jedoch noch im Rahmen halten, wenn die Anrechnung der Elternbeiträge auf den Eigenanteil tatsächlich auf die max. 15 Prozent der Gesamtausgaben beschränkt bliebe, wie es nach dem Gesetz eigentlich sein müsste. Aber es kommt ein Punkt hinzu, der vom Grau- in den Dunkelbereich führt und damit nicht nur den Rechnungshof interessieren sollte. Das Eingangstor zu dieser dunklen Stelle findet sich, wie sollte es anders sein, ganz tief versteckt in der untersten Norm der Privatschulfinanzierung, einer Norm ohne rechtliche Außenwirkung: 1.3.2 (zu § 1 Abs. 3), letzter Satz VVzFESchVO. Dort heißt es: „Zweckgebundene Zuwendungen Dritter, die auf freiwilliger Basis weder zu den berücksichtigungsfähigen laufenden Schulkosten noch zur Aufbringung der Eigenleistung gewährt werden, *sind im Haushalt nicht nachzuweisen*“ (Hervorhebung vom Verf.).

Neben den Einnahmen zu den laufenden Schulkosten und denen zur Aufbringung der Eigenleistung (von max. 15 Prozent) wird hier eine dritte Kategorie von Einnahmen durch Zuwendungen geschaffen, die quasi am gesamten System der Ersatzschulfinanzierung vorbei läuft. Derartige Einnahmen durch Zuwendungen werden im Haushalt gegenüber der zuständigen Behörde von vornherein nicht ausgewiesen. Nimmt man diese Regelung zusammen mit dem, was wir über die Kontrolle der Privatschulfinanzierung in NRW wissen, nämlich dass ein Großteil der Bezirksregierungen die Richtigkeit der De-

15 Deutschlandfunk, Campus&Karriere: „Eliteinternate dürfte es in Deutschland eigentlich nicht geben“, von Christine Habermalz, abrufbar unter http://www.deutschlandfunk.de/wzb-studie-elite-internate-duerfte-es-in-deutschland.680.de.html?dram:article_id=372065 (20.6.2018).

16 Statt vieler siehe nur Kölner Stadt-Anzeiger, Beitrag vom 15.7.2017: „Internationale Friedensschule in Widdersdorf: Eltern wollen Schul-Anteile kaufen“, abrufbar unter <https://www.ksta.de/koeln/lindenthal/internationale-friedensschule-in-widdersdorf-eltern-wollen-schul-anteile-kaufen-26195786> (20.6.2018).

klarierung durch die Schulen nicht überprüft, dann fällt es nicht schwer zu erahnen, welches Umgehungspotential hierin enthalten ist.

Es ist nicht unsere Aufgabe als Wissenschaftler, die Praxis der Kontrolle von Ersatzschulen und deren Finanzen in NRW zu begutachten. Dafür fehlt uns auch der Zugang zu den relevanten Informationen. Ein weiteres (Einzel-)Beispiel kann und soll hier aber dennoch angeführt werden, um die Problematik zu veranschaulichen: So liegen uns interne Dokumente vor, die belegen, dass der Ersatzschulträger „Bildungszentrum für Informationsverarbeitende Berufe (b.i.b.)“, der berufliche Ersatzschulen u.a. in Bergisch Gladbach und Paderborn unterhält, offenbar schon seit etlichen Jahren sogenannte „Systemnutzungsgebühren“ in monatlich dreistelliger Höhe erhebt, die u.a. für die laufenden Schulkosten verwendet werden. Diese Beiträge werden von den Schülern erwartet und auch von allen gezahlt, sind aber vom Schulträger nicht als Einnahmen nach § 106 Abs. 1 Satz 3 SchulG ausgewiesen. Eine interne Prüfung durch Rechtsanwälte und Wirtschaftsprüfer gelangte zu folgender Feststellung: „Nach den bisherigen Ausbildungsverträgen ist eindeutig eine Konnexität zwischen der vertraglich vereinbarten Ausbildung und den monatlichen Raten auf die Systemnutzungsgebühr festzustellen. [...] Auch wenn dies bisher seitens der Prüfbehörde Obere Schulaufsichtsbehörde nicht beanstandet worden ist, beruht dies nach unserer Auffassung darauf, dass zu diesem Punkt *keine Fragen gestellt worden sind* bzw. bei der Obersten Schulaufsichtsbehörde auch *keine Kenntnis darüber vorliegt, dass Systemnutzungsgebühren in dieser Form beansprucht werden*“¹⁷ (Hervorhebung vom Verf.).

Die entsprechenden Aussagen stammen aus einem Gutachten aus dem Jahr 2008; allerdings hat sich die Praxis, soweit dem Verfasser bekannt, bis heute nicht geändert. Seit fast zehn Jahren handelt dieser Ersatzschulträger also in dem Wissen, dass seine Beitragspraxis rechtswidrig ist, bzw. nimmt dies zumindest billigend in Kauf. Hätten die Beiträge, wie in dem Prüfbericht festgestellt, tatsächlich auf die Zuwendung des Landes angerechnet werden müssen – wofür alles spricht –, so ist dem Land NRW *allein in diesem Fall* ein Millionenschaden entstanden.

5. Fazit: Die berühmte „Spitze des Eisbergs“ oder nur Einzelfälle – was ist zu tun?

Sind die genannten Fälle nun, wie die Ministerin meint, bedauerliche Einzelfälle? Stellt die Analyse hier etwa in ungerechtfertigter Weise alle Schulen in freier Trägerschaft unter einen Generalverdacht?

Nein. Es muss an dieser Stelle ganz klar darauf hingewiesen werden, dass sich generelle Aussagen in Bezug auf die Anzahl von Privatschulen, die – legale wie illegale – Umgehungsmöglichkeiten der Privatschulfinanzierung in NRW nutzen, verbieten. Aber schon die genannten Fälle, die uns ohne vertiefte Recherche von verschiedener Seite bekannt geworden sind, geben Anlass zu erheblicher Sorge. Vielfach handeln die Schulen sogar, wie die „Freie Christliche Gesamtschule“ in Düsseldorf, in dem festen Glauben, dass ihr Handeln rechtmäßig sei.

17 Dr. Petermann & Wolfering, „Neue Unternehmensstruktur des Bildungszentrums für Informationsverarbeitende Berufe e.V. als Träger privater schulischer (b.i.b.) und hochschulischer (FHDW) Bildungsaktivitäten, 21.1.2008.

Offensichtlich liegt ein Regelungs- und Kontrollversagen des zuständigen Ministeriums und der nachgeordneten Behörden vor. Ansonsten könnte es zu solchen (Einzel-)Fällen, die aber so selten anscheinend nicht sind, gar nicht kommen. Dabei liegt die Lösung auf der Hand: Zum einen bräuchte es klare und kontrollierbare Kriterien, nach denen sich die Freiwilligkeit zusätzlicher Elternbeiträge, etwa für den Förderverein einer Schule, bemisst. Hier müssten Sicherungen eingebaut werden, um zu verhindern, dass die Zahlung dieser Beiträge faktische Voraussetzung für den (weiteren) Schulbesuch ist. So könnte im Gesetz festgelegt werden, dass die Eltern, ähnlich der neuen Regelung in Baden-Württemberg,¹⁸ nachweisbar auf die Freiwilligkeit von Förderbeiträgen hingewiesen werden müssen und eine jederzeitige Kündigungsmöglichkeit eingeräumt werden muss, ohne dass sich dies auf den Schulbesuch auswirken darf. Auch müssen entsprechende Leistungen der Höhe nach freiwillig sein, dürfen also z.B. nicht – ähnlich wie Schulgeldtabellen – von vornherein festgeschrieben werden.

In jedem Fall muss die Bildung „dunkler Kassen“ dadurch unterbunden werden, dass die hochproblematische Vorschrift des 1.3.2., letzter Satz VVzFESchVO, die ohnehin gegen § 106 Abs. 1 Satz 3 SchulG verstoßen dürfte, ersatzlos gestrichen wird. Zudem müssten klare Prüfkriterien aufgestellt werden, wann Leistungen, die aus freiwilligen Zuwendungen stammen, tatsächlich nicht für den laufenden Schulbetrieb aufgewendet werden. Hierauf müssten die Behörden die Privatschulen und ihre Buchhaltung auch tatsächlich regelmäßig und effektiv kontrollieren.

Es wäre die Aufgabe der Landesregierung und des Schulministeriums, die rechtlichen Grauzonen in der Ersatzschulfinanzierung zu beseitigen und das Regulierungs- und Kontrollversagen der Aufsichtsbehörden zu beenden.

18 Nr. 5 Vollzugsverordnung zum Privatschulgesetz (VVPSchG) in der Fassung der Änderung durch Artikel 2 des Gesetzes vom 10. Oktober 2017 (GBl. 2017, 521, 523).