Paradigmenwechsel in der Privatschulregulierung

Zur Verfassungsmäßigkeit der Berliner Privatschulreform

Michael Wrase & Felix Wirth Hanschmann

25.02.2026 doi: 10.59704/8967f691a8fbd153

Die staatliche Regulierung und Finanzierung privater Schulen sind schon seit Längerem ein verfassungsrechtlich „heißes Eisen“. Vor fast zehn Jahren hatten Forschungen am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) – in Übereinstimmung mit anderen Studien aus der Bildungsforschung, etwa des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) – eine breite Debatte über eine zunehmende soziale Selektivität des Privatschulwesens in Deutschland und speziell auch in Berlin ausgelöst. Verfassungsrechtlich geht es dabei um das sogenannte Sonderungsverbot in Art. 7 Abs. 4 Satz 3 GG. Danach dürfen private Ersatzschulen nur dann staatlich genehmigt werden, wenn unter anderem „eine Sonderung der Schüler nach den Besitzverhältnissen der Eltern nicht gefördert wird“.

Am 26. Februar stimmt das Berliner Abgeordnetenhaus nun abschließend über eine umfassende Gesetzesnovelle ab, die das Privatschulwesen gerechter ausgestalten soll. Um die Neuregelung wurde bis zuletzt, auch mit rechtlichen Argumenten, gerungen. Doch nicht nur konnte die Reform auf eine breite Mehrheit im Parlament und unter den Privatschulträgern gestützt werden. Auch die verfassungsrechtliche Kritik ist, wie wir zeigen werden, im Ergebnis nicht begründet.

Sonderungsverbot und Privatschulfinanzierung

Das Bundesverfassungsgericht hat klargestellt, dass Privatschulen nach dem Sonderungsverbot allgemein zugänglich sein müssen, und zwar in dem Sinne, dass sie von Kindern aus allen Familien „grundsätzlich ohne Rücksicht auf deren Wirtschaftslage besucht werden“ können (BVerfGE 75, 40, Rn. 64). Dabei reicht es nicht aus, wenn die Schulen „für besonders begabte oder besonders arme Kinder Schulgeldstipendien“ gewähren (grundlegend BVerfGE 75, 40, Rn. 90 ff.). Gleichsam als Gegenstück zu diesem „sozialstaatlichen Gehalt“ des Art. 7 Abs. 4 GG hat das Gericht konsequent auch einen grundsätzlichen Anspruch der Ersatzschulträger auf staatliche Förderung abgeleitet. Denn den Schulen sei es ansonsten nicht möglich, die verfassungsrechtlichen Genehmigungsvoraussetzungen – vor allem das Sonderungsverbot – dauerhaft zu erfüllen. Bei der Ausgestaltung des Förderauftrags, insbesondere der Art und Höhe staatlicher Zuschüsse, gewährt die Rechtsprechung den Landesgesetzgebern allerdings eine weite „Gestaltungsfreiheit“.

Die WZB-Studie konnte zeigen, dass die Voraussetzungen des Art. 7 Abs. 4 Satz 3 und 4 GG an Ersatzschulen, vor allem das Sonderungsverbot, in den Schulgesetzen und untergesetzlichen Vorschriften der Länder nicht ausreichend klar konkretisiert und in der Praxis nach der Genehmigung auch nicht effektiv implementiert werden. Konkret weist die Studie für Berlin nach, dass die dortige Regelung – eine Durchführungsverordnung von 1959 – nach Aufhebung der gesetzlichen Ermächtigungsnorm höchstwahrscheinlich nicht mehr wirksam ist, jedenfalls aber in der Verwaltungspraxis gar nicht umgesetzt wird. An Privatschulen erhobene Elternbeiträge liegen in Berlin teilweise weit über dem, was unter Beachtung des verfügbaren Haushaltseinkommens für Familien unterer und mittlerer Einkommensgruppen leistbar ist. Vor diesem Hintergrund überrascht es nicht, dass Kinder aus Familien mit Anspruch auf Lernmittelbefreiung an vielen Berliner Ersatzschulen kaum oder gar nicht vertreten sind (WZB DP 2017).

Reform der Ersatzschulfinanzierung in Berlin

Mit dem Gesetz zur „Neuordnung der Ersatzschulfinanzierung und der Genehmigungsvoraussetzungen für Ersatzschulen“ macht die Berliner Regierungskoali-

tion 2025 – unter der CDU-geführten Senatsverwaltung für Bildung, Familie und Jugend – jetzt einen Anlauf für eine grundlegende Reform. Das Gesetz verbessert die Finanzierung von privaten Ersatzschulen, etwa indem es die Wartefristen für die erstmalige Förderung verkürzt, die die Träger besonders belasten. Kernstück der Reform sind allerdings zwei weitere Elemente: einerseits eine verbindliche Tabelle, die höchstmögliche Schulgelder nach Einkommensgruppen festlegt; andererseits besondere staatliche Zuschläge, die der Staat an die Träger für die Aufnahme von Familien aus den unteren Einkommensgruppen zahlt, um die geringeren Schulgeldeinnahmen zu kompensieren. Beide Elemente, Schulgeldtabelle und mittelbar an das Einkommen der Eltern bezogene staatliche Zuschüsse, sind eng miteinander verknüpft.

Der Gesetzentwurf des Senats wurde als ein „Paradigmenwechsel“ in der Privatschulregulierung angesehen, da er die wissenschaftliche Kritik an der bisherigen Rechtslage und Praxis aufgreift und in eine konkrete Regulierung für die verbesserte Finanzierung von Ersatzschulen überführt. Bemerkenswert ist auch der große zivilgesellschaftliche und politische Konsens, von dem die Reform getragen ist. Eine breite Mehrheit der Träger, darunter die Evangelische Schulstiftung, das Erzbistum Berlin, der Paritätische Wohlfahrtsverband, Berlins Freie Waldorfschulen und die Arbeitsgemeinschaft Freier Schulen (AGFS), unterstützt die Reform. Der zuständige Bildungsausschuss hat den Senatsentwurf im November 2025 einstimmig (bei Enthaltung der Oppositionsparteien) angenommen – ein in der Politik seltener fachlicher Konsens.

Kurz vor der Verabschiedung des Gesetzes wurden dann jedoch zwei von einem Privatschulträger beauftragte und von Anwälten verfasste Rechtsgutachten publik, die das Gesetz kritisieren. Im Zentrum der verfassungsrechtlichen Kritik steht die einkommensgestaffelte Schulgeldtabelle, die die Höchstbeträge für das Schulgeld festlegt, die den Familien je nach Einkommensgruppe zustehen.

Die Schulgeldtabelle

Das Rechtsgutachten bezweifelt die Rechtmäßigkeit der Tabelle mit dem Argument, dass den privaten Ersatzschulen eine verfassungsrechtlich garantierte Wahlmöglichkeit für ein bestimmtes Schulgeldmodell zustehe. Mit dieser Wahlfreiheit sei die einkommensgestaffelte Festlegung bestimmter zulässiger Schulgelder nicht vereinbar.

Diese Argumentation übersieht allerdings, dass es den Ersatzschulen mit der Neuregelung weiterhin freisteht, unterschiedliche Schulgeldmodelle anzuwenden. Dabei dürfen lediglich die jeweiligen einkommensabhängigen Höchstbeträge nicht überschritten werden. Eine ganze Reihe unterschiedlicher, in der Trägerpraxis bereits üblicher Schulgeldmodelle ist hiermit jedoch vereinbar, auch wenn Modifikationen notwendig werden.

Erstaunlich an den anwaltlichen Gutachten ist, dass sie sich zur Begründung der angeblichen Verfassungswidrigkeit der im Gesetzesentwurf enthaltenen Tabelle mit Schuldgeld-Höchstbeträgen auf Ausführungen von Frauke Brosius-Gersdorf berufen. Denn die nun von den Koalitionspartnern konsentierte Tabelle beruht gerade auf einem Modell, das Brosius-Gersdorf in ihrem Gutachten für die Friedrich-Naumann-Stiftung im Jahr 2017 selbst als verfassungsrechtlich mögliche Lösung entwickelt hat. Nach Prüfung verschiedener Regulierungsmodelle stellt sie fest:

> *„Es ist daher zulässig, dass der Gesetzgeber bzw. die Verwaltung die maximale Höhe des Schulgelds je Einkommens- und Vermögensgruppe landesweit festsetzt“ (Brosius-Gersdorf, Das missverstandene Sonderungsverbot für private Ersatzschulen, Gutachten für die Friedrich-Naumann-Stiftung, Juli 2017, S. 75).*

Dabei kommt dem Gesetzgeber ein Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum bezüglich der für die jeweilige Einkommensgruppe maximal zulässigen Schulgelder zu:

> *„Der Gesetzgeber darf generalisierend und typisierend einschätzen, wie viel Schulgeld sich Eltern*

nach ihren Besitzverhältnissen leisten können" (Brosius-Gersdorf, a.a.O., S. 75).

Genau diesem Modell folgt der Berliner Gesetzgeber: Die Schulgeldtabelle in dem vom Senat vorgelegten Gesetzentwurf (dort § 98 Abs. 7 Nr. 2 SchulG und Anlage 1) sieht einen „progressiven Verlauf der höchstzulässigen einkommensabhängigen Schulgeldbeträge" vor, der auf die angenommene wirtschaftliche Leistungsfähigkeit einer Familie abgestimmt ist. Nach der Gesetzesbegründung basiert sie auf einem verhältnismäßigen „Ausgleich zwischen dem Bedürfnis konkreter betragsmäßiger Vorgaben zum Sonderungsverbot, der Privatschulfreiheit und der Privatautonomie" (S. 28).

Insbesondere die Privatschulen und ihre Verbände hatten von Anfang an auf eine möglichst grobe Staffelung gedrängt, um Flexibilität für unterschiedliche Schulgeldmodelle zu haben. Dabei bewegen sich die höchstzulässigen Schulgeldbeiträge nach dem ursprünglichen Senatsentwurf in den mittleren Einkommensgruppen zwischen 55.000 und 81.000 EUR, d.h. in einer Spanne zwischen 4,4 und 6,2 Prozent des Haushaltsbruttoeinkommens. Die Staffelung ist damit großzügiger als die Baden-Württembergische Regelung, die generell eine Grenze bei 5 Prozent des Haushaltsnettoeinkommens ansetzt. Die frühere Rechtsprechung hatte die äußerste Grenze des zulässigen Schulgeldes bei etwa 10 Prozent des Nettohaushaltseinkommens gezogen (vgl. Wrase/Helbig 2016, S. 1592). Vor diesem Hintergrund erscheint im Rahmen einer generalisierenden und typisierenden Einschätzung, die auch die Freiheit der Privatschulen bei der Ausgestaltung des Schulgeldmodells berücksichtigt, die vom Berliner Gesetzgeber angesetzte Spanne daher (noch) vertretbar. Schließlich ist zu berücksichtigen, dass mit § 3 Abs. 2 der neuen Ersatzschulgenehmigungsverordnung gleichzeitig eine umfassende Schulgelddefinition eingeführt wird. Diese Definition bezieht – anders als in Baden-Württemberg – zusätzliche Elternbeiträge wie Aufnahme- und sonstige Leistungsgebühren ein, um verfassungsrechtlich zweifelhafte Umgehungen der Höchstgrenzen praktisch zu unterbinden.

Abstellen (nur) auf die positiven Einkünfte i.S.d. EStG

Ein Unterschied zwischen dem von Brosius-Gersdorf dargestellten Modell und der Schulgeldhöchstbetragstabelle nach der Senatsnovelle besteht allerdings darin, dass Letztere allein auf das Einkommen der Eltern im Sinne aller positiven Einkünfte nach § 1 Abs. 2, 3 EStG abstellt. Dagegen wird das Vermögen der Familie nicht unmittelbar berücksichtigt.

Die Einbeziehung des Vermögens wäre jedoch insofern angezeigt, als der Begriff „Besitzverhältnisse" i.S.d. Art. 7 Abs. 4 Satz 2 GG unstreitig neben dem Einkommen auch das Vermögen der Familien umfasst (Brosius-Gersdorf, a.a.O., S. 26 ff.). Doch besteht statistisch zwischen Einkünften und Vermögen eine hohe Korrelation. Schließlich sind auch regelmäßige Einnahmen aus Vermögen wie Kapital- oder Anlagevermögen oder aus Immobilien (insb. Vermietungen) etc. Einkünfte i.S.d. § 1 Abs. 2,3 EStG. Demgegenüber sind Personen, die ihren Lebensunterhalt mit einem geringen Einkommen bestreiten, gleichzeitig aber über hohe Vermögenswerte verfügen, die nicht unter das Schonvermögen nach § 12 SGB II fallen, statistisch selten. In der Regel haben solche Personen, die in der Forschung auch als „*asset rich, cash poor*" oder „*wealthy hand-to-mouth*" bezeichnet werden, besondere Gründe dafür, weshalb sie ihr Vermögen nicht nutzen (können) und selbst von geringen Einkünften leben, etwa weil es sich um Immobilien im Familienbesitz handelt oder sie zusätzliche Rücklagen für die Alterssicherung bilden.

Vor diesem Hintergrund spricht nicht zuletzt auch die Praktikabilität dafür, nur das Einkommen einzubeziehen: Eine Vermögenserhebung durch die Privatschulen wäre mit einem erheblichen (zusätzlichen) administrativen, personellen und zeitlichen Aufwand verbunden, vor allem unter Berücksichtigung der Problematik der Vermögenswertfeststellung (etwa bei Immobilien und Sachwerten). Von dem zusätzlichen Eingriff in die informationelle Selbstbestimmung der Familien ganz abgesehen. Deshalb erscheint es ebenso angeraten wie sinnvoll, dass der Berliner Gesetzgeber im Rahmen seines Gestaltungs- und Typisierungsspielraums allein auf das Einkommen i.S.d. § 1 Abs. 2, 3

EStG abstellt. Der dafür erforderliche Nachweis kann im Regelfall unproblematisch durch Vorlage des Einkommensteuerbescheids aus dem Vorjahr erbracht werden; eine Praxis, die an vielen privaten Schulen in Berlin bereits seit Langem üblich ist (beispielhaft etwa die Schulgeldregelung der Evangelischen Schulstiftung).

Verfassungsrechtliche Zweifel nicht begründet

Nach all dem erweisen sich die Regelungen zur Schulgeldhöhe als ein wissenschaftlich fundierter und angemessener Kompromiss zwischen den durch Art. 7 Abs. 4 Satz 1 GG geschützten Interessen der Ersatzschulträger einerseits und den Anforderungen des Sonderungsverbots nach Art. 7 Abs. 4 Satz 3 GG andererseits. Die verfassungsrechtlichen Zweifel, die das Rechtsgutachten aufwirft, sind nicht begründet. Im Gegenteil liegt die getroffene Regelung im Rahmen des Einschätzungs- und Gestaltungsspielraums des Landesgesetzgebers und seiner Befugnis, auch generalisierende und typisierende Regelungen zu treffen. Die Orientierung an einer Maximalbelastung von etwa 4 bis 6 Prozent des Haushaltsbruttoeinkommens in den mittleren Einkommensgruppen ist gut vertretbar.

Wie stark um den Kompromiss gerungen wurde, zeigt sich nicht zuletzt daran, dass die Schulgeldtabelle auf Druck verschiedener Privatschulträger noch sprichwörtlich in letzter Minute geändert wurde. So wurde die Geltung der klar bezifferten Schulgeldgrenzen auf Bruttoeinkommen bis 73.000 EUR (statt 81.000 EUR und im ursprünglichen Referentenentwurf 105.000 EUR) begrenzt. An der relativen Obergrenze hat dies zwar nicht viel geändert, da diese weiterhin bei maximal etwa 6,2 Prozent des Haushaltsbruttoeinkommens liegt. Allerdings besteht die Gefahr, dass gerade mittlere Einkommen oberhalb der 73.000 EUR zu stark belastet werden. Auch hier gilt aber weiterhin das Sonderungsverbot.

Beobachtungspflicht und Ausblick

Letztlich wird es entscheidend auf die Praxis der Schulgeldregelungen ankommen. Diese muss der Gesetzgeber im Rahmen seiner Beobachtungs- und ggf. Nachbesserungspflichten im Blick behalten. Da Berliner Ersatzschulen zukünftig verpflichtet sind, ihre Schulgeldregelungen transparent auf ihren Webseiten zu veröffentlichen, lässt sich überprüfen, ob ab der Grenze von 73.000 EUR unverhältnismäßige Sprünge bei den erhobenen Schulgeldern zu verzeichnen sind. Wäre es so, müsste der Gesetzgeber nachsteuern.

Insgesamt ist die Reform tatsächlich wegweisend. Sie schafft Rechtsklarheit und schützt vor überhöhten Schulgeldern. Es ist zweifellos ein Paradigmenwechsel in der Privatschulfinanzierung, staatliche Zuschüsse für die Aufnahme von Kindern aus unteren Einkommensgruppen zu gewähren, wie es die Schulgeldtabelle vorsieht. Denn bislang waren die Zuschüsse allein an die Zahl der aufgenommenen Schüler*innen, nicht aber an die Aufnahme von Kindern und Jugendlichen aus einkommensschwächeren Familien geknüpft. Damit folgt die Reform dem Grundgedanken des Bundesverfassungsgerichts, das den Anspruch von Ersatzschulträgern auf staatliche (Teil-)Finanzierung aus dem „sozialstaatlichen Gehalt“ des Art. 7 Abs. 4 Satz 3 GG ableitet. Es wäre deshalb zu begrüßen, wenn andere Bundesländer das Modell aufgreifen.

AUTOR*INNEN

Michael Wrase
Michael Wrase ist Professor für Öffentliches Recht an der Universität Hildesheim und Leiter der Forschungsgruppe "Recht und Steuerung im Kontext sozialer Ungleichheiten" am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB).
Felix Wirth Hanschmann
Felix Wirth Hanschmann ist Inhaber des Dieter-Pawlik-Stiftungslehrstuhls für Kritik des Rechts – Grundlagen und Praxis des demokratischen Rechtsstaats an der Bucerius Law School in Hamburg.

EMPFOHLENE ZITATION

Wrase, Michael; Hanschmann, Felix Wirth: Paradigmenwechsel in der Privatschulregulierung: Zur Verfassungsmäßigkeit der Berliner Privatschulreform, Verfassungsblog, 25.02.2026, doi: 10.59704/8967f691a8fbd153.

Lizensiert unter CC BY-SA 4.0.

Langzeitarchiviert bei IntRechtDok unter: doi.org/10.17176/20260226-145449-0.