

# **Finanzhilfe für Overheadkosten und Abschreibungen von Ersatzschulträgern im Freistaat Thüringen**

## **Rechtsgutachten**

im Auftrag der

Landesarbeitsgemeinschaft freier Schulträger in Thüringen (LAG)

erstellt von

**Prof. Dr. Frauke Brosius-Gersdorf, LL.M.**

Universität Potsdam

November 2022

## Inhaltsverzeichnis

A) Sachverhalt und Fragestellung .....	5
B) Einfachgesetzlicher Finanzhilfeanspruch.....	8
I. Gesetzliche Vorgaben für die staatliche Finanzhilfe für Ersatzschulen (§§ 17 f. ThürSchfTG i.V.m. § 3 ThürSchFG) .....	8
II. Finanzhilfe für Overheadkosten.....	12
1. Overheadkosten sind allgemeine Verwaltungskosten für die äußere und innere Schulverwaltung.....	12
2. Overheadkosten sind kein Personalaufwand i.S.d. §§ 17 f. ThürSchfTG.....	13
a) „Personalaufwand“ i.S.d. § 17 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 1 ThürSchfTG umfasst nur Ausgaben für Lehrkräfte .....	14
b) „Personalaufwand“ i.S.d. § 17 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 1 ThürSchfTG umfasst nur die unmittelbaren Ausgaben für Lehrkräfte .....	15
3. Overheadkosten als Schulaufwand i.S.d. §§ 17 f. ThürSchfTG	16
a) Overheadkosten für die innere Schulverwaltung sind kein Schulaufwand .....	17
b) Overheadkosten für die äußere Schulverwaltung sind Schulaufwand .....	17
aa) Aufwand für das Verwaltungs- und Hilfspersonal (§ 3 Abs. 3 ThürSchFG).....	18
(1) Äußere Schulverwaltung als Verwaltungsgeschäft der Schulleitung.....	18
(2) Äußere Schulverwaltung als Verwaltung und Bewirtschaftung der Schulanlage .....	20
(3) Nur unmittelbares Schulpersonal?.....	20
(4) Fazit .....	22
bb) Sachaufwand (§ 3 Abs. 2 ThürSchFG) .....	23
cc) Zwischenergebnis.....	25

c) Konsequenzen für die Finanzhilfe für Overheadkosten der Ersatzschulträger .....	25
4. Ergebnis zur Finanzhilfe für Overheadkosten .....	29
III. Finanzhilfe für Abschreibungen .....	29
IV. Schulbudget.....	33
C) Verfassungsrechtliche Finanzhilfeansprüche .....	36
I. Finanzhilfeanspruch gem. Art. 7 Abs. 4 GG .....	36
1. Verfassungsrechtliche Förderpflicht der Länder.....	36
a) Ratio des Fördergebots .....	37
b) Umfang der Förderpflicht der Länder .....	40
aa) Förderpflicht besteht in dem zur Erfüllung der Genehmigungsvoraussetzungen des Art. 7 Abs. 4 Satz 3 und 4 GG erforderlichen Umfang.....	40
bb) Förderpflicht ist um Eigenleistungen und Schulgeld zu kürzen.....	42
cc) Förderpflicht steht nicht unter Haushaltsvorbehalt.....	43
c) Subjektiver Anspruch der Ersatzschulträger auf Förderung..	44
2. Finanzhilfepflicht umfasst die Overheadkosten der Ersatzschulträger.....	47
a) Notwendigkeit von Overheadkosten zur Erfüllung der Genehmigungsvoraussetzungen des Art. 7 Abs. 4 Satz 3 und 4 GG .....	47
b) Finanzhilfepflicht für Overheadkosten ist notwendig zur Sicherung des Existenzminimums der Ersatzschulen.....	50
c) Konsequenzen für §§ 17 f. ThürSchfTG .....	52
aa) Verfassungskonforme Auslegung der §§ 17 f. ThürSchfTG i.V.m. § 3 ThürSchFG.....	52
bb) Verfassungswidrigkeit der §§ 17 f. ThürSchfTG .....	53

3. Finanzhilfepflicht umfasst die Abschreibungen der Ersatzschulträger.....	55
II. Finanzhilfeanspruch gem. Art. 7 Abs. 4 i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG .....	57
1. Verfassungsrechtliches Gleichbehandlungsgebot bei der Ersatzschulförderung .....	58
2. Konsequenzen für die Finanzhilfe für Overheadkosten und Abschreibungen .....	59
a) Overheadkosten.....	59
b) Abschreibungen .....	60
III. Finanzhilfeanspruch gem. Art. 26 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf .....	60
IV. Verfassungsrechtlicher Anspruch auf Overheadkosten und Abschreibungskosten wegen Selbstbindung der Verwaltung und Vertrauensschutz?.....	62
1. Selbstbindung der Verwaltung .....	62
2. Vertrauensschutz .....	64
D) Ergebnisse, Reformvorschläge und Empfehlungen.....	65
I. Zusammenfassung der Ergebnisse .....	65
II. Reformvorschläge für den Gesetzgeber.....	66

## A) Sachverhalt und Fragestellung

Der Freistaat Thüringen hat den Ersatzschulträgern staatliche Finanzhilfe in der Vergangenheit auch für sog. Overheadkosten und Abschreibungen gewährt. Overheadkosten haben die Ersatzschulträger gegenüber dem Land als „Aufwand für das Verwaltungs- und Hilfspersonal“ (s. Ziff. 10.1 des Verwendungsnachweises Finanzhilfe – ThürSchFG, Anlage S: Schulaufwand, § 18 Abs. 1 Satz 4 ThürSchFTG, 2020) abgerechnet und nachgewiesen. Sachkosten für die Bereitstellung, Einrichtung, Ausstattung, Bewirtschaftung und Unterhaltung der Schulanlage konnten die Ersatzschulträger vollumfänglich im Jahr der Ausgabe oder im Rahmen einer AfA über mehrere Jahre anteilig in die Finanzhilfe und die Verwendungsnachweisführung einbringen (Geltendmachung kalkulatorischer Kosten für die Dauer der Nutzung).

Im Jahr 2022 teilte das Land der LAG Thüringen mit, dass es seine bisherige Rechtsauffassung zur Finanzhilfefähigkeit von Overheadkosten und Abschreibungen der Ersatzschulträger geändert habe und deshalb von seiner langjährigen Verwaltungspraxis abrücke. Ab dem Finanzhilfejahr 2021 seien Overheadkosten nicht mehr Teil der staatlichen Finanzhilfe und würden daher in der Verwendungsnachweisprüfung nicht länger anerkannt. Derartige Kosten der Ersatzschulträger seien nicht mehr abrechenbar.<sup>1</sup> Rückzahlungsforderungen des Landes seien möglich. Auch Abschreibungen seien nicht mehr im gewohnten Umfang finanzhilfefähig. Einbringen könnten die Ersatzschulträger ab dem Finanzhilfejahr 2021 Beschaffungskosten für bewegliches Verwaltungsvermögen nur noch im Jahr der Verausgabung. Nur noch offene Abschreibungspositionen sollten nicht verlorengehen. Eine Änderung der schulgesetzlichen Regelungen der Finanzhilfe ist nicht erfolgt.

Zur Begründung seiner Auffassung verweist das Land darauf, dass Finanzhilfe für Overheadkosten nach seiner geänderten Rechtsauffassung mit den Regelungen der §§ 17 f. Thüringer Gesetz über Schulen in freier Trägerschaft (ThürSchFTG) i.V.m. § 3 Thüringer Gesetz über die Finanzierung der staatlichen Schulen (ThürSchFG) nicht zu vereinbaren sei. Es handele sich nicht um Kosten für das

---

<sup>1</sup> S. die Hinweise des Landes bei der Bearbeitung der Formulare zum Verwendungsnachweis 2021.

Verwaltungs- und Hilfspersonal, weil z.B. die beim Schulträger angesiedelte Personalverwaltung nicht zur Erledigung der Verwaltungsgeschäfte der Schulleitung beitrage. Schulformübergreifende Overheadkosten des Landes für die staatlichen Schulämter, das Ministerium, die staatlichen Studienseminare und das Thüringer Institut für Lehrerfortbildung, Lehrplanentwicklung und Medien (ThILLM) seien in die Berechnung der Schülerkosten nicht einzubeziehen, weil diese Kosten bei den Trägern freier Schulen nicht anfielen.<sup>2</sup> Die Träger der freien Schulen profitierten vielmehr nach § 25 ThürSchfTG durch vom ThILLM angebotene Fortbildungsmaßnahmen.<sup>3</sup> Auch seien Overheadkosten (anteilige Ausgaben des Ministeriums für die staatlichen Schulämter, das Ministerium, die staatlichen Studienseminare und das Thüringer Institut für Lehrerfortbildung, Lehrplanentwicklung und Medien) keine Sachkosten und daher außer Betracht zu lassen.<sup>4</sup>

Kalkulatorische Kosten/Zinsen wie z.B. fiktive Mieten und Abschreibungen für Gebäude und Ausstattungen, die den Schulträgern gehören, würden nicht länger berücksichtigt im Rahmen der Finanzhilfe, weil das Land die staatliche Finanzhilfe zur Deckung tatsächlicher Kosten gewähre. Die Einbeziehung kalkulatorischer Kosten bzw. Zinsen in die Berechnungsgrundlage würde zu einem Vermögensaufbau bei den Schulträgern führen. Staatliche Finanzhilfe werde jedoch gerade nicht gewährt, wenn durch den Betrieb ein erwerbswirtschaftlicher Gewinn erzielt oder angestrebt wird.<sup>5</sup> Abschreibungen für Wirtschaftsgüter würden daher ab dem Finanzhilfejahr 2021 nicht mehr über mehrere Jahre berücksichtigt, sondern nur noch in einer kompletten Summe im Jahr der jeweiligen Anschaffung.

Dementsprechend hat der Freistaat Thüringen die Formulare zum Verwendungsnachweis für die Finanzhilfe für das Jahr 2021 geändert und die Ersatzschulträ-

---

<sup>2</sup> *TMBJS*, Schulen in freier Trägerschaft. Bericht zur Angemessenheit der staatlichen Finanzhilfe nach dem Thüringer Gesetz über Schulen in freier Trägerschaft (ThürSchfTG), 2020, S. 37, abgedruckt in LT-Drs. 7/968.

<sup>3</sup> *TMBJS*, Schulen in freier Trägerschaft. Bericht zur Angemessenheit der staatlichen Finanzhilfe nach dem Thüringer Gesetz über Schulen in freier Trägerschaft (ThürSchfTG), 2020, S. 37, abgedruckt in LT-Drs. 7/968.

<sup>4</sup> *TMBJS*, Schulen in freier Trägerschaft. Bericht zur Angemessenheit der staatlichen Finanzhilfe nach dem Thüringer Gesetz über Schulen in freier Trägerschaft (ThürSchfTG), 2020, S. 31, abgedruckt in LT-Drs. 7/968.

<sup>5</sup> *TMBJS*, Schulen in freier Trägerschaft. Bericht zur Angemessenheit der staatlichen Finanzhilfe nach dem Thüringer Gesetz über Schulen in freier Trägerschaft (ThürSchfTG), 2020, S. 37, abgedruckt in LT-Drs. 7/968.

ger hierüber am 14. Juli 2022 informiert. Anders als bei den Verwendungsnachweisformularen für die davorliegenden Finanzhilfejahre ist in dem Verwendungsnachweisformular für das Jahr 2021 in der „Anlage S: Schulaufwand (§ 18 Abs. 1 Satz 4 ThürSchfTG)“ in einer Fußnote darauf hingewiesen, dass „nach geänderter Rechtsauffassung des TMBJS (...) Investitionen und kalkulatorische Kosten wie Abschreibungen nicht vereinbar mit § 18 Abs. 1, S. 1 und 4 ThürSchfTG“ sind und die entsprechenden Positionen daher gestrichen sind. Weiter heißt es in dem Formular: „Derartige Kosten sind ab dem Finanzhilfejahr 2021 nicht mehr abrechenbar.“ In einer weiteren Fußnote des Formulars zum Verwendungsnachweis für die Finanzhilfe für das Jahr 2021 steht der Hinweis: „Aufgrund der Begebenheit, dass in den zurückliegenden Jahren einige Träger sog. Overheadkosten bzw. Kosten der Zentralen Verwaltung unter der Position Nr. 10 der Anlage S (Aufwand für das Verwaltungs- und Hilfspersonal nach § 3 Abs. 3 ThürSchFG) eingestellt haben, was nicht zulässig ist, ist diese konkretisiert worden. Ab dem Finanzhilfejahr 2021 sind dort, wie ausgewiesen, nur noch Bedienstete der Schule abrechenbar. Aufwendungen für die Geschäftsführung, Personal- und Finanzverwaltung, Controlling usw. (Kosten des Schulträgers) werden vom TMBJS dort nicht mehr anerkannt.“ Nr. 10 der „Anlage S: Schulaufwand“ enthält anders als in den Vorjahren folgende Zusätze: beim Verwaltungspersonal „Sekretariat“; beim Wirtschaftspersonal „Hilfspersonal wie Hausmeister, Reinigungskräfte bzw. Personal bei der Essensausgabe“; und bei Sonstiges „z.B. Bundes- und Jugendfreiwilligendienst gem. § 35 ThürSchFG“.

Eine weitere Neuerung ab dem Finanzhilfejahr 2021 ist, dass das Schulbudget getrennt von der staatlichen Finanzhilfe in einer neuen Anlage SB zum Verwendungsnachweisformular für das Jahr 2021 abzurechnen ist.

Die LAG Thüringen hat um eine rechtsgutachtliche Klärung der Frage gebeten, ob der Freistaat Thüringen den Ersatzschulträgern im Land Finanzhilfe für Overheadkosten und Abschreibungen gewähren muss. Zudem ist zu untersuchen, ob die Ersatzschulträger das Schulbudget ab dem Finanzhilfejahr 2021 anders als bislang getrennt von der staatlichen Finanzhilfe nachweisen müssen. Diesen Fragen wird im Folgenden nachgegangen. Zunächst wird die einfachgesetzliche Rechtslage aufgearbeitet (s. B)). Anschließend wird auf die Finanzhilfeansprüche der Ersatzschulträger aus Verfassungsrecht eingegangen (s. C)). Am Ende des Gutachtens stehen eine kurze Zusammenfassung der Ergebnisse sowie Empfehlungen und Reformvorschläge (s. D)).

## **B) Einfachgesetzlicher Finanzhilfeanspruch**

### **I. Gesetzliche Vorgaben für die staatliche Finanzhilfe für Ersatzschulen (§§ 17 f. ThürSchfTG i.V.m. § 3 ThürSchFG)**

Das Land Thüringen gewährt den Schulträgern für genehmigte Ersatzschulen (s. §§ 4 f. ThürSchfTG) gem. § 17 Abs. 1 ThürSchfTG auf Antrag staatliche Finanzhilfe zur Deckung der Kosten für den Personalaufwand und den Schulaufwand (Nr. 1) sowie für Baumaßnahmen (Nr. 2). Die näheren Voraussetzungen für die Gewährung der Finanzhilfe regelt § 17 Abs. 2 bis 4 ThürSchfTG. Zu diesen Voraussetzungen gehört insbesondere, dass die Finanzhilfe nur gewährt wird, wenn durch den Betrieb der Ersatzschule kein erwerbswirtschaftlicher Gewinn erzielt oder erstrebt wird (§ 17 Abs. 2 Satz 1 ThürSchfTG). Die Finanzhilfe wird jeweils für ein Kalenderjahr gewährt (§ 18 Abs. 5 Satz 1 ThürSchfTG).

Zum Personalaufwand i.S.d. § 17 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 1 ThürSchfTG gehören in erster Linie die Kosten, die dem Schulträger für Lehrkräfte i.S.d. § 4 Abs. 4 Satz 1 ThürSchfTG entstehen (§ 18 Abs. 1 Satz 1 ThürSchfTG).<sup>6</sup> Darüber hinaus kann die staatliche Finanzhilfe auch für Personalkosten der Schulleitung und der pädagogischen Fachkräfte verwendet werden, soweit diese an staatlichen Schulen finanziert werden (§ 18 Abs. 1 Satz 2 ThürSchfTG).

Zum Schulaufwand i.S.d. § 17 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 2 ThürSchfTG zählen – mit Ausnahme der in § 20 ThürSchfTG separat geregelten Baumaßnahmen – gem. § 18 Abs. 1 Satz 4 ThürSchfTG die in § 3 Abs. 1 bis 3 ThürSchFG genannten Aufwendungen.

Die Höhe der staatlichen Finanzhilfe wird aus den Schülerkostenjahresbeträgen errechnet, die je Schulart, Schulform und sonderpädagogischem Förderschwerpunkt gewährt werden und in der Anlage 1 zum ThürSchfTG bestimmt sind (§ 18 Abs. 2 Satz 1 Alt. 1 ThürSchfTG). Die in der Anlage 1 zum ThürSchfTG festgelegten Schülerkostenjahresbeträge werden erstmals zum 1. Januar 2021 angewendet und ab dem Jahr 2022 für jedes Finanzhilfejahr jeweils zum 1. August mit einem Vomhundertsatz entsprechend der Entwicklung der Bruttomonatsverdienste nach dem TV-L Lehrer sowie der Verbraucherpreise in Thüringen fortge-

---

<sup>6</sup> S. auch LT-Drs. 5/1566, S. 30.

schrieben (s. § 18 Abs. 4 ThürSchfTG), um die „Anpassung der staatlichen Finanzhilfe an die sich verändernden Lebensumstände“ zu sichern.<sup>7</sup> Mit Wirkung zum 29. Dezember 2020<sup>8</sup> hat der Gesetzgeber die Finanzhilfe um einen Finanzierungsanteil erweitert: um das sog. Schulbudget je Schüler\*in im Jahr für außerunterrichtliche Angebote sowie entlastende, unterstützende, unterrichtsergänzende und gesundheitsfördernde Maßnahmen für Lehrkräfte, Sonderpädagogische Fachkräfte und Erzieher\*innen (§ 18 Abs. 2 Satz 1 Alt. 2 ThürSchfTG).<sup>9</sup> Zur Berechnung der tatsächlichen Höhe der Finanzhilfe für eine Ersatzschule werden die Schülerkostenjahresbeträge sowie das Schulbudget je Schüler\*in multipliziert mit der Zahl der Schüler\*innen der Ersatzschule, für die beim Schulträger am Stichtag 1. März des Finanzhilfejahres (s. § 18 Abs. 5 ThürSchfTG) ein Vertrag vorlag und die dort beschult werden (§ 18 Abs. 2 Satz 2 ThürSchfTG; s. auch Satz 3 bis 5). Die Finanzhilfe erfolgt höchstens in Höhe der tatsächlichen Kosten der jeweiligen Ersatzschule (§ 18 Abs. 9 ThürSchfTG).

Die in Anlage 1 zum ThürSchfTG bestimmten Schülerkostenjahresbeträge wurden erstmals für das Jahr 2015 gebildet.<sup>10</sup> Sie setzen sich zusammen aus einem Personalkostenanteil und einem Sachkostenanteil.<sup>11</sup> Der Personalkostenanteil wurde ermittelt, indem die Jahrespersonalkosten pro Lehrkraft in staatlichen Schulen (auf Grundlage der monatlichen Tabellenentgelte gemäß TV-L in Erfahrungsstufe 4) durch die durchschnittliche Schüler-Lehrer-Relation der vorangegangenen drei Jahre (auf Grundlage der jeweiligen Verwaltungsvorschrift zur Organisation des Schuljahres)<sup>12</sup> dividiert wurden.<sup>13</sup> Der Sachkostenanteil wurde anhand der Ausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände für den Schulbereich in Thüringen in den Jahren 2010 bis 2012 (auf Grundlage von Daten des

---

<sup>7</sup> LT-Drs. 6/829, S. 28. Die sich dadurch ergebenden neu berechneten Schülerkostenjahresbeträge werden vom Ministerium in seinem Amtsblatt bekanntgegeben.

<sup>8</sup> GVBl. 2020, S. 662.

<sup>9</sup> Vgl. auch Verwaltungsvorschrift des Thüringer Ministeriums für Bildung, Jugend und Sport vom 7.1.2022: Durchführungsbestimmungen zur Umsetzung des Schulbudgets, ABI. TMBJS 01/2022, S. 3.

<sup>10</sup> Gesetz vom 23.9.2015, GVBl. S. 121.

<sup>11</sup> LT-Drs. 6/829, S. 28.

<sup>12</sup> VVOrgS1213, ABI. TMBWK 7/2012, S. 190; VVOrgS1314, ABI. TMBWK 02/2013, S. 14 und ABI. TMBWK 08/2013, S. 234.

<sup>13</sup> LT-Drs. 6/829, S. 29 f.

Landesamts für Statistik)<sup>14</sup> eruiert.<sup>15</sup> Um die Sachkosten spezifisch den jeweiligen Schularten, Schulformen und Förderschwerpunkten zuzuordnen, wurde auf das Verhältnis der im Rahmen des Schullastenausgleichs nach § 17 Thüringer Finanzausgleichsgesetz (ThürFAG)<sup>16</sup> für die jeweiligen Schularten, Schulformen und Förderschwerpunkte geleisteten Sachkostenbeiträge abgestellt: Der Anteil der bereinigten Sachausgaben für staatliche Schulen nach der Finanzstatistik an den Ausgaben für den Schullastenausgleich wurde mit den jeweiligen Sachkostenbeiträgen pro Schüler\*in nach der Thüringer Verordnung zur Durchführung des Schullastenausgleichs multipliziert.<sup>17</sup> Um die Erbringung einer angemessenen Eigenleistung sicherzustellen und Schulgeldeinnahmen der Ersatzschulträger zu berücksichtigen, wurde die Summe aus dem Personal- und dem Sachkostenanteil mit einem Vomhundertsatz multipliziert.<sup>18</sup> Der Vomhundertsatz beträgt für allgemeinbildende Schulen 80 % und liegt für berufsbildende Schulen bei 60 % bis 65 %.<sup>19</sup> Das Ergebnis waren die Schülerkostenjahresbeträge des ThürSchfTG a.F.<sup>20</sup> Die aktuell geltenden Schülerkostenjahresbeträge<sup>21</sup> basieren auf derselben Berechnungsmethode entsprechend einem Bericht der Landesregierung über die Angemessenheit der staatlichen Finanzhilfe<sup>22</sup> anhand von Daten zu den Personalkosten und dem Schullastenausgleich aus dem Jahr 2019.<sup>23</sup> Darüber hinaus wurde bei der Ermittlung der aktuellen Schülerkostenjahresbeträge offenbar auch ein im Juli 2020 ausgehandelter Kompromiss zwischen der LAG Thüringen und dem TMBJS zugrunde gelegt, wonach sie sich auf 72 % der Kosten eines vergleichbaren Schülers an einer staatlichen Schule belaufen sollen.<sup>24</sup>

---

<sup>14</sup> *Thüringer Landesamt für Statistik*, Statistische Berichte L II – j („Ausgaben und Einnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände in Thüringen“), für die Jahre 2010-2012 bzgl. des Einzelplans Gliederungs-Nr. 2 – Schulen, abrufbar unter <https://statistik.thueringen.de/webshop/webshop.asp?ansicht=frersch&ve=11204>.

<sup>15</sup> LT-Drs. 6/829, S. 30.

<sup>16</sup> Vom 31.1.2013, GVBl. S. 10.

<sup>17</sup> LT-Drs. 6/829, S. 30 f.

<sup>18</sup> LT-Drs. 6/829, S. 31 f.

<sup>19</sup> Amtl. Anm. (\*\*) zur Anlage 1 zum ThürSchfTG aF (vom 23.9.2015, GVBl. S. 121) und Amtl. Anm. (\*) zur Anlage 1 zum ThürSchfTG nF (vom 21.12.2020, GVBl. S. 662).

<sup>20</sup> Anlage 1 des ThürSchfTG idF vom 23.9.2015, GVBl. S. 121.

<sup>21</sup> Anlage 1 des ThürSchfTG idF vom 21.12.2020, GVBl. S. 662.

<sup>22</sup> TMBJS, Bericht zur Angemessenheit der staatlichen Finanzhilfe nach dem Thüringer Gesetz über Schulen in freier Trägerschaft (ThürSchfTG), 2020, S. 38 ff. u. Anlage 2, abgedruckt in LT-Drs. 7/968.

<sup>23</sup> LT-Drs. 7/2047, S. 8; LT-Drs. 7/2035, S. 6 f.

<sup>24</sup> S. LT-Drs. 7/1992, S. 8.

Der Schulträger hat die Verwendung der staatlichen Finanzhilfe gegenüber dem Ministerium bis zum 31. August des Jahres nachzuweisen, welches dem Finanzhilfejahr folgt, für das die staatliche Finanzhilfe gewährt wurde (31. August des Folgejahres) (§ 18 Abs. 10 Satz 1 ThürSchfTG). Die Verwendungsnachweisprüfung soll verhindern, dass öffentliche Gelder zur Erwirtschaftung privater Gewinne geleistet werden.<sup>25</sup> Werden die Verwendungsnachweise nicht fristgerecht oder nicht ordnungsgemäß eingereicht oder wurde die staatliche Finanzhilfe nicht für den in § 18 Abs. 1 ThürSchfTG bestimmten Zweck verwendet oder wurde sie über die tatsächlichen Kosten hinaus gewährt, kann der Finanzhilfebescheid, auch nachdem er unanfechtbar geworden ist, ganz oder teilweise, auch mit Wirkung für die Vergangenheit, widerrufen werden (§ 18 Abs. 10 Satz 2 und 3 ThürSchfTG). Im Fall eines Widerrufs mit Wirkung für die Vergangenheit hat das Ministerium gegen den Schulträger einen Erstattungsanspruch nach § 49a Abs. 1 ThürVwVfG, den das Ministerium gem. § 18 Abs. 10 Satz 4 ThürSchfTG gegen einen bestehenden oder zukünftigen Anspruch auf staatliche Finanzhilfe aufrechnen kann.

Die Angemessenheit der Höhe der staatlichen Finanzhilfe wird in regelmäßigen Abständen durch ein externes Gutachten im Auftrag der Landesregierung evaluiert (s. § 18 Abs. 6 ThürSchfTG). Untersucht wird dabei insbesondere auch die Frage, wie die konkreten personellen und sächlichen Bedarfe der einzelnen Ersatzschulen sowie die unterschiedliche Finanzstärke der jeweiligen Schulträger bei der Ermittlung der Höhe der staatlichen Finanzhilfe künftig besser berücksichtigt werden können. Zum Zweck dieser Evaluierung sind die Schulträger verpflichtet, dem Ministerium nach Ablauf des Finanzhilfejahres ergänzend zu ihren Verwendungsnachweisen Auskunft über die Einnahmen und Ausgaben ihrer Schulen für Personal und Sachkosten zu erteilen (§ 18 Abs. 10 Satz 5 bis 7 ThürSchfTG). Einen entsprechenden Bericht zur Angemessenheit der staatlichen Finanzhilfe hat die Landesregierung im Jahr 2020 aufgrund von § 18 Abs. 6 ThürSchfTG a.F.<sup>26</sup> an den Landtag übermittelt.<sup>27</sup>

Einzelheiten über die Auszahlung der Finanzhilfe und die Führung der Verwendungsnachweise hatte die Landesregierung, u.a. gestützt auf § 18 Abs. 11 Satz 3

---

<sup>25</sup> LT-Drs. 5/1566, S. 28.

<sup>26</sup> Fassung vom 23.9.2015, GVBl. S. 121.

<sup>27</sup> Abdruck des Berichts in LT-Drs. 7/968.

ThürSchfTG, in der Verordnung zur Ausführung des Thüringer Gesetzes über Schulen in freier Trägerschaft (ThürSchfTGAVO) vom 14. April 2016 geregelt.<sup>28</sup> Gegenstand der ThürSchfTGAVO war u.a. die nähere Regelung des von den Ersatzschulträgern zum 31. August des Folgejahres zum abgelaufenen Finanzhilfjahr zu erbringenden Verwendungsnachweises sowie der hierfür zu benutzenden Formulare (§ 4). Die Verordnung trat gem. § 10 ThürSchfTGAVO zum 1. Januar 2016 in Kraft und ist am 31. Dezember 2021 ersatzlos außer Kraft getreten.

## **II. Finanzhilfe für Overheadkosten**

Ob und inwieweit Overheadkosten der Ersatzschulen von der staatlichen Finanzhilfe nach § 17 Abs. 1 Nr. 1 ThürSchfTG umfasst sind, ist soweit ersichtlich bislang nicht geklärt. Insbesondere liegt hierzu keine tragfähige Rechtsprechung vor.

### **1. Overheadkosten sind allgemeine Verwaltungskosten für die äußere und innere Schulverwaltung**

Overheadkosten (begriffsüblich auch: „Gemeinkosten“)<sup>29</sup> sind Personal- und Sachkosten, die den Schulträgern durch die allgemeine Verwaltung (Administration) ihrer Schulen entstehen.<sup>30</sup> Es handelt sich um schulformübergreifende Kosten der Organisation, Planung und Steuerung des Schulbetriebs, die sich unterteilen lassen in Kosten für die äußere (nicht-pädagogische) Schulverwaltung und Kosten für die innere (pädagogisch-inhaltliche) Schulverwaltung.

Zu den Kosten für die äußere Schulverwaltung gehören sämtliche (Personal- und Sach-)Kosten für die Aufgaben der nicht-pädagogischen Organisation, Planung und Steuerung des Schulbetriebs, welche im staatlichen Schulwesen von den Ämtern der Kommunen (z.B. Haupt- und Personalamt, Rechtsamt, Kämmerei,

---

<sup>28</sup> GVBl. 2016, S. 171.

<sup>29</sup> S. etwa Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement, Kosten eines Arbeitsplatzes, KGSt-Materialien Nr. 19/2014, S. 13.

<sup>30</sup> Personalkosten sind v.a. die Gehälter und Sozialversicherungsabgaben für die Verwaltungsangestellten. Diesbezügliche Sachkosten sind u.a. finanzielle Aufwendungen für den Arbeitsplatz der Verwaltungsangestellten, also Kosten für die Räumlichkeiten, die sächliche Ausstattung des Arbeitsplatzes, Energiekosten etc.

Liegenschaftsverwaltung, zentrale Beschaffungsstelle) als Schulträger wahrgenommen werden.<sup>31</sup> Darunter fallen insbesondere Kosten für die Geschäftsführung, die Bauverwaltung, die Personalverwaltung, die Finanzverwaltung, die Liegenschaftsverwaltung (Beschaffung und Bewirtschaftung der Schulen), das Controlling und die sonstige allgemeine nicht-pädagogische Schulverwaltung (z.B. Rechtsangelegenheiten, Öffentlichkeitsarbeit, zentrale Beschaffungen).<sup>32</sup>

Kosten für die innere Schulverwaltung fallen an für die pädagogische Organisation, Planung und Steuerung des Schulbetriebs, insbesondere für Aufgaben des strategischen und operativen Managements im Hinblick auf die pädagogisch-inhaltliche Gestaltung der Schulen sowie deren Beaufsichtigung. Umfasst sind z.B. (Personal- und Sach-)Kosten für die Festlegung des Inhalts und die Organisation des Unterrichts, für die Lehrkräftegewinnung, für die diesbezügliche Gehaltsabrechnung sowie für die Beaufsichtigung der Schulen. Diese Kosten entstehen im staatlichen Schulwesen beim Land v.a. für die innere Gestaltung der Schulen und für die Wahrnehmung der Aufgaben der Schulaufsicht, d.h. der Dienst- und Fachaufsicht über die staatlichen Schulen (vgl. § 2 Abs. 2 Satz 1 Thüringer Gesetz über die Schulaufsicht [ThürSchAG], Art. 23 Abs. 2 Verfassung des Freistaats Thüringen [ThürVerf], Art. 7 Abs. 1 GG). Das Land nimmt diese Aufgaben v.a. durch die staatlichen Schulämter, das ThILLM sowie das Kultusministerium wahr.<sup>33</sup>

## **2. Overheadkosten sind kein Personalaufwand i.S.d. §§ 17 f. ThürSchfTG**

Overheadkosten für die äußere und innere Schulverwaltung werden nicht durch staatliche Finanzhilfe für Personalaufwand gem. § 17 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 1 ThürSchfTG gedeckt, weil hierzu nur die unmittelbaren Ausgaben für Lehrkräfte gehören.

---

<sup>31</sup> Vgl. Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement, Kosten eines Arbeitsplatzes, KGSt-Materialien Nr. 19/2014, S. 13.

<sup>32</sup> Vgl. Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement, Kosten eines Arbeitsplatzes, KGSt-Materialien Nr. 19/2014, S. 13.

<sup>33</sup> S. nur *Eisinger/Warndorf/Feldt*, Schülerkosten in Thüringen. Eine Untersuchung über öffentliche allgemeinbildende Schulen im Jahr 2003, 2007, S. 85 und 86.

**a) „Personalaufwand“ i.S.d. § 17 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 1 ThürSchfTG umfasst nur Ausgaben für Lehrkräfte**

Zum Personalaufwand i.S.d. § 17 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 1 ThürSchfTG gehören nur Kosten für Lehrkräfte. Das folgt aus § 18 Abs. 1 Satz 1 ThürSchfTG, wonach die staatliche Finanzhilfe nach § 17 Abs. 1 Nr. 1 zur Deckung der Kosten dient, die dem Schulträger für die Lehrkräfte beim Betrieb einer Ersatzschule entstehen. Welche Personen Lehrkräfte i.S.v. § 18 Abs. 1 Satz 1 ThürSchfTG sind, definiert § 4 Abs. 4 Satz 1 ThürSchfTG.<sup>34</sup> Danach sind Lehrkräfte an Ersatzschulen Lehrer\*innen mit einer Mindestqualifikation nach § 5 Abs. 2 ThürSchfTG und Sonderpädagogische Fachkräfte. Darüber hinaus kann staatliche Finanzhilfe für Personalkosten der Schulleitung und der sonstigen pädagogischen Fachkräfte verwendet werden, soweit diese an staatlichen Schulen finanziert werden (§ 18 Abs. 1 Satz 2 ThürSchfTG).

Für dieses enge Verständnis des Begriffs „Personalaufwand“ in § 17 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 1 ThürSchfTG als Kosten der Lehrkräfte (nebst Schulleitung und sonstige pädagogische Fachkräfte) spricht auch der systematische Vergleich mit § 18 Abs. 1 Satz 4 ThürSchfTG i.V.m. § 3 Abs. 1 und 3 ThürSchFG, der zum Schulaufwand u.a. die Aufwendungen für „Verwaltungs- und Hilfspersonal“ rechnet. Davon erfasst sind sämtliche (Personal- und Sach-)Kosten für die zur Erledigung der schulischen Verwaltungsgeschäfte notwendigen Bediensteten.<sup>35</sup> Aufwendungen für Verwaltungskräfte unterfallen daher als Teil des Schulaufwands § 17 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 2, § 18 Abs. 1 Satz 4 ThürSchfTG i.V.m. § 3 Abs. 1 und 3 ThürSchFG und sind nicht Personalaufwand für Lehrkräfte i.S.d. § 17 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 1 ThürSchfTG.

Diese Auslegung des Begriffs „Personalaufwand“ in § 17 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 1 ThürSchfTG als Kosten für Lehrkräfte entspricht auch der Terminologie des ThürSchFG, auf das der Gesetzgeber bereits in der ursprünglichen Fassung des ThürSchfTG aus dem Jahr 1994<sup>36</sup> verwiesen hat.<sup>37</sup> Nach § 2 Abs. 1 Satz 1 ThürSchFG trägt das Land bei (seinen) staatlichen Schulen Personalaufwand lediglich für die Lehrer\*innen und die Sonderpädagogischen Fachkräfte sowie für

---

<sup>34</sup> LT-Drs. 5/1566, S. 30.

<sup>35</sup> Näher unter B) II. 3.

<sup>36</sup> GVBl. 1994, S. 323.

<sup>37</sup> LT-Drs. 1/2928, S. 18.

die Erzieher an Grundschulhorten und an Horten der Gemeinschaftsschulen.<sup>38</sup> Nicht zum Personalaufwand i.S.v. § 2 ThürSchFG gehört der übrige Aufwand, der als Schulaufwand vom Schulträger zu tragen ist (§ 3 Abs. 1 Satz 1 ThürSchFG) und der den für den ordnungsgemäßen Schulbetrieb und Unterricht erforderlichen Sachaufwand sowie den Aufwand für das Verwaltungs- und Hilfspersonal umfasst (§ 3 Abs. 1 Satz 2 ThürSchFG).

**b) „Personalaufwand“ i.S.d. § 17 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 1 ThürSchfTG umfasst nur die unmittelbaren Ausgaben für Lehrkräfte**

Zu diesen Kosten der Lehrkräfte dürften nur die unmittelbaren Ausgaben für Lehrkräfte gehören, d.h. vor allem die Gehälter, der Arbeitgeberanteil zur Sozialversicherung und Jahressonderzahlungen. Nicht erfasst sein dürften mittelbare Ausgaben für Lehrkräfte wie solche für die Verwaltung der Lehrkräfte. Ausgaben der Ersatzschulträger für die (äußere und) innere Schulverwaltung dürften dem „Personalaufwand“ für Lehrkräfte nicht unterfallen, und zwar auch dann nicht, wenn die innere Schulverwaltung auf die Lehrkräfte bezogene Verwaltungsaufgaben wie Lehrkräftegewinnung, Gehaltsabrechnung und Aufsicht wahrnimmt.

Dass die staatliche Finanzhilfe für den Personalaufwand nach § 17 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 1 ThürSchfTG nur die unmittelbaren Ausgaben für Lehrkräfte und nicht auch mittelbare Aufwendungen für Lehrkräfte erfasst, ergibt sich nicht bereits aus dem Wortlaut des § 17 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 1 ThürSchfTG. Dieses Normverständnis folgt aber aus dem systematischen Zusammenhang des § 17 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 1 ThürSchfTG mit § 18 Abs. 1 Satz 4 i.V.m. ThürSchfTG i.V.m. § 3 Abs. 3 ThürSchFG, wonach die Aufwendungen für „Verwaltungs- und Hilfspersonal“ dem Schulaufwand und nicht dem Personalaufwand zugerechnet werden.

Zudem kann zur Bestimmung der Reichweite der staatlichen Finanzhilfe auf die gesetzlichen Grundlagen zur Berechnung ihrer Höhe zurückgegriffen werden. Die Berechnung des Personalkostenanteils der Schülerkostenjahresbeträge nach Anlage 1 zum ThürSchfTG basiert allein auf den monatlichen Tabellenentgelten gemäß Tarifvertrag der Länder (TV-L).<sup>39</sup> Diese umfassen das Grundgehalt, den Arbeitgeberanteil zur Sozialversicherung (Krankenversicherung,

---

<sup>38</sup> S. auch LT-Drs. 1/1038, S. 8 bzgl. der ursprünglichen Fassung des ThürSchFG aus dem Jahr 1992, GVBl. 1992, S. 366.

<sup>39</sup> LT-Drs. 6/829, S. 29.

Rentenversicherung, Arbeitslosenversicherung, Pflegeversicherung) zzgl. einer Zusatzversorgung sowie Jahressonderzahlungen nach § 20 TV-L.<sup>40</sup> Aufwendungen für die äußere und innere Schulverwaltung, in Sonderheit Kosten für die Verwaltung der Lehrkräfte, gehören nicht dazu.

Overheadkosten der Ersatzschulträger für ihre Schulen sind somit nicht durch staatliche Finanzhilfe für Personalaufwand gem. § 17 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 1 ThürSchfTG gedeckt, weil es keine unmittelbaren Ausgaben für Lehrkräfte, (Sonder-)Pädagogische Fachkräfte oder die Schulleitung sind.

### **3. Overheadkosten als Schulaufwand i.S.d. §§ 17 f. ThürSchfTG**

Neben der Deckung des Personalaufwands dient die staatliche Finanzhilfe gem. § 17 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 2 i.V.m. § 18 Abs. 1 Satz 1 ThürSchfTG auch zur Deckung der Kosten, die dem Schulträger für den Schulaufwand beim Betrieb einer Ersatzschule entstehen. Der Schulaufwand umfasst gem. § 18 Abs. 1 Satz 4 ThürSchfTG – mit Ausnahme der in § 20 geregelten Baumaßnahmen – die in § 3 Abs. 1 bis 3 ThürSchFG aufgeführten Aufwendungen.

Das ThürSchFG gilt direkt nur für das staatliche Schulwesen und regelt die Kostenverteilung im Verhältnis zwischen Land und Schulträger;<sup>41</sup> Schulträger sind gem. § 13 Abs. 2 Satz 2 Thüringer Schulgesetz (ThürSchulG) Landkreise und die kreisfreien Städte. Bereits in der ursprünglichen Gesetzesfassung des ThürSchfTG aus dem Jahr 1994<sup>42</sup> hatte der Gesetzgeber die Definition des Begriffs „Schulaufwand“ an § 3 ThürSchFG „orientiert“, ohne allerdings im Gesetzestext ausdrücklich auf diese Vorschrift zu verweisen.<sup>43</sup> Mit dem nunmehr in § 18 Abs. 1 Satz 4 ThürSchfTG explizit enthaltenen Verweis auf § 3 Abs. 1 bis 3 ThürSchFG wird ausweislich der Gesetzesbegründung „abschließend bestimmt, welche zum Schulaufwand zählenden Aufwendungen mit Hilfe der gewährten Finanzhilfe finanziert werden können“.<sup>44</sup> Durch diesen Verweis des § 18 Abs. 1 Satz 4 ThürSchfTG auf § 3 Abs. 1 bis 3 ThürSchFG richtet der Gesetzgeber den Umfang

---

<sup>40</sup> LT-Drs. 6/829, S. 29.

<sup>41</sup> LT-Drs. 1/1038, S. 8.

<sup>42</sup> GVBl. 1994, S. 323.

<sup>43</sup> LT-Drs. 1/2928, S. 19; s. auch VG Weimar, LKV 2002, 101 (102).

<sup>44</sup> LT-Drs. 5/1566, S. 30 bezogen auf die Vorgängerregelung des § 18 Abs. 1 ThürSchfTG; die aktuelle Regelung des § 18 Abs. 1 ThürSchfTG ist „im Wesentlichen unverändert geblieben“, s. LT-Drs. 6/829, S. 28).

der staatlichen Finanzhilfe für Ersatzschulen in Bezug auf den Schulaufwand an der Verteilung der Kosten im staatlichen Schulwesen (zwischen Land und kommunalem Schulträger) aus. Die Finanzhilfe für den Schulaufwand von Ersatzschulen bemisst sich nach dem bei staatlichen Schulen vom kommunalen Schulträger zu tragenden Schulaufwand.

Im Folgenden wird zunächst geklärt, ob Overheadkosten für die innere und äußere Schulverwaltung im staatlichen Schulwesen zu dem vom kommunalen Schulträger zu tragenden Schulaufwand i.S.d. § 3 Abs. 1 ThürSchFG gehören (s. a)) und b)). Anschließend werden die Konsequenzen für die Finanzhilfe für Overheadkosten der Ersatzschulträger in den Blick genommen (s. c)).

**a) Overheadkosten für die innere Schulverwaltung sind kein Schulaufwand**

Sowohl personelle als auch sächliche Overheadkosten für die innere Schulverwaltung sind kein Schulaufwand nach § 3 Abs. 1 ThürSchFG. Sach- und Personalkosten für Aufgaben der pädagogisch-inhaltlichen Schulgestaltung und -beaufsichtigung werden im staatlichen Schulwesen vom Land getragen, dem als Teil seiner Schulaufsicht die Wahrnehmung der inneren Schulangelegenheiten der staatlichen Schulen obliegt.<sup>45</sup> § 6 ThürSchAG bestimmt ausdrücklich, dass das Land in den unteren Schulaufsichtsbehörden das Personal stellt und die Sachkosten trägt. Die Kosten für die genannten Aufgaben fallen mithin nicht unter § 3 Abs. 1 ThürSchFG, der – bezogen auf das staatliche Schulwesen – ausschließlich den Schulaufwand der kommunalen Schulträger regelt.

**b) Overheadkosten für die äußere Schulverwaltung sind Schulaufwand**

(Personelle und sächliche) Overheadkosten für die äußere Schulverwaltung (v.a. Personal-, Finanz- und Liegenschaftsverwaltung) könnten dagegen vom Schulaufwand nach § 3 Abs. 1 ThürSchFG umfasst sein. Sie könnten Schulaufwand sein, der im staatlichen Schulwesen vom kommunalen Schulträger zu tragen ist, auf den § 3 ThürSchFG in unmittelbarer Anwendung bezogen und beschränkt ist.

---

<sup>45</sup> S. § 2 Abs. 2 ThürSchAG.

Zum Schulaufwand i.S.d. § 3 Abs. 1 Satz 1 ThürSchFG, der bei staatlichen Schulen vom kommunalen Schulträger zu tragen ist, gehört der für den ordnungsgemäßen Schulbetrieb und Unterricht erforderliche Sachaufwand sowie der Aufwand für das Verwaltungs- und Hilfspersonal (s. § 3 Abs. 1 Satz 2 ThürSchFG). Was zum Aufwand für das Verwaltungs- und Hilfspersonal gehört, bestimmt § 3 Abs. 3 ThürSchFG (s. aa)). Den Sachaufwand regelt § 3 Abs. 2 ThürSchFG (s.bb)).

#### **aa) Aufwand für das Verwaltungs- und Hilfspersonal (§ 3 Abs. 3 ThürSchFG)**

Zu dem Aufwand für das Verwaltungs- und Hilfspersonal i.S.v. § 3 Abs. 1 Satz 2, Abs. 3 ThürSchFG gehören nur diesbezügliche personelle Kosten. Sachkosten fallen nicht unter § 3 Abs. 3 ThürSchFG, wie sich aus der systematischen Gegenüberstellung mit § 3 Abs. 2 ThürSchFG („Sachaufwand“) ergibt.

Zum Verwaltungs- und Hilfspersonal gehören nach § 3 Abs. 3 ThürSchFG die zur Erledigung der Verwaltungsgeschäfte der Schulleitung erforderlichen Bediensteten, die nach § 35 Abs. 2 Satz 1 ThürSchulG eingesetzten Bundesfreiwilligendienstleistenden und Jugendfreiwilligendienstleistenden sowie die für Verwaltung und Bewirtschaftung der Schulanlage einschließlich der bei einer Versorgung der Schüler mit Mittagessen erforderlichen Bediensteten.

Verwaltungskräfte, die allgemeine Verwaltungsaufgaben der äußeren Schulverwaltung im staatlichen Schulwesen wahrnehmen, könnten begrifflich dem „Verwaltungspersonal“ i.S.d. § 3 Abs. 3 ThürSchFG zuzurechnen sein. In Betracht kommt eine Zuordnung zu Bediensteten, die „Verwaltungsgeschäfte der Schulleitung“ erledigen, oder zu Bediensteten, die „Verwaltung und Bewirtschaftung der Schulanlage“ vornehmen.

#### **(1) Äußere Schulverwaltung als Verwaltungsgeschäft der Schulleitung**

Mit der äußeren Schulverwaltung betraute Verwaltungskräfte könnten zur Erledigung der Verwaltungsgeschäfte der Schulleitung erforderliche Bedienstete i.S.d. § 3 Abs. 3 ThürSchFG sein. Voraussetzung hierfür ist, dass es sich bei der äußeren Schulverwaltung (insbesondere Personal-, Finanz- und Liegenschaftsverwaltung) um Verwaltungsgeschäfte der Schulleitung handelt.

Gem. § 33 Abs. 1 Satz 1 ThürSchulG ist der Schulleiter für den ordnungsgemäßen Schulbetrieb (und Unterricht) verantwortlich. Gem. § 33 Abs. 1 Satz 8 ThürSchulG werden die äußeren Schulangelegenheiten in enger Zusammenarbeit mit dem Schulträger durchgeführt.<sup>46</sup> Ob es sich deshalb bei der Personal-, Finanz- und Liegenschaftsverwaltung um originäre Aufgaben der Schulleitung handelt, geht aber aus § 33 ThürSchulG nicht hervor. Auch die Gesetzesbegründung ist diesbezüglich nicht ergiebig, dort heißt es lediglich: „Der Schulleiter setzt die organisatorischen und schulinhaltlichen Vorgaben sowohl des staatlichen Schulamtes als auch des kommunalen Schulträgers in seiner Schule um.“<sup>47</sup> Und: „Er ist vor Ort Partner des Schulträgers.“<sup>48</sup>

Weiter hilft auch nicht § 35 Abs. 1 ThürSchulG, wonach der Schulträger der Schule das erforderliche Verwaltungs- und Hauspersonal zuweist (Satz 1), das den Schulleiter bei der Erfüllung seiner Aufgaben unterstützt (Satz 2). Auch diese Norm lässt offen, ob und inwieweit Aufgaben der allgemeinen Verwaltung der Schulen solche der Schulleitung sind.

Für die (zumindest teilweise) Zuordnung der Liegenschaftsverwaltung zu den Aufgaben der Schulleitung könnte allerdings § 10 Abs. 1 Satz 1 ThürSchFG sprechen, wonach der Schulleiter für den Schulträger das Schulvermögen (Schulanlage und bewegliche Sachen) verwaltet. Gem. § 10 Abs. 2 Satz 1 ThürSchulG wird der Schulleiter bei der Erfüllung dieser Aufgabe durch das Verwaltungs- und Hilfspersonal unterstützt.

Hinsichtlich der Finanzverwaltung ist § 10 Abs. 1 Satz 3 ThürSchFG zu beachten. Nach dieser Vorschrift kann der Schulträger die Bewirtschaftung der für den Schulaufwand bereitgestellten Haushaltsmittel ganz oder teilweise dem Schulleiter (oder nach dessen Vorschlag einem anderen Lehrer) übertragen. Auch hierbei wird der Schulleiter durch das Verwaltungs- und Hilfspersonal gem. § 10

---

<sup>46</sup> Weitergehend *Avenarius/Hanschmann*, Schulrecht, 9. Aufl. 2019, S. 160, wonach zu den Aufgaben der Schulleitung auch der Aufgabenkreis der äußeren Verwaltung gehört einschließlich der Verwaltung der Schulanlage, der Dienstaufsicht über die Verwaltungskräfte der Schule, der Bewirtschaftung der Finanzmittel der Schule und der Führung der laufenden Verwaltungsgeschäfte.

<sup>47</sup> LT-Drs. 1/2056, S. 44.

In diesem Zusammenhang wird dem Schulleiter ein Weisungsrecht gegenüber dem Verwaltungs- und Hilfspersonal eingeräumt (§ 10 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 ThürSchFG). Zum Verwaltungs- und Hilfspersonal i.S.v. § 3 Abs. 3 ThürSchFG, das mit der Verwaltung des Schulvermögens betraut ist, gehören daher wohl nur Verwaltungskräfte (Liegenschafts- und Finanzverwaltung), die der Weisungsbefugnis der Schulleitung unterstehen. Eine solche Weisungsbefugnis der Schulleitung besteht aber<sup>48</sup> LT-Drs. 1/2056, S. 44.

Abs. 2 Satz 1 ThürSchFG unterstützt. Die Übertragung der Bewirtschaftung der bereitgestellten Haushaltsmittel steht zwar im Ermessen des Schulträgers.<sup>49</sup> Allerdings kann die allgemeine Auslegung einer gesetzlichen Vorschrift (hier: § 3 Abs. 3 ThürSchFG) nicht von der Ermessensentscheidung des Normadressaten abhängen, zumal verschiedene Schulträger unterschiedliche Entscheidungen treffen können. Zu den Verwaltungsgeschäften der Schulleitung kann daher prinzipiell auch die Bewirtschaftung der für den Schulaufwand bereitgestellten Haushaltsmittel gezählt werden.

Die Aufgaben des Schulleiters werden darüber hinaus in §§ 27 ff. der Dienstordnung für Lehrer, Erzieher und Sonderpädagogische Fachkräfte an den staatlichen Schulen in Thüringen<sup>50</sup> – einer Verwaltungsvorschrift des Thüringer Ministerium für Bildung, Jugend und Sport (TMBJS) – spezifiziert. Genannt wird u.a. die Verwaltung des Schulvermögens (§ 29 Abs. 2 Satz 2).

Insgesamt lassen sich also zumindest einzelne Aufgaben der Finanz- und Liegenschaftsverwaltung als „Verwaltungsgeschäfte der Schulleitung“ einordnen, sodass die dafür erforderlichen Verwaltungskräfte unter § 3 Abs. 3 ThürSchFG fallen.

## **(2) Äußere Schulverwaltung als Verwaltung und Bewirtschaftung der Schulanlage**

Die Verwaltungskräfte, die mit der Liegenschaftsverwaltung der Schulen betraut sind, könnten darüber hinaus auch Bedienstete für die „Verwaltung und Bewirtschaftung der Schulanlage“ i.S.d. § 3 Abs. 3 ThürSchFG sein. Begrifflich erscheint diese Zuordnung durchaus möglich.

## **(3) Nur unmittelbares Schulpersonal?**

Es erscheint allerdings auch eine andere, engere Auslegung des § 3 Abs. 3 ThürSchFG vertretbar. Mit „Verwaltungs- und Hilfspersonal“ im Sinne der Norm könnte nur das unmittelbar für die einzelne Schule angestellte (und in der Schule vor Ort tätige) Schulpersonal gemeint sein. In diesem Fall wären zwar z.B. Schulsekretärinnen und -sekretäre sowie Hausmeister\*innen wegen ihrer Tätigkeit für

---

<sup>49</sup> LT-Drs. 1/1038, S. 11.

<sup>50</sup> GABI. 1993, 235; GABI. 2001, 326.

die konkrete Schule vor Ort als Verwaltungs- bzw. Hilfspersonal von § 3 Abs. 2 ThürSchFG erfasst. In der allgemeinen Kommunalverwaltung (insbesondere Personal-, Finanz- und Liegenschaftsverwaltung) tätige Verwaltungskräfte wären dagegen, auch wenn sie Aufgaben der Schulverwaltung wahrnehmen, kein „Verwaltungspersonal“ im Normsinne, weil sie regelmäßig weder für eine einzelne Schule angestellt beschäftigt noch in der Schule vor Ort tätig sind.

Auf einen derart restriktiv zu verstehenden Anwendungsbereich des § 3 Abs. 3 ThürSchFG könnten die gesetzlich normierten Weisungsbefugnisse des Schulleiters gegenüber dem „Verwaltungs- und Hilfspersonal“ hindeuten. Gem. § 10 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 ThürSchFG ist der Schulleiter bei der Verwaltung des Schulvermögens sowie in schulischen Angelegenheiten dem Verwaltungs- und Hilfspersonal gegenüber weisungsberechtigt. Zumindest in Bezug auf diese Aufgaben scheinen zum Verwaltungspersonal i.S.d. § 3 Abs. 3 ThürSchFG daher nur Verwaltungskräfte zu gehören, die gegenüber dem Schulleiter weisungsgebunden sind. Nach § 33 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 2 ThürSchulG übt der Schulleiter in Erfüllung seiner Aufgaben gegenüber dem sonstigen unterstützenden Personal an der Schule das Weisungsrecht im Rahmen der von dem jeweiligen Dienstherrn oder Arbeitgeber getroffenen allgemeinen Anordnungen aus. Diese allgemeine Vorschrift über die Aufgaben und Befugnisse des Schulleiters geht offenbar davon aus, dass sich dessen Weisungsrecht nur auf das unterstützende Personal „an der Schule“ bezieht.<sup>51</sup> Zu dem „unterstützenden Personal“ gehört insbesondere das erforderliche Verwaltungspersonal, welches der Schule vom Schulträger zugewiesen wurde (s. § 35 Abs. 1 Satz 1 ThürSchulG). Der zwingende Schluss, dass zum Verwaltungspersonal i.S.d. § 3 Abs. 3 ThürSchFG ausschließlich Verwaltungskräfte gehören, die gegenüber dem Schulleiter weisungsgebunden sind, folgt aus alledem aber nicht.

Für ein enges Verständnis des § 3 Abs. 3 ThürSchFG als auf das unmittelbar für die Schule und bei ihr vor Ort tätige Verwaltungs- und Hilfspersonal beschränkte Norm könnte aber die Gesetzesbegründung zur Vorgängerregelung (§ 15 Abs. 3

---

<sup>51</sup> Dies geht auch aus § 28 Abs. 1 der Dienstordnung für Lehrer, Erzieher und Sonderpädagogische Fachkräfte an den staatlichen Schulen in Thüringen (GABl. 1993, 235; GABl. 2001, 326) hervor: „Der Schulleiter ist Vorgesetzter der an der Schule tätigen Beamten, Angestellten und Arbeiter. Er hat ihnen gegenüber Weisungsrecht im Rahmen seiner Zuständigkeit. (...)“ (Hervorh. durch Verf.).

VBiG)<sup>52</sup> sprechen. Dort heißt es: „Zum Verwaltungs- und Hilfspersonal nach Absatz 3 gehören insbesondere die Schulsekretärinnen und die Hausmeister.“<sup>53</sup> Zu beachten ist allerdings, dass die Formulierung („insbesondere“) nicht abschließend ist. Sie schließt nicht von vornherein aus, dass „gehobene“ Verwaltungskräfte, die Funktionen der Personal-, Finanz- und Liegenschaftsverwaltung erfüllen, ebenfalls zum Verwaltungspersonal nach § 3 Abs. 3 ThürSchFG zählen. In- des nehmen derartige Verwaltungskräfte substantziell andere Aufgaben wahr als Schulsekretärinnen und Hausmeister.

Für ein engen Normverständnis des § 3 Abs. 3 ThürSchFG spricht aber ihr systematischer Zusammenhang mit § 3 Abs. 4 ThürSchFG.<sup>54</sup> Gem. § 3 Abs. 4 ThürSchFG erfolgen die Einstellung, Entlassung und anderweitige Verwendung des Verwaltungs- und Hilfspersonals nach Abs. 3 „im Benehmen mit dem Schulleiter“. In diesem Zusammenhang heißt es in der Gesetzesbegründung zur o.g. Vorgängerregelung: „Da der Schulleiter mit diesen Personen (dem Verwaltungs- und Hilfspersonal) täglich zusammen arbeiten muß, ist ihm bei entsprechenden Personalentscheidungen ein Anhörungsrecht zugestanden.“<sup>55</sup> Eine tägliche Zusammenarbeit mit dem Schulleiter in diesem Sinne besteht nur für Verwaltungskräfte, die unmittelbar für die Schule beschäftigt und vor Ort tätig sind.

#### **(4) Fazit**

Im Ergebnis ist die Reichweite des § 3 Abs. 3 ThürSchFG nicht eindeutig bestimmbar. Es erscheint möglich, personelle Overheadkosten jedenfalls für die Finanz- und Liegenschaftsverwaltung unter die Vorschrift zu subsumieren. Es gibt aber auch Gegenargumente, die auf einen engeren Anwendungsbereich der Norm hindeuten, sodass sie nur unmittelbares Schulpersonal (z.B. Sekretärinnen und Hausmeister\*innen) erfasst.

Letztlich kann die Frage dahinstehen. Selbst wenn man (personelle) Overheadkosten für die allgemeine äußere Schulverwaltung nicht unter § 3 Abs. 3

---

<sup>52</sup> Vorläufiges Bildungsgesetz vom 25. März 1991 (GVBl. S. 61).

<sup>53</sup> LT-Drs. 1/97, S. 16.

<sup>54</sup> Zwar verweist § 18 Abs. 1 Satz 4 ThürSchfTG nur auf § 3 Abs. 1 bis 3 ThürSchFG und nicht auch auf Absatz 4 der Norm. Gleichwohl ist § 3 Abs. 4 ThürSchFG zur Auslegung und Konkretisierung des Begriffs des Verwaltungs- und Hilfspersonals i.S.d. § 3 Abs. 3 ThürSchFG, auf den § 3 Abs. 4 ThürSchFG unmittelbar Bezug nimmt, heranzuziehen.

<sup>55</sup> LT-Drs. 1/97, S. 16.

ThürSchFG fasste, gehörten sie als Sachaufwand nach § 3 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 ThürSchFG zum Schulaufwand des Schulträgers (s. sogleich).

### **bb) Sachaufwand (§ 3 Abs. 2 ThürSchFG)**

Der Begriff „Sachaufwand“ ist gesetzlich nicht definiert. § 3 Abs. 2 Satz 1 ThürSchFG nennt lediglich regelbeispielhaft und nicht abschließend („vor allem“)<sup>56</sup> einzelne Aufwendungen, die zum Sachaufwand gehören. Gem. § 3 Abs. 1 Satz 2 ThürSchFG muss der Aufwand zudem für den ordnungsgemäßen Schulbetrieb und Unterricht erforderlich sein. Nicht zum Sachaufwand gehören nach § 3 Abs. 2 Satz 2 ThürSchFG u.a. Aufwendungen für Lernmittel. Im Übrigen ist der Begriff des „Sachaufwands“ durch Auslegung zu ermitteln.

Sächliche Overheadkosten für die äußere Schulverwaltung können ggf. als „Geschäftsbedürfnisse der Schule“ unter § 3 Abs. 2 Satz 1 Nr. 6 ThürSchFG fallen. Anderenfalls dürfte es sich hierbei um einen unbenannten Fall von Sachaufwand i.S.d. § 3 Abs. 2 ThürSchFG handeln.

Fraglich ist, ob auch personelle Overheadkosten für die äußere Schulverwaltung (insbesondere Gehälter für die Verwaltungskräfte, Arbeitgeberanteil zur Sozialversicherung und Jahressonderzahlungen) zum Sachaufwand gehören.

Der Wortlaut und das allgemeine Begriffs- und Sprachverständnis deuten darauf hin, dass „Sachaufwand“ eher Aufwendungen für Sachmittel im Sinne körperlicher Gegenstände und weniger personelle Aufwendungen sind. Allerdings ist ein solches Begriffsverständnis nicht zwingend. So werden in der Terminologie des kommunalen Haushaltsrechts unter dem Begriff des „sächlichen Aufwands“ auch bestimmte personelle Ausgaben geführt. Beispielsweise Erstattungen von persönlichen Ausgaben an Verwaltungen oder an eigene Verwaltungszweige sind nicht bei den Personalausgaben (Hauptgruppe 4), sondern „als sächliche Ausgaben“ beim sächlichen Verwaltungs- und Betriebsaufwand (Hauptgruppe 6) in Gruppe 67 nachzuweisen.<sup>57</sup> Dazu gehören gem. Untergruppe 679 insbesondere Erstattungen von Verwaltungskosten und sonstigen Gemeinkosten innerhalb ei-

---

<sup>56</sup> OVG Thüringen, Urteil v. 29.08.2019 – 4 KO 549/16, Rn. 46 u. 49 (juris).

<sup>57</sup> S. Anlage 4 der VV GemHaushaltssyst (Zuordnungsvorschriften zum Gruppierungsplan für die Haushalte der Gemeinden – ZVGemGrPI), ThürStAnz 46/2017 S. 1369, HGr 4.

nes Verwaltungshaushalts nach § 14 Abs. 3 ThürGemHV. Personelle Overheadkosten werden im kommunalen Haushaltsrecht also als sächlicher Aufwand geführt.

Eine Beschränkung des „Sachaufwands“ auf reine Sachmittel lässt sich auch nicht aus den Regelbeispielen des § 3 Abs. 2 ThürSchFG ableiten. Zwar deuten hierauf einige in der Norm genannte Regelbeispiele hin. Insbesondere § 3 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 (die Bereitstellung, Einrichtung, Ausstattung, Bewirtschaftung und Unterhaltung der Schulanlage einschließlich der Sportstätten sowie Erholungsflächen und soweit erforderlich Hausmeisterwohnungen), Nr. 2 (die Lehrmittel, Medienzentren, Schulbibliotheken, Zeitschriften und Urheberrechtsvergütungen), Nr. 4 (Mieten, Pacht und vergleichbare Bereitstellungen), Nr. 13 (die notwendige Unterbringung von Schülern zum Besuch der Spezialschulen und Spezialklassen außerhalb von Internaten) und Nr. 14 (die Schulhorte) ThürSchFG erfassen überwiegend eindeutig nur Aufwendungen für Sachmittel. Andere Regelbeispiele des § 3 Abs. 2 ThürSchFG erstrecken sich dagegen auch eindeutig auf personelle Ausgaben (s. Nr. 15: notwendiger Einsatz von Konsularärzten). Bei anderen Regelbeispielen des § 3 Abs. 2 ThürSchFG erscheint dies zumindest möglich (Nr. 8 bis 10: notwendige Schülerbeförderungen).

Ein restriktives Verständnis des Begriffs „Sachaufwand“ i.S.d. § 3 Abs. 2 ThürSchFG folgt auch nicht zwingend aus der systematischen Gegenüberstellung der Norm mit § 3 Abs. 3 ThürSchFG, der den Aufwand für das „Verwaltungs- und Hilfspersonal“ betrifft. Mit dem Aufwand für das „Verwaltungs- und Hilfspersonal“ gem. § 3 Abs. 3 ThürSchFG sind personelle Aufwendungen für diese Bediensteten gemeint. Das bedeutet aber nicht zwangsläufig, dass personelle Aufwendungen vom Sachaufwand i.S.d. § 3 Abs. 2 Satz 1 ThürSchFG ausgeschlossen sind. Vielmehr könnte mit „Verwaltungs- und Hilfspersonal“ i.S.d. § 3 Abs. 3 ThürSchFG auch nur das unmittelbar für die Schule beschäftigte und vor Ort bei ihr tätige Schulpersonal (insbesondere Schulsekretärinnen und -sekretäre sowie Hausmeister\*innen) gemeint sein.<sup>58</sup> Personelle Ausgaben für andere kommunale Angestellte in der allgemeinen Verwaltung (insbesondere Personal-, Finanz- und Liegenschaftsverwaltung), zu deren Aufgabenbereich (auch) der schulische Bereich gehört, wären dann von vornherein nicht von § 3 Abs. 3 ThürSchFG erfasst.

---

<sup>58</sup> S. unter B) II. 3. a) bb) (3).

In diesem Fall würde § 3 Abs. 3 ThürSchFG die personellen Kosten nicht abschließend regeln (sondern nur das von dieser Norm erfasste Verwaltungs- und Hilfspersonal), sodass diesbezüglich auch keine Sperrwirkung gegenüber § 3 Abs. 2 ThürSchFG bestünde.

Alles in allem erscheint es demnach durchaus möglich, unter Sachaufwand i.S.d. § 3 Abs. 2 ThürSchFG neben sächlichen auch personelle Overheadkosten für die äußere Schulverwaltung zu subsumieren, soweit sie bereits zum Aufwand für das Verwaltungs- und Hilfspersonal nach § 3 Abs. 3 ThürSchFG gehören.

### **cc) Zwischenergebnis**

Personelle Overheadkosten für die äußere Schulverwaltung im staatlichen Schulwesen lassen sich sowohl als Aufwand für das „Verwaltungspersonal“ gem. § 3 Abs. 3 ThürSchFG als auch unter „Sachaufwand“ nach § 3 Abs. 2 Satz 1 ThürSchFG einordnen. Versteht man den Begriff Verwaltungspersonal i.S.d. § 3 Abs. 3 ThürSchFG in einem weiten Sinne, können jedenfalls Overheadkosten für die schulische Finanz- und Liegenschaftsverwaltung als von dieser Vorschrift erfasst angesehen werden. Legt man § 3 Abs. 3 ThürSchFG dagegen enger aus und versteht unter „Verwaltungspersonal“ nur unmittelbar für die einzelne Schule und bei ihr vor Ort tätiges Schulpersonal, sind Overheadkosten für die äußere Schulverwaltung (insbesondere Personal-, Finanz- und Liegenschaftsverwaltung) jedenfalls vom Sachaufwand nach § 3 Abs. 2 Satz 1 ThürSchFG umfasst. Sächliche Overheadkosten für die äußere Schulverwaltung sind (unproblematisch) ebenfalls Sachaufwand gem. § 3 Abs. 2 Satz 1 ThürSchFG. Insgesamt gehören (personelle und sächliche) Overheadkosten für die äußere Schulverwaltung damit (jedenfalls weitgehend) zum Schulaufwand i.S.d. § 3 Abs. 1 ThürSchFG.

### **c) Konsequenzen für die Finanzhilfe für Overheadkosten der Ersatzschulträger**

Da Overheadkosten für die innere Schulverwaltung, die im staatlichen Schulwesen das Land trägt, nicht vom Schulaufwand gem. § 3 Abs. 1 ThürSchFG umfasst sind, sind sie auch nicht Gegenstand der staatlichen Finanzhilfe nach §§ 17 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 2, 18 Abs. 1 Satz 4 ThürSchFG. Overheadkosten für die äußere Schulverwaltung gehören dagegen (jedenfalls weitgehend) zum Schulaufwand

nach § 3 Abs. 1 ThürSchFG, sodass sich auf die die staatliche Finanzhilfe gem. §§ 17 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 2, 18 Abs. 1 Satz 4 ThürSchfTG erstreckt.

Dabei kann die exakte dogmatische Einordnung der Overheadkosten für die äußere Schulverwaltung im staatlichen Schulwesen als Aufwand für das Verwaltungs- und Hilfspersonal (§ 3 Abs. 3 ThürSchFG) oder als Sachaufwand (§ 3 Abs. 2 ThürSchFG) offenbleiben. Es kann für die Reichweite der staatlichen Finanzhilfe für Ersatzschulen keine Rolle spielen, unter welche einzelne Vorschrift des § 3 ThürSchFG Overheadkosten der staatlichen Schulen fallen, zumal dies – wie gezeigt – in hohem Maße von der Organisation und konkreten Ausgestaltung der staatlichen Schulen abhängt. Die staatliche Finanzhilfe für Ersatzschulen erstreckt sich gem. §§ 17 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 2, 18 Abs. 1 Satz 4 ThürSchfTG auf Overheadkosten für die äußere Schulverwaltung ungeachtet dessen, wie Overheadkosten im staatlichen Schulwesen rechtstechnisch genau einzuordnen sind.

Dies folgt auch daraus, dass der Gesetzgeber bei der Festlegung der Höhe der staatlichen Finanzhilfe für Ersatzschulen ihre Verwaltungs- und sonstigen Gemeinkosten berücksichtigt hat. Die in Anlage 1 zum ThürSchfTG festgelegten Schülerkostenjahresbeträge basieren auf derselben Berechnungsmethode, die für die Ermittlung der Schülerkostenjahresbeträge für das Jahr 2015 angewandt wurde.<sup>59</sup> Diese setzten sich zusammen aus einem Personalkostenanteil und einem Sachkostenanteil.<sup>60</sup> Der Sachkostenanteil basierte auf den Ausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände für die staatlichen Schulen in Thüringen.<sup>61</sup> Als Datengrundlage wurden die Statistischen Berichte des Thüringer Landesamts für Statistik aus den Jahren 2010 bis 2012 herangezogen.<sup>62</sup> Dabei wurden die Ausgaben des Einzelplans 2 (Schulen) betrachtet.<sup>63</sup> Die Gliederung der Finanzstatistik folgt dem Gliederungsplan für die Haushalte der Gemeinden, welcher auf der Grundlage des § 129 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 Thüringer Gemeinde- und

---

<sup>59</sup> LT-Drs. 7/2047, S. 8.

<sup>60</sup> LT-Drs. 6/829, S. 28.

<sup>61</sup> LT-Drs. 6/829, S. 30.

<sup>62</sup> Thüringer Landesamt für Statistik, Statistische Berichte L II – j / 10-12 („Ausgaben und Einnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände in Thüringen“), abrufbar unter <https://statistik.thueringen.de/webshop/webshop.asp?ansicht=fersch&ve=11204>.

<sup>63</sup> LT-Drs. 6/829, S. 30.

Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung - ThürKO) in einer Verwaltungsvorschrift<sup>64</sup> geregelt ist.<sup>65</sup> Nach dieser Verwaltungsvorschrift umfasst der Gliederungsbereich 2 auch die Schulverwaltung (allgemeine Schulverwaltung, Verwaltung von Schulgebäuden, Schulsportstätten und Schullandheimen, Schulverbandsangelegenheiten).<sup>66</sup> Der Sachkostenanteil der Schülerkostenjahresbeträge basiert nun auf den Gesamtausgaben des Verwaltungshaushalts der Gemeinden für die staatlichen Schulen<sup>67</sup> (bereinigt um die Kosten für die Schülerbeförderung)<sup>68 69</sup>. Darin enthalten sind die Verwaltungskosten und sonstigen Gemeinkosten i.S.d. § 14 Abs. 3 Thüringer Verordnung über das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen der Gemeinden (Thüringer Gemeindehaushaltsverordnung -ThürGemHV).<sup>70</sup> Diese Kosten werden unter der Hauptgruppe 5/6 (Sächlicher Verwaltungs- und Betriebsaufwand) geführt und beinhalten den „Ersatz für persönliche und/oder sächliche Kosten gemeinsamer Verwaltungseinrichtungen“ (Hervorh. durch Verf.).<sup>71</sup> Bei den gemeinsamen Verwaltungseinrichtungen handelt es sich im gegebenen Zusammenhang vor allem um Stellen der allgemeinen Verwaltung (Einzelplan 0).<sup>72</sup> Zu den dem Einzelplan 0 unterfallenden

---

<sup>64</sup> Anlage 1 der Vorschriften über die Gliederung und die Gruppierung der Haushaltspläne der Gemeinden (Verwaltungsvorschriften über die Haushaltssystematik – VV GemHaushaltssyst), ThürStAnz 46/2017 S. 1369.

<sup>65</sup> S. Thüringer Landesamt für Statistik, Statistische Berichte L II – j / 10-12, S. 2 (Vorbemerkungen – Methodische Hinweise).

<sup>66</sup> Anlage 3 Abschnitt 20 der VV GemHaushaltssyst (Zuordnungsvorschriften zum Gliederungsplan für die Haushalte der Gemeinden – ZVGemGIPI), ThürStAnz 46/2017 S. 1369.

<sup>67</sup> „Ausgaben des Verwaltungshaushalts ohne Zahlungen gleicher Ebene“, s. Thüringer Landesamt für Statistik, Statistische Berichte L II – j / 10-12, S. 60 (Tabelle 5 Spalte 25, Gl.-Nr, 2).

<sup>68</sup> Thüringer Landesamt für Statistik, Statistische Berichte L II – j / 10-12, S. 60 (Tabelle 5 Spalte 25, Gl.-Nr, 290).

<sup>69</sup> LT-Drs. 6/829, S. 30.

<sup>70</sup> Die „Ausgaben des Verwaltungshaushalts ohne Zahlungen gleicher Ebene“ umfassen „Erstattungen von Ausgaben des Verwaltungshaushalts an sonstige Bereiche“, s. Thüringer Landesamt für Statistik, Statistische Berichte L II – j / 10-12, S. 58 (Tabelle 5 Spalte 14, Gl.-Nr, 2) i.V.m. S. 22 (Zuordnungsschlüssel für die Tabelle 5, 6 und 7, Spalte 23-25). Die „Erstattungen von Ausgaben des Verwaltungshaushalts an sonstige Bereiche“ wiederum schließen die Untergruppe 679 ein (s. ebd., S. 22 [Zuordnungsschlüssel für die Tabelle 5, 6 und 7, Spalte 14]), welche die innere Verrechnung von Verwaltungskosten und sonstigen Gemeinkosten zwischen Abschnitten und Unterabschnitten innerhalb des Verwaltungshaushalts nach § 14 Abs. 3 ThürGemHV bezeichnet (s. Anlage 4 der VV GemHaushaltssyst [Zuordnungsvorschriften zum Gruppierungsplan für die Haushalte der Gemeinden – ZVGemGrPI], ThürStAnz 46/2017 S. 1369, Untergruppe 679 i.V.m. Untergruppe 169).

<sup>71</sup> Anlage 4 der VV GemHaushaltssyst (Zuordnungsvorschriften zum Gruppierungsplan für die Haushalte der Gemeinden – ZVGemGrPI), ThürStAnz 46/2017 S. 1369, Gruppe 67.

<sup>72</sup> Die nach Untergruppe 679 („innere Verrechnungen“: Verwaltungskosten und sonstige Gemeinkosten) verbuchten Ausgaben werden als Einnahmen bei der leistenden Stelle veranschlagt (Un-

Kostenpositionen gehören bspw. die Kosten des Rechnungsprüfungsamtes (A 01), des Hauptamtes (UA 020), der Kämmerei (UA 030), der Liegenschaftsverwaltung (UA 035), des Personal- und Organisationsamtes (UA 022, 021), des Beschaffungsamtes (A 06) sowie Einrichtungen und Maßnahmen für Verwaltungsangehörige (A 08).<sup>73</sup>

Da sächliche und personelle Overheadkosten für die allgemeine Verwaltung (insbesondere Personal-, Finanz- und Liegenschaftsverwaltung) zu den Ausgaben des kommunalen Verwaltungshaushalts für Schulen (Einzelplan 2) gehören und sich die Berechnung der Schülerkostenjahresbeträge für die Finanzhilfe für Ersatzschulen an diesen Ausgaben der Kommunen ausrichtet, muss die Finanzhilfe auch die entsprechenden Overheadkosten der Ersatzschulen abdecken.

Im Ergebnis bezieht die Finanzhilfe nach §§ 17 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 2, 18 Abs. 1 ThürSchFTG Overheadkosten für die äußere Schulverwaltung (insbesondere Personal-, Finanz- und Liegenschaftsverwaltung) vollumfänglich ein. Overheadkosten für die innere Schulverwaltung sind nicht erfasst.

---

tergruppe 169). Die Zahlen der kommunalen Finanzstatistiken deuten darauf hin, dass die inneren Verrechnungen der Verwaltungs- und Gemeinkosten im schulischen Bereich zumindest größtenteils zugunsten der allgemeinen Verwaltung (Einzelplan 0) erfolgen (s. Thüringer Landesamt für Statistik, Statistische Berichte L II – j / 10-12, S. 64 (Tabelle 5 Spalte 52). Zudem wird bspw. im Haushaltsplan der Landeshauptstadt Erfurt deutlich, dass die Verwaltungsgemeinkosten der Untergruppe 679 (Haushaltsstelle 67900) im Rahmen des Einzelplans 2 (Schulen) folgenden Stellen über die Einnahmen (Haushaltsstelle 16900) zugutekommen: dem Rechnungsprüfungsamt, der Hauptverwaltung (Zentrale Dienste, Rechtsamt), der Finanzverwaltung (Stadtkämmerei, Stadtkasse, Zentrale Verdingungsstelle), den Einrichtungen für die gesamte Verwaltung (Datenverarbeitung), s. bspw. Landeshauptstadt Erfurt, Gesamtplan 2014, S. 20 ff., abrufbar unter <https://www.erfurt.de/ef/de/rathaus/stadtrat/haushalt/index.html>.

Man könnte darüber stolpern, dass die UGr 679 laut ZVGemGrP (Anlage 4 zur VV GemHaushaltssyst) Erstattungen von Verwaltungskosten und sonstigen Gemeinkosten nur „zwischen Abschnitten und Unterabschnitten innerhalb des Verwaltungshaushalts“ vorsieht. Dies könnte man so verstehen, dass eine Verrechnung zwischen Einzelplänen ausgeschlossen sein sollte. Allerdings soll nach § 14 Abs. 3 ThürGemHV, auf dem die UGr 679 beruht, die Erstattung von Verwaltungs- und sonstigen Gemeinkosten auch zwischen Einzelplänen veranschlagt werden.

*Beukert* geht demgegenüber davon aus, dass Overheadkosten für die allgemeine Verwaltung (Einzelplan 0) in den kommunalen Sachkosten für Schulen (Einzelplan 2) nicht (anteilig) berücksichtigt wurden; zur Begründung führt er an, dass „keine Daten zur Abbildung der internen Verrechnungen der Kommunen verfügbar sind“ (ISW, Schülerkostengutachten Thüringen, 2019, S. 61 f.).

<sup>73</sup> Anlage 3 Abschnitt 20 der VV GemHaushaltssyst (Zuordnungsvorschriften zum Gliederungsplan für die Haushalte der Gemeinden – ZVGemGIPI), ThürStAnz 46/2017 S. 1369.

#### 4. Ergebnis zur Finanzhilfe für Overheadkosten

Die Finanzhilfe nach § 17 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 2 ThürSchfTG umfasst Overheadkosten (Sach- und Personalkosten) der Ersatzschulträger für die äußere Schulverwaltung als Schulaufwand, nicht aber Overheadkosten (Sach- und Personalkosten) für die innere Schulverwaltung.

Weil nach dem Gesetz Finanzhilfe für Overheadkosten für die äußere Schulverwaltung zwingend gezahlt werden muss, ist eine Änderung der Verwendungsnachweisprüfung (§ 18 Abs. 10 Satz 1 ThürSchfTG) dahingehend, dass Overheadkosten für die äußere Schulverwaltung nicht mehr geltend gemacht werden können, unzulässig. Insbesondere entspricht die Verwendung der Finanzhilfe für Overheadkosten für die äußere Schulverwaltung den in § 18 Abs. 1 Satz 1 ThürSchfTG bestimmten Zwecken i.S.d. § 18 Abs. 10 Satz 3 ThürSchfTG, weil es sich um Kosten handelt, die dem Schulträger für den Schulaufwand beim Betrieb einer Ersatzschule entstehen.

### III. Finanzhilfe für Abschreibungen

Durch Abschreibungen werden die Anschaffungskosten für Vermögensgegenstände auf den Nutzungszeitraum verteilt. Bei linearen Abschreibungen werden die Anschaffungskosten gleichmäßig auf die einzelnen Jahre des Nutzungszeitraums aufgeteilt.<sup>74</sup> Steuerrechtlich handelt es sich um die Absetzung für Abnutzung (AfA).

(Jährliche) Abschreibungen auf bewegliche Vermögensgegenstände (z.B. Schulmobiliar, technische Geräte) sind „Schulaufwand“ i.S.d. § 17 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 2 ThürSchfTG, zu dessen Deckung das Land den Schulträgern Finanzhilfe gewährt. Bei den Abschreibungen handelt es sich um Aufwendungen für die Einrichtung und Ausstattung bzw. Unterhaltung der Schulanlage gem. § 18 Abs. 1 Satz 4 ThürSchfTG i.V.m. § 3 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 ThürSchFG, die als Sachaufwand finanzhilfefähig sind.

Mit den Begriffen „Aufwand“ („Schulaufwand“ in §§ 17 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 2, 18 Abs. 1 ThürSchfTG sowie „Sachaufwand“ in § 3 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2

---

<sup>74</sup> Vgl. *Hopp-Weil*, in: Hanns-Seidel-Stiftung e.V., Grundlagen kommunaler Haushaltsführung, 2016, S. 98 f.

ThürSchFG) und „Aufwendungen“ (in § 3 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 ThürSchFG) stellt der Gesetzgeber einen Bezug zum kaufmännischen Rechnungswesen her. Im Gegensatz zu dem Begriff „Ausgaben“, der eine Minderung des Geldvermögens beschreibt, schließen die Begriffe „Aufwand“ bzw. „Aufwendungen“ weitergehend auch eine Minderung des Sachvermögens ein. Abschreibungen tragen einer Minderung des Sachvermögens durch Abnutzung Rechnung und sind somit „Aufwand“ (Schulaufwand) bzw. Aufwendungen i.S.d § 17 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 2 und § 18 Abs. 1 Satz 4 ThürSchFG i.V.m. § 3 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 ThürSchFG.

Hierfür spricht auch, dass nach § 3 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 ThürSchFG der finanzhilfefähige Sachaufwand Mieten, Pacht und vergleichbare Bereitstellungen umfasst. Auch mit Mieten bzw. Pachten wird regelmäßig u.a. die Abnutzung der betreffenden Gegenstände im Verlauf der Nutzungszeit abgegolten.<sup>75</sup> Es wäre inkonsistent und unter Gleichheitsgesichtspunkten (Art. 3 Abs. 1 GG) nicht zu rechtfertigen, wenn bei dem Erwerb von Eigentum an Gebäuden und Ausstattungsgegenständen Abnutzungen im Verlauf der Nutzungszeit nicht finanzhilfefähig wären.

Hinzu kommt, dass auch insoweit zur Bestimmung der Reichweite der staatlichen Finanzhilfe auf die gesetzlichen Grundlagen zur Berechnung ihrer Höhe zurückgegriffen werden kann. Der Gesetzgeber hat bei der Festlegung der Höhe der Finanzhilfe Abschreibungen als kalkulatorische Kosten im Rahmen des sächlichen Verwaltungs- und Betriebsaufwands berücksichtigt. Der Sachkostenanteil der in Anlage 1 zum ThürSchFG festgesetzten Schülerkostenjahresbeträge basiert auf den kommunalen Gesamtausgaben des Verwaltungshaushalts für Schulen in den Jahren 2010 bis 2012<sup>76</sup> (bereinigt um die Kosten für die Schülerbeförderung<sup>77</sup>).<sup>78</sup> Darin enthalten sind Abschreibungen als kalkulatorische Kosten

---

<sup>75</sup> *Bieber*, in: MüKoBGB, 8. Aufl. 2020, § 538 Rn. 1; *Harke*, in: MüKoBGB, 8. Aufl. 2020, § 581 Rn. 31.

<sup>76</sup> „Ausgaben des Verwaltungshaushalts ohne Zahlungen gleicher Ebene“, s. Thüringer Landesamt für Statistik, Statistische Berichte L II – j / 10-12, S. 60 (Tabelle 5 Spalte 25, Gl.-Nr. 2).

<sup>77</sup> Thüringer Landesamt für Statistik, Statistische Berichte L II – j / 10-12, S. 60 (Tabelle 5 Spalte 25, Gl.-Nr. 290).

<sup>78</sup> LT-Drs. 6/829, S. 30.

(s. § 12 ThürGemHV).<sup>79</sup> Diese Kosten werden unter der Hauptgruppe 5/6 (Sächlicher Verwaltungs- und Betriebsaufwand) geführt.<sup>80</sup> Zu beachten ist allerdings, dass die Veranschlagung von Abschreibungen für Schulen (als nicht kostenrechende Einrichtungen) in der kameralen Haushaltsführung im Ermessen der Kommune steht (§ 12 Abs. 4 ThürGemHV; s. auch § 129 Abs. 2 Nr. 6 Halbsatz 2 ThürKO). Lediglich in der doppischen Haushaltsführung, die nur von etwa 10 % der Kommunen in Thüringen praktiziert wird,<sup>81</sup> sind planmäßige Abschreibungen verpflichtend vorgeschrieben (s. § 37 ThürGemHV-Doppik). Daher fallen die in den Finanzstatistiken angegebenen Beträge über Abschreibungen deutlich zu gering aus und spiegeln nicht die tatsächlichen Verhältnisse wider.<sup>82</sup> Dies ändert jedoch nichts daran, dass der Gesetzgeber bei der Berechnung der Höhe der Finanzhilfe prinzipiell auch (jährliche) Abschreibungen für Vermögensgegenstände berücksichtigt hat.

Nicht zuletzt bedeutete die Nichtberücksichtigung von Abschreibungen der Ersatzschulträger für bewegliche Vermögensgegenstände im Rahmen der Finanzhilfe eine Verletzung des Grundrechts der Privatschulfreiheit der Ersatzschulträger aus Art. 7 Abs. 4 Satz 1 GG und Art. 26 Abs. 1 ThürVerf, die neben der Betriebsfreiheit auch die Gestaltungsfreiheit der Schulen umfasst.<sup>83</sup> In Wahrnehmung dieser Gestaltungsfreiheit dürfen Ersatzschulträger grundsätzlich den gesamten inneren und äußeren Schulbetrieb frei von staatlicher Einflussnahme autonom gestalten.<sup>84</sup> Zu den äußeren Schulangelegenheiten gehören die Einrichtung und Ausstattung sowie die Unterhaltung der Schule.<sup>85</sup> Würden Abschreibungen der Ersatzschulträger für bewegliche Vermögensgegenstände bei der staatlichen Finanzhilfe nicht berücksichtigt, könnten Investitionen der Schulträger in

---

<sup>79</sup> S. Statistische Berichte L II – j / 10-12, S. 58 (Tabelle 5 Spalte 15, Gl.-Nr. 2).

<sup>80</sup> Nach dem einschlägigen Zuordnungsschlüssel handelt es sich bei den Abschreibungen um Ausgaben mit der Gruppierungsnummer 680 (s. Statistische Berichte L II – j / 10-12, S. 22 Spalte 15), gehören also zur Hauptgruppe 5/6 (s. Anlage 2 der VV GemHaushaltssyst [Gruppierungsplan für die Haushalte der Gemeinden – GemGrPI], ThürStAnz 46/2017 S. 1369).

<sup>81</sup> *Institut für Strukturpolitik und Wirtschaftsförderung gGmbH*, Schülerkostengutachten Thüringen, 2019, S. 64.

<sup>82</sup> S. *Institut für Strukturpolitik und Wirtschaftsförderung gGmbH*, Schülerkostengutachten Thüringen, 2019, S. 63 f.

<sup>83</sup> Statt aller *J. P. Vogel*, Das Recht der Schulen und Heime in freier Trägerschaft, 3. Aufl. 1997, S. 17, 24; *Heckel*, Deutsches Privatschulrecht, 1955, S. 232.

<sup>84</sup> Vgl. BVerfGE 112, 74 (83); *Brosius-Gersdorf*, in: Dreier, Grundgesetz, 3. Aufl. 2013, Art. 7 Rn. 106 m.w.N.

<sup>85</sup> Vgl. BVerfGE 138, 1 (25); *Brosius-Gersdorf*, in: Dreier, Grundgesetz, 3. Aufl. 2013, Art. 7 Rn. 48 m.w.N.

die Einrichtung und Ausstattung von Schulen nicht über die gesamte Gebrauchsdauer hinweg aufgeteilt werden, sondern müssten vollumfänglich im Anschaffungsjahr geltend gemacht werden. Bei größeren Anschaffungen mit erheblichem Finanzaufwand (z.B. Ausstattung ganzer Klassenräume mit Mobiliar oder Anschaffung von Technik) können die Investitionskosten die gesetzlich vorgesehene Finanzhilfe übersteigen, sodass die Ersatzschulträger die übersteigenden Kosten selbst tragen müssen. Eine solche Gefahr von der Finanzhilfe übersteigenden Kosten besteht bei der Geltendmachung der Investitionskosten als Abschreibungen nicht, weil die Gesamtinvestitionen über die gesamte Nutzungsdauer (Abschreibungsdauer) aufgeteilt werden. Berücksichtigt der Staat Abschreibungen nicht mehr wie bislang im Rahmen der Finanzhilfe, nähme er Einfluss auf das Investitionsverhalten der Ersatzschulträger und schränkte deren Recht, die Einrichtung und Ausstattung der Schule auch mithilfe größerer Investitionen autonom zu gestalten, ohne sachlich rechtfertigenden Grund unzulässig ein.

Zudem würden die privaten Schulträger durch eine Beschränkung der Finanzhilfe auf Abschreibungen im Jahr der Anschaffung der Vermögensgegenstände „durch die Hintertür“ zur Kameratechnik gezwungen; eine kaufmännische Buchführung (Doppik) wäre insoweit ausgeschlossen. Auch hierin liegt ein nicht gerechtfertigter Eingriff in die durch Art. 7 Abs. 4 Satz 1 GG gewährleistete Gestaltungsfreiheit der Schulträger.

Zugleich verstieße die Nichtberücksichtigung von Abschreibungen durch eine Beschränkung der Finanzhilfe auf Aufwendungen für die sächliche Ausstattung der Schule im Anschaffungsjahr gegen das Fördergebot des Art. 7 Abs. 4 GG und des Art. 26 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf.<sup>86</sup> Die Berücksichtigung von Abschreibungen der Ersatzschulträger durch staatliche Finanzhilfe stellt eine Möglichkeit des Landes dar, seiner Förderpflicht gegenüber den Ersatzschulen nach Art. 7 Abs. 4 GG und Art. 26 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf nachzukommen.<sup>87</sup>

Anders als das Land meint, führt Berücksichtigung von Abschreibungen über die gesamte Nutzungsdauer des angeschafften Vermögensgegenstands im Rahmen der Finanzhilfe auch nicht zu einem unzulässigen Vermögensaufbau der

---

<sup>86</sup> Näher unter C) I.

<sup>87</sup> Näher unter C) I. und III.

Ersatzschulträger.<sup>88</sup> Abschreibungen von Kosten für die Schulausstattung dienen lediglich dazu, die Anschaffungskosten für Gegenstände, welche von der Finanzhilfe umfasst sind, auf die voraussichtliche Nutzungszeit zu verteilen oder so angemessen abzugelten. Vermögen wird dadurch nicht akkumuliert.<sup>89</sup>

Schließlich werden durch Finanzhilfe für Abschreibungen auch tatsächliche Kosten, nämlich Anschaffungskosten der Ersatzschulträger gedeckt und nicht, wie das Land meint, fiktive Kosten.<sup>90</sup>

Weil nach dem Gesetz Abschreibungen auf bewegliche Vermögensgegenstände in der Finanzhilfe berücksichtigt werden müssen, ist eine Änderung der Verwendungsnachweisprüfung (§ 18 Abs. 10 Satz 1 ThürSchfTG) der Gestalt, dass solche Abschreibungen nicht mehr geltend gemacht werden können, unzulässig. Insbesondere entspricht die Verwendung der Finanzhilfe für Abschreibungen für bewegliche Vermögensgegenstände den in § 18 Abs. 1 Satz 1 ThürSchfTG bestimmten Zwecken i.S.d. § 18 Abs. 10 Satz 3 ThürSchfTG, weil es sich um Kosten handelt, die dem Schulträger für den Schulaufwand beim Betrieb einer Ersatzschule entstehen.

#### **IV. Schulbudget**

Seit dem 29. Dezember 2020<sup>91</sup> umfasst die staatliche Finanzhilfe für Ersatzschulen nach § 17 Abs. 1 ThürSchfTG neben den Schülerkostenjahresbeträgen (§ 18 Abs. 2 Satz 1 Alt. 1 ThürSchfTG) auch einen Finanzierungsanteil für das Schulbudget je Schüler\*in im Jahr für außerunterrichtliche Angebote sowie entlastende, unterstützende, unterrichtsergänzende und gesundheitsfördernde Maßnahmen für Lehrkräfte, Sonderpädagogische Fachkräfte und Erzieher\*innen

---

<sup>88</sup> So aber *TMBJS*, Bericht zur Angemessenheit der staatlichen Finanzhilfe nach dem Thüringer Gesetz über Schulen in freier Trägerschaft (ThürSchfTG), 2020, S. 37, abgedruckt in LT-Drs. 7/968.

<sup>89</sup> Vgl. *Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e.V. (KOWID)* (Autor: Beukert), Positionspapier: Bedeutung von Overheadkosten und Abschreibungen im Rahmen der staatlichen Finanzhilfe in Thüringen, 2022, S. 9 f.

<sup>90</sup> Ebenso *Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e.V. (KOWID)* (Autor: Beukert), Positionspapier: Bedeutung von Overheadkosten und Abschreibungen im Rahmen der staatlichen Finanzhilfe in Thüringen, 2022, S. 9.

<sup>91</sup> GVBl. 2020, S. 662.

(Schulbudget, § 18 Abs. 2 Satz 1 Alt. 2 ThürSchfTG). Realisiert werden die Maßnahmen über den Abschluss von Honorar- und Projektverträgen.<sup>92</sup> Die Höhe des Schulbudgets beträgt nach Anlage 2 zum ThürSchfTG 30 Euro. Die staatlichen Schulen erhalten ein entsprechendes Schulbudget in gleicher Höhe bereits seit dem 1. August 2018.<sup>93</sup>

Das Land steht auf dem Standpunkt, dass es von den Ersatzschulträgern verlangen kann, die Verwendung des Schulbudgets für die gesetzlich genannten Zwecke im Rahmen der Verwendungsnachweisführung nach § 18 Abs. 10 Satz 1 ThürSchfTG gesondert, d.h. außerhalb der Verwendungsnachweisführung für die Schülerkostenjahresbeträge nachzuweisen (neue Anlage SB zum Verwendungsnachweisformular für das Jahr 2021).

Gem. § 18 Abs. 10 Satz 1 ThürSchfTG hat der Schulträger die Verwendung der staatlichen Finanzhilfe gegenüber dem Ministerium bis zum 31. August des Jahres nachzuweisen, welches dem Finanzhilfejahr folgt, für das die staatliche Finanzhilfe gewährt wurde. Nach dem Wortlaut des § 18 Abs. 10 Satz 1 ThürSchfTG muss der Schulträger die Verwendung „der staatlichen Finanzhilfe“ nachweisen. Die staatliche Finanzhilfe ist als Einheit angesprochen, ohne dass der Gesetzgeber für den Verwendungsnachweis zwischen den Schülerkostenjahresbeträgen (§ 18 Abs. 2 Satz 1 Alt. 1 ThürSchfTG) und dem Schulbudget (§ 18 Abs. 2 Satz 1 Alt. 2 ThürSchfTG) differenziert. Das könnte dafür sprechen, dass das Land nur einen Verwendungsnachweis von den Ersatzschulträgern für die gesamte Finanzhilfe verlangen darf, also nicht zwei Verwendungsnachweise für die Schülerkostenjahresbeträge einerseits und das Schulbudget andererseits.

Eine solche Normauslegung erscheint aber allzu sehr am Wortlaut verhaftet und lässt den Normzweck sowie den entsprechenden Gestaltungsspielraum des Landes unberücksichtigt. Die Verwendungsnachweisprüfung dient dazu zu verhindern, dass öffentliche Gelder (Finanzhilfe) zur Erwirtschaftung privater Gewinne

---

<sup>92</sup> Vgl. Verwaltungsvorschrift des Thüringer Ministeriums für Bildung, Jugend und Sport vom 7.1.2022: Durchführungsbestimmungen zur Umsetzung des Schulbudgets, ABI. TMBJS 01/2022, S. 3.

<sup>93</sup> S. Thüringer Landeshaushaltsplan 2018/2019 Einzelplan 04 - Thüringer Ministerium für Bildung, Jugend und Sport, S. 60 (abrufbar unter <https://finanzen.thueringen.de/themen/haushalt/haushaltsplaene/1819>).

der Ersatzschulträger geleistet werden.<sup>94</sup> Sie trägt dem Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der öffentlichen Hand Rechnung. Da das Schulbudget nach § 18 Abs. 2 Satz 1 Alt. 2 ThürSchfTG nur zu den im Gesetz bestimmten Zwecken gewährt und verwendet werden darf, hat der Staat ein legitimes öffentliches Interesse daran, dass die Schulträger die zweckgerechte Verwendung des Schulbudgets transparent und nachvollziehbar nachweisen. Hierfür darf das Land von den Ersatzschulträgern auch die Verwendung separater Formulare verlangen, wenn dies nach Einschätzung des Landes der Nachvollziehbarkeit des Verwendungsnachweises dient.

Darüber hinaus ordnet der Gesetzgeber selbst das Schulbudget als etwas wesensmäßig anderes ein als die mittels der Schülerkostenjahresbeträge gewährte Finanzhilfe. Dies zeigt zum einen der Umstand, dass er das Schulbudget in einer eigenständigen Anlage zum ThürSchfTG (Anlage 2) gesondert von den Schülerkostenjahresbeträgen (Anlage 1) festsetzt. Zum anderen heißt es in der Gesetzesbegründung: „Mit der Aufnahme des Finanzierungsanteils für das Schulbudget (...) wird den freien Schulen in diesem Punkt in Zukunft eine den staatlichen Schulen entsprechende Finanzierung geboten, die hier vom im Gesetz üblichen Drei-Säulen-Modell abweicht.“ Mit den „drei Säulen“ der Finanzierung sind erstens die mittels Schülerkostenjahresbeträgen gewährte Finanzhilfe, zweitens Eigenleistungen und drittens Schulgelder gemeint.

Für die Ersatzschulträger sind mit der separaten Nachweisführung in Bezug auf das Schulbudget keine unzumutbaren praktischen Schwierigkeiten oder bürokratischen Hürden verbunden, zumal die Vorlage der Honorar- bzw. Projektverträge, mittels derer die Ersatzschulträger die aus dem Schulbudget zu finanzierenden Maßnahmen realisieren, als Verwendungsnachweis ausreichen dürfte.

Etwas anderes folgt auch nicht daraus, dass die Verordnung zur Ausführung des Thüringer Gesetzes über Schulen in freier Trägerschaft (ThürSchfTGAVO),<sup>95</sup> welche u.a. Einzelheiten der Verwendungsnachweisführung geregelt hat (s. § 4 ThürSchfTGAVO a.F.), am 31. Dezember 2021 (ersatzlos) außer Kraft getreten ist (s. § 10 ThürSchfTGAVO a.F.). Die grundsätzliche Pflicht zur Verwendungs-

---

<sup>94</sup> LT-Drs. 5/1566, S. 28.

<sup>95</sup> GVBl. 2016, S. 171.

nachweisführung sowie einige nähere Vorgaben zu ihrem Inhalt und ihrer Durchführung sind bereits in ausreichendem Maße in § 18 Abs. 10 und 11 ThürSchfTG geregelt. Die Landesregierung wird gem. § 18 Abs. 11 Satz 3 ThürSchfTG lediglich „ermächtigt“, die Einzelheiten der Verwendungsnachweisführung durch Rechtsverordnung zu regeln; sie sind zum Erlass einer Rechtsverordnung nicht verpflichtet. Auch für die Bereitstellung und Änderung der zu verwendenden Formulare ist keine explizite Rechtsgrundlage erforderlich, soweit sich in diesen Formularen lediglich die gesetzlichen Vorgaben widerspiegeln.<sup>96</sup>

### **C) Verfassungsrechtliche Finanzhilfeansprüche**

Ein Anspruch der Ersatzschulträger im Freistaat Thüringen auf staatliche Finanzhilfe für Overheadkosten und Abschreibungen folgt auch aus Art. 7 Abs. 4 GG (s. I.), aus Art. 7 Abs. 4 i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG (s. II.) und aus Art. 26 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf. (s. III.). Unter dem Gesichtspunkt der Selbstbindung der Verwaltung und unter Vertrauensschutzgesichtspunkten lässt sich dagegen kein fortwährender Finanzhilfeanspruch für Overheadkosten und Abschreibungen begründen (s. IV.).

#### **I. Finanzhilfeanspruch gem. Art. 7 Abs. 4 GG**

##### **1. Verfassungsrechtliche Förderpflicht der Länder**

Art. 7 Abs. 4 Satz 1 GG begründet mit dem Grundrecht<sup>97</sup> zur Errichtung und zum Betrieb privater Schulen nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts nicht nur ein Abwehrrecht gegen den Staat.<sup>98</sup> Es enthält auch ein an die für das Schulwesen zuständigen Länder (Art. 70 Abs. 1 GG) gerichtetes Gebot, als Ersatz für öffentliche Schulen genehmigte private Schulen (Ersatzschulen) zu fördern.<sup>99</sup> Der Staat darf sich „nicht

---

<sup>96</sup> Eine solche Rechtsgrundlage fand sich in § 4 Abs. 2 ThürSchfTGAVO a.F. wonach das Ministerium die für den Verwendungsnachweis zu benutzenden Formulare auf seiner Internetseite vorgibt.

<sup>97</sup> Zu Art. 7 Abs. 4 Satz 2 GG als Individualgrundrecht statt aller BVerfGE 27, 195 (200); 75, 40 (61); 88, 40 (46); 90, 107 (114); 90, 128 (143).

<sup>98</sup> BVerfGE 90, 107 (115) – std. Rspr.; *Brosius-Gersdorf*, in: Dreier, Grundgesetz, Bd. 1, 3. Aufl. 2013, Art. 7 Rn. 107.

<sup>99</sup> BVerfGE 75, 40 (62); 90, 107 (115); 112, 74 (83); BVerfG, Beschluss vom 4.3.1997 – 1 BvL 26/96 u.a., Rn. 29 (juris) – std. Rspr.; BVerwGE 79, 154 (155 f.).

darauf zurückziehen, die Tätigkeit der privaten Ersatzschulen lediglich zuzulassen“,<sup>100</sup> sondern muss ihnen finanzielle Unterstützung gewähren. Begünstigt sind sämtliche als Ersatzschulen genehmigten Privatschulen (Art. 7 Abs. 4 Satz 2 bis 4 GG).<sup>101</sup>

### a) Ratio des Fördergebots

Der Grund für das verfassungsrechtliche Fördergebot zugunsten privater Ersatzschulen ist die Gewährleistung der in Art. 7 Abs. 4 Satz 1 GG geschützten individuellen Privatschulfreiheit.<sup>102</sup> Das Bundesverfassungsgericht hat hierzu grundlegend festgestellt: Zwar „verpflichtet nicht schon jede grundrechtliche Freiheitsverbürgung den Staat, dem Grundrechtsträger durch Leistungen, namentlich finanzieller Art, die Ausübung des Grundrechts zu ermöglichen. Die Privatschulfreiheit weist jedoch Besonderheiten auf. Das Grundgesetz knüpft ihre Wahrnehmung an Bedingungen, die es erheblich erschweren, von der verbürgten Freiheit ohne Schutz und Förderung durch den Staat Gebrauch zu machen.“<sup>103</sup> Für die Inanspruchnahme der Privatschulfreiheit durch Ersatzschulen errichtet das Grundgesetz in Art. 7 Abs. 4 Satz 3 und 4 hohe Hürden, welche die Schulen ohne Finanzhilfe des Staates praktisch nicht überwinden können.<sup>104</sup> Das Bundesverfassungsgericht formuliert pointiert, dass die verfassungsrechtliche Förderpflicht „ihren Grund im regelmäßig bestehenden Unvermögen der privaten Schulträger (hat), aus eigener Kraft sämtliche Anforderungen des Grundgesetzes (Art. 7 Abs. 4 Satz 3 und 4 GG) für die Genehmigung der Schule gleichzeitig und auf Dauer zu erfüllen.“<sup>105</sup> Die verfassungsrechtliche Förderpflicht des Staates beruht „auf der mangelnden tatsächlichen Wahrnehmungsmöglichkeit des Freiheitsrechts unter gleichzeitiger Erfüllung aller Genehmigungsbedingungen, also im

---

<sup>100</sup> BVerfGE 75, 40 (63).

<sup>101</sup> Näher *Brosius-Gersdorf*, DÖV 2017, 881 (885).

<sup>102</sup> BVerfGE 75, 40 (68); 90, 107 (117); s. auch *Hufen*, Verfassungsrechtliche Grenzen der Unterfinanzierung von Schulen in freier Trägerschaft. Vom individuellen Grundrechtsschutz zum „Schutz der Institution Ersatzschulwesen“, in: *Hufen/Vogel*, Keine Zukunftsperspektiven für Schulen in freier Trägerschaft? Rechtsprechung und Realität im Schutzbereich eines bedrohten Grundrechts, 2006, S. 49 (82).

<sup>103</sup> BVerfGE 90, 107 (115).

<sup>104</sup> BVerfGE 90, 107 (114 f.).

<sup>105</sup> BVerfGE 75, 40 (63); 90, 107 (115); 90, 128 (138, 143); vgl. BVerwG, Urteil vom 17.3.1988 – 7 C 99/86, Rn. 11 (juris).

wesentlichen auf der Unmöglichkeit einer Selbstfinanzierung privater Ersatzschulen“.<sup>106</sup> „Die Möglichkeit einer Selbstfinanzierung durch die Erhebung annähernd kostendeckender Schulgelder ist den privaten Ersatzschulen durch Art. 7 Abs. 4 Satz 3 Halbsatz 2 GG praktisch genommen, weil durch sie (...) eine ‚Sonderung der Schüler nach den Besitzverhältnissen der Eltern‘ zumindest ‚gefördert‘ würde.“<sup>107</sup> Das verfassungsrechtliche Fördergebot ist mithin der durch die Verfassung selbst geschaffenen (Art. 7 Abs. 4 Satz 3 und 4 GG) Bedürftigkeit der Ersatzschulen geschuldet, deren Hilfsbedürftigkeit (deshalb) „ein empirisch gesicherter Befund“ ist.<sup>108</sup>

In der Konsequenz haben die nach Art. 70 Abs. 1 GG für das Schulwesen zuständigen Länder von Verfassungen wegen eine „besondere (Kompensations-)Pflicht (...) für den Ausgleich der durch Art. 7 Abs. 4 Sätze 3 und 4 vom Grundgesetz selbst geschaffenen Forderungen“.<sup>109</sup> Das Fördergebot soll sicherstellen, dass die Genehmigungsanforderungen des Art. 7 Abs. 4 Satz 3 und 4 GG auf Dauer erfüllt werden können.<sup>110</sup> „Soll Art. 7 Abs. 4 Satz 1 GG nicht zu einem wertlosen Individualgrundrecht auf Gründung existenzunfähiger Ersatzschulen und zu einer nutzlosen institutionellen Garantie verkümmern, so muß diese Verfassungsnorm zugleich als eine Verpflichtung des Gesetzgebers verstanden werden, die privaten Ersatzschulen zu schützen und zu fördern.“<sup>111</sup> „Soll die Privatschulfreiheit nicht leerlaufen, schuldet der Staat deshalb einen Ausgleich für die vom Grundgesetz errichteten Hürden.“<sup>112</sup>

Ein weiterer Grund für das verfassungsrechtliche Fördergebot der Länder zugunsten der Ersatzschulen ist nach der Rechtsprechung des Bundesverwal-

---

<sup>106</sup> BVerfGE 75, 40 (67).

<sup>107</sup> BVerfGE 75, 40 (63); vgl. BVerfGE 90, 107 (115); BVerwG, Urteil vom 30.11.1984 – 7 C 66/82, Rn. 10 (juris).

<sup>108</sup> BVerfGE 75, 40 (67); 90, 107 (115).

<sup>109</sup> BVerfGE 75, 40 (66).

<sup>110</sup> BVerfGE 75, 40 (68); BVerwG, Urteil vom 21.12.2011 – 6 C 18/10, Rn. 22 (juris).

<sup>111</sup> BVerfGE 75, 40 (65).

<sup>112</sup> BVerfGE 90, 107 (115).

tungsgerichts die Institutsgarantie des Art. 7 Abs. 4 GG. Die Finanzgewährleistungspflicht der Länder soll auch im Interesse der Gewährleistung der Institution Ersatzschulwesen bestehen.<sup>113</sup>

Ob das Fördergebot des Art. 7 Abs. 4 GG darüber hinaus auch dem Umstand geschuldet ist, dass Ersatzschulen wegen ihrer „Ersatzfunktion“ (s. Art. 7 Abs. 4 Satz 2 GG: „Private Schulen als Ersatz für öffentliche Schulen“) den Ländern eigene finanzielle Aufwendungen für die Errichtung und den Betrieb öffentlicher Schulen ersparen und so die öffentlichen Haushalte entlasten, ist nicht geklärt. Das Bundesverfassungsgericht hat diese Frage bislang offen gelassen und erklärt, dass die Entlastung des Staates durch Ersatzschulen jedenfalls kein primärer Grund für das Fördergebot aus Art. 7 Abs. 4 GG zugunsten der Ersatzschulen ist.<sup>114</sup>

Ebenso wenig ist höchstrichterlich geklärt, ob das (im Ergebnis feststehende) Fördergebot des Art. 7 Abs. 4 GG zumindest auch darauf beruht, dass Ersatzschulen Teil des aus privaten und staatlichen Schulen bestehenden Schulsystems sind und damit besondere gemeinwohlbezogene (Schul-)Aufgaben erfüllen. Das durch Art. 7 GG etablierte duale System aus privaten und staatlichen Schulen soll einen Pluralismus der Bildungs- und Erziehungsziele sowie -inhalte<sup>115</sup> und damit einen Wettbewerb entsprechender Konzepte und Ideen sicherstellen. Ebenso wie staatliche Schulen verfolgen Ersatzschulen nicht ökonomische Ziele, sondern leisten als gemeinnützige Einrichtungen (vgl. § 17 Abs. 2 Satz 1 ThürSchfTG) einen wesentlichen Beitrag innerhalb des dualen Schulsystems zur Bildung und Erziehung der Kinder. Wohl auch wegen dieser ihnen nach Art. 7 Abs. 4 GG zukommenden besonderen Bildungs- und Erziehungsaufgabe sind Ersatzschulen aus staatlichen Mitteln zu finanzieren, ohne die sie ihre Aufgaben nicht erfüllen können.

---

<sup>113</sup> BVerwG, Urteil vom 30.11.1984 – 7 C 66/82, Rn. 10 (juris); BVerwG, Urteil vom 17.3.1988 – 7 C 99/86, Rn. 11 (juris); s. auch BVerwG, Beschluss vom 25.8.2011 – 6 B 16/11, Rn. 6 (juris).

<sup>114</sup> S. BVerfGE 75, 40 (65 f.), wonach die Frage keiner abschließenden Beantwortung bedürfe und die staatliche Förderpflicht zugunsten von Ersatzschulen „ihre Rechtfertigung jedenfalls nicht vorrangig in einer Art Aufwendungsersatz für die Wahrnehmung staatlicher (hoheitlicher) Aufgaben durch Private“ finde.

<sup>115</sup> Vgl. BVerfGE 90, 107 (116); „schulische(r) Pluralismus“; näher *Tillmanns*, Die Freiheit der Privatschulen nach dem Grundgesetz, 2006, S. 11.

## b) Umfang der Förderpflicht der Länder

### aa) Förderpflicht besteht in dem zur Erfüllung der Genehmigungsvoraussetzungen des Art. 7 Abs. 4 Satz 3 und 4 GG erforderlichen Umfang

Aus der ratio des Fördergebots nach Art. 7 Abs. 4 GG folgt, dass der Staat Ersatzschulen in dem zur Erfüllung der Genehmigungsanforderungen des Art. 7 Abs. 4 Satz 3 und 4 GG erforderlichen Umfang fördern muss.

Das aus Art. 7 Abs. 4 GG folgende Fördergebot für die Länder gegenüber den Trägern von Ersatzschulen ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts der Höhe nach auf die Sicherung des Existenzminimums der Institution Ersatzschulwesen gerichtet.<sup>116</sup> Im Lichte der ratio legis des Fördergebots aus Art. 7 Abs. 4 GG ist mit dem „Existenzminimum der Institution Ersatzschulwesen“ derjenige existenzsichernde Betrag gemeint, den die Ersatzschulen zur Erfüllung der Genehmigungsvoraussetzungen des Art. 7 Abs. 4 Satz 3 und 4 GG benötigen.<sup>117</sup> Die Förderpflicht der Länder besteht in dem Maß, wie Finanzhilfe zur Erfüllung der vom Grundgesetz errichteten Genehmigungshürden notwendig ist.<sup>118</sup> Dementsprechend formuliert auch das Bundesverfassungsgericht: Da die Förderung „sicherstellen soll, daß die Genehmigungsanforderungen des Art. 7 Abs. 4 Sätze 3 und 4 GG auf Dauer erfüllt werden, kann der Staat nur verpflichtet sein, einen Beitrag bis zur Höhe dieses Existenzminimums der Institution zu leisten“ (Hervorh. durch Verf.).<sup>119</sup> Anderenfalls liefe das Grundrecht auf Errichtung und Betrieb privater Schulen leer

<sup>116</sup> BVerfGE 75, 40 (68); 112, 74 (84); BVerfG, Beschluss vom 4.3.1997 – 1 BvL 26/96 u.a., Rn. 29 (juris); vgl. BVerwG, Urteil vom 11.4.1986 – 7 C 13/84, Rn. 8 (juris); BVerwG, Urteil vom 17.3.1988 – 7 C 99/86, Rn. 11 (juris); BVerwG, Beschluss vom 25.8.2011 – 6 B 16/11, Rn. 6 (juris); BVerwG, Urteil vom 21.12.2011 – 6 C 18/10, Rn. 21 (juris); BVerwG, Beschluss vom 30.10.2013 – 6 B 32/13, Rn. 12 (juris).

<sup>117</sup> VerfG Meckl.-Vorp., Urteil vom 18.9.2001 – 1/00, Rn. 62 (juris); ThürVerfGH, Urteil vom 21.5.2014 – VerfGH 13/11, Rn. 152 (juris); VerfG Bbg, Urteil vom 12.12.2014 – 31/12, Rn. 135 (juris); VGH BW, Urteil vom 11.4.2013 – 9 S 233/12, Rn. 40 (juris); *Hufen*, Verfassungsrechtliche Grenzen der Unterfinanzierung von Schulen in freier Trägerschaft. Vom individuellen Grundrechtsschutz zum „Schutz der Institution Ersatzschulwesen“, in: *Hufen/Vogel*, Keine Zukunftsperspektiven für Schulen in freier Trägerschaft? Rechtsprechung und Realität im Schutzbereich eines bedrohten Grundrechts, 2006, S. 49 (60); *Hesse/Surwehme*, in: *Keller/Krampen/Surwehme*, Das Recht der Schulen in freier Trägerschaft, 2. Aufl. 2021, Kap. 9 Rn. 45; *Rux*, Schulrecht, 6. Aufl. 2018, § 3 Rn. 1497; *Brosius-Gersdorf*, RdJB 2017, 351 (361).

<sup>118</sup> ThürVerfGH, Urteil vom 21.5.014 – VerfGH 13/11, Rn. 151 (juris).

<sup>119</sup> BVerfGE 75, 40 (68).

und verkümmerte Art. 7 Abs. 4 Satz 1 GG zu einem „wertlosen Individualgrundrecht“.<sup>120</sup> „Soll die Privatschulfreiheit nicht leerlaufen, schuldet der Staat deshalb einen Ausgleich für die vom Grundgesetz errichteten Hürden.“<sup>121</sup>

Nichts anderes gilt, wenn man als Grund für das Fördergebot aus Art. 7 Abs. 4 GG die Institutsgarantie für das Privatschulwesen akzentuiert. Besteht die Finanzgewährleistungspflicht der Länder (auch) im Interesse der Gewährleistung der Institution Ersatzschulwesen, müssen die Länder die Ersatzschulen in dem zum Erhalt der Institution notwendigen Umfang fördern. Das Ersatzschulwesen kann als Institution nur Bestand haben, wenn Schulen in freier Trägerschaft in der Lage sind, die für die Gründung und den Betrieb von Ersatzschulen in Art. 7 Abs. 4 Satz 3 und 4 GG normierten Voraussetzungen zu erfüllen. „Der Bestand des Ersatzschulwesens hängt davon ab, dass die Träger der Ersatzschulen im Stande sind, die Genehmigungsvoraussetzungen des Art. 7 Abs. 4 Satz 3 und 4 GG gleichzeitig und auf Dauer zu erfüllen. Dieses Existenzminimum der Institution Ersatzschule muss sichergestellt sein“ (Hervorh. durch Verf.).<sup>122</sup>

Ein Gestaltungsspielraum<sup>123</sup> kommt dem Gesetzgeber bei der Regelung der Ersatzschulförderung nur bezogen auf die Art und Weise der Erfüllung des verfassungsrechtlichen Fördergebots<sup>124</sup> sowie bezogen auf die Höhe der Förderung jenseits des verfassungsrechtlich gebotenen Existenzminimums zu. Der Gesetzgeber hat nur „jenseits der Gewährleistung des Existenzminimums der Ersatzschulen eine weite Gestaltungsfreiheit“.<sup>125</sup> Keinen Gestaltungsspielraum hat der Gesetzgeber dagegen bei der Regelung des verfassungsrechtlich gebotenen

---

<sup>120</sup> BVerfGE 75, 40 (65).

<sup>121</sup> BVerfGE 90, 107 (115).

<sup>122</sup> BVerwG, Urteil vom 21.12.2011 – 6 C 18/10, Rn. 21 (juris).

<sup>123</sup> Zu diesem Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers s. nur BVerfGE 75, 40 (66 ff.); 90, 107 (116); 90, 128 (143); 112, 74 (84); BVerwG, Beschluss vom 25.8.2011 – 6 B 16/11, Rn. 6 (juris); BVerwG, Urteil vom 21.12.2011 – 6 C 18.10, Rn. 28 (juris).

<sup>124</sup> Vgl. BVerfGE 75, 40 (66); 90, 107 (116); 112, 74 (84); BVerwG, Urteil vom 21.12.2011 – 6 C 18.10, Rn. 28 (juris); *Ossenbühl*, Rechtsfragen der staatlichen Finanzierung von Ersatzschulen in Nordrhein-Westfalen, in: Hufen/Vogel, Keine Zukunftsperspektiven für Schulen in freier Trägerschaft? Rechtsprechung und Realität im Schutzbereich eines bedrohten Grundrechts, 2006, S. 95 (102).

<sup>125</sup> Bezogen auf Art. 7 Abs. 4 i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG BVerfGE 75, 40 (71); vgl. auch *Rux*, Schulrecht, 6. Aufl. 2018, § 3 Rn. 1498; *Ossenbühl*, Rechtsfragen der staatlichen Finanzierung von Ersatzschulen in Nordrhein-Westfalen, in: Hufen/Vogel, Keine Zukunftsperspektiven für Schulen in freier Trägerschaft? Rechtsprechung und Realität im Schutzbereich eines bedrohten Grundrechts, 2006, S. 95 (102).

Mindestumfangs der Förderung. Er muss staatliche Fördermittel für Ersatzschulen in dem zur Erfüllung der Genehmigungsvoraussetzungen des Art. 7 Abs. 4 Satz 3 und 4 GG und damit in dem zur Sicherung des Existenzminimums des Ersatzschulwesens notwendigen Umfang vorsehen; das ist dem Gesetzgeber durch Art. 7 Abs. 4 GG unmittelbar vorgegeben.

Die verfassungsrechtliche Finanzhilfepflicht der Länder erstreckt sich daher im Grundsatz auf sämtliche Personal-, Sach- und Betriebskosten, die dem Grunde und der Höhe nach zur Erfüllung der Genehmigungsanforderungen des Art. 7 Abs. 4 Satz 3 und 4 GG notwendig sind (Existenzminimum der Institution Ersatzschule). Zu den finanzhilfepflichtigen Kosten der Ersatzschulen gehören sämtliche Aufwendungen, die für den Schulträger durch die Errichtung und den Betrieb der Ersatzschule entstehen, insbesondere Personal-, Sach- und Betriebskosten.

#### **bb) Förderpflicht ist um Eigenleistungen und Schulgeld zu kürzen**

Dieser dem Umfang nach auf die Erfüllung der Genehmigungsanforderungen des Art. 7 Abs. 4 Satz 3 und 4 GG gerichtete Finanzhilfebedarf der Ersatzschulen muss allerdings nicht allein aus staatlichen Mitteln gedeckt werden. Da das Grundrecht der Privatschulfreiheit Eigeninitiative und Eigenverantwortlichkeit gewährleistet,<sup>126</sup> darf der Staat bei der Festlegung des Finanzhilfeniveaus in Rechnung stellen, dass Ersatzschulen in den Grenzen des verfassungsrechtlichen Sonderungsverbots (Art. 7 Abs. 4 Satz 3 Halbsatz 2 GG) Schulgeld erheben und zumutbare Eigenleistungen erbringen können (Drei-Säulen-Modell).<sup>127</sup> Gemeinsam müssen die drei Säulen Finanzhilfe, Schulgeld und Eigenleistung aber das Existenzminimum des Ersatzschulwesens, d.h. den zur Erfüllung der Genehmigungsbedingungen des Art. 7 Abs. 4 Satz 3 und 4 GG notwendigen Betrag decken und damit eine auskömmliche Finanzierung der Ersatzschulen sicherstellen.<sup>128</sup>

---

<sup>126</sup> Vgl. BVerfGE 75, 40 (68); BVerwG, NVwZ-RR 2021, 207 (208).

<sup>127</sup> Zum Drei-Säulen-Modell für die Ersatzschulfinanzierung s. nur SächsVerfGH, Urteil vom 15.11.2013 – Vf. 25-II-12, Rn. 126 (juris); ThürVerfGH, Urteil vom 21.5.2014 – VerfGH 13/11, Rn. 136 (juris). Zur Zulässigkeit der Berücksichtigung einer Eigenleistung der Ersatzschulen bei der Berechnung des Finanzhilfebedarfs auch BVerfGE 75, 40 (68); 90, 107 (119 f.); BVerfG, Beschluss vom 4.3.1997 – 1 BvL 26/96 u.a., Rn. 29, 32 (juris); BVerwGE 27, 360 (365 f.); 70, 290 (295).

<sup>128</sup> BVerwG, Urteil vom 21.12.2011 – 6 C 18/10, Rn. 38 (juris): Die Finanzhilfe muss zusammen mit den zumutbaren Eigenleistungen des Schulträgers den Aufwand decken, der den Ersatzschulen zur Erfüllung der Genehmigungsvoraussetzungen des Art. 7 Abs. 4 Satz 3 und 4 GG entsteht.;

**cc) Förderpflicht steht nicht unter Haushaltsvorbehalt**

Die aus Art. 7 Abs. 4 GG folgende Verpflichtung der Länder, Ersatzschulen in dem zur Erfüllung der Genehmigungsanforderungen des Art. 7 Abs. 4 Satz 3 und 4 GG notwendigen Maß (Sicherung des Existenzminimums des Ersatzschulwesens) zu fördern, steht nicht unter einem „Vorbehalt des Möglichen“, also nicht unter Haushaltsvorbehalt. Zwar hat das Bundesverfassungsgericht entschieden, dass „die Förderungspflicht von vornherein unter dem Vorbehalt dessen [steht], was vernünftigerweise von der Gesellschaft erwartet werden kann“,<sup>129</sup> worüber „in erster Linie der Gesetzgeber in eigener Verantwortung unter Berücksichtigung auch anderer Gemeinschaftsbelange und der Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu befinden“ habe.<sup>130</sup> Diese Feststellung des Bundesverfassungsgerichts ist aber bezogen und beschränkt auf die Gewährung von Finanzhilfe jenseits des verfassungsrechtlichen Existenzminimums des Ersatzschulwesens.<sup>131</sup> Der Umfang der Förderung der Ersatzschulen steht nach der Judikatur des Bundesverfassungsgerichts nur insoweit unter dem Vorbehalt des Möglichen, als der Bereich oberhalb des Existenzminimums der Institution Ersatzschulwesen betroffen ist. Diejenigen Mittel, die Ersatzschulen zur Erfüllung der Genehmigungsvoraussetzungen des Art. 7 Abs. 4 Satz 3 und 4 GG benötigen, stehen nicht zur Disposition der Länder und deshalb auch nicht unter einem

---

ThürVerfGH, Urteil vom 21.5.2014 – 13/11, Rn. 151 (juris): Die vom Staat zu erbringenden Leistungen müssen – gemeinsam mit in den Grenzen des Art. 7 Abs. 4 Satz 3 GG erhobenen Schulgeldern sowie angemessenen Eigenbeiträgen – die Schulträger in die Lage versetzen, die Genehmigungsanforderungen des Art. 7 Abs. 4 GG gleichzeitig und dauerhaft zu erfüllen; s. auch Rn. 137: Durch die drei Säulen muss insgesamt eine auskömmliche Finanzierung der Schulen in freier Trägerschaft erreicht werden.

<sup>129</sup> BVerfGE 75, 40 (68); 90, 107 (116).

<sup>130</sup> BVerfGE 75, 40 (68).

<sup>131</sup> BVerfGE 90, 107 (116), wonach die Förderpflicht „im Übrigen“ unter dem Vorbehalt des Möglichen stehe, womit das Bundesverfassungsgericht an seine vorhergehenden Ausführungen anknüpft, dass der Staat den Ersatzschulen die zur Erfüllung der Genehmigungsanforderungen des Art. 7 Abs. 4 Satz 3 und 4 GG notwendigen Mittel gewähren müsse. „Im Übrigen“ bedeutet daher „jenseits der zur Erfüllung der Genehmigungsanforderungen des Art. 7 Abs. 4 Satz 3 und 4 GG notwendigen Mittel“, also jenseits des Existenzminimums des Ersatzschulwesens. Ebenso BVerfGE 112, 74 (84). S. auch BVerfGE 75, 40 (68), worin das Bundesverfassungsgericht formuliert: „Über diese Beschränkungen hinaus steht die Förderungspflicht von vornherein unter dem Vorbehalt dessen, was vernünftigerweise von der Gesellschaft erwartet werden kann“. Mit der Formulierung „Über diese Beschränkungen hinaus“ knüpft das Bundesverfassungsgericht an seine vorhergehenden Ausführungen an, dass „hinsichtlich des Umfangs der Förderung ... Beschränkungen“ insoweit bestünden, als sichergestellt sein müsse, „daß die Genehmigungsanforderungen des Art. 7 Abs. 4 Sätze 3 und 4 GG auf Dauer erfüllt werden“ können und der Staat einen Beitrag bis zur Höhe dieses Existenzminimums der Institution leisten müsse. Der Vorbehalt des Möglichen gilt nur „über diese Beschränkungen hinaus“, also nur jenseits der Sicherung des Existenzminimums der Ersatzschulen.

Vorbehalt des Möglichen, weil das Grundrecht aus Art. 7 Abs. 4 Satz 1 GG nicht zur Disposition der Länder steht. Diese Mittel bilden das Existenzminimum des Ersatzschulwesens und stehen ebenso wenig unter Haushaltsvorbehalt<sup>132</sup> wie das Existenzminimum anderer Grundrechtsträger. Die „Pflicht des Gesetzgebers (...), die Existenzgrundlage privater Ersatzschulen nicht (...) zu vernachlässigen“, unterliegt keinem Haushaltsvorbehalt.<sup>133</sup> Die verfassungsrechtliche Schuldenbremse (s. Art. 109 Abs. 3 GG) vermag die Förderverpflichtung des Landes daher ebenso wenig zu relativieren wie politische Priorisierungen anderer Staatsaufgaben.

Im Übrigen hat das Bundesverfassungsgericht den Haushaltsvorbehalt bei der Förderung (jenseits des Existenzminimums) auf das gesamte Schulwesen bezogen. Der Gesetzgeber dürfe „bei notwendigen allgemeinen Kürzungen den Gesamtetat für das öffentliche und private Schulwesen herabsetzen und damit auch die Basis für den Einsatz öffentlicher Finanzmittel im staatlichen und privaten Bildungsbereich verändern“ (Hervorh. durch Verf.).<sup>134</sup> Einen Haushaltsvorbehalt bezogen und beschränkt auf die Förderung von Ersatzschulen hat das Bundesverfassungsgericht nicht ausgesprochen.

### **c) Subjektiver Anspruch der Ersatzschulträger auf Förderung**

Der aus Art. 7 Abs. 4 GG folgenden Förderpflicht des Staates korrespondiert ein subjektiver Finanzhilfeanspruch der Ersatzschulträger,<sup>135</sup> der hinsichtlich der Art und Weise sowie der konkreten Höhe der Förderung gesetzesmediatisiert ist.

Dass nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts der verfassungsrechtlichen Förderpflicht der Länder kein verfassungsunmittelbarer Finanzhilfeanspruch des einzelnen Schulträgers, schon gar nicht in bestimmter Höhe,

---

<sup>132</sup> *Pieroth*, Die verfassungsrechtliche Untergrenze der Förderung von Schulen in freier Trägerschaft, in: Institut für Bildungsforschung und Bildungsrecht, Gerech und effizient. Anforderungen an die Schulfinanzierung, 2013, S. 63 (72); *Hufen*, Verfassungsrechtliche Grenzen der Unterfinanzierung von Schulen in freier Trägerschaft. Vom individuellen Grundrechtsschutz zum „Schutz der Institution Ersatzschulwesen“, in: Hufen/Vogel, Keine Zukunftsperspektiven für Schulen in freier Trägerschaft? Rechtsprechung und Realität im Schutzbereich eines bedrohten Grundrechts, 2006, S. 49 (78, 80).

<sup>133</sup> Vgl. BVerfGE 75, 40 (69).

<sup>134</sup> BVerfGE 75, 40 (68 f.).

<sup>135</sup> BVerfGE 90, 107 (115): „Anspruch auf staatliche Förderung“; (116): „grundrechtliche(r) Anspruch der privaten Ersatzschulen auf Schutz und Förderung“; (118): „Anspruch der privaten Ersatzschulen auf Schutz und Förderung“.

korrespondiert,<sup>136</sup> darf nicht dahin missverstanden werden, dass den Schulträgern kein verfassungsrechtlicher Anspruch auf Förderung zusteht. Aus Art. 7 Abs. 4 Satz 1 GG folgt sehr wohl ein subjektiver Anspruch der Ersatzschulträger auf Förderung durch das betroffene Land, der sich der Art und der Höhe nach auf das zur Erfüllung der Genehmigungsanforderungen des Art. 7 Abs. 4 Satz 3 und 4 GG notwendige Maß richtet. Mit der Formulierung, dass aus Art. 7 Abs. 4 GG kein verfassungsunmittelbarer Finanzhilfeanspruch des einzelnen Schulträgers, schon gar nicht in bestimmter Höhe, folge, hat das Bundesverfassungsgericht nur zum Ausdruck gebracht, dass für den Förderanspruch ein Gesetzesvorbehalt gilt.<sup>137</sup> Art und Umfang der Förderung bedürfen der Regelung durch den (Landes-)Gesetzgeber,<sup>138</sup> dessen „Aufgabe“ es ist, durch staatliche Förderung in ausreichendem Umfang sicherzustellen, „dass die Genehmigungsvoraussetzungen des Art. 7 Abs. 4 Satz 3 und 4 GG auf Dauer erfüllt werden“ können.<sup>139</sup> Der Gesetzgeber ist verpflichtet, eine Förderung vorzusehen, die es den Ersatzschulen ermöglicht, den Genehmigungsvoraussetzungen des Art. 7 Abs. 4 Satz 3 und 4 GG gerecht zu werden. Ein Gestaltungsspielraum kommt dem Gesetzgeber lediglich im Hinblick auf die Art und Weise der Förderung der Ersatzschulen sowie bei der Gewährung von Finanzhilfe jenseits des verfassungsrechtlich gebotenen Existenzminimums zu. Dieser verfassungsrechtlichen Förderpflicht der Länder korrespondiert ein grundrechtlicher (Art. 7 Abs. 4 Satz 1 GG) Anspruch der Schulträger auf staatliche Förderung,<sup>140</sup> der sich der Höhe nach auf das sog.

---

<sup>136</sup> BVerfGE 90, 107 (117); 112, 74 (84); BVerwG, Urteil vom 21.12.2011 – 6 C 18/10, Rn. 14 (juris); s. auch BVerwG, Beschluss vom 5.9.2012 – 6 B 24/12, Rn. 4 (juris); vgl. ferner BVerwG, Urteil vom 17.3.1988 – 7 C 99/86, Rn. 8 (juris); SächsVerfGH, Urteil vom 15.11.2013 – Vf. 25-II-12, Rn. 121 (juris); ThürVerfGH, Urteil vom 21.5.2014 – VerfGH 13/11, Rn. 151 (juris).

<sup>137</sup> S. nur BVerfGE 90, 107 (117): „Der konkrete Leistungsanspruch des einzelnen Ersatzschulträgers wird durch das Gesetz bestimmt.“; vgl. auch BVerwG, Urteil vom 17.3.1988 – 7 C 99/86, Rn. 7 (juris): „Gesetzgebungsauftrag des Grundgesetzes an die Länder“.

<sup>138</sup> Vgl. BVerwG, Urteil vom 21.12.2011 – 6 C 18.10, Rn. 22 (juris); SächsVerfGH, Urteil vom 15.11.2013 – Vf. 25-II-12, Rn. 121 (juris); *Hufen*, Verfassungsrechtliche Grenzen der Unterfinanzierung von Schulen in freier Trägerschaft. Vom individuellen Grundrechtsschutz zum „Schutz der Institution Ersatzschulwesen“, in: *Hufen/Vogel*, Keine Zukunftsperspektiven für Schulen in freier Trägerschaft? Rechtsprechung und Realität im Schutzbereich eines bedrohten Grundrechts, 2006, S. 49 (62, 80 f.).

<sup>139</sup> BVerwG, Urteil vom 21.12.2011 – 6 C 18.10, Rn. 22 (juris).

<sup>140</sup> Vgl. BVerwG, Urteil vom 17.3.1988 – 7 C 99/86, Rn. 7 (juris): Verfassungsrechtlicher Anspruch des Ersatzschulträgers „auf finanzielle Förderung nach Maßgabe des jeweiligen Leistungsgesetzes (...), das seinerseits daran zu messen ist, was an staatlicher Hilfe zur Erhaltung der Institution des Ersatzschulwesens erforderlich ist.“; VerfG Meckl.-Vorp., Urteil vom 18.9.2001 – 1/00, Rn. 61 (juris): „Subjektiv-rechtlich durchsetzbare Verpflichtung des Staates“; *Hufen*, Verfassungsrechtliche Grenzen der Unterfinanzierung von Schulen in freier Trägerschaft. Vom individuellen Grund-

Existenzminimum des Ersatzschulwesens, d.h. auf das zur Erfüllung der Genehmigungsanforderungen des Art. 7 Abs. 4 Satz 3 und 4 GG notwendige Maß richtet. „Dem Ersatzschulträger kommt aus Art. 7 Abs. 4 GG das Recht zu, am staatlichen Schutz durch materielle Hilfen beteiligt zu werden, die es ermöglichen, die Institution des Ersatzschulwesens lebensfähig zu erhalten.“<sup>141</sup>

Dem entspricht es, dass nach der Judikatur des Bundesverfassungsgerichts und der Verwaltungsgerichte dem einzelnen Schulträger aus Art. 7 Abs. 4 GG das subjektive Recht zusteht, gerichtlich überprüfen zu lassen, dass der Gesetzgeber diejenigen Grenzen und Bindungen beachtet, die seinem politischen Handlungsspielraum durch die Förderpflicht des Art. 7 Abs. 4 GG gesetzt sind.<sup>142</sup> Der gerichtliche Rechtsschutz bezieht sich insbesondere „auf die Prüfung einer Untätigkeit, einer groben Vernachlässigung und eines ersatzlosen Abbaues getroffener Maßnahmen“, was zur Feststellung der Verfassungswidrigkeit der betreffenden schulgesetzlichen Regelungen führen kann.<sup>143</sup> Der Gesetzgeber vernachlässigt seine Förderpflicht grob, wenn der Bestand des Ersatzschulwesens existenziell gefährdet ist.<sup>144</sup> Eine solche existenzielle Gefährdung der Institution Ersatzschulwesen ist nach der Judikatur des Bundesverwaltungsgerichts gegeben, wenn „die Träger der Ersatzschulen (nicht) im Stande sind, die Genehmigungsvoraussetzungen des Art. 7 Abs. 4 Satz 3 und 4 GG gleichzeitig und auf Dauer zu erfüllen.“<sup>145</sup> Die Gerichte sind gehalten zu kontrollieren, ob „die Förderung [...] zusammen mit den zumutbaren Eigenleistungen des Schulträgers den Aufwand

---

rechtsschutz zum „Schutz der Institution Ersatzschulwesen“, in: Hufen/Vogel, Keine Zukunftsperspektiven für Schulen in freier Trägerschaft? Rechtsprechung und Realität im Schutzbereich eines bedrohten Grundrechts, 2006, S. 49 (83): Es besteht ein individueller Anspruch aus Art. 7 Abs. 4 GG „insoweit, als Zuschüsse gewährleisten müssen, dass Schulen gegründet und die Genehmigungsvoraussetzungen dauerhaft eingehalten werden können.“; *Brosius-Gersdorf*, in: Dreier, Grundgesetz, Bd. I, 3. Aufl. 2013, Art. 7 Rn. 109.

<sup>141</sup> BVerwG, Urteil vom 17.3.1988 – 7 C 99/86, Rn. 7 (juris); vgl. auch BVerwG, Beschluss vom 14.3.1975 – VII B 55.74, Rn. 6 (juris).

<sup>142</sup> BVerfGE 90, 107 (117); BVerwG, Urteil vom 21.12.2011 – 6 C 18.10, Rn. 14 (juris); BVerwG, Beschluss vom 5.9.2012 – 6 B 24/12, Rn. 4 (juris); vgl. *Rux*, Schulrecht, 6. Aufl. 2018, § 3 Rn. 1498: Verfassungsrechtlich justiziable Anspruch der einzelnen Schulen auf Gewährleistung des Existenzminimums der Privatschulen (s. auch Rn. 1508).

<sup>143</sup> BVerfGE 90, 107 (117); BVerwG, Urteil vom 21.12.2011 – 6 C 18.10, Rn. 14 (juris); BVerwG, Beschluss vom 5.9.2012 – 6 B 24/12, Rn. 4 (juris).

<sup>144</sup> BVerfGE 75, 40 (67); BVerwG, Urteil vom 21.12.2011 – 6 C 18.10, Rn. 14 (juris); BVerwG, Beschluss vom 5.9.2012 – 6 B 24/12, Rn. 4 (juris).

<sup>145</sup> BVerwG, Urteil vom 21.12.2011 – 6 C 18.10, Rn. 21 (juris).

[deckt], der den privaten Ersatzschulen zur Erfüllung der Genehmigungsvoraussetzungen des Art. 7 Abs. 4 Satz 3 und 4 GG entsteht.“<sup>146</sup> „Dieses Existenzminimum der Institution Ersatzschule muss sichergestellt sein.“<sup>147</sup>

## **2. Finanzhilfepflicht umfasst die Overheadkosten der Ersatzschulträger**

Diese verfassungsrechtliche (Art. 7 Abs. 4 GG) Finanzhilfepflicht der Länder und der korrespondierende Anspruch der Ersatzschulträger erstreckt sich auch auf Overheadkosten der Ersatzschulträger für die äußere und innere Schulverwaltung. Mit dem Betrieb von (staatlichen und) privaten Schulen sind notwendig allgemeine Verwaltungskosten für die Organisation, Planung und Steuerung des Schulbetriebs verbunden. Ohne eine allgemeine Schulverwaltung wären wesentliche Anforderungen an den Schulbetrieb nicht erfüllt und würden private Schulträger die Genehmigungsvoraussetzungen des Art. 7 Abs. 4 Satz 3 und 4 GG verfehlen (s. a)). Die Finanzierung solcher Gemeinkosten durch das Land ist zur Sicherung des Existenzminimums der Ersatzschulen nach Art. 7 Abs. 4 GG geboten (s. b)). Die gesetzlichen Regelungen zur Finanzhilfe im Freistaat Thüringen (§§ 17 f. ThürSchfTG i.V.m. § 3 ThürSchFG) sind im Lichte des Art. 7 Abs. 4 GG verfassungskonform so auszulegen, dass die staatliche Finanzhilfe auch Overheadkosten der Ersatzschulträger für die äußere Schulverwaltung deckt (s. c) aa). Der gesetzliche Ausschluss der Finanzhilfe für Overheadkosten der Ersatzschulträger für die innere Schulverwaltung ist wegen Verstoßes gegen Art. 7 Abs. 4 GG verfassungswidrig (s. c) bb).

### **a) Notwendigkeit von Overheadkosten zur Erfüllung der Genehmigungsvoraussetzungen des Art. 7 Abs. 4 Satz 3 und 4 GG**

Die Erfüllung der Genehmigungsvoraussetzungen des Art. 7 Abs. 4 Satz 3 und 4 GG setzt voraus, dass Ersatzschulen über eine allgemeine Schulverwaltung verfügen, die Aufgaben der Organisation, Planung und Steuerung des inneren und äußeren Schulbetriebs wahrnimmt. Die Ersatzschulen stehen nur dann in ihren Lehrzielen und Einrichtungen sowie in der wissenschaftlichen Ausbildung ihrer Lehrkräfte nicht hinter den öffentlichen Schulen zurück (Art. 7 Abs. 4 Satz 3 GG)

---

<sup>146</sup> Vgl. BVerwG, Urteil vom 21.12.2011 – 6 C 18.10, Rn. 38 (juris).

<sup>147</sup> BVerwG, Urteil vom 21.12.2011 – 6 C 18.10, Rn. 21 (juris).

und verfügen nur dann über in ihrer wirtschaftlichen und rechtlichen Stellung genügend gesicherte Lehrkräfte (Art. 7 Abs. 4 Satz 4 GG), wenn sie qualifiziertes Verwaltungspersonal haben, das Aufgaben des Schulmanagements sowie der Bau-, Personal-, Finanz- und Liegenschaftsverwaltung wahrnimmt und für Controlling und Schulaufsicht und die sonstige allgemeine Verwaltung (z.B. Rechtsangelegenheiten, Öffentlichkeitsarbeit, zentrale Beschaffungen) sorgt. Da die Erfüllung der Genehmigungsvoraussetzungen des Art. 7 Abs. 4 Satz 3 und 4 GG Gleichwertigkeit der Ersatzschulen mit vergleichbaren staatlichen Schulen erfordert<sup>148</sup> und ein ordnungsgemäßer Schulbetrieb auch im staatlichen Schulwesen zwingend Overheadkosten für die innere (Land) und äußere (Kommunen) Schulverwaltung mit sich bringt,<sup>149</sup> sind solche Overheadkosten auch bei den Ersatzschulen notwendig.

Verwaltungskräfte für die äußere Schulverwaltung sind v.a. notwendig, um die Gleichwertigkeit der Einrichtungen (Schulgebäude und sächliche Ausstattung) der Ersatzschulen mit denen staatlicher Schulen sicherzustellen.<sup>150</sup> Hierfür sind eine schulische Bau-, Finanz- und Liegenschaftsverwaltung, aber auch eine Personalverwaltung hinsichtlich der Verwaltungskräfte der Schulen erforderlich.<sup>151</sup>

Die Aufgaben der inneren Schulverwaltung sind insbesondere notwendig, um die Gleichwertigkeit der Lehrziele durch den staatlichen Schulen gleichwertige Bildungsgänge und Abschlüsse zu gewährleisten.<sup>152</sup> Dies erfordert eine (innere) Schulverwaltung, welche die inhaltlich-pädagogische Gestaltung (Management) sowie die Beaufsichtigung der einzelnen Schulen wahrnimmt. Die Gleichwertigkeit der wissenschaftlichen Ausbildung der Lehrkräfte und die Sicherung ihrer

---

<sup>148</sup> S. nur BVerfGE 27, 195 (207); 90, 107 (122); 90, 128 (140); BVerwGE 12, 349 (350 f.); 17, 236 (237); 90, 1 (15); 112, 263 (268 f.).

<sup>149</sup> S. nur *Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e.V. (KOWID)* (Autor: Beukert), Positionspapier: Bedeutung von Overheadkosten und Abschreibungen im Rahmen der staatlichen Finanzhilfe in Thüringen, 2022, S. 3 ff.

<sup>150</sup> Zum Erfordernis der Gleichwertigkeit der Einrichtungen näher *Brosius-Gersdorf*, in: Dreier, Grundgesetz, 3. Aufl. 2013, Art. 7 Rn. 122.

<sup>151</sup> Zur Notwendigkeit von Overheadkosten für die äußere Schulverwaltung bei den Ersatzschulen s. auch *Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e.V. (KOWID)* (Autor: Beukert), Positionspapier: Bedeutung von Overheadkosten und Abschreibungen im Rahmen der staatlichen Finanzhilfe in Thüringen, 2022, S. 11.

<sup>152</sup> Zum Erfordernis der Gleichwertigkeit der Lehrziele näher *Brosius-Gersdorf*, in: Dreier, Grundgesetz, 3. Aufl. 2013, Art. 7 Rn. 121.

rechtlichen und wirtschaftlichen Stellung<sup>153</sup> erfordern eine Geschäftsführung, eine Personal- und Finanzverwaltung und sonstige allgemeine Verwaltung.<sup>154</sup>

Die Notwendigkeit einer inneren Schulverwaltung und damit verbundener Overheadkosten lässt sich nicht unter Hinweis darauf abtun, dass die Ersatzschulen von der Schulaufsicht des Landes (s. § 2 ThürSchAG, Art. 23 Abs. 2 ThürVerf, Art. 7 Abs. 1 GG) profitierten und deshalb keine eigene Schulverwaltung für ihre inneren Schulangelegenheiten benötigten.<sup>155</sup> Gegenüber privaten Schulen erschöpft sich die Schulaufsicht des Landes in einer Rechtsaufsicht, d.h. in der behördlichen Kontrolle der Einhaltung der Bestimmungen des ThürSchfTG sowie der weiteren auf Privatschulen anwendbaren gesetzlichen Bestimmungen (s. § 3 Abs. 2 Satz 1 ThürSchfTG).<sup>156</sup> Einen Beitrag zur inneren (pädagogisch-inhaltlichen) Schulverwaltung der Ersatzschulen leistet die Schulaufsicht nicht. Das wäre mit dem Grundrecht der Privatschulfreiheit aus Art. 7 Abs. 4 Satz 1 GG auch nicht vereinbar. Eine allgemeine Schulverwaltung zur Gewährleistung der inneren Schulangelegenheiten einschließlich der Beaufsichtigung ihres inneren Schulbetriebs ist bei den Ersatzschulen daher trotz der Schulaufsicht (Rechtsaufsicht) des Landes erforderlich.

Im Hinblick auf die wissenschaftliche Ausbildung der Lehrkräfte profitieren private Schulträger zwar davon, dass sie nach § 25 Satz 2 ThürSchfTG die Möglichkeit haben, das bei ihnen beschäftigte pädagogische Personal zu Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen zu entsenden, die vom ThILLM angeboten werden. Die Berücksichtigung bei einem Fort- und Weiterbildungsangebot des ThILLM erfolgt in der Regel in einem Umfang von einem Zehntel der zur Verfügung stehenden Plätze (§ 25 Satz 3 ThürSchfTG). Die Schulen in freier Trägerschaft werden darüber hinaus angemessen an der Nachqualifizierung von Lehrkräften im Sinne der jeweils geltenden Verordnung beteiligt (§ 25 Satz 4 ThürSchfTG). Die Kosten für

---

<sup>153</sup> Zu diesen beiden Genehmigungsanforderungen näher *Brosius-Gersdorf*, in: Dreier, Grundgesetz, 3. Aufl. 2013, Art. 7 Rn. 123, 125.

<sup>154</sup> Zur Notwendigkeit von Overheadkosten für die innere Schulverwaltung bei den Ersatzschulen s. auch *Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e.V. (KOWID)* (Autor: Beukert), Positionspapier: Bedeutung von Overheadkosten und Abschreibungen im Rahmen der staatlichen Finanzhilfe in Thüringen, 2022, S. 11.

<sup>155</sup> So aber der Freistaat Thüringen, der argumentiert, dass Overheadkosten für die inneren Schulverwaltung bei der Trägern der Schulen in freier Trägerschaft nicht anfielen und diese nach § 25 ThürSchfTG von den vom ThILLM angebotenen Fortbildungsmaßnahmen profitierten, s. oben unter A).

<sup>156</sup> Statt aller *Brosius-Gersdorf*, in: Dreier, Grundgesetz, 3. Aufl. 2013, Art. 7 Rn. 44.

das ThILLM sind allerdings in den Jahren 2014 bis 2017 mit Anteilen zwischen 0,34 % und 0,35 % an den ermittelten Gesamtkosten für staatliche Schulen lediglich von untergeordneter Bedeutung.<sup>157</sup> Sie vermögen daher die Notwendigkeit von Overheadkosten der Ersatzschulen für ihre innere Schulverwaltung nicht infrage zu stellen.

Die mit den Verwaltungskräften für die äußere (nicht-pädagogische) und die innere (pädagogisch-inhaltliche) Schulverwaltung verbundenen Personal- und Sachkosten sind mithin Kosten der Ersatzschulen, die erforderlich sind, um die verfassungsrechtlichen Genehmigungsvoraussetzungen erfüllen zu können.

#### **b) Finanzhilfepflicht für Overheadkosten ist notwendig zur Sicherung des Existenzminimums der Ersatzschulen**

Da die Finanzhilfepflicht der Länder und der korrespondierende Finanzhilfeanspruch der Ersatzschulen nach Art. 7 Abs. 4 GG dazu dient, dass die Ersatzschulen die Genehmigungsvoraussetzungen des Art. 7 Abs. 4 Satz 3 und 4 GG erfüllen können und Overheadkosten für die äußere und innere Schulverwaltung zur Erfüllung der Genehmigungsvoraussetzungen zwingend erforderlich sind, muss die Finanzhilfe des Landes auch die Overheadkosten abdecken. Ohne staatliche Finanzhilfe für Overheadkosten der Ersatzschulen wären private Schulen regelmäßig nicht in der Lage, die Genehmigungsanforderungen des Art. 7 Abs. 4 Satz 3 und 4 GG auf Dauer zu erfüllen. Art. 7 Abs. 4 Satz 1 GG würde zu einem wertlosen Individualgrundrecht auf Gründung existenzunfähiger Ersatzschulen und zu einer nutzlosen institutionellen Garantie verkümmern. Staatliche Finanzhilfe für Overheadkosten der Ersatzschulen ist verfassungsrechtlich erforderlich, um das Existenzminimum des Ersatzschulwesens sicherzustellen und privaten Schulträgern zu ermöglichen, von ihrem Grundrecht aus Art. 7 Abs. 4 Satz 1 GG auf Gründung und Betrieb von Ersatzschulen Gebrauch zu machen.

Bei den Overheadkosten für die äußere und innere Schulverwaltung handelt es sich auch nicht um vernachlässigende Beträge, mit der Folge, dass sie ggf. bei der staatlichen Finanzhilfe außer Betracht bleiben könnten. Mit den Overheadkosten sind im Gegenteil erhebliche finanzielle Aufwendungen verbunden.

---

<sup>157</sup> *Institut für Strukturpolitik und Wirtschaftsförderung gGmbH*, Schülerkostengutachten Thüringen – Ermittlung der schulformbezogenen Kosten an öffentlichen Schulen in Thüringen und Vergleich mit den Finanzhilfebeiträgen für Schulen in freier Trägerschaft, 2019, S. 102.

Dies zeigt der Vergleich zum staatlichen Schulwesen in Thüringen. Die Overheadkosten der Kommunen (äußere Schulverwaltung) machten in den Jahren 2014 bis 2017 4,9 % bis 5,1 % der Gesamtkosten für staatliche Schulen aus.<sup>158</sup> Die Overheadkosten des Landes (innere Schulverwaltung) betragen in demselben Zeitraum 3,4 % bis 3,5 % der Gesamtkosten staatlicher Schulen.<sup>159</sup> Die Nichtberücksichtigung dieser erheblichen Kosten für die äußere und innere Schulverwaltung im Rahmen der staatlichen Finanzhilfe wäre den Ersatzschulen nicht zumutbar und verletzte ihren verfassungsrechtlichen Anspruch aus Art. 7 Abs. 4 GG auf Sicherung des Existenzminimums (Erfüllung der Genehmigungsvoraussetzungen des Art. 7 Abs. 4 Satz 3 und 4 GG).

Dagegen, dass die Finanzhilfepflicht für Overheadkosten notwendig ist zur Sicherung des Existenzminimums der Ersatzschulen, spricht nicht, dass die Zahl der (finanzhilfefähigen) Ersatzschulen in Thüringen in den Jahren 2015 bis 2018 gestiegen ist.<sup>160</sup> Denn in der Vergangenheit umfasste die Finanzhilfe des Freistaates Thüringen gerade auch die Overheadkosten der Ersatzschulen für die äußere und innere Schulverwaltung.

Das Land kann sich aus seiner Finanzhilfepflicht für Overheadkosten auch nicht unter Berufung darauf zurückziehen, dass die Finanzhilfe gem. Art. 7 Abs. 4 GG die zur Erfüllung der verfassungsrechtlichen Genehmigungsanforderungen notwendigen Kosten der Ersatzschulen nicht zu 100% decken muss. Zwar darf das Land bei der Berechnung der Finanzhilfe berücksichtigen, dass die Ersatzschulen Schulgeld erheben dürfen und einen gewissen Eigenanteil an ihren Kosten selbst tragen müssen. Nur gemeinsam müssen die Finanzhilfe, Schulgeld und

---

<sup>158</sup> *Institut für Strukturpolitik und Wirtschaftsförderung gGmbH*, Schülerkostengutachten Thüringen – Ermittlung der schulformbezogenen Kosten an öffentlichen Schulen in Thüringen und Vergleich mit den Finanzhilfebeiträgen für Schulen in freier Trägerschaft, 2019, S. 103.

<sup>159</sup> *Institut für Strukturpolitik und Wirtschaftsförderung gGmbH*, Schülerkostengutachten Thüringen – Ermittlung der schulformbezogenen Kosten an öffentlichen Schulen in Thüringen und Vergleich mit den Finanzhilfebeiträgen für Schulen in freier Trägerschaft, 2019, S. 99. Dass die privaten Schulträger gem. § 25 Satz 2 ThürSchfTG die Möglichkeit haben, pädagogisches Personal zu Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen zu entsenden, die vom Thüringer Institut für Lehrerfortbildung, Lehrplanentwicklung und Medien durchgeführt werden, wurde in den Gutachten berücksichtigt (S. 102 f.).

<sup>160</sup> S. *TMBJS*, Bericht zur Angemessenheit der staatlichen Finanzhilfe nach dem Thüringer Gesetz über Schulen in freier Trägerschaft (ThürSchfTG), 2020, S. 6 f., abgedruckt in LT-Drs. 7/968.

Eigenleistungen sämtliche mit dem Ersatzschulbetrieb notwendig verbundenen Kosten abdecken (Drei-Säulen-Modell).<sup>161</sup>

Eine Eigenleistung und Schulgeldeinnahmen der Ersatzschulträger sind aber bereits vollumfänglich über die für die Berechnung der Schülerkostenjahresbeträge der Anlage 1 zum ThürSchfTG zugrunde gelegten Vomhundertsätze im Verhältnis zu den Vergleichskosten für Schüler an staatlichen Schulen berücksichtigt.<sup>162</sup>

Nach der amtlichen Anmerkung (\*) zur Anlage 1 zum ThürSchfTG deckt die Finanzhilfe für Ersatzschulen bei allgemeinbildenden Schulen lediglich 80 % der Kosten vergleichbarer staatlicher Schulen. Bei berufsbildenden Schulen beträgt der Vomhundertsatz sogar nur 60 % bis 65 % der Kosten vergleichbarer staatlicher Schulen. Die nicht vom Staat finanzierten restlichen 20 % (allgemeinbildende Schulen) bzw. 35 % bis 40 % (berufsbildende Schulen) der Kosten müssen die Ersatzschulträger aus Eigenmitteln und Schulgeld finanzieren. Diese Vomhundertsätze wurden erstmals mit Wirkung zum 1. Januar 2006 eingeführt.<sup>163</sup> Vorher hatten Ersatzschulen faktisch „eine vollständige Refinanzierung des Bedarfs“ erhalten, „ein angemessener Eigenanteil des Schulträgers (war) nicht vorgesehen“.<sup>164</sup> Ausweislich der Gesetzesbegründung konnte aufgrund der Haushaltssituation und den damit verbundenen Einsparungszwängen im Land eine dermaßen ausgestaltete Finanzhilfe nicht weiter aufrechterhalten werden; es mussten Einsparungen durch Einführung des Eigenanteils der Ersatzschulen vorgenommen werden, was über die Vomhundertsätze realisiert wurde.<sup>165</sup> Die Eigenleistung und Schulgeldeinnahmen der Ersatzschulen sind mithin seit dem 1. Januar 2006 bereits durch die (niedrigen) Vomhundertsätze berücksichtigt.

### **c) Konsequenzen für §§ 17 f. ThürSchfTG**

#### **aa) Verfassungskonforme Auslegung der §§ 17 f. ThürSchfTG i.V.m. § 3 ThürSchFG**

Im Lichte dieser Finanzhilfepflicht des Staates und des korrespondierenden Finanzhilfeanspruchs der Ersatzschulträger aus Art. 7 Abs. 4 GG müssen die

---

<sup>161</sup> Näher oben C) I. 1. b) bb).

<sup>162</sup> LT-Drs. 6/829, S. 31 f.

<sup>163</sup> Art. 13 Nr. 6 Thüringer Haushaltsbegleitgesetz 2006/2007 vom 23.12.2005, GVBl. S. 446.

<sup>164</sup> LT-Drs. 4/1251, S. 102.

<sup>165</sup> Vgl. LT-Drs. 4/1251, S. 102.

schulgesetzlichen Regelungen im Freistaat Thüringen zur Finanzhilfe ausgelegt werden. §§ 17 f. ThürSchfG i.V.m. § 3 Abs. 1 bis 3 ThürSchFG sind verfassungskonform so auszulegen, dass die staatliche Finanzhilfe auch Overheadkosten der Ersatzschulen für die äußere Schulverwaltung abdeckt. Der gesetzliche Ausschluss der Finanzhilfe für Overheadkosten für die innere Schulverwaltung ist wegen Verstoßes gegen Art. 7 Abs. 4 GG verfassungswidrig.

Wie oben gezeigt, umfasst die staatliche Finanzhilfe gem. §§ 17 f. ThürSchfG i.V.m. § 3 Abs. 1 bis 3 ThürSchFG auch Overheadkosten der Ersatzschulen für die äußere Schulverwaltung (Personal- und Sachkosten). Sie sind Schulaufwand i.S.d. § 17 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 2, § 18 Abs. 1 Satz 4 ThürSchfTG i.V.m. § 3 Abs. 1 ThürSchFG, der entweder als Aufwand für Verwaltungspersonal i.S.v. § 3 Abs. 3 ThürSchFG oder als Sachaufwand i.S.v. § 3 Abs. 2 ThürSchFG durch Finanzhilfe des Landes zu decken ist.<sup>166</sup> Eine verfassungskonforme Auslegung dieser schulgesetzlichen Bestimmungen dient bezogen auf die Overheadkosten für die äußere Schulverwaltung der Beseitigung verbleibender Auslegungszweifel auf der Ebene des einfachen Gesetzes.<sup>167</sup>

#### **bb) Verfassungswidrigkeit der §§ 17 f. ThürSchfTG**

§§ 17 Abs. 1 Nr. 1, 18 ThürSchfTG verstoßen dagegen insoweit gegen Art. 7 Abs. 4 GG, als sie Overheadkosten für die innere Schulverwaltung von der staatlichen Finanzhilfe ausschließen.

Overheadkosten der Ersatzschulen für die innere Schulverwaltung sind einfachgesetzlich von der Finanzhilfepflicht des Landes gem. §§ 17 f. ThürSchfG i.V.m. § 3 Abs. 1 bis 3 ThürSchFG nicht umfasst.<sup>168</sup> Der Landesgesetzgeber hat die staatliche Finanzhilfe nach §§ 17 Abs. 1, 18 ThürSchFG bezogen und beschränkt auf den Personalaufwand der Ersatzschulen für Lehrkräfte und sonstiges pädagogisches Personal, ihren Schulaufwand und Baumaßnahmen. Overheadkosten der inneren Schulverwaltung sind nicht darin enthalten. Insbesondere deckt der Schulaufwand gem. § 18 Abs. 1 Satz 4 ThürSchfTG i.V.m. § 3 Abs. 1 bis 3 ThürSchFG nur Aufwendungen ab, die im staatlichen Schulwesen von den Kom-

---

<sup>166</sup> Im Einzelnen oben B) II. 3.

<sup>167</sup> Näher oben B) II. 3.

<sup>168</sup> Im Einzelnen oben B) II. 3. a).

munen als Schulträgern für die äußere Schulverwaltung zu tragen sind. Overheadkosten für die innere Schulverwaltung, die im staatlichen Schulwesen beim Land anfallen, sind nicht erfasst. Ausweislich der Gesetzesbegründung wird durch das ThürSchfTG „abschließend bestimmt, welche zum Schulaufwand zählenden Aufwendungen mit Hilfe der gewährten Finanzhilfe finanziert werden können“.<sup>169</sup>

Es fehlt mithin eine auslegungsfähige gesetzliche Rechtsgrundlage für die Finanzhilfe, die im Lichte des Art. 7 Abs. 4 GG verfassungskonform interpretiert werden könnte. Eine verfassungskonforme Auslegung kommt nur in Betracht, „wenn unter Berücksichtigung von Wortlaut, Entstehungsgeschichte, Gesamtzusammenhang und Zweck mehrere Deutungen möglich sind, von denen jedenfalls eine zu einem verfassungsgemäßen Ergebnis führt“.<sup>170</sup> Die Grenzen verfassungskonformer Auslegung ergeben sich aus dem ordnungsgemäßen Gebrauch der anerkannten Auslegungsmethoden.<sup>171</sup> Die verfassungskonforme Auslegung darf dem Gesetz insbesondere nicht einen im Widerspruch zum Wortlaut, Sinn und erkennbarem Willen des Gesetzgebers entgegengesetzten Inhalt verleihen.<sup>172</sup>

Hiermit geriete eine Auslegung der §§ 17 f. ThürSchfG i.V.m. § 3 Abs. 1 bis 3 ThürSchFG im Lichte des Art. 7 Abs. 4 GG mit dem Ergebnis, dass eine gesetzliche Finanzhilfepflicht des Landes auch für Overheadkosten der Ersatzschulen für die innere Schulverwaltung besteht, in Konflikt. Die schulgesetzlichen Regelungen über die staatliche Finanzhilfe lassen nicht mehrere mögliche Normdeutungen zu. Ihre verfassungskonforme Auslegung scheidet daher aus.

Etwas anderes gilt nicht wegen § 18 Abs. 2 Satz 6 ThürSchfTG, wonach das zuständige Ministerium bei einem besonderen öffentlichen Interesse für eine Schulart, eine Schulform, einen Bildungsgang oder eine Fachrichtung im Einzelfall im Einvernehmen mit dem für das Schulwesen zuständigen Landtagsausschuss eine höhere Finanzhilfe vorsehen kann, als sie regulär in §§ 17 f.

---

<sup>169</sup> LT-Drs. 5/1566, S. 30 bzgl. der Vorgängerregelung; die aktuelle Regelung des § 18 Abs. 1 ThürSchfTG ist „im Wesentlichen unverändert geblieben“, s. LT-Drs. 6/829, S. 28).

<sup>170</sup> BVerfGE 110, 226 (267); 112, 164 (182 f.); 124, 25 (39); 134, 33 (63); st. Rspr.

<sup>171</sup> BVerfGE 119, 247 (274); 128, 326 (400); 138, 64 (93).

<sup>172</sup> Vgl. BVerfGE 109, 279 (316 f.); 122, 39 (61); 130, 372 (398); 138, 64 (93 f.); 148, 69 (130).

ThürSchfG i.V.m. § 3 Abs. 1 bis 3 ThürSchFG normiert ist. Diese Voraussetzungen für eine höhere Finanzhilfe sind bei den Overheadkosten der Ersatzschulen für die innere Schulverwaltung nicht erfüllt. Solche Overheadkosten sind zum einen schulformübergreifend und betreffen nicht nur „eine Schulart, eine Schulform, einen Bildungsgang oder eine Fachrichtung“. Zum anderen bestehen sie für die Ersatzschulen generell und nicht nur „im Einzelfall“.

Billigkeitsleistungen gem. § 53 ThürLHO scheiden zur Deckung von Overheadkosten der Ersatzschulen aus, weil sie nur gewährt werden dürfen, wenn dafür Ausgabemittel besonders zur Verfügung gestellt sind.

### **3. Finanzhilfepflicht umfasst die Abschreibungen der Ersatzschulträger**

Die verfassungsrechtliche (Art. 7 Abs. 4 GG) Finanzhilfepflicht der Länder und der korrespondierende Anspruch der Ersatzschulträger erstreckt sich auch auf Abschreibungen von Anschaffungskosten für erforderliche Ausstattungsgegenstände.

Die Berücksichtigung von Abschreibungen durch Verteilung der Anschaffungskosten auf den gesamten Nutzungszeitraum stellen eine Möglichkeit des Freistaates Thüringen dar, um seiner Förderpflicht gegenüber den Ersatzschulen aus Art. 7 Abs. 4 GG nachzukommen. Die Nichtberücksichtigung von Abschreibungen durch eine Beschränkung der Finanzhilfe für Ausstattungsgegenstände auf die Beschaffungskosten im Jahr der Verausgabung ist nach der gegenwärtigen gesetzlichen Ausgestaltung der Finanzhilfe des Landes mit dem Fördergebot des Art. 7 Abs. 4 GG nicht vereinbar.

Eine Genehmigungsvoraussetzung für Ersatzschulen ist, dass sie in ihren Einrichtungen nicht hinter den öffentlichen Schulen zurückstehen (Art. 7 Abs. 4 Satz 3 1 GG). Der Begriff „Einrichtungen“ meint das Schulgebäude, die Schulräume und deren sächliche Ausstattung (z.B. Mobiliar, Bücher, Digitaltechnik, Ausstattung naturwissenschaftlicher Labore, Musikinstrumente, Sportgeräte).<sup>173</sup> Die Einrichtungen müssen quantitativ und qualitativ so beschaffen sein, dass die Ersatzschule den gleichen Bildungs- und Erziehungserfolg erwarten lässt wie

---

<sup>173</sup> Vgl. BVerfGE 90, 128 (142); *Brosius-Gersdorf*, in: Dreier, Grundgesetz, 3. Aufl. 2013, Art. 7 Rn. 122 m.w.N.

vergleichbare staatliche Schulen im Land.<sup>174</sup> Das verfassungsrechtliche Fördergebot des Art. 7 Abs. 4 GG erstreckt sich deshalb auch auf die Kosten der Ersatzschulträger für die Schulgebäude, die Schulräume und deren sächliche Ausstattung.<sup>175</sup> Zu beachten ist allerdings, dass die staatliche Finanzhilfe nicht die Bildung von Vermögen in der Hand des Schulträgers bezweckt; Art. 7 Abs. 4 Satz 1 GG dient nicht dazu, fehlendes Schulträgervermögen zu ersetzen.<sup>176</sup>

Wie das Land die Förderung für die schulischen Einrichtungen konkret ausgestaltet, liegt in der Gestaltungsmacht des Gesetzgebers. Die einfachgesetzliche Ausgestaltung der Finanzhilfe muss sich aber innerhalb der durch Art. 7 Abs. 4 GG gesteckten Grenzen halten. Die Kosten der Ersatzschulträger für die Schulgebäude, Schulräume und deren sächliche Ausstattung müssen in angemessener Weise berücksichtigt werden.

In Thüringen hat sich der Landesgesetzgeber dafür entschieden, die Finanzhilfe für den Sachaufwand durch pauschale (Jahres-)Beträge zu gewähren, die allein abhängig von der Schülerzahl sind.<sup>177</sup> Einmalige Investitionskosten für die Ausstattung der Schule mit beweglichen Gegenständen führen nicht zu einer Erhöhung der Beträge. Derartige Kosten sind vielmehr in den pauschalen Schülerkostenjahresbeträgen bereits berücksichtigt, denen u.a. die durchschnittlichen jährlichen Kosten für die sächliche Ausstattung aller staatlichen Schulen zugrunde gelegt wurden.<sup>178</sup> Da Ausstattungsgegenstände (bspw. Mobiliar) in der Regel für mehrere Jahre angeschafft werden, die Höhe der Finanzhilfe aber nur die durchschnittlichen jährlichen Ausstattungskosten berücksichtigt (welche in der Regel deutlich geringer sind als die tatsächlichen Anschaffungskosten in dem betreffenden Jahr), darf sich die Finanzhilfe für die sächliche Ausstattung nicht auf das Jahr der Anschaffung beschränken. Das Land muss die Ausstattungskosten der

---

<sup>174</sup> BVerfGE 90, 128 (142); *Brosius-Gersdorf*, in: Dreier, Grundgesetz, 3. Aufl. 2013, Art. 7 Rn. 122; vgl. *W. Loschelder*, HGR IV, § 110 Rn. 83.

<sup>175</sup> Vgl. BVerfGE 90, 128 (141 ff.).

<sup>176</sup> BVerfGE 90, 128 (143); vgl. auch BVerwGE 27, 360 (366); 70, 290 (295).

<sup>177</sup> S. oben B) I.

<sup>178</sup> S. *Thüringer Landesamt für Statistik*, Statistische Berichte L II – j / 10-12, S. 57 (Tabelle 5 Spalte 7, Gl.-Nr. 2): „Geräte, Ausstattungs-, Ausrüstungs-, sonstige Gebrauchsgegenstände“; es handelt sich gem. dem Zuordnungsschlüssel (ebd., S. 22) um die Gruppierungsnummer 52, welche nach der ZVGemGrPI (Anlage 4 der VV GemHaushaltssyst (Zuordnungsvorschriften zum Gruppierungsplan für die Haushalte der Gemeinden – ZVGemGrPI), ThürStAnz 46/2017 S. 1369) u.a. die Schulausstattung (Mobiliar, Maschinen, Anlagen und Geräte für speziellen Unterricht) umfasst.

Ersatzschulträger durch Finanzhilfe für Abschreibungen über die gesamte Nutzungszeit berücksichtigen. Anderenfalls würden die Kosten für die Ausstattung der Schule nicht in angemessener Weise berücksichtigt.

Die Berücksichtigung von Abschreibungen führt, wie schon gezeigt, auch nicht zu einer Vermögensbildung in der Hand der privaten Schulträger und somit zur Erzielung von Gewinn. Vermögen wird dadurch nicht akkumuliert.<sup>179</sup>

Ebenso wie bei den Overheadkosten kann auch bei den Abschreibungen nicht (vom Land) argumentiert werden, dass die Ersatzschulträger die Differenz zwischen den tatsächlichen und den durchschnittlichen (durch Finanzhilfe bereits berücksichtigen) Anschaffungskosten durch Eigenleistung tragen müssen. Eigenleistungen sind bereits über den Vorhundertsatz nach Anlage 1 zum ThürSchfTG berücksichtigt.<sup>180</sup>

## **II. Finanzhilfeanspruch gem. Art. 7 Abs. 4 i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG**

Ein verfassungsrechtlicher Finanzhilfeanspruch für Overheadkosten für die äußere und innere Schulverwaltung sowie für Abschreibungen steht den Ersatzschulträgern auch aus Art. 7 Abs. 4 i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG zu. Die Verfassungsnormen stellen ein Gebot der Gleichbehandlung von Ersatzschulen mit vergleichbaren öffentlichen Schulen bei der Förderung auf. Art. 7 Abs. 4 i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG begründet einen Anspruch der Ersatzschulträger gegen das Land, Finanzhilfe für Overheadkosten zu erhalten, weil solche Overheadkosten auch im staatlichen Schulwesen anfallen und vom Land (Overheadkosten für innere Schulverwaltung) bzw. den Kommunen (Overheadkosten für äußere Schulverwaltung) finanziert werden. Darüber hinaus sind die staatlichen Schulträger berechtigt, Abschreibungen zu veranschlagen. Die Finanzhilfe für Ersatzschulträger muss hinsichtlich der bezuschussungsfähigen Bedarfe, der Förderhöhe und des Förderzeitraums der finanziellen Ausstattung öffentlicher Schulen entsprechen.

---

<sup>179</sup> Näher bei Fn. 89.

<sup>180</sup> Im Einzelnen oben bei und nach Fn. 162.

## 1. Verfassungsrechtliches Gleichbehandlungsgebot bei der Ersatzschulförderung

Art. 3 Abs. 1 GG gibt dem Staat auf, „wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln.“<sup>181</sup> Verboten ist insbesondere „ein gleichheitswidriger Ausschluss (...), bei dem eine Begünstigung dem einen Personenkreis gewährt, dem anderen aber vorenthalten wird.“<sup>182</sup> Der Gleichheitssatz ist verletzt, „wenn eine Gruppe von Normadressaten oder Normbetroffenen im Vergleich zu einer anderen anders behandelt wird, obwohl zwischen beiden Gruppen keine Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, dass sie die unterschiedliche Behandlung rechtfertigen können.“<sup>183</sup>

In der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts ist geklärt, dass die Länder bei der Förderung von Ersatzschulen zur Erfüllung ihrer Förderpflicht aus Art. 7 Abs. 4 GG den allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG wahren müssen. Die Länder unterliegen bei der Erfüllung ihrer Förderverpflichtung gegenüber Ersatzschulen nach Art. 7 Abs. 4 GG den Beschränkungen aus Art. 3 Abs. 1 GG.<sup>184</sup>

Eine Verletzung des Gleichbehandlungsgebots bei der Förderung von Ersatzschulen gem. Art. 7 Abs. 4 i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG kann sich insbesondere aus einer Ungleichbehandlung von Ersatzschulen einerseits und vergleichbaren öffentlichen Schulen andererseits ergeben.<sup>185</sup> Eine ungleiche Behandlung bei Art und Umfang der Förderung vergleichbarer privater und öffentlicher Schulen verstößt gegen den verfassungsrechtlichen Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG), wenn

<sup>181</sup> S. nur BVerfGE 129, 49 (68); vgl. BVerfGE 98, 365 (385) – std. Rspr.

<sup>182</sup> BVerfGE 129, 49 (68); vgl. BVerfGE 110, 412 (431); 112, 164 (174); 126, 400 (416).

<sup>183</sup> BVerfGE 129, 49 (69); vgl. BVerfGE 55, 72 (88); 88, 87 (97); 93, 386 (397); 99, 367 (389); 105, 73 (110); 107, 27 (46); 110, 412 (432).

<sup>184</sup> BVerfGE 75, 40 (69); 112, 74 (86 ff.); BVerwG, Beschluss vom 4.11.2016 – 6 B 27/16, Rn. 12 (juris); aus dem Schrifttum ebenso *Hufen*, Verfassungsrechtliche Grenzen der Unterfinanzierung von Schulen in freier Trägerschaft. Vom individuellen Grundrechtsschutz zum „Schutz der Institution Ersatzschulwesen“, in: *Hufen/Vogel*, Keine Zukunftsperspektiven für Schulen in freier Trägerschaft? Rechtsprechung und Realität im Schutzbereich eines bedrohten Grundrechts, 2006, S. 49 (65, 75, 91); *Avenarius*, Die Herausforderung des öffentlichen Schulwesens durch private Schulen. Aktuelle Rechtsfragen in einer angespannten Beziehung, in: *Avenarius – Pieroth/Barczak*, Die Herausforderung des öffentlichen Schulwesens durch private Schulen – eine Kontroverse, 2012, S. 9 ff. (57 f.).

<sup>185</sup> Vgl. BVerfGE 112, 74 (88 f.); BVerwG, NVwZ-RR 2017, 146 (147).

für die Ungleichbehandlung kein im Hinblick auf Art. 7 Abs. 4 GG nachvollziehbarer sachlicher Rechtfertigungsgrund ersichtlich ist.<sup>186</sup>

## **2. Konsequenzen für die Finanzhilfe für Overheadkosten und Abschreibungen**

### **a) Overheadkosten**

Dem Gleichbehandlungsgebot bei der Ersatzschulförderung aus Art. 7 Abs. 4 i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG wird der Freistaat Thüringen nur gerecht, wenn es den Ersatzschulträgern Finanzhilfe für Overheadkosten für die äußere und innere Schulverwaltung in dem Maße gewährt, wie solche Overheadkosten auch im staatlichen Schulwesen vom Land bzw. von den Kommunen getragen werden.

Wie bereits dargelegt, sind mit einem ordnungsgemäßen Betrieb von allgemein- und berufsbildenden Schulen nicht nur im privaten Schulwesen, sondern auch bei den staatlichen Schulen zwingend Overheadkosten verbunden. Sowohl das Land als auch die Kommunen müssen zur Erfüllung ihrer Aufgaben der inneren bzw. äußeren Schulverwaltung eine allgemeine Verwaltung zur Organisation, Planung und Steuerung des Schulbetriebs vorhalten. Hiermit sind Personal- und Sachkosten verbunden, die als Overheadkosten vom Land bzw. von den Kommunen zu tragen sind und auch tatsächlich getragen werden.

In entsprechendem Umfang schuldet das Land gem. Art. 7 Abs. 4 i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG den Ersatzschulträgern finanziellen Ausgleich für die mit der allgemeinen Verwaltung ihrer Schulen verbundenen Overheadkosten. Zu decken sind auch bei den Ersatzschulträgern die notwendigen Personal- und Sachkosten für die Organisation, Planung und Steuerung der Schulen.

Auch im Lichte dieser Finanzhilfepflicht des Staates aus Art. 7 Abs. 4 i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG steht den Ersatzschulträgern gem. §§ 17 f. ThürSchfG i.V.m. § 3 Abs. 1 bis 3 ThürSchFG bei verfassungskonformer Auslegung ein Anspruch auf Finanzhilfe für Overheadkosten für die äußere Schulverwaltung zu. Der gesetzli-

---

<sup>186</sup> BVerwG, NVwZ-RR 2017, 146 (147); vgl. auch BVerfGE 75, 40 (71 ff.); 112, 74 (88 ff.).

che Ausschluss der Finanzhilfe für Overheadkosten für die innere Schulverwaltung ist wegen Verstoßes gegen Art. 7 Abs. 4 i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG verfassungswidrig.

## **b) Abschreibungen**

Aus Art. 7 Abs. 4 i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG folgt auch ein Anspruch auf Finanzhilfe für Abschreibungen. Kommunen (als Schulträger staatlicher Schulen) können zwischen doppischer und kameralistischer Haushaltsführung wählen (s. § 52a ThürKO). Bei doppischer Haushaltsführung ist die Veranschlagung von Abschreibungen generell zwingend vorgeschrieben (s. § 37 ThürGemHV-Doppik). Bei kameralistischer Haushaltsführung besteht demgegenüber eine Pflicht zur Veranschlagung von Abschreibungen nur in Bezug auf kostenrechnende Einrichtungen, d.h. Einrichtungen, die in der Regel aus Entgelten finanziert werden (§ 12 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 ThürGemHV). Für andere Aufgabenbereiche wird den Kommunen Ermessen hinsichtlich der Veranschlagung von Abschreibungen eingeräumt (§ 12 Abs. 4 ThürGemHV). Da Schulen keine kostenrechnenden Einrichtungen sind, liegt die Veranschlagung von Abschreibungen bei kameralistischer Haushaltsführung im Ermessen der Kommune.

Insgesamt sind die Schulträger im staatlichen Schulwesen also in jedem Fall (zumindest) berechtigt, Abschreibungen zu berücksichtigen. Dies muss nach Art. 7 Abs. 4 i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG auch für die Träger von Ersatzschulen im Hinblick auf die staatliche Finanzhilfe gelten, da für den Ausschluss von Abschreibungen aus der staatlichen Finanzhilfe für Ersatzschulen kein im Hinblick auf Art. 7 Abs. 4 i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG nachvollziehbarer sachlicher Rechtfertigungsgrund ersichtlich ist.

## **III. Finanzhilfeanspruch gem. Art. 26 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf**

Ein Anspruch genehmigter Ersatzschulen auf öffentliche Zuschüsse vom Land folgt auch aus Art. 26 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf. Der Thüringer Verfassungsgerichtshof hat entschieden:

„Diese Verfassungsbestimmung enthält einen ausdrücklichen Anspruch der genehmigten Ersatzschulen auf Bezuschussung, der insofern im Wortlaut über die institutionelle Schutzpflicht in Art. 7 Abs. 4 GG hinausreicht und der im Schulwesen des Freistaats Thüringen die

durch Existenz und Fortbestand freier Schulen zu erreichende Vielfalt sicherstellt“.<sup>187</sup>

Und:

„Der Anspruch aus Art. 26 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf hat den Zweck, den genehmigten Ersatzschulen zu ermöglichen, die in Art. 7 Abs. 4 GG normierten Voraussetzungen zu erfüllen, die in erster Linie Obliegenheiten der die freien Schulen errichtenden und sie betreibenden Grundrechtsträger kraft Bundesverfassungsrechts beschreiben. In diesem Rahmen dient er dazu, Existenz und Fortbestand von Schulen in freier Trägerschaft sicherzustellen.“<sup>188</sup>

Weiter heißt es:

„Insoweit entspricht der Zuschussanspruch aus Art. 26 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf dem in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aus Art. 7 Abs. 4 GG erarbeiteten Anspruch auf Schutz der Institution Privatschule“.<sup>189</sup>

Hinsichtlich des Umfangs des Zuschussanspruchs und seiner näheren Ausgestaltung hat der Thüringer Verfassungsgerichtshof festgestellt:

„Wie der Staat den durch Art. 26 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf bezweckten Erfolg, den genehmigten Ersatzschulen die Erfüllung der Genehmigungsvoraussetzungen des Art. 7 Abs. 4 GG zu ermöglichen, erreicht, ist ihm von Verfassungs wegen nicht vorgeschrieben; ihm ist insoweit eine weitgehende Gestaltungsfreiheit eingeräumt“.<sup>190</sup> „Der Gesetzgeber darf (...) bei der Festlegung des Förderniveaus in Rechnung stellen, dass die Finanzierung der Schulen in freier Trägerschaft insgesamt auf einem ‚Drei-Säulen-Modell‘ beruht. Neben der staatlichen Finanzhilfe sind dies die – in den Grenzen des Art. 7 Abs. 4 Satz 3 Halbsatz 2 GG zulässigen – Schulgelder sowie die von den Schulträgern zu erbringenden Eigenleistungen.“<sup>191</sup> „In materieller Hinsicht ergeben sich die Grenzen des gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums aus dem auf die Erfüllung der Genehmigungsvoraussetzungen des Art. 7 Abs. 4 GG gerichteten Zweckbezug der Zuschussregelung des Art. 26 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf. (...) Der Staat hat gegenüber den Trägern von genehmigten Ersatzschulen (...) Leistungen zu erbringen, die diese –

---

<sup>187</sup> ThürVerfGH, Urteil vom 21.5.2014 – 13/11, Rn. 117 (juris).

<sup>188</sup> ThürVerfGH, Urteil vom 21.5.2014 – 13/11, Rn. 124 (juris).

<sup>189</sup> ThürVerfGH, Urteil vom 21.5.2014 – 13/11, Rn. 127 (juris).

<sup>190</sup> ThürVerfGH, Urteil vom 21.5.2014 – 13/11, Rn. 133 (juris).

<sup>191</sup> ThürVerfGH, Urteil vom 21.5.2014 – 13/11, Rn. 136 (juris).

gemeinsam mit in den Grenzen des Art. 7 Abs. 4 Satz 3 Halbsatz 2 GG erhobenen Schulgeldern sowie angemessenen Eigenbeiträgen der Schulträger – in die Lage versetzen, die Genehmigungsanforderungen des Art. 7 Abs. 4 GG gleichzeitig und dauerhaft zu erfüllen (...). Eine staatliche Förderung, die diesen Zweck offenkundig verfehlte, wäre mit Art. 26 ThürVerf nicht vereinbar.“<sup>192</sup>

Der landesverfassungsrechtliche Zuschussanspruch aus Art. 26 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf läuft damit weitgehend parallel zu dem grundgesetzlichen Finanzhilfanspruch aus Art. 7 Abs. 4 GG.<sup>193</sup> Die Ausführungen zum Anspruch der Ersatzschulträger aus Art. 7 Abs. 4 GG auf Finanzhilfe für Overheadkosten und Abschreibungen lassen sich somit auf den Anspruch aus Art. 26 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf übertragen. Den Ersatzschulträgern steht auch aus Art. 26 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf ein Anspruch auf Finanzhilfe für Overheadkosten und Abschreibungen zu. §§ 17 f. ThürSchfTG i.V.m. § 3 Abs. 1 bis 3 ThürSchFG sind im Lichte dieses landesverfassungsrechtlichen Finanzhilfanspruchs verfassungskonform auszulegen (Overheadkosten für äußere Schulverwaltung) bzw. mangels Auslegungsspielräumen verfassungswidrig (Overheadkosten für innere Schulverwaltung).

#### **IV. Verfassungsrechtlicher Anspruch auf Overheadkosten und Abschreibungskosten wegen Selbstbindung der Verwaltung und Vertrauensschutz?**

Ein verfassungsrechtlicher Anspruch der Ersatzschulen auf Finanzhilfe für Overheadkosten und Abschreibungen ergibt sich dagegen nicht auch aus dem Grundsatz der Selbstbindung der Verwaltung (s. 1.) oder unter Vertrauensschutzgesichtspunkten (s. 2.).

##### **1. Selbstbindung der Verwaltung**

Die langjährige Verwaltungspraxis des Freistaates Thüringen im Hinblick auf die Gewährung von Finanzhilfe für Overheadkosten der Ersatzschulen könnte eine Selbstbindung der Verwaltung begründen. Dieses Institut wird verfassungsrechtlich auf den allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) sowie teilweise auch auf den im Rechtsstaatsprinzip verankerten Vertrauensschutzgrundsatz (Art. 20

---

<sup>192</sup> ThürVerfGH, Urteil vom 21.5.2014 – 13/11, Rn. 151 (juris).

<sup>193</sup> Vgl. auch ThürVerfGH, Urteil vom 21.5.2014 – 13/11, Rn. 128 (juris).

Abs. 3, 28 Abs. 1 Satz 1 GG) gestützt und ist in der Rechtsprechung und Literatur einhellig anerkannt.<sup>194</sup>

Eine Selbstbindung der Verwaltung bewirkt, dass eine von der bisherigen Verwaltungspraxis abweichende Entscheidung nur unter genereller Aufgabe der Verwaltungspraxis ergehen darf.<sup>195</sup> Die Änderung der Verwaltungspraxis muss auf willkürfreien, sachlichen Gründen beruhen.<sup>196</sup> „Ob derartige Gründe für eine Abweichung von der bisherigen Entscheidungspraxis vorliegen, hat die Behörde bei der Ausfüllung ihres Entscheidungsspielraums jeweils neu zu prüfen. Unterlässt sie diese Prüfung, ist der Entscheidungsvorgang unvollständig.“<sup>197</sup>

Grundvoraussetzung für eine Selbstbindung der Verwaltung ist, dass die Behörde über einen längeren Zeitraum hinweg (bewusst oder unbewusst) einer bestimmten Maxime gefolgt ist und dadurch eine gleichbleibende Verwaltungspraxis etabliert hat.<sup>198</sup> Es muss ein Bereich betroffen sein, in dem der Verwaltung ein gewisser Entscheidungs- oder Gestaltungsspielraum zukommt, da eine strikte Gesetzesbindung der Verwaltung ohne eigene Optionsräume eine Selbstbindung ausschließt (Vorrang des Gesetzes, Art. 20 Abs. 3, 28 Abs. 1 Satz 1 GG).<sup>199</sup> Die etablierte Verwaltungspraxis muss darüber hinaus rechtmäßig sein (Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung; „keine Gleichheit im Unrecht“).<sup>200</sup> Eine Interpretation des Gesetzes in bestimmter Weise, d.h. eine konkrete Rechtsansicht der Verwaltung ohne eigene Beurteilungs- oder Ermessensspielräume, vermag keine Selbstbindung der Verwaltung zu begründen, weil

---

<sup>194</sup> S. nur BVerfGE 73, 280 (299 f.); 116, 135 (153 f.); BVerwGE 31, 212 (213 f.); 34, 278 (284); 104, 220 (223); 148, 48 (74); *Geis*, in: Schoch/Schneider, VwVfG, 2. EL April 2022, § 40 Rn. 74 ff.; *Ossenbühl*, DVBl 1981, 857 ff.; *Sachs*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Aufl. 2018, § 40 Rn. 104.

<sup>195</sup> Vgl. BVerwGE 104, 220 (223 f.); 148, 48 (74); *Sachs*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Aufl. 2018, § 40 Rn. 124.

<sup>196</sup> BVerwGE 104, 220 (223 f.); 118, 379 (383); 148, 48 (74); *Heun*, in: Dreier, Grundgesetz, 3. Aufl. 2013, Art. 3 Rn. 58; *Sachs*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Aufl. 2018, § 40 Rn. 124.

<sup>197</sup> BVerwGE 148, 48 (74).

<sup>198</sup> Vgl. *Boysen*, in: v. Münch/Kunig, GG, 7. Aufl. 2021, Art. 3 Rn. 78; *Kirchhof*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 97. EL Januar 2022, Art. 3 Abs. 1 Rn. 285; *Kluckert*, JuS 2019, 536 (537).

<sup>199</sup> *Boysen*, in: v. Münch/Kunig, GG, 7. Aufl. 2021, Art. 3 Rn. 78; *Kluckert*, JuS 2019, 536 (537).

<sup>200</sup> BVerfGE 111, 54 (108); BVerwGE 118, 379 (383); BVerfG NVwZ 1994, 475 (476); *Boysen*, in: v. Münch/Kunig, GG, 7. Aufl. 2021, Art. 3 Rn. 78; *Sachs*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Aufl. 2018, § 40 Rn. 117.

Art. 19 Abs. 4 GG die Befugnis zur letztverbindlichen Auslegung des objektiven Rechts den Gerichten überträgt.<sup>201</sup>

Die Gewährung von Finanzhilfe für Ersatzschulen in der Vergangenheit (bis zum Jahr 2020) war zwar bezogen auf Overheadkosten für die äußere Schulverwaltung und auf Abschreibungen rechtmäßig. In Bezug auf Overheadkosten für die innere Schulverwaltung war die Verwaltungspraxis aber rechtswidrig, weil hierfür eine gesetzliche Grundlage im Thüringer Schulrecht fehlt. Insbesondere scheidet § 18 Abs. 2 Satz 6 ThürSchfTG als Rechtsgrundlage aus.<sup>202</sup> Bezogen auf sämtliche Overheadkosten und Abschreibungen stand dem Land zudem kein eigener Entscheidungs- und Gestaltungsraum bzgl. der Gewährung von Finanzhilfe zu. Zur Gewährung von Finanzhilfe für Abschreibungen und Overheadkosten für die äußere Schulverwaltung war und ist das Land nach §§ 17 f. ThürSchfTG i.V.m. § 3 Abs. 1 bis 3 ThürSchFG verpflichtet. Finanzhilfe für Overheadkosten für die innere Schulverwaltung darf nach dem Gesetz nicht gewährt werden. Aus dem Grundsatz der Selbstbindung der Verwaltung lassen sich daher keine Konsequenzen für die Finanzhilfe für Ersatzschulen ableiten.

## 2. Vertrauensschutz

Das Gleiche gilt für Vertrauensschutzerwägungen, die ihren verfassungsrechtlichen Sitz im Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3, 28 Abs. 1 Satz 1 GG) haben.<sup>203</sup> Schutzwürdiges Vertrauen auf den Fortbestand einer staatlichen Leistung kann zwar prinzipiell auch durch rechtswidriges Verwaltungshandeln ausgelöst werden, wie bereits § 48 Abs. 2 ThürVwVfG zeigt. Hierfür genügt es allerdings nicht, dass der Betroffene lediglich in seinen Erwartungen enttäuscht wird. Vielmehr ist erforderlich, dass er im Hinblick auf den Fortbestand einer bestimmten Verwaltungspraxis Dispositionen getroffen hat und billigerweise darauf vertrauen durfte, die Verwaltungspraxis werde auf Dauer Bestand haben.<sup>204</sup>

---

<sup>201</sup> Bzgl. norminterpretierender Verwaltungsvorschriften vgl. BVerwGE 34, 278 (282); Geis, in: Schoch/Schneider, VwVfG, 2. EL April 2022, § 40 Rn. 183 ff.

<sup>202</sup> Näher oben unter C) I. 2. c).

<sup>203</sup> BVerfGE 13, 261 (271); 15, 313 (324); 18, 429 (439); 23, 12 (32); 24, 220 (229); 27, 231 (238); 30, 250 (267); 30, 367 (386); 30, 392 (403); 50, 177 (193); 50, 244 (250); 55, 185 (203); 59, 128 (152); 88, 384 (403); 105, 48 (57); 108, 370 (396 f.); 126, 286 (313).

<sup>204</sup> Vgl. BVerwGE 24, 294 (Ls. 1); 46, 89 (91).

Es kann dahinstehen, welche Anforderungen in inhaltlicher und zeitlicher Hinsicht an ein schutzwürdiges Vertrauen der Ersatzschulträger auf den Fortbestand der staatlichen Finanzhilfe für Overheadkosten und Abschreibungen zu stellen sind. Ein etwaiger Vertrauensstatbestand wurde jedenfalls durch die Mitteilungen des Landes im Jahr 2022, dass die Finanzhilfe ab dem Finanzhilfejahr 2021 keine Zuwendungen mehr für Overheadkosten und Abschreibungen umfasse, zerstört. Ein Anspruch auf Fortzahlung der Finanzhilfe für Overheadkosten und Abschreibungen unter Vertrauensschutzgesichtspunkten scheidet daher aus.

## **D) Ergebnisse, Reformvorschläge und Empfehlungen**

### **I. Zusammenfassung der Ergebnisse**

1. Der einfachgesetzliche Anspruch genehmigter Ersatzschulen im Freistaat Thüringen auf staatliche Finanzhilfe gem. §§ 17 Abs. 1 Nr. 1, 18 ThürSchfTG erfasst (sächliche und personelle) Overheadkosten der Ersatzschulträger für die äußere Schulverwaltung (v.a. Personal-, Finanz- und Liegenschaftsverwaltung) sowie Abschreibungen auf bewegliche Vermögensgegenstände (z.B. Schulmobiliar, technische Geräte) als Schulaufwand. (Sächliche und personelle) Overheadkosten für die innere Schulverwaltung (pädagogisch-inhaltliche Organisation, Planung und Steuerung der Schulen) sind nicht erfasst.

2. Eine Änderung der Verwendungsnachweisprüfung (§ 18 Abs. 10 Satz 1 ThürSchfTG) in der Weise, dass Overheadkosten der Ersatzschulträger für die äußere Schulverwaltung sowie Abschreibungen im Rahmen der Finanzhilfe nicht mehr geltend gemacht werden können, ist unzulässig. Die Verwendung der Finanzhilfe für Overheadkosten für die äußere Schulverwaltung sowie für Abschreibungen entspricht den in § 18 Abs. 1 Satz 1 ThürSchfTG bestimmten Zwecken i.S.d. § 18 Abs. 10 Satz 3 ThürSchfTG, weil es sich um Kosten handelt, die dem Schulträger für den Schulaufwand beim Betrieb einer Ersatzschule entstehen.

3. Die Aufforderung des Landes an die finanzhilfeberechtigten Ersatzschulträger, die Verwendung des Schulbudgets für die gesetzlich genannten Zwecke im Rahmen der Verwendungsnachweisführung nach § 18 Abs. 10 Satz 1 ThürSchfTG gesondert, d.h. außerhalb der Verwendungsnachweisführung für die Schülerkostenjahresbeträge nachzuweisen, steht im Einklang mit den gesetzlichen Bestimmungen.

4. Verfassungsrechtlich ist der Freistaat Thüringen gem. Art. 7 Abs. 4 GG, Art. 3 Abs. 1 GG und Art. 26 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf angesichts der gegenwärtigen einfachgesetzlichen Ausgestaltung der Finanzhilfe für Ersatzschulen verpflichtet, Finanzhilfe auch in Bezug auf Overheadkosten für die äußere und innere Schulverwaltung sowie für Abschreibungen zu gewähren. Der Ausschluss der Overheadkosten für die innere Schulverwaltung aus der staatlichen Finanzhilfe gem. §§ 17 Abs. 1 Nr. 1, 18 ThürSchfTG ist verfassungswidrig.

## **II. Reformvorschläge für den Gesetzgeber**

1. Der Gesetzgeber sollte – gerade auch angesichts der aktuellen (geänderten) Rechtsauffassung des Ministeriums (TMBJS) – für Rechtssicherheit sorgen und im Gesetz explizit klarstellen, dass Overheadkosten für die äußere Schulverwaltung und Abschreibungen von der Finanzhilfe nach §§ 17 Abs. 1 Nr. 1, 18 ThürSchfTG umfasst sind.

2. Darüber hinaus ist der Erlass einer Regelung über die Gewährung staatlicher Finanzhilfe für Ersatzschulen in Bezug auf Overheadkosten für die innere Schulverwaltung verfassungsrechtlich geboten (Art. 7 Abs. 4 GG, Art. 3 Abs. 1 GG und Art. 26 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf). Bei der konkreten Ausgestaltung der Regelung kommt dem Gesetzgeber ein Beurteilungs- und Gestaltungsspielraum zu. Kommt der Gesetzgeber seiner verfassungsrechtlichen Verpflichtung nach und erweitert die Finanzhilfe nach §§ 17 Abs. 1 Nr. 1, 18 ThürSchfTG um Mittel für Overheadkosten für die innere Schulverwaltung, sind die aktuellen Schülerkostenjahresbeträge nach Anlage 1 zum ThürSchfTG, welche Overheadkosten für die innere Schulverwaltung bislang nicht berücksichtigen, entsprechend anzupassen.

---