

# BEITRÄGE ZUR BILDUNGSPLANUNG UND BILDUNGSÖKONOMIE

Claudia Böhm-Kasper

## Kommunale Schulausgaben

Eine empirische Studie  
zu Ausgabendisparitäten  
und deren Ursachen am Beispiel  
Nordrhein-Westfalens

11

PETER LANG

Frankfurt am Main · Berlin · Bern · Bruxelles · New York · Oxford · Wien

## 1. Einleitung

*„Die seit einigen Jahren andauernde permanente Unterfinanzierung von Schulen führt immer häufiger dazu, dass unbedingt notwendige Baumßnahmen und Renovierungen unterbleiben. Die ständige Kürzung der Verwaltungs- und Vermögenshaushalte der Einzelschulen führt zudem zu einer immer schlechteren Ausstattungssituation“.<sup>1</sup>*

Der bauliche Zustand der Schulgebäude, ihr Erscheinungsbild und die Ausstattung der Schulen mit Lehr- und Lernmitteln ist ein vor allem in der Lokalpresse immer wieder behandeltes Thema. Die kommunale Schulfinanzierung wird in den letzten Jahren insbesondere immer dann Gegenstand von öffentlichen Diskussionen, wenn Ausstattungsdefizite im Kontext der staatlichen bzw. kommunalen Finanznot beklagt werden. Meistens geschieht dies anhand von einzelnen Beispielen oder es wird pauschalierend der Zustand aller Schulen als beklagenswert beschrieben. Selten dagegen wird eine differenzierende oder vergleichende Perspektive eingenommen. Eine systematische wissenschaftliche Auseinandersetzung mit der Thematik einer ungenügenden und möglicherweise ungleich verteilten schulischen Ausstattung ist nicht erkennbar. Die erziehungswissenschaftliche Forschung hat der kommunalen Schulfinanzierung bislang selten Beachtung geschenkt. Dies obwohl die Kommunen als Schulträger in der deutschen Tradition einer geteilten Schulträgerschaft mit bis zu 30% an der Finanzierung des Schulwesens beteiligt sind und damit eine gewichtige Verantwortung für die Ausstattung der öffentlichen Schulen übernehmen.

Den materiellen, finanziellen und personellen Ressourcen von Bildungseinrichtungen wird in den theoretischen Modellen schulischer Qualität und schulischer Effektivität (vgl. Ditton 2000, 2007, Scheerens 1992) als Input-Faktoren Bedeutung beigemessen. Bei dem als Input-Prozess-Output/Outcome definierten Muster des Modells handelt es sich jedoch nicht um eine simple Produktionskette, sondern es wird betont, dass von Wechselwirkungen zwischen den Elementen des Modells ausgegangen werden muss. Auch wenn der Qualität der Lehr- und Lernsituation eine herausgehobene Stellung beigemessen wird, so wird dennoch auch den Rahmenbedingungen für eine gute Schule und einen guten Unterricht insbesondere nach den Ergebnissen der PISA-Studie verstärkt Beachtung geschenkt. Vor dem Hintergrund von Leistungsunterschieden auf der Ebene der deutschen Bundesländer wird die Rolle der regionalen Lebensbedingungen neu diskutiert (vgl. Baumert u.a. 2005). Gefragt wird nach dem Einfluss von demographischen, wirtschaftlichen, sozialen und ethnisch-kulturellen Rahmenbedingungen für die Leistungserstellung der Schulen. Insgesamt ist diese

<sup>1</sup> Beispielhaft zitiert ist hier eine Pressemeldung des deutschen Philologenverbandes vom 04.11.2004.

Entwicklung einer erweiterten Perspektive schulischer Lebenswelten ausdrücklich begrüßenswert, auch wenn Datenprobleme eine exakte Beschreibung des Umfelds von Schulen bislang noch erschweren und bisher Analysen nur auf der Ebene von Kreisen vorliegen. Die Frage nach den möglichen Unterschieden hinsichtlich der finanziellen, materiellen oder personellen Ausgangsbedingungen der Einrichtungen beinhalten diese Analysen jedoch nicht.

In einigen Bundesländern werden den regional unterschiedlichen Lebensbedingungen im Umfeld der Schulen und dem unterschiedlich bewerteten finanziellen und personellen Bedarf der Schulen in Form einer prioritätengesteuerten Mittelzuweisung Rechnung getragen. Mithilfe von Sozial- oder Belastungsindices erfolgt z.B. in Hamburg oder Nordrhein-Westfalen die Zuweisung von zusätzlichen Lehrerstellen, aber auch eine belastungsbezogene Sachmittelausstattung (vgl. Bos u.a 2006; Frein u.a. 2006).

Unterschiedliche demographische, soziale oder wirtschaftliche Lebenskontakte von Schülern bzw. Rahmenbedingungen der schulischen Arbeit bedingen möglicherweise auch eine ungleiche materielle und finanzielle Sachausstattung der Schulen in Anbetracht der finanziellen Möglichkeiten der Schulträger.

Über mögliche Unterschiede zwischen den von den Schulträgern bereitgestellten Mitteln im Rahmen der Finanzierung der Schulen gibt es bislang nur vereinzelt Informationen. Die vorliegenden Untersuchungen stützen die These vorliegender Disparitäten in der schulischen Sachmittelausstattung (vgl. Fickermann u.a. 2002, Weishaupt 2000, Schmidt u.a. 2003). Diese Analysen machen deutlich, dass von einer gleichen „Grundversorgung“ der Schüler bei der sächlichen Mittelausstattung nicht ausgegangen werden kann.

Vor dem Hintergrund der Diskussion um gleiche Lernchancen von Schülern, die nicht abhängig sein sollen von der Finanzkraft des Schulträgers, erscheint es wünschenswert, über den kommunalen Anteil der Schulfinanzierung bessere Kenntnisse zu erhalten. Dies gilt insbesondere bei Betrachtung der Entwicklung von teilautonomen Schulen einschließlich einer dezentralen Finanzverantwortung der einzelnen Schulen in Form budgetierter Schulhaushalte. Die selbständige, teilautonome Schule gilt als Leitbild einer modernen und handlungsfähigen Schule und ist Gegenstand vielfältiger Diskussionen in der Schulforschung. Im Rahmen des Modellprojektes „Selbständige Schule“ wird in Nordrhein-Westfalen eine umfassende Budgetierung mit einzelschulischer Finanzverantwortung sowohl für Sach- als auch für Personalmittel erprobt. Wenig in den Blick geraten dabei die finanziellen Ausgangsbedingungen der Schulen, die bei der Ausgestaltung und beim Gelingen eines solchen Entwicklungsprozesses eine Rolle spielen dürften. Bisher ist man immer davon ausgegangen, dass die kommunal zur Verfügung gestellten Mittel – auf den einzelnen Schüler bezogen – relativ gleich sind.

Ausgehend vom Sozialstaatsprinzip der Bundesrepublik (Art. 20 GG) als Aspekt der öffentlichen Daseinsvorsorge sollte die Gleichheit der Lebensverhältnisse

gewährleistet werden. Dazu zählt auch die Verpflichtung des Staates, ein leistungsfähiges und sozial gerechtes Schulwesen bereitzustellen. Es muss deshalb gefragt werden, inwieweit Ausstattungsdisparitäten zwischen den Schulen bestehen, die den Anspruch, allen Kindern und Jugendlichen gleichwertige Lern- und Bildungschancen zu eröffnen, in Frage stellen.

Die kommunalen Schulausgaben sind Teil der Gemeindefinanzen, so ist ein Bezug zu finanzwissenschaftlichen Forschungsbemühungen nahe liegend. Doch selbst über die kommunale Finanzsituation in ihrer Gesamtbetrachtung, über Ursachen und Wirkungszusammenhänge von Unterschieden in der Finanzkraft zwischen den Gemeinden liegen nur wenige und oft lokal begrenzte Studien vor (vgl. Postlep 1985, Hermann 1986, Zimmermann u.a. 1987). Die Analyse der Gemeindefinanzen wird in den Wirtschaftswissenschaften als Forschungslücke beschrieben: „*Den Gemeindefinanzen haftet ein Bild lokaler Selbstverständlichkeit an; ihre Analyse erscheint von geringer Bedeutung und daher nur wenig attraktiv. Die angesichts der großen Bedeutung der kommunalen Leistungsbereitstellung für die Lebensbedingungen der Bevölkerung zu konstatiertende Unterbewertung der kommunalen Ebene korrespondiert mit einem „Schattendasein“ der Gemeindefinanzen im Rahmen von Wissenschaft und Politik*“ (Junkernheinrich 1991, S.13). Damit sei die Bedeutung der Gemeindefinanzen vor allem im Rahmen finanzwissenschaftlicher Forschungstraditionen schon hinreichend dargestellt. Aus erziehungswissenschaftlicher Sicht scheint es geboten, die lange Zeit vernachlässigte Auseinandersetzung mit unterschiedlichen Lern-Kontexten von Schülern auch im Hinblick auf die materiellen Lernvoraussetzungen verschiedener Schulen im Rahmen der kommunalen Zuwendungs- und Ausstattungsmöglichkeiten aufzugreifen.

Die Arbeit verfolgt im Wesentlichen zwei Ziele: Erstens gilt es, die kommunalen Schulausgaben in den Gemeinden in Nordrhein-Westfalen detailliert zu beschreiben. Dabei steht die Frage im Zentrum: Gibt es Unterschiede in der kommunalen Mittelausstattung der Schulen durch ihre Schulträger. Die Beschränkung auf ein Bundesland ist zum einen mit der für die Analyse günstigen Schulstruktur und den gesetzlichen Regelungen zur Schulträgerschaft in Nordrhein-Westfalen begründbar und ist zum anderen dem Umfang der Aufbereitung des Datenmaterials geschuldet. Für die Untersuchung werden Unterschiede in der von den Kommunen verausgabten Mittel für den Schulbereich zwischen den Gemeinden, zwischen Schulformen und zwischen einzelnen Schulen in den Blick genommen. Insbesondere der Vergleich zwischen einzelnen Schulen gleicher Schulform kann die Dimensionen von Ausstattungsdisparitäten im Hinblick auf Unterschiede in den Lernelegenheiten deutlich machen. Die Analyse der kommunalen Schulausgaben lehnt sich an eine analytisch-deskriptiv orientierte Betrachtungsweise von Finanzdaten an und beachtet die im Rahmen eines um-

fassenden theoretisch-methodischen Konzepts zur Analyse der Gemeindefinanzen vorgelegten Hinweise zur sachlichen, räumlichen und zeitlichen Abgrenzung des Untersuchungsgegenstandes sowie zur Kennziffernbildung (vgl. Junkernheinrich 1991). Auch die Ursachenanalyse orientiert sich an diesem Konzept. So soll über die reine Deskription von Unterschieden in der kommunalen Schulfinanzierung hinaus zum Zweiten untersucht werden, worauf inter- und intrakommunale Unterschiede zurückgeführt werden können. Ansätze zur Ursachenklärung liefern ein finanzwissenschaftliches Modell zur Beschreibung der Finanzsituation der Gemeinden und Ergebnisse der sozialräumlichen Bildungsforschung. Den Analysen wird eine systematische Betrachtung der kommunalen Schulträgeraufgaben sowie der kommunalen Finanzierungslast, ihre Einbettung in Rahmenbedingungen, die sich aus der rechtlichen Stellung der Gemeinden, deren finanzwirtschaftlichen Ausgangsbedingungen und der aktuellen finanziellen Situation der Gemeinden in Nordrhein-Westfalen ergeben, vorangestellt.

### *Aufbau der Arbeit*

Das folgende Kapitel (2) beschäftigt sich mit den Rahmenbedingungen von Schulträgerschaft. Betrachtet werden zum einen das Verhältnis zwischen dem Selbstverwaltungsrecht der Kommunen und der staatlichen Schulaufsicht und zum anderen die finanzwirtschaftlichen Rahmenbedingungen für die Wahrnehmung von Schulträgeraufgaben. Die finanzielle Situation der Gemeinden in Deutschland und speziell der Gemeinden in Nordrhein-Westfalen sollen Aufschluss über die Handlungsmöglichkeiten der Kommunen geben. Die rechtliche Ausgestaltung der kommunalen Schulträgerschaft und deren Verantwortungsbereiche werden anhand der schulgesetzlichen Regelungen für Nordrhein-Westfalen thematisiert.

In Kapitel 3 werden die rechtlichen Regelungen zur Schulfinanzierung in der Abgrenzung der kommunalen Verantwortungsbereiche beschrieben. Besondere Beachtung wird dabei dem Verhältnis von Finanzierungslast und Gestaltungsspielräumen geschenkt.

Kapitel 4 fasst den Forschungsstand zu Ausgabenuntersuchungen im Schul- und Bildungswesen zusammen. Dabei werden auch Ansätze für Kostenanalysen berücksichtigt. Bereits vorhandene Studien zu den kommunalen Schulausgaben und insbesondere zu solchen, die bereits Disparitäten in den kommunalen Schulausgaben beschreiben, werden aufgegriffen und bestehende Forschungsdefizite abgeleitet.

Die Datenbasis und das methodische Vorgehen der Studie werden daran anschließend in Kapitel 5 vorgestellt.

Kapitel 6 widmet sich der ausführlichen deskriptiven Analyse zu den kommunalen Schulausgaben in Nordrhein-Westfalen und deren Ergebnisdarstellung. Dabei werden neben dem Ausgabenvolumen, die Ausgabenstruktur und die

Ausgabenentwicklung auf der Ebene von Gemeinden bzw. Schulträgern, auf der Ebene von Schulformen und auf der Ebene einzelner Schulen betrachtet.

Die Bedingungsfaktoren schulischer Ausgabendisparitäten sind Gegenstand von Kapitel 7. Das zentrale Anliegen besteht in einer theoretischen Herleitung und Begründung möglicher Einflussfaktoren auf die Höhe der kommunalen Schulausgaben. Dafür wird ein finanzwissenschaftlicher Theorieansatz um Erkenntnisse der sozialräumlichen Bildungsforschung ergänzt und ein eigenes Modell zur Erklärung von Ausgabenunterschieden im Schulpark entwickelt. Die empirische Überprüfung der Zusammenhänge erfolgt mittels multipler Regressionsanalysen.

Im achten und letzten Kapitel werden die Ergebnisse der Studie einer zusammenfassenden Betrachtung unterzogen und kritisch diskutiert. Es werden die Grenzen der Analysen aufgezeigt, Konsequenzen für den Umgang mit den Ergebnissen thematisiert und Forschungsfragen für zukünftige Untersuchungen formuliert.