

VON HANNA KIPER

In diesem Beitrag gehe ich der Frage nach, wie die finanzielle Situation der Städte, Landkreise und Gemeinden zu bewerten ist, welche Modelle der Schulentwicklungsplanung vorhanden sind und inwieweit das Gesetz zur Weiterentwicklung des Schulwesens (in der Fassung vom 14. Juni 2002) Auswirkungen auf die Städte, Landkreise und Kommunen haben wird.

Grundsätzlich kann festgestellt werden, dass die Situation der Städte und Gemeinden problematisch ist. Ihre Einnahmen gingen in den letzten Jahren aufgrund der Aushöhlung der Gewerbesteuer, der Abschaffung der Gewerbesteuer und der (verdeckten) Abwälzung von Bundes- und Landesausgaben zurück. Zugleich wuchsen die Ausgaben für Sozialhilfe, Jugendhilfe und Leistungen für Asylbewerber. Laut Aussage des Präsidenten des Deutschen Städte- und Gemeindebundes Roland Schäfer auf einer Pressekonferenz hat sich die Finanzlage dramatisch verschlechtert. Allein durch die Steuerreform und die Erhöhung des Kindergeldes sei eine Lücke von 5,5 Milliarden Euro entstanden. „Hinzu kam der ‚katastrophale Absturz‘ der Einnahmen bei der Gewerbesteuer, die im Vergleich zum Vorjahr um 2,6 Milliarden Euro oder 12 Prozent zurückgingen. Insgesamt brachen die Steuereinnahmen (...) um 5,4 Prozent ein“ (Deutschlands Städte in der Schuldenfalle 3/2002). Die Schere zwischen den Steuereinnahmen und dem steigenden Aufgabenvolumen wird größer. Bei

DIE KOMMUNEN IN DER SCHULDENFALLE

sinkenden Steuereinnahmen und bei Ausgaben, deren Löwenanteil gesetzlich vorgeschrieben ist, greifen die Städte und Gemeinden zu Maßnahmen wie das Rückfahren notwendiger Investitionen, die Privatisierung von Versorgungsbetrieben, Substanzveräußerungen, die Aufnahme kurzfristiger Kassenkredite zur Deckung von Personalkosten und Sozialausgaben und die Verknappung öffentlicher Dienstleistungen (durch Einschränkung des Angebotes von oder gar Schließung ganzer Einrichtungen wie Schwimmbäder, Bibliotheken, Theater etc.).

KOMMUNALER INVESTITIONSBEDARF IN DEUTSCHLAND 2000 BIS 2009 (IN MRD. DM)

Bereich	ABL	NBL	Deutschland
Leitungsgebundene Energieversorgung (1)	68,5	13,0	81,5
Wasserversorgung und Umweltschutz (2)	173,1	71,8	244,9
Verkehr (Straßen und ÖPNV)	248,2	101,8	350,0
Soziale Infrastruktureinrichtungen (3)	193,2	58,3	251,5
Kommunale Verwaltungsgebäude	28,6	8,1	36,7
Kommunale Telekommunikation	9,0	1,0	10,0
Kommunaler Wohnungsbau	32,1	61,7	93,8
Sonstige kommunale Investitionsbereiche	116,4	85,3	201,7
Erwerb von kommunalem Grundvermögen	60,0	12,0	72,0
Gesamt	929,1	413,0	1342,1

(1) Strom-, Gas- und Fernwärmeversorgung

(2) Wasserversorgung, Abwasserentsorgung, Abfallwirtschaft, Altablagerungen

(3) Schulen, Sport, Kindertagesstätten, Krankenhäuser

Quelle: Difu



Städte und Gemeinden stehen vor großen Herausforderungen

SCHULENTWICKLUNGSPLANUNG IN ZEITEN LEERER KASSEN

Dazu einige Zahlen: Der Nachholbedarf an kommunalen Infrastrukturinvestitionen in Deutschland ist riesig groß. „Das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) kommt (...) in seiner letzten Studie für die Jahre 2000 bis 2009 auf einen Betrag von (...) 1342 Milliarden DM (686 Mrd. Euro), 929 Mrd. DM in den alten und 413 Mrd. DM in den neuen Bundesländer. Zwei Drittel dieser Summe sind allein notwendig, um die bestehende, in der Regel schon mindestens drei Jahrzehnte alte Infrastruktur einigermaßen in Schuss zu halten. (...) Um den in der Difu-Studie erfassten Investitionsbedarf bis zum Jahre 2009 zu decken, wäre eine starke Erhöhung der kommunalen Ausgaben für die Infrastruktur erforderlich: Jedes Jahr müssten 66 Milliarden DM investiert werden, fast dreimal soviel wie die tatsächlichen Investitionen im Jahre 2001 in Höhe von 23 Milliarden DM“ (Deutsche Städte in der Schuldenfalle 2002, 2).

Als Wege zur Neuordnung der finanziellen Situation werden vorgeschlagen:

- Finanzreform mit einer gerechteren Lastenverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden mit dem Ziel der Stärkung der Finanzkraft der Städte, Kommunen und Gemeinden, damit sie ihre Aufgaben ordentlich erfüllen können,
- Einbindung der Städte in die Staatsverwaltung und den dadurch bestimmten Aufgabenbestand,

- Reduktion der Belastungen der Städte, Kommunen und Gemeinden von Aufgaben und Ausgaben,
- Befreiung von kommunalen Mitfinanzierungen staatlicher Aufgaben,
- Einführung eines institutionalisierten Abstimmungsprozesses zwischen Bund, Ländern und Kommunen,
- Absicherung eines Konnexitätsprinzips zwischen Aufgabenübertragung und entsprechender Finanzausstattung,
- Einleitung von Konsolidierungsmaßnahmen auf der Basis solider Einnahmeschätzungen, Ausgabenreduzierung (durch Zurückführung kommunaler Ausgaben und Senkung von Standards und effizienteres Verwaltungshandeln resp. Fortführung der Verwaltungsstrukturreform), Förderung des Kostenbewusstseins, Budgetierung und dezentrale Ressourcenverwaltung,
- Erhöhung der kommunalen Handlungsspielräume durch die Abschaffung resp. Flexibilisierung von Vorgaben.

FINANZIERUNG DER REFORM BLEIBT AM SCHULTRÄGER HÄNGEN

Schulreformen betreffen in der Bundesrepublik Deutschland nicht nur den Bund und die Länder, sondern in hohem Maße auch die Städte, Landkreise und Kommunen, werden sie doch zur Finanzierung von Gebäuden, Verwaltungspersonal, technischer Ausstattung und Schülertransport herangezogen. Daher stellt sich die Frage, wie sie in Schulentwicklungsplanung, -steuerung und -finanzierung einbezogen sind. Aktuell sind in Europa drei Modelle: „Im ersten Modell werden alle Entscheidungen auf zentraler bzw. oberster Zu-

ständigkeitsebene getroffen. In einem zweiten Modell werden die Entscheidungen zwischen dem Staat, der für die Finanzierung der Personalkosten zuständig bleibt, und den örtlichen Behörden, die die übrigen Kosten tragen, aufgeteilt. Im dritten Modell werden alle Entscheidungen von den örtlichen Behörden getroffen“ (Döbert 2001, 2).

In verschiedenen bildungspolitischen Gutachten finden wir Tendenzen zur Dezentralisierung. Dabei sind Formen einer Dezentralisierung mit dem Ziel, den Entscheidungsspielraum der örtlichen Behörden zu erweitern, von einer Dezentralisierung, die auf eine verstärkte Autonomie der Einzelschule zielt, zu unterscheiden (vgl. Bildungskommission NRW 1995, XXIII; 176 ff).

KOMMUNEN FORDERN EIGENE RECHTE EIN

Auf dem Forum II zum Thema „Zukunft durch Bildung“ unter dem Vorsitz von Oberbürgermeister Dieter Pützhofen (Krefeld) wurde ein Katalog kommunaler Aufgaben im Bildungsbereich zusammengestellt. „Unter dem Begriff ‚erweiterte Schulträgerschaft‘ sehen die Städte ihre Aufgabe zunehmend darin, ein umfassendes kommunales Unterstützungssystem für die qualitative Schulentwicklung zu schaffen. Dessen wesentlichste Kennzeichen sind:

- die Bereitstellung eines breiten Angebotes schulergänzender und -unterstützender Angebote, insbesondere im Bereich sozialer und psychologischer Betreuung sowie der Integration behinderter Schülerinnen und Schüler,
- die Verzahnung von Aufgaben und Ressourcen in den Bereichen Bildung, Jugendarbeit, Sport und Kultur im Hinblick auf eine ganzheitliche und vielfältige Entwicklung junger Menschen.

- die Vernetzung der Schulen mit außerschulischen Partnern im kommunalen Umfeld im Sinne von Konzepten zur ‚Öffnung von Schule‘,
- die Förderung finanzieller und organisatorischer Eigenverantwortung der Schulen und Bildungseinrichtungen u. a. durch die Einführung und Praktizierung der Budgetierung,
- der Aufbau von Beratungs-, Unterstützungs- und Serviceleistungen bei der kommunalen Schulverwaltung.“ (Eildienst-Städtetag NRW 8/2000, 4).

Der Städtetag NRW stellte dabei heraus, dass die traditionelle Unterscheidung sog. innerer und äußerer Schulangelegenheiten zunehmend realitätsfremd werde und forderte, dass die Rolle aller an der Gestaltung von Schule vor Ort Beteiligten (Schulaufsicht, Schulträger, Schulen und Eltern) neu gestaltet werden müsse. Auch dem Heranziehen von Dritten (Wirtschaft, Stiftungen u. a.) im Sinne einer public-private-partnership käme künftig größere Bedeutung zu. Der Städtetag NRW forderte die Modernisierung der Steuerungskompetenz: „Entsprechend dem Prinzip der Dezentralisierung als Grundlage der auf allen Ebenen stattfindenden Verwaltungsmodernisierung müssen den Städten mehr Mitwirkungsmöglichkeiten und Eigenverantwortung eingeräumt werden. Insbesondere gilt es, die kommunalen Rechte bei der Organisation und Gestaltung des Bildungswesens vor Ort zu erweitern, um auch in Zeiten enger Finanzspielräume ein leistungsfähiges, bedarfsgerechtes und wohnungsnahes Schulangebot langfristig zu erhalten und weiterzuentwickeln“ (2000, 5). Daher sei auch eine „Neuorganisation der Schulaufsicht“ überfällig. Es wird eine durchgängige Präsenz der Schulaufsicht auf der örtlichen Ebene gewünscht.

Schon jetzt sind eine Vielzahl von Aufgaben auf der städtischen resp. kommunalen Ebene zu gestalten, z. B. die Bereitstellung von Kinder-

gartenangeboten, die bauliche Sanierung und Weiterentwicklung von Schulen, Kindergärten, einschließlich der Modernisierung der Sachausstattung (mit Informations- und Kommunikationstechnologien), Neubauten in unterschiedlichem Umfang, Bereitstellung von Ganztagsangeboten, Koordinierung von Maßnahmen der Jugendhilfe und der Schulen.

In Niedersachsen kommt eine Vielzahl weiterer Aufgaben auf die Städte und Kommunen zu, ohne dass Fragen regionaler Planung, Entwicklung und Steuerung des Schulsystems und ihrer Koordinierung mit der Landespolitik geklärt wären. So lassen sich Tendenzen feststellen, weitere Aufgaben an die Städte und Gemeinde zu delegieren (wie Gestaltung der Förderstufe, Lernen unter einem Dach, Bereitstellung von Ganztagsangeboten an Schulen, Zusammenlegung von Schulformen, Kooperation von Schule und Jugendhilfe, Gestaltung „Runder Tische“ mit dem Ziel der Prävention von Gewalt in verschiedenen Städten).

Der Niedersächsische Städtetag hat eine Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung des Schulwesens (Gesetzentwurf der Fraktion der SPD – Drs. 14/3210) erarbeitet und sich – bezogen auf Fragen kommunaler Schulentwicklungsplanung – so geäußert:

AUFWÄNDIGE NEUBAUTEN NICHT FINANZIERBAR

• Die Kommunen fordern eine grundsätzliche Diskussion der Aufgabenverteilung und (Finanz-)Zuständigkeiten im schulischen Bereich. „Die hergebrachte Differenzierung in innere Schulangelegenheiten einerseits und äußere Schulangelegenheiten andererseits muss dabei als überholt angesehen werden“ (Niedersächsischer Städtetag 2002, 3). Er fordert daher einer weitere Schulgesetznovelle mit dem Ziel der Neuordnung der Zuständigkeiten und Finanzverantwortungen im Schulbereich.

• Der Niedersächsische Städtetag fordert für die Schulträger verstärkte „Einflussmöglichkeiten bei der Besetzung von Leitungspositionen in Schulen“ (2002, 3).

• Die Kommunen sind zu einem aufwändigen Schulneubauprogramm finanziell nicht in der Lage. Wenn es nicht gelingt, Schulgebäude flexibel weiter zu nutzen, soll das Land die aufgrund der Schulstrukturnovelle erforderlich werdenden Schulneubauten in vollem Umfang finanzieren. Die Kommunen erwarten dabei einen höheren Raumbedarf aufgrund der Erhöhung der Zahl der Klassen in der Förderstufe, weil diese vielfältig angebunden wird, aufgrund von Sprachförderungsmaßnahmen vor der Einschulung und in der Grundschule.

• Es wird betont, dass man sich nicht in der Lage sieht, das geforderte zusätzliche gymnasiale Angebot im ländlichen Raum zu finanzieren (2002, 8).

• Der Niedersächsische Städtetag will, dass Entscheidungen über Eingangsstufen, über die Anbindung der Förderstufen, über kooperative Systeme nur im Einvernehmen mit Schulträgern resp. einzig vom Schulträger getroffen werden (2002, 7).

• Es wird angemahnt, dass keine Verfahren für die Regelung von Konflikten vorgedacht wurde. „Das Gesetz enthält keine Regelung zu der Frage, wie vorgegangen werden soll, wenn Landkreise und Städte und Gemeinden unterschiedliche Vorstellungen über die Anbindung der Förderstufen entwickeln“ (2002, 6).

• Der Niedersächsische Städtetag stellt heraus, dass ein verstärkter Wettbewerb unter



Schulen vor dem Umzug? Die Abschaffung der OS und die Einrichtung von Förderstufen, aber auch die Zusammenlegung von Haupt- und Realschulen wird unvermeidbar räumliche Konsequenzen haben. Da ist so mancher Umzug einzuplanen und mancher Karton zu packen.

Schulen und Schulstandorten mit dem Ziel der Verbesserung der Qualität der schulischen Ausbildung nur dann organisiert werden kann, „wenn die Städte und Gemeinden handhabbare Instrumente in die Hand bekommen, um durch Entscheidungen vor Ort Einfluss auf die schulischen Angebote zu nehmen“ (2002, 6).

SCHULEN WERDEN SICH AUSEINANDER ENTWICKELN

Das Gesetz zur Weiterentwicklung des Schulwesens (Stand 14. Juni 2002), das am 14. Juni vom Niedersächsischen Landtag auf Antrag der SPD-Landtagsfraktion beschlossen wurde, wird massive Konsequenzen für die Schulträger haben. Die Abschaffung der Orientierungsstufe und die Möglichkeit der Anbindung der Klassen 5 und 6 an Hauptschulen, Realschulen, Kooperative Haupt- und Realschulen, Gymnasien und Grundschulen, aber auch die Möglichkeit der Einrichtung von Gymnasien (Klasse 5 bis 10) und Kooperativen Haupt- und Realschulen (§ 9, 10, 10a und 11, 5) fordert die Schulträger zu Schulentwicklungsplanungen heraus. Es ist zu vermuten, dass an neuen und anderen Standorten Raumbedarfe entstehen werden und Provisorien (Schulcontainer?) oder der kostenintensive Bau von Schulräumen die Konsequenz sein wird. Die Schulträger können (§ 63, 3 und 63, 4) in der Förderstufe und im Sekundarbereich I Schulleinzugsbereiche einführen. Da die Elternrechte gestärkt werden und sie (über den Schulelternrat) Anträge zum pädagogischen Konzept einer Schule in Absprache mit dem Schulträger (§ 23, 4) formulieren können, werden sicherlich die Schulträger als Konfliktvermittler gefordert sein, wenn es zu Unstimmigkeiten zwischen dem Kollegium einer Schule und seiner Schulleitung und den Eltern kommen sollten. Die Schulträger sind aufgefordert, den Bedarf an Bildungsangeboten zu ermitteln und nachzuweisen, dass sie nicht in der Lage sind, andere als die angebotenen Schulformen zu errichten (§ 106, 4). Mit der Einrichtung eines besonderen Unterrichts zur Sprachförderung solcher Kinder, deren Sprachkenntnisse für einen Schulbesuch nicht ausreichen, wächst auch der Bedarf an weiterem Schülertransport (vgl. § 114).

In Niedersachsen werden mit dem Gesetz zur Weiterentwicklung des Schulwesens Aufgaben nach unten delegiert, ohne dass vorher sinnvolle und angemessene Strukturen für die Übernahme der Steuerung aufgebaut worden wären.

Fragen der Stärkung des kommunalen Einflusses im Bildungswesen müssen nicht nur positiv gesehen werden. Wenn Kommunen über unterschiedliche Finanzkraft verfügen, können sich Prozesse regionaler Disparitäten verstärken, die wir in Niedersachsen (bezogen auf die Bereitstellung von Schulangeboten) schon jetzt finden. Wenn staatliche Bildungspolitik mit dem Konzept der „selbstständigeren Schule“ darauf verzichtet, ein gerechtes Schulsystem für alle bereitzustellen und Ungleichheiten zu kompensieren, wird – unter dem Druck regionaler Disparitäten und unter dem Einfluss verschiedener soziokultu-

reller Milieus – das Schulwesen sich, je nach Einbindung der Schule in Gemeinden resp. Wohnviertel – weiter segmentieren.

Das Gesetz zur Weiterentwicklung des Schulwesens delegiert eine Vielzahl von Aufgaben an die Städte, Kreise und Kommunen. Dabei wird Schul- und Bildungspolitik nur zu einem, vielleicht sogar eher unwichtigen Teil von Kommunalpolitik, die gegenüber anderen Aufgaben in der Gemeinde (Verkehrspolitik, Förderung des Tourismus, Wirtschaftspolitik und Gesundheitspolitik etc.) untergeordnete Bedeutung hat. Außerdem ist die bildungs- und schulpolitische Kompetenz und das Interesse an Bildungs- und Schulpolitik je unterschiedlich ausgeprägt. Maßstäbe, was als Standards angemessener Schul- und Bildungspolitik anzusehen ist, müssen in jeder Gemeinde neu dargelegt werden. Noch sind nicht die Rahmenbedingungen und -voraussetzungen geschaffen worden, die es den Gemeinden ermöglichen, diese Aufgaben zu übernehmen und kluge bildungs- und schulpolitische Entscheidungen

Schulträgern über die Gestaltung des Schulangebotes vor Ort und seiner pädagogischen Schwerpunkte auseinander zu setzen haben.

Zusammengefasst: Eine Bildungs- und Schulpolitik, die eine Vielzahl von Entscheidungen nach unten delegiert, bewirkt in der Konsequenz, dass Schulqualität in zunehmendem Maße von der Prosperität der Städte und Gemeinden abhängen wird; lokale und regionale Ungleichheiten werden die Folge sein. Die Auseinanderentwicklung des Schulangebots steht zu befürchten. Daher ist über die Gestaltung von Bildungsregionen, über die Neuregelung der Schulfinanzierung und den Ausgleich regionaler Benachteiligungen nachzudenken.

Literatur:

Bildungskommission NRW: *Zukunft der Bildung – Schule der Zukunft*. Neuwied, Kriftel, Berlin 1995

Deutschlands Städte in der Schuldenfalle. *Neue Solidarität* 3/2002, unter: <http://www.solidaritaet.com>.

neusol/2002/3/finanz.htm
Gesetz zur Weiterentwicklung des Schulwesens (Stand: 14.6.2002) in: *Blickpunkt Schulleitung* 75/Juni 2002, S. 2–30

Döbert, Hans: *Trends in Bildung und Schulentwicklung: Deutschland und Europa*. Gekürzte Fassung eines Referats vom 30.11.2001 in Erfurt. Unter: http://www.dipf.de/publikationen/tib/trends_doebert_1.pdf (vom 7.5.02)

Kiper, Hanna: *Können Schulen gemangelt werden? Neue Aufgaben für Schulleitungen*. In: Hoffmann, Dietrich, Maack-Rheinländer, Kathrin (Hrsg.): *Ökonomisierung der Bildung*. Die Pädagogik unter den Zwängen des Marktes. Weinheim 2001, S. 165–184

Kiper, Hanna: *Zur Qualität von Schule*. In: *Blickpunkt Schulleitung* Nr. 73/Dezember 2001 (4/2001), S. 5–16

Kiper, Hanna: *Regionalisierung von Bildungsaufgaben – die neue Zauberformel?* In: Ulrich, Ina (Hrsg.): *Schulleitung als Chance*. Dokumentation der Schulmanagement Tagungen VIII und IX. Oldenburger-Vor-Druck 453. Oldenburg 2002, S. 43–55

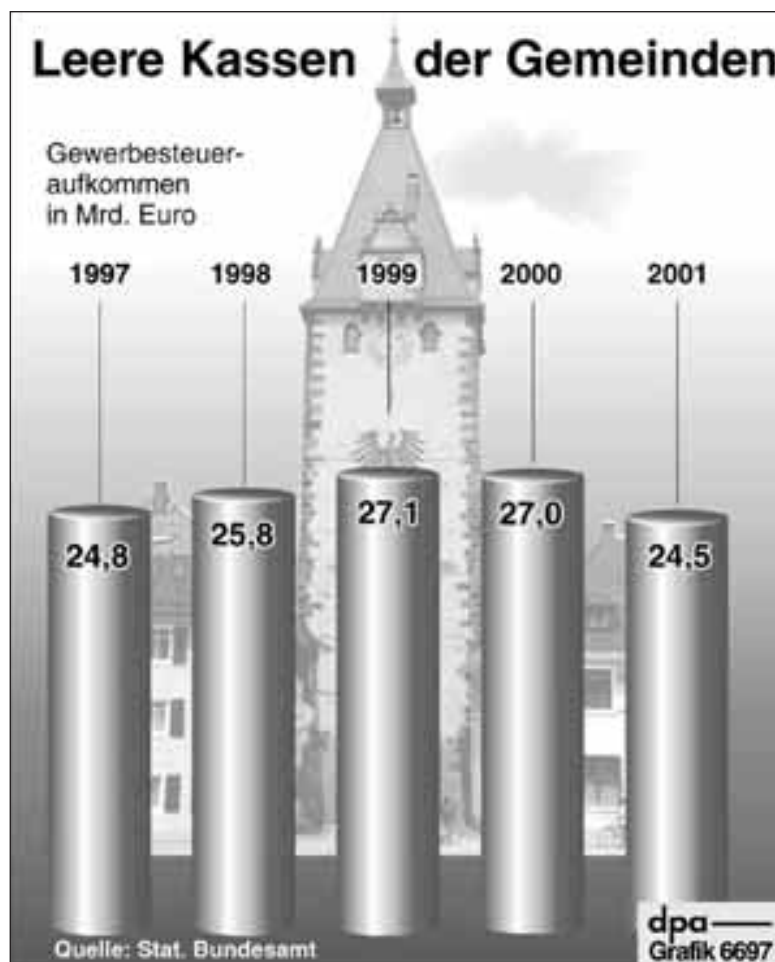
Müller, Udo: *Finanzen der Kommunen – schwierig, aber*

nicht hoffnungslos. Kommunen können ihre Haushalte aus eigener Kraft konsolidieren. Unter: <http://www.rechnungshof-hessen.de/upkk/publikationen/pub1.html> (vom 8.5.02)

Niedersächsisches Schulgesetz: *Textausgabe in der Fassung vom 3. März 1998*. Neuwied, Kriftel, Berlin 1998

Niedersächsischer Städtetag: *Stellungnahme zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung des Schulwesens (Gesetzesentwurf der Fraktion der SPD – Drs. 14/3210) für die Anhörung in öffentlicher Sitzung durch den Kultusausschuss vom 19. April 2002-05-09*

Städtetag NRW – Heft 8/2002. Unter: http://www.staedtetag-nrw.de/veroeff/eildienst/2000/eil_2000_8_2.htm (vom 7.5.02)



zu treffen. Es ist über Organisationsformen und Foren nachzudenken, wo ein entsprechender Diskurs geführt werden könnte, damit vernünftige und (nicht für an eingeschränkten und spezifischen Interessen orientierte) Sachentscheidungen vorbereitet werden können.

PROSPERITÄT DER KOMMUNEN ENTSCHIEDET ÜBER SCHULQUALITÄT

Schulleiterinnen und Schulleiter, Lehrerinnen und Lehrer sehen sich damit vor die Aufgabe gestellt, die Anliegen nicht nur ihrer Schule, sondern die der gesamten Region als Bildungsregion mit zu formulieren. Sie werden sich mit Eltern und mit den