

Jung, Anna; Koldert, Bernhard; Reuschel, Saskia

Working Paper

Interkommunale Schulkooperationen: Hemmnisse und Ansätze zu ihrer Bewältigung. Eine Analyse aus dem transdisziplinären Forschungsvorhaben UrbanRural SOLUTIONS

FiFo Discussion Paper, No. 19-01

Provided in Cooperation with:

FiFo Institute for Public Economics, University of Cologne

Suggested Citation: Jung, Anna; Koldert, Bernhard; Reuschel, Saskia (2019) : Interkommunale Schulkooperationen: Hemmnisse und Ansätze zu ihrer Bewältigung. Eine Analyse aus dem transdisziplinären Forschungsvorhaben UrbanRural SOLUTIONS, FiFo Discussion Paper, No. 19-01, Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (FiFo Köln), Köln

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/193975>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

FiFo Discussion Paper No. 19-1

**Interkommunale
Schulkooperationen:
Hemmnisse und Ansätze zu ihrer
Bewältigung**

**Eine Analyse aus dem transdisziplinären Forschungsvorhaben
UrbanRural SOLUTIONS**

Anna Jung
Bernhard Koldert
Saskia Reuschel

2019

Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln

Interkommunale Schulkooperationen: Hemmnisse und Ansätze zu ihrer Bewältigung

Eine Analyse aus dem transdisziplinären Forschungsvorhaben UrbanRural SOLUTIONS

Anna Jung¹, Bernhard Koldert² und Saskia Reuschel³

Das dem Bericht zugrundeliegenden Vorhaben wurde mit Mitteln des Bundesministeriums für Bildung und Forschung unter dem Förderkennzeichen 033L122B gefördert. Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt beim Autor.

Gefördert von:

GEFÖRDERT VOM



Bundesministerium
für Bildung
und Forschung



Die Finanzwissenschaftlichen Diskussionsbeiträge (FiFo Discussion Papers) sind eine Publikationsform für Forschungsergebnisse aus dem Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstitut an der Universität zu Köln. Zudem bietet die Reihe den eigenen Forscherinnen/n, den FiFo Policy Fellows sowie dem Institut nahestehenden Wissenschaftlerinnen/n ein Forum, eigene Beiträge zur finanzwissenschaftlichen und -politischen Diskussion vorzulegen. Diese Beiträge sind strikt personenbezogen; sie geben nicht zwingend die Ansichten der Leitung des Instituts oder die Ansichten der Organe der Gesellschaft zur Förderung der finanzwissenschaftlichen Forschung e.V. wieder.

1 Anna Jung, Dezernat Finanzen, Stadt Köln

2 Dr. Bernhard Koldert ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am FiFo Köln; [koldert\[a\]fiffo-koeln.de](mailto:koldert[a]fiffo-koeln.de)

3 Saskia Reuschel, Dezernat Finanzen, Stadt Köln



Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut
an der Universität zu Köln

FiFo Institute for Public Economics, University of Cologne

P.O. Box 130136; D-50495 Köln

Wörthstr. 26; D-50668 Köln

Tel. +49 221 13 97 51 0

Fax +49 221 13 97 51 11

<http://fiffo-koeln.de>

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung.....	4
2.	Die „Finanzielle Beteiligung“ als Maßnahme interkommunaler Kooperation im Schulwesen.....	6
2.1.	Von impliziter zu expliziter Kooperation.....	6
2.2.	Explizite Kooperationsformen.....	7
2.3.	Der interkommunal finanzierte Schulbau – ein Fallbeispiel.....	8
3.	Elemente der Kooperationsverhandlungen.....	9
4.	Hemmnisse schulplanerischer und ökonomischer Art und Ansätze zu ihrer Bewältigung.....	10
4.1.	Vergleich von Standorten.....	10
4.2.	Erweiterung oder Neubau.....	11
4.3.	Überzeugen der Politik.....	11
4.4.	Umgang mit Zukunftsrisiken.....	12
5.	Verteilung von Kosten und Nutzen auf beteiligte Kommunen.....	14
6.	Zusammenfassung.....	18
	Literaturverzeichnis.....	20

1. Einleitung

Städtische Zentren und ihr Umland erleben heute einen Zuwachs an Bevölkerung, wie ihn noch vor zwanzig Jahren kein Demograf und keine Stadtplanerin vorhergesehen hätten. Neben den erfreulich - wenn auch immer noch langsam - zunehmenden Geburtenziffern wirken hier vor allem starke Binnenwanderung und eine von (für deutsche Verhältnisse) steil steigenden Wohnpreisen immer noch nicht ausgebremschte Popularität städtischen Lebens. In der Folge werden in den Ballungsräumen auch die Schulkapazitäten knapp. Erweiterungen und Schulneubauten kommen, trotz aller Erfolge, angesichts langer Planungsvorläufe und hoher Flächenkonkurrenzen oft dem Bedarf nicht hinterher. Auch Köln und sein Umland sind mit diesen Wachstumsschmerzen konfrontiert. In Köln müssen laut aktualisierter Schulentwicklungsplanung bis 2025 im Bereich der weiterführenden Schulen 21 neue Schulen gebaut und 13 Erweiterungen vorgenommen werden, um den Bedarf an Schulplätzen zu decken.¹ Besonders stark nachgefragt sind regionsweit Gymnasial- und Gesamtschulplätze, während die Nachfrage nach Hauptschulplätzen v.a. in der sogenannten Erprobungsstufe (Klasse 5 und 6) teilweise so gering ist, dass die Schulen schließen müssen.²

Diese Konstellationen in Kombination mit einer bedeutenden Anzahl von Schülerinnen und Schülern (SuS), die bereits heute Schulen in Nachbargemeinden besuchen, legen eine **regional abgestimmte, interkommunale Kooperation** als wichtige Option zur Lösung der Versorgungsprobleme nahe. Eine Perspektive, die auch das Land Nordrhein-Westfalen teilt. Das Ministerium für Schule und Weiterbildung NRW hat 2016 gemeinsam mit den kommunalen Spitzenverbänden NRWs die Handreichung „Interkommunale Zusammenarbeit erfolgreich gestalten“³ für Träger öffentlicher Schulen herausgegeben. Diese Handreichung gibt einen guten Überblick über Instrumente interkommunaler Kooperationen und grundlegende Erfolgsfaktoren für das Gelingen. Darauf aufbauend gibt die hier vorliegende Analyse spezifische Hinweise für die Anbahnung und die konkrete Ausgestaltung interkommunaler Kooperationen im Bereich der weiterführenden Schulen. Dabei gehen wir insbesondere auf Hemmnisse und Bewältigungsstrategien aus fach- und finanzplanerischer Perspektive ein. Der Schwerpunkt dieses Papiers liegt auf einer speziellen Kooperationsform, nämlich dem interkommunal finanzierten Schulbau. Für dieses Instrument liegen bislang deutschlandweit kaum Erfahrungswerte vor.⁴

¹ Stadt Köln (2018) aktualisierte "Schulentwicklungsplanung Köln 2018".

² Nach der Erprobungsstufe steht für einige SuS aufgrund unzureichender Leistung auf Gymnasien oder Realschulen ein Schulwechsel an, daher besteht ab Klasse 7 häufig eine erhöhte Nachfrage nach Hauptschulplätzen. Obwohl dies ein wiederkehrendes Phänomen ist, dürfen auf den Hauptschulen keine Plätze für Anmeldungen ab Klasse 7 vorgehalten werden. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass die Hauptschule, wenn sich in Klasse 5 wiederholt nicht genügend SuS anmelden, schließen muss.

³ <https://www.schulministerium.nrw.de/docs/Schulentwicklung/Interkommunale-Zusammenarbeit/Handreichung-interkommunale-Zusammenarbeit-erfolgreich-gestalten.pdf>

⁴ Das einzige uns bekannte Beispiel sind die Kooperationsverhandlungen zwischen der Stadt München und dem Landkreis bezüglich eines einmaligen Investitionskostenzuschuss der Landeshauptstadt München für den Neubau eines Gymnasiums in Karlsfeld durch den Landkreis Dachau. (Quelle: Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 10347)

Die vorliegende Analyse ist ein Produkt des trans- und interdisziplinären „Praxis-mit-Forschung“-Vorhabens *UrbanRural SOLUTIONS*. Die vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) geförderte Innovationsgruppe UrbanRural SOLUTIONS hat das Ziel, in drei Praxisregionen – in der Region Köln, im Landkreis Göttingen und im Erweiterten Wirtschaftsraum Hannover – regionale Kooperationen in der wohnstandortbezogenen Daseinsvorsorge zu unterstützen.⁵ UrbanRural SOLUTIONS hat in der Praxisregion Köln Dialogprozesse zwischen Schulträgern weiterführender Schulen begleitet und unterstützt. In diesen Prozessen wurden verschiedene Kooperationslösungen darunter auch ein interkommunal finanzierter Schulbau auf Umsetzbarkeit überprüft.

Es ist die Aufgabe dieses Papiers, die dort gewonnenen Erkenntnisse systematisch zu erfassen, vereinfacht und verständlich aufzubereiten und kommunalen Akteuren für die Zukunft zur Verfügung zu stellen. Dabei steht eine integrierte Betrachtung aus fach- und finanzplanerischer Perspektive, die sowohl schul-, raum- und verkehrsplanerische Aspekte als auch kostenseitige Fragestellungen und Finanzierungsmodelle berücksichtigt, im Vordergrund.

Der folgende Abschnitt II stellt zunächst mögliche Formen der interkommunalen Zusammenarbeit im Schulbereich vor und skizziert danach die als Fallbeispiel in diesem Papier näher betrachtete Kooperationsform, in der zwei Gemeinden einen gemeinsamen Schulausbau planen.

Abschnitt III beschreibt Elemente, die in Kooperationsverhandlungen entschieden werden müssen. Vereinbart werden muss z.B. die Entscheidung über den Standort der Schule oder die Frage, ob ein gemeinsamer Neubau oder eine Schulerweiterung geplant ist. Darüber hinaus ist in Kooperationsgesprächen zu verhandeln, wie Kosten und Nutzen und Zukunftsrisiken auf die einzelnen Vertragspartner verteilt werden. Im Abschnitt IV werden Hemmnisse beleuchtet, die in Kooperationsverhandlungen auftreten können und Ansätze für Bewältigungsstrategien formuliert. Hier finden sich auch Hinweise zu Finanzierungsmodellen, die eine für die Verhandlungspartner akzeptable Verteilung der Risiken berücksichtigen. Abschnitt V geht noch einmal kleinteiliger auf zu berücksichtigende Kosten- und Nutzendimensionen ein und ist insofern etwas „technischer“ gehalten. Abschnitt VI gibt eine kurze Zusammenfassung der Ergebnisse.

⁵ Schwerpunktthemen in der Region Köln sind die Themen Bildung und Mobilität, jeweils in enger Verzahnung mit dem Thema Wohnen. Für eine kurze Beschreibung beider Prozesse sei auf Jung und Koldert (2017) und Jung et al. (2019) verwiesen.

2. Die „Finanzielle Beteiligung“ als Maßnahme interkommunaler Kooperation im Schulwesen

2.1. Von impliziter zu expliziter Kooperation

Die Eltern der Schülerinnen und Schüler sind gemäß § 1 (2) Schulgesetz NRW in der Schulwahl frei. Über die Aufnahme der SuS entscheidet die jeweilige Schulleitung (§ 46 (1) SchulG NRW). Besuchen Schüler und Schülerinnen die Schule in einer anderen Gemeinde, sind grundsätzlich keine rechtlichen Vereinbarungen notwendig. Schülerzahlen aus anderen Gemeinden werden im Rahmen des kommunalen Finanzausgleiches regulär den beschulenden Gemeinden als Bedarfskennziffer zugeordnet und vergrößern bei den meisten Kommunen auch deren Schlüsselzuweisungen.⁶

Eine solche Gemeindegrenzen überschreitende Beschulung ist auch dann faktische Kooperation, wenn sie implizit, also ohne rechtliche Vereinbarung zwischen den betroffenen Gemeinden stattfindet. Die AutorInnen dieses Leitfadens gehen davon aus, dass diese impliziten Kooperationen künftig an Bedeutung verlieren. Ein Grund für diese Vermutung ist die im Jahr 2014 erfolgte Änderung des Schulgesetzes in NRW, die eine Privilegierung gemeindeansässiger SuS bei Aufnahmen in die Sekundarstufe I gegenüber nicht ortsansässigen Bewerbern ermöglicht. Gemäß § 46 (6) Schulgesetz NRW können Schulträger per Ratsbeschluss also nunmehr festlegen, dass in ihrem Schuleinzugsbereich Schüler und Schülerinnen aus anderen Gemeinden erst nachrangig aufgenommen werden. Gemeindefremde SuS müssen nicht mehr angenommen werden, wenn die Zahl der Anmeldungen die Aufnahmekapazität der jeweiligen Schule übersteigt. Voraussetzung für eine solche Zurückweisung ist allerdings, dass in der Wohnortgemeinde der SuS die entsprechende Schulform angeboten wird. Es ist davon auszugehen, dass die Möglichkeiten des § 46 (6) SchulG NRW insbesondere in Gemeinden mit zu wenigen Schulplätzen Anwendung finden, was gemeindeübergreifende Schülerströme insbesondere in Räumen mit Unterkapazitäten künftig reduzieren dürfte.

Um den Schülerinnen und Schülern der Region in einzelnen Teilräumen jedoch weiterhin die freie, Gemeindegrenzen überschreitende Schulwahl zu ermöglichen, werden zukünftig mehr explizite interkommunale Kooperationen notwendig sein. Eine grenzüberschreitende Schulwahl vergrößert die Auswahlmöglichkeiten, ermöglicht eine größere Schulvielfalt und somit auch mehr Wettbewerb. Für die Schulplaner in den Verwaltungen erweitern interkommunale Kooperationslösungen die Möglichkeiten, eine gute und ressourcenschonende Versorgung der

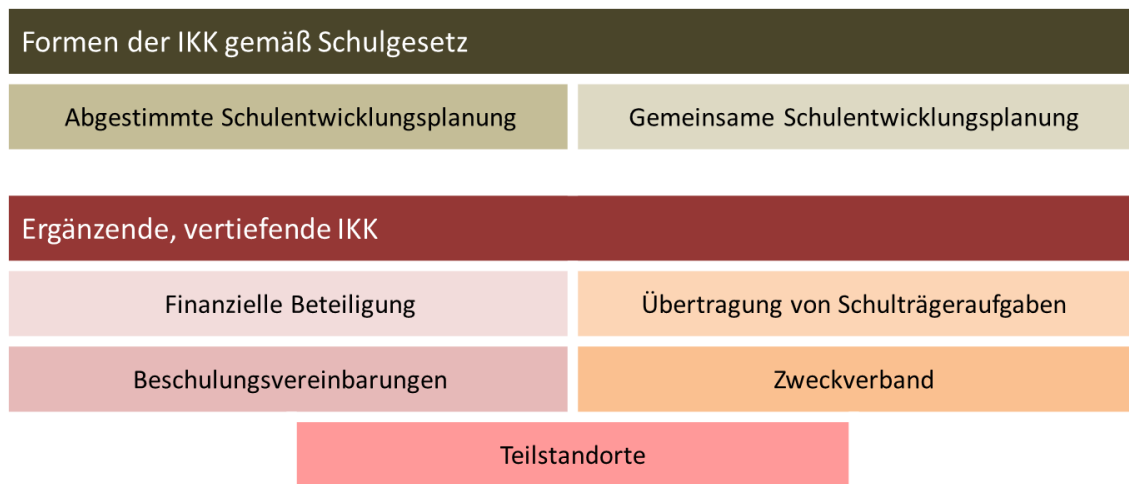
⁶ Es handelt sich dabei im nordrhein-westfälischen kommunalen Finanzausgleich allerdings nicht um feste und vorausberechenbare Zuweisungen pro Schülerin und Schüler. Vielmehr fließen die gemeindlichen SuS-Zahlen als einer von mehreren bedarfsbegründenden Faktoren in die Gesamtberechnungen des Finanzausgleichs ein. Wie viele Zuweisungen eine Gemeinde pro Schülerin/Schüler erhält, hängt im Gesamtsystem noch von vielen anderen Faktoren und auch der eigenen Einnahmenkraft dieser und aller anderen NRW-Kommunen ab. Die sog. abundanten Gemeinden, die einkommestark sind und keine KFA-Zuweisungen erhalten, erhalten auch bei wachsenden SuS-Zahlen keinen größeren Zuweisungen.

Schülerinnen und Schüler mit Schulplätzen zu erreichen. Dies gilt sowohl in schrumpfenden als auch in wachsenden Regionen. Die interkommunale Kooperation sollte somit stets als Lösungsoption mitgedacht werden.

2.2. Explizite Kooperationsformen

Im Leitfaden „Interkommunale Zusammenarbeit erfolgreich gestalten“ (NRW-Schulministerium et al. (2016)) werden verschiedene Formen interkommunaler Kooperation genannt. Abbildung 1 gibt einen Überblick über diese interkommunalen Kooperationsmöglichkeiten im Schulwesen. Dazu gehören zum einen die Elemente der abgestimmten oder gar gemeinsamen Schulentwicklungsplanung. Während es bei der abgestimmten Schulentwicklungsplanung darum geht, sich bei voller einzelgemeindlicher Planungshoheit mit anderen, betroffenen Gemeinden bzw. Schulträgern zu koordinieren und die Belange der Nachbarn zu berücksichtigen, geht die gemeinsame Schulentwicklungsplanung sehr viel weiter: „Die beteiligten Gemeinden müssen eine gemeinsame Datengrundlage schaffen, sich über Planungsgrundsätze, Verfahrensgrundsätze, Zeitrahmen und Planungsziele verständigen. Ziel der gemeinsamen Planungsanstrengungen ist ein (streitfreier) gemeinsamer Schulentwicklungsplan, der die Einzelplanungen ersetzt.“⁷

Abbildung 1: Interkommunale Kooperationen im Schulwesen



Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an den Leitfaden „interkommunale Zusammenarbeit erfolgreich gestalten“ (NRW-Schulministerium et al. (2016))

Im Hinblick auf konkrete Maßnahmen interkommunaler Zusammenarbeit werden ebenfalls verschiedene Möglichkeiten genannt. So kann die Kooperation von Beschulungsvereinbarungen über eine finanzielle Beteiligung bis hin zur Gründung eines Schulzweckverbands oder einer Übertragung von Schulträgeraufgaben reichen. Auch Teilstandorte in Nachbarkommunen

⁷ Leitfaden „Interkommunale Zusammenarbeit erfolgreich gestalten“ NRW-Schulministerium et al. (2016).

sind denkbar. Die Auswahl der Kooperationsform und deren Ausgestaltung, hängt stark von den jeweiligen Gegebenheiten ab. Ein wichtiger Faktor ist stets die Frage, ob Problemlagen in den beteiligten Kommunen gleichgerichtet oder z.B. im Stadt-Umland-Kontext entgegengesetzt sind. In beiden Fällen bestehen Möglichkeiten für eine gemeinsame interkommunale Lösung.

2.3 Der interkommunal finanzierte Schulbau – ein Fallbeispiel

Das im Folgenden skizzierte Fallbeispiel eines interkommunal finanzierten Schulausbaus kommt v.a. in Betracht, wenn die „Daseinsvorsorge-Kapazität“ im betrachteten Teilraum insgesamt zu niedrig ist. Im vorliegenden Fallbeispiel gibt es in beiden Gemeinden eine Situation von Unterkapazitäten an bestimmten Schulen oder Schulformen, so dass von einem Bedarf einer Schulerweiterung oder eines Schulneubaus auszugehen ist. Zentrale Grundlage einer solchen Bedarfsprüfung sind die Schulentwicklungspläne der Gemeinden, die sehr detaillierte Informationen über die Schülerzahlen und die daraus resultierenden Ausbaubedarfe enthalten und darüber hinaus auch regional abgestimmt sind.

Das Fallbeispiel legt der Einfachheit halber eine Konstellation von nur zwei Kommunen zugrunde. Alle Erkenntnisse sind jedoch auf multilaterale Kooperationen übertragbar.

Fallbeispiel Finanzielle Beteiligung

Ausgangslage:

- In einem Teilraum, der die zwei Gemeinden A und B einbezieht, besteht für eine konkrete Schulform bereits heute, aber v.a. auch perspektivisch, eine Unterkapazität an Schulplätzen.
- Um der großen Nachfrage nach Schulplätzen gerecht zu werden, sind Schulerweiterungen oder Schulneubauten erforderlich.

Herausforderung:

- Entwicklung einer Lösungs idee, die einen gemeinsam finanzierten Schulaus- oder -neubau in einer der beiden Gemeinden (hier wird der Einfachheit halber Gemeinde A „Schulträgerkommune“ genannt) zum Gegenstand hat.
- Schaffung eines gerechten Kooperationsmodells, das die schulplanerischen Anforderungen erfüllt und auf einem angemessen und gerechten Finanzierungsrahmen beruht:
 - Die Kooperation soll vertraglich für einen langfristigen Zeitraum festgelegt werden (für einen Zeitraum von ca. 15-20 Jahren).
 - Die Risiken sollen angemessen auf beide Gemeinden verteilt werden.

3. Elemente der Kooperationsverhandlungen

In Kooperationsverhandlungen zu einem gemeinsam finanzierten Schulbau müssen die beteiligten Kommunen sich über folgende Punkte einig werden:

Entscheidend für das Zustandekommen der Kooperationsmaßnahme ist eine Einigung der Verhandlungspartner hinsichtlich der **Standortfrage**. Man kann davon ausgehen, dass sich im bilateralen Dialog recht schnell ein Standort für den möglichen Schul(aus-)bau herauskristallisiert, ggf. ist er sogar schon zu Beginn gesetzt. Dies ist eine pragmatische Herangehensweise, da in Teilräumen mit Unterkapazitäten, in der Regel „Wachstumsräumen“, häufig ohnehin nur sehr begrenzt Flächen zur Verfügung stehen, die die Anforderungen an die Erreichbarkeit eines Standorts erfüllen. Dennoch sollte sichergestellt werden, dass es keinen alternativen Standort im betrachteten Raumzuschnitt gibt, an dem Schulplätze bei gleicher Qualität kostengünstiger bereitgestellt werden könnten (oder vice versa, bei gleichen Kosten eine höhere Qualität erreicht werden kann). Zu den Kriterien, die die Kosten beeinflussen, gehören z. B. die Flächenverfügbarkeit und ihr Status in Bezug auf die Erschließung. Qualitative Kriterien sind die Erreichbarkeit des Standorts mit öffentlichen Verkehrsmitteln, die Qualität des schulischen Angebots und im Sinne der Akzeptanz bei den Schülerinnen und Schülern kann im Falle einer Erweiterung letztlich auch der „Ruf der Schule“ als Kriterium einfließen.

Eng mit der Standortfrage verbunden ist auch die Frage, ob ein gemeinsamer Ausbau, also eine Erweiterung eines bestehenden Schulgebäudes oder ein kompletter Neubau geplant ist. Die Entscheidung, ob **Ausbau oder Neubau** hängt natürlich auch von den möglichen Raumkapazitäten und den zu erwartenden Schülerzahlen ab.

Etwas weniger auf der Hand liegend als die ersten beiden Entscheidungen ist der **Umgang mit Zukunftsrisiken**. Wie verteilen die beiden Parteien die Risiken, die sich aus unerwarteten demographischen Entwicklungen oder nicht vorhersehbaren Änderungen im Schulwahlverhalten der Eltern ergeben? Zu den Zukunftsrisiken zählen auch ungeplante Kostensteigerungen beim Bau.

Bei der Berücksichtigung von **Kosten und Nutzen** in den interkommunalen Verhandlungen muss ein akzeptabler sowie pragmatischer Kostenansatz gewählt werden, hier kommen sowohl Durchschnitts- als auch Grenzkostenansätze in Frage. Außerdem sollten neben möglichen investiven oder schülerbezogenen Kosten auch die Wirkungszusammenhänge im kommunalen Finanzausgleich (Schülerpauschale, Schlüsselzuweisung) Berücksichtigung finden. Die Vertragslaufzeit spielt hier ebenfalls eine große Rolle. Über sie werden teilweise Zukunftsrisiken abgebildet, außerdem hat sie Auswirkungen auf mögliche Abschreibungen. Außerdem sollte auch berücksichtigt werden, welche Kosten entstehen, sollte die Lösung erst später oder gar nicht umgesetzt werden. Diese Aspekte und insbesondere die damit verbundenen Hemmnisse und Treiber werden in den beiden folgenden Kapiteln diskutiert.

4. Hemmnisse schulplanerischer und ökonomischer Art und Ansätze zu ihrer Bewältigung

Im Folgenden werden die Hemmnisse beschrieben, die UrbanRural SOLUTIONS im Verlauf der begleiteten Kooperationsverhandlungen identifizieren konnte. Dazu gehören sowohl schulplanerische als auch ökonomische Hemmnisse, die aufgrund vieler Querbezüge nicht voneinander zu trennen sind. Nicht alle Hemmnisse waren für die durch das Projekt begleiteten Prozesse gleichermaßen relevant. Wenn Kooperationsvorstellungen zu Beginn eines interkommunalen Dialogs bereits sehr konkret sind, so sind bestimmte Entscheidungen bereits im Vorfeld, ggf. einseitig getroffen worden. Einige Hemmnisse kommen dann nicht mehr zum Tragen. Das kann ein Erfolgsfaktor sein, weil man schneller konkret wird und in Verhandlungen eintreten kann und nicht erst ein mühsamer Prozess der Ideengenerierung und -bewertung vorgeschaltet wird. Man läuft in so einem Fall jedoch auch Gefahr, dass eine gute ggf. sogar bessere Alternative übersehen wird.

Im Anschluss an jeden Abschnitt werden Empfehlungen formuliert, wie die zuvor genannten Schwierigkeiten möglicherweise adressiert werden können. Es ist jedoch deutlich geworden, dass nicht alle Hemmnisse von kommunalen Akteuren behoben werden können, teilweise stehen Kooperationslösungen rechtliche Bedingungen im Weg, die nur auf übergeordneter Ebene, wie der Landesregierung, angegangen werden können. Eine wichtige Erkenntnis aus den begleiteten Prozessen ist die, dass Kooperationen keineswegs nur aus Gründen von Kirchturmdenken oder kurzfristiger Planung scheitern, sondern dass die Hürden selbst für kooperationsbereite Kommunen, bspw. ein als gerecht empfundenenes, rechtlich zulässiges Finanzierungsmodell aufzustellen, nicht ohne weiteres zu überwinden sind.

4.1. Vergleich von Standorten

Ein **Vergleich von Standorten hinsichtlich Kosten und Nutzen** ist in aller Regel nicht möglich, da es häufig gar kein vergleichbares Alternativszenario gibt. In Köln kommt momentan hinzu, dass es aufgrund der extrem hohen Anzahl an notwendigen Schulbauprojekten eher ein theoretisches Konstrukt ist, auszurechnen, welche eigenen Kosten wegfallen würden, wenn eine Kooperationsmaßnahme zustande kommt. Solange das Problem besteht, nicht genug Maßnahmen zeitnah umsetzen zu können, um eine bedarfsgerechte Schulsituation zu erreichen, hat eine Priorisierung von Maßnahmen nur eine begrenzte Bedeutung.

Empfehlung: Wir empfehlen, sich bei der Standortentscheidung auf wesentliche und gut erfassbare Kosten- und Nutzendimensionen zu beschränken. Dazu gehört zum Beispiel der Flächenstatus bezüglich der Erschließung und die ÖPNV Erreichbarkeit. Bedingung für die interkommunale Kooperation ist es, dass der Standort von beiden beteiligten Kommunen aus gut erreichbar ist.

4.2. Erweiterung oder Neubau

Beim Thema **Erweiterung oder Neubau** eines Schulgebäudes, bringt aus unserer Erfahrung der Neubau die größeren Risiken mit sich. Bei einem Erweiterungsbau, der auf bestehenden Pendlerströmen aufsetzt, ist nicht mit (anfänglicher) Zurückhaltung bei der Anmeldung zu rechnen. Die bestehenden Pendlerströme zeigen auch bereits die Akzeptanz hinsichtlich Qualität und Erreichbarkeit der Schule aus beiden Gemeinden. Beim Neubau bleibt hier mehr Ungewissheit. Hinzu kommt die Schwierigkeit, dass Anmeldeverfahren manchmal noch während der Bauphase laufen und Eltern möglicherweise davor zurückschrecken, ihre Kinder auf einer noch nicht fertig gestellten Schule (ggf. gibt es zum Zeitpunkt der Anmeldung neben fehlenden Gebäuden auch noch keine Schulleitung oder ein pädagogisches Konzept) anzumelden. Erreicht eine Schule nicht die vorgegebene Mindestanmeldezahl, darf sie nicht eröffnen. Gleichzeitig bieten Kooperationslösungen für Schulneubauten möglicherweise gerade dort eine Chance, wo aus einzelgemeindlicher Sicht ein recht großes Risiko besteht, dass eine neue Schule aufgrund von zu niedrigen Anmeldezahlen gar nicht erst eröffnen darf.

Empfehlung: Gemeinden liegt in der Regel zumindest die einseitige Information darüber vor, wie viele auswärtige SuS ihre Schulen besuchen. Eine vollständige Übersicht über die Schülerströme lässt sich (für NRW) kostenlos beim Statistischen Landesamt abfragen. Mit Hilfe dieser Analysen kann man für mehrere Jahre zeigen, wie viele auswärtige SuS auf gemeindeeigene Schulen unterschiedlicher Schulformen gehen und wie viele Schüler/innen aus der eigenen Gemeinde Schulen in anderen, zumeist benachbarten Kommunen besuchen. Diese Analysen können bei der Entscheidung hinsichtlich Ausbau oder Neubau hilfreich sein. Besteht für die Errichtung einer neuen Schule das Risiko, dass sie aufgrund von zu niedrigen Anmeldezahlen gar nicht erst eröffnen darf, empfiehlt es sich im Zuge einer Kooperation den Schuleinzugsbereich so zu vergrößern, dass diesem Risiko entgegengewirkt wird. Ein Ausbau einer Schule, auf der bereits in nennenswertem Ausmaß SuS aus beiden beteiligten Kommunen angemeldet sind, ist zunächst mit geringeren Risiken hinsichtlich der Akzeptanz seitens der Eltern und Schülerinnen und Schüler verbunden. Wenn eine Kooperationslösung absehbar ist, bietet es sich hier an, auch die Schulleitung in die Kooperationsüberlegungen einzubeziehen, um sie ebenfalls für die Lösung zu gewinnen.

Zusätzlich zu den bereits genannten Punkten empfehlen wir insbesondere im Falle eines geplanten Neubaus, die Akzeptanz seitens der SuS und deren Eltern mit Hilfe einer interkommunalen Elternbefragung abzuprüfen. Dabei sollten nach Möglichkeit Eltern von Schülerinnen und Schülern aus dem voraussichtlichen Anmeldejahrgang befragt werden.

4.3 Überzeugen der Politik

Ein weiteres Hemmnis für interkommunale Kooperationen kann die Überzeugung der Kommunalpolitik darstellen. Von Wählern der eigenen Kommune gewählt, ist es ihr Anliegen, zunächst

zugunsten der gemeindeeigenen Schüler und Schülerinnen zu entscheiden. So wäre im Falle eines kommunenübergreifenden Schuleinzugsbereichs die Situation denkbar, dass in der SuS aus der Schulträgergemeinde aufgrund zu hoher Anmeldezahlen abgelehnt werden. Dies kann zu Unverständnis bei den Eltern führen, wenn auf der Schule in nennenswertem Umfang SuS aus der Nachbargemeinde aufgenommen wurden, die eigenen Kinder aber keinen Platz bekommen. Darüber hinaus bedeutet Interkommunale Kooperation in der Regel auch ein Verlust an Einflussmöglichkeiten für die Kommunalpolitik.

Empfehlung: Grundsätzlich kommt eine Kooperation nur dann zustande, wenn sie für beide Kommunen vorteilhaft ist. Keine Gemeinde wird aus reinem Altruismus oder mit ausschließlichen Fokus auf eine regional optimale Lösung handeln. Von Seiten der Politik ist also nur Akzeptanz zu erwarten, wenn die Vorteile einer Kooperation ihre Nachteile überwiegen. Wenn durch ein geeignetes Kooperationsmodell eine win-win-Situation hergestellt werden kann, sollten Politik und Bürger daher frühzeitig auf den Handlungsbedarf und auf die erhofften Vorteile dieser Kooperationslösung hingewiesen werden. Außerdem sollten Ängste z.B. in Bezug auf Schulplatzknappheit für eigene SuS adressiert und nach Möglichkeit ausgeräumt werden. Dies kann in Ausschüssen oder bspw. im Rahmen einer interkommunal abgestimmten Pressemitteilung geschehen. Die politischen Vertreter sollten in jedem Fall in den Prozess einbezogen und nicht vor vollendete Tatsachen gestellt werden.

4.4 Umgang mit Zukunftsrisiken

Zukunftsrisiken wie ein verändertes Schulwahlverhalten oder eine sich ändernde demografische Entwicklung im Kooperationsmodell abzubilden ist nicht trivial. Entscheidungen in der kommunalen Planung werden naturgemäß unter Unsicherheit getroffen. Gängige Unsicherheiten bestehen bei Prognosen sowie Schätzungen zukünftigen Verhaltens. Die Besonderheit einer interkommunalen Kooperationslösung liegt jedoch darin, dass die kooperierenden Kommunen zunächst mal vertraglich an eine Leistungserbringung gebunden sind und somit weniger Spielräume für Reaktionen auf eine veränderte Ausgangslage vorliegen. Im Vergleich zu Schulbauten in der eigenen Kommune besteht z.B. weniger Flexibilität bezüglich einer zukünftigen Umnutzung. (Eine Vertragsdauer von min. 15 Jahren sollte aus unserer Sicht bei einer investiven Maßnahme jedoch nicht unterschritten werden, da dies zulasten der Planungssicherheit der beteiligten Akteure ginge).

Im konkreten Fall würde ein unvorhergesehener **Bevölkerungsrückgang** z.B. dazu führen, dass die neu geschaffenen Schulkapazitäten nicht mehr gebraucht werden. Das gleiche Ergebnis würde ein **verändertes Schulwahlverhalten** (z.B. durch Popularität einer anderen Schulform) mit sich bringen. Anders als bei einer einzelgemeindlichen Lösung kann keine der beiden Kommunen frei entscheiden, die bestehende Schule für eine andere Nutzung umzuwandeln. Besonders problematisch wird es dann, wenn sich die Bedingungen bei einem Kooperationspartner deutlich stärker verändern als bei dem anderen. Ein unvorhergesehener **Bevölkerungszuwachs** in einer Gemeinde (bspw. durch die Ausweisung von neuen Siedlungsgebieten)

verändert die Aufnahmechancen der Schülerinnen und Schüler der anderen Gemeinde. Letztlich ließen sich diese Unsicherheiten zwar vertraglich regeln - so könnte man ggf. Exit-Optionen erlauben, falls die Anmeldezahlen an der Schule unter einen bestimmten Wert fallen – andererseits würde das ohnehin komplexe Vertragswerk noch weiter verkomplizieren. Zudem ergibt sich hier das Problem von Informationsasymmetrien, wodurch sich solche Exit-Optionen potentiell strategisch nutzen ließen.

Nicht unwahrscheinlich ist es außerdem, dass veranschlagte Kosten für den Bau oder auch für zukünftige Sanierungen höher sind als erwartet. Auch hier sollte vorab geklärt sein, wie man mit einer solchen **Kostensteigerung** umgeht. Die Verteilung der Risiken auf die beteiligten Kommunen wird über das Finanzierungsmodell geklärt. Je nach Ausgestaltung des Finanzierungsmodells trägt die eine oder andere Kommune mehr Risiko. Um sich der Frage nach geeigneten Finanzierungsmodellen systematisch zu nähern, werden wir im Folgenden zwei Finanzierungsmodelle diskutieren: **1. Die Schülerpauschale** und **2. eine Investitionsbeteiligung**. Das heißt, dass im ersten Modell alle entstehenden Kosten auf den einzelnen SuS umgerechnet und abgerechnet werden, während im zweiten Modell eine fixe Summe als Investitionskostenbeitrag festgelegt wird. Die rein schülerbezogenen Kosten (darunter z.B. Lehr- u. Unterrichtsmaterial, Unterhaltung der Betriebs- und Geschäftsausstattung, Aufwendungen für Schülerbetreuung Personalkosten) werden in beiden Modellen jährlich schülerbezogen abgerechnet. Die Finanzierungsmodelle unterscheiden sich insofern nur bezüglich der Verrechnung der Investitionskosten. Hier haben die beiden Alternativen unterschiedliche Wirkungen in Bezug auf die Internalisierung ihrer Risiken.

Vergleich der Finanzierungsmodelle:

- Wenn die prognostizierte Schüleranzahl aus Gemeinde B tatsächlich realisiert wird, dann führen in der Theorie beide Finanzierungsmodelle zu dem gleichen Ergebnis.
- Melden sich weniger SuS aus Gemeinde B an der Schule an, als zum Zeitpunkt des Kooperationsvertrags prognostiziert, profitiert Gemeinde B von einem Finanzierungsmodell, in der die Schülerpauschale im Vordergrund steht. Für Gemeinde A wäre in diesem Fall das Modell der Investitionsbeteiligung vorteilhaft. Das Risiko, dass der Schulbau / die Schulerweiterung sich aufgrund rückläufiger Nachfrage aus Gemeinde B nicht lohnt, trägt also im Finanzierungsmodell „Schülerpauschale“ ausschließlich Gemeinde A. Im Finanzierungsmodell „Investitionsbeteiligung“ wird das Risiko von Gemeinde B getragen.
- Wenn die Nachfrage aus Gemeinde B stärker steigt als erwartet und – im theoretischen Extremfall - Gemeinde B die gesamte Kapazität durch eigene Schüler ausfüllen kann, trägt Gemeinde A im Finanzierungsmodell „Investitionsbeteiligung“ das Risiko, dass sie ein Gebäude (mit-)finanziert hat, welches nicht von den eigenen Schülern genutzt werden kann.

Zusätzliche Herausforderungen bei der Wahl des Finanzierungsmodells ergeben sich aus rechtlichen Vorgaben. Ein einmaliger Investitionskostenzuschuss, der über die investive Finanzrechnung verbucht wird, erfordert eine rechtlich einklagbare Gegenleistung. Das wäre in diesem Fall offenbar die Zusage einer festen Anzahl von Schulplätzen für Schüler/innen der Gemeinde B. Eine feste Schulplatzgarantie ist jedoch nicht möglich, da dies die Rechte der Schulleitungen einschränken würde.

Empfehlung: Die frühzeitige Einbindung der Finanzperspektive (in Kommunen in der Regel die Kämmereien) ist insbesondere wichtig, da Kooperations- und Finanzierungsmodell gewissermaßen parallel entwickelt werden müssen. Um zu vermeiden, dass eine Kommune die komplette Last der Zukunftsrisiken trägt, empfiehlt sich, dass die finanzielle Beteiligung aus einem schülerunabhängigen und einem schülerabhängigen Zuschuss besteht, also ein Modell, welches neben den schülerbezogenen Kosten auch eine „Miete“ berücksichtigt, die sich an den Investitionen und Abschreibungen orientiert und unabhängig von der tatsächlich angemeldeten Anzahl der Schüler/innen ist.⁸

Außerdem sollten Juristen, Financer und weitere Fachabteilungen wie z. B. die Gebäudewirtschaft auch einbezogen werden, um vertraglich zu regeln, wie man im Falle von Kostensteigerungen beim Bau oder zukünftig anfallenden Instandhaltungskosten / Renovierungen vorgeht. Ebenso müssen Zuständigkeiten, Verantwortlichkeiten und Informationspflichten zwischen den Vertragspartnern sowie Konsequenzen bei Nichterfüllung einzelner vertraglichen Elemente festgelegt werden.

5. Verteilung von Kosten und Nutzen auf beteiligte Kommunen

Im vorherigen Abschnitt wurden Überlegungen zur Ausgestaltung des Finanzierungsmodells unter Berücksichtigung der (Zukunfts-)Risiken angestellt, die in einem ausgewogenen Modell angemessen auf die Vertragspartner verteilt werden. Dem Finanzierungsmodell liegen aber insbesondere auch die Kosten und Nutzen einer Maßnahme zugrunde. Die Quantifizierung dieser Kosten, aber v.a. der Nutzen, und die daraus resultierende Zuordnung auf die Kommunen, kann ein weiteres Hemmnis im Zuge interkommunaler Kooperationsverhandlungen darstellen. Wichtige Punkte werden im Folgenden diskutiert.

Die Schätzung der **Gesamtkosten** einer Schulbaumaßnahme, bestehend aus Investitions- und zukünftigen laufenden Kosten für die Schulerweiterungen, ist ein gängiges Verfahren auch bei einzelgemeindlichen Lösungen. Relevante Kostendimensionen sind:

- Investive Kosten einschließlich späterer Ersatzinvestitionen.

⁸ Alternativ zu der schülerunabhängigen Miete wäre auch eine Mindestbeteiligung denkbar.

- Laufende Kosten für die Bewirtschaftung und Unterhaltung der Schulgebäude und -anlagen (gebäudespezifische Kosten) und für den laufenden Schulbetrieb.

Zudem gibt es weitere Kosten, die explizit im Zusammenhang mit einer Kooperationslösung entstehen können. So können gerade bei interkommunalen Lösungsansätzen, die Schülerpendelbewegungen voraussetzen, Kosten für resultierende zusätzliche Mobilitätsbedarfe durch den Schülertransport (z.B. Schülertickets oder auch Ausbau des ÖPNV) entstehen.⁹

Den Kosten für eine Maßnahme stehen **Nutzen** gegenüber. Ganz allgemein entsteht durch einen Schul(aus)bau natürlich der unmittelbare Nutzen einer bedarfsgerechten Versorgung mit Schulplätzen. Darüber hinaus kann eine Kooperationsmaßnahme, wie unter II. beschrieben, auf unterschiedlichsten Ebenen (Schüler / Eltern, Gemeinden, Region, Bundesland) nutzenstiftend sein. Nicht realisierbar ist es, die zahlreichen Nutzendimensionen zu quantifizieren, um sie den Kostendimensionen als Wert gegenüberzustellen. Vielmehr sollten mit Augenmaß die für das jeweilige Projekt relevanten Dimensionen betrachtet werden.

Positive „Nebennutzen“ einer *gemeinsamen* Aufgabenerledigung im Schulbau entstehen, wenn

- die Maßnahme durch die gemeinsame Aufgabenerledigung (bei gleicher Qualität) kostengünstiger erbracht werden kann. Dies ist z.B. dann der Fall, wenn Skalenvorteile durch größere Schulen entstehen. So kann ggf. ein besseres Kursangebot in der Oberstufe erzielt oder andere differenzierte Schulangebote bereitgestellt werden.
- die Maßnahme dazu führt, dass aufgrund besserer Erreichbarkeit weniger (Individual-)Verkehr entsteht und es damit zu einer Entlastung der Verkehrswege und der Umwelt kommt;
- sich durch die gemeindeübergreifende Leistungserbringung Partizipationsmöglichkeiten bislang unerreichter Bevölkerungsgruppen ergeben und/oder neue und geeignetere Räume für soziale Interaktion geschaffen werden können. Ein gemeindeübergreifender Einzugsbereich kann ggf. zu einer größeren Heterogenität der SuS beitragen.

Die zahlreichen Nutzendimensionen führen dazu, dass es unmöglich ist, zu quantifizieren, welche Kommune wie stark von der Kooperationslösung profitiert. Dies erschwert die angemessene Verteilung der Kosten auf die Verhandlungspartner. Hinzu kommt noch ein weiterer Unsicherheitsfaktor als Hemmnis für interkommunale Kooperation: die derzeitige Ausgestaltung des nordrhein-westfälischen **kommunalen Finanzausgleichs**¹⁰ insbesondere dem Schüleransatz

⁹ Nicht berücksichtigt werden an dieser Stelle die Kosten für das Lehrpersonal, da diese vom Land übernommen werden (§ 92 (2) SchulG NRW).

¹⁰ Der kommunale Finanzausgleich NRW ist ein Zuweisungssystem des Landes NRW an die Kommunen, um deren Unterschiede in der Finanzausstattung auszugleichen und einen Beitrag zur kommunalen Finanzierung zu leisten. Rechtliche Grundlage ist das Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG NRW). Die zu verteilende Finanzausgleichsmasse wird v.a. über bestimmte Schlüssel (die sog. Schlüsselzuweisungen) aber auch über bestimmte

und der Schülerpauschale. Über den Schüleransatz erhält eine Gemeinde sogenannte Schlüsselzuweisungen für alle SuS an Schulen in ihrer Gemeinde. Über die Schülerpauschale gemäß § 17 Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG NRW) erhalten die Gemeinden für jeden in ihrer Trägerschaft beschulten Schüler eine Pauschale. Damit wird also eine Kommune automatisch entschädigt, die besonders viele SuS aus Nachbarkommunen aufnimmt und somit Aufgaben für die Region übernimmt. Implizite Kooperationen werden durch diese Regelung also gefördert.

Für den Fall der hier betrachteten expliziten Kooperation, bei der ein gemeinsamer Schuleinzugsbereich gebildet wird und sich Gemeinde B an den Investitionskosten in Gemeinde A beteiligt, besagt die gesetzliche Regelung, dass die Schlüsselzuweisungen und Schulpauschale entsprechend dem Investitionsanteil auf die beteiligten Kommunen aufgeteilt werden. Im Vergleich zu einer impliziten Kooperation, in der ohne Kostenbeteiligung an einer Schule in Gemeinde B auch SuS aus Kommune A aufgenommen werden, verliert Kommune A also Schlüsselzuweisungen und einen Teil der Schülerpauschale. Im Falle von Kommunen die knapp an der „Abundanzgrenze“ liegen, kann die Nicht-Berücksichtigung von beschulten Schülerinnen und Schülern aus der Nachbargemeinde im Extremfall sogar dazu führen, dass sie gar keine Schlüsselzuweisungen beziehen.¹¹ Dieser Verlust ist in Kooperationsverhandlungen zu berücksichtigen, eine Kompensation ist jedoch schon aufgrund des Zirkelbezugs (je höher der Beitrag der Gemeinde B, desto mehr Schlüsselzuweisungen und Schülerpauschale „verliert“ Gemeinde A) nicht trivial. Das größte Problem ist jedoch, dass die Höhe der Schlüsselzuweisungen höchst intransparent und nicht ohne weiteres abzuschätzen ist. Sie ändert sich jährlich und ist nicht vorausrechenbar. Somit können die Kommunen sie nicht angemessen in ihrer Verteilung der Kooperationsgewinne berücksichtigen. Eine ausführliche Diskussion der daraus resultierenden Fehlanreize und Hemmnisse findet sich bei Koldert (2019).

Eine weitere Schwierigkeit bei der Verhandlung der Investitionskostenanteile ist die Frage nach der Länge der Vertragsbindung. Die **Vertragslaufzeit** im Verhältnis zur Gesamtlebensdauer des Gebäudes (im Haushaltsrecht der Abschreibungszeitraum) kann nämlich Auswirkungen auf die Höhe der Investitionsbeteiligung seitens Kommune B haben. Wird für die Kooperation vertraglich bspw. ein Zeitraum von 20 Jahren vereinbart, so entspricht dieser Zeitraum nicht notwendigerweise der Lebensdauer des Schulgebäudes und insbesondere nicht der buchhalterischen Abschreibungsdauer. Gemeinde B wird den Investitionsanteil, den sie einbringt, zunächst anhand der Vertragslaufzeit in Relation zur Abschreibungsdauer berechnen, denn bei einem Vergleich mit einem gemeindeeigenen Schulausbau in Gemeinde B, der über die gesamte buchhalterische Lebensdauer abgeschrieben wird, würde man sonst deutlich höhere Investitionskosten pro SuS aufbringen. Demnach würde sich also die Höhe der Investitionsbeteiligung von Kommune B reduzieren, wenn die Vertragslaufzeit der Kooperation nicht identisch ist mit der Lebensdauer des Gebäudes. Das bedeutet wiederum für Gemeinde A, dass sie einen deutlich

Pauschalen verteilt. Grob gesagt erhält eine Gemeinde dann Schlüsselzuweisungen, wenn der angenommene Finanzbedarf die Finanzkraft übersteigt. Aufgrund des iterativen Verfahrens ist die Berechnung hoch komplex. Eine Übersicht findet sich u.a. bei Goerl et al. (2013).

¹¹ Eine Gemeinde wird als *abundant* bezeichnet, wenn ihre normierte Steuerkraft größer als ihr fiktiver Finanzbedarf ist. Abundante Gemeinden erhalten keine Schlüsselzuweisungen.

höheren Anteil der Investitionskosten aufbringen muss. Sie ist dafür zwar nach Ablauf der Vertragslaufzeit Eigentümerin des Schulgebäudes, gleichzeitig werden aber alle Zukunftsrisiken auf sie übertragen – denn es ist ja keineswegs sicher, dass das Gebäude nach bspw. 20 oder 30 Jahren tatsächlich noch gut nutzbar ist und auch die Bevölkerungsentwicklung und damit die Bedarfsfrage ist für einen so langen Zeitraum nur schwer vorherzusagen. Insofern hat die Vertragslaufzeit entscheidenden Einfluss auf die Verteilung der Zukunftsrisiken.

Bei der Betrachtung der obigen Finanzierungsmodelle wurde mit **Durchschnittskostenansätzen** gerechnet. Es wurde sowohl bei den schülerbezogenen Kosten als auch im Modell der Pauschale je SuS davon ausgegangen, dass jeder Schüler/ jede Schülerin die gleichen Kosten verursacht. Dies entspricht jedoch nicht notwendigerweise der Realität. So muss beispielsweise nicht für jede(n) zusätzlichen Schüler/in ein neuer Hausmeister eingestellt oder neue Räumlichkeiten zur Verfügung gestellt werden. In der ökonomischen Theorie bieten sich für diese Konstellationen Grenzkostenbetrachtungen an. Grenzkosten sind die Kosten, die für die Beschulung eines/-r zusätzlichen Schülers/-in anfallen. Die Fixkosten werden dabei also nicht einbezogen, sofern bestehende Kapazitätsgrenzen nicht überschritten werden. Insofern könnte im Idealfall nicht ein fester Betrag je zusätzlichem Schüler/innen festgelegt werden, sondern vielmehr ein Rechenmodell entwickelt werden, das Kostensprünge etc. berücksichtigt und letztlich einen „Gesamtpreis“ für die zu berücksichtigten Schüler/innen bestimmt. Durch solche jährlich aktualisierten Berechnungen könnten Preisänderungen und neue Kostenfaktoren einbezogen werden, sodass die Risiken von Kostenänderungen auf beide Partner verteilt würden.

Empfehlungen: In Bezug auf die unterschiedlichen **Nutzendimensionen** sollte ein pragmatischer Ansatz gewählt werden, der den Hauptnutzen für die Gemeinden – wie viele SuS aus Gemeinde A / Gemeinde B lassen sich über die Maßnahme voraussichtlich beschulen – in den Mittelpunkt stellt. Dieser kann zunächst Anhaltspunkt für die Verteilung der Kosten darstellen. Zugleich sollten aber auch beide Gemeinden berücksichtigen, welcher negative Nutzen, welche Opportunitäten ihnen entstehen, wenn die Kooperation nicht zustande kommt. In Einzelfällen kann es für eine Gemeinde sinnvoll sein, einen größeren Anteil der Kosten zu übernehmen, als ihr nach dem obigen Nutzenansatz obliegt, um die Kooperation nicht zu gefährden. Inwieweit es rechtlich möglich ist, diese Opportunitäten in den Vertragsverhandlungen zu berücksichtigen, also quasi einen Anteil oberhalb der berechneten Durchschnittskosten zu übernehmen, konnte im Rahmen dieser Analyse nicht überprüft werden.

Die Problematik der Schlüsselzuweisungen und Schülerpauschale im **kommunalen Finanzausgleich (KFA)** ist oben bereits ausführlich beschrieben worden. Hier empfiehlt es sich zunächst, zu prüfen, inwieweit die beteiligten Kommunen überhaupt betroffen sind. Ist die Schulträgerkommune A, die im Falle einer Kooperation Schlüsselzuweisungen und Schülerpauschale verliert, mit hoher Wahrscheinlichkeit abundant, so stellt der Mechanismus im KFA hier kein Hemmnis dar. Für die anderen empfiehlt sich auf jeden Fall, sich frühzeitig mit dem Thema zu beschäftigen, da es große Auswirkungen und im Extremfall sogar ein Nicht-Zustandekommen

der Kooperation herbeiführen kann. Eventuell können die Kommunen versuchen, anhand von historischen Daten, grob abzuschätzen, in welchem Ausmaß Veränderungen im KFA möglicherweise eintreten würden, um dann zu entscheiden, ob die explizite Kooperation unter den Voraussetzungen tatsächlich einer impliziten Lösung vorzuziehen ist. Tatsächlich ist das Ausmaß jedoch unvorhersehbar, da die Schlüsselzuweisungen stark von der Finanzkraft der restlichen Kommunen im Bundesland abhängen. Darüber hinaus haben die Kommunen hier recht wenig Spielraum und somit bleibt ihnen nur abzuwarten, bis das Land interkommunale Schulkooperationen angemessen im kommunalen Finanzausgleich regelt.

Wie oben erwähnt, kann auch die **Vertragslaufzeit**, auf die man sich festlegt, ein Hemmnis in der Kooperationsverhandlung darstellen. Einerseits gilt, umso weiter die Vertragslaufzeit in die Zukunft ragt, desto unsicherer ist die Vorhersage von Bevölkerungsentwicklung und Schulwahlverhalten. Andererseits wäre in Bezug auf die oben skizzierte Abschreibungsproblematik eine Vertragslaufzeit ideal, die dem Abschreibungszeitraum des Gebäudes möglichst nahe kommt. Da Abschreibungsdauern für Gebäude i.d.R. deutlich länger sind als ein allgemein akzeptabler Kooperationsvertrag, ist die derzeit ohnehin recht populäre modulare Bauweise mit deutlich niedrigerer Nutzungsdauer vielleicht ein pragmatischer Lösungsansatz, der die Diskrepanz zwischen Kooperationszeitraum und Abschreibungsdauer reduziert.

Durchschnittskosten versus Grenzkosten: Der Grenzkostenansatz ist zumindest in der Theorie sicherlich derjenige, der die entstehenden Kosten inklusive möglicher Anpassungen präziser auf die Gemeinden verteilt. In der Praxis lässt sich dieser Ansatz jedoch nur schwer gegenüber der intuitiven Durchschnittskostenlösung vermitteln. Insofern gilt wie so oft: Je präziser die Berechnung, desto komplexer die Lösung. Hier ist also abzuwägen zwischen Genauigkeit auf der einen Seite und Transparenz und Handhabbarkeit auf der anderen Seite.

6. Zusammenfassung

Interkommunale Kooperationen im Schulbereich stellen zusätzliche Lösungsoptionen für eine gute und ressourcenschonende Versorgung von Schülerinnen und Schülern dar. Dies gilt sowohl in schrumpfenden als auch in wachsenden Regionen. Die interkommunale Schulkooperation sollte von kommunalen Verwaltungen somit stets als Lösungsoption mitgedacht werden. Für die Ausgestaltung der interkommunalen Kooperation kommen verschiedene Kooperationsmöglichkeiten von abgestimmter Schulentwicklungsplanung bis zur Gründung eines Zweckverbands in Frage.

Im vorliegenden Papier wurden am Beispiel einer *finanziellen Beteiligung* einer Kommune am Ausbau einer Schule in einer Nachbarkommune wichtige Elemente der Kooperationsverhandlungen zusammengetragen. Darüber hinaus wurde skizziert, wie mit den in diesem Zusammenhang möglicherweise auftretenden Hemmnissen umgegangen werden kann. Dabei wurde

immer die Fach und die Finanzperspektive berücksichtigt. Eine frühzeitige Zusammenarbeit der Finanz- und Fachplanungen ist dabei grundsätzlich empfehlenswert. Es hat sich auch gezeigt, dass nicht alle Hemmnisse auf kommunaler Ebene aufgelöst werden können.

Um interkommunale Kooperationen im Schulbereich auch weiterhin voranzubringen, empfehlen wir auch in Zukunft die Erfahrungen aus Kooperationsgesprächen zu dokumentieren, weitere Hemmnisse zu identifizieren und institutionelle Rahmenbedingungen auf ihre Wirkung zu überprüfen.

Literaturverzeichnis

Jung, A., Koldert, B. (2017): UrbanRural SOLUTIONS. Themenschwerpunkt "Weiterführende Schulen" – Ein Zwischenstand aus der Praxisregion Köln. In: Newsletter Innovationsgruppen für ein nachhaltiges Landmanagement (2/2017). 9–10.

Jung, A., Koldert, B., Reuschel, S. (2019): UrbanRural SOLUTIONS. Themenschwerpunkt "Mobilität" – Ein Zwischenstand aus der Praxisregion Köln. In: ARL-Nachrichten (2019).

Koldert, B. (2019): Fehlanreize des kommunalen Finanzausgleichs im Zuge interkommunaler Kooperationen im Schulbereich. Unveröffentlichtes Arbeitspapier

Koldert, B., Müller, T., Reuschel, S. (2018): Räumliche Darstellungen im Kontext wohnstandortbezogener Daseinsvorsorge – der Raum Köln/Bonn. FiFo-Berichte Nr. 26.

Ministerium für Schule und Weiterbildung des Landes Nordrhein-Westfalen, Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen, Städtetag Nordrhein-Westfalen, Landkreistag Nordrhein-Westfalen, (2016): Interkommunale Zusammenarbeit erfolgreich gestalten - Ein Leitfaden für Träger öffentlicher Schulen.

Goerl, C., Rauch, A., Thöne, M. (2013): Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen. Gutachten Im Auftrage des Ministeriums für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen.

Stadt Köln (2016): Aktualisierte "Schulentwicklungsplanung Köln 2018". <https://ratsinformation.stadt-koeln.de/getfile.asp?id=685092&type=do&>

Stadt München (2017): Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 10347 Einmaliger Investitionskostenzuschuss der Landeshauptstadt München für den Neubau eines 5-zügigen staatlichen Gymnasiums mit 4-fach-Sporthalle sowie vorläufigem städtischen Standardraumprogramm für G 9 durch den Landkreis Dachau am Standort Karlsfeld. <https://www.ris-muenchen.de/RII/RII/DOK/SITZUNGSVORLAGE/4737276.pdf>

FiFo Discussion Papers / Finanzwissenschaftliche Diskussionsbeiträge

Eine Schriftenreihe des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität zu Köln; ISSN 0945-490X.

Kostenloser Download: www.fifo-koeln.de. Discussions Papers can be downloaded free of charge from: www.fifo-koeln.de.

- 00-1 Thöne, M.: Ein Selbstbehalt im Länderfinanzausgleich?.
- 00-2 Braun, S., Kitterer, W.: Umwelt-, Beschäftigungs- und Wohlfahrtswirkungen einer ökologischen Steuerreform: eine dynamische Simulationsanalyse unter besonderer Berücksichtigung der Anpassungsprozesse im Übergang.
- 02-1 Kitterer, W.: Die Ausgestaltung der Mittelzuweisungen im Solidarpakt II.
- 05-1 Peichl, A.: Die Evaluation von Steuerreformen durch Simulationsmodelle.
- 05-2 Heilmann, S.: Abgaben- und Mengenlösungen im Klimaschutz: die Interaktion von europäischem Emissionshandel und deutscher Ökosteuer.
- 05-3 Fuest, C., Peichl, A., Schaefer, T.: Dokumentation FiFoSiM: Integriertes Steuer-Transfer-Mikrosimulations- und CGE-Modell.
- 06-1 Fuest, C., Peichl, A., Schaefer, T.: Führt Steuervereinfachung zu einer „gerechteren“ Einkommensverteilung? Eine empirische Analyse für Deutschland.
- 06-2 Bergs, C., Peichl, A.: Numerische Gleichgewichtsmodelle - Grundlagen und Anwendungsgebiete.
- 06-3 Thöne, M.: Eine neue Grundsteuer – Nur Anhängsel der Gemeindesteuerreform?
- 06-4 Mackscheidt, K.: Über die Leistungskurve und die Besoldungsentwicklung im Laufe des Lebens.
- 06-5 Fuest, C., Peichl, A., Schaefer, T.: Does tax simplification yield more equity and efficiency? An empirical analysis for Germany.
- 06-6 Fuest, C., Peichl, A., Schaefer, T.: Die Flat Tax: Wer gewinnt? Wer verliert? Eine empirische Analyse für Deutschland.
- 06-7 Kitterer, W., Finken, J.: Zur Nachhaltigkeit der Länderhaushalte – eine empirische Analyse.
- 06-8 Bergs, C., Fuest, C., Peichl, A., Schaefer, T.: Reformoptionen der Familienbesteuerung: Aufkommens-, Verteilungs- und Arbeitsangebotseffekte.
- 06-9 Ochmann, R., Peichl, A.: Measuring distributional effects of fiscal reforms.
- 06-10 Peichl, A., Schaefer, T.: Documentation FiFoSiM: Integrated tax benefit microsimulation and CGE model.
- 06-11 Peichl, A., Schaefer, T., Scheicher, C.: Measuring Richness and Poverty. A micro data application to Germany and the EU-15.
- 07-1 Fuest, C., Mitschke, J., Peichl, A., Schaefer, T.: Wider die Arbeitslosigkeit der beruflich Geringqualifizierten: Entwurf eines Kombilohn-Verfahrens für den Niedriglohnsektor.
- 07-2 Groneck, M. Plachta, R.: Eine natürliche Schuldenbremse im Finanzausgleich.
- 07-3 Kitterer, W.: Bundesstaatsreform und Zukunft der Finanzverfassung.
- 07-4 Brenneisen, F., Peichl, A.: Dokumentation des Wohlfahrtsmoduls von FiFoSiM.
- 07-5 Brenneisen, F., Peichl, A.: Empirische Wohlfahrtsmessung von Steuerreformen.
- 07-6 Fuest, C., Peichl, A., Schaefer, T.: Is a Flat Tax politically feasible in a grown-up Welfare State?
- 07-7 Groneck, M., Plachta, R.: Simulation der Schuldenbremse und der Schuldenschanke für die deutschen Bundesländer.
- 07-8 Becker, J., Fuest, C.: Tax Enforcement and Tax Havens under Formula Apportionment.
- 07-9 Fuest, C., Peichl, A.: Grundeinkommen vs. Kombilohn: Beschäftigungs- und Finanzierungswirkungen und Unterschiede im Empfängerkreis.
- 08-1 Thöne, M.: Laffer in Luxemburg: Tankverkehr und Steueraufkommen im Großherzogtum.
- 08-2 Fuest, C., Thöne, M.: Staatsverschuldung in Deutschland: Wende oder Anstieg ohne Ende?
- 08-3 Becker, J., Peichl, A., Rincke, J.: Politicians' outside earnings and electoral competition.
- 08-4 Paulus, A., Peichl, A.: Effects of flat tax reforms in Western Europe on equity and efficiency.
- 08-5 Peichl, A., Schaefer, T.: Wie progressiv ist Deutschland? Das Steuer- und Transfersystem im europäischen Vergleich.
- 08-6 Peichl, A.: The benefits of linking CGE and Microsimulation Models - Evidence from a Flat Tax analysis.
- 08-7 Groneck, M.: A Golden Rule of Public Finance or a Fixed Deficit Regime? Growth and Welfare Effects of Budget Rules.
- 08-8 Plachta, R. C.: Fiscal Equalisation and the Soft Budget Constraint.
- 09-1 Mackscheidt, K.: Warum die Steuerzahler eine Steuervereinfachung verhindern.
- 09-2 Herold, K.: Intergovernmental Grants and Financial Autonomy under Asymmetric Information.
- 09-3 Finken, J.: Yardstick Competition in German Municipalities.
- 10-1 Mackscheidt, K., Banov, B.: Ausschluss und Zwang im Kollektiven.
- 12-1 Dobroschke, S.: Energieeffizienzpotenziale und staatlicher Lenkungsbedarf.

- 12-2 Mackscheidt, K.: Ein Szenario für 2017.
- 12-3 Brügelmann, R., Schaefer, T.: Der Einkommenssteuer-tarif verteilt stärker um als je zuvor. Eine Simulationsanalyse.
- 12-4 Thöne, M.: 18 Billion At One Blow. Evaluating Germany's Twenty Biggest Tax Expenditures.
- 12-5 Colombier, C.: Drivers of Health Care Expenditure: Does Baumol's Cost Disease Loom Large?
- 13-1 Mackscheidt, K.: Die gesetzliche Unfallversicherung im Systemvergleich.
- 14-1 Diekmann, L., Jung, A., Rauch, A.: Klimaschutz trotz knapper Kassen? Eine empirische Untersuchung zu Finanzierungsmodellen für Klimaschutzaktivitäten in Städten und Gemeinden.
- 15-1 Thöne, M.: Blockade beim deutschen Finanzausgleich – Ein Vorschlag zur Güte.
- 15-2 Braendle, T., Colombier, C.: What Drives Public Health Care Expenditure Growth? Evidence from Swiss Cantons, 1970-2012.
- 16-1 Mackscheidt, K.: Flüchtlingspolitik – Finanzierung durch Migrationssonderfonds und Erbschaftsteuer?
- 16-2 Mackscheidt, K.: Die schleichende Entstehung der Schuldenkrise in Südeuropa – und ihre Therapie.
- 16-3 Colombier, C.: Population Aging in Healthcare – A Minor Issue? Evidence from Switzerland.
- 16-4 Mackscheidt, K.: Der Weg in die Nullzinspolitik der EZB – Muss die Geldpolitik so bleiben, oder gibt es einen Ausweg?
- 17-1 Mackscheidt, K.: Zur Finanzierung einer Verlängerung der Bezüge bei der Arbeitslosenversicherung.
- 17-2 Mackscheidt, K.: Der Wandel in der Staatsschuldentheorie und die öffentlichen Schulden in Europa.
- 17-3 Bernard, R.: Political Fragmentation and Fiscal Policy: Evidence from German Municipalities.
- 18-1 Funke, J., Koldert, B.: Kosten und Nutzen hausärztlicher Versorgungsmodelle.
- 19-1 Jung, A., Koldert, B., Reuschel, S.: Interkommunale Schulkooperationen: Hemmnisse und Ansätze zu ihrer Bewältigung.