

Gerhards, Eva; Thöne, Michael

Research Report

Finanzwissenschaftliche Überprüfung des Beschultenansatzes im kommunalen Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen

FiFo-Berichte, No. 32

Provided in Cooperation with:

FiFo Institute for Public Economics, University of Cologne

Suggested Citation: Gerhards, Eva; Thöne, Michael (2023) : Finanzwissenschaftliche Überprüfung des Beschultenansatzes im kommunalen Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen, FiFo-Berichte, No. 32, Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (FiFo Köln), Köln

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/273400>

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.

Finanzwissenschaftliche Überprüfung des Beschultenansatzes im kommunalen Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen

Eva Gerhards

Michael Thöne

Zu den FiFo-Berichten

Mit den FiFo-Berichten werden Studien und Gutachten aus der Arbeit des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität zu Köln in elektronischer Form vorgelegt.

FiFo-Berichte zeigen in der Regel monographischen Charakter. Die Reihe umfasst vor allem aktuelle Studien. In besonderen Fällen werden in der Reihe auch ältere FiFo-Untersuchungen wiederveröffentlicht.

About FiFo-Reports

In its Reports-series the FiFo Institute for Public Economics at the University of Cologne publishes many of its studies in electronic format.

Usually, FiFo-Reports are monographs that feature current work. Yet in special cases, also older studies are reprinted here.

Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln

Adresse/address:

Wörthstr. 26
D-50668 Köln

Tel. +49 221 – 139751-0

www.fifo-koeln.de

Postanschrift/postal address

Postfach 130 136
D-50495 Köln

Fax. +49 221 – 139751-11

ISSN 1860-6679

Das FiFo Köln wird rechtlich und wirtschaftlich von der Gesellschaft zur Förderung der finanzwissenschaftlichen Forschung e.V., Köln, getragen. Urheber- und Verwertungsrechte des vorliegenden FiFo-Berichts liegen bei der Gesellschaft zur Förderung der finanzwissenschaftlichen Forschung.

Von den Autoren dieses Berichts vertretene Auffassungen spiegeln nicht notwendigerweise die Ansichten der Trägergesellschaft oder ihrer Organe wider.

Dieser Bericht kann kostenlos unter www.fifo-koeln.de oder <http://kups.ub.uni-koeln.de/> heruntergeladen werden.

Die Wiedergabe zu erzieherischen, wissenschaftlichen und nicht-kommerziellen Zwecken ist gestattet, vorausgesetzt die Quelle wird angegeben.

The Cologne-based Gesellschaft zur Förderung der finanzwissenschaftlichen Forschung e. V. (Society for the Advancement of Research in Public Finance) serves as the legal subject and financial agent of FiFo Köln. Thereby, the copyrights of this report pertain to the Gesellschaft.

The views expressed in this report do not necessarily reflect those of the Gesellschaft zur Förderung der finanzwissenschaftlichen Forschung or any of its bodies.

This report can be downloaded without charge from: www.fifo-koeln.de or <http://kups.ub.uni-koeln.de/>.

Reproduction for educational and non-commercial purposes is permitted provided that the source is acknowledged.

Alle Rechte vorbehalten.

All rights reserved.

© Gesellschaft zur Förderung der finanzwissenschaftlichen Forschung e.V., Köln, 2022.

Finanzwissenschaftliche Überprüfung des Beschultenansatzes im kommunalen Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen

Studie im Auftrag des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau
und Digitalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen

Eva Gerhards¹

Michael Thöne²

Unter Mitarbeit von Florian Haerst und Helena Rahaus

1 Eva Gerhards ist Projektleiterin am FiFo Köln. [gerhards\[at\]fiffo-koeln.de](mailto:gerhards[at]fiffo-koeln.de)

2 Dr. Michael Thöne ist Geschäftsführender Direktor des FiFo Köln. [thoene\[at\]fiffo-koeln.de](mailto:thoene[at]fiffo-koeln.de).

Zusammenfassung*Finanzwissenschaftliche Überprüfung des Beschultenansatzes im kommunalen Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen*

Der Beschultenansatz (früher: Schüleransatz) wird im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs Nordrhein-Westfalens als Nebenansatz zur Ermittlung des pauschalierten Finanzbedarfs der Gemeinden genutzt. Unter den genutzten Nebenansätzen ist er am differenziertesten, da er nicht auf einem, sondern auf zwei Indikatoren aufbaut, den Halbtagsbeschulten und Ganztagsbeschulten. Zwischen diesen beiden Indikatoren besteht eine große, im Zeitablauf variierende Spreizung. Allerdings lässt die üblicherweise zur Überprüfung des Gemeindefinanzierungsgesetzes genutzte Methode der Regression gemeindlicher Gesamtzuschussbedarfe eine detaillierte Analyse nicht zu. Daher gilt der der Beschultenansatz als nicht wirklich verständlich. Zudem muss die angemessene Berücksichtigung schulbezogener Bedarfe im Finanzausgleich „zukunftsfest“ ausgestaltet werden, da beginnend mit dem Schuljahr 2026/27 bundesweit alle Grundschulkinder der ersten Klassenstufe einen Rechtsanspruch auf Ganztagesbetreuung erhalten.

Das Gutachten leistet hier Abhilfe, indem es die Stärken der aufgabenspezifischen Analyse kommunaler Finanzbedarfe zum Einsatz bringt. Zunächst werden die kommunalen Schulträgeraufgaben und die damit verbundenen Aufwendungen einer detaillierten Untersuchung unterzogen. Dabei wird u.a. deutlich, dass die bislang zur Halbtagsbeschulung gerechnete OGS-Betreuung mindestens ebenso hohe Bedarfe wie die Ganztagsbeschulung verursacht. Das führt dazu, dass finanziellen Belastungen gerade der Städte und Gemeinden unberücksichtigt bleiben, die im Ausbau der Offenen Ganztagesbetreuung schon relativ weit fortgeschritten sind.

Auf dieser Grundlage werden anhand der aufgabenspezifischen Regressionsanalyse vier alternative Modelle formuliert, um die gemeindlichen Schulträgeraufgaben in einem künftigen Finanzausgleich besser zu berücksichtigen. Zudem werden zwei „Brückenlösungen“ entworfen, um die schulbezogenen Befunde der aufgabenspezifischen Analyse in den anderweitig unveränderten, auf der hergebrachten Gesamtregressionsanalyse beruhenden Finanzausgleich zu integrieren.

Nach Fertigstellung des Gutachtens hat sich die Landesregierung entschlossen, das Modell 4 mit Kurztagsbeschulten und Langtagsbeschulten mit dem Gesetzesentwurf für das GFG 2024 umzusetzen.

Schlagworte: Kommunalfinanzen, kommunaler Finanzausgleich, Schulfinanzierung, Ganztagesbetreuung, Nordrhein-Westfalen

Abstract*Review of financial needs for municipal school administration in the fiscal equalization system of North Rhine-Westphalia*

The student factor is used in the municipal equalization scheme of North Rhine-Westphalia as a supplementary component to determine the flat-rate financial requirements of the municipalities. Among the supplementary components used, it is the most differentiated, since it is based not on one, but on two indicators: half-day and full-day schooling. There is a large spread between these two indicators that varies over time. Yet, the standard method of regressing total municipal funding needs, which is commonly used to examine the municipal funding law, does not allow for a detailed analysis. Therefore, the student factor cannot be easily understood. Furthermore, the adequate accounting for school-related needs in the fiscal equalization system must be "future-proofed", since starting in the 2026/27 school year, all elementary school children in the first grade will have a legal right to all-day care throughout Germany.

The report addresses these issues by making use of the strengths of the task-specific analysis of municipal fiscal needs. First of all, the tasks of the municipal school authorities and the expenditures associated with them are examined in detail. It becomes clear, among other things, that all-day care, which has been counted as half-day schooling up to now, causes at least as much demand as all-day schooling. As a result, the financial burdens of cities and communities that are already relatively advanced in the expansion of open all-day care are not taken into account.

On this basis, a task-specific regression analysis is used to formulate four alternative models in order to better take into account the responsibilities of municipal school authorities in a future fiscal equalization system. In addition, two "bridge solutions" are developed in order to integrate the school-related findings of the task-specific analysis into the otherwise unchanged fiscal equalization system based on the traditional comprehensive regression analysis.

After completion of the report, the government of North Rhine-Westphalia has decided to implement Model 4 with short-day and long-day students in the draft legislation for 2024 equalization law.

Keywords: Local government finance, municipal financial equalization, school financing, all-day care, North Rhine-Westphalia

JEL-Classification:

H70, H75, I28

Finanzwissenschaftliche Überprüfung des Beschultenansatzes im kommunalen Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen

Die zentralen Befunde der Kurzstudie

Der Beschultenansatz wird im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs Nordrhein-Westfalens als Nebenansatz zur Ermittlung der Ausgangsmesszahl für die Gemeinden genutzt (§ 8 Abs. 4 GFG 2023). Während sich der Hauptansatz an der Einwohnerzahl nach einer Einwohnerstaffel orientiert, sollen die Nebenansätze besondere Aufgabenbündel und daraus entstehende Finanzbedarfe adressieren. Neben dem schon seit mehreren Jahrzehnten genutzten Beschultenansatz (ehemals „Schüleransatz“) werden aktuell drei Nebenansätze genutzt, der Soziallastenansatz, der Flächenansatz sowie der Zentralitätsansatz.

Aufgabe der Überprüfung

Das Kurzgutachten überprüft **ausschließlich den Beschultenansatz** innerhalb der Berücksichtigung gemeindlicher Bedarfe durch den Finanzausgleich. Die sonstige Systematik hinter dem GFG NRW bleibt unberührt, muss für den speziellen Untersuchungszweck aber zum Teil in die Betrachtung einbezogen werden. Dass der Beschultenansatz damit einer separaten Untersuchung unterworfen wird, hat zwei Gründe: Zum einen ist er unter den genutzten Nebenansätzen der differenzierteste, da er nicht auf einem, sondern auf zwei Indikatoren aufbaut, den **Halbtagsbeschulten und Ganztagsbeschulten**. Zwischen diesen beiden Indikatoren besteht eine große, im Zeitablauf variierende Spreizung: Seit 2012 ist die Spreizung zwischen Halbtagsbeschulten und Ganztagsbeschulten von einem Faktor von 4,75 auf den Faktor 3,03 im GFG 2023 gesunken; zwischenzeitlich lag die Spreizung noch darunter bei einem Faktor von 2,53. Da die zur empirischen Überprüfung des GFG genutzte Methode der Regression gemeindlicher Gesamtzuschussbedarfe eine detailliertere Analyse nicht zulässt, **gilt der Beschultenansatz als nicht wirklich verständlich**. Naturgemäß leidet darunter die Akzeptanz des Nebenansatzes. Zum anderen muss die angemessene Berücksichtigung **schulbezogener Bedarfe im Finanzausgleich „zukunftsfest“ ausgestaltet** werden. Beginnend mit dem Schuljahr 2026/27 erhalten bundesweit alle Grundschulkinder der ersten Klassenstufe einen Anspruch auf ganztägige Betreuung. Der Anspruch wird in den Folgejahren so fortgeführt, dass August 2029

für jedes Grundschulkind der ersten vier Klassenstufen ein bedarfsgerechtes Angebot ganztägiger Betreuung bestehen und finanziert werden muss. Neben einer konnexitätsgerechten Finanzierung dieser Leistungsausweitung im vertikalen Verhältnis zwischen Bund, Land und kommunaler Ebene soll auch der kommunale Finanzausgleich als gewissermaßen „letzte Meile“ geeignet sein, die auf den Ganzttag bezogenen Änderungen gemeindlicher Finanzbedarfe quantitativ bedarfsgerecht und zeitlich aktuell abzubilden.

Charakterisierung der kommunalen Schulträgeraufgaben

Die Überprüfung des Beschultenansatzes bietet zunächst eine nähere Charakterisierung der von den Gemeinden und Städten im Rahmen der Schulträgeraufgaben zu tragenden Kosten. Da das Land die Ausgaben für Lehrpersonal und die pädagogischen Verwaltungs- und Overhead-Kosten trägt, konzentrieren sich die kommunalen Ausgaben beim Gebäudeunterhalt, dem nicht-pädagogischen Personal (Sekretariate, Hausmeister) und eben besonders bei den umfangreichen Kostenpositionen, die mit Ganztagsbeschulung und –betreuung einhergehen. Der **Fokus nur auf die kommunalen Schulträgerausgaben** hilft im ersten Schritt, die spürbare Spreizung zwischen (heute) Halbtagsbeschulten und Ganztagsbeschulten besser zu verstehen. Befriedigende Antworten kann diese beschreibende Darstellung allerdings nicht schaffen, sie animiert zur vertieften empirischen Analyse.

Wird ein eigener Beschultenansatz benötigt?

In der empirischen Überprüfung des Beschultenansatzes werden nacheinander zwei Fragen beantwortet. Die erste Frage lautet: **Kann auf die Nutzung eines Beschultenansatzes verzichtet werden?** Dahinter steht die Wahrnehmung, dass Schulträgeraufgaben – auch in ihrer mit dem Ganztagsanspruch wachsenden Bedeutung – für die nordrhein-westfälischen Städte und Gemeinden eine ubiquitäre Alltagsaufgabe darstellen, die keiner gesonderten Berücksichtigung über einen eigenen Nebensatz bedürfen sollte. Andere zentrale Finanzbedarfe der Kommunen werden

ja ebenfalls über den einwohnerbezogenen Hauptansatz adressiert – warum nicht auch die Schulträgeraufgaben? Die Mehrheit der deutschen Flächenländer nutzt tatsächlich keine spezifisch auf Beschulte gemünzten Ansätze in ihren jeweiligen kommunalen Finanzausgleichen.

Die Kurzstudie bestätigt, dass eine bedarfsgerechte Finanzierung kommunaler Schulträgeraufgaben im Prinzip auch *außerhalb* des Finanzausgleichs erfolgen könnte. Es spricht allerdings vieles dafür, diese Aufgaben primär weiterhin *innerhalb* des Finanzausgleichs und damit finanzkraftabhängig zu adressieren. Bei einer Regelung innerhalb des GFG gibt es angesichts der empirischen Befunde derzeit **keine Alternative zur Nutzung eines Beschuldenansatzes**.

Seit den 1980er Jahren wird der Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen regelmäßig mit ökonomischen Regressionsrechnungen empirisch überprüft und anhand dieser Befunde weiterentwickelt. In jeder dieser Überprüfungen – zuletzt durchgeführt 2020 vom Walter-Eucken-Institut – wurde bestätigt, dass Indikatoren für Beschulte signifikante und eigenständige Elemente der gemeindlichen Finanzbedarfe bilden, die mithilfe der Einwohnerzahl oder anderen Indikatoren nicht oder allenfalls schlechter erklärt und über den Finanzausgleich finanziert werden könnten. Diese eindeutige Befundlage für die Vergangenheit wiegt sehr schwer. Die Kurzstudie legt dar, dass dieses Argument für einen Beschuldenansatz im Licht aktueller Entwicklungen und moderner Methoden sogar noch weiter bekräftigt werden muss. Denn die für NRW genutzten Analysen als Regressionen gemeindlicher *Gesamtzuschussbedarfe* funktionieren eher wie **weitmaschige Netze, die (bewusst) nur die „dicksten Fische“ erwischen** können. Wenn eigenständige schülerbezogene Bedarfe schon mit diesen groben Methoden immer wieder bestätigt werden, sind sie unstrittig vorhanden. Eine feinmaschigere, aufgabenbezogene Analyse kann hinter diesem eindeutigen Befund nicht zurückbleiben, sondern wird ihn vom Grunde her bestätigen und in der Ausgestaltung unter Umständen differenzieren. Die vorliegende aufgabenorientierte Analyse setzt das auf kommunale Schulträgeraufgaben begrenzt um.

Optionen zur Weiterentwicklung des Beschuldenansatzes

Die zweite und zentrale Frage der finanzwissenschaftlichen Überprüfung des Beschuldenansatzes richtet sich auf dessen Binnenstruktur. Die empirische Analyse klärt dabei, ob es heute und in Zukunft weiter angebracht ist, den auf diesen Nebenansatz entfallenden Teil des fiktiven Finanzbedarfs durch die derzeitige Unterscheidung in Halbtags- und Ganztagsbeschulte vorzunehmen. Die Untersuchung erfolgt über **Regressionsrechnungen der aufgabenspezifischen Zuschussbedarfe** (hier: Ausgaben aaD), die in der Bestimmung kommunaler Finanzbedarfe präzise und detaillierte Analysen zulassen.

Nachdem in der Untersuchung sehr schnell deutlich wird, dass aktuell der Verzicht auf eine Binnendifferenzierung des Beschuldenansatzes – also ein Ansatz nur mit der Summe aller Beschulden pro Gemeinde – keine tragfähige Lösung darstellen kann, werden **vier Modelle der Binnendifferenzierung** auf ihre empirische Erklärungskraft überprüft und dem Status quo gegenübergestellt. Das sind:

- Modell 1:** Differenzierung nach Grund-, weiterführenden Schulen und Förderschulen;
- Modell 2:** Differenzierung nach Grundschulen und weiterführenden Schulen;
- Modell 3:** Differenzierung nach Halbtagsbeschulden, Ganztagsbeschulden und OGS-Betreuten;
- Modell 4:** Differenzierung nach „Kurztagsbeschulden“ und „Langtagsbeschulden“ (mit Langtagsbeschulte = Ganztagsbeschulte + OGS-Betreute).

Zentral für jedes Zukunftsmodell ist die bislang nicht erfolgte Berücksichtigung der Ganztagsbetreuung im Rahmen der Offenen Ganztagschule (OGS). Die OGS verursacht mehr Aufwand als der Ganztags; entsprechend sollten die betroffenen Kinder nicht mehr zu den Halbtagsbeschulden gezählt werden.

Die Regressionsrechnungen der Modelle 1 und 2 nach gruppierten Schulformen zeigen schon hohe Erklärungsqualitäten ($R^2 = 0,80$ bzw. $0,81$), werden von den Modellen 3 und 4 nach Betreuungsumfang aber noch einmal deutlich übertroffen ($R^2 = 0,89$ in beiden Fällen).

Aus Sicht der Analyse unterscheiden sich die Modelle 3 und 4 nicht sehr stark. Beide haben gegenüber den Differenzierungen nach gruppierten Schulformen den Vorteil, dynamisch anpassungsfähig zu sein: Je stärker im Zuge des ab 2026 einsetzenden Ganztagsanspruchs die Zahlen der hier Beschulten stiegen, desto höher werden die zugehörigen Bedarfe der einzelnen Städte und Gemeinden über den Beschultenansatz anerkannt. In Abhängigkeit von der Nachfrage nach „Kurztagsschule“ vor Ort, könnte dieses Element längerfristig u.U. von allein aus dem Finanzausgleich verschwinden und so eine weitere Vereinfachung ermöglichen.

Aktuell spricht die Einfachheit für das Modell 4. Mit diesem würde der gegenwärtige Beschultenansatz mit zwei Indikatoren durch einen ähnlichen Ansatz mit ebenfalls zwei, aber belastbaren Indikatoren abgelöst. Die wiederum hohe, empirisch bestätigte Spreizung der Koeffizienten läge zwischen **Kurztag und Langtag bei 1 zu 4,24**.

Integration eines erneuerten Beschultenansatzes in das GFG NRW

Das vorliegende Kurzgutachten untersucht ausschließlich die Reformoptionen für den Beschultenansatz; der restliche Finanzausgleich soll davon unberührt bleiben. Die Untersuchung macht deutlich, dass diese Trennung wissenschaftlich nicht ganz aufrechterhalten werden kann. Da der Beschultenansatz kein separater, sondern ein integraler Bestandteil des GFG NRW und der dahinterstehenden Regressionsmethode ist, strahlt die vorliegende Untersuchung zu einem gewissen Maß auf den ganzen gemeindlichen Finanzausgleich zurück.

Davon unbenommen ist es aber durchaus möglich, die **Ergebnisse der vorliegenden aufgabenspezifischen Untersuchung zu nutzen, um den Beschultenansatz im Rahmen der hergebrachten Methodik weiterzuentwickeln**. Dazu bedarf es jedoch einer „**Brückenlösung**“. Da im gegenwärtigen Modell die Koeffizienten für Halbtags- und Ganztagschüler simultan mit allen weiteren Koeffizienten sowie als Faktoren je Einwohner bestimmt werden, ist eine unmittelbare Übertragung der durch die aufgabenspezifische Analyse gewonnenen Koeffizienten nicht möglich. Es bieten sich zwei **Brückenlösungen A und B** an, deren Vor- und Nachteile kurz anhand von Modell 4 illustriert werden.

Brückenlösung A: Anteil des Beschultenansatzes nach Gesamtregression

Hier wird zunächst mit dem hergebrachten Modell als Zwischenrechnung ermittelt, welches finanzielle Gewicht der Beschultenansatz am Gesamtansatz aufweist. Dies kann durch das jahresspezifische GFG oder einen Durchschnitt der letzten Jahre geschehen. Für 2023 hat der Beschultenansatz einen Anteil von knapp 7 Prozent an den Schlüsselzuweisungen. Im effektiven GFG würde dann diese Summe gemäß den Koeffizienten des Modells 4 bereitgestellt und verteilt.

In diesem Fall hat die Berücksichtigung der OGS-Betreuung im Langtag keine Auswirkungen auf den Hauptansatz sowie die weiteren Nebensätze. Eine Umverteilung findet allein innerhalb der Gruppe der Schulträger statt. Die Berücksichtigung der OGS-Betreuung impliziert somit eine Umverteilung zu Gunsten der OGS-betreuenden Schulen, was ceteris paribus zu geringeren Zuweisungen für Ganztags- sowie insbesondere Halbtagschulen bzw. deren Schulträger führt. Da die Bedarfe der OGS-Betreuung im Gesamtregressions-Ansatz aktuell nicht zuverlässig erkannt werden können, wird der Beschultenansatz insgesamt auf diese Weise wahrscheinlich tendenziell unterschätzt.

Brückenlösung B: OGS-Betreuung als Ganztag zählen

OGS-Betreuung generiert mindestens ebenso hohe Bedarfe wie die Ganztagsbeschulung. Insofern wäre es denkbar, die OGS-Beschulten in einem künftigen GFG zu den Langtagsbeschulten (OGS sowie Ganztags) zu zählen. Bei einer entsprechenden Änderung der in die Gesamtregression eingehenden Daten resultieren neue Gewichtungsfaktoren für alle Nebensätze, wobei die damit einhergehenden neuen Gewichtungen ex ante auf Grund der Interdependenzen zwischen den Ansätzen nicht gänzlich absehbar sind. In der Folge käme es zu keiner direkten Umverteilung einer festen Summe innerhalb der Gruppe der Schulträger, sondern zu einem absehbar höheren Gewicht des Beschultenansatzes sowie zu (leicht) veränderten Gewichten der anderen Nebensätze im Gesamtansatz.

Nach Fertigstellung des Gutachtens hat sich die Landesregierung NRW entschlossen, die im Gutachten präferierte Lösung – Modell 4 in Brückenlösung B – mit den Eckpunkten zum Gesetzesentwurf für das GFG 2024 umzusetzen.

Inhalt

A.	Gegenstand der Analyse	9
B.	Beschuldenansatz in NRW	10
B.1.	Nebenansatz für die Beschulung	10
B.2.	Ausgestaltung und Historie in Nordrhein-Westfalen.....	18
B.3.	Kommunales Aufgabenspektrum und Finanzierung des Schulbereichs	21
B.4.	Betrachtung des Aufgabenbereichs Schule – Herangehensweise	22
B.4.1.	Ziele eines neu konzipierten Beschuldenansatzes	22
B.4.2.	Ausgleichsrelevanz kommunaler Aufgaben	24
B.4.3.	Methoden und Systematik des nordrhein-westfälischen Finanzausgleichs	28
B.4.4.	Methodik und Systematik der Überprüfung des Beschuldenansatzes.....	30
C.	Zusammenhänge und Entwicklungen im kommunalen Aufgabenspektrum „Schulträgeraufgaben“	35
C.1.	Entwicklung der Beschulden	35
C.2.	Entwicklung der Ausgaben aaD	40
D.	Analysen im Schulbereich	41
D.1.	Differenzierungsoptionen	41
D.2.	Differenzierung nach gruppierten Schulformen	42
D.3.	Differenzierung nach Betreuungsumfang.....	48
D.4.	Weitere Einflussfaktoren auf die Bedarfe im Aufgabenbereich der Schulträgerschaft.....	53
E.	Weiterentwicklung des Beschuldenansatzes	54
E.1.	Vier Modelle	54
E.2.	Integration des erneuerten Beschuldenansatzes in die aktuelle Gesamtregression	56
E.3.	Längerfristige Weiterentwicklungsperspektiven	58
F.	Quellenverzeichnis	62
G.	Anhang.....	63
G.1.	Fallbeispiel Kinder- und jugendorientierte Aufwendungen in Krefeld	63
G.2.	Merging der Daten der Rechnungsstatistik mit der Schülerstatistik	64
G.3.	Deskriptive Statistik	64
G.3.1.	Halbtag, Ganzttag, OGS nach Schulform, Jahre 2017-2021	64
G.3.2.	Entwicklung nach Langtag und Kurztag differenziert (OGS und Ganzttag aggregiert).....	65
G.4.	Deflatoren	66
G.5.	Ergebnisse für die einzelnen Schulformen	67

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Anteile der Schüler, die eine Schule am Wohnort besuchen, nach Schulform	13
Abbildung 2:	Anteile der Schüler, die eine Schule am eigenen Wohnort besuchen	13
Abbildung 3:	Anteile der verschiedenen Ansätze an den gemeindlichen Schlüsselzuweisungen 2023	16
Abbildung 4:	Tableau Finanzierungsverantwortung im Schulbereich	22
Abbildung 5:	Anteile der einzelnen Konten auf Zweistellerebene an den Einnahmen und Ausgaben der Produktgruppe 2 „Schulträgeraufgaben“	34
Abbildung 6:	Schülerzahlen im Grundschulbereich und der weiterführenden Schulen nach Betreuungsart (2017 bis 2021)	36
Abbildung 7:	Relative Entwicklung der Betreuungsarten im Grundschulbereich und der weiterführenden Schulen (2017 bis 2021)	37
Abbildung 8:	Schüler nach Betreuungsart in Grundschulen und weiterführenden Schulen (2021)	37
Abbildung 9:	Anzahl der Schüler nach Schulformen 2021	39
Abbildung 10:	Anzahl der Schüler nach aggregierten Schulformen 2021	39
Abbildung 11:	Entwicklung der Ausgaben aaD nach einzelnen sowie aggregierten Schulformen	40
Abbildung 12:	Absolute Ausgaben aaD nach einzelnen sowie aggregierten Schulformen	40
Abbildung 13:	Anzahl der Beschulten in Förderschulen, Grundschulen und sonstigen weiterführenden Schulen, nach Betreuungsart	43
Abbildung 14:	Ausgaben aus allgemeinen Deckungsmitteln 2017-2021 differenziert nach Grundschulen, Förderschulen, weiterführenden Schulen	44
Abbildung 15:	Ergebnisse Modell 1 nach aggregierten Schulformen	44
Abbildung 16:	Ausgaben aus allgemeinen Deckungsmitteln 2017-2021 differenziert nach Grundschulen und weiterführenden Schulen	46
Abbildung 17:	Ergebnisse Modell 2 nach aggregierten Schulformen	46
Abbildung 18:	Ausgaben aus allgemeinen Deckungsmitteln 2017-2021 differenziert nach Halbtags- und Ganztagsbeschulung sowie OGS-Betreuung	49
Abbildung 19:	Ergebnisse Modell 3 nach Betreuungsart	49
Abbildung 20:	Ausgaben aus allgemeinen Deckungsmitteln 2017-2021 differenziert nach Kurztags- und Langtagsbeschulung	51
Abbildung 21:	Ergebnisse Modell 4 nach Betreuungsart	51
Abbildung 22:	Auszahlungen aus allgemeinen Deckungsmitteln nach Aufgabenbereichen (Durchschnitte 2017-2021)	61
Abbildung 23:	Verteilung des Betreuungsumfangs nach Schulform, 2017-2021	65
Abbildung 24:	Entwicklung der Schülerzahlen nach Langtag und Kurztag sowie Grundschule versus weiterführende Schulen 2017 bis 2021	65
Abbildung 25:	Relative Veränderung der Schülerzahlen nach Langtag und Kurztag, Grundschule versus weiterführende Schulen, 2017 bis 2021#	66
Abbildung 26:	Ergebnisse nach einzelnen Schulformen	67
Abbildung 27:	Schulformen der Dummy-Variablen	68

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Variationen der Koeffizienten für Ganztags- und Halbtagschüler 2014-2023	20
Tabelle 2:	Bereinigung der Ein- und Auszahlungen zur Ermittlung der Ausgaben aus allgemeinen Deckungsmitteln	33
Tabelle 3:	Spreizung der Koeffizienten bei Differenzierung nach Schulformen Grundschule, Förderschule, weiterführende Schulen	45
Tabelle 4:	Spreizung der Koeffizienten bei Differenzierung nach Schulformen Grundschule und weiterführende Schulen	47
Tabelle 5:	Spreizung der Koeffizienten bei Differenzierung nach Betreuungsumfang Halbtag, Ganztage, OGS	50
Tabelle 6:	Spreizung der Koeffizienten bei Differenzierung nach Betreuungsumfang Kurztag und Langtag	52
Tabelle 7:	Anzahl der Schüler nach Betreuungsart und Schulform, 2017-2021	64
Tabelle 8:	Koeffizienten nach einzelnen Schulformen	68

A. Gegenstand der Analyse

Der kommunale Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen weist der kommunalen Ebene die verteilbare Finanzausgleichsmasse - d.h. die originäre Finanzausgleichsmasse abzüglich der Vorwegabzüge - im Rahmen von Schlüsselzuweisungen (§§ 5 bis 15 GFG 2023), pauschalen Zuweisungen für kommunale Investitionsmaßnahmen (§ 16 GFG 2023), fachbezogenen Sonderpauschalen (§§ 17, 18 GFG 2023) sowie Bedarfszuweisungen (§ 19 GFG 2023) zu. Dabei nehmen die Schlüsselzuweisungen rund 85 % der zu verteilenden Mittel ein. Die Schlüsselzuweisungen werden nach einem einwohnerbezogenen Hauptansatz und mehreren Nebenanätzen berechnet. Während sich der Hauptansatz an der Einwohnerzahl nach der Einwohnerstaffel orientiert, sollen die Nebenanätze besondere Aufgabenbündel und daraus entstehende Finanzbedarfe adressieren. Zu den Nebenanätzen zählen derzeit der Soziallastenansatz, der Beschultenansatz, der Flächenansatz sowie der Zentralitätsansatz (§ 8 GFG 2023).

Im Rahmen dieser Untersuchung wird nur der **Beschultenansatz** und damit nur ein **Teilansatz** der Schlüsselzuweisungen analysiert und untersucht. Die Herauslösung eines einzelnen Teilansatzes birgt das Potenzial, Zusammenhänge in diesem klar abgegrenzten Aufgabenbereich strukturell besonders deutlich erfassen zu können. Gleichwohl ist zu berücksichtigen, dass die gewonnenen Erkenntnisse nicht unreflektiert in den Gesamtrahmen des bestehenden Schlüsselzuweisungssystems integriert werden dürfen: Schlussfolgerungen hinsichtlich einer Umsetzung der Ergebnisse müssen sich an den bestehenden Strukturen und den qualitativ zu diskutierenden Interdependenzen der einzelnen Ansätze des Schlüsselzuweisungssystems orientieren.

Die Studie diskutiert zunächst, auch vor dem Hintergrund der Regelungen in anderen Ländern, ob ein Beschultenansatz als Nebenanatz sinnvoll ist (Abschnitt B.1). Anschließend werden die aktuelle Ausgestaltung sowie die Historie des Beschultenansatzes kritisch gewürdigt (Abschnitt B.2). Abschnitt B.3 betrachtet die formalen und finanziellen Zuständigkeiten im Aufgabenbereich Schule. Diese sind aufgrund der Mischfinanzierung von Land, Kommunen und (Eltern-)Beiträgen nicht trivial. Im anschließenden Abschnitt B.4 wird der methodische Zugang skizziert, der für diese Studie gewählt wurde, um die Ausgestaltung des Beschultenansatzes zu prüfen. Kapitel C beschreibt die Entwicklung der Beschultenzahlen nach Betreuungsumfang und betrachtet die Auszahlungen aus allgemeinen Deckungsmitteln im Bereich der Schulträgeraufgaben. Diese beiden Faktoren, Auszahlungen und differenzierte Beschultenzahlen, bilden gemeinsam die Basis für die Entwicklung von Optionen einer bedarfsgerechten Ausgestaltung des Beschultenansatzes in Kapitel D, deren Ergebnisse auch vor den deskriptiven Erkenntnissen aus Kapitel C zu reflektieren sind. Kapitel E fasst die Ergebnisse zusammen und erörtert Optionen der Implementierung der Erkenntnisse in das bestehende

Konzept des kommunalen Finanzausgleichs. Schließlich werden Perspektiven für eine methodische sowie inhaltlich-fachliche Weiterentwicklung des Finanzausgleichs mit dem Fokus auf kinder- und jugendorientierte Aufgaben betrachtet (Kapitel E.3).

B. Beschuldenansatz in NRW

B.1. Nebenansatz für die Beschulung

Logik eines Beschuldenansatzes

Jede Gebietskörperschaft hat ein ihr zugewiesenes Aufgabenspektrum für die eigene Bevölkerung zu erfüllen. Dies gilt zunächst für die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern. Innerhalb der Länder wiederum verteilen sich die staatlichen Aufgaben auf die Länder selbst und ihre Kommunen, die wiederum im Wesentlichen in Kreise einerseits sowie Städte und Gemeinden gegliedert sind. Kreisfreie Städte übernehmen die Aufgaben beider kommunaler Ebenen. Die vertikale Aufgabenverteilung zwischen Landes- und Kommunalebene ist in den einzelnen Ländern nicht identisch; Nordrhein-Westfalen weist beispielsweise einen relativ hohen Kommunalisierungsgrad staatlicher Aufgaben auf. Am Beispiel der Schulen zeigt sich die Aufgabenteilung grundsätzlich darin, dass das Land die Lehrkräfte finanziert, während die Kommunen für die Gebäude und das nicht lehrende Personal zuständig sind. In besonderen Fällen wird von dieser Aufgabenteilung aber auch abgewichen.

“Ausgabe folgt Aufgabe” – Diese Einfachform des Konnexitätsprinzips kann hier zwar, wie noch deutlich werden wird, nicht unmittelbar angewendet werden. Vielmehr folgt *Bedarf* auf Aufgabe: Die Verteilung der öffentlichen Aufgaben auf die verschiedenen Gebietskörperschaften schafft ein analoges Raster von Finanzbedarfen. In Nordrhein-Westfalen sind grundsätzlich den *Gemeinden* die Schulträgeraufgaben der kommunalen Ebene zugewiesen. Förder- und weitere Sonderschulen sowie Berufskollegs werden i.d.R. von den Kreisen bzw. Kreisfreien Städten sowie von den Landschaftsverbänden getragen. Jede kommunale Gebietskörperschaft ist primär für die Beschulung ihrer eigenen Kinder und Jugendlichen zuständig, was aber “grenzüberschreitende” Beschulung nicht ausschließt.

Um ihre entsprechenden Aufgaben zu erfüllen, stehen den Gebietskörperschaften finanzielle Mittel in Form eigener Steuereinnahmen, Anteile an den Gemeinschaftssteuern sowie lokale Gebühren und Abgaben zu. Die Hebesatzautonomie für die Grund- und Gewerbesteuer verschafft den Städten und Gemeinden in einem gewissen Rahmen Einfluss auf ihre eigenen Einnahmen. Kreise erheben wiederum von ihren Gemeinden eine autonom bestimmte

Kreisumlage. Jede Gemeinde erhält für ihre eigene Bevölkerung ebenso Anteile aus der Einkommen- und Umsatzsteuer¹ sowie Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich, welche sich in erster Linie, gemäß dem Hauptansatz, nach der akkumulierten Einwohnerzahl richtet, welche nach Größenklassen gewichtet wird.

Aus den selbst generierten sowie den zugewiesenen Einnahmen aus Abgaben und KFA-Hauptansatz sollen die Gebietskörperschaften ihr Aufgabenspektrum erfüllen. Gleichwohl nutzen viele Finanzausgleiche Nebenansätze, die gesonderten Zusatzbelastungen von Kommunen Rechnung tragen sollen. Für einen Nebenansatz können im Wesentlichen folgende Gründe sprechen:

- Es handelt sich um eine Aufgabe, die für das Land von großer Bedeutung ist und daher vorrangig bzw. besonders gleichmäßig durchgeführt werden sollte.
- Bei der Aufgabenerfüllung treten deutliche räumliche Externalitäten auf, d.h. andere Kommunen sind positiv oder negativ betroffen. Dies ist z.B. der Fall, wenn eine Aufgabe faktisch nicht von allen Kommunen gleichermaßen erfüllt wird, sondern einige Kommunen die Aufgabe für andere (teilweise) miterfüllen, ohne dass dies anderweitig finanziell geregelt ist (z.B. durch gesonderte Zuweisungen außerhalb des KFA oder interkommunale Ausgleichszahlungen).
- Die Erfüllung einer bestimmten Aufgabe ist mit einem besonders hohen fiskalischen Gewicht im Rahmen der Ausgaben aus allgemeinen Deckungsmitteln verbunden, so dass eine strukturell effiziente Erfüllung aus weitgehend einwohnerbezogenen Finanzbedarfen nicht sachgerecht ist.

Konkret für den Beschultenansatz bedeutet dies, dass

- i) die Bedeutung der Bildungsaufgabe diskutiert werden muss;
- ii) Spillover-Effekte zu untersuchen sind und
- iii) das Gewicht des Finanzbedarfs für Schulträgerausgaben am Gesamtbedarf der Kommunen zu berücksichtigen ist.

Die Frage, ob die Bildung von Kindern und Jugendlichen eine Aufgabe mit deutlich höherem Gewicht als andere öffentliche Aufgaben ist, wird normativ diskutiert und letztlich politisch entschieden. Die Intensität, mit der schulpolitische Fragen in den Ländern und Kommunen traditionell diskutiert werden, und die erheblichen Leistungsausweitungen gerade im Bereich der frühkindlichen Bildung verdeutlichen die hohe gesellschaftliche und politische Bedeutung des Themas. Aus wissenschaftlicher Sicht kann nur betont werden, dass die Bildung im

¹ Die gemeindliche Ebene erhält 15% der Einkommensteuer, wobei diese nach Wohnortprinzip zugeteilt wird und gedeckelt ist. Die gemeindliche Ebene erhält 2,2% der Umsatzsteuer, die nach mehreren Indikatoren der Wertschöpfung verteilt wird.

Kindesalter einen signifikanten Einfluss auf die spätere Lebenszufriedenheit und die Erwerbsbiographie hat und damit auch spätere Beiträge zur wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung mitbestimmt.

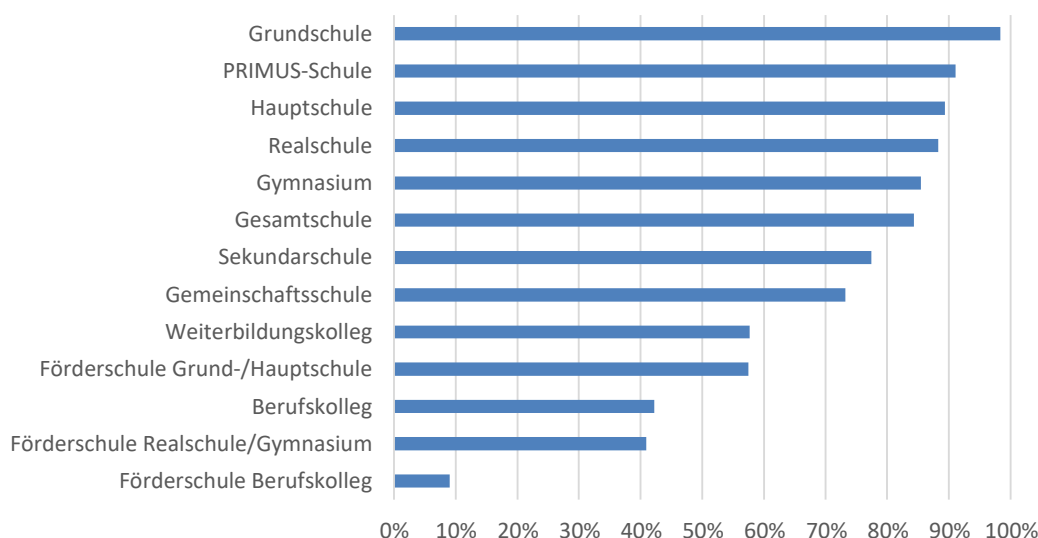
Eine mögliche Rechtfertigung für einen schülerbezogenen Ansatz im Finanzausgleich könnte daher sein, dass die schulische Bildung vom Land als eine so wichtige Aufgabe priorisiert wird, dass sie aufgrund ihrer hohen Bedeutung in allen Städten und Gemeinden in sehr ähnlicher Qualität auch hinsichtlich der kommunalen Schulträgeraufgaben erfüllt werden soll. Für Gemeinden mit sehr wenigen oder sehr vielen Schülerinnen und Schülern in der Bevölkerung wäre dies aufgrund der Kosten der Kleinheit bzw. der großen Summen schwieriger. Ein solches prioritäres Qualitätsziel könnte jedoch mit verschiedenen (fiskal-)politischen Instrumenten verfolgt werden und müsste nicht zwangsläufig im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs umgesetzt werden. Weitere Optionen und ihre qualitativen Auswirkungen werden weiter unten diskutiert.

Das Schulwesen ist grundsätzlich eine kommunale Aufgabe. Als wichtige Ausnahme von dieser Regel liegen die Zuständigkeiten für Lehrpersonal, den zugehörigen administrativen Überbau und die zentralen bildungspolitischen Kompetenzen beim Land. Jede Gemeinde ist für ihre Bevölkerung im entsprechenden Alter zuständig. Es zeigt sich jedoch, dass die Verflechtungen über Gemeindegrenzen hinweg mit zunehmendem Alter der Kinder deutlicher werden: Kinder im Grundschulalter werden, ähnlich wie bei der KiTa-Betreuung, in der Regel am Wohnort eingeschult. In NRW trifft dies auf über 98% aller Grundschüler zu. Schüler weiterführender Schulen besuchen in 85% der Fälle eine Schule am Wohnort. Dies bedeutet spiegelbildlich, dass 15% der Schülerschaft in einer anderen Gemeinde als der Wohngemeinde beschult werden. Förderschüler und Berufsschüler nutzen besonders häufig, nämlich zu 56%, das schulische Bildungsangebot außerhalb ihres Wohnortes. Diese Schulen werden jedoch in der Regel nicht von den kreisangehörigen Städten und Gemeinden getragen, sondern auf der Ebene der Kreise und kreisfreien Städte geführt und verwaltet.

Abbildung 1 stellt die Anteile der Schüler, die eine Schule am Wohnort besuchen, nach Schulformen differenziert dar. Abbildung 2 zeigt den nach gewichtetem Durchschnitt der Schülerzahlen in drei Gruppen aggregierten Anteil der Schüler, die eine Schule der entsprechenden Gruppe am Wohnort besuchen.²

² Es sei angemerkt, dass ein entsprechender Nebenansatz für den KiTa-Bereich nicht besteht. Dieser Teil der frühkindlichen Bildung hat in den letzten Jahren nicht zuletzt durch den rechtlichen Anspruch auf einen Betreuungsplatz sowie den Ausbau der U3-Betreuung zu einer deutlichen Ausweitung des kommunalen Aufgaben- und folglich Ausgabenspektrums geführt und könnte perspektivisch ebenso auf Mehrbelastungen überprüft werden – ggf. auch integriert mit dem Beschultenansatz in einem Kinderansatz/ Bildungsansatz (vgl. hierzu auch Kapitel E.3).

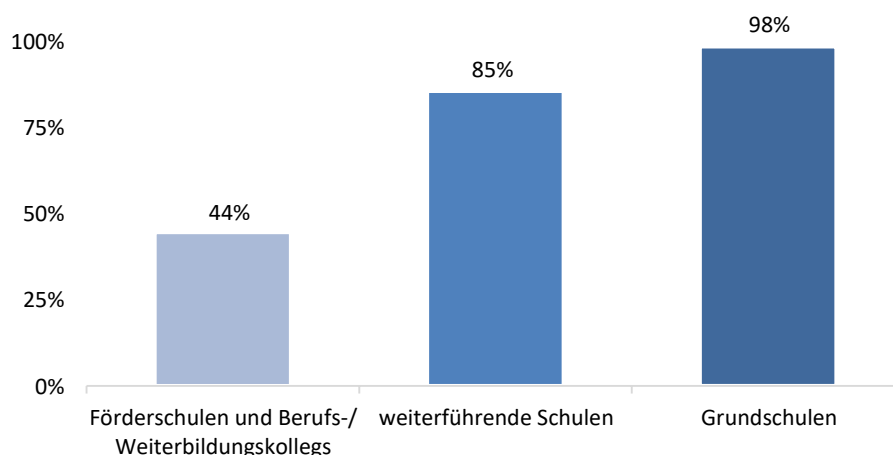
Abbildung 1: Anteile der Schüler, die eine Schule am Wohnort besuchen, nach Schulform



Quelle: IT.NRW, eigene Darstellung

Erbringt eine Gemeinde die Aufgabe der Beschulung von Schülern, die nicht in der eigenen Gemeinde wohnen, so stehen den Aufwendungen für diese Leistung grundsätzlich keine entsprechenden Einnahmen gegenüber. Die Gemeinde, die nicht nur die eigene schulpflichtige Bevölkerung beschult, sondern darüber hinaus auch Kinder aus anderen Städten und Gemeinden, sieht sich daher mit sogenannten Spillover-Effekten (bzw. Externalitäten) über die Gemeindegrenzen hinaus konfrontiert. Von diesen externen Effekten profitieren die Gemeinden, die für ihre schulpflichtige Bevölkerung kein entsprechendes Schulangebot bereitstellen müssen, da die Leistung von den Nachbargemeinden erbracht wird.

Abbildung 2: Anteile der Schüler, die eine Schule am eigenen Wohnort besuchen



Jeweils gewichteter Durchschnitt nach Grundschule, weiterführender Schule sowie Förderschule/Kolleg.

Quelle: Daten IT.NRW, eigene Berechnungen, eigene Darstellung.

Einer möglichen Schieflage bei der Einnahmenezuweisung, die sich weitgehend an der Leistungserbringung für die eigene Bevölkerung orientiert, kann auf verschiedene Weise begegnet werden. Zwei Möglichkeiten, die beide in verschiedenen Ländern angewandt werden, sollen hier genannt werden.

i) Interkommunale Ausgleichszahlungen

Die Gemeinde, deren schulpflichtige Kinder in einer anderen Gemeinde beschult werden, erstattet der beschulenden Gemeinde die entstandenen Aufwendungen durch bilaterale interkommunale Ausgleichszahlungen. Entsprechende Kostensätze werden in anderen Ländern häufig landesweit festgelegt, ggf. differenziert nach Schulart und Betreuungsumfang.

ii) Berücksichtigung im kommunalen Finanzausgleich

Die kommunale Aufgabe der Beschulung wird im KFA verankert. Damit werden implizit auch die Schülerströme zwischen den Städten und Gemeinden bedarfsausgleichend berücksichtigt. Dies geschieht entweder

- finanzkraftabhängig im Rahmen der Schlüsselzuweisungen oder
- finanzkraftunabhängig, z.B. in Form von Sonderlastenausgleichen.

Ein wichtiger Unterschied in der Wirkung der unterschiedlichen Möglichkeiten zur Berücksichtigung der Leistungserbringung des Aufgabenbereichs Beschulung für die einzelnen Städte und Gemeinden ist die Finanzkraftabhängigkeit. Im Fall interkommunaler Ausgleichszahlungen erhält jede beschulende Gemeinde einnahmeseitig für jeden Schüler, der in einer anderen Gemeinde wohnhaft ist, dieselbe Summe, unabhängig von der eigenen finanziellen Situation. Im Fall der Berücksichtigung im Rahmen der Schlüsselzuweisungen des KFA erfolgt die Zuteilung hingegen finanzkraftabhängig. Dies bedeutet, dass eine finanzkraftstarke Gemeinde letztlich weniger pro Beschultem aus einer anderen Gemeinde erhält als eine finanzkraftschwache. Abundante Städte und Gemeinden erhalten keine Schlüsselzuweisungen und finanzieren die Leistung der Beschulung auch für einpendelnde Schüler aus ihren eigenen Einnahmen. Im Fall von Sonderlastenausgleichen ist die Nettowirkung für einzelne Städte und Gemeinden im Voraus unklar. Zwar werden die für die Beschulung eines Schülers zugewiesenen Summen für jede Gemeinde finanzkraftunabhängig gewährt. Jedoch schmälern entsprechende Sonderlastenausgleiche (alternativ: Vorwegabzüge etc. pp.) die verteilbare Finanzausgleichsmasse, aus der sodann die Schlüsselzuweisungen gespeist werden. Hierdurch erhalten die Gemeinden in der Summe somit weniger Schlüsselzuweisungen. Dies bedeutet, dass finanzkraftstarke, insbesondere abundante Gemeinden in diesem Fall mehr Mittel erhalten würden, während der Effekt für finanzkraftschwache Gemeinden, die einen Einpendlerüberschuss von Schülern aufweisen, negativ sein kann.

Die Vor- und Nachteile der verschiedenen Optionen der Berücksichtigung der Spill-Over-Effekte durch die Beschulung von Schülern an einem anderen als dem Wohnort lassen keinen allgemeingültigen Schluss für die Überlegenheit einer der Möglichkeiten zu. Es obliegt dem

Gesetzgeber bzw. dem politischen Entscheidungsprozess, Vor- und Nachteile der entstehenden Effekte abzuwägen und zu priorisieren. Zu erörtern ist hierbei insbesondere, ob das (anteilige) fiskalische Gegengewicht zur Aufgabenerbringung finanzkraftabhängig oder finanzkraftunabhängig ausgestaltet sein sollte. Unzulässig wäre hingegen eine doppelte Berücksichtigung etwa durch interkommunale Ausgleichszahlung und einer simultanen Anerkennung im Rahmen des KFA. Deutlich wird jedoch, dass im Fall signifikanter Schülerströme zwischen Kommunen, wie sie insbesondere für Schüler weiterführender Schulen besteht, *eine* Art der Berücksichtigung der Leistungserbringung einer Gemeinde für die Aufgabe einer anderen Gemeinde erfolgen sollte.

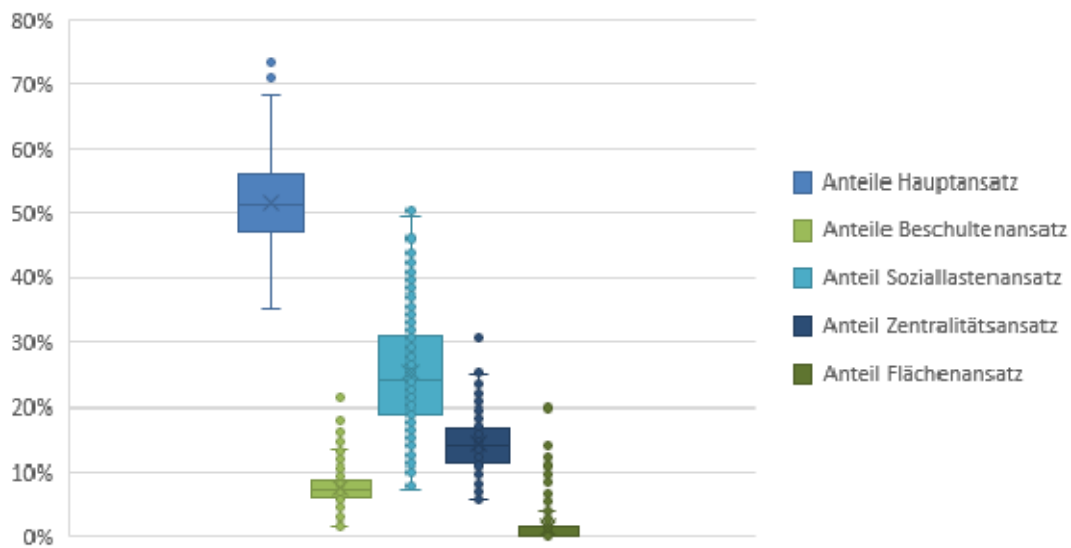
Bedeutung des Beschultenansatzes für die Gemeinden

An dieser Stelle soll die Wirkung des Beschultenansatzes für die Städte und Gemeinden betrachtet werden. Anhand dessen kann grob abgeschätzt werden, welche Wirkung eine Abschaffung des Beschultenansatzes für die Kommunen in fiskalischer Hinsicht hätte.³ Abbildung 3 zeigt, welche Anteile der Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich in NRW im Jahr 2023 aus welchen Ansätzen an die Kommunen fließen. Der Beschultenansatz bestimmt im Durchschnitt 7,5% der Zuweisungen der Städte und Gemeinden. In diesem Bereich konzentrieren sich auch die meisten Werte, das untere Quartil liegt bei 5,9%, das obere bei 8,8%. Für einzelne Städte oder Gemeinden kann das das Gewicht des Beschultenansatz jedoch eine sehr viel höhere oder eine sehr viel geringere Bedeutung haben, die Werte liegen hier zwischen 1,7% im niedrigsten und 21,3% im höchsten Fall.

Abbildung 3 illustriert die Variationen auch für den Hauptansatz sowie für die anderen Nebenansätze. Dabei wird auch deutlich, dass der Beschultenansatz im Vergleich zum Hauptansatz sowie zu den Nebenansätzen der Soziallasten sowie der Zentralität in aller Regele eine vergleichsweise kleine Rolle für die Städte und Gemeinden spielt. Der Flächensatz ist im Vergleich jedoch noch einmal deutlich weniger bedeutsam - jedoch Dennoch kann er für einzelne Gemeinden eine größere Bedeutung für die Höhe der eigenen Zuweisungen haben als die anderen Ansätze.

³ Die Anteile an den Einnahmen der Gemeinden aus dem Beschultenansatz entsprechen nicht den Mindereinnahmen, die durch ein angenommenes Streichen des Ansatzes entstehen würden. Durch die implizite Wirkung auf die Finanzausgleichsmasse sowie die weiteren Nebenansätze wäre der Nettoeffekt für die einzelnen Gemeinden unterschiedlich.

Abbildung 3: Anteile der verschiedenen Ansätze an den gemeindlichen Schlüsselzuweisungen 2023



Quelle: Daten IT.NRW, eigene Berechnungen, eigene Darstellung.

Die fiskalische Perspektive beschreibt jedoch nur einen Teil der Wirkung. Städte und Gemeinden, welche in besonderem Maße Kinder umliegender Gemeinden mit beschulen und somit diese Aufgabe für weitere Gemeinden mit erfüllen, könnten dies in Zukunft weniger gut umsetzen, da ihrer ausgeweiteten Aufgabenerfüllung keine entsprechenden Einnahmen gegenüberstehen. Städte und Gemeinden wiederum, deren Schülerschaft in anderen Gemeinden beschult wird, würden über die Verteilungsschlüssel ohne Beschuldenansatz mehr Mittel erhalten, denen keine entsprechende Aufgabenerfüllung gegenübersteht.

Ländervergleich

Im Ländervergleich wird deutlich: Ein Schülernebenansatz ist nicht zwangsweise das gängigste Modell. Die für die Beschulung entstehenden Bedarfe werden in den Ländern auf unterschiedliche Weise und nicht zwingend im KFA berücksichtigt. Lediglich Rheinland-Pfalz und Sachsen haben neben NRW die Kosten für Kommunen, die Schulträger sind, in einem Nebenansatz im Rahmen der KFA verankert.

In Rheinland-Pfalz wird der Nebenansatz mit 50 Prozent je Schüler oder Schülerinnen angesetzt. Lediglich für Förderschulen sind es 150 Prozent. Anschließend erfolgt eine Multiplikation mit dem Faktor 2,0 in kreisfreien Städten, 3,3 in verbandsfreien Gemeinden, 12,0 in Ortsgemeinden, 6,0 in Landkreisen und 3,3 in Verbandsgemeinden. Gemeinden, die Schulträger in Sachsen sind, wird ebenfalls ein Prozentsatz je Schüler und Schülerin zugeschrieben. Hier wird in der Höhe zwischen Grundschulen, Oberschulen, Gymnasien, Gemeinschaftsschulen, Berufsschulen und Förderschulen unterschieden.

Eine alternative Art eines Ausgleichs der Kosten ist der Sonderlastenausgleich. Dieser ist in Thüringen, Brandenburg und Baden-Württemberg vorzufinden. Wie in Goerl et al. (2013) vermerkt: „Sonderlastenausgleiche – Die Finanzausgleichsmasse dient zusätzlich dem Ausgleich von bestimmten Sonderlasten (§ 16 ThürFAG), wobei die resultierenden Sonderlastenausgleiche unabhängig von der Finanzkraft einer Gemeinde sind.“

- **Baden-Württemberg:** Schulträger erhalten für jeden Schüler und jede Schülerin einen Beitrag zu den laufenden Schulkosten, genannt Sachkostenbeitrag. Dieser kann unterschiedliche ausfallen je nach Schulart. Zusätzlich wird zwischen Voll- und Teilzeitunterricht unterschieden. Bei Besuch einer Grundschule eines anderen Schulträgers als im Wohnort muss der für den Wohnort zuständige Schulträger einen Beitrag zu den laufenden Schulkosten tragen (§17 FAG BaWü).
- **Brandenburg:** Beitrag je Schüler und Schülerin für Gemeinden und Gemeindeverbände, die Schulträger sind. Dabei wird zwischen Schulformen unterschieden. Schulträger von Schulen mit sonderpädagogischem Förderschwerpunkt oder Ganztagsangeboten erhalten mehr als Schulträger von Grundschulen oder weiterführenden weiterbildenden Schulen (§14 BbgFAG).
- **Thüringen:** Schulträger erhalten einen Beitrag zu laufenden Schulkosten (Sachkostenbeitrag), der je nach Schulart unterschiedlich ausfällt mit besonderer Differenzierung zwischen Voll- und Teilzeitunterricht (§17 ThürFAG).

Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern haben ebenfalls Schullastenausgleiche. Diese sind allerdings nicht in ihren kommunalen Finanzausgleichsgesetzen verankert, sondern im Schulgesetz. In dem Zusammenhang können Schulträger für Schülerinnen und Schüler, die nicht in der Gemeinde ihren Wohnort haben, von den entsprechenden Gemeinden des Wohnortes Schulkostenbeiträge anhand der tatsächlich anfallenden Kosten erheben.

Somit zeigen sich im Ländervergleich sowohl die Implementierung der Berücksichtigung der Leistungserbringung für wohnortfremde Schüler im KFA als auch interkommunale Transfers für die entsprechende Beschulung. Eine Mischform zeigt sich zudem in Baden-Württemberg. Dies kann sinnvoll sein, falls der Besuch einer wohnortfremden Grundschule in einem Land eine seltene Ausnahme darstellt.

Jenseits von expliziten Berücksichtigungen der Schüler beinhalten die Finanzausgleiche anderer Flächenländer jedoch Ansätze bzw. Indikatoren, die auf Kinder und Jugendliche und somit auch die Gruppe der Schüler zielen. So bilden in Schleswig-Holstein sowie Mecklenburg-Vorpommern die Einwohner der Altersgruppe 0-18 Jahre einen zuweisungsrelevanten Faktor. Ergo werden hier KiTa- und Schulbildung berücksichtigt, wobei die Zuweisungen jeweils die Wohnortgemeinden erhalten – in Schleswig-Holstein werden Schülerpendlerströme dann in einem zweiten Schritt über interkommunale Zahlungen abgegolten (vgl.

oben). Im aktuell noch genutzten KFA im Saarland werden Kinder nur bei überdurchschnittlicher Geburtenrate in einer Gemeinde noch einmal extra berücksichtigt. In Sachsen werden sowohl Schüler als auch Kinder unter 11 Jahren („frühkindliche Bildung“) im Finanzausgleich als Bedarfsindikatoren genutzt. In Sachsen-Anhalt und Thüringen werden Kinder im Alter von 0-6 Jahren berücksichtigt, wobei in Thüringen ein Sonderlastenausgleich die schulischen Bedarfe ergänzt (vgl. oben).

Auch in Ländern, in denen Schüler keine explizite Berücksichtigung im KFA oder jenseits des KFA finden bzw. die Aufgabe der Beschulung nicht entsprechend Eingang findet, können somit kinder- und jugendbezogene Faktoren in den kommunalen Finanzausgleichen identifiziert werden. Die Wirkung ist nicht deckungsgleich, aber durch hohe Korrelationen zwischen den entsprechenden Altersgruppen und den Schülerzahlen auch nicht vollkommen losgelöst von einer expliziten Berücksichtigung der kommunalen Schulträgeraufgaben.

B.2. Ausgestaltung und Historie in Nordrhein-Westfalen

Die Berücksichtigung der Beschulung im kommunalen Finanzausgleich Nordrhein-Westfalens ist bereits seit den 1970er Jahren in den entsprechenden GFG – die im Weiteren deutlich schlichter konzipiert waren – verankert. Dies spiegelt auch historisch den hohen Wert der Erfüllung dieses Aufgabenbereichs für das Land NRW. Wie in Abschnitt B.1 erläutert, ist im Fall von besonderen Ausgabenlasten, hoher Priorität einer Aufgabe oder Schülerströmen über Gemeindegrenzen hinweg ein aufwandsausgleichender Mechanismus sachgerecht, um Aufgabenerfüllung und Finanzierungsmöglichkeiten tendenziell übereinzubringen. Hierbei bestehen verschiedene Optionen, die im Detail eine andere Wirkung für die einzelnen Gemeinden implizieren. In NRW werden die Schülerströme im Rahmen der Schlüsselzuweisungen des KFA und damit finanzkraftabhängig durch einen Nebenansatz berücksichtigt. Die prinzipiellen Ziele eines Beschultenansatzes stehen spiegelbildlich zur beschriebenen Logik und lassen sich in die drei Dimensionen gliedern:⁴

- i) finanzielle Belastungen der Kommunen als Schulträger erfassen,
- ii) finanzwissenschaftliche effizienzbezogene Ziele verfolgen, räumliche Spill-Over Effekte durch Schülerpendler internalisieren sowie
- iii) das strukturpolitische Ziel eines positiven Anreizes für Bildung unterstützen.

Die konkrete Ausgestaltung ist jedoch Gegenstand anhaltender Kritik. Dies ist nicht zuletzt durch die im letzten Jahrzehnt etablierte Methodik und die daraus resultierende konkrete Ausgestaltung selbst bedingt. Grundsätzlich ist die Methodik der multiplen Regression gut geeignet, um Bedarfe sowie die Gewichtung von Bedarfsfaktoren zu identifizieren (vgl. Ab-

⁴ Vgl. Döring (2018), S. 192f.

schnitt B.4.3). Der Beschultenansatz wird als einziger Nebenansatz mit zwei differenzierenden Bedarfsfaktoren häufig als komplex wahrgenommen. Schwerer wiegt jedoch der Umstand, dass die multivariaten Modelle je nach Spezifikation in deutlich unterschiedlichen Gewichtungen zwischen Halb- und Ganztagschülern sowie je nach Modellspezifikation sogar in Insignifikanzen einzelner Variablen münden; dies auch im Zusammenspiel mit den eingesetzten Präferenzindikatoren. Als wenig nachvollziehbar werden ebenso die teilweise deutlichen Veränderungen in der Spreizung der Gewichtung zwischen Halbtags- und Ganztagschülern empfunden. Nicht immer wurden an dieser Stelle die ökonometrischen Ergebnisse in das folgende GFG übernommen, sondern die Spreizung teilweise normativ angepasst.

Die Veränderungen des letzten Jahrzehnts seien hier kurz rekapituliert. Zum Zeitpunkt des ifo-Gutachten von 2008 zur Analyse und Weiterentwicklung des Kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen war der Schüleransatz deutlich anders konzipiert: „Im Gegensatz zum Hauptansatz und den sonstigen Nebenansätzen, deren Gewichtungen aus der multivariaten Analyse abgeleitet werden, setzt der Schüleransatz an den tatsächlichen Ausgaben des Verwaltungshaushalts der Kommunen an. Die Ausgaben, die den Gemeinden als Schulträger entstehen, werden derzeit sehr genau nach den einzelnen Schulformen differenziert und den Schülern zugerechnet. Anhand der landesdurchschnittlichen Ausgaben je Schüler, die getrennt nach den verschiedenen Schulformen vorliegen, und anhand der jeweiligen Schülerzahl einer Gemeinde in diesen Kategorien, kann jeder Gemeinde somit eine Kennzahl für den Aufgabenbereich Schulwesen zugeordnet werden.“ (vgl. Büttner et al, 2008, S. 76ff).

Zum Zeitpunkt der FiFo-Gutachtens 2013 war das GFG 2012 inklusive der Nebenansätze, so auch des Schüleransatzes, regressionsanalytisch konzipiert. Im GFG 2012 wurden Ganztagschüler mit dem Faktor 3,33 und Halbtagschüler mit dem Faktor 0,7 gewichtet. Somit war das Gewicht für Ganztagschüler etwa 4,75-mal so hoch wie für Halbtagschüler. Diese große Spreizung in der Gewichtung war für viele Kommunen schwer nachvollziehbar und minderte daher die Akzeptanz der Umsetzung des Beschultenansatzes. Zudem wurden OGS-Schüler als Halbtagschüler gezählt und somit trotz bestehender kommunaler Bedarfe zur Deckung des entsprechenden Angebots zu den Halbtagschülern gezählt. Im Gutachten zur Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs von 2013 wurden die Gewichte des Schüleransatzes im Rahmen einer Pooled-OLS Schätzung aktualisiert, welche eine größere Stabilität gegenüber der vorher verwendeten Schätzung auf Basis nur eines Jahres bedeutet. In diesem Zuge wurden auch die OGS-Schüler berücksichtigt. Hier zeigten sich je nach Modellspezifikation teilweise unplausible oder insignifikante Ergebnisse. Aus diesen Gründen wird auch bereits in diesem Gutachten eine produktspezifische Regression für den Schulbereich ergänzt, jedoch mit dem Anteil der Schüler an den Einwohnern als abhängiger Variable, nicht den Schülerzahlen selbst. Auch hier sind die Ergebnisse je nach Modellspezifikation entweder unplausibel oder insignifikant. Letztlich musste eine politische Setzung der Spreizung empfohlen und eine Berücksichtigung der offenen Ganztagschüler verworfen werden.

Im Gutachten zur „Verbesserte[n] Finanzbedarfsmessung im nordrhein-westfälischen Finanzausgleich und ihre[n] Verteilungswirkungen“ von 2018 werden alternative ökonometrische Modellierungen gegenüber der Pooled-OLS Schätzung getestet und eine robuste Regression als besser geeignet identifiziert, um stabilere Ergebnisse zu generieren. Auf Grund von identifizierten Multikollinearitätsproblemen zwischen manchen Bedarfs- und Präferenzindikatoren wird das Verfahren zudem zweistufig durchgeführt. Weiterhin werden hier jedoch in einer aggregierten Analyse über alle Aufgabenbereiche hinweg auch die erklärenden Variablen in einer pro-Kopf Betrachtung analysiert. Die aus dem Gutachten resultierenden Gewichtungsfaktoren betragen 1,301 für Halbtagschüler sowie 3,264 für Ganztagschüler, was einem Spreizungsfaktor von 2,5 entspricht – und somit einer deutlich geringeren Aufwandsdifferenz zwischen dem Beschulungsumfang als im FiFo-Gutachten von 2013.

Im aktuellen GFG 2023 werden die im Ganztagsbetrieb Beschulthen mit dem Faktor 3,03 sowie die im Halbtagsbetrieb Beschulthen mit dem Faktor 1,0 gewichtet. Im GFG 2022 waren die Gewichte mit 2,90 respektive 1,03 veranschlagt. Tabelle 1 gibt die Veränderungen der Gewichte im letzten Jahrzehnt wieder. Hierbei ist zu beachten, dass die regressionsanalytisch ermittelten Koeffizienten teilweise im Gesetzgebungsprozess normativ angepasst wurden.

Tabelle 1: Variationen der Koeffizienten für Ganztags- und Halbtagschüler 2014-2023

Jahr	Im Ganztagsbetrieb Beschulte	Im Halbtagsbetrieb Beschulte	Spreizung ⁵
2014	2,02	0,62	3,26
2015	2,23	0,85	2,62
2016	2,15	0,85	2,53
2017	2,15	0,85	2,53
2018	2,15	0,85	2,53
2019	2,67	1,00	2,67
2020	2,67	1,00	2,67
2021	2,67	1,00	2,67
2022	2,90	1,03	2,82
2023	3,03	1,00	3,03

Quelle: IT.NRW, eigene Darstellung.

Die teilweise deutlichen Veränderungen in der Spreizung nach Beschulungsumfang sind nicht immer nachvollziehbar und schwer kommunizierbar. Neben tatsächlichen strukturellen Veränderungen in der Aufgabenerfüllung, welche in Variationen der Gewichtungen münden sollten, sind auch methodisch bedingte Verzerrungen nicht auszuschließen (vgl. Abschnitt B.4.3). Um den Blick auf die kommunalen Aufgaben der Beschulung zu schärfen und Ergebnisse zu

⁵ Die Spreizung der Koeffizienten berechnet sich als deren Quotient: Im Ganztagsbetrieb beschulten werden x-fach zu den im Halbtagsbetrieb beschulten veranschlagt, wobei x=Spreizungsfaktor.

plausibilisieren, werden im folgenden Abschnitt die kommunalen Aspekte der Schulträgerschaft näher beleuchtet.

B.3. Kommunales Aufgabenspektrum und Finanzierung des Schulbereichs

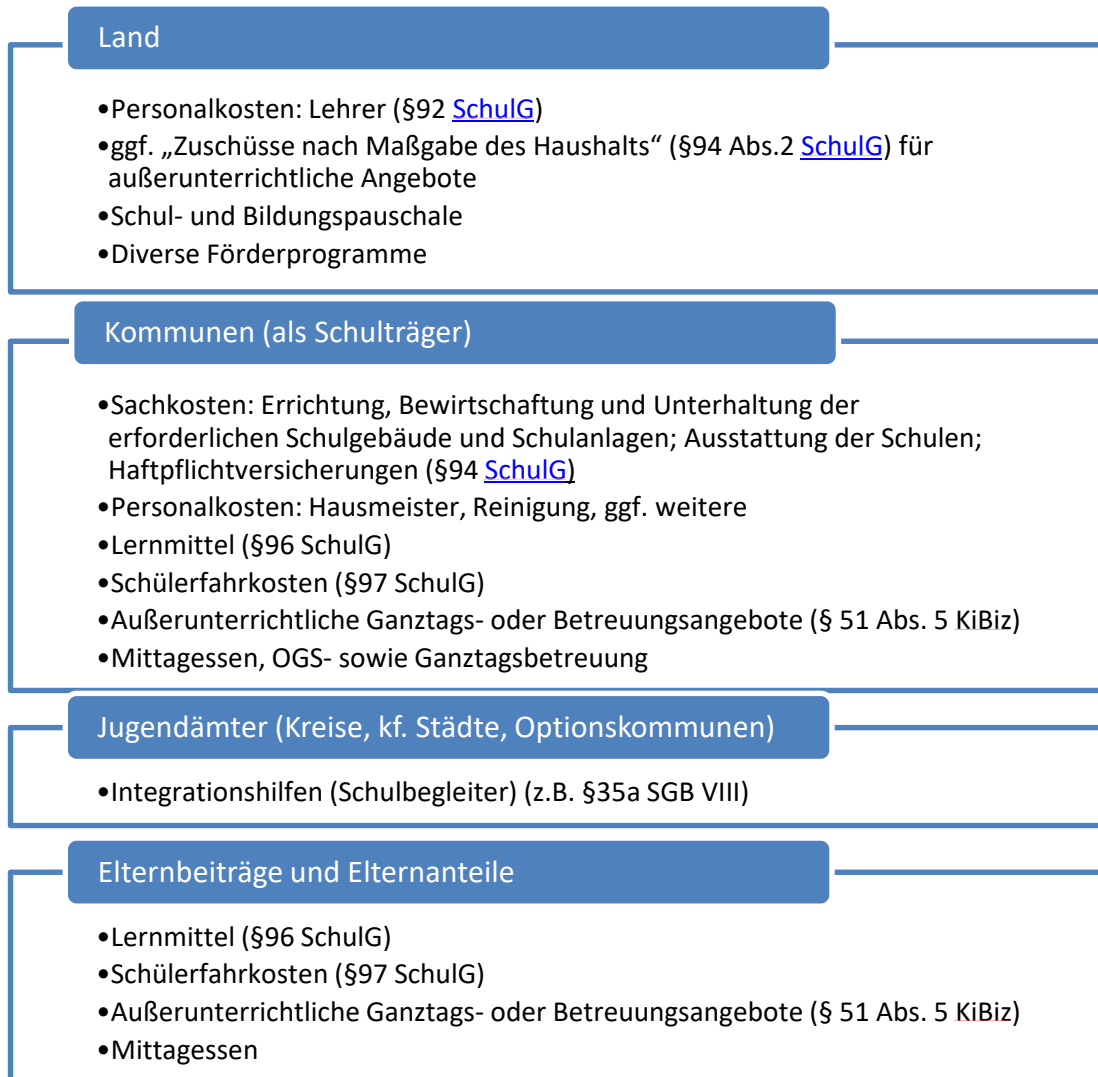
Die Finanzierung der Schulträgeraufgaben speist sich aus unterschiedlichen Quellen und Arten der Zahlungen. Unmittelbar relevant bei der Finanzierung des Aufgabenbereichs Schule sind die das Lehrpersonal beschäftigenden Länder sowie die Kommunen als Schulträger – jedoch kommen auch Leistungen z.B. aus der Eingliederungshilfe und somit dem Bereich des SGB VIII, Betreuungsangebote durch unterschiedliche (freie) Träger sowie Elternbeiträge und Unterstützungen durch Fördervereine hinzu. Eine klare und eindeutige Abgrenzung dessen, wer im Schulbereich welchen Aufgabenteil übernimmt, ist daher mit Allgemeingültigkeit nicht an jedem Punkt möglich.

Klar ist zunächst, dass die Länder das Lehrpersonal beschäftigen. Die Sachkosten – hierzu gehören Gebäude und Ausstattung – sowie der Personalbereich Hausmeister, Sekretariat sowie Reinigung werden von den Kommunen bereitgestellt. Werden im inklusiven Bereich Integrationshelfer eingesetzt, so fällt dies in den Finanzierungsbereich des SGB VIII über die lokalen Jugendämter. Die Ganztags- oder OGS-Betreuung wird häufig durch freie Träger organisiert und durchgeführt. In diesem Bereich sowie anteilig für Lernmittel und Fahrtkosten leisten auch die Eltern der Beschulten Beiträge. Besondere Projekte in Schulen, Fahrten, Bibliotheken etc. werden häufig maßgeblich durch schulspezifische Fördervereine finanziert.

Der Beschultenansatz im KFA berücksichtigt per definitionem den Teil des schulischen Aufgaben- und folglich Aufgabenspektrums, der in die Zuständigkeit der Kommunen fällt. Hierzu gehört auch das in den letzten Jahren deutlich ausgeweitete Betreuungsangebot für Beschulte und somit vor allem die Übermittagsbetreuung inklusive der Mahlzeiten, die Betreuung im Bereich der OGS im Grundschulbereich sowie die Ausweitung der Ganztagschulen. **Abbildung 4**~~Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.~~ gibt die Verteilung der Aufgabenkompetenzen sowie des Finanzierungsmix in den Grundzügen und ohne Anspruch auf Vollständigkeit wieder.

Die Implementierung eines Beschultenansatzes im KFA muss sich auf das kommunale Aufgabenspektrum beziehen. Ausgenommen der Lernmittel sowie der Fahrtkosten weisen diese einen deutlichen Zusammenhang mit dem Betreuungsumfang der Schülerschaft auf. Insofern ist eine signifikante Spreizung der Berücksichtigung zwischen Beschulten ohne über die Unterrichtszeiten hinausgehende Betreuung sowie solchen, die weitere Betreuung erfahren, auf kommunaler Ebene plausibel. An diesem Teil des kommunalen Aufgabenspektrums im Schulbereich werden im Weiteren die quantitativen Ergebnisse des Abschnitts D gespiegelt, nachdem deren Entwicklung in Abschnitt C nachgezeichnet wird.

Abbildung 4: Tableau Finanzierungsverantwortung im Schulbereich⁶



Quelle: Eigene Darstellung.

B.4. Betrachtung des Aufgabenbereichs Schule – Herangehensweise

B.4.1. Ziele eines neu konzipierten Beschuldenansatzes

Das vorliegende Gutachten zielt darauf ab, den Beschuldenansatz und hierbei insbesondere dessen innere Logik zu hinterfragen. Konkret ist jenseits der Frage nach der Sinnhaftigkeit eines Beschuldenansatzes, welche bestätigt werden konnten (vgl. Abschnitt B.1) die konkrete Konzeptionierung zu hinterfragen. Der Beschuldenansatz ist aktuell der einzige Nebenansatz

⁶ Kommunale Schulträger sind i.d.R. die Gemeinden bzw. kreisfreien Städte. Bei den kreislich getragenen Berufskollegs, Förderschulen und anderen Schulen der kreislichen Zuständigkeit gelten die Aufgaben analog.

im KFA NRW, der an zwei Indikatoren statt einem einzelnen ausgerichtet ist; er differenziert nach Halbtags- und GanztagsSchülern, wobei die OGS-Betreuung nicht berücksichtigt wird (die entsprechenden Schüler werden zu den HalbtagsSchülern gezählt). Analysiert wird daher in Abschnitt D, ob eine Orientierung an weniger oder mehr Indikatoren sinnvoll ist und ob die aktuellen Indikatoren im Vergleich zu weiteren Differenzierungsoptionen überlegen sind.

Analyse und Zukunftsoptionen orientieren sich hierbei an einigen weiteren Zielsetzungen eines modifizierten Beschultenansatzes. Neben dem wissenschaftlichen Anspruch, dass das Ergebnis theoretisch plausibilisierbar sein muss sowie dem ökonometrischen Anspruch eines Modells mit hohem Erklärungswert der Varianz der Ausgaben aaD sind zwei weitere Aspekte für eine sinnvolle Konzeptionierung zu beachten.

i) Akzeptanz

Die Akzeptanz einer Maßnahme ist häufig eng verknüpft mit einer transparenten Herleitung sowie einem grundlegenden Verständnis der Methodik im Kontext der Ergebnisse. Im Rahmen wissenschaftlicher Methoden im Allgemeinen und ökonometrischer Verfahren im Besonderen ist es – wie bei allen spezialisierten Verfahren aller Disziplinen – nicht immer möglich, ein Verfahren zu wählen welches sowohl wissenschaftlich korrekt als auch leicht allgemeinverständlich ist. In diesen Fällen ist der Anspruch an valide Ergebnisse gegenüber der Allgemeinverständlichkeit von deutlich größerer Bedeutung. Nichtsdestotrotz ist es wünschenswert, Ergebnisse und ihre Variationen plausibel erklären zu können. Genau an diesem Punkt ist insbesondere der Beschultenansatz im KFA NRW in der Vergangenheit mehrfach gescheitert, was die Akzeptanz sowohl des Ansatzes im Allgemeinen als auch der Ausgestaltung im Speziellen gemindert hat. Als Basis für die Interpretierbarkeit der Ergebnisse wird daher im vorliegenden Gutachten der Bereich der kommunalen Schulträgeraufgaben analysiert (vgl. Abschnitt B.3) sowie deskriptive Ergebnisse im Schulbereich offengelegt (vgl. Abschnitt C). Auf diesen Grundlagen werden die ökonometrischen Ergebnisse des Abschnitts D diskutiert und plausibilisiert.

ii) Zukunftsfestigkeit

Häufige Änderungen der Koeffizienten der Bedarfsfaktoren Ganztags- und HalbtagsSchüler haben in der Vergangenheit zu einer kritischen Haltung gegenüber der Validität des Beschultenansatzes geführt und auch seine Zukunftsfähigkeit in Frage gestellt. Nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Entwicklungen der letzten Jahre im Schulbereich, vor allem hinsichtlich der Ausweitung des Betreuungsumfangs jenseits des Unterrichts sowie mit Blick auf den Rechtsanspruch auf Ganztagsbetreuung ab 2026 ist darauf zu achten, dass eine Reform des Beschultenansatzes ohne weiteren strukturellen Modifikationsbedarf zukunftsfest ist. Dies ist bei der Wahl der zu testenden Bedarfsfaktoren mitzudenken und bei der Bewertung verschiedener Optionen zu berücksichtigen. Die sichtbare Zukunftsfestigkeit des Beschultenansatzes

wirkt sich wiederum positiv auf die Akzeptanz aus und erhöht die Planungssicherheit für die Kommunen.

iii) Kompatibilität

Das vorliegende Gutachten überprüft die innere Logik des Beschuldenansatzes mit einem von der bisherigen Methodik abweichenden Ansatz. Dieses Vorgehen muss sicherstellen, dass die Schlussfolgerungen, die für den Beschuldenansatz folgen, auch in das Gesamtsystem des KFA NRW überführbar sind, ohne an anderer Stelle zu Verwerfungen zu führen. Ein entsprechender Weg wird in Abschnitt B.4.4 aufgezeigt. Neben dieser technischen Herausforderung ist auch zu beachten, dass Effekte weiterer Faktoren wie z.B. sozialer Indikatoren, die im Schulbereich ggf. signifikant sein können, nicht blind zur Empfehlung ausgesprochen werden. Hier sind die bestehenden Interdependenzen im KFA NRW auch zwischen den Ansätzen des Status quo zu beachten: Ein mit „Umbrella-Effekt“ wirkender Soziallastenansatz soll im aktuellen KFA entsprechende Effekte in allen Aufgabenbereichen mit abdecken, was eine – dann doppelte – Berücksichtigung im Bereich der Schulträgeraufgaben selbst bei evidenter Signifikanz verbieten würde.

B.4.2. Ausgleichsrelevanz kommunaler Aufgaben

Kommunale Ausgaben variieren. Dies scheint auf Grund verschiedener Größen und weiterer Strukturen wenig überraschend. Jedoch zeigen sich bisweilen auch starke Divergenzen im kommunalen Ausgabeverhalten, wo durch scheinbar vergleichbare Strukturen Ähnlichkeiten erwartet werden könnten. Würden alle kommunalen Ausgaben als Bedarf anerkannt, hätte jede Kommune einen dauerhaften Anreiz stets Mehrausgaben zu tätigen, um hierdurch höhere Bedarfe anerkannt zu bekommen. Einziges Resultat wäre eine vollkommen ineffiziente Verwendung der verfügbaren Mittel, was dem Gebot der sparsamen Haushaltsführung zuwiderläuft

Nicht jede Ausgabe ist mit einem objektiven Bedarf gleichzusetzen. Ebenso darf nicht aus nicht getätigten Ausgaben geschlossen werden, es gebe keinen entsprechenden Bedarf. Methodisch ist letztgenanntes Problem herausfordernder als ersteres. Wie kann also ein objektiver, von den faktischen Ausgaben losgelöster und entsprechend fiktiver bzw. normativer kommunaler Bedarf sachgerecht bestimmt werden?

Um dies zu erörtern, muss zunächst differenziert werden, aus welchen Gründen Ausgaben divergieren und ob die entsprechenden Unterschiede wohlfahrtsfördernd oder wohlfahrtsmindernd wirken. Im ersten Fall wiederum muss weiterhin unterschieden werden, ob die entsprechenden Abweichungen in einem Finanzausgleich berücksichtigt werden sollten oder nicht – im zweiten Fall ist eine Berücksichtigung zu verneinen.

Um den Bedarfsbegriff inhaltlich zu bestimmen und abzugrenzen, sind finanzielle Bedarfe und tatsächliche Ausgaben strikt zu differenzieren.

Gründe abweichender Ausgaben

- Zunächst können höhere absolute Ausgaben einer anderen Gemeinde aus einer ungleichen Menge der angebotenen öffentlichen Leistungen angesichts z.B. unterschiedlicher Einwohnerzahlen (oder anderer struktureller Unterschiede) resultieren.
- **Objektive Kosten- und Effizienzunterschiede:** Jedoch zeigen sich auch signifikante Abweichungen im Rahmen von Pro-Kopf-Betrachtungen. Verantwortlich hierfür kann zum einen sein, dass eine höhere Nutzerzahl durch Skaleneffekte für geringere Kosten pro Leistungseinheit sorgt. Dieser potentiell günstigeren öffentlichen Leistungserbringung je Einheit in größeren Städten und Gemeinden stehen externe Effekte bzw. Spill-Over-Effekte gegenüber. Diese beschreiben den Sachverhalt, dass bestimmte öffentliche Leistungen nicht nur von den Einwohnern einer Gemeinde, sondern auch von solchen aus umliegenden Gemeinden mitgenutzt werden. Solche objektiven Kosten- und Effizienzunterschiede können auf der Ebene der einzelnen Kommune nicht beeinflusst werden.
- Des Weiteren spielt oft die räumliche Verteilung der angebotenen Leistungen eine zentrale Rolle. So sind bestimmte Leistungen, die sich etwa auf die Länge von Netzen beziehen (Straßenreinigung, Müllabfuhr, Wasserversorgung) in ländlichen Gebieten in einer Pro-Kopf-Betrachtung nicht selten deutlich teurer.
- Allein die Beobachtung, dass die Ausgaben einer Kommune in einem bestimmten Aufgabenbereich (pro Erfüllungseinheit) überdurchschnittlich hoch sind, ist allein noch kein profunder Hinweis auf einen ineffizienten Umgang mit knappen Ressourcen. Hier sind strukturelle Besonderheiten dezidiert zu hinterfragen. Sind hingegen die Ausgaben einiger Kommunen für einen Aufgabenbereich auffällig niedrig, muss dies weder ein Indiz für hohe Effizienz noch inexistente lokale Bedarfe sein. Vielmehr kann die Ursache darin bestehen, dass ein Aufgabenfeld allein aufgrund zu knapper finanzieller Mittel nicht (bedarfsgerecht) bedient werden kann (unerfüllte Bedarfe).
- **Präferenzunterschiede:** Des Weiteren sind die Präferenzen der Einwohner einer Gemeinde von Bedeutung. Wohlfahrtsökonomisch sind lokal divergierende Präferenzen und deren effiziente Erfüllung ein grundlegendes Argument für föderale Strukturen: Art und Umfang öffentlicher Leistungserbringung können bestmöglich vor Ort, von lokalen politischen Entscheidungsträgern, für die eigene Bevölkerung adressiert werden. Quantität und Qualität der öffentlichen Leistungserbringung in bestimmten Aufgabenbereichen können somit durch politisch kumulierte Präferenzen in höheren oder geringeren Ausgaben resultieren.

- **Individuelle Effizienzunterschiede:** Letztlich sind auch die ineffiziente Mittelverwendung oder unzureichende fiskalische Ausstattungen mögliche Gründe für über- oder unterdurchschnittliche Ausgaben. Kommunen wirtschaften im eigenen administrativen Einflussbereich eigenverantwortlich und damit auch unterschiedlich effizient. In einem gewissen Rahmen sind Effizienzunterschiede durch die grundgesetzliche Selbstverwaltungsgarantie gedeckt. Zugleich kann es keinen Anspruch an ein kollektives Ausgleichssystem geben, die Folgen individueller Ineffizienzen zu kompensieren. Auch wenn eine „millimetergenaue“ Abgrenzung der objektiven Kostenunterschieden einerseits und der selbst verantworteten Effizienzunterschieden andererseits in Teilbereichen mitunter schwerfallen mag, liegen individuelle Effizienzunterschiede primär im Einfluss- und Verantwortungsbereich jeder einzelnen Kommune.

Für jeden einzelnen Aufgabenbereich kann es Angebots- sowie nachfrageseitige Einflussfaktoren auf die Ausgaben geben. Daher können scheinbar überhöhte Ausgaben nicht unmittelbar auf Wirtschaftlichkeitsreserven zurückgeführt werden. Einsparpotentiale manifestieren sich nur dann, wenn die Ausgaben durch Modifikationen der Nachfrage oder des Angebots für die Kommune änderbar sind.⁷

Finanzierungsverantwortung abweichenden Ausgabeverhaltens

Das tatsächliche Ausgabeverhalten spiegelt somit nicht unbedingt objektiv notwendige Bedarfe und Kosten wider. Vielmehr wird das Ausgabeniveau durch Unterschiede in der Qualität und Quantität, der Effektivität sowie der Effizienz der Leistungserstellung beeinflusst. Basierend auf einem Verständnis möglicher Hintergründe divergierender Ausgaben (je Bezugseinheit) muss vor dem Hintergrund einer Bedarfsermittlung erörtert werden, in welchen Fällen diese ausgleichsrelevant sind.

Grundsätzlich gilt, dass eine Gebietskörperschaft ihre eigenen Aufgaben und somit auch Ausgaben selbst zu finanzieren hat (Konnexitätsprinzip). Dies bedeutet im hier interessierenden Fall, dass eine Gemeinde bzw. ihre Bewohner die lokalen öffentlichen Leistungen – gemäß den aggregierten Präferenzen – selbst zu tragen haben. Dieser Aufgabe stehen ebenso lokale Finanzierungskompetenzen gegenüber: Städte und Gemeinden können autonom ihre Hebesätze der Grund- und Gewerbesteuer festlegen sowie Gebühren und Beiträge erheben. Zusätzlich wird den Städten und Gemeinden ein Anteil an den Gemeinschaftssteuern zugewiesen. Sie erhalten 15% ihres lokalen Einkommensteueraufkommens⁸ sowie einen geringen Anteil des Umsatzsteueraufkommens, welches nach Indikatoren der lokalen Wirtschaftskraft verteilt wird. Kreise erheben entsprechend eine Kreisumlage von ihren Gemeinden. Wünschen Bewohner einer Gemeinde bestimmte Leistungen in größerer Menge oder besserer

⁷ Vgl. Junkernheinrich (2016).

⁸ Dieses ist jedoch gedeckelt, um den Einfluss einzelner sehr hoher Einkommen auf eine einzelne Gemeinde sowie ggf. strategisches Folgeverhalten zu vermeiden.

Qualität, so müssen die Kosten für dieses Angebot grundsätzlich auch in der betreffenden Gemeinde gedeckt werden. Es zeigt sich jedoch, dass in vielen Kommunen die aktuell bestehenden Möglichkeiten der eigenen Einnahmenerzielung nicht zur Deckung ihrer notwendigen Ausgaben bzw. der Erfüllung ihrer Pflichtaufgaben sowie freiwilligen Aufgaben ausreichen.

In vielen Aufgabenbereichen, in denen Spill-Over-Effekte auftreten können, wie z.B. bei zentralen Einrichtungen wie Theatern, Museen, Schwimmbädern aber auch Krankenhäusern, ist nicht beobachtbar, welche Personen aus welchen anderen Gemeinden die Leistungen in welchem Umfang in Anspruch nehmen. Lösungsmöglichkeiten, um die Inanspruchnahme der öffentlichen Leistung der bereitstellenden Gemeinde bei der Wohnortgemeinde geltend zu machen, sind im Allgemeinen

- differenzierte Nutzerentgelte, die jedoch in der Realität schwer umsetzbar sind,
- interkommunale Transferzahlungen der Wohnortgemeinde an die Gemeinde, in der Leistungen in Anspruch genommen werden, unter der Voraussetzung, dass dies ermittelbar ist,
- eine andere Zuordnung der Aufgabe zu einer höheren föderalen Ebene oder
- eine entsprechende Berücksichtigung im kommunalen Finanzausgleich durch Zuweisungen an den Standort selbst (z.B. durch entsprechende Zentrale-Orte-Konzepte).

Im Bereich der weiterführenden Schulen sind Verflechtungen über die Gemeindegrenzen hinweg nicht selten (vgl. Abschnitt B.1). Im Gegensatz zu den weiteren genannten Beispielen lassen sich sowohl die Nutzer als auch die kommunale Leistung hier jedoch eindeutig identifizieren. Insofern sind hier sowohl interkommunale Transferzahlungen als auch eine Berücksichtigung im KFA mögliche Lösungen, die Erbringung einer öffentlichen Leistung für Einwohner anderer Gemeinden zu berücksichtigen.

Wohlfahrtseffekte und Ausgleichsrelevanz abweichender Ausgaben

Fallen in den Statistiken besonders hohe oder besonders niedrige Ausgaben in bestimmten Bereichen auf, so können diese – wie oben beschrieben – auf bewusste Entscheidungen für abweichende Mengen oder Qualitäten zurückzuführen sein, oder auf Ineffizienzen bzw. unerfüllte Bedarfe in der Leistungserbringung hinweisen.

Im letztgenannten Fall der Verschwendung von Ressourcen bzw. des Unterlassens der Aufgabenerfüllung sind diese Abweichungen im Ausgabeverhalten grundsätzlich als wohlfahrtsmindernd und somit unerwünscht einzustufen. Die Berücksichtigung lokaler Präferenzen, die sich in unterschiedlichen Mengen und/oder Qualitäten der Leistungserbringung spiegelt, wirkt hingegen wohlfahrtssteigernd und ist zu begrüßen. Gemäß dem Konnexitätsprinzip sind diese Abweichungen in den Ausgaben durch divergierende lokale Präferenzen jedoch auch vor Ort entsprechend zu finanzieren. Derartige präferenzinduzierte Ausgabeunterschiede

sind somit nicht ausgleichsrelevant und dürfen in der Konzeption eines Finanzausgleichs nicht berücksichtigt werden. Würde dies geschehen, so würde die Allgemeinheit der Kommunen Präferenzen einzelner Kommunen summa summarum mitfinanzieren. Dies würde eine ineffiziente Allokation von Ressourcen nach sich ziehen.

Ausgleichsrelevant sind nur solche Ausgabevariationen, die sich durch strukturelle Unterschiede vor Ort begründen lassen, wobei die betrachteten Strukturen nicht von den Kommunen beeinflussbar sein dürfen. Die Ausgabevariationen, die im kommunalen Finanzausgleich berücksichtigt werden, müssen sich folglich auf die objektiven Kosten- und Effizienzunterschiede beschränken.

Bezogen auf den Schulbereich bedeutet dies, dass zur Erklärung der Ausgabenvariationen dieser pflichtigen kommunalen Aufgabe nur solche Abweichungen im Ausgabeverhalten berücksichtigt werden dürfen, die sich auf objektiv nachweisbare und exogene, d.h. von den Kommunen nicht selbst beeinflussbare Indikatoren stützen. Sind sie endogen von den Kommunen beeinflussbar, entsteht ein Anreiz zu strategischem Verhalten, was wiederum in einer ineffizienten Ressourcenallokation resultiert. Eine solche Strategiefähigkeit muss durch die Wahl geeigneter Erklärungsvariablen ausgeschlossen werden.

B.4.3. Methoden und Systematik des nordrhein-westfälischen Finanzausgleichs

Traditionell nutzt der Gesetzgeber in Nordrhein-Westfalen bei der Strukturierung der Gemeindeschlüsselmasse im kommunalen Finanzausgleich die Ergebnisse von ökonometrischen Regressionsrechnungen. Seit dem GFG 2019 wird bei der Verteilung der Schlüsselzuweisungen der gemeindlichen Teilschlüsselmasse auf eine zweistufige robuste Regressionsrechnung Bezug genommen. Diese Regression nutzt einen Maximum-Likelihood-Schätzer zur Ermittlung der Koeffizienten, aus denen die Hauptansatzstaffel sowie die Gewichtungsfaktoren der Nebenansätze abgeleitet werden.⁹ Das Grundverständnis hinter der Nutzung ökonometrischer Prüfverfahren im Finanzausgleich ist seit 1987, als für NRW das Verfahren der „Sachverständigen Praktiker“ entwickelt wurde, unverändert geblieben.

Das Verfahren nutzt nicht die tatsächlichen aus allgemeinen Deckungsmitteln zu finanzierenden Aufwendungen, um daraus die gemeindlichen Finanzbedarfe abzuleiten. Ziel ist vielmehr die Erfassung eines nach einheitlichen, empirisch gerechtfertigten Kriterien ermittelten *fiktiven* Finanzbedarfs der Gemeinden. Um diese Anforderung zu realisieren, wird ein multivariates statistisches Verfahren zur Analyse verwendet. Dieses Verfahren erlaubt es, zwischen ausgleichsrelevanten, systematischen Faktoren und nicht ausgleichsrelevanten, unsystematischen Unterschieden im Ausgabeverhalten der Gemeinden zu differenzieren. Letztere spie-

⁹ Vgl. Döring et al. (2018), Feld et al. (2020).

geln z.B. Unterschiede in der Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung zwischen verschiedenen Gemeinden wider. Sie sollen nicht als Teil der im Finanzausgleich veranschlagten Finanzbedarfe gezählt werden, sondern in ihren wirtschaftlichen Folgen bei den Gemeinden verbleiben, die sie selbst zu vertreten haben. Bei den systematischen Indikatoren hingegen, die als objektivierbare Faktoren hinter der Ausgabenentwicklung stehen, wird auch noch zwischen zwei Klassen unterschieden, zwischen Struktur- bzw. Bedarfsindikatoren wie der Einwohnerzahl, der Beschultenzahl etc. einerseits und Präferenzindikatoren andererseits. Präferenzindikatoren haben die Aufgabe, diejenigen Einflussfaktoren auf gemeindliches Ausgabeverhalten zu identifizieren, die auf örtlich individuelle Präferenzen für kommunale Leistungen zurückgeführt werden. Individuelle Ausgabenpräferenzen sollen in der ersten Stufe der Regression herausgerechnet werden, damit sie im Finanzausgleich nicht als objektive Bedarfe anerkannt werden. Als Präferenzindikatoren werden im GFG NRW aktuell die Primäreinkommen pro Kopf sowie die Zahl der Einwohner unter 17 Jahren sowie die Zahl der Einwohner über 65 Jahre verwendet.¹⁰ Die Verwendung des Primäreinkommens als Präferenzvariable lässt sich gut aus der wissenschaftlichen Literatur und empirischen Erkenntnissen begründen.¹¹ Sie bestätigen die einfache Wahrnehmung, dass sich steuerstarke Kommunen höhere Aufwendungen (und größeren Aufwand) leisten können, ohne dass dies ihre im Landesvergleich anzuerkennenden Finanzbedarfe beeinflussen würde.

In der ökonometrischen Regressionsanalyse gemeindlicher Zuschussbedarfe werden potenzielle Präferenzindikatoren und potenzielle Strukturindikatoren daraufhin überprüft, ob sie nachweislich signifikanten systematischen Einfluss auf das gemeindliche Ausgabeverhalten nehmen. Präferenzindikatoren mit einem solchen systematischen Einfluss werden für die Bedarfsumessung im GFG ausgeschlossen; die übrigen signifikanten Strukturindikatoren werden in den weiteren Schritten der Analyse zu deren Grundlage weiterentwickelt. Dabei ist

¹⁰ Bis zum GFG 2021 wurde in der ersten Stufe der Regression ein Präferenzindikator „Einwohnerin und Einwohner unter 15 Jahren“ genutzt, der 2022 aber nicht mehr signifikant war. Ab dem GFG 2022 wird stattdessen ein Präferenzindikator „Einwohnerin und Einwohner unter 17 Jahren“ genutzt. Vgl. MHKBD (2022). Zur älteren Regelung u.a. Büttner et al. (2008), Goerl et al. (2013).

¹¹ In der finanzwissenschaftlichen Literatur wurde auf eine steigende Einkommenselastizität der Nachfrage nach öffentlichen Gütern verwiesen: Ein höheres Pro-Kopf-Einkommen in Gemeinden führe zu einer steigenden Nachfrage nach öffentlichen Leistungen im Verhältnis zu privaten Gütern, was wiederum die öffentlichen Ausgaben je Einwohner erhöht (vgl. z.B. Döring, 2015). In diesem Fall muss das entsprechende Ausgabendelta innerhalb des Regressionsmodells bereinigt werden, um eine – je nach Korrelationsvorzeichen – Über- oder Unterschätzung des Einflusses der jeweiligen Bedarfsindikatoren auf die anzuerkennenden Ausgaben zu verhindern. Auf diesen Effekt wird ausführlich im ifo-Gutachten aus dem Jahr 2008 hingewiesen, um die Verwendung des Primäreinkommens pro Kopf als notwendige Kontrollvariable zu rechtfertigen. Feld et al. (2020) überprüfen neben den Primäreinkommen pro Kopf alternativ die Verwendung der gemeindlichen Steuerkraftmesszahl als Präferenzindikator. Die direktere Einnahmevariable der Steuerkraftmesszahl ist ökonomisch deutlich signifikanter als die abstraktere Größe des Primäreinkommens. Statistisch sind beide Indikatoren hoch signifikant. Dennoch impliziert ein Ersetzen des Primäreinkommens durch die Steuerkraftmesszahl keine Verbesserung des R^2 wegen eines Multikollinearitätsproblems zwischen der Steuerkraftmesszahl und der Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Daher wird das Primäreinkommen als Präferenzindikator weiterverwendet und nicht durch die Steuerkraftmesszahl ersetzt. (S. 57f).

allerdings festzuhalten, dass die Regressionsanalyse aus sich heraus keine Unterscheidung zwischen diesen beiden Indikatorentypen erkennen lässt, für sie sind alle signifikanten Einflüsse gleich. Die Entscheidung, welche signifikanten Faktoren als Präferenzindikatoren abgesondert werden, beruht auf exogener Bewertung bzw. theoretischen Überlegungen und sind fortlaufend kritisch zu hinterfragen, vor allem bezüglich ihrer Interdependenzen mit Bedarfsfaktoren. Das Ziel, präferenzinduzierte Unterschiede im Ausgabeverhalten von strukturell begründeten Abweichungen zu unterscheiden, ist richtig und wichtig. Die Umsetzung ist jedoch nicht trivial und die Festsetzung entsprechender Indikatoren auch mit Risiken verbunden. In den Finanzausgleichen anderer Bundesländer findet sich die Anwendung von Präferenzindikatoren in dieser Form nicht.

B.4.4. Methodik und Systematik der Überprüfung des Beschuldenansatzes

Grundlegende Konzeption

Die vorliegende Evaluierung des Beschuldenansatzes als Nebenansatz des Schlüsselzuweisungssystems des kommunalen Finanzausgleichs Nordrhein-Westfalens knüpft an die Methodik der aufgabenspezifischen Regression an. Bei diesem Verfahren wird nicht die Summe der Ausgaben aus allgemeinen Deckungsmitteln über alle kommunalen Aufgabenbereiche erklärt, sondern jeweils die fiktiven Bedarfe einer Kommune für einzelne Aufgabenbereiche bestimmt. Diese werden erst am Ende der Bedarfsbestimmung zu einem globalen (relativen) Bedarf aufsummiert.¹² Das Verfahren hat den Vorteil, Bedarfsfaktoren einzelner Aufgabenbereiche sehr klar zu bestimmen; auch in Bereichen, die in der Summe des kommunalen Aufgabenspektrums bei einer gesamthaften Betrachtung im Durchschnitt weniger Gewicht haben und deren bedarfsbestimmende Faktoren daher bei einer globalen Betrachtung nicht entdeckt würden. Auch die Frage, ob größere Städte und Gemeinden durch die Spill-Over-Effekte ihres Angebots an öffentlichen Leistungen in Räume jenseits ihrer Gemeindegrenzen höhere, oder durch realisierbare Skaleneffekte geringere Bedarfe aufweisen, kann aufgabenspezifisch analysiert werden. In einer globalen Betrachtung hingegen münden diese entgegenlaufenden Effekte häufig in einem Ergebnis, welches einen stetigen Effekt zu Gunsten größerer Städte und Gemeinden suggeriert.¹³ Dieser Effekt spiegelt sich in der aktuellen Ausgestaltung des Hauptansatzes im KFA NRW durch die Einwohnerveredelung, welche Einwohnern größerer Städte und Gemeinden ein höheres Gewicht zuspricht. Gleichwohl konnten Feld et al. (2020) auch einen U-förmigen Kostenverlauf der kommunalen Leistungserbringung nachweisen, welcher sowohl Skaleneffekte der Leistungserbringung als auch Spill-Over-Effekte identifiziert.

¹² Über die dann in Summe zugewiesenen Mittel verfügen die Kommunen selbstredend wiederum aufgabenunabhängig gemäß ihrer kommunalen Selbstverwaltung.

¹³ Zu weiteren Vorteilen und Herausforderungen des Verfahrens vgl. Gerhards et al. (2019).

Jenseits der für den Schulbereich offensichtlichen Bedarfsindikatoren der Beschulten kommen weitere Bedarfsindikatoren in Betracht, die in Interdependenz mit den Schülerzahlen einen Einfluss auf den kommunalen Bedarf zur Erfüllung der Schulträgerschaft haben könnten. Zwei mögliche Einflussfaktoren können hier i) die Größe der Gemeinde sowie ii) die soziale Lage sein. Die Größe einer Gemeinde kann bedeuten, dass einzelne Schulen in einwohnerstärkeren Städten und Gemeinden ebenfalls größer sind. Dies kann die Realisierung von Skaleneffekten zur Folge haben, was eine günstigere Bereitstellung der Schulträgeraufgaben ermöglichen kann. Folglich hätten größere Städte und Gemeinden ggf. einen geringen Bedarf pro Schüler. Dem stehen spiegelbildlich ggf. Kosten der Kleinheit bei kleineren Gemeinden gegenüber, da hier Personal wie Hausmeister, Sekretariatsmitarbeitende oder Reinigungspersonal für weniger Schüler beschäftigt werden müssen. Eine prekäre soziale Lage wiederum kann bedeuten, dass mehr kommunales betreuendes bzw. begleitendes Personal eingesetzt wird, um die Schulträgeraufgabe erfüllen zu können, oder weitere Räumlichkeiten bzw. anderer Ausstattungen benötigt werden. Dies würde im Durchschnitt einen höheren Bedarf je Schüler bedeuten.

Beide Effekte lassen sich methodisch durch die Bildung von Interaktionseffekten mit der betreffenden Schülerzahl testen und quantifizieren. Von einer Implementierung muss im aktuellen Kontext jedoch auch bei gegebener Signifikanz abgesehen werden: Ein Teil möglicher bestehender Spill-Over-Effekte im Schulbereich, d.h. die Bereitstellung von Schulplätzen von größeren Städten und Gemeinden für kleinere, ist bereits implizit durch die Einwohnerstaffelung adressiert. Da dieser Effekt folglich nicht doppelt im Beschultenansatz erfasst werden darf, können auch die dem gegenüberstehenden möglichen Skaleneffekte nicht valide berücksichtigt werden. Soziale Faktoren sind wiederum bereits im bestehenden Soziallastenansatz berücksichtigt. Bei der Interpretation der regressionsanalytischen Ergebnisse des Soziallastenansatzes wird argumentiert, dass dieser einen „Umbrella-Effekt“ entfaltet und somit soziale Einflüsse auf sämtliche weitere Aufgabenbereiche mit abdeckt. Aus diesem Grund dürfen diese Effekte, selbst bei signifikantem Ergebnis im Schulträgerbereich, im aktuellen System nicht implementiert werden (vgl. Abschnitt D.4).

Bisher wird im KFA NRW zudem die Zahl der Beschulten je Einwohner betrachtet. Die weit verbreitete Analyse von Indikatoren je Einwohner war zu Zeiten wenig disaggregierter Daten die seinerzeit beste Option, Ausgaben zu vergleichen. Aus heutiger Sicht weist diese Perspektive auf die Aufgabenerfüllung jedoch auch merkbare Defizite auf. Ein stilisiertes Beispiel soll dies für den hier betrachteten Schulbereich zeigen: Angenommen, die Gemeinden A und B haben beide eine Grundschule mit identischen Charakteristika, d.h. identische, gleich alte und instandgehaltene Gebäude, identische Klassengrößen und Klassenanzahl sowie eine identische Anzahl an Beschulten von 400. Offensichtlich ist der objektive Finanzbedarf beider Gemeinden A und B zur Erfüllung ihrer Schulträgeraufgabe identisch. Gemeinde A habe jedoch 7.000 Einwohner, Gemeinde B hingegen nur 4.000 Einwohner. In diesem Fall würden

bei der Berücksichtigung der Beschulten *je Einwohner* nicht die tatsächlich schulischen Bedarfe des Aufgabenbereichs berücksichtigt, sondern für Gemeinde A gerundet 0,06 Beschulte je Einwohner, für Gemeinde B dagegen 0,1 Beschulte je Einwohner. Objektiv Gleiches würde durch den in diesem Kontext faktisch sachfremden Faktor „Pro Einwohner“ beim Finanzbedarf deutlich ungleich behandelt.

Eine Betrachtung *aller* Aufgabenbereiche je Einwohner unterstellt implizit also immer, dass die Einwohnerzahl einen signifikanten, zudem anderen Faktoren überlegenen Einfluss auf den Finanzbedarf zur Erfüllung jeder kommunalen Aufgabe hat. Diese Vereinfachung und Verallgemeinerung muss heutzutage nicht mehr so aufrechterhalten werden.

Wie Analysen nach einzelnen Aufgabenbereichen zeigen, ist die totale Einwohnerzahl zwar in vielen Aufgabenbereichen durchaus ein hochsignifikanter Faktor der Finanzbedarfsbestimmung. Jedoch trifft das bei weitem nicht auf alle Aufgabenbereiche zu. Gerade in den Bereichen der KiTa-Betreuung sowie der Beschulung ist die Einwohnerzahl nicht der bestmögliche Indikator, um die Aufgabenerfüllung sowohl inhaltlich sinnvoll als auch ökonometrisch adäquat zu erfassen. Aus diesem Grund wird bei einer aufgabenspezifischen Analyse die Einwohnerzahl in allen Aufgabenbereichen als möglicher Indikator überprüft, jedoch nur in jenen Bereichen tatsächlich als Bedarfsfaktor *genutzt*, in denen sie tatsächlich anderen Faktoren überlegen ist oder durch Interaktionsterme mit weiteren Faktoren den Erklärungsgehalt der Schätzung signifikant verbessert.

Eine weitere Möglichkeit, Bedarfe zu schätzen, wäre ein Normansatz der Bedarfsermittlung. Dieser ist jedoch nur für solche Aufgabenbereiche geeignet, in denen Mengen und Preise bekannt sind. Ein solcher Ansatz wurde zur Begutachtung des Schleswig-Holsteinischen Finanzausgleichs 2019 für die Aufgabenbereiche KiTa, Schule sowie Straßen eingesetzt. Deziert wurde planerisch ermittelt, was Flächen kosten, wie viel Fläche für Kinder gewährt werden muss sowie welche Personalkosten anfallen. Hierauf aufbauend wurden „Normalkosten“ der Leistungserbringung ermittelt. Für alle weiteren Aufgabenbereiche erfolgten aufgabenspezifische Regressionsanalysen. Wurden diese – zur internen Reflektion und Überprüfung – auch für die normativ bestimmten Bedarfe der drei ausgewählten Aufgabenbereiche getestet, zeigte sich eine sehr gute Übereinstimmung, was für die Güte des entsprechenden ökonometrischen Ansatzes spricht.

Auf Grund dieser Befunde wird im vorliegenden Gutachten der kommunale Bedarf für Schulträgeraufgaben nicht anhand der Beschulten je Einwohner, sondern der absoluten Zahl der Beschulten bemessen.

Datenbasis und methodisches Vorgehen

Die empirische Erörterung der Fragen nach der Sachgerechtigkeit des bestehenden Beschultenansatzes stützt sich maßgeblich auf zwei Datenquellen. Dies sind zum einen die Jahresrechnungsstatistiken der Jahre 2017 bis 2021 für die Produktgruppe 2, d.h. die Schulträgeraufgaben. Da für die Ausgleichsrelevanz lediglich der Teil der kommunalen Ausgaben, die aus

eigenen Deckungsmitteln finanziert werden müssen, relevant sind, werden die Einzahlungen (Kontenrahmen 6) sowie Auszahlungen (Kontenrahmen 7) derart bereinigt, dass eine Betrachtung der Ausgaben aus allgemeinen Deckungsmitteln resultiert.¹⁴ Dies bedeutet, dass die in Tabelle 2 benannten Ein- bzw. Auszahlungen auf Zweistellerebene des Produktrahmens in die Betrachtung einfließen bzw. unberücksichtigt bleiben müssen. Das Vorgehen im vorliegenden Gutachten ist somit konsistent zu vorhergehenden Gutachten¹⁵, um eine Vergleichbarkeit hinsichtlich der abhängigen Variable zu gewährleisten.¹⁶

Tabelle 2: Bereinigung der Ein- und Auszahlungen zur Ermittlung der Ausgaben aus allgemeinen Deckungsmitteln

	<i>Kontenklasse 6 – Einzahlungen</i>	<i>Kontenklasse 7 – Auszahlungen</i>
<i>Einbezogen</i>	61 – Zuwendungen und allgemeine Umlagen, 62 – Sonstige Transfereinzahlungen, 63 – öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte, 64 – privatrechtliche Leistungsentgelte, Kostenerstattungen und Kostenumlagen, 65 – sonstige Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit, 66 – Zinsen und sonstige Finanzeinzahlungen	70 – Personalauszahlungen, 71 – Versorgungsauszahlungen, 72 – Auszahlungen für Sach- und Dienstleistungen, 73 – Transferauszahlungen, 74 – sonstige Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit, 75 – Zinsen und sonstige Finanzauszahlungen
<i>Bereinigt</i>	68 – Einzahlungen aus Investitionstätigkeit, 69 – Einzahlungen aus Finanzierungstätigkeit	78 – Auszahlungen aus Investitionstätigkeit, 79 – Auszahlungen aus Finanzierungstätigkeit

Anmerkung: Kontenklasse 60 nicht gebucht.

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Zahlungen verteilen sich im Durchschnitt der Jahre 2017 bis 2021 wie folgt auf die einzelnen Konten auf Zweistellerebene (vgl. Abbildung 5): Bei den Einnahmen determinieren die Zuwendungen und allgemeinen Umlagen mit über 65% die Gesamteinnahmen. An zweiter Stelle stehen mit lediglich noch knapp 20% Einnahmen aus öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelten, gefolgt von privatrechtlichen Leistungsentgelten, Kostenerstattungen und Kostenumlagen. Alle weiteren Konten bestimmen die Einnahmen nur noch zu sehr geringen Anteilen.

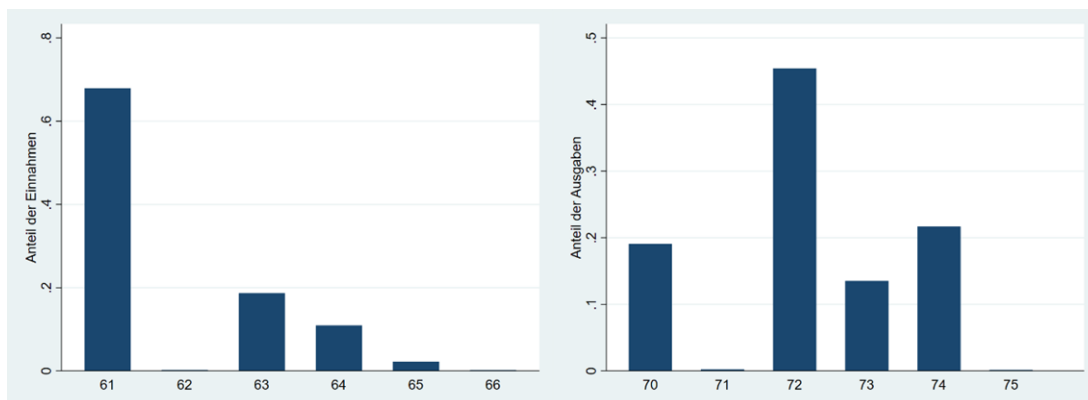
¹⁴ Zur relativen Verteilung der Einzahlungen und Auszahlungen auf Zweistellerebene vgl. Abbildung 5.

¹⁵ Feld et al. (2020) diskutieren die Rolle der investiven Ausgaben und schließen diese in die Betrachtung der Auszahlungen aaD mit ein. Für dieses Vorgehen gibt es gute Argumente. Im hier betrachteten Kontext wird zu Gunsten der Konsistenz der Verfahren und der Vergleichbarkeit von dieser Erweiterung abgesehen.

¹⁶ Kontrovers debattiert wird in der Finanzwissenschaft, ob Einzahlungen und Auszahlungen aus Zinsen berücksichtigt werden sollte. Im Kontext dieses Gutachtens wird der Konsistenz mit bisherigen Abgrenzungen hohes Gewicht beigemessen, d.h. die ohnehin geringen Zinszahlungen in Produktgruppe 2 werden jenseits der pro- und contra-Argumentationen einbezogen.

len. Ausgabeseitig ist der größte Posten der der Auszahlungen für Sach- und Dienstleistungen, welcher ca. 45% der Ausgaben bestimmt. Es folgen sonstige Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit mit knapp über 20%, Personalauszahlungen mit knapp 20% sowie Transferauszahlungen mit knapp 15%. Alle weiteren belegten Konten weisen im Durchschnitt der Jahre sowie über alle Kommunen nur marginale Anteile auf.

Abbildung 5: Anteile der einzelnen Konten auf Zweistellerebene an den Einnahmen und Ausgaben der Produktgruppe 2 „Schulträgeraufgaben“



Quelle: Daten IT.NRW, eigene Berechnungen, eigene Darstellung.

Alle Zahlungen der Jahresrechnungsstatistiken werden auf das jüngste zur Verfügung stehende Jahr 2021 deflationiert.¹⁷ Somit werden alle Zahlungen auf einen vergleichbaren Preisstand gebracht, bevor sie mit den Strukturdaten verknüpft werden.

Um die Ausgabenunterschiede zu erklären und die fiktiven relativen Bedarfe der Schulträgeraufgaben zu analysieren, müssen die Ausgabedaten mit Strukturdaten verknüpft werden. Dies sind die Schülerzahlen auf kommunaler Ebene, differenziert i) nach den Schultypen Grundschule, Hauptschule, Realschule, Gymnasium, Gesamtschule, Primusschule, Sekundarschule, Förderschule oder Berufskolleg¹⁸ sowie ii) einer Halbtagsbeschulung, einer Ganztagsbeschulung oder einer Halbtagsbeschulung mit OGS-Betreuung. Die entsprechend differenzierte Datenquelle ist die Schülerstatistik NRW, welche schulspezifisch alle entsprechenden Daten erhält. Diese wurden differenziert betrachtet und in einem nächsten Schritt auf gemeindliche Ebene aggregiert.

Die Daten der Jahre 2017 bis 2021 werden gepoolt, um die Anzahl der Beobachtungen zu erhöhen. Auf diese Weise sind die Ergebnisse robuster und nicht abhängig von einmaligen

¹⁷ Statistisches Bundesamt, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung: Fachserie 18, Reihe 1.4 (Tabelle 2.3.3), Spalte 5, Konsumausgaben des Staates.

¹⁸ Teilweise wurden Schulformen zusammengefasst. Die genaue Zuordnung zu den Schultypen ist im Anhang G.2 aufgeführt.

jahresspezifischen Effekten. Um zu überprüfende Funktionsverläufe einschätzen zu können, wurden Scatterplots differenzierter Gruppen von Beschulten den Auszahlungen aaD gegenübergestellt. Die Differenzierungen erfolgten nach Gruppen von Schulformen sowie nach Betreuungsumfang. Es zeigen sich deutlich lineare Funktionsverläufe, so dass im Weiteren (Abschnitt D) eine einfache Pooled-OLS-Schätzung für den Aufgabenbereich der Schulträgeraufgaben eingesetzt wird. Zuvor werden jedoch deskriptiv die Entwicklungen im Aufgabenbereich der Schulträgeraufgaben im Betrachtungszeitraum näher beschrieben (Abschnitt C).

C. Zusammenhänge und Entwicklungen im kommunalen Aufgabenspektrum „Schulträgeraufgaben“

C.1. Entwicklung der Beschulten

In den letzten Jahren hat sich das Aufgabenspektrum der Schulträger vor allem hinsichtlich der Betreuung jenseits des Unterrichts erweitert. So wurden und werden vermehrt Plätze der offenen Ganztagsbetreuung geschaffen – maßgeblich im Grundschulbereich – sowie die Ganztagsbetreuung erweitert – hauptsächlich im Bereich weiterführender Schultypen.

Da es sich hierbei um strukturelle Veränderungen in der Aufgabenerbringung und ihrem Umfang handelt, haben diese Entwicklungen spiegelbildlich Auswirkungen auf die strukturellen Bedarfe der Gemeinden zur Aufgabenerfüllung.

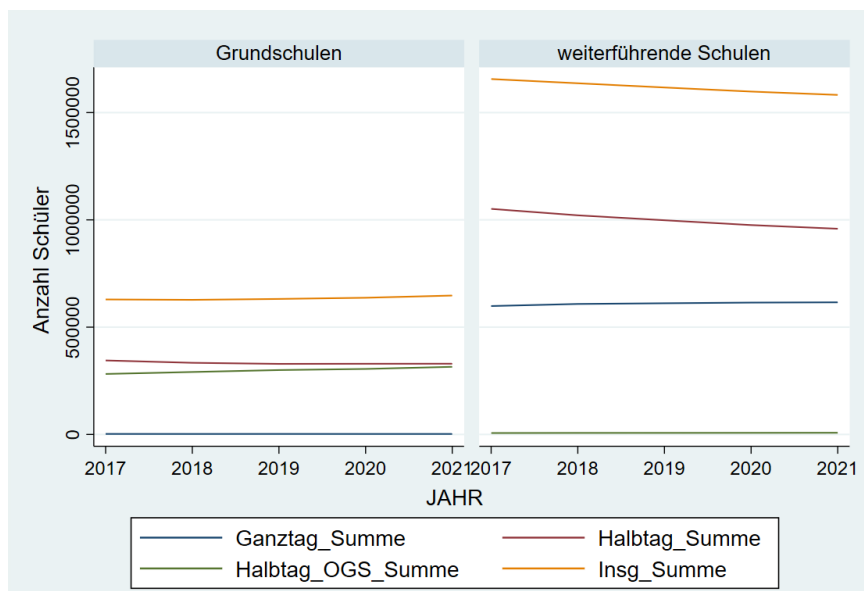
Da datenbasierte Analysen von Bedarfen stets vergangenheitsorientiert sind, lassen sich solche Strukturverschiebungen nicht unmittelbar und valide quantifizierbar erkennen. Dies unterstreicht die Limitationen entsprechender Verfahren: Zukünftige Entwicklungen können, selbst wenn sie qualitativ vorhersehbar sind, i.d.R. nicht implementiert werden, was wiederum der Zukunftsfestigkeit der Konzeptionen entgegensteht. Umso wichtiger ist es, in Anbetracht der Kenntnis struktureller Veränderungen wichtiger Aufgabenbereiche die Gültigkeit der aktuellen Verteilung regelmäßig zu hinterfragen und zu überprüfen.

Eine detaillierte Betrachtung des Betreuungsumfangs Halbtage, Halbtage mit OGS-Betreuung sowie Ganztage nach einzelnen Schultypen ergab, dass sich die OGS-Betreuung beinahe ausschließlich auf den Grundschulbereich bezieht, während eine Ganztagsbeschulung konträr zum Grundschulbereich fast nur bei weiterführenden Schulen stattfindet: In den Jahren 2017 bis 2021 waren im Durchschnitt und über alle Kommunen nur 0,38% der Grundschüler Ganztagschüler, 52,54% Halbtagschüler und 47,08% der Grundschüler besuchten eine OGS. Im weiterführenden Schulbereich kehrt sich das Bild zwischen OGS und Ganztage: 37,68% der

Schüler wurden ganztags, 61,87% halbtags sowie 0,45% in einer OGS betreut.¹⁹ Dies legt nahe, bei der Betrachtung der Verhältnisse sowie Entwicklungen zunächst nach den Schularten Grundschulen versus weiterführende Schulen zu differenzieren. Des Weiteren wurde überprüft, ob eine weitere Differenzierung nach Förderschulen sinnvoll ist.

Die deutliche Konzentration der OGS-Betreuung auf den Grundschulbereich zeigt auch Abbildung 6: Im Grundschulbereich finden sich beinahe keine Ganztagschüler, im Bereich der weiterführenden Schulen kaum OGS-Betreuung. Im Grundschulbereich nähert sich die Summe der OGS-Schüler im Zeitverlauf der Anzahl der Halbtagschüler an. Im Bereich der weiterführenden Schulen überwiegt im gesamten Betrachtungszeitraum die Halbtagsbeschulung.

Abbildung 6: Schülerzahlen im Grundschulbereich und der weiterführenden Schulen nach Betreuungsart (2017 bis 2021)

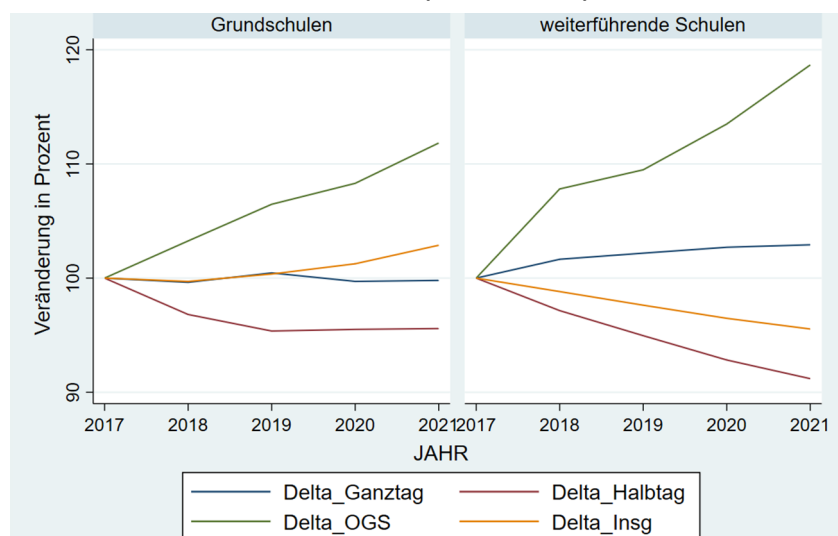


Quelle: Daten IT.NRW, eigene Berechnungen, eigene Darstellung.

Abbildung 7 betrachtet die Entwicklung der Betreuungsarten nach Grundschulen und weiterführenden Schulen differenziert. In beiden Fällen zeigt sich ein deutlicher Anstieg der OGS-Betreuung, wobei der Niveau-Effekt bei den weiterführenden Schulen dennoch gering ist. Ein Zuwachs der Ganztagsbeschulung im Grundschulbereich ist hingegen nicht zu erkennen.

¹⁹ Eine differenzierte grafische Darstellung nach einzelnen Schulformen findet sich in Anhang G.3.1.

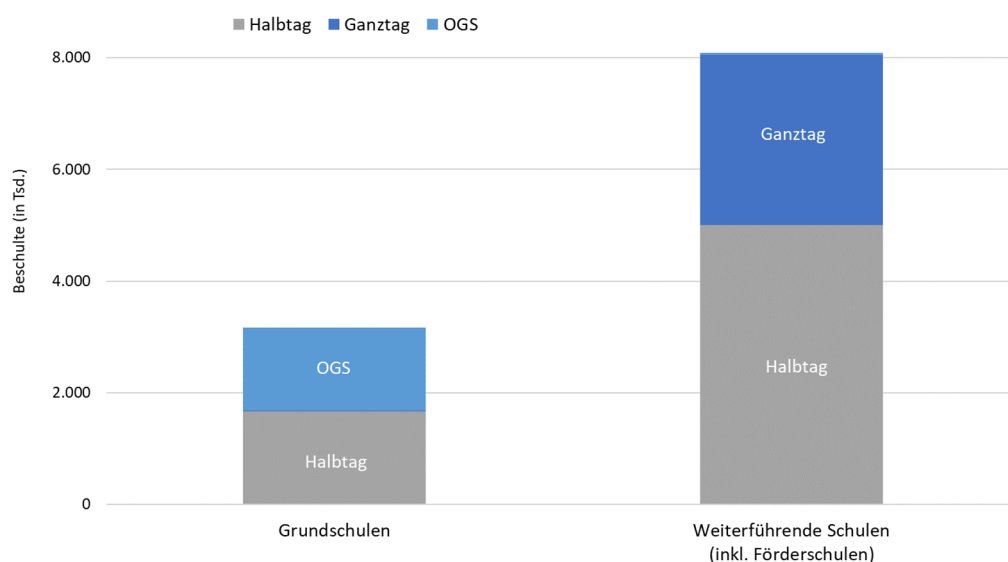
Abbildung 7: Relative Entwicklung der Betreuungsarten im Grundschulbereich und der weiterführenden Schulen (2017 bis 2021)



Quelle: Daten IT.NRW, eigene Berechnungen, eigene Darstellung.

In einer aggregierten Betrachtung über die Jahre 2017 bis 2021 zeigt sich ebenfalls, dass im Grundschulbereich die OGS-Betreuung als Spiegelbild der Ganztagsbeschulung im weiterführenden Schulbereich betrachtet werden kann (vgl. Abbildung 8).²⁰

Abbildung 8: Schüler nach Betreuungsart in Grundschulen und weiterführenden Schulen (2021)



Quelle: Daten IT.NRW, eigene Berechnungen, eigene Darstellung.

²⁰ Eine weitere Differenzierung nach Förderschulen findet sich in Anhang G.3.1.

Im aktuellen KFA NRW werden OGS-Schüler zu den Halbtagschülern gezählt. In früheren Überprüfungen erwiesen sie sich als insignifikant oder die Koeffizienten der Beschulten zeigten unplausible Werte. Konzentriert man den Blick jedoch auf den *kommunalen* Teil des Aufgabenspektrums im Schulbereich, so macht die Betreuung außerhalb des Unterrichts einen strukturell wichtigen Bestandteil der Aufgabenerfüllung aus, wie oben gezeigt worden ist (Abschnitt B.3). Im Alltag umfasst dieser Aufgabenbereich die Betreuung, die Organisation des Mittagessens sowie die Begleitung von Hausaufgaben und ggf. Arbeitsgemeinschaften. Die Art und Weise, in der die entsprechenden Aufgaben erfüllt werden, ähnelt einer Ganztagsbeschulung. Ein elementarer Unterschied besteht darin, dass im Ganztagsschulbetrieb auch im Nachmittagsbereich i.d.R. noch Lehrkräfte – die jedoch vom Land und nicht den Kommunen gestellt werden – zum Einsatz kommen. Zudem betrifft die OGS-Betreuung den Grundschulbereich und somit jüngere Kinder, die einer intensiveren Begleitung als Beschulte weiterführender Schulen bedürfen. Aus dieser Perspektive liegt es nahe anzunehmen, dass die Betreuung eines Beschulten mit OGS-Betreuung mindestens denselben Aufwand im kommunalen Schulträgerbereich generiert wie ein Ganztagsbeschulter. Dieser erhöhte Aufwand bzw. der damit einhergehende Finanzbedarf wird im aktuellen Finanzausgleich nicht berücksichtigt.

Dass die Überprüfung der OGS-Beschulten in der Vergangenheit zu insignifikanten oder unplausiblen Ergebnissen führte, kann auf zwei Ursachen zurückzuführen sein:

i) *Mangelnde Datengrundlage*

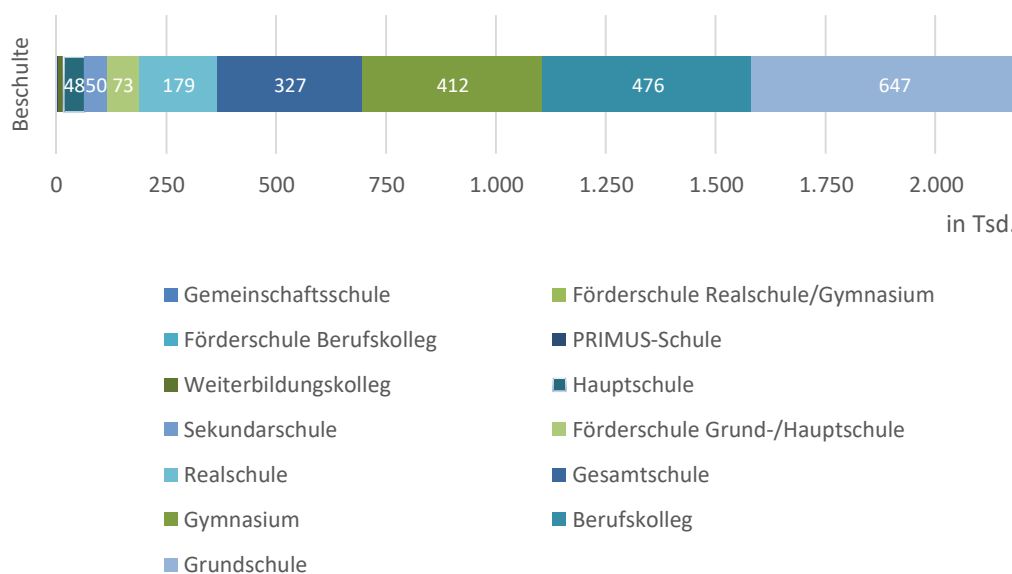
Zu den Zeitpunkten früherer Überprüfungen war die Möglichkeit der OGS-Betreuung noch relativ jung. Es ist daher möglich, dass sich entsprechende Bedarfseffekte noch nicht in den damals aktuellen Daten gespiegelt haben. Der Vergangenheitsbezug zukünftig geltender Regelungen wurde in Abschnitt C.1 kurz diskutiert. Bei strukturellen Veränderungen wie der Einführung einer OGS-Betreuung für Grundschüler ist es vonnöten, die ökonometrischen Ergebnisse auch an den offensichtlichen Realitäten zu spiegeln und bei hinreichender Begründung ggf. von einer unreflektierten Umsetzung der quantitativen Ergebnisse abzuweichen.

ii) *Pro-Kopf-Betrachtung*

Ebenso ist es möglich, dass die Betrachtung in Beschulten pro Einwohner destabilisierend auf die Ergebnisse gewirkt hat (vgl. Abschnitt B.4.4).

Neben einer Betrachtung nach Betreuungsumfang sollen an dieser Stelle ebenfalls die Beschulten nach einzelnen Schulformen betrachtet werden (hier: Oktober 2021). Abbildung 9 zeigt auf, dass die größten Gruppen der Beschulten Grundschulen, Berufskollegs, Gymnasien und Gesamtschulen besuchen (in absteigender Reihenfolge).

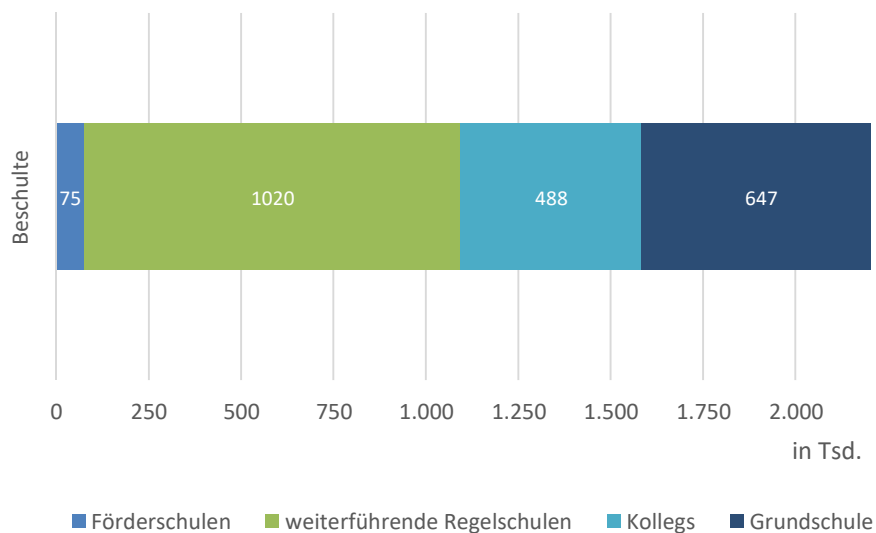
Abbildung 9: Anzahl der Schüler nach Schulformen 2021



Quelle: Daten IT.NRW, eigene Berechnungen, eigene Darstellung.

Aggregiert man einige der Schulformen anhand ihrer Funktionen im Schulsystem, so zeigt sich wie in Abbildung 10 dargestellt, dass die meisten Beschulten in NRW weiterführende Regelschulen besuchen, gefolgt von Grundschulern, Berufsschülern und die Förderschüler nur einen geringen Anteil an allen Beschulten aufweisen.

Abbildung 10: Anzahl der Schüler nach aggregierten Schulformen 2021

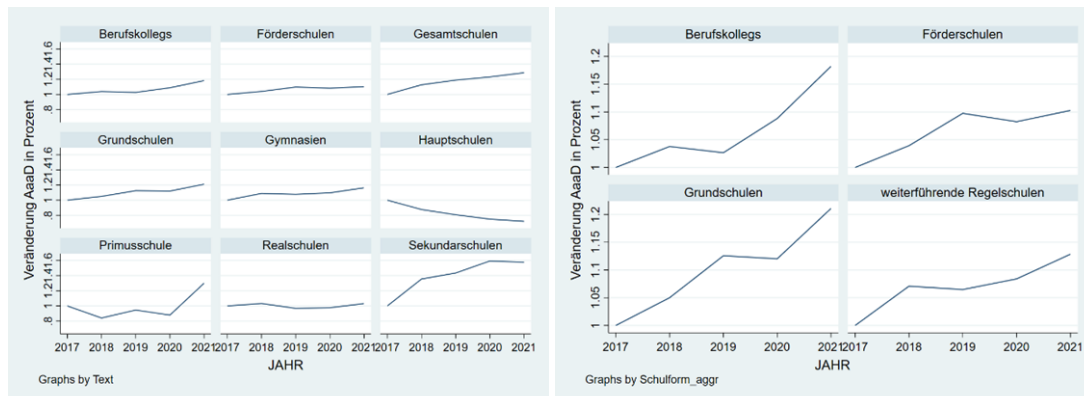


Quelle: Daten IT.NRW, eigene Berechnungen, eigene Darstellung.

C.2. Entwicklung der Ausgaben aaD

Abbildung 11 vergleicht die Entwicklung der Ausgaben aus allgemeinen Deckungsmitteln nach Schulformen zwischen 2017 und 2021, sowohl nach einzelnen als auch teilaggregierten Schulformen. Es zeigt sich ein struktureller Anstieg der Ausgaben in allen aggregierten Schulformen, wobei dieser während der Covid-Pandemie pausierte.

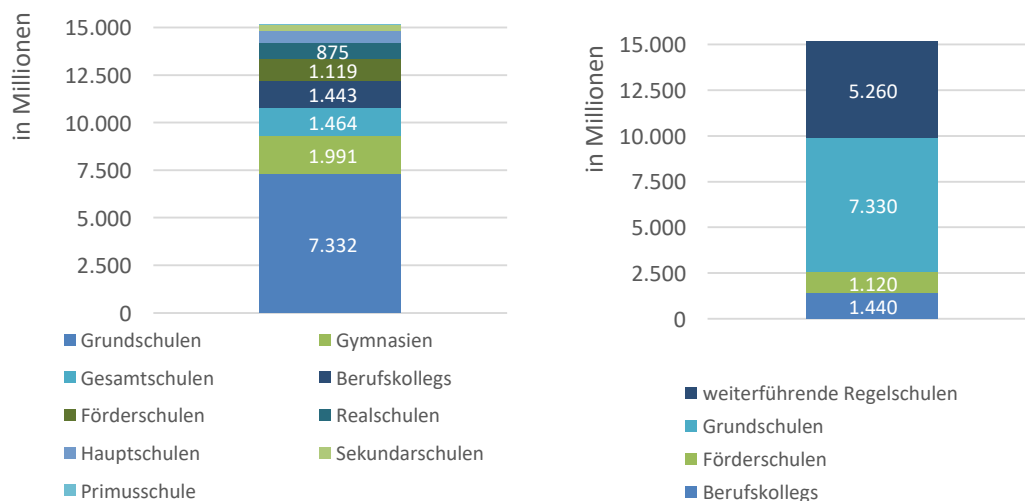
Abbildung 11: Entwicklung der Ausgaben aaD nach einzelnen sowie aggregierten Schulformen



Quelle: Daten IT.NRW, eigene Berechnungen, eigene Darstellung.

Abbildung 12 zeigt die absolute Höhe der Ausgaben aaD 2017 bis 2021 nach einzelnen sowie aggregierten Schulformen auf. In der Summe weisen die Grundschulen die höchsten Ausgaben aaD auf. Dies unterstreicht, dass insbesondere die Aufwendungen für den Grundschulbereich für die kommunale Ebene strukturell bedeutsam sind.

Abbildung 12: Absolute Ausgaben aaD nach einzelnen sowie aggregierten Schulformen



Quelle: Daten IT.NRW, eigene Berechnungen, eigene Darstellung.

D. Analysen im Schulbereich

D.1. Differenzierungsoptionen

Auf Basis der bisherigen theoretischen sowie konzeptionellen Überlegungen, der Anforderungen an einen möglichst zukunftsfesten Beschultenansatz sowie den Erkenntnissen aus der deskriptiven Analyse werden im Weiteren grundsätzlich zwei verschiedene Differenzierungsoptionen regressionsanalytisch überprüft:

- Differenzierung nach gruppierten Schulformen
- Differenzierung nach Betreuungsumfang

Eine Differenzierung nach beiden Kriterien ist weder inhaltlich sinnvoll noch methodisch möglich. Ein Kriterium für einen modifizierten Beschultenansatz ist dessen Akzeptanz. Aktuell wird der Ansatz bereits als komplex wahrgenommen, weil er im Gegensatz zu den weiteren Nebenansätzen zwei statt einem Bedarfsindikator impliziert. Die hier vorgestellten Differenzierungen lassen jeweils zwei bis drei Bedarfsindikatoren zu. Weitere Differenzierungen würden die Güte des Ansatzes nur wenig verbessern, diesen jedoch hinsichtlich der Transparenz und Akzeptanz überfrachten. Zudem korrelieren, wie in Abschnitt C.1 dargelegt, die Schulformen deutlich mit den Betreuungsarten. Eine doppelte Berücksichtigung würde daher einen sehr ähnlichen Sachverhalt zweifach abbilden, was methodisch zu Multikollinearität führt und somit zu unpräzisen Schätzergebnissen.

Eine weitere Option der Differenzierung basiert auf den Erkenntnissen zu Spill-Over- sowie Skaleneffekten. Sowohl aus theoretischen Überlegungen als auch teilweise empirischen Erkenntnissen²¹, dass die Bereitstellung der öffentlichen Leistungserbringung der kommunalen Schulträgeraufgaben mit zunehmender Anzahl der Beschulten zumindest in Teilen des Kostenverlaufs günstiger wird. So sind die Kosten je Beschultem sowohl hinsichtlich der Gebäudeunterhaltung sowie des kommunalen Verwaltungspersonals der Schule höher, wenn nur sehr wenige Kinder in einer Schule beschult werden. Empirisch konnte dieser Effekt für Schleswig-Holstein bestätigt werden, jedoch bei deutlich anderen Strukturen im Raum und allgemein geringeren Einwohner- sowie Beschultenzahlen als in NRW. Die engen räumlichen Verflechtungen in NRW mahnen ebenso zu großer Vorsicht hinsichtlich einer gedanklichen Übertragung der qualitativen Ergebnisse. Grundsätzlich bestünde die Möglichkeit, im Bereich der Schulträgeraufgaben die Bedarfe der Leistungserbringung differenziert nach dem kreisangehörigen Raum sowie den kreisfreien Städten zu betrachten. Dies trägt jedoch dem Ziel, Größeneffekte zu approximieren, nicht adäquat Rechnung. Im Bundesvergleich ist die Anzahl der Städte und Gemeinden in NRW gering sowie ihre räumlichen Verflechtungen eng. Zudem

²¹ Vgl. Gerhards et al. (2019).

gibt es sowohl relativ kleine kreisfreie sowie große kreisangehörige Städte, wobei die kleinsten kreisfreien Städte weniger Einwohnende aufweisen als die größten kreisangehörigen Gemeinden.²² Daher ist eine solche Differenzierung in NRW nicht geeignet, um Größeneffekte zu identifizieren.

D.2. Differenzierung nach gruppierten Schulformen

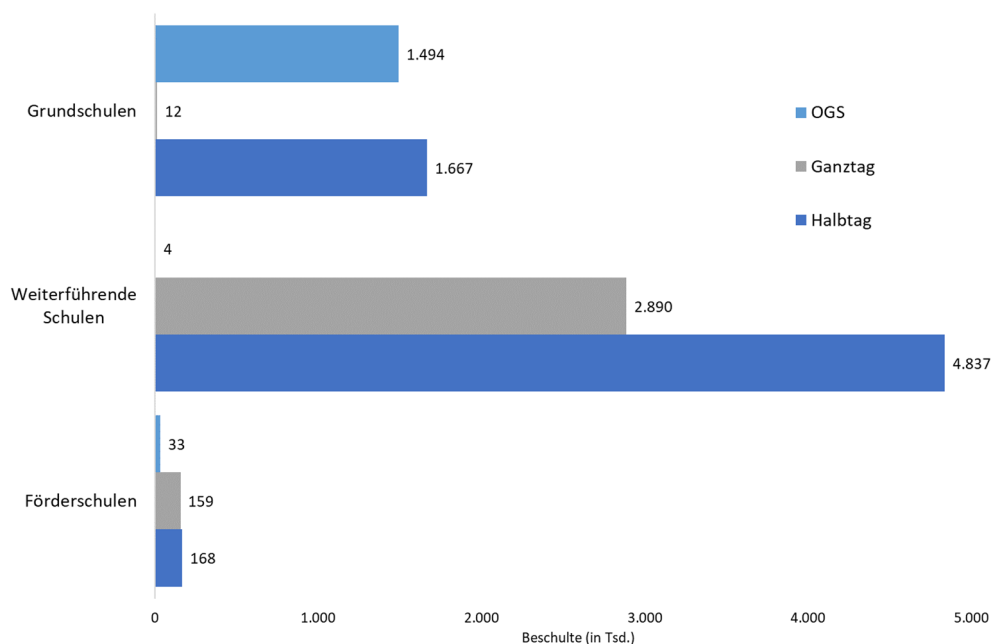
Eine Differenzierung der Gewichtung der Zuweisungen nach Schulformen im Beschuldenansatz des KFA NRW wäre nicht neu. Zum Zeitpunkt des ifo-Gutachtens von Büttner et al. (2008) wurden dezidiert nach Schulformen differenzierte Gewichte für die jeweiligen Beschulden aller Schulformen gebildet, die sich am Landesdurchschnitt der Ausgaben je Beschuldem bemäßen.²³ Zudem war der Schüleransatz seinerzeit der einzige Nebenansatz, dessen Gewichte nicht aus einer multivariaten Analyse abgeleitet wurden, sondern an den tatsächlichen Ausgaben des Verwaltungshaushalts ansetzten.

Eine Differenzierung nach Schulformen kann sinnvoll sein, da sich je nach Schwerpunkt und Altersstruktur der Beschulden unterschiedliche Bedarfe ergeben. So ist die Beschulung von Grundschulern betreuungsintensiver als die von Beschulden weiterführender Schulen; Beschulte der Oberstufe hingegen verursachen keinen entsprechenden Aufwand mehr. Auch die Größen verschiedener Schulformen können sich unterscheiden, so dass entsprechende Kosten der Kleinheit oder auch Skaleneffekte für bestimmte Schulformen auftreten können. Innerhalb der Gruppe der weiterführenden Schulen nehmen insbesondere Förderschulen eine gesonderte Rolle ein, da hier i.d.R. eine besonders intensive Begleitung sowie eine gesonderte Ausstattung – räumlich, gegenständlich sowie personell – notwendig ist. Gleichwohl nimmt die Anzahl der Förderschüler eine relativ geringe Rolle im Vergleich aller Beschulden ein (vgl. Abbildung 13). Die Faktoren, die zu divergierenden Bedarfen der Beschulung auf **kommunaler** Ebene führen – somit jenseits der Lehrkräfte und des sonderpädagogischen Fachpersonals – sind jedoch stark korreliert mit dem Betreuungsumfang an den jeweiligen Schulen. Zu prüfen ist daher, ob die Schulformen per se unterschiedliche Bedarfe induzieren.

²² Die kleinsten kreisfreien Städte sind Remscheid mit ca. 112.000 Einwohnenden, Bottrop mit 117.000 sowie Herne, Solingen und Leverkusen mit ca. 160.000 Einwohnenden; die größten kreisangehörigen Gemeinden sind Neuss und Paderborn mit ca. 152.000 Einwohnenden, Recklinghausen und Bergisch Gladbach mit 110.000 sowie Moers, Siegen und Gütersloh mit je ca. 100.000 Einwohnenden.

²³ Büttner et al. (2008), S. 76f.

Abbildung 13: Anzahl der Beschulten in Förderschulen, Grundschulen und sonstigen weiterführenden Schulen, nach Betreuungsart



Quelle: Daten IT.NRW, eigene Berechnungen, eigene Darstellung.

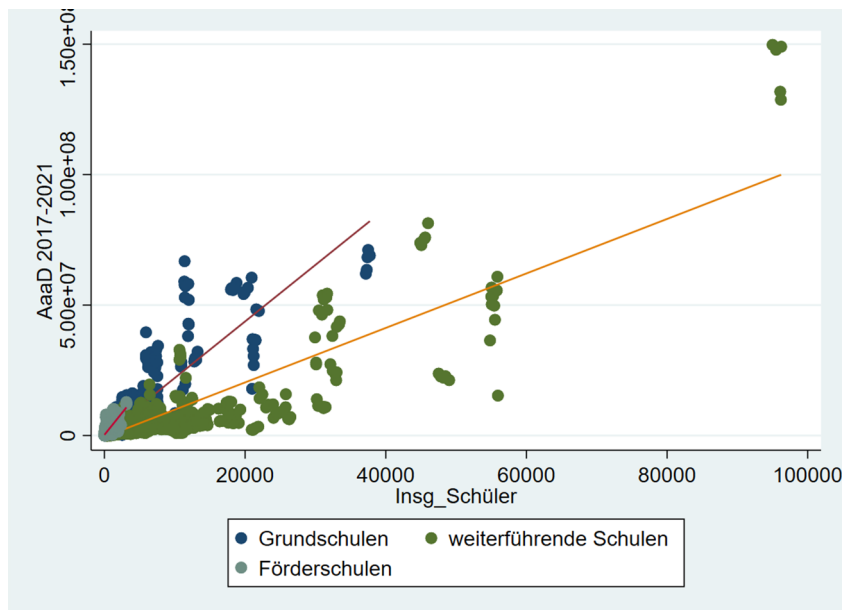
Eine Differenzierung nach allen einzelnen Schulformen – die zudem seit 2008 noch zahlreicher geworden sind – würde das Modell überfrachten. Zudem ist der sehr junge Schultyp der Primusschule mit nur 25 Beobachtungen ökonomisch kaum erfassbar. Die entsprechenden Ergebnisse sind der Vollständigkeit halber in Anhang G.3.1 aufgeführt.

Im weiteren Verlauf werden daher Schulformen aggregiert betrachtet. Zunächst wird – auf Grund der deutlichen Strukturunterschiede – zwischen Grundschulen, Förderschulen und weiteren weiterführenden Schulen differenziert. Auf Grund der geringen Anzahl der Förderschüler werden diese in einem zweiten Schritt den weiterführenden Schulen zugeordnet.

Modell 1: Differenzierung nach Grundschulen, weiterführenden Schulen und Förderschulen

Abbildung 14 zeigt den Zusammenhang zwischen den Ausgaben aus allgemeinen Deckungsmitteln und der Anzahl der Schüler der Schulformen Grundschule, Förderschule sowie weiterführende Schulen (aggregiert).

Abbildung 14: Ausgaben aus allgemeinen Deckungsmitteln 2017-2021 differenziert nach Grundschulen, Förderschulen, weiterführenden Schulen



Quelle: Daten IT.NRW, eigene Berechnungen, eigene Darstellung.

Abbildung 15 gibt die entsprechenden Ergebnisse der linearen Regression auf Basis der über die Jahre 2017 bis 2021 gepoolten und auf 2021 deflationierten Daten wieder.²⁴ Zu beachten ist hierbei, dass die Variablen für die Grund- und Förderschüler jeweils als Dummy-Variablen spezifiziert sind und die Koeffizienten daher dem Grundkoeffizienten aller Beschulen hinzugechnet werden.

Abbildung 15: Ergebnisse Modell 1 nach aggregierten Schulformen

	AaaD_Schulform
Beschulte	1,020.432 (103.57)**
Grundschüler_Dummy	1,198.684 (43.84)**
Förderschüler_Dummy	2,591.199 (10.95)**
R ²	0.80
N	4,659

* p<0.05; ** p<0.01

Quelle: Daten IT.NRW, eigene Berechnungen, eigene Darstellung.

²⁴ Zum Verfahren sowie der Datengrundlage vgl. Abschnitt B.4.4.

Dies resultiert in einem deutlichen Spreizungsverhältnis zwischen Grund- und Förderschülern einerseits und weiteren Beschulten andererseits (vgl. Tabelle 3). Das Ergebnis ist jedoch konsistent mit früheren Analysen²⁵ sowie Regelungen in anderen Ländern, in denen Förderschüler mit einem Faktor um 3 gewichtet werden. Das Resultat, dass Grundschüler mehr als den doppelten Bedarf im Vergleich zu Schülern weiterführender Schulen verursachen, ist vor dem Hintergrund des kommunalen Teils der Aufgabenerfüllung im Schulbereich zu interpretieren. Während der Aufwand für den Teil, den das Land zu tragen hat, ebenso wie Elternbeiträge z.B. zum Mittagessen, über die gesamte Schulzeit vermutlich weniger divergieren, ist im Grundschulbereich die Betreuung über die gesamte Grundschulzeit, für die die Kommunen zuständig sind, aufwendiger als im Bereich der weiterführenden Schulen. Hier betrifft sie zudem nur einen Teil der gesamten Schuljahre des weiterführenden Schulbereichs. Im Bereich der Ganztagschulen werden auch im Nachmittagsbereich Lehrkräfte und eingesetzt. Dies ist im Grundschulbereich und der dort vertretenen OGS-Betreuung in der Regel nicht der Fall. Möglich ist daher, dass das Bedarfsverhältnis zwischen Grund- und weiterführenden Schulen auf Landesebene umgekehrt ist – für die kommunale Ebene kann ein deutlich höherer Bedarf für Grundschüler zumindest qualitativ plausibilisiert werden.

Tabelle 3: Spreizung der Koeffizienten bei Differenzierung nach Schulformen Grundschule, Förderschule, weiterführende Schulen

	Koeffizient	Spreizung zum Referenzbeschulten
Grundschüler	2219	1,18
Förderschüler	3611	2,54
Weitere Beschulte	1020	1

Quelle: Daten IT.NRW, eigene Berechnungen, eigene Darstellung.

Bevor eine Differenzierung nach Schulformen zum Ende dieses Abschnitts summa summarum bewertet wird, wird eine geringere Differenzierung in Modell 2 geprüft.

Modell 2: Differenzierung nach Grundschulen und weiterführenden Schulen

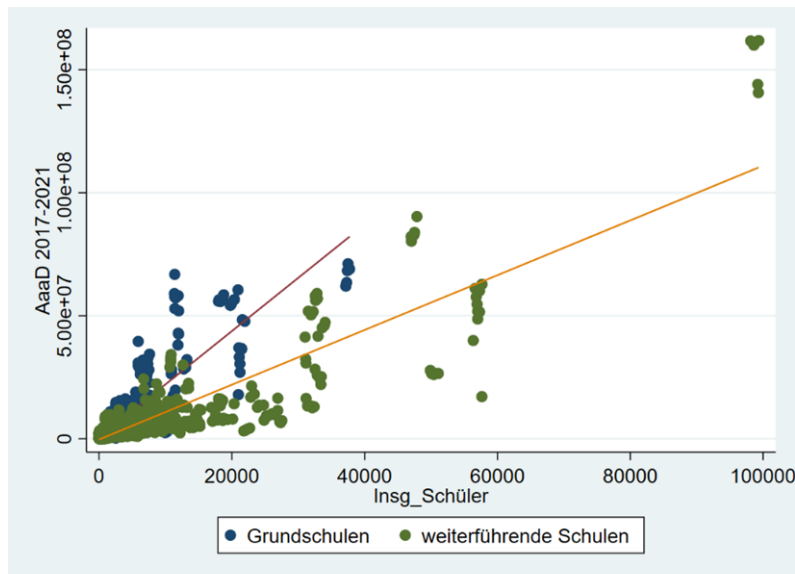
Das betrachtete Modell 1 mit einer Differenzierung nach den Schulformen Grundschule, Förderschule sowie weitere Beschulte zeigt deutlich die Signifikanz einer solchen Unterscheidung auf. Dem Gesetzgeber steht es dennoch frei, sich auf Grund der höheren Komplexität im Vergleich zum Status quo – drei anstelle von zwei Bedarfsindikatoren – für ein weniger differenziertes Vorgehen zu entscheiden. In einer zweiten Modellspezifikation wird daher geprüft, inwiefern sich der gesamte Erklärungswert des Modells verschlechtert, wenn die Förderschulen im Rahmen der weiterführenden Schulen subsummiert werden. In Anbetracht

²⁵ Vgl. z.B. Büttner et al. (2008).

der geringen Anzahl der Förderschüler im Vergleich zu allen weiteren Beschulthen (vgl. Abbildung 13) und der damit einhergehenden etwas geringeren Signifikanz des Dummys (vgl. t-Wert in Klammern in Abbildung 15, jedoch immer noch hochsignifikant mit $p < 0,01$) kann ein solches Vorgehen in Betracht gezogen werden.

Analog zu Modell 1 der Differenzierung nach Schulformen zeigen Abbildung 16 sowie Abbildung 17 den Verlauf der Ausgaben aaD sowie die Regressionsergebnisse auf.

Abbildung 16: Ausgaben aus allgemeinen Deckungsmitteln 2017-2021 differenziert nach Grundschulen und weiterführenden Schulen



Quelle: Daten IT.NRW, eigene Berechnungen, eigene Darstellung.

Im Vergleich zu Modell 1 erhöht sich der Grundbetrag für jeden Schüler durch den Einbezug der Förderschulen in die Gruppe der weiterführenden Schulen leicht. Auf Grund dieser Erhöhung im Grundwert mindert sich der Dummy für die Grundschüler leicht.

Abbildung 17: Ergebnisse Modell 2 nach aggregierten Schulformen

	AaaD_Schulform
Beschulte	1,099.372 (103.34)**
Grundschüler_Dummy	1,119.745 (36.77)**
R2	0.81
N	3,938

* $p < 0.05$; ** $p < 0.01$

Quelle: Daten IT.NRW, eigene Berechnungen, eigene Darstellung.

Im Ergebnis würden in diesem Modell Grundschüler doppelt so stark gewichtet wie Schüler weiterführender Schulen.

Tabelle 4: Spreizung der Koeffizienten bei Differenzierung nach Schulformen Grundschule und weiterführende Schulen

	Koeffizient	Spreizung zum Referenzbeschulten
Grundschüler	2219	1,98
Weitere Beschulte	1099	1

Quelle: Daten IT.NRW, eigene Berechnungen, eigene Darstellung.

Zu beachten ist sowohl für Modell 1 als auch Modell 2, dass eine Umsetzung dieser Ergebnisse massive Verteilungswirkungen mit sich ziehen könnte. Dies gilt insbesondere für Städte und Gemeinden, die entweder einen deutlichen Überschuss an Grundschulen oder weiterführenden Schulen (oder Förderschulen) aufweisen. Im aktuellen KFA wird nach Halbtags- und Ganztagschülern unterschieden, wobei die OGS-Betreuung der Grundschulen nicht erfasst wird. Damit wird aktuell der Bedarf für Beschulte weiterführender Schulen deutlich höher bewertet als der für Grundschulen. Dieses Verhältnis sollte durch die Befunde des vorliegenden Gutachtens seitens des Gesetzgebers mit Blick auf den Teil der Schulträgeraufgaben, die die kommunale Ebene erfüllt (vgl. Abschnitt B.3), kritisch hinterfragt und korrigiert werden.

Eine weitere Option besteht darin, eine Unterscheidung der Beschulten vollständig aufzugeben und nur die Gesamtzahl der Beschulten je Gemeinde im Finanzausgleich als Indikator zu berücksichtigen. Dies würde jedoch strukturelle und signifikante Unterschiede in den kommunalen Bedarfen wider besseres Wissen ignorieren und kann daher nicht empfohlen werden.²⁶

Die Differenzierung nach Schulformen erlaubt ein Erfassen struktureller Unterschiede nach Schulformen, die auf Grund der alters- und förderbedingten Schülerschaft bestehen. Die kommunalen Aufgaben im Schulaufgabenspektrum betreffen jedoch weitgehend das außerunterrichtliche Angebot (vgl. Abschnitt B.3). Zudem sind neue Schulformen, wie das Ergebnis für die Primusschulen bei der Betrachtung einzelner Schulformen zeigt (vgl. Anhang G.4) schwer einzubinden, was dem Kriterium der Zukunftsfestigkeit entgegensteht. Ebenso ist a priori schwer absehbar, wie sich die Betreuungsoptionen im Schulbereich – auch mit Blick auf den Rechtsanspruch auf Ganztagsbetreuung ab 2026 – bei den verschiedenen Schulformen entwickeln werden. Bereits heute ist erkennbar, dass der Anteil der Ganztagsbeschulten deutlich zwischen den Schulformen variiert (vgl. Anhang G.3.1). Die entsprechenden Entwicklungen könnten zu unpräziseren Zuweisungen führen, als die per definitionem vergangenheitsbezogenen Daten es vermuten lassen. Auch diesbezüglich wäre die Zukunftsfähigkeit kritisch zu beurteilen. Sobald hingegen tatsächlich eine flächendeckende Ganztagsbetreuung den Regelfall darstellt, kann eine Differenzierung nach Schulformen durchaus neu überprüft

²⁶ Der alleinige Koeffizient bei einer vollkommen undifferenzierten Betrachtung der Beschulten würde – als Vergleich dürfen die Koeffizienten von Modell 1 und 2 herangezogen werden – 1399 resultieren.

werden. Im Rahmen von Zusammenschlüssen und Umstrukturierungen von Schulen kann zudem nicht ausgeschlossen werden, dass bestimmte Schulformen auf Grund höherer Gewichtung seitens der Kommunen bevorzugt werden. Dies lässt Raum – wenngleich nur in geringem Maße – für strategisches Verhalten.

D.3. Differenzierung nach Betreuungsumfang

Eine weitere Option der Differenzierung ist eine Gruppierung nach Betreuungsumfang, wie sie auch aktuell im KFA umgesetzt wird. Indirekt wird dem durch die hohe Korrelation der Art und des Umfangs der außerunterrichtlichen schulischen Betreuung mit den (aggregierten) Schulformen auch Rechnung getragen: Während die OGS-Betreuung fast ausschließlich den Grundschulbereich betrifft, ist die Ganztagsbeschulung weitgehend dem weiterführenden Schulbereich zugeordnet (vgl. Abbildung 13).

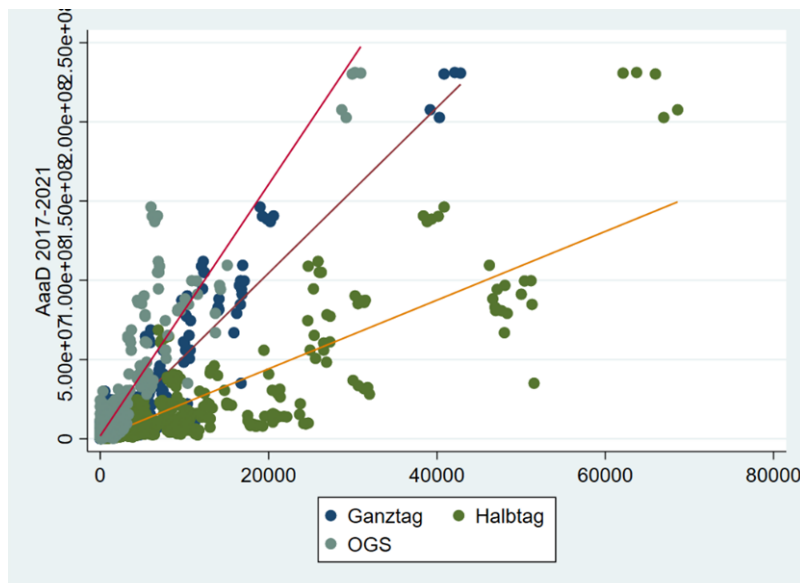
Hierbei ist bei einer qualitativen Betrachtung der Bedarfe der Kommunen anzunehmen, dass die Betreuung im OGS-Bereich auf Grund der Altersstruktur der Beschulenden aufwendiger sein könnte, als die Ganztagsbetreuung älterer Schüler, die sich häufig auf eine Übermittagsbetreuung beschränkt, an die wiederum Unterricht anknüpft.

Analog zur Betrachtung einer Differenzierung nach Schulformen (vgl. Abschnitt D.2) werden auch im Rahmen der Analyse von Betreuungsart und -umfang zwei verschiedene Spezifikationen verglichen. In einem ersten Modell werden Halbtagsbeschulte, Ganztagsbeschulte und OGS-Betreute hinsichtlich ihres Einflusses auf die Ausgaben aus allgemeinen Deckungsmitteln untersucht. Ein zweites Modell fasst – auch auf Grund der Ergebnisse des ersten – die Betreuung in Ganztags und OGS zu einem „Langtag“ zusammen. In diesem Modell wird somit dahingehend differenziert, ob die Kommunen jenseits der ohnehin zu leistenden Aufgaben hinsichtlich kommunaler Personalkosten (Hausmeister, Reinigung, Sekretariat), Sachkosten (Gebäude und Anlagen) sowie Lernmitteln darüber hinaus Bedarfe für die Betreuung der Beschulenden haben, oder dies durch eine reine Beschulung im Rahmen des Unterrichts nicht der Fall ist.

Modell 3: Differenzierung nach Halbtagsbeschulenden, Ganztagsbeschulenden und OGS-Betreuten

Differenziert man die Beschulenden nach den Betreuungsarten in drei Gruppen der Halbtagsbeschulenden, Ganztagsbeschulenden sowie OGS-Betreuten, zeigt sich der in Abbildung 18 visualisierte Zusammenhang zwischen den Ausgaben aus allgemeinen Deckungsmitteln sowie der jeweiligen Anzahl der Beschulenden.

Abbildung 18: Ausgaben aus allgemeinen Deckungsmitteln 2017-2021 differenziert nach Halbtags- und Ganztagsbeschulung sowie OGS-Betreuung



Quelle: Daten IT.NRW, eigene Berechnungen, eigene Darstellung.

Die Verläufe der Ausgaben aaD entsprechen den theoretischen Vorüberlegungen mit Fokus auf die kommunale Aufgabenerbringung im Schulbereich: Es zeigt sich, dass die OGS-Betreuung für Kommunen den deutlichsten Aufwand konstituiert, gefolgt von der Ganztagsbeschulung. Die Beschulung im Halbtagsbetrieb hingegen induziert deutlich geringere kommunale Bedarfe je Beschulitem.

Abbildung 19: Ergebnisse Modell 3 nach Betreuungsart

	AaaD_Betreuung
Beschulte_Halbtags	599.589 (15.04)**
Beschulte_Ganztags	2,471.873 (17.27)**
Beschulte_OGS	2,630.907 (12.53)**
R ²	0.89
N	2,125

* $p < 0.05$; ** $p < 0.01$

Quelle: Daten IT.NRW, eigene Berechnungen, eigene Darstellung.

Die Koeffizienten der Schätzung sind hochsignifikant. Wie Tabelle 5 zeigt resultiert eine deutliche Spreizung bezüglich der Halbtagsbeschulung, während die Koeffizienten für die Ganztags- sowie OGS-Betreuung bzw. deren Relation zu den Halbtagsbeschulung ähnlich ausfallen.

Tabelle 5: Spreizung der Koeffizienten bei Differenzierung nach Betreuungsumfang Halbttag, Ganzttag, OGS

	Koeffizient	Spreizung zum Referenzbeschulthen
Halbttag	600	1
Ganzttag	2472	4,12
OGS	2631	4,39

Quelle: Daten IT.NRW, eigene Berechnungen, eigene Darstellung.

Der kommunale Anteil der Aufgabe „Beschulung“ bezieht sich auf die Gebäude und weitere Ausstattung, Verwaltungs- und Reinigungspersonal sowie die außerunterrichtliche Betreuung inklusive des Mittagessens.²⁷ Der Aufwand für die Sachkosten sollte für alle Beschulthen weitgehend ähnlich sein. Davon abweichend benötigen Beschulte, die über Mittag betreut werden, jedoch auch entsprechende Räumlichkeiten, die von Halbtagsbeschulthen nicht genutzt werden. Auch hier bedarf es einer entsprechenden Ausstattung und Instandhaltung. Darüber hinaus bestehen Personalkosten, um die Betreuung außerhalb des Lehrens zu sichern. Gerade im Bereich der OGS-Betreuung, die weitestgehend den Grundschulbereich beschreibt, ist der Aufwand der Betreuung für die Kommunen ab der Mittagszeit (zuzüglich ggf. Frühbetreuung) eher vergleichbar mit dem Aufwand für die KiTa-Betreuung, als mit dem kommunalen Aufwand für Halbtagschüler oder auch Beschulte weiterführender Schulen. Dies kann eine deutliche Spreizung der Gewichtungsfaktoren erklären.

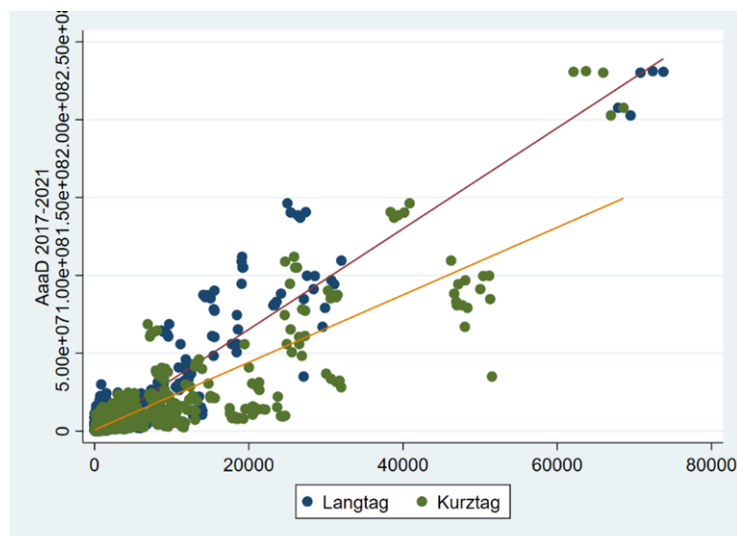
Bevor die Option, die relativen Zuweisungen im KFA für die kommunalen Schulträgeraufgaben anhand der Betreuung der Beschulthen auszurichten abschließend beurteilt wird, wird zunächst eine gegenüber Modell 3 vereinfachte Spezifikation betrachtet. Diese beruht auf der Beobachtung, dass die Koeffizienten der OGS- sowie Ganztagsbeschulthen ähnlich hoch sind.

Modell 4: Differenzierung nach „Kurztagsbeschulthen“ und „Langtagsbeschulthen“

Im Modell 4 werden vereinfachend die OGS- und Ganztagsbeschulthen zu einer Gruppe zusammengefasst. Vereinfachend wird lediglich die Unterscheidung zwischen Kurztagsbeschulthen und Langtagsbeschulthen betrachtet.

²⁷ Ein Teil dieser Betreuung und des Essens wird über Elternbeiträge finanziert.

Abbildung 20: Ausgaben aus allgemeinen Deckungsmitteln 2017-2021 differenziert nach Kurztags- und Langtagsbeschulung



Quelle: Daten IT.NRW, eigene Berechnungen, eigene Darstellung.

Abbildung 20 zeigt den Verlauf der Ausgaben aaD für die Beschulenden mit und ohne außerschulische Betreuung an. Die regressionsanalytischen Ergebnisse sind in Abbildung 21 dokumentiert.

Abbildung 21: Ergebnisse Modell 4 nach Betreuungsart

	AaaD_Betreuung
Beschulte_Kurztag	598.131 (15.06)**
Beschulte_Langtag	2,534.592 (45.60)**
R2	0.89
N	2,125

* $p < 0.05$; ** $p < 0.01$

Quelle: Daten IT.NRW, eigene Berechnungen, eigene Darstellung.

Die Koeffizienten der Schätzung sind hochsignifikant. Tabelle 6 gibt ergänzend zu den Koeffizienten das relative Verhältnis der Bedarfe wieder.

Tabelle 6: Spreizung der Koeffizienten bei Differenzierung nach Betreuungsumfang Kurztag und Langtag

	Koeffizient	Spreizung zum Referenzbeschulden
Kurztag	598	1
Langtag	2535	4,24

Quelle: Daten IT.NRW, eigene Berechnungen, eigene Darstellung.

Auch hier besteht die theoretische Möglichkeit, jedwede Unterscheidung zu unterlassen und schlicht die Anzahl der Beschulden im Finanzausgleich zu berücksichtigen. Eine solche Pauschalierung trotz signifikanter Unterschiede kann jedoch nicht empfohlen werden.²⁸

Eine Differenzierung nach Art und Umfang der außerunterrichtlichen Betreuung ist als sachgerecht anzusehen. Während vor Beginn der außerunterrichtlichen Betreuung in Schulen die Bedarfe der Kommunen hinsichtlich ihrer schulischen Aufgaben vor allem auf Sachkosten (Gebäude, Anlagen, Lernmittel) sowie kommunalem Personal in Form von Verwaltung, Bewirtschaftung Reinigung lagen, treten in jüngerer Zeit und auch in Zukunft vermehrt Betreuungsleistungen in den Vordergrund. Diese sind im Grundschulbereich ähnlich aufwendig wie die vorschulische KiTa-Betreuung. Im aktuellen KFA 2023 wird dieser Aufwand der OGS-Betreuung jedoch nicht anerkannt. Des Weiteren knüpft eine Differenzierung nach der Dauer der Betreuung direkt an die aktuellen Bedarfsfaktoren im KFA an. Auf Grund der Ähnlichkeit der Koeffizienten der Ganztags- sowie OGS-Betreuung können beide Betreuungsformen zusammengefasst werden.

Eine solche Ausgestaltung wird den in Abschnitt B.4.1 genannten Kriterien eines zukunftsfesten Beschuldenansatzes gerecht. Die Orientierung an der Betreuung der Beschulden reagiert automatisch flexibel auf eine Ausweitung der Betreuung, wie sie in den nächsten Jahren erwartet werden kann. Inhaltlich berücksichtigt sie den Teil der Schulträgeraufgaben, die in kommunaler Verantwortung liegen – und somit den Teil jenseits des Unterrichts. Sowohl die empirische Datenaufbereitung als auch theoretische Überlegungen stützen die Ergebnisse, was neben einer Beibehaltung von (nur) zwei Bedarfsfaktoren sowie einer Fortführung der Orientierung an der Verweildauer der Beschulden in den Schulen für eine bessere Akzeptanz und Kommunizierbarkeit sorgen kann.

²⁸ Der alleinige Koeffizient bei einer vollkommen undifferenzierten Betrachtung der Beschulden würde – als Vergleich dürfen die Koeffizienten von Modell 3 und 4 herangezogen werden – wiederum 1399 resultieren.

D.4. Weitere Einflussfaktoren auf die Bedarfe im Aufgabenbereich der Schulträgerschaft

Auch soziale Faktoren können einen möglichen Einfluss auf den Aufwand der Aufgabenerfüllung und damit auf das Ausgabenvolumen je zu beschulender Person haben. So ist es denkbar, dass Kommunen mit einer herausfordernden Sozialstruktur einen höheren Aufwand für die Beschulung und damit einen faktisch höheren Bedarf aufweisen. Dieser Aufwand wird häufig personeller Art sein - hier ist dann relevant, ob es sich um Landesbedienstete (die keinen erhöhten kommunalen Aufwand verursachen) oder um kommunales Personal handelt. Der Aufwand kann sich aber auch in Sachmitteln sowie Räumlichkeiten und deren Ausstattung niederschlagen - diese Bereiche fallen eindeutig in den kommunalen Zuständigkeitsbereich. Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung wird daher geprüft, ob und inwieweit soziale Faktoren einen strukturellen Einfluss auf die Bedarfe aufgrund kommunaler Schulträgeraufgaben haben.

Zu diesem Zweck werden die Sozialindexstufen der Schulen in Nordrhein-Westfalen einbezogen.²⁹ Diese liegen einzelschulspezifisch vor und werden für die vorliegende Untersuchung nach Schülerzahlen gewichtet auf Indizes für die Grundschulen sowie weiterführenden Schulen einer Kommune sowie alternativ auf alle Schulen einer Kommune aggregiert. Zu beachten ist, dass der Sozialindex für allgemeinbildende Schulen ohne Berufs- und Förderschulen konzipiert ist.³⁰

Selbst bei Signifikanz des Index' in der aufgabenspezifischen Regressionsrechnung könnten die bestätigten Bedarfsvariationen durch strukturell unterschiedliche soziale Lagen im Beschulungsansatz derzeit nicht berücksichtigt werden. Sie müssten in der Umsetzung angenommen bleiben, weil der Soziallastenansatz im aktuellen KFA NRW so umfassend konzipiert ist, dass er theoretisch auch diese soziale Bedarfsdifferenzen mit abdecken soll. Eine entsprechende Berücksichtigung der hier erkannten Zusammenhänge im Aufgabenbereich der Schulträgeraufgaben dürfte mithin im Rahmen des Beschulungsansatzes nur dann als zuweisungsrelevant eingesetzt werden, wenn die entsprechenden Bedarfsdivergenzen im Soziallastenansatz herausgerechnet würden. Dies ist in der aktuellen Konzeption des auf einer Gesamtregression beruhenden Finanzausgleichs nicht möglich.

Im Ergebnis zeigt sich jedoch, dass der schulische Sozialindex bei einer gewichteten Aggregation der Sozialindexstufen auf die Gemeindeebene in der Regression insignifikant ist. Für den

²⁹ Vgl. Schräpler/ Jeworutzki (2021).

³⁰ „Im Folgenden wird die Konstruktion des Index erläutert, der für alle öffentlichen allgemeinbildenden Schulen (Primar- und Sekundarbereich) mit Ausnahme von Förderschulen eingesetzt werden soll. Ausgenommen sind demnach weiterhin Privatschulen, Förderschulen und Schulen für die berufliche Bildung.“ (Schräpler/ Jeworutzki (2021), S. 3.). Die Beschulung der nicht berücksichtigten Schulen machen 26% der Schülerschaft in NRW aus. Mit dieser in der Regressionsrechnung hinzunehmenden Einschränkung, wird der Sozialindex hier in der Analyse genutzt.

gegenwärtigen kommunalen Finanzausgleich selbst sind hier entsprechend keine weiteren Konsequenzen zu erwägen. Zugleich bedeutet dieser Befund nicht zwingend, dass *einzelne* Schulen je nach sozialer Lage nicht durchaus auch erhöhte Bedarfe zeigen können. Lediglich in den *Aggregaten* für die Städte und Gemeinden kann der Sozialindex keine signifikanten zusätzlichen Bedarfsunterschiede nachweisen. Für die innerkommunale Verteilung von Ressourcen, seien diese personell oder sachlich, können die gut konzipierten und auf Einzelschulenebene vorliegenden Sozialindexstufen unter Umständen eine hilfreiche Orientierung bieten. Im Untersuchungsfeld des vorliegenden Gutachtens wird an dieser Stelle empfohlen, die Sozialindexstufen bei zukünftigen Überprüfungen des gemeindlichen Finanzausgleichs mit zu untersuchen.

Des Weiteren wurde überprüft, ob der Präferenzindikator des gemeindlichen Primäreinkommens pro Kopf einen Einfluss auf die Aufgabenerfüllung im Schulträgerbereich hat. Hier zeigt sich ein leicht positiver Einfluss auf das Ausgabeverhalten im Grundschulbereich, nicht jedoch im Bereich der weiterführenden Schulen. Dort ist das Primäreinkommen pro Kopf in Kombination mit den Beschultenzahlen insignifikant für die Ausgaben aus allgemeinen Deckungsmitteln. Aggregiert man alle Beschulten einer Stadt bzw. Gemeinde, ist das Primäreinkommen pro Kopf knapp signifikant, jedoch mit einem niedrigen Koeffizienten.³¹ In der Gesamtbetrachtung ist damit festzustellen, dass der in der Gesamtregression global genutzte Präferenzindikator "Primäreinkommen" auf den pflichtigen Schulträgerbereich keinen nennenswerten Einfluss hat. Eine Überprüfung des Jugend-Präferenzindikators für den Aufgabenbereich der Beschulung ist wegen der sehr hohen Korrelation zwischen den Beschulten und der Altersgruppe der bis 17-jährigen im Rahmen der vorliegenden Untersuchung nicht sinnvoll.

E. Weiterentwicklung des Beschultenansatzes

E.1. Vier Modelle

Die vier zur Weiterentwicklung des Beschultenansatzes formulierten Modelle seien hier noch einmal komprimiert zusammengefasst: Nachdem die erste Frage nach der Notwendigkeit einer Berücksichtigung der Schulträgeraufgaben bejaht wurde, richtet sich die zweite und **zentrale Frage** der finanzwissenschaftlichen Überprüfung des Beschultenansatzes auf dessen **Binnenstruktur**. Die empirische Analyse klärt dabei, ob es heute und in Zukunft weiter angebracht ist, den auf diesen Nebenansatz entfallenden Teil des fiktiven Finanzbedarfs durch die

³¹ Die Signifikanzen lauten wie folgt: Grundschulbereich ($P > |t| = 0.00$), weiterführende Schulen ($P > |t| = 0.06$ mit leicht/kleinem negativen Koeffizienten), aggregiert über alle Schulen einer Gebietskörperschaft ($P > |t| = 0.01$).

derzeitige Unterscheidung in Halbtags- und Ganztagsbeschulte vorzunehmen. Die Untersuchung erfolgt über Regressionsrechnungen der aufgabenspezifischen Zuschussbedarfe (hier: Ausgaben aaD), die in der Bestimmung kommunaler Finanzbedarfe präzise und detaillierte Analysen zulassen.

Nachdem in der Untersuchung sehr schnell deutlich wird, dass aktuell der Verzicht auf eine Binnendifferenzierung des Beschuldenansatzes – also ein Ansatz nur mit der Summe aller Beschulden pro Gemeinde – keine tragfähige Lösung darstellen kann, da auf diese Weise gerade die **kommunalen Aufgaben im Schulbereich** nicht bedarfsgerecht erfasst werden können, werden vier Modelle der Binnendifferenzierung auf ihre empirische Erklärungskraft überprüft und dem Status quo gegenübergestellt. Das sind:

- Modell 1: Differenzierung nach Grund-, weiterführenden Schulen und Förderschulen;
- Modell 2: Differenzierung nach Grundschulen und weiterführenden Schulen;
- Modell 3: Differenzierung nach Halbtagsbeschulden, Ganztagsbeschulden und OGS-Betreuten;
- Modell 4: Differenzierung nach „Kurztagsbeschulden“ und „Langtagsbeschulden“ (mit Langtagsbeschulte = Ganztagsbeschulte + OGS-Betreute).

Zentral für jedes Zukunftsmodell ist die bislang nicht erfolgte Berücksichtigung der Ganztagsbetreuung im Rahmen der Offenen Ganztagschule (OGS). OGS verursacht sogar mehr Aufwand als der Ganztags³²; entsprechend sollten die betroffenen Kinder nicht mehr zu den Halbtagsbeschulden gezählt werden.

Die Regressionsrechnungen der Modelle 1 und 2 nach gruppierten Schulformen zeigen schon hohe Erklärungsqualitäten ($R^2 = 0,80$ bzw. $0,81$), werden von den Modellen 3 und 4 nach Betreuungsumfang aber noch einmal deutlich übertroffen ($R^2 = 0,89$ in beiden Fällen).

Aus Sicht der Analyse unterscheiden sich die Modelle 3 und 4 nicht sehr deutlich. Beide haben gegenüber den Differenzierungen nach gruppierten Schulformen den Vorteil, dynamisch anpassungsfähig zu sein: Je stärker im Zuge des ab 2026 einsetzenden Ganztagsanspruchs die Zahlen der hier Beschulden steigen, desto höher werden die zugehörigen Bedarfe der einzelnen Gemeinden über den Beschuldenansatz anerkannt. In Abhängigkeit von der Nachfrage nach „Kurztagsschule“ vor Ort könnte dieses Element längerfristig u.U. von allein aus dem Finanzausgleich verschwinden und so eine weitere Vereinfachung ermöglichen.

Aktuell spricht die Einfachheit für das Modell 4. Mit diesem würde der gegenwärtige Beschuldenansatz mit zwei Indikatoren durch einen ähnlichen Ansatz mit ebenfalls zwei, aber belast-

³² Dies liegt an der Korrelation zwischen OGS-Betreuung im Grundschulbereich und der Ganztagsbeschulung der weiterführenden Schulen. Die jüngeren Kinder werden intensiver und auf Grund kürzerer Unterrichtszeiten länger betreut.

bareren Indikatoren abgelöst. Die wiederum hohe, empirisch bestätigte Spreizung der Koeffizienten läge bei einer Binnenbetrachtung des Schulbereichs zwischen Kurztag und Langtag bei 1 zu 4,24. Je nach Art der Integration in die gesamthaften Schlüsselzuweisungen kann die Spreizung zwischen Lang- und Kurzbeschulten hiervon abweichen (vgl. Abschnitt E.2).

E.2. Integration des erneuerten Beschultenansatzes in die aktuelle Gesamtregression

Das vorliegende Kurzgutachten untersucht ausschließlich die Reformoptionen für den Beschultenansatz; der restliche Finanzausgleich soll von möglichen Modifikationen unberührt bleiben. Die Untersuchung macht deutlich, dass diese Trennung bei der Implementierung der Ergebnisse wissenschaftlich nicht vollständig aufrechterhalten werden kann. Da der Beschultenansatz kein separater, sondern ein integraler Bestandteil des GFG NRW und der dahinterstehenden Regressionsmethode ist, strahlt die Umsetzung der Ergebnisse der vorliegenden Untersuchung zu einem gewissen Maß auf den gesamten kommunalen Finanzausgleich zurück. Davon unbenommen ist es durchaus möglich, die Ergebnisse der vorliegenden aufgabenspezifischen Untersuchung zu nutzen, um den Beschultenansatz im Rahmen der hergebrachten Methodik weiterzuentwickeln.

Aktuell werden die Schlüsselzuweisungen im KFA NRW durch Hauptansatz und Nebenansätze „in einem Aufwasch“ durch eine Gesamtregression bestimmt, wobei sich auch die Bedarfsfaktoren der Nebenansätze auf Pro-Einwohner-Größen beziehen. Diese pauschale „immer-Pro-Kopf“-Vorgehensweise ist, wie oben erläutert wurde, für viele kommunale Aufgaben geeignet, für andere jedoch nicht geeignet und im Zweifel sogar irreführend (vgl. Abschnitt B.4.4). Für die Schulträgeraufgaben führt eine Pro-Einwohner-Betrachtung zu schlechteren, verzerrten Ergebnissen. Losgelöst von den weiteren Zuweisungsmechanismen wird im vorliegenden Gutachten der Beschultenansatz als einer von vier Nebenansätzen aufgabenspezifisch und in Betrachtung der Beschultenzahlen überprüft – unabhängig von der Einwohnerzahl. Dies wirft die Frage nach der Kompatibilität der Verfahren sowie der Implementierung der gewonnenen Erkenntnisse auf.

Da die Koeffizienten für Halbtags- und Ganztagschüler aktuell simultan mit allen weiteren Koeffizienten sowie als Faktoren je Einwohner bestimmt werden, ist eine unmittelbare Übertragung der durch die aufgabenspezifische Analyse gewonnenen Koeffizienten nicht möglich. Wichtig für die innere Logik der Verteilung unter den Schulträgern sind die **relativen Verhältnisse** der Koeffizienten aus Abschnitt D.2 bzw. D.3. Diese zeigen auf, wie das Volumen des Beschultenansatzes innerhalb dieses einen untersuchten Ansatzes bedarfsgerecht zu verteilen ist. Nicht bestimmt werden kann auf diese Weise hingegen das Volumen des Nebenansatzes. Für eine Implementierung der gewonnenen Erkenntnisse in das aktuell angewandte Gesamtregressionsverfahren werden mithin Brückenlösungen benötigt. Konkret bieten sich

zwei Brückenlösungen A und B an, deren Vor- und Nachteile kurz anhand von Modell 4 illustriert werden.

Brückenlösung A: Anteil des Beschuldenansatzes nach bisheriger Gesamtregression

Die Brücke, die von der neuen, aufgabenorientierten Präzisierung der gemeindlichen Schulträgerbedarfe in die GFG-Bestimmung auf Grundlage der etablierten Gesamtregressionsanalyse geschlagen wird, besteht im Lösungsvorschlag A darin, den Beschuldenansatz *in sich* nach Maßgabe von Modell 4 neu zu gewichten, aber das Gewicht dieses Nebensatzes im Gesamtansatz unverändert zu lassen. Brückenlösung A transplantiert also ausschließlich einen neuen Beschuldenansatz in ein ansonsten strukturell, aber auch in seinen fiskalischen Gewichten unverändertes GFG.

Dazu wird zunächst mit dem hergebrachten Modell als Zwischenrechnung ermittelt, welches finanzielle Gewicht der Beschuldenansatz am Gesamtansatz aufweist. Dies kann durch das jahresspezifische GFG oder einen Durchschnitt der letzten drei bis fünf Jahre geschehen. Für 2023 hat der aktuelle Beschuldenansatz einen Anteil von 6,89 Prozent am Gesamtansatz. Im neuen GFG mit Brückenlösung A würde als dieser Anteil von 6,89 Prozent gemäß den Koeffizienten des Modells 4 bereitgestellt und verteilt (Gewichtung 1 : 4,24 für Kurz- bzw. Langbeschulte). Dazu wird in einem Zwischenschritt das den Schülerzahlen eigentlich folgende, neue Gewicht des Beschuldenansatzes proportional auf einen Anteil von 6,89 Prozent heruntergerechnet.³³ Nach der Berechnung des Gesamtansatzes wird der Finanzausgleich sodann wie gewohnt weiter berechnet, d.h. die Steuerkraftmesszahl wird der Ausgangsmesszahl gegenübergestellt und die Schlüsselzuweisungen werden durch den Gesamtansatz determiniert.

In diesem Fall hat die Berücksichtigung der OGS-Betreuung im Langtag keine Auswirkungen auf den Hauptansatz sowie die weiteren Nebenansätze. Eine Umverteilung findet allein innerhalb der Gruppe der Schulträger statt. Die Berücksichtigung der OGS-Betreuung impliziert somit eine Umverteilung zu Gunsten der OGS-betreuenden Schulen, was *ceteris paribus* zu geringeren Zuweisungen für Ganztags- sowie insbesondere Halbtagschulen bzw. deren Schulträgern führt. Da die Bedarfe der OGS-Betreuung im Gesamtregressions-Ansatz aktuell nicht zuverlässig erkannt werden können, wird der Beschuldenansatz insgesamt im Verhältnis zu Haupt- und weiteren Nebenansätzen auf diese Weise tendenziell unterschätzt. Ebenfalls

³³ Im GFG 2023 beträgt der Beschuldenansatz in der Summe über alle Kommunen 6,89 Prozent der Summe des Gesamtansatzes. In einem zweiten (Zwischen-)Schritt wird der Beschuldenansatz anhand der Langtags- und Kurztagsbeschulden (Anzahl) sowie ihrer relativen Gewichtung (1 zu 4,24) für alle Kommunen berechnet. Die entsprechend resultierende Summe über alle Kommunen wird dann in Relation gesetzt zur Zielsumme von 6,89 Prozent des Gesamtansatzes. Daraus resultiert der anzuwendende Multiplikator; für das GFG 2023 beträgt er 0,648. Im nächsten Schritt werden die Zahlen des Zwischenschritts des Beschuldenansatzes für jede Kommune mit dem Faktor 64,8% gestaucht. Nach diesem Schritt entspricht die Summe der gemeindlichen Indikatoren des Beschuldenansatzes der Soll-Summe von 6,89 Prozent des Gesamtansatzes. Ab hier wird mit dem Gesamtansatz fortgefahren wie gewohnt.

kann in diesem Fall nicht endgültig beurteilt werden, ob das Volumen des Beschuldenansatzes in Relation zu allen weiteren Ansätzen korrekt ist.

Der Vorteil der Brückenlösung A besteht darin, dass sie isoliert und ohne anderweitige Neuberechnungen in den hergebrachten Finanzausgleich transplantiert werden kann. Der Nachteil an dieser technisch einfachen Lösung liegt darin, dass die Bedeutung der Bedarfe für Schulträgeraufgaben in Relation zu den anderen Bedarfsfaktoren nicht neu bestimmt und tendenziell unterschätzt wird. Diese Einschränkung und ihre technische Umsetzung kennzeichnen Brückenlösung A klar als Provisorium.

Brückenlösung B: OGS-Betreuung in Gesamtregression als Ganzttag zählen

Die Brücke, die nach Lösungsvorschlag B von der aufgabenorientierten Präzisierung der gemeindlichen Schulträgerbedarfe in die etablierte Gesamtregressionsmethode geschlagen wird, ist methodisch eleganter, aber auch etwas aufwendiger als Brückenlösung A. Die durch die aufgabenspezifische Betrachtung gewonnenen Schlussfolgerungen werden genutzt, um mit den für den Schulbereich neuen Parametern, aber ansonsten nach dem bisherigen Verfahren eine aktualisierte Gesamtregressionsrechnung durchzuführen.

Eine entsprechende Gesamtregression hat dann auch gewisse Auswirkungen auf alle weiteren Ansätze. Diese Lösung berücksichtigt den klaren Befund, dass die OGS-Betreuung gerade im kommunalen Aufgabenbereich der Schulträgerschaft eindeutig Bedarfe induziert, die erheblich über denen von Halbtagsbeschulden liegen. Wahrscheinlich wäre es, dass in der Folge der Beschuldenansatz insgesamt ein höheres Gewicht am Gesamtansatz einnimmt.

Nach Fertigstellung des Gutachtens hat sich die nordrhein-westfälische Landesregierung entschlossen, die im Gutachten präferierte Lösung – Modell 4 in Brückenlösung B – mit den Eckpunkten zum GFG 2024 umzusetzen.³⁴

E.3. Längerfristige Weiterentwicklungsperspektiven

Die vorliegende, separate Untersuchung des Beschuldenansatzes im nordrhein-westfälischen kommunalen Finanzausgleich stößt naturgemäß dort an ihre Grenzen, wo die betrachtete Thematik auch in der Gesamtbetrachtung interessant sein könnte. Als längerfristige *methodische* Perspektive zur Weiterentwicklung des GFG liegt es entsprechend nahe, für die nächste umfassende Regressionsanalyse zu empfehlen, die die hier gewonnenen Erkenntnisse integral einzubeziehen.

³⁴ Vgl. MHKBD NRW (2023), „Eckpunkte zum Entwurf des Gemeindefinanzierungsgesetzes 2024 (GFG 2024“; Landtag NRW Vorlage 18/1357 vom 22.06.2023, Abschnitt 2.3.1 bac) (S. 10f.).

Jenseits dieser methodischen Perspektiven sollten jedoch vor allem kommunal-*fachliche* Fortschritte ins Auge gefasst werden. Wie bereit in Kapitel B.1, Abschnitt „Ländervergleich“ dargelegt, ist eine Verankerung eines die Aufgabe der *Schulträgerschaft* adressierenden Ansatzes in den kommunalen Finanzausgleichen der meisten Flächenländern nicht umgesetzt. Gleichwohl weisen viele Länder einen oder mehrere *kinder- und jugendbezogene* Ansätze in ihren Finanzausgleichen auf, die auch die Schulträgeraufgaben miterfassen.

Der Beschultenansatz hat in NRW eine lange Tradition – er ist bereits seit einem halben Jahrhundert im Finanzausgleich implementiert. In diesem Zeitraum war die Beschulung stets eine pflichtige Aufgabe der Gemeinden – im Gegensatz zur Kindergarten- oder gar U3-Betreuung. In den letzten Jahren sind hier durch die rechtliche Garantie auf einen Betreuungsplatz erhebliche und nun auch pflichtige Mehraufwendungen auf die Kommunen zugekommen – der Rechtsanspruch auf Ganztagsbetreuung im Schulbereich ab 2026 wird dies noch verschärfen.

Während des jahrzehntewährenden Fortbestehens des Beschultenansatzes haben sich somit für die Kommunen weitreichende Veränderungen im Bereich anderer Kinder- und Jugendaufgaben ergeben. So war der heute für die kommunalen Haushalte sehr gewichtige Bereich der vorschulischen Bildung und Betreuung früher freiwillig. Heute dominieren hier deutlich die Pflichtaufgaben. Auch haben diese Aufgaben deutlich an finanziellen Gewicht gewonnen. Die nachfolgende Box illustriert am Fallbeispiel der Stadt Krefeld die Zusammensetzung und das Volumen der Kinder- und Jugendbezogenen Aufgaben einer typischen kreisfreien Stadt.

Bedeutung der „Kinder- und Jugendaufgaben“ im kommunalen Ausgabenspektrum – Fallbeispiel: Haushaltsplan der kreisfreien Stadt Krefeld 2023

Der Anteil der pflichtigen Aufgaben sowie die mit kinder- und jugendbezogenen Aufgaben verbundenen Ausgaben werden kurz Produkt für Produkt anhand des Fallbeispiels der kreisfreien Stadt Krefeld aufgezeigt. Krefeld wurde als Beispiel gewählt, weil die kreisfreie Stadt das ganze theoretische Spektrum kinder- und jugendspezifischer (K+J) kommunaler Aufwendungen erbringen kann. Auch hat Krefeld nicht am Stärkungspakt Stadtfinanzen teilgenommen; unterlag also keinen spezifischen Konsolidierungserfordernissen, was tendenziell ein Beispiel mit vielen freiwilligen Leistungen impliziert.

Unterschieden werden in unserer Betrachtung drei Leistungsgruppen, die mit Kindern und Jugendlichen zusammenhängen bzw. für diese erbracht werden:

1. Ausschließlich kinder- und jugendspezifische (K+J) Aufwendungen, die ganz oder weit überwiegend pflichtig sind.
2. Ausschließlich K+J-Aufwendungen, die ganz oder weit überwiegend freiwillig sind.
3. Freiwillige Leistungen, die allen Altersgruppen zugänglich sind, bei denen K+J aber unter den Nutzenden deutlich überrepräsentiert sind.

Die in der nachstehenden Übersicht vorgenommenen Zuordnungen beruhen auf den Produktbeschreibungen im Haushaltsplan; die Darstellungen für die einzelnen Produkte finden sich unten im Anhang G.1.

Ordentliche Aufwendungen gesamt:	1.043.926.782 Euro		
Produktgruppe	Kinder- und jugendspezifische Aufwendungen (K+J)		Alle Altersgruppen, K+J überrepräsentiert
	Pflichtig (ganz o. weit überwiegend)	Freiwillig (ganz o. weit überwiegend)	Freiwillig
Teilsummen (Ergebnis):	152.607.945	4.466.852	10.728.530
Anteil an K+J:	90,9%	2,7%	6,4%
Schulträgeraufgaben	30.327.890	2.599.094	0
Kultur und Wissenschaft	0	482.968	1.497.711
Soziale Leistungen	4.499.578	0	0
Kinder-, Jugend-, Familienhilfe	117.685.477	1.384.790	0
Sportförderung	95.000	0	6.886.016
Wirtschaft u. Tourismus (inkl. Zoo)	0	0	2.344.803

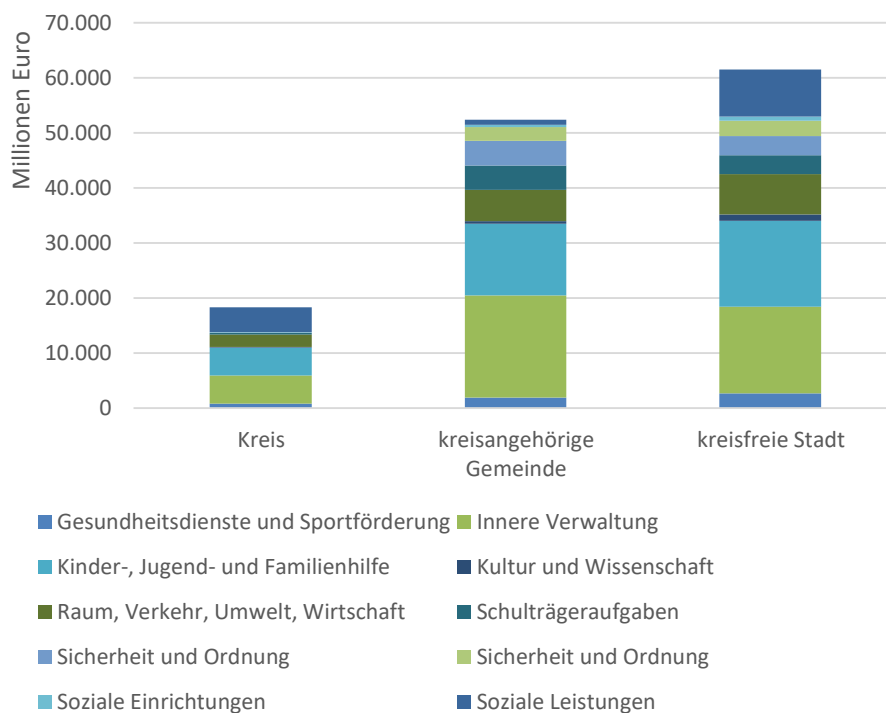
Quelle: Haushaltsplan der Stadt Krefeld 2023; eigene Berechnungen.

Von zusammen 168 Mio. Euro Kinder- und jugendorientierten Aufwendungen, die aus allgemeinen Deckungsmitteln zu finanzieren sind, sind mehr als 90 Prozent pflichtig. Auch wenn man die Schulträgeraufgaben hier nicht betrachtet (denn für die ist ja der Beschultenansatz „zuständig“), ändert sich dieser Befund nicht, die Pflichtaufgaben dominieren im selben Ausmaß.

Das große Gewicht kinder- und jugendorientierter Aufgaben bestätigt sich auch bei der Betrachtung der Ausgabenverteilung auf Einstellerebene des Produktrahmenplans für alle Kommunen im Land.

Deutlich wird, dass die kommunalen Aufgabenschwerpunkte in den Bereichen der Verwaltung, der sozialen Leistungen sowie der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe liegen (vgl. Abbildung 22). Die Schulträgeraufgaben sowie die Kinder-, Jugend- und Familienhilfe sind pflichtige Aufgaben, die sich per definitionem auf junge Menschen bestimmter Altersgruppen beziehen.

Abbildung 22: Auszahlungen aus allgemeinen Deckungsmitteln nach Aufgabenbereichen (Durchschnitte 2017-2021)



Quelle: Daten IT.NRW, eigene Berechnungen, eigene Darstellung.

Perspektivisch könnte es interessant werden zu prüfen, ob ein breiter angelegter “Kinder- und Jugendansatz” der kommunalen Aufgabenerfüllung in diesem Bereich nicht noch angemessener wäre als ein modernisierter Beschulthenansatz. Auch falls diese Frage im Ergebnis zu einem negativen Befund führen sollte, der modernisierte Beschulthenansatz allein schon die beste Lösung darstellte, brächte eine solche Überprüfung auf jeden Fall den Mehrwert, diese angesichts der fiskalischen Volumina im Raum stehende Frage zu beantworten.

F. Quellenverzeichnis

Das Gros der genutzten Daten zu und aus NRW wurde vom Statistischen Landesamt Nordrhein-Westfalen (IT.NRW) zur Verfügung gestellt bzw. stammt aus der von IT.NRW unterhaltenen Landesdatenbank NRW.

Büttner, T. et al. (2008), Analyse und Weiterentwicklung des Kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen. Gutachten im Auftrag des Innenministeriums NRW, ifo-Institut, München.

Döring, T., Gerhards, E., F. Schrogl und M. Thöne (2021), Fortentwicklung des horizontalen kommunalen Finanzausgleichs im Saarland, sofia Berichte, Nr. 06.

Döring, T., Brenner, T. und F. Rischkowsky (2018): Interkommunale Finanzbedarfsentwicklung im nordrhein-westfälischen Finanzausgleich, Berlin.

Feld, L.P., Bury, Y. und P. Weber (2020): Finanzwissenschaftliches Gutachten zur weiteren/ergänzenden wissenschaftlichen Überprüfung der Einwohnergewichtung im Kommunalen Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen, Freiburg im Breisgau.

Gerhards, E., Gutsche, J.-M., H. Kreuter, F. Schrogl und M. Thöne (2019), Bedarfsgerechte Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Schleswig-Holstein, FiFo-Berichte, Nr. 27.

Goerl, C., A. Rauch und M. Thöne (2013), Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen, FiFo Köln.

Schräpler, J.-P., Jeworutzki, S. (2021): Konstruktion des Sozialindex für Schulen in Nordrhein-Westfalen, ZEFIR-Materialien Band 14 (April 2021), ISBN: 978-3-946044-14-7.

MHKBD NRW - Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen (2022): Eckpunkte zum Entwurf des Gemeindefinanzierungsgesetzes 2023 (GFG 2023), 17.08.2022. Landtag NRW, Vorlage 17/80; Düsseldorf.

Seitz, H. (2006): Berechnung und Projektion von altersabhängigen Ausgaben auf der kommunalen Ebene, Gütersloh.

Seitz, H. (2008): Die Demographieabhängigkeit der Ausgaben und Einnahmen der öffentlichen Haushalte, Gütersloh.

Seitz, H. und G. Kempkes (2007): Fiscal Federalism and Demography, in: Finance Review, Vol. 35, S. 385-413.

Statistisches Bundesamt, Destatis (2021), Fachserie 18, Reihe 1.4, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen – Inlandsproduktberechnung.

G. Anhang

G.1. Fallbeispiel Kinder- und jugendorientierte Aufwendungen in Krefeld

Ordentliche Aufwendungen gesamt:	1.043.926.782 Euro		
Produktgruppe bzw. Produkt	Kinder- und jugendspezifische Aufwendungen (K+J)		Alle Altersgruppen, K+J überrepräsentiert
	Pflichtig (ganz o. weit überwiegend)	Freiwillig (ganz o. weit überwiegend)	Freiwillig
Teilsommen (Ergebnis):	152.607.945	4.466.852	10.728.530
Anteil an gesamt	14,6%	0,4%	1,0%
Anteil an K+J	90,9%	2,7%	6,4%
Schulträgeraufgaben			
Grundschulen	17.903.021		
Realschulen	899.190		
Gymnasien	496.985		
Berufskollegs	2.388.535		
Förderschulen	3.126.134		
Gesamtschulen	3.163.193		
BgA Schulsporthallen			
Systemische Schulbegleitung		-247.420	
Schulamt	628.731		
Medienzentrum	342.015		
Außerunterrichtl. Schulsport		84.856	
Verkehrserziehung		10.093	
Regionales Bildungsbüro		756.074	
Regionales Übergangsmanagement		164.680	
Studienzentrum		95.627	
Erziehungsberatung b. schulischen Probl.	659.400		
Allgemeine Erziehungsberatung	548.189		
BAföG	172.497		
Kommunales Integrationszentrum		1.735.184	
Kultur und Wissenschaft			
Musikschule			1.491.494
Museumpädagogik			6.217
KRESCHtheater		482.968	
Soziale Leistungen			
Unterhaltsvorschuss	3.608.197		
Bildung und Teilhabe	891.381		
Kinder-, Jugend-, Familienhilfe			
Städt. Kindertagesstätten	14.756.603		
Kindertagesstätten freier Träger	16.892.751		
Kindertagespflege	11.044.242		
Kinder-/Jugendarbeit	4.672.104		
Kinder-/Jugendschutz		17.715	
Beistandschaften	759.959		
Vormund-, Pflegschaften	1.066.968		
Kinder-/Familienbüro		6.212	
Jugendgerichtshilfe	988.128		
Hilfen für junge Menschen und Familien	65.401.966		
Betreuungsstelle	939.397		
U 25/Jugendberufsh.	389.060		
Jugendhilfeplanung	283.062		
Jugendbeirat		44.328	
Leistung, Flüchtlinge	208.175		
Schulsozialarbeit	283.062		
Gemeinwesenarbeit			
JH in Strafverfahren/Jugendgerichtshilfe		403.790	
Kinder-/Familienbüro		912.745	
Sportförderung			
BgA Eishallen			707.611
BgA Turn- u. Sporth.			620.848
BgA Sportplätze			2.334.242
BgA Bäder			1.953.136
BgA Schulsporthallen	95.000		
BgA Sportförderung			1.138.461
Sportkurse			131.718
Wirtschaft und Tourismus			
Zoo Krefeld gGmbH			2.344.803

Quelle: Haushaltsplan der Stadt Krefeld 2023 (dort: Haushaltsquerschnitt Ergebnishaushalt).

Anmerkung: Ordentliche Ergebnisse werden im doppelten Haushaltsplan mit *negativen Vorzeichen* versehen, wenn sie Aufwendungen darstellen, die aus allgemeinen Deckungsmitteln finanziert werden müssen. Hier werden diese Ergebnis-Daten aus dem Haushaltsplan 2023 der Stadt Krefeld der Anschaulichkeit wegen *mit umgekehrten Vorzeichen* dargestellt.

G.2. Merging der Daten der Rechnungsstatistik mit der Schülerstatistik

Bei der Schülerstatistik wurden gemäß der Zuordnung bei den Jahresrechnungsstatistiken folgende Gruppen der Schulformen gebildet:

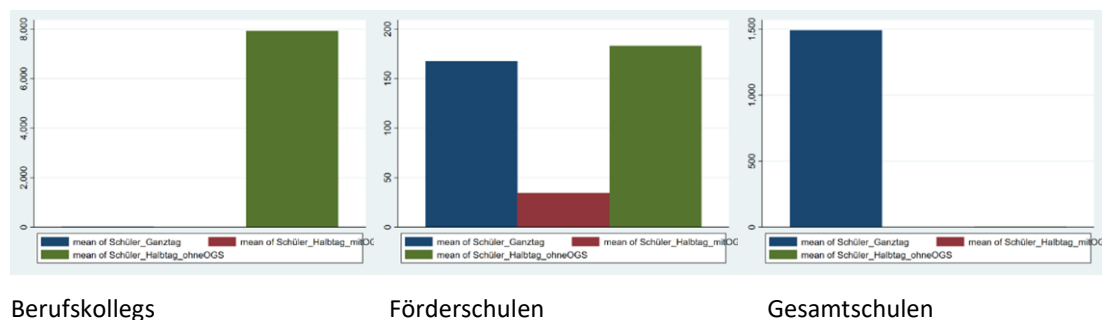
- Berufskollegs
- Förderschulen inkl. Förderschulen im Bereich Grund-/Hauptschulen, übrige Förderschulen im Bereich Grund-/Hauptschule, Förderschulen im BK-Bereich, Förderschulen im Bereich Realschule/Gymnasium
- Gesamtschulen inkl. Gemeinschaftsschulen
- Grundschulen
- Gymnasien inkl. Abendgymnasien, Kollegs
- Hauptschulen
- Primusschulen
- Realschulen inkl. Abendrealschulen
- Sekundarschulen inkl. Gemeinschaftsschulen

G.3. Deskriptive Statistik

G.3.1. Halbtage, Ganztage, OGS nach Schulform, Jahre 2017-2021

Schulform	Schüler Ganztage	Schüler Halbtage	Schüler OGS	Schüler insg.	Anteil Ganztage	Anteil OGS	Anteil Halbtage
Grundschulen	6	844	756	1606	0,38%	47,08%	52,54%
Primusschule	312	28	145	485	64,38%	29,91%	5,72%
Förderschulen	176	186	37	399	44,13%	9,20%	46,67%
Berufskollegs	7	7758	0	7765	0,09%	0,00%	99,91%
Realschulen	269	757	0	1026	26,19%	0,00%	73,81%
Gymnasien	508	1250	0	1759	28,91%	0,00%	71,09%
Hauptschulen	249	158	0	407	61,23%	0,00%	38,77%
Sekundarschulen	470	10	0	480	97,99%	0,00%	2,01%
Gesamtschulen	1547	2	0	1549	99,90%	0,00%	0,10%

Tabelle 7: Anzahl der Schüler nach Betreuungsart und Schulform, 2017-2021



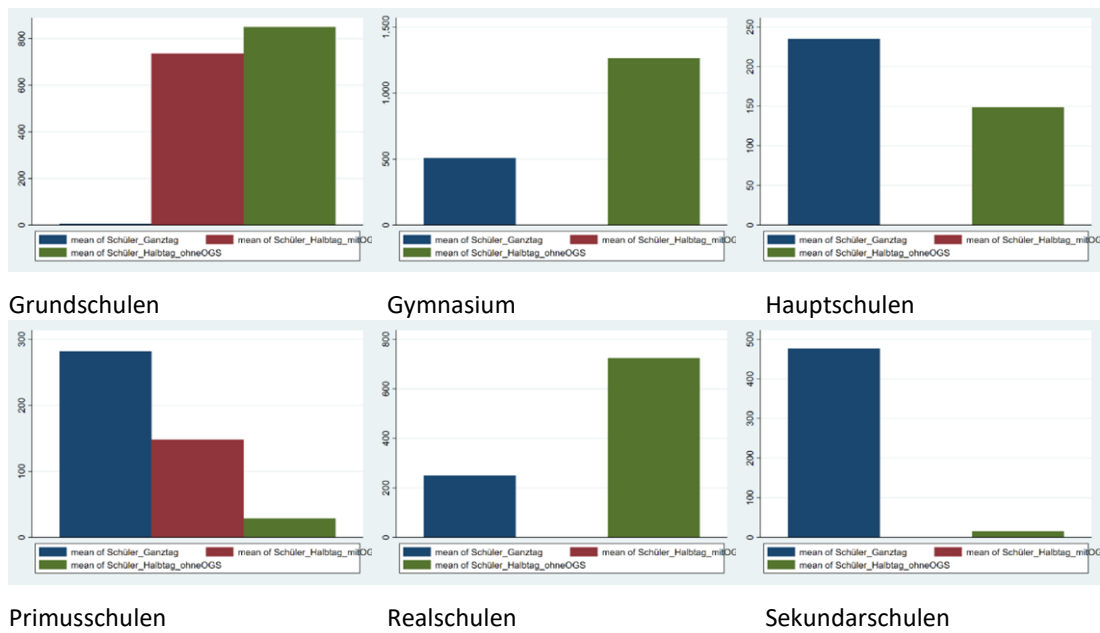


Abbildung 23: Verteilung des Betreuungsumfangs nach Schulform, 2017-2021

G.3.2. Entwicklung nach Langtag und Kurztage differenziert (OGS und Ganztage aggregiert)

Abbildung 24: Entwicklung der Schülerzahlen nach Langtag und Kurztage sowie Grundschule versus weiterführende Schulen 2017 bis 2021

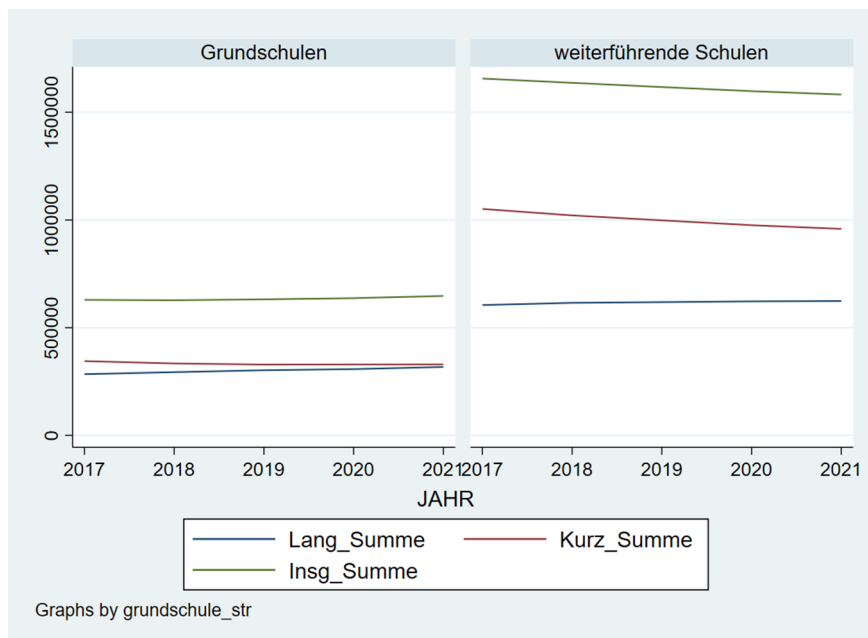
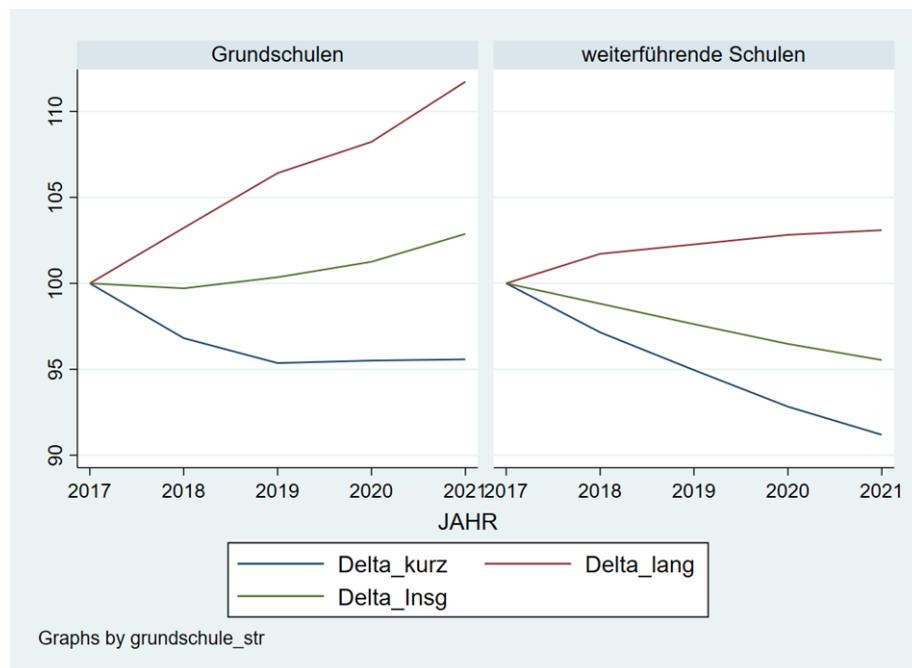


Abbildung 25: Relative Veränderung der Schülerzahlen nach Langtag und Kurztag, Grundschule versus weiterführende Schulen, 2017 bis 2021#

G.4. Deflatoren

Die Deflatoren wurden derart genutzt, dass das Jahr 2021 als Basisjahr (=100%) gewählt wurde, um auf den jüngsten verfügbaren Datenpunkt zu beziehen. Quelle: Statistisches Bundesamt – Destatis – Fachserie 18, Reihe 1.4 von 2021, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen – Inlandsproduktberechnung - Detaillierte Jahresergebnisse, Tabelle 2.3.3, Spalte 5.

2.3.3 Verwendung des Bruttoinlandsprodukts, Deflatoren *)

Jahr	Bruttoinlandsprodukt	Inländische Verwendung						Terms of Trade 1)	Exporte	Importe
		insgesamt	Konsumausgaben			Bruttoinvestitionen				
			zusammen	private Konsumausgaben	Konsumausgaben des Staates	zusammen	darunter: Bruttoanlageinvestitionen			
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Index (2015 = 100)										
2005	87,19	87,22	87,81	88,04	87,31	85,22	86,35	98,92	93,31	94,33
2006	87,53	88,09	88,80	89,19	87,86	85,72	86,88	97,25	94,28	96,95
2007	89,09	89,54	90,12	90,84	88,19	87,58	89,01	97,71	94,87	97,09
2008	89,89	90,96	91,55	92,63	88,57	89,03	90,36	96,05	95,86	99,80
2009	91,55	91,37	92,04	92,68	90,30	89,02	90,96	100,37	93,48	93,14
2010	92,14	92,67	93,44	94,22	91,36	89,94	91,89	98,12	95,66	97,49
2011	93,13	94,62	95,02	95,90	92,65	93,14	93,69	95,59	98,16	102,69
2012	94,52	96,07	96,42	97,22	94,25	94,82	95,47	95,43	99,92	104,71
2013	96,37	97,66	98,12	98,56	96,91	96,00	97,01	96,47	99,37	103,01
2014	98,18	99,09	99,34	99,45	99,02	98,14	98,52	97,70	99,17	101,50
2015	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
2016	101,33	100,74	100,68	100,71	100,62	100,95	101,18	101,76	99,27	97,55
2017	102,85	102,60	102,39	102,23	102,85	103,34	103,33	100,90	100,96	100,06
2018	104,92	105,09	104,16	103,73	105,32	108,27	106,29	100,13	102,05	101,92
2019	107,14	107,11	105,86	105,09	107,87	111,38	109,20	100,80	102,60	101,79
2020	109,08	108,32	107,03	105,73	110,35	112,75	110,79	102,80	102,19	99,41
2021	112,42	112,77	110,22	108,99	113,35	121,47	116,54	100,08	107,72	107,63

G.5. Ergebnisse für die einzelnen Schulformen

Der Vollständigkeit halber wurde eine Regression je Schulform durchgeführt, wobei Grundschulen als Referenzwert gewählt wurden. Dies bedeutet, dass der Basiswert „Insg_Schüler“ für Grundschüler gilt. Darüber hinaus sind alle weiteren Ergebnisse als Dummy-Werte zu lesen sind, d.h., die entsprechenden Koeffizienten werden dem Koeffizienten für Grundschüler hinzuaddiert (vgl. Abbildung 26). Die Nummerierungen der Dummy-Variablen sind Abbildung 27 zu entnehmen. Die meisten Dummies sind hochsignifikant. Einzig die Dummy-Werte für Primusschulen und Hauptschulen sind insignifikant, d.h. die Bedarfe dieser Schulen weichen nicht sicher von denen der Grundschulen ab. Bei den Primusschulen kann dies an der sehr geringen Anzahl der Beobachtungen liegen. Tabelle 8 weist die Koeffizienten inklusive ihrer Signifikanz in aufsteigender Reihenfolge auf.

Abbildung 26: Ergebnisse nach einzelnen Schulformen

	aaD_stadt_schulform
Insg_Schüler	2,119.017 (137.93)**
Schüler_1_d	-1,521.435 (74.55)**
Schüler_2_d	1,329.772 (9.29)**
Schüler_3_d	-991.487 (28.73)**
Schüler_5_d	-979.073 (37.43)**
Schüler_6_d	-240.266 (1.82)
Schüler_7_d	253.243 (0.15)
Schüler_8_d	-1,131.700 (23.84)**
Schüler_9_d	-1,085.841 (5.46)**
R2	0.79
N	7,212

* $p < 0.05$; ** $p < 0.01$

Abbildung 27: Schulformen der Dummy-Variablen

Schulform_ID	Freq.	Percent	Cum.
Berufskollegs	366	3.97	3.97
Förderschulen	1,338	14.52	18.49
Gesamtschulen	1,057	11.47	29.96
Grundschulen	1,981	21.49	51.45
Gymnasien	1,352	14.67	66.12
Hauptschulen	1,237	13.42	79.54
Primusschule	25	0.27	79.81
Realschulen	1,206	13.08	92.89
Sekundarschulen	655	7.11	100.00
Total	9,217	100.00	

Tabelle 8: Koeffizienten nach einzelnen Schulformen

Schulform	Berufskollegs	Realschulen	Sekundarschulen	Gesamtschulen	Gymnasien	Hauptschulen	Grundschulen	Primusschulen	Förderschulen
Koeffizient	598**	988**	1034**	1128**	1140**	1879	2119**	2372	3448**

Bisher erschienene FiFo-Berichte

- | | | | |
|----------------|---|--|---|
| Nr. 1
2005 | Gemeindefinanzreform – Hintergründe, Defizite, Alternativen
Clemens Fuest und Michael Thöne | Nr. 18
2015 | Begutachtung des kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg
Caroline-Antonia Hummel, Anna Rauch, Eva Gerhards und Michael Thöne |
| Nr. 2
2005 | Wachstums- und nachhaltigkeitswirksame öffentliche Ausgaben (WNA)
Michael Thöne | Nr. 19
2015 | Kommunaler Finanzausgleich in Bayern
Caroline-Antonia Hummel, Anna Rauch und Michael Thöne |
| Nr. 3
2005 | Naturschutz im Finanzausgleich – Erweiterung des naturschutzpolitischen Instrumentariums um finanzielle Anreize für Gebietskörperschaften
Angelika Perner und Michael Thöne | Nr. 20
2016 | Modellrechnungen für den vierten Tragfähigkeitsbericht des BMF
Martin Werding |
| Nr. 4
2005 | Subventionen und staatliche Beihilfen in Deutschland
Michael Thöne | Nr. 21
2016 | Finanzierung der Flüchtlingspolitik
Caroline-Antonia Hummel und Michael Thöne |
| Nr. 5
2005 | Aufkommens-, Beschäftigungs- und Wachstumswirkungen einer Steuerreform nach dem Vorschlag von Mitschke
Clemens Fuest, Andreas Peichl und Thilo Schaefer | Nr. 22
2016 | Die Zukunft der EU-Finanzen
Hrsg. von Thiess Büttner und Michael Thöne |
| Nr. 6
2006 | Wechselwirkungen eines Zuschlagsmodells mit dem kommunalen Finanzausgleich
Sven Heilmann | Nr. 23
2016 | Verteilungssymmetrie im vertikalen Teil des kommunalen Finanzausgleichs Schleswig-Holsteins
Léa Lamouroux und Michael Thöne |
| Nr. 7
2006 | Wachstumswirksamkeit von Verkehrsinvestitionen in Deutschland
Roman Bertenrath, Michael Thöne und Christoph Walther | Nr. 24
2018 | Entwicklungen im Bereich der Pflege in Deutschland bis 2060
Bernhard Koldert und Saskia Reuschel |
| Nr. 8
2006 | Aufkommens-, Beschäftigungs- und Wachstumswirkungen einer Reform des Steuer- und Transfersystems
Clemens Fuest, Sven Heilmann, Andreas Peichl, Thilo Schaefer und Christian Bergs | Nr. 25
2018 | Entwicklungen im Bereich der Pflege im Landkreis Göttingen bis 2030
Bernhard Koldert und Saskia Reuschel |
| Nr. 9
2006 | Entwicklung der Treibhausgasemissionen in Luxemburg
Mercedes de Miguel Cabeza | Nr. 26
2018 | Räumliche Darstellungen im Kontext wohnstandortbezogener Daseinsvorsorge – der Raum Köln/Bonn
Bernhard Koldert, Tobias Müller und Saskia Reuschel |
| Nr. 10
2008 | Ertragsabhängige und ertragsunabhängige Steuern
Clemens Fuest und Michael Thöne | Nr. 27
2019 | Bedarfsgerechte Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Schleswig-Holstein
Eva Gerhards, Jens-Martin Gutsche, Helena Kreuter, Fabian Schrogl, Michael Thöne |
| Nr. 11
2010 | Direktvermarktung von Windstrom - Folgen für die Förderung erneuerbarer Energien
Stephan Dobroschke | Nr. 28-
O, A, B, C,
D, E
2019 | Evaluierung von Steuervergünstigungen
Sechs Teilberichte
Hrsg. von Michael Thöne |
| Nr. 12
2010 | Qualität der öffentlichen Finanzen - Anwendung des Ansatzes der EU-Kommission auf Deutschland
Michael Thöne und Stephan Dobroschke: | Nr. 29
2020 | Finanzrisiken für den Bund durch die demographische Entwicklung in der Sozialversicherung
Martin Werding und Benjamin Läßle |
| Nr. 13
2011 | Steuerliche Behandlung von Firmenwagen in Deutschland
Laura Diekmann, Eva Gerhards, Stefan Klinski, Bettina Meyer, Sebastian Schmidt und Michael Thöne | Nr. 30
2021 | Überprüfung des vertikalen und horizontalen Finanzausgleichs in Thüringen
Eva Gerhards, Bernhardt Koldert, Fabian Schrogl, Michael Thöne |
| Nr. 14
2012 | Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen: Bestandsaufnahme national und international praktizierter Methoden der langfristigen Budgetanalyse
Eva Gerhards, Caroline-Antonia Goerl und Michael Thöne | Nr. 31
2022 | Finanzrisiken für den Bund durch die demographische Entwicklung in der Sozialversicherung: Reformszenarien
Martin Werding und Benjamin Läßle |
| Nr. 15
2014 | Ermittlung von aufgabenbezogenen Kostenremanenzen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs in Sachsen-Anhalt
Stephan Dobroschke, Jens-Martin Gutsche und Michael Thöne | Nr. 32
2023 | Finanzwissenschaftliche Überprüfung des Beschultenansatzes im kommunalen Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen
Eva Gerhards und Michael Thöne |
| Nr. 16
2014 | Schwerpunkte kommunaler Ausgabenlasten im Ländervergleich
Caroline Goerl, Anna Rauch und Michael Thöne | | |
| Nr. 17
2015 | Institutionelle Strukturen zur Verbesserung von Transparenz und Wirksamkeit von Subventionen
Michael Thöne und Daniel Happ | | |