

»» Kommunalen Investitionsrückstand bei Schulgebäuden erschwert Bildungserfolge

Nr. 143, 24. September 2016

Autoren: Dr. Stephan Brand, Telefon 069 7431-6257,
Dr. Johannes Steinbrecher, Telefon 069 7431-2306, research@kfw.de

Schulgebäude gehören zum Kern kommunaler Infrastruktur. Gut ein Drittel der kommunalen Gebäudefläche entfällt auf Schulen. Entsprechend umfangreich sind die kommunalen Ausgaben für Bau, Unterhalt und Modernisierung von Schulgebäuden. Rund 20 % der geplanten Investitionen fließen laut Aussagen der im KfW-Kommunalpanel 2016 befragten Kämmerer in die Schul- und Bildungseinrichtungen.

Moderne Schulen sind eine wichtige Voraussetzung für ein leistungsstarkes Bildungssystem. Neben einer modernen Ausstattung der Räume haben auch Raumklima, Lichtverhältnisse und Akustik einen nachweisbaren Einfluss auf den Bildungserfolg. Dennoch lagen die baulichen Investitionen in die Schulgebäude im Jahr 2015 bei nur noch rund 25 % der kommunalen Gesamtausgaben für allgemeinbildende und berufliche Schulen, während es vor 20 Jahren noch über 45 % waren. Deutschland investiert insgesamt im internationalen Vergleich unterdurchschnittlich in seine Bildungseinrichtungen. Zudem variieren die Investitionen stark zwischen den Bundesländern und Regionen.

Aus der zögerlichen Modernisierung der Schulgebäude resultiert heute ein erheblicher Investitionsrückstand in vielen Städten, Gemeinden und Landkreisen. Neue Investitionserfordernisse kommen bundesweit hinzu. Moderne Formen des Schulunterrichts, der Ausbau zu Ganztagschulen, die Inklusion von Kindern mit geistiger und körperlicher Beeinträchtigung und die Integration von Flüchtlingskindern schaffen zusätzliche Anforderungen an die Schulgebäude. Die Kämmerer der deutschen Kommunen schätzen den Investitionsbedarf in die deutsche Schulinfrastruktur auf aktuell rd. 34 Mrd. EUR. Den Trend steigender Investitionsrückstände zu brechen ist notwendig, um das Bildungssystem zukunftsfähig zu machen und das Bildungsniveau langfristig zu steigern.

Ein leistungsfähiges Bildungssystem ist essenziell für die Zukunftsfähigkeit der deutschen Wirtschaft und den Zusammenhalt der Gesellschaft:

- Ein gutes Bildungssystem ist eine wesentliche Voraussetzung für das Wachstumspotenzial und den langfristigen Wohlstand einer Volkswirtschaft. Die Bildungsleistungen der Bevölkerung, wie sie etwa in internationalen Schülervergleichen wie PISA gemessen werden, sind einer der wichtigsten langfristigen Treiber der wirtschaftlichen Entwicklung einer

Gesellschaft.¹ Dies gilt insbesondere für entwickelte Volkswirtschaften wie die deutsche, wo Bildungserfolge, Innovationen und Effizienzsteigerungen die Schlüssel zu dauerhaftem und nachhaltigem Wachstum sind.²

- Darüber hinaus ist Bildung eine wesentliche Voraussetzung für sozialen Aufstieg und Teilhabe. Gerade in Deutschland ist das Arbeitseinkommen besonders stark von den Bildungskompetenzen abhängig.³
- Die Forschung zeigt auch, dass Bildung ein dynamischer Prozess ist, bei dem jeder Bildungsfortschritt auf dem vorherigen aufbaut.⁴ Damit kommt den frühen Bildungsstufen wie vorschulischer und schulischer Bildung eine besondere Bedeutung zu.

Der vorliegende Beitrag legt dar, dass die Bildungserfolge auch infrastrukturelle Voraussetzungen haben, die insbesondere von den Kommunen durch den Bau und den Unterhalt der Schulgebäude geschaffen werden müssen. Wenn die Substanz dieser Bildungseinrichtungen leidet, leiden auch die Bildungserfolge. Daher ist der aktuelle Umfang baulicher Investitionen in die Schulgebäude bzw. deren Zustand kritisch zu betrachten.⁵

Deutsches Bildungssystem ist leistungsfähig, steht aber vor beträchtlichen Herausforderungen

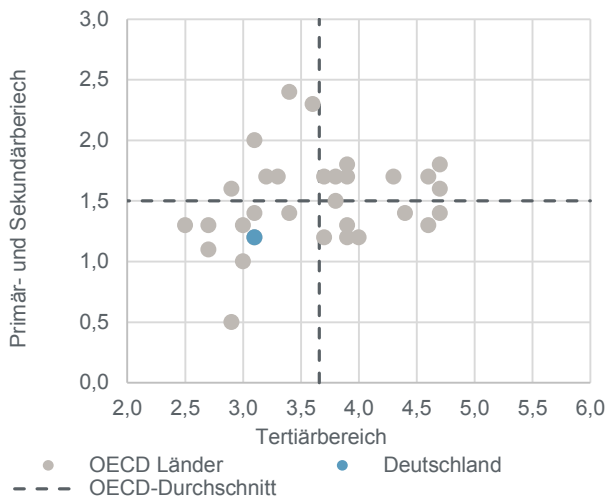
Insbesondere der schulische Bildungsbereich in Deutschland war in den letzten Jahren von erheblichen Herausforderungen geprägt, beispielsweise durch die Umsetzung von G8, Ganztagschulen sowie die Inklusion förderbedürftiger Kinder. Die Aufnahme von Zuwanderern wird darüber hinaus zusätzliche Anstrengungen erfordern, wenn die Integration dieser Menschen dauerhaft gelingen soll.⁶ Internationale Vergleiche wie z. B. die PISA-Ergebnisse zeigen, dass das deutsche Schulsystem zwar überdurchschnittlich leistungsfähig ist, jedoch immer noch deutlich hinter den Spitzenländern zurückliegt.⁷

Deutschland investiert im internationalen Vergleich unterdurchschnittlich in Bildung

Gegenwärtig investiert Deutschland in Relation zu seiner Wirtschaftskraft unterdurchschnittlich in sein Bildungssystem (vgl. Grafik 1).⁸ Dies gilt sowohl für den schulischen Bereich (Primär- und Sekundärbereich) als auch für den weiterführenden Bildungsbereich wie Hochschulen (Tertiärbereich). In beiden Kategorien liegen die deutschen Bildungsausgaben unter dem Durchschnitt der OECD-Länder.

Die verfügbaren Daten zeigen auch, dass die OECD-Länder, die in den PISA-Ergebnissen vor Deutschland liegen, höhere Bildungsausgaben relativ zum BIP aufweisen. Da diese Länder (z. B. Niederlande, Kanada oder Südkorea) nicht in Verdacht stehen, besonders ineffiziente Verwaltungsabläufe (und damit hohe Kosten) aufzuweisen, deuten die (relativ) niedrigen Ausgaben in Deutschland also weniger auf Effizienzvorteile hin, als vielmehr darauf, dass für das deutsche Bildungssystem in Zukunft mehr Geld in die Hand genommen werden sollte.

Grafik 1: Gesamtstaatliche Bildungsausgaben im internationalen Vergleich (für das Jahr 2013)



Die Abbildung stellt das Verhältnis der Ausgaben für Bildung zum jeweiligen Bruttoinlandsprodukt der OECD-Länder dar. Die gestrichelten Linien geben den OECD-Durchschnitt wieder. Länder, die im unteren linken Quadranten liegen, weisen sowohl im Primär- und Sekundär- als auch im Tertiärbereich eine unterdurchschnittliche Investitionsquote auf.

Quelle: OECD Educational finance indicators, eigene Darstellung.

Bildungserfolge hängen neben vielen verschiedenen Faktoren auch vom Zustand der Schulgebäude ab

Ein leistungsfähiges Bildungssystem erfordert neben gut ausgebildeten und motivierten Lehrern auch regelmäßige Investitionen in eine angemessene Schulausstattung, wie moderne Schulgebäude bzw. -räume und aktuelle Lehrmaterialien. Auf der politischen Agenda steht deshalb nicht nur das Lehrpersonal, sondern auch eine leistungsfähige Bildungsinfrastruktur. Dies ist umso wichtiger, als eine Vielzahl empirischer Studien einen Zusammenhang zwischen der Schulausstattung und wesentlichen Erfolgsgrößen der Schulbildung aufzeigen konnte. So ließ sich beispielsweise ein besseres Abschneiden der Schüler bei Tests und sinkende Fehlzeiten von Schülern und Lehrern beobachten, wenn sich die Qualität der Schulgebäude bzw. -räume verbesserte.⁹

Dabei spielen nicht nur eine angemessene und moderne Ausstattung der Lehrräume eine Rolle. Viele der analysierten Infrastrukturvariablen adressieren direkte bauliche Eigenschaften der Schulgebäude. Insbesondere für den Einfluss des Raumklimas (z. B. CO₂-Konzentration und Temperatur) finden sich zahlreiche empirische Befunde.¹⁰ Aber auch Faktoren wie die Lichtverhältnisse und Akustik der Räume oder der Gesamtzustand des Schulgebäudes (z. B. beeinflusst

durch unterschiedliche Wartungsintensitäten) können Einfluss auf den Lernerfolg nehmen.¹¹ Auch der bauliche Zustand der Schulgebäude ist somit ein wichtiger Einflussfaktor für den Bildungserfolg. Ausreichende Investitionen in die Bausubstanz der Schulen sind deshalb notwendig und sinnvoll.

Bau und Instandhaltung der Schulgebäude sind kommunale Aufgaben

Eine besondere Herausforderung der deutschen Bildungspolitik ist die Kompetenzverteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen. Die Zuständigkeiten für allgemeinbildende und berufsbildende Schulen teilen sich Kommunen und Länder, die konkrete Ausgestaltung unterscheidet sich aber zwischen den Ländern zum Teil erheblich. In der Regel sind die Kommunen als Schulträger für die Gebäude, Sachmittel und das Verwaltungspersonal zuständig.¹² Die Personalausstattung mit Lehrern obliegt hingegen den Ländern. Während die Schulen im Sekundarbereich I oft in Trägerschaft der kreisangehörigen Gemeinden liegen, wechselt die Zuständigkeit für die (berufsbildenden) Schulen im Sekundarbereich II zu den Landkreisen. Die kreisfreien Städte verantworten das gesamte Schulangebot.¹³

Eckwerte zum Schulbereich

Die Schülerzahl betrug 2013/2014 etwa 8,4 Mio. an allgemeinbildenden und 1,4 Mio. an beruflichen Schulen.¹⁴ Dabei lagen die Ausgaben für allgemeinbildende Schulen höher als für berufliche Schulen. Im bundesweiten Durchschnitt wurden 6.800 EUR je Schüler (in allgemeinbildenden Schulen) ausgegeben.¹⁵ Die Ausgaben je Schüler schwanken jedoch je nach Schulform erheblich (7.900 EUR in Hauptschulen und 5.400 EUR in Grundschulen). Auch zwischen den Ländern zeigen sich beachtliche Ausgabenunterschiede (8.500 EUR in Thüringen und 6.000 EUR in Nordrhein-Westfalen). Während der Großteil der Ausgaben auf die Personalkosten für Lehrer entfällt, umfassen die Aufwendungen für Baumaßnahmen im bundesweiten Durchschnitt nur rd. 12,5 % (für Sachaufwendungen nur ca. 4,7 %).¹⁶

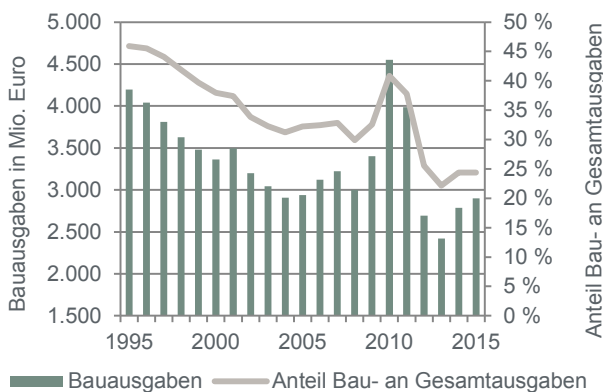
Schulgebäude stellen für Kommunen einen der größten Investitionsbereiche dar

Für die Kommunen, als Schulträger zuständig für die Gebäude, stellen die investiven Ausgaben für Baumaßnahmen im Schulbereich nach den Ausgaben für Straßen einen der größten Ausgabenblöcke dar. Für Baumaßnahmen im Bereich der allgemeinbildenden und beruflichen Schulen gaben die Kommunen im Jahr 2015 rund 2,9 Mrd. EUR aus.¹⁷ Gegenüber dem Vorjahr war dies eine leichte Erhöhung der Bautätigkeit um rd. 115 Mio. EUR (vgl. Grafik 2).

Dem steht allerdings ein langfristiger Rückgang der Baumaßnahmen gegenüber. Mit Ausnahme der Sondereffekte durch die Konjunkturpakete lässt sich für die vergangenen Jahre ein kontinuierlicher Rückgang der baulichen Investitionen im Schulbereich beobachten. Das Ergebnis: trotz der leichten Erhöhung lagen die Baumaßnahmen im Jahr 2015 um rd. 1,3 Mrd. EUR unter dem Niveau von 1995.

Diese Entwicklung zeigt sich auch in dem Anteil der Bauausgaben an den kommunalen Gesamtausgaben für allgemeinbildende und berufliche Schulen (Linie in Grafik 2).¹⁸ Machten die baulichen Investitionen im Jahr 1995 noch über 45 % der Gesamtausgaben für Schulen aus, liegt dieser Wert im Jahr 2015 nur noch bei rd. 25 %.

Grafik 2: Kommunale Ausgaben für Baumaßnahmen in allgemeinbildenden und beruflichen Schulen 1995–2015



Quelle: Eigene Berechnung nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Diese Zahlen deuten darauf hin, dass es zu einer Verschiebung der Investitions- und Ausgabenschwerpunkte im Schulbereich zulasten der Baumaßnahmen kommt. Da bereits in der Vergangenheit nicht alle notwendigen Investitionen in den gut 53.500 kommunalen Schulgebäuden (die allein 34 % der kommunalen Gebäudefläche ausmachen)¹⁹ getätigt werden konnten, beträgt der kommunale Investitionsrückstand nach den Ergebnissen des KfW-Kommunalpanels 2016 im Bildungsbereich mittlerweile rd. 34 Mrd. EUR.²⁰

Deutliche Unterschiede in den kommunalen Investitionsniveaus zwischen den Bundesländern

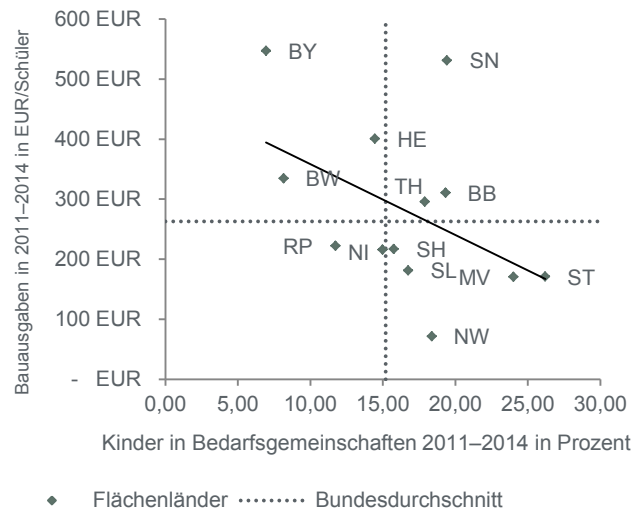
Mit Blick auf die Bautätigkeit der Kommunen zeigt sich neben dem allgemein rückläufigen Trend vor allem eine große Heterogenität zwischen den Kommunen in den Flächenländern (vgl. Grafik 3).²¹ Die Spanne der höchsten zu den niedrigsten kommunalen Ausgaben für Baumaßnahmen in allgemeinbildenden und beruflichen Schulen reicht von 547 EUR bis zu 72 EUR je Schüler im Mehrjahresdurchschnitt 2011–2014.²²

Fraglich ist, inwiefern diese Unterschiede ggf. unterschiedliche Bedarfe in den Kommunen der Bundesländer widerspiegeln.²³ Es ist davon auszugehen, dass die Investitionen in Bildung in den Kommunen besonders wichtig sind, in denen ein hoher Anteil der Bevölkerung sozial schwach gestellt ist. Gute Bildungschancen in diesen Regionen ermöglichen den Kindern eine Chance auf soziale Teilhabe und können damit sich selbst verstärkenden und verfestigenden prekären Sozialstrukturen entgegenwirken.

Umso überraschender ist ein Blick auf die tatsächlichen Zahlen. Am Beispiel des Indikators der Kinder unter 15 Jahren in Bedarfsgemeinschaften nach SGB II wird deutlich, dass die Investitionen in Schulen tendenziell dort höher ausfallen, wo der Anteil besonders förderbedürftiger Kinder kleiner ausfällt, während in Bundesländern mit einem hohen Anteil an „Hartz-

IV-Familien“ die Investitionen in die Bildungseinrichtungen eher niedrig sind (vgl. Grafik 3). Diese Entwicklung ist besorgniserregend, da durch die niedrigen Bildungsausgaben gerade in den Ländern, die wirtschaftlich und sozial aufholen müssten, die Grundlage für eine solche Aufholjagd geschwächt wird. Bestehende regionale Unterschiede zwischen den Ländern drohen sich somit weiter zu verschärfen.

Grafik 3: Kommunale Schulbauausgaben in allgemeinbildenden und beruflichen Schulen und Kinder in Bedarfsgemeinschaften 2011–2014 nach Bundesländern



Kern- und Extrahaushalte, ohne Stadtstaaten, Anteil Kinder unter 15 Jahren

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes und der Bundesagentur für Arbeit.

Unterschiedliche Haushaltslage kann Ausgabenunterschiede erklären – und Disparitäten weiter verschärfen

Die großen Unterschiede bei den schulischen Bauausgaben zwischen den Bundesländern haben verschiedene Gründe. So können die unterschiedlichen Ausgaben auch auf divergierende Investitionserfordernisse zwischen den Ländern und Kommunen hindeuten. Diese sind im Wesentlichen ja vom Zustand der vorhandenen Gebäude und dem Bedarf an neuen Bauten abhängig. Auch raumstrukturelle und demografische Gegebenheiten (Einwohnerdichte, Zahl und Typ der Schulen, Klassengrößen, Bevölkerungswachstum etc.) haben Einfluss auf die Ausgaben. Steigenden Schülerzahlen in wachsenden Gemeinden bzw. Stadtteilen können beispielsweise zu deutlichen Investitionsmehrbedarfen führen. Dies könnte höhere Ausgaben z. B. in prosperierenden Kommunen Süddeutschlands teilweise erklären.²⁴

Außerdem können Besonderheiten der amtlichen Statistik zu den spürbaren Unterschieden beitragen, weil de facto investive Ausgaben zwischen den Ländern und Kommunen nicht immer in gleicher Weise als solche erfasst werden. Dies liegt zum einen an der Abgrenzung des Investitionsbegriffs und zum anderen an der Umstellung der Buchungsmethodik.²⁵ Einen großen Einfluss hat auch die Praxis, kommunale Aufgaben in privatrechtliche Organisationsformen auszulagern.²⁶ In diesen Fällen kann es vorkommen, dass die Ausgaben nicht mehr eindeutig dem Bau und Unterhalt der Schulgebäude zugeordnet werden können. Ähnliches könnte

ebenso für alternative Finanzierungs- und Beschaffungsformen wie z. B. ÖPPs gelten.²⁷

Trotz der statistischen Unsicherheiten sind die beobachtbaren Unterschiede bei den Schulbauausgaben zwischen den Ländern so erheblich, dass reine organisatorische und statistische Gründe kaum zur Erklärung ausreichen dürften. Vielmehr muss die Höhe kommunaler Investitionen auch vor dem Hintergrund der haushälterischen Spielräume der Kommunen betrachtet werden, denn die Investitionen der Kommunen sind abhängig von deren Finanzlage. Das bedeutet, dass Kommunen mit hohen Haushaltsüberschüssen und einer vergleichsweise geringen Sozialbelastung mehr Mittel zur Verfügung stehen, die auch in den Bau und Unterhalt der Schulgebäude fließen können. Kommunen mit angespannter Haushaltslage haben diese Freiheiten hingegen nicht. Hier sind gerade viele strukturschwache Kommunen, unter ihnen auch bedeutende Großstädte, in fiskalischer Hinsicht besonders stark eingeschränkt.

Da jedoch diese Regionen vor den gleichen bildungspolitischen Anforderungen stehen (wenn nicht sogar deutlich höheren Herausforderungen zu bewältigen haben), rückt die Frage in den Vordergrund, welche langfristigen Folgen sich durch das unterschiedliche Investitionsniveau im Bildungsbereich ergeben können – für die Länder, Kommunen wie auch für die Schulkinder selbst. Es ist auffällig, dass Schulleistungsvergleiche (wie z. B. in der PISA-E-Studie) in solchen Bundesländern tendenziell besser ausfielen, in denen zugleich mehr in die Schulbauten investiert wurde.²⁸ Wenn in Regionen mit einem höheren Anteil förderbedürftiger Kinder und Jugendlicher zugleich weniger in die Schulen investiert wird, drohen sich regional unterschiedliche Bildungschancen in Deutschland dauerhaft zu verfestigen.

Fazit

Deutschland investiert im internationalen Vergleich bereits gegenwärtig nur unterdurchschnittlich in seine Bildungseinrichtungen. Zudem gibt es große Unterschiede beim Investi-

tionsumfang zwischen den Ländern. Die aktuellen Ergebnisse des KfW-Kommunalpanels 2016 deuten darauf hin, dass die Investitionsschwäche der finanziell angeschlagenen Kommunen – trotz verschiedener Konsolidierungs- und Entschuldungsprogramme der Länder – nicht nachhaltig gemildert wurde. Angesichts der Vielzahl an Herausforderungen und des vielerorts mangelhaften Bauzustands der Schulgebäude bedrohen die ausbleibenden Investitionen die langfristige Leistungsfähigkeit des deutschen Bildungssystems.

Um den Investitionsstau im Schulbereich zu lösen, wird eine Vielzahl an Maßnahmen notwendig sein. In erster Linie müssen finanzschwache Kommunen in die Lage versetzt werden, wieder verstärkt Investitionen in wichtige Infrastruktureinrichtungen durchführen zu können. Dabei stehen alle föderalen Ebenen in der Pflicht. Der Bund muss bei der Aufgabenverteilung stärker auf die Konnexität der Finanzierung achten, insbesondere im Sozialbereich. Die Länder müssen über ihre Ausgleichssysteme für eine ausreichende Finanzmittelausstattung ihrer Kommunen sorgen. Darüber hinaus können auch Sonderprogramme zur Investitionsförderung hilfreich sein, den Investitionsrückstand zu verringern.²⁹

Auch die Kommunen selber müssen über eine sinnvolle politische Prioritätensetzung effiziente und zukunftsorientierte Investitionen fördern. Im Hinblick auf die angespannte Haushaltslage vieler Kommunen muss auf die langfristige Leistungsfähigkeit und die Nachhaltigkeit der Investitionsmaßnahme geachtet werden. Ein professionelles Gebäudemanagement sowie die Prüfung alternativer Beschaffungs- und Finanzierungsformen können dabei sinnvoll sein. Eine stärkere kommunale Koordination und Kooperation sowie flexiblere Nutzungs- und Planungskonzepte könnten darüber hinaus zusätzliche Einsparpotenziale bei den Schulgebäuden heben, die den investiven Handlungsspielraum erhöhen. Das dafür notwendige Knowhow wird aber nicht in allen Kommunen gleichermaßen vorhanden sein. Gerade kleine Kommunen werden hier auf Unterstützung (z. B. über Beratungs- oder Implementierungsangebote) angewiesen sein. ■

¹ Siehe beispielsweise Hanushek, E. A. and L. Wößmann (2012): „Do Better Schools Lead to More Growth? Cognitive Skills, Economic Outcomes, and Causation“, *Journal of Economic Growth* 17(4), S. 267–321.

² Für eine Diskussion der Auswirkungen von Bildung für das Wirtschaftswachstum in Deutschland siehe beispielsweise Borger et al. (2013): [Deutsches Wirtschaftswachstum in der Demografiefalle: Wo ist der Ausweg?](#), KfW Economic Research.

³ Siehe z. B. Hanushek, et al. (2015): „Returns to Skills around the World: Evidence from PIAAC“, *European Economic Review* 73, S. 103–130.

⁴ Siehe beispielsweise Cunha, F. and J. Heckman (2007): „The Technology of Skill Formation“, *The American Economic Review* 97(2), S. 31–47.

⁵ Siehe z. B. RP Online: „Umfrage unter Schulleitern: 85 Prozent der Schulen in NRW sind marode“ vom 17.02.2016; Die Zeit: „Unterricht in Ruinen“ vom 17.09.2015; oder Tagesspiegel: „Marode Schulen und Schülerstreik: Sanierungsstau an Berlins Schulen nimmt gewaltig zu“ vom 16.06.2016.

⁶ Siehe z. B. Leifels, A. und J. Zeuner (2015): [„Flüchtlingzuwanderung erfordert Investitionen in Wohnungen, Schulen und Köpfe“](#), Fokus Volkswirtschaft Nr. 108, KfW Research.

⁷ Siehe z. B. OECD (2013): PISA 2012 – Ergebnisse im Fokus.

⁸ Siehe hierzu die aktuellen Befunde der OECD: OECD (2016): „Education at a Glance 2016: OECD Indicators“, OECD Publishing, Paris.

⁹ Die empirischen Befunde dazu sind aktuell (die hier analysierten Aufsätze stammen aus dem Jahr 2005 oder später) und stützen sich auf Erkenntnisse aus einer Vielzahl an entwickelten Ländern (z. B. USA, Kanada, Großbritannien, Dänemark und Finnland). Für Beispiele siehe Endnoten 10 und 11.

¹⁰ Für aktuelle Befunde siehe beispielsweise Shaughnessy et al. (2015): „An assessment of indoor environmental quality in schools and its association with health and performance“, *Building and Environment* 93, S. 35–40 und Toftum et al. (2015): „Association between classroom ventilation mode and learning outcome in Danish schools“, *Building and Environment* 92, S. 494–503.

- ¹¹ Eine umfassende Darstellung relevanter schulbaulicher Faktoren für den Bildungserfolg am Beispiel der USA findet sich beispielsweise in National Research Council (2006): „Green Schools: Attributes for Health and Learning“, ISBN: 0-309-66372-5.
- ¹² Siehe beispielsweise Bock, I. (2014): „Gemeinde und Schule“. Hrsg. Gemeindetag Baden-Württemberg, BWGZ 11–12 | 2014, Stuttgart, S. 609ff.
- ¹³ Für Förder- und Sonderschulen liegt die Trägerschaft oft auch in Händen höherer Kommunalverbände oder von Zweckverbänden, die dann über Umlagen finanziert werden.
- ¹⁴ Vgl. Statistisches Bundesamt (2014): „Bildung und Kultur – Allgemeinbildende Schulen – Schuljahr 2013/2014“, Fachserie 11, Reihe 1, Tab. 2.1, Wiesbaden, S. 11ff. sowie [...] „Berufliche Schulen – Schuljahr 2013/2014“, Fachserie 11, Reihe 2, Tab. 1.2, Wiesbaden, S. 10ff.
- ¹⁵ Daten für 2012, vgl. Malecki, A., Schneider, C. et al. (2016): „Schulen auf einen Blick – Ausgaben 2016“. Hrsg. Statistisches Bundesamt, Wiesbaden, S. 48.
- ¹⁶ Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes. Der Kommunalisierungsgrad im Aufgabenbereich Schule beträgt 2011 rd. 20 %. Vgl. hierzu Arnold, F., Boettcher, F. et al. (2015): „Kommunaler Finanzreport 2015“, Hrsg. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, S. 21.
- ¹⁷ Die hier erfassten Investitionen sind als Bruttowerte dargestellt. Der Verschleiß bzw. der Werteverzehr durch Abschreibungen wird nicht berücksichtigt. Betrachtet man neben den kommunalen Gesamtinvestitionen auch die Abschreibungen, fallen die Nettoinvestitionen aller Kommunen seit 2003 durchgängig negativ aus. Dies würde sich wahrscheinlich auch mit Blick nur auf die kommunale Bildungsinfrastruktur ebenso darstellen.
- ¹⁸ Die Länder weisen nur geringe unmittelbare Ausgaben für Baumaßnahmen im Schulbereich von ca. 70–100 Mio. EUR pro Jahr aus. Die weitere Betrachtung konzentriert sich darum auf den Anteil, der unmittelbar von den Kommunen verausgabt wird. Insgesamt betragen die kommunalen Sachinvestitionsausgaben 2015 rd. 24,7 Mrd. EUR, was 302 EUR je Einwohner entspricht. Unter den Sachinvestitionen stellen die Baumaßnahmen mit 18,0 Mrd. EUR (= 220 EUR je Einwohner) den größten Ausgabenblock dar. Daten für Kern- und Extrahaushalte, vgl. Statistisches Bundesamt (2016): „Finanzen und Steuern – Vierteljährliche Kassenergebnisse des Öffentlichen Gesamthaushalts 1.–4. Vierteljahr 2015“, Tab. 1.1 und weitere, Wiesbaden.
- ¹⁹ Für die allgemeinbildenden und beruflichen Schulen wird bis 2020 ein Neubaubedarf in Höhe von 8,2 Mrd. EUR geschätzt. Noch höher fällt mit rd. 27 Mrd. EUR der Sanierungsbedarf der vorhandenen Bausubstanz aus. Sonstige Gebäude und Anlagen wie z. B. Turnhallen sind dabei nicht berücksichtigt. Vgl. Clausnitzer, K., Fette, M. und J. Gabriel (2011): „Evaluation der KfW-Programme „KfW-Kommunalkredit – Energetische Gebäudesanierung“, „Energieeffizient Sanieren – Kommunen“ und „Sozial investieren – Energetische Gebäudesanierung“ der Jahre 2007 bis 2010“ sowie ders. (2015): „Wirkungen von Förderprogrammen der KfW im Bereich Nichtwohngebäude der Förderjahre 2011 bis 2014“, Hrsg. KfW Bankengruppe, Frankfurt am Main. Abweichend dazu beziffert das Statistische Bundesamt die Anzahl der Schulen im Jahr 2014/2015 mit 33.600, vgl. Malecki, A., Schneider, C. et al. (2016): a. a. O., S. 48.
- ²⁰ Vgl. Scheller, H., Schneider, S. et al. (2016): „KfW-Kommunalpanel 2016“. Hrsg. KfW Bankengruppe, Frankfurt am Main, S. 16.
- ²¹ Die großen Unterschiede bei den Investitionen und den Bildungsausgaben zwischen den Bundesländern wurden auch in anderen Studien herausgestellt. Siehe beispielsweise Klemm, K. (2016): „Finanzierung und Ausstattung der deutschen Grundschulen“, Hrsg. Grundschulverband, Essen oder Lenk, T., Hesse, M. und andere (2016): „Zukunftswirksame Ausgaben der öffentlichen Hand - Eine infrastrukturbezogene Erweiterung des öffentlichen Investitionsbegriffs“, Hrsg. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh. Auch das Statistische Bundesamt weist für alle schulischen Ausgaben große Unterschiede zwischen den Bundesländern aus, vgl. Malecki, A., Schneider, C. und andere (2016): a. a. O., S. 36.
- ²² Weil insbesondere bauliche Investitionen in einzelnen Jahren unterschiedlich hoch ausfallen können, sollte für einen aussagekräftigen Vergleich ein Mehrjahresdurchschnitt gewählt werden. Es ist davon auszugehen, dass sich der schwankende Investitionsbedarf über die Kommunen aller Flächenländer und über mehrere Jahre hinweg nivelliert. Die Doppik-Umstellung hat insbesondere in den Jahren 2009 und 2010 zu erheblichen Meldeproblemen geführt, sodass eine längere Zeitreihenbetrachtung kaum möglich ist. Für 2015 lagen zum Redaktionsschluss noch keine Schülerzahlen vor, sodass die Betrachtungsmöglichkeiten auch am aktuellen Rand eingeschränkt sind.
- ²³ Auch wenn im Rahmen dieser Studie nicht ermittelt werden kann, welcher absoluter Euro-Betrag für das Bildungssystem notwendig und angemessen ist, deuten die großen Unterschiede doch zumindest für einzelne Länder und Regionen auf die Notwendigkeit hin, mehr Finanzmittel für die Schulen zur Verfügung zu stellen.
- ²⁴ Die für den Schulbau relevante Entwicklung der Schülerzahlen ist stark von der demografischen Entwicklung vor Ort, wenn nicht sogar innerhalb der Ortsteile abhängig. In der Summe sanken aber die Schülerzahlen in den meisten Bundesländern in den letzten Jahren. Dies betrifft vor allem die Schulformen Haupt- und Realschule, während Gymnasien Zuwächse verzeichneten.
- ²⁵ Die Umstellung von kameral auf doppisch buchende Kommunen kann zu einer – abhängig von den landesspezifischen Detailregeln – uneinheitlichen Erfassung investiver Ausgaben und Abgrenzung zum laufenden Unterhalt führen, die sich zudem bei der Umschlüsselung in die bundesweit kamerale Finanzstatistik in Abweichungen der Daten niederschlägt. Siehe beispielsweise Hesse, M. und T. Starke (2015): „Kommunale Investitionen – Einfluss des Erfassungskonzepts“. In: Junkerheinrich, M., Koriath, S. et al. (Hrsg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2015. Berlin, S. 393ff.
- ²⁶ So hat beispielsweise Hamburg 2010 den Unterhalt und Bau der Schulgebäude in den Landesbetrieb „Schulbau Hamburg“ ausgelagert. Die Finanzierung erfolgt über das Sondervermögen „Schule – Bau und Betrieb“. Daher weist Hamburg in der Finanzstatistik nur geringe Ausgaben für diesen Bereich aus. Auch in den Flächenländern gibt es immer wieder Auslagerungen des kommunalen Gebäudemanagements, gerade auch in Großstädten.
- ²⁷ Eigentlich sollten diese Kosten (vor allem Miete und Pachten) als Ersatzmaßnahme für eigene Investitionen erfasst werden, je nach Ausgestaltung der Verträge ist aber eine klare Zuordnung nicht immer möglich, sodass die statistisch erfassten Werte verzerrt sein können. Tatsächlich wurden seit 2002 jedoch nur geschätzt 140 ÖPPs auf kommunaler Ebene realisiert, davon rund die Hälfte im Bildungsbereich. Siehe zu ÖPP beispielsweise Kunzmann, M., Kulle, B. et al. (2015): „Erfolgsfaktoren kommunaler ÖPP-Projekte – Finanzierung kommunaler ÖPP-Projekte“, Hrsg. KfW Bankengruppe, Frankfurt am Main.
- ²⁸ Bei der PISA-E-Studie handelt es sich um den deutschen Bundesländervergleich, der im Auftrag der Kultusministerkonferenz durch das Institut zur Qualitätsentwicklung im Bildungswesen durchgeführt wird. Vgl. Pant, H., Stanat, P. et al. (2013): „IQB-Ländervergleich 2012 – Mathematische und naturwissenschaftliche Kompetenzen am Ende der Sekundarstufe I“. Münster.
- ²⁹ So planen mehrere Bundesländer die Investitionen im Schulbereich gezielt zu fördern, so beispielsweise auch Nordrhein-Westfalen mit einem Investitionsprogramm für Schulen in Höhe von 2 Mrd. EUR bis 2020. Siehe hierzu <https://www.land.nrw.de/guteschule2020>.