

# C. Aktuelle Fragen aus der Prüfungs- und Beratungstätigkeit

## Schulwesen Schulverband und öffentlich-rechtlicher Vertrag

### Fragen und Betrachtungsweisen aus der Praxis

Verfasser: Herwig **Morbitzer**  
Armin **Görner**

Inhaltsübersicht	Seite
<b>1 Vorbemerkung</b>	<b>17</b>
<b>2 Der Schulverband</b>	<b>17</b>
2.1 Entstehen des Schulverbandes	17
2.2 Rechtsnatur des Schulverbandes	18
2.3 Organisation des Schulverbandes, Verbandssatzung	19
2.4 Organe des Schulverbandes	20
2.4.1 Die Schulverbandsversammlung	20
2.4.1.1 „Geborene“ Mitglieder	20
2.4.1.2 „Gekorene“ Mitglieder	21
2.4.1.3 Zuständigkeit der Verbandsversammlung	22
2.4.2 Der Schulverbandsvorsitzende	22
2.5 Geschäftsgang	23
2.6 Deckung des Finanzbedarfs (Schulverbandsumlage)	23
2.7 Vermögenseinwanderung	25
2.7.1 Auflösung	25
2.7.2 Mitgliederwechsel	26
2.7.3 Allgemeine Hinweise zur Vermögenseinwanderung	27
2.7.3.1 Rücklagen	27
2.7.3.2 Verbindlichkeiten	27
2.7.3.3 Schulstandortgrundstück und die darauf errichteten Gebäude	27

	Seite
<b>3 Öffentlich-rechtlicher Vertrag und einseitige Verpflichtungserklärung</b>	<b>29</b>
3.1 Allgemeines	29
3.2 Zeitpunkt der Wirksamkeit	30
3.3 Mitgliederwechsel, Bestandsänderung	30
3.4 Regelungsinhalte	31
3.4.1 Name, Sitz, Sprengel	31
3.4.2 Eigentumsverhältnisse	31
3.4.3 Umlage des Schulaufwands	31
3.4.4 Umlage- und Fälligkeitsregelungen	33
3.4.5 Verwaltung des Schulvermögens	33
3.4.6 Laufzeit, Änderungen, Inkrafttreten	33
3.5 Beendigung, Aufhebung eingegangener vertraglicher Verpflichtungen	34
<b>4 Fazit</b>	<b>34</b>

## 1 Vorbemerkung

Gerade im ländlichen Raum sind zur Zeit vor allem durch neue Sprengelbildungen, aber auch wegen rückläufiger Schülerzahlen gravierende Änderungen in der Schullandschaft zu beobachten. Für unsere Mitglieder als Träger des Schulaufwands ergeben sich daraus nicht selten Unsicherheiten im Umgang mit den Folgen dieser Änderungen. Insbesondere stellen sich oftmals Fragen zu Auflösungs- und Auseinandersetzungsproblemen, wenn beispielsweise Schulverbände durch die Auflösung von Volksschulen erlöschen oder sich die Mitgliederstrukturen durch neue Mitglieder oder das Ausscheiden bisheriger Mitglieder verändern. Schwierigkeiten bereiten zudem auch das Verhältnis Schulverband/öffentlich-rechtlicher Vertrag und die zusätzlich zu beachtenden Bestimmungen aus dem Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit (KommZG) bzw. weiteren Kommunalgesetzen. Dieser Beitrag orientiert sich an der uns bekannten Literatur<sup>1</sup> und will für die wichtigsten Fragen der Praxis Hilfestellung bieten. Wir haben hierzu die aus unseren Erfahrungen häufig vorkommenden Fragen *kursiv* in diesen Beitrag eingearbeitet.

## 2 Der Schulverband

### 2.1 Entstehen des Schulverbandes

Nach Art. 9 Abs. 1 Satz 1 BaySchFG entsteht mit der Errichtung einer Volksschule für das Gebiet mehrerer Gemeinden (oder ihrer Teile) ein Schulverband. Der Schulverband entsteht **kraft Gesetzes**. Voraussetzung hierfür ist eine Rechtsverordnung der Regierung nach Art. 26 BayEUG, in der ein Schulsprengel für eine Volksschule festgelegt wird, der über das Gebiet einer Gemeinde hinausgeht (vgl. Art. 32 Abs. 5 BayEUG)<sup>2</sup>.

*Kann ein Schulverband auch nach den Bestimmungen des KommZG entstehen?*

Weder kann durch den Zusammenschluss mehrerer Gemeinden nach Art. 17 KommZG ein Schulverband entstehen, noch kann ein Schulverband durch einen Pflichtverband nach Art. 28 KommZG erzwungen werden, weil schon allein die Errichtung einer Verbandsschule die von der Sprengelbildung betroffenen Gemeinden zwangsweise kraft Gesetzes Mitglieder des Schulverbandes werden lässt. Die in Art. 9 Abs. 1 Satz 1 BaySchFG normierte „Verbandsautomatik“ ersetzt somit gleichsam eine ohne diese Regelung möglicherweise aufwändige Durchsetzung eines Pflichtverbandes nach Art. 28 KommZG.

*Gibt es Alternativen zum Schulverband?*

Der Schulverband ist aufgrund der o. a. Verbandsautomatik ein zwangsweiser Zusammenschluss der im Schulsprengel liegenden Gemeinden, die gemeinsam verpflichtet sind, den anfallenden Schulaufwand aufzubringen. Nach Art. 9 Abs. 1 Satz 1, 2. Halbsatz BaySchFG i. V. mit Art. 8 Abs. 2 BaySchFG gibt es für die betroffenen Gemeinden aber alternativ die Möglich-

---

<sup>1</sup> Hauth/Hillermeier/Bonengel/Kitzeder, Verwaltungsgemeinschaft und Zweckverbände, Kommentar für die Praxis der kommunalen Zusammenarbeit in Bayern, Stand 15.08.2009

<sup>2</sup> bei Förderschulen vgl. Art. 33 Abs. 3 BayEUG

keit, eine Regelung in Form eines **öffentlich-rechtlichen Vertrages** (vgl. unten) zu treffen und so **einvernehmlich** die Verbandslösung zu ersetzen.

*Welche Alternative ist vorzuziehen – Schulverband oder öffentlich-rechtlicher Vertrag?*

Der Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrages kann nicht erzwungen werden. Voraussetzung hierfür ist immer, dass sich die betroffenen Gemeinden einvernehmlich über den gemeinsam zu erbringenden Schulaufwand einigen können. Bei den Überlegungen ist stets zu bedenken, dass der Schulverband als eigenständige Körperschaft des öffentlichen Rechts (vgl. 2.2) über

- eigene Organe (Verbandsvorsitzender, Verbandsversammlung, Art. 9 Abs. 2 BaySchFG, vgl. 2.4),
- einen eigenen Haushalt und
- über eine eigene Kasse

verfügt. Die Art. 41 bis 43 KommZG gelten entsprechend (vgl. 2.2); der Schulverband unterliegt somit auch der örtlichen und überörtlichen Rechnungsprüfung. Für die o. a. Organe ist nach Art. 9 Abs. 9 BaySchFG i. V. mit Art. 30 Abs. 2 Satz 1 KommZG, Art. 20 a Abs. 1 Satz 2 GO die Höhe der Entschädigungen seit 01.10.1994 nicht mehr durch Beschluss, sondern durch Satzung zu bestimmen. Soweit die notwendigen Entschädigungsregelungen nicht direkt in die Verbandssatzung integriert werden, ist eine eigenständige Entschädigungssatzung zu erlassen.

Da dies für die beteiligten Gemeinden mit nicht unerheblichen Kosten verbunden ist, kann der Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrages zumindest immer dann empfohlen werden, wenn eine der beteiligten Gemeinden über eine leistungsfähige Verwaltung verfügt, die Mehrzahl der Schüler stellt und bei den weiteren betroffenen Gemeinden die Bedeutung der Schulbeteiligung relativ gering ist. Der erhöhte Verwaltungsaufwand für eine eigene Schulverbandsverwaltung mit eigenen Organen und eigenem Haushalt kann dadurch vermieden werden, ohne dass die nur geringfügig beteiligten weiteren Gemeinden allzu viel von ihrem Selbstverwaltungsrecht preisgeben.<sup>3</sup>

## 2.2 Rechtsnatur des Schulverbandes

Der Schulverband ist ein kommunaler Zweckverband besonderer Art. Diese Auffassung war früher umstritten. Durch die Verweisung auf das KommZG in Art. 8 Abs. 1 Satz 3 BaySchFG und die Bestimmung in Art. 9 Abs. 9 BaySchFG, die das KommZG als nachrangig erklärt<sup>4</sup>, ist diese Auffassung mittlerweile eindeutig bestätigt worden.

Der Schulverband ist als Körperschaft des öffentlichen Rechts rechtsfähig (vgl. Art. 9 Abs. 1 Satz 2 BaySchFG).

---

<sup>3</sup> vgl. hierzu Hauth/Hillermeier/Bonengel/Kitzeder, a. a. O., Erl. 3 zu Art. 8 BaySchFG

<sup>4</sup> Soweit das BaySchFG für die Schulverbände keine Regelung enthält, gelten die Bestimmungen des Gesetzes über die kommunale Zusammenarbeit für Zweckverbände entsprechend (Art. 9 Abs. 9 BaySchFG).

*Welches Personal muss vorgehalten werden, um einen Schulverband als rechtsfähige Körperschaft des öffentlichen Rechts zu betreiben?*

Zum Betrieb eines Schulverbandes kann zwar eigenes Personal eingestellt werden; der Schulverband kann aufgrund seiner Rechtsnatur als Körperschaft des öffentlichen Rechts sogar Dienstherr von Beamten sein. Er sollte in der Regel jedoch eigenes Personal nicht benötigen. Durch eine Vereinbarung mit den Mitgliedsgemeinden sollte sichergestellt werden, dass das erforderliche Personal zur Verfügung gestellt wird oder eine Mitgliedsgemeinde die Verbandsgeschäftsführung übernimmt. Der Schulverband wird so von einer Gemeinde mit einer ausreichend leistungsfähigen Verwaltung (in der Regel wird dies die Schulsitzgemeinde sein) mitverwaltet. In dieser Vereinbarung sollte auch die Höhe der anteiligen Kosten, die für die Verwaltung des Schulverbandes anfallen, festgesetzt werden. Der Schulverband legt diese Kosten wieder über die Verbandsumlage (vgl. 2.6) um.

Wenn der Schulverband trotzdem eigenes Personal beschäftigt, ist Art. 9 Abs. 9 BaySchFG i. V. mit Art. 23 Abs. 2 Satz 1 KommZG zu beachten, soweit beim Erlöschen eines Schulverbandes seine Aufgaben auf andere juristische Personen des öffentlichen Rechts mit Dienstherrneigenschaft übergehen. Für die Übernahme und die Rechtsstellung der Beamten und Versorgungsempfänger des Schulverbandes gelten dann die Art. 51 bis 54 und 69 des Bayerischen Beamtengesetzes. Die Verbandssatzung eines Schulverbandes, der Dienstherr von Beamten werden soll, muss Bestimmungen darüber enthalten, wer die Beamten und Versorgungsempfänger zu übernehmen hat, wenn der Schulverband aufgelöst wird, ohne dass seine bisherigen Aufgaben auf andere juristische Personen des öffentlichen Rechts mit Dienstherrnfähigkeit übergehen (vgl. auch § 31 Beamtenstatusgesetz). Für die Beschäftigten des Schulverbandes gibt es keine gesetzliche Übernahmeregelung bei Auflösung; denkbar erscheint, den Schulverband hinsichtlich arbeitsrechtlicher Abwicklungsproblematiken als fortbestehend anzusehen (Art. 9 Abs. 11 Satz 3 BaySchFG). Mit dem Erlöschen des Schulverbandes könnte aber auch die Geschäftsgrundlage für das jeweilige Arbeitsverhältnis mit der Folge entfallen, dass die Arbeitsverhältnisse zur gleichen Zeit erlöschen. Da diese Fragen in der Rechtsprechung nicht geklärt sind, empfehlen wir für die Praxis ebenfalls eine vorsorgliche Regelung in der Verbandssatzung oder vertragliche Regelungen, sobald sich ein Erlöschen abzeichnet.

### **2.3 Organisation des Schulverbandes, Verbandssatzung**

*Bedarf es, wenn der Schulverband kraft Gesetzes entsteht, überhaupt einer Verbandssatzung und wie ist zu verfahren, wenn durch Sprengeländerungen Verbandsmitglieder hinzukommen oder wegfallen?*

Um den Schulverband entstehen zu lassen, bedarf es keiner Verbandssatzung<sup>5</sup> nach Art. 18 und 19 KommZG, da die Organisation und die Verfassung des Schulverbandes in Art. 9 BaySchFG so geregelt sind, dass der Schulverband sofort handlungsfähig ist. Bei einem KommZG-Verband hingegen hat die Verbandssatzung immer konstitutive Wirkung<sup>6</sup>. Der Schulverband entsteht allein durch die staatliche Errichtung einer Volksschule für das Gebiet mehrerer Gemeinden, ohne dass eine konstitutive Verbandssatzung erlassen werden muss. Für einen Schulverband sind die für einen KommZG-Verband in Art. 19 Abs. 1 KommZG geforderten Mindestregelungen bereits in Art. 9 BaySchFG gesetzlich festgelegt.

<sup>5</sup> beachte aber die Notwendigkeit einer Verbandssatzung, wenn der Schulverband Dienstherr von Beamten werden soll (Art. 9 Abs. 9 BaySchFG i. V. mit Art. 23 Abs. 2 Satz 2 KommZG)

<sup>6</sup> vgl. Hauth/Hillermeier/Bonengel/Kitzeder, a. a. O., Erl. 5 zu Art. 21 KommZG

Ein Schulverband ist demnach auch dann handlungsfähig, wenn er sich noch keine Verbandsatzung gegeben hat, durch Sprengeländerungen Verbandsmitglieder hinzukommen oder wegfallen oder er sich auf keine Verbandsatzung einigen kann.

Aus Sicht der Praxis ist der Erlass einer Verbandsatzung jedoch notwendig, da abweichende oder ergänzende Regelungen in Art. 9 Abs. 7 Satz 4 BaySchFG und Art. 9 Abs. 9 BaySchFG (wie z. B. die Errichtung von beschließenden und beratenden Ausschüssen, vgl. 2.4) vorgesehen und zulässig sind. Dabei ist zu beachten, dass die Schulverbandsatzung<sup>7</sup> Art. 9 BaySchFG und dem KommZG entspricht. In der Verbandsatzung sollte aufgrund der mannigfaltigen Veränderungen in der Schullandschaft durch Umsprengelungen oder Zusammenlegung von Schulstandorten insbesondere bestimmt werden, wie mit einem ausscheidenden Verbandsmitglied eine Auseinandersetzung über das Verbandsvermögen stattzufinden hat (Art. 47 Abs. 6 Satz 2 KommZG, vgl. hierzu auch die Ausführungen unter 2.7), wie bei Streitigkeiten zwischen den Verbandsmitgliedern ein von Art. 53 KommZG gegebenenfalls abweichendes Schiedsverfahren durchzuführen ist und wie die Abwicklung bei der Auflösung des Schulverbandes abweichend von Art. 47 Abs. 1 bis 4 KommZG vor sich gehen soll. Die Verbandsatzung ist nach Art. 21 Abs. 1 Satz 1 KommZG amtlich bekannt zu machen. Auf das Entstehen des Schulverbandes hat diese Bekanntmachung aber keinen Einfluss, denn hierfür ist das Wirksamwerden der Sprengelbildung entscheidend und ausreichend.

## 2.4 Organe des Schulverbandes

Organe des Schulverbandes sind nach Art. 9 Abs. 2 BaySchFG die **Schulverbandsversammlung** und der **Schulverbandsvorsitzende**. Einen Schulverbandsausschuss sieht Art. 9 BaySchFG nicht vor. Über Art. 9 Abs. 9 BaySchFG i. V. mit Art. 26 KommZG können jedoch weitere beratende und beschließende Ausschüsse gebildet werden. Hierzu besteht aber unseres Erachtens vor allem im Hinblick darauf, dass der Schulverband einzig die Aufgabe hat, das Schulvermögen zu verwalten, keine Veranlassung.

### 2.4.1 Die Schulverbandsversammlung

Die Schulverbandsversammlung besteht nach Art. 9 Abs. 3 Satz 1 BaySchFG aus den ersten Bürgermeistern der am Schulverband beteiligten Gemeinden.

#### 2.4.1.1 „Geborene“ Mitglieder

Entsprechend der Regelung in Art. 31 Abs. 2 Satz 1 KommZG handelt es sich bei den ersten Bürgermeistern um so genannte „**geborene**“ Mitglieder der Schulverbandsversammlung. Dadurch wird die direkte Einflussnahme der Mitgliedsgemeinden ermöglicht und die Führung des Schulverbandes erleichtert. Die Amtsdauer der „geborenen“ Mitglieder richtet sich nach Art. 9 Abs. 9 BaySchFG i. V. mit Art. 31 Abs. 4 Satz 2 Nr. 1 KommZG; danach endet die Amtszeit als Verbandsrat mit dem Ende der Wahlzeit oder dem vorzeitigen Ausscheiden aus der Vertretungskörperschaft.

---

<sup>7</sup> Ein Muster einer Schulverbandsatzung enthält Hauth/Hillermeier/Bonengel/Kitzeder, a. a. O., Kennziffer 30.20; wir verweisen hierauf.

*Ist es möglich, eine andere Person als den ersten Bürgermeister mit der Vertretung der Gemeinde in der Schulverbandsversammlung zu betrauen?*

Es liegt im **Ermessen** der Gemeinde, mit Zustimmung des ersten Bürgermeisters und seines kommunalen Stellvertreters eine andere Person mit der Vertretung der Gemeinde in der Schulverbandsversammlung zu beauftragen.<sup>8</sup>

Im Verhinderungsfall werden die „geborenen“ Mitglieder von ihren gesetzlichen Vertretern vertreten (Art. 31 Abs. 1 Satz 1 KommZG, Art. 39 Abs. 1 GO).

#### 2.4.1.2 „Gekorene“ Mitglieder

Gemeinden, aus denen zwischen **50 und 100 Schüler** die Verbandsschule besuchen, entsenden

- **einen weiteren** Vertreter und
- für jedes **weitere angefangene Hundert** noch **einen weiteren Vertreter**

als Mitglied in die Schulverbandsversammlung (vgl. Art. 9 Abs. 3 Satz 2 BaySchFG).

Man spricht hier von so genannten „**gekorenen**“ Mitgliedern der Schulverbandsversammlung.

*Kann in der Verbandssatzung, wie in Art. 31 Abs. 1 Satz 3 KommZG vorgesehen, festgesetzt werden, dass Vertreter einzelner Verbandsmitglieder ein mehrfaches Stimmrecht haben oder dass eine Mitgliedsgemeinde mehrere Vertreter in die Verbandsversammlung entsenden kann?*

Es ist nicht zulässig, eine solche Bestimmung in die Verbandssatzung aufzunehmen, da die Entsendung der „gekorenen“ Mitglieder in Art. 9 Abs. 3 Satz 2 BaySchFG abschließend geregelt ist. Die Anzahl der zu entsendenden Mitglieder richtet sich ausschließlich nach der anteiligen Zahl der Verbandsschüler und wird jährlich neu festgestellt. Stichtag für die Feststellung ist der 01.10. eines jeden Jahres.

*Können in die Schulverbandsversammlung neben Gemeinderatsmitgliedern auch andere Personen als Verbandsräte entsandt werden?*

Der jeweilige Gemeinderat des Schulverbandsmitglieds bestellt die der Gemeinde zustehenden weiteren Mitglieder der Schulverbandsversammlung durch eine offene Abstimmung (Art. 9 Abs. 3 Satz 3 BaySchFG, Art. 51 Abs. 1 GO); eine Wahl nach Art. 53 Abs. 3 GO ist nicht erforderlich. Bestimmt werden können nicht nur Gemeinderäte, sondern grundsätzlich alle Gemeindebürger (Art. 15 Abs. 2 GO)<sup>9</sup>. Die Amtsdauer der Verbandsräte richtet sich dabei nach der Wahlperiode des Gemeinderats (Art. 9 Abs. 3 Satz 3 BaySchFG).

*Besteht die Möglichkeit, Verbandsräte wieder abuberufen?*

Für die Abberufung von Verbandsräten gelten die Regelungen über die Bestellung entsprechend. Eine Abberufung ist dabei jederzeit möglich, denn Art. 9 Abs. 3 Satz 4 BaySchFG stellt

<sup>8</sup> vgl. Hauth/Hillermeier/Bonengel/Kitzeder, a. a. O., Erl. 5 zu Art. 9 BaySchFG, und die entsprechende Regelung in Art. 31 Abs. 2 Satz 2 KommZG

<sup>9</sup> vgl. Hauth/Hillermeier/Bonengel/Kitzeder, a. a. O., Erl. 5 zu Art. 9 BaySchFG

keine hohen Anforderungen an eine Abberufung; insbesondere sind keine in der Person des Mitglieds der Schulverbandsversammlung liegenden Gründe notwendig. Überzählige Mitglieder **sind** durch den zuständigen Gemeinderat abberufen (Art. 9 Abs. 4 Satz 2 BaySchFG i. V. mit Art. 51 Abs. 1 GO). Der Schulverbandsvorsitzende (vgl. 2.4.2) fordert die Verbandsmitglieder zur Bestellung oder Abberufung der weiteren Mitglieder der Verbandsversammlung auf. Weitere Verbandsmitglieder sind insbesondere dann abberufen, wenn ein Schulverbandsmitglied (nach den Schülerzahlen zum 01.10. des Vorjahres) **mehr als einen weiteren Verbandsrat** entsenden konnte und aufgrund gesunkener Schülerzahlen (zum 01.10. des laufenden Jahres) ein gekorenes Mitglied weniger stellen darf.

*Welche Auswirkungen hat es, wenn eine Gemeinde eine Abberufung überzähliger Verbandsräte unterlässt?*

Unterlässt eine Gemeinde die Abberufung nach Art. 9 Abs. 4 Satz 2 BaySchFG eines überzähligen Mitglieds, so bleibt die Stimme eines weiteren Mitglieds der Gemeinde in der Verbandsversammlung unberücksichtigt. Verfügt eine Gemeinde über mehrere weitere Mitglieder in der Schulverbandsversammlung, muss der Verbandsvorsitzende **alle** „gekorenen“ Mitglieder dieser Gemeinde von Abstimmungen in der Verbandsversammlung ausschließen, bis der Abberufungspflicht nachgekommen wird. Die Beschlussfähigkeit der Verbandsversammlung bleibt in beiden Fällen davon unberührt.<sup>10</sup>

*Wie ist die Stellvertretung im Verhinderungsfall bei „gekorenen“ Verbandsräten geregelt? Ist es möglich, dass sie sich untereinander vertreten und sich dadurch in der Verbandsversammlung ein Mehrfachstimmrecht zu Gunsten einer Mitgliedsgemeinde ergibt?*

Im Verhinderungsfall werden die „gekorenen“ Mitglieder von ihren von den Schulverbandsmitgliedern bestellten Stellvertretern vertreten (Art. 9 Abs. 9 BaySchFG i. V. mit Art. 31 Abs. 3 Satz 2 KommZG). Eine gegenseitige Vertretung der Verbandsräte ist nach Art. 9 Abs. 9 KommZG i. V. mit Art. 31 Abs. 3 Satz 3 KommZG nicht möglich. Ein auf diese Weise entstehendes mehrfaches Stimmrecht ist somit ebenso ausgeschlossen wie ein durch Verbandssatzung festgesetztes (vgl. oben).

#### 2.4.1.3 Zuständigkeit der Verbandsversammlung

Die Zuständigkeit der Verbandsversammlung ergibt sich aus Art. 9 Abs. 9 BaySchFG i. V. mit Art. 34 KommZG. Art. 34 Abs. 2 KommZG regelt dabei abschließend, welche Angelegenheiten nicht auf den Schulverbandsvorsitzenden oder gegebenenfalls einen Geschäftsleiter übertragen werden können.

#### 2.4.2 Der Schulverbandsvorsitzende

Nach Art. 9 Abs. 5 BaySchFG wählen die Mitglieder der Schulverbandsversammlung aus ihrer Mitte für die Dauer von höchstens sechs Jahren einen Verbandsvorsitzenden und einen Stellvertreter. Eine Wiederwahl ist zulässig. Die Wahlperiode des Schulverbandsvorsitzenden kann auch kürzer sein. Über die Zeitdauer der Wahlperiode des Schulverbandsvorsitzenden sollte die Verbandsversammlung vor der Wahl beschließen. Eine kürzere Amtszeit kommt in Betracht, wenn im Vorsitz unter den Verbandsmitgliedern abgewechselt werden soll. Auf den Wahlvorgang gehen wir an dieser Stelle nicht ein.<sup>11</sup> Art. 9 Abs. 5 BaySchFG ist abschließend.

<sup>10</sup> vgl. Hauth/Hillermeier/Bonengel/Kitzeder, a. a. O., Erl. 6 zu Art. 9 BaySchFG

<sup>11</sup> vgl. Hauth/Hillermeier/Bonengel/Kitzeder, a. a. O., Erl. 1 zu Art. 35 KommZG



Ausnahmen, wie sie Art. 35 Abs. 3 KommZG bei einem Zweckverband nach dem KommZG vorsieht, sind deshalb nicht zulässig.

Die Rechtsstellung des Verbandsvorsitzenden ist im BaySchFG nicht geregelt und richtet sich daher ausschließlich nach dem KommZG (Art. 9 Abs. 9 BaySchFG i. V. mit Art. 31 und 36 KommZG). Der Verbandsvorsitzende

- vertritt den Schulverband nach außen,
- bereitet die Beratungsgegenstände der Schulverbandsversammlung vor,
- führt den Vorsitz in der Schulverbandsversammlung,
- vollzieht die Beschlüsse der Schulverbandsversammlung,
- erledigt in eigener Zuständigkeit alle Angelegenheiten, die nach der Gemeindeordnung kraft Gesetzes dem ersten Bürgermeister zukommen.

*Wie ist die Stellvertretung im Verhinderungsfall beim Schulverbandsvorsitzenden geregelt?*

Ist der Verbandsvorsitzende verhindert, wird er in seiner Funktion als **Mitglied der Schulverbandsversammlung** von seinem gesetzlichen Vertreter und in seiner Funktion als **Verbandsvorsitzender** vom gewählten stellvertretenden Verbandsvorsitzenden vertreten.

## 2.5 Geschäftsgang

Nach Art. 9 Abs. 6 Satz 1 BaySchFG wird die Schulverbandsversammlung erstmalig vom ersten Bürgermeister der Schulsitzgemeinde einberufen. In der Folgezeit ist die Schulverbandsversammlung mindestens einmal jährlich einzuberufen (vgl. Art 9 Abs. 6 Satz 2 BaySchFG).

*Benötigt ein Schulverband eine eigene Geschäftsordnung oder regelt sich der Geschäftsgang ausschließlich nach den kommunalrechtlichen Vorschriften?*

Zur Regelung des Geschäftsgangs sollte sich der Schulverband eine Geschäftsordnung geben. Mussinhalt der Geschäftsordnung sind nach Art. 9 Abs. 9 BaySchFG, Art. 26 Abs. 1 KommzG i. V. mit Art. 45 Abs. 2 GO Bestimmungen über Frist und Form der Einladungen zu den Sitzungen sowie über den Geschäftsgang der Schulverbandsversammlung. Durch den Erlass einer Geschäftsordnung<sup>12</sup> wird vermieden, dass Regelungsinhalte jeweils mit Einzelbeschlüssen erledigt werden müssen. Soweit die Geschäftsordnung und das KommZG keine Regelungen enthalten, gelten für den Geschäftsgang die Art. 45 bis 54 GO.

## 2.6 Deckung des Finanzbedarfs (Schulverbandsumlage)

Die für Zweckverbände geltende Regelung über die Festsetzung der Verbandsumlage ist auf Schulverbände nur teilweise anzuwenden. Art. 9 Abs. 7 BaySchFG enthält eine eigene Regelung für Schulverbände. Danach erhebt der Schulverband für seinen durch sonstige Einnah-

---

<sup>12</sup> zum Muster einer Geschäftsordnung verweisen wir auf Hauth/Hillermeier/Bonengel/Kitzeder, a. a. O., Kennziffer 30.25

men nicht gedeckten Finanzbedarf für das jeweilige Haushaltsjahr von den Verbandsmitgliedern eine Umlage.

Bemessungsgrundlage ist die Zahl der Verbandsschüler zum Stichtag 01.10. eines jeden Jahres für das darauf folgende Jahr. Die Schulverbandsversammlung kann mit einer Mehrheit von zwei Dritteln ihrer Mitglieder eine davon abweichende Regelung beschließen. Dabei könnten auch die in Art. 42 Abs. 2 KommZG für Zweckverbände zugelassenen Umlagemmaßstäbe ganz oder teilweise übernommen werden. Eine Abweichung vom gesetzlichen Regellaßstab liegt im **Ermessen** der Schulverbandsversammlung. Als Grenze ist lediglich das im Gleichheitssatz verankerte Willkürverbot zu beachten.<sup>13</sup>

*Können neu hinzugekommene Mitglieder des Schulverbandes über die Schulverbandsumlage an finanziellen Belastungen der Vorjahre beteiligt werden?*

Praktische Relevanz hat dies nach unseren überörtlichen Erfahrungen bei einer Erweiterung des Schulverbandes. Neue Verbandsmitglieder dürfen über die Schulverbandsumlage nicht zu bereits gedeckten Kosten früherer Haushaltsjahre herangezogen werden; eine Befreiung von Altmitgliedern von der Umlagepflicht zum Ausgleich von möglichen Vermögensvorteilen neuer Mitglieder scheidet aus. Diese Vorgehensweise widerspräche dem in Art. 64 Abs. 1 GO<sup>14</sup> verankerten haushaltsrechtlichen Grundsatz, wonach der umlagefähige Bedarf des Schulverbandes sich allein nach dem voraussichtlichen Bedarf des **jeweiligen Haushaltsjahres** richtet. Ein Ausgleich kann allerdings über eine ergänzende Vereinbarung nach Art. 9 Abs. 9 BaySchFG i. V. mit Art. 27 KommZG herbeigeführt werden (vgl. Ausführungen unter 2.7.2).

Die Höhe der Schulverbandsumlage ist in der Haushaltssatzung für jedes Haushaltsjahr festzusetzen (Art. 42 Abs. 3 Satz 1 KommZG).

*Zu welchem Zeitpunkt ist die Verbandsumlage zu entrichten?*

Die Fälligkeit der Schulverbandsumlage richtet sich grundsätzlich nach Art. 19 FAG (Art. 9 Abs. 9 BaySchFG i. V. mit Art. 42 Abs. 3 Satz 2 KommZG). Sofern von der Fälligkeitsregel des Art. 19 Abs. 1 Satz 2 FAG abgewichen werden soll (vgl. Art. 42 Abs. 3 Satz 2, 2. Halbsatz KommZG), empfehlen wir, dies in der Schulverbandssatzung<sup>15</sup> festzulegen.

*Wie wird die Schulverbandsumlage erhoben?*

Die sich für jedes einzelne Verbandsmitglied ergebende Schulverbandsumlage muss vom Schulverband jeweils mit einem schriftlichen Umlagebescheid (Verwaltungsakt im Sinn von Art. 35 BayVwVfG) erhoben werden, der verwaltungsgerichtlich nachprüfbar ist<sup>16</sup>.

---

<sup>13</sup> vgl. BayVGh, Urteil vom 21.12.1983, BayVBl 1984, 563

<sup>14</sup> vgl. Art. 9 Abs. 9 BaySchFG, Art. 40 Abs. 1 KommZG i. V. mit Art. 64 Abs. 1 GO

<sup>15</sup> vgl. auch Hauth/Hillermeier/Bonengel/Kitzeder, a. a. O., Kennziffer 30.20, Muster einer Verbandssatzung, Erl. zu § 10

<sup>16</sup> vgl. BayVGh, Urteil vom 09.05.1977 – 218 VII 74, VGHE, 30, 74 bis 78

## 2.7 Vermögensauseinandersetzung

*Wann kommt überhaupt eine Vermögensauseinandersetzung in Frage?*

In der Praxis können insbesondere zwei Fallkonstellationen zu notwendigen Vermögensauseinandersetzungen führen. Zu unterscheiden sind dabei die **Auflösung** der Verbandsschule, die zum Erlöschen des Schulverbandes führt und **bloße Sprengeländerungen**, die einen Wechsel im Mitgliederbestand des Schulverbandes nach sich ziehen.

### 2.7.1 Auflösung

Mit der Auflösung der Verbandsschule mittels Rechtsverordnung der Regierung (vgl. Art. 26 Abs. 1 BayEUG) erlischt kraft Gesetzes der Schulverband (Art. 9 Abs. 11 Satz 1 BaySchFG), sofern nicht eine weitere Verbandsschule im Gebiet dieses Schulverbandes bestehen bleibt. Bis zur Beendigung der Abwicklung und Auseinandersetzung gilt der Schulverband als fortbestehend, soweit es der Zweck von Abwicklung und Auseinandersetzung erfordern (vgl. Art. 9 Abs. 11 Satz 3 BaySchFG). Nachdem das BaySchFG Abwicklung und Auseinandersetzung nicht regelt, muss auf entsprechende Regelungen des KommZG zurückgegriffen werden (vgl. Art. 9 Abs. 9 BaySchFG i. V. mit Art. 47 KommZG). Aufgrund der Komplexität der Abwicklungsmodalitäten gibt Art. 47 KommZG hierzu nur Rahmenregelungen vor. Nach Art. 47 Abs. 5 KommZG besteht daher die Möglichkeit, in der Verbandssatzung ergänzende, auf die örtlichen Verhältnisse abgestimmte Regelungen festzusetzen.

Die Auflösung des Schulverbandes führt auch zur internen Vermögensauseinandersetzung der Schulverbandsmitglieder. Zur Vermögensauseinandersetzung finden sich weder im BaySchFG noch im KommZG Regelungen. Für den Fall der Auflösung des Schulverbandes empfehlen wir daher, in der Schulverbandssatzung den örtlichen Verhältnissen angepasste sachgerechte Auseinandersetzungsregelungen zu treffen. Soweit der Schulverband eigenes Personal vorhält, verweisen wir auf unsere Ausführungen unter 2.2.

*Wie ist die Vermögensauseinandersetzung durchzuführen, wenn hierzu keine Regelungen in der Schulverbandssatzung getroffen wurden?*

Wenn in der Schulverbandssatzung keine Regelungen zur Vermögensauseinandersetzung getroffen wurden, kann bei einer Auflösung des Schulverbandes Art. 13 Abs. 2 GO **analog** angewendet werden. Gegenstand der Übereinkunft sind die vermögensrechtlichen Verhältnisse, d. h. der Übergang von Vermögen und Schulden. Die Auseinandersetzung soll zu einem sachgerechten Ergebnis führen. Bei den Regelungen im Einzelnen sind die ehemaligen Verbandsmitglieder frei.

Wie der Bayerische Verwaltungsgerichtshof<sup>17</sup> feststellte, besteht im Rahmen der Vermögensauseinandersetzung nach Art. 13 Abs. 2 GO für einen Anspruch auf Rechnungslegung zur Vorbereitung einer Übereinkunft kein Raum. In Schiedsverfahren haben die Verwaltungsgerichte die Richtlinien zur Auseinandersetzung im Zuge der Kreisreform<sup>18</sup> auch bei der Auseinandersetzung aus Anlass von Gemeindegebietsänderungen als Richtschnur herangezogen.

---

<sup>17</sup> Urteil vom 24.09.1969 (VGHE 22, 119)

<sup>18</sup> Bekanntmachung des Bayer. Staatsministeriums des Innern (IMBek) vom 23.06.1972, MABl S. 576

gen<sup>19</sup>. Diese Richtlinien können deshalb unseres Erachtens – soweit einschlägig – auch in die Überlegungen zu einvernehmlichen Regelungen hinsichtlich der Vermögensauseinandersetzung der Schulverbände einfließen.

In der IMBek vom 23.06.1972, in der IMBek zum Vollzug des Gesetzes zur Änderung der Gliederung von Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften vom 07.11.1979 (MABl S. 599) und im Schreiben des Bayer. Staatsministeriums des Innern (IMS) vom 23.09.1993, IB3-0005-2, zum Vierten Gesetz zur Änderung der Gliederung von Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften wurden möglichst einfache und pauschale Regelungen zur Vermögensauseinandersetzung vorgeschlagen, auch wenn durch stärker aufgegliederte Vereinbarungen im Einzelfall genauere Ergebnisse zu erreichen wären. Unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten wird zwischen dem Verwaltungsvermögen<sup>20</sup> und dem Finanzvermögen<sup>21</sup> unterschieden, obwohl die kommunale Haushaltsverordnung diese Begriffe nicht verwendet. Für die Unterscheidung zwischen Finanz- und Verwaltungsvermögen kommt es darauf an, wie der Gegenstand seiner wirklichen Verwendung nach einzuordnen ist, nicht wie er haushalts- und rechnungsmäßig behandelt wird.<sup>22</sup> Danach wird das Verwaltungsvermögen einschließlich der darauf bezogenen Rücklagen und Schulden grundsätzlich ohne Entschädigung nach der Belegenheit verteilt, während das Finanzvermögen grundsätzlich nach der Einwohnerzahl (hier: Schülerzahlen) auseinanderzusetzen ist.

Allerdings spricht unseres Erachtens vieles dafür, bei einem aufzulösenden Schulverband von dieser Betrachtungsweise abzugehen. Da Schulgebäude gemeinsame unteilbare Einrichtungen sind, die in der Regel zunächst vom Schulverband finanziert werden und nach Auflösung an die Schulsitzgemeinde zurückfallen, halten wir es durchaus für sachgerecht, auch für das Verwaltungsvermögen einen Wertausgleich zu vereinbaren (vgl. 2.7.3).

#### 2.7.2 Mitgliederwechsel

Durch Umsprengelungen kommt es in der Regel auch zu einem Mitgliederwechsel beim Schulverband. Scheidet ein Verbandsmitglied aus dem Schulverband aus, findet nach Art. 9 Abs. 9 BaySchFG i. V. mit Art. 47 Abs. 6 KommZG eine Abwicklung nicht statt. Sofern nur noch ein Mitglied verbleibt, erlischt der Schulverband nach Art. 9 Abs. 11 Satz 1 BaySchFG kraft Gesetzes (vgl. 2.7.1).

*Ist auch beim Mitgliederwechsel eine interne Vermögensauseinandersetzung durchzuführen?*

Eine Vermögensauseinandersetzung ist nicht zwingend, aber möglich, sofern hierzu eine Regelung in der Verbandssatzung getroffen wurde. Falls eine Regelung in der Verbandssatzung nicht getroffen wurde, besteht über Art. 9 Abs. 9 BaySchFG i. V. mit Art. 27 KommZG die Mög-

---

<sup>19</sup> vgl. BayVGh, Schiedsurteil vom 18.12.1989 – 4 B 97.01591, vgl. FSt 256/1990; VG München, Schiedsurteil vom 10.11.1977 – M 7115/68, Veröffentlichung nicht bekannt

<sup>20</sup> Zum Verwaltungsvermögen zählen die Vermögenswerte (z. B. Schulgebäude), die zur Erfüllung der öffentlichen Aufgaben unmittelbar dienen, vgl. auch Prandl/Zimmermann/Büchner, Kommunalrecht in Bayern, Stand 01.11.2009, Erl. 2 zu Art. 74 GO.

<sup>21</sup> Zum Finanzvermögen (allgemeines Kapital- und Grundvermögen) gehört das bewegliche und unbewegliche Vermögen, das entweder dazu bestimmt ist, durch seine Erträge Einnahmen für den kommunalen Haushalt abzuwerfen (rentierliches Vermögen), oder das als Vorratsvermögen dient, dessen Bestandteile also dazu bestimmt sind, in absehbarer Zeit selbst rentierliches Vermögen zu werden.

<sup>22</sup> vgl. VGHE 17, 69/79

lichkeit, durch schriftliche Abmachung<sup>23</sup> einen Vermögensausgleich zu vereinbaren. Dies gilt entsprechend für einen Vermögensausgleich beim künftigen Eintritt weiterer Mitglieder in den Schulverband.<sup>24</sup>

Gegebenenfalls können die unter Abschnitt 2.7.1 für die Auflösung eines Schulverbandes aufgezeigten Hinweise und Überlegungen zur Vermögensauseinandersetzung auch für den Inhalt einer nach Art. 27 KommZG ergänzenden Vereinbarung zum Ausgleich von Vor- und Nachteilen bei einem Mitgliederwechsel relevant sein.

### 2.7.3 Allgemeine Hinweise zur Vermögensauseinandersetzung

*Wie ist eine Vermögensauseinandersetzung in der Praxis durchzuführen?*

In der Praxis sind bei Schulverbänden äußerst unterschiedliche Eigentums- und Vermögensverhältnisse und teilweise sehr komplexe Verbandsstrukturen anzutreffen. Die nachstehenden Hinweise zu häufig in der Praxis vorkommenden Vermögenswerten können deshalb nicht abschließend sein und sind lediglich als Orientierungshilfe bei Vermögensauseinandersetzungen nach Abschnitt 2.7.1 oder gegebenenfalls auch nach Abschnitt 2.7.2 zu verstehen. Auch aus Sicht der überörtlichen Rechnungsprüfung sollten – wie bereits oben ausgeführt – die betroffenen Gemeinden versuchen, möglichst einfache, nachvollziehbare und pauschale Regelungen zur Vermögensauseinandersetzung zu vereinbaren.

#### 2.7.3.1 Rücklagen

Die Rücklagen des Schulverbandes wären nach Auflösung einschließlich aufgelaufener oder noch zu berechnender Zinsen nach Schülerzahlen auf die ehemaligen Verbandsmitglieder zu verteilen.

#### 2.7.3.2 Verbindlichkeiten

Kredite, die im Zusammenhang mit Investitionen aufgenommen wurden, sollten **nach Auflösung** vom neuen Eigentümer des Investitionsguts übernommen werden. Dabei ist zu beachten, dass der Schulverband nach Art. 9 Abs. 9 BaySchFG i. V. mit Art. 47 Abs. 1 Satz 3 KommZG bis zum Ende der Abwicklung noch fortbesteht und das Eigentum erst dann übergehen kann (vgl. §§ 873, 94 BGB).

#### 2.7.3.3 Schulstandortgrundstück und die darauf errichteten Gebäude

Das Schulstandortgrundstück wäre nach der Belegenheit zuzuweisen, wobei die anderen Beteiligten eine am Verkehrswert (siehe Buchstabe b) orientierte Entschädigung erhalten sollten.

Bei der Ermittlung des Wertausgleichs für das Schulgebäude und das darin befindliche Inventar sind unterschiedliche Betrachtungsweisen denkbar, die jeweils abhängig von den strukturellen und örtlichen Gegebenheiten sind. Deshalb kann eine allgemein gültige Aussage nicht getroffen werden, welche der nachfolgend aufgezeigten Alternativen zu favorisieren wäre. Sofern

---

<sup>23</sup> Eine solche Vereinbarung hat den Rechtscharakter eines öffentlich-rechtlichen Vertrages (Art. 54 ff. BayVwVfG).

<sup>24</sup> vgl. Hauth/Hillermeier/Bonengel/Kitzeder, a. a. O., Erl. 6 UAbs. 5 und 6 zu Art. 47 KommZG, und BayVGh, Urteil vom 07.11.1977 – 256 VII 74

sich die Beteiligten darauf verständigen, auch für bewegliches Vermögen Wertausgleiche zu vereinbaren, wäre es auch denkbar, verschiedene Wertermittlungsverfahren nebeneinander anzuwenden.

a) Ermittlung nach **Restbuchwerten** (für bewegliches und unbewegliches Vermögen)

Bei Kommunen, die ihre Haushaltswirtschaft nach den **Grundsätzen der Kameralistik** führen, setzt dies voraus, dass für die Schulanlagen ordnungsgemäße Anlagenachweise nach § 76 Abs. 2 KommHV-Kameralistik<sup>25</sup> vorliegen. Nachdem für die Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der **doppelten kaufmännischen Buchführung** die vollständige Erfassung und Bewertung des kommunalen Vermögens Voraussetzung ist, können die zur Ermittlung des Restbuchwertes notwendigen Angaben von doppisch buchenden Kommunen der Anlagebuchhaltung entnommen werden.

b) Ermittlung über **Verkehrswertgutachten** (für unbewegliches Vermögen)

Nach unseren praktischen Erfahrungen sind oftmals gerade bei älteren Schulanlagen Anlagenachweise nicht mehr vorhanden, über die Anschaffungs- und Herstellungskosten sowie über eventuell geleistete staatliche Zuweisungen fehlen entsprechende Unterlagen. In diesen Fällen kann sich die Einholung eines Verkehrswertgutachtens empfehlen, um überhaupt einen Basiswert für die Ermittlung des Wertausgleichs zu erhalten.

Der Verkehrswert ist allerdings keine mathematisch exakt feststellbare Größe, sondern bewegt sich innerhalb eines Toleranzspielraums, der sich nicht allgemein bestimmen lässt; dieser wird umso größer sein, je weniger marktgängig oder komplexer ein Vermögensgegenstand ist.<sup>26</sup> Durch die Heranziehung des Verkehrswertes ist zumindest gewährleistet, dass die Verbandsmitglieder gleichmäßig an Wertsteigerungen oder Wertverlusten teilnehmen.<sup>27</sup>

Aus der Praxis ist uns bekannt, dass in entsprechenden Gutachten der Verkehrswert der Schulgebäude grundsätzlich nach dem Sachwertverfahren ermittelt wird, da sie dem Mietmarkt in der Regel nicht zur Verfügung stehen und somit keine Erträge erwirtschaftet werden können. Für integrierte Schulhausmeisterwohnungen wird in der Regel eine gesonderte Beurteilung nach dem Ertragswertverfahren vorgenommen.

Verkehrswertgutachten können auch dann eine Alternative sein, wenn aufgrund sehr günstiger struktureller Rahmenbedingungen (z. B. in Ballungsräumen oder in Großstädten mit hohen Grundstückspreisen) sich auf dem freien Immobilienmarkt ein Käuferlös erzielen ließe, der sich wesentlich vom Restbuchwert unterscheidet. Gegebenenfalls kann hierbei auch ein Ertragswertverfahren in Frage kommen.

Vorhandene Restbuchwerte und geflossene staatliche Zuwendungen für die Bauwerke spielen bei der Heranziehung des Verkehrswertes im Rahmen der Vermögensauseinandersetzung keine Rolle. Der Verkehrswert kann unter anderem über ein Gutachten des Gutachterausschusses ermittelt werden. Wir verweisen in diesem Zusammenhang auf die

---

<sup>25</sup> vgl. auch Schreml/Bauer/Westner, Kommunales Haushalts- und Wirtschaftsrecht in Bayern, Stand September 2009, Erl. 4 zu § 76 KommHV-Kameralistik

<sup>26</sup> vgl. Schulz/Wachsmuth/Zwick u. a., Kommunalverfassungsrecht Bayern, Stand Mai 2009, Erl. 2.2 zu Art. 75 GO

<sup>27</sup> Diese Auffassung wird auch im Schreiben des Bayer. Staatsministeriums für Unterricht und Kultus (KMS) Nr. III A 8 - 4/78 920 vom 28.06.1979 vertreten.

IMBek vom 15.05.1992<sup>28</sup>. Hier hat das Staatsministerium des Innern wichtige Hinweise (vgl. insbesondere 1.1.2 ff.) zur Bewertung von kommunalem Vermögen gegeben.

c) Ermittlung nach **Ersatzwerten** (für unbewegliches Vermögen)

Sofern die Schulverbandsmitglieder einvernehmlich auf die Einholung eines aktuellen Verkehrswertgutachtens verzichten und man sich, mangels bekannter Anschaffungs- und Herstellungskosten, auf Ersatzwerte verständigen kann, empfehlen wir, auf die Bewertungsrichtlinien – BewertR Bayern –<sup>29</sup> (vgl. Ziffern 7.2.3.4 und 7.1.1.1) als Orientierungshilfe für die Gebäudeersatzbewertung zurückzugreifen. Diese Richtlinien sind mittlerweile bayernweit anerkannt. Ein entsprechendes Berechnungsmuster steht auf unserer Homepage<sup>30</sup> zur Verfügung.

### 3 Öffentlich-rechtlicher Vertrag und einseitige Verpflichtungserklärung

#### 3.1 Allgemeines

Nach Art. 9 Abs. 1 Satz 1, 2. Halbsatz BaySchFG i. V. mit Art. 8 Abs. 2 BaySchFG kann eine kommunale Körperschaft, die nicht oder nicht allein nach Art. 8 Abs. 1 BaySchFG zum Tragen des Schulaufwandes verpflichtet ist, im Einvernehmen mit den nach Art. 8 Abs. 1 BaySchFG verpflichteten Körperschaften und mit Zustimmung der zuständigen Rechtsaufsichtsbehörde (bei Volksschulen) den Schulaufwand an Stelle der verpflichteten Körperschaft tragen. Das heißt es gibt für die betroffenen Gemeinden alternativ zum Schulverband die Möglichkeit, eine Regelung in Form einer **einseitigen Verpflichtungserklärung** oder eines **öffentlich-rechtlichen Vertrages** zu treffen und so **einvernehmlich** die Verbandslösung zu ersetzen.

Eine einseitige Verpflichtungserklärung ist nur dann ausreichend, wenn der Schulaufwand nach Maßgabe der anteiligen Schüler (Art. 8 Abs. 3 Satz 1 BaySchFG) aufgeteilt wird. Diese Erklärung muss allerdings durch das Einvernehmen der aus ihrer Verpflichtung entlassenen Verbandsgemeinden ergänzt werden. Ein öffentlich-rechtlicher Vertrag ist erst dann notwendig, wenn die beteiligten Körperschaften eine von Art. 8 Abs. 3 Satz 1 BaySchFG abweichende Kostenverteilung vereinbaren wollen. Ein solcher Vertrag schließt die Verpflichtungserklärung und auch die erforderlichen Einvernehmenserklärungen mit ein, auch wenn sie nicht ausdrücklich erwähnt sind.<sup>31</sup>

Hinweis: Die nachfolgenden Erläuterungen beziehen sich, soweit wir nicht speziell darauf hingewiesen haben, auf öffentlich-rechtliche Schulverträge.

Die Zulässigkeit eines öffentlich-rechtlichen Vertrages ist in Art. 54 BayVwVfG geregelt. Danach kann ein Rechtsverhältnis auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts durch Vertrag begründet, geändert oder aufgehoben werden, soweit Rechtsvorschriften nicht entgegenstehen. Ins-

---

<sup>28</sup> vgl. IMBek zur Veräußerung kommunaler Gegenstände vom 15.05.1992 (AllIMBI S. 535)

<sup>29</sup> vgl. AllIMBI 2008 S. 558

<sup>30</sup> [www.bkpv.de](http://www.bkpv.de) „Neues Kommunales Finanzwesen“ >Bewertung >Muster Gebäudeersatzbewertung

<sup>31</sup> vgl. Hauth/Hillermeier/Bonengel/Kitzeder, a. a. O., Erl. 3 zu Art. 8 BaySchFG

besondere kann der öffentlich-rechtliche Vertrag eine Alternative sein, atypische Fälle zu lösen, wenn eine partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen den Beteiligten möglich ist.<sup>32</sup>

Ein öffentlich-rechtlicher Schulvertrag richtet sich nach Art. 9 Abs. 1 Satz 1, 2. Halbsatz BaySchFG i. V. mit Art. 8 Abs. 2 BaySchFG (vgl. 2.1).

### 3.2 Zeitpunkt der Wirksamkeit

*Können die Alternativen nach Art. 8 Abs. 2 BaySchFG auch noch nach dem Entstehen eines Schulverbandes gewählt werden?*

Auch nachdem ein Schulverband entstanden ist, kann eine Vertragslösung nach Art. 8 Abs. 2 BaySchFG realisiert werden. Sobald der öffentlich-rechtliche Vertrag wirksam wird, erlischt der Schulverband. Eine Übernahme der Verpflichtung nach Art. 8 Abs. 2 BaySchFG ist somit auch dann noch möglich, wenn die verpflichteten Gemeinden schon in einem Schulverband zusammenarbeiten. Allerdings ist hierfür die Zustimmung **aller beteiligten Gemeinden durch ihre Gemeinderäte** erforderlich. Ein bestehender Schulverband selbst kann nicht mittels Beschlusses der Schulverbandsversammlung (auch nicht durch einstimmigen Beschluss) bestimmen, den Schulverband durch eine Vereinbarung nach Art. 8 Abs. 2 BaySchFG zu ersetzen.<sup>33</sup>

### 3.3 Mitgliederwechsel, Bestandsänderung

*Was ist in den Fällen der Verpflichtung nach Art. 8 Abs. 2 BaySchFG bei Mitgliederwechsel und/oder Sprengeländerungen veranlasst?*

**Verringert** sich die Zahl der betroffenen Gemeinden, bleibt die Verpflichtung nach Art. 8 Abs. 2 BaySchFG davon unberührt. Ein öffentlich-rechtlicher Schulvertrag sollte für die o. a. Veränderungen Anpassungsregelungen enthalten. Er erübrigt sich, wenn er keine Anpassungsklausel enthält und von den übrig gebliebenen Vertragspartnern nicht angepasst wird. Sofern eine Anpassung unterbleibt, entsteht kraft Gesetzes ein Schulverband.

**Erhöht** sich die Zahl der betroffenen Gemeinden durch eine Erweiterung des Schulsprengels, entsteht ebenfalls ein Schulverband. Die bis dahin getroffene Vereinbarung bleibt nur unter den nachstehend aufgeführten Voraussetzungen nach Art. 8 Abs. 2 BaySchFG gültig:

- a) Die hinzukommenden Gemeinden müssen ihr Einvernehmen erklären.
- b) Die verpflichtete kommunale Körperschaft erneuert ihre Verpflichtungserklärung.
- c) Die zuständige staatliche Stelle (bei Volksschulen die Rechtsaufsichtsbehörde) erteilt ihre Zustimmung oder ein bestehender öffentlich-rechtlicher Schulvertrag wird einvernehmlich angepasst und erhält deren Zustimmung.<sup>34</sup>

Mischformen (Schulverband und öffentlich-rechtlicher Schulvertrag) innerhalb eines Schulsprengels sind nicht zulässig.

---

<sup>32</sup> weiterführende Ausführungen vgl. Hauth/Hillermeier/Bonengel/Kitzeder, a. a. O., Erl. zu Art. 54 BayVwVfG

<sup>33</sup> vgl. Hauth/Hillermeier/Bonengel/Kitzeder, a. a. O., Erl. 4 zu Art. 8 BaySchFG

<sup>34</sup> vgl. Hauth/Hillermeier/Bonengel/Kitzeder, a. a. O., Erl. 6 zu Art. 8 BaySchFG



### 3.4 Regelungsinhalte

*Wie sollte ein öffentlich-rechtlicher Schulvertrag ausgestaltet werden; gibt es Vertragsmuster?*

Uns sind aus der Praxis zwei detaillierte Vertragsmuster zum Inhalt eines öffentlich-rechtlichen Schulvertrags bekannt.<sup>35</sup> Um den Umfang dieses Beitrags übersichtlich zu halten, gehen wir nachstehend nur auf die unseres Erachtens für die Praxis wichtigsten Regelungen ein. Ansonsten verweisen wir hinsichtlich der Inhalte und Formulierungen auf die vorgenannten Muster und gegebenenfalls auf deren Erläuterungen. Bei der Ausgestaltung der vertraglichen Inhalte sollte immer der in Art. 74 Abs. 2 GO verankerte **Grundsatz der wirtschaftlichen Verwaltung des Gemeindevermögens** beachtet werden, wonach für die Bereitstellung von gemeindlichem Vermögen eine Gegenleistung in angemessener Höhe festzusetzen ist.

#### 3.4.1 Name, Sitz, Sprengel

Name, Sitz und Sprengel der Schule ergeben sich aus der Rechtsverordnung der Regierung. Formulierungshilfen finden sich in den oben genannten Mustern.

Verbandsschulen können auch über die Grenzen der Landkreise und Regierungsbezirke errichtet werden, wenn dies aus schulorganisatorischen Gesichtspunkten erforderlich ist.

#### 3.4.2 Eigentumsverhältnisse

Im öffentlich-rechtlichen Schulvertrag sind die Eigentumsverhältnisse konkret festzulegen. In der Regel wird die Schulsitzgemeinde die in ihrem Eigentum befindlichen Schulgebäude samt Einrichtung zur Verfügung stellen. Hierzu gehören auch die Schulturnhalle, Lehr- und Lernmittel etc.

*Was ist zu beachten, wenn der vertraglich Verpflichtete nicht Eigentümer der Schulanlage ist?*

Falls die Vertragspartner gemeinsam ein neues Schulgebäude errichten wollen, sollte die Verteilung des investiven Aufwands auch im öffentlich-rechtlichen Schulvertrag geregelt werden. Maßgebend hierfür sind die vom Staatlichen Schulamt ermittelten Schülerzahlen. Allerdings können sich hierbei durch einen Mitgliederwechsel die gleichen Probleme bei Vermögensauseinandersetzungen ergeben wie bei einem Schulverband. Einen sachgerechten Weg zu einem Interessenausgleich bietet hier Art. 8 Abs. 1 Satz 3 BaySchFG i. V. mit Art. 27 KommZG. Zur Vermeidung von Wiederholungen verweisen wir auf die Ausführungen unter 2.7.2.

#### 3.4.3 Umlage des Schulaufwands

Da die Vertragsgemeinden nach Maßgabe eines öffentlich-rechtlichen Schulvertrages gemeinsam den für den Betrieb der Schule notwendigen Schulaufwand übernehmen,<sup>36</sup> wird ein beson-

---

<sup>35</sup> Hauth/Hillermeier/Bonengel/Kitzeder, a. a. O., öffentlich-rechtlicher Schulvertrag nach Art. 8 Abs. 2 BaySchFG, Kennziffer 45.20, und Hillermeier/Bloeck, Kommunales Vertragsrecht, öffentlich-rechtlicher Schulvertrag, Stand 01.11.2009, Kennziffer 33.20

<sup>36</sup> Die aus ihrer Verpflichtung nach Art. 8 Abs. 1 BaySchFG entlassenen kommunalen Körperschaften haben in der Regel dem Aufwandsträger Ersatz nach Maßgabe der Zahl der anteiligen Schüler zu leisten.

deres Augenmerk darauf zu richten sein, dass eindeutig festgelegt wird, was zu den gemeinsam zu tragenden Aufwendungen gehört. Insbesondere sind dies:

- Kosten des Hauspersonals
- Gebäudeunterhalt, Unterhalt der Außenanlagen einschließlich Sportanlagen
- Bürobedarf, Fernspreckgebühren, Amtsblätter, Sachbedarf der Lehrkräfte
- Energiekosten
- Reinigung, Beheizung und Beleuchtung
- Lehr- und Unterrichtsmittel
- Aufwand für Lernmittel (nach Abzug staatlicher Zuschüsse)
- sonstige Ausgaben (Schulveranstaltung, Schülerunfallversicherung, Elternbeirat etc.)
- notwendige Beförderung der Schüler auf Unterrichtswegen
- Kosten für die Überlassung des Schulgebäudes und des darin befindlichen Inventars

Oftmals findet man in der Praxis auch Regelungen in öffentlich-rechtlichen Schulverträgen, die hinsichtlich der Umlage des Schulaufwands **pauschal** auf Art. 3 BaySchFG i. V. mit Anlage 1 AVBaySchFG<sup>37</sup> verweisen. Somit gelten dann auch die nach Nr. 3.2 AVBaySchFG festgelegten Prozentsätze für die Ermittlung kalkulatorischer Kosten für bewegliches und unbewegliches Vermögen. Diese betragen bei:

Abschreibungen vom unbeweglichen Vermögen (ohne Grundstücke)	1,5 %
Abschreibungen vom beweglichen Vermögen	
– für informationstechnische Ausstattung	20 %
– für sonstige Ausstattung	6 %
– für Verzinsung des Anlagekapitals	6 %

Die dort geregelten langen Abschreibungszeiten für unbewegliches Vermögen (66 2/3 Jahre) und für sonstiges bewegliches Vermögen (16 2/3 Jahre) sind unseres Erachtens nicht mehr zeitgemäß und können im öffentlich-rechtlichen Schulvertrag auch abweichend geregelt werden (siehe unten).

*Können kalkulatorische Kosten auch davon abweichend vereinbart werden?*

Die Vertragspartner können auch vereinbaren, dass die kalkulatorischen Kosten nach kommunalhaushaltsrechtlichen Vorschriften zu ermitteln sind.

Voraussetzung hierfür ist, dass die Abschreibungen nach der voraussichtlichen Nutzungsdauer der einzelnen Vermögensgegenstände ermittelt werden, wobei die planmäßige Abschreibung grundsätzlich in gleichen Jahresraten erfolgt (lineare Abschreibung, vgl. VV Nr. 4 zu § 12 KommHV-Kameralistik, § 79 Abs. 1 KommHV-Doppik).

Der kalkulatorische Zinssatz ist bei kameral buchenden Kommunen nach VV Nr. 6 zu § 12 KommHV-Kameralistik zu ermitteln. Danach sollte sich der Zinssatz für die Verzinsung des Anlagekapitals am mehrjährigen Mittel der Kapitalmarkttrenditen orientieren. Da die KommHV-Doppik vergleichbare Regelungen nicht enthält, erscheint es aus unserer Sicht für doppisch buchende Kommunen vertretbar, bei der Berechnung der kalkulatorischen Verzinsung des An-

<sup>37</sup> vgl. auch § 5 des Vertragsmusters in Hillermeier/Bloeck, a. a. O., Kennziffer 33.20

lagekapitals auf VV Nr. 6 zu § 12 KommHV-Kameralistik abzustellen. Im Übrigen sind die Kosten aus der Buchführung nachprüfbar herzuleiten (vgl. § 14 Satz 3 KommHV-Doppik).

Anders als das seit 1987 maßgebende Schulfinanzierungsrecht kannte das bis dahin gültige Volksschulgesetz keine Regelungen über die Verteilung der ungedeckten Schulkosten beim Abschluss öffentlich-rechtlicher Schulverträge. Damals wurde den Kommunen empfohlen, die Gemeinsamen Richtlinien des Bayerischen Städteverbandes und des Bayerischen Gemeindetags vom 16.07.1970 (MABl 1971 S. 66), die mit der IMBek vom 18.07.1971 (MABl S. 65) bekannt gegeben wurden, anzuwenden. In älteren öffentlich-rechtlichen Schulverträgen finden sich immer noch Regelungen, die auf diese Richtlinie verweisen.

Die Anwendung dieser Richtlinie wird aus verschiedenen Gründen<sup>38</sup> seit langem nicht mehr empfohlen. Insbesondere wurde die Verbindung von kalkulatorischen Abschreibungen aus einem fiktiven Wiederbeschaffungswert mit Eigenkapital- und Fremdkapitalzinsen als problematisch angesehen. Die o. a. IMBek wurde mittlerweile aufgehoben.

#### 3.4.4 Umlage- und Fälligkeitsregelungen

Der durch sonstige Einnahmen nicht gedeckte Bedarf (Schulumlage) wird nach Zahl der Schüler auf die Vertragsgemeinden umgelegt. Stichtag für die Festsetzung der Schüler ist der 01.10. eines jeden Jahres.

Daneben können bei Bedarf noch Regelungen für Abschlagszahlungen aufgenommen werden. Diese können beispielsweise vierteljährlich erhoben werden. Dabei können die Umlagebeiträge des Vorjahres herangezogen werden. Am Ende des Haushaltsjahres erfolgt eine abschließende Spitzabrechnung.

#### *Ist eine abweichende Kostenverteilung möglich?*

Nach Art. 8 Abs. 3 Satz 2 BaySchFG können die kommunalen Körperschaften eine abweichende Kostenverteilung vereinbaren. Dann ist für die Verpflichtung nach Art. 8 Abs. 2 BaySchFG aber zwingend ein öffentlich-rechtlicher Schulvertrag erforderlich. Der vereinbarte andere Verteilungsmaßstab muss sachgerecht sein.

#### 3.4.5 Verwaltung des Schulvermögens

Zur Rechtssicherheit sollte in den Vertrag aufgenommen werden, welcher Gemeinde die Verwaltung des Schulvermögens obliegt. In der Regel wird dies die Schulsitzgemeinde sein.

#### 3.4.6 Laufzeit, Änderungen, Inkrafttreten

Der öffentlich-rechtliche Schulvertrag tritt am Tage nach der Unterzeichnung durch alle Gemeinden und nach Zustimmung der Rechtsaufsichtsbehörde in Kraft; er gilt in der Regel auf unbestimmte Zeit. In die Vereinbarung wäre auch eine Kündigungsfrist mit aufzunehmen (in der Regel zum Ende des Schuljahres 31.07.). Allerdings wird eine Kündigung nur dann wirksam, wenn von der zuständigen Rechtsaufsichtsbehörde eine entsprechende Zustimmung vorliegt (Art. 8 Abs. 2 und 3 BaySchFG).

---

<sup>38</sup> vgl. hierzu Abschnitt 3 unseres Geschäftsberichts 1982, S. 25 ff.

### 3.5 Beendigung, Aufhebung eingegangener vertraglicher Verpflichtungen

Für die Aufhebung eingegangener vertraglicher Verpflichtungen gilt das allgemeine Recht öffentlicher Verträge. Die erforderlichen Verpflichtungs- und Einvernehmenserklärungen können unter den gleichen Voraussetzungen widerrufen werden wie vertraglich eingegangene Verpflichtungen.

## 4 Fazit

Mit der Festlegung von Schulsprengeln für das Gebiet mehrerer Gemeinden oder Teilen davon wird sich für die davon betroffenen Kommunen immer die Frage stellen, welche Alternative (Schulverband oder Verpflichtung nach Art. 8 Abs. 2 BaySchFG durch einseitige Verpflichtungserklärung oder öffentlich-rechtlichen Schulvertrag) die bessere wäre. Aufgrund der örtlich sehr unterschiedlichen kommunalen Strukturen ist eine abschließende allgemeine Antwort darauf kaum möglich. Insbesondere beim Abschluss von öffentlich-rechtlichen Schulverträgen ist es wichtig, dass sich **alle betroffenen Kommunen** einigen können und praktikable und nachvollziehbare Regeln getroffen werden.

Wir geben aufgrund unserer überörtlichen Erfahrungen in diesem Zusammenhang zu bedenken, dass diese Thematik – unabhängig von der Rechtsform – immer den Willen der beteiligten Gemeinden zur kommunalen Zusammenarbeit voraussetzt. Mit dem Anspruch, eine möglichst bis ins kleinste Detail gerechte Lösung für alle Beteiligten zu finden, wird man scheitern. Eine solche Vorgehensweise ist wenig zielführend und aus Sicht der überörtlichen Rechnungsprüfung auch nicht notwendig; sie endet nicht selten in verwaltungsgerichtlichen Verfahren, bei denen die Verfahrenskosten durchaus höher sein können als der eigentliche Streitwert. Dies gilt es – im Interesse aller Beteiligten – zu vermeiden.