

C. Aktuelle Fragen aus der Prüfungs- und Beratungstätigkeit

Finanzielle Beteiligung kreisangehöriger Kommunen an den Betriebs- und Investitionskosten kreiseigener Schulsportstätten

Verfasser: Bernd **Raithel**
Franz **Süß**

Inhaltsübersicht	Seite
1 Problemaufriss	17
2 Hinweise zur Erhebung und Bemessung von Gebühren für die Mitbenutzung von Schulsportstätten durch außerschulische Nutzergruppen	17
2.1 Zulässigkeit der außerschulischen Nutzung	17
2.2 Entscheidung über die außerschulische Nutzung	17
2.3 Entgelte für die außerschulische Nutzung	18
2.4 Höhe der Entgelte für die außerschulische Nutzung	18
2.4.1 Aufsichtskosten, Kosten für Kassenpersonal	19
2.4.2 Betriebskosten	19
2.4.3 Investitionskosten	20
2.5 Abrechnung der Entgelte für die außerschulische Nutzung	20
3 Kriterien und Empfehlungen zur finanziellen Beteiligung der Sachaufwands-träger für Grund- und Mittelschulen im Rahmen ihres schulischen Bedarfs	21
3.1 Erfordernis einer finanziellen Beteiligung	21
3.2 Verfahren zur Kostenzuordnung	22

	Seite
3.3 Betriebskosten	22
3.3.1 Erfassung der Betriebskosten und Bildung von Kostengruppen	22
3.3.2 Kostentrennung nach Nutzergruppen	23
3.4 Investitionskosten	24
3.5 Empfehlungen zur finanziellen Beteiligung	25
4 Zusammenfassung und ergänzende Bemerkung	26

1 Problemaufriss

Schulsportstätten der Landkreise werden regelmäßig auch von Schulen anderer Schulaufwandsträger sowie im Anschluss an den Schulbetrieb und an Wochenenden und Feiertagen von örtlichen Vereinen und Privatpersonen belegt. Insbesondere gilt das für Schwimmbäder. In der Praxis stellen sich Fragen einer finanziellen Beteiligung dieser Schulaufwandsträger an den Belastungen für die kreiseigenen Sportstätten. Dieser Beitrag soll eine Hilfestellung für ihre Beantwortung geben und enthält insbesondere Hinweise zur Erhebung und Bemessung von Gebühren für die Mitbenutzung der Einrichtungen durch außerschulische Nutzergruppen sowie Kriterien und Empfehlungen zur finanziellen Beteiligung der Sachaufwandsträger für Grund- und Mittelschulen im Rahmen ihres schulischen Bedarfs. Wie bestehende Spielräume genutzt werden, obliegt dann der politischen Willensbildung vor Ort.

2 Hinweise zur Erhebung und Bemessung von Gebühren für die Mitbenutzung von Schulsportstätten durch außerschulische Nutzergruppen

2.1 Zulässigkeit der außerschulischen Nutzung

Kreiseigene Schulsportstätten (z. B. Lehrschwimmbahnen) sind Teil der gewidmeten Schulanlagen. Wenn einer staatlichen Schule Anlagen, die ihr bisher gewidmet waren, (vollständig) entzogen werden sollen, ist dazu die Zustimmung der Regierung erforderlich.¹ Die (bloße) Mitbenutzung der Sportstätten an Schulen durch den Sportbetrieb organisierter außerschulischer Nutzer befürwortet das Bayerische Staatsministerium für Unterricht und Kultus hingegen nachdrücklich.² Als berechtigte außerschulische Nutzer führt das Ministerium insbesondere Sportgruppen der Vereine, Verbände und Hochschulen, aber auch Behörden- und Betriebssportgruppen an. Damit trifft das Ministerium aber nur eine Aussage zur Zulässigkeit der außerschulischen Nutzung, also zum Ob. Fragen finanzieller Beteiligung stellen sich daraus erst.

Auf eine Nutzung von Schulsportanlagen durch die Öffentlichkeit geht das Ministerium nicht ein. Nach Auffassung des Bayer. Verwaltungsgerichtshofs (BayVGh) ist es aber hinnehmbar, dass die Landkreise die Kapazität ihrer Schulsportstätten in möglichst vollem Umfang nutzen und in den unterrichtsfreien Zeiten auch für ihre Bürger öffnen.³ Die Landkreise dürfen das Schulvermögen aber nicht in der Weise für außerschulische Zwecke verwenden, dass sie damit die ihnen kommunalrechtlich zugeordneten Aufgabenbereiche verlassen und fremde Aufgaben wahrnehmen bzw. aus der Kreisumlage finanzieren.⁴

2.2 Entscheidung über die außerschulische Nutzung

Für die Mitbenutzung schulischer Sportstätten gilt Art. 14 Abs. 3 Bayer. Schulfinanzierungsgesetz (BaySchFG), wonach der Landkreis als Schulaufwandsträger über die Verwendung des Schulvermögens für schulfremde Zwecke unter Wahrung der schulischen Belange im Beneh-

¹ vgl. § 2 Abs. 8 Satz 1 Halbsatz 1 AVBaySchFG

² vgl. KMBek. vom 04.09.1996, Nr. VIII/6 - K 7030 - 3/126 924, KWMBI Teil I 1996, 348

³ vgl. BayVGh, Beschluss vom 05.07.2011 – 4 ZB 11.832, GK 69/2012

⁴ vgl. BayVGh, Urteil vom 27.07.2005 – 4 BV 02.1964, FSt 18/2006

men mit der Schulleiterin oder dem Schulleiter entscheidet. Die Schulleitungen der staatlichen Schulen sollen nur dann Einwendungen erheben, wenn die vorgesehene Mitbenutzung der Sportanlagen eine unmittelbare Störung des Schulbetriebes mit sich bringen würde.⁵ Die Entscheidungszuständigkeit beim Landkreis richtet sich nach dem allgemeinen Kommunalrecht.⁶

2.3 Entgelte für die außerschulische Nutzung

Ein Landkreis darf sich durch die Kreisumlage nur diejenigen Einnahmen von den Gemeinden beschaffen, die zur Erfüllung seiner Aufgaben erforderlich sind.⁷ Das Umlagesoll darf daher grundsätzlich keine Ausgaben für landkreisfremde Aufgaben umfassen. Lediglich unbedeutende Fehler bei der Festsetzung des Umlagesolls, die sich auf den Umlagesatz mit weniger als einem Prozentpunkt auswirken, führen nach der Rechtsprechung⁸ noch nicht zur Nichtigkeit der Haushaltssatzung. Hierfür sind die Ausgaben für landkreisfremde Aufgaben nicht einzeln zu betrachten, sondern aufzuaddieren und in einer Summe der Umlagekraft des Landkreises gegenüberzustellen. Ob die Bagatellgrenze bei einem bewussten Verstoß gegen die kommunalrechtlichen Aufgabenzuweisungen ebenfalls anwendbar wäre, hat der BayVGH bislang offen gelassen.⁹

Die Aufgaben eines Landkreises ergeben sich im Wesentlichen aus Art. 10 BV, Art. 4 bis 6 und Art. 51 bis 53 LKrO. Nicht zu diesen Aufgaben gehört nach der Rechtsprechung des BayVGH eine allgemeine Sportförderung durch die unentgeltliche oder verbilligte Überlassung von kreiseigenen Schulsportanlagen zur außerschulischen Nutzung.¹⁰ Deshalb wäre der zusätzliche Kostenaufwand durch die Nutzungsüberlassung dieser Sportstätten soweit wie möglich durch Einnahmen zu decken. Dies verlangt zum einen das Gebot der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit.¹¹ Zum anderen besteht ein kommunalrechtliches Verbot für Nutzungsüberlassungen unter Wert zu Zwecken, die – wie im Falle der allgemeinen Sportförderung – außerhalb des Aufgabenbereichs des Landkreises liegen.¹²

2.4 Höhe der Entgelte für die außerschulische Nutzung

Dem Landkreis steht es grundsätzlich frei, die Benutzung seiner Sportstätten durch außerschulische Nutzergruppen öffentlich-rechtlich (durch eine Benutzungssatzung¹³) oder privatrechtlich (durch Verträge) zu regeln. Ist das Benutzungsverhältnis durch eine Benutzungssatzung öffentlich-rechtlich geregelt, bedarf es zur Erhebung von Benutzungsgebühren einer gesonderten Abgabensatzung (Gebührensatzung) des Landkreises.¹⁴ Bei einer privatrechtlichen Regelung muss der Landkreis mit jeder außerschulischen Nutzergruppe eine vertragliche Vereinbarung

⁵ vgl. KMBek. vom 04.09.1996, a. a. O.

⁶ vgl. Art. 22 LKrO

⁷ vgl. Art. 56 Abs. 2 LKrO; BayVGH, Urteil vom 04.11.1992 – 4 B 90.718, FSt 65/1993

⁸ vgl. z. B. BayVGH, Urteil vom 27.07.2005, a. a. O.

⁹ vgl. zuletzt BayVGH, Beschluss vom 05.07.2011, a. a. O.

¹⁰ vgl. BayVGH, Urteil vom 27.07.2005, a. a. O.

¹¹ vgl. Art. 55 Abs. 2 Satz 1 LKrO

¹² vgl. Art. 69 Abs. 3 LKrO

¹³ vgl. Art. 18 Abs. 1 Nr. 1 LKrO

¹⁴ vgl. Art. 2 Abs. 1 Satz 1 KAG

treffen, die das Benutzungsverhältnis und die Gebührenerhebung unmittelbar im Vertragstext regelt oder auf eine (veröffentlichte oder beigelegte) Benutzungs- und Gebührenordnung des Landkreises Bezug nimmt.

Bei der Kalkulation der Entgelte für die außerschulische Nutzung der kreiseigenen Sportstätten ist zwischen Aufsichts-, Betriebs- und Investitionskosten zu unterscheiden.

2.4.1 Aufsichtskosten, Kosten für Kassenpersonal

In seiner Bekanntmachung zur Mitbenutzung der Sportstätten bei Schulen durch außerschulische Nutzergruppen weist das Bayerische Staatsministerium für Unterricht und Kultus darauf hin, dass die notwendige Aufsicht während der außerschulischen Nutzung nicht Angelegenheit der Schule, sondern des außerschulischen Trägers ist.¹⁵ Näheres dazu empfiehlt das Ministerium zwischen dem Aufwandsträger und dem jeweiligen außerschulischen Nutzer zu regeln. Hierzu wäre in die Benutzungssatzung bzw. -ordnung eine entsprechende Regelung aufzunehmen. Unseres Erachtens sollte zudem der Abschluss einer Haftpflichtversicherung für die jeweilige Nutzergruppe verlangt werden, um bei Schäden über eine effektive Regressmöglichkeit zu verfügen.

Eine Aufsichtspflicht des Landkreises besteht nur, soweit die Schulsportstätten der Allgemeinheit als öffentliche Einrichtungen zugänglich gemacht werden (was häufig bei Schwimmbädern der Fall sein wird). Demnach sind Aufsichtskosten ausschließlich der öffentlichen Nutzung zuzuordnen. Gleiches gilt für das Kassenpersonal. Danach ergäbe sich als denkbare Folge, dass der Landkreis über die Bestimmung des zulässigen Maßes der öffentlichen Nutzung auch das Maß der Kostenbeteiligung der Kommune vor Ort bestimmen könnte. Letztlich werden sich die Beteiligten hier abstimmen – auch im Sinne des Grundsatzes gemeindefreundlichen Verhaltens.

2.4.2 Betriebskosten

Auf die außerschulischen Nutzergruppen muss der zusätzliche Kostenaufwand durch die Nutzungsüberlassung der Sportanlagen umgelegt werden (vgl. Abschnitt 2.3). In Ziffer 2 Buchst. a) Doppelbuchst. aa) der Begründung zu seinem Urteil vom 27.07.2005, Az.: 4 BV 02.1964, führte der BayVGH hierzu aus, die außerschulische Nutzung der Sportanlagen sei für den Landkreis *„mit zusätzlichem Kostenaufwand durch Wertverzehr und erhöhte Betriebsausgaben (etwa für Energie, Wasser, Reinigung und Personal) verbunden, der bei einer bloß schulischen Nutzung der Sportstätten nicht entstehen würde“*. Auf die Ausgaben, *„die allein durch die unentgeltliche Überlassung der Schulsportanlage zur Sportförderung, also zusätzlich zum bloßen ‚Schulaufwand‘ entstehen“* (vgl. Ziffer 2 Buchst. b) des o. g. Urteils), hat das Gericht auch in den weiteren Entscheidungsgründen im Zusammenhang mit der Berechnung der landkreisfremden Ausgaben abgestellt.

Nachdem das Gericht auf den *„zusätzlichen“* Kostenaufwand abstellt, müssen wohl nur Betriebskosten umgelegt werden, deren Umfang bei einer zeitlichen Ausdehnung der Sportstättennutzung auf die schulfreien Zeiten zunimmt. Für fixe Betriebskostenanteile (z. B. Sachversicherungen) könnte der Landkreis danach von einer Weiterverrechnung an die außerschulischen Nutzergruppen absehen. Gleiches gilt, wenn infolge der außerschulischen Nutzung keine zusätzlichen Betriebskosten entstehen, etwa wenn sich bei einer Einrichtung der Reinigungsaufwand nicht erhöhen würde oder die Einrichtung auch ohne die außerschulische Nut-

¹⁵ vgl. KMBek. vom 04.09.1996, a. a. O.

zung in gleichem Maß beheizt würde. Gleichwohl wäre der Landkreis – auch aus Praktikabilitätsgründen – nicht gehindert, den gesamten laufenden Sach- und Personalaufwand anteilig pauschaliert umzulegen.

Der BayVGH¹⁶ ermittelte den zusätzlich zum bloßen Schulaufwand entstehenden Kostenanteil, der durch die Überlassung der Sportanlagen an außerschulische Nutzer entstanden war, anhand des zeitlichen Umfangs der außerschulischen Nutzung (Jahresstundenzahl) und der im Durchschnitt anfallenden zusätzlichen Kosten (Stundensatz).

Sowohl der Stundensatz als auch die Jahresstundenzahl bezogen sich dabei auf alle kreiseigenen Sporteinrichtungen. Nachdem die Entscheidung aber ausschließlich Sporthallen und -plätze betraf, empfehlen wir zumindest eine Trennung in Schwimmbäder einerseits sowie Sporthallen und -plätze andererseits. Es dürfte Nutzergruppen, die ausschließlich Sporthallen und -plätze nutzen, kaum vermittelbar sein, dass sie die im Vergleich dazu höheren Betriebskosten der Bäder mitfinanzieren sollen. Der Landkreis könnte daher sowohl für jede einzelne seiner Sporteinrichtungen einen Stundensatz errechnen als auch aus den Betriebskosten für alle Bäder bzw. für alle Sporthallen und -plätze einen Durchschnittssatz bilden.

2.4.3 Investitionskosten

Im Gegensatz zu den laufenden Betriebskosten der (Schul-)Sportstätten verlangt der BayVGH¹⁷ keine Umlage der kalkulatorischen Kosten für die Sportstätten in Form von angemessenen Abschreibungen und einer angemessenen Verzinsung des nicht durch Zuschüsse gedeckten Anlagekapitals. Wengleich der Landkreis hierdurch nicht gehindert wäre, auch die Investitionskosten anteilig auf die außerschulischen Nutzergruppen umzulegen, hätte seine Entscheidung, das nicht zu tun, nach unserer Auffassung keine Auswirkung auf die Rechtmäßigkeit der Kreisumlagebescheide. Denn während durch eine außerschulische Nutzung bei Schulsportstätten regelmäßig erhebliche zusätzliche Betriebskosten entstehen, werden die kalkulatorischen Kosten davon normalerweise nicht beeinflusst.¹⁸ Kriterien für die politische Willensbildung mögen sein, ob es sich um Bestand handelt und in welcher Weise die Gemeinde bei Entscheidungen beteiligt wurde und ihre Vorstellungen eingebracht hat oder einbringen kann.

2.5 Abrechnung der Entgelte für die außerschulische Nutzung

Nach den allgemeinen kommunalrechtlichen Aufgabenzuweisungsnormen ist die Förderung des örtlichen Breitensports ausschließlich Aufgabe der kreisangehörigen Gemeinden.¹⁹ Die anteiligen Betriebskosten für die Nutzung der Sportanlagen des Landkreises können jedoch von den außerschulischen Sportgruppen oftmals nicht finanziert werden. Sie werden daher häufig nicht von den außerschulischen Sportgruppen, sondern von den Gemeinden am Sitz der jeweiligen Nutzergruppe getragen. Um die Abrechnung der Benutzungsentgelte zu vereinfachen, empfehlen wir, gegebenenfalls schon bei der Zulassung der außerschulischen Nutzergruppe eine Förderzusage der jeweiligen Sitzgemeinde und eine Abkürzung der Zahlwege anzustre-

¹⁶ vgl. BayVGH, Urteil vom 27.07.2005, a. a. O.

¹⁷ vgl. BayVGH, Urteil vom 27.07.2005, a. a. O.

¹⁸ vgl. FSt 202/1994

¹⁹ vgl. BayVGH, Urteil vom 27.07.2005, a. a. O.

ben. Aus steuerlicher Sicht wäre auch zu prüfen, ob der Landkreis für außerschulische Nutzungen ein Entgelt direkt von den Kommunen erheben soll, die ihrerseits von den Nutzern ein Entgelt erhielten.

Der Betrieb von öffentlichen Bädern ist gemäß Art. 83 Abs. 1 BV ebenfalls keine Aufgabe des Landkreises. Sofern die vom Landkreis festgesetzten Badegebühren nicht zur Deckung der auf den öffentlichen Badebetrieb entfallenden Kostenanteile ausreichen, wären mit den jeweiligen Städten und Gemeinden gegebenenfalls Verhandlungen über einen Ausgleich der verbleibenden Defizite zu führen. Dass womöglich Personen ein Schwimmbad nutzen, die nicht Einwohner der betreffenden Kommune sind, macht aus unserer Sicht den Betrieb des Bades noch nicht zu einer überörtlichen Aufgabe des Kreises. Rechtssystematisch würde sich allenfalls die Frage des Ausgleichs auf gemeindlicher Ebene stellen – praktikabel erscheint das indes nicht.

Ausgehend von der grundsätzlichen kommunalrechtlichen Trennung der Aufgaben von Gemeinden und Landkreisen bestehen gemeinsame Zuständigkeiten von Gemeinden und Landkreisen nur, soweit sie gesetzlich angeordnet sind. Für die Landkreise sind in diesem Zusammenhang nur in speziellen Teilbereichen Aufgaben eröffnet, etwa beim Jugendsport als Teil der Jugendarbeit, wo nach den besonderen Aufgabenzuweisungen des Kinder- und Jugendhilferechts ausnahmsweise eine gemeinsame Zuständigkeit von Gemeinden und Landkreisen besteht.²⁰ Werden Sporteinrichtungen Vereinen allgemein (oder ein Schwimmbad der Öffentlichkeit allgemein) und ohne eine Beschränkung auf die speziellen Bereiche des Jugendsports zur freien Verfügung gestellt, handelt es sich um eine pauschale Förderung des örtlichen Breitensports und damit nicht um eine Kreisaufgabe. Eine Kreisaufgabe kann dagegen eröffnet sein, wenn es um die Förderung von Maßnahmen geht (z. B. Veranstaltungen), die speziell dem Jugendsport dienen. Ein bloßes Mitbetroffensein von Jugendlichen genügt nicht. Der Aufgabenbereich des Landkreises kann ausnahmsweise auch eröffnet sein, wenn es um eine spezielle Einrichtung mit überörtlicher Bedeutung geht²¹, die sich in der Widmung widerspiegelt.

3 Kriterien und Empfehlungen zur finanziellen Beteiligung der Sachaufwandsträger für Grund- und Mittelschulen im Rahmen ihres schulischen Bedarfs

Im Folgenden gehen wir ausschließlich auf die Beteiligung der Sachaufwandsträger für Grund- und Mittelschulen an den – nach Abzug der Entgelte für die außerschulische Nutzung verbleibenden – Betriebskosten der kreiseigenen Sportstätten ein.

3.1 Erfordernis einer finanziellen Beteiligung

Das bayerische Kommunalrecht geht generell von einer Trennung der Aufgaben zwischen Gemeinden und Landkreisen aus. Dementsprechend ist die Aufwandsträgerschaft der staatlichen Schulen entweder den Gemeinden und Schulverbänden oder den Landkreisen zugewiesen. Zuständige Sachaufwandsträger für Grund- und Mittelschulen sind die Gemeinden, für de-

²⁰ vgl. BayVGH, Urteil vom 27.07.2005, a. a. O.

²¹ vgl. BayVGH, Urteil vom 02.08.1996 – 4 B 94.1200, Beck-Rechtsprechung (BeckRS) 1996, 15125, für eine landkreisweit tätige Musikschule

ren Gebiet oder Teile davon die jeweilige Schule durch die Regierung errichtet wurde.²² Die Schulen können daher entweder für eine Gemeinde allein (Gemeindeschulen) oder für mehrere Gemeinden, Gemeindeteile und gemeindefreie Gebiete gemeinsam (Verbandsschulen) errichtet werden. Aufwandsträger der Realschulen, Gymnasien, beruflichen Schulen und der Förderzentren sind regelmäßig die Landkreise (soweit nicht Zweckverbände dafür errichtet wurden), für Förderzentren mit bestimmten Schwerpunkten²³ die bayerischen Bezirke.

Diese Trennung der Aufgabenbereiche von Gemeinden und Landkreisen durch unterschiedliche Aufwandsträgerschaften für Schulen muss sich auch bei der Kostentragung für kreiseigene Sportstätten widerspiegeln, da der Sachaufwand für Schulen auch die Bereitstellung, Einrichtung, Ausstattung, Bewirtschaftung und Unterhaltung von Schulsportstätten umfasst.²⁴ Die Landkreise haben in Bayern nicht die Aufgabe, „*unterschiedliche Leistungsfähigkeit oder Leistungswilligkeit*“ unter ihren kreisangehörigen Gemeinden auszugleichen.²⁵ Daher bedarf es einer angemessenen finanziellen Beteiligung anderer Schulaufwandsträger an den Belastungen für die kreiseigenen Schulsportstätten nach Maßgabe des schulischen Bedarfs.

Überlässt ein Landkreis unentgeltlich seine Schulsportstätten in erheblichem Umfang an die im Landkreisgebiet ansässigen Schulen, finanziert er fremde Schulträgeraufgaben und damit landkreisfremde Aufgaben aus der Kreisumlage. Unsere Ausführungen unter Abschnitt 2.3 gelten entsprechend.

3.2 Verfahren zur Kostenzuordnung

Die finanzielle Beteiligung der Gemeinden und Schulverbände an den Aufwendungen kreiseigener Sportstätten muss nach der Rechtsprechung gewährleisten, dass sich der Landkreis über die Kreisumlage keine Einnahmen für die Nutzung seiner Sportstätten durch einzelne Grund- und Mittelschulen beschafft (vgl. Abschnitt 3.1). Beim nachfolgend dargestellten Verfahren zur Kostenzuordnung wird unterstellt, dass Entgelte für die außerschulische Nutzung der Sportstätten entsprechend unseren Ausführungen in den Abschnitten 2.3 und 2.4 lediglich den darauf entfallenden, zusätzlichen Kostenaufwand decken.

3.3 Betriebskosten

3.3.1 Erfassung der Betriebskosten und Bildung von Kostengruppen

Die beim Betrieb der jeweiligen Sportstätte anfallenden Kosten wären vom Landkreis vollständig zu erfassen. Hierfür empfehlen wir, die in der Betriebskostenverordnung (BetrKV) aufgeführten einzelnen Kostenarten entsprechend heranzuziehen.

Die BetrKV gilt nach § 556 Abs. 1 Satz 3 BGB für Mietverhältnisse über Wohnraum. Deshalb fehlen in der Aufstellung der Betriebskosten in § 2 BetrKV die Verwaltungs-, Instandhaltungs-

²² vgl. Art. 8 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 BaySchFG

²³ Die bayerischen Bezirke sind Aufwandsträger der Förderzentren mit den Schwerpunkten Sehen, Hören, körperliche und motorische Entwicklung oder Sprache (ab Jahrgangsstufe 7).

²⁴ vgl. Art. 3 Abs. 2 Nr. 1 BaySchFG

²⁵ vgl. BayVGH, Urteil vom 04.11.1992, a. a. O.

und Instandsetzungskosten, da diese bereits mit dem laufenden Mietzins abgegolten sind (§ 1 Abs. 2 BetrKV). Für die Betriebskostenabrechnung der Schulsportstätten wäre die Aufstellung der Betriebskosten deshalb entsprechend zu ergänzen.

Für das weitere Vorgehen ist es zweckmäßig, die erfassten Betriebskosten in vier Gruppen aufzuteilen:

- | | |
|----------|--|
| Gruppe 1 | Kosten, die vollständig dem öffentlichen Einrichtungsbetrieb oder den außerschulischen Nutzergruppen zuzuordnen sind (z. B. Aufsichtskosten, Kosten für Kassenpersonal) |
| Gruppe 2 | fixe Kosten, z. B. Gebäude- und Einrichtungsversicherungen, die nicht auf außerschulische Nutzergruppen und auf die öffentliche Nutzung umgelegt werden müssen, da insoweit keine zusätzlichen Ausgaben entstehen |
| Gruppe 3 | variable Kosten, z. B. Wasser- und Kanalgebühren, die allen Nutzergruppen nach einem sachgerechten Aufteilungsschlüssel zugerechnet werden |
| Gruppe 4 | Betriebskosten, die sowohl fixe als auch variable Anteile enthalten können (z. B. Hausmeister- und Reinigungskosten) und daher anhand der örtlichen Verhältnisse in ihre fixen und variablen Anteile aufgeteilt werden sollten |

3.3.2 Kostentrennung nach Nutzergruppen

Die Kostentrennung für Schulsportanlagen sollte in mehreren Schritten vorgenommen werden:

Schritt 1

In einem ersten Schritt wären zunächst Kosten und Erlöse der Gruppe 1 auszugliedern, welche vollständig dem öffentlichen Einrichtungsbetrieb oder den außerschulischen Nutzergruppen zuzuordnen sind (z. B. Aufsichtskosten, Kosten für Kassenpersonal, Entgelte der außerschulischen Nutzer, Benutzungsgebühren).

Schritt 2

In einem zweiten Schritt wären variable Kostenbestandteile der Gruppen 3 und 4 nach einem sachgerechten Aufteilungsschlüssel auszugliedern, soweit diese dem öffentlichen Einrichtungsbetrieb oder den außerschulischen Nutzergruppen zuzuordnen sind. Das Verhältnis zwischen schulischer und außerschulischer/öffentlicher Nutzung unterliegt bei Schulsportanlagen erfahrungsgemäß kaum Veränderungen, da den jeweiligen Nutzergruppen innerhalb der verfügbaren Nutzungszeit in der Regel schon aus organisatorischen Gründen langfristig feste Zeiten zugewiesen sind.

Schritt 3

Nach Abzug von Kosten und Erlösen für die öffentliche Nutzung sowie für die Mitbenutzung durch außerschulische Nutzergruppen gemäß Schritt 1 und 2 verbleiben einerseits die variablen Kosten aus der schulischen Nutzung der Gruppen 3 und 4 sowie die Fixkosten der Gesamtanlage aus der Gruppe 2 als umlagefähiger Aufwand.

Sofern jedoch die unter Schritt 1 und 2 beschriebene Kostentrennung zu Überschüssen aus dem öffentlichen Einrichtungsbetrieb oder aus der Mitbenutzung durch außerschulische Nutzergruppen führt, wären diese Überschüsse nach unserer Auffassung vorrangig als Deckungsbeiträge vom umlagefähigen Aufwand abzusetzen. Deckungsbeiträge aus der öffentlichen oder

außerschulischen Nutzung sollen nicht alleine den Eigentümer der Schulsportanlage entlasten. Sie sind vielmehr zur (teilweisen) Deckung der ansonsten von allen Schulaufwandsträgern gemeinsam finanzierten Fixkosten einzusetzen.

Anschließend wäre der verbleibende Aufwand um allgemeine Verwaltungskosten zu erhöhen. Aus Vereinfachungsgründen empfehlen wir hier, in sinngemäßer Anwendung von Nr. 2 Satz 2 der Anlage 1 zur AVBaySchFG den Ansatz eines Pauschalzuschlags von 10 %.

Schließlich wären die ungedeckten bzw. umlagefähigen Aufwendungen nach Maßgabe eines sachgerechten Umlageschlüssels auf die einzelnen Schulaufwandsträger zu verteilen. Einen konkreten Aufteilungsmaßstab hat bisher weder der Gesetzgeber noch die Rechtsprechung definiert. Der von der Rechtsprechung gesteckte Rahmen legt aber einen Aufteilungsmaßstab nahe, der sich an der Verursachung der Betriebskosten orientiert. Zudem sollten die benötigten Maßstabswerte mit einem vertretbaren zeitlichen Aufwand zu ermitteln sein. Dementsprechend könnte die finanzielle Beteiligung der Gemeinden und Schulverbände vorzugsweise nach

- den Schülerzahlen der belegenden Schulen,
- den Sportklassen der belegenden Schulen oder
- nach dem jeweiligen zeitlichen Belegungsumfang

bemessen werden. Hierbei sind weitere Differenzierungen möglich, etwa indem auf die Schülerzahlen oder Sportklassen am Stichtag der amtlichen Schuldaten (01.10./20.10.) des jeweiligen Schuljahres oder auf ein mehrjähriges Mittel abgestellt wird. Vorzugsweise wird nach unseren Erfahrungen eine Verteilung nach dem zeitlichen Belegungsumfang gewählt. Der zeitliche Belegungsumfang als Aufteilungsschlüssel für den laufenden Aufwand kann dabei entweder aus den tatsächlich in Anspruch genommenen oder aus den reservierten (planmäßigen) Belegungsstunden ermittelt werden, wobei hier ebenfalls ein einziges oder der Durchschnitt mehrerer Schuljahre in Betracht käme. Wir empfehlen jedoch, die für die jeweilige Schule reservierten (planmäßigen) Belegungsstunden des laufenden Schuljahres zugrunde zu legen. Nach den Erfahrungen der Praxis bildet dieser Maßstab einen guten Kompromiss zwischen Verwaltungsaufwand und Abbildung der Kostenverursachung.

3.4 Investitionskosten

Der Schulaufwand umfasst die Aufwendungen für die Bereitstellung, Einrichtung und Ausstattung einer Schulanlage einschließlich der dazugehörigen Sportstätten.²⁶

Für Bauinvestitionen an schulischen Sportstätten gewährt der Freistaat Bayern Zuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs.²⁷ Zu den förderfähigen Sportstätten gehören schulische Sportanlagen (Freisportanlagen, Sport- und Schwimmhallen) sowie schulisch genutzte Anteile von Mehrzweckhallen sowie von kommunalen Breitensportanlagen. Wesentliche Voraussetzung für die Förderung ist (bei Neu-, Um- und Erweiterungsbauten) eine schulaufsichtliche Genehmigung oder (bei Generalsanierungen) ein aktuell festgestellter fachlich notwendiger Bedarf durch die zuständige Regierung.²⁸

²⁶ vgl. Art. 3 Abs. 2 Nr. 1 BaySchFG

²⁷ vgl. Art. 10 Abs. 1 Nr. 1 FAG

²⁸ vgl. § 5 Abs. 1 AVBaySchFG und § 4 der SchulbauV in Verbindung mit Nr. 8.2.1.1 der Zuweisungsrichtlinie (FAZR) i. d. F. der FMBek. vom 16.01.2015, (FMBl S. 59), zuletzt geändert durch FMBek. vom 06.05.2019 (BayMBl Nr. 181)

Für eine schulaufsichtliche Genehmigung setzen die förderrechtlichen Bestimmungen stets eine Mindestzahl von Sportklassen voraus. Hierbei werden die Sportklassen benachbarter Schulen mitunter zusammengerechnet, weil die erforderliche Mindestzahl von einzelnen Schulen nicht erreicht oder aus Wirtschaftlichkeitsgründen die Errichtung gemeinsamer Sportstätten zweckmäßiger ist. Aufgrund dessen sind bauliche Investitionen an Sportstätten entsprechend den vorhandenen Sportklassen mitunter mehreren Schulen mit unterschiedlichen kommunalen Aufwandsträgern zuzurechnen. Daraus ergibt sich das Erfordernis einer finanziellen Beteiligung der weiteren Schulaufwandsträger an den Bauinvestitionen für die schulische Sportstätte. Realisierbar ist diese finanzielle Beteiligung entweder über direkte Investitionszuschüsse der anderen Schulaufwandsträger oder durch fortlaufende Berücksichtigung von kalkulatorischen Kosten in der unter Abschnitt 3.3 beschriebenen Betriebskostenabrechnung.

Aufteilungskriterien können etwa die Anzahl der auf den jeweiligen Schulaufwandsträger entfallenden Schülerinnen und Schüler, die Anzahl der Schulklassen oder das Maß der zeitlichen Nutzung durch die jeweiligen Schulaufwandsträger sein. Die Aufteilung nach den von der Regierung festgestellten Sportklassen liegt nahe, weil die Zahl der Sportklassen maßgeblich für die Größe der Sportstätte und damit für die Höhe der Investition ist. Ferner stellen die Sportklassen eine objektive und leicht verfügbare Größe dar und ermöglichen damit eine zügige Abrechnung. Für die Fälle einer erheblichen Veränderung und des Ausscheidens eines Schulaufwandsträgers sollten Regelungen getroffen werden (z. B. Maßstab für Erheblichkeit, befristeter Ausschluss eines Kündigungsrechts).

Investitionsausgaben bzw. die daraus resultierenden kalkulatorischen Kosten einer Schulsportanlage werden normalerweise nicht durch eine außerschulische Mitbenutzung beeinflusst.²⁹ Daher halten wir es für vertretbar, dass die kalkulatorischen Kosten aus den nicht durch Zuwendungen gedeckten Bauausgaben nur nach dem Verhältnis der schulischen Nutzung unter den Schulaufwandsträgern verteilt werden (vgl. auch Abschnitt 2.4.3). Das gilt allerdings nur, soweit die außerschulische Nutzung zu keinen zusätzlichen baulichen Maßnahmen und Kostensteigerungen führt. Aus den Investitionen des Landkreises für seine Sportstätten sollten daher insbesondere bauliche Maßnahmen ausgegliedert werden, die

- wegen des Öffentlichkeitsbetriebs erforderlich sind (z. B. Liege- und Erholungsbereiche, Kassen, Garderoben, Gaststätten usw.) oder
- über den festgestellten schulischen Bedarf hinausgehen,

wobei es letztlich auf den Einzelfall ankommt (z. B. Zuschauertribünen – hier mag maßgeblich sein, für welche Art von Veranstaltungen die Tribüne genutzt werden soll). Für solche außerschulischen Investitionsbestandteile wäre gegebenenfalls eine gesonderte, an der kommunalen Aufgabenzuweisung (vgl. Abschnitt 2.3) orientierte, Kostenregelung mit den Kommunen vor Ort zu treffen.

3.5 Empfehlungen zur finanziellen Beteiligung

Landkreise sollten mit den betroffenen Schulaufwandsträgern Verhandlungen über den Abschluss von Zweckvereinbarungen zur Mitbenutzung der kreiseigenen Schulsportanlagen im Rahmen des schulischen Bedarfs anstreben. In diesen Zweckvereinbarungen wären insbeson-

²⁹ vgl. VG München, Teilurteil vom 17.01.2012 – M 3 K 08.3146 – Rn. 59; FSt 202/1994

dere das grundsätzliche Belegungsrecht, die Laufzeit, die vorstehend beschriebenen Kriterien zur Verteilung von Betriebs- und Investitionskosten sowie das Abrechnungsverfahren zu regeln.

Derartige Zweckvereinbarungen vermitteln Rechtssicherheit für alle Beteiligten. Gleichzeitig ist durch eine angemessene Kostenbeteiligung der anderen Schulaufwandsträger sichergestellt, dass der Landkreis künftig fremde Schulträgeraufgaben nicht mehr aus dem Kreisumlageaufkommen finanziert. Dadurch werden bestehende Risiken hinsichtlich der Anfechtbarkeit von Kreisumlagebescheiden erheblich minimiert.

4 Zusammenfassung und ergänzende Bemerkung

Ein Landkreis darf sich durch die Kreisumlage nur diejenigen Einnahmen beschaffen, die zur Erfüllung seiner Aufgaben erforderlich sind. Das Umlagesoll darf daher grundsätzlich keine Ausgaben für landkreisfremde Aufgaben umfassen. Zu den landkreisfremden Aufgaben gehört nach der Rechtsprechung des BayVGH eine allgemeine Sportförderung durch die unentgeltliche oder verbilligte Überlassung von kreiseigenen Schulsportanlagen zur außerschulischen Nutzung. Deshalb wäre der zusätzliche Kostenaufwand durch die Nutzungsüberlassung der Sportanlagen soweit wie möglich durch Einnahmen zu decken.

Werden kreiseigene Schulsportanlagen auch von Schulen anderer Schulaufwandsträger belegt, bedarf es einer finanziellen Beteiligung dieser Schulaufwandsträger an den Belastungen für die kreiseigenen Sportstätten. Die finanzielle Beteiligung muss insbesondere gewährleisten, dass sich der Landkreis über die Kreisumlage keine Einnahmen für die Nutzung seiner Sportstätten durch Grund- und Mittelschulen beschafft. Da eine direkte Erfassung sämtlicher Betriebskosten aus der Nutzung durch die Grund- und Mittelschulen nicht möglich, zumindest aber nicht praktikabel wäre, müssen die Betriebskosten für die jeweilige Sportstätte sachgerecht aufgeteilt werden.

Wie bestehende Spielräume beim Maß der finanziellen Beteiligung genutzt werden, wird im Rahmen der politischen Willensbildung entschieden.

Unsere Überlegungen gelten umgekehrt auch für den Fall, dass gemeindliche oder schulverbandseigene Schulsportstätten von Schulklassen aus Schulen genutzt werden, für die der Landkreis Sachaufwandsträger ist.