

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 644

Rechtsprobleme des Schulfinanzierungsrechts

unter besonderer Berücksichtigung des
interkommunalen Finanzausgleiches für Gastschüler
(Gastschülerbeiträge) und staatlicher Zuschüsse
(Lehrpersonalzuschüsse und Gastschülerzuschüsse)
nach dem Bayerischen Schulfinanzierungsgesetz

Von

Detlef Czybulka



Duncker & Humblot · Berlin

DETLEF CZYBULKA

Rechtsprobleme des Schulfinanzierungsrechts

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 644

Rechtsprobleme des Schulfinanzierungsrechts

**unter besonderer Berücksichtigung des
interkommunalen Finanzausgleiches für Gastschüler
(Gastschülerbeiträge) und staatlicher Zuschüsse
(Lehrpersonalzuschüsse und Gastschülerzuschüsse)
nach dem Bayerischen Schulfinanzierungsgesetz**

Von

Detlef Czybulka



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Czybulka, Detlef:

Rechtsprobleme des Schulfinanzierungsrechts : unter besonderer Berücksichtigung des interkommunalen Finanzausgleiches für Gastschüler (Gastschülerbeiträge) und staatlicher Zuschüsse (Lehrpersonalzuschüsse und Gastschülerzuschüsse) nach dem Bayerischen Schulfinanzierungsgesetz / von Detlef Czybulka. — Berlin : Duncker und Humblot, 1993

(Schriften zum öffentlichen Recht ; Bd. 644)

ISBN 3-428-07889-6

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1993 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Werner Hildebrand, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0582-0200

ISBN 3-428-07889-6

Vorwort

Die Ursachen der derzeitigen Finanzmisere der Gemeinden sind nicht nur wirtschaftlicher Natur, sondern durch das Recht mit vorgegeben. Sie sind nur durch einen differenzierten Ansatz zu erkennen. Während die umliegenden Landkreise von der Anziehungskraft größerer Städte profitieren, sind die Stadtfinanzen äußerst angespannt. Mitverursacht wird diese Finanzkrise der Städte mit zentralörtlichen Funktionen durch die Vorhaltung von Leistungen auch und gerade im Schul- und Bildungsbereich, die für Ortsfremde (Gastschüler) angeboten werden (müssen). Ähnliche Probleme zeigen sich in anderen Lebensbereichen (Nahverkehr, Kindergartenplätze). Die Städte meinen zurecht, daß sie für diese Leistungen an Nichtgemeindeangehörige einen gerechten finanziellen Ausgleich erhalten sollten. In Bayern werden die Lehrer an den kommunalen Schulen, anders als in den übrigen Bundesländern, nicht vom Staat besoldet, der sich auch sonst nur im geringen Maße an den Kosten der Gastschüler beteiligt. Die Gastschülerproblematik hat daher eine erhebliche finanzielle Dimension und wird so zu einem Brennpunkt des Finanzausgleichs und insbesondere der finanzausgleichsrelevanten Probleme zwischen Stadt, Staat und Umland.

Der Verfasser wurde von 11 bayerischen Städten im Jahre 1992 beauftragt, die angesprochenen Probleme des Schulfinanzierungsrechts in einem Rechtsgutachten zu analysieren, das im September 1992 vorgelegt wurde. Aus diesem Gutachten ist diese Ausarbeitung entstanden. Das Bayerische Schulfinanzierungsgesetz ist nach Vorlage des Gutachtens novelliert worden. Die vorliegende Untersuchung berücksichtigt in ihrem Zweiten Teil auch diese Neuregelung. Neben dem Landesrecht werden auch die verfassungsrechtlichen Grundlagen des Schulrechts, insbesondere des Schulfinanzierungsrechts analysiert; es werden aber auch Regelungen in anderen Bundesländern beleuchtet.

Detlef Czybulka

Inhaltsverzeichnis

Erster Teil Materielle Rechtslage

I. Die Gutachtenfrage	11
II. Verfassungsrechtliche Grundlagen des Schulrechts, insbesondere des Schulfinanzierungsrechts	13
1. Das Grundgesetz	13
a) Art. 7 Abs. 1 GG	13
b) Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG	14
c) Privatschulwesen, Art. 7 Abs. 4 GG	15
d) Sozialstaatsgebot	16
e) Angemessene Finanzausstattung der Kommunen nach Art. 28 Abs. 2 GG und den Landesverfassungen	16
f) Länderkompetenz für die Schulfinanzierung	19
2. Die Bayerische Verfassung	19
a) Art. 133 BV	19
aa) Zur "Einrichtung" der Schulen und zum Zusammenwirken von Staat und Gemeinden	20
bb) Bindende Kostentragungspflicht des Staates	22
cc) Differenzierungskriterium Schulsprengel?	23
b) Inkurs: Zur Verfassungsmäßigkeit des Art. 21 Abs. 3 BayEUG	24
c) Die Relevanz der tatsächlichen Verhältnisse bei der Gastschülerproblematik	26
d) Art. 83 Abs. 1, 3 und 4 S. 4 BV	26
III. Das Schulfinanzierungsrecht als Teilbereich des Finanzausgleichs	30
1. Überblick über die geltenden Gastschülerfinanzierungsregelungen	30
a) In Bayern	30
aa) Kostenersatz für Berufsschulen	30
bb) Pauschalen gemäß § 7 AVBaySchFG	31
cc) Staatliche Gastschülerzuschüsse gemäß Art. 10 Abs. 6 BaySchFG	31
b) In den anderen Bundesländern	31
2. Die frühere Rechtslage in Bayern (auszugsweise)	32
3. Personalaufwand und interkommunaler Finanzausgleich	34
4. Das Verhältnis des Finanzausgleichsgesetzes (FAG) zum Bayerischen Schulfinanzierungsgesetz	35
a) Zählen Gastschülerbeiträge zum Finanzausgleich?	35

aa) Aufgabe und Geschichte des Finanzausgleichs	35
bb) Staatliche Gastzuschülerzuschüsse	37
cc) Interkommunaler Ausgleich	37
dd) Konkrete Bemessung	37
b) Rechtswidrigkeit der Gastzuschülerbeiträge?	38
aa) Versteckter, unzulässiger Finanzausgleich?	38
bb) Vereinbarkeit mit den allgemeinen Grundsätzen des Finanzausgleichs?	40
c) Finanzausgleichsrelevante Probleme zwischen Stadt und Umland am Beispiel der Schulstädte	44
d) Ergebnis	48
IV. Die Verschränkung der verfassungsrechtlichen Ebene mit dem geltenden Schulfinanzierungsrecht in Bayern	50
1. "Wesentlichkeitslehre" des BVerfG und Schulfinanzierung	50
2. Die Schulfinanzierung in anderen Bundesländern (Übersicht)	52
3. Systemrichtigkeit des BaySchFG? - Zur Zweigleisigkeit von Gastzuschülerbeiträgen und Gastzuschülerzuschüssen -	53
a) Das Problem	53
b) Die Entstehungsgeschichte des BaySchFG 1986	55
c) Ergebnis	59
4. Die Beratungen im Landtag über die Lehrpersonalszuschüsse	59
5. Die Beratungen im übrigen	63
a) Die Differenzierung der Gastzuschülerbeiträge nach Schultyp	63
b) Die haushalts- und finanzpolitische Konzeption des BaySchFG 1986	66
6. Zusammenfassende Bewertung	68
V. Die Pauschalierung von Gastzuschülerbeiträgen in Art. 53 Abs. 1 Nr.1 BaySchFG/ § 7 AVBaySchFG	70
1. Die grundsätzliche Zulässigkeit von Pauschalregelungen im Schulfinanzierungsrecht	70
2. Zur Pauschalierungsermächtigung in Art. 53 BaySchFG	71
a) Entstehungsgeschichte des Art. 53 BaySchFG	71
b) Auslegung, Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung nach Art. 53 S 1 Nr. 1 BaySchFG	74
VI. Die finanzielle Entwicklung der Schulstädte	79
1. Umfrageergebnisse im August 1991	79
2. Berechnung des laufenden Schulaufwandes gemäß Art. 10 Abs. 2 BaySchFG, § 7 Abs. 3 in Verbindung mit Anlage 1 AVBaySchFG	82
3. Bewertung der Differenzen	84
4. Nachtrag: Das Gutachten des Bayerischen Kommunalen Prüfungsverbandes	84
VII. Ergebnis des Gutachtens (materielle Rechtslage): Rechtswidrigkeit der derzeitigen Gastzuschülerpauschalen	86

Zweiter Teil
**Die Änderungen des Bayerischen Schulfinanzierungs-
gesetzes vom 28.12.1992**

I. Die Änderungsvorschläge	89
1. Die Abschaffung der Pauschalberechnung	90
2. Einbeziehung der kalkulatorischen Kosten und der nicht gedeckten Personalkosten ..	91
3. Verlagerung auf den interkommunalen Finanzausgleich	91
II. Die beschlossene Änderung	92
III. Rechtspolitische Bewertung der Änderung	93
Anhang	94
Literaturverzeichnis	106

Abkürzungsverzeichnis

AVBaySchFG	=	Verordnung zur Ausführung des Bayerischen Schulfinanzierungsgesetzes vom 19.08.1964 (BayRS 2230-7-1-1-K)
BayEUG	=	Bayerisches Gesetz über das Erziehungs- u. Unterrichtswesen in der Fassung der Bekanntmachung vom 9.2.1988 (BayRS 2230-1-1-K)
BayGO	=	Bayerische Gemeindeordnung i.d.F. der Bekanntmachung vom 11.09.1989 (BayRS 2020-1-1-I)
BayLKrO	=	Bayerische Landkreisordnung vom 11.09.1989 i.d.F. vom 07.08.1992 (GVBl. S.306)
BayRS	=	Bayerische Rechtssammlung
BayVBl	=	Bayerische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
BayVerfGH	=	Bayerischer Verfassungsgerichtshof
BV	=	Verfassung des Freistaates Bayern vom 02.12.1946 (BayRS 100-1-S)
BVerfGE	=	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
DJT	=	Deutscher Juristentag
DÖV	=	Die öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
Drs. BayLT	=	Drucksache Bayerischer Landtag
FAG	=	Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Staat, Gemeinden und Gemeindeverbänden (Finanzausgleichsgesetz - FAG) i.d.F. der Bekanntmachung vom 19. Februar 1992 (BayRS 605-1-F)
GbSch	=	Gesetz über das berufliche Schulwesen (BayRS 2236-1-1-K)
HA	=	Ausschuß des BayLT für Staatshaushalt und Finanzfragen
KU	=	Ausschuß des BayLT für kulturpolitische Fragen
VoSchG	=	Volksschulgesetz (BayRS 2232-1-K)
VVDStRL	=	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
WRV	=	Weimarer Reichsverfassung
ZRP	=	Zeitschrift für Rechtspolitik

1. Teil

Materielle Rechtslage

I. Die Gutachtenfrage

Im Freistaat Bayern werden die Lehrer an kommunalen Schulen nicht vom Staat besoldet, wie dies in den anderen Bundesländern ganz überwiegend der Fall ist. Das geltende Bayerische Schulfinanzierungsrecht sieht Zahlungen des Staates und der umliegenden Landkreise und kreisfreien Städte vor, um die Kosten für die auswärtigen Schüler für die Schulstädte tragbarer zu gestalten. Die Schulstädte (das sind vor allem, aber nicht ausschließlich die kreisfreien Städte) wollen nicht mehr länger hinnehmen, daß sie jedes Jahr nach ihrer Berechnung Millionenbeträge für die auswärtigen Schüler aufbringen müssen. Nach eigenen Berechnungen haben im Jahre 1990 die Städte Augsburg 5,2 Mio. DM, Erlangen 4,1 Mio. DM, Ingolstadt 2,8 Mio. DM, Nürnberg 7,9 Mio. DM, Würzburg 10,15 Mio. DM und München 35 Mio. DM für die auswärtigen Schüler "draufzahlen" müssen. Der Grund hierfür ist nach Auffassung der Schulstädte das in Bayern derzeit geltende Schulfinanzierungsrecht. Insbesondere die im Schulfinanzierungsgesetz bzw. in der AVSchFG festgesetzten jährlichen Pauschalen in Höhe von DM 750,00 pro Gast Schüler, die die Städte von den Heimatgemeinden erhalten, seien viel zu niedrig. Die tatsächlichen Kosten lägen weit darüber. Im übrigen ersparten sich die Heimatgemeinden den Aufwand für Schulbau und Schulunterhaltung. Es sei deshalb nur recht und billig, wenn diese den Schulstädten einen fairen finanziellen Ausgleich zahlten. Außerdem ist nach Auffassung der Schulstädte auch die staatliche Beteiligung an der Finanzierung der kommunalen Schulen und insbesondere auch bezüglich der Gast Schüler zu niedrig. Da für die Zukunft wieder stark ansteigende Schülerzahlen prognostiziert werden, wird sich nach Auffassung der Schulstädte das Problem weiter verschärfen. Parallel zu den Bemühungen der Schulstädte, auf politischem Wege eine Änderung des Bayerischen Schulfinanzierungsgesetzes und seiner Ausführungsbestimmungen zu erreichen, haben die bayerischen Städte Aschaffenburg, Augsburg, Erlangen, Fürth, Ingolstadt, München, Nürnberg, Regensburg, Rosenheim, Schweinfurt, Weiden i.d. Oberpfalz und Würzburg (diese jeweils vertreten durch ihre Oberbürgermeister) dem Verfasser den Auftrag gegeben, ein Rechtsgutachten zum Bayerischen Schulfinanzierungsrecht zu erstellen, welches die aufgezeig-

ten finanziellen Nachteile der Schulstädte analysieren sollte. Die Gutachtenfrage war nicht beschränkt auf eine rechtliche Bewertung der seinerzeit festgesetzten Pauschalen, sondern umfaßte den Auftrag, das Bayerische Schulfinanzierungsrecht im Lichte der einschlägigen verfassungsrechtlichen und einfachgesetzlichen Regelungen (einschließlich des Finanzausgleichs) zu untersuchen und gegebenenfalls auch prozessuale Empfehlungen für ein Musterverfahren zu machen. Der Schwerpunkt sollte in der Analyse der materiellen Rechtslage liegen (Erster Teil). Das Gutachten wurde am 14.09.1992 vorgelegt.

Der Bayerische Kommunale Prüfungsverband hatte zeitlich parallel zu dieser Untersuchung einen Auftrag des Bayerischen Staatsministeriums für Unterricht, Kultus, Wissenschaft und Kunst, ein Gutachten zur Frage einer Anhebung der seinerzeitigen Gastschülerbeitragspauschalen zu erstellen. Die Ergebnisse dieses Gutachtens¹ waren bei Vorlage des Rechtsgutachtens noch nicht bekannt, sind aber jetzt unter VI.1. eingearbeitet worden.

Der Bayerische Gesetzgeber hat ferner Ende 1992 die Pauschalen für Gastschülerbeiträge angehoben und auch sonst einige Änderungen der in dem Gutachten untersuchten gesetzlichen Regelungen vorgenommen. Hierzu wird im Zweiten Teil eine kurze Stellungnahme abgegeben. Die neuen gesetzlichen Vorschriften sind zusammen mit den früher geltenden Regelungen im Anhang abgedruckt.

1 Bayerischer Kommunaler Prüfungsverband, Gutachten zur Berechnung der Gastschülerbeiträge für Volksschulen, Realschulen, Gymnasien und Wirtschaftsschulen, hektographiertes Manuskript, München 21.08.1992 nebst Anlagen 1 bis 12 und einem Anhang, auf 115 Blatt

II. Verfassungsrechtliche Grundlagen des Schulrechts, insbesondere des Schulfinanzierungsrechts

1. Das Grundgesetz

a) Die verfassungsrechtlichen Festlegungen des Schulwesens auf *Bundesebene* ergeben sich aus Artikel 7 Grundgesetz; diese Bestimmung greift den sogenannten Weimarer Schulkompromiß (Art. 143 bis 149 WRV) auf, verkürzt ihn allerdings auf die Themen staatliche Schulaufsicht, Privatschulwesen und Teilnahme am Religionsunterricht. Ein unmittelbarer Rückzug auf die Weimarer Reichsverfassung kommt im Rahmen des Schulverfassungsrechts nicht mehr in Frage, allenfalls als Auslegungsbehelf.² In ähnlicher Weise hat der Bayerische Verfassungsgerichtshof schon im Jahre 1951 in Bezug auf die Bayerische Verfassung die Auffassung vertreten, es gehe nicht an, frühere Lehrmeinungen über die einschlägigen Bestimmungen der Weimarer Verfassung ohne weiteres auf die Bayerische Verfassung zu übertragen.³

Art. 7 Abs. 1 GG ("Das gesamte Schulwesen steht unter der Aufsicht des Staates") bleibt als leitender Grundsatz der Schulverfassung stets zu beachten. Er richtet sich historisch gesehen vor allem gegen die frühere geistliche Schulaufsicht.⁴ Ebenfalls an historische Entwicklungen wird angeknüpft, wenn im Schrifttum und in der Rechtsprechung die Auffassung vertreten wird, anders als im modernen Verwaltungsrecht sei in Art. 7 Abs. 1 GG der ältere Aufsichtsbegriff fortgeführt, der eine umfassende Organisations-, Bestimmungs- und Leitungsbefugnis des Staates bedeute.⁵ Selbst wenn man einen solch umfassenden Aufsichtsbegriff vertritt, besagt dieser noch nichts darüber, ob die Ausübung dieser Entscheidungsbefugnis (die konkrete Regelung z.B. im Schulfinanzierungsrecht) inhaltlich rechtmäßig ist und ob sie durch Gesetz, Verordnung oder Verwaltungsvorschrift zu treffen ist.⁶ Für die Schulfinanzierung bedeutet dies, daß die erforderliche Rechtsform und die Rechtmäßigkeit einer getroffenen Regelung im Schulfinanzierungsrecht zunächst unabhängig vom Gedanken der Schulaufsicht untersucht werden kann.

2 Vgl. *Maunz-Dürig-Herzog*, Grundgesetz, RandNr. 4 d zu Art. 7 GG

3 Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 21.12.1951, BayVerfGHE n.F. 4, 251, 253 (Leitsatz 7)

4 *Badura*, Staatsrecht, C 70; vgl. *Kloepfer*, DÖV 1971, 837, 841

5 *Badura*, Staatsrecht, C 70; vgl. BVerfGE 18, 38, 40 f. unter Hinweis auf BVerfGE 6, 101, 104

6 *Badura*, Staatsrecht, C 70, S. 128