

Beschlussvorlage

2025/258

Aktenzeichen: 211.001.200
 Federführung: Amt für Bildung, Jugend, Familie und Senioren

Erklärung über die Bereitschaft zur Zusammenarbeit mit den Umlandgemeinden bezüglich deren finanzieller Beteiligung an den Schulbaukosten der Schillerschule Ettlingen (Werkrealschule)

Beratungsfolge:

Verwaltungsausschuss	Vorberatung	nicht öffentlich	30.09.2025
Gemeinderat	Entscheidung	öffentlich	14.10.2025

Beschlussvorschlag:

Die Stadtverwaltung Ettlingen wird beauftragt, gegenüber den in der Anlage „Kostenanteile Umlandgemeinden“ genannten Gemeinden die Bereitschaft zur Zusammenarbeit zu erklären, um gemäß § 31 Schulgesetz Baden-Württemberg (SchG BW) eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung zu deren finanzieller Beteiligung an der Sanierung / des Neubaus der Schillerschule Ettlingen (Werkrealschule) abschließen zu können.

Finanzielle Auswirkungen

Im Falle des Abschlusses einer einvernehmlichen öffentlich-rechtlichen Vereinbarung mit den betroffenen Umlandgemeinden erfolgt die Verbuchung der Einnahme von voraussichtlich ca. 1,4 Mio. Euro im Investivhaushalt der Stadt Ettlingen; Investivauftrag und Sachkonto werden im Rahmen der Haushaltsplanungen 2026/2027 noch genau festgelegt.

Sachverhalt:

1. Ausgangslage

§§ 28 und 31 SchG BW regeln die interkommunale Zusammenarbeit von Kommunen bei der Erfüllung der ihnen als Schulträger obliegenden Aufgaben durch Errichtung von Schulen als öffentliche Einrichtungen (§ 10 Abs. 2 GemO). Die gemeinsame Erfüllung dieser Aufgabe kommt in Betracht, wenn die Schule einer Kommune auch von Schülerinnen und Schülern (SuS) anderer Kommunen („auswärtigen SuS“) besucht wird.

Die Phasen beim Zustandekommen dieser interkommunalen Zusammenarbeit hat der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (nachfolgend VGH) in einem Urteil vom 14.03.1985 dargelegt. Mit seinem weiteren Urteil zum Abschluss einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung betreffend eine Realschule in Geislingen an der Steige am 06.12.2022 (Az. 9 S 3232/21) hat der VGH diese Phasen konkretisiert. Das Gericht hat in diesem Zuge ferner klargestellt, dass seine Ausführungen sowohl für den Bau als auch für die Sanierung von Schulen gelten:

Phase 1: „Freiwilligkeitsphase“ gemäß § 31 Abs. 1 Satz 1 SchG BW

Die in der „Freiwilligkeitsphase“ erforderlichen Verfahrensschritte ergeben sich aus dem Urteil des Verwaltungsgerichts Stuttgart vom 10.11.2015 (AZ 12 K 5177/14).

Die Schulstandortgemeinde hat zunächst zu klären, wie die anstehende Maßnahme im Einzelnen konkret durchzuführen ist, welche konkreten Kosten anfallen und welche Zuschüsse gewährt werden. Darüber hinaus ist festzustellen, aus welchen Gemeinden und in welcher Zahl die Schülerinnen und Schüler kommen. Anschließend muss die Gemeinde, die eine andere Gemeinde nach § 31 Abs. 1 Satz 1 SchG einbeziehen will, **einen Gemeinderatsbeschluss über die Bereitschaft zur Zusammenarbeit fassen** und den betroffenen Gemeinden tragfähige Informationen zur Notwendigkeit und zu den Kosten der Maßnahme übermitteln. Dies kann auch noch bis zum Beginn der „Zwangsphase“ geschehen.

Schließlich muss jede aufgeforderte Umlandgemeinde ihrerseits Gemeinderatsbeschlüsse darüber fassen, ob sie der Aufforderung nachkommen will. Lehnt die Umlandgemeinde die Kostenbeteiligung ab, ist die „Freiwilligkeitsphase“ ordnungsgemäß durchlaufen und erfolglos abgeschlossen worden.

Die „Freiwilligkeitsphase“ endet entweder damit, dass es zu einer gemeinsamen öffentlich-rechtlichen Vereinbarung kommt, die von den Gemeinderäten **aller** beteiligten Gemeinden gebilligt werden muss, oder damit, dass keine öffentlich-rechtliche Vereinbarung zustande kommt.

Erst wenn es nicht zu einer gemeinsamen öffentlich-rechtlichen Vereinbarung kommt, kann sich als zweite Stufe an die „Freiwilligkeitsphase“ die „Zwischenphase“ nach § 31 Abs. 1 Satz 2 SchG anschließen, in der die oberste Schulaufsichtsbehörde aktiviert wird (vgl. VGH, Urteil vom 14.03.1985).

Phase 2: „Zwischenphase“ gemäß § 31 Abs. 1 Satz 2 SchG BW

Gemeinden, Zweckverbände, Landkreise und Regionalverbände sind verpflichtet, zur gemeinsamen Erfüllung der ihnen als Schulträger obliegenden Aufgaben Schulverbände zu bilden oder öffentlich-rechtliche Vereinbarungen abzuschließen, wenn die oberste Schulaufsichtsbehörde (Kultusministerium) feststellt, dass ein dringendes öffentliches Bedürfnis hierfür besteht. Schulträger können diese Feststellung beantragen.

Wie der VGH BW in seinem Urteil vom 06.12.2022 ausführt, ist Voraussetzung für die Dringlichkeit dieses öffentlichen Bedürfnisses, dass der Schulstandortgemeinde nicht zumutbar ist, die Lasten der Schulträgerschaft allein zu tragen. Bei der Bewertung der Dringlichkeit hat der VGH BW die VwV SchulBau herangezogen, nach der eine überörtliche Bedeutung einer Schule anzunehmen ist, wenn deren Schülerschaft einen Auswärtigenanteil von über 10 Prozent aufweist.

Da § 31 Abs. 1 Satz 2 Schulgesetz weitergehend eine „wesentliche“ bzw. „erhebliche“ überörtliche Bedeutung der Schule voraussetzt, ist laut VGH BW folglich ein Auswärtigenanteil von „deutlich mehr als 10 %“ erforderlich, um eine Feststellung zur Dringlichkeit der Bildung eines Schulverbandes bzw. des Abschlusses einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung treffen zu können:

„Als Anknüpfungspunkt kann auf die Wertung in Nr. 10.1 VwV SchBau zurückgegriffen werden. Danach ist eine überörtliche Bedeutung einer Schule anzunehmen, wenn mehr als 10% der Schüler, die die betreffende Schule in der Gemeinde des Schulsitzes besuchen, außerhalb dieser Gemeinde wohnen (vgl. gegenwärtig die entsprechende Vorgabe nach Nr. 16.1 VwV SchulBau). Da die materielle Ausgleichslage nach § 31 Abs. 1 Satz 2 SchG eine „wesentliche“ bzw. „erhebliche“ überörtliche Bedeutung der Schule voraussetzt, ist auf jeden Fall ein Auswärtigenanteil von deutlich mehr als 10% zu fordern. Ferner hat der Senat zur Voraussetzung einer „wesentlichen überörtlichen Bedeutung“ für die Hochzonung der kommunalen Schulträgerschaft auf den

*Landkreis nach § 28 Abs. 2 Satz 3 Nr. 2 SchG entschieden, dass diese „jedenfalls dann auszuschließen ist, wenn der Auswärtigenanteil über einen längeren Zeitraum hinweg durchschnittlich weniger als 30% beträgt“ (Senatsurteil vom 17.03.1987 - 9 S 127/85 -, RdJB 1987, 409 und UA S. 17). Da die Voraussetzungen für die Hochzonung einer weisungsfreien Pflichtaufgabe auf die Landkreise - mit Blick auf die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung - strenger sind als für die Pflicht zur zwischengemeindlichen Zusammenarbeit der kommunalen Schulträger, dürfte eine „wesentliche“ bzw. „erhebliche“ überörtliche Bedeutung als Voraussetzung einer materiellen Ausgleichslage im Anwendungsbereich des § 31 Abs. 1 Satz 2 SchG jedenfalls noch vorliegen, wenn der **Auswärtigenanteil durchschnittlich bei 30% liegt**.“*

Die „Zwischenphase“ beginnt damit, dass ein Beschluss des Gemeinderats des Schulträgers ergeht, einen Antrag an das Kultusministerium zu stellen, eine Feststellung im Sinne von § 31 Abs. 1 Satz 2 SchG BW zu treffen. Auch für einen solchen Antrag muss Grundlage ein Beschluss des Gemeinderats sein, weil auch insoweit kein Geschäft der laufenden Verwaltung vorliegt.

In einem nächsten Schritt sind nach § 28 Abs. 1 Landesverwaltungsverfahrensgesetz (LVwVfG) von dem Kultusministerium die Umlandgemeinden anzuhören, die keine Bereitschaft erklärt haben, eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung abzuschließen. Soweit sich Umlandgemeinden zum Abschluss einer solchen Vereinbarung bereit erklärt haben, sind sie über das eingeleitete Verfahren zu informieren.

Die „Zwischenphase“ endet dann mit Erlass oder Ablehnung der beantragten Feststellung durch das Ministerium für Kultus, Jugend und Sport. Die betroffene Umlandgemeinde kann gegen den Feststellungsbescheid des Kultusministeriums Klage erheben und dessen Aufhebung beantragen.

Auch die gesetzlich geregelten weitere Stufen - die „Zwangsphase“ nach § 31 Abs. 1 Satz 3 SchG als dritte Stufe sowie das Verfahren nach § 28 Abs. 2 Satz 3 Nr. 2 SchG, die „Landkreisphase“, als vierte Stufe - kommen erst dann in Betracht, wenn es in einer der vorhergehenden Phasen nicht zu einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung gekommen ist.

Phase 3: „Zwangsphase“ gemäß § 31 Abs. 1 Satz 3 SchG BW

Kommen Gemeinden, Zweckverbände, Landkreise oder Regionalverbände ihrer Pflicht, zur Erfüllung der ihnen als Schulträger obliegenden Aufgaben Schulverbände zu bilden oder öffentlich-rechtliche Vereinbarungen abzuschließen nicht nach, trifft die Rechtsaufsichtsbehörde die notwendigen Maßnahmen.

Phase 4: „Landkreisphase“ gem. § 28 Abs. 2 Satz 3 SchG BW

Wird eine Regelung nach § 31 Abs. 1 Schulgesetz nicht getroffen, tritt an die Stelle einer Gemeinde der Landkreis, wenn

1. eine Nachbarschaftsschule für zum Besuch der Hauptschule verpflichtete Schüler aus mehreren Gemeinden einzurichten ist; der Landkreis legt den Aufwand auf die Gemeinden um, deren Gebiet in den Schulbezirk einbezogen ist;
2. nach Feststellung der obersten Schulaufsichtsbehörde (Kultusministerium) eine Realschule, ein Gymnasium oder ein sonderpädagogisches Bildungs- und Beratungszentrum wesentliche überörtliche Bedeutung hat oder die Leistungsfähigkeit einer solchen Schule sonst nicht gewährleistet ist; die Feststellung dieser überörtlichen Bedeutung wird bei bestehenden Schulen nur auf Antrag des Schulträgers getroffen.

Diese Hochzonung der kommunalen Schulträgerschaft auf den Landkreis ist laut VGH auszuschließen, wenn der Auswärtigenanteil über einen längeren Zeitraum hinweg durchschnittlich weniger als 30 % beträgt.

Die Durchführung der insgesamt dargelegten förmlichen Schritte ist notwendig, damit jeweils für alle Beteiligten klar ist, in welchem Teil einer Phase sich das Verfahren befindet. Nur dies gewährleistet, dass alle Beteiligten ihre Rechte ordnungsgemäß wahrnehmen können. Außerdem bleibt es den Beteiligten unbenommen, sich auch noch im Laufe des Verfahrens für eine Mitwirkung an einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung zu entscheiden.

2. Weiteres Vorgehen

Zunächst wird im Rahmen der „Freiwilligkeitsphase“ das Ziel verfolgt, mit 19 betroffenen Umlandgemeinden eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung abzuschließen, die im Gegenzug zur Übernahme der Schulträgerpflichten durch die Stadt Ettlingen für die Umlandgemeinden deren Beteiligung an den sachlichen Kosten der Sanierung / des Neubaus der Schillerschule Ettlingen (Werkrealschule) zum Inhalt hat.

Da es sich beim Abschluss einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung nicht um ein Geschäft der laufenden Verwaltung im Sinne des § 44 Abs. 2 Satz 1 GemO handelt, muss die Beauftragung der Verwaltung durch den Gemeinderat erfolgen.

Der Auswärtigen-Anteil von Schülerinnen und Schülern an der Schillerschule Ettlingen (Werkrealschule) betrug in den Schuljahren 2019/2020 bis 2023/2024 durchschnittlich 40,36 % (vgl. Anlage „Prozentuale Schüleranteile“).

Bei einem Anteil vom mehr als 30% auswärtiger Schülerinnen und Schüler über einen Zeitraum von mehr als fünf Jahren ist gem. den Ausführungen des VGH in seinem Urteil vom 06.12.2022 von einem dringenden öffentlichen Bedürfnis an dem Abschluss einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung auszugehen. Selbst wenn die „Freiwilligkeitsphase“ ohne Abschluss einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung beendet werden sollte, wäre zum jetzigen Zeitpunkt davon auszugehen, dass die oberste Schulbehörde in der sich an die „Freiwilligkeitsphase“ anschließende „Zwischenphase“ eine entsprechende Feststellung trifft, mit der die Umlandgemeinden zum Abschluss einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung verpflichtet werden.

In einem ersten Schritt wurden die notwendigen tragfähigen Informationen von der Verwaltung zusammengestellt:

- Berechnung umlagefähiger Investitionskosten,
- Berechnung prozentualer Anteil auswärtiger Werkrealschüler,
- Berechnung Kostenanteil betroffener Umlandgemeinden.

Entsprechende Anschreiben an die betroffenen Umlandkommunen mit Benennung des voraussichtlich auf sie umzulegenden Anteils an den Schulbaukosten werden zurzeit erstellt und sollen nach Beschlussfassung an diese versendet werden. Als Bemessungsgrundlage für den Anteil der Schulbaukosten je Umlandkommune soll zunächst die im Förderbescheid gemäß VwV Schulbauförderung genannte Bausumme verwendet werden. Sobald die Baukosten nach Abschluss der Baumaßnahmen endgültig zusammengetragen werden konnten, wird dieser Betrag je Umlandkommune dann konkretisiert.

3. Empfehlung der Verwaltung:

Sofern der Gemeinderat einen Beschluss über die Bereitschaft zur Mitwirkung an einer öffentlichen-rechtlichen Vereinbarung mit dem Umlandgemeinden beschließt, können die Umlandkommunen aufgefordert werden, sich an einer entsprechenden öffentlich-rechtlichen Vereinbarung gemäß § 31 Abs. 1 Satz 2 SchG BW freiwillig zu beteiligen. Durch die Beteiligung der Umlandkommunen kann eine Kostenbeteiligung und somit eine Baukostenreduktion für die Stadt Ettlingen in Höhe von voraussichtlich ca. 1,4 Mio. Euro erreicht werden.

Die Verwaltung empfiehlt daher, die Erklärung über die Bereitschaft zur Zusammenarbeit mit den Umlandgemeinden bezüglich deren finanzieller Beteiligung an den Schulbaukosten der Schillerschule Ettlingen (Werkrealschule) zu beschließen.

Anlagen:

Berechnung Investitionskosten

Berechnung Investitionskosten und Umlagequoten

Prozentuale Schüleranteile