

Rechtliche Rahmenbedingungen für interkommunale Kooperation im Schulsektor

Winfried Kluth

I. Einführung in die Thematik

Die institutionalisierte Kooperation gehört in Deutschland zu den klassischen Instrumenten kommunalen Handelns. Gesetzliche Regelungen zur kommunalen Gemeinschaftsarbeit,¹ wie es die meisten einschlägigen Landesgesetze formulieren, finden sich seit dem 19. Jahrhundert in den meisten Ländern, die moderne Kommunalrechtsordnungen erlassen hatten.² Als erstes explizit der kommunalen Gemeinschaftsarbeit gewidmetes Gesetz wird das preußische Zweckverbandsgesetz des Jahres 1911 angesehen.³

Damals wie heute können ähnliche Gründe herausgearbeitet werden, die eine Entscheidung für eine kommunale Kooperation an Stelle der Aufgabenwahrnehmung durch die *einzelne* Kommune bestimmen.⁴

- Die Wahrnehmung bestimmter Aufgaben mit einem spezifischen Raumbezug kann einer Erweiterung des Gebietszuschnitts für die Aufgabenwahrnehmung sinnvoll erscheinen lassen. Naheliegende Beispiele dafür sind Aufgaben der Planung (für die Planungsverbände vorgesehen sind), aber auch Aufgaben der Infrastruktursicherung, wenn diese sinnvoll mehrere Kommunen betrifft. Man kann hier von *aufgabenimmanenten Impulsen* für die Kooperation sprechen.

1 Siehe Kluth, Das Recht der kommunalen Gemeinschaftsarbeit, in: Wolff/Bachof/Stober/Kluth (Hrsg.), Verwaltungsrecht II, 7. Aufl., 2010, § 98. Teilweise wird auch von interkommunaler Zusammenarbeit gesprochen; siehe Oebbecke, in: Mann/Püttner (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 1, 3. Aufl. 2007, § 29.

2 Einzelheiten der historischen Entwicklung bei Oebbecke, (Fn. 1), § 29 Rn. 13 ff. Es handelt sich um spezialgesetzliche Regelungen zu Zweckverbandsbildungen.

3 G. v. 19. Juli 1911, PrGS, S. 115.

4 Siehe dazu exemplarisch Oebbecke, (Fn. 1), § 29 Rn. 2 ff.

- Eine zweite Konstellation betrifft Fallgestaltungen, bei denen durch die Kooperation das ökonomische „Volumen“ der Aufgabenwahrnehmung vergrößert wird und dadurch bessere Skalenerträge erzielt werden können. Das kann z. B. deshalb der Fall sein, weil die Auslastung und die Betriebskosten von Anlagen optimiert werden oder die Einkaufspreise für benötigte Produkte oder Dienstleistungen mit wachsendem Volumen günstiger werden. Man kann in diesen Fällen von *Wirtschaftlichkeitsanreizen* sprechen, die eine Kooperation als vorteilhaft erscheinen lassen.
- Eine andere Form der ökonomischen Motivation von Kooperation liegt vor, wenn durch die mit ihr verbundene Vergrößerung des Betätigungsfeldes eine Stärkung der eigenen Marktmacht im Wettbewerb mit konkurrierenden (privaten) Akteuren angestrebt wird. Dies kann naturgemäß nur dort der Fall sein, wo die betreffenden Leistungen nichthoheitlicher Natur sind und auch von privaten Anbietern in vergleichbarer Weise am Markt angeboten werden. Ein plastisches Beispiel dafür stellt das Sparkassenwesen dar, bei dem in den letzten Jahrzehnten immer wieder eine Fusion (= Kooperation) zur Stärkung der Marktposition beobachtet werden konnte. Man kann diese Fälle als *marktmachtorientierte Motivation* bezeichnen, wobei die Stärkung der Marktmacht keinen Selbstzweck darstellt, sondern der nachhaltigen Absicherung der kommunalen Leistungserbringung dient.
- Durch eine Kooperation wird die Steuerung der betroffenen Aktivitäten regelmäßig⁵ auf ein selbständiges Rechtssubjekt übertragen, in dem die Kooperationspartner durch ihre Vertreter repräsentiert sind und eigene Leitungsrechte⁶ wahrnehmen. Dieser Vorgang ist aus der Sicht der handelnden Akteure mit einer Verminderung der Kontrolllast verbunden, da die politisch ausgerichteten Leitungsorgane der kommunalen Kooperationspartner nicht mehr direkt auf die Entscheidungen einwirken. Dadurch soll die Sachorientierung und Qualität der Aufgabenwahrnehmung verbessert werden. Man kann diese Motivation als *Kooperation zur Entpolitisierung der Aufgabenwahrnehmung* bezeichnen.
- Schließlich zeigen kritische Analysen, dass mit der Schaffung neuer Organisationen, die zusätzliches Leitungspersonal erfordern, auch neue „Posten“ und Einnahmequellen für ehrenamtlich tätige Kommunalpolitiker geschaffen werden können, wobei

5 Zu Ausnahmen später im Text unter III.

6 Zum Konzept der Leitungsgewalt siehe näher Kluth, Verfassungsrechtliche Vorgaben für das Verwaltungsorganisationsrecht, in: Wolff/Bachof/Stober/Kluth (Fn. 1), § 80 Rn. 205 ff.

dieses Ziel auch durch die Schaffung selbständiger Einheiten einzelner Kommunen verfolgt werden kann. In diesen Fällen ist die Kooperation (auch) durch den kaum legitimen *Zweck der Politiker-versorgung* motiviert.

Diese nicht auf formale Vollständigkeit abzielende Übersicht zeigt, dass es ein thematisch breites Spektrum an Gründen gibt, die für eine Kooperation sprechen und dass diese Gründe untereinander sehr heterogen sind. Es erscheint deshalb sinnvoll und weiterführend, in einem zweiten Schritt nach gemeinsamen Gesichtspunkten zu fragen, die den meisten Motiven, die zu einer Kooperation führen, zugrunde liegen. Ein solcher Grund erschließt sich, wenn man in die Überlegungen den Gedanken einbezieht, dass kommunale Aufgabenwahrnehmung immer auch durch die jeweilige Leistungsfähigkeit determiniert ist. Die Kommunalgesetze bringen dies unter anderem dadurch zum Ausdruck, dass die Bereitstellung von sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Einrichtungen nur „im Rahmen der Leistungsfähigkeit“ zugelassen ist.⁷ Hinzu kommt, dass auch die Abgrenzung der Zuständigkeit von Gemeinden und Kreisen an der Leistungsfähigkeit ausgerichtet ist.⁸ Vor diesem Hintergrund sind alle Maßnahmen, die zu einer Steigerung der Leistungsfähigkeit führen, zugleich geeignet, die gemeindliche Zuständigkeit abzusichern mit der Folge, dass insbesondere die ökonomisch begründete Entscheidung für eine Kooperation der Sache nach zugleich eine kompetenzerhaltende Kooperation darstellt. Kooperation trägt folglich dazu bei, die örtliche Leistungsfähigkeit abzusichern, die Bedingung für die selbstbestimmte Wahrnehmung einer bestimmten Aufgabe durch eine Kommune ist. Sie dient damit in vielen Fällen zugleich der Realisierung bürgerschaftlicher Selbstverwaltung und sichert einen spürbaren gestalterischen Einfluss der Bürger auf die sie betreffenden Infrastrukturen.

Dieser Gesichtspunkt lenkt die Aufmerksamkeit auf einen Zusammenhang zwischen der kommunalen Selbstverwaltung und der Genossenschaftsidee. Beide sind entstehungsgeschichtlich eng miteinander verbunden, werden heute aber nur noch selten miteinander in Verbindung gebracht. Ohne dass an dieser Stelle⁹ dazu eine vertiefende

7 Siehe exemplarisch § 4 S. 2 KVG LSA.

8 Siehe dazu näher Kluth, Die kommunale Selbstverwaltung und ihre verfassungsrechtliche Garantie, in: Wolff/Bachof/Stober/Kluth (Hrsg.) (Fn. 1), § 96 Rn. 87.

9 Siehe dazu näher Kluth, Die Rolle von Genossenschaften und Kooperationen (einschließlich Kammern) im Bereich der Bildungsinfrastrukturen, in: Schmidt-Trenz/Stober (Hrsg.), Jahrbuch Recht und Ökonomik des Dritten Sektors 2013/2014, 2014, S. 167 ff.

Betrachtung angestellt werden kann und soll, ist aber daran zu erinnern, dass in der Genossenschaftsidee ebenso wie bei der kommunalen Selbstverwaltung die gleichberechtigte Mitgestaltung der den eigenen Lebenskreis betreffenden Aufgaben abgesichert werden soll. In beiden Fällen soll eine größere Abhängigkeit von anderen Akteuren verhindert oder vermindert werden. Damit steht die Genossenschaftsidee in besonderer Weise für eine dezentrale und insoweit in Bezug zu den Zentralinstitutionen unabhängige, aber zugleich regional und lokal verwurzelte Organisationsform.¹⁰ Diese staatsrechtliche Umschreibung kann auch aus dem Blickwinkel privater Organisations- bzw. Unternehmensträgerschaft beschrieben werden und bedeutet dann, dass keine wesentliche Abhängigkeit von „anonymen“ Kapitaleignern besteht, sondern die Trägerschaft in den Händen der von den Aufgaben betroffenen bzw. an ihnen interessierten Personen liegt. Das zentral-dezentrale Spannungsverhältnis ist insoweit ein prägendes Element staatlicher und privat-wirtschaftlicher Organisation und Machtbalance gleichermaßen.

II. Rechtsgrundlagen der Schulkooperation im Überblick

1. Regelungen in den Schulgesetzen

Die Bedeutung der Kooperation von kommunalen Schulträgern spiegelt sich auch in den für diesen Zweck vorgehaltenen Normen in den Schulgesetzen der Länder wieder. Diese legitimieren ausdrücklich eine solche Kooperation, wobei diese auch ohne eine ausdrückliche Regelung zulässig wäre.¹¹ Der Zweck der Regelungen liegt deshalb darin, die Kooperation aufgabentypisch zu steuern.¹²

Man kann die Regelungen in zwei Typen untergliedern. Für den ersten Typ soll hier exemplarisch auf die Regelungen im Schulgesetz für das Land Brandenburg abgestellt werden:

10 Zu Dezentralisation als Ordnungsprinzip siehe auch *Peters*, Zentralisation und Dezentralisation, 1928.

11 Die grundsätzliche Zulässigkeit gemeinsamer Aufgabenwahrnehmung ergibt sich aus dem Selbstverwaltungsprinzip, das u. a. als Ausdruck der Organisationshoheit eine solche Form der Aufgabenwahrnehmung absichert. Siehe *Kluth* (Fn. 8), § 96 Rn. 70.

12 Zur Wechselwirkung zwischen Aufgabe und Organisationsform siehe *Kluth*, Funktionsgerechte Organstrukturen – ein Verfassungsgebot, *VerwArch* 102 (2011), S. 525 ff.

„§ 101 Übertragung von Aufgaben, Schulverband

(1) Schulträger können sich zu Schulverbänden als Zweckverbände zusammenschließen oder die Schulträgerschaft aufgrund einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung auf einen anderen Schulträger übertragen. Schulverbände sollen in der Regel aus aneinander grenzenden Gemeinden desselben Landkreises gebildet werden und keine eigene Verwaltung unterhalten.

(2) Auf Schulverbände und öffentlich-rechtliche Vereinbarungen finden die Vorschriften dieses Gesetzes und im Übrigen die Vorschriften des Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit im Land Brandenburg Anwendung. Besteht das Bedürfnis zur Errichtung oder Fortführung einer Schule und ist anders ein geordneter Schulbetrieb nicht zu gewährleisten, können die Gemeinden und Gemeindeverbände zur Zusammenarbeit verpflichtet werden. § 43 des Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit im Land Brandenburg findet entsprechende Anwendung mit der Maßgabe, dass die Anordnungen der Kommunalaufsichtsbehörde im Einvernehmen mit der zuständigen Schulbehörde zu treffen sind.“

Die Regelung bestätigt in Absatz 1 Satz 1 das Kooperationsrecht und beschränkt es auf zwei Gestaltungsformen: den Zweckverband und die öffentlich-rechtliche Vereinbarung.¹³ Damit wird insbesondere die Nutzung privatrechtlicher Organisationsformen für Zwecke der Kooperation ausgeschlossen. In Satz 2 wird zudem eine Vorgabe für die räumliche Zuordnung der Kooperationspartner gemacht, die aber Ausnahmen zulässt. Schließlich wird die kommunale Organisationshoheit dahingehend beschränkt, dass die Etablierung einer eigenen Verwaltungsstruktur aus Gründen der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit untersagt wird mit der Folge, dass sich die Schule der Organisationseinheiten der beteiligten Kommunen bedienen muss.

Der zweite Absatz erklärt auf die beiden zugelassenen Organisationsformen die spezialgesetzlichen Regelungen im Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit für anwendbar. Diese Regelungstechnik liegt auch deshalb nahe, weil so eine Doppelregelung vermieden wird und die Kommunalverwaltungen mit der Rechtsmaterie besonders vertraut sind. Hinzu kommt, dass es sich um bewährte Regelungen handelt, die in der Praxis auch zur Anwendung kommen würden, wenn es den Verweis nicht

13 Teilweise sprechen die Gesetze an Stelle der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung von einer Zweckvereinbarung; vgl. § 3 GKG-LSA. In beiden Fällen wird durch einen öffentlich-rechtlichen Vertrag ein verwaltungsrechtliches Dauerrechtsverhältnis begründet.

gäbe. In Satz 2 wird sodann die Möglichkeit eröffnet, die Kommunen zu einer Kooperation zu verpflichten. Auch das ist eine Vorgehensweise, die aus dem kommunalen Kooperationsrecht vertraut ist, gibt es Pflichtverbände¹⁴ doch in zahlreichen Aufgabengebieten, vor allem im Bereich von kommunalen Pflichtaufgaben mit Bezügen zum Umweltschutz. Satz 3 enthält schließlich eine Klärung zum Aufsichtsregime.

2. Abweichende Regelung in Sachsen-Anhalt

Anders strukturiert ist die entsprechende Regelung für das Land Sachsen-Anhalt, die (alleine) den zweiten Regelungstyp darstellt. Sie hat folgenden Wortlaut:

„§ 66 Zusammenschlüsse von Schulträgern

- (1) Schulträger können zur Erfüllung einzelner Aufgaben Vereinbarungen miteinander treffen.
- (2) Schulträger können mit Zustimmung der Schulbehörde auch die Aufnahme von Schülerinnen und Schülern aus dem Gebiet des jeweils anderen Schulträgers vereinbaren.
- (3) Vereinbarungen gemäß den Absätzen 1 und 2 müssen mit den Zielen der Schulentwicklungsplanung vereinbar sein. Sie bedürfen der Zustimmung der Schulbehörde.
- (4) Die Schulbehörde kann anordnen, dass auswärtige Schülerinnen und Schüler aufzunehmen sind, wenn ein entsprechender Bedarf besteht und eine Vereinbarung zwischen den Schulträgern nicht zustande kommt. Auswärtige Schülerinnen und Schüler sind Schülerinnen und Schüler, die ihren Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt nicht im Gebiet des Schulträgers haben. Für Teilzeitschüler in der dualen Berufsausbildung gilt, dass auswärtige Schülerinnen und Schüler die Schülerinnen und Schüler sind, deren Ausbildungsstätte nicht im Gebiet des Schulträgers liegt.“

An dieser Regelung fällt zunächst auf, dass in Absatz 1 *explizit* nur die Möglichkeit eröffnet wird, Vereinbarungen zu treffen, während die Gründung eines Zweckverbandes nicht thematisiert wird. Das führt zu der Frage, ob der Rückgriff auf das Gesetz über die kommunale Gemeinschaftsarbeit insoweit ausgeschlossen sein soll.

¹⁴ Zu Rechtsfragen der Pflichtverbände siehe auch Kluth (Fn. 1), § 98 Rn. 50.

Aus der Perspektive des Gesetzes über die kommunale Gemeinschaftsarbeit, das gem. § 1 GKG-LSA auf alle kommunalen Aufgaben anwendbar ist, erscheint eine gemeinschaftliche Aufgabenwahrnehmung auch durch einen Zweckverband möglich. Der Umstand, dass in § 66 SchulG-LSA ausdrücklich nur die Vereinbarung normiert ist und zwar mit einer im Vergleich zu anderen Gesetzen großen Regelungsdichte, spricht indes dafür, dass der Gesetzgeber insoweit eine abschließende Spezialregelung der Kooperationsformen normiert haben könnte mit der Folge, dass die Gründung von Schulzweckverbänden ausgeschlossen sein könnte. Für diese Sichtweise kann aus der Sicht der Praxis auch angeführt werden, dass es in Sachsen-Anhalt keine Schulverbände gibt.

Zu überzeugen vermag dieses Ergebnis indes nur bedingt. Es sind keine tragfähigen Gründe zu erkennen, warum die Nutzung des Zweckverbandes als Kooperationsform ausgeschlossen sein soll, so dass auch die damit verbundene Beschränkung der kommunalen Organisationshoheit als Ausdruck des Selbstverwaltungsrechts nicht verfassungsmäßig beschränkt werden kann. Die besseren Gründe sprechen deshalb dafür, dass der Gesetzgeber durch die detaillierte Ausgestaltung zwar zu erkennen gegeben hat, dass er die Kooperation durch Vereinbarung bevorzugt, ein Verbot der Gründung von Zweckverbänden aber sachlich nicht zu rechtfertigen und deshalb unverhältnismäßig wäre.

Die weiteren Absätze konkretisieren das Steuerungsinstrumentarium, indem sie detailliert die Pflichten im Zusammenhang mit der Aufnahme von Schülern aus dem Zuständigkeitsbereich eines anderen Schulträgers normieren. Auch hier sieht das Gesetz ein Pflichtenregime für den Fall vor, dass eine Vereinbarung auf freiwilliger Basis nicht zustande kommt.

3. Zwischenergebnis

Der Vergleich der beiden Rechtsregime zeigt, dass bei der Suche nach einer optimalen Verortung der Schulträgerschaft der Regelungsansatz einerseits auf der Ebene der Trägerschaft selbst gesucht werden kann, andererseits aber auch auf der Ebene der Zuordnung der Schüler. Das erste Modell präferiert die öffentlich-rechtliche Vereinbarung, bei der ein Träger die Aufgaben eines anderen Trägers miterfüllt. Das zweite Modell präferiert den Zweckverband und damit eine von allen beteiligten Kommunen getragene selbständige Einrichtung.

III. Die Kooperationsrechtsformen im Vergleich

1. Die öffentlich-rechtliche Vereinbarung/Zweckvereinbarung

Die öffentlich-rechtliche Vereinbarung ist ein Instrument der einseitigen Delegation von Aufgaben, wie sich aus § 5 des Gesetzes über die kommunale Gemeinschaftsarbeit im Land Brandenburg exemplarisch¹⁵ ergibt:

§ 5 Mandatierende und delegierende Vereinbarung

(1) Kommunen können durch öffentlich-rechtlichen Vertrag vereinbaren, eine am Vertrag beteiligte Kommune mit der Durchführung einzelner Aufgaben zu beauftragen (mandatierende öffentlich-rechtliche Vereinbarung) oder einzelne Aufgaben auf eine beteiligte Kommune zu übertragen (delegierende öffentlich-rechtliche Vereinbarung).

Zum Inhalt derartiger Vereinbarungen vgl. § 7 des Gesetzes über die kommunale Gemeinschaftsarbeit:

§ 7 Inhalt der Vereinbarung

(1) In der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung sind die Beteiligten und die einzelnen Aufgaben zu bestimmen.

(2) In der delegierenden öffentlich-rechtlichen Vereinbarung kann bestimmt werden, dass die Befugnis, in Bezug auf die übertragene Aufgabe Satzungen und Verordnungen zu erlassen, bei der übertragenden Kommune verbleibt.

Offen und flexibel gestaltet das Gesetz die Frage, welche Mitwirkungsrechte den delegierenden Stellen zustehen. Hierzu bedarf es einer Vereinbarung, so dass es grundsätzlich auch möglich ist, dass keine Mitwirkungsrechte eingeräumt werden und die ausführende Kommune alleine entscheidet:

(3) In der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung kann der beauftragenden oder übertragenden Kommune ein Mitwirkungsrecht bei der Erfüllung der Aufgabe eingeräumt werden.

¹⁵ Siehe auch *Kluth* (Fn. 1), § 98 Rn. 105 ff.

Ob dies verfassungsrechtlich unbedenklich ist, erscheint angesichts jüngerer Entscheidungen von Verfassungsgerichten zur gemeinsamen Aufgabewahrnehmung als fraglich, soll an dieser Stelle aber nicht vertieft werden.¹⁶

Naheliegend und finanzverfassungsrechtlich notwendig ist zudem eine Klärung der Kostentragung, denn eine Kommune kann nicht die Wahrnehmung von Aufgaben finanzieren, für die sie nicht zuständig ist:

(4) In der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung soll eine Kostenregelung enthalten sein.

Aus den vorgenannten Gründen muss man das „soll“ sehr eng verstehen. Auf eine Kostenerstattung könnte nur dann verzichtet werden, wenn die Kosten vollständig anderweitig gedeckt sind.

Ein Blick auf die Regelungen im Schulgesetz von Sachsen-Anhalt macht zudem deutlich, dass man auch in diesem Bereich eine Pflicht zur Kooperation vorsehen kann mit der Folge, dass kleinere Gemeinden als Schulträger entlastet werden können.

2. Der Schul(zweck)verband

Bei der gemeinsamen Gründung eines Schulverbandes wird ein anderes Delegationsmodell umgesetzt, bei dem alle beteiligten Kommunen ihre eigene Schulträgerschaft auf eine neu zu schaffende (Verbands-)Körperschaft des öffentlichen Rechts übertragen, die fortan Aufgabenträger ist. Die beteiligten Kommunen wirken im Hauptorgan der Körperschaft an der Aufgabenausführung mit, in dem sie durch den Bürgermeister und ggf. weitere Vertreter repräsentiert sind. Die weiteren Einzelheiten sollen nachfolgend am Beispiel der Rechtslage in Brandenburg thematisiert werden.

Aus dem Schulgesetz ist insoweit die Restriktion des § 101 Abs. 1 S. 2 zu beachten:

„Schulverbände sollen in der Regel aus aneinander grenzenden Gemeinden desselben Landkreises gebildet werden und keine eigene Verwaltung unterhalten.“

Diese Vorgabe ist in ihrem ersten Teil vor allem im Hinblick auf die Schulwegzeiten relevant, die ansonsten unverhältnismäßig anwachsen

¹⁶ Siehe exemplarisch *BVerfG*, NVwZ 2008, S. 183 ff.

könnten.¹⁷ Der zweite Teil verfolgt den Zweck, die Entstehung zusätzlicher Bürokratiestrukturen und damit verbundene Kosten zu vermeiden.

Die weiteren strukturellen Rahmenbedingungen für einen Schulverband ergeben sich aus dem Gesetz über die kommunale Gemeinschaftsarbeit. Die wichtigsten Aspekte beziehen sich auf die folgenden Punkte:

Der Zweckverband wird durch die Delegation zum Aufgabenträger unter Einschluss des korrespondierenden Selbstverwaltungsrechts:

§ 10 Wesen und Rechtsnatur des Zweckverbandes

- (1) Kommunen können zur gemeinsamen Erfüllung öffentlicher Aufgaben in einem Zweckverband zusammenarbeiten, um den Zweckverband mit der Durchführung einzelner Aufgaben zu beauftragen oder um einzelne Aufgaben auf den Zweckverband zu übertragen.
- (2) Der Zweckverband ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts. Er verwaltet seine Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung.

Das zentrale Rechtsstatut des Schulverbandes stellt die Verbandssatzung dar, die einen zwingenden Mindestregelungsgehalt aufweisen muss, um genehmigt werden zu können:

§ 13 Verbandssatzung

- (1) Zur Bildung des Zweckverbandes vereinbaren die Beteiligten eine Verbandssatzung, in der die Rechtsverhältnisse des Zweckverbandes geregelt werden. Vor der Bildung von Zweckverbänden, die Kreisgrenzen überschreiten, sind die betroffenen Landkreise rechtzeitig zu unterrichten.
- (2) Die Verbandssatzung muss bestimmen
 1. die Verbandsmitglieder und die Zahl ihrer Stimmen in der Verbandsversammlung,
 2. die Aufgaben des Zweckverbandes,
 3. den Namen des Zweckverbandes,
 4. den Sitz des Zweckverbandes,
 5. den Maßstab, nach dem die Verbandsmitglieder nach § 29 zur Deckung des Finanzbedarfs beizutragen haben, und

¹⁷ Zu Schulwegzeiten siehe auch *Koppers/Baumann/Weichert/Höcht*, Schulfahrt – Demographiefeste Schulstandortplanung und –zuwegung im ÖPNV, in: Friedrich/Pasternack (Hrsg.), Demographischer Wandel als Querschnittsaufgabe, 2012, S. 103 ff.

6. die Form der öffentlichen Bekanntmachung des Zweckverbandes.
- (3) Darüber hinaus kann die Verbandssatzung insbesondere Bestimmungen enthalten über
1. die innere Verfassung und Verwaltung des Zweckverbandes einschließlich der ehrenamtlichen oder der hauptamtlichen Tätigkeit der Verbandsvorsteherin oder des Verbandsvorstehers,
 2. die Abwicklung im Fall der Auflösung des Zweckverbandes einschließlich der Übernahme der Beschäftigten und
 3. den Maßstab für die Konsolidierung nach § 83 der Kommunalverfassung des Landes Brandenburg.
- (4) Bestimmungen der Verbandssatzung nach Absatz 2 Nummer 6 können von den Bestimmungen der Rechtsverordnung im Sinne des § 3 Absatz 3 Satz 2 der Kommunalverfassung des Landes Brandenburg abweichen. Die Verletzung von Bestimmungen über die öffentliche Bekanntmachung ist unter den Voraussetzungen des § 3 Absatz 4 der Kommunalverfassung des Landes Brandenburg unbeachtlich.

Als rechtsfähige Körperschaft des öffentlichen Rechts ist ein Schulverband auf eine selbständige Organstruktur angewiesen.

§ 17 Organe

Organe des Zweckverbandes sind

1. die Versammlung und
2. die Verbandsvorsteherin oder der Verbandsvorsteher (Verbandsleitung).

Die Verbandssatzung kann als weiteres Organ einen Verbandsausschuss vorsehen.

Da es sich um eine Verbandskörperschaft handelt, sind in erster Linie die beteiligten Kommunen in der Versammlung als dem Hauptorgan repräsentiert. Im Falle eines Schulverbandes dürfte der Verbandsvorsteher mit dem Schulleiter identisch sein.

Wie bei den Kommunen selbst ist auch bei den Schulverbänden die ehrenamtliche Tätigkeit der Normalfall.

§ 22 Ehrenamtliche Verbandsleitung

(1) Die Verbandsleitung ist ehrenamtlich tätig, wenn die Verbandssatzung keine hauptamtliche Verbandsleitung vorsieht.

(2) Bei Zweckverbänden, denen Aufgaben mit Anschluss- und Benutzungszwang übertragen worden sind und die keine hauptamtliche Verbandsleitung haben, soll als ehrenamtliche Verbandsleitung eine Hauptverwaltungsbeamtin oder ein Hauptverwaltungsbeamter der Verbandsmitglieder, deren allgemeine Stellvertreterinnen oder Stellvertreter oder Beigeordnete gewählt werden. Entfallen die Voraussetzungen nach Satz 1 für die Wahl, soll die ehrenamtliche Verbandsleitung abgewählt werden; § 21 Absatz 4 findet keine Anwendung.

(3) Die nach Absatz 2 gewählten Hauptverwaltungsbeamtinnen oder Hauptverwaltungsbeamten, deren allgemeine Stellvertreterinnen oder Stellvertreter oder Beigeordneten sind verpflichtet, die Wahl anzunehmen und die Funktion als ehrenamtliche Verbandsleitung auszuüben. § 20 Absatz 1 Satz 4 und 5 der Kommunalverfassung des Landes Brandenburg gilt entsprechend.

(4) Die ehrenamtliche Verbandsleitung kann vom Zweckverband eine angemessene Aufwandsentschädigung nach Maßgabe einer Entschädigungssatzung erhalten.

§ 23 Hauptamtliche Verbandsleitung

(1) Die hauptamtliche Verbandsleitung muss die erforderlichen fachlichen Voraussetzungen erfüllen und ausreichende Erfahrung für die wahrzunehmende Aufgabe haben.

(2) Die Stelle der hauptamtlichen Verbandsleitung ist öffentlich auszuschreiben. 2Bei der Wiederwahl kann die Verbandsversammlung mit der Mehrheit der satzungsmäßigen Stimmenzahl durch Beschluss von der Ausschreibung absehen.

(3) Im Anstellungsvertrag einer hauptamtlichen Verbandsleitung sind die Befristung und die Möglichkeit einer vorzeitigen Abwahl gemäß § 21 zu berücksichtigen.

Da das Schulgesetz weitere Verwaltungsstrukturen nicht zulässt und das Lehrpersonal im Landesdienst steht, bleibt kein Raum für weiteres hauptamtliches Personal.

3. Vergleich

Die Unterschiede zwischen den beiden Kooperationsinstrumenten sind aus verschiedenen Blickwinkeln zu erfassen, die schematisch folgendermaßen aufgezeigt werden können:

	ö-r Vereinbarung	Schulverband
Delegation	• einseitig/asymmetrisch	• zweiseitig/symmetrisch
Steuerung	• (nur) Mitwirkung der delegierenden Seite	• grundsätzlich gleicher Einfluss aller Beteiligten
Trägerschaft	• durch die aufnehmende Kommune	• durch die neu geschaffene Körperschaft

An dieser Übersicht wird deutlich, dass bei der Vereinbarung der geringere organisatorische Aufwand entsteht und die Aufgaben in einer ursprünglichen Kommunalstruktur bei direkter demokratischer Legitimation und Steuerung wahrgenommen wird. Bei einem Schulverband wird durch die Schaffung eines neuen Rechtsträgers die Aufgabe gemeinsam mediatisiert erfüllt. Die damit verbundene Verselbständigung ist mit Vor- und Nachteilen gleichermaßen verbunden. Einerseits wird die durch den Verband getragene Schule vor direkten Einflussnahmen stärker abgeschirmt. Andererseits sind die Steuerungsprozesse aufwendiger, so dass ggf. verschiedene Interessen der Träger kollidieren können.

IV. Die (nicht) zugelassenen Kooperationssubjekte

1. Die Kooperation zwischen Kommunen

Bei der kommunalen Gemeinschaftsarbeit steht – wie der Name indiziert – die Kooperation von Kommunen im Vordergrund. Wie die Gesetzesanalyse zeigt, ist grundsätzlich aber auch eine Mitwirkung von anderen Körperschaften (Land, Bund usw.) grundsätzlich möglich, wenn dies der Aufgabenerfüllung dient.¹⁸ Im Bereich der Schulverbände ist jedoch zu beachten, dass eine Kooperation nur zwischen solchen Kommunen bzw. Körperschaften möglich ist, die selbst als Schulträger in Frage kommen. Deshalb kommt der Erweiterung der Kooperationspartner im öffentlich-rechtlichen Bereich keine Bedeutung zu.

¹⁸ Siehe § 11 Abs. 1 S. 1 GKG-Brb: „(1) Neben den kommunalen Mitgliedern nach § 10 Absatz 1 können auch der Bund, die Länder der Bundesrepublik Deutschland und andere Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts Mitglieder eines Zweckverbandes sein, soweit nicht die für sie geltenden besonderen Vorschriften die Beteiligung ausschließen oder beschränken.“

2. Die Kooperation mit Privatschulen

Denkbar und in bestimmten Fällen sinnvoll erscheint aber eine Kooperation mit Privatschulen durch öffentlich-rechtliche Vereinbarungen.¹⁹ Sie wird in vielen Bereichen auch praktiziert, etwa bei der Koordination von Fächerangeboten oder der Übernahme von Schülern.

Dagegen ist eine gemeinsame Schulträgerschaft durch einen Schulverband, dem auch Privatschulen angehören,²⁰ aus zwei Gründen ausgeschlossen. Erstens steht einer solchen Vorgehensweise in der Regel die Schulentwicklungsplanung entgegen. Zweitens unterliegen beide Schulträger unterschiedlichen materiell-rechtlichen Rechtsregimen, die eine Kooperation ausschließen, jedenfalls soweit es um die Trägerschaft für eine staatliche Schule geht.

V. Was durch Kooperation verändert wird

Jede Kooperation mindert naturgemäß den Einfluss des einzelnen beteiligten Akteurs im Zusammenhang mit der Aufgabenerfüllung. Sie verlangt Verständigung und Interessenausgleich. Reichweite sowie Art und Verweise der Veränderungen unterscheiden sich aber bei den verschiedenen Kooperationsformen zum Teil sehr deutlich.

Übernimmt eine Kommune die Schulträgerschaft und die Schüler einer anderen Kommune auf Grund einer entsprechenden Vereinbarung, so verlagert sich die Steuerungsmacht automatisch auf die ausführende Kommune. Der abgebenden Kommune stehen lediglich beschränkte Mitwirkungsrechte zu.

Wird ein Schulverband gegründet, so steht grundsätzlich allen beteiligten Kommunen das gleiche Mitwirkungsrecht zu. Aus der Perspektive der Bürger kommt es aber zu einem Einflussknick (F. Wagener), da nicht mehr die direkt gewählten kommunalen Vertretungskörperschaften, sondern die Verbandsversammlung die Kontrolle und Leitung ausübt.

Jede Form der Kooperation hat somit ihren Preis. Als Vorteil kann man andererseits betrachten, dass eine durch einen Zweckverband getragene Schule praktisch eine größere Selbständigkeit besitzt, da die

¹⁹ Dazu auch *Reich*, SchulG-LSA, Kommentar, 2. Aufl. 2006, § 66, Rn. 1.

²⁰ Das ist grundsätzlich nach § 11 Abs. 1 S. 2 GKG-Brb möglich: „(1) Ebenso können natürliche Personen und juristische Personen des Privatrechts Mitglieder eines Zweckverbandes sein, wenn die Erfüllung der Verbandsaufgaben dadurch gefördert wird und Gründe des öffentlichen Wohls nicht entgegenstehen.“

Komplizierung der Steuerungsmechanismen im Zweifel zur Folge hat, dass davon weniger Gebrauch gemacht wird.

VI. Die öffentlich-rechtliche Genossenschaft als Instrument hybrider Kooperation

1. Gesetzliche Ausgangslage

Nach § 11 Abs. 1 S. 2 GKG-Brb können auch natürliche und juristische Personen des Privatrechts an einem Zweckverband mitwirken. Damit öffnet sich das Zweckverbandsrecht für hybride Formen der Erfüllung von Aufgaben durch Staat und Private. In der Praxis dominiert für öffentlich-private Kooperationen das private Gesellschaftsrecht.²¹ Es gibt aber gute Gründe, warum eine Kooperation unter Nutzung öffentlich-rechtlicher Rechtsformen zu bevorzugen ist. Unter anderem sprechen dafür die stärkere Gesetzes- und Gemeinwohlbindung bei der Aufgabenerfüllung.

Im Folgenden soll deshalb das Modell einer Kooperation durch die Nutzung einer öffentlich-rechtlichen Genossenschaft aufgezeigt werden, die Kommunen und private Unternehmen sowie Eltern(vereine) nutzen könnten, um gemeinsam eine Schule zu betreiben.

2. Skizze eines möglichen Rechtsrahmens²²

Im Rahmen des demografischen Wandels haben vor allem die östlichen Bundesländer in den schwach besiedelten ländlichen Räumen die Zahl der Schulstandorte reduzieren müssen. Da gleichzeitig die Mindestgrößen der Gemeinden durch entsprechende Gebietsreformen angehoben wurden, waren die Auswirkungen im Bereich der Schulträgerschaften und bei den Schulverbänden gering. Viele bislang durch einen Schulverband getragene Schulen wurden durch die Fusion der kooperierenden Gemeinden zu einer Gemeinde in die Trägerschaft der neu gebildeten Gemeinde überführt. Zugleich wurde durch eine Absenkung der Mindeststärke von Klassenverbänden versucht, die Schließung von Schulstandorten abzumildern.

²¹ Dazu näher *Stober*, Public-Private-Partnerships, in: Wolff/Bachof/Stober/Kluth (Hrsg.) (Fn. 1), § 93.

²² Vertiefend dazu *Kluth* (Fn. 9), S. 167 ff.

Diese Entwicklung kann aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass in vielen Ortschaften auch in Zukunft die Grundschulen sowie teilweise auch die weiterführenden Schulen und Berufsschulen wegen zurückgehender Schülerzahlen „bedroht“ sind. Die Länder sind nur begrenzt in der Lage, die Vorgaben für die Mindeststärke von Klassenverbänden weiter abzusenken. Die damit verbundenen Kostensteigerungen sind ebenso schwer zu legitimieren wie die damit verbundenen Ungleichbehandlungen innerhalb des staatlichen Schulwesens. Hinzu kommt, dass durch den Rückgang der Schülerzahlen auch die Existenzbedingungen für Privatschulen immer schwieriger werden. Es besteht in den ländlichen Räumen deshalb in immer geringerem Umfang die Möglichkeit, alternative pädagogische Modelle und Bildungsangebote zu etablieren.

Geht man davon aus, dass ortsnahe Schulen, insbes. Grundschulen einen herausragend bedeutsamen Standortfaktor darstellen, der auch für die Gewinnung von Fachkräften für Unternehmen von zentraler Bedeutung sein kann, so stellt sich die Frage, ob es nicht sinnvoll ist, stärkere Anreize für ein gemeinsames Engagement von Kommunen, Unternehmen und Bürger zu setzen, um Schulstandorte zu erhalten und bei den Schulen auch die spezifischen Interessen der Bevölkerung besser zu berücksichtigen.

Eine Möglichkeit, ein solches Engagement zu fördern, könnte darin bestehen, im kommunalen Kooperationsrecht ein genossenschaftliches Modell einzurichten, das die Möglichkeit einer gemeinsamen Schulträgerschaft durch Kommune, Unternehmen und Familien eröffnet. Ein solcher Träger könnte Träger einer Privatschule sein, für die das Schulrecht einen größeren Gestaltungsspielraum eröffnet als bei einer staatlichen Schule. Durch die Beteiligung der Unternehmen könnte die finanzielle Mehrbelastung durch kleinere Klassengrößen ausgeglichen werden. Für die Kommune würde keine finanzielle Mehrbelastung entstehen, aber sie könnte die Attraktivität der einzelnen Ortsteile erhöhen und bessere Rahmenbedingungen für einen Zuzug von jungen Menschen und Familien schaffen.

Der Autor *Prof. Dr. Winfried Kluth* ist Inhaber eines Lehrstuhls für Öffentliches Recht an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg und war von 2000 bis 2014 Richter des Landesverfassungsgerichts Sachsen-Anhalt.