Ermäßigung der Eigenleistung der Schulträger von Ersatzschulen gemäß § 106 Abs. 7 bis 9 SchulG

Runderlass des Ministeriums für Schule und Weiterbildung

Vom 14. September 2005 (ABl. NRW. S. 375)[1]

Zur Sicherstellung einer einheitlichen Verfahrensweise bei der Bearbeitung der Anträge auf Ermäßigung der Eigenleistung gemäß § 106 Absatz 7 bis 9 SchulG (BASS 1-1) i.V.m. § 2 Absatz 4 FESchVO (BASS 11-03 Nr. 7.1) ergehen die nachfolgenden Richtlinien:

1 Antragstellung

1.1 Die Schulträger von Ersatzschulen stellen ihre Anträge auf Ermäßigung der Eigenleistung zusammen mit der Vorlage der Jahresrechnung für das Rechnungsjahr, für das die Ermäßigung begehrt wird.

Ausnahmsweise können Anträge noch später vorgelegt werden, jedoch nur bis zur endgültigen Festsetzung des Zuschusses nach § 112 Absatz 5 SchulG. Die Vorschriften der §§ 58 und 59 LHO bleiben unberührt.

1.2 Unterhält ein Schulträger mehrere, nicht als Bündelschulen gemäß § 105 Absatz 4 SchulG zusammengefasste Ersatzschulen, für die eine Ermäßigung der Eigenleistung beansprucht wird, im Bezirk verschiedener oberer Schulaufsichtsbehörden, so ist ein Antrag auf Herabsetzung der Regeleigenleistung für alle Schulen an die obere Schulaufsichtsbehörde zu richten, in deren Bezirk die meisten Schulen gelegen sind, hilfsweise ist dies die Schule mit der höchsten Schülerzahl.

1.3 Der Schulträger muss grundsätzlich mit dem Antrag seine gesamten Vermögensverhältnisse ohne Begrenzung auf das der Ersatzschule gewidmete Vermögen offen legen. Dem Antrag sind folgende Unterlagen für das Rechnungsjahr, für das die Ermäßigung begehrt wird, und - bei Erstanträgen - für das vorangegangene Rechnungsjahr beizufügen:

1.3.1 von bilanzierenden Schulträgern

die Bilanzen und Gewinn- und Verlustrechnungen, die der Einkommensteuer bzw. der Körperschaftssteuer zugrunde liegen;

1.3.2 von allen übrigen Schulträgern

Aufstellungen über das Vermögen und die Schulden zum Abschluss der Rechnungsjahre sowie Übersichten über die Einnahmen und Ausgaben für diese Zeiträume.

Pauschale Erklärungen von Schulträgern, sie hätten in diesen Zeiträumen keine Einnahmen erzielt oder kein Vermögen gebildet, reichen nicht aus.

1.3.3 Bei Ermäßigungsanträgen für Zeiträume, die mehr als ein Jahr zurückliegen, sind auch die endgültigen Abschlussunterlagen für die folgenden Jahre sowie ein Sanierungskonzept vorzulegen.

1.3.4 Ein Gutachten einer Wirtschaftsprüfung wird empfohlen; daneben kann auch die Vorlage von Einkommensteuererklärungen und -bescheiden die Aussagekraft der Bilanzunterlagen, der Gewinn- und Verlustrechnung sowie der Einnahmen-Ausgaben-Gegenüberstellung stärken.

1.3.5 Eingetragene Vereine, Personengesellschaften und juristische Personen des Handelsrechts haben ihrem Antrag eine Ausfertigung der Satzung bzw. des Gesellschaftsvertrages beizufügen, aus denen die Höhe der Beitragsleistung der Mitglieder bzw. die Nachschusspflicht der Gesellschafter hervorgeht; es sei denn, Satzung bzw. Gesellschaftsvertrag liegen vor und sind unverändert gültig.

1.3.6 Der Schulträger hat die Richtigkeit seiner Angaben durch Unterschrift zu versichern.

2 Entscheidung über die Ermäßigung der Eigenleistung

2.1 Die Entscheidung über die Ermäßigung der Eigenleistung nach § 106 Absatz 7 SchulG i.V.m. § 2 Absatz 4 FESchVO erfordert zunächst eine Zumutbarkeitsprüfung und eine gegebenenfalls daran anknüpfende Ermessensentscheidung.

2.2 Bei der Prüfung sind anhand der unter Nr. 1.3 genannten Antragsunterlagen die Einkommens- und Vermögensverhältnisse sowie die Liquidität des Antragstellers zu berücksichtigen. Dabei sind auch die sonstigen Einkünfte und Verpflichtungen des Schulträgers in die Prüfung einzubeziehen.

2.3 Zumutbarkeit der Regeleigenleistung

2.3.1 Eine Ermäßigung der Eigenleistung kann nur gewährt werden, wenn der Antragsteller durch die Aufbringung der Eigenleistung einen unzumutbar hohen Verlust erlitten hat. Ein unzumutbar hoher Verlust liegt dann vor, wenn sich trotz Beachtung der Gebote sorgfältiger und sparsamer Wirtschaftsführung für die Ersatzschule eine „wirtschaftlich bedenkliche Entwicklung abzeichnet“ (Urteil des BVerwG v. 22.09.1967 - BVerwGE 27, 360, 366). Zuschüsse und Rückzahlungen für andere Rechnungsjahre sind nicht zu berücksichtigen.

2.3.2 Handelt es sich bei dem Schulträger um eine natürliche Person, ist bei der Feststellung der zumutbaren Eigenleistung ein dem Schulträger gezahltes Lehrergehalt einschließlich der Vergütung für nebenamtlichen Unterricht nicht zu berücksichtigen.

2.3.3 Die Unzumutbarkeit der Regeleigenleistung muss aus besonderen Gründen des Einzelfalls resultieren. Hierzu zählen nicht solche Entwicklungen, die alle Ersatzschulträger betreffen sowie Umstände, die dem Unternehmerwagnis zuzurechnen sind (OVG NRW 19 A 430/96 v. 29.08.1997). Trotz Verlustnachweises kann keine Ermäßigung der Eigenleistung gewährt werden, wenn der Verlust auf überhöhte Abschreibungen, Rückstellungen oder Rücklagen zurückzuführen ist oder der Schulträger Finanzierungsquellen - dazu gehören auch Nachschussverpflichtungen von Vereinsmitgliedern und Gesellschaftern - nicht ausgeschöpft hat. Verluste, die durch überhöhte Entnahmen für den persönlichen Bedarf oder durch nicht anerkannten Personal- oder Sachaufwand hervorgerufen werden, können ebenfalls nicht zu einer Ermäßigung der Eigenleistung führen. Eine Berücksichtigung von Verlusten Dritter kommt nur in Betracht, wenn eine rechtliche Verpflichtung des Ersatzschulträgers zur Übernahme dieser Verluste besteht.

2.3.4 Bei der Entscheidung über die Hilfsbedürftigkeit ist auch auf sonstiges Vermögen sowie sonstige Einkünfte und Verpflichtungen des Schulträgers abzustellen. Darüber hinaus ist zu prüfen, ob der Schulträger auf „die Ausnutzung und nahe liegende Erschließung von sonstigen Hilfsquellen“ (BVerwGE 27, 360, 366) verwiesen werden kann. Hierfür reicht zwar die bloße Feststellung, dass die Schule in die gesellschaftliche Sphäre einer Organisation, Kirche oder Religionsgemeinschaft eingebettet ist, nicht aus (Urteil des BVerwG v. 30.11.1984 - NVwZ 1985 S. 111). Allerdings hat der Schulträger nachzuweisen, dass er alle Anstrengungen unternommen hat, zumutbare andere Finanzierungsmöglichkeiten oder Hilfsquellen der ihn tragenden oder nahe stehenden natürlichen oder juristischen Personen auszuschöpfen. Die Entscheidung ist jeweils im Einzelfall zu treffen. Unterhält der Schulträger mehrere Schulen, ist eine Gesamtbetrachtung vorzunehmen.

Hierbei ist das Verhältnis des Schulträgers zu der jeweiligen Organisation oder Kirche, auf die vermögensmäßig zurückgegriffen werden soll (Binnenstruktur), zu berücksichtigen. Anhaltspunkte sind dabei, ob juristische Personen des öffentlichen Rechts einer juristischen Person, die Ersatzschulträger ist, als Mitglieder angehören oder über längere Zeit Zuschüsse zur Deckung der Eigenleistung gewährt haben. Für die Annahme einer finanziellen Rückgriffsmöglichkeit genügt nicht bereits der Umstand, dass eine Schule nach ihrem Selbstverständnis ein Stück des Bildungsauftrages einer Organisation oder einer Kirche wahrnehmen will.

2.3.5 Auch Personen des öffentlichen Rechts (Kommunen, Gebietskörperschaften, Industrie- und Handelskammern, Handwerkskammern, Kirchen usw.) können nahe liegende Hilfsquellen darstellen. Soweit öffentliche Schulträger nach Art. 8 Absatz 3 Satz 1 LV (BASS 0-2) und §§ 78 ff. SchulG zur Errichtung und Unterhaltung von Schulen verpflichtet sind, stellen - zulässige (OVG NRW 19 A 1232/87 v. 22.04.1988) - zweckgebundene Zuschüsse zur Aufbringung der Eigenleistung oder andere Finanzierungsbeteiligungen zugunsten des Ersatzschulträgers lediglich eine andere, finanziell weniger belastende Form der Aufgabenerfüllung (siehe § 78 Absatz 4 Satz 4 SchulG) dar. Fortdauernde Zuschüsse Dritter (in der Regel von Gemeinden) zur Aufbringung der Eigenleistung nach § 105 Absatz 6 Satz 2 SchulG sind im Titel 282 10 des Ersatzschulhaushalts nachzuweisen, weil sie fortdauernde Einnahmen der Schule sind und deshalb nach § 112 Absatz 1 Satz 1 und 2 SchulG im Haushalt der Ersatzschule veranschlagt werden müssen. Diese Zuwendungen werden aber aufgrund ihrer Zweckbestimmung auf die Eigenleistung angerechnet, die insoweit als vom Schulträger erbracht gilt.

Die „Opfergrenze“ ist erst dann erreicht, wenn die erhöhten Aufwendungen für die Ersatzschule die Finanzkraft der Mitglieder unverhältnismäßig beansprucht oder gar überfordert, so dass die Wahrnehmung dieser oder ähnlicher Aufgaben (im Falle einer Kommune etwa im Rahmen der Daseinsvorsorge) empfindlich gestört oder in Frage gestellt würde (OVG NRW SPE 236 Nr. 7). Insofern rechtfertigt der Umstand, dass eine am Ersatzschulträger beteiligte oder diesem durch die Gewährung von Zuschüssen verbundene Kommune infolge eines Haushaltssicherungskonzepts oder eines Nothaushalts finanziellen Restriktionen unterliegt, für sich allein noch nicht automatisch eine Ermäßigung der Eigenleistung des Ersatzschulträgers. Die am Ersatzschulträger beteiligten Kommunen sind nicht Träger des aus Art. 7 Absatz 4 GG (BASS 0-1) und Art. 8 Absatz 4 Satz 3 LV resultierenden Anspruchs auf Landeszuschüsse (§ 100 Absatz 7 SchulG).

2.3.6 Einem Schulträger, der von vornherein vermögenslos gegründet worden ist und von Anfang an nicht auf einer hinreichend soliden Existenzbasis aufbauen konnte, kann eine Ermäßigung der Regeleigenleistung nicht gewährt werden (Urteil des BVerwG v. 30.11.1984 NVwZ 1985 S. 111). Das Gleiche gilt für einen Schulträger, der eine wirtschaftlich bedenkliche Entwicklung selbst herbeigeführt hat, insbesondere durch Übertragung von Vermögensbestandteilen an Dritte, Nichtausschöpfen nahe liegender Einkommens- und Hilfsquellen, nicht anerkannten höheren Personal- oder Sachaufwand oder indem er zu Lasten des Zuschussgebers rechtliche und finanzielle Verpflichtungen eingegangen ist, die bisher nicht vorhanden waren.

Insbesondere bei Umgründungen oder Schulträgerwechsel (Wechsel von „Eigentümer-“ zu „Mieterschule“ unter Hergabe des sodann gemieteten Schulgrundstücks) sowie im Verhältnis zu Fördervereinen ist auch zu prüfen, ob Vorschriften zur Regeleigenleistung bei der gewählten rechtlichen Konstruktion des Schulträgers in unzulässiger Weise umgangen werden. Dieses Prüfungsergebnis wird durch die Genehmigung gemäß §

[1]Bereinigt. Eingearbeitet:
RdErl. v. 28.10.2008 (ABl. NRW. S. 622)

101 SchulG nicht vorweggenommen (OVG NRW 5 A 1376/82 v. 12.12.1986; BVerwG 7 B 65.87 v. 02.02.1988).

2.3.7 Einkünfte und Vermögen von Fördervereinen sind bei der Entscheidung über den Ermäßigungsantrag zu berücksichtigen. Das Gleiche gilt für Einkünfte aus dem Betrieb von Ergänzungsschulen oder Schülerheimen, die in Verbindung zu einer Ersatzschule stehen.

2.3.8 Einem Schulträger, der voraussichtlich auf Dauer die gesetzliche Regeleigenleistung nicht erbringen kann, kann eine Herabsetzung der Eigenleistung für eine angemessene Übergangszeit gewährt werden, in der er sich hinsichtlich seiner Eigenleistung nach anderen Finanzierungsquellen umsehen muss. Ist die Finanzausstattung auf Dauer unzureichend und die Notlage nicht lediglich vorübergehend, ist der Schulträger i.S.v. § 101 Absatz 5 Satz 2 SchulG unzuverlässig und die Schulgenehmigung nach § 101 Absatz 6 SchulG zurückzunehmen.

2.4 Ermessensentscheidung

Das Ermessen ist entsprechend dem Zweck der Ermächtigung auszuüben, wobei die gesetzlichen Grenzen des Ermessens einzuhalten sind (§ 40 VwVfG NRW). Danach muss sich die Ermessensausübung bei der Ermäßigung der Eigenleistung von folgenden Erwägungen leiten lassen:

2.4.1 Die finanzielle Förderung der Ersatzschulen beruht auf dem Umstand, dass der Ersatzschulträger den Genehmigungsvoraussetzungen des Art. 7 Absatz 4 Satz 2 bis 4 GG und § 101 SchulG unterworfen ist. Das Unternehmerwagnis wird ihm dagegen nicht abgenommen. Die staatliche Hilfe dient ferner nur der Erhaltung der Schule und nicht der Vermögensbildung des Schulträgers oder des Zuschuss gebenden Dritten (OVG NRW 19 A 430/96 v. 29.08.1997, BVerwGE 27, 360 ff.).

2.4.2 Eine Ermäßigung der Eigenleistung kommt nur dann in Betracht, wenn der Schulträger unverschuldet in eine vorübergehende, im Sinne einer Existenzgefährdung erhebliche wirtschaftliche Notlage gerät. Kann ein Schulträger die Regeleigenleistung hingegen voraussichtlich auf Dauer nicht erbringen, kann die Ermäßigung der Eigenleistung nur für eine Übergangsfrist gewährt werden, damit der Schulträger Gelegenheit hat, entweder andere Finanzierungsquellen zu erschließen oder aber die ordnungsgemäße Beendigung des Schulbetriebs (§ 104 Absatz 3 SchulG) in die Wege zu leiten.

2.4.3 Die gesetzlich vorgesehene Mindesteigenleistung von 2 vom Hundert gemäß § 2 Absatz 4 Satz 3 FESchVO für Eigentümerschulen und von 9 vom Hundert gemäß § 2 Absatz 4 Satz 4 FESchVO für Mieterschulen stellt in jedem Fall sowohl Rahmen als auch Grenze dar. Eine Ermäßigung der Eigenleistung ist nach § 106 Absatz 7 SchulG in der Regel für mehr als fünf Jahre ausgeschlossen. Nach § 106 Absatz 9 SchulG kommt eine längerfristige Herabsetzung als Ermessensentscheidung mit der vom Ministerium einzuholenden Zustimmung des Ministeriums der Finanzen nur dann in Betracht, wenn zum einen besondere, auf die wirtschaftliche Situation des Ersatzschulträgers bezogene Umstände des Einzelfalls und zum anderen eine positive Prognose für die Sanierung gegeben sind. Wirtschaftliche Schwierigkeiten etwa einer bezuschussenden Kommune rechtfertigen eine Ermäßigung der Eigenleistung insoweit nicht (siehe Nummer 2.3.5).

3 Verfahrensbestimmungen

3.1 Die Bewilligungsbehörde kann von Amts wegen oder auf Antrag diejenigen, deren rechtliche Interessen durch den Ausgang berührt werden, als Beteiligte hinzuziehen (§ 13 Absatz 2 VwVfG NRW). Die Beteiligten sollen bei der Ermittlung des Sachverhalts mitwirken (§ 26 Absatz 2 VwVfG NRW).

3.2 Die Bewilligungsbehörden sollen sich bei der Beurteilung der Antragsunterlagen, insbesondere der Bilanzen und der Gewinn- und Verlustrechnung sowie eines Gutachtens einer Wirtschaftsprüfung, der gutachtlichen Mitwirkung von Sachverständigen, insbesondere des Dezernats für gewerbliche Wirtschaft der Bezirksregierungen bedienen.

3.3 Die Entscheidung über die Ermäßigung ist zweckmäßigerweise mit der Festsetzung des Jahreszuschusses zu verbinden. Die ablehnende Entscheidung ist zu begründen und mit einer Rechtsmittelbelehrung zu versehen. Über die Gewährung der Ermäßigung und damit über den höheren Landeszuschuss wird für das jeweilige Rechnungsjahr von der für die Entgegennahme des Antrags zuständigen oberen Schulaufsichtsbehörde entschieden. Die nach Nr. 1.2 beteiligte obere Schulaufsichtsbehörde ist über die Entscheidung zu unterrichten.

Soweit von einem Schulträger ein Antrag auf Ermäßigung der Eigenleistung für mehrere Ersatzschulen gestellt wird, die im Bereich unterschiedlicher Schulaufsichtsbehörden liegen, so hat die Schulaufsichtsbehörde die auf die Ersatzschule in ihrem Bereich bezogene Entscheidung selbstständig bekannt zu machen.

Bei Stattgeben des Antrags sind die Gründe für die Ermäßigung der Eigenleistung aktenkundig zu machen.

4

Von den Entscheidungen über die Anträge auf Herabsetzung der Eigenleistung sowie von allen rechtskräftigen verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen sind dem Ministerium für Schule und Bildung Durchschriften zur Kenntnis zu geben.