

Orientierungssätze:

1. Die Regelungen über die pauschalen Zuweisungen zu den notwendigen Kosten der Schülerbeförderung gehören wegen des Grundsatzes der Rechtsmittelklarheit und Rechtsmittelsicherheit zum Bereich des Schulrechts im Sinne von Art. 15 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 AGVwGO. Ein fakultatives Widerspruchsverfahren ist statthaft (UA Rn. 24).
2. Verwaltungskosten, die den Aufgabenträgern von Dritten für die Organisation und Koordination der Schülerbeförderung mittels Schulbus in Rechnung gestellt werden, sind weder nach dem Wortlaut noch nach der Systematik von Art. 4 SchKfrG, Art. 10a FAG in die Berechnungsgrundlagen der pauschalen Zuweisungen einzubeziehen (UA Rn. 26).
3. Die Verordnungsermächtigung in Art. 4 Abs. 2 Satz 4 SchKfrG zur Regelung der näheren Voraussetzungen für die pauschalen Zuweisungen und die Abgeltung der Belastungen durch Art. 3 Abs. 2 SchKfrG ist nach Inhalt, Zweck und Ausmaß hinreichend bestimmt (UA Rn. 26 – 28).
4. § 3 Nr. 2 DVFAG/SchKfrG stellt ausschließlich auf die in der kommunalen Rechnungsstatistik verpflichtend zu erfassenden Aufwendungen für die notwendige Schülerbeförderung (nach Unterabschnitt 290 des Gliederungsplans für die kommunalen Haushalte zu erfassende Zweckausgaben) ab (UA Rn. 29).
5. Eine Berücksichtigung der Verwaltungskosten nur bei Auslagerung auf rechtlich selbständige Dritte wäre mit dem Willkürverbot unvereinbar (UA Rn. 32).

Hinweis:

Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof hat in seinem Urteil vom 30.01.2014 Fragen von grundsätzlicher Bedeutung für die Berechnung der pauschalen Zuweisungen des Freistaats Bayern an die Aufgabenträger zu den Kosten der notwendigen Schülerbeförderung entschieden.

4 BV 12.644
M 3 K 09.4366

*Großes Staats-
wappen*

Bayerischer Verwaltungsgerichtshof

Im Namen des Volkes

In der Verwaltungsstreitsache

- ***** -

gegen

Freistaat Bayern,

vertreten durch:
Landesanwaltschaft Bayern,
Ludwigstr. 23, 80539 München,

- Beklagter -

wegen

Schülerbeförderung - Bezuschussung;
hier: Berufung der Klägerin gegen das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichts
München vom 20. Dezember 2011,

erlässt der Bayerische Verwaltungsgerichtshof, 4. Senat,
durch den Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgerichtshof Dr. Zöllner,
die Richterin am Verwaltungsgerichtshof Zimmerer,
die Richterin am Verwaltungsgerichtshof Rickelmann

aufgrund mündlicher Verhandlung vom 29. Januar 2014
am **30. Januar 2014**

folgendes

Urteil:

- I. Die Berufung wird zurückgewiesen.
- II. Die Klägerin trägt die Kosten des Berufungsverfahrens.
- III. Das Urteil ist im Kostenpunkt vorläufig vollstreckbar. Die Klägerin kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe des zu vollstreckenden Betrags abwenden, sofern nicht der Beklagte vorher Sicherheit in gleicher Höhe leistet.
- IV. Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand:

- 1 Die Parteien streiten über die Frage, ob die von einem kommunalen Aufgabenträger an seine Verkehrsbetriebe gezahlten Kosten für die Organisation und Koordination der gesetzlichen Schülerbeförderung mit Schulbussen in die Bemessungsgrundlage der pauschalen Zuweisungen nach Art. 10a FAG und Art. 4 SchKfrG einzustellen sind.
- 2 Die Klägerin bedient sich seit 1998 zur Erfüllung der ihr nach dem Schulwegkostenfreiheitsgesetz und der Schülerbeförderungsverordnung obliegenden Beförderungspflichten für diejenigen Schülerinnen und Schüler, die nicht Linienverkehrsmittel benutzen (können), der Münchner Verkehrsgesellschaft mbH – MVG. Nach der vertraglichen Vereinbarung hat diese den Schulbusbetrieb zu organisieren und koordinieren sowie Aufträge an die Schulbusunternehmer (Subunternehmer) zu erteilen. Der Klägerin werden hierfür neben den verauslagten Buskosten vereinbarungsgemäß auch Verwaltungskosten für die von der MVG selbst erbrachten Planungs-, Organisations- und Betreuungsleistungen in Rechnung gestellt.

- 3 Auf Anfrage hatte die Regierung von Oberbayern der Klägerin mit Schreiben vom 8. August 1997 mitgeteilt, es werde die Rechtsauffassung geteilt, dass die von einem in der Rechtsform einer GmbH betriebenen Verkehrsbetrieb der Klägerin in Rechnung gestellten Verwaltungskosten für die Organisation der notwendigen Beförderung von Schülern mit Schulbussen in die Aufwendungen einbezogen werden, die der pauschalen Zuweisung für die Kosten der Schülerbeförderung zu Grunde zu legen sind. Auch in einer Email des Bayerischen Landesamts für Statistik und Datenverarbeitung vom 20. März 2000 an die Klägerin wurde darauf hingewiesen, dass die gezahlten anteiligen Verwaltungskosten für die gesetzliche Schülerbeförderung als Aufwendungen für die notwendige Schülerbeförderung bezuschusst werden können, weil die „Stadtwerke M. GmbH“ nicht mehr Eigenbetrieb der Klägerin, sondern als GmbH rechtlich selbständig geworden ist.
- 4 Gemäß diesen Auskünften wurden die ab 1998 anfallenden Verwaltungskostenbeiträge, die der Klägerin für die Organisation der Schulbusbeförderung in Rechnung gestellt wurden, in die Bemessungsgrundlage für die pauschalen Zuweisungen zu den Kosten der notwendigen Schülerbeförderung nach Art. 10a FAG einbezogen, bis der Bayerische Kommunale Prüfungsverband diesbezüglich im Rahmen der überörtlichen Rechnungsprüfung im Januar 2005 bei dem Bayerischen Staatsministerium der Finanzen nachfragte. Daraufhin wurde der Klägerin vom Bayerischen Staatsministerium der Finanzen mit Schreiben vom 6. Juni 2005 mitgeteilt, dass die von der MVG der Klägerin berechneten Verwaltungskosten nicht als notwendige Aufwendungen der Schülerbeförderung i.S.d. Art. 10a FAG anzusehen seien.
- 5 Nach Ermittlung der in den Jahren 1998 bis 2005 bezuschussten Verwaltungskosten (insgesamt 881.622,35 Euro) verminderte der Beklagte bei der Klägerin die Bemessungsgrundlage für die pauschale Zuweisung zu den Kosten der Schülerbeförderung 2008 um diesen Betrag und setzte mit Bescheid vom 20. Februar 2008 die pauschale Zuweisung zu den Kosten der Schülerbeförderung 2008 für die Klägerin auf € 5.890.549,00 fest.
- 6 Hiergegen legte die Klägerin mit Schreiben vom 22. Oktober 2008 Widerspruch ein. Daraufhin erhöhte der Beklagte die Aufwendungen der Klägerin bei der Berechnung der pauschalen Zuweisungen zu den Kosten der Schülerbeförderung um die von der Klägerin geltend gemachten Verwaltungskosten in Höhe von 801.622,00 Euro für Planung, Organisation und Betreuung der Schulbusse in den Jahren 1998 bis ein-

schließlich 2004 und setzte fest, dass der Ausgleich mit dem nächsten Jahresbescheid 2010 erfolgen werde. Im Übrigen wurde der Widerspruch mit Bescheid vom 17. August 2009 zurückgewiesen. Zur Begründung wurde im Wesentlichen ausgeführt, dass die der Klägerin von der MVG in Rechnung gestellten Verwaltungskosten für Organisation, Koordination und Betreuung der Schulbusse keine zuweisungsfähigen Kosten der notwendigen Beförderung der Schüler auf den Schulwegen im Sinne des Art. 10a Abs. 1 FAG und Art. 4 Abs. 1 SchKfrG seien. Zuwendungsfähige Kosten nach diesen Gesetzen seien nur die nach den Bestimmungen über die kommunalen Haushalte im Gliederungsplan in Unterabschnitt 290 zu verbuchenden Zweckausgaben. Hierzu würden die Kosten der Verwaltung nicht gehören; diese seien nach den Bestimmungen über die kommunale Haushaltsführung im Gliederungsplan nur in Unterabschnitt 204 verbuchbar und zwar unabhängig davon, ob ein Aufgabenträger der Schülerbeförderung diese Aufgaben selbst erbringe oder gegen Entgelt vergebe. Die Beschränkung der Zuweisungsfähigkeit auf die Zweckausgaben beruhe auf Praktikabilitätserwägungen, da die bei den Kommunen entstehenden Verwaltungskosten in der Regel nicht eindeutig bestimmten Aufgaben zuordenbar seien und insbesondere die Nachprüfung nur mit hohem Aufwand möglich sei. Allerdings bestehe für die Klägerin angesichts der ihr mit Schreiben der Regierung von Oberbayern vom 8. August 1997 und mit Schreiben des Bayerischen Landesamts für Statistik und Datenverarbeitung vom 20. März 2000 erteilten Auskunft bis einschließlich 2004 ein schutzwürdiges Vertrauen auf die Richtigkeit der gegebenen Auskünfte. Seit der Bekanntgabe des klarstellenden Schreibens des Bayerischen Staatsministeriums der Finanzen an die Klägerin vom 6. Juni 2005 könne jedoch kein schutzwürdiges Vertrauen der Klägerin mehr bestehen.

- 7 Das Verwaltungsgericht wies die Klage mit Urteil vom 20. Dezember 2011 ab. Die Klägerin habe keinen Anspruch auf Einbeziehung der ihr von der MVG in Rechnung gestellten Verwaltungskosten für die Organisation, Koordination und Betreuung der Schulbusse in die Bemessungsgrundlage für die pauschalen Zuweisungen zu den Kosten der notwendigen Schülerbeförderung. Sie könne daher weder eine Erhöhung der pauschalen Zuweisung fordern, noch habe sie einen Anspruch auf Feststellung, dass die Verwaltungskosten bei der Berechnung der pauschalen Zuweisungen berücksichtigungsfähig seien.
- 8 Der Klägerin sei mit Schreiben des Bayerischen Staatsministeriums der Finanzen vom 6. Juni 2005 mitgeteilt worden, dass die von der MVG berechneten Verwaltungskosten nicht als notwendige Aufwendungen der Schülerbeförderung im Sinne

des Art. 10a FAG anzusehen seien. Eine anderslautende Zusicherung sei damit mit Wirkung für die Zukunft zurückgenommen worden (Art. 38 Abs. 2 i.V.m. Art. 48 BayVwVfG). Zu einem diesbezüglichen Anerkenntnisvertrag sei es nicht gekommen, zumal es an der vorgeschriebenen Schriftform (Art. 57 BayVwVfG) des behaupteten Vertrags fehle. Auch Art. 10a Abs. 1 Satz 1 FAG bzw. Art. 4 Abs. 1 SchKfrG jeweils i.V.m. § 2 Satz 2 und § 3 Nr. 2 DVFAG/SchKFrG könnten das Klagebegehren nicht stützen. Der Berechnung der Zuweisungen seien danach die in der kommunalen Rechnungsstatistik für das vorvorhergehende Jahr erfassten Aufwendungen für die notwendige Schülerbeförderung zugrunde zu legen. Unter die berücksichtigungsfähigen Aufwendungen fielen dabei nur die im Unterabschnitt 290 der Anlage 1 der Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern vom 9. Mai 1988 (AllMBI S. 389) zu verbuchenden bloßen Zweckausgaben der Schülerbeförderung, nicht aber die im – auf freiwilliger Basis anzugebenden – Unterabschnitt 204 nachweisbaren Verwaltungskosten der Schülerbeförderung. Dies ergebe bereits der Wortlaut, aber auch der Sinn und Zweck sowie die Entstehungsgeschichte des vom Verordnungsgeber festgesetzten, auf aktuellen statistischen Erhebungen beruhenden allgemeinen Verteilungsschlüssels (vgl. LT-Drs. 10/2100 S. 4 sub II.), der nach der Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs (U.v. 22.1.2008 – 7 BV 07.1325 – VGH n.F. 61, 153) einen angemessenen Bezug zu den laufenden Ausgaben der Aufgabenträger für die Schülerbeförderung habe. Sinn und Zweck dieses Verteilungsschlüssels sei es, für die Vollzugsbehörde verbindlich zu regeln, wie die pauschalen Zuweisungen berechnet werden (Art. 24 Abs. 2 Satz 1 Nr. 5 FAG) bzw. welche „näheren Voraussetzungen“ für sie gelten sollen (Art. 4 Abs. 2 Satz 4 SchKfrG). Dieser Aufgabe könne § 3 Nr. 2 DVFAG/SchKFrG nur gerecht werden, wenn darin kein allgemeiner Verweis auf von Gemeinden freiwillig einzurichtende Unterabschnitte und Untergruppen gesehen werde, die in der dem Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung zu meldenden Statistik überhaupt nicht ausgewiesen würden und daher für das Landesamt nicht separat erkennbar seien. Der Unterabschnitt 290 sei 1986 mit der Einführung der Pauschalierung der Schülerbeförderungskosten eigens konkretisiert worden, damit die Kosten der notwendigen Schülerbeförderung für die Berechnung der pauschalen Zuweisungen direkt aus der Rechnungsstatistik entnommen werden könnten (vgl. IMS vom 23.12.1986 Az. IB4-3036-32/3). In letztere sei der auf freiwilliger Basis einzurichtende Unterabschnitt 204 bundesweit (Gesetz über die Statistiken der öffentlichen Finanzen und des Personals im öffentlichen Dienst – Finanz- und Personalstatistikgesetz FGStatG i.V.m. den Allgemeinen Hinweisen zum Gruppierungsplan und zum Funktionenplan – AH-GF) nicht aufgenom-

men worden.

- 9 Die Ausklammerung der Verwaltungskosten für die Schülerbeförderung sei nach der o.g. Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofs nicht zu beanstanden. Denn dem Staat stehe hinsichtlich der Frage, wie er seiner auf Art. 10 BV beruhenden Verpflichtung zur Gewährleistung einer angemessenen Finanzausstattung der Gemeindeverbände nachkomme, ein weiter normativer Entscheidungsspielraum zu. Der Verordnungsgeber habe daher typisieren und generalisieren dürfen; die von ihm hierbei zugrunde gelegten Beurteilungen und Einschätzungen der tatsächlichen Situation könnten nur beanstandet werden, wenn sie evident fehlerhaft oder eindeutig widerlegbar seien. Der Ausschluss der Verwaltungskosten sei von sachlich zu rechtfertigenden nachvollziehbaren Erwägungen (z.B. Praktikabilitätserwägungen, Verwaltungsökonomie, keine Beeinflussbarkeit durch die Zuweisungsempfänger) geleitet. Die auf Praktikabilitätserwägungen (Verringerung des Verwaltungsaufwands durch Wegfall einer aufwändigen Nachprüfung der korrekten Zuordnung der durch die Kommunen steuerbaren Verwaltungskosten auf die einzelnen Verwaltungsbereiche) beruhende Beschränkung auf die im Unterabschnitt 290 der kommunalen Haushaltsstatistik aufgeführten reinen Zweckausgaben entspreche dabei der Zielsetzung der Einführung einer Pauschalierung der Kostenerstattung im Bereich der Schülerbeförderung. Die Gleichbehandlung der verschiedenen Aufgabenträger gebiete es geradezu, keinen Unterschied zwischen den bei eigener Aufgabenwahrnehmung anfallenden Verwaltungskosten und den bei Beauftragung eines Dritten in Rechnung gestellten Verwaltungskosten zu machen. Andernfalls stünde es im Belieben des jeweiligen Aufgabenträgers, die Berücksichtigungsfähigkeit der Verwaltungskosten zu steuern. Dies widerspreche dem Ziel, Anreize für die Aufgabenträger zu einer sparsamen Durchführung der Schülerbeförderung zu schaffen und dadurch die Eigenverantwortlichkeit der Kommunen hervorzuheben.
- 10 Mit der vom Verwaltungsgericht wegen grundsätzlicher Bedeutung der Rechtssache zugelassenen Berufung macht die Klägerin geltend, das der Klägerin seitens der MVG in Rechnung gestellte Entgelt für die Organisation und Koordination der Schülerbeförderung mittels Schulbussen sei in die Berechnungsgrundlagen der pauschalen Zuweisungen einzubeziehen. Der Wortlaut der die Anspruchsgrundlage bildenden Vorschriften (Art. 4 Abs. 1 SchKfrG und Art. 10a Abs. 1 Satz 1 FAG jeweils i.V.m. § 3 Nr. 2 DVFAG/SchKFrG) schließe Verwaltungskosten nicht aus der Berechnungsgrundlage aus. Vielmehr sei in allen maßgeblichen Vorschriften generell von den Kosten bzw. Aufwendungen für die notwendige Schülerbeförderung die Re-

de. Diese umfassten auch die Verwaltungskosten. Die Gesetzssystematik bestätige dies jedenfalls insofern, als nach § 6 SchBefV die Aufgabenträger – Bezirke, Landkreise, kreisfreie Städte – gegenseitig keine persönlichen und sächlichen Verwaltungskosten erhöhen. Nur insoweit habe der Gesetzgeber die Erstattung von Verwaltungskosten ausdrücklich ausgeschlossen. Einen entsprechenden Ausschluss enthielten die Vorschriften zur pauschalen Bezuschussung im Verhältnis der Aufgabenträger zum Freistaat aber gerade nicht. Auch der Sinn und Zweck der Bezuschussungsregelungen stehe einer Berücksichtigung der Verwaltungskosten nicht entgegen. In der kommunalen Rechnungsstatistik müssten alle Einnahmen und Ausgaben zwingend und ausnahmslos enthalten sein (§ 1 Nr. 1 i.V.m. § 3 Abs. 2 Nr. 1 FPStatG). Richtig sei nur, dass der Abschnitt 20 in der Rechnungsstatistik nicht nach seinen Unterabschnitten aufgegliedert sei, so dass die in Unterabschnitt 204 angefallenen Kosten nicht unmittelbar aus der Rechnungsstatistik ablesbar seien. Gleichwohl griffen insbesondere die vom Finanzministerium angeführten Praktikabilitätsabwägungen im Ergebnis nicht durch. Auch andere für die Aufteilung der Verteilmassen i.S.d. § 2 Satz 1 DVFAG/SchKFrG erforderliche Angaben könnten nicht unmittelbar der Rechnungsstatistik entnommen werden. So benötige das Bayerische Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung jedenfalls Angaben zu den jeweiligen körperschaftsspezifischen Zweckaufwendungen für die notwendige Schülerbeförderung. Derartige Zahlen entnehme das Landesamt aus den Meldungen der kommunalen Körperschaften, die diese zwecks Erstellung der kommunalen Rechnungsstatistik zu erstatten hätten. Es treffe auch nicht zu, dass die bei den Kommunen entstehenden Verwaltungskosten in der Regel nicht eindeutig bestimmten Aufgaben zuordenbar seien und eine Nachprüfung nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand möglich sei. Die Zuordenbarkeit sei generell durch die gesonderte Ausweisung in einem eigenen Unterabschnitt der kommunalen Rechnungsstatistik und speziell im Fall der Beauftragung der MVG durch die gesonderte Rechnungsstellung gewährleistet. Auch die Überprüfbarkeit sei gegeben, da es etwa für Personalkosten Richtwerte z.B. der Kommunalen Gemeinschaftsstelle (KGSt) gebe. Schließlich spreche auch die Entstehungsgeschichte der einschlägigen Zuschussregelungen für eine Einbeziehung der Verwaltungskosten in die Berechnungsgrundlagen. Nach der amtlichen Begründung des Gesetzentwurfs (LT-Drs. 9/7357 S. 6) sei ein an den „tatsächlichen“ und damit die Verwaltungskosten einschließenden Kosten orientierter Verteilungsschlüssel geplant gewesen. Hilfsweise berufe sich die Klägerin darauf, dass die seitens der MVG in Rechnung gestellten Verwaltungskosten gar nicht zu den Verwaltungskosten (im engeren Sinn) der Klägerin zählten, sondern zu den jedenfalls in die Berech-

nungsgrundlage für die Bezuschussung einzubeziehenden allgemeinen sonstigen Kosten der Schülerbeförderung. Es handele sich um externe Kosten, nicht um Kosten für eigenen Verwaltungsaufwand der Klägerin. Eigener Verwaltungsaufwand der Klägerin entstehe zusätzlich, etwa für die Prüfung der und Entscheidung über die Anträge auf Gewährung von Kostenfreiheit des Schulwegs, für die Abwicklung des Vertrags mit der MVG, für das Zuschussverfahren etc.. Die Auffassung des Verwaltungsgerichts, dass ein eigener Unterabschnitt in der kommunalen Haushaltssystematik vorgeschrieben worden wäre, wenn auch die Verwaltungskosten in die Bemessungsgrundlage einzustellen wären, verkenne, dass eine präzise Unterscheidung zwischen Verwaltungs- und Beförderungskosten in dieser Trennschärfe gar nicht möglich sei. Die in Rede stehenden Organisations- und Koordinationstätigkeiten fielen nämlich nicht nur bei den Schulbuslinien, sondern in entsprechender Weise auch im Linienverkehr an, wo sie in die Tarife einkalkuliert seien. Folgte man der Rechtsansicht des Beklagten, werde die Klägerin für ihre Kostentransparenz bestraft. Die Staatsverwaltung habe selbst die Tatsache der Ausgliederung über Jahre hinweg für ein taugliches Differenzierungskriterium gehalten.

- 11 Die Klägerin habe Anspruch auf Bezuschussung auch des Organisations- und Koordinationsentgelts des Jahres 2005. Darüber hinaus habe die Klägerin Anspruch darauf, dass dies durch Änderung des angefochtenen Ausgangsbescheids (Jahresbescheid 2008) erfolge und nicht erst durch entsprechende Erhöhung der zuweisungsfähigen Aufwendungen in einem späteren Jahresbescheid. Dies ergebe sich aus § 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO, der von § 7 Abs. 3 Satz 3 DVfAG/SchKFrG nicht außer Kraft gesetzt werden könne (Art. 31 GG). Darüber hinaus seien vorliegend die Voraussetzungen des § 7 Abs. 3 Satz 3 DVfAG/SchKFrG, wonach in Fällen schwerwiegender Bedeutung mit Genehmigung des Staatsministeriums der Finanzen der ursprüngliche Bescheid berichtigt werden könne, erfüllt. Da es sich hierbei um ein Verwaltungsinternum handele, werde die rechtswidrig nicht erteilte Genehmigung – analog zur Rechtslage bei der Verweigerung des gemeindlichen Einvernehmens im Bauplanungsrecht – ggf. durch eine stattgebende Entscheidung des Gerichts ersetzt. Die Klägerin habe materiell-rechtlich einen Anspruch auf Bezuschussung für das Jahr 2008 ohne Verminderung ihrer Aufwendungen um 881.622 Euro. Ansonsten könne eine Korrektur nach § 7 Abs. 3 DVfAG/SchKFrG durch Reduktion der Haushaltsmittel im maßgeblichen Jahr konterkariert und letztlich völlig entwertet werden. Dem stehe die Judikatur des VG Hannover (U.v. 30.6.1999 -1 A 56/96) nicht entgegen, denn für den Empfänger des Bescheids sei es zwar unerheblich, aus welchem Haushaltsjahr die Korrektur zu seinen Gunsten bestritten werde, zumal die Möglich-

keit bestehe, überplanmäßige Haushaltsmittel nachträglich bereitzustellen. Erheblich sei jedoch, auf der Basis welcher Berechnungsgrundlage er die Korrektur erhalte.

12 Hilfsweise werde der Ausgleich mit dem nächsten Jahresbescheid begehrt.

13 Die Klägerin beantragt zuletzt,

14 den Beklagten unter Aufhebung des angefochtenen Urteils zu verpflichten, den (konkludent) ablehnenden Teil des Bescheids vom 20. Februar 2008 in der Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 17. August 2009 teilweise aufzuheben und denjenigen Betrag als pauschale Zuweisung zu den Kosten der Schülerbeförderung ergänzend festzusetzen, welcher sich zusätzlich ergibt, wenn die Aufwendungen der Klägerin für die notwendige Schülerbeförderung aus der Jahresrechnungsstatistik 2006 nicht um 881.622 Euro, sondern nur um 801.622 Euro vermindert werden, also mit 8.411.084 Euro angesetzt werden.

15 Hierzu hilfsweise beantragt sie,

16 den Beklagten zu verpflichten, mit dem auf den Eintritt der Rechtskraft eines Urteils in der vorliegenden Verwaltungsstreitsache folgenden Jahresbescheid den Betrag als pauschale Zuweisung zu den Kosten der Schülerbeförderung ergänzend festzusetzen, welcher sich zusätzlich ergibt, wenn die Aufwendungen der Klägerin für die notwendige Schülerbeförderung um 80.000 Euro erhöht werden.

17 Der Beklagte beantragt,

18 die Berufung zurückzuweisen.

19 Er verteidigt das angefochtene Urteil. Gemäß § 3 Nr. 2 DVFAG/SchKFrG seien der Berechnung der pauschalen Zuweisungen die in der kommunalen Rechnungsstatistik für das vorvorhergehende Jahr erfassten Aufwendungen für die notwendige Schülerbeförderung zugrunde zu legen. Die für die Jahresrechnungsstatistik maßgebliche Systematik werde, da es sich um eine Bundesstatistik handle (§ 1 Nr. 1 FPStatG), durch das Statistische Bundesamt im Benehmen mit den statistischen Ämtern der Länder vorbereitet und weiterentwickelt. Es habe auf die einheitliche Durchführung der Erhebungsprogramme durch die Länder hinzuwirken und die Ergebnisse der

Bundesstatistiken in der erforderlichen sachlichen Gliederung zusammenzustellen (§ 3 Abs. 1 BStatG). Die Zuordnungsvorschriften zum Einzelplan 2 (Schulen) seien zwischen den Bundesländern abgestimmt (Beschluss des Unterausschusses „Kommunale Wirtschaft und Finanzen“ des Arbeitskreises III der Innenministerkonferenz vom 14./15.9.2000); die Anlage 1 zum Bericht des Statistischen Bundesamts weise den Abschnitt 20 „Schulverwaltung“ und den Unterabschnitt 290 „Schülerbeförderung“, nicht aber den Unterabschnitt 204 „Verwaltung der Schülerbeförderung“ aus. Die Gliederungstiefe der kommunalen Rechnungsstatistik werde mithin nicht unmittelbar durch den Beklagten festgelegt. Unterabschnitte, die verpflichtend im Haushaltsplan der Gemeinden und Gemeindeverbände auszuweisen seien, müssten auch für die Rechnungsstatistik gemeldet werden. Welche Unterabschnitte die bayerischen Gemeinden und Gemeindeverbände zwingend im Haushaltsplan auszuweisen hätten, ergebe sich aus den Verwaltungsvorschriften zur kommunalen Haushaltssystematik. Danach sei Unterabschnitt 290 verpflichtend auszuweisen, Unterabschnitt 204 aber nicht; in den ZVKommGIPI sei beim Unterabschnitt 290 in der Hinweisspalte die ergänzende Buchungserläuterung aufgenommen worden, dass der im Rahmen der Schülerbeförderung – auch sofern notwendig – anfallende Verwaltungsaufwand, einschließlich der dazugehörigen Personalkosten bei Abschnitt 20 (Unterabschnitt 204) nachzuweisen sei.

- 20 Die Berücksichtigung der Verwaltungskosten sei nicht nur verwaltungsaufwändig und unpraktikabel, sondern für einen Großteil der Kommunen mangels verpflichtender gesonderter Erfassung im Haushalt praktisch nicht möglich. Hätte der Verordnungsgeber auf die Aufwendungen der notwendigen Schülerbeförderung inklusive der Verwaltungskosten abstellen wollen, so hätte er seinerseits entweder auch den fakultativen Unterabschnitt 204 in der kommunalen Haushaltsstatistik verpflichtend vorgeben müssen oder er hätte die Kommunen verpflichten müssen, die Höhe der Verwaltungskosten zusätzlich zu den Daten der Rechnungsstatistik zu melden. Letzteres sei gerade nicht gewollt gewesen, da es dem Gesetzgeber darauf angekommen sei, den Verwaltungsaufwand zu verringern. Entgegen der Behauptung der Klägerin gebe es nach Auskunft des Bayerischen Landesamts für Statistik und Datenverarbeitung keine gesonderten Meldungen körperschaftsspezifischer Zweckaufwendungen, die von den Kommunen zusätzlich zu den Daten der Rechnungsstatistik abzugeben wären. Für die Berechnung der pauschalen Zuweisung zu den Kosten der Schülerbeförderung seien nur zwei Angaben erforderlich: die aus Unterabschnitt 290 zu entnehmenden Aufwendungen für die notwendige Schülerbeförderung und die Zahl der Schüler mit Beförderungsanspruch. Entgegen der Ansicht der Klägerin sei auch nicht

geplant gewesen, den Verteilungsschlüssel an den Kosten inklusive Verwaltungskosten zu orientieren. Verwaltungskosten zählten grundsätzlich nicht zu den zuweisungsfähigen Kosten, denn das Ziel einer effizienten und wirtschaftlichen Verwaltung i.S.d. Art. 10 BayVwVfG würde durch eine Förderung der Verwaltungskosten konterkariert. Beispielsweise seien Baunebenkosten gemäß Nr. 5.2.1 der Richtlinien über die Zuweisungen des Freistaats Bayern zu kommunalen Baumaßnahmen im kommunalen Finanzausgleich grundsätzlich nicht zuweisungsfähig, in Nr. 6.2.7 der Richtlinien für die Gewährung von Zuwendungen des Freistaats Bayern für den öffentlichen Personennahverkehr stehe ausdrücklich „nicht zuwendungsfähig sind Verwaltungskosten“. Gegenteiliges könne auch nicht im Gegenschluss aus § 6 SchBefV hergeleitet werden. Die Rechtsauffassung des Verwaltungsgerichts führe auch nicht zu einer ungerechtfertigten Ungleichbehandlung der Schülerbeförderung innerhalb und außerhalb des öffentlichen Personennahverkehrs. Im öffentlichen Personennahverkehr entspreche es dem gesetzlichen Regelfall, dass der Verkehrsunternehmer die Streckenführung, die Haltestellen und den Fahrplan festlege und anschließend mit diesem Konzept die Genehmigung der Regierung beantrage. Da der Verkehrsunternehmer die Aufwendungen für das Streckenkonzept selbst trage und die Verkehrsleistungen im öffentlichen Personennahverkehr gemäß § 8 Abs. 4 PBefG eigenwirtschaftlich zu erbringen seien, dürfe er diese in den Tarif einberechnen. Anders sei dies im öffentlichen Personennahverkehr nur bei solchen Verkehrsleistungen, bei denen von vornherein absehbar sei, dass sie sich nicht eigenwirtschaftlich erbringen ließen. Hier lege der Aufgabenträger des öffentlichen Personennahverkehrs die erforderliche Fahrstrecke inklusive Haltestellen fest und schreibe die Bedienung dieser Fahrstrecke öffentlich aus. Die Streckenkonzeption zähle hier zu den Vor- und Begleitarbeiten bei der Vergabe der ÖPNV-Dienstleistung in der Sphäre des Auftraggebers und dürfe deshalb nicht in die Tarifikalkulation des Verkehrsunternehmers einbezogen werden. Nur dieser Sonderfall des öffentlichen Personennahverkehrs lasse sich mit der Schülerbeförderung durch eigens hierfür eingesetzte Schulbusse vergleichen. Auf den bis zum 31. Dezember 2006 vom Bayerischen Staatsministerium für Unterricht und Kultus zur Verfügung gestellten Mustervertrag für die Vereinbarung zwischen Beförderungsunternehmer und Aufgabenträger der Schülerbeförderung werde hingewiesen. Selbst wenn es sich bei den der Klägerin von der MVG in Rechnung gestellten Kosten um externe, sonstige Kosten der Schülerbeförderung handelte, könnten diese nicht als Aufwendungen der notwendigen Schülerbeförderung berücksichtigt werden. Denn die Berücksichtigungsfähigkeit der entstandenen Kosten könne nicht vom Aufgabenträger selbst durch die Form der

Aufgabenwahrnehmung gesteuert werden. Die Gleichbehandlung der Aufgabenträger bei der interkommunalen Mittelverteilung verbiete es, nur wegen der Einschaltung eines Dritten die in Rechnung gestellten Kosten anders zu beurteilen als bei eigener Aufgabenwahrnehmung. Eine Änderung des Jahresbescheids 2008 komme wegen § 7 Abs. 3 Sätze 1 und 2 DVFAG/DV SchKFrG nicht in Betracht. Ein Fall von schwerwiegender Bedeutung sei nicht gegeben. Nach den mit dem Innenministerium abgestimmten Hinweisen des Staatsministeriums der Finanzen (FMS vom 4.12.2007 Az. 63-FV 6510-Z-242256/07) bedürfe es hierfür finanzieller Auswirkungen des Fehlers, die zu erheblichen Liquiditätsproblemen führten. Von einer erheblichen finanziellen Auswirkung werde dann ausgegangen, wenn sich der Fehler in Höhe von mindestens 20 Prozent der Zuweisungen des Ursprungsbescheids auswirke. Wenn die Verwaltungskosten der Klägerin im Jahresbescheid 2008 berücksichtigt worden wären, wäre der Zuweisungsbetrag nur um 5 Prozent höher ausgefallen. Eine Reduktion der im maßgeblichen Jahr zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel sei nicht zu befürchten. Die Entwicklung der letzten Jahre zeige, dass die Verteilungsmasse für die Zuweisungen zur Schülerbeförderung kontinuierlich angestiegen seien. Haushaltsmittel aus 2008 seien nicht mehr vorhanden.

- 21 Die Klägerin hat ihren Sachvortrag mit weiteren Schriftsätzen vom 31. Juli und 15. Oktober 2012 vertieft, auf die der Beklagte mit Schriftsätzen vom 19. September und 20. November 2012 erwidert hat.
- 22 Wegen der weiteren Einzelheiten des Sachverhalts wird auf die Niederschrift über die mündliche Verhandlung, die Gerichtsakten beider Rechtszüge sowie die vorgelegten Behördenakten Bezug genommen.

Entscheidungsgründe:

- 23 Die zulässige Berufung ist unbegründet. Das Verwaltungsgericht hat zu Recht entschieden, dass der Bescheid des Bayerischen Landesamts für Statistik und Datenverarbeitung vom 20. Februar 2008 in der Gestalt seines Widerspruchsbescheids vom 17. August 2009 rechtmäßig ist. Die Klägerin hat keinen Anspruch auf Einbeziehung der ihr von der MVG in Rechnung gestellten Verwaltungskosten für Organisation, Koordination und Betreuung der Schulbusse in die Bemessungsgrundlage für die pauschalen Zuweisungen zu den Kosten der notwendigen Schülerbeförderung.

Sie kann daher eine Erhöhung der Bemessungsgrundlage um die ihr in Rechnung gestellten Verwaltungskosten weder für die pauschale Zuweisung zu den Kosten der Schülerbeförderung für das Jahr 2009 noch für den auf den rechtskräftigen Abschluss dieses Verfahrens folgenden Jahresbescheid verlangen.

- 24 1. Die mit der Berufung allein weiterverfolgte Verpflichtungsklage ist zulässig. Die Klägerin konnte gegen den nicht mit einer Rechtsbehelfsbelehrung versehenen Ausgangsbescheid innerhalb der Jahresfrist des § 58 Abs. 2 VwGO fakultativ Widerspruch erheben. Art. 15 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 AGVwGO lässt dies für den Bereich des Schulrechts einschließlich des Rechts der Schulfinanzierung und Schülerbeförderung zu. Wegen des Grundsatzes der Rechtsmittelklarheit und –sicherheit (vgl. Kopp/Schenke, VwGO, 19. Aufl. 2013, § 1 Rn. 13; Rudisile in Schoch/Schneider/Bier, VwGO, § 194 Rn. 4 f.) kann dies nicht mit der Erwägung in Zweifel gezogen werden, die Regelungen über die pauschalen Zuweisungen zu den Kosten der Schülerbeförderung seien materiell ausschließlich dem Finanzausgleichsrecht zuzuordnen und würden von den entsprechenden schulrechtlichen Bestimmungen nur deklaratorisch wiederholt. Auch eine teleologische Reduktion des Art. 15 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 VwGO, weil der Gesetzgeber bei Erlass der Vorschrift vor Augen hatte, dass im Schulrecht Entscheidungen in der weit überwiegenden Zahl der Fälle von nicht juristisch ausgebildeten Beschäftigten getroffen werden (LT-Drs. 15/7252 S. 7), während das Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung jederzeit auf juristisch ausgebildete Beschäftigte zurückgreifen kann, kommt wegen des Grundsatzes der Rechtsmittelklarheit nicht in Betracht.
- 25 2. Die Klage ist unbegründet. Nach Art. 10a Abs. 1 FAG gewährt der Staat Gemeinden und Gemeindeverbänden pauschale Zuweisungen zu den Kosten der notwendigen Beförderung der Volks- und Sonderschüler auf dem Schulweg (Art. 5 Abs. 2 BaySchFG). Zu den Kosten der notwendigen Beförderung gehören auch die notwendigen Kosten der Beaufsichtigung der Schüler im Schulbus und während der Wartezeiten in der Schulanlage außerhalb des stundenplanmäßigen Unterrichts. Gemäß Art. 10a Abs. 2 FAG sind bei der Bemessung der pauschalen Zuweisungen nach dieser Vorschrift und nach Art. 4 des Schulwegkostenfreiheitsgesetzes (SchKfrG) die Belastungen der Aufgabenträger angemessen zu berücksichtigen. Die pauschalen Zuweisungen werden so festgesetzt, dass ihre Gesamtsumme dem im Staatshaushalt hierfür bereitgestellten Betrag entspricht. Von dem Betrag können vorweg Mittel für einen Härteausgleich entnommen werden. Art. 4 Abs. 2 Satz 3 SchKfrG erlaubt

die Abgeltung der Belastungen durch Art. 3 Abs. 2 SchKfrG aus den Härteausgleichsmitteln. Satz 4 der Vorschrift ermächtigt die Staatsministerien der Finanzen und des Innern im Einvernehmen mit dem Staatsministerium für Unterricht und Kultus, die näheren Voraussetzungen für die pauschalen Zuweisungen und die Abgeltung der Belastungen durch Art. 3 Abs. 2 SchKfrG durch Rechtsverordnung zu regeln.

- 26 Aus dieser gesetzlichen Regelung ergibt sich – entgegen der Auffassung der Klägerin – weder nach dem Wortlaut der Bestimmungen noch nach ihrer Gesetzgebungsgeschichte und Systematik, dass von Dritten in Rechnung gestellte Verwaltungskosten für die Organisation und Koordination der Schülerbeförderung mittels Schulbussen in die Berechnungsgrundlagen der pauschalen Zuweisungen einzubeziehen sind. Vielmehr hat der Gesetzgeber die Frage der Festlegung des Verteilungsschlüssels und damit auch die Ausgestaltung der Bemessungsgrundlage der Regelung durch den Verordnungsgeber überlassen. Die Verordnungsermächtigung ist nach Inhalt, Zweck und Ausmaß hinreichend bestimmt (vgl. dazu BayVerfGH, E.v. 27.3.1980 – Vf. 4-VII-79 – VerfGHE 33, 33/38; Lindner in Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaats Bayern, Art. 55 Rn. 36 m.w.N.). Insoweit kann die Entstehungsgeschichte der Norm herangezogen werden (BVerfG, B.v. 20.10.1981 – 1 BvR 640/80 – BVerfGE 58, 257/277). In den Gesetzgebungsmaterialien (LT-Drs. 10/2100 S. 4) heißt es hierzu:
- 27 „Für die Bemessung der pauschalen Zuweisungen waren bisher die von den kommunalen Aufgabenträgern in den Jahren 1980 und 1981 tatsächlich gezahlten Beträge maßgebend. Bezugsgrößen waren der Gesamtbetrag der jeweiligen Ausgaben der kommunalen Aufgabenträger für die Schülerbeförderung und der im Staatshaushalt hierfür veranschlagte Betrag. Um eine zeitnahe, objektive Verteilung der pauschalen Zuweisungen an die kommunalen Aufgabenträger zu gewährleisten, soll ein auf aktuellen statistischen Erhebungen beruhender Verteilungsschlüssel zur Anwendung kommen, der einen angemessenen Bezug zu den laufenden Ausgaben der Aufgabenträger für die Schülerbeförderung hat. Die Festlegung dieses Verteilungsschlüssels auf der Grundlage eines 80prozentigen Ausgleichs im Landesdurchschnitt und die jährliche Festsetzung der pauschalen Zuweisungen einschließlich der Abgeltung der Aufwendungen infolge der Familienbelastungsgrenze für die einzelnen Aufgabenträger sollen durch Rechtsverordnung der Staatsministerien der Finanzen und des Innern im Einvernehmen mit dem Staatsministerium für Unterricht und Kultus erfolgen. Bei den pauschalen Zuweisungen sind dabei die jeweiligen Ausgaben der Aufgabenträger entsprechend zu berücksichtigen und zeitnah abzugelten. Zur Milderung von Härten im Zuge der Einführung eines neuen Verteilungsschlüssels soll für eine Übergangszeit ein Betrag in Höhe von 30 Mio. DM im Rahmen des Haushaltsansatzes von 359 Mio. DM bereitgestellt werden. Soweit dieser Betrag nicht

verbraucht wird, dient er der Erhöhung der pauschalen Zuweisungen.“

- 28 Damit hat der Gesetzgeber selbst die Entscheidung getroffen, welche Fragen durch die Rechtsverordnung geregelt werden sollen (Inhalt), er hat die Grenzen einer solchen Regelung festgesetzt (Ausmaß) und angegeben, welchem Ziel die Regelung dienen soll (Zweck). Bei der Ermächtigung zu begünstigenden Regelungen sind dabei keine strengen Anforderungen zu stellen (vgl. zum Ganzen Jarass/Pieroth, GG, 11. Aufl. 2011, Art. 80 Rn. 11 ff.), zumal im staatlichen Förderrecht des Finanzausgleichs keine Regelungen gegenüber dem Bürger getroffen werden und ansonsten oftmals das Haushaltsgesetz in Verbindung mit Verwaltungsvorschriften (Richtlinien) zur Mittelverteilung ausreicht. Die Gewährung von Pauschalzuweisungen nach Art. 10a FAG und Art. 4 SchKfrG erfolgt nach Wortlaut und Systematik der gesetzlichen Bestimmungen in einem dreistufigen Verfahren, an dem der formelle Gesetzgeber, der ministerielle Ordnungsgeber und die Vollzugsbehörde beteiligt sind (vgl. dazu BayVGH, U.v.22.1.2008 – 7 BV 07.1325 – VGH n.F. 61, 153 Rn. 25 ff.).
- 29 Der Ordnungsgeber hat die Frage, ob von Dritten in Rechnung gestellte Verwaltungskosten für die Organisation und Koordination der Schülerbeförderung mittels Schulbussen in die Berechnungsgrundlagen der pauschalen Zuweisungen einzubeziehen sind, durch § 3 Nr. 2 DVFAG/SchKfrG abschlägig entschieden. Denn nach dieser Vorschrift werden die *in der kommunalen Rechnungsstatistik* für das vorvergehende Jahr erfassten Aufwendungen für die notwendige Schülerbeförderung zugrunde gelegt. Das Verwaltungsgericht hat zutreffend ausgeführt, dass nach Ziffer I der Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern vom 9. Mai 1988, MABI 1988, S. 388, die im Gliederungsplan (Anlage 1) genannten Einzelpläne, Abschnitte und Unterabschnitte zu verwenden sind. Gem. Ziffer II Nr. 1 können im Übrigen weitere Unterabschnitte und Untergruppen eingerichtet werden. Anlage 1 sieht den Unterabschnitt 290 mit der Bezeichnung „Schülerbeförderung, sofern nach dem Gesetz über die Kostenfreiheit des Schulwegs oder der Schülerbeförderung notwendig“ verpflichtend vor; Unterabschnitt 204 als freiwillig einzurichtender Unterabschnitt – Aufgabenbereich „Verwaltung der Schülerbeförderung“ – ist darin nicht enthalten. Dies gilt bundesweit (vgl. Gesetz über die Statistiken der öffentlichen Finanzen und des Personals im öffentlichen Dienst – Finanz- und Personalstatistikgesetz – FGStatG – i.V.m. den Allgemeinen Hinweisen zum Gruppierungsplan und zum Funktionenplan – AH-GF). Ein Verweis auf im Belieben von Gemeinden von diesen einzurichtende und nur von ihnen einsehbare Unterabschnitte und Untergruppen (die

in der dem Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung zu meldenden Statistik nicht ausgewiesen werden und daher für das Landesamt nicht separat erkennbar sind) war vom Verordnungsgeber nicht gewollt und stünde in Widerspruch zum gesetzgeberischen Ziel der Verwaltungsvereinfachung. Die Regelung zielt ausschließlich auf die in der Rechnungsstatistik (verpflichtend) zu erfassenden Aufwendungen für die notwendige Schülerbeförderung (das sind die in Unterabschnitt 290 des Gliederungsplans für die kommunalen Haushalte zu erfassenden Zweckausgaben). Hierfür ist 1986 der Unterabschnitt 290 im Zusammenhang mit der Einführung der Pauschalierung der Schülerbeförderungskosten eigens konkretisiert worden, damit die Kosten der notwendigen Schülerbeförderung für die Berechnung der pauschalen Zuweisungen direkt aus der Rechnungsstatistik entnommen werden können. Das Schreiben des Staatsministeriums des Innern vom 23.12.1986 (Az. IB4-3036-32/3) zeigt in unmittelbarem zeitlichen Zusammenhang mit der Einführung der Regelung den Willen des Verordnungsgebers deutlich auf. Die Zuordnungsvorschriften zum Gliederungsplan für die Haushalte der Gemeinden und Gemeindeverbände (ZVKommGIPI, MABl. 1988, 408/410) bestätigen dies nochmals ausdrücklich, wenn es dort in den Hinweisen heißt: „Der im Rahmen der Schülerbeförderung – auch sofern notwendig – anfallende Verwaltungsaufwand, einschließlich der dazugehörigen Personalkosten ist bei Abschnitt 20 (Unterabschnitt 204) nachzuweisen“.

- 30 Die getroffene Regelung wird nicht dadurch in Zweifel gezogen, dass die Klägerin ein anderes Berechnungssystem für vorzugswürdig hält und an den Praktikabilitätserwägungen des Verordnungsgebers Kritik übt. Dessen Gestaltungsspielraum wird nicht dadurch eingeschränkt, dass die Klägerin der Auffassung ist, eine Überprüfung von Verwaltungskosten könne etwa im Hinblick auf Personalkosten anhand von Richtsätzen der KGSt erfolgen. Der Verordnungsgeber, nicht die Klägerin entscheidet, welcher Nachprüfungsumfang im Rahmen des pauschalen Zuschussverfahrens betrieben werden soll. Wäre beabsichtigt gewesen, auch die Verwaltungskosten für die Schülerbeförderung in die Bemessungsgrundlage für die Zuweisungen einzubeziehen, wäre für diese auch ein eigener Unterabschnitt in der kommunalen Haushalts-systematik vorgeschrieben und in die Rechnungsstatistik aufgenommen worden.
- 31 Wenn die Klägerin auf der Ebene des Ordnungsrechts aus § 6 SchBefV, wonach die Aufgabenträger – Bezirke, Landkreise, kreisfreie Städte – gegenseitig keine persönlichen und sächlichen Verwaltungskosten erheben, einen Gegenschluss zieht, verkennt sie, dass nach dem Schreiben des Staatsministeriums der Finanzen vom

18. Oktober 1976 (Az. 2 – FV 6065 – 1/170 – 57 696) auch im Rahmen der früheren Rechtslage Verwaltungskosten nicht berücksichtigt wurden. Vor diesem Hintergrund sind für die Rechtsbehauptung, § 6 SchBefV sei nicht Ausdruck eines allgemeinen Prinzips, sondern eine singuläre Sonderregelung, die einen Gegenschluss erlaube, keine Argumente ersichtlich.

- 32 Schließlich kann auch dem hilfsweisen Sachvortrag der Klägerin – die seitens der MVG in Rechnung gestellten Verwaltungskosten zählten gar nicht zu den Verwaltungskosten (im engeren Sinn), sondern zu den jedenfalls in die Berechnungsgrundlage für die Bezuschussung einzubeziehenden allgemeinen sonstigen Kosten der Schülerbeförderung – nicht gefolgt werden. Eine Berücksichtigung der Verwaltungskosten (nur) im Fall ihrer Auslagerung auf rechtlich selbständige Dritte kommt nicht in Betracht. Das Willkürverbot, das innerhalb des hoheitlichen Staatsaufbaus, in dem grundsätzlich kein Grundrechtsschutz besteht, aufgrund des Rechtsstaatsprinzips gilt, ist verletzt, wenn sich ein vernünftiger, sich aus der Natur der Sache ergebender oder sonstwie sachlich einleuchtender Grund für eine Differenzierung nicht finden lässt (BVerfG, B.v. 5.10.1993 – 1 BvL 34/81 – BVerfGE 89, 132, 141 f.). Eine Verteilung von pauschalen Zuwendungen, bei der die Bemessungsgrundlage nicht für alle Zuwendungsempfänger gleichmäßig bestimmt würde, sondern allein die erleichterte Nachweisbarkeit von Verwaltungskosten durch die Rechnungsstellung Dritter für die Berücksichtigung weiterer Ausgaben ausschlaggebend wäre, scheidet evident aus. Eine solche strukturelle Ungleichbehandlung (vgl. dazu Boysen in v.Münch, GG, 6. Aufl. 2012, Art. 3 Rn. 96 f.) ist weder auf der Ebene der Normsetzung noch auf derjenigen der Rechtsanwendung mit dem Willkürverbot vereinbar.
- 33 3. Die Kostenentscheidung ergibt sich aus § 154 Abs. 2 VwGO, die Entscheidung zur vorläufigen Vollstreckbarkeit aus § 167 Abs. 2 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 11 und 711 ZPO.
- 34 Die Revision ist nicht zuzulassen, weil kein Zulassungsgrund nach § 132 Abs. 2 VwGO vorliegt.

Rechtsmittelbelehrung

35 Nach § 133 VwGO kann die Nichtzulassung der Revision durch Beschwerde zum Bundesverwaltungsgericht in Leipzig angefochten werden. Die Beschwerde ist beim Bayerischen Verwaltungsgerichtshof (in München Hausanschrift: Ludwigstraße 23, 80539 München; Postfachanschrift: Postfach 34 01 48, 80098 München; in Ansbach: Montgelasplatz 1, 91522 Ansbach) innerhalb eines Monats nach Zustellung dieser Entscheidung einzulegen und innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieser Entscheidung zu begründen. Die Beschwerde muss die angefochtene Entscheidung bezeichnen. In der Beschwerdebegründung muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts, von der die Entscheidung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden.

36 Vor dem Bundesverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten, außer in Prozesskostenhilffverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht eingeleitet wird. Als Prozessbevollmächtigte zugelassen sind neben Rechtsanwälten und Rechtslehrern an den in § 67 Abs. 2 Satz 1 VwGO genannten Hochschulen mit Befähigung zum Richteramt nur die in § 67 Abs. 4 Satz 4 VwGO und in §§ 3, 5 RDGEG bezeichneten Personen. Für die in § 67 Abs. 4 Satz 5 VwGO genannten Angelegenheiten (u.a. Verfahren mit Bezügen zu Dienst- und Arbeitsverhältnissen) sind auch die dort bezeichneten Organisationen und juristischen Personen als Bevollmächtigte zugelassen. Sie müssen in Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht durch Personen mit der Befähigung zum Richteramt handeln.

37 Dr. Zöllner Zimmerer Rickelmann

38 **Beschluss:**

39 Der Streitwert für das Berufungsverfahren wird auf 48.000 Euro
40 festgesetzt (§§ 47, 52 Abs. 1 GKG).

41 Dr. Zöllner Zimmerer Rickelmann