



VERWALTUNGSGERICHTSHOF BADEN-WÜRTTEMBERG

Im Namen des Volkes Urteil

In der Verwaltungsrechtssache

prozessbevollmächtigt:

- Klägerin -
- Berufungsklägerin -

gegen

Land Baden-Württemberg,
vertreten durch das Regierungspräsidium Stuttgart - Schule und Bildung -,
Ruppmannstraße 21, 70565 Stuttgart, Az: 74-6411.8/56/12

- Beklagter -
- Berufungsbeklagter -

wegen Einrichtung einer Gemeinschaftsschule

hat der 9. Senat des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg durch den Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgerichtshof Dr. Roth, den Richter am Verwaltungsgerichtshof Dr. Klein und den Richter am Verwaltungsgerichtshof Dr. Stuhlfauth aufgrund der mündlichen Verhandlung

vom 12. August 2014

für Recht erkannt:

Die Berufung der Klägerin gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Stuttgart vom 18. Juli 2013 - 12 K 720/13 - wird zurückgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Berufungsverfahrens.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

Die Klägerin, eine Gemeinde, begehrt die Zustimmung der Schulaufsicht zur Änderung einer bestehenden Schule in eine Gemeinschaftsschule.

Die Klägerin ist Trägerin der XXXXXXXXschule, einer Grund- und Werkrealschule.

Unter dem 24.09.2012 beantragte die Klägerin, nachdem zuvor bereits ein erster Antrag abgelehnt worden war, beim Regierungspräsidium Stuttgart erneut die Zustimmung zur Änderung der XXXXXXXXXschule in eine Gemeinschaftsschule.

Mit Bescheid vom 04.02.2013 lehnte das Regierungspräsidium Stuttgart auch diesen Antrag ab. Zur Begründung führte es aus, zwar sei das pädagogische Konzept geprüft und befürwortet worden. Die Schule könne aber mit voraussichtlich ca. 22 Schülern je Jahrgangsstufe auf Dauer nur einzügig geführt werden. Es bestehe keine Ausnahmesituation, die eine Zustimmung trotz Einzigigkeit rechtfertigen würde.

Die Klägerin hat am 28.02.2013 Klage beim Verwaltungsgericht Stuttgart erhoben und beantragt, den Bescheid des Regierungspräsidiums Stuttgart vom 04.02.2013 aufzuheben und den Beklagten zu verpflichten, ihr die Einrichtung einer Gemeinschaftsschule an der XXXXXXXXschule zum Schuljahr 2013/2014, hilfsweise für ein nachfolgendes Schuljahr, zu genehmigen, höchsthilfsweise festzustellen, dass die Voraussetzungen für die Einrichtung einer Gemeinschaftsschule bei ihr vorliegen.

Mit Urteil vom 18.07.2013 hat das Verwaltungsgericht die Klage abgewiesen und zur Begründung ausgeführt, der angefochtene Bescheid sei formell rechtmäßig. Es habe mit dem Regierungspräsidium Stuttgart die zuständige Behörde gehandelt. Eine Anhörung sei vor Erlass des Bescheides im Rahmen eines Gespräches erfolgt. Im Übrigen hätte davon auch abgesehen werden können, weil das Regierungspräsidium nicht von den tatsächlichen Angaben der Klägerin in ihrem Antrag zu ihren Ungunsten abgewichen sei, sondern diese nur anders bewertet habe. Die Begründung des Bescheids entspreche gerade noch den Vorgaben des § 39 LVwVfG. Ein etwaiger Begründungsmangel wäre zudem durch die Ergänzungen im Klageverfahren geheilt.

Die Klägerin habe keinen Anspruch auf Einrichtung der begehrten Gemeinschaftsschule zum Schuljahr 2013/14 oder zu einem späteren Zeitpunkt. Die Rechtsgrundlagen hierfür seien die § 27 Abs. 2, § 28 Abs. 1, § 8a Abs. 5 Satz 1 Nr. 1 des Schulgesetzes (SchG) in Verbindung mit Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG, Art. 71 Abs. 1 LV. Danach sei die Klägerin als Schulträgerin grundsätzlich berechtigt, eine Gemeinschaftsschule einzurichten, wenn ein „öffentliches Bedürfnis“ hierfür bestehe. Dabei müsse aufgrund der verfassungsrechtlich geschützten kommunalen Selbstverwaltungsgarantie vom beklagten Land gemeindefreundlich entschieden werden. Denn die Kommunen hätten nach § 1 Abs. 2 GemO die Pflicht, für das Wohl ihrer Einwohner zu sorgen, wozu auch die schulische Versorgung im Rahmen der Schulträgerschaft gehöre. Nach § 27 Abs. 3 SchG wirkten Land und Gemeinden im Schulwesen - konstruktiv - zusammen. Insoweit liege ein Spannungsfeld vor zwischen einerseits kommunaler Eigenverantwortung (Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG, Art. 71 Abs. 1 LV) und andererseits der überörtliche Belange betreffenden Verantwortung für den staatlichen Erziehungs- und Bildungsauftrag beziehungsweise das landesweite Schulwesen, das unter der Aufsicht des Staates stehe (Art. 7 Abs. 1 GG, Art. 11 LV). Eine Gemeinde könne sich deshalb auch nur bezüglich ihrer eigenen Einwohner auf die schulische Versorgung berufen. Es gehöre nicht zu ihrem kommunalen Selbstverwaltungsrecht, schulische Angebote für Einwohner von Nachbarkommunen einzurichten und vorzuhalten. Für die hier im Streit stehende Problematik sei das Spannungsfeld „kommunale (örtliche) Selbstverwaltungsgarantie - staatliche (überörtliche)

Schulaufsicht“ dahingehend aufzulösen, dass grundsätzlich die Gemeinde entscheiden dürfe, ob sie eine bestimmte öffentliche Schule (nur) für ihre Einwohner einrichten wolle, das Land hingegen grundsätzlich entscheiden dürfe, wie groß eine solche Schule zumindest sein müsse, um die nach pädagogischem Erkenntnisstand notwendigen Differenzierungen zu ermöglichen und sie organisatorisch sowie fiskalisch angemessen betreiben zu können. Das Land könne mithin aus pädagogischen, organisatorischen beziehungsweise fiskalischen Gründen auch Mindestschülerzahlen festlegen sowie Schülerprognosen der Gemeinde insbesondere hinsichtlich des zugrunde gelegten Faktenmaterials überprüfen oder sogar selbst treffen. Denn das Land trage die finanzielle Hauptlast einer einmal eingerichteten Schule. Bei Schulneugründungen müsse das Land weiter berücksichtigen, welche Auswirkungen sich auf Schulen von benachbarten Kommunen ergeben könnten. Wesentliche Grundsätze des „öffentlichen Bedürfnisses“ müssten vom Landtag im Wege der Gesetzgebung entschieden werden.

Für den vorliegenden Fall sei in § 8a Abs. 2 Satz 1 SchG geregelt worden, dass ein „öffentliches Bedürfnis“ für die Einrichtung einer Gemeinschaftsschule grundsätzlich nur dann anzunehmen sei, wenn eine Gemeinschaftsschule mindestens zweizügig betrieben werden könne. Der Gesetzgeber sei dabei ausweislich der Gesetzesbegründung davon ausgegangen, dass bei zweizügigen Gemeinschaftsschulen „im Sinne eines verantwortungsvollen Ressourceneinsatzes eine dauerhafte Mindestschülerzahl von 20 Schülerinnen und Schülern pro Zug anzustreben ist“. Die anzustrebende dauerhafte Mindestschülerzahl von 40 Schüler/innen sei zwischenzeitlich auch, die Mindestschülerzahl für die Regelklasse von 16 und den Klassenteiler von 28 ergänzend, in den Organisationserlass des Kultusministeriums übernommen worden. Den schulpolitischen Hintergrund hierfür hätten vor allem Fragen der Finanzierbarkeit und der Pädagogik gebildet. Pädagogischer Auftrag der Gemeinschaftsschule sei es gemäß § 8a Abs. 1 SchG, „in einem gemeinsamen Bildungsgang Schülern der Sekundarstufe I je nach ihren individuellen Leistungsmöglichkeiten eine der Hauptschule, der Realschule oder dem Gymnasium entsprechende Bildung zu vermitteln“, was in einer nur einzügigen Schule beziehungsweise bei Kleinklassen sicher schwierig sei. Wenn gleichwohl

anfänglich einzügige Gemeinschaftsschulen genehmigt würden, so liege der Entscheidung zum Beispiel die Erwartung zugrunde, dass sie künftig wachsen würden.

Der Gesetzesbegriff des „öffentlichen Bedürfnisses“ auf Tatbestandsebene in § 27 Abs. 2 SchG, der vom Gesetzgeber bezüglich der Gemeinschaftsschule nach § 8a SchG mit „mindestens zweizügig“ konkretisiert worden sei, sei ein unbestimmter Rechtsbegriff, der im Einzelfall von der Exekutive unter Beachtung der Vorgaben des Gesetzgebers auszufüllen sei. Das Kultusministerium müsse mithin bei der Einrichtung einer neuen Gemeinschaftsschule der hierfür erforderlichen Prognose die vom Landtag vorgegebene „anzustrebende Mindestschülerzahl von 40“ zugrunde legen und dabei abstellen auf „zum Beispiel Schülerzahl, örtliche Geburtenrate, Bildungswahlverhalten, Verkehrsanbindung, Auswirkungen auf andere Schulen“. Eine solche Prognose erhebe nicht den Anspruch auf objektive Richtigkeit und umfasse im Lichte der Art. 7 Abs. 1 GG, Art. 11 LV vor allem planerische und wertende Elemente. Damit aber eröffne das Gesetz der Exekutive hier einen Beurteilungsspielraum, bei dessen Überprüfung das Verwaltungsgericht seine Kontrolldichte unter Beachtung des verfassungsrechtlichen Gewaltenteilungsgrundsatzes zurücknehmen müsse. Die gerichtliche Kontrolle sei im Wesentlichen darauf beschränkt, ob das vorgeschriebene Verfahren eingehalten, von einem unzutreffenden Sachverhalt ausgegangen beziehungsweise anzuwendendes Recht verkannt worden sei, allgemein gültige Bewertungsmaßstäbe missachtet worden seien oder sich die Verwaltung von sachfremden Erwägungen oder gar Willkür habe leiten lassen. Zusammengefasst könne eine schulorganisatorische Prognoseentscheidung mithin im Wesentlichen gerichtlich nur daraufhin überprüft werden, ob die Verwaltung sie auf einer zutreffenden und hinreichenden tatsächlichen Grundlage in einer der Materie angemessenen und methodisch einwandfreien Weise erarbeitet und damit dem Gebot der gerechten Abwägung entsprochen habe.

Auch im konkreten Einzelfall habe das Regierungspräsidium die einschlägigen Vorschriften rechtmäßig angewandt. Es sei bei der Ablehnung der begehrten Gemeinschaftsschulneugründung von einer zutreffenden und hinrei-

chenden tatsächlichen Grundlage beziehungsweise Prognose ausgegangen, die in einer der Materie angemessenen und methodisch einwandfreien Weise erarbeitet worden sei und dem Gebot der gerechten Abwägung entspreche. Es habe dabei das vorgeschriebene Verfahren eingehalten, das in der Handreichung des Kultusministeriums zur Beantragung einer Gemeinschaftsschule unter „Ablauf“ im Einzelnen geschildert sei. Das Regierungspräsidium sei auch von einem zutreffenden Sachverhalt ausgegangen, habe das anzuwendende Recht nicht verkannt, habe keine allgemein gültigen Bewertungsmaßstäbe verkannt und sich nicht von sachfremden Erwägungen oder gar Willkür leiten lassen. Mehr dürfe das Verwaltungsgericht bei Beachtung des Gewaltenteilungsgrundsatzes hier nicht prüfen.

Der Beklagte habe eine anzustrebende Mindestschülerzahl von 40 zugrunde gelegt und entsprechend den Vorgaben des Gesetzgebers insbesondere abgestellt auf „zum Beispiel Schülerzahl, örtliche Geburtenrate, Bildungswahlverhalten, Verkehrsanbindung, Auswirkungen auf andere Schulen“. Das Regierungspräsidium habe hierfür ein mehrstufiges Prognoseverfahren angewendet: Es habe zunächst mittels der Geburtenquote von 0,83 % die theoretisch möglichen Schüler im Einzugsbereich von maximal 60 ÖPNV-Minuten zahlenmäßig errechnet, sodann diese anhand der „Allgemeinen Prognosegrundlagen“ mit 10 % bis 50 % gewichtet, anschließend die errechneten Schülerströme im Sinne eines „Faktenchecks“ anhand der mitgeteilten tatsächlichen Schulsituation überprüft. Dieses Prognoseverfahren sei schlüssig und beachte das anzuwendende Recht sowie allgemein gültige Bewertungsmaßstäbe hinreichend und führe zu willkürfreien Ergebnissen.

Das Regierungspräsidium habe nicht den für bestehende Schulen geltenden Klassenteiler von 28 zugrunde legen dürfen. Anders als im Falle der Werkrealschule liege bezüglich der Gemeinschaftsschulen insoweit nicht lediglich eine politische Willenserklärung vor (dort damals: Eckpunktepapier der Landesregierung vom 20.09.2009), sondern vielmehr bezüglich der anzustrebenden Mindestschülerzahl 40 eine eindeutige Vorgabe des Gesetzgebers, die zudem zwischenzeitlich in dem entsprechenden Organisationserlass des Kultusministeriums - den Klassenteiler ausdrücklich ergänzend - umgesetzt wor-

den sei und an den sich der Beklagte über seine Verwaltungspraxis gemäß Art. 3 Abs. 1 GG auch selbst gebunden habe. Selbst wenn der Beklagte im Übrigen für den Bescheid vom 04.02.2013 seiner Prognose und Bewertung damals (rechtswidrig) den Klassenteiler von 28 Schüler/innen zugrunde gelegt hätte, würde sich für den Erfolg der Verpflichtungsklage nichts anderes ergeben. Denn für den insoweit entscheidungserheblichen Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung hätte die Klägerin die notwendig anzustrebende Mindestschülerzahl von 40 nicht erreichen können.

Das Regierungspräsidium sei bei dieser Verfahrensweise unter Berücksichtigung des Einzugsbereichs zwar auf Prognosen von über 40 Schülern (kurzfristige Prognose: 47 Schüler, langfristige Prognose: 45 Schüler, mittelfristige Prognose: 46 Schüler) gekommen. Es sei aber nicht zu beanstanden, dass im „Faktencheck“ nur noch die Schüler aus dem Gebiet der Klägerin selbst sowie aus XXXXXXXXXX und XXXXXXXXXX (einschließlich XXXXXXX) berücksichtigt worden seien. Denn aus den anderen Orten seien nach den vorgelegten Zahlen mit Ausnahme der Klassenstufe 6 nur vereinzelt Schüler gekommen. Weiter sei zu Recht eingeflossen, dass in XXXXXXX, XXXX und XXXXXXXXXXXXXXXXXXX weiterführende Schulen bestünden, die traditionell auch bisher schon von Schülern aus dem Gebiet der Klägerin und aus den Orten des Einzugsbereichs besucht worden seien.

Die Klägerin könne sich auch nicht auf einen „besonderen Ausnahmefall“ im Sinne von § 8a Abs. 2 Satz 1 SchG (der damaligen Fassung) berufen. Die Voraussetzungen für eine Abweichung vom Regelfall seien nicht erfüllt.

Schließlich liege kein Verstoß gegen das Gleichheitsgebot aus Art. 3 Abs. 1 GG beziehungsweise den Grundsatz der Selbstbindung der Verwaltung vor. Denn der Beklagte habe nach den schlüssigen Angaben in der mündlichen Verhandlung, die sich im Übrigen mit der vorgelegten Tabelle „Anmeldezahlen für die neu genehmigten Gemeinschaftsschulen“ deckten, (bis auf den Ausnahmefall XXXXXXX) ausschließlich Gemeinschaftsschulen genehmigt, die nach seiner Prognose mindestens 29 Schüler aufgewiesen hätten und eines Tages mindestens 40 Schüler erreichen könnten. Alle anderen Anträge seien

hingegen abgelehnt worden. Die Kammer sehe keine Anhaltspunkte dafür, dass dennoch zu Lasten der Klägerin ein Gleichheitsverstoß gegeben sein könnte.

Die Klägerin hat die vom Verwaltungsgericht zugelassene Berufung fristgerecht eingelegt und begründet. Hierzu führt sie im Wesentlichen aus:

Maßgebliche Sach- und Rechtslage sei diejenige bei Erlass der letzten Behördenentscheidung. Spätere ihr nachteilige Änderungen seien nicht zu berücksichtigen. Das folge aus dem rechtsstaatlichen Vertrauensschutz und gelte umso mehr, als es hier um eine Prognoseentscheidung gehe. Eine echte Rückwirkung gesetzlicher Regelungen für bereits abgeschlossene Tatbestände sei unzulässig. Der Sachverhalt sei hier abgeschlossen, weil ihr Antrag der zweiten Antragsrunde für die Gemeinschaftsschulen in Baden-Württemberg („zweite Tranche“) angehöre. Zudem werde nur so eine Gleichbehandlung mit anderen Gemeinden erreicht, die zu gleicher Zeit ihre Anträge gestellt hätten und die noch unter der früheren Rechtslage beschieden worden seien. Wenn dies anders zu sehen sein sollte, sei jedenfalls eine Fortsetzungsfeststellungsklage zulässig und begründet. Ihr komme ein Rehabilitations- und ein Amtshaftungsinteresse zu.

Der Ablehnungsbescheid sei rechtswidrig, weil vor dessen Erlass eine Anhörung nicht durchgeführt worden sei, obwohl eine solche nach § 28 Abs. 1 LVwVfG erforderlich gewesen sei. Bei einem Gespräch, das am 29.01.2013 stattgefunden habe, sei ihren Vertretern im Wesentlichen lediglich die Entscheidung der Behörde mitgeteilt worden, ohne dass es sich um ein „Koooperieren auf Augenhöhe“ gehandelt habe.

Das Verwaltungsgericht gehe davon aus, dass sich eine Gemeinde kraft des kommunalen Selbstverwaltungsrechts bei der Einrichtung einer Gemeinschaftsschule nur auf ihre eigenen Einwohner berufen könne. Entgegen dieser Auffassung seien Nachbarkommunen zum Einzugsbereich einer Gemeinschaftsschule hinzuzurechnen, was der Beklagte sogar selbst in seinen allgemeinen Prognosegrundlagen zum Ausdruck bringe. Der Beklagte habe so-

gar eine Gemeinschaftsschule (XXXXXXXX) im Grenzgebiet zu Bayern gerade mit der Begründung zugelassen, dass bayerische Schüler das Angebot annehmen würden. Es sei dann unverständlich, warum in ihrem Fall Schülerinnen und Schüler aus dem Nachbarort XXXX (Baden-Württemberg) nicht berücksichtigt würden. Ein Vergleich mit anderen Gemeinschaftsschulstandorten mache die Widersprüche der Argumentation des Verwaltungsgerichts noch deutlicher. Wenn nur prognostizierte Schülerzahlen der eigenen Gemeinde für das kommunale Selbstverwaltungsrecht eine Rolle spielten, habe nach der vom Regierungspräsidium vorgelegten Tabelle keine Gemeinde mit weniger als 7.500 Einwohnern ein Recht auf die Errichtung einer Gemeinschaftsschule. Da Nachbargemeinden nicht ausgeblendet werden dürften, müsse bei ihr von 45 bis 47 Schülern pro Jahrgang ausgegangen werden und nicht von nur 22 bis 23 entsprechend den „überarbeiteten Zahlen“ des Regierungspräsidiums.

Sie komme mit der Einrichtung einer Gemeinschaftsschule gerade ihrer durch § 1 Abs. 2 GemO gesetzten Pflicht zur Sorge um das Wohl ihrer Einwohner nach. Ein Verzicht auf die Errichtung einer Gemeinschaftsschule würde zur langsamen „Austrocknung“ der Werkrealschule führen und sie gegen ihre Pflichten verstoßen lassen. Es müsse weiterhin sichergestellt sein, dass den Schülern und ihren Eltern ein hinreichendes Angebot von Bildungseinrichtungen offen stehe.

Das angeblich durchgeführte mehrstufige Prognoseverfahren halte einer Überprüfung nicht stand. Der erste Teil der Prognose sei so durchgeführt worden, wie es in der „Handreichung zur Beantragung einer Gemeinschaftsschule“ dargestellt und in den „allgemeinen Prognosegrundlagen zur Genehmigung einer Gemeinschaftsschule nach § 8a SchG“ konkretisiert sei. Schon insoweit sei zu bezweifeln, dass es sich um ein korrektes Verfahren handele. So werde zum Beispiel eine Übergangsquote von 50 % der Schüler der eigenen Gemeinde zugrunde gelegt, unabhängig davon, wie hoch diese vor Ort wirklich sei (bei ihr für Werkrealschule und Realschule 59,6 %). Für die Nachbargemeinde XXXX würden bei ihr lediglich 10 % als Übergangsquote zu-

grunde gelegt, da an diesem Schulstandort eigene weiterführende Schulen bestünden.

Für die „zweite Stufe“, die in das Prognoseverfahren eingearbeitet worden sein sollte, bestehe keine Rechtsgrundlage. Diese sei weder in der Handreichung noch in den Prognosegrundlagen erwähnt, geschweige denn beschrieben. Die Verwaltung habe sich daher im Rahmen ihrer Selbstbindung vorzuwerfen, dass zuerst ein Verfahren nach bekanntgegebenen Maßstäben durchgeführt werde, dann aber die dort erzielten Ergebnisse nach nicht nachvollziehbaren Kriterien wieder „zusammengestrichen“ würden. Dies sei willkürlich und folge sachfremden Erwägungen. Das Bedürfnis einer Kommune für die Einrichtung einer Gemeinschaftsschule könne auch gar nicht auf der Grundlage objektiver Kriterien ermittelt werden. Der Staat dürfe die kommunale Planung (Prognose) nicht durch eine staatliche: „Ersatzplanung“ („Ersatzprognose“) konterkarieren, sondern nur eingreifen, wenn bei den planerischen Festlegungen der Kommune verbindliche Vorgaben des Schulgesetzes oder feststehende Prognoserichtlinien missachtet worden seien. Dies sei hier aber nicht der Fall. Sie habe sich bei der Erarbeitung der prognostizierten Schülerzahlen streng an das vom Beklagten vorgegebene Verfahren gehalten. Ein Grund für das Eingreifen des Staates in ihre Prognose bestehe deshalb nicht.

Man könne die Nachbarorte nicht ganz unberücksichtigt lassen, obwohl schon heute Schüler aus diesen Nachbarorten die XXXXXXSchule besuchten. Zumindest die aktuellen Zahlen müssten angerechnet werden. Es sei anerkannt und durch die Anmeldezahlen belegt, dass eine Gemeinschaftsschule attraktiver sei als eine Werkrealschule. Bei der XXXXXXSchule handele es sich sogar um eine äußerst attraktive und auch in den benachbarten Gemeinden beliebte Schule. Nachdem zum Schuljahr 2011/2012 die Schulbezirksbindung abgeschafft worden sei, hätten sich die Anmeldezahlen der XXXXXXSchule sehr positiv entwickelt. Die Jahrgangsstufe 5 im Schuljahr 2011/2012 habe insgesamt 43 Schüler zu verzeichnen gehabt. Dieser positive Trend sei abgerissen, als die verbindliche Grundschulempfehlung zum Schuljahr 2012/2013 weggefallen sei. Die Entscheidung der Eltern falle seither markant zu Lasten

der Werkreal- und Realschulen und zu Gunsten von Gymnasien aus. So seien auch bei der XXXXXSchule die Anmeldezahlen eingebrochen. Eine Gemeinschaftsschule sei aber nicht mit einer Werkrealschule vergleichbar, was die Attraktivität für die Schulwahl betreffe. Im Ergebnis bedeute dies für eine Berücksichtigung der Schülerzahlen aus Nachbargemeinden, dass die Zeit vor dem Schuljahr 2011/2012 und die Zeit nach dem Schuljahr 2012/2013 nicht als Vergleichsmaßstab herangezogen werden könne. Lediglich die Jahrgangsstufe 5 des Schuljahrs 2011/2012 mit insgesamt 20 auswärtigen Schülern stelle eine einigermaßen realistische Vergleichsgröße dar.

Bei der Berücksichtigung von Schülern aus Nachbarorten sei auch überbewertet worden, inwieweit andere weiterführende Schulen erreichbar seien. Die Gemeinschaftsschule sei eine eigene, neue Schulart, deren Besonderheit der gemeinsame Bildungsweg sei. Mit anderen Schularten sei die Gemeinschaftsschule daher nicht vergleichbar. Die Erreichbarkeit anderer weiterführender Schulen sei zudem bereits in die Übergangsquoten in den allgemeinen Prognosegrundlagen eingeflossen und könne daher nicht nochmals zu ihren Lasten berücksichtigt werden.

Es treffe ferner nicht zu, dass bei der Genehmigung der Gemeinschaftsschulen in der „Tranche 2“ alle Antragsteller gleich behandelt worden seien und nur Schulen, die bei der durchgeführten Prognose eine Schülerzahl von 29 oder größer aufgewiesen hätten, genehmigt worden seien. Es falle auf, dass der Beklagte bei einer Vielzahl von mit ihr vergleichbaren Kommunen zu deutlich anderen Prognoseergebnissen gelangt sei. Mit Blick auf diesen Vergleich zeige sich ein Verstoß gegen Art. 3 GG. Lege man die bei anderen Antragstellern angewendeten Maßstäbe auch bei ihr an, so komme man jedenfalls auf eine prognostizierte Schülerzahl von mehr als 29, was zu einem Anspruch auf Einrichtung einer Gemeinschaftsschule führe. Im Übrigen sei die zweite Prüfungsstufe - wenn überhaupt - nicht vom Regierungspräsidium, sondern vom Schulamt durchgeführt worden. Das Regierungspräsidium habe sich der Ablehnung des Schulamts lediglich angeschlossen, ohne eigene Erwägungen anzustellen. Somit habe eine unzuständige Behörde gehandelt.

Nach § 8a Abs. 1 Satz 2 SchG (in der bis 31.07.2014 geltenden Fassung) könne eine Gemeinschaftsschule im „besonderen Ausnahmefall“ auch einzü-
gig genehmigt werden. Jedenfalls ein solcher Ausnahmefall sei hier anzu-
nehmen, zumal die XXXXXSchule bereits jetzt von den Sach- und Personal-
mitteln her ein idealer Standort für eine Gemeinschaftsschule sei. Es seien
keine größeren Investitionen mehr nötig. Man würde öffentliche Gelder „ver-
brennen“, wenn man der XXXXXSchule den Status einer Gemeinschaftsschule
nicht zuerkennen und so deren Bestand, der bei Beibehaltung als Werkreal-
schule nach dem Wegfall der Grundschulempfehlung und aufgrund des ver-
änderten Schulwahlverhalten gefährdet sei, aufs Spiel setzen würde. Auch
gebe es an der XXXXXSchule eine „gelebte Inklusion“. Sie habe angesichts
der getätigten Investitionen im Übrigen darauf vertrauen dürfen, die Geneh-
migung zu erhalten beziehungsweise die Schülerzahl wahren zu können. Für
den Ausbau der Schule seien 1,2 Mio. EUR investiert worden; hierin enthalten
seien 400.000,- EUR Fördermittel des Beklagten. In ihrem Haushaltsplan
2013 seien erhebliche Sachkostenbeiträge eingestellt worden. Die Versagung
der Zustimmung zur Einrichtung einer Gemeinschaftsschule verletze daher
den Grundsatz des gemeindefreundlichen Verhaltens.

Schließlich seien nach Abschluss der mündlichen Verhandlung vor dem Ver-
waltungsgericht Tatsachen bekannt geworden, die die Besorgnis der Befan-
genheit des Vorsitzenden Richters am Verwaltungsgericht begründeten. Unter
anderem sei dieser Vorsitzender des Fördervereins einer Einrichtung, die vom
Kultusministerium Mittel erhalte.

Die Klägerin beantragt,

das Urteil des Verwaltungsgerichts Stuttgart vom 18. Juli 2013 -
12 K 720/13 - zu ändern, den Bescheid des Regierungspräsidiums
Stuttgart vom 4. Februar 2013 aufzuheben und den Beklagten zu ver-
pflichten, ihr die Zustimmung zur Änderung der XXXXXSchule in eine
Gemeinschaftsschule zu erteilen, hilfsweise festzustellen, dass der Ab-
lehnungsbescheid des Beklagten vom 4. Februar 2013 rechtswidrig ist.

Der Beklagte beantragt,

die Berufung zurückzuweisen.

Er verteidigt das Urteil des Verwaltungsgerichts unter Vertiefung beziehungsweise Ergänzung seines erstinstanzlichen Vorbringens.

Dem Senat lagen die Verwaltungsakten des Regierungspräsidiums (zwei Bände) sowie die Gerichtsakte des Verwaltungsgerichts Stuttgart - 12 K 720/13 - vor. Hinsichtlich weiterer Einzelheiten wird hierauf verwiesen und auf die im vorliegenden Berufungsverfahren gewechselten Schriftsätze Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

I. Die zulässige, insbesondere fristgerecht eingelegte und begründete Berufung ist nicht begründet. Das Verwaltungsgericht hat die Klage zu Recht abgewiesen. Der Bescheid des Regierungspräsidiums Stuttgart vom 04.02.2013 ist rechtmäßig und verletzt die Klägerin nicht in ihren Rechten. Sie hat keinen Anspruch auf die begehrte Verpflichtung des Beklagten oder auf eine Neubescheidung ihres Antrags (vgl. § 113 Abs. 5 Sätze 1 und 2 VwGO, im Folgenden unter 1.). Auch die hilfsweise begehrte Feststellung kann nicht ausgesprochen werden (im Folgenden unter 2.).

1. a) Das mit dem Hauptantrag verfolgte Rechtsschutzbegehren ist als Verpflichtungsklage gemäß § 42 Abs. 1 Alt. 2 VwGO statthaft. Die Klage ist auch im Übrigen zulässig. Der Klägerin kommt aufgrund einer möglichen Verletzung ihres Selbstverwaltungsrechts eine Klagebefugnis gemäß § 42 Abs. 2 VwGO zu (vgl. Senatsurteil vom 08.03.1977 - IX 1523/74 -, ESVGH 28, 175 f.; VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 27.10.1969 - IV 789/69 -, abgedruckt bei Bosse/Burk, Schulrecht Baden-Württemberg, Rspr., § 31 SchG E 1; OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 09.06.2011 - 19 B 478/11 -, NWVBI 2011, 436; VG Sigmaringen, Urteil vom 17.12.2010 - 4 K 1549/10 -, Juris; VG Potsdam, Beschluss vom 28.07.2003 - 12 L 511/03 -, Juris Rn. 15).

Eines Vorverfahrens bedurfte es nicht (§ 68 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 VwGO, § 15 Abs. 1 Satz 1 AGVwGO). Auch ein Rechtsschutzinteresse kann der Klägerin nicht abgesprochen werden.

b) Die Verpflichtungsklage ist jedoch nicht begründet.

aa) Als Rechtsgrundlage für die begehrte Entscheidung des beklagten Landes kommt allein § 8a Abs. 5 Satz 1 Nr. 2 in Verbindung mit § 30 Abs. 4 Satz 1, Abs. 1 Satz 1 SchG in Betracht.

Nach § 8a Abs. 5 Satz 1 SchG entstehen die Gemeinschaftsschulen auf Antrag der Schulträger nach Zustimmung des Kultusministeriums 1. durch die Einrichtung einer neuen Schule oder 2. mit Zustimmung der Schulkonferenz durch eine Schulartänderung bestehender weiterführender allgemein bildender Schulen. Mit der Verwendung der Begriffe Einrichtung beziehungsweise Schulartänderung wird auf § 30 SchG verwiesen. § 30 Abs. 1 Satz 1 SchG sieht vor, dass der Beschluss eines Schulträgers über die Einrichtung einer öffentlichen Schule der Zustimmung der obersten Schulaufsichtsbehörde, also gemäß § 35 Abs. 1 SchG des Kultusministeriums, bedarf. Nach § 30 Abs. 4 Satz 1 SchG gelten die Vorschriften über die Einrichtung und Aufhebung einer öffentlichen Schule entsprechend für die Änderung einer öffentlichen Schule. Als Änderung einer Schule sind dabei gemäß § 30 Abs. 4 Satz 2 SchG die Änderung der Schulart, der Schulform (Normalform oder Aufbauform) oder des Schultyps sowie die dauernde Teilung oder Zusammenlegung, die Erweiterung bestehender Schulen, die Einrichtung von Außenstellen sowie die Verteilung der Klassen auf Schulen mit Außenstellen zu behandeln.

Im vorliegenden Fall geht es um die Entstehung einer Gemeinschaftsschule im Wege einer Schulartänderung (§ 8a Abs. 5 Satz 1 Nr. 2 SchG) und damit im Wege der Änderung einer Schule im Sinne von § 30 Abs. 4 Satz 2 SchG. Das folgt daraus, dass die bestehende Grund- und Werkrealschule im Ergebnis in eine Gemeinschaftsschule (einschließlich Grundschule, vgl. § 8a Abs. 2 Satz 2 SchG = § 8a Abs. 2 Satz 4 SchG in der bis zum 31.07.2013 geltenden

Fassung) umgewandelt werden soll und es sich nach der Aufzählung in § 4 Abs. 1 Satz 4 SchG hierbei um unterschiedliche Schularten handelt.

Im Streit steht hier nicht die im ersten Satzteil von § 8a Abs. 5 Satz 1 SchG geforderte (gegebenenfalls zusätzlich erforderliche) „Zustimmung des Kultusministeriums“, sondern die in § 30 Abs. 1 Satz 1 SchG genannte, durch Verweisung in Bezug genommene „Zustimmung der obersten Schulaufsichtsbehörde“.

bb) Der angegriffene Bescheid vom 04.02.2013 ist formell rechtmäßig, da weder Zuständigkeits- noch Verfahrensregeln verletzt sind.

(1) Das Regierungspräsidium Stuttgart hat die Ablehnungsentscheidung als sachlich zuständige Behörde getroffen. Das folgt aus einer zulässigen und auch tatsächlich wirksam erfolgten Zuständigkeitsübertragung vom Kultusministerium auf das Regierungspräsidium. Gemäß § 35 Abs. 5 Satz 1 SchG wird das Kultusministerium ermächtigt, durch Rechtsverordnung Zuständigkeiten, die durch das Schulgesetz begründet sind, auf nachgeordnete Schulaufsichtsbehörden zu übertragen, soweit dies zur sachgerechten Erledigung geboten erscheint. Soweit die obere Schulaufsichtsbehörde (mithin nach § 34 Abs. 1 SchG das Regierungspräsidium) betroffen ist, bedarf die Rechtsverordnung des Einvernehmens des Innenministeriums (§ 35 Abs. 5 Satz 2 SchG). Von der Verordnungsermächtigung wurde mit der Verordnung des Kultusministeriums über die Zuständigkeit für schulorganisatorische Maßnahmen vom 18.10.2000 (GBl. S. 731 - SchulOrgZustV, zuletzt geändert durch Verordnung vom 24.09.2012, GBl. S. 550) Gebrauch gemacht. Das Einvernehmensefordernis des § 35 Abs. 5 Satz 2 SchG wurde dabei gewahrt.

Nach § 1 Abs. 1 Satz 1 SchulOrgZustV überträgt das Kultusministerium mit Ausnahme der Maßnahmen, die die Weiterentwicklung des Schulwesens nach § 22 SchG zum Ziel haben, die Befugnis für schulorganisatorische Maßnahmen nach § 30 Abs. 1 und 3 Satz 1 SchG zur Einrichtung und Aufhebung von Grundschulen (§ 5 SchG), Hauptschulen und Werkrealschulen (§ 6 SchG) und Gemeinschaftsschulen (§ 8a SchG) auf die Regierungspräsidien.

Gemäß § 1 Abs. 1 Satz 2 SchulOrgZustV gilt die Zuständigkeitsübertragung auf das Regierungspräsidium auch für die Befugnisse nach § 30 Abs. 4 SchG für die Änderung bestehender Schulen aller Schularten mit Ausnahme der Änderung der Schulart oder des Schultyps. Der Wortlaut dieser Bestimmung legt es zunächst nahe, die Zuständigkeit für die Zustimmung zu einer Schulartänderung - wie sie gerade hier im Raum steht - als nicht übertragen zu betrachten. Hierbei bliebe aber unberücksichtigt, dass der zweite Satz von § 1 Abs. 1 SchulOrgZustV eine Erweiterung des Anwendungsbereichs des ersten Satzes von den Schularten Grundschule, Hauptschule und Werkrealschule und Gemeinschaftsschule auf sämtliche Schularten vornimmt, soweit es um die Befugnisse nach § 30 Abs. 4 SchG geht, und hieran anknüpfend eine Rückausnahme für die Änderung der Schulart oder des Schultyps macht. Nach Sinn und Zweck der Norm wird daher, vom Wortlaut gerade noch gedeckt, die Zuständigkeit für Schulartänderungen nur insoweit nicht den Regierungspräsidien übertragen, als es um *andere* Schularten als Grundschule, Hauptschule und Werkrealschule sowie Gemeinschaftsschule geht. Hierfür spricht auch, dass die Schulartänderung - zumindest im Wesentlichen - der Kombination einer Schulaufhebung mit der gleichzeitigen Neueinrichtung einer anderen Schule am selben Ort gleichkommt. Mit der Entstehungsgeschichte von § 1 Abs. 1 SchulOrgZustV steht dieses Ergebnis in Einklang, wobei früher (bis zur Änderung durch die Verordnung vom 11.02.2010, GBl. S. 328) lediglich die Befugnisse nach § 30 Abs. 4 SchG für die Erweiterung bestehender Schulen (mit bestimmten Ausnahmen) ohne Differenzierung nach Schularten übertragen waren, so dass sich aus der Altfassung keine Schlüsse für die Auslegung der Neufassung ziehen lassen. Die Zuständigkeit für Schulartänderungen betreffend Grundschulen, Hauptschulen und Werkrealschulen sowie Gemeinschaftsschulen ist somit auf die Regierungspräsidien übertragen worden.

Das Regierungspräsidium hat die Entscheidung über die Zustimmung auch tatsächlich selbst getroffen, obwohl aus seinen Akten hervorgeht, dass vor Erlass des Ablehnungsbescheides der Antrag dem Kultusministerium „mit allen Unterlagen zur Entscheidung vorgelegt“ werden sollte (S. 12 des im Ent-

wurf vorliegenden Dokuments „Prüfung Schulorganisation“, datiert mit dem 27.11.2012) beziehungsweise auch vorgelegt wurde (vgl. Klageerwiderung vom 16.05.2013, S. 4: Ablehnung seitens des Regierungspräsidiums „nach Überprüfung und Entscheidung durch das Kultusministerium“). § 8a Abs. 5 Satz 1 SchG sieht die Zustimmung des Kultusministeriums als eigene Voraussetzung für das Entstehen einer Gemeinschaftsschule neben der nach § 30 SchG erforderlichen Zustimmung vor. Es lässt sich den Akten nicht entnehmen, dass sich das Regierungspräsidium auch die eigene Entscheidungskompetenz über die Zustimmung vom Kultusministerium gänzlich aus der Hand nehmen ließ.

Erst recht hat das Regierungspräsidium die Entscheidung nicht dem Schulamt überantwortet, dessen Stellungnahme es im Rahmen des Verfahrens eingeholt hat. Wenngleich es in dem Dokument „Prüfung Schulorganisation“ auf Seite 12 heißt, das Regierungspräsidium schließe sich „der Auffassung des SSA (= Staatlichen Schulamts) vollinhaltlich an“, bedeutet dies nicht, dass das Regierungspräsidium keine eigene Prüfung vorgenommen oder gar die Verantwortung für seine Entscheidung an das Schulamt abgegeben hat.

(2) Die Klägerin kann sich auch nicht darauf stützen, dass keine beziehungsweise nur eine unzureichende Anhörung vor Erlass des Bescheides vom 04.02.2013 stattgefunden habe.

Nach § 28 Abs. 1 LVwVfG ist, bevor ein Verwaltungsakt erlassen wird, der in Rechte eines Beteiligten eingreift, diesem Gelegenheit zu geben, sich zu den für die Entscheidung erheblichen Tatsachen zu äußern. Ausgehend davon könnte man hier ein Anhörungsgebot schon deshalb verneinen, weil es an einem Akt der „Eingriffsverwaltung“ fehlt, wenn „nur“ der Erlass eines Verwaltungsakts abgelehnt wird, der erst eine Rechtsposition gewähren soll (vgl. BVerwG, Urteil vom 14.10.1982 - 3 C 46.81 -, BVerwGE 66, 184, m.w.N.; OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 22.06.2011 - 10 B 1.11 -, Juris; a.A. Grünwald, in: Obermayer/Funke-Kaiser, VwVfG, 4. Aufl. 2014, § 28 Rn. 18; Kopp/Ramsauer, VwVfG, 12. Aufl. 2011, § 28 Rn. 26a; offen VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 26.10.1993 - 14 S 2085/93 -, NVwZ 1994, 919).

Ob dem zu folgen ist, kann allerdings ebenso dahinstehen wie die Richtigkeit der Annahme des Verwaltungsgerichts, von der Anhörung habe nach § 28 Abs. 2 Nr. 3 LVwVfG abgesehen werden können, weil von den tatsächlichen Angaben der Klägerin, die diese in ihrem Antrag gemacht habe, nicht zu ihren Ungunsten abgewichen worden sei. Gleichermaßen nicht entscheidungserheblich ist es, ob bereits das vor der Ablehnungsentscheidung geführte Gespräch zwischen den Vertretern des Regierungspräsidiums und denjenigen der Klägerin als hinreichende Anhörung gewertet werden kann. Insoweit könnte unter Umständen bemängelt werden, dass darüber nichts aktenkundig gemacht wurde (vgl. Grünewald, a.a.O., § 28 Rn. 26). Auf all diese Gesichtspunkte kommt es deshalb nicht an, weil jedenfalls ein etwaiger Anhörungsmangel inzwischen geheilt worden ist.

Eine Verletzung von Verfahrens- oder Formvorschriften, die nicht den Verwaltungsakt nach § 44 LVwVfG nichtig macht, ist nämlich unbeachtlich, wenn die erforderliche Anhörung eines Beteiligten nachgeholt wird (§ 45 Abs. 1 Nr. 3 LVwVfG). Die Nachholung kann bis zum Abschluss der letzten Tatsacheninstanz eines verwaltungsgerichtlichen Verfahrens erfolgen (§ 45 Abs. 2 LVwVfG). Dies zugrunde legend hatte die Klägerin mittlerweile ausreichend Gelegenheit, sich Gehör zu verschaffen. Zwar stellen schlichte Äußerungen und Stellungnahmen von Beteiligten im gerichtlichen Verfahren noch keine nachträgliche Anhörung im Sinne von § 45 Abs. 1 Nr. 2 LVwVfG dar (vgl. BVerwG, Urteil vom 24.06.2010 - 3 C 14.09 -, BVerwGE 137, 199; Baumeister, in: Obermayer/Funke-Kaiser, a.a.O., § 45 Rn. 47). Anders verhält es sich jedoch dann, wenn - wie hier - auf die schriftsätzlich vorgebrachten Einwände gegen eine Behördenentscheidung eine umfassende schriftliche Replik sowie eine Aussprache im Rahmen der mündlichen Verhandlung folgen. Denn dann hat die Behörde in angemessener Weise Gelegenheit zur Äußerung eingeräumt und zu erkennen gegeben, dass sie auch nach Prüfung des Vorbringens an ihrer Entscheidung festhält (vgl. dazu BSG, Urteil vom 09.11.2010 - B 4 AS 37/09 R -, NJW 2011, 1996; Hufen/Siegel, Fehler im Verwaltungsverfahren, 5. Aufl. 2013, Rn. 960).

(3) Auch auf einen formalen Begründungsmangel des Bescheides vom 04.02.2013 kann sich die Klägerin nicht (mehr) berufen. Ein schriftlicher oder elektronischer sowie ein schriftlich oder elektronisch bestätigter Verwaltungsakt ist mit einer Begründung zu versehen (§ 39 Abs. 1 Satz 1 LVwVfG). In der Begründung sind die wesentlichen tatsächlichen und rechtlichen Gründe mitzuteilen, die die Behörde zu ihrer Entscheidung bewogen haben (§ 39 Abs. 1 Satz 2 LVwVfG). Die Begründung von Ermessensentscheidungen soll auch die Gesichtspunkte erkennen lassen, von denen die Behörde bei der Ausübung ihres Ermessens ausgegangen ist (§ 39 Abs. 1 Satz 3 LVwVfG). Die erforderliche Begründung kann jedoch auch nachträglich bis zum Abschluss der letzten Tatsacheninstanz eines verwaltungsgerichtlichen Verfahrens gegeben werden (§ 45 Abs. 1 Nr. 2, Abs. 2 LVwVfG). Jedenfalls letzteres ist geschehen, indem der Beklagte seinen Bescheid schriftsätzlich umfassend verteidigt hat. Darauf, ob die Begründung auch inhaltlich Überlegungen enthält, die die Ablehnungsentscheidung tragen können, kommt es in diesem Zusammenhang nicht an, weil § 39 LVwVfG nur die formelle Begründungspflicht regelt (vgl. etwa Hufen/Siegel, a.a.O., Rn. 490; Kopp/Ramsauer, a.a.O., § 39 Rn. 2).

(4) Schließlich leidet das vom Regierungspräsidium durchgeführte Verwaltungsverfahren auch sonst an keinen Fehlern.

Zwar dürfte dieses nicht in jeder Hinsicht den seit dem 01.08.2014 geltenden Anforderungen entsprechen, die durch Art. 1 des Gesetzes zur Änderung des Schulgesetzes Baden-Württemberg vom 03.06.2014 (GBl. S. 265) eingeführt worden sind (zum Zeitpunkt des Inkrafttretens vgl. Art. 2 des Änderungsgesetzes). Nach § 30 Abs. 1 Satz 2 SchG ist nunmehr vor der Entscheidung über die Zustimmung zur Schulartänderung eine regionale Schulentwicklung nach § 30a bis § 30e SchG durchzuführen. In deren Rahmen ist ein umfassendes „Dialog- und Beteiligungsverfahren“ vorgesehen, das wohl noch über die vom Regierungspräsidium bereits im hier zu beurteilenden Verfahren gewählten Beteiligungsformen hinausgeht. Nach jetzigem Recht „sollen die anderen von der schulorganisatorischen Maßnahme berührten Gemeinden und Landkreise und weiteren Berührten, wie z.B. Gesamtelternvertretungen, die

Wirtschaft, die Stadt- und Landkreise wegen der Zuständigkeit für die Belange der Schülerbeförderung und des ÖPNV sowie die Schulen in freier Trägerschaft eine Stellungnahme zu den erwarteten Auswirkungen abgeben können“ (vgl. LT-Drucks. 15/5044, S. 39). Die regionale Schulentwicklung ist auf die Herbeiführung eines Konsenses ausgerichtet und schreibt bei Uneinigkeit ein besonderes Schlichtungsverfahren vor. Diese neuen Regeln wirken sich jedoch auf den hier zu beurteilenden Fall nicht aus. Das ergibt sich aus Folgendem:

In materieller Hinsicht ist für die gerichtliche Prüfung des Begehrens der Klägerin, auch soweit es um einen Beurteilungsspielraum geht, die Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung vor dem Senat maßgeblich. Denn der behauptete Anspruch kann nur zugesprochen werden, wenn die Voraussetzungen hierfür aktuell noch vorliegen (vgl. dazu Wolff, in: Sodan/Ziekow, VwGO, 4. Auflage 2014, § 113 Rn. 102 ff.). Gegenteiliges lässt sich weder dem Schulgesetz entnehmen noch ist etwa wegen einer „in der Verwaltungsebene abgeschlossenen Planung“ (vgl. dazu BVerwG, Urteil vom 14.02.1975 - IV C 21.74 -, BVerwGE 48, 56 = Juris Rn. 29; Urteil vom 21.05.1976 - IV C 80.74 -, BVerwGE 51, 15 = Juris Rn. 32) auf einen in der Vergangenheit liegenden Zeitpunkt abzustellen. Auch Gründe des Vertrauensschutzes stehen dem nicht entgegen, zumal das geltend gemachte Recht nicht mit einem Subventions-, Beihilfe-, Sozialhilfe- oder Kostenerstattungsanspruch vergleichbar ist (vgl. dazu Bay. VGH, Urteil vom 18.10.2007 - 21 BV 05.1690 -, BayVBI 2008, 347). Eine unzulässige „echte Rückwirkung“ schulgesetzlicher Bestimmungen (vgl. dazu aus dem Bereich des Steuerrechts BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 07.07.2010 - 2 BvL 1/03, 2 BvL 57/06, 2 BvL 58/06 -, BVerfGE 127, 31) wird so schon deshalb nicht bewirkt, weil es nicht um einen in der Vergangenheit abgeschlossenen Lebenssachverhalt geht. Bei der Regelung über die Zustimmung zu einer Schulartänderung handelt es sich auch nicht um ein „Zeitabschnittsgesetz“ (siehe hierzu Kopp/Schenke, VwGO, 20. Aufl. 2014, § 113 Rn. 221 m.w.N.). Daraus folgt, dass die Änderungen zum 01.08.2014, soweit sie inhaltliche Anforderungen betreffen, berücksichtigt werden müssen. Anders ist es aber bei den

verfahrensrechtlichen Neuerungen, die das Änderungsgesetz mit sich gebracht hat.

Es ist ein Grundsatz des intertemporalen Verfahrensrechts, dass bereits begonnene Verfahren im Fall einer Rechtsänderung nach dem neuen Verfahrensrecht zu Ende zu führen sind (vgl. Bay. VGH, Beschluss vom 11.06.2013 - 8 ZB 12.784 -, BayVBI 2013, 690; Kopp/Ramsauer, a.a.O., § 96 Rn. 3; siehe auch BVerwG, Urteile vom 26.03.1985 - 9 C 47.84 -, NVwZ 1986, 45, und vom 14.04.2011 - 3 C 20.10 -, BVerwGE 139, 323; VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 04.08.2011 - 3 S 2439/09 -, VBIBW 2012, 145). Abgeschlossene Verwaltungsverfahren bleiben hingegen abgeschlossen und müssen nicht nach neuem Verfahrensrecht wiederholt werden (vgl. Kallerhoff, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 8. Aufl. 2014, § 96 Rn. 1; Kopp/Ramsauer, a.a.O., § 96 Rn. 4). Dies trifft auf das Verwaltungsverfahren, auf dem der hier in Rede stehende Verwaltungsprozess beruht, zu. Denn das auf den Erlass eines Verwaltungsakts gerichtete Verfahren endet (spätestens und jedenfalls in Fällen, in denen wie hier kraft Gesetzes kein Widerspruchsverfahren stattfindet) mit dessen Bekanntgabe (vgl. BVerwG, Urteile vom 01.12.1989 - 8 C 14.88 -, BVerwGE 84, 178, 181 = Juris Rn. 15, und vom 16.10.2008 - 4 C 3.07 -, BVerwGE 132, 152 = Juris Rn. 37 f.; Kallerhoff, a.a.O., § 96 Rn. 2; Wittinger, in: Obermayer/Funke-Kaiser, a.a.O., § 9 Rn. 37 f.; a.A. BVerwG, Urteil vom 24.05.1995 - 1 C 7.94 -, BVerwGE 98, 313, „jedenfalls für Verpflichtungsbegehren“; Kopp/Ramsauer, a.a.O., § 96 Rn. 4 und § 9 Rn. 30: Ende des Verfahrens erst mit Unanfechtbarkeit). Somit sind verfahrensrechtliche Änderungen, die nach der Bekanntgabe des Bescheides vom 04.02.2013 eingetreten sind, hier ohne Bedeutung. Ohne Einfluss darauf ist die Tatsache, dass der Antrag der Klägerin beim Regierungspräsidium zunächst mit Blick auf ein früheres Schuljahr gestellt war. Er ist so zu verstehen, dass die Klägerin frühestmöglich die Zustimmung zur Schulartänderung erlangen wollte, der Antrag aber für spätere Schuljahre fortwirkt. Ungeachtet der diesbezüglichen Verwaltungspraxis besteht auch keine Bindung zwischen Schuljahr und Verfahrensrecht in dem Sinne, dass der verfahrensrechtliche Maßstab für verschiedene Schuljahre auf verschiedene Stichtage fixiert ist. Für eine solche

Fixierung fehlt es an einer speziellen Rechtsgrundlage. Es wäre daher auch nicht feststellbar, auf welchen Stichtag es jeweils ankommen sollte.

Eine von den allgemeinen Regeln des intertemporalen Verwaltungsrechts abweichende Würdigung ist nicht geboten, weil eine solche gesetzlich besonders angeordnet sein müsste (vgl. dazu etwa BVerwG, Urteil vom 29.09.1982 - 8 C 138.81 -, BVerwGE 66, 178: Möglichkeit, die Heilung eines Zuständigkeitsfehlers durch das nachträgliche Zuwachsen der Kompetenz vorzusehen). Daran fehlt es. Der Gesetzgeber hat keine Übergangsregelung für Altverfahren getroffen. Allein die Tatsache, dass die Zustimmung zu einer Schulartänderung nach neuem Recht nicht mehr ohne eine regionale Schulentwicklung erlangt werden kann, wirkt nicht auf Altverfahren zurück. Um einen Fall, in dem eine nachträgliche Änderung der Sach- oder Rechtslage zum Erlöschen eines Anspruchs führt (vgl. BVerwG, Urteil vom 30.06.2011 - 4 C 10.10 -, VBIBW 2011, 467 = Juris Rn. 7 m.w.N.), handelt es sich nicht, weil die Zustimmung zur Schulartänderung nach neuem und nach altem Recht ihrem Wesen nach das Gleiche bleibt, denn eine „Zustimmung ohne vorherige regionale Schulentwicklung“ und eine „Zustimmung nach vorheriger regionaler Schulentwicklung“ sind bei inhaltlicher Betrachtung nicht kategorial verschieden. Für die Klägerin wirkt sich die Entscheidung über die Zustimmung unabhängig von den vorherigen Verfahrensschritten gleich aus.

cc) Das Regierungspräsidium Stuttgart hat auch - jedenfalls soweit es um die hier allein maßgeblichen Rechte der Klägerin geht - in der Sache rechtmäßig entschieden, indem es die beantragte Zustimmung zu der Schulartänderung in eine Gemeinschaftsschule abgelehnt hat.

(1) Infolge der seit dem 01.08.2014 geltenden Änderungen durch Art. 1 Nr. 1 des Gesetzes zur Änderung des Schulgesetzes Baden-Württemberg können die Gemeinschaftsschulen auch im besonderen Ausnahmefall nicht mehr einzügig sein, denn § 8a Abs. 2 Satz 1 SchG sieht in seiner neuen Fassung nur noch mindestens zweizügige Gemeinschaftsschulen vor (anders noch § 8a Abs. 2 Satz 1 SchG in der bis 31.07.2013 geltenden Fassung).

Das Regierungspräsidium hat die für die Zustimmung zur Schulartänderung zwingende gesetzliche Voraussetzung der Zweizügigkeit bei der von der Klägerin geplanten Gemeinschaftsschule ohne zu Lasten der Klägerin gehende Rechtsfehler verneint. Dass das Regierungspräsidium hierbei von einer langfristig zu prognostizierenden Mindestschülerzahl von 40 in den Eingangsklassen ausgegangen ist, ist schon deshalb nicht zu beanstanden, weil nunmehr nach § 30b Abs. 1 Nr. 1 SchG genau diese Mindestschülerzahl, wenn auch nach dem Wortlaut dieser Bestimmung „im Rahmen der Feststellung des öffentlichen Bedürfnisses nach § 27 Abs. 2 SchG“ für die Erteilung einer Zustimmung erforderlich ist. Mögliche Überlegungen, der Zweizügigkeit etwa basierend auf dem im Organisationserlass geregelten Klassenteiler andere Zahlenwerte zugrunde zu legen (vgl. zuletzt Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Kultus, Jugend und Sport zur Eigenständigkeit der Schulen und Unterrichtsorganisation im Schuljahr 2014/2015 vom 12.03.2014, Az. 22-6740.3/1310), haben sich mit der neuen Gesetzesfassung erledigt (siehe im Übrigen früher schon LT-Drucks. 15/1466, S. 25 i.V.m. S. 13: Gemeinschaftsschule sollte mindestens zweizügig sein; dauerhafte Mindestschülerzahl von 20 pro Zug anzustreben).

(2) Die Prognose des Regierungspräsidiums, dass eine langfristige Mindestschülerzahl von 40 in den Eingangsklassen der von der Klägerin geplanten Gemeinschaftsschule nicht zu erwarten ist, ist nicht zu beanstanden.

Mit dem gesetzlich statuierten Zustimmungserfordernis der § 8a Abs. 5 Satz 1 Nr. 2 in Verbindung mit § 30 Abs. 4 Satz 1, Abs. 1 Satz 1 SchG geht ein Beurteilungsspielraum der staatlichen Schulaufsicht einher, soweit es um die Ausfüllung der unbestimmten Rechtsbegriffe „Zweizügigkeit“, „öffentliches Bedürfnis“ und „langfristig zu prognostizierende Mindestschülerzahl von 40 in den Eingangsklassen“ geht, zu deren Ausfüllung es einer Prognoseentscheidung bedarf. Dem steht nicht entgegen, dass die Einrichtung von Schulen die Planungshoheit der Gemeinde und damit das verfassungsrechtlich geschützte Recht auf kommunale Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG, Art. 71 Abs. 1 LV) betrifft.

Nach Art. 7 Abs. 1 GG steht das gesamte Schulwesen unter der Aufsicht des Staates. Der Begriff der staatlichen Schulaufsicht umfasst die Gesamtheit der staatlichen Befugnisse zur Organisation, Planung, Leitung und Beaufsichtigung des Schulwesens (vgl. BVerwG, Urteil vom 15.11.1974 - VII C 12.74 -, BVerwGE 47, 201 m.w.N.; VGH Baden-Württemberg, Beschlüsse vom 02.06.1967 - IV 813/66 -, ESVGH 18, 23, 27, und vom 27.10.1969 - IV 789/69 -, a.a.O.; Avenarius, Schulrecht, 8. Aufl. 2010, S. 182, Nr. 9.12; zum Umfang der Schulaufsicht siehe auch § 32 SchG, § 140 GemO). Zur Schulaufsicht im Sinne des Art. 7 Abs. 1 GG gehört jedenfalls die Befugnis des Staates zur zentralen Ordnung und Organisation des Schulwesens mit dem Ziel, ein Schulsystem zu gewährleisten, das allen jungen Bürgern gemäß ihren Fähigkeiten die dem heutigen gesellschaftlichen Leben entsprechenden Bildungsmöglichkeiten eröffnet (vgl. BVerfG, Urteil vom 24.06.1969 - 2 BvR 446/64 -, BVerfGE 26, 228; dem folgend Senatsurteil vom 08.03.1977 - IX 1523/74 -, a.a.O., 178; OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 07.06.1991 - 19 A 733/90 -, NVwZ-RR 1992, 186). Damit ist dem Gesetzgeber, soweit ihm nicht gar eine entsprechende Verpflichtung auferlegt wird, die Möglichkeit eingeräumt, das Schulwesen nicht nur einer staatlichen Rechts-, sondern auch einer Fachaufsicht zu unterstellen (zum Verhältnis Schulaufsicht/Fachaufsicht vgl. etwa auch Brosius-Gersdorf, in: Dreier, GG, Band I, 3. Aufl. 2013, Art. 7 Rn. 44). Dem Staat steht die Schulplanung und die Möglichkeit der Einwirkung auf Errichtung, Änderung und Aufhebung der einzelnen öffentlichen Schule zu (vgl. BVerfG, Urteil vom 24.06.1969 - 2 BvR 446/64 -, a.a.O.; VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 02.06.1967 - IV 813/66 -, a.a.O., 28; OVG Brandenburg, Beschluss vom 30.07.1997 - 1 B 83/97 -, LKV 1998, 277; VG Stuttgart, Urteil vom 19.03.2004 - 10 K 3032/02 -, abgedruckt bei Bosse/Burk, Schulrecht Baden-Württemberg, Rspr., § 30 SchG E 13; VG Potsdam, Beschluss vom 28.07.2003 - 12 L 511/03 -, a.a.O. Rn. 23). Bei Organisationsmaßnahmen wie der Errichtung von Schulen wäre es mit Art. 7 Abs. 1 GG sogar schwerlich vereinbar, wenn die Aufsicht auf eine Rechtskontrolle beschränkt wäre (vgl. BVerwG, Urteil vom 31.01.1964 - VII C 49.62 -, BVerwGE 18, 38, 39). Ob man dies allgemein auch so umschreiben kann, dass die staatlichen Herrschaftsrechte auf dem Gebiet des Schulrechts Vorrang genießen, während das

Selbstverwaltungsrecht der Gemeinde zurücktreten muss (vgl. BVerwG, Urteil vom 11.03.1966 - VII C 141.65 -, BVerwGE 23, 351, 352), kann dahinstehen.

Das Zustimmungserfordernis des § 8a Abs. 5 Satz 1 Nr. 2 in Verbindung mit § 30 Abs. 4 Satz 1, Abs. 1 Satz 1 SchG eröffnet in Übereinstimmung mit diesen Grundsätzen die staatliche Fachaufsicht über die Schulstandortfrage (einhellige Auffassung, vgl. VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 27.10.1969 - IV 789/69 -, a.a.O.; Holfelder/Bosse, SchG Baden-Württemberg, § 27 Anm. 4; Lambert/Müller/Sutor, Schulrecht Baden-Württemberg, Stand Februar 2013, § 27 SchG Anm. 3.4; Ulbrich, in: Ebert, Schulrecht Baden-Württemberg, 2013, § 27 SchG Rn. 6; Wörz/von Alberti/Falkenbach, SchG Baden-Württemberg, Stand November 2013, § 32 Anm. 3.2). Die Fachaufsicht erstreckt sich auf die rechtmäßige und zweckmäßige Wahrnehmung der fachlichen Verwaltungsangelegenheiten der Klägerin (vgl. § 3 Abs. 2 LVG).

Soweit in der Literatur die Rechtsnatur der Aufsicht in diesem Fall als „mittlerer Weg“ zwischen Rechtsaufsicht und Fachaufsicht betrachtet wird, wird ein Zurückbleiben hinter der Fachaufsicht nur für Detailfragen bei der Errichtung der Schule angenommen (vgl. Lambert/Müller/Sutor, a.a.O., § 27 SchG Anm. 3.4). Hierzu kann die im vorliegenden Fall beabsichtigte Schulartänderung nicht gezählt werden, weshalb es auf die Berechtigung der teilweise vertretenen Einschränkung der staatlichen Aufsicht hier nicht ankommt. Ebenso ohne Bedeutung ist es, dass man die hier eröffneten staatlichen Aufsichtsmöglichkeiten unter Umständen begrifflich von einer „Fachaufsicht im technischen Sinne“ unterscheiden und stattdessen von einem „Kondominium“ sprechen muss, weil § 118 Abs. 2 GemO nur die Aufsicht über die Erfüllung von Weisungsaufgaben im Sinne von § 2 Abs. 3 GemO als Fachaufsicht kennzeichnet, während es sich im vorliegenden Fall um ein staatliches Mitwirkungsrecht anderer Art im Bereich einer Pflichtaufgabe (vgl. § 48 Abs. 1 SchG, § 2 Abs. 2 Satz 1 GemO) handelt (so VG Stuttgart, Urteil vom 19.03.2004 - 10 K 3032/02 -, a.a.O., unter Bezug auf OVG Nordrhein-Westfalen, Entscheidung vom 08.01.1964 - III A 1151/61 -, DVBl 1964, 678; vgl. auch Ulbrich, a.a.O., § 30 SchG Rn. 1).

Für dieses weite Verständnis der Aufsicht spricht neben der Tatsache, dass der Staat den Hauptteil der mit der Einrichtung einer Schule verbundenen Kosten trägt (vgl. §§ 15 ff. FAG sowie die Verordnung des Kultusministeriums, des Innenministeriums und des Finanzministeriums über die Durchführung des Schullastenausgleichs - Schullastenverordnung - SchLVO vom 21.02.2000, GBl. S. 181, zuletzt geändert durch Verordnung vom 28.01.2014, GBl. S. 80), auch eine historische Betrachtung. Zu der Vorgängerregelung des § 30 Abs. 1 SchG in § 14 Abs. 1 des Gesetzes zur Vereinheitlichung und Ordnung des Schulwesens in Baden-Württemberg (vom 05.05.1964, GBl. S. 235 - SchuVOG -) lässt sich der Entwurfsbegründung betreffend die Schulaufsicht (dort noch zu § 12 des Entwurfs) unter anderem entnehmen: „Die Entscheidung darüber, ob eine öffentliche Schule einzurichten und fortzuführen ist, ist eine Angelegenheit der staatlichen Schulaufsicht, Ausfluss des zentralen Ordnungs-, Gestaltungs- und Organisationsrechts des Staates über das Schulwesen (Art. 7 Abs. 1 GG). (...) Die Art des Zusammenwirkens wird aber nicht nur durch die Partnerschaft, sondern auch durch die Aufgabe des Staates, das gesamte Schulwesen zu leiten und für die Leistungsfähigkeit des Schulwesens und der einzelnen Schulen zu sorgen und dabei allen überörtlichen Gegebenheiten und sachlichen Forderungen Rechnung zu tragen, bestimmt. Mit anderen Worten: Es ist Sache der staatlichen Schulaufsicht, die Entscheidung zu treffen, sei es im Wege der Zustimmung zu einer vom Schulträger beschlossenen Maßnahme, sei es im Wege der Anordnung, wenn notwendige Maßnahmen nicht getroffen werden.“ (vgl. LT-Drucks. 3/2755, S. 5363 f.; abgedruckt auch bei Lambert/Müller/Sutor, a.a.O., § 27 SchG Anm. 3.6). Hieraus folgt, dass das Letztentscheidungsrecht einschließlich der Zweckmäßigkeitsbeurteilung der staatlichen Schulaufsicht vorbehalten ist, wobei dabei die rechtlich unter anderem durch das kommunale Selbstverwaltungsrecht und die Pflicht zu „gemeindefreundlichem Verhalten“ gezogenen Grenzen zu wahren sind (VG Stuttgart, Urteil vom 19.03.2004 - 10 K 3032/02 -, a.a.O.). Der Schulaufsicht ist ein Beurteilungsspielraum eröffnet (vgl. LT-Drucks. 15/1466, S. 26; Senatsurteil vom 08.03.1977 - IX 1523/74 -, a.a.O., 181; VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 14.03.1985 - 11 S 631/80 -, VBIBW 1986, 344, 346, und Beschluss vom 27.10.1969 -

IV 789/69 -, a.a.O.; VG Stuttgart, Urteil vom 19.03.2004 - 10 K 3032/02 -, a.a.O.).

Der fachaufsichtlich geprägten Letztentscheidungskompetenz der staatlichen Schulaufsicht im Rahmen des Zustimmungserfordernisses korrespondiert eine eingeschränkte gerichtliche Prüfungskompetenz hinsichtlich einer Prognose, wie sie hier seitens des Regierungspräsidiums getroffen worden ist. Die Gerichte haben ihre Nachprüfung darauf zu beschränken, ob die Behörde die Prognose auf einer zutreffenden und hinreichenden tatsächlichen Grundlage in einer der Materie angemessenen und methodisch einwandfreien Weise erarbeitet hat (vgl. allgemein etwa BVerwG, Urteile vom 07.07.1978 - IV C 79.76 -, BVerwGE 56, 110, und vom 29.01.1991 - 4 C 51.89 -, BVerwGE 87, 332 betr. Planfeststellungen; speziell zum Schulrecht VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 14.03.1985 - 11 S 631/80 -, a.a.O.; OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 31.03.1995 - 15 A 900/90 -, NVwZ-RR 1996, 90; Rux/Niehues, Schulrecht, 5. Aufl. 2013, Rn. 1481; Ulbrich, a.a.O., § 31 SchG Rn. 6).

(3) Eine weitere Einschränkung für die im vorliegenden Verfahren vorzunehmende Überprüfung ergibt sich daraus, dass bei Prognosespielräumen die in ihren Rechten Betroffenen nur insoweit einen Anspruch auf sorgfältig erstellte und realistische Prognosen haben, als ihre Rechte davon abhängen beziehungsweise die Prognosen die Grundlage für ihnen auferlegte Beschränkungen ihrer Rechte bilden (vgl. Kopp/Schenke, a.a.O., § 114 Rn. 37a; ähnlich Kopp/Ramsauer, a.a.O., § 40 Rn. 32). Die Reichweite des Rechtsschutzes bestimmt sich danach, inwieweit die einschlägige Regelung erlassen ist, um den Interessen des Rechtsschutzsuchenden zu dienen (vgl. BVerwG, Urteil vom 07.01.1972 - IV C 49.68 -, BVerwGE 39, 235, 237, zum Anspruch auf eine ermessensfehlerfreie Verwaltungsentscheidung; siehe ferner Urteil vom 23.09.1992 - 6 C 2.91 -, BVerwGE 91, 24, 39: „Anspruch auf gerichtliche Durchsetzbarkeit einer grundrechtlich geschützten Rechtsposition“).

Die Klägerin kann sich nur auf die schulische Versorgung der eigenen Einwohner (§ 10 Abs. 1 GemO) berufen, denn es gehört nicht zu ihren Selbst-

verwaltungsaufgaben, schulische Angebote für Einwohner von Nachbarkommunen vorzuhalten (vgl. Lambert/Müller/Sutor, a.a.O., § 27 SchG Anm. 3.7; in diesem Sinne auch VG Stuttgart, Urteil vom 19.03.2004 - 10 K 3032/02 -, a.a.O.; VG Potsdam, Beschluss vom 28.07.2003 - 12 L 511/03 -, a.a.O. Rn. 24). Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Sinne von Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG sind nur diejenigen Bedürfnisse und Interessen, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben, die also den Gemeindeeinwohnern gerade als solchen gemeinsam sind, indem sie das Zusammenleben und -wohnen der Menschen in der Gemeinde betreffen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 23.11.1988 - 2 BvR 1619/83, 2 BvR 1628/83 -, BVerfGE 79, 127; VerfGH Brandenburg, Urteil vom 17.07.1997 - 1/97 -, LKV 1997, 449, 450).

Mit Rücksicht auf die Pflicht zu „gemeindefreundlichem Verhalten“ kann allenfalls ergänzend mit in den Blick genommen werden, welchen Zuspruch eine geplante Schule voraussichtlich bei Schülerinnen und Schülern aus benachbarten Gemeinden finden wird, soweit ein Schulträger schutzwürdig auf deren Berücksichtigung vertrauen kann. Ein schützenswertes Vertrauen kann dabei allerdings nicht dadurch hervorgerufen werden, dass eine Gemeinde die staatliche Planung vor der abschließenden Entscheidung durch „vorausseilende“ Investitionen zu binden versucht. Das kommunale Selbstverwaltungsrecht gibt dem Schulträger nicht die Befugnis, durch die Beschaffung von zusätzlichem Schulraum die Schulorganisation in einer solchen Weise „mitzubestimmen“ (vgl. OVG Brandenburg, Beschluss vom 30.07.1997 - 1 B 83/97 -, a.a.O.).

(4) Ausgehend davon verletzt die angegriffene Prognoseentscheidung die Klägerin nicht in ihren Rechten. Nach ihrer Eigenangabe unter Nr. 5 b) der mit ihrem Antrag eingereichten Tabelle beträgt in ihrem „originären Einzugsgebiet“, zu dem sie neben XXXXXXXXXXXX auch XXXXXXXXXXXX und XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX zählt, die relevante Schülerzahl insgesamt nur 15 bis 20 (Abschnitt: „Begründung des öffentlichen Bedürfnisses / Darstellung und Berechnung der zu erwartenden Schülerzahl bzw. der Einschätzung der Erwartung der Erreichung der Zweizügigkeit oder der 20 Schüler bei Einzü-

gigkeit für die Eingangsklasse[n] der GMS [Herkunft/Wohnort der Schüler, von welchen Schularten/Schule diese voraussichtlich in welcher Anzahl abgezogen werden]“). Diese Zahl bleibt deutlich unter dem Wert von 40 Schülern, der nach dem Gesetz langfristig prognostizierbar sein muss. Ebenfalls deutlich unter 40 Schülern liegen die Zahlen, die sich - gleichgültig, welche Betrachtung man anstellt - aus dem Material der „Prüfung Schulorganisation“ des Regierungspräsidiums ergeben. So beträgt die Zahl der zu erwartenden Schüler, die von der eigenen Grundschule auf eine etwaige Gemeinschaftsschule übergehen würden, bei den 41 Kindern in der vierten Klasse und einer entsprechend den „allgemeinen Prognosegrundlagen“ angenommenen Übergangsquote von 50 % lediglich 21. Legt man die Gesamtzahl der Grundschüler in den Klassen 1 bis 4 zugrunde, so errechnet sich bei einem Wert von 189 Schülern ein Durchschnittswert von 47,25, was bei der fünfzigprozentigen Übergangsquote einen Erwartungswert von 24 Schülern ergibt. Die langfristige Prognose des Regierungspräsidiums lässt (ausgehend von 3.976 Einwohnern bei einer Geburtenquote von 0,83 %) auf einen Wert von 33 Grundschülern und demnach auf einen Erwartungswert von 17, die mittelfristige Prognose (ausgehend von der durchschnittlichen Zahl der Geburten in den Jahren 2005 bis 2010) auf einen Wert von 39 Grundschülern und demnach auf einen Erwartungswert von 19 schließen. Im Ergebnis ist somit die Prognose des Regierungspräsidiums, dass weniger als 40 Schüler langfristig zu prognostizieren sind, jedenfalls insoweit nicht rechtswidrig, als es um die Rechte der Klägerin geht. Es ist auch weder dargelegt noch sonst ersichtlich, sondern angesichts der deutlich zu niedrigen Zahlenwerte vielmehr fernliegend, dass sich an den rechnerischen Verhältnissen in der Zeit zwischen der Erhebung des Regierungspräsidiums und der Entscheidung des Senats etwas Erhebliches geändert hat.

Besondere Umstände, die geeignet wären, ein schutzwürdiges Vertrauen der Klägerin auf die Einbeziehung externer Schülerströme zu begründen, sind nicht ersichtlich.

Zu berücksichtigen ist auch, dass es der Klägerin offen steht, sich freiwillig mit anderen Gemeinden - deren Bereitschaft vorausgesetzt - zu einem leis-

tungsfähigeren Schulträger beziehungsweise einem solchen mit größerem Schülerpotenzial zusammenzuschließen, um so die Zustimmung der Schulaufsicht zur Einrichtung einer Gemeinschaftsschule zu erwirken (vgl. zu diesem Gedanken bereits BVerfG, Urteil vom 24.06.1969 - 2 BvR 446/64 -, a.a.O.; VerfGH Brandenburg, Urteil vom 17.07.1997 - 1/97 -, a.a.O.). Nach § 31 Abs. 1 Satz 1 SchG können Gemeinden, Landkreise und Regionalverbände mit Zustimmung der oberen Schulaufsichtsbehörde zur gemeinsamen Erfüllung der ihnen als Schulträger obliegenden Aufgaben Schulverbände bilden oder öffentlich-rechtliche Vereinbarungen abschließen (vgl. dazu und zu ggf. anderen Möglichkeiten des Zusammenwirkens etwa Ulbrich, a.a.O., § 31 SchG Rn. 1 ff.). Handelt eine Gemeinde hingegen ohne Abstimmung mit ihren Nachbargemeinden und ist deshalb die Prognose gerechtfertigt, dass die geplante Gemeinschaftsschule keine ausreichend breite und nachhaltige Existenzgrundlage hat, so muss sie es hinnehmen, dass dies zu ihren Lasten geht. Es war sogar gerade ein - vom Gesetzgeber dann aufgegriffener - Wunsch der kommunalen Landesverbände, im Genehmigungsverfahren der Gemeinschaftsschule nicht nur auf die Prognose „für diese (die beantragte) Schule“ abzustellen, sondern in die Entscheidung auch die Belange der benachbarten Schulträger einzubeziehen (vgl. LT-Drucks. 15/1466, S. 23). Das verdeutlicht, dass eine „Gesamtschau der Schulstruktur vor Ort“ (LT-Drucks., a.a.O.) letztlich objektiv auch kommunalen Interessen entspricht.

(5) Selbst wenn man umfassend - ohne die gerichtliche Kontrolle auf die eigenen Einwohner der Klägerin zu beschränken - prüft, ob das Regierungspräsidium seinen Beurteilungsspielraum eingehalten hat, gibt es keine durchschlagenden Einwände gegen die Rechtmäßigkeit der Entscheidung des Regierungspräsidiums.

Das Regierungspräsidium hat in seiner Klageerwiderung sowie in seiner Berufungserwiderung nachvollziehbar erläutert, dass man ausgehend von der Gesetzesbegründung zu § 8a SchG (LT-Drucks. 15/1466, S. 13) eine dauerhafte Zweizügigkeit für erforderlich gehalten habe. Die Prognose habe sich deshalb nicht auf die Festlegung eines denkbaren Einzugsbereichs und die Berechnung möglicher Schülerzahlen (erste Stufe) beschränken können, sondern

habe im Anschluss daran eine Bewertung der Schülerzahlen auf Wahrscheinlichkeit und Dauerhaftigkeit erfordert (zweite Stufe). Die erste Stufe habe den Zweck gehabt, die Daten zu erheben. Hierbei sei im Rahmen der Prüfung der Schulorganisation das Datenmaterial deshalb so ausführlich dargestellt worden, um die Zwischenschritte der Berechnung sichtbar und damit transparent zu machen. Auf der zweiten Stufe sei die Bewertung dieser Daten und damit die eigentliche Prognose erfolgt.

Die Klägerin beanstandet die Bewertung auf der „zweiten Stufe“ in verschiedener Hinsicht und vertritt die Ansicht, das Regierungspräsidium hätte die auf der „ersten Stufe“ nach bestimmten (hypothetischen) Übergangsquoten ermittelten Daten in Form von errechneten Schüler-Zahlenwerten unverändert seiner Prognose zugrunde legen müssen. Ihre Einwände greifen aber im Ergebnis nicht durch.

Das von der Klägerin für ihre Kritik in erster Linie in Bezug genommene Schreiben des Regierungspräsidiums ist mit „Allgemeine Prognosegrundlagen“ überschrieben und lautet:

„Am Schulstandort der künftigen GMS:

Übergangsquote 50 %:

Grundschule am Standort der künftigen GMS und es ist keine andere weiterführende Schule außer der künftigen GMS am Schulstandort vorhanden.

Übergangsquote 40 %:

Grundschule am Standort der künftigen GMS und es sind andere weiterführende Schulen außer der künftigen GMS am Schulstandort vorhanden.

Im Einzugsbereich der künftigen GMS

Übergangsquote 30 %:

Grundschule im näheren Einzugsgebiet der künftigen GMS und Schulweg, Entfernung mit öff. Verkehr(s)mitteln weniger als 30 Minuten (gute Erreichbarkeit).

Übergangsquote 20 %:

Grundschule im näheren Einzugsgebiet der künftigen GMS und Schulweg, Entfernung mit öff. Verkehr(s)mitteln zwischen 30 und 45 Minuten.

Übergangsquote 10 %:

Grundschule im näheren Einzugsgebiet der künftigen GMS und Schulweg, Entfernung mit öff. Verkehr(s)mitteln zwischen 45 Minuten und 1 Stunde.

Übergangsquote 10 %:

Grundschule im näheren Einzugsgebiet der künftigen GMS und Schulweg, Entfernung mit öff. Verkehr(s)mitteln mehr als 15 Minuten und eigene weiterführende Schule/n am Ort.“

Die nach diesem Maßstab ermittelten Zahlen waren für das Regierungspräsidium nicht bindend. Das Prognoseverfahren des Regierungspräsidiums war von Anfang an zweistufig aufgebaut, so dass nicht argumentiert werden kann, die zweite Stufe sei erst nachträglich „erfunden“ worden, um ein erwünschtes, von den Daten der ersten Stufe aber nicht gedecktes Ergebnis zu rechtfertigen. Das Regierungspräsidium hat hierzu überzeugend angegeben, die errechneten Schülerzahlen hätten (zwingend) in einem zweiten Schritt auf ihre Wahrscheinlichkeit überprüft werden müssen, weil sich in vielen räumlichen Gebieten die Einzugsbereiche verschiedener Schulen überschneiden hätten, die Schüler aber nicht doppelt hätten gewertet werden können. Maßgebend sei gewesen, auf welche weiterführenden Schulen die Grundschüler der Nachbargemeinden „traditionsgemäß“ wechselten und welche weiterführenden Schulen in den einbezogenen Gemeinden und Stadtteilen bereits vorhanden seien und von den dortigen Grundschulern besucht werden könnten.

Dieser Vortrag entspricht auch der Aktenlage. In dem Bogen „Prüfung Schulorganisation“ befindet sich neben den die erste Prognosestufe betreffenden Gliederungspunkten zur Datenerhebung („3. Sachverhalt/Sachstand/Relevante Daten“ sowie „4.1 kurzfristige Prognose“ und „4.2 Schülerzahlprognose/dauerhafter Bestand“, jeweils mit Untergliederungen) zwar kein eigener Gliederungspunkt, der die zweite Bewertungsstufe detailliert abbildet. Unter dem Gliederungspunkt „2. Bewertung und Entscheidungsvorschlag“ ist jedoch dargestellt, inwieweit Schüler der Nachbargemeinden in die Prognose einbezogen wurden und somit von den auf der ersten Stufe errechneten Daten (gemäß den vorgenannten Gliederungspunkten 3., 4.1 und 4.2) abgewichen wurde. Ein solcher Prüfungsschritt findet sich (stets als Nr. 2) in allen dem Gericht vorliegenden Akten jeweils in dem Dokument „Prüfung Schulorganisation“.

Zutreffend weist das Regierungspräsidium auch darauf hin, dass bereits nach den allgemeinen Prognosegrundlagen des Kultusministeriums, aus denen das Regierungspräsidium seine eigenen „allgemeinen Prognosegrundlagen“ abgeleitet hat, ausdrücklich der Bezug zu Nachbargemeinden herzustellen und die Betroffenheit anderer Schulträger zu prüfen war. So heißt es dort wörtlich:

„Im Rahmen der Bewertung des öffentlichen Bedürfnisses sind auch die Stellungnahmen der von der Genehmigung berührten anderen kommunalen Schulträger einzubeziehen: Bei der Frage der Berücksichtigung der Schüler dieser Schulträger an der beantragten Gemeinschaftsschule ist ggf. in die Bewertung einzubeziehen, ob andere berührte Schulträger bereits selbst die Beantragung einer Gemeinschaftsschule beabsichtigen. Da die Schüler nicht doppelt gewertet werden können, ist bei der Prognose ggf. zu berücksichtigen, ob ein Abzug der Schüler durch eine Genehmigung einer Gemeinschaftsschule dann zur Einzügigkeit des jetzigen Antrage führen würde und z.B. der berührte Schulträger selbst genügend Potenzial für eine eigene Gemeinschaftsschule (evtl. mehrere) hat. Damit ist zu prüfen, ob die Zweizügigkeit der beantragten Gemeinschaftsschule auch ohne diese Schüler dauerhaft prognostiziert werden kann.

In die Vorbereitung einer Prognose sind die Schülerzahlen der bestehenden Grundschulen, die Prognosen der künftigen Geburten sowie die Übergangsquoten auf die bisherigen weiterführenden Schulen darzustellen und ggf. in die Bewertung einzubeziehen.“

Dem ist unzweideutig zu entnehmen, dass es bei einer schematischen Berechnung gemäß einheitlichen Übergangsquoten nicht sein Bewenden haben kann (ähnlich nunmehr auch die Angaben in Kapitel 4 der vom Kultusministerium herausgegebenen „Handreichung zur Beantragung einer Gemeinschaftsschule“ in der Fassung mit Gültigkeit ab 01.01.2014).

Nur dies entspricht auch dem Willen des Gesetzgebers, der sich in der Gesetzesbegründung zu § 8a SchG (LT-Drucks. 15/1466, S. 26) wie folgt niedergeschlagen hat:

„Bei der Entscheidung über einen Einrichtungsantrag eines Schulträgers kommt es auf die Verhältnisse des jeweiligen Einzugsbereiches an: zum Beispiel Schülerzahl, örtliche Geburtenrate, Bildungswahlverhalten, Verkehrsanbindung, Auswirkungen auf andere Schulen. Das Kultusministerium hat hierbei einen Beurteilungsspielraum, dem allerdings das kommunale Selbstverwaltungsrecht und die darauf abzuleitende Pflicht zu gemeindefreundlichem Verhalten Grenzen setzen.“

Mit dem bewussten Rekurs auf den „jeweiligen“ Einzugsbereich und die beispielhaft erwähnten, teils sehr individuell ausgeprägten Kriterien Schülerzahl, örtliche Geburtenrate, Bildungswahlverhalten, Verkehrsanbindung sowie Auswirkungen auf andere Schulen wäre eine landesweit einheitlich pauschalierende Sichtweise schwerlich vereinbar.

Schließlich geht aus der Bezeichnung „allgemeine Prognosegrundlagen“ selbst hervor, dass es sich nur um „allgemeine“, mithin einer Konkretisierung bedürftige „Grundlagen“ für eine (erst zu erstellende und nicht unmittelbar ableitbare) Prognose handelt. Dies wird auch daran deutlich, dass die Übergangsquoten in den „allgemeinen Prognosegrundlagen“ des Kultusministeriums nur ein Element unter mehreren bilden, während die „allgemeinen Prognosegrundlagen“ des Regierungspräsidiums das Element „Übergangsquoten“ herausgreifen und ausdifferenzieren, ohne dabei zu erkennen zu geben, die Prognose - was auch zumindest bedenklich wäre - auf diesen Faktor verengen zu wollen.

Dabei verkennt der Senat nicht, dass den „allgemeinen Prognosegrundlagen“ des Regierungspräsidiums mit ihren Übergangsquoten selbst eine Prognose innewohnt. Dies schließt jedoch eine Offenheit der mit ihrer Hilfe gefundenen Ergebnisse für eine konkretere Bewertung unter Einbeziehung zusätzlicher Faktoren nicht aus, womit den „allgemeinen Prognosegrundlagen“ der Rang einer „rechnerischen Prognose innerhalb einer umfassenderen Prognose“ zukommt.

Was sonst noch das Verhältnis der ersten zu der zweiten Prognosestufe angeht, trifft es zu, dass es keine Ableitung gibt, die in ihrer Genauigkeit der Datenermittlung auf der ersten Stufe entspricht. Insbesondere gibt es keinen Algorithmus und keine allgemeingültige „Formel“ zur Korrektur der auf der ersten Stufe ermittelten Ergebnisse. Dies macht die Prognoseentscheidung des Regierungspräsidiums aber nicht methodisch fehlerhaft. Zwar mag es auf den ersten Blick unstimmig erscheinen, eine „mathematisch exakte“ Ebene der Datenerhebung mit einer aus allgemeiner Sachkunde auf vielen Gebieten (traditionelle Schülerströme vor Ort, geographische Besonderheiten etc.) ge-

speisten Korrektur zu verknüpfen, und hat dies insoweit nachvollziehbare Kritik auf der Klägerseite ausgelöst. Indes ist dies kein unzulässiges Vorgehen. Die Anwendung eines mathematischen Modells in einem ersten Schritt legt das Regierungspräsidium nicht auch hinsichtlich seines abschließenden Bewertungsmaßstabes auf eine solche Methodik fest.

Gegen einen Schematismus dieser Art sprechen gewichtige sachliche Gründe. Es drängt sich auf, dass von Ort zu Ort und von Region zu Region die Akzeptanz der verschiedenen Schularten sehr unterschiedlich ausgeprägt ist. Auch sonst gibt es geographische und traditionelle Eigenarten, die sich stark auf das Einzugsgebiet einer Schule auswirken können und sich mit Einwohnerzahlen, bisherigen Schülerzahlen und Entfernungsangaben nicht abschließend erfassen lassen. Insofern liegt es nahe, die im ganzen Regierungsbezirk nach einem einheitlichen Maßstab erhobenen Daten für eine Schülerzahlenprognose einer ortsbezogenen Korrektur zu unterziehen. Es wäre auch weder im Interesse der Klägerin noch anderer Betroffener, wenn die Zustimmung zu einer Schulartänderung erteilt würde, die auf Dauer keinen Bestand haben könnte.

(6) Gemessen an den genannten Sachgründen hat das Regierungspräsidium seine Prognose im vorliegenden Fall hinreichend transparent und methodisch einwandfrei durchgeführt.

Das Regierungspräsidium gibt hierzu an, die auf der ersten Stufe errechneten Schülerzahlen seien auf Wahrscheinlichkeit und Dauerhaftigkeit bewertet worden, wobei zum einen in den Blick genommen worden sei, wie viele Schüler aus den jeweiligen Gemeinden die derzeitige Werkrealschule besuchten und zum anderen, welche schulischen Alternativen für weiterführende Schulen in der Umgebung bestünden. Diese Bewertung habe ergeben, dass realistisch Weise lediglich Schüler aus XXXXXXXXXXXX, der Nachbargemeinde XXXXXXXXXXXX und des Stadtteils XXXXX (einschließlich XXXXXXXX) der Stadt XXXXXXXX eine Gemeinschaftsschule XXXXXXXXXXXXXXX besuchen würden, weshalb bei dieser mit einer voraussichtlichen Schülerzahl von ca. 22 je Jahrgangsstufe auf Dauer nur von Einzügigkeit auszugehen gewesen sei.

Entsprechend heißt es in dem Dokument „Prüfung Schulorganisation“ unter Nr. 2, die XXXXXschule könne voraussichtlich mit ca. 22 Schülern je Jahrgangsstufe auf Dauer nur einzügig geführt werden. Dabei seien Schüler aus XXXXXXXXXXXX, der Nachbargemeinde XXXXXXXXXXX und des Stadtteils XXXX der Stadt XXXXXXX eingerechnet worden. Eine dauerhafte Zweizügigkeit würde nur erreicht, wenn darüber hinaus Schüler aus den Gemeinden XXXXXXX, XXXXXXX, XXXXXXX und XXXX sowie aus dem XXXXXXX Stadtteil XXXXXXXX wenigstens teilweise die Gemeinschaftsschule XXXXXXXXXXX besuchen würden. Da in XXXXXXXXXXX bereits eine für die Gemeinden XXXXXXX und XXXXXXX gut erreichbare Realschule (XXXXXXschule) bestehe und insbesondere die Schüler aus XXXXXXX und XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX eine lange Anfahrtszeit nach XXXXXXXX hätten (ca. 45-50 Minuten), sei ein Besuch dieser Schüler in XXXXXXXX eher unwahrscheinlich.

Diese Argumentation ist nachvollziehbar und einleuchtend. Die Klägerin kann somit nicht damit durchdringen, das Regierungspräsidium habe seinen gerichtlich nur eingeschränkt überprüfbar Beurteilungsspielraum verlassen. Dies gilt umso mehr, als mittlerweile die Zustimmung zur Einrichtung einer Gemeinschaftsschule in XXXXXXX erteilt wurde.

Soweit die Klägerin meint, die Zahlen hätten höher angesetzt werden müssen, weil allein die Jahrgangsstufe des Schuljahres 2011/12 eine „einigermaßen realistische Vergleichsgröße“ darstelle, kann ihr nicht gefolgt werden. Zuvor wurde die Schulbezirksbindung abgeschafft, was die hohe Zahl von insgesamt 43 Schülern in der fünften Jahrgangsstufe zumindest zu einem Teil erklären mag. Hinzu kommt, dass die Klägerin mit Bescheid des Regierungspräsidiums vom 14.01.2010 ermächtigt wurde, den bisherigen Hauptschulbezirk unverändert als Schulbezirk für ihre Werkrealschule bis längstens 2016 weiterzuführen. Die XXXXXschule konnte daher Schüler von außerhalb aufnehmen, während die Haupt- und Werkrealschüler aus dem Gebiet der Klägerin den Schulbezirk nicht verlassen konnten, was - wie der Beklagte meint - auch zu einer „künstlichen“ Erhöhung der Anmeldezahlen geführt haben mag. Dies

kann jedoch dahinstehen. Die Klägerin hat eine solch hohe Schülerzahl wie im Schuljahr 2011/12 nämlich weder zuvor noch danach (zumal nach Abschaffung der verbindlichen Grundschulempfehlung) auch nur annähernd noch einmal erreicht. Es handelt sich daher um keine repräsentative Zahl, sondern - wie das Regierungspräsidium zutreffend angenommen hat - eher um einen „Ausreißer“, der als Maßstab für eine langfristige Prognose nicht zugrunde gelegt werden musste und wohl noch nicht einmal durfte.

(7) Die Klägerin kann auch nicht damit durchdringen, dass die Entscheidung des Regierungspräsidiums unter Verstoß gegen den Gleichheitssatz ergangen sei.

Es spricht schon manches dafür, dass eine Entscheidung, die - wie hier - am Maßstab der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie nicht beanstandet werden kann, ebenso nicht unter gleichheitsrechtlichen Gesichtspunkten gerügt werden kann (vgl. insoweit zu dem Verhältnis des allgemeinen Gleichheitssatzes zu den Freiheitsgrundrechten Heun, in: Dreier, a.a.O., Art. 3 Rn. 140; Starck, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Band 1, 6. Aufl. 2010, Art. 3 Rn. 300 m.w.N.).

Auch lässt sich ein Verstoß gegen den Gleichheitssatz für den jetzigen Zeitpunkt schon deshalb nicht mehr damit begründen, dass bestimmte Gemeinden im Rahmen der Beurteilung für das Schuljahr 2013/14 („zweite Tranche“) günstiger behandelt worden seien als die Klägerin, weil mittlerweile das Schuljahr 2013/14 beendet ist beziehungsweise das Schuljahr 2014/15 begonnen hat und sich zudem zum 01.08.2014 das Schulgesetz geändert hat.

Ferner kann nicht angenommen werden, es liege ein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG in Verbindung mit den Grundsätzen über die Selbstbindung der Verwaltung vor, weil das Regierungspräsidium - nach eigenem Bekunden - seine eigenen „allgemeinen Prognosegrundlagen“, die es aus denjenigen des Kultusministeriums abgeleitet hat, nicht streng mathematisch umgesetzt, sondern mit einer zusätzlichen Bewertungsstufe versehen hat. Wie bereits dargestellt, brachten die „allgemeinen Prognosegrundlagen“ des Regierungspräsi-

diums nicht zum Ausdruck, dass man sich schematisch an aufgrund fester Übergangsquoten errechnete Schüler-Zahlenwerte zu halten beabsichtigte.

Soweit die Klägerin einzelne Gemeinden benannt hat, die für ihre Gemeinschaftsschulen eine Zustimmung des Regierungspräsidiums erlangt haben, dies aber nach Auffassung der Klägerin ohne günstigere beziehungsweise mit schlechteren Ausgangsbedingungen, hat das Regierungspräsidium dem im Übrigen nachvollziehbare Gründe entgegengehalten:

Hinsichtlich der XXXXXXXXXschule in XXXXX mit der prognostizierten Schülerzahl von 60 sei zunächst zu beachten, dass diese Gemeinde mit ca. 7.680 Einwohnern bereits etwa doppelt so viele Einwohner aufweise wie die Klägerin (ca. 3.890). Ferner komme XXXXX seine Lage in einer Zentrumsachse im Filstal zugute. Das Gebiet sei dichter besiedelt. Die Gemeinde profitiere von einer generell höheren Bevölkerung. Darüber hinaus habe berücksichtigt werden können, dass schon bisher Schüler der Grundschule im benachbarten XXXXXXXX (ca. 2.400 Einwohner) und auch der XXXXXXXschule in XXXXX nach der vierten Klasse in größerer Zahl die Werkrealschule in XXXXX besucht hätten.

Zu der XXXXXXXXXXXXXXXX-Schule in XXXXXXXXXXX hat das Regierungspräsidium erläutert, dass es sich um eine seit Jahren stabil zweizügig geführte Werkrealschule mit einem größeren Einzugsbereich gehandelt habe.

Bei der (ehemaligen) Grund- und Werkrealschule in XXXXXXXX (5.200 Einwohner) hat das Regierungspräsidium ebenfalls einen größeren Einzugsbereich festgestellt, zu dem unter anderem auch die Grundschule des Ortes XXXXXXXX (über 3.500 Einwohner) gehöre.

Bei der (ehemaligen) Grund- und Hauptschule XXXXX seien neben der eigenen Einwohnerzahl (über 6.500 Einwohner) auch Nachbargemeinden zu berücksichtigen gewesen, die mehrfach Schüler in die dortige Hauptschule geschickt hätten. Es habe jeweils von einer gesicherten stabilen Zweizügigkeit ausgegangen werden können.

Es handelt sich bei diesen Annahmen des Regierungspräsidiums um sachliche Erwägungen, die zwar womöglich jeweils nicht das einzig mögliche Bewertungsergebnis darstellen, im Rahmen des Beurteilungsspielraums aber jedenfalls vertretbar erscheinen.

Ebenso verhält es sich bei anderen Schulen, die im Vergleich betrachtet werden könnten:

Soweit es um die XXXXXXschule (ehemalige Grund- und Werkrealschule) in XXXXXXXXXXXXXXXX und die dort prognostizierte Schülerzahl von 37 geht, ist nach den Angaben des Regierungspräsidiums die hohe Einwohnerzahl von XXXXXXXXXXXXXXXX (nahezu 60.000 Einwohner) zu beachten. Die Lage der Schule an der Peripherie des Stadtgebietes hindere die Prognose einer dauerhaften Zweizügigkeit aufgrund der Größe des Schulträgers nicht. Das erscheint plausibel.

Bei der XXXXXXXX-Schule (ehemalige Grund- und Werkrealschule) in XXXXXXXXX bestehe eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung der Gemeinden XXXXXXXX und XXXX über die Einrichtung und Unterhaltung der Gemeinschaftsschule XXXXXXXXXXXXXXXX. Beide Gemeinden kämen mit 5.885 (XXXXXXX) und 3.143 (XXXX) auf zusammen über 8.000 Einwohner und hätten so zusammen die Grundlage für die Prognose einer ausreichenden Schülerzahl geschaffen. Auch diese Argumentation ist nicht zu beanstanden.

Die XXXXschule (ehemalige Grund- und Werkrealschule) in XXXXXXXX wurde nach Angaben des Regierungspräsidiums bewusst als einzige Schule in dessen Zuständigkeitsbereich mit einer prognostizierten Schülerzahl von unter 30 Schülern genehmigt. Die Prognose von 23 Schüler habe sich jedoch nur auf Schüler aus Baden-Württemberg bezogen. Nicht einbezogen worden seien Schüler aus Bayern, die aber seit Jahren diese Schule besuchten und zu einer stabilen Zweizügigkeit der dortigen Werkrealschule geführt hätten. Da darüber hinaus der Antrag der westlich von XXXXXXXX liegenden Gemeinde XXXXXXXX auf Einrichtung einer Gemeinschaftsschule aufgrund der Schüler-

zahlen habe abgelehnt werden müssen und damit habe gerechnet werden können, dass ein Teil der dort prognostizierten Schüler eine Gemeinschaftsschule in XXXXXXXX besuchen werde, habe bei der XXXXschule von einer stabilen Zweizügigkeit ausgegangen werden können. Hiergegen bestehen keine Einwände.

Zu der (ehemaligen) Grund- und Werkrealschule XXXXXXXXXX hat sich das Regierungspräsidium so geäußert, dass die Stadt XXXXXXXXX auf 7.431 Einwohner komme. Zudem würden dort regelmäßig Schüler aus Nachbargemeinden wie XXXXXXXXXX und XXXXXXXXXX beschult, so dass anteilig Schüler von dort hätten berücksichtigt werden können. Auch insoweit hat das Regierungspräsidium seinen Einschätzungsspielraum gewahrt.

Schließlich könnte die Klägerin aus Zustimmungsbescheiden gegenüber anderen Gemeinden, soweit solche rechtswidrig erteilt worden sein sollten, keine Rechte für sich herleiten. Nach allgemeiner Ansicht kann eine sachlich nicht gerechtfertigte Verwaltungspraxis keine Ansprüche auf Gleichheit im Unrecht begründen (vgl. BVerwG, Beschlüsse vom 13.12.2013 - 2 B 37/13 -, Juris Rn. 9, und vom 04.04.2013 - 2 B 87.12 -, Juris Rn. 10, jeweils m.w.N.). Die Verwaltung ist nach Art. 20 Abs. 3 GG an die Gesetze gebunden. Sie hat die maßgebliche Rechtslage beim Vollzug zu beachten und kann diese nicht aus eigenem Recht ändern, auch nicht im Wege einer ständigen Praxis (vgl. Senatsbeschluss vom 24.01.2012 - 9 S 3310/11 -, VBIBW 2012, 273).

dd) Soweit die Klägerin geltend macht, es bestünden ihr erst nachträglich bekannt gewordene Tatsachen, die die Besorgnis der Befangenheit des Vorsitzenden Richters am Verwaltungsgericht begründeten, ist dies für die Beurteilung des Senats ohne Bedeutung. Selbst wenn den Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgericht eine Pflicht zur Selbstanzeige (§ 54 Abs. 1 VwGO i.V.m. § 48 ZPO) getroffen und er gegen diese verstoßen haben sollte, so könnte sich daraus allenfalls ein Berufungszulassungsgrund ergeben (vgl. Kopp/Schenke, VwGO, 20. Aufl. 2014, § 54 Rn. 22). Im vorliegenden Fall hat jedoch bereits das Verwaltungsgericht selbst die Berufung wegen grundsätzlicher Bedeutung zugelassen.

2. Mit dem hilfsweise gestellten Feststellungsantrag kann die Klägerin ebenfalls keinen Erfolg haben.

Versteht man den Antrag so, dass nach jetziger Sach- und Rechtslage die Rechtmäßigkeit des Bescheides vom 04.02.2013 überprüft werden soll, so ergibt sich dieses Ergebnis schon unmittelbar aus den oben (unter I. 2.) aufgeführten Erwägungen.

Legt man den Antrag dagegen in der Weise aus, dass die Rechtswidrigkeit des Behördenhandelns nach dem früheren, vor der Änderung des Schulgesetzes zum 01.08.2014 geltenden Recht festgestellt werden soll, weil der Klägerin nach dem alten Rechtszustand die begehrte Zustimmung noch hätte erteilt werden müssen, fehlt es jedenfalls an dem für diese vergangenheitsbezogene Feststellung erforderlichen (Fortsetzungs-) Feststellungsinteresse. Insbesondere kann sich die Klägerin weder auf ein Rehabilitations- noch auf ein Präjudizinteresse für einen unter Umständen angestrebten Schadensersatzprozess stützen.

Ein berechtigtes ideelles Interesse an einer Rehabilitierung besteht nur, wenn sich aus der angegriffenen Maßnahme eine Stigmatisierung des Betroffenen ergibt, die geeignet ist, sein Ansehen in der Öffentlichkeit oder im sozialen Umfeld herabzusetzen. Diese Stigmatisierung muss Außenwirkung erlangt haben und noch in der Gegenwart andauern (vgl. BVerwG, Urteil vom 16.05.2013 - 8 C 14.12 -, BVerwGE 146, 303 m.w.N.). Diese Voraussetzungen sind hier nicht erfüllt (vgl. auch VG Münster, Urteil vom 12.07.2013 - 1 K 1296/13 -, Juris Rn. 30).

Ein mögliches Präjudizinteresse für einen späteren Schadensersatzprozess scheidet hier daran, dass die Geltendmachung von Schadensersatz- und Entschädigungsansprüchen von vornherein aussichtslos ist. Offensichtlich aussichtslos ist eine Staatshaftungsklage, wenn der geltend gemachte Anspruch unter keinem denkbaren rechtlichen Gesichtspunkt besteht und sich dies ohne eine ins Einzelne gehende Prüfung aufdrängt (vgl. BVerwG, Urteil vom

10.12.2013 - 8 C 5.12 -, NVwZ-RR 2014, 465, 468 m.w.N.). Dies ist hier der Fall, weil das Verwaltungsgericht im Rahmen einer Hauptsacheentscheidung und in voller Kammerbesetzung die Entscheidung des Regierungspräsidiums für rechtmäßig befunden hat. Ein für einen Amtshaftungsprozess erforderliches Verschulden entfällt grundsätzlich, wenn das Handeln von einem Kollegialgericht für rechtmäßig gehalten wurde (vgl. BVerwG, Urteil vom 10.12.2013 - 8 C 5.12 -, a.a.O.). Dies gilt nur dann nicht, wenn die beanstandete Maßnahme von einem Fachgremium beschlossen wurde, von dem im Hinblick auf seine Zusammensetzung ein Höchstmaß an Sachkenntnis zu erwarten und die Fähigkeit zu besonders gründlicher Prüfung zu verlangen ist (vgl. BVerwG, Urteil vom 10.12.2013 - 8 C 5.12 -, a.a.O.), wenn es sich um grundlegende Maßnahmen oberster Dienststellen handelt, die durch Auswertung allen einschlägigen Materials und erschöpfende Abwägung aller Gesichtspunkte vorbereitet werden (vgl. BVerwG, Urteil vom 17.08.2005 - 2 C 37.04 -, BVerwGE 124, 99 = Juris Rn. 28 m.w.N.) oder wenn die kollegialgerichtliche Entscheidung nicht auf einer eingehenden Prüfung beruht, sondern wesentliche rechtliche Gesichtspunkte unberücksichtigt gelassen hat (vgl. BVerwG, Urteil vom 10.12.2013 - 8 C 5.12 -, a.a.O.). Keine dieser Ausnahmen von der „Kollegialgerichtsrichtlinie“ greift hier. Insbesondere hat mit dem Regierungspräsidium weder ein besonderes Gremium der Selbstverwaltung noch eine oberste Behörde die im Streit stehende Entscheidung getroffen.

Angesichts dessen kann dahinstehen, ob die Klägerin überhaupt hinreichend konkrete Angaben zum behaupteten Schaden beziehungsweise zur Schadenshöhe gemacht hat (vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 23.01.2003 - 13 A 4859/00 -, NVwZ-RR 2003, 696; Wolff, a.a.O., § 113 Rn. 278) und ob ein Amtshaftungsprozess vor dem Zivilgericht in genügendem Maße ernsthaft beabsichtigt ist (vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, a.a.O.; VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 21.01.1997 - 5 S 3206/95 -, NVwZ-RR 1998, 549).

Im Übrigen ist auch nicht ersichtlich, dass die Klägerin unter Geltung des Schulgesetzes in der vor dem 01.08.2014 geltenden Fassung Aussicht auf einen Erfolg ihrer Verpflichtungsklage gehabt hätte.

II. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO. Gründe für die Zulassung der Revision gemäß § 132 Abs. 2 VwGO liegen nicht vor.

Rechtsmittelbelehrung

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde angefochten werden.

Die Beschwerde ist beim Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Schubertstraße 11, 68165 Mannheim oder Postfach 10 32 64, 68032 Mannheim, innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils einzulegen und innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils zu begründen.

Die Beschwerde muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

In der Begründung der Beschwerde muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtsache dargelegt oder die Entscheidung, von der das Urteil abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden.

Für das Beschwerdeverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten, außer in Prozesskostenhilfverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht eingeleitet wird. Als Bevollmächtigte sind nur Rechtsanwälte oder Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedstaats der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz, die die Befähigung zum Richteramt besitzen, zugelassen. Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse können sich durch eigene Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt oder durch Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt anderer Behörden oder juristischer Personen des öffentlichen Rechts einschließlich

der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse vertreten lassen.

Vor dem Bundesverwaltungsgericht sind auch die in § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 5 VwGO bezeichneten Organisationen einschließlich der von ihnen gebildeten juristischen Personen gemäß § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 7 VwGO als Bevollmächtigte zugelassen, jedoch nur in Angelegenheiten, die Rechtsverhältnisse im Sinne des § 52 Nr. 4 VwGO betreffen, in Personalvertretungsangelegenheiten und in Angelegenheiten, die in einem Zusammenhang mit einem gegenwärtigen oder früheren Arbeitsverhältnis von Arbeitnehmern im Sinne des § 5 des Arbeitsgerichtsgesetzes stehen, einschließlich Prüfungsangelegenheiten. Die in § 67 Abs. 4 Satz 5 VwGO genannten Bevollmächtigten müssen durch Personen mit der Befähigung zum Richteramt handeln. Ein Beteiligter, der nach Maßgabe des § 67 Abs. 4 Sätze 3, 5 und 7 VwGO zur Vertretung berechtigt ist, kann sich selbst vertreten.

RaVGH Dr. Klein ist aufgrund Ausscheidens aus dem Senat an der Unterschrift gehindert

Dr. Roth

Dr. Roth

Dr. Stuhlfauth

Beschluss
vom 12. August 2014

Der Streitwert des Berufungsverfahrens wird auf 15.000,-- EUR festgesetzt (vgl. § 47 Abs. 1 Satz 1, § 52 Abs. 1 GKG i.V.m. Nr. 38.2 der Empfehlungen des Streitwertkatalogs 2013, VBIBW 2014, Sonderbeilage zu Heft 1, hier hälftig angesetzt).

Der Beschluss ist unanfechtbar (vgl. § 68 Abs. 1 Satz 5 i.V.m. § 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).

RaVGH Dr. Klein ist aufgrund Ausscheidens aus dem Senat
an der Unterschrift gehindert

Dr. Roth

Dr. Roth

Dr. Stuhlfauth