

Titel:

Zuständigkeit der Gemeinde und des staatlichen Schulamtes für Gastschulantrag

Normenkette:

VwGO § 68 Abs. 2, § 73 Abs. 1 S. 2 Nr. 1

AGVwGO Art. 12 Abs. 1 S. 1 Nr. 3

BV Art. 83 Abs. 1, Art. 130

BayEUG Art. 42, Art. 43 Abs. 1 S. 1, S. 2, S. 3, Art. 114 Abs. 1 Nr. 5a, Art. 115

GO Art. 115 Abs. 1 S. 1, Art. 118 Nr. 2

Leitsätze:

1. Eine Gemeinde, die über einen Gastschulantrag der Erziehungsberechtigten nach Art. 43 Abs. 1 Satz 1 BayEUG zu entscheiden hat, handelt gemäß Art. 43 Abs. 1 Satz 3 BayEUG, Art. 115 Abs. 1 Satz 1 GO im übertragenen Wirkungskreis. (Rn. 11)

2. Das zuständige Staatliche Schulamt ist als Widerspruchsbehörde in gleichem Maße entscheidungsbefugt wie die Gemeinde (Art. 118 Nr. 2 GO). (Rn. 11 – 13)

1. Im übertragenen Wirkungskreis handelt eine Gemeinde, die über einen Gastschulantrag der Erziehungsberechtigten nach Art. 43 Abs. 1 S. 1 BayEUG zu entscheiden hat, gem. Art. 43 Abs. 1 S. 3 BayEUG und Art. 115 Abs. 1 S. 1 GO. (Rn. 11) (redaktioneller Leitsatz)

2. Das zuständige Staatliche Schulamt ist als Widerspruchsbehörde in gleichem Maße entscheidungsbefugt wie die Gemeinde (Art. 118 Nr. 2 GO). (Rn. 11 – 13) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Gastschulverhältnis, Fachaufsicht, übertragener Wirkungskreis

Vorinstanz:

VG Regensburg, Urteil vom 13.07.2023 – 3 K 21.2412

Fundstellen:

KommJur 2024, 224

BayVBI 2024, 487

LSK 2024, 6240

Tenor

I. Der Antrag auf Zulassung der Berufung wird abgelehnt.

II. Die Klägerin trägt die Kosten des Zulassungsverfahrens. Die Beigeladenen tragen ihre außergerichtlichen Kosten selbst.

III. Der Streitwert für das Zulassungsverfahren wird auf 5.000 Euro festgesetzt.

Gründe

1

Der Antrag der Klägerin auf Zulassung der Berufung hat keinen Erfolg. Die geltend gemachten Zulassungsgründe nach § 124 Abs. 2 Nr. 1, 2 und 3 VwGO sind nicht in einer den Anforderungen des § 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO genügenden Art und Weise dargelegt bzw. liegen jedenfalls nicht vor.

2

1. Der Antrag auf Zulassung der Berufung der Klägerin, einer Gemeinde, richtet sich gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Regensburg vom 13. Juni 2023, mit dem dieses die zuletzt als Fortsetzungsfeststellungsklage fortgeführte Klage gegen den Widerspruchsbescheid des Beklagten vom 11. November 2021 abgewiesen hat. Mit diesem hatte das Staatliche Schulamt im Landkreis C. unter Aufhebung des entgegenstehenden Bescheids der Klägerin vom 11. November 2021 für das Schuljahr 2021/2022 den gastweisen Schulbesuch der vierten Jahrgangsstufe des Sohnes der Beigeladenen in der

Grundschule S. mit der Begründung genehmigt, das Vorliegen zwingender persönlicher Gründe sei gegeben und durch entsprechende Gutachten und Stellungnahmen nachgewiesen. Das Verwaltungsgericht begründete die Klageabweisung im Wesentlichen damit, die Fortsetzungsfeststellungsklage sei unzulässig. Die Klägerin sei nicht im Sinn von § 42 Abs. 2 VwGO klagebefugt. Dem Staatlichen Schulamt obliege gemäß Art. 43 Abs. 1 Satz 3 BayEUG die Fachaufsicht. Im Widerspruchsverfahren trete dieses demgemäß als Widerspruchsbehörde im vollen Umfang an die Stelle der Klägerin und erlange deren Entscheidungskompetenz. Die Klage sei im Übrigen auch unbegründet. Das Klagevorbringen habe keine durchgreifenden Zweifel an der Richtigkeit der angefochtenen Widerspruchsentscheidung zu begründen vermocht. Die vom Schulamt für die Annahme zwingender persönlicher Gründe herangezogenen Gesichtspunkte erschienen hinreichend. Das Staatliche Schulamt habe überzeugend das öffentliche Interesse an der Einhaltung der Sprengelpflicht, welches auch durch die Ausgestaltung von Art. 42 BayEUG sowie Art. 43 BayEUG, insbesondere durch das Erfordernis der zwingenden persönlichen Gründe, geschützt werde, mit den Interessen des Gastschülers abgewogen.

3

2. Die von der Klägerin geltend gemachte grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache (§ 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO) liegt nicht vor.

4

Der Zulassungsgrund der grundsätzlichen Bedeutung erfordert, dass eine Tatsachen- oder Rechtsfrage für die Entscheidung des Rechtsstreits erheblich, bislang höchststrichterlich oder obergerichtlich nicht geklärt und über den zu entscheidenden Einzelfall hinaus bedeutsam ist; die Frage muss ferner im Interesse der Einheitlichkeit der Rechtsprechung oder der Fortentwicklung des Rechts einer berufungsgerichtlichen Klärung zugänglich sein und dieser Klärung auch bedürfen (stRspr, vgl. BVerwG, B.v. 22.1.2019 – 5 B 1.19 D – juris Rn. 2 m.w.N.; B.v. 25.8.2015 – 1 B 40.15 – BayVBl 2016, 104 Rn. 6 m.w.N.; BayVGh, B.v. 4.6.2018 – 14 ZB 17.390 – juris Rn. 14 m.w.N.). Um eine solche zu begründen, muss der Rechtsmittelführer (1.) eine konkrete Rechts- oder Tatsachenfrage formulieren, (2.) ausführen, weshalb diese Rechtsfrage für den Rechtsstreit entscheidungserheblich ist, (3.) erläutern, weshalb die formulierte Frage klärungsbedürftig ist und (4.) darlegen, weshalb der Frage eine über den Einzelfall hinausgehende Bedeutung zukommt; Darlegungen zu offensichtlichen Punkten sind dabei entbehrlich (vgl. BayVGh, B.v. 7.2.2017 – 14 ZB 16.1867 – juris Rn. 15 m.w.N.).

5

Die Klägerin hält die Frage für grundsätzlich klärungsbedürftig, „wie weit die staatliche Aufsicht in die kommunale Selbstverwaltungshoheit bzw. die Beteiligungsrechte der Kommunen in Bayern an der Schulorganisation, Art. 83 Abs. 1 BV, eingreifen darf“. Zur Begründung trägt die Klägerin vor, diese Frage sei in der neueren Rechtsprechung nicht ausreichend geklärt. Nach der bisherigen Rechtsprechung sei nur das Einvernehmen des aufnehmenden, nicht aber des abgebenden Schulaufwandsträgers erforderlich, da der aufnehmende Träger den Aufwand für einen Gastschüler zu tragen habe, ohne einen Gastschulbeitrag verlangen zu können. Der abgebende Träger sei dagegen nur unter dem Gesichtspunkt des gewöhnlichen Aufenthalts betroffen. Diese erstinstanzliche Judikatur, die auch mit Blick auf ältere Judikatur des Verwaltungsgerichtshofs meinen lasse, dass die kommunalen Rechte ausreichend im Rahmen von Anhörungsrechten bei der Sprengelbildung oder einer Schulauflösung gewahrt seien, greife zu kurz. Die aktuellere Rechtsprechung verkenne dabei, dass „in Zeiten deutlich höherer Mobilität heutzutage nur noch zentraleren Kommunen ein Steuerungsrecht zukommt, die verstärkt in der aufnehmen[den] Rolle sind als den dezentralen und kleinen Kommunen im ländlichen Raum, die vermehrt abgeben“. Eine Entscheidung hierzu – auch im Licht gebotener Gleichbehandlung, Art. 3 GG, 118 BV – stehe aus. Hierüber könne auch Art. 43 BayEUG nicht hinweghelfen. Die Frage, inwieweit vorliegend die Fachaufsicht statt der Rechtsaufsicht entscheiden dürfte, sei daher für die Berufungsinstanz entscheidungserheblich und im Sinn der Rechtseinheit auch klärungsbedürftig. Zudem ergebe sich aus der Verfassungsjudikatur, dass der Sachaufwand zu den kommunalen „eigenen Wirkungskreis-Angelegenheiten“ zu zählen sei. Auch drücke das Verfassungsrecht an diversen Stellen „eine staatliche Zielrichtung aus, möglichst wohnortnah und gleichheitsgemäß sowie unter Beteiligung der Kommunen auf Augenhöhe mit dem Staat zu beschulen“.

6

a) Offenbleiben kann, inwieweit die aufgeworfene Frage in der von der Klägerin formulierten Allgemeinheit überhaupt klärungsfähig, d.h. in der konkreten Rechtssache entscheidungserheblich wäre. Denn auch ein Berufungsverfahren dient nicht der abstrakten Klärung von Rechtsfragen zu den allgemeinen

Eingriffsbefugnissen staatlicher Schulaufsicht gegenüber Gemeinden bzw. den Beteiligungsrechten bayerischer Kommunen an der Schulorganisation.

7

b) Die aufgeworfene Frage einschränkend im Hinblick auf die Entscheidungszuständigkeiten bei antragsbedingtem Gastschulverhältnissen ausgelegt, ist jedenfalls nicht klärungsbedürftig, da sie sich ohne weiteres aus dem Gesetz lösen lässt.

8

aa) Die Entscheidungsbefugnisse zwischen dem abgebenden und dem aufnehmenden Schulaufwandsträger ergeben sich entgegen dem Vorbringen der Klägerin nicht aus einschlägiger Rechtsprechung, sondern unmittelbar aus Art. 43 Abs. 1 Satz 2 i.V.m. Art. 32 Abs. 1, Art. 36 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BayEUG, Art. 8 Abs. 1 Satz 1 und 2 Nr. 1 BaySchFG.

9

Nach Art. 36 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BayEUG wird die Schulpflicht u.a. durch den Besuch der Grundschule erfüllt. Schülerinnen und Schüler erfüllen ihre Schulpflicht nach Art. 42 Abs. 1 Satz 1 BayEUG dabei in der Schule, in deren Schulsprengel sie ihren gewöhnlichen Aufenthalt haben. Aus zwingenden persönlichen Gründen kann auf Antrag der Erziehungsberechtigten gemäß Art. 43 Abs. 1 Satz 1 BayEUG der Besuch einer anderen Grundschule mit einem anderen Sprengel gestattet werden. Die Entscheidung über das Gastschulverhältnis trifft die Gemeinde, in der die Schülerin oder der Schüler den gewöhnlichen Aufenthalt hat, im Einvernehmen mit dem aufnehmenden Schulaufwandsträger nach Anhörung der betroffenen Schulen (vgl. Art. 43 Abs. 1 Satz 2 BayEUG). Nachdem öffentliche Grundschulen nur als staatliche Schulen betrieben werden können (vgl. Art. 32 Abs. 1 BayEUG), ist Trägerin des Schulaufwands für staatliche Grundschulen die Körperschaft, auf deren Gebiet oder Teilen davon die Schule errichtet ist (vgl. Art. 8 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 BaySchFG). Zur Entscheidung über den Gastschulantrag der Erziehungsberechtigten berufen ist somit die Gemeinde der abgebenden Grundschule, die aufnehmende Gemeinde muss als Schulaufwandsträgerin ihr Einvernehmen erteilen, die jeweils betroffenen Grundschulen sind anzuhören.

10

bb) Auch Inhalt und Grenzen der Befugnisse von Ausgangs- und Widerspruchsbehörde sind in Gastschulantragsverfahren gesetzlich determiniert.

11

Nach Art. 43 Abs. 1 Satz 3 BayEUG obliegt die Fachaufsicht dem Schulamt, das die Aufsicht über die Schule ausübt, in deren Schulsprengel die Schülerin oder der Schüler den gewöhnlichen Aufenthalt hat. Als Regelung im Sinn von Art. 115 Abs. 1 Satz 1 GO hat der Gesetzgeber mit der Übertragung der Fachaufsicht auf das aufsichtführende Staatliche Schulamt in Art. 43 Abs. 1 Satz 3 BayEUG erkennbar zum Ausdruck gebracht, dass es sich bei der Entscheidung der Gemeinde nach Art. 43 Abs. 1 Satz 1 BayEUG um eine Angelegenheit des übertragenen Wirkungskreises handelt. Als Fachaufsichtsbehörde ist das Staatliche Schulamt gemäß § 73 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 VwGO, Art. 118 Nr. 2 GO zuständige Widerspruchsbehörde. Es ist dabei nach Art. 118 Nr. 2 GO nicht auf eine Rechtmäßigkeitskontrolle beschränkt, sondern kann auch die Zweckmäßigkeit der gemeindlichen Entscheidung ohne Beschränkung prüfen (vgl. Art. 118 Nr. 2 Halbs. 3 GO). Lehnt die zuständige Gemeinde einen Antrag auf Befreiung von der Sprengelpflicht ab und hilft sie einem nach § 68 Abs. 2 VwGO i.V.m. Art. 12 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 AGVwGO (bis 30.4.2022 Art. 15 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 AGVwGO a.F.) statthaften und auch ansonsten zulässigen Widerspruch der Erziehungsberechtigten nicht ab, ist das nach Art. 43 Abs. 1 Satz 3, Art. 114 Abs. 1 Nr. 5a, Art. 115 Abs. 1 BayEUG zuständige Staatliche Schulamt als Widerspruchsbehörde in gleichem Maße entscheidungsbefugt wie die Gemeinde.

12

c) Anders als die Klägerin meint, folgt nichts Gegenteiliges aus den Regelungen der Bayerischen Verfassung.

13

Nach Art. 11 Abs. 2 Satz 2 BV haben die Gemeinden das Recht, ihre eigenen Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze selbst zu ordnen und zu verwalten. Zwar fällt das Volks- und Berufsschulwesen gemäß Art. 83 Abs. 1 BV in den eigenen Wirkungskreis der Gemeinde. Es wird jedoch durch Art. 26, 27 BayEUG sowie Art. 6 ff., 15 ff. BaySchFG ausgefüllt (vgl. Art. 11 Abs. 2 Satz 2 BV). Soweit die Gemeinden hiernach bei

staatlichen Schulen Träger des Schulaufwands sind und darüber hinaus unter Berücksichtigung der einschränkenden Regelungen des Bayerischen Gesetzes über das Erziehungs- und Unterrichtswesen (vgl. beispielsweise in Bezug auf Grundschulen Art. 26 Abs. 1, Art. 32 Abs. 1 BayEUG) bestimmte kommunale Schulen errichten können, für die sie dann Träger des Personal- und Schulaufwands sind, handeln sie – als Konsequenz aus Art. 11 Abs. 2 Satz 2, Art. 83 Abs. 1, Art. 133 Abs. 1 Satz 2 BV – im eigenen Wirkungskreis. Hinsichtlich alles Weiteren jedoch bedarf die den Gemeinden durch diese Normen zugewiesene Rechtsposition einer einschränkenden Auslegung, und zwar sowohl mit Blick auf die in Art. 130 Abs. 1 BV ausdrücklich normierte staatliche Schulaufsicht – die als solche durch Art. 11 Abs. 2 Satz 2, Art. 83 Abs. 1, Art. 133 Abs. 1 Satz 2 BV nicht in Frage gestellt wird, da Art. 130 Abs. 1 Halbs. 2 BV die staatliche Alleinzuständigkeit für die Schulaufsicht voraussetzt und nur eine fakultative Beteiligung der Gemeinden erlaubt – als auch mit Blick auf das 1946 vorgefundene „vorrechtliche Gesamtbild“, über das die Bayerische Verfassung nicht hinausgehen wollte (vgl. VerfGH, E.v. 21.12.1951 – Vf. 104-VI-50 – VerfGHE 4, 251, 277; Möstl in Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, 2. Aufl. 2017, Art. 130 Rn. 10 m.w.N.). Die in Art. 130 BV normierte staatliche Schulaufsicht ist in einem breiten, umfassenden Sinn zu verstehen und umfasst die Gesamtheit der Organisation, Planung, Leitung und Beaufsichtigung des Schulwesens (vgl. VerfGH, E.v. 17.2.2004 – Vf. 11-VII-02 – VerfGHE 57, 30, 35 m.w.N.) – zu verwirklichen durch gesetzliche Regelung, administrative Überwachung und eigene (staatliche) Schulträgerschaft (vgl. VerfGH, E.v. 21.5.2014 – Vf. 7-VII-13 – juris Rn. 70 m.w.N.).

14

2. Die Berufung ist nicht wegen ernstlicher Zweifel an der Richtigkeit des erstinstanzlichen Urteils (§ 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO) zuzulassen.

15

Ernstliche Zweifel im Sinne des § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO sind anzunehmen, wenn in der Antragsbegründung ein einzelner tragender Rechtssatz oder eine erhebliche Tatsachenfeststellung mit schlüssigen Gegenargumenten in Frage gestellt werden (vgl. etwa BVerfG, B.v. 10.9.2009 – 1 BvR 814/09 – NJW 2009, 3642) und die Zweifel an der Richtigkeit einzelner Begründungselemente auf das Ergebnis durchschlagen (BVerwG, B.v. 10.3.2004 – 7 AV 4.03 – DVBl 2004, 838/839). Schlüssige Gegenargumente in diesem Sinne liegen dann vor, wenn der Rechtsmittelführer substantiiert rechtliche oder tatsächliche Umstände aufzeigt, aus denen sich die gesicherte Möglichkeit ergibt, dass die erstinstanzliche Entscheidung im Ergebnis unrichtig ist (vgl. BVerfG, B.v. 20.12.2010 – 1 BvR 2011/10 – NVwZ 2011, 546/548). Welche Anforderungen an Umfang und Dichte der Darlegung zu stellen sind, hängt wesentlich von der Intensität ab, mit der die Entscheidung begründet worden ist (Happ in Eyermann, VwGO, 16. Aufl. 2022, § 124a Rn. 64 m.w.N.).

16

Das wesentliche Vorbringen der Klägerin im Zulassungsverfahren, die Klägerin verfüge über die notwendige Klagebefugnis nach § 42 Abs. 2 VwGO, da sie als Erstbehörde nicht im übertragenen, sondern im eigenen Wirkungskreis tätig geworden sei, weil eine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft betroffen sei, stellt die Richtigkeit der Entscheidung des Verwaltungsgerichts nicht ernstlich in Frage. Aus den unter Nr. 1 genannten Gründen geht die Klägerin wegen des insoweit eindeutig in Art. 43 Abs. 1 Satz 3 BayEUG zum Ausdruck gebrachten gesetzgeberischen Willens fehl, wenn sie der Ansicht ist, sie werde im eigenen Wirkungskreis tätig.

17

3. Soweit die Klägerin zudem annimmt, die Rechtssache sei in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht nicht als alltäglich einzustufen, so dass die Berufung auch nach § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO zugelassen werden müsse, kommt sie schon den Darlegungsanforderungen des § 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO nicht nach. Unabhängig davon weist die Rechtssache aus den unter Nr. 1 und 2 genannten Gründen objektiv weder besondere tatsächliche noch rechtliche Schwierigkeiten auf.

18

4. In Bezug auf das Vorbringen der Klägerin, die Klage sei entgegen den Feststellungen des Verwaltungsgerichts auch begründet, scheidet eine Zulassung der Berufung von vornherein aus. Das Verwaltungsgericht hat die Klageabweisung auf zwei selbständig tragende Gründe gestützt – Unzulässigkeit und Unbegründetheit der Klage. In einem solchen Fall ist die Berufung nur zuzulassen, wenn hinsichtlich jeder dieser Begründungen ein Berufungszulassungsgrund aufgezeigt wird und vorliegt (stRspr, vgl. z.B.

BVerwG, B.v. 9.6.2023 – 100 B 8.22 – juris Rn. 9). Da das Zulassungsvorbringen in Bezug auf die Klageabweisung als unzulässig eine Zulassung der Berufung nicht rechtfertigt, ist eine Zulassung in Bezug auf die Klageabweisung als unbegründet ausgeschlossen.

19

5. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO. Da die Beigeladenen im vorliegenden Verfahren keinen Antrag gestellt haben und damit kein Kostenrisiko eingegangen sind (§ 154 Abs. 3 VwGO), entspricht es der Billigkeit, dass sie ihre außergerichtlichen Kosten selbst tragen (§ 162 Abs. 3 VwGO). Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 47 Abs. 1 und 3, § 52 Abs. 2 GKG.

20

Der Beschluss ist nach § 152 Abs. 1 VwGO unanfechtbar.