



OBERVERWALTUNGSGERICHT DES SAARLANDES

BESCHLUSS

In dem Verwaltungsrechtsstreit

der Gemeinde Mettlach, vertreten durch die Bürgermeisterin, Freiherr-vom-Stein-Straße 64, 66693 Mettlach,

- Antragstellerin und Beschwerdeführerin -

Prozessbevollmächtigte: Rechtsanwälte A., A-Straße, A-Stadt, - -

g e g e n

das Ministerium für Bildung, Kultur und Wissenschaft, Hohenzollernstraße 60, 66117 Saarbrücken, -

- Antragsgegner und Beschwerdegegner -

w e g e n einstweiligen Rechtsschutzes gegen eine Schulorganisationsmaßnahme

hat der 3. Senat des Oberverwaltungsgerichts des Saarlandes in Saarlouis auf Grund der Beratung vom 2. September 2005, an der mitgewirkt haben

Vorsitzender Richter am Oberverwaltungsgericht Dr. Philippi
Richterin am Oberverwaltungsgericht Nalbach
Richterin am Oberverwaltungsgericht Schwarz-Höftmann

beschlossen:

Die Beschwerde gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts des Saarlandes vom 26. August 2005 – 1 F 9/05 – wird zurückgewiesen.

Die Antragstellerin trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens.

Der Streitwert wird für das Beschwerdeverfahren auf 15.000,-- Euro festgesetzt.

Gründe

Die zulässige Beschwerde der Antragstellerin gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts des Saarlandes vom 26.8.2005 – 1 F 9/05 – hat keinen Erfolg.

Durch den angefochtenen Beschluss wurde der Antrag auf Aussetzung der Vollziehung des für sofort vollziehbar erklärten Bescheides des Antragsgegners vom 4.7.2005 betreffend Schulorganisationsmaßnahmen (dauernde Zusammenlegung der Grundschulen M (L) und S und Errichtung einer neuen Grundschule ab Schuljahr 2005/2006, wobei der Standort der bisherigen Grundschule Saarböschung als bis einschließlich des Schuljahres 2006/2007 auslaufende Dependence weitergeführt wird, sowie entsprechende Neufestlegung des Schulbezirks) zurückgewiesen. Auch nach dem Ergebnis des Beschwerdeverfahrens muss es bei dieser Entscheidung verbleiben.

Die Vollzugsanordnung des Antragsgegners genügt dem Begründungserfordernis des § 80 Abs. 3 S. 1 VwGO. Der Antragsgegner hat nicht eine nur formelhafte Begründung gegeben, sondern ausdrücklich verschiedene besondere Umstände für

den Sofortvollzug angeführt. Diese sind einzelfall- und sachbezogen. Entgegen der Meinung der Antragstellerin führt der Senat keine Ermessenskontrolle der Vollzugsanordnung durch. Er folgt der Rechtsprechung des OVG des Saarlandes, dass das Gericht keine Ermessenskontrolle mit verbleibendem behördlichen Ermessensspielraum der vorliegenden Vollzugsanordnung vorzunehmen hat, sondern eine eigenständige Abwägung der widerstreitenden Interessen als originäre Ermessensentscheidung

hierzu OVG des Saarlandes, Beschluss vom 22.8.2001 – 2 W 1/01 -, und vom 14.11.2001 – 3 V 34/01 u. 3 W 12/01 - ebenso Bader, VwGO, 3. Auflage 2005, § 80 Rdnrn. 42 und 84; Redeker/von Oertzen, VwGO, 13. Auflage 2000, § 80 Rdnr. 52; zur abweichenden Meinung Kopp/Schenke, 13. Auflage 2003, § 80 Rdnr. 149.

Maßgebend für die Abwägung des Gerichts sind die Verhältnisse im Zeitpunkt seiner Entscheidung

hierzu Redeker/von Oertzen, VwGO, 13. Auflage, § 80 Rdnr. 53; ebenso schon bezogen auf Schulschließungen Beschluss des OVG des Saarlandes vom 31.7.1986 – 1 W 955/86 -.

In der Sache ist die Vollzugsanordnung aus einem besonderen öffentlichen Interesse (§ 80 Abs. 2 Nr. 4 VwGO) gerechtfertigt. Das besondere öffentliche Interesse muss gerade am sofortigen Vollzug des Verwaltungsakts vorliegen. Insofern geht das besondere Interesse bezogen auf die Dimension Zeit über das allgemeine Erlassinteresse am Verwaltungsakt hinaus, wird aber durch das Erlassinteresse vorgeprägt

so mit eingehender Darlegung Schoch u.a., VwGO, Band II, § 80 Rdnrn. 144, 148.

Als gewichtiges besonderes öffentliches Interesse ist hier über das bloße Erlassinteresse der Behörde hinaus nach dem derzeitigen Zeitpunkt das besondere öffentliche Interesse aller Betroffenen an der Planungssicherheit gegeben. Davon ist

das Oberverwaltungsgericht des Saarlandes bereits bei früheren Schulschließungen ausgegangen

hierzu Beschluss des OVG des Saarlandes vom 31.7.1986 – 1 W 955/86 -, bestätigend Beschluss vom 23.11.1987 – 1 W 974/87 -; ebenso OVG Münster, Beschluss vom 12.2.1987 – 5 B 328/87 -.

Nach der dargelegten Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts ist bereits die Zielsetzung, den Bestand an Schulen mit dem Bedarf in Einklang zu bringen, im Sinne eines geordneten Schulbetriebs ein öffentlicher Belang von grundsätzlich hohem Gewicht. Darüber hinaus ist ein besonderes öffentliches Vollzugsinteresse jedenfalls für eine wesentliche Schulorganisationsmaßnahme zu bejahen, die wie hier mit erheblichen Vorplanungen verbunden ist und eine hinreichende Planungssicherheit nicht nur für die betroffenen Gemeinden, die Lehrkräfte und das weitere Schulpersonal, sondern vor allem für die Ausbildungsplanung der betroffenen Schüler und Eltern voraussetzt.

In die Interessenabwägung des Gerichts sind auch die Erfolgsaussichten des Rechtsbehelfs der Antragstellerin in der Hauptsache einzubeziehen. Der Senat hält an der Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts des Saarlandes fest, dass es bei wesentlichen Schulorganisationsmaßnahmen darauf ankommt, ob dem Sofortvollzug keine offensichtliche oder doch hinreichend erkennbare Rechtswidrigkeit entgegensteht.

hierzu Beschluss des OVG des Saarlandes vom 31.7.1986 – 1 W 955/86 -.

Da nur eine Verletzung eigener Rechte zum Erfolg der Klage führen kann (§ 113 Abs. 1 S. 1 VwGO), kommt es insofern darauf an, welche eigenen Rechte die Antragstellerin der Schulorganisationsmaßnahme entgegensetzen kann. Die mit Blick auf einen zumutbaren Schulweg möglicherweise den Schülern und Eltern zustehenden Rechte kann die Gemeinde daher selbst nicht verfechten. Da die Antragstellerin in ihrer Eigenschaft als Schulträgerin von Grundschulen (§ 38 Abs. 1

SchOG in der Fassung des Änderungsgesetzes vom 11.5.2005 (Amtsblatt S. 687) über eine formelle Beteiligung hinaus (§ 40 Abs. 1 SchOG) - die hier aber durchgeführt ist - keine eigenen Rechte gegenüber der Auflösung einer öffentlichen Schule durch den Antragsgegner als Schulaufsichtsbehörde hat, kommen insoweit nur eigene Gemeinderechte in Betracht, die die Antragstellerin einer schulischen Organisationsentscheidung entgegenhalten kann.

Soweit die Antragstellerin auf § 9 SchOG Bezug nimmt (Bl. 15 des Schriftsatzes vom 31.8.2005) und ausführt, das Verwaltungsgericht und der Antragsgegner gingen von der irrigen Annahme aus, dass mit der Weiterführung der bisherigen Organisationsstrukturen kein geordneter Schulbetrieb gewährleistet sei, will sie offenbar im vorliegenden Verfahren ein eigenes gemeindeschützendes Recht unmittelbar aus dem Schulordnungsrecht herleiten und zwar aus der Ausnahmegvorschrift des § 9 Abs. 4 SchOG. Diese für alle Schultypen geltende Ausnahmegvorschrift bestimmt, dass eine Schule trotz Unterschreitung der Mindestgröße ausnahmsweise dann fortgeführt werden kann, wenn der Maßnahme wichtige pädagogische, organisatorische oder siedlungsstrukturelle Gründe entgegenstehen. Damit zielt die Ausnahmegvorschrift entsprechend dem Zweck der Vorschrift insgesamt, den geordneten Schulbetrieb zu sichern (§ 9 Abs. 1 SchOG), lediglich auf die Berücksichtigung schulischer Erfordernisse. Dies ist für pädagogische und organisatorische Gründe offensichtlich und gilt auch für siedlungsstrukturelle Gründe, die im Sinne einer gleichmäßigen Schulversorgung des Landes auszulegen sind. Finanzielle Belange der Gemeinden sind nach dem dargelegten Ziel der Vorschrift von vornherein nicht erfasst. Auch die Änderung der Mindestgröße für Grundschulen im Sinne einer erforderlichen Zweizügigkeit durch das Änderungsgesetz vom 11.5.2005 (Amtsblatt S. 687) vermag an dem unverändert fortbestehenden Ziel der Vorschrift in § 9 Abs. 1 SchOG, das allein auf den geordneten Schulbetrieb gerichtet ist, nichts zu ändern, und rechtfertigt damit nicht die Auslegung der Ausnahmegvorschrift im Sinne eines eigenen Rechts von Gemeinden.

Aus § 9 Abs. 4 SchOG kann die Antragstellerin daher nichts zu ihren Gunsten herleiten.

Durchgreifende Anhaltspunkte dafür, dass - wie die Antragstellerin reklamiert - durch die streitige Organisationsmaßnahme ihr Gemeinderecht der Finanzhoheit - als unmittelbares Abwehrrecht oder als Finanzausstattungsrecht - unzulässig beeinträchtigt würde, sind im Rahmen des vorliegenden summarischen Verfahrens nicht erkennbar.

Zu den eigenen Rechten, die die Antragstellerin einer staatlichen Maßnahme entgegensetzen kann, gehört grundsätzlich ihre Finanzhoheit. Nach Art. 28 Abs. 3 S. 3 GG umfasst die Gewährleistung der Selbstverwaltung auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung; ebenso bestimmt landesrechtlich Art. 119 Abs. 1 S. 1 SVerf, dass die Gemeinden ihre Finanz- und Haushaltswirtschaft in eigener Verantwortung führen. Nach der Rechtsprechung des Saarländischen Verfassungsgerichtshofs gewährleistet die kommunale Finanzhoheit die eigenverantwortliche Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft der Gemeinde, schützt sie aber nicht davor, dass ihr weitere kostenträchtige Aufgaben auferlegt werden

hierzu SVerfGH, Urteil vom 10.1.1994 - Lv 2/92 -, Seite 3/4 des Juris-Ausdrucks.

Vielmehr besteht nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts eine beträchtliche Hürde dafür, dass die Gemeinde der Maßnahme eines anderen Planungsträgers unmittelbar als Abwehrrecht ihre Finanzhoheit entgegensetzen kann. Nach diesem Maßstab setzt das die Darlegung und den Nachweis voraus, dass der finanzielle Spielraum der Gemeinde nachhaltig in nicht mehr zu bewältigender und hinzunehmender Weise eingeengt wird

hierzu BVerwG, Beschluss vom 30.7.2004 - 5 B 68/04 -; ebenso schon BVerwG, Urteil vom 18.6.1997 - 11 A 65/95 -; siehe auch BVerfG, Beschluss vom 15.10.1985 - 2 BvR 1808-18/0/82 -, E 71, 25, 37.

Angesichts der bekannten Finanznot sowohl des Landes als auch der Gemeinden ist hervorzuheben, dass gerade die angegriffene Maßnahme kausal nachhaltige Finanzwirkung haben müsste, die nicht mehr zu bewältigen ist; dies ist im Hauptsacheverfahren nachzuweisen und im Eilverfahren glaubhaft zu machen.

Von einer derartigen Glaubhaftmachung ist vorliegend nicht auszugehen.

Die Antragstellerin beruft sich maßgeblich auf zusätzlich ihr entstehende Schülerbeförderungskosten sowie Bau- und Renovierungskosten. Für die durch den Schulabbau notwendig entstehenden Beförderungskosten muss die Antragstellerin als Schulträgerin von Grundschulen nach § 38 Abs. 1 SchOG und der unverändert geltenden Sachkostenregelung des § 45 Abs. 3 Nr. 3 SchOG eintreten; für Bau- und Unterhaltungskosten folgt dies aus § 45 Abs. 2 Nr. 1 SchOG. Die Antragstellerin beziffert die konkret für das Schuljahr 2005/2006 entstehenden Kosten auf voraussichtlich 11.300,-- Euro, für das Schuljahr 2006/2007 auf 26.600,-- Euro sowie für das Schuljahr 2007/2008 auf 54.900,-- Euro. Die Schülerbeförderungskosten machen damit ihrer Größenordnung nach aber nur einen geringen Bruchteil des Gemeindehaushalts der Antragstellerin aus, so dass eine nachhaltige, nicht mehr zu bewältigende Finanzauswirkung für den Senat nicht dargetan ist. Soweit die Notwendigkeit noch zu beziffernder kostspieliger Erweiterungsbauten zum Zwecke der dauernden Unterbringung aller Schüler im Schulgebäude M vorgetragen ist, leuchtet dies nicht ohne weiteres ein, ist vom Antragsgegner bestritten und jedenfalls im vorliegenden Verfahren nicht glaubhaft gemacht. Eine weitere Aufklärung der Raumsituation ist daher sachangemessen – wie auch erstinstanzlich ausgeführt – dem Hauptsacheverfahren vorbehalten. Soweit die Antragstellerin wie schon im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht darauf verweist, die im vergangenen Schuljahr zum Abschluss gebrachten Sanierungsarbeiten am Standort S mit einem Auftragsvolumen von 600.000,-- Euro stellten eine Investition dar, die bei Schließung dieses Standortes ohne Gegenleistung bleibe, ist gleichfalls kein unzumutbarer Eingriff in die Finanzhoheit erkennbar, zumal die abgeschlossene Maßnahme unter Bezuschussung des Landeshaushalts erfolgt

ist, naturgemäß zu einer gegenzurechnenden Wertsteigerung im Veräußerungsfall und jedenfalls aktuell zu keiner nicht mehr zu bewältigenden Beeinträchtigung des Gemeindehaushalts geführt hat.

Auch aus anderen Erwägungen lässt sich nach derzeitigem Stand eine erkennbare Verletzung der Finanzhoheit der Antragstellerin – insbesondere mit Blick auf das Finanzausstattungsrecht - nicht begründen.

Die Antragstellerin begehrt nach ihrem eigentlichen Anliegen letztlich eine Kostendeckung für die staatliche Maßnahme der Schulauflösung. Im Sinne des Konnexitätsprinzips (Koppelung von Aufgabenübertragung und gesonderter Mittelzuweisung) geht es ihr mithin um einen zu erfüllenden Kostendeckungsanspruch (vgl. Art. 120 Abs. 1 und Abs. 2 SVerf).

Ein solcher schulbezogener Kostendeckungsanspruch kann jedoch nicht einer Schulorganisationsmaßnahme entgegengehalten werden. In der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist bereits entschieden, dass die Frage schulorganisatorischer Verwaltungsakte und die der finanziellen Folgebelastung der Gemeinden nicht vermischt werden darf, mithin keine Konnexität besteht

siehe bereits BVerwG, Urteil vom 11.3.1966 – BVerwG VII C 141.65 -, BVerwG 23, 351-355, für die ebenfalls finanzwirksame Maßnahme der Schulerweiterung um einen weiteren Klassenzug; siehe in diesem Zusammenhang auch BVerfG, Beschluss vom 15.1.1969 – 2 BvR 301/66 -, DVBl. 1969, 281.

Jedenfalls nach der bisherigen Rechtsprechung des Saarländischen Verfassungsgerichtshofs besteht aber auch gegenüber dem Schulgesetzgeber kein Anspruch auf Konnexität im Sinne der Koppelung von Schulaufgaben und Schulfinanzen

hierzu SVerfGH, Urteil vom 10.1.1994 – Lv 2/92 -; im Sinne einer Trennung von Schulrecht und finanzieller Gemeindebelastung bereits BVerfG, Beschluss vom 15.1.1969 – 2 BvR 301/66 -, a.a.O..

In dem dargelegten Urteil beschränkt der Saarländische Verfassungsgerichtshof einen gesonderten Kostendeckungsanspruch auf den seinerzeit verfassungsrechtlich ausdrücklich geregelten Fall (Art. 120 Abs. 1 SVerf), dass staatliche Aufgaben auf die Gemeinden übertragen werden. Ein solcher Fall liegt hier erkennbar nicht vor, da die Sachkostenträgerschaft für Grundschulen unverändert Aufgabe der Gemeinden ist. Der Schulgesetzgeber kann also nicht für die Finanzausstattung der Gemeinden in die Pflicht genommen werden. Entgegen der Auffassung der Antragstellerin wirkt sich die nach dem Urteil des Verfassungsgerichtshofs ergangene Änderung des Art. 120 SVerf nicht wesentlich aus. Auch nach der derzeit geltenden Fassung des Art. 120 SVerf in der Fassung des Änderungsgesetzes vom 25.8.1999 (Amtsbl. S. 1318) gilt die Konnexität des Art. 120 Abs. 1 S. 2 SVerf (gleichzeitige Kostendeckungsregelung) ausschließlich für den Fall der Übertragung von staatlichen Aufgaben (Art. 120 Abs. 1 S. 1 SVerf) oder bisherigen Landesaufgaben (Art. 120 Abs. 2 SVerf) auf die Gemeinden. Die Verfassung fordert also nach wie vor einen Übertragungsakt, an dem es hier eindeutig fehlt. Auf die eingehend gerügten Sachverhaltsfehler des Schulgesetzgebers bei der Einschätzung der Kostenbelastung der Gemeinden kommt es deshalb nicht an.

Vielmehr hat es nach dem dargelegten Urteil des Saarländischen Verfassungsgerichtshofs dabei zu verbleiben, dass die Gemeinden gegenüber dem Finanzgesetzgeber einen Anspruch auf Finanzausstattung, insbesondere durch den kommunalen Finanzausgleich nach Art 119 Abs. 2 SVerf haben. Kann mithin bei summarischer Betrachtung weder die Schulaufsichtsbehörde bei Schulorganisationsmaßnahmen noch der Schulgesetzgeber für die speziell schulbezogene finanzielle Deckung der Gemeindegskosten in Anspruch genommen werden, kann dieser Gesichtspunkt auch mithin nach dem derzeitigen Erkenntnisstand nicht zu einer Rechtsverletzung der Antragstellerin durch die hier angegriffene Schulmaßnahme führen.

Insoweit gehen auch die Ausführungen der Antragstellerin zu der von ihr mit Blick auf Art. 120 SVerf geäußerten verfassungsrechtlichen Bedenken ins Leere.

Nach dem Gesamtergebnis der Prüfung des Senats ist kein Rechtswidrigkeitsgrund offensichtlich oder erkennbar, der zu einer Rechtsverletzung der Antragstellerin führen würde. Nach der dargelegten Ausgangsrechtsprechung des OVG des Saarlandes zu Schulschließungen muss es deshalb unter Würdigung der Erfolgsaussichten in der Hauptsache bei dem sofortigen Vollzug der Schulorganisationsmaßnahme verbleiben.

Zu dem selben Ergebnis führt eine Interessenabwägung nach dem Stand der Entscheidung des Senats. Die angefochtene Schulorganisationsmaßnahme betrifft nicht etwa nur Interessen des Landes und der Antrag stellenden Gemeinde, die insbesondere als finanzielle Interessen konträr entgegengesetzt sind und insoweit kein eindeutiges Abwägungsergebnis ermöglichen. Denn die Finanznot von Land und Kommunen bei der Aufgabenerfüllung ist grundsätzlich gleichwertig zu werten

hierzu StGH Baden-Württemberg, Urteil vom 10.5.1999 - GR 2/97 -.

Entscheidend ist nach der dargelegten Rechtsprechung des OVG des Saarlandes,

hierzu OVG des Saarlandes, Beschluss vom 31.7.1986 – 1 W 955/86 -;
bestätigt in Beschluss des OVG des Saarlandes vom 23.11.1987 – 1 W
974/87 -; ebenso zur Planungssicherheit OVG Münster, Beschluss vom
12.2.1987 – 5 B 328/87 -,

dass bereits die Zielsetzung, den Bestand an Schulen mit dem Bedarf in Einklang zu bringen, als öffentlicher Belang ein hohes Gewicht hat, und dass ein besonderes öffentliches Vollzugsinteresse bei wesentlichen Schulorganisationsmaßnahmen dieser Art aus Gründen der Planungssicherheit besteht. Schulorganisationsakte stützen sich auf Planungen der aktuellen und prognostizierten Entwicklung im Schulbereich und haben in der Regel vielfältige Auswirkungen auf bestehende und auf zukünftige Rechtsbeziehungen. Die Schaffung und Erhaltung einer leistungsfähigen zukunftsorientierten Schullandschaft verlangt eine möglichst zeitgerechte Anpassung der Schulorganisation an die bestehenden und zu prognostizierenden

Verhältnisse. Dabei ist es von Bedeutung, dass die Planungssicherheit nicht etwa nur für die Beteiligten des vorliegenden Verfahrens Gewicht hat, sondern bereits bei der Schließung einer einzigen Grundschule gebündelte Interessen von zahlreichen Schülerinnen und Schülern und deren Eltern, und in gewissem Umfang auch von umgesetzten oder versetzten Lehrkräften betroffen sind. Bei objektiver Wertung bestehen beachtliche Interessen daran, dass die unmittelbar bevorstehende Schulorganisationsmaßnahme auch durchgeführt werden kann. Dem Zeitfaktor kommt für die Ausbildungsplanung der Betroffenen wesentliche Bedeutung zu

überzeugend OVG Münster, Beschluss vom 12.2.1987 – 5 B 328/87 -.

Das erkennbare Gegeninteresse der Antragstellerin, zunächst im Hauptsacheverfahren eine Klärung ihrer vor allem finanziellen Rechte abzuwarten und bis dahin von der wesentlichen Änderung der Schulorganisation verschont zu werden, hat bei objektiver Betrachtung wesentlich geringeres Gewicht. Eine Gefährdung tatsächlich bestehender finanzieller Ansprüche der Antragstellerin mit irreparablen Folgen ist nicht ernsthaft anzunehmen.

Soweit der Senat eine vorläufige Rechtsprüfung und zusätzlich eine Interessenabwägung vorgenommen hat, genügt dies auch den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts – konkret bezogen auf die Schließung staatlicher Einrichtungen -, dass die summarische gerichtliche Prüfung nur eingehend genug sein muss, um den jeweiligen Antragsteller vor erheblichen und unzumutbaren, anders weder abwendbaren noch reparablen Nachteilen effektiv zu schützen

hierzu BVerfG, Beschluss vom 11.3.2005 – 1 BvR 2298/04 -, Juris-Ausdruck Seite 3, betreffend die Schließung einer juristischen Fakultät, die im verwaltungsgerichtlichen Eilverfahren nach § 123 VwGO mit Billigung des Bundesverfassungsgerichts vorläufig bestätigt wurde.

Nach allem führen sowohl summarische Rechtsprüfung als auch Interessenabwägung zu dem Ergebnis, dass der sofortige Vollzug der umstrittenen Schulorganisationsmaßnahme stattfinden darf.

Die Beschwerde wird daher mit der Kostenfolge aus § 154 Abs. 2 VwGO zurückgewiesen.

Die Streitwertfestsetzung folgt derjenigen des Verwaltungsgerichts (§§ 47, 52, 53 und 63 GKG).

Dieser Beschluss ist nicht anfechtbar.

gez. Dr. Philippi Nalbach Schwarz-Höftmann

Ausgefertigt:

Justizhauptsekretär
als Urkundsbeamter der
Geschäftsstelle