

VGH München, Beschluss v. 04.01.2017 – 7 CE 16.1898**Titel:****Verlängerung einer schulaufsichtlichen Genehmigung für private Ersatzschule****Normenketten:**

BayEUG Art. 92 Abs. 2 Nr. 2

BayVwVfG Art. 37

Leitsätze:

1. Bei der Prüfung des Antrags auf Verlängerung, d.h. auf die Neuerteilung der schulaufsichtlichen Genehmigung für eine private Ersatzschule, kann auf Erkenntnisse des bisherigen Schulbetriebs zurückgegriffen werden, soweit diese ergeben, dass die Voraussetzungen insbesondere des Art. 92 Abs. 2 Nr. 2 BayEUG vorliegen; entscheidend ist somit, ob eine hinreichend sichere Prognose dahingehend gestellt werden kann, dass den öffentlichen Schulen gleichwertige Lehrziele am Ende des jeweiligen Bildungsgangs erreicht werden. (redaktioneller Leitsatz)

2. Können während des bisherigen Schulbetriebs erzielbare Erkenntnisse nicht gewonnen werden, sind neue Ermittlungen von Amts wegen anzustellen; soweit das nicht möglich ist, geht dies zu Lasten des privaten Schulträgers, der das Risiko der Nichterweislichkeit des Vorliegens der notwendigen Voraussetzungen trägt. (redaktioneller Leitsatz)

3. Dafür, dass eine private Ersatzschule in ihren Lehrzielen hinter öffentlichen Schulen nicht zurücksteht, spricht grundsätzlich, wenn ihre Schülerinnen und Schüler die Prüfungen zu den jeweiligen Bildungsabschlüssen als externe Teilnehmerinnen oder Teilnehmer an öffentlichen Schulen bestehen. (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Genehmigung, Ersatzschule, privater Schulträger, Sudbury-Schule, Lehrziele, Prognose, Befristung, Neuerteilung

Vorinstanz:

VG München, Beschluss vom 09.09.2016 – M 3 E 16.3602

Tenor

I.

Die Beschwerde wird zurückgewiesen.

II.

Der Antragsteller trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens.

III.

Der Streitwert für das Beschwerdeverfahren wird auf 15.000 Euro festgesetzt.

Gründe

- 1** I. Der Antragsteller, ein rechtsfähiger Verein, betrieb eine Grund- und Mittelschule als private Ersatzschule nach den Prinzipien der Sudbury-Schulen seit Beginn des Schuljahres 2014/2015 bis zum Ende des Schuljahres 2015/2016. Er will die Schule weiter betreiben, nachdem die bis zum 31. Juli 2016 befristet erteilte Genehmigung zur Errichtung und zum Betrieb einer privaten Ersatzschule

- abgelaufen und sein Antrag auf Verlängerung der Genehmigung vom Antragsgegner mit Bescheid vom 22. Juli 2016 abgelehnt worden ist.
- 2 Die Ablehnung wurde damit begründet, dass die Voraussetzungen des Art. 92 Abs. 2 Nr. 2 BayEUG nicht erfüllt seien. Insbesondere seien die Lehrziele der Schule des Antragstellers denen öffentlicher Schulen nicht gleichwertig. Ein Erreichen der Mindeststandards sei nicht sichergestellt. Ebenso fehle es an der Gleichwertigkeit hinsichtlich des Lehrpersonals und der schulischen Einrichtungen.
 - 3 Dagegen hat der Antragsteller die am 1. August 2016 beim Verwaltungsgericht eingegangene Klage erhoben, über die noch nicht entschieden worden ist und im Weg des vorläufigen Rechtsschutzes Antrag auf Verpflichtung des Antragsgegners gestellt, den Weiterbetrieb der Grund- und Mittelschule bis zur Entscheidung über die Klage vorläufig zu gestatten. Diesen Antrag hat das Verwaltungsgericht abgelehnt. Zur Begründung hat es im Wesentlichen Folgendes ausgeführt:
 - 4 Der Antragsteller habe keinen Anordnungsanspruch glaubhaft gemacht. Der Genehmigungsbescheid vom 21. Juli 2014 sei einschließlich der Befristung bis zum 31. Juli 2016 bestandskräftig geworden. Es sei deshalb über eine Neuerteilung zu entscheiden gewesen, wobei auch die Erkenntnisse des zweijährigen Schulbetriebs zugrunde zu legen gewesen seien. Nachdem die gemäß einer Auflage im Genehmigungsbescheid vorgelegte Dokumentation die Erfüllung der Voraussetzungen des Art. 92 Abs. 2 Nr. 2 BayEUG nicht habe bestätigen können, hätten andere Möglichkeiten der Überprüfung herangezogen werden müssen. Das Ergebnis des Besuchs der Schule durch die Aufsichtsbehörde deute eher darauf hin, dass die Schule in ihren Lehrzielen hinter denen öffentlicher Schulen zurückstehe. Die Schulversammlung habe die Teilnahme an Leistungsüberprüfungen bei den Schülern verweigert. Während des bisherigen Schulbetriebs seien Schülerinnen und Schüler in die jeweiligen Abschlussjahrgänge gelangt, ohne dass Feststellungen zu ihrem Kenntnis- und Leistungsstand hätten getroffen werden können. Beanstandungen hinsichtlich der Qualifikation der Lehrkräfte habe der Antragsteller nicht widerlegen können, ebenso hinsichtlich der schulischen Einrichtungen.
 - 5 Mit der Beschwerde verfolgt der Antragsteller sein Rechtsschutzbegehren weiter. Er habe einen Anspruch auf Rücknahme der Befristung. Diese sei mangels beschränkter Antragstellung und gesetzlicher Ermächtigung rechtswidrig. Sie solle auch nicht die Erfüllung der gesetzlichen Voraussetzungen der Erteilung der Genehmigung sicherstellen. Das Vertrauen des Antragstellers in die Nachhaltigkeit der von ihm getätigten Investitionen und organisatorischen Vorkehrungen sei zu berücksichtigen. Ferner erfülle die Befristung weder formell noch materiell die gesetzlichen Vorgaben eines Schulversuchs, der abschließend in Art. 81 ff. BayEUG geregelt sei.
 - 6 Die Ablehnung der Verlängerung der Genehmigung sei unverhältnismäßig, weil dem Antragsteller die Abstellung etwaiger Mängel nicht ermöglicht worden sei. Die Schulaufsicht müsse insoweit auf die Besonderheiten der jeweiligen privaten Schule Rücksicht nehmen. Ein Zeitraum von zwei Jahren sei zu kurz, um beurteilen zu können, ob das pädagogische Konzept geeignet sei, die Lehrziele, wie sie an einer öffentlichen Schule unterrichtet würden, zu erreichen. Die auflagentreue wissenschaftliche Begleitung komme eindeutig zu dem Ergebnis, dass die Bildungsstandards erreicht würden.
 - 7 Die Regierung von Oberbayern habe als zuständige Schulaufsichtsbehörde den Sachverhalt unzureichend ermittelt. So habe der mit der schulfachlichen Prüfung betraute Schulrat keine Erfahrung mit demokratischen Schulen gehabt. Die Aufsichtsbehörde habe ferner den Begriff des Lehrziels unter Verstoß gegen Art. 37 BayVfVfG nicht hinreichend bestimmt, so dass nicht gesagt werden könne, ob die Voraussetzungen des Art. 92 Abs. 2 Nr. 2 BayEUG erfüllt seien. Beanstandungen der Dokumentationen für die einzelnen Schüler seien deshalb nicht maßgeblich. Der Antragsgegner handle treuwidrig, soweit er eine - nachgebesserte - Dokumentation zunächst

- als dem Dokumentationsbedarf gerecht werdend bezeichnet, sie dann jedoch als Nachweis des Erreichens der Lehrziele nicht anerkannt habe.
- 8** Dass die Lehrziele erreicht würden, ergebe sich aus der Tatsache, dass zwei Schülerinnen den qualifizierenden Abschluss der Mittelschule im Schuljahr 2015/2016 bestanden hätten und werde schließlich durch fachkundige Bestätigungen belegt, die dem Gericht vorgelegt worden seien. Hinsichtlich der Schulbesuche seien die Protokolle der Regierung von Oberbayern unrichtig und nicht an die pädagogischen Grundsätze der Schule angepasst. Die maßgeblich von dem sachbearbeitenden Schulrat, der wegen Besorgnis der Befangenheit abgelehnt werde, getroffenen Feststellungen seien nicht verwertbar. Die Durchführung von Leistungstests sei abgelehnt worden, weil Näheres zu Art und Inhalt der Prüfungen nicht mitgeteilt und auf Besonderheiten der Schule keine Rücksicht genommen worden sei. Außerdem seien unangekündigte Proben kein geeignetes Mittel zur Feststellung des Leistungsstandes. Dem Antragsteller könne deshalb nicht zum Nachteil gereichen, dass keine Leistungsnachweise erhoben worden seien. Die Schuleinrichtungen seien denen an öffentlichen Schulen vergleichbar, ebenso wie die Qualifikation der eingesetzten Lehrkräfte.
 - 9** Bei einer Interessenabwägung sei zu beachten, dass die Existenz des Schulträgers insbesondere unter finanziellen Gesichtspunkten in Frage stehe. Außerdem habe die Einstellung des Betriebs schwerwiegende Auswirkungen auf die Schüler und Schülerinnen der Abschlussklassen. Demgegenüber habe der Antragsgegner die Möglichkeit der Überwachung, Beanstandung und Forderung von Abhilfe.
 - 10** Der Antragsgegner tritt dem entgegen.
 - 11** Hinsichtlich der Einzelheiten wird auf die Gerichts- und beigezogenen Behördenakten Bezug genommen.
 - 12** II. Die zulässige Beschwerde hat in der Sache keinen Erfolg. Das Beschwerdevorbringen, auf das sich die Prüfung des Verwaltungsgerichtshofs beschränkt (§ 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO), begründet den geltend gemachten Anordnungsanspruch des Antragstellers auf schulaufsichtliche Genehmigung einer Ersatzschule nicht.
 - 13** Zu entscheiden ist nicht über eine unbefristete Erteilung der schulaufsichtlichen Genehmigung auf Errichtung und Betrieb der Ersatzschule aufgrund des ursprünglichen Genehmigungsantrags, auf den hin die befristete Genehmigung vom 21. Juli 2014 erteilt worden ist. Es geht vielmehr um die Erteilung einer neuen Genehmigung zur Errichtung und zum Betrieb einer Ersatzschule als Grund- und Mittelschule aufgrund des Antrags vom 11. März 2016.
 - 14** Die Befristung der Genehmigung vom 21. Juli 2014 ist auf die Klage des Antragstellers hin weder aufzuheben noch hat er einen Anspruch auf Rücknahme der Befristung.
 - 15** Ob eine Befristung eines begünstigenden Verwaltungsakts isoliert anfechtbar und isoliert aufhebbar ist und dementsprechend isoliert zurückgenommen werden kann, ist umstritten (Stelkens in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 8. Aufl. 2014, § 36 Rn. 54 ff.). Für die Entscheidung kommt es darauf jedoch nicht an.
 - 16** Die Befristung der schulaufsichtlichen Genehmigung zur Errichtung und zum Betrieb der privaten Sudbury-Grundschule und -Mittelschule vom 21. Juli 2014 zum 31. Juli 2016 war bei Klageerhebung am 1. August 2016 bereits abgelaufen. Hält man die isolierte Anfechtung der Befristung für möglich, war sie zu diesem Zeitpunkt bereits in Bestandskraft erwachsen. Die nachträgliche Aufhebung der Befristung ginge ins Leere. Mit dem Ablauf der Frist ist die Genehmigung erloschen.
 - 17** Unabhängig davon ist der Ermessensspielraum hinsichtlich der Entscheidung über die Rücknahme der Befristung - soweit man sie überhaupt für möglich erachtet - nicht dahingehend auf Null

- reduziert, dass der Beklagte zur Rücknahme der Befristung verpflichtet wäre. Soweit sich die Rechtswidrigkeit der Befristung nicht geradezu aufdrängt, kann sich der Beklagte auf ihre Unanfechtbarkeit berufen (Sachs in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 8. Aufl. 2014, § 48 Rn. 47, 90). Eine derart offensichtliche Rechtswidrigkeit der Befristung wurde in der Beschwerdebegründung nicht dargelegt und ist gerade im Hinblick auf das Einverständnis des Antragstellers mit ihr nicht ersichtlich.
- 18** Zur Entscheidung über den Verlängerungsantrag, d. h. über die Neuerteilung der Genehmigung, sind die Genehmigungsvoraussetzungen gemäß Art. 92 Abs. 2 des Bayerischen Gesetzes über das Erziehungs- und Unterrichtswesen (BayEUG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. Mai 2000 (GVBl S. 414, BayRS 2230-1-1-K), zuletzt geändert durch Gesetz vom 13. Dezember 2016 (GVBl S. 335), zu prüfen. Ergibt die Prüfung, dass sie nicht vorliegen, so ist der Antrag abzulehnen. Die Genehmigungserteilung wäre rechtswidrig. Die Ablehnung ist daher weder unverhältnismäßig noch treuwidrig. Es geht hier nicht um die Aufhebung einer bereits gewährten Rechtsposition, wie etwa bei Rücknahme oder Widerruf, sondern darum, ob die Genehmigungsvoraussetzungen, insbesondere nach Art. 92 Abs. 2 Nr. 2 BayEUG erfüllt sind oder nicht. Auch darauf, ob die Genehmigung vom 21. Juli 2014 schon deshalb nicht hätte befristet erteilt werden dürfen, weil ein „Schulversuch“ nach anderen Vorschriften durchzuführen sei, kommt es nicht an. Im Übrigen gelten die Vorschriften der Art. 81 ff. BayEUG, die im zweiten Teil des Gesetzes über das Erziehungs- und Unterrichtswesen stehen, nur für Schulversuche an öffentlichen Schulen. Eine entsprechende Regelung innerhalb des dritten Teils für private Schulen fehlt.
- 19** Bei der Prüfung des Antrags auf Verlängerung, d. h. auf die Neuerteilung der schulaufsichtlichen Genehmigung, kann auf Erkenntnisse des bisherigen Schulbetriebs zurückgegriffen werden, soweit diese ergeben, dass die Voraussetzungen insbesondere des Art. 92 Abs. 2 Nr. 2 BayEUG vorliegen. Entscheidend ist damit, ob eine hinreichend sichere Prognose dahingehend gestellt werden kann, dass den öffentlichen Schulen gleichwertige Lehrziele am Ende des jeweiligen Bildungsgangs erreicht werden. Ein Anspruch auf Erteilung der Genehmigung ergibt sich jedoch nicht schon dann, wenn während des zweijährigen Schulbetriebs erzielbare Erkenntnisse - aus welchen Gründen auch immer - nicht gewonnen worden sind. In diesem Fall sind vielmehr neue Ermittlungen von Amts wegen anzustellen, soweit das jedoch nicht möglich ist, geht das zulasten des Antragstellers, der das Risiko der Nichterweislichkeit des Vorliegens der notwendigen Voraussetzungen trägt. Dass die Genehmigungsvoraussetzungen, insbesondere die des Art. 92 Abs. 2 Nr. 2 BayEUG vorliegen, hat der Antragsteller nicht glaubhaft gemacht.
- 20** Der Inhalt des in Art. 92 Abs. 2 Nr. 2 BayEUG genannten unbestimmten Rechtsbegriffs des Lehrziels ist durch Auslegung zu ermitteln. Das Auslegungsergebnis ist nicht an Art. 37 BayVwVfG zu messen. Diese Vorschrift fordert, dass ein Verwaltungsakt inhaltlich bestimmt sein muss und ist im Zusammenhang mit der Auslegung von unbestimmten Rechtsbegriffen nicht einschlägig. Ohne dass es hier einer exakten Abgrenzung des Begriffs des Lehrziels bedürfte, hat der Antragsteller das voraussichtliche Erreichen eines den öffentlichen Schulen gleichwertigen Bildungsstandes zum Ende der vierten Jahrgangsstufe und zum Ende der neunten bzw. zehnten Jahrgangsstufe nicht dargelegt.
- 21** Dafür, dass die Ersatzschule in ihren Lehrzielen hinter öffentlichen Schulen nicht zurücksteht, spricht, wenn ihre Schülerinnen und Schüler die Prüfungen zu den jeweiligen Bildungsabschlüssen als externe Teilnehmerinnen oder Teilnehmer an öffentlichen Schulen bestehen. Tatsächlich haben zwar zwei Schülerinnen der Schule des Antragstellers als externe Prüfungsteilnehmerinnen an einer öffentlichen Mittelschule den qualifizierenden Abschluss der Mittelschule bestanden. Indes ist zu bezweifeln, ob der von diesen Schülerinnen erreichte Bildungsstand wesentlich auf dem in der Schule des Antragstellers erzielten Lernerfolg beruht. Beide waren nach atypischen Schullaufbahnen lediglich ein bzw. zwei Jahre an der Schule des Antragstellers. Dass der in dieser

- Zeit erreichte und dem qualifizierenden Abschluss der Mittelschule entsprechende Bildungsstand, für dessen Erwerb gewöhnlich neun Jahre benötigt werden, allein den Lernerfolgen an der Ersatzschule des Antragstellers zu verdanken sein soll, ist nicht zu erwarten. Die beiden Schülerinnen können deshalb nicht als repräsentativ für die Zöglinge des Antragstellers gelten.
- 22** Ferner belegen die vom Antragsteller vorgelegten Bestätigungen anerkannter Pädagogen und die den Schulbetrieb begleitenden wissenschaftlichen Dokumentationen nicht hinreichend, dass die Absolventen der Ersatzschule des Antragstellers die notwendigen Bildungsstandards erreichen. Die Bestätigungen und Dokumentationen stellen nachvollziehbar das Konzept und die Struktur der Sudbury-Schulen, den damit möglichen Kompetenzerwerb und die aufgrund dessen erwartete Erreichung des erforderlichen Bildungsstandards durch verschiedene Lehrereignisse, die die Schüler und Schülerinnen selbst initiieren, dar. Eine Erfolgskontrolle ist jedoch nicht erkennbar. Vielmehr werden im vorgelegten Abschlussbericht weitere Fallanalysen für sinnvoll erachtet, um die aufgestellte Vermutung, dass die Bildungsstandards im gesamten Schulalltag umgesetzt und erfüllt werden, zu bestätigen und um sich der Ergebnisse zu versichern. Ferner wird darauf hingewiesen, dass zur Überprüfung aller formulierten Bildungsstandards eine große Zahl von beobachteten Lernsituationen benötigt wird, um diese entsprechend zu analysieren. Offen bleibt auch, ob der einzelne Schüler oder die einzelne Schülerin genügend Lernereignisse anstößt, um den erforderlichen Bildungsstandard zum Ende des jeweiligen Bildungsgangs zu erreichen. Der Verwaltungsgerichtshof ist nicht überzeugt, dass eine ausgeprägte Feedback-Kultur eine gezielte Erfolgskontrolle ersetzen kann.
- 23** Hinsichtlich der Schulbesuche durch die Aufsichtsbehörde trägt der Antragsteller selbst vor, dass sich daraus keine Erkenntnisse in Bezug auf das Vorliegen der Voraussetzungen des Art. 92 Abs. 2 Nr. 2 BayEUG ergeben haben. Für die Entscheidung ist es unerheblich, aus welchen Gründen Leistungstests unterblieben sind, die möglicherweise Anhaltspunkte für das Erreichen der erforderlichen Bildungsstandards zum Ende des jeweiligen Bildungsgangs ergeben hätten.
- 24** Angesichts dessen kann dahinstehen, ob die Schule des Antragstellers im Hinblick auf die schulischen Einrichtungen und die Qualifikation der Lehrkräfte hinter öffentlichen Schulen zurücksteht.
- 25** Wegen der geringen Erfolgsaussichten der Klage des Antragstellers kommt es auf die Gewichtung der Frage der wirtschaftlichen Existenz des Schulträgers im Rahmen der Interessenabwägung nicht entscheidend an.
- 26** Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO. Die Streitwertfestsetzung ergibt sich aus § 52 Abs. 1, § 47 Abs. 1 Satz 1, § 53 Abs. 2 Nr. 1 GKG. Der Verwaltungsgerichtshof orientiert sich dabei an Nr. 38.2 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Fassung der am 31. Mai/1. Juni 2012 und am 18. Juli 2013 beschlossenen Änderungen (abgedruckt bei Eyermann, VwGO, 14. Aufl. 2014, Anhang).
- 27** Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO).