

Az.: 4 A 218/13  
5 K 1875/11

Ausfertigung



## SÄCHSISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT

### Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

der ehemaligen Gemeinde Ullersdorf  
vertreten durch den Streitvertreter

prozessbevollmächtigt:

- Klägerin -  
- Antragsgegnerin -

gegen

die Große Kreisstadt Radeberg  
vertreten durch den Oberbürgermeister  
Markt 19, 01454 Radeberg

prozessbevollmächtigt:

- Beklagte -  
- Antragstellerin -

wegen

Schulstandortverlegung ab 2013/2014  
hier: Antrag auf Zulassung der Berufung

hat der 4. Senat des Sächsischen Oberverwaltungsgerichts durch den Präsidenten des Oberverwaltungsgerichts Künzler sowie die Richter am Oberverwaltungsgericht Kober und Tischer

am 25. Juli 2013

### **beschlossen:**

Der Antrag der Beklagten, die Berufung gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Dresden vom 17. Januar 2013 - 5 K 1875/11 - zuzulassen, wird abgelehnt.

Die Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens vor dem Oberverwaltungsgericht.

Der Streitwert für das Verfahren vor dem Oberverwaltungsgericht wird auf 10.000,- € festgesetzt.

### **Gründe**

1 Der Antrag der Beklagten auf Zulassung der Berufung gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Dresden vom 17. Januar 2013 hat keinen Erfolg. Aus dem Vorbringen des Zulassungsantrags ergeben sich weder ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des Urteils (§ 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO), noch eine besondere tatsächliche oder rechtliche Schwierigkeit der Rechtssache (§ 124 Abs. 2 Nr. 2 VwGO). Der Rechtssache kommt keine grundsätzliche Bedeutung zu (§ 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO), noch beruht das Urteil auf Verfahrensmängeln, die der Beurteilung des Berufungsgerichts unterliegen (§ 124 Abs. 2 Nr. 5 VwGO).

2 1. Der Zulassungsgrund der ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit des Urteils (§ 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO) ist nicht gegeben.

3 Ernstliche Zweifel an der Richtigkeit der verwaltungsgerichtlichen Entscheidung bestehen dann, wenn der Antragsteller des Zulassungsverfahrens tragende Rechtssätze oder erhebliche Tatsachenfeststellungen des Verwaltungsgerichts mit schlüssigen Gegenargumenten so in Frage stellt, dass der Ausgang des Berufungsverfahrens als ungewiss erscheint (vgl. BVerfG, Kammerbeschl. v. 23. Juni 2000, NVwZ 2000, 1164). Die Darlegung der ernstlichen Zweifel i. S. v. § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO fordert von dem Antragsteller des Zulassungsverfahrens, dass er sich mit den Gründen des Ver-

waltungsgerichts inhaltlich auseinandersetzt und aufzeigt, warum diese Gründe aus seiner Sicht nicht tragfähig sind.

4 Ernstliche Zweifel an der Richtigkeit der angefochtenen Entscheidung bestehen wegen der von der Beklagten vorgebrachten Einwendungen nicht. Die Beklagte hat die Feststellungen des Verwaltungsgerichts nicht mit schlüssigen Gegenargumenten in einer Weise in Frage gestellt, die den Ausgang des Berufungsverfahrens als offen erscheinen lässt.

5 Das Verwaltungsgericht hat dem Feststellungsbegehren der Klägerin entsprochen. Es hat festgestellt, dass die Entscheidung der Beklagten vom 29. Juni 2011, den Grundschulstandort Ullersdorf ab dem Schuljahr 2013/2014 in das Schulgebäude nach Großerkmannsdorf zu verlegen, die Rechte der Klägerin aus § 18 Abs. 1 der Vereinbarung vom 6. März 1998 über die Eingliederung der Gemeinden Großerkmannsdorf und Ullersdorf in die Beklagte - nachfolgend: Vereinbarung - verletzt. Zudem hat es festgestellt, dass die Beklagte wegen § 18 Abs. 1 Vereinbarung verpflichtet ist, rechtzeitig das Erforderliche zu tun, damit auch nach Auslaufen der derzeitigen Ausnahmegeheimung der Sächsischen Bildungsagentur für eine Beschulung von Grundschulern in Großerkmannsdorf die Grundschule in Ullersdorf mit den Einzugsbereichen Ullersdorf und Großerkmannsdorf erhalten bleibt. Gemäß § 1 i. V. m. § 25 Vereinbarung wurden die Gemeinden Großerkmannsdorf und Ullersdorf zum 1. Januar 1999 in die Beklagte eingegliedert. § 17 Abs. 1 Vereinbarung lautet:

„Die Stadt Radeberg gewährleistet vorbehaltlich der erforderlichen staatlichen Genehmigungen, die zu beantragen sie sich verpflichtet den dauernden Erhalt der Mittelschule im Ortsteil Großerkmannsdorf. Soweit zu diesem Erhalt erforderlich wird sie den Einzugsbereich ihrer anderen Mittelschulen verändern, soweit dies unter Berücksichtigung des Gesamtinteresses der Stadt Radeberg vertretbar ist.“

6 § 18 Abs. 1 Sätze 1 und 2 Vereinbarung lauten.

„Die Stadt Radeberg gewährleistet vorbehaltlich der erforderlichen staatlichen Genehmigungen, die zu beantragen sie sich verpflichtet, den dauernden Erhalt der Grundschule in Ullersdorf mit den Einzugsbereichen Ullersdorf und Großerkmannsdorf. Soweit zu diesem Erhalt erforderlich, wird sie den Einzugsbereich ihrer anderen Grundschulen entsprechend verändern.“

7 Seine Entscheidung hat das Verwaltungsgericht wie folgt begründet:

- 8 Die Feststellungsklage sei zulässig. Die Klägerin sei beteiligtenfähig. Es sei gerade für aufgelöste Gemeinden seit langem anerkannt, dass diese als beteiligtenfähig zu behandeln seien, wenn es um Klagen aus Rechten im Zusammenhang mit ihrer Auflösung gehe. In Gestalt von § 18 Abs. 1 Vereinbarung bestehe ein aus Rechten und Pflichten bestehendes Rechtsverhältnis zwischen den Beteiligten. Die Subsidiarität der Feststellungsklage gemäß § 43 Abs. 2 VwGO stehe der Zulässigkeit der Klage nicht entgegen. Insbesondere entfalte der Stadtratsbeschluss vom 29. Juni 2011 keine Außenwirkung gegenüber der Klägerin, sondern richte sich an die eigene Verwaltung. Auch für ein Leistungsbegehren sei kein Raum, weil sich aus § 18 Abs. 1 Vereinbarung kein Recht auf ein bestimmtes Tun oder Unterlassen ergebe. Das Rechtsschutzbedürfnis für die Feststellungsanträge sei gegeben. Insbesondere habe sich die Klägerin im Vorfeld der Klage, wie in § 23 Abs. 1 Vereinbarung gefordert, um eine einvernehmliche Regelung der aufgetretenen Differenzen bemüht und habe die in § 23 Abs. 4 Satz 2 Vereinbarung geregelte Beratung der Rechtsaufsichtsbehörde wahrgenommen. Der Antrag zu 1 stelle keine vorbeugende Feststellungsklage dar, für die es eines speziellen Rechtsschutzinteresses bedürfe. Anlass der Klage sei der Stadtratsbeschluss vom 29. Juni 2011, so dass diese sich gegen ein vorangegangenes Handeln der Beklagten, das ein Recht der Klägerin verletzt haben könnte, richte. Für den Antrag zu 2 bestehe ein spezielles Rechtsschutzinteresse. Die Klägerin sei einerseits aus § 18 Abs. 1 Vereinbarung gehindert, bestimmte Maßnahmen zur Erhaltung der Grundschule in Ullersdorf zu fordern. Andererseits sei ein weiteres Abwarten mit ihr nicht zumutbaren Nachteilen in Gestalt einer möglichen Verlegung des Schulstandortes verbunden.
- 9 Die Feststellungsklage sei gemäß § 43 VwGO in beiden Anträgen begründet. Der Stadtratsbeschluss vom 29. Juni 2011 verletze die Rechte der Klägerin aus § 18 Abs. 1 Vereinbarung. § 18 Abs. 1 Satz 1 Vereinbarung gewährleiste den dauernden Erhalt der Grundschule in Ullersdorf mit den Einzugsbereichen Ullersdorf und Großerkmannsdorf durch die Beklagte. Insbesondere stehe der dauernde Erhalt nicht unter dem Vorbehalt „der Berücksichtigung des Gesamtinteresses der Stadt Radeberg“, wie in § 17 Abs. 1 Satz 2 Vereinbarung zur Mittelschule in Großerkmannsdorf festgeschrieben sei. Angesichts des eindeutigen Wortlauts verbiete sich eine andere Auslegung, insbesondere die von der Beklagten favorisierte, den Vorbehalt des § 17 Abs. 1 Satz 2 Vereinbarung in § 18 Abs. 1 Vereinbarung hineinzuinterpretieren. Auch der Verweis darauf, dass es sich bei beiden Schulen zu DDR-Zeiten um ein „Schulkombinat“ gehan-

delt habe, weshalb beide Schulen als Einheit zu sehen seien, greife nicht durch. Zum Zeitpunkt der Eingemeindung 1998 habe es sich seit Jahren um zwei rechtlich unabhängig voneinander zu betrachtende Schulen unterschiedlicher Schularten gehandelt. Zusagen aus einem Eingemeindungsvertrag könnten nach der zutreffenden Rechtsprechung des erkennenden Senats nicht unter Verweis auf Zweckmäßigungs- oder Wirtschaftlichkeitserwägungen gestrichen werden. Die Beklagte habe wiederholt auf die wirtschaftliche und ihrem Gesamtinteresse genügende Seite der Bestrebungen, den Grundschulstandort von Ullersdorf nach Großerkmannsdorf zu verlagern, verwiesen. Damit könne sie sich nicht aus ihrer Vertragsverpflichtung lösen. Dies wäre allenfalls im Extremfall eines Haushaltsnotstandes denkbar, für den die Beklagte nichts vorgebracht habe. Der Beklagten stehe auch kein Anspruch auf Vertragsanpassung wegen einer wesentlichen Veränderung der Umstände zu, der sich aus § 1 SächsVwVfZG i. V. m. § 60 VwVfG oder dem allgemeinen Grundsatz, wegen veränderter Umstände nicht an bestimmte Vertragsbestimmungen gebunden zu sein, ergeben könne. Denn eine wesentliche Änderung der Umstände sei seit Abschluss der Vereinbarung nicht eingetreten. Die Schließung der Mittelschule in Großerkmannsdorf habe rechtlich keine Auswirkungen auf den Erhalt der Grundschule in Ullersdorf, wie deren Fortbestehen zeige. Zum anderen habe auch die zwischen der Klägerin, der ehemaligen Gemeinde Großerkmannsdorf und der Beklagten abgeschlossene Vereinbarung keinen derartigen rechtlichen Zusammenhang geschaffen, wie sich aus den zwei gesonderten Vorschriften in § 17 Abs. 1 und § 18 Abs. 1 Vereinbarung ergebe. Eine Veränderung der Umstände liege auch nicht darin, dass das Gebäude der Grundschule in Ullersdorf im Gegensatz zu dem Schulgebäude in Großerkmannsdorf, das nunmehr leer stehe, über keine Turnhalle und lediglich fünf Klassenräume verfüge. Diese Umstände hätten sich seit der Vereinbarung im Jahre 1998 nicht geändert, seien also gerade Vertragsgrundlage gewesen. Dementsprechend habe der Stadtrat der Beklagten im Jahre 2008 den Beschluss gefasst, eine multifunktionale Kleinsporthalle zu schaffen. Im Übrigen sei aufgrund der unbestrittenen Angaben der Klägerin aufgrund der in den nächsten Jahren zu erwartenden Schülerzahlen in den Ortschaften Ullersdorf und Großerkmannsdorf der Grundschulstandort in Ullersdorf gesichert, ein Mitwirkungsentzug gerade nicht zu befürchten. Aus § 18 Abs. 1 Vereinbarung ergebe sich darüber hinaus die Verpflichtung der Beklagten, rechtzeitig das Erforderliche dafür zu tun, damit die Grundschule in Ullersdorf mit den Einzugsbereichen Ullersdorf und Großerkmannsdorf erhalten bleibe. Die in § 18 Abs. 1 Vereinbarung festgeschriebene

Gewährleistung eines dauerhaften Erhalts der Grundschule in Ullersdorf dürfe nicht dadurch umgangen werden, dass die Beklagte ihrer Verpflichtung als Schulträgerin aus § 21 Abs. 1 SchulG nicht nachkomme, die sächlichen Kosten der Schule zu tragen. So wie die Beklagte die Voraussetzungen für einen geordneten Schulunterricht in allen anderen städtischen Schulen geschaffen habe, müsse sie diese auch für die Grundschule in Ullersdorf gewährleisten. Dazu gehöre neben einer ausreichenden Anzahl von Klassenräumen, die Schaffung der Voraussetzungen den im Lehrplan vorgesehenen Sportunterricht erteilen zu können. Wie sie diese Verpflichtung erfülle, sei ihr nicht vorzugeben.

- 10 Die hiergegen erhobenen Einwände der Beklagten begründen keine ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit der verwaltungsgerichtlichen Entscheidung.
- 11 1.1 Soweit die Beklagte unter Bezugnahme auf § 23 Vereinbarung die Auffassung vertritt, dass mit Ablauf dieses Jahres die dort enthaltene Regelung zur Streitvertretung außer Kraft trete und deshalb die Beteiligtenfähigkeit der Klägerin erlösche, können die hierfür angeführten Gesichtspunkte dahinstehen. Es handelt sich um eine erst in der Zukunft eintretende Rechtsfolge, die keine Auswirkungen auf die Zulässigkeit der Klage im Zeitpunkt der Entscheidung des Senats hat.
- 12 1.2 Gleiches gilt zu der Behauptung der Beklagten, § 23 Abs. 5 Vereinbarung lasse sich ein Klageverzicht entnehmen, der zum Jahreswechsel zu einer Unzulässigkeit der Klage führe.
- 13 1.3 Ernstliche Zweifel sind auch nicht durch die Einwände der Beklagten gegen die Auffassung des Verwaltungsgerichts begründet, die Klägerin verfüge für ihr Begehren über ein Feststellungsinteresse. Auch nach der Auffassung des Verwaltungsgerichts handelt es sich bei dem Stadtratsbeschluss vom 29. Juni 2011 um ein Verwaltungsinternum, ohne Außenwirkung gegenüber der Klägerin (vgl. SächsOVG, Beschl. v. 24. September 2001 - 2 BS 196/01 -, SächsVBl. 2002, 42, juris Rn. 5). Gleichwohl ist die Auffassung der Beklagten unzutreffend, der Beschluss über die Verlegung des Schulstandortes bedürfe noch weiterer Vollzugshandlungen, so dass es sich bei einer zuvor erhobenen Klage um die Nachsuchung von vorbeugendem Rechtsschutz handle. Der Beschluss über die Schließung der Grundschule in Ullersdorf und ihre Ver-

legung nach Großerkmannsdorf ist in gewisser Weise selbstvollziehend und der von der Klägerin nachgesuchte Rechtsschutz deshalb nicht vorbeugend. Die Beklagte ist für die Grundschule als allgemeinbildende Schule (§ 4 Abs. 1 Nr. 1a SchulG) gemäß § 22 Abs. 1 Satz 1 SchulG Schulträger. Sie hat die Befugnis, den Standort der Grundschule zu bestimmen. Durch den Schulnetzplan (§ 23a SchulG) wird lediglich die Gemeinde als Schulstandort bestimmt. Dies folgt aus § 3 Abs. 4 Satz 2 der Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums für Kultus zur Schulnetzplanung im Freistaat Sachsen (Schulnetzplanungsverordnung - SchulnetzVO) vom 2. Oktober 2001 (SächsGVBl. S. 672) i. d. F. vom 11. Dezember 2009 (SächsGVBl. S. 685), welche auf § 23a Abs. 6 SchulG beruht. Innerhalb ihres Gemeindegebiets bestimmt die Gemeinde den geografischen Schulstandort selbst. Diese Befugnis hat die Beklagte mit ihrem hier in Rede stehenden Stadtratsbeschluss wahrgenommen. Im Übrigen teilt der Senat die Auffassung der Klägerin, dass sie nicht darauf verwiesen werden kann, Rechtsschutz gegenüber dem Schulnetzplan nachzusuchen. Diesem gegenüber dürfte es ihr an einer Klagebefugnis in Ermangelung einer möglichen Rechtsverletzung fehlen. Jedenfalls kann sie sich gegenüber der Beklagten auf ihr Recht aus § 18 Abs. 1 Vereinbarung beziehen. Aus den zutreffenden Gründen der verwaltungsgerichtlichen Entscheidung besteht auch ein spezielles Rechtsschutzinteresse der Klägerin an ihrem Feststellungsantrag zu 2. Die hiergegen gerichteten Einwände der Beklagten greifen nicht durch.

- 14 1.4 Mit seiner Feststellung, dass die Beklagte verpflichtet ist, das Erforderliche für den Erhalt des Grundschulstandortes Ullersdorf zu tun, hat das Verwaltungsgericht nicht gegen den Grundsatz des Vorranges der Leistungsklage aus § 43 Abs. 2 Satz 1 VwGO verstoßen. Hierin liegt entgegen der Auffassung der Beklagten kein Widerspruch zu der Ausführung des Verwaltungsgerichts, dass aus der Vereinbarung kein Recht auf ein bestimmtes Tun der Beklagten bestehe. Zutreffend hat das Verwaltungsgericht bereits im Zusammenhang mit der Zulässigkeit des Antrages zu 2 ausgeführt, dass § 18 Abs. 1 Vereinbarung kein Recht auf ein *bestimmtes* Tun oder Unterlassen gebe, weshalb eine Leistungsklage als zulässige Klageart ausscheidet. Dementsprechend ist auch der Tenor zum Antrag zu 2 weit gefasst und die Beklagte mit einem weiten Gestaltungsspielraum zur Erfüllung ihrer Verpflichtung aus § 18 Abs. 1 Vereinbarung ausgestattet worden.

- 15 1.5 Für die Klage fehlt es nicht an einem Rechtsschutzbedürfnis, weil der Vorrang einer einvernehmlichen Regelung unbeachtet gelassen wurde. Gemäß § 23 Abs. 1 Vereinbarung wird diese im Geiste der Partnerschaft und des ernstesten Willens zur Vertragstreue geschlossen (Satz 1) Eventuell auftretende Unstimmigkeiten sind in diesem Sinne nach Möglichkeit einvernehmlich zu regeln (Satz 2).
- 16 Nach der Rechtsprechung des Senats (Beschl. v. 4. Januar 2008 - 4 BS 449/07 -, SächsVBl. 2008, 95, juris Rn. 5 ff.) können Regelungen zur einvernehmlichen Streit-schlichtung in Eingemeindungsverträgen der Zulässigkeit von bereits zuvor erhobenen Rechtsschutzanträgen entgegen stehen. Anders als in dem vom Senat entschiedenen Fall fehlt es hier aber mit § 23 Abs. 1 Vereinbarung schon an einer strukturierten Ver-fahrensbestimmung, die vor einer zulässigen Inanspruchnahme gerichtlichen Rechts-schutzes zu befolgen wäre. Im Übrigen lässt der Ablauf des Verfahrens hier nicht er-kennen, welche Initiativen die Klägerin noch in erfolgsversprechender Weise vor der Klageerhebung zu einer gütlichen Einigung hätte ergreifen sollen. Bereits im Jahre 2008 hatte der Stadtrat der Beklagten am 27. Februar die befristete Auslagerung von Klassen der Grundschule Ullersdorf in die Mittelschule in Großerkmannsdorf sowie die Errichtung einer Kleinsporthalle an der Grundschule Ullersdorf beschlossen. Die Errichtung wurde nicht vollzogen. Sodann kam es im Sommer 2011 zu entgegenge-setzten Anträgen im Stadtrat der Beklagten zu der Frage, wo zukünftig der Schul-standort für die Grundschule sein solle. Am 29. Juni 2009 wurde dann die Verlegung der Grundschule Ullersdorf nach Großerkmannsdorf vom Stadtrat der Beklagten be-schlossen. Wie in dieser Situation noch eine einvernehmliche Regelung hätte erfolgen können, macht die Beklagte in ihrem Zulassungsvorbringen nicht deutlich.
- 17 In diesem Zusammenhang ist auch darauf hinzuweisen, dass entgegen der Auffassung der Beklagten der Zulässigkeit der Klage auch kein Verstoß gegen die Beratungs-pflicht aus § 23 Abs. 4 Satz 2 Vereinbarung entgegen steht. Nach § 23 Abs. 4 Satz 1 Vereinbarung umfasst die Streitvertretung für die untergegangenen Gemeinden auch die Befugnis, die Rechte der jeweiligen Ortschaft gerichtlich geltend zu machen. Vor einer gerichtlichen Auseinandersetzung soll die Beratung der Rechtsaufsichtsbehörde eingeholt werden (§ 23 Abs. 4 Satz 2 Vereinbarung). Aus dem Kontext dieser Rege-lung lässt sich ohne weiteres entnehmen, dass - nur - der Streitvertreter vor einer ge-richtlichen Auseinandersetzung gehalten sein soll, sich von der Rechtsaufsichtsbe-

hörde hierzu beraten zu lassen. Anders als die Beklagte meint, bedarf es nicht notwendig einer gemeinsamen Beratung mit dem Gegner der beabsichtigten gerichtlichen Auseinandersetzung bei der Rechtsaufsichtsbehörde. Der Streitvertreter hat hier am 14. Juli 2011 ein Beratungsgespräch beim Rechts- und Kommunalamt der Rechtsaufsichtsbehörde geführt. Hierdurch wurde § 23 Abs. 4 Satz 2 Vereinbarung genügt.

18 1.6 Ernstliche Zweifel an der Richtigkeit der verwaltungsgerichtlichen Entscheidung kann die Beklagte nicht mit der Behauptung begründen, sie sei für die Bestimmung des Schulstandortes nicht zuständig, vielmehr bestimme diesen gemäß § 23a Abs. 2 Satz 1 SchulG der Träger der Schulnetzplanung. Auf diese Frage kommt es nicht entscheidungserheblich an. Maßgeblich ist allein, ob die Beklagte gegen die von ihr übernommene Verpflichtung aus § 18 Vereinbarung verstoßen hat. Anzumerken bleibt, dass die Beklagte sich mit diesem Vortrag in Widerspruch sowohl zu der von ihr in § 18 Abs. 1 Vereinbarung übernommenen Verpflichtung, als auch zu ihrem streitgegenständlichen Beschluss vom 29. Juni 2011 setzt. Ihr Einwand ist zudem auch unzutreffend. Wie bereits oben ausgeführt, wird im Schulnetzplan lediglich die Gemeinde als Schulstandort bestimmt (§ 3 Abs. 4 Satz 2 SchulnetzVO). Den Standort der Schule innerhalb ihres Gemeindegebietes bestimmt die Gemeinde, so wie die Beklagte dies mit dem hier angefochtenen Beschluss vom 29. Juni 2011 getan hat. Es kann deshalb entgegen der Auffassung der Beklagten keine Rede davon sein, dass § 18 Abs. 1 Vereinbarung nichtig wäre, wenn er eine Verpflichtung zur dauerhaften Sicherung des Schulstandortes im Ortsteil Ullersdorf zum Inhalt hätte.

19 Der Einwand, die Regelung des § 18 Abs. 1 Vereinbarung lasse eine Verlegung des Schulstandortes nach Großerkmannsdorf zu, kann nicht überzeugen. Die Auffassung der Beklagten, die Regelung erschöpfe sich in der Verpflichtung zum Erhalt einer Grundschule im gemeinsamen Schulbezirk von Ullersdorf und Großerkmannsdorf lässt sich schon mit dem Wortlaut der Regelung nicht vereinbaren. Hiernach gewährleistet die Beklagte „den dauernden Erhalt der Grundschule in Ullersdorf mit den Einzugsbereichen Ullersdorf und Großerkmannsdorf“ (§ 18 Abs. 1 Satz 1 Vereinbarung).

20 1. 7 Eine einschränkende Auslegung dieser Regelung wegen der in § 72 Abs. 2 SächsGemO niedergelegten Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit ist nicht gerechtfertigt.

- 21 Nach der Rechtsprechung des Senats steht die Einhaltung von Verpflichtungen aus einem Eingemeindungsvertrag nicht unter einem allgemeinen „Haushaltsvorbehalt“ in dem Sinne, dass sich der Verpflichtete durch eine einfache Rats- oder Verwaltungsentscheidung von „unwirtschaftlichen“ Regelungen des Eingemeindungsvertrages lösen könnte. Grundsätzlich sind auch „unwirtschaftliche“ Bestimmungen von Eingliederungsverträgen einzuhalten, soweit sie im Rahmen der gesetzlichen Gestaltungsfreiheit ausgehandelt wurden und wirksam sind. Eingliederungsverträge werden gerade zu dem Zweck geschlossen verbindliche Regelungen für den Fall zu treffen, dass die aufnehmende Gemeinde den Inhalt früherer Verpflichtungen nicht mehr für zweckmäßig erachtet. Gerade durch ihre Bindungswirkung unterscheiden sich Eingliederungsverträge von bloßen Absichtserklärungen. Diese Bindungswirkung entfällt nicht schon dadurch, dass eine Vertragspartei nach heutiger Interessen- oder Kenntnislage einer damals ausgehandelten Regelung heute vernünftigerweise nicht mehr zustimmen könnte. Ähnliches gilt auch im Hinblick auf den in § 72 Abs. 2 SächsGemO enthaltenen Gebot, den Gemeindehaushalt sparsam und wirtschaftlich zu führen. Diesem – eher als wertfreiem Optimierungsgebot denn als zwingenden Rechtssatz zu verstehenden - allgemeinen Haushaltsgrundsatz sind schon mit Blick auf das kommunale Selbstverwaltungsrecht und das Rechtsstaatsgebot nur in Ausnahmefällen konkrete Handlungsgebote für die Gemeinden zu entnehmen. Damit sind auch „unwirtschaftliche“ Regelungen eines ansonsten wirksamen Eingemeindungsvertrages nicht ohne weiteres wegen eines gesetzlichen Verbots i. S. v. § 59 VwVfG i. V. m. § 134 BGB nichtig (SächsOVG, Beschl. v. 4. Januar 2008 - 4 BS 449/07 - SächsVBl. 2008, 94, juris Rn. 10 m. w. N.).
- 22 Wenn die Beklagte meint, dass nach den vorliegenden Umständen zwingend ein Verstoß gegen die aus § 72 Abs. 2 SächsGemO folgenden Handlungspflichten vorliege, wenn man § 18 Abs. 1 Vereinbarung so auslege, dass sie darin zum Beibehalt des Grundschulstandortes in Ullersdorf verpflichtet werde, teilt der Senat diese Auffassung nicht. Es fehlt schon an der Darlegung, dass eine Beibehaltung des Standortes in Ullersdorf zwingend zu Investitionspflichten im siebenstelligen Bereich führen würde. Das Verwaltungsgericht hat zutreffend hervorgehoben, dass die Wahl der zu ergreifenden Maßnahmen im Ermessen der Beklagten stehe. Wieso für die Fortführung der Grundschule zwingend der Neubau einer Sporthalle in Ullersdorf erforderlich wäre, ergibt sich aus dem Zulassungsvorbringen nicht. So ist etwa nicht ersichtlich, weshalb

eine Nutzung der nach Darstellung der Beklagten tadellosen und nur 2 km entfernten Sporthalle in Großerkmannsdorf ausgeschlossen ist. Es ist auch nicht dargelegt oder anderweitig ersichtlich, wieso die Mittelschule in Großerkmannsdorf weder umgenutzt, vermietet oder verkauft werden könnte.

23 1.7 Dem Zulassungsvorbringen lässt sich auch nicht entnehmen, dass die Beklagte dem Feststellungsanspruch der Klägerin mit Erfolg einen Anspruch auf Vertragsanpassung aus § 1 SächsVwVfZG i. V. m. § 60 Abs. 1 Satz 1 VwVfG entgegen halten könnte.

24 Die Beklagte mutmaßt, dass sie sich nicht zum Erhalt der Grundschule in Ullersdorf verpflichtet hätte, wenn schon zum Zeitpunkt des Vertragsschlusses die Mittelschule in Großerkmannsdorf leergestanden hätte. Mit dieser Mutmaßung kann sie die von ihr eingegangene Verpflichtung aus § 18 Abs. 1 Vereinbarung nicht überspielen. Es sind ohne weiteres auch andere Szenarien denkbar, wie oben bereits ausgeführt. Auch die Behauptung, es fehle an einer langfristigen Sicherung des Grundschulstandortes in Ullersdorf, greift nicht durch. Nach den von der Klägerin vorgelegten Zahlen - die auf Angaben des Einwohnermeldeamtes beruhen - ist eine ausreichende Belegung der Grundschule in Ullersdorf jedenfalls bis zum Schuljahr 2019/2020 gesichert. Nach dem von der Beklagten für ihre Auffassung in Bezug genommenen Schulnetzplan des Landkreises Bautzen gehört die Grundschule Ullersdorf zu den Grundschulen, bei denen in den Schuljahren bis 2017/18 in einzelnen Jahren 20 oder weniger Schüler eines Jahrganges im Schulbezirk wohnhaft seien. Unter Berücksichtigung der Bevölkerungsprognose des Statistischen Landesamtes Sachsen bestehe dort die Vermutung, dass langfristig (> 10 Jahre) in einzelnen Jahrgängen weniger als 15 Kinder (Mindestschülerzahl) zur Einschulung stehe. Diese Frage bedarf keiner weiteren Klärung. Nach § 18 Abs. 1 Satz 2 Vereinbarung hat sich die Beklagte verpflichtet, den Einzugsbereich ihrer anderen Grundschulen entsprechend zu verändern, soweit dies zum Erhalt der Grundschule in Ullersdorf erforderlich ist. Dass auch auf diesem Wege eine Gewährleistung der Mindestschülerzahl für die Grundschule in Ullersdorf nicht gewährleistet werden könnte, ist nicht ersichtlich.

25 Im Übrigen spricht schon die gegenüber § 18 Abs. 1 Vereinbarung in § 17 Abs. 1 Vereinbarung deutlich abgeschwächte Zusage einer Sicherung des Mittelschulstandortes

in Großerkmannsdorf für die Auffassung der Klägerin, dass schon im Zeitpunkt des Abschlusses der Vereinbarung Zweifel an einem dauerhaften Erhalt der Mittelschule bestanden. Die Zusicherung in § 17 Abs. 1 Vereinbarung, erforderlichenfalls den Einzugsbereich der Mittelschule zur Gewährleistung der Mindestschülerzahl zu verändern ist dort unter den Vorbehalt gestellt, dass dies unter Berücksichtigung des Gesamtinteresses der Stadt Radeberg vertretbar sein müsse.

26 2. Die Rechtssache weist keine besonderen tatsächlichen oder rechtlichen Schwierigkeiten auf (§ 124 Abs. 2 Nr. 2 VwGO).

27 Besondere tatsächliche oder rechtliche Schwierigkeiten weist eine Rechtssache dann auf, wenn sie voraussichtlich in tatsächlicher oder rechtlicher Hinsicht größere, d. h. überdurchschnittliche, das normale Maß nicht unerheblich überschreitende Schwierigkeiten verursacht. Die besonderen Schwierigkeiten müssen sich auf Fragen beziehen, die für das konkrete Verfahren entscheidungserheblich sind (Kopp/Schenke, VwGO, 18. Aufl., § 124 Rn. 9; Meyer-Ladewig/Rudisile in: Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner, VwGO, § 124 Rn. 28).

28 Die Ausführungen unter Ziffer 1 belegen, dass die Rechtssache keine besonderen Schwierigkeiten aufweist. Eine besondere Komplexität oder Unübersichtlichkeit der Materie ist nicht erkennbar.

29 3. Die Rechtssache hat auch keine grundsätzliche Bedeutung (§ 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO).

30 Grundsätzliche Bedeutung hat eine Rechtssache nur dann, wenn mit ihr eine grundsätzliche, bisher höchstrichterlich oder obergerichtlich nicht beantwortete Rechtsfrage oder eine im Bereich der Tatsachenfeststellung bisher obergerichtlich nicht geklärte Frage von allgemeiner Bedeutung aufgeworfen wird, die sich in dem erstrebten Berufungsverfahren stellen würde und im Interesse der Einheitlichkeit der Rechtsprechung oder der Fortbildung des Rechts berufsgerichtlicher Klärung bedarf. Die Darlegung dieser Voraussetzungen erfordert die Bezeichnung der konkreten Frage, die sowohl für die Entscheidung des Verwaltungsgerichts von Bedeutung war, als auch für das Berufungsverfahren erheblich sein würde. Darüber hinaus muss die Antragschrift

zumindest einen Hinweis auf den Grund enthalten, der die Anerkennung der grundsätzlichen, d. h. über den Einzelfall hinausgehenden Bedeutung der Sache rechtfertigen soll (SächsOVG, Beschl. v. 12. Januar 2005 - 5 B 587/04 - sowie v. 4. April 2007 - A 5 B 730/06 -; st. Rspr.).

- 31 3.1 Als grundsätzlich bedeutsam bezeichnet die Beklagte die Fragen: „Kann eine ehemals selbständige Gemeinde auch dann noch beteiligtenfähig i. S. v. § 61 VwGO sein, wenn sie im Eingemeindungsvertrag, auf dessen Grundlage sie ihre rechtliche Selbständigkeit verloren hat, eine befristete Regelung zur Vertretung durch einen Streitvertreter getroffen hat und diese Frist mittlerweile abgelaufen ist? Wenn die Frage unter 1. mit „ja“ zu beantworten ist: Durch wen wird eine ehemals selbständige Gemeinde außergerichtlich sowie im gerichtlichen Verfahren vertreten, wenn die Frist für die Bestellung des quasi-organschaftlichen Streitvertreters abgelaufen ist und der Eingemeindungsvertrag hierzu keine Regelung trifft?“
- 32 Diese Fragen stellen sich hier nicht, da - wie oben dargelegt - die in Bezug genommene Frist noch nicht abgelaufen ist.
- 33 3.2 Klärungsbedarf sieht die Beklagte auch zu den Fragen: „Kann ein Stadtratsbeschluss ohne Außenwirkung zum Gegenstand eines Außenrechtsstreits gemacht werden? Kann ein Stadtratsbeschluss ohne Außenwirkung dann zum Gegenstand eines Außenrechtsstreit gemacht werden, wenn der Rechtsschutzsuchende zumutbare Möglichkeiten hat, gegen die Vollzugshandlungen des Stadtratsbeschlusses vorzugehen?“
- 34 Der erste Teil der Frage ist ohne weiteres zu bejahen, ohne dass es hierfür der Durchführung eines Berufungsverfahrens bedürfte. Hierzu hat schon das Verwaltungsgericht überzeugend ausgeführt, dass gegenüber dem Stadtratsbeschluss die Voraussetzungen für die Erhebung einer Feststellungsklage vorliegen. Die zweite Frage würde sich in einem Berufungsverfahren nicht stellen, da es keine zumutbaren Möglichkeiten für die Klägerin gibt, gegen die Vollzugshandlungen des Stadtratsbeschlusses vorzugehen. Hierzu kann insbesondere erneut auf § 3 Abs. 4 Satz 2 SchulnetzVO verwiesen werden.

- 35 3.3 Zu der aufgeworfenen Frage: „Können kreisangehörige Gemeinden in einem Eingemeindungsvertrag eine wirksame Regelung über einen bestimmten Schulstandort treffen, obwohl die Schulstandorte nach dem Sächsischen Schulgesetz vom Träger der Schulnetzplanung festgelegt werden und für die Schulnetzplanung lediglich das Benehmen der Gemeinde herzustellen ist?“ kann wiederum auf § 3 Abs. 4 Satz 2 SchulnetzVO verwiesen werden. Die Frage ist ohne weiteres zu bejahen.
- 36 3.4 Die Frage: „Ist eine vertragliche Regelung in einem Eingemeindungsvertrag, mit der sich die aufnehmende Gemeinde zur dauerhaften Bereitstellung einer bestimmten Infrastruktur verpflichtet, wegen Verstoßes gegen § 72 Abs. 2 SächsGemO nichtig oder einschränkend auszulegen, wenn die Bereitstellung der Infrastruktureinrichtung zu einer vermeidbaren Haushaltsbelastung führt, die im Bereich eines siebenstelligen Eurobetrages liegt?“ rechtfertigt keine Zulassung der Berufung. Sie ist in dieser Allgemeinheit schon nicht klärungsfähig. Im Übrigen fehlt es hier nach den vorstehenden Ausführungen schon an der Darlegung, dass zwingend ein siebenstelliger Eurobetrag für den Erhalt der Grundschule Ullersdorf aufgewendet werden müsste.
- 37 3.5 Gleiches gilt für die Frage: „Liegt eine wesentliche Änderung von bei Vertragsschluss maßgebenden Verhältnissen vor, die gemäß § 60 Abs. 1 Satz 1 VwVfG zu einem Anspruch auf Anpassung oder Kündigung des öffentlich-rechtlichen Vertrages führt, wenn sich die aufnehmende Gemeinde in einem Eingemeindungsvertrag zur dauerhaften Bereitstellung einer bestimmten Infrastruktureinrichtung verpflichtet und sich nach Vertragsschluss herausstellt, dass für die Infrastruktureinrichtung aufgrund einer alternativen Nutzungsmöglichkeit objektiv kein Bedarf mehr besteht?“ Auch hierbei handelt es sich um eine Frage des Einzelfalls, die einer generellen Klärung nicht zugänglich ist.
- 38 3.6 Für die Frage: „Liegt eine wesentliche Änderung von bei Vertragsschluss maßgebenden Verhältnissen vor, die gemäß § 60 Abs. 1 Satz 1 VwVfG zu einem Anspruch auf Anpassung oder Kündigung des öffentlich-rechtlichen Vertrages führt, wenn sich die aufnehmende Gemeinde in einem Eingemeindungsvertrag zur dauerhaften Sicherstellung des Erhalts eines Schulstandortes verpflichtet, der Freistaat Sachsen aber nach Vertragsschluss und ohne dass dies bei Vertragsschluss absehbar war, für eine andere Schule, die im selben Schulbezirk liegt, seinen Mitwirkungszug erklärt und hier-

durch ein alternativer Standort für den Schulbetrieb frei wird, dessen Nutzung dazu führen würde, dass die aufnehmende Gemeinde eine Haushaltsbelastung, die im Bereich eines siebenstelligen Eurobetrages liegt, abwenden kann?“ kann nichts anderes wie zuvor gelten. Schon die Komplexität der Fragestellung macht evident, dass es sich hier um eine Frage des Einzelfalles handelt.

- 39 4. Die Beklagte rügt einen Verfahrensmangel im Sinne von § 124 Abs. 2 Nr. 5 VwGO, weil eine sachlich unzuständige Kammer entschieden habe. Dieser Mangel liegt hingegen nicht vor.
- 40 Nach Auffassung der Beklagten hätte nach dem einschlägigen Geschäftsverteilungsplan des Verwaltungsgerichts Dresden nicht die für Schulrecht zuständige 5. Kammer, sondern die für Kommunalrecht zuständige 7. Kammer entscheiden müssen. Die Unbeachtlichkeitsregelung in VI.10 dieses Geschäftsverteilungsplanes, wonach im Fall einer irrtümlichen Zuteilung oder Übernahme eine Abgabe an die eigentlich zuständige Kammer ausgeschlossen ist, wenn seit der Zuteilung mehr als 6 Monate vergangen ist, ändere hieran nichts. Sie verstoße ihrerseits gegen das Prinzip des gesetzlichen Richters i. S. v. Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG, da sie die objektive Möglichkeit einer Manipulation der richterlichen Zuständigkeit biete und zudem nicht hinreichend bestimmt sei.
- 41 Die Verfahrensgarantie des Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG sichert nicht nur die Freiheit vor Eingriffen durch Organe der Legislative und Exekutive; ihre Schutzfunktion richtet sich auch nach „innen“, also darauf, dass niemand durch Maßnahmen der Gerichtsorganisation dem in seiner Sache gesetzlich berufenen Richter entzogen wird. Im Fall der - fehlerhaften - Anwendung normativer Zuständigkeitsregelungen durch die rechtsprechende Gewalt ist jedoch eine Verletzung der Gewährleistung des gesetzlichen Richtern nicht ohne weiteres gegeben. Nicht jede fehlerhafte Anwendung solcher Regeln durch die Gerichte ist bereits eine Verfassungsverletzung; andernfalls würde die Anwendung des einfachen Rechts auf die Ebene des Verfassungsrechts gehoben. Die Grenze zu einem Verfassungsverstoß ist überschritten, wenn die Auslegung einer Zuständigkeitsnorm willkürlich oder offensichtlich unhaltbar ist (vgl. BVerfG, Beschl. v. 10. Juli 1990 - 1 BvR 984/87 u. a., BVerfGE 82, 286, juris Rn. 61 f.).

42 Für eine willkürliche oder offensichtlich unhaltbare Zuteilung des Verfahrens an die 5. Kammer des Verwaltungsgerichts Dresden bestehen hier keine Anhaltspunkte. Das Verfahren hat einen schulischen und auch schulrechtlichen Bezug, wie etwa die Einreichung von Auszügen aus dem Schulnetzplan durch die Beklagte zeigen. Der stellvertretende Vorsitzende der 5. Kammer hat in seiner vom Senat eingeholten dienstlichen Stellungnahme vom 12. Juni 2013 darauf hingewiesen, dass die ursprüngliche Berichterstatterin erkrankte, das Verfahren dann vertretungsweise geführt wurde und zudem nur schleppend in Gang gekommen sei. Maßgeblich gegen eine willkürliche Zuteilung spricht hier zudem der Umstand, dass die anwaltlich vertretenen Beteiligten bis hin zur mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht keine Zweifel an der Zuständigkeit der 5. Kammer geltend gemacht haben.

43 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.

44 Die Festsetzung des Streitwerts beruht auf § 47, § 52 Abs. 1 GKG. Der Senat orientiert sich dabei an der erstinstanzlichen Festsetzung durch das Verwaltungsgericht, gegen die die Beteiligten keine Einwände vorgebracht haben und die seiner Rechtsprechung entspricht (Beschl. v. 4. Januar 2008, a. a. O.).

45 Der Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO, § 68 Abs. 1 Satz 5 i. V. m. § 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).

gez.:  
Künzler

Kober

Tischer

*Ausgefertigt:  
Bautzen, den  
Sächsisches Oberverwaltungsgericht*

*Ufer  
Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle*