



VERFASSUNGSGERICHTSHOF FÜR DAS LAND BADEN-WÜRTTEMBERG

Im Namen des Volkes Urteil

In dem Verfahren über die Verfassungsbeschwerde

der

- Beschwerdeführerin -

verfahrensbevollmächtigt:
Rechtsanwälte

gegen

- a) das Urteil des Verwaltungsgerichts Sigmaringen vom 22. Februar 2013
- 4 K 17/12 - und
- b) den Beschluss des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg
vom 18. September 2014 - 9 S 1672/13 -

hat der Verfassungsgerichtshof für das Land Baden-Württemberg gemäß § 58 Abs. 1
VerfGHG ohne mündliche Verhandlung am 15. Februar 2016

unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter

Präsident Stilz
Vizepräsident Dr. Mattes
Gneiting
Prof. Dr. Mailänder
Prof. Dr. Seiler
Fridrich
Breymaier
Prof. Dr. Behnke
Prof. Dr. phil. Dr. h.c. Jäger

für Recht erkannt:

1. Der Beschluss des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 18. September 2014 - 9 S 1672/13 - verletzt die Beschwerdeführerin in ihrem Recht auf effektiven Rechtsschutz aus Art. 67 Abs. 1 LV.
2. Der Beschluss des Verwaltungsgerichtshofs wird aufgehoben. Die Sache wird zur erneuten Entscheidung an den Verwaltungsgerichtshof zurückverwiesen.
3. Das Land Baden-Württemberg hat der Beschwerdeführerin die notwendigen Auslagen des Verfassungsbeschwerdeverfahrens zu erstatten.

Gründe

A.

Die Verfassungsbeschwerde betrifft verwaltungsgerichtliche Entscheidungen, welche die Frage der Genehmigungsbedürftigkeit der Außenstelle eines privaten Gymnasiums zum Gegenstand haben.

I.

1. Die Beschwerdeführerin unterhält in M. mehrere Schulen, unter anderem das F-Gymnasium. Das F-Gymnasium in M. wurde mit Bescheid des zuständigen Regierungspräsidiums vom 23. Februar 1995 als Ersatzschule nach § 4 Abs. 1 des Privatschulgesetzes (PSchG) genehmigt; ihm wurde mit Bescheid des Kultusministeriums vom 3. März 1995 die Eigenschaft einer anerkannten Ersatzschule nach § 10 PSchG verliehen.

Mit Schreiben vom 28. Januar 2011 teilte die Beschwerdeführerin dem Regierungspräsidium mit, dass das F-Gymnasium M. beabsichtige, in K. eine Außenstelle zu eröffnen. Die Außenstelle sollte ab dem Schuljahr 2011/2012 zunächst mit einer Klasse 5 beginnen. Der Anzeige lag ein zwischen der Gemeinde K. und der Beschwerdeführerin am 3. November 2010 notariell geschlossener Vertrag zugrunde. Danach sollte in K. sukzessive eine Außenstelle des F-Gymnasiums in M. mit zwei Zügen und Ganztagsbetreuung errichtet werden. Der zweite Zug sollte ab dem Schuljahr 2014/2015 mit einer weiteren 5. Klasse beginnen.

Das Regierungspräsidium teilte der Beschwerdeführerin mit Schreiben vom 4. März 2011 mit, dass die Errichtung der geplanten Außenstelle in K. einer Genehmigung nach § 4 Abs. 1 PSchG bedürfe. Die dem F-Gymnasium in M. bereits erteilte Erlaubnis gelte nur für den Standort M. Dies habe auch Auswirkungen auf die staatliche Finanzhilfe. Nach § 17 Abs. 4 Satz 1 PSchG würden Zuschüsse an genehmigte Ersatzschulen erst drei Jahre nach Aufnahme des Unterrichts gewährt. Von dieser Wartefrist könne keine Ausnahme zugelassen werden, weil die bislang genehmigte Schule in M. nicht lediglich um einen „räumlich angegliederten Bildungsgang“ erweitert werde (§ 17 Abs. 4 Satz 2 PSchG).

Gleichwohl nahm die Außenstelle K. mit einer 5. Klasse und 28 Schülern zum Schuljahr 2011/2012 den Betrieb auf. Am 14. November 2011 beantragte die Beschwerdeführerin beim Regierungspräsidium die Bewilligung eines Zuschusses zum Betrieb des F-Gymnasiums M. unter Einbeziehung der Schüler in K. Im hierauf erlassenen Bewilligungsbescheid vom 12. Dezember 2011 wurden diese Schüler nicht berücksichtigt. Den Fehlbetrag machte die Beschwerdeführerin mit einer Klage geltend, die keinen Erfolg hatte. Die diesbezüglichen Gerichtsentscheidungen sind mit der Verfassungsbeschwerde 1 VB 57/14 angegriffen.

2. Am 4. Januar 2012 erhob die Beschwerdeführerin hinsichtlich des streitigen Genehmigungserfordernisses beim Verwaltungsgericht Klage mit dem Antrag, festzustellen, dass die von ihr seit dem Schuljahr 2011/2012 betriebene Außenstelle des F-Gymnasiums in M. am Standort K. keiner Genehmigung nach § 4 Abs. 1 PSchG bedarf. Zur Begründung führte sie aus, bei der Außenstelle in K. handele es sich um keine genehmigungspflichtige Schule. Eine Schule bedürfe im Unterschied zu einem Schulzweig oder zu Schulteilen einer selbständigen Organisationseinheit mit eigener Verfassung und (Selbst-)Verwaltung, wozu insbesondere eine eigene Bezeichnung und eine innere und äußere Gestaltung gehörten. Bestehe lediglich eine auswärtige Klasse, stelle dies keine Institution in diesem Sinne dar. Bei Beachtung der sich aus Art. 7 Abs. 4 GG ergebenden Privatschulfreiheit dürfe die Errichtung einer Außenstelle einer genehmigten Ersatzschule keinem Genehmigungserfordernis unterworfen werden.

3. Das Verwaltungsgericht wies die Klage mit Urteil vom 22. Februar 2013 - zugestellt am 18. Juli 2013 - ab. Die Feststellungsklage sei zwar zulässig, aber unbegründet. Der seit dem Schuljahr 2011/2012 von der Beschwerdeführerin in K. laufende Unterrichtsbetrieb erfülle den Begriff einer „Schule“ und bedürfe folglich als private Ersatzschule für ein öffentliches Gymnasium der Genehmigung nach § 3 Abs. 1 und § 4 Abs. 1 PSchG. Entscheidend sei, ob die Beschwerdeführerin in K. eine selbständige Schule oder eine unselbständige Außenstelle betreibe.

Eine gesetzliche Definition der „Schule“ gebe es nicht. Vielmehr sei auf Definitionen aus der Rechtswissenschaft zurückzugreifen. Danach sei eine „Schule“ eine organisierte, auf eine Mindestdauer angelegte Einrichtung, in der unabhängig vom Wechsel der Lehrkräfte und der Schüler durch planmäßiges gemeinsames Lernen in mehreren Fächern bestimmte Bildungs- und Erziehungsziele verfolgt würden. Der Einrichtungsbegriff setze zudem eine Unterrichtserteilung an einer festen Stätte voraus, also ein räumliches Beisammensein von Lehrenden und Lernenden. Die einzelnen Elemente des so beschriebenen Schulbegriffs seien in objektiver Betrachtungsweise zu ermitteln, das heiÙe, die subjektiven Vorstellungen und Einstufungen des jeweiligen Schulträgers seien weder maßgebend noch bindend.

In Anwendung dieser Grundsätze sei der gymnasiale Schulbetrieb in K. als eigenständige Schule anzusehen. Die Standorte K. und M. seien räumlich getrennt, ein persönlicher täglicher Austausch und Kontakt zwischen Schülern und Lehrern beider Standorte sei nicht möglich. Die kürzeste Entfernung zwischen beiden Orten betrage 15,8 km und erfordere eine PKW-Fahrzeit von etwa 24 Minuten. Eine derartig große Entfernung könne weder in einer Stundenpause (5 Minuten) noch in der großen Pause (15 Minuten) zurückgelegt werden. Die jeweiligen Räumlichkeiten könnten für einen regulären Unterricht nicht gegenseitig benutzt werden. Dies sei im Übrigen auch weder vorgesehen noch tatsächlich der Fall. Die Tatsache, dass - jedenfalls derzeit - die Lehrer sowohl in K. als auch in M. unterrichteten, spreche nicht gegen die Annahme einer eigenständigen Schule. Denn ein solcher Austausch sei in der Aufbauphase einer Schule üblich und geboten. Ferner seien nach K. nicht nur einzelne Klassen ausgelagert, was für eine Außenstelle spräche. Vielmehr seien in K. neue Klassen mit aus dem dortigen Einzugsgebiet stammenden Schülern gegründet worden, wobei der Schulbetrieb dort sogar zweizügig, eigenständig und mit Ganztagsbe-

treuung bis zum Abitur ausgebaut werden solle (im Vollausbau 16 Klassen). Dass derzeit in K. nur zwei fünfte und eine sechste Klasse geführt würden, sei lediglich der Aufbausituation geschuldet.

Der Umstand, dass die Schule am Standort K. (noch) organisatorisch mit dem Standort M. verbunden sei und beide Schulen in der Trägerschaft eines Schulträgers stünden, rechtfertige keine andere Beurteilung. Organisation und Trägerschaft lägen in der Hand der Beschwerdeführerin und könnten zukünftig geändert werden, wobei wirtschaftliche Aspekte eine Rolle spielten. Solche subjektiven Prärogativen der Beschwerdeführerin unterliegenden Gesichtspunkte könnten für die Beurteilung, ob hier eine eigenständige Schule oder eine unselbständige Außenstelle vorliege, nicht maßgeblich sein. Andernfalls bestünde die Möglichkeit, allein durch organisatorische Maßnahmen - etwa für die Gründungsphase - die nach § 17 Abs. 4 PSchG für die staatliche Finanzierung geltende Wartefrist von drei Jahren zu umgehen.

Gerade Sinn und Zweck dieser Wartefrist würden es hier gebieten, das Gymnasium am Standort K. als eigenständige, neu gegründete Schule anzusehen. Mit dieser Regelung werde bezweckt, dem Ersatzschulunternehmer den Nachweis abzuverlangen, dass die von ihm gegründete Schule auf Dauer Bestand haben und sich im Wettbewerb mit anderen Schulen behaupten werde, um den Einsatz öffentlicher Fördermittel an einen Erfolgsnachweis zu binden. Dieser Gesichtspunkt komme für das in K. geplante gymnasiale Angebot voll zum Tragen. Die Schule habe am Standort K. im Vergleich zu M. einen anderen Einzugsbereich. Er umfasse in K. die Räume T., R. u. Me. Ferner begeben sich die Beschwerdeführerin hier in Konkurrenz zu vorhandenen öffentlichen Gymnasien, insbesondere den fünf Gymnasien in R. und T.

Entgegen der Meinung der Beschwerdeführerin widerspreche der dargestellte Einrichtungsbegriff und dessen Anwendung nicht dem Grundsatz der Privatschulfreiheit aus Art. 7 Abs. 4 GG. Die Gründungs- und Betriebsfreiheit privater Schulen werde nicht eingeschränkt. Der Genehmigungsvorbehalt sei bereits in Art. 7 Abs. 4 Satz 2 GG enthalten, diene legitimen Interessen und unterliege damit keinen rechtlichen Bedenken.

4. Die Beschwerdeführerin beantragte die Zulassung der Berufung. Die Berufung sei zuzulassen, weil ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des angefochtenen Urteils bestünden, die Rechtssache grundsätzliche Bedeutung habe und eine besondere rechtliche Schwierigkeit der Rechtssache bestehe.

a) Ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des angefochtenen Urteils lägen vor, weil der Unterrichtsbetrieb in K. unzutreffend als eigenständige Schule und nicht als bloße Außenstelle beurteilt worden sei.

Das Verwaltungsgericht habe für die Abgrenzung fehlerhaft auf eine räumliche Nähe im Sinne eines „Pausenabstands“ abgestellt. Aus keiner gesetzlichen Vorschrift ergebe sich, ab welchem Abstand keine bloße Außenstelle mehr vorliege. Die Einrichtung einer Außenstelle falle unter Nummer 10 Abs. 1 Nr. 4 der Vollzugsverordnung zum Privatschulgesetz (VVPSchG) in der Fassung vom 20. Juli 1971 (GBl. S. 346), zuletzt geändert durch Art. 53 des Gesetzes vom 1. Juli 2004 (GBl. S. 469, 502). Danach sei die Verlegung der dem Schulbetrieb dienenden Räume der oberen Schulaufsichtsbehörde lediglich anzuzeigen. Ein maximal zulässiger Abstand der Räume werde nicht genannt. Die vom Verwaltungsgericht aufgestellte Grenze sei mit dem Zweck einer „Außenstelle“ nicht vereinbar. Nach der Rechtsprechung des Obergerichtes Lüneburg sei die Grenze erst dann zu ziehen, wenn die persönliche Kontaktaufnahme zwischen beiden Standorten erheblich erschwert sei, was erst bei einer Entfernung von 120 km der Fall sei. Eine Außenstelle sei gerade nicht am selben Standort wie die Hauptstelle, sondern „außerhalb“. Entscheidend sei, dass das Konzept beider Standorte gleich sei und ein fachlicher Austausch des Lehrerkollegiums möglich bleibe. Eine Entfernung von 15,8 km - wie zwischen K. und M. - könne ohne Probleme sogar mit öffentlichen Verkehrsmitteln für Lehrer und Schüler zumutbar überwunden werden. Zwar habe das Verwaltungsgericht Karlsruhe in seinem Urteil vom 26. August 2002 ebenfalls auf das Kriterium des „Pausenabstands“ abgestellt. Dies ändere jedoch nichts daran, dass dieses Kriterium nirgends gesetzlich niedergelegt sei. Zudem fehle diesem Kriterium die notwendige Bestimmtheit.

Fehlerhaft sei des Weiteren, dass das Urteil die einheitliche Schulkonzeption, -leitung und -organisation nicht für maßgeblich gehalten habe. Schon nach dem Wortsinn verlange das Vorhandensein einer „Schule“ einer eigenen Schulleitung und

-konferenz. Soweit an einem Ort keine Schulleitung und damit keine Organisation vorhanden sei, könne nicht von einer selbständigen Schule gesprochen werden. Auch das Selbstverwaltungsrecht der Schule als Anstalt und ihres Trägers sei zu berücksichtigen, das für öffentliche Schulen in § 23 Abs. 2 SchG und für private Schulen in Art. 7 Abs. 4 GG niedergelegt sei. Maßgeblich für die Abgrenzung sei danach das Standortkonzept des jeweiligen Schulträgers. So habe auch das Verwaltungsgericht Hannover in seinem Urteil vom 8. März 2006 - 6 A 1903/05 - angenommen, dass für eine Schule in Abgrenzung zu einem Schulzweig oder -teil eine selbständige Organisationseinheit mit eigener Verfassung und Selbstverwaltung, insbesondere eigenem Namen und eigener Schulleitung, erforderlich sei. Dagegen sei das Urteil des Verwaltungsgerichts Karlsruhe vom 26. August 2002 - 12 K 1983/01 - hier nicht einschlägig. Dort sei es nicht um die Genehmigung, sondern um einen Förderanspruch nach § 17 PSchG gegangen. Das Verwaltungsgericht habe angenommen, das in Ettlingen vom Schulträger betriebene und als Ersatzschule genehmigte Gymnasium sei keine bloße Außenstelle des bereits zuvor von ihm in Karlsruhe betriebenen Gymnasiums. Die Entfernung sei zu groß. Zudem sei es dort nicht lediglich um eine „Außenklasse“, sondern um eine „Außenschule“ gegangen.

Fehlerhaft sei weiter, dass das angegriffene Urteil zur Begründung auf die Wartefrist für eine staatliche Förderung nach § 17 Abs. 4 PSchG Bezug genommen habe. Aus dieser Vorschrift ließen sich keine Vorgaben für die Genehmigungsbedürftigkeit einer Schule entnehmen. Die Vorschrift setze vielmehr eine genehmigte Ersatzschule voraus. Soweit keine Genehmigungspflicht bestehe, dürfe ein Privatschulträger wegen Art. 7 Abs. 4 GG Einrichtungen genehmigungsfrei betreiben. Anders als für öffentliche Schulen (vgl. § 30 Abs. 4 SchG) sei die Errichtung einer Außenstelle einer privaten Ersatzschule keinem ausdrücklichen behördlichen Zustimmungsvorbehalt unterworfen. Die Verlegung der dem Schulbetrieb dienenden Räume sei lediglich mitteilungspflichtig (vgl. Nummer 10 Abs. 1 Nr. 4 VVPSchG).

b) Die Rechtssache habe grundsätzliche Bedeutung, weil sie folgende für die Sache erhebliche grundsätzliche Fragen aufwerfe: (1) Welche rechtlichen Anforderungen stellen sich im Privatschulrecht des Landes nach Maßgabe des § 4 PSchG an den Begriff einer (Ersatz-)Schule, die als „Außenstelle“ einer bereits existierenden Ersatzschule desselben Schulträgers in räumlicher Nähe zu dieser errichtet und betrie-

ben werden soll? (2) Ist zur Abgrenzung einer solchen (Ersatz-)Schule von einer „Außenstelle“ derselben auf die Erfüllung der in § 17 Abs. 4 PSchG vorgesehenen Wartefrist abzustellen oder setzt diese Bestimmung das Bestehen einer (Ersatz-)Schule voraus? (3) Unter welchen Voraussetzungen setzt das Grundrecht der Privatschulfreiheit gemäß Art. 7 Abs. 4 GG einem Schulträger Grenzen, mehrere (Ersatz-)Schulen als „unselbständige Betriebsstätten“ zu errichten und zu betreiben?

c) Die Rechtssache sei auch besonders rechtlich schwierig, was sich unter anderem an dem vom Verwaltungsgericht betriebenen Begründungsaufwand zeige.

5. Der Antrag auf Zulassung der Berufung wurde vom Verwaltungsgerichtshof mit Beschluss vom 18. September 2014 - zugestellt am 24. September 2014 - abgelehnt. Der Antrag sei unbegründet.

a) Es seien keine ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit der angegriffenen Entscheidung gegeben. Solche lägen nur vor, wenn ein tragender Rechtssatz oder eine erhebliche Tatsachenfeststellung mit schlüssigen Gegenargumenten in Frage gestellt worden sei. Dies sei hier nicht der Fall.

Das Verwaltungsgericht habe zutreffend angenommen, dass es sich bei der neuen Unterrichtsstätte am Standort K. um eine eigene Ersatzschule im Sinne von § 3 Abs. 1 PSchG und §§ 4 und 8 SchG handele, weil es aufgrund der räumlichen Entfernung zwischen den Standorten an der für die Annahme einer Außenstelle erforderlichen hinreichend engen organisatorischen Zuordnung und Verbindung fehle.

Die vom Verwaltungsgericht vorgenommene Abgrenzung werde durch die Gesetzgebungshistorie zur „Zuschuss-Wartefrist“ bestätigt. Nach § 17 Abs. 4 Satz 2 PSchG werde von der in § 17 Abs. 4 Satz 1 PSchG vorgesehenen Wartefrist abgesehen, wenn eine genehmigte Ersatzschule, die die Wartefrist erfüllt habe, um einen räumlich angegliederten Bildungsgang erweitert werde. In der Begründung des diese Norm betreffenden Gesetzentwurfs aus dem Jahr 2010 heiße es, mit der Bestimmung solle für die Anwendung der „Pausenabstandsregelung“ eine gesetzliche Regelung geschaffen werden, die bisher als Verwaltungspraxis zum Tragen gekommen sei (vgl. LT-Drs. 14/6565, S. 7). Nach Einführung der gesetzlichen Wartefrist im Jahr

1990 habe das Kultusministerium die Auslegung von § 17 Abs. 4 PSchG durch Erlass geregelt. Werde eine Schule bloß um einen Bildungsgang oder eine Schulart erweitert, entstehe (unter Umständen) keine neue Schule, die ihrerseits der Wartefrist unterliege. Voraussetzung hierfür sei aber die Organisationseinheit zwischen „Ur-Schule“ und dem dieser angeschlossenen Bildungsgang oder der neuen Schulart. Hiervon könne indes nur ausgegangen werden, wenn räumlich der sogenannte „Pausenabstand“ (Entfernung, die in der „kleinen“ Pause zu Fuß zurückgelegt werden könne) nicht überschritten werde; wenn also eine enge organisatorische Zuordnung und Verbindung zwischen vorhandenem und neuem Bildungsgang möglich sei. Diese Voraussetzung sei zum Beispiel nicht erfüllt, wenn der Träger eines Gymnasiums in einem anderen Stadtteil oder einem neuen Standort einen weiteren Bildungsgang oder eine weitere Schule einrichte. Mit der Ergänzung des § 17 Abs. 4 PSchG habe eine gesetzliche Regelung für die bisherige „Pausenabstandsregelung“ geschaffen werden sollen (LT-Drs. 14/6565, S. 11). Ausgehend hiervon habe der Gesetzgeber mit § 17 Abs. 4 Satz 2 PSchG die „Pausenabstandsregelung“ in seinen Willen aufgenommen. Im Umkehrschluss könne dem entnommen werden, dass Schulerweiterungen, die nicht durch eine „Angliederung“ unter Wahrung der „Pausenabstandsregelung“ vorgenommen würden, als neue Schulen zu werten seien, die, wenn sie wie hier die Tätigkeit einer Ersatzschule entfaltet, einer eigenen Genehmigungspflicht und, wenn sie staatlich bezuschusst würden sollten, einer eigenen Wartefrist unterlägen.

Die vom Verwaltungsgericht vorgenommene Auslegung werde dem Zweck der in § 4 Abs. 1 PSchG verankerten Genehmigungspflicht gerecht. Das auch in Art. 7 Abs. 4 Satz 2 GG vorgesehene Genehmigungserfordernis habe den Sinn, die Allgemeinheit vor unzureichenden Bildungseinrichtungen zu schützen. Dem entspreche es, den Standort K. einer eigenen Genehmigungspflicht zu unterwerfen. Denn angesichts der räumlichen Trennung von der „Ur-Schule“ müsse er selbst einen leistungsfähigen Schulbetrieb gewährleisten. Etwaige Schwächen, zum Beispiel bei der sächlich-organisatorischen Ausstattung, könnten aufgrund der Entfernung nicht ohne Weiteres aufgefangen werden. Dem stehe nicht entgegen, dass der Standort K. nach Angaben der Beschwerdeführerin vom Standort M. aus mitverwaltet werde und über keine eigene Schulleitung verfüge. Selbst wenn dies in sachgerechter Weise möglich sei, dränge sich gleichwohl auf, dass die Leistungsfähigkeit eines räumlich von der

„Ur-Schule“ getrennten Standortes einer eigenen Prüfung bedürfe, bei der von der Beschwerdeführerin gewählten Konzeption gerade auch im Hinblick darauf, ob trotz der Leitung von einem anderen Ort aus ein ordnungsgemäßer Betrieb zu erwarten sei.

b) Entgegen der Meinung der Beschwerdeführerin sei die Rechtssache auch nicht besonders rechtlich schwierig. Ein besonderer, das übliche Maß übersteigender Begründungsaufwand des Verwaltungsgerichts sei weder aufgezeigt noch ersichtlich. Im Übrigen stehe bereits jetzt hinreichend fest, dass das Urteil des Verwaltungsgerichts zutreffend sei.

c) Schließlich habe die Rechtssache auch keine grundsätzliche Bedeutung. Grundsätzliche Bedeutung habe eine Rechtssache, wenn es für ihre Entscheidung maßgebend auf eine konkrete, über den Einzelfall hinausgehende Rechts- oder Tatsachenfrage ankomme, deren Klärung im Interesse der Einheit oder der Fortbildung des Rechts geboten erscheine. Eine solche Bedeutung hätten die von der Beschwerdeführerin aufgeworfenen Fragen nicht.

Dies gelte zunächst, soweit sie die Frage aufwerfe, unter welchen Anforderungen von einer unselbständigen Außenstelle einer genehmigten Ersatzschule auszugehen sei. Diese Frage könne in Übereinstimmung mit der Auffassung des Verwaltungsgerichts und der langjährigen Verwaltungspraxis in Baden-Württemberg beantwortet werden. Als „Außenstelle“ könne eine Erweiterung einer bereits existierenden Ersatzschule nur dann bezeichnet werden, wenn sie im Sinne der „Pausenabstandsregelung“ der existierenden Einrichtung „angegliedert“ sei. Andernfalls müsse sie sich selbständig an § 4 PSchG messen lassen. Der Umstand, dass das angerufene Berufungsgericht über diese Rechtsfrage noch nicht entschieden habe, reiche für die Annahme der Klärungsbedürftigkeit nicht aus, wenn sich die Frage ohne Weiteres unmittelbar aus dem Gesetz im Sinne der angegriffenen Entscheidung beantworten lasse und dagegen - wie hier - keine so gewichtigen Einwände vorgebracht worden seien, dass eine nähere Auseinandersetzung in einem Berufungsverfahren erforderlich erscheine.

Soweit die Beschwerdeführerin die Frage aufgeworfen habe, ob zur Abgrenzung einer Ersatzschule von einer Außenstelle derselben auf die Erfüllung der in § 17 Abs. 4 PSchG vorgesehenen Wartefrist abzustellen sei oder ob diese Bestimmung das Bestehen einer Ersatzschule voraussetze, sei die Grundsatzbedeutung nicht gegeben, weil sich die Antwort hierauf ohne Weiteres dem Gesetz entnehmen lasse. Zur Abgrenzung einer Schule von der Außenstelle einer anderen Schule komme es nicht auf die Einhaltung einer Wartefrist an. Weiter lasse sich § 17 Abs. 4 PSchG eindeutig entnehmen, dass die Vorschrift das Bestehen einer genehmigten Ersatzschule oder anerkannten Ergänzungsschule voraussetze.

Schließlich habe auch die Frage, unter welchen Voraussetzungen das Grundrecht der Privatschulfreiheit aus Art. 7 Abs. 4 GG einem Schulträger Grenzen setze, mehrere (Ersatz-)Schulen als „unselbständige Betriebsstätten“ zu errichten und zu betreiben, keine grundsätzliche Bedeutung. Diese Frage sei nicht Gegenstand des Verfahrens. Vielmehr gehe es der Beschwerdeführerin um die Klärung dessen, ob sie ihren Standort K. ohne zusätzliche Genehmigung betreiben dürfe. Dies sei eine Frage, für die es auf §§ 4 und 17 PSchG ankomme. Zwar müsse sich das Ergebnis an Art. 7 Abs. 4 GG messen lassen. Es sei jedoch nicht ersichtlich, welche grundsätzlichen Fragen sich insoweit stellten.

II.

Die Beschwerdeführerin hat am 24. Oktober 2014 gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts und den Beschluss des Verwaltungsgerichtshofs Verfassungsbeschwerde erhoben. Sie rügt die Verletzung von Art. 2 Abs. 1 LV in Verbindung mit Art. 7 Abs. 4 GG sowie von Art. 67 Abs. 1 LV.

1. Art. 7 Abs. 4 Satz 1 GG gewährleiste einen subjektiv-öffentlichen Anspruch gegen den Staat, eine Privatschule zu gründen. Soweit die Privatschule als Ersatz für eine öffentliche Schule errichtet und betrieben werden solle, bedürfe sie zwar nach Art. 7 Abs. 4 Satz 2 GG einer Genehmigung und unterstehe den Landesgesetzen. Dabei handele es sich jedoch nicht um einen „Gesetzesvorbehalt im Rechtssinne“. Die Landesgesetzgeber seien an die Privatschulgarantie des Art. 7 Abs. 4 GG gebunden. Über die in Art. 7 Abs. 4 Satz 3 GG genannten Genehmigungsbedingungen und all-

gemeine polizeiliche Bestimmungen hinaus dürften keine Anforderungen geschaffen werden. Aus Art. 7 Abs. 4 Satz 3 GG ergebe sich damit bei Erfüllung der dort genannten Voraussetzungen ein verfassungsrechtlicher Anspruch auf Genehmigung als Ersatzschule. Gegenstand der Genehmigung sei die „Schule“. Der Begriff „Schule“ sei damit auch ein verfassungsrechtlicher, an den der Landesgesetzgeber gebunden sei.

Ausgehend hiervon könne die Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofs keinen Bestand haben.

§ 17 Abs. 4 PSchG enthalte erkennbar keine Aussagen zur Genehmigungsbedürftigkeit von Schulen, sondern sei eine Bestimmung, die die Gewährung staatlicher Finanzhilfen an Privatschulen betreffe. Die Genehmigung werde allein durch Art. 7 Abs. 4 und 5 GG und die diese konkretisierenden §§ 4 ff. PSchG geregelt. Daher verbiete sich ein Rückgriff auf § 17 Abs. 4 PSchG. Eine analoge Anwendung von § 17 Abs. 4 PSchG sei nicht zulässig. Eingriffe in Grundrechte setzten eine Ermächtigung voraus, die dem Vorbehalt des Gesetzes und dem Bestimmtheitsgebot genüge. Der Anordnungsinhalt müsse messbar und in gewissem Maße voraussehbar und berechenbar sein. Diesem Maßstab werde § 17 Abs. 4 Satz 2 PSchG nicht gerecht. Träfe die Auffassung des Verwaltungsgerichtshofs zu, wonach der Gesetzgeber die „Pausenabstandsregelung“ in seinen Willen aufgenommen habe, wäre § 17 Abs. 4 Satz 2 PSchG verfassungswidrig. Im Übrigen betreffe auch die „Pausenabstandsregelung“, die auf einem Erlass des Kultusministeriums vom 26. Juni 1990 beruhe, nur die Frage der für die Finanzierung geltenden Wartefrist. Selbst wenn man - mit dem Verwaltungsgerichtshof - § 17 Abs. 4 Satz 2 PSchG und die „Pausenabstandsregelung“ für die Frage der Genehmigungserteilung grundsätzlich für anwendbar hielte, seien hier die Voraussetzungen dieser Norm nicht erfüllt. In den Schuljahren 2011/12, 2012/13 und 2013/14 seien in K. nur einzelne gymnasiale Klassen in Schulräumen der Gemeinde K. unterrichtet worden. Damit habe in K. gar kein neuer Bildungsgang - wie von § 17 Abs. 4 Satz 2 PSchG vorausgesetzt - vorgelegen. Das Gymnasium in M. sei lediglich quantitativ erweitert worden, indem eine Schulklasse räumlich in das benachbarte K. verlegt worden sei. Daraus folge, dass weder die Urschule um einen neuen Bildungsgang erweitert worden sei, noch dass es sich am Standort K. um eine neue Schule handele. Damit ergebe sich aus § 17 Abs. 4 Satz 2

PSchG keine Ermächtigungsgrundlage für die vom Verwaltungsgerichtshof angenommene Genehmigungspflicht.

Auch aus den §§ 4 ff. PSchG ergebe sich keine Ermächtigung für eine Genehmigungspflicht. Wann eine genehmigungsbedürftige Ersatzschule vorliege, werde dort nicht definiert. Nach der in der Wissenschaft entwickelten Definition der „Schule“ müsse es sich um eine vollständige Schulform oder einen vollständigen Bildungsgang handeln. Einzelne Klassen oder Schulstufen seien keine genehmigungsfähigen Schulen. Das Bundesverfassungsgericht definiere Ersatzschulen als Privatschulen, die nach dem mit ihrer Errichtung verfolgten Gesamtzweck als Ersatz für eine im Land vorhandene oder grundsätzlich vorgesehene öffentliche Schule dienen sollten. Deshalb könne die Auslagerung einer Klasse aus einem Schulgebäude oder die Errichtung einer Filiale keiner - erneuten - Genehmigung unterworfen werden. Dies gelte, solange Träger und Schulleitung dieselben seien. Davon sei auch das Verwaltungsgericht Hannover in seinen Urteilen vom 8. März 2006 - 6 A 1903/05 - und vom 25. September 2013 - 6 A 5650/13 - ausgegangen. Dem halte der Verwaltungsgerichtshof zu Unrecht entgegen, diesen Entscheidungen liege ein anderer Maßstab zugrunde. Das Verwaltungsgericht Hannover sei von dem Ersatzschulbegriff des Art. 7 Abs. 4 GG ausgegangen, der in § 1 Abs. 2 Satz 1 des Niedersächsischen Schulgesetzes konkretisiert worden sei. Abgesehen davon liege die Genehmigungsfähigkeit der Außenstelle auf der Hand. Das F-Gymnasium in M. werde seit langer Zeit beanstandungslos betrieben. Die Leistungsfähigkeit der Beschwerdeführerin für den Betrieb einer 15 km entfernten Außenstelle des F-Gymnasiums könne nicht angezweifelt werden. Die Schulleitung, das eingesetzte Lehrpersonal sowie der Lehrplan seien identisch. Die erneute Prüfung der Genehmigungsvoraussetzungen sei unverhältnismäßig. Die Wartefrist von drei Jahren für die Finanzierung wirke sich als Einrichtungssperre aus.

Auch im Übrigen seien keine Vorschriften erkennbar, die eine Genehmigungspflicht begründeten. § 30 SchulG betreffe die Einrichtung, Errichtung, Änderung und Aufhebung von öffentlichen Schulen. Nach § 30 Abs. 4 Satz 2 in Verbindung mit Abs. 1 SchulG setze bei öffentlichen Schulen die Errichtung einer Außenstelle die Zustimmung der obersten Schulaufsichtsbehörde voraus. Eine entsprechende Regelung finde sich im Privatschulgesetz nicht. Nach § 2 Abs. 2 SchulG finde das Schulgesetz

auf Privatschulen nur Anwendung, wenn das Schulgesetz dies ausdrücklich bestimme. Daraus folge im Umkehrschluss, dass Privatschulen frei darin seien, Außenstellen zu gründen. Bestätigt werde dies durch § 6 Abs. 3 PSchG, wonach die Untersagung des Betriebs einer nicht genehmigten Ersatzschule nur nach Ermessen erfolge. Nach Nummer 10 Abs. 1 Nr. 4 VVPSchG bedürfe die Errichtung einer Außenstelle durch Verlegung einzelner Schulklassen oder sonstiger Schulteile keiner Genehmigung, sondern sei lediglich anzeigepflichtig. Diese für öffentliche Schulen und private Ersatzschulen mit Blick auf Änderungen geltenden unterschiedlichen Regelungen seien dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit geschuldet. Sei zweifelhaft, ob eine „Außenstelle“ einer Ersatzschule den Schulbegriff des § 3 Abs. 1 PSchG erfülle, solle der Träger nicht gezwungen sein, gegen seine Überzeugung einen Genehmigungsantrag zu stellen. Dem staatlichen Interesse der Schulaufsicht sei genügt, wenn er den Betrieb der Außenstelle anzeige.

2. Der Beschluss des Verwaltungsgerichtshofs verletze auch die Garantie effektiven Rechtsschutzes.

Dies ergebe sich zunächst daraus, dass der Verwaltungsgerichtshof eine offene Rechtsfrage im Zulassungsverfahren abschließend geklärt habe. Im Kern sei es beim Rechtsstreit über die Genehmigungsbedürftigkeit der Außenstelle K. als Privatschule nach § 4 PSchG um die Frage gegangen, ob es sich bei dieser Einrichtung um eine eigenständige Schule im Sinne von § 4 PSchG handle. Zu dieser Frage hätten unterschiedliche Auffassungen des Verwaltungsgerichts Freiburg (Urteil vom 19.11.2008 - 2 K 2747/07 -), des Verwaltungsgerichts Karlsruhe (Urteil vom 26.8.2002 - 12 K 1983/01 -) und des Verwaltungsgerichts Hannover (Urteile vom 8.3.2006 - 6 A 1903/05 - und vom 25.9.2013 - 6 A 5650/13 -) vorgelegen. Der Verwaltungsgerichtshof habe verkannt, dass der Schulbegriff nach dem Niedersächsischen Schulgesetz mit dem in Baden-Württemberg maßgeblichen identisch sei. Jedenfalls sei es verfehlt, die schwierige Frage der Anwendung des Schulbegriffs auf eine Außenstelle abschließend im Berufungszulassungsverfahren zu klären.

Hinzukomme, dass der Verwaltungsgerichtshof maßgeblich auf die Ergänzung zu § 17 Abs. 4 Satz 2 PSchG durch das Gesetz vom 29. Juli 2010 (GBl. S. 526) abgestellt habe. Dieser Gesichtspunkt habe im Klageverfahren vor dem Verwaltungsge-

richt keine Rolle gespielt. Er sei für die Beteiligten überraschend gewesen. Zwar dürften auch im Zulassungsverfahren andere rechtliche Erwägungen als die vom Verwaltungsgericht angeführten angestellt werden. Sie dürften jedoch keine neuen rechtsgrundsätzlich bedeutsamen Fragen aufwerfen, weil dadurch der Rechtsschutz unzumutbar verkürzt werde. So stelle sich hier rechtsgrundsätzlich die Frage, ob die „Pausenabstandsregelung“ auch dann Anwendung finde, wenn es nicht um eine räumlich angegliederte Erweiterung einer schon vorhandenen Schule um einen Bildungsgang gehe.

III.

Die Akten des Ausgangsverfahrens vor dem Verwaltungsgerichtshof und dem Verwaltungsgericht sind dem Verfassungsgerichtshof vorgelegt worden. Das Bundesverfassungsgericht hat mit Schreiben vom 20. April 2015 mitgeteilt, dass dort keine Verfassungsbeschwerde der Beschwerdeführerin gegen die hier gegenständlichen Gerichtsentscheidungen anhängig ist. Das Justizministerium hat auf eine Stellungnahme verzichtet. Das Kultusministerium hat sich am 14. September 2014 durch seinen Bevollmächtigten wie folgt geäußert:

Die Verfassungsbeschwerde sei unzulässig. Sie sei nicht hinreichend substantiiert begründet worden. Darüber hinaus sei die Verfassungsbeschwerde auch der Sache nach unbegründet.

a) Die angegriffenen Entscheidungen verletzen nicht die Privatschulgarantie.

Der Begriff der „Schule“ werde durch das Privatschulgesetz nicht definiert. Daher sei er durch Auslegung zu gewinnen. Er werde vor allem durch die tradierte Praxis geprägt. Unter einer „Schule“ im Sinne des Grundgesetzes, der Landesverfassung und der einfachrechtlichen schulrechtlichen Regelungen werde „eine auf gewisse Mindestdauer angelegte und an einer festen Stätte organisierte Einrichtung“ verstanden, „in der unabhängig vom Wechsel der Lehrkräfte und der Schüler durch planmäßige und methodische Unterweisung eines größeren Personenkreises in mehreren allgemein- oder berufsbildenden Fächern bestimmte Bildungs- und Erziehungsziele verfolgt werden“. Dabei drücke sich das institutionelle Merkmal in einer gewissen Dau-

erhaftigkeit und Ortsfestigkeit der Einrichtung aus, die unabhängig vom Wechsel der Lehrkräfte und Schüler Bestand habe.

Eine Schule verlange mithin eine bestimmte Struktur, ein bestimmtes Konzept und die regelmäßige Ortsfestigkeit der Einrichtung. Letztere sei jedoch nur dann mit dem vom Privatschulgesetz vorausgesetzten Mindestmaß an Wirksamkeit tatsächlich gegeben, wenn ein entsprechender enger und regelmäßiger unmittelbarer persönlicher Kontakt möglich sei. Dies verlange eine enge räumliche Nähe. Daran fehle es, wenn die räumliche Distanz zwischen den Standorten so groß sei, dass die vom Privatschulgesetz vorausgesetzte und zur Funktionserfüllung grundsätzlich erforderliche Möglichkeit unmittelbarer persönlicher Kontaktaufnahme so weit eingeschränkt werde, dass im schulischen Alltag nur zu einem deutlich eingeschränkten Kreis der Mitschüler, Lehrer sowie der mit der Verwaltung und Leitung der Schule beauftragten Personen unmittelbar hinreichend rasch und einfach Kontakt aufgenommen werden könne. Sei dies nicht mehr der Fall, liege keine Außenstelle, sondern eine selbständige Schule vor.

Diese sich aus dem Genehmigungserfordernis ergebende Auslegung werde durch die Wartefristregelung des § 17 Abs. 4 PSchG bestätigt. Mit der Einfügung von § 17 Abs. 4 Satz 2 PSchG habe der Gesetzgeber die zuvor nur auf einem ministeriellen Erlass beruhende „Pausenabstandsregelung“ bestätigt (vgl. LT-Drs. 14/6565, S. 7 und 10 f. sowie LT-Drs. 14/5108, S. 3 Nr. 1). Auch der Wortlaut sowie Sinn und Zweck der Wartefristregelung sprächen für die hier vertretene Auslegung. Es bestehe auch kein Widerspruch zu Nummer 10 Abs. 1 Nr. 4 VVPSchG. Die danach normierte Mitteilungspflicht bei einer Verlegung oder wesentlichen baulichen Veränderung stelle nicht von der Genehmigung frei, sondern haben den Zweck, die Behörde zu informieren, damit diese prüfen könne, ob eine neue Genehmigung erforderlich sei. Zudem könne Nummer 10 Abs. 1 VVPSchG nicht von dem durch Parlamentsgesetz normierten Genehmigungserfordernis dispensieren. Im Übrigen diene die Mitteilungspflicht nach Nummer 10 Abs. 1 Nr. 4 VVPSchG nur bau- und gesundheitspolizeilichen Zwecken. Schließlich könne es für den Schulbegriff nicht auf subjektive Vorstellungen und Einstufungen des jeweiligen Schulträgers, sondern nur auf objektive Umstände ankommen. Denn sonst hätte es dieser in der Hand, das Genehmigungserfordernis und die Wartefrist zu umgehen.

Gemessen am Maßstab der dargestellten Rechtslage handele es sich bei der von der Beschwerdeführerin in K. betriebenen Einrichtung um eine eigenständige neue Privatschule, die der Genehmigungspflicht unterfalle. Für diese Bewertung sei die erhebliche räumliche Entfernung entscheidend.

b) Der angegriffene Beschluss des Verwaltungsgerichtshofs verletze auch nicht die Garantie effektiven Rechtsschutzes. Der Beschluss habe den Zugang zum Rechtsmittel der Berufung nicht unzumutbar erschwert. Ernstliche Zweifel an der Richtigkeit der Entscheidung lägen - wie gezeigt - nicht vor. Zudem sei die hier einschlägige Rechtsfrage in der Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte in Baden-Württemberg, namentlich durch das Urteil des Verwaltungsgerichts Karlsruhe vom 26. August 2002 (12 K 1983/01), bereits hinreichend geklärt gewesen. Der Verwaltungsgerichtshof habe seine Begründung auch nicht auf überraschende rechtliche Erwägungen gestützt. Der Rekurs auf § 17 Abs. 4 Satz 2 PSchG sei kein neuer Aspekt gewesen. Diese Frage sei bereits im Schriftwechsel mit den Behörden angesprochen und im Urteil des Verwaltungsgerichts erwähnt worden. Das Verwaltungsgericht habe sich in den Entscheidungsgründen mit der Frage auseinander gesetzt, ob die Regelung des § 17 Abs. 4 Satz 2 PSchG greife. Auch die Zulassungsgründe der grundsätzlichen Bedeutung und der besonderen tatsächlichen oder rechtlichen Schwierigkeiten seien zutreffend verneint worden.

B.

Soweit sich die Verfassungsbeschwerde gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichtshofs wendet, hat sie Erfolg.

I.

1. Die Verfassungsbeschwerde ist insoweit zulässig.

Sie richtet sich gegen die öffentliche Gewalt des Landes im Sinne von § 55 Abs. 1 VerfGHG, wurde nach Erschöpfung des Rechtswegs gemäß § 55 Abs. 2 VerfGHG innerhalb der Frist des § 56 Abs. 2 Satz 1 VerfGHG erhoben und hinreichend sub-

stantiiert begründet (vgl. § 15 Abs. 1 Satz 2 und § 56 Abs. 1 VerfGHG). Die Beschwerdeführerin hat auch keine Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht erhoben (vgl. § 55 Abs. 1 VerfGHG).

Schließlich steht dem Verfassungsgerichtshof auch hinsichtlich der Rüge der Verletzung von Art. 67 Abs. 1 LV eine Prüfungskompetenz zu, obwohl es insoweit um die Anwendung von § 124 Abs. 2 VwGO, einer bundesrechtlichen Norm, geht. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts darf ein Landesverfassungsgericht trotz des Vorrangs von Bundesrecht nach Art. 31 GG die Anwendung von Bundesprozessrecht am Maßstab der Landesgrundrechte prüfen, wenn das betreffende Landesgrundrecht inhaltlich mit dem Grundgesetz übereinstimmt. Inhaltsgleichheit liegt vor, wenn die Prüfung am Maßstab des Landesgrundrechts zum gleichen Ergebnis wie die Anwendung des Grundgesetzes führt (vgl. BVerfGE 96, 345 insbes. Rn. 84 ff.; StGH, Urteil vom 2.11.2015 - 1 VB 28/15 -). Die Ergebnisgleichheit wird hier dadurch gewährleistet, dass die vom Bundesverfassungsgericht zu Art. 19 Abs. 4 GG entwickelten Maßstäbe auf Art. 67 Abs. 1 LV übertragen werden. Die weiteren vom Bundesverfassungsgericht für die Inanspruchnahme der Prüfungskompetenz aufgestellten Voraussetzungen sind hier ebenfalls erfüllt. Der Streitgegenstand wurde noch von keinem Bundesgericht in der Sache geprüft und der bundesrechtlich vorgeschriebene Rechtsweg wurde erschöpft (vgl. BVerfGE 96, 345 - Juris insbes. Rn. 84 ff.; StGH, Urteil vom 6.7.2015 - 1 VB 130/13 -, Urteilsdruck S. 34 ff.).

II.

Soweit sich die Verfassungsbeschwerde gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichtshofs wendet, ist sie auch begründet. Der Beschluss des Verwaltungsgerichtshofs verletzt das Recht der Beschwerdeführerin auf effektiven Rechtsschutz aus Art. 67 Abs. 1 LV und ist aus diesem Grund aufzuheben.

1. Die Garantie effektiven Rechtsschutzes ist in der Landesverfassung in Art. 67 Abs. 1 LV verankert. Danach steht der Rechtsweg offen, wenn jemand durch die öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt wird. Die Vorschrift entspricht wörtlich der Garantie effektiven Rechtsschutzes in Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG.

Hat der Gesetzgeber mehrere Instanzen geschaffen, darf nach Art. 67 Abs. 1 LV und Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG der Zugang zu ihnen nicht in unzumutbarer und durch Sachgründe nicht mehr zu rechtfertigender Weise erschwert werden. Das Gleiche gilt, wenn das Prozessrecht - wie hier die §§ 124, 124a VwGO - den Verfahrensbeteiligten die Möglichkeit gibt, die Zulassung eines Rechtsmittels zu erstreiten. Aus diesem Grunde dürfen die Anforderungen an die Darlegung der Zulassungsgründe nicht derart erschwert werden, dass sie auch von einem durchschnittlichen, nicht auf das gerade einschlägige Rechtsgebiet spezialisierten Rechtsanwalt mit zumutbarem Aufwand nicht mehr erfüllt werden können und die Möglichkeit, die Zulassung eines Rechtsmittels zu erstreiten, für den Rechtsmittelführer leerläuft. Dies gilt nicht nur hinsichtlich der Anforderungen an die Darlegung der Zulassungsgründe gemäß § 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO, sondern in entsprechender Weise für die Auslegung und Anwendung der Zulassungsgründe des § 124 Abs. 2 VwGO selbst. Mit dem Gebot effektiven Rechtsschutzes aus Art. 19 Abs. 4 GG und Art. 67 Abs. 1 LV unvereinbar ist eine Auslegung und Anwendung des § 124 Abs. 2 VwGO danach dann, wenn sie sachlich nicht zu rechtfertigen ist, sich damit als objektiv willkürlich erweist und den Zugang zur nächsten Instanz unzumutbar erschwert (vgl. StGH, Beschluss vom 17.7.2014 - 1 VB 131/13 u.a. -, Juris Rn. 32; BVerfGE 125, 104 - Juris Rn. 88; BVerfG, Beschluss vom 16.7.2013 - 1 BvR 3057/11 -, Juris Rn. 34).

a) Ernstliche Zweifel im Sinne von § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO sind immer schon dann begründet, wenn ein einzelner tragender Rechtssatz oder eine erhebliche Tatsachenfeststellung mit schlüssigen Gegenargumenten in Frage gestellt werden. Sie dürfen nicht nur dann angenommen werden, wenn der Erfolg des Rechtsmittels wahrscheinlicher ist als sein Misserfolg (vgl. BVerfGE 125, 104 - Juris Rn. 96). Schlüssige Gegenargumente in diesem Sinne liegen vielmehr bereits dann vor, wenn der Antragsteller substantiiert rechtliche oder tatsächliche Umstände aufzeigt, aus denen sich die gesicherte Möglichkeit ergibt, dass die erstinstanzliche Entscheidung unrichtig ist. Offene Tatsachen- und Rechtsfragen dürfen nicht bereits im Verfahren der Berufungszulassung abschließend geklärt werden; das Zulassungsverfahren hat nicht die Aufgabe, das Berufungsverfahren vorwegzunehmen (vgl. BVerfG, Beschlüsse der 2. Kammer des Ersten Senats vom 23.6.2000 – 1 BvR 830/00 -, Juris Rn. 15, vom 21.12.2009 - 1 BvR 812/09 -, Juris Rn. 22, und vom 20.12.2010 - 1 BvR 2011/10 -, Juris Rn. 19; Gaier, NVwZ 2011, S. 385, 388). Ein solches Verfahren wür-

de den Zugang zur Berufung in sachlich nicht mehr zu rechtfertigender Weise einschränken.

Zwar begegnet es keinen grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Bedenken, wenn das Berufungsgericht bei der Überprüfung des angefochtenen Urteils auf ernstliche Zweifel an seiner Richtigkeit (§ 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO) auf andere rechtliche oder tatsächliche Gesichtspunkte abstellt als das Verwaltungsgericht in den Entscheidungsgründen seines Urteils. Ebenso kann es - soweit rechtliches Gehör gewährt ist - die Zulassung der Berufung deshalb ablehnen, weil sich das Urteil aus anderen Gründen im Ergebnis als richtig erweist. Es widerspricht jedoch sowohl dem Sinn und Zweck des dem Berufungsverfahren vorgeschalteten Zulassungsverfahrens als auch der Systematik der in § 124 Abs. 2 VwGO geregelten Zulassungsgründe, wenn das Berufungsgericht auf entscheidungstragende Gründe abstellt, die nicht ohne Weiteres auf der Hand liegen und deren Heranziehung deshalb über den mit Blick auf den eingeschränkten Zweck des Zulassungsverfahrens von ihm vernünftigerweise zu leistenden Prüfungsumfang hinausgeht (vgl. BVerfG, Beschluss vom 16.7.2013 - 1 BvR 3057/11 -, Juris Rn. 40). Ein solches Verfahren würde den Zugang zur Berufung in sachlich nicht mehr zu rechtfertigender Weise einschränken (vgl. StGH, Beschluss vom 17.7.2014 - 1 VB 131/13 u.a. -, Juris Rn. 34). Unzulässig ist des Weiteren, das Vorliegen ernstlicher Zweifel an der Richtigkeit der Entscheidung des Verwaltungsgerichts mit Erwägungen zu verneinen, die ihrerseits grundsätzliche Bedeutung haben (vgl. StGH, Beschluss vom 17.7.2014 - 1 VB 131/13 u.a. -, Juris Rn. 35; BVerfGE 125, 104 - Juris Rn. 97).

b) Von grundsätzlicher Bedeutung im Sinne des § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO ist eine Rechtssache, wenn es maßgebend auf eine konkrete, über den Einzelfall hinausgehende Rechtsfrage ankommt, deren Klärung im Interesse der Einheit oder der Fortbildung des Rechts oder seiner einheitlichen Auslegung und Anwendung geboten erscheint (vgl. StGH, Beschluss vom 17.7.2014 - 1 VB 131/13 u.a. -, Juris Rn. 35; BVerfGE 125, 104 - Juris Rn. 97; BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Zweiten Senats vom 7.11.2013 - 2 BvR 1895/11 -, Juris Rn. 15).

2. Ausgehend hiervon verletzt der angegriffene Beschluss des Verwaltungsgerichtshofs Art. 67 Abs. 1 LV. Der Zulassungsgrund des Bestehens ernstlicher Zweifel an

der Richtigkeit des angegriffenen Urteils nach § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO wurde in einer Art. 67 Abs. 1 LV nicht genügenden Weise gehandhabt.

a) Das Vorliegen ernstlicher Zweifel an der Richtigkeit des Urteils des Verwaltungsgerichts wurde mit Erwägungen verneint, die grundsätzliche Bedeutung im Sinne des Zulassungsgrundes nach § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO haben. Der Verwaltungsgerichtshof hat den Rechtssatz aufgestellt, dass „Schulerweiterungen, die nicht durch eine Angliederung unter Wahrung der ‚Pausenabstandsregelung‘ vorgenommen werden, als neue Schulen zu werten sind, die, wenn sie wie hier die Tätigkeit einer Ersatzschule entfalteten, einer eigenen Genehmigungspflicht und, wenn sie staatlich bezuschusst werden sollen, einer eigenen Wartefrist unterliegen“. Damit hat er eine Rechtsfrage geklärt, die über den Einzelfall hinaus Bedeutung hat, bisher so vom Verwaltungsgerichtshof für das Landesrecht noch nicht geklärt war und - soweit es um Art. 7 Abs. 4 GG geht - auch weder vom Bundesverwaltungsgericht noch vom Bundesverfassungsgericht entschieden wurde. Allein der Umstand, dass bereits das Verwaltungsgericht Karlsruhe in einem Urteil vom 26. August 2002 - 12 K 1983/01 - eine Außenstelle als eigenständige Schule qualifiziert hat, weil diese in einem räumlichen Abstand errichtet wurde, der einem persönlichen täglichen Austausch und Kontakt zwischen Schülern oder Lehrern beider Standorte entgegenstehe, beseitigt die Klärungsbedürftigkeit der Rechtsfrage durch die ober- und höchstrichterliche Rechtsprechung nicht.

b) Damit hat der Verwaltungsgerichtshof zugleich die offene Frage, wann Veränderungen hinsichtlich des Standorts einer genehmigten Ersatzschule die Durchführung eines neuen Genehmigungsverfahrens erfordern, bereits im Zulassungsverfahren abschließend entschieden, obwohl der Beschwerdeführer die insoweit vom Verwaltungsgericht vertretene Rechtsauffassung substantiiert in Frage gestellt hatte. Auch deshalb wurde der Zulassungsgrund nach § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO unzumutbar eng angewandt. Insbesondere hat der Verwaltungsgerichtshof ohne weiteres Eingehen auf die substantiiert vorgebrachten Argumente der Beschwerdeführerin bereits im Zulassungsverfahren die Möglichkeit verworfen, dass bei einer Erweiterung einer genehmigten Ersatzschule an einem anderen Standort nach der derzeit geltenden Gesetzes- und Verordnungslage lediglich eine Anzeigepflicht bestehen könnte.

(1) Die Genehmigungsbedürftigkeit von örtlichen Erweiterungen einer genehmigten Ersatzschule ist gesetzlich jedenfalls nicht ausdrücklich geregelt. Insbesondere gibt es mit Blick auf die Genehmigungsbedürftigkeit keine gesetzliche Regelung, die festlegt, wann es sich bei einer Erweiterung einer bereits genehmigten Ersatzschule um eine neue Schule handelt und wann lediglich eine unselbständige Außenstelle vorliegt, die keiner gesonderten Genehmigung bedarf.

§ 17 Abs. 4 Satz 2 PSchG betrifft staatliche Finanzhilfen. Aussagen zur Genehmigungsbedürftigkeit lassen sich dem Wortlaut der Norm nicht entnehmen. Auch bei Berücksichtigung der Gesetzgebungsmaterialien zur Änderung von § 17 Abs. 4 PSchG durch Gesetz vom 29. Juli 2010 (GBl. S. 526) ergibt sich nicht mit der vom Verwaltungsgerichtshof angenommenen Deutlichkeit, dass die Genehmigungsbedürftigkeit einer Schulerweiterung und das Eingreifen einer Wartefrist für die Finanzierung der Schulerweiterung zwingend parallel laufen müssen. Vielmehr geht die Landesregierung in der Begründung des Gesetzentwurfs davon aus, dass Schulerweiterungen um einen neuen Bildungsgang zwar „genehmigungspflichtig“ sein können und dass dabei dennoch keine neue Schule im Sinn von § 17 Abs. 4 Satz 1 PSchG entsteht, so dass die Wartefrist von drei Jahren für die Finanzierung nicht gilt (vgl. die Begründung des Gesetzentwurfs durch die Landesregierung, LT-Drs. 14/6565, S. 11).

In Nummer 10 Abs. 1 Nr. 4 der Vollzugsverordnung zum Privatschulgesetz ist bestimmt, dass Ersatzschulen der oberen Schulaufsichtsbehörde schriftlich die Verlegung und wesentliche bauliche Veränderungen der dem Schulbetrieb dienenden Räume unter Anschluss der in Nummer 8 Abs. 2 Nr. 7 bezeichneten Bescheinigungen mitzuteilen haben. Nach § 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 LVwVfG kommt nach der Mitteilung gegebenenfalls ein Widerruf der Genehmigung in Betracht (vgl. Gayer, in: Ebert <Hrsg.>, Schulrecht Baden-Württemberg, 2013, § 7 PSchG Rn. 1). Entgegen der Auffassung des Bevollmächtigten des Kultusministeriums dient die Mitteilungspflicht aus Nummer 10 Abs. 1 Nr. 4 VVPSchG nicht („nur“) bau- und gesundheitspolizeilichen Zwecken. Vielmehr obliegt die Prüfung der Vorschriften, die diesen Zwecken dienen, den zuständigen Bau- und Gesundheitspolizeibehörden und nicht der oberen Schulaufsichtsbehörde, der gegenüber die Mitteilungspflicht besteht. Die Schulaufsicht soll vielmehr von bau- und gesundheitspolizeilichen Prüfungen entlas-

tet werden. Der Ersatzschulträger muss bei der Antragstellung auf eine Ersatzschulgenehmigung wie bei der Mitteilung von wesentlichen baulichen Änderungen Unbedenklichkeitsbescheinigungen der genannten Polizeibehörden vorlegen. Ob Nummer 10 Abs. 1 Nr. 4 VVPSchG auch für den im Ausgangsverfahren zu entscheidenden Fall lediglich eine Anzeigepflicht begründet, ist allerdings unklar.

(2) Art. 7 Abs. 4 S. 2 GG, der das Recht zur Errichtung und zum Betrieb von privaten Schulen als Ersatz für öffentliche Schulen dem Vorbehalt staatlicher Genehmigung unterstellt, enthält keine Aussage dazu, bei welchen Veränderungen einer bereits genehmigten Ersatzschule eine weitere oder neue Genehmigung erforderlich ist.

Dabei könnte man zwar darauf abstellen, ob durch die Veränderung eine neue Ersatzschule entsteht. Allerdings ist der Begriff der „Schule“ im Sinne von Art. 2 Abs. 1 LV in Verbindung mit Art. 7 Abs. 4 GG in der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung und Literatur noch nicht hinreichend geklärt. Eine erhebliche Zahl an Stimmen in der Literatur stellt neben der Ortsfestigkeit der Einrichtung auch auf das gemeinsame Lernen der Schüler an diesem Ort als Merkmal ab (vgl. Avenarius, Schulrecht, 8. Aufl. 2010, Tz. 1.21; Jestaedt, in: Isensee/Kirchhof <Hrsg.>, Handbuch des Staatsrechts, Band VII, 3. Aufl. 2009, § 156 Rn. 36; ohne ausdrücklichen Bezug auf die Gemeinsamkeit des Lernens: Heckel, Deutsches Privatschulrecht, 1955, S. 218; Thiel, in: Sachs <Hrsg.>, GG, 7. Aufl. 2014, Art. 7 Rn. 8; Boysen, in: von Münch/Kunig <Hrsg.>, GG, Band I, 6. Aufl. 2012, Art. Rn. 49; Badura, in: Maunz/Dürig <Hrsg.>, GG, Art. 7 Rn. 11 <Bearb.-Stand: 47. Erg.-Lfg. Juni 2006>; Rux/Niehues, Schulrecht, 5. Aufl. 2013, Rn. 6). Demgegenüber kommt es auf die Merkmale des Unterrichts „an fester Stätte“ sowie der Kollektivbeschulung nach dem in der Literatur teilweise verwendeten „funktionalen Schulbegriff“ nicht an (vgl. Brosius-Gersdorf, in: Dreier <Hrsg.>, GG, Band I, 3. Aufl. 2013, Art. 7 Rn. 34 f.). Welche Auffassung das Bundesverfassungsgericht vertritt, ist insoweit noch nicht hinreichend klar (vgl. BVerfGE 83, 239 - Juris Rn. 520).

Auch dem Zweck des Art. 7 Abs. 4 GG lassen sich keine Vorgaben entnehmen, bei welchen Änderungen einer genehmigten Ersatzschule ein erneutes Genehmigungsverfahren durchzuführen ist. Das Genehmigungserfordernis hat den Sinn, die Allgemeinheit vor unzureichenden Bildungseinrichtungen zu schützen. Durch die Erteilung

der Genehmigung wird festgestellt, dass Bedenken gegen die Errichtung der Schule nicht bestehen und dass der Besuch der Schule als Erfüllung der Schulpflicht gilt; damit wird ihr die freie Betätigung im schulischen Bereich in den ihr wesensgemäßen Formen des Privatrechts gewährt (vgl. BVerfGE 27, 195 - Juris Rn. 28). Die konkrete Ausgestaltung der Genehmigungsvoraussetzungen und des Genehmigungsverfahrens fallen jedoch nach Art. 7 Abs. 4 Satz 2 und Art. 30 und 70 ff. GG in die Kompetenz der Landesgesetzgebung. In welcher Weise der Landesgesetzgeber die Ersatzschulen rechtstechnisch behandelt, bleibt ihm überlassen, solange er den verfassungsrechtlichen Vorgaben, insbesondere Art. 7 Abs. 4 und 5 GG, gerecht wird (vgl. BVerfGE 27, 195 - Juris Rn. 20 ff.; BVerfGE 90, 128 - Juris Rn. 55 f.; Thiel, in: Sachs <Hrsg.>, GG, 7. Aufl. 2014, Art. 7 Rn. 67 f.; Badura, in: Maunz/Dürig <Hrsg.>, GG, Art. 7 Rn. 111 <Bearb.-Stand: 50. Erg.-Lfg. Juni 2007>; Brosius-Gersdorf, in: Dreier <Hrsg.>, GG, Band I, 3. Aufl. 2013, Art. 7 Rn. 118 f.). So dürfte es noch in den Gestaltungsspielraum der Länder für das Genehmigungsverfahren fallen, wenn sie bei wesentlichen Änderungen bezüglich der Erteilungsvoraussetzungen statt eines neuen Genehmigungsverfahrens lediglich eine Anzeigepflicht mit der Möglichkeit eines am Maßstab von Art. 2 Abs. 1 LV in Verbindung mit Art. 7 Abs. 4 Satz 2 und 3 GG ausgerichteten Widerrufs vorschreiben. Allerdings stellt sich dann die weitergehende Frage, ob und inwieweit es verfassungsrechtlich erforderlich ist, dass der Landesgesetzgeber bei der ihm obliegenden gesetzlichen Regelung des Privatschulwesens die wesentlichen Regelungen selbst trifft und sie nicht dem Ordnungsrecht der Exekutive oder dem Verwaltungsvollzug überlässt (vgl. Badura, in: Maunz/Dürig <Hrsg.>, GG, Art. 7 Rn. 105 <Bearb.-Stand: 50. Erg.-Lfg. Juni 2007>).

III.

Ob der Beschluss des Verwaltungsgerichtshofs - wie von der Beschwerdeführerin behauptet - auch die Privatschulgarantie aus Art. 2 Abs. 1 LV in Verbindung mit Art. 7 Abs. 4 GG verletzt, bedarf wegen der bereits festgestellten Verletzung von Art. 67 Abs. 1 LV keiner Prüfung.

Mit dem ebenfalls angegriffenen verwaltungsgerichtlichen Urteil hat sich Verfassungsgerichtshof nicht zu befassen. Denn die Verfassungsbeschwerde ist so zu ver-

stehen, dass sie gegen dieses Urteil nur unter der Bedingung erhoben wurde, dass der Beschluss des Verwaltungsgerichtshofs nicht wegen einer bloßen Verletzung von Art. 67 Abs. 1 LV aufgehoben und das Verfahren an diesen zurückverwiesen werde. Denn in diesem Fall bedarf es keiner Verfassungsbeschwerde gegen das verwaltungsgerichtliche Urteil. Durch die Aufhebung der Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofs ist der Rechtsweg vor den Fachgerichten wieder eröffnet und eine erneute fachgerichtliche Aufarbeitung des Ausgangsfalls möglich (vgl. BVerfGE 134, 106 - Juris Rn. 43).

C.

Die Entscheidung über die Auslagenerstattung folgt aus § 60 Abs. 3 VerfGHG. Das Land hat der Beschwerdeführerin die notwendigen Auslagen für die Verfassungsbeschwerde in vollem Umfang zu erstatten.

gez.
Stilz

gez.
Dr. Mattes

gez.
Gneiting

gez.
Prof. Dr. Mailänder

gez.
Prof. Dr. Seiler

gez.
Fridrich

gez.
Breymaier

gez.
Prof. Dr. Behnke

gez.
Prof. Dr. Dr. h. c. Jäger