

Gericht: VGH
Aktenzeichen: 7 N 08.2065
Sachgebietsschlüssel: 210

Rechtsquellen:

- VwGO § 47 Abs. 1 Nr. 2; Abs. 2 Satz 1
- GG Art. 2 Abs. 1, Art. 3 Abs. 2 Satz 2; Art. 6 Abs. 2; Art. 7 Abs. 1
- BV Art. 128 Abs. 1; Art. 132
- BayEUG Art. 19; Art. 20 Abs. 2; Abs. 5; Art. 22 Abs. 1; Art. 26 Abs. 1, Abs. 2 Satz 2; Art. 37 Abs. 1 Satz 1; Art. 41 Abs. 1, Abs. 3
- AGG § 1, § 2 Abs. 1 Nr. 7
- BayBGG Art. 5

Hauptpunkte:

- Normenkontrolle
- Schulorganisationsverordnung
- Auflösung einer Sprachförderschule
- Sonderpädagogisches Förderzentrum
- Antragsbefugnis
- Bestandsschutzzusage
- künftiger sprachtherapeutischer Förderbedarf
- Schulvorbereitende Einrichtung
- Anhörung der zuständigen kirchlichen Oberbehörden
- Angabe einer unzutreffenden Ermächtigungsnorm
- normativer Gestaltungsspielraum bei der Auflösung von Volksschulen
- Anforderungen an eine schulorganisatorische Abwägungsentscheidung
- fehlende Vergleichbarkeit der gesetzlichen Förderschulformen
- behördlicher Bewertungsspielraum in pädagogischen Fachfragen
- integrierte Unterrichtung von sprach- und lernbehinderten Schülern

Leitsätze:

1. Zur Auflösung einer Sprachförderschule durch Zusammenlegung mit einer Schule zur Lernförderung zu einem Sonderpädagogischen Förderzentrum.
2. Zur Frage, ob der spezifische Förderbedarf von (ausschließlich) sprachbehinderten Schülern durch den gemeinsamen Unterricht mit lernbehinderten Schülern in einem Sonderpädagogischen Förderzentrum hinreichend erfüllt wird.

Urteil des 7. Senats vom 22. Januar 2009

wegen

Gültigkeit der Rechtsverordnung über die Gliederung der öffentlichen Schulen für Sprachbehinderte im Regierungsbezirk Oberbayern – Auflösung der Schule zur Sprachförderung Unterhaching;

erlässt der Bayerische Verwaltungsgerichtshof, 7. Senat,
durch den Vizepräsidenten des Verwaltungsgerichtshofs Kersten,
den Richter am Verwaltungsgerichtshof Dr. Zöllner,
den Richter am Verwaltungsgerichtshof Dr. Borgmann

aufgrund mündlicher Verhandlung vom 20. Januar 2009 am **22. Januar 2009**
folgendes

Urteil:

- I. Die Normenkontrollanträge werden abgelehnt.
- II. Die Antragsteller tragen die Kosten des Verfahrens zu je einem Drittel.
- III. Die Kostenentscheidung ist jeweils vorläufig vollstreckbar. Die Antragsteller können die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe des jeweils zu vollstreckenden Betrags abwenden, wenn nicht der Antragsgegner vorher Sicherheit in gleicher Höhe leistet.
- IV. Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand:

- 1 Die 1998 und 2000 geborenen Antragsteller zu 1) und 2), die im Schuljahr 2007/2008 die Klassen 3 b beziehungsweise 2 b der Schule zur Sprachförderung Unterhaching besuchten, und die 2005 geborene Antragstellerin zu 3), die noch den Kindergarten besucht, wenden sich im Normenkontrollverfahren gegen die zum 1. August 2008 erfolgte Auflösung der genannten Schule im Zuge der Errichtung eines Sonderpädagogischen Förderzentrums.

- 2 Neben der auf die Jahrgangsstufen 1 bis 4 beschränkten Schule zur Sprachförderung (insgesamt 8 Klassen mit Eingangsklassen von jeweils 14 Schülern) bestand bis zum Ende des Schuljahres 2007/2008 in unmittelbarer Nachbarschaft noch eine Schule zur Lernförderung mit einem von der Grundschule bis zur 9. Hauptschulklasse reichenden Unterrichtsangebot (insgesamt 16 Klassen); dieser Schule zugeordnet waren außerdem sechs sog. Kooperationsklassen in den Jahrgangsstufen 1 bis 6.
- 3 Nachdem sich das Bayerische Staatsministerium für Unterricht und Kultus unter Hinweis auf neue fachliche Erkenntnisse allgemein für die Schließung der staatlichen „Sprachheilschulen“ und die Aufnahme der dortigen Schülerschaft in neu zu gründende Sonderpädagogische Förderzentren ausgesprochen hatte, teilte die Regierung von Oberbayern mit Schreiben vom 7. Dezember 2007 den betroffenen Körperschaften und Schulorganen im Rahmen des Anhörungsverfahrens ihre Absicht mit, die in Unterhaching bestehenden Schulen zur Sprachförderung und zur Lernförderung zum Schuljahresende 2007/2008 aufzulösen und deren gesamte Schülerschaft ab dem folgenden Schuljahr in ein „Sonderpädagogisches Förderzentrum Unterhaching“ mit den Förderschwerpunkten Sprache und Lernen zu überführen. Dort könne grundsätzlich auch der Förderschwerpunkt emotionale und soziale Entwicklung berücksichtigt werden. Aufgabe eines Sonderpädagogischen Förderzentrums sei u. a. die Bündelung verschiedener Förderangebote und sonderpädagogischer Kompetenzen der Lehrkräfte unterschiedlicher Fachrichtungen. Die Schülerinnen und Schüler, die bereits seit dem Schuljahr 2007/2008 die Schulen zur Lern- bzw. Sprachförderung besuchten, könnten auf Wunsch der Eltern ihre vorgesehene Schulzeit in den wie bisher bestehenden Klassen ab dem 1. August 2008 in dem Sonderpädagogischen Förderzentrum durchlaufen (Bestandsschutz). Die Beschulung in diesem Zentrum, in dem insgesamt 24 Klassen unterrichtet werden könnten, richte sich ganzheitlich auf die Förderbedürfnisse im Bereich des kognitiven, sprachlichen und emotional-sozialen Lernens. Gerade begabte Schülerinnen und Schüler mit Förderschwerpunkt Sprache könnten damit gefördert werden. Eine enge fachliche Zusammenarbeit und eine Ausweitung des Unterrichts- und Förderangebots durch die Zusammenlegung beider Schulen biete eine große Chance und bedinge die Notwendigkeit kollegialen Kompetenztransfers.
- 4 Mit Schreiben seiner Bevollmächtigten vom 1. Februar 2008 ließ der Elternbeirat der Schule für Sprachförderung eine Reihe von Einwendungen gegen die geplante

Schulauflösung und die Neuerrichtung eines Sonderpädagogischen Förderzentrums erheben. Nach den Erhebungen des Bayerischen Landesamtes für Statistik und Datenverarbeitung habe es in den vergangenen Jahren an den Schulen zur Sprachförderung im Vergleich zum Förderschwerpunkt Sprache an den Sonderpädagogischen Förderzentren erheblich bessere Rückführungsquoten an weiterführende Schulen gegeben. Die Schule zur Sprachförderung Unterhaching habe im laufenden Schuljahr sehr gute Evaluationsergebnisse erzielt. Entgegen der Auffassung des Ministeriums sei eine positive Auswirkung der Neuerrichtung von Sonderpädagogischen Förderzentren im Bereich der Sprachförderung wissenschaftlich nicht belegt. Ein im Jahr 2001 abgeschlossener Schulversuch in Nordrhein-Westfalen habe vielmehr ergeben, dass eine spezialisierte Schule für Sprachbehinderte weiterhin unverzichtbar sei. Für das geplante Sonderpädagogischen Förderzentrum Unterhaching sei bisher unklar, inwieweit künftig mit den benachbarten Grund- und Hauptschulen kooperiert werden könne. Solange keine genauen Konzepte für die Fortführung spezifischer Förderangebote im Bereich Sprache und Kommunikation vorlägen, verletze die geplante Schulauflösung die Kinder mit Förderschwerpunkt Sprache in ihren Rechten auf Bildung und Chancengleichheit.

- 5 Mit Schreiben vom 25. März 2008 nahm die Regierung von Oberbayern gegenüber dem Elternbeirat zu den vorgebrachten Einwendungen Stellung und wies diese zurück. Aus dem Gesetz ergebe sich kein Vorrang der Schule zur Sprachförderung gegenüber einem Sonderpädagogischen Förderzentrum. Bei den staatlichen Schulen mache der Verordnungsgeber von seinem gesetzlichen Organisationsermessen Gebrauch und favorisiere aufgrund fachlicher Erkenntnisse und Erfahrungen die Bildung von Sonderpädagogischen Förderzentren. Die Unterschiede zwischen den Rückführungsquoten seien aus einer unterschiedlichen Zusammensetzung der Schülerinnen und Schüler der Grundschulklassen mit Förderschwerpunkt Sprache an den Sonderpädagogischen Förderzentren zu erklären. Dort würden auch Schüler unterrichtet, die einen Förderbedarf in den Bereichen Lernen und Sprache aufwiesen. Kinder mit Förderschwerpunkt Sprache, die aktiv am Unterricht der Grundschule teilnehmen könnten, besuchten im Allgemeinen Kooperationsklassen oder seien einzelintegriert und damit für die Statistik nicht mehr relevant. Der Schulversuch Förderschule in Nordrhein-Westfalen lasse sich mit den derzeit bestehenden bayerischen Sonderpädagogischen Förderzentren nicht direkt vergleichen. Es sei beabsichtigt, die im südlichen Landkreis München derzeit bestehenden sechs Kooperationsklassen bei Bedarf fortzuführen.

- 6 Die Gründe für die geplante Auflösung der Schulen zur Sprachförderung und zur Lernförderung Unterhaching sowie zur Neuerrichtung eines Sonderpädagogischen Förderzentrums wurden von der Regierung von Oberbayern in einer „Abschließenden Würdigung nach Abschluss des Anhörungsverfahrens“ vom 4. April 2008 schriftlich zusammengefasst.
- 7 Am 7. April 2008 erließ die Regierung von Oberbayern - neben einer Reihe weiterer für die Umstrukturierung erforderlicher Verordnungen - die „Vierunddreißigste Rechtsverordnung zur Änderung der Rechtsverordnung über die Gliederung der öffentlichen Schulen für Sprachbehinderte im Regierungsbezirk Oberbayern“. Darin wurde die bisherige Vorschrift über die Errichtung einer Sondervolksschule für Sprachbehinderte Unterhaching (§ 1 Nr. 14 der Rechtsverordnung vom 31.7.1980, RABl S. 201) mit Wirkung zum 1. August 2008 aufgehoben. Die Verordnung wurde im Oberbayerischen Amtsblatt Nr. 8/2008 S. 51 bekanntgemacht.
- 8 Am 1. August 2008 ließen die Antragsteller zu 1) und 2) hiergegen jeweils Normenkontrollantrag beim Bayerischen Verwaltungsgerichtshof erheben. Sie beantragen,
 - 9 die „Vierunddreißigste Rechtsverordnung der Regierung von Oberbayern zur Änderung der Rechtsverordnung über die Gliederung der öffentlichen Schulen für Sprachbehinderte im Regierungsbezirk Oberbayern“ vom 7. April 2008 für nichtig zu erklären,
 - 10 hilfsweise: die Regelung des Inkrafttretens gemäß § 2 der Verordnung für nichtig zu erklären, soweit die Auflösung der Schule zur Sprachförderung Unterhaching ab dem 1. August 2008 auch Schülerinnen und Schüler betrifft, die bereits seit dem Schuljahr 2007/2008 diese Schule besucht haben und sie voraussichtlich zum 31. Juli 2011 bzw. (bei Besuch der Diagnoseförderklasse 1A.) zum 31. Juli 2012 abschließen.
- 11 Die Antragsteller seien antragsbefugt, da sie durch die Schulauflösung in ihren Rechten auf Bildung und Chancengleichheit bzw. auf Benachteiligungsfreiheit verletzt seien. Wie weit der zugesagte "Bestandsschutz" reiche, sei unklar; bereits jetzt habe sich ergeben, dass im Schuljahr 2008/2009 keine Zeugnisse der Schule mit Förderungsschwerpunkt Sprache mehr erteilt würden. Die angegriffene Verordnung sei formell

und materiell rechtswidrig. Als Ermächtigungsgrundlage für den Verordnungserlass werde zu Unrecht auch Art. 33 Abs. 5 BayEUG zitiert, dessen Voraussetzungen hier aber nicht vorlägen. Im Anhörungsverfahren sei eine unzuständige kirchliche Oberbehörde beteiligt worden (Bischöfliches Ordinariat Augsburg). Die erforderliche Abwägung sei defizitär, da die substantiierten Einwendungen des Elternbeirats nicht hinreichend berücksichtigt worden seien. Während bisher in jedem Jahr 28 Kinder mit Förderschwerpunkt Sprache in die beiden Eingangsklassen der Schule zur Sprachförderung aufgenommen worden seien und eine gleich große Zahl in die beiden Eingangsklassen der Schule zur Lernförderung, habe das neugebildete Sonderpädagogische Förderzentrum Unterhaching im Schuljahr 2008/2009 nunmehr nur noch insgesamt 27 Kinder und davon lediglich zwei Kinder mit Förderbedarf Sprache aufgenommen. In die sechs Kooperationsklassen an den Grundschulen seien im aktuellen Schuljahr nur 6 Kinder neu aufgenommen worden, davon lediglich ein Kind aus einer Anfrage im Hinblick auf Sprachförderung. Diese Entwicklung zeige, dass die Einführung des Sonderpädagogischen Förderzentrums faktisch eine ersatzlose Auflösung der Schule zur Sprachförderung darstelle. Nach dem Willen der Regierung sollten begabte Schülerinnen und Schüler mit Förderschwerpunkt Sprache künftig in Grundschulen gegebenenfalls mit Unterstützung des Mobilen Sozialpädagogischen Dienstes und weiterer Fachdienste gefördert werden. Dies bedeute, dass die Schüler der bisherigen Schule zur Sprachförderung, die „lediglich“ den Förderschwerpunkt Sprache aufwiesen, künftig nur noch in der Kooperationsklasse einer Volksschule unterrichtet würden. Eine Förderung finde dort ausschließlich durch den Mobilen Sonderpädagogischen Dienst statt, der im Schuljahr 2007/2008 für sechs Kooperationsklassen nur 32 Stunden zur Verfügung gehabt habe (5,3 Stunden pro Klasse). Die Auflösung der Schule zur Sprachförderung bedeute insofern für Kinder mit einem erheblichen Förderbedarf Sprache eine konkrete Benachteiligung in Gestalt eines Gleichheitsverstößes. Im Freistaat Bayern fehlten zudem genaue Konzepte, um den spezifischen Bedürfnissen der Schülerinnen und Schüler mit besonders umfanglichem sonderpädagogischen Förderbedarf im Bereich Sprache und Kommunikation Rechnung zu tragen; die weitere Ausbildung dieser Kinder werde daher durch die Aufhebung der Schule zur Sprachförderung gefährdet. Dass ein Sonderpädagogisches Förderzentrum nicht geeignet sei, Grundschüler mit dem Förderbedarf Sprache in angemessener Weise zu fördern, könne durch Einholung eines Sachverständigengutachtens bewiesen werden. Auch in der vom Ministerium herangezogenen Studie aus dem Jahr 1997 über Sonderpädagogische Förderzentren werde ausgeführt, dass die mobilen Dienste in ihrer gegenwärtigen personellen Ausstattung eine

zu unbedeutende Rolle spielen, um wirklich integrationsunterstützend wirken zu können. Angesichts der durch statistische Daten belegten auffallend geringen Rückführungsquoten bei den Schülern von Sonderpädagogischen Förderzentren mit Förderschwerpunkt Sprache stelle die streitgegenständliche Schulauflösung eine unzumutbare Härte dar. Die sprachleistungsbeeinträchtigten Kinder würden in ihren Grundrechten aus Art. 12 GG, Art. 128 Abs. 1 und Art. 132 BV sowie in ihren Rechten aus Art. 5 des Bayerischen Behindertengleichstellungsgesetzes verletzt; außerdem verstoße die Maßnahme gegen § 1 und § 2 Abs. 1 Nrn. 3 und 7 des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes. Für Schüler, die im Schuljahr 2007/2008 bereits die erste Klasse der Schule zur Sprachförderung Unterhaching besucht hätten, liege in der Schulauflösung eine rechtswidrige unechte Rückwirkung; ihr Bestandsinteresse werde durch die inhaltlich nicht näher dargelegte Bestandszusage der Regierung nicht ausreichend gewahrt.

12 Der Antragsgegner beantragt,

13 die Normenkontrollanträge abzulehnen.

14 Das Normgebungsverfahren nach Art. 26 Abs. 2 BayEUG sei fehlerfrei durchgeführt worden; die Regierung habe noch vor Erlass der Verordnung auch das zuständige Erzbischöfliche Ordinariat München von der geplanten Änderung in Kenntnis gesetzt. Die Organisationsentscheidung sei auch materiell-rechtlich nicht zu beanstanden. Die Regierung habe die dafür maßgeblichen Gründe im Aktenvermerk vom 4. März 2008 transparent gemacht und die damals bereits bekannten Einwände der Antragsteller in die Abwägung eingestellt. Aus den Grundrechten ergebe sich kein Recht auf Beibehaltung einer bestimmten Schulform an einem bestimmten Standort. Auch Art. 20 BayEUG sehe nicht vor, dass jeder Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf im Förderschwerpunkt Sprache die Möglichkeit haben müsse, eine Schule zur Sprachförderung zu besuchen. Dieser Förderbedarf könne gerade auch von einem Sonderpädagogischen Förderzentrum abgedeckt werden. Der Staat habe die Aufgabe, auf der Grundlage der Ergebnisse der Bildungsforschung bildungspolitische Entscheidungen zu treffen und im Rahmen seiner finanziellen und organisatorischen Möglichkeiten ein Schulsystem bereitzustellen, das den verschiedenen Begabungsrichtungen Raum zur Entfaltung lasse. Durch die Gründung eines Sonderpädagogischen Förderzentrums werde den Schülern eine bessere Förderung gewährleistet. Die Fixierung nur auf den Förderschwerpunkt „Sprache“ sei eine unzulässige

Verkürzung des Förderansatzes. Die Schulen zur Sprachförderung hätten nachweislich ebenso heterogene Gruppen wie die Förderzentren, nur auf einer anderen Basis. Die Bandbreite reiche von Kindern, die nachweislich von der Schule zur Sprachförderung an die Schule zur Lernförderung wechseln müssten, bis hin zu Kindern, die danach in eine Realschule oder das Gymnasium übertreten könnten. Vernachlässigt würden jedoch solche sprachbehinderten Kinder, deren Lernen oder Verhalten durch die Sprachbehinderung beeinträchtigt sei. Das Sonderpädagogischen Förderzentrum stelle insoweit eine qualitative Verbesserung dar, da es den Förderbedarf im Bereich Sprache nicht monolithisch betrachte, sondern die Variablen Lernen und Verhalten mitberücksichtige. Kinder, deren Förderbedarf so gering sei, dass sie dieser dreidimensionalen Förderung nicht bedürften, könnten an der Regelschule besser gefördert werden, da hier das Angebot naturgemäß nach oben offen sei. Förderschulformen wie die Schulen zur individuellen Sprachförderung und zur individuellen Lernförderung böten jeweils nur hinsichtlich eines bestimmten Förderschwerpunkts eine optimale Förderung und Unterrichtung. Erfahrungsgemäß sei aber bei vielen Schülern eine eindeutige Zuordnung zu einer oder anderen Förderschulform oft nur schwer möglich. Teilweise sei der Förderschwerpunkt zu Beginn der Schulzeit noch nicht hinreichend geklärt; teilweise bestehe ein sonderpädagogischer Förderbedarf nicht nur in einem, sondern in mehreren Förderschwerpunkten, etwa in den Bereichen Sprache und emotionale und soziale Entwicklung. Bei einer Unterrichtung solcher Schüler an einer Schule mit nur einem Förderschwerpunkt könne dem individuellen Förderbedarf nur eingeschränkt Rechnung getragen werden. Die Konstruktion des Sonderpädagogischen Förderzentrums habe sich als eine flexiblere, den individuellen Förderbedürfnissen von Schülerinnen und Schülern gerecht werdende Schulform erwiesen. Die Sonderpädagogischen Förderzentren stellten eine innovative, positive Weiterentwicklung sonderpädagogischer Förderung in Bayern dar. Die von den Antragstellern genannten Folgewirkungen und Befürchtungen beträfen Beeinträchtigungen, denen zu begegnen die Regierung von Oberbayern konkret zugesagt habe. Eine unzumutbare Härte sei in dem Wechsel zum Sonderpädagogischen Förderzentrum nicht erkennbar. Die Zusammenlegung der Schulen sei sachlich gerechtfertigt. Sie beruhe auf einer notwendigen Änderung der Schulstruktur im Förderschwerpunkt Sprache, da es das „klassisch“ ausschließlich sprachbehinderte Kind nicht gebe. Die angeführten Statistiken zu den Rückführungsquoten bei sonderpädagogischen Förderzentren seien irrelevant. Der Auftrag der Schule zur Sprachförderung und des Sonderpädagogischen Förderzentrums lasse sich nicht an Übertrittsquoten für Gymnasien oder Realschulen festmachen, sondern nur an der erfolgrei-

chen individuellen Entwicklung des einzelnen Kindes. Aus dem Schulversuch in Nordrhein-Westfalen lasse sich ablesen, dass sich für Schülerinnen und Schüler mit einer Sprachbehinderung trotz partieller Kritik die gemeinsame Förderung insgesamt vorteilhaft ausgewirkt habe und die lernbehinderten Kinder von dem erweiterten Lernangebot profitiert hätten. Wegen des zugesagten Bestandsschutzes enthalte die Rechtsverordnung auch keine unechte Rückwirkung für Schüler, die bereits zum Schuljahr 2007/2008 oder früher eingeschult worden seien.

- 15 Mit Schriftsatz vom 13. Januar 2009 trat die Antragstellerin zu 3) dem Normenkontrollverfahren bei. Die behandelnde Kinderärztin habe bei ihr sprachlichen Förderbedarf diagnostiziert, so dass sie voraussichtlich einer besonderen heilpädagogischen Sprachförderung bedürfe und von der Schulauflösung betroffen sei.
- 16 Zur weiteren Begründung ihrer Anträge legten die Antragsteller eine fachliche Stellungnahme eines Universitätsprofessors für Sprachheilpädagogik vom 12. Januar 2009 vor.
- 17 Wegen weiterer Einzelheiten wird auf die Gerichts- und Behördenakten verwiesen.

Entscheidungsgründe:

- 18 Die nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO, Art. 5 Abs. 1 AGVwGO statthaften Normenkontrollanträge gegen die Verordnung der Regierung von Oberbayern vom 7. April 2008 haben keinen Erfolg. Bei den von den Antragstellern zu 1) und 2) gestellten Anträgen fehlt es bereits an einer gesetzlichen Zulässigkeitsvoraussetzung (I.). Der von der Antragstellerin zu 3) gestellte Antrag ist jedenfalls unbegründet (II.).
- 19 I. Die Anträge der Antragsteller zu 1) und 2) sind abzulehnen, weil diese Antragsteller mangels rechtlicher Betroffenheit nicht antragsbefugt sind.
- 20 1. Einen Antrag auf Normenkontrolle kann gemäß § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO jede Person stellen, die geltend macht, durch die angegriffene Rechtsvorschrift oder deren Anwendung in ihren Rechten verletzt zu sein oder in absehbarer Zeit verletzt zu werden. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts sind dabei an die Geltendmachung einer Rechtsverletzung grundsätzlich die gleichen Anforderungen

zu stellen, wie sie für die Klagebefugnis nach § 42 Abs. 2 VwGO gelten. Ausreichend, aber auch erforderlich ist also, dass der Antragsteller hinreichend substantiiert Tatsachen vorträgt, die es zumindest als möglich erscheinen lassen, dass er durch den zur Prüfung gestellten Rechtssatz in seinen subjektiven Rechten verletzt wird. Die Antragsbefugnis fehlt, wenn offensichtlich und eindeutig nach keiner Betrachtungsweise subjektive Rechte des Antragstellers verletzt sein können (BVerwG vom 22.8.2005 NVwZ-RR 2006, 36 m.w.N.).

- 21 2. Das Vorbringen der Antragsteller zu 1) und 2) zu der Frage, wie sich die angegriffene Organisationsmaßnahme auf Schüler auswirkt, die wie sie schon bisher die Schule zur Sprachförderung besucht haben, lässt nicht die Möglichkeit einer eigenen (gegenwärtigen oder künftigen) Rechtsverletzung erkennen. Die Antragsteller machen zwar geltend, durch die formell zum Schuljahr 2008/2009 erfolgte Schulauflösung in ihren Rechten auf Bildung und Chancengleichheit betroffen zu sein. Sie übersehen hierbei aber, dass sich aufgrund der Bestandsschutzzusage des Antragsgegners für sie als Schüler der jetzigen 4. bzw. 3. Klasse keine Änderungen im Unterrichtsbetrieb ergeben, die sich auf ihre Rechtsstellung auswirken könnten.
- 22 Die Regierung von Oberbayern hat schon im Vorfeld der streitigen Organisationsmaßnahme den Elternvertretern der Schule zur Sprachförderung ausdrücklich zugesichert, dass die dort bestehenden Klassen unter den Voraussetzungen der Einschulung auch unter dem Dach des Sonderpädagogischen Förderzentrums weitergeführt würden (Schreiben vom 22.10.2007, Bl. 60 d. A.). In einem Schreiben an die Verfahrensbevollmächtigte der Antragsteller vom 25. März 2008 hat die Schulbehörde erneut hierauf verwiesen und zusätzlich ausgeführt, es werde in den nachfolgenden drei Schuljahren für die verbleibenden sechs Klassen der Schule zur Sprachförderung keine Veränderungen geben, es sei denn die Eltern wünschten in Absprache mit der Schulleitung und Klassenleitung andere Beschulungsformen als bisher (Bl. 231 d. A.). Dieser letztgenannte Zusatz soll den Betroffenen eine zusätzliche Option eröffnen und nicht, wie die Antragsteller befürchten, die Weiterführung der reinen Sprachförderklassen vom Mehrheitswillen der Eltern abhängig machen. Der Bestandsschutz gilt, wie die Vertreterin der Schulbehörde auf Befragen in der mündlichen Verhandlung klargestellt hat, selbst im Falle des Zusammenschmelzens einer Klasse auf nur noch drei Schüler. Sollten in die weitergeführten Sprachförderklassen im laufenden Schuljahr entgegen der Bestandsschutzzusage auch einzelne Schüler mit anderem Förderbedarf aufgenommen worden sein, wie die Antragsteller erstmals

in der mündlichen Verhandlung moniert haben, so wird dies nach Erklärung des Antragsgegners rückgängig gemacht.

- 23 Die verbindliche Übergangsregelung bedeutet demnach, dass die Antragsteller zu 1) und 2) noch bis zum Abschluss der 4. Grundschulklasse am selben Ort, in der selben Klassenformation und nach den selben inhaltlichen Vorgaben unterrichtet werden wie im Falle einer Fortführung der bisherigen Schule zur Sprachförderung. Diese materielle Kontinuität des schulischen Betriebs schließt es aus, in der angegriffenen Auflösungsverordnung oder deren Rechtsfolgen eine auch nur mittelbare Beeinträchtigung ihres Bildungs- oder Gleichbehandlungsanspruchs zu sehen. Der staatliche Schulträger gewährt den Antragstellern nach dem Übertritt an das Sonderpädagogischen Förderzentrum keine anderen Leistungen als an ihrer früheren Schule. Dass es im Laufe der Zeit zu Änderungen beim Lehrpersonal kommen kann, versteht sich hierbei von selbst und steht nicht im Widerspruch zu der Bestandsschutzzusage; auch an der Schule zur Sprachförderung bestand kein Anspruch auf Unterrichtung durch bestimmte Personen.
- 24 3. Eine mögliche Rechtsverletzung ergibt sich nicht daraus, dass die Antragsteller ab dem Schuljahr 2008/2009 nur noch Zeugnisse des Sonderpädagogischen Förderzentrums und keine Zeugnisse der Schule zur Sprachförderung mehr erhalten. Wie die Vertreterin der Schulbehörde in der mündlichen Verhandlung erläutert hat, wird auch in den nunmehr erteilten Zeugnissen an zwei Stellen ausdrücklich vermerkt, dass die betreffenden Schüler Unterricht im Förderschwerpunkt Sprache erhalten haben. Damit wird hinreichend deutlich dokumentiert, dass die Antragsteller – wie zuvor in der Schule zur Sprachförderung – ausschließlich nach Lehrplänen unterrichtet werden, die dem Anforderungsniveau der Lehrpläne für die Grundschule entsprechen (§ 19 Abs. 2 der Schulordnung für die Volksschulen zur sonderpädagogischen Förderung vom 11.9.2008, GVBI S. 731, – VSO-F –). Weitergehende Ansprüche etwa dergestalt, dass auf den Zeugnisformularen eine bestimmte Art der Förderschule genannt werden müsste, bestehen nach geltendem Recht nicht.
- 25 Das von den Antragstellern geltend gemachte Interesse an der Erwähnung des bisherigen Schulnamens auf den künftigen Zeugnissen hat bei objektiver Betrachtung auch kein solches Gewicht, dass ihm bei der organisationsrechtlichen Abwägungsentscheidung über die Schulauflösung selbständige Bedeutung beizumessen wäre. Anders als die am Ende der Schullaufbahn ausgestellten Zeugnisse (vgl. hierzu Art.

29 Satz 4 BayEUG i.V.m. § 42 Abs. 7 VSO-F) gehören Grundschulzeugnisse nicht zu den im späteren Erwerbsleben vorzulegenden Bewerbungsunterlagen, sondern werden in der Regel nur beim Übertritt an eine weiterführende Schule relevant, wobei ihr Inhalt der Amtsverschwiegenheit unterliegt. Ob die betreffenden Zeugnisse sonstigen Personen bekannt werden, hängt von der freien Entscheidung der Schüler bzw. ihrer Erziehungsberechtigten ab. Die äußere Gestaltung der Zeugnisse würde daher selbst dann keine schützenswerten Belange der Antragsteller beeinträchtigen, wenn man entsprechend ihrem Sachvortrag davon ausginge, dass den Schulen zur Sprachförderung in weiten Kreisen der Bevölkerung ein höheres Lernniveau zuge-
traut wird als den Sozialpädagogischen Förderzentren, so dass sich (selbst bei gleichbleibendem Unterrichtsangebot) schon die formelle Zuordnung zu einem Förderzentrum für die betroffenen Schüler ansehensmindernd auswirken könnte. Solche indirekten Folgen des Organisationsakts, die maßgeblich vom eigenen Verhalten der Betroffenen sowie von subjektiven (Fehl-) Vorstellungen Dritter abhängen und in ihrem Gewicht nicht annähernd bestimmbar sind, musste der staatliche Verordnungsgeber im Rahmen der Abwägung nicht als einen für den Erhalt der bisherigen Schule sprechenden Belang berücksichtigen; daher kann sich daraus auch keine mögliche Rechtsverletzung der Antragsteller ergeben.

- 26 II. Der von der Antragstellerin zu 3) im Wege eines – als sachdienlich anzusehenden (§ 91 Abs. 1 Alt. 2 VwGO) – Parteibeitritts gestellte weitere Normenkontrollantrag hat ebenfalls keinen Erfolg.
- 27 1. Es erscheint bereits zweifelhaft, ob die noch nicht schulpflichtige Antragstellerin zu 3) die erforderliche Antragsbefugnis besitzt. Ihr bisheriges Vorbringen dürfte nicht ausreichen, um eine künftige Verletzung eigener Rechte aufgrund der 2008 in Kraft getretenen Schulorganisationsverordnung substantiiert darzulegen. Von der mit dem Hilfsantrag angegriffenen Übergangsregelung ist sie in keinem Falle betroffen.
- 28 Für die am 20. August 2005 geborene Antragstellerin zu 3) wird unter Bezugnahme auf das vorgelegte kinderärztliche Attest vom 19. Januar 2009 geltend gemacht, sie bedürfe wegen einer massiven expressiven und rezeptiven Sprachentwicklungsverzögerung, Dyslalie und Artikulationsstörung dringend einer sprachtherapeutischen Einrichtung. Es sei daher davon auszugehen, dass sie ebenso wie bereits vier ihrer Geschwister eine entsprechende Förderschule werde besuchen müssen, so dass sie

durch die streitgegenständliche Schulauflösung in ihren Rechten auf Bildung und Gleichbehandlung verletzt werde.

- 29 Die Antragstellerin zu 3) beruft sich damit nicht auf eine aktuell bestehende, sondern auf eine gemäß § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO erst „in absehbarer Zeit“ eintretende Rechtsverletzung. Die Antragsbefugnis ist in solchen Fällen nur zu bejahen, wenn die von der künftigen Anwendung der Norm ausgehende Rechtsbeeinträchtigung hinreichend wahrscheinlich ist (BVerwG vom 3.11.1993 DVBl 1994, 217/218), also bei realistischer Betrachtung der Entwicklungsmöglichkeiten zumindest nahe liegt (Ziekow in: Sodan/Ziekow, VwGO, 2. Aufl. 2006, RdNr. 180 zu § 47 m. w. N.). Es kommt darauf an, ob sich ein vorsichtig und vernünftig handelnder Betroffener schon jetzt zur Antragstellung entschließen oder das Bemühen um rechtliche Klärung noch zurückstellen würde (Ziekow, a.a.O.; Redeker/v. Oertzen, VwGO, 14. Aufl. 2004, RdNr. 29 zu § 47; Gerhardt/Bier in: Schoch u. a., VwGO, RdNr. 48 zu § 47, jeweils m. w. N.). Ist die Beschwer des Antragstellers noch nicht greifbar oder hängt sie von Bedingungen ab, deren Eintritt prognostisch nicht eingeschätzt werden kann, so ist der Normenkontrollantrag grundsätzlich unzulässig (Gerhardt/Bier a.a.O., m.w.N.).
- 30 Hiernach kann bei der Antragstellerin zu 3) derzeit wohl nicht mit hinreichender Wahrscheinlichkeit angenommen werden, dass sie von der Auflösung der Schule zur Sprachförderung persönlich betroffen sein wird. Eine diesbezügliche Prognose findet auch im Attest der Kinderärztin vom 19. Januar 2009 keine gesicherte Grundlage. Die darin getroffene Feststellung, die Antragstellerin zu 3) bedürfe dringend einer sprachtherapeutischen Einrichtung, bezieht sich erkennbar nur auf die derzeitige Notwendigkeit einer (vorschulischen) Sprachtherapie und nicht auf einen zum voraussichtlichen Zeitpunkt der Einschulung im August 2011 (Art. 37 Abs. 1 Satz 1 BayEUG) möglicherweise fortbestehenden sprachspezifischen Förderbedarf. Die in dem Attest diagnostizierten Sprachstörungen können und müssen nicht erst mit sechs Jahren, sondern schon im Kindergartenalter intensiv behandelt werden mit dem Ziel, den festgestellten Entwicklungsrückstand bis zur Schulzeit möglichst auszugleichen. Ob und inwieweit dies im Verlauf der nächsten zweieinhalb Jahre gelingen wird, lässt sich aufgrund allgemeiner Erfahrungen nicht vorhersagen, sondern hängt vom künftigen Zusammenwirken einer Vielzahl persönlicher Umstände und externer Faktoren ab. Aus derzeitiger Sicht erscheint es daher allein aufgrund des vorgelegten Attestes noch nicht als hinreichend wahrscheinlich, dass die Antragstellerin zu 3) in absehba-

rer Zeit eine Förderschule mit dem Förderschwerpunkt Sprache wird besuchen müssen und damit von der angegriffenen Schulauflösung betroffen sein wird.

- 31 Angesichts der individuellen Unterschiede in der Sprachentwicklung und -begabung dürfte auch die Tatsache, dass bereits vier ihrer Geschwister Sprachförderschulen besucht haben, noch nicht zu dem Schluss führen, dass bei der Antragstellerin zu 3) mit hinreichender Wahrscheinlichkeit eine ähnliche Schullaufbahn zu erwarten ist. Sollte bei ihr zum Zeitpunkt der Einschulung kein sonderpädagogischer Förderbedarf mehr feststellbar sein, so müsste sie unabhängig vom Willen der Erziehungsberechtigten grundsätzlich die Volksschule besuchen, sofern ihr nicht ausnahmsweise vom zuständigen Schulleiter im Ermessenswege der Besuch einer Förderschule gestattet wird (vgl. Art. 20 Abs. 5, 41 Abs. 3 BayEUG, § 18 VSO-F).
- 32 Ob die Antragsbefugnis im vorliegenden Normenkontrollverfahren darauf gestützt werden kann, dass mit Auflösung der Schule zur Sprachförderung auch die zugehörige Schulvorbereitende Einrichtung (Art. 19 Abs. 2 Nr. 2, Art. 22 Abs. 1 BayEUG) weggefallen ist, erscheint ebenfalls fraglich. Zwar können die Leistungen einer solchen Einrichtung schon in den letzten drei Jahren vor dem regelmäßigen Beginn der Schulpflicht in Anspruch genommen werden (Art. 22 Abs. 1 Satz 4 BayEUG). Die Antragstellerin zu 3) soll jedoch nach Mitteilung ihrer Prozessbevollmächtigten erst im Alter von etwa viereinhalb Jahren die Schulvorbereitende Einrichtung besuchen. Ob bei ihr dann noch der gleiche sprachtherapeutische Förderbedarf besteht wie heute, ist gegenwärtig nicht absehbar. Ebenso wenig lässt sich vorhersagen, in welcher Form die Unterweisung in der nunmehr zum Sonderpädagogischen Förderzentrum gehörenden Schulvorbereitenden Einrichtung zu diesem Zeitpunkt organisiert sein wird. Nach Auskunft des Antragsgegners können dort bei einer ausreichenden Zahl von Anmeldungen statt bisher drei auch vier Gruppen betreut werden. Käme es dabei zur Bildung einer ausschließlich aus Kindern mit dem Förderschwerpunkt Sprache bestehenden Gruppe, so hätte sich gegenüber dem vor der Schulauflösung bestehenden Zustand nichts geändert, so dass eine mögliche Rechtsverletzung ebenfalls auszuschließen wäre.
- 33 2. Die Frage der Antragsbefugnis der Antragstellerin zu 3) kann aber letztlich offenbleiben, da ihr Normenkontrollantrag jedenfalls unbegründet ist. Die von der Regierung von Oberbayern erlassene Vierunddreißigste Rechtsverordnung zur Änderung der Rechtsverordnung über die Gliederung der öffentlichen Schulen für Sprachbe-

hinderte im Regierungsbezirk Oberbayern vom 7. April 2008 ist rechtlich nicht zu beanstanden.

- 34 a) Die Rechtsverordnung ist formell ordnungsgemäß zustande gekommen.
- 35 Gegenstand der Verordnung ist die Auflösung der bestehenden Schule zur Sprachförderung Unterhaching zum 1. August 2008 durch Aufhebung des § 1 Nr. 14 der Rechtsverordnung vom 31. Juli 1980 (RABl S. 201), mit dem die (damals so bezeichnete) „Sondervolksschule für Sprachbehinderte Unterhaching“ errichtet worden war. Die für den Erlass der Auflösungsverordnung zuständige Regierung von Oberbayern (Art. 26 Abs. 1 BayEUG) ist ihrer verfahrensrechtlichen Verpflichtung, das Benehmen mit den beteiligten kommunalen Gebietskörperschaften, Elternbeiräten und kirchlichen Oberbehörden herzustellen (Art. 26 Abs. 2 Satz 2 BayEUG), hinreichend nachgekommen. Sie hat in einem ausführlichen Anschreiben vom 7. Dezember 2007 (Bl. 67 bis 70 d. A.) die Gründe für die beabsichtigte Organisationsmaßnahme im Einzelnen dargelegt und den genannten Stellen Gelegenheit zur Äußerung gegeben. Damit wurde den inhaltlichen Anforderungen des „Benehmens“, das der erläuternden und möglichst einvernehmlichen Kontaktaufnahme dient und damit eine qualifizierte Form der Anhörung darstellt, hinreichend Rechnung getragen.
- 36 Das Anschreiben nach Art. 26 Abs. 2 Satz 2 BayEUG ist allerdings zunächst an das örtlich unzuständige Bischöfliche Ordinariat Augsburg versandt worden. Die Regierung von Oberbayern hat aber, nachdem sie von der angeschriebenen Stelle darauf aufmerksam gemacht worden war (Bl. 87 d. A.), diesen Fehler umgehend korrigiert und dasselbe Schreiben am 4. Januar 2008 an das Erzbischöfliche Ordinariat München als die zuständige kirchliche Oberbehörde versandt (Bl. 71, 87 d. A.). Auch wenn sich hierzu in den vorgelegten Behördenakten nur ein Versendungsvermerk (Bl. 104 d. A.) und kein schriftliches Empfangsbekanntnis findet, muss nach Lage der Dinge davon ausgegangen werden, dass das Anhörungsschreiben der genannten Stelle vor Verordnungserlass auch tatsächlich zugegangen ist. Eine indirekte Bestätigung dafür findet sich in dem vom Antragsgegner vorgelegten Schreiben des Erzbischöflichen Ordinariats vom 19. Januar 2009, in welchem der Betreff des Regierungsschreibens vom 7. Dezember 2007 wortgleich wiederholt und ausdrücklich das kirchliche Einverständnis „im o. g. Anhörungsverfahren“ bekundet wird. Aus diesen Formulierungen kann geschlossen werden, dass das Ordinariat schon am damaligen Verfahren beteiligt war und genaue Kenntnis vom Inhalt des Anhörungsschreibens

hatte. Da für die gegenteilige Annahme keine konkreten Anhaltspunkte ersichtlich sind, besteht insoweit keine Notwendigkeit weiterer Aufklärung. Es bedarf demnach auch keiner abschließenden Klärung der Frage, ob ein etwaiger Mangel im Beteiligungsverfahren nach Art. 26 Abs. 2 Satz 2 BayEUG bereits zur Unwirksamkeit der Norm führen kann (vgl. dazu differenzierend BVerfG vom 11.10.1994 BVerfGE 91, 148/175; BVerwG vom 25.10.1979 BVerwGE 59, 48/50 ff.).

- 37 Die angegriffene Verordnung ist nicht deshalb formell rechtswidrig, weil darin als Ermächtigungsgrundlage auch die hier nicht anwendbare Vorschrift des Art. 33 Abs. 5 BayEUG zitiert wird. Da für landesrechtliche Verordnungen in der Bayerischen Verfassung kein dem Art. 80 Abs. 1 Satz 3 GG entsprechendes Zitiergebot besteht (vgl. BayVerfGH vom 24.5.1973 VerfGH 26, 48/59) und die einfachgesetzliche Bestimmung des Art. 45 Abs. 2 LStVG lediglich eine Ordnungsvorschrift darstellt (Böhm in: Bengl/Berner/Emmerig, LStVG, Rn 5 zu Art. 45; Schiedermaier/König, LStVG, 4. Aufl. 1979, Anm. 3 zu Art. 45), sind solche Verordnungen selbst dann gültig, wenn in ihnen gar keine oder nur eine unzutreffende Ermächtigungsgrundlage angegeben wird. Im vorliegenden Fall wird die zu Unrecht zitierte Vorschrift des Art. 33 Abs. 5 BayEUG ohnehin bloß zusätzlich zu den einschlägigen Ermächtigungsnormen aufgeführt, so dass ungeachtet dieser „überschießenden“ Angabe auch einem etwaigen Zitiergebot noch hinreichend Rechnung getragen wäre.
- 38 b) Die angegriffene Rechtsverordnung der Regierung von Oberbayern begegnet auch in materieller Hinsicht keinen Bedenken.
- 39 Die den Regierungen in Art. 26 Abs. 1 BayEUG erteilte Ermächtigung zur Errichtung und Auflösung von Volksschulen zur sonderpädagogischen Förderung ist, da sie sich ihrem Inhalt nach auf die in Art. 19 ff. BayEUG normierten Zielvorgaben bezieht, im Sinne der rechtsstaatlichen Anforderungen nach Art. 3 Abs. 1 Satz 1, Art. 55 Nr. 2 Satz 3 BV hinreichend bestimmt. Innerhalb des gesetzlich eröffneten Rahmens besteht für den Ordnungsgeber ein weiter organisatorischer und planerischer Gestaltungsspielraum, dessen Einhaltung gerichtlich nur begrenzt nachprüfbar ist. Das Gericht kann einen Rechtsverstoß nur feststellen, wenn die Entscheidung des Ordnungsgebers mit den im Bayerischen Erziehungs- und Unterrichtsgesetz festgelegten Grundsätzen oder mit sonstigem höherrangigen Recht nicht vereinbar ist oder wenn sie auf unzutreffenden tatsächlichen Feststellungen, sachwidrigen Erwägungen oder einem auf sonstige Weise fehlerhaften Abwägungsvorgang beruht.

- 40 Die angegriffene Rechtsverordnung hält sich in diesem vorgegebenen Rahmen. Sie beruht insbesondere auf einem zutreffenden Verständnis der maßgebenden Verfassungsbestimmung des Art. 7 Abs. 1 GG, wonach dem Staat die originäre Befugnis zur Planung und Organisation des Schulwesens zusteht (BVerfG vom 6.12.1972 BVerfGE 34, 165/182). Subjektive Rechte auf Schaffung oder Beibehaltung bestimmter Schulformen lassen sich nach allgemeiner Auffassung weder aus dem Recht des Kindes auf ungehinderte Entfaltung seiner Persönlichkeit (Art. 2 Abs. 1 GG) noch aus dem Erziehungsrecht der Eltern (Art. 6 Abs. 2 GG) ableiten (vgl. BVerfG a.a.O., S. 185). Sie ergeben sich auch nicht aus dem grundgesetzlichen Verbot der Benachteiligung Behinderter (Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG; vgl. BVerwG vom 14.8.1997 Buchholz 421 Kultur- und Schulwesen Nr. 123) oder aus den landesverfassungsrechtlichen Normen über das Schul- und Ausbildungswesen (Art. 128 Abs. 1, Art. 132 BV), denen ohnehin kein Grundrechtscharakter zukommt (BayVerfGH vom 4.5.2007 VerfGH 60, 101/119; vom 27.4.1984 VerfGH 37, 126/132). Die Interessen der von Organisationsmaßnahmen betroffenen Schüler und ihrer Erziehungsberechtigten sind vom staatlichen Ordnungsgeber vielmehr im Rahmen der Abwägung angemessen zu berücksichtigen (BVerwG vom 23.10.1978 DVBl 1979, 352; Niehues/Rux, Schul- und Prüfungsrecht, Bd. 1, 4. Aufl. 2006, RdNr. 798 m.w.N.). Dabei können vor allem Fragen der Zumutbarkeit und des Vertrauensschutzes von Bedeutung sein (vgl. BVerfG vom 6.8.1996 NVwZ 1997, 781 f.; Niehues/Rux, a.a.O., RdNr. 799 ff.).
- 41 Die Regierung von Oberbayern hat, wie sich aus den vorgelegten Unterlagen und insbesondere aus dem nach Abschluss des Anhörungsverfahrens gefertigten Aktenvermerk vom 4. März 2008 ergibt, die Entscheidung zur Auflösung der Schule zur Sprachförderung auf der Grundlage einer umfassenden fachlich-pädagogischen und schulorganisatorischen Abwägung getroffen. Sie hat dabei das berechnete Interesse auch der (nur) sprachlich behinderten Kinder, in einer möglichst geeigneten Einrichtung beschult zu werden, ausdrücklich anerkannt und sich mit den diesbezüglichen Einwendungen des Elternbeirats der bisherigen Sprachförderschule eingehend und sachbezogen auseinandergesetzt.
- 42 Bei ihrer abschließenden Entscheidung durfte die Schulbehörde von der bereits in Art. 20 BayEUG zum Ausdruck kommenden generellen Annahme ausgehen, dass sowohl die durch eine Kombination der Förderschwerpunkte Sprache und Lernen gebildeten Sonderpädagogischen Förderzentren (Art. 20 Abs. 2 Satz 3 BayEUG) als

auch die auf nur einen Förderschwerpunkt beschränkten Schulen zur Sprachförderung (Art. 20 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 BayEUG) dazu geeignet sind, einen im sprachlichen Bereich bestehenden Förderbedarf zu erfüllen, so dass es sich um prinzipiell gleichwertige Arten von Förderschulen handelt. Es ist nicht erkennbar, dass diese bereits vom Schulgesetzgeber vorgenommene typisierende Bewertung objektiv unrichtig oder aufgrund neuerer Erkenntnisse überholt sein könnte.

- 43 Die im Mittelpunkt des vorliegenden Normenkontrollverfahrens stehende Behauptung der Antragsteller, sprachbehinderte Grundschüler könnten in einem Sonderpädagogischen Förderzentrum, also bei einem Unterricht zusammen mit lernbehinderten Schülern, nicht in der gebotenen Weise gefördert werden, ist weder im Anhörungsverfahren vor Erlass der streitgegenständlichen Verordnung noch im Gerichtsverfahren konkret belegt worden. Als Begründung für die Ablehnung der integrierten Beschulung wird vielmehr vorrangig auf einen statistischen Vergleich der "Erfolgsquoten" von reinen Sprachförderschulen und Sonderpädagogischen Förderzentren verwiesen. Diese beiden Schularten unterscheiden sich jedoch in ihrer regionalen Verbreitung und hinsichtlich sonstiger Rahmenbedingungen so erheblich, dass kein direkter Leistungsvergleich möglich ist.
- 44 Zum Zeitpunkt des Verordnungserlasses bestand in Bayern ein flächendeckendes Netz von insgesamt 139 öffentlichen und privaten Sonderpädagogischen Förderzentren, während die Zahl der Schulen zur Sprachförderung von 42 im Jahr 1994 auf nur noch 14 zurückgegangen war (vgl. auch LT-Drs. 15/10807). Reine Sprachförderschulen gab es also schon damals nur noch an wenigen Orten, wobei davon auszugehen ist, dass es sich vor allem um städtische Ballungsräume mit der dafür typischen Bevölkerungsstruktur und einem relativ breiten Angebot an - miteinander konkurrierenden - Fördereinrichtungen handelte. Aufgrund dieser speziellen Ausgangslage lassen sich die an Sprachförderschulen erzielten (hohen) Übertrittsquoten nicht unmittelbar in Beziehung setzen zur Zahl der sprachbehinderten Schüler, denen der Wechsel von einem Sonderpädagogischen Förderzentrum an eine weiterführende Schule gelingt. Ob die an einem Förderzentrum unterrichteten Schüler die notwendige sprachspezifische Förderung erhalten haben, kann nicht durch quantitative Vergleiche mit der strukturell anders zusammengesetzten Gruppe der Schüler von reinen Sprachförderschulen festgestellt werden, sondern nur durch eine individuelle Betrachtung des erzielten Lernfortschritts.

- 45 Dass nach der Auflösung der Schule zur Sprachförderung Unterhaching nunmehr im Schuljahr 2008/2009 sehr viel weniger Schüler mit dem Förderbedarf Sprache das neu gegründete Sonderpädagogischen Förderzentrum besuchen als in den Jahren zuvor die Sprachförderschule, stellt ebenfalls keinen objektiven Beleg für eine unzureichende Förderung dieser Schülergruppe in der integrierten Einrichtung dar. Der erhebliche Rückgang der Anmeldungen, der offenbar allein durch die Zusammenlegung der bisherigen Schulen zur Sprach- und zur Lernförderung ausgelöst worden ist, beweist vielmehr in erster Linie, dass es in der Praxis entscheidend vom Willen der Erziehungsberechtigten abhängt, ob Kinder mit festgestelltem sprachspezifischen Förderbedarf eine nahe gelegene Förderschule oder die Regelschule besuchen. Das Wahlverhalten hängt dabei nicht unwesentlich von subjektiven Einschätzungen der verschiedenen Förderschularten ab. So wird der Besuch einer Schule zur Sprachförderung (früher: „Sprachheilschule“), wie die Beteiligten in der mündlichen Verhandlung übereinstimmend erklärt haben, vielfach als weniger stigmatisierend empfunden als der Besuch eines Sonderpädagogischen Förderzentrums mit dem gleichen Förderschwerpunkt. Reine Sprachförderschulen sind daher gerade auch für solche Kinder attraktiv (gewesen), die ohne ein derartiges Angebot die Volksschule besucht hätten, an der Schulpflichtige mit sonderpädagogischem Förderbedarf grundsätzlich ebenfalls unterrichtet werden können (Art. 41 Abs. 1 Satz 1 BayEUG; vgl. BayVGh vom 2.11.2006 NVwZ-RR 2007,327). Auch dieses Schulwahlverhalten trägt dazu bei, dass das Schülerpublikum an einer Schule zur Sprachförderung typischerweise anders zusammengesetzt ist als im Förderschwerpunkt Sprache an einem Sonderpädagogischen Förderzentrum. Durch einen unmittelbaren Vergleich der beiden Schulformen können daher keine gesicherten Aussagen darüber gewonnen werden, ob für sprachbehinderte Schüler ein separater oder ein integrierter Unterricht das bessere Grundkonzept darstellt.
- 46 Die vergleichende Bewertung der verschiedenen pädagogischen Konzepte und Organisationsmodelle ist, soweit die Schulgesetze keine abschließenden Festlegungen treffen, Aufgabe der staatlichen Schulverwaltung. Sie hat anhand der im Schulalltag gewonnenen praktischen Erfahrungen die konkreten Organisationsentscheidungen zu treffen, wobei sie aktuelle fachwissenschaftliche Erkenntnisse zwar berücksichtigen muss, auch insoweit aber über einen erheblichen Einschätzungs- und Bewertungsspielraum verfügt. Die zuständigen Schulbehörden müssen bei ihren Planungen nicht zwingend der – ohnehin kaum objektiv zu ermittelnden – aktuellen Mehrheitsmeinung im pädagogischen Schrifttum folgen, sondern können aufgrund ihrer

besonderen Praxisnähe auch davon abweichende konzeptionelle Ansätze verfolgen. Ob bestimmte schulorganisatorische Modelle zur Erfüllung der Aufgaben von Förderschulen (Art. 19 Abs. 1 bis 3 BayEUG) besser oder schlechter geeignet sind, lässt sich demzufolge im gerichtlichen Verfahren grundsätzlich nicht durch Einholung fachpädagogischer Sachverständigengutachten beweisen. Auch die im vorliegenden Verfahren eingereichte Stellungnahme eines Professors für Sprachheilpädagogik vom 12. Januar 2009, in der die (landesweit betriebene) Eingliederung von Sprachförderschulen in Sonderpädagogische Förderzentren als eine auf ungewissen empirischen Befunden beruhende und fachwissenschaftlich unzureichend legitimierte Entscheidung kritisiert wird, kann hiernach die Rechtmäßigkeit der konkreten organisationsrechtlichen Abwägungsentscheidung nicht in Frage stellen.

- 47 Die Regierung von Oberbayern hat ihre Entscheidung schlüssig und nachvollziehbar begründet. Sie verweist in ihrem Vermerk vom 4. März 2008 als Anlass für die Neuorganisation des Förderschulwesens auf die Notwendigkeit, sonderpädagogische Fachkompetenz zu bündeln und eine interdisziplinäre Zusammenarbeit von Lehrkräften verschiedener Fachrichtungen zu ermöglichen. Damit werde einem Strukturwandel der Schülerschaft Rechnung getragen, da es mehr Kinder mit komplexem sonderpädagogischem Förderbedarf gebe. Diese planerische Zielvorstellung, die einer vom Landtag und vom zuständigen Staatsministerium vorgegebenen Linie folgt und für die auch wissenschaftliche Belegstellen angeführt werden, bewegt sich innerhalb des Gestaltungsspielraums, der den Schulbehörden bei der Organisation des Förderschulwesens eingeräumt werden muss. Das allgemeine pädagogische Konzept der Regierung wird ergänzt durch eine Auflistung der für die bisherigen Einrichtungen ermittelten Strukturdaten, die für die Prognose der künftigen Schülerzahlen nach Zusammenlegung der Schulen zur Sprach- und zur Lernförderung zu einem Sonderpädagogischen Förderzentrum eine geeignete Grundlage abgeben.
- 48 Bei der planerischen Abwägung konnte die Regierung den an verschiedene Grundschulen angegliederten Kooperationsklassen eine besondere Bedeutung gerade bei der Beschulung von Kindern mit dem Förderschwerpunkt Sprache beimessen. Ob die für solche Klassen im vorhergehenden Schuljahr 2007/2008 zur Verfügung gestellten 32 Wochenstunden des Mobilen Sonderpädagogischen Dienstes auch in Zukunft ausreichend sein würden, musste dabei noch nicht abschließend geklärt werden, da der Weiterbestand der Kooperationsklassen und deren Umfang jedes Jahr erneut auf der Grundlage des Förderbedarfs der Schüler überprüft werden soll-

te. Selbst wenn die Kooperationsklassen, wie von den Antragstellern behauptet, wegen unzureichender Ausstattung mit geeignetem Fachpersonal gegenwärtig keine ausreichende sonderpädagogische Förderung gewährleisten sollten, könnte eine solche rechtswidrige Vollzugspraxis daher nicht die Rechtswidrigkeit der vorangegangenen Schulauflösung begründen.

- 49 Der im Normenkontrollantrag erhobene pauschale Einwand, im Freistaat Bayern fehlten bisher genaue Konzepte zur Beschulung von Schülern mit erhöhtem sonderpädagogischen Förderbedarf im Bereich Sprache und Kommunikation, lässt schon die Unterrichtung an der früheren Schule zur Sprachförderung als fachlich defizitär erscheinen und stellt daher ebenfalls kein Argument gegen die Zusammenlegung der beiden spezialisierten Förderschulen zu einem Sonderpädagogischen Förderzentrum dar. Im Übrigen enthält das Planungskonzept der Regierung von Oberbayern verschiedene Ansätze, wie die sonderpädagogische Qualifikation des eingesetzten Lehrpersonals im Rahmen der Umstrukturierung des Förderschulwesens erhöht werden kann, etwa durch Einrichtung eines gemeinsamen sonderpädagogischen Beratungszentrums für den südlichen Landkreis München oder durch Jahreslehrgänge für fachfremd eingesetzte Sonderpädagogen und eine Reihe weiterer Fortbildungsangebote.
- 50 In der durch die Auflösung der bisherigen Sprachförderschule ermöglichten integrierten Beschulung von Kindern mit Förderbedarf in den Bereichen Sprache und Lernen liegt keine behinderungsbedingte Benachteiligung oder Ungleichbehandlung im Sinne von § 1, § 2 Abs. 1 Nr. 7 des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (G. v. 14.8.2006 BGBl I S. 1897 – AGG) oder Art. 5 des Bayerischen Behindertengleichstellungsgesetzes (G. vom 9.7.2003 GVBl S. 419 – BayBGG). Die Organisationsänderung zielt im Gegenteil darauf ab, lern- und sprachbehinderte Kinder trotz ihres graduell unterschiedlichen Förderbedarfs gemeinsam zu unterrichten und die beiden Gruppen damit im Schulalltag möglichst gleichzustellen. Dies hat zwar zur Folge, dass in den integrierten Klassen kein gemeinsamer Lehrplan und kein einheitliches Anforderungsniveau mehr besteht (vgl. §§ 19 Abs. 2, 20 Abs. 2, Anlagen 10 u. 13 VSO-F). Für die leichter behinderten Schüler eines Sonderpädagogischen Förderzentrums stellt aber der integrationsfördernde gemeinsame Unterricht mit stärker behinderten Schülern ebenso wenig eine Rechtsverletzung oder einen Gleichheitsverstoß dar wie etwa für nicht behinderte Schüler einer Volksschule die Aufnahme

aktiv teilnahmefähiger behinderter Mitschüler (vgl. Art. 41 Abs. 1 Satz 1, Abs. 8 Satz 1 BayEUG).

- 51 Soweit durch die streitige Schulauflösung Kindern wie der Antragstellerin zu 3), die erst in Zukunft förderschulpflichtig werden (könnten), die Möglichkeit des Besuchs einer auf ihren Förderbedarf spezialisierten Schule genommen wird, ist dies ungeachtet der fachlichen Kontroverse um das geeignete Beschulungskonzept jedenfalls zumutbar. Die Chance, eine reine Sprachförderschule besuchen zu können, bestand schon bisher nur für eine – immer kleiner werdende – Minderheit der sprachbehinderten Schüler, so dass mit einer Beibehaltung bestimmter Schulstandorte nicht auf Dauer gerechnet werden konnte. Im konkreten Fall änderte die Zusammenlegung der beiden Förderschulen auch weder etwas an der Länge der Schulwege noch wirkte sie sich auf den zu vermittelnden Lehrstoff aus, der sich nicht nach der Schulform, sondern nach dem individuellen Förderschwerpunkt bestimmt (§ 7 Abs. 2 VSO-F). Dem Interesse der bisher an der Sprachförderschule unterrichteten Schüler, in ihrem bisherigen Klassenverband zu verbleiben, hat der Ordnungsgeber durch die getroffene Übergangsregelung (s.o. I.2.) so umfassend Rechnung getragen, dass die Organisationsentscheidung auch insoweit keine Abwägungsmängel aufweist. Der Normenkontrollantrag kann daher weder im Haupt- noch im Hilfsantrag Erfolg haben.
- 52 III. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1, § 159 Satz 1 VwGO, der Ausspruch über die vorläufige Vollstreckbarkeit auf § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 ff. ZPO.
- 53 Die Revision zum Bundesverwaltungsgericht war nicht zuzulassen, da die Voraussetzungen hierfür nach § 132 Abs. 2 VwGO nicht vorliegen.

Rechtsmittelbelehrung

- 54 Nach § 133 VwGO kann die Nichtzulassung der Revision durch Beschwerde zum Bundesverwaltungsgericht in Leipzig angefochten werden. Die Beschwerde ist beim Bayerischen Verwaltungsgerichtshof (in München Hausanschrift: Ludwigstraße 23, 80539 München; Postfachanschrift: Postfach 34 01 48, 80098 München; in Ansbach: Montgelasplatz 1, 91522 Ansbach) innerhalb eines Monats nach Zustellung dieser Entscheidung schriftlich einzulegen und innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieser Entscheidung zu begründen. Die Beschwerde muss die angefochtene Ent-

scheidung bezeichnen. In der Beschwerdebegründung muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts, von der die Entscheidung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden.

Vor dem Bundesverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten, außer in Prozesskostenhilfverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht eingeleitet wird. Als Prozessbevollmächtigte zugelassen sind neben Rechtsanwälten und Rechtslehrern an einer deutschen Hochschule im Sinn des Hochschulrahmengesetzes mit Befähigung zum Richteramt nur die in § 67 Abs. 4 Satz 4 VwGO und in §§ 3, 5 RDGEG bezeichneten Personen.

56	Kersten	Dr. Zöllner	Richter Dr. Borgmann ist
57			wegen Urlaubs an der
58			Beifügung der Unterschrift
59			gehindert.

60 **Beschluss:**

61 Der Streitwert wird auf 30.000 Euro festgesetzt.
62 (§ 52 Abs. 2 GKG).

63	Kersten	Dr. Zöllner	Richter Dr. Borgmann ist
64			wegen Urlaubs an der
65			Beifügung der Unterschrift
66			gehindert.