

Az.: 2 C 41/11

Ausfertigung



SÄCHSISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT

Im Namen des Volkes

Urteil

In der Verwaltungsrechtssache

1. der
vertreten durch den Geschäftsführer

2. des
vertreten durch den Vorstand

- Antragsteller -

prozessbevollmächtigt:

gegen

den Freistaat Sachsen
vertreten durch das Sächsische Staatsministerium für Kultus
Carolaplatz 1, 01097 Dresden

- Antragsgegner -

wegen

Unwirksamkeit der Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums für Kultus über
die Gewährung von Zuschüssen für Schulen in freier Trägerschaft
hier: Normenkontrolle

hat der 2. Senat des Sächsischen Obergerverwaltungsgerichts durch den Vizepräsidenten des Obergerverwaltungsgerichts Dr. Grünberg, die Richterin am Obergerverwaltungsgericht Hahn, die Richterin am Obergerverwaltungsgericht Dr. Henke, den Richter am Verwaltungsgericht Joop und den Richter am Obergerverwaltungsgericht Tischer aufgrund der mündlichen Verhandlung

vom 18. Dezember 2014

für Recht erkannt:

Der Antrag wird abgelehnt.

Die Antragsteller tragen als Gesamtschuldner die Kosten des Verfahrens.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

- 1 Die Antragstellerin zu 1 betreibt in freier Trägerschaft eine Förderschule für geistig Behinderte in X. und Förderschulen zur Lernförderung und für Erziehungshilfe in Y.; der Antragsteller zu 2 betreibt in freier Trägerschaft die E.-Grundschule in L. und das E. Gymnasium Z., in denen Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf (geistig behinderte, lern-, seh- und körperbehinderte sowie hörgeschädigte Schüler) integrativ unterrichtet werden. Mit ihrem Normenkontrollantrag wenden sich die Antragsteller gegen Änderungen der Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums für Kultus über die Gewährung von Zuschüssen für Schulen in freier Trägerschaft vom 16. Mai 2007 (SächsGVBl. S. 176) durch die Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums für Kultus und Sport zur Änderung der Zuschussverordnung vom 15. April 2011 (SächsGVBl. S. 146).
- 2 Aufgrund von § 19 Nr. 5 bis 13 des Gesetzes über Schulen in freier Trägerschaft (SächsFrTrSchulG) vom 4. Februar 1992 (SächsGVBl. S. 37), zuletzt geändert durch Art. 7 des Gesetzes vom 15. Dezember 2006 (SächsGVBl. S. 515, 519; 2007 S. 25) erließ das Sächsische Staatsministerium für Kultus die Verordnung über die Gewährung von Zuschüssen für Schulen in freier Trägerschaft (Zuschussverordnung - ZuschussVO) vom 16. Mai 2007. Die im vorliegenden Zusammenhang maßgeblichen Regelungen lauten auszugsweise wie folgt:

§ 1

Zahl der Unterrichtsstunden

Die Zahl der Unterrichtsstunden gemäß § 15 Abs. 3 Satz 1 SächsFrTrSchulG ergibt sich aus der Anlage. ...

Anlage (zu § 1)

Zahl der Unterrichtsstunden gemäß § 15 Abs. 3 Satz 1 SächsFrTrSchulG

Teil 1: Allgemein bildende Schulen

	Unterrichtsstunden			
1.			
2. allgemein bildende Förderschule				
a) Förderschule für Blinde und Sehbehinderte, Blinde	14 600			
b) Förderschule für Blinde und Sehbehinderte, Sehbehinderte	14 040			
c) Förderschule für Blinde und Sehbehinderte, Blinde mit Förderschwerpunkt Lernen	12 200			
d) Förderschule für Blinde und Sehbehinderte, Sehbehinderte mit Förderschwerpunkt Lernen	11 840			
e) Förderschule für Hörgeschädigte	14 240			
f) Förderschule für Hörgeschädigte, Förderschwerpunkt Lernen	11 200			
g) Förderschule für geistig Behinderte	19 320			
h) Förderschule für Körperbehinderte	14 600			
i) Förderschule zur Lernförderung	11 880			
j) Sprachheilschule	14 360			
k) Förderschule für Erziehungshilfe	13 320			
l)			

...

Durch Art. 1 der am 15. April 2011 vom Sächsischen Staatsministerium für Kultus und Sport erlassenen Verordnung zur Änderung der Zuschussverordnung wurde diese auszugsweise wie folgt geändert:

Aufgrund von § 19 Nr. 7 des Gesetzes über Schulen in freier Trägerschaft (SächsFrTrSchulG) vom 4. Februar 1992 (SächsGVBl. S. 37), das zuletzt durch Artikel 19 des Gesetzes vom 12. Dezember 2008 (SächsGVBl. S. 866, 885) geändert worden ist, wird verordnet:

Artikel 1

Die Anlage der Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums für Kultus und Sport über die Gewährung von Zuschüssen für Schulen in freier Trägerschaft (Zuschussverordnung - ZuschussVO) vom 16. Mai 2007 (SächsGVBl. S. 176), die zuletzt durch Artikel 11 des Gesetzes vom 15. Dezember 2010 (SächsGVBl. S. 387, 397) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Teil 1 Nr. 2 wird wie folgt geändert:

a) Spalte 2 wird wie folgt geändert:

- aa) In der Angabe zu „a) Förderschule für Blinde und Sehbehinderte, Blinde“ wird die Angabe „14 600“ durch die Angabe „14 040“ ersetzt.
- bb) In der Angabe zu „b) Förderschule für Blinde und Sehbehinderte, Sehbehinderte“ wird die Angabe „14 040“ durch die Angabe „13 480“ ersetzt.
- cc) In der Angabe zu „c) Förderschule für Blinde und Sehbehinderte, Blinde mit Förderschwerpunkt Lernen“ wird die Angabe „12 200“ durch die Angabe „11 480“ ersetzt.
- dd) In der Angabe zu „d) Förderschule für Blinde und Sehbehinderte, Sehbehinderte mit Förderschwerpunkt Lernen“ wird die Angabe „11 840“ durch die Angabe „11 120“ ersetzt.
- ee) In der Angabe zu „e) Förderschule für Hörgeschädigte“ wird die Angabe „14 240“ durch die Angabe „13 520“ ersetzt.
- ff) In der Angabe zu „f) Förderschule für Hörgeschädigte, Förderschwerpunkt Lernen“ wird die Angabe „11 200“ durch die Angabe „10 520“ ersetzt.
- gg) In der Angabe zu „g) Förderschule für geistig Behinderte“ wird die Angabe „19 320“ durch die Angabe „17 400“ ersetzt.
- hh) In der Angabe zu „h) Förderschule für Körperbehinderte“ wird die Angabe „14 600“ durch die Angabe „13 480“ ersetzt.
- ii) In der Angabe zu „i) Förderschule zur Lernförderung“ wird die Angabe „11 880“ durch die Angabe „11 160“ ersetzt.
- jj) In der Angabe zu „j) Sprachheilschule“ wird die Angabe „14 360“ durch die Angabe „13 480“ ersetzt.
- kk) In der Angabe zu „k) Förderschule für Erziehungshilfe“ wird die Angabe „13 320“ durch die Angabe „12 840“ ersetzt.

- 3 Die Verordnung trat gemäß ihrem Art. 2 mit Wirkung vom 1. August 2010 in Kraft; sie wurde im Sächsischen Gesetz- und Verordnungsblatt vom 10. Mai 2011 verkündet.
- 4 Die Antragsteller haben am 6. Dezember 2011 das vorliegende Normenkontrollverfahren eingeleitet, zu dessen Begründung sie vortragen: Sie seien von der angegriffenen Änderung der Anlage zur Zuschussverordnung betroffen, weil sie geringere Zuschüsse erhielten. Die Änderung sei rechtswidrig, weil sie nicht mit der Ermächtigungsnorm übereinstimme. § 19 Nr. 7 SächsFrTrSchulG ermächtige den Antragsgegner, die näheren Bestimmungen über die Zahl der Unterrichtsstunden nach § 15 Abs. 3 Satz 1 SächsFrTrSchulG zu erlassen; dieser sei dabei an die im Freistaat Sachsen an öffentlichen Schulen für den einzügigen Bildungsgang geltende Stundentafel gebunden, wobei die so ermittelten Stunden mit 40 Unterrichtswochen im Jahr zu multiplizieren seien. Bis zum Erlass der Änderungsverordnung hätten die Angaben zu den Unterrichtsstunden den bis zum Schuljahr 2009/2010 geltenden Stundentafeln entsprochen. Diese seien ab dem Schuljahr 2010/2011 geändert worden. Während die an Förderschulen vorgesehenen Unterrichtsstunden gleich geblieben seien, sei statt einer den Schulen zustehenden festen Stundenzahl für Diagnose und Beratung nunmehr eine bedarfsabhängige Zuweisung von Stunden durch die Sächsische Bildungsagentur vorgesehen. Diese Stunden seien entgegen § 19 Nr. 7 SächsFrTrSchulG nicht in die geänderte Zuschussverordnung aufgenommen worden. Auch an Schulen in freier Trägerschaft müsse der Förderbedarf der Schüler jederzeit festgestellt werden, was eine fortlaufende Diagnose erforderlich mache; gleiches gelte für die Beratung der Eltern/Erziehungsberechtigten der Schüler. Soweit die Stunden für Diagnose und Beratung den öffentlichen Schulen nicht gleichmäßig zugeteilt würden, sei ein Durchschnittswert zu errechnen.
- 5 Verfassungsrechtliche Bedenken gegen die angefochtene Änderungsregelung bestünden insoweit, als die Berechnungsvorschriften in § 15 SächsFrTrSchulG der Umsetzung der verfassungsrechtlichen Verpflichtung des Gesetzgebers dienten, den Mindestbedarf der Träger von Ersatzschulen konkret zu berechnen. Da sich der Gesetzgeber dafür entschieden habe, den Bedarf der Ersatzschulträger danach zu bestimmen, welcher Aufwand für eine vergleichbare öffentliche Schule erforderlich sei, bei der Berechnung aber nicht den vollen Bedarf der öffentlichen Schulen berücksichtige, liege nicht nur ein Verstoß gegen die Ermächtigungsnorm, sondern auch gegen Ver-

fassungsrecht vor. Eine gesonderte Berechnung, aus der sich die Auskömmlichkeit der abgesenkten Zuschüsse ergebe, habe der Antragsgegner nicht vorgenommen.

6 Für die Entscheidung werde es maßgeblich darauf ankommen, was unter „Unterrichtsstunden“ in § 15 Abs. 3, § 19 Nr. 7 SächsFrTrSchulG zu verstehen sei. Die Formel für die Berechnung des Zuschusssatzes diene der Ermittlung der Personalkosten je Schüler aus den Soll-Personalkosten, weshalb auch die Stunden für Diagnose und Beratung aufzunehmen seien, die als Soll-Kosten unabhängig davon anfielen, ob einzelne Schüler in deren Genuss kämen oder nicht.

7 Durch das Urteil des Sächsischen Verfassungsgerichtshofs vom 15. November 2013 - Vf.-II-12 - habe sich das Verfahren nicht erledigt. Die Entscheidung zeige, welche Überlegungen der Normgeber anstellen müsse, um zu einer verfassungsmäßigen Regelung der Schulfinanzierung zu gelangen. Für die hier in Rede stehende Zahl der Unterrichtsstunden könne nach dem Gesetz so verfahren werden, dass mit dem Ansatz der erforderlichen Lehrerstunden die tatsächlichen Verhältnisse berücksichtigt würden; stattdessen seien jedoch die hiervon deutlich abweichenden Schülerstunden herangezogen worden. Mit der angegriffenen Änderung habe der Verordnungsgeber eine verfassungswidrige Regelung durch eine andere ersetzt, die noch weiter von einer verfassungsmäßig zutreffenden Regelung entfernt sei. Dem Antrag sei daher mit der Einschränkung stattzugeben, dass die Anwendung der durch das beantragte Urteil wiederherzustellenden alten Fassung bis zum 31. Dezember 2015 zulässig sei.

8 Die Antragsteller beantragen,

Art. 1 Nr. 1a bb), ee) und gg) bis kk) der Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums für Kultus und Sport zur Änderung der Zuschussverordnung vom 15. April 2011 für unwirksam zu erklären.

9 Der Antragsgegner beantragt,

den Antrag abzulehnen.

- 10 Nach § 19 Nr. 7 SächsFrTrSchulG könne der Verordnungsgeber in begründeten Fällen von der für den entsprechenden einzügigen Bildungsgang an öffentlichen Schulen im Freistaat Sachsen geltenden Stundentafel abweichen. Dieser sei danach nicht gehalten, alle in der Stundentafel für die jeweilige Schulart genannten Ressourcen abzubilden. Dem entspreche die im Nachgang zur Änderung der an öffentlichen Schulen geltenden Stundentafel erfolgte Änderung der bei der Finanzierung der Schulen in freier Trägerschaft zu berücksichtigenden Unterrichtsstunden. Unterrichtsstunden seien ihrem Begriff nach Zeiteinheiten, in denen eine Lehrkraft den Schülern auf Grundlage eines Lehrplans für ein bestimmtes Fach den Lehrstoff vermittle. Alle diese Unterrichtsstunden seien ebenso wie die Stunden für sonderpädagogische Förderung in der Änderungsverordnung berücksichtigt. Von der Berücksichtigung von Stunden für Diagnostik im Verfahren zur Feststellung eines sonderpädagogischen Förderbedarfs, für Beratung und Integration habe der Verordnungsgeber dagegen abgesehen, da diese nicht zur Erteilung weiteren Unterrichts eingesetzt würden, sondern ausschließlich im außerunterrichtlichen Bereich.
- 11 Darüber hinaus entstehe Schulen in freier Trägerschaft durch die Diagnostik sowie Beratung und Integration kein zusätzlicher Zeitaufwand. Die Aufgaben, deren Erfüllung die Stunden dienten, fielen dort entweder nicht an oder würden anderweitig vergütet. Werde ausnahmsweise eine Schule in freier Trägerschaft im Verfahren zur Feststellung sonderpädagogischen Förderbedarfs beauftragt, werde eine gesonderte Vereinbarung über die Vergütung der zu erbringenden Leistungen geschlossen, wofür ein Titel im Haushaltsplan vorgesehen sei. Die Ressourcen für die Begleitung schulischer Integration werde öffentlichen Förderschulen durch zusätzliche Stunden und Schulen in freier Trägerschaft gemäß § 15 Abs. 3 Satz 2 Nr. 6 SächsFrTrSchulG durch einen erhöhten Personalkostenanteil zur Verfügung gestellt. Soweit an Förderschulen Zusatzaufwand für allgemeine Beratungs- und Diagnostikaktivität und die Elternarbeit bestehe, sei dies in den an Förderschulen gegenüber Regelschulen erheblich geringeren Klassengrößen oder der geringeren Unterrichtsverpflichtung der Lehrkräfte berücksichtigt. Da diese Parameter in der Formel zur Berechnung der Personalkosten berücksichtigt seien, ergebe sich für Förderschulen ein gegenüber Regelschulen insgesamt erhöhter Zuschuss.

- 12 Die verfassungsrechtlichen Bedenken gegen die Änderungsverordnung griffen nicht durch. Im Übrigen sei die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs bindend, so dass das Ziel der Antragsteller, die Nichtigerklärung der Änderung der Angaben in der Anlage zur Zuschussverordnung, nicht mehr erreicht werden könne.
- 13 Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird auf die Behördenakte des Antragsgegners sowie die Gerichtsakte verwiesen.

Entscheidungsgründe

- 14 Der Normenkontrollantrag hat keinen Erfolg.
- 15 I. Der Normenkontrollantrag ist zulässig.
- 16 1. Die vom Sächsischen Staatsministerium für Kultus erlassene Verordnung über die Gewährung von Zuschüssen für Schulen in freier Trägerschaft vom 16. Mai 2007 (SächsGVBl. S. 176) i. d. F. v. Art. 1 der Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums für Kultus und Sport zur Änderung der Zuschussverordnung vom 15. April 2011 (SächsGVBl. S. 146) ist eine im Rang unter dem Landesrecht stehende Rechtsvorschrift (§ 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO, § 24 Abs. 1 SächsJG). Die Antragsteller können geltend machen, durch die von ihnen angegriffenen Bestimmungen dieser Verordnung wie auch durch deren behördlichen Vollzug möglicherweise in ihren Rechten verletzt zu sein (§ 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO). Als Träger von Ersatzschulen haben sie unter den Voraussetzungen des § 14 SächsFrTrSchulG Anspruch auf staatliche Finanzhilfe in Form von Zuschüssen nach Maßgabe von § 15 und § 19 SächsFrTrSchulG und gehören daher zu dem von der Zuschussverordnung betroffenen Personenkreis. Dies begründet ihre Antragsbefugnis.
- 17 Die Antragsteller haben den Normenkontrollantrag innerhalb der einjährigen Antragsfrist nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO gestellt.
- 18 2. Das für den Normenkontrollantrag erforderliche Rechtsschutzbedürfnis der Antragsteller ist nicht entfallen. Dieses besteht regelmäßig bei noch geltenden Rechtsvor-

schriften, sofern eine Rechtsverletzung des Antragstellers durch die Feststellung der Unwirksamkeit der angegriffenen Rechtsvorschriften noch verhindert, beseitigt oder wenigstens gemildert werden kann (vgl. BVerwG, Beschl. v. 28. August 1987, BVerwGE 78, 83, 91 f.; Kopp/Schenke, VwGO, 19. Aufl. § 47 Rn. 89).

- 19 So liegt es hier. Zwar hat der Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen mit Urteil vom 15. November 2013 (SächsVBl. 2014, 83 ff.) entschieden, dass § 15, § 19 Nr. 7 bis 11 des Gesetzes über Schulen in freier Trägerschaft (SächsFrTrSchulG) vom 4. Februar 1992 (SächsGVBl. S. 37), zuletzt geändert durch Art. 10 des Gesetzes vom 15. Dezember 2010 (SächsGVBl. S. 387), sowie §§ 1 bis 5 und § 11 der Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums für Kultus über die Gewährung von Zuschüssen für Schulen in freier Trägerschaft (Zuschussverordnung - ZuschussVO) vom 16. Mai 2007 (SächsGVBl. S. 176), zuletzt geändert durch Verordnung vom 30. Mai 2013 (SächsGVBl. S. 479), und die Anlage zur Zuschussverordnung, soweit sie allgemein bildende Ersatzschulen betreffen, mit Art. 102 Abs. 3 und Abs. 4 Satz 2 der Verfassung des Freistaates Sachsen (SächsVerf) unvereinbar sind. Zugleich hat der Verfassungsgerichtshof in der Entscheidungsformel seines Urteils aber angeordnet, dass die für unvereinbar mit der Verfassung des Freistaates Sachsen erklärten Regelungen bis zum Inkrafttreten einer verfassungsgemäßen Neuregelung, längstens bis zum 31. Dezember 2015, weiter angewendet werden können (SächsGVBl. 2014, S. 81).
- 20 Demgegenüber begehren die Antragsteller mit ihrem Normenkontrollantrag nach § 47 VwGO, die durch Art. 1 der Verordnung des Staatsministeriums für Kultus und Sport vom 15. April 2011 geänderte Anlage zur Zuschussverordnung im angegriffenen Umfang für unwirksam zu erklären. Die Unwirksamklärung einer Rechtsvorschrift gemäß § 47 Abs. 5 VwGO stellt deren Unwirksamkeit und Rechtswidrigkeit grundsätzlich ex tunc, d. h. rückwirkend auf den Zeitpunkt ihres Inkrafttretens fest. Die Allgemeinverbindlichkeit der Entscheidung tritt mit der Veröffentlichung der Entscheidungsformel ein und wirkt auf den Zeitpunkt des Eintritts der Rechtskraft zurück (vgl. Kopp/Schenke a. a. O., § 47 Rn. 145; Schmidt, in: Eyermann, VwGO, 13. Aufl., § 47 Rn. 91). Insofern ginge ein stattgebendes Normenkontrollurteil über das Urteil des Sächsischen Verfassungsgerichtshofs hinaus, weil die Antragsteller damit die Unanwendbarkeit der Anlage zur Zuschussverordnung im angegriffenen Umfang ab Rechtskraft des Urteils erreichen würden, während nach dem Urteil des Verfassungs-

gerichtshofs die Anlage hinsichtlich der allgemein bildenden Ersatzschulen längstens für einen bis zum 31. Dezember 2015 befristeten Übergangszeitraum weiter angewendet werden kann.

- 21 II. Der Normenkontrollantrag ist unbegründet.
- 22 1. Der von den Antragstellern im Wege der Normenkontrolle nach § 47 VwGO begehrten Unwirksamklärung von Art. 1 Nr. 1a bb), ee) und gg) bis kk) der Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums für Kultus und Sport zur Änderung der Zuschussverordnung vom 15. April 2011 steht das Urteil des Verfassungsgerichtshofs des Freistaates Sachsen vom 15. November 2013 entgegen. Das Urteil bindet gemäß § 14 SächsVerfGHG den erkennenden Senat. Nach § 14 Abs. 1 SächsVerfGHG binden Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs alle Verfassungsorgane, Behörden und Gerichte. Ergeht die Entscheidung - wie hier - im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle (Art. 81 Abs. 1 Nr. 2 SächsVerf; § 7 Nr. 2, §§ 21 ff. SächsVerfGHG), hat sie nach § 14 Abs. 2 Satz 1 SächsVerfGHG Gesetzeskraft.
- 23 a) § 14 Abs. 1 SächsVerfGHG legt verfassungsgerichtlichen Entscheidungen eine spezifische Bindungswirkung bei. Sie gilt allein für Sachentscheidungen; Gegenstand der Bindung ist die konkrete Entscheidung, hier: das Urteil des Verfassungsgerichtshofs des Freistaates Sachsen vom 15. November 2013. Bindungswirkung entfalten grundsätzlich nur die Entscheidungsformel und die tragenden Gründe der Entscheidung (vgl. BVerfG, Beschl. v. 20. Januar 1966, BVerfGE 19, 377, 391f., Beschl. v. 10. Juni 1975, BVerfGE 40, 88, 93f. und Urt. v. 22. November 2001, BVerfGE 104, 151, 197). Tragend für eine Entscheidung sind jene Rechtssätze, die nicht hinweggedacht werden können, ohne dass das konkrete Entscheidungsergebnis nach dem in der Entscheidung zum Ausdruck gekommenen Gedankengang entfielen (vgl. BVerfG, Beschl. v. 12. November 1997, BVerfGE 96, 375, 404; Heusch, in: Umbach/Clemens/Dollinger, BVerfGG, 2. Aufl., § 31 Rn. 61).
- 24 Ausgehend davon ist der Senat an die Entscheidungsformel des Urteils des Verfassungsgerichtshofs des Freistaates Sachsen vom 15. November 2013 gebunden. Die Bindung umfasst nicht nur die Unvereinbarerklärung, sondern auch die Übergangsregelung. Dies hat zur Folge, dass eine Unwirksamklärung der Anlage zur Zuschuss-

verordnung in dem von den Antragstellern angegriffenen Umfang im Normenkontrollverfahren nach § 47 VwGO ausscheidet.

- 25 Das Urteil des Verfassungsgerichtshofs entfaltet Bindungswirkung auch gegenüber der Antragstellerin zu 1, die Förderschulen für geistig Behinderte, zur Lernförderung und für Erziehungshilfe als Ersatzschulen betreibt. Bei diesen Schulen handelt es sich um allgemein bildende Schulen i. S. v. § 4 Abs. 1 Nr. 1 SchulG, zu denen neben der Grund- und Mittelschule sowie dem Gymnasium die allgemein bildende Förderschule (§ 4 Abs. 1 Nr. 1b SchulG) gehört. Die allgemein bildende Förderschule gliedert sich gemäß § 13 Abs. 1 Satz 2 SchulG in verschiedene Förderschultypen, u. a. die Schulen für geistig Behinderte, zur Lernförderung und für Erziehungshilfe. Dieser Gesetzeslage trägt die Anlage zur Zuschussverordnung Rechnung, indem in Teil 1 die Zahl der Unterrichtsstunden nach § 15 Abs. 3 Satz 1 SächsFrTrSchulG an den allgemein bildenden Schulen und dort unter Nr. 2 a) bis l) die Stunden an den verschiedenen allgemein bildenden Förderschulen sowie in Teil 2 die Zahl der Unterrichtsstunden an den berufsbildenden Schulen ausgewiesen werden. Insoweit, d. h. soweit sie allgemein bildende Ersatzschulen, mithin Schulen i. S. v. § 4 Abs. 1 Nr. 1 SchulG betreffen, sind § 15 und § 19 Nr. 7 bis 11 SächsFrTrSchulG, §§ 1 bis 5 ZuschussVO und die Anlage zur Zuschussverordnung nach dem Urteil des Verfassungsgerichtshofs verfassungswidrig (a. a. O., 93, 94). Die Bindungswirkung des Urteils erstreckt sich somit auch auf die als Ersatzschulen betriebenen Förderschulen der Antragstellerin zu 1.
- 26 Der Verfassungsgerichtshof hat die Zuschussverordnung vom 16. Mai 2007 i. d. F. d. Verordnung vom 30. Mai 2013 für unvereinbar mit der Verfassung des Freistaates Sachsen erklärt. Diese hat indessen die vorliegend verfahrensgegenständliche Fassung der Zuschussverordnung vom 15. April 2011 hinsichtlich der in der Anlage festgesetzten Zahl der Unterrichtsstunden an allgemein bildenden Förderschulen nicht geändert, so dass es auch von daher bei der in § 14 Abs. 1 SächsVerfGHG normierten Bindung bleibt.
- 27 b) Im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle erklärt der Verfassungsgerichtshof, wenn er zu der Überzeugung kommt, dass Landesrecht mit der Verfassung unvereinbar ist, die zur Prüfung gestellten Bestimmungen nach § 23 Satz 1 SächsVerfGHG für nichtig. Sind weitere Bestimmungen desselben Gesetzes aus demselben Grund mit der

Verfassung unvereinbar, so kann der Verfassungsgerichtshof sie gleichfalls für nichtig erklären (§ 23 Satz 2 SächsVerfGHG).

28 Indessen hat der Verfassungsgerichtshof von einer Nichtigerklärung der wegen Verstoßes gegen Art. 102 Abs. 3 und Abs. 4 Satz 2 SächsVerf für verfassungswidrig erachteten Vorschriften § 15 und § 19 Nr. 7 bis 11 SächsFrTrSchulG, §§ 1 bis 5 und § 11 ZuschussVO und der Anlage zur Zuschussverordnung abgesehen und es bei einer bloßen Unvereinbarerklärung belassen (§ 14 Abs. 2 Satz 2 und Abs. 3 Sächs-VerfGHG). Auch die Unvereinbarerklärung hat (ebenso wie die Nichtigerklärung) grundsätzlich zur Folge, dass die Rechtsvorschriften in dem sich aus dem Tenor ergebenden Umfang von Gerichten und Behörden nicht mehr angewendet werden dürfen (vgl. Heusch a. a. O., § 31 Rn. 82 m. w. N. zur Rspr. des BVerfG). Deshalb hat der Verfassungsgerichtshof dem Gesetzgeber aufgegeben, die Förderung allgemein bildender Ersatzschulen nach den in seiner Entscheidung erläuterten Maßgaben bis zum 31. Dezember 2015 neu zu regeln. Zur Vermeidung eines bis dahin möglicherweise regellosten oder mit rechtlichen Unsicherheiten behafteten Zustands hat der Verfassungsgerichtshof auf Grundlage von § 10 Abs. 1 SächsVerfGHG i. V. m. § 35 BVerf-GG angeordnet, dass die für unvereinbar mit der Verfassung des Freistaates Sachsen erklärten Regelungen weiter angewendet werden können. Anderenfalls würde die wesentliche gesetzliche Grundlage für den Anspruch der Ersatzschulen auf Förderung entfallen, was - im Hinblick auf die aus Art. 102 Abs. 3 SächsVerf herzuleitende Förderpflicht - weiter von einem verfassungsgemäßen Zustand entfernt wäre als der bisherige Zustand. Zudem habe der Gesetzgeber im Rahmen seines Gestaltungsspielraums die verschiedensten Möglichkeiten, die verfassungsrechtlichen Mängel seines Fördermodells zu beheben; hierzu müsse er Einschätzungen im Hinblick auf den Umfang der Förderung treffen, die der Verfassungsgerichtshof nicht ersetzen könne (vgl. Urt. v. 15. November 2013 a. a. O., 95 m. w. N.).

29 Bestandteil der Entscheidungsformel des Urteils des Verfassungsgerichtshofs vom 15. November 2013 sind nicht nur die für unvereinbar mit der Verfassung des Freistaates Sachsen erklärten im einzelnen genannten Bestimmungen des Gesetzes über Schulen in freier Trägerschaft, der Zuschussverordnung und der Anlage zur Zuschussverordnung, sondern ausdrücklich auch die Anordnung ihrer weiteren Anwendbarkeit bis zu einer Neuregelung, längstens bis zum 31. Dezember 2015. Von daher nimmt

auch die Übergangsregelung an der in § 14 Abs. 1 SächsVerfGHG normierten Bindungswirkung teil, die Entscheidungsformel und tragende Gründe der Entscheidung entfalten. Als quasi-gesetzgeberische Tätigkeit ist die Anordnung der Weitergeltung mit der Verfassung unvereinbarer Rechtsnormen für eine Übergangszeit mit einem ähnlichen Verbindlichkeitsausspruch ausgestattet wie eine gesetzliche Regelung selbst. Dies führt zur Bindung des Senats an die vom Verfassungsgerichtshof getroffene Übergangsregelung (vgl. BVerwG, Urt. v. 13. Dezember 2006, Buchholz 452.00 § 14 VAG Nr. 5 Rn. 26). Damit stünde die von den Antragstellern im Normenkontrollverfahren begehrte Unwirksamklärung einzelner Regelungen der durch Art. 1 der Verordnung vom 15. April 2011 mit Wirkung vom 1. August 2010 geänderten Anlage zur Zuschussverordnung mit dem Ziel, an deren Stelle befristet bis zum 31. Dezember 2015 die Regelungen der Anlage in der bis zum 31. Juli 2010 geltenden Fassung wieder herzustellen, in Widerspruch.

- 30 c) An dieser Einschätzung ändert nichts, dass der Verfassungsgerichtshof ausweislich der Gründe seiner Entscheidung (abgesehen von der im vorliegenden Zusammenhang unmaßgeblichen Wartefristregelung des § 14 Abs. 3 Satz 1 SächsFrTrSchulG) allein die in § 15 SächsFrTrSchulG enthaltenen Regelungen über den Umfang der an allgemein bildende Ersatzschulen zu zahlenden laufenden staatlichen Zuschüsse wegen Verstoßes gegen die Förderpflicht aus Art. 102 Abs. 3 SächsVerf und die Ausgleichspflicht nach Maßgabe des Art. 102 Abs. 4 Satz 2 SächsVerf als verfassungswidrig ansieht (vgl. Urt. v. 15. November 2013 a. a. O., 87). Gleichwohl hat er nicht nur § 15 SächsFrTrSchulG für mit der Verfassung unvereinbar erklärt, sondern die Unvereinbarerklärung darüber hinaus auf § 19 Nr. 7 bis 11 SächsFrTrSchulG und §§ 1 bis 5 und § 11 ZuschussVO sowie die Anlage zur Zuschussverordnung erstreckt (siehe § 23 Satz 2 SächsVerfGHG), und dies damit begründet, dass diese Bestimmungen ohne den verfassungswidrigen § 15 SächsFrTrSchulG keine selbständige Bedeutung mehr haben (vgl. Urt. v. 15. November 2013 a. a. O., 95). Vor diesem Hintergrund hat sich der Verfassungsgerichtshof nicht mit der Frage auseinandergesetzt und musste sich damit auch nicht auseinandersetzen, ob die genannten Bestimmungen, insbesondere § 19 Nr. 7 SächsFrTrSchulG, § 1 ZuschussVO und die Anlage zur Zuschussverordnung ebenso wie § 15 SächsFrTrSchulG darüber hinaus auch aus materiellen Gründen verfassungswidrig sind. Im Zusammenhang mit der Berechnung des Zuschusses im Bereich der Personalausgaben für Lehrer nach § 15 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 und Abs. 3, § 19

Nr. 7 bis 11 SächsFrTrSchulG, §§ 1 ff. ZuschussVO i. V. m. der Anlage zur Zuschussverordnung hat der Verfassungsgerichtshof ausgeführt (vgl. Ur. v. 15. November 2013 a. a. O., 92), dass der Gesetzgeber mit diesen Regelungen für die Bemessung der Kosten des Unterrichts ein komplexes und hoch differenziertes Berechnungsmodell eingeführt habe. Ob dieses Verfahren der Bemessung der erforderlichen Personalausgaben für Lehrer an Ersatzschulen den prozeduralen Anforderungen zur Sicherung der verfassungsrechtlichen Förderpflicht aus Art. 102 Abs. 3 SächsVerf genügt, hat der Verfassungsgerichtshof indes ausdrücklich offen gelassen. Da der Zuschussanteil für die Sachausgaben an Ersatzschulen gemäß § 15 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 und Abs. 4 SächsFrTrSchulG diesen Anforderungen nicht genüge und mit 25 v. H. der Personalausgaben für Lehrer im Schuljahr 2007/2008 eine wesentliche Komponente der in § 15 SächsFrTrSchulG enthaltenen Gesamtregelung zur Erfüllung der Förderpflicht aus Art. 102 Abs. 3 SächsVerf darstelle, sei § 15 SächsFrTrSchulG als Ganzes verfassungswidrig, soweit er die Förderung allgemein bildender Ersatzschulen regelt (vgl. Ur. v. 15. November 2013 a. a. O., 93).

- 31 Mit der - wie vorstehend dargelegt - Erstreckung der Unvereinbarerklärung des § 15 SächsFrTrSchulG hat der Verfassungsgerichtshof gleichwohl eine Entscheidung zu der vorliegend im Streit stehenden Anlage zur Zuschussverordnung, zu § 19 Nr. 7 SächsFrTrSchulG, der das Staatsministerium für Kultus ermächtigt, durch Rechtsverordnung die Zahl der Unterrichtsstunden gemäß § 15 Abs. 3 Satz 1 SächsFrTrSchulG nach den für den entsprechenden einzügigen Bildungsgang an öffentlichen Schulen im Freistaat Sachsen geltenden Stundentafeln und ausgehend von vierzig Unterrichtswochen im Jahr näher zu bestimmen, und dem auf dieser Grundlage ergangenen § 1 ZuschussVO, nach dessen Satz 1 sich die Zahl der Unterrichtsstunden aus der Anlage zur Zuschussverordnung ergibt, getroffen. Da er auch hinsichtlich dieser Bestimmungen sowohl deren Unvereinbarkeit mit der Verfassung als auch die Anordnung ihrer befristeten Anwendung in den Tenor seines Urteils aufgenommen hat, ist dieser gemäß § 14 Abs. 1 SächsVerfGHG für den Senat bindend, ohne dass es auf die hierfür maßgeblichen Erwägungen des Verfassungsgerichtshofs ankäme.
- 32 d) Dass die Antragsteller die Anlage zur Zuschussverordnung im vorliegenden Normenkontrollverfahren nicht insgesamt, sondern lediglich hinsichtlich einzelner allgemein bildender Förderschulen angegriffen haben, führt zu keiner anderen Beurteilung.

Auch insoweit gilt der in der Entscheidungsformel enthaltene befristete Anwendungsbefehl, der sich auf die Anlage in ihrer Gesamtheit erstreckt. Wie vorstehend dargelegt, hat der Verfassungsgerichtshof Überlegungen zur Verfassungswidrigkeit der Anlage zur Zuschussverordnung, etwa im Hinblick auf die von den Antragstellern beanstandete Reduzierung der Unterrichtsstunden an allgemein bildenden Förderschulen um die Stunden für Diagnostik, Integration und Beratung, nicht angestellt. Er hat diese Gesichtspunkte nicht geprüft, weil sie für seine Entscheidung ersichtlich keine Rolle gespielt haben. Selbst wenn, wie die Antragsteller meinen, davon auszugehen wäre, dass die Anlage zur Zuschussverordnung im angegriffenen Umfang rechts- oder verfassungswidrig wäre, ist es dem Senat verwehrt, die Anlage in diesem Umfang für unwirksam zu erklären. Der Verfassungsgerichtshof selbst hat von einer teilweisen Unvereinbarerklärung der Anlage abgesehen. Er ist vielmehr davon ausgegangen, dass das § 15 SächsFrTrSchulG zugrunde liegende Fördermodell für allgemein bildende Ersatzschulen insgesamt verfassungswidrig ist. Darauf, ob einzelne Komponenten oder Teilbereiche dieses Modells verfassungsmäßig oder, wie nach Auffassung der Antragsteller die Berechnung der Unterrichtsstunden in der Anlage zur Zuschussverordnung, verfassungswidrig sind, kam es für den Verfassungsgerichtshof daher nicht an. Innerhalb der Übergangsfrist bis zum 31. Dezember 2015 sollte der Gesetzgeber Gelegenheit erhalten, das Fördermodell nach den Vorgaben im Urteil des Verfassungsgerichtshofs neu zu regeln. Hiervon sollten keine Teilbereiche ausgenommen werden. Dem entspricht die Übergangsregelung, die bis dahin die weitere Anwendbarkeit der Regelungen zur Ersatzschulfinanzierung - trotz ihrer Verfassungswidrigkeit - vorsieht. Hieran ist der Senat gebunden.

- 33 2. Unabhängig davon weist der Senat ergänzend darauf hin, dass auch die von den Antragstellern gegen die Rechtmäßigkeit der Anlage zur Zuschussverordnung erhobenen Rügen dem Normenkontrollantrag nicht zum Erfolg verhelfen würden.
- 34 § 19 Nr. 7 SächsFrTrSchulG ermächtigt das Staatsministerium für Kultus nähere Bestimmungen über die Zahl der Unterrichtsstunden gemäß § 15 Abs. 3 Satz 1 SächsFrTrSchulG nach der für den entsprechenden einzügigen Bildungsgang an öffentlichen Schulen im Freistaat Sachsen geltenden Stundentafel ohne Ergänzungsbereich zu treffen; dabei sind 40 Unterrichtswochen im Jahr zugrunde zu legen. Dies geschah zunächst auf Grundlage der bis zum 31. Juli 2010 geltenden Verwaltungsvor-

schrift des Sächsischen Staatsministeriums für Kultus und Sport über Lehrpläne und Stundentafeln für Grundschulen, Förderschulen, Mittelschulen, Gymnasien (Sekundarstufe I), Abendgymnasien und Kollegs und allgemeinbildende Schulen im sorbischen Siedlungsgebiet im Freistaat Sachsen (VwV Stundentafeln) vom 17. Juni 2004 (MBI. SMK S. 257). Diese wies für alle Klassenstufen der allgemein bildenden Förderschulen neben den Stunden für den Sachunterricht Stunden für den Förderunterricht sowie Stunden für Diagnostik, Integration und Klassenteilung in unterschiedlicher Höhe aus. Die zum 1. August 2010 in Kraft getretene VwV Stundentafeln vom 28. Juni 2010 (MBI. SMK S. 330) enthält zwar nach wie vor Stunden für die sonderpädagogische Förderung, aber keine Stunden für Diagnostik im Verfahren zur Feststellung des sonderpädagogischen Förderbedarfs, für Beratung oder Integration. Diese Stunden werden den öffentlichen Förderschulen nunmehr individuell und bedarfsbezogen von der Sächsischen Bildungsagentur zugewiesen.

35 Ausgehend davon stellt sich die Anlage zur Zuschussverordnung als Ergebnis eines Rechenvorgangs dar, der in Teil 1 für die allgemein bildenden Schulen in Tabellenform die nach den Vorgaben des § 19 Nr. 7 SächsFrTrSchulG berechnete Zahl der Unterrichtsstunden i. S. v. § 15 Abs. 3 Satz 1 SächsFrTrSchulG aufführt. Da sich die Berechnung der Unterrichtsstunden nach der für öffentliche Schulen geltenden Stundentafel richtet, werden Ersatzschulen in der Anlage zur Zuschussverordnung wie öffentliche Schulen, mithin beide Schulen gleich behandelt. Soweit sich jede Änderung der Stundentafel gleichzeitig mittelbar auf die Zahl der in der Anlage ausgewiesenen Unterrichtsstunden auswirkt, steht auch dies mit der in § 19 Nr. 7 SächsFrTrSchulG enthaltenen Ermächtigung in Einklang.

36 Von diesem Ansatz ist auch der Gesetzgeber ausgegangen. Ausweislich der Begründung des Gesetzentwurfs der Sächsischen Staatsregierung zu Art. 7 Haushaltsbegleitgesetz 2007/2008, Änderung des Gesetzes über Schulen in freier Trägerschaft (LT-Drs. 4/6175 S. 84), gibt § 15 Abs. 3 Satz 1 die Formel an, nach welcher die Personalausgaben für Lehrer berechnet werden. Zu diesen Größen gehören u. a. die Unterrichtsstunden, die mit dem „Stundenbedarf gemäß Stundentafel“ gleichgesetzt werden. Weiter heißt es, dass die entsprechenden Parameter aus dem Bereich der öffentlichen Schulen, je nach Schulart und Bildungsgang herangezogen werden. Soweit die Antragsteller dem entgegenhalten, die Anlage zur Zuschussverordnung verstoße gegen

§ 15 Abs. 3 Satz 1, § 19 Nr. 7 SächsFrTrSchulG, weil der Bedarf öffentlicher allgemein bildender Förderschulen auch Stunden für Diagnostik, Beratung und Integration umfasse, der bei der Zahl der Unterrichtsstunden aber nicht berücksichtigt werde, und die Formel in § 15 Abs. 3 Satz 1 SächsFrTrSchulG der Ermittlung der Personalkosten diene, weshalb für den Begriff der „Unterrichtsstunden“ auf die Lehrer- und nicht auf die Schülerstunden abzustellen sei, rügen sie letztlich eine - gemessen an der verfassungsrechtlichen Pflicht des Staates zur Förderung des Ersatzschulwesens aus Art. 102 Abs. 3 SächsVerf - unzureichende gesetzliche Regelung. Dieser Verstoß ist indessen nicht in der vorliegend angegriffenen Anlage zur Zuschussverordnung, sondern in § 15 Abs. 3 Satz 1, § 19 Nr. 7 SächsFrTrSchulG selbst angelegt, weil die Zuschussverordnung und deren Anlage diese Bestimmungen lediglich umsetzen. Zwar sind § 15 und § 19 Nr. 7 SächsFrTrSchulG nach dem Urteil des Verfassungsgerichtshofs vom 15. November 2013 (a. a. O., 83 ff.) insgesamt mit Art. 102 Abs. 3 und Abs. 4 Satz 2 SächsVerf unvereinbar und somit verfassungswidrig. Dabei soll es aber, wie vorstehend ausgeführt (zu II. 1.), bis zu einer Neuregelung, längstens bis zum 31. Dezember 2015 bleiben.

- 37 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1, § 159 Satz 2 VwGO.
- 38 Die Revision ist nicht zulassen, da keiner der Gründe des § 132 Abs. 2 VwGO vorliegt.

Rechtsmittelbelehrung

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde angefochten werden.

Die Beschwerde ist beim Sächsischen Obergerverwaltungsgericht, Ortenburg 9, 02625 Bautzen, innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils schriftlich oder in elektronischer Form nach der Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums der Justiz und für Europa über den elektronischen Rechtsverkehr, die elektronische Aktenführung, die elektronischen Register und das maschinelle Grundbuch in Sachsen (Sächsische E-Justizverordnung - SächsEJustizVO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. April 2014 (SächsGVBl. S. 291) in der jeweils geltenden Fassung einzulegen. Die Beschwerde muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils zu begründen. Die Begründung ist bei dem oben genannten Gericht schriftlich oder in elektronischer Form nach Maßgabe der Sächsischen E-Justizverordnung einzureichen.

In der Begründung der Beschwerde 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 der Beschluss abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden.

Für das Beschwerdeverfahren besteht Vertretungszwang; dies gilt auch für die Einlegung der Beschwerde und für die Begründung. Danach muss sich jeder Beteiligte durch einen Rechtsanwalt oder einen Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedstaates der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz, der die Befähigung zum Richteramt besitzt, als Bevollmächtigten vertreten lassen.

In Angelegenheiten, die ein gegenwärtiges oder früheres Beamten-, Richter-, Wehrpflicht-, Wehrdienst- oder Zivildienstverhältnis oder die Entstehung eines solchen Verhältnisses betreffen, in Personalvertretungsangelegenheiten und in Angelegenheiten, die in einem Zusammenhang mit einem gegenwärtigen oder früheren Arbeitsverhältnis von Arbeitnehmern im Sinne des § 5 des Arbeitsgerichtsgesetzes stehen, einschließlich Prüfungsangelegenheiten, sind auch Gewerkschaften und Vereinigungen von Arbeitgebern sowie Zusammenschlüsse solcher Verbände für ihre Mitglieder oder für andere Verbände oder Zusammenschlüsse mit vergleichbarer Ausrichtung und deren Mitglieder vertretungsbefugt. Vertretungsbefugt sind auch juristische Personen, deren Anteile sämtlich im wirtschaftlichen Eigentum einer dieser Organisationen stehen, wenn die juristische Person ausschließlich die Rechtsberatung und Prozessvertretung dieser Organisation und ihrer Mitglieder oder anderer Verbände oder Zusammenschlüsse mit vergleichbarer Ausrichtung und deren Mitglieder entsprechend deren Satzung durchführt, und wenn die Organisation für die Tätigkeit der Bevollmächtigten haftet. Diese Bevollmächtigten müssen durch Personen mit der Befähigung zum Richteramt handeln.

Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse können sich durch eigene Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt oder durch Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt anderer Behörden oder juristischer Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse vertreten lassen.

Ein Beteiligter, der zur Vertretung berechtigt ist, kann sich selbst vertreten.

gez.:

Grünberg

Hahn

Henke

RiVG Joop ist wegen des
Endes seiner Abordnung
an der Hinzufügung sei-
ner Unterschrift gehindert

gez.:

Grünberg

Tischer