

8.5 Sonstiges Schulrecht

GG Art. 80 Abs. 1
SächsVerf Art. 75 Abs. 1
SächsFrTrSchulG §§ 15 und 19

Zuschüsse
Schule in freier Trägerschaft
Ersatzschule
Förderschule
allgemeinbildende Schule
Integration
Rechtsverordnung
Verordnungsermächtigung
systematische Reduktion

1. § 15 Abs. 3 Satz 1 SächsFrTrSchulG enthält ein Gebot der finanziellen Gleichstellung der als Ersatzschulen, genehmigten Förderschulen in freier Trägerschaft mit öffentlichen Förderschulen. Der Gesetzgeber hat keine Ermächtigung zur Umsetzung dieses Gebots durch Rechtsverordnung erteilt.
2. Die Staatsregierung kann nicht eine an ein einzelnes Staatsministerium gerichtete gesetzliche Verordnungsermächtigung für sich in Anspruch nehmen.
3. § 19 Satz 1 Nr. 5 SächsFrTrSchulG ermächtigt das Staatsministerium für Kultus zum Erlass einer Rechtsverordnung über das Verfahren der Ermittlung und Vergabe der Zuschüsse im Einzelfall, nicht aber über die Höhe der Zuschüsse.
4. Die Höhe der Zuschüsse bei der Integration behinderter Schüler in eine allgemeinbildende Schule richtet sich nach den für allgemeinbildende Schulen in § 15 Abs. 2 SächsFrTrSchulG und den auf seiner Grundlage getroffenen Bestimmungen. Ein Modell der Zahlung von Zuschlägen für integrierte Schüler ist damit nicht vereinbar.



**SÄCHSISCHES
OBERVERWALTUNGSGERICHT**

Im Namen des Volkes

Urteil

In der Normenkontrollsache

1.

2.

3.

- Antragsteller -

prozessbevollmächtigt:
Rechtsanwälte

gegen

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

- Antragsgegner -

wegen

Gültigkeit einer Rechtsverordnung über die Gewährung von Zuschüssen für Schulen in freier
Trägerschaft

hat der 2. Senat des Sächsischen Oberverwaltungsgerichts durch den Präsidenten des Oberverwaltungsgerichts Reich, den Richter am Oberverwaltungsgericht Munzinger, den Richter am Verwaltungsgericht Dr. Schaffarzik und die Richter am Oberverwaltungsgericht Künzler und Rottmann aufgrund der mündlichen Verhandlung

vom 20. Juni 2001

für Recht erkannt:

§ 2 Abs. 3 und 4 der Verordnung der Sächsischen Staatsregierung über die Gewährung von Zuschüssen für Schulen in freier Trägerschaft vom 16.12.1997 wird für nichtig erklärt.

Der Antragsgegner trägt die Kosten des Verfahrens.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

Die Antragsteller betreiben als Ersatzschulen genehmigte Schulen in freier Trägerschaft. Die Antragsteller zu 1. und 2. betreiben jeweils eine Förderschule. Der Antragsteller zu 3. betreibt jedenfalls seit dem Schuljahr 1999/2000 mit Genehmigung des Antragsgegners einen Förderschuleteil. In beschränktem Umfang führt er auch eine Integration behinderter Schüler in dem von ihm betriebenen allgemeinbildenden Schulteil durch. Die Antragsteller erhalten Zuschüsse des Antragsgegners. Sie wenden sich gegen § 2 Abs. 3 und der Antragsteller zu 3. auch gegen § 2 Abs. 4 der Verordnung der Sächsischen Staatsregierung über die Gewährung von Zuschüssen für Schulen in freier Trägerschaft vom 16.12.1997 - ZuschussVO - . Die Verordnung wurde im Einvernehmen mit dem Ausschuss für Haushalt und Finanzen sowie mit dem Ausschuss für Schule, Jugend und Sport des Sächsischen Landtages erlassen und im Sächsischen Gesetz- und Verordnungsblatt vom 31.12.1997 (SächsGVBl. S. 682) verkündet. § 7 Satz 1 ZuschussVO bestimmt als Tag des In-Kraft-Tretens den 1.1.1998. § 2 Abs. 3 und 4 ZuschussVO lautet:

„§ 2 Höhe der Zuschüsse

(1) ...

(2) ...

(3) Die als Ersatzschulen genehmigten Förderschulen erhalten einen Zuschuss in Höhe der Personalkosten für die Schulleitung, die genehmigten Lehrkräfte und die pädagogischen Unterrichtshilfen nach einem jährlich zu genehmigenden Personalschlüssel. Die Höhe des Zuschusses richtet sich nach der Höhe des tatsächlichen Aufwands, höchstens jedoch nach den Beträgen, die sich bei Anwendung der im öffentlichen Dienst geltenden Bestimmungen ergeben würden. Ferner wird der Zuschuss nur für höchstens sovielen Kräfte gewährt, wie sie an einer entsprechenden öffentlichen Förderschule erforderlich sind. Werden kleinere Klassen wie in den Richtwerten des Organisationserlasses vorgesehen gebildet, so wird der Zuschuss im Verhältnis tatsächliche Schülerzahl zu Organisationserlassrichtwert gewährt. Für die Finanzierung einer Einrichtung im Sinne von § 13 Abs. 2 und 4, § 16 Abs. 2 und 3 Schulgesetz gilt § 13 Abs. 7 Schulgesetz entsprechend. Im Übrigen findet die Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums für Soziales, Gesundheit und Familie gemäß § 13 Abs. 4 Schulgesetz für den Freistaat Sachsen (VOSchulG) vom 14.7.1995 (SächsGVBl. S. 252) entsprechende Anwendung mit der Maßgabe, dass auch die Kommunen im Fall eines freien Schulträgers zur Kostentragung verpflichtet sind. Zu den Sachkosten wird ein Sachkostenzuschuss pro Schüler und Jahr gewährt, dessen Höhe sich wie folgt nach den einzelnen Behinderungsarten gliedert:

1. für Blinde/Sehgeschwache	9 327 DM;
2. für Gehörlose/Gehörgeschädigte	8 052 DM;
3. für geistig Behinderte	8 931 DM;
4. für Körperbehinderte	12 016 DM;
5. für Sprachheilschule	2 440 DM;
6. für Lernbehinderte	2 087 DM;
7. für Erziehungshilfe	4 420 DM;
8. Berufsbildende Schulen für Behinderte	
a) Vollzeitberufsschule	9 254 DM;
b) Teilzeitberufsschule	3 434 DM;
c) Berufsschulunterricht Förderungslehrgänge	2 168 DM;
9. Klinik- und Krankenhausschule	2 442 DM.

Die Träger der als Ersatzschulen genehmigten Förderschulen melden ihr Personal und die entsprechende Vergütung jeweils zum 1. Oktober dem zuständigen Oberschulamt. Nachmeldungen sind möglich. Eine Reduzierung des Personals ist ebenfalls dem zuständigen Oberschulamt rechtzeitig zu melden.

(4) Wird ein behinderter Schüler in eine allgemeinbildende Schule integriert, so wird für diesen Schüler zusätzlich zum Pauschalsatz für die allgemeinbildende Schulart ein Satz in Höhe von 30 vom Hundert des in Absatz 3 Satz 5 normierten Pauschalsatzes der betroffenen Behinderungsart gewährt. Voraussetzung für die Bezuschussung der Integration ist der Nachweis der Integrationsfähigkeit durch ein sonderpädagogisches Gutachten.“

Demgegenüber hatte § 2 Abs. 2 der am 1.1.1998 außer Kraft getretenen Verordnung der Sächsischen Staatsregierung über die Gewährung von Zuschüssen für Schulen in freier Trägerschaft vom 29.7.1993 (SächsGVBl. S. 617) bei Förderschulen einheitliche Sätze vorgesehen, bei denen nicht zwischen Personal- und Sachkosten unterschieden wurde.

Am 1.7.1998 haben die Antragsteller das Normenkontrollverfahren eingeleitet. Zur Begründung führen sie zu § 2 Abs. 3 ZuschussVO im Wesentlichen aus: Es fehle an einer gesetzlichen Ermächtigung. Während die Vorschrift des § 15 des Gesetzes über Schulen in freier Trägerschaft - SächsFrTrSchulG - vom 4.2.1992 (SächsGVBl. S. 37), zuletzt geändert durch Gesetz vom 6.5.1999 (SächsGVBl. S. 207), für die Zuschüsse für die als Ersatzschulen genehmigten anderen Schulen Vorgaben treffe und auch nur für diese anderen Schulen eine Ermächtigung zum Erlass einer Rechtsverordnung enthalte, verweise sie hinsichtlich der als Ersatzschulen genehmigten Förderschulen auf die entsprechenden öffentlichen Förderschulen. Eine Verordnungsermächtigung sei insoweit nur pauschal in § 19 Satz 1 Nr. 5 SächsFrTrSchulG für das Staatsministerium für Kultus ausgesprochen worden. Diese genüge dem Bestimmtheitserfordernis nicht. Sie hätte ähnlich detaillierte Vorgaben wie § 15 SächsFrTrSchulG für die anderen Schulen treffen müssen. Außerdem sei sie bislang nicht umgesetzt worden, weil die angegriffene Verordnung nicht vom Staatsministerium für Kultus, sondern von der Staatsregierung stamme.

§ 2 Abs. 3 ZuschussVO sei auch inhaltlich zu beanstanden. Die Sachkostensätze seien nicht nach dem tatsächlichen Aufwand der kommunalen Schulträger und des Antragsgegners für öffentliche Förderschulen ermittelt worden. Eine Aufwandsermittlung liege ausschließlich für die Kosten des Antragsgegners (in Bezug auf Schul- und Personalverwaltung und Lehrerbildung) und auch nur hinsichtlich der allgemeinbildenden Schulen vor. Für Förderschulen habe sich der Antragsgegner lediglich auf eine Bedarfsermittlung des Staatsministeriums der Finanzen zum Finanzausgleichsgesetz 1994 bezogen. Diese dürfte nicht verwertbar sein, da diesem Ministerium an möglichst geringen Ausgaben liege. Jedenfalls seien die Sätze zu niedrig. Die Berechnungen des Antragsgegners unterschieden nicht zwischen (bloßen) Ausgaben und (höheren) Kosten, z.B. für Abschreibungen. Bei der Einbeziehung allgemeiner Kostenpositionen wie derjenigen des Staatsministeriums für Kultus sei nicht berücksichtigt worden, dass die Kosten für Förderschüler höher als die für Regelschüler aufzubringenden Kosten ausfielen. Die Kürzung des Zuschusses zu den Personalkosten bei einer Abweichung der Klassengröße von den Richtwerten des Organisationserlasses dürfe nicht erfolgen, weil öffentliche Schulen diese Richtwerte im Einzelfall unterschreiten dürften, die Ersatzschulen diese Möglichkeit nach dem Wortlaut des § 2 Abs. 3 ZuschussVO dagegen nicht hätten. Anders als bei öffentlichen Förderschulen seien die Sachkosten für mehrfach- und schwerstbehinderte Schüler nicht erhöht worden. Jedenfalls sei hier die Bildung kleinerer Klassen nötig, was bei Anwendung des Organisationserlasses zu einer weiteren Benachteiligung führe. Die Verweisung auf die Kosten öffentlicher Förderschulen sei aber auch als solche unzulässig, weil sie bestimmte pädagogische Ausrichtungen verhindere und damit die Privatschulfreiheit und hinsichtlich der Antragsteller zu 1. und 2. das kirchliche Selbstbestimmungsrecht beschränke. Denn die freien Träger seien nicht verpflichtet, sich beim Einsatz des Personals genau an den öffentlichen Schulen zu orientieren. Ihnen stehe es frei, Lehrkräfte mit abweichender Qualifikation zu beschäftigen. Es müsse ihnen etwa auch möglich sein, die Lehrergehälter niedriger anzusetzen, um höhere Sachkosten zu decken. Dem werde die strikte Anbindung an die jeweiligen Sachkosten öffentlicher Schulen bei gleichzeitigem Ansatz nur des tatsächlichen Personalaufwands der Ersatzschulen nicht gerecht. Angesichts der für das Schuljahr 1997/98 bereits getroffenen Dispositionen verstoße die Neuregelung auch gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes, weil sie teilweise zu einer Senkung der Zuschüsse geführt habe.

Zu § 2 Abs. 4 ZuschussVO führt der Antragsteller zu 3. aus: Die hier für den Fall der Integration eines behinderten Schülers in eine allgemeinbildende Schule getroffene Regelung sei unzureichend, weil sie keinen Zuschuss zu den Personalkosten vorsehe und es für die Absenkung des Sachkostensatzes auf 30 % keinen Grund gebe. Bei der Kostenermittlung im Rahmen des § 2 Abs. 4 ZuschussVO dürfe nicht auf die Beschulung der behinderten Schüler an den allgemeinbildenden öffentlichen Schulen abgestellt werden, da in den früheren Referenzjahren an den öffentlichen Schulen eine Integration kaum praktiziert worden sei. Außerdem seien die Kosten der Integration gar nicht wirklich in den Kosten der allgemeinbildenden öffentlichen Schulen enthalten, weil sie mit Rücksicht darauf, dass die Integration dort nur durch stundenweise Abordnung von Förderlehrern an die Regelschulen gewährleistet werde, nicht unter den Haushaltstitel für die Regelschulen, sondern denjenigen für die Förderschulen fielen.

Die Antragsteller zu 1. bis 3. beantragen,

§ 2 Abs. 3 der Verordnung der Sächsischen Staatsregierung über die Gewährung von Zuschüssen für Schulen in freier Trägerschaft vom 16.12.1997 für nichtig zu erklären.

Der Antragsteller zu 3. beantragt,

§ 2 Abs. 4 der Verordnung der Sächsischen Staatsregierung über die Gewährung von Zuschüssen für Schulen in freier Trägerschaft vom 16.12.1997 für nichtig zu erklären.

Der Antragsgegner beantragt,

den Antrag abzulehnen.

Zur Begründung führt er im Wesentlichen aus: Die gesetzliche Ermächtigung für den Erlass von § 2 Abs. 3 und 4 ZuschussVO finde sich in § 15 Abs. 2 und § 19 Satz 1 Nr. 5 SächsFrTrSchulG. § 19 Satz 1 Nr. 5 SächsFrTrSchulG sei mit dem Bestimmtheitsgebot vereinbar, da die wesentlichen Vorgaben für die Höhe der Zuschüsse bereits in § 15 Abs. 3 SächsFrTrSchulG festgelegt seien. § 19 Satz 1 Nr. 5 SächsFrTrSchulG betreffe demgegenüber die Art der Ermittlung und der Gewährung der Zuschüsse, hinsichtlich derer auch eine Pauschalierung zulässig sei, solange diese der Regelung des § 15 Abs. 3 SächsFrTrSchulG im Ergebnis Rechnung trage. Die gesetzliche Verordnungsermächtigung in § 15 Abs. 2 SächsFrTrSchulG be-

ziehe sich auf alle Schularten und damit auch auf Förderschulen. Die für Förderschulen geltende Sonderregelung des § 15 Abs. 3 SächsFrTrSchulG beschränke sich auf die Frage der Zuschusshöhe.

Die Begrenzung der Zuschüsse auf die Kosten öffentlicher Förderschulen beeinträchtige die Gestaltungsfreiheit der freien Schulträger nicht. Sie müssten nur den bei der Umsetzung ihrer pädagogischen Konzepte entstehenden Mehraufwand selbst tragen. Eine finanzielle Besserstellung gegenüber öffentlichen Schulen sei nicht gerechtfertigt. Die Abweichung der Klassengröße von den Richtwerten des Organisationserlasses führe zu denselben Auswirkungen wie bei öffentlichen Förderschulen. Zunächst müsse versucht werden, an anderer Stelle einen Ausgleich zu schaffen. Gelingt dies nicht, könne die Abweichung bei Vorliegen außergewöhnlicher Umstände geduldet werden, wie dies auch bei einer öffentlichen Förderschule der Fall sei. Werde eine solche Duldung versagt, könne der Schulträger gegen die Einzelfallentscheidung vorgehen; die Vorschrift selbst sei jedoch nicht fehlerhaft. Die Sachkosten öffentlicher Förderschulen seien umfassend ermittelt worden. Alle kommunalen Schulträger hätten im Rahmen einer Erhebung des Staatsministeriums der Finanzen für das Finanzausgleichsgesetz 1994 die einschlägigen Daten angegeben. Es sei davon auszugehen, dass diese vollständig und zutreffend seien, weil sie zur Berechnung von Ausgleichszahlungen an die Kommunen selbst bestimmt gewesen seien. Die Zahlen seien entsprechend dem Lebenshaltungskostenindex auf das Jahr 1997 umgerechnet worden. Die Sachkosten des Antragsgegners seien unter Zugrundelegung der Verwaltungsausgaben des Staatsministeriums für Kultus und der diesem nachgeordneten Behörden sowie der anteiligen Ausgaben des Landesamts für Finanzen berechnet worden. Diese Kalkulation lasse sich im einzelnen aus der Begründung zum Entwurf der ZuschussVO ersehen. Ein Zuschlag für Fälle von Mehrfach- und Schwerstbehinderung sei nicht erforderlich, weil die höheren Kosten in den von den Kommunen und den staatlichen Behörden erhobenen Zahlen mit enthalten seien. Der Grundsatz des Vertrauensschutzes sei nicht verletzt, da den freien Schulträgern bekannt gewesen sei, dass eine den gesetzlichen Vorgaben gemäße Neuregelung erarbeitet werden würde.

Die Bestimmung des § 2 Abs. 4 ZuschussVO unterliege schon deswegen keinen rechtlichen Bedenken, weil die Kosten für die Integration behinderter Schüler in eine allgemeinbildende Schule bei der Ermittlung der Kosten der allgemeinbildenden Schulen Berücksichtigung gefun-

den hätten und in die Berechnung der Pauschalsätze nach § 2 Abs. 1 ZuschussVO eingeflossen seien. Es gehe insoweit nicht um Kosten einer Förderschule. Daraus, dass die Kosten der Integration bei öffentlichen Schulen möglicherweise geringer seien, weil dort nicht alle denkbaren Formen der Integration angeboten würden, könnten die freien Schulträger keine höhere Forderung herleiten. Wenn § 2 Abs. 4 ZuschussVO gleichwohl eine Erhöhung des Pauschalsatzes für die allgemeinbildende Schulart um 30 % des Pauschalsatzes der jeweiligen Behinderungsart vornehme, liege darin eine freiwillig erfolgte Anerkennung der Integrationsbemühungen der privaten Schulträger.

Dem Senat liegen die zur Sache gehörenden Akten des Antragsgegners vor. Auf diese sowie auf die Gerichtsakte wird wegen der weiteren Einzelheiten verwiesen.

Entscheidungsgründe

Der Anträge haben Erfolg. Sie sind zulässig und begründet. § 2 Abs. 3 und 4 der Verordnung der Sächsischen Staatsregierung über die Gewährung von Zuschüssen für Schulen in freier Trägerschaft - ZuschussVO - vom 16.12.1997 (SächsGVBl. S. 682) ist ungültig und deshalb für nichtig zu erklären (§ 47 Abs. 5 Satz 2 VwGO).

I. Die Vorschrift des § 2 Abs. 3 ZuschussVO ist ungültig, weil sie einer gesetzlichen Ermächtigung entbehrt und damit rechtswidrig ist. Nach Art. 75 Abs. 1 Satz 1 der Verfassung des Freistaates Sachsen - SächsVerf - vom 27.5.1992 (SächsGVBl. S. 243) kann die Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen nur durch Gesetz erteilt werden. Für § 2 Abs. 3 ZuschussVO fehlt es an einer entsprechenden gesetzlichen Bestimmung. Der Gesetzgeber hat insbesondere weder in § 15 Abs. 2 Satz 2 und 3 noch in § 19 Satz 1 Nr. 5 des Gesetzes über Schulen in freier Trägerschaft - SächsFrTrSchulG - vom 4.2.1992 (SächsGVBl. S. 37), zuletzt geändert durch Gesetz vom 6.5.1999 (SächsGVBl. S. 207), eine Ermächtigung zum Erlass des § 2 Abs. 3 ZuschussVO erteilt.

1. Nach § 15 Abs. 2 Satz 2 SächsFrTrSchulG werden die Zuschüsse in Form von festen Beträgen je Schüler und Schulart durch Rechtsverordnung der Staatsregierung im Einvernehmen mit den Ausschüssen für Haushalt und Finanzen sowie Schule, Jugend und Sport des Sächsischen Landtages festgelegt. § 15 Abs. 2 Satz 3 SächsFrTrSchulG trifft für die Rechtsverordnung einzelne inhaltliche Vorgaben. In jenen Vorschriften liegt keine Ermächtigung für § 2 Abs. 3 ZuschussVO, weil dieser sich auf die Zuschüsse für Förderschulen bezieht, dieser Regelungsgegenstand jedoch von der Verordnungsermächtigung des § 15 Abs. 2 Satz 2 und 3 SächsFrTrSchulG ausgenommen ist. Die dortige Ermächtigung beschränkt sich auf die Zuschüsse für die anderen Schularten. Das ergibt sich zwar nicht aus dem Wortlaut des § 15 Abs. 2 Satz 2 und 3 SächsFrTrSchulG, der nicht ausdrücklich nach einzelnen Schularten differenziert, wohl aber aus dem Aufbau des § 15 SächsFrTrSchulG und der Abfolge seiner einzelnen Bestimmungen.

Während § 14 SächsFrTrSchulG die Voraussetzungen für die Gewährung von Zuschüssen an die als Ersatzschulen genehmigten Schulen in freier Trägerschaft und in seinem Abs. 1 Satz 1 die betreffende Anspruchsgrundlage normiert, regelt § 15 SächsFrTrSchulG den Umfang der Zuschüsse. Dabei verankert zunächst § 15 Abs. 1 SächsFrTrSchulG den Maßstab, indem er allgemein festlegt, dass die Zuschüsse von der Zahl der die Schule besuchenden Schüler abhängen. Die Absätze 2 und 3 des § 15 SächsFrTrSchulG befassen sich sodann im einzelnen mit der Höhe der Zuschüsse. Dabei erfolgt eine klare Trennung zwischen den in Absatz 3 enthaltenen Regelungen hinsichtlich der Förderschulen (vgl. zu dieser Schulart § 4 Abs. 1 Nr. 3 und § 13 des Schulgesetzes für den Freistaat Sachsen - SchulG - vom 3.7.1991 [SächsGVBl. S. 213], zuletzt geändert durch Gesetz vom 29.6.1998 [SächsGVBl. S. 271]) einerseits und den zuvor in Absatz 2 getroffenen Bestimmungen für alle sonstigen Schularten (vgl. § 4 Abs. 1 Nr. 1, 2 und 4 und §§ 5 ff. SchulG) andererseits. § 15 Abs. 2 SächsFrTrSchulG mitsamt der in Satz 2 und 3 erteilten Verordnungsermächtigung ist demnach nicht wie der vorangehende Absatz 1 des § 15 SächsFrTrSchulG als übergreifende, auch Förderschulen einbeziehende Norm zu verstehen. Die vorbezeichnete (überschneidungsfreie) Trennung nach Schularten ist ohne weiteres daraus ersichtlich, dass der Gesetzgeber die Höhe der Zuschüsse für die Förderschulen und die sonstigen Schulen in § 15 Abs. 2 und 3 SächsFrTrSchulG in jeweils unterschiedlicher Weise geregelt hat.

Nach § 15 Abs. 2 Satz 1 SächsFrTrSchulG umfassen die Zuschüsse 90 % der für den laufenden Betrieb erforderlichen Personal- und Sachkosten entsprechender öffentlicher Schulen unter Anrechnung eines sozial zumutbaren Schulgeldes. Förderschulen erhalten demgegenüber nach § 15 Abs. 3 Satz 1 SächsFrTrSchulG Zuschüsse in Höhe der Personal- und Sachkosten entsprechender öffentlicher Förderschulen nach Maßgabe der für diese geltenden Bestimmungen. Die Zuschüsse für Förderschulen gehen folglich in mehrfacher Hinsicht über die an die anderen Schulen gezahlten Zuschüsse hinaus: Die Kosten entsprechender öffentlicher Schulen sind in voller Höhe und ohne Anrechnung eines Schulgeldes zugrunde zu legen. Das damit eindeutig normierte Gebot der finanziellen Gleichstellung der als Ersatzschulen genehmigten Förderschulen in freier Trägerschaft mit öffentlichen Förderschulen wird auch in den entstehungsgeschichtlichen Materialien ausdrücklich hervorgehoben. Es soll auf diese Weise der Bedeutung von Förderschulen für das Schulwesen, dem Ziel, für behinderte Schüler eine besonderes gute schulische Betreuung und Erziehung zu gewährleisten, und der hohen Kostenintensität von Förderschulen Rechnung getragen werden (vgl. LT-Drucks. 1/923 und etwa auch die Sonderregelung in § 16 Abs. 1 Satz 2 SächsFrTrSchulG über Bauzuschüsse). Die Vorgabe der finanziellen Gleichstellung ist zudem im Hinblick darauf getroffen worden, dass Förderschulen in Sachsen ganz überwiegend in freier Trägerschaft betrieben werden und dadurch die öffentliche Hand erheblich entlastet wird. Das schließt es aus, in § 15 Abs. 2 SächsFrTrSchulG eine Vorschrift zu sehen, die auch Förderschulen erfasst.

Die in den einheitlichen Rahmen des § 15 Abs. 2 SächsFrTrSchulG eingebettete Verordnungsermächtigung in § 15 Abs. 2 Satz 2 und 3 SächsFrTrSchulG beschränkt sich mithin ebenfalls auf die sonstigen Schularten. Auch der Normtext des § 15 Abs. 2 Satz 2 SächsFrTrSchulG, nach dem „sie“ durch Rechtsverordnung festgelegt werden, lässt keine andere Auslegung zu. Mit dem Wort „sie“ können allein die in dem unmittelbar vorhergehenden Satz 1 angesprochenen, gegenüber den Förderschulen abgesenkten Zuschüsse gemeint sein, die der Gesetzgeber nur für die sonstigen Schularten als angemessen erachtet. Dementsprechend greift § 15 Abs. 2 Satz 3 Nr. 3 bis 6 SächsFrTrSchulG mit den Anforderungen an die in der Rechtsverordnung zu treffenden Bestimmungen über die Anrechnung eines Schulgeldes Fragen auf, die sich nur bei den anderen Schularten, bei Förderschulen aber gerade nicht stellen. Hätte sich dem entgegen die Verordnungsermächtigung auch auf die Regelung der Höhe der an die Förderschulen gehenden Zuschüsse erstrecken sollen, so wäre sie - ähnlich wie die Bestimmungen des § 15 Abs.

1 SächsFrTrSchulG - aus dem Zusammenhang mit § 15 Abs. 2 Satz 1 SächsFrTrSchulG zu lösen und diesem sowie den Regelungen in § 15 Abs. 3 SächsFrTrSchulG abgesetzt voranzustellen oder aber anzufügen, d.h. sozusagen vor oder hinter die Klammer zu stellen gewesen. Auf den Anwendungsbereich des § 15 Abs. 3 SächsFrTrSchulG lässt sie sich folglich nicht übertragen.

Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass hinsichtlich der Förderschulen eine Verordnungsermächtigung nach der gesetzlichen Konzeption im Übrigen auch nicht benötigt wird. Denn im Unterschied zu § 15 Abs. 2 SächsFrTrSchulG, der sich auf eine Angabe der relevanten Ausgangsgrößen, 90 % der Personal- und Sachkosten entsprechender öffentlicher Schulen unter Anrechnung eines Schulgeldes, beschränkt und die näheren Festlegungen der durch die Staatsregierung zu erlassenden Rechtsverordnung überlässt, sieht § 15 Abs. 3 Satz 1 SächsFrTrSchulG vor, dass die Förderschulen Zuschüsse in Höhe der Personal- und Sachkosten entsprechender öffentlicher Förderschulen *nach Maßgabe der für diese geltenden Bestimmungen* erhalten. Der Gesetzgeber geht somit davon aus, dass Bestimmungen für die öffentlichen Förderschulen existieren oder noch erlassen werden und erhebt diese zur Grundlage für die Feststellung der an die Förderschulen in freier Trägerschaft gehenden Zuschüsse. Ob solche Bestimmungen tatsächlich bestehen und sich problemlos entsprechend übertragen lassen, kann hier auf sich beruhen. Entscheidend ist, dass der Gesetzgeber diese Methode der Verweisung gewählt und derart zu erkennen gegeben hat, dass ihm die Regelung über die Höhe der Zuschüsse für Förderschulen in § 15 Abs. 3 Satz 1 SächsFrTrSchulG ausreichend und keiner weiteren verordnungsrechtlichen Konkretisierung bedürftig erschien.

Den vorstehenden Erwägungen lässt sich schließlich nicht entgegenhalten, der Gesetzgeber hätte bei der Abfassung des § 15 Abs. 2 SächsFrTrSchulG ausdrücklich klarstellen müssen, dass die Förderschulen von der Vorschrift ausgenommen bleiben. Es ist vielmehr gesetzgebungstechnisch durchaus üblich, die Beschränkungen des Anwendungsbereichs einer Norm nicht in dieser selbst abschließend festzulegen, sondern sie in einer Folgebestimmung zum Ausdruck zu bringen, die einen Gegenstand speziell regelt und ihn dadurch dem Anwendungsbereich der allgemeiner gehaltenen, vorhergehenden Norm entzieht. Aus dem Zusammenhang der Normen ergibt sich dann die betreffende systematische Reduktion.

2.a) Die Vorschrift des § 19 Satz 1 Nr. 5 SächsFrTrSchulG, die das Staatsministerium für Kultus ermächtigt, durch Rechtsverordnung die näheren Bestimmungen über die Ermittlung und Vergabe der Zuschüsse für Ersatzschulen zu erlassen, scheidet als gesetzliche Ermächtigung für § 2 Abs. 3 ZuschussVO schon deshalb aus, weil die Verordnung nicht vom Staatsministerium für Kultus, sondern von der Staatsregierung erlassen wurde. Eine gesetzliche Verordnungsermächtigung im Sinne des Art. 75 Abs. 1 Satz 1 SächsVerf muss sich auf einen bestimmten Adressaten beziehen. Diese Verfassungsnorm gibt zwar im Gegensatz zu der für Bundesgesetze geltenden Parallelvorschrift des Art. 80 Abs. 1 Satz 1 GG die dafür in Frage kommenden Organe der ausführenden Gewalt nicht konkret an. Der verfassungsrechtliche Bestimmtheitsgrundsatz, dem bei der Zuweisung von Zuständigkeiten zwecks Sicherstellung von Verantwortungsklarheit ein besonderes Gewicht zukommt (vgl. SächsOVG, Beschl. v. 25.5.2001 - 2 B 56/01 -), verlangt jedoch, dass der Empfänger der Ermächtigung im Gesetz geregelt ist; dabei wird es sich regelmäßig um die Staatsregierung oder aber einen oder mehrere Staatsminister handeln. Der Adressat ist ohne gesetzliche Zulassung auch nicht berechtigt, die Ermächtigung weiter zu übertragen (vgl. auch Art. 80 Abs. 1 Satz 4 GG).

Da § 19 Satz 1 Nr. 5 SächsFrTrSchulG ausschließlich das Staatsministerium für Kultus zum Verordnungserlass ermächtigt und eine weitere Delegation der Rechtsetzungsbefugnis nicht vorsieht - als Empfänger einer weitergeleiteten Ermächtigung kämen hier im Übrigen typischerweise nur dem Staatsministerium für Kultus nachgeordnete Behörden, nicht aber die Staatsregierung in Betracht -, dürfte die Staatsregierung auf der Grundlage des § 19 Satz 1 Nr. 5 SächsFrTrSchulG die ZuschussVO nicht erlassen. Die mögliche Erwägung, der zum Verordnungserlass ermächtigte Staatsminister für Kultus habe als Mitglied der Staatsregierung die Verordnung zumindest mit erlassen, wäre mit dem in Art. 75 Abs. 1 Satz 1 SächsVerf verankerten Vorbehalt des Gesetzes und dem Gebot der Bestimmtheit von Kompetenzzuweisungen unvereinbar. Diese Überlegung verbietet sich auch deshalb, weil zwischen der - von § 19 Satz 1 SächsFrTrSchulG gewollten - alleinigen Verantwortung des Staatsministeriums für Kultus und seiner bloßen Mitverantwortung im Rahmen einer Kollegialentscheidung ein erheblicher qualitativer Unterschied besteht, der nicht durch eigenmächtige Kompetenzverschiebungen überspielt werden darf (im Ergebnis ebenso Maunz in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Stand 2000, Art. 80 RdNr. 39; Bryde in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, Band 3, 3.

Aufl. 1996, Art. 80 RdNr. 13; und zum umgekehrten Fall BVerfG, Beschl. v. 10.5.1960, BVerfGE 11, 77 [84 f.]).

Die Staatsregierung ist auch nicht nach § 19 Satz 2 SächsFrTrSchulG zum Erlass des § 2 Abs. 3 ZuschussVO ermächtigt. Denn dort ist nur der Fall geregelt, dass das Staatsministerium für Kultus eine Rechtsverordnung im Einvernehmen mit einem - einzelnen - anderen Ministerium erlässt, wenn diese dessen Geschäftsbereich mit berührt. Die Staatsregierung als Gesamtorgan erhält dadurch keine Befugnis zum Erlass einer Rechtsverordnung.

b) Darüber hinaus wäre § 2 Abs. 3 ZuschussVO auch inhaltlich nicht von der Verordnungsermächtigung des § 19 Satz 1 Nr. 5 SächsFrTrSchulG gedeckt. Während § 2 Abs. 3 ZuschussVO die Höhe der Zuschüsse für Förderschulen regelt, betrifft § 19 Satz 1 Nr. 5 SächsFrTr-SchulG nämlich lediglich die Befugnis zum Erlass von Bestimmungen über die Ermittlung und Vergabe der Zuschüsse im Einzelfall. Denn die Festlegung der Zuschusshöhe obliegt nach § 15 Abs. 2 Satz 2 und 3 SächsFrTrSchulG der Staatsregierung bzw. erfolgt - für Förderschulen - unmittelbar durch § 15 Abs. 3 SächsFrTrSchulG. § 19 Satz 1 Nr. 5 SächsFrTrSchulG kann sich demnach sinnvollerweise nur noch auf das Verfahren der Vergabe an die Schulträger und der „Findung“ des jeweiligen Betrags beziehen. Es geht dort damit allein um die Modalitäten der Auszahlung und der Berechnung der Zuschüsse im einzelnen. Als Ermächtigung hinsichtlich der Höhe der Zuschüsse verstanden verstieße § 19 Satz 1 Nr. 5 SächsFrTrSchulG zudem gegen Art. 75 Abs. 1 Satz 2 SächsVerf, weil er insoweit keine bestimmten inhaltlichen Vorgaben trifft. Den Bestimmungen der § 15 und § 19 Satz 1 Nr. 5 SächsFrTrSchulG liegt nach allem ein abgestuftes System zugrunde, nach dem die Höhe der Zuschüsse durch das Gesetz bzw. die Rechtsverordnung der Staatsregierung vorgegeben ist und nur die weitere, letztverfeinernde normative Umsetzung dem Staatsministerium für Kultus verbleibt.

II. § 2 Abs. 4 ZuschussVO ist ebenfalls ungültig, weil er sich nicht auf eine gesetzliche Ermächtigungsgrundlage stützen lässt und damit rechtswidrig ist. Da die Vorschrift die Höhe der Zuschüsse bei der Integration behinderter Schüler in eine allgemeinbildende Schule - eine Grundschule, eine Mittelschule oder ein Gymnasium (vgl. § 4 Abs. 1 Nr. 1 SchulG und § 2 Abs. 1 ZuschussVO) - zum Gegenstand hat, ist § 15 Abs. 2 Satz 2 und 3 SächsFrTrSchulG

einschlägig. § 2 Abs. 4 ZuschussVO überschreitet jedoch die Grenzen der dort erteilten Verordnungsermächtigung.

Nach den Ausführungen unter I. 1. knüpft die Ermächtigung an § 15 Abs. 2 Satz 1 SächsFrTrSchulG an. Die Höhe der Zuschüsse muss danach 90 % der für den laufenden Betrieb erforderlichen Personal- und Sachkosten entsprechender öffentlicher Schulen betragen. Diese allgemeine Bestimmung gilt mangels einer abweichenden Regelung auch für die Integration behinderter Schüler in allgemeinbildende Schulen. Dabei kann hier offenbleiben, wie der Begriff der Kosten „entsprechender öffentlicher Schulen“ inhaltlich auszufüllen ist, d.h. ob etwa insoweit nur überhaupt auf die Kosten der jeweiligen Schulart (Grundschule, Mittelschule oder Gymnasium), auf die Kosten speziell solcher öffentlichen Schulen, in die behinderte Schüler integriert sind, oder auf die (hypothetischen) Kosten solcher öffentlichen Schulen abzustellen ist, die eine Integration in gleichem Maße wie Ersatzschulen in freier Trägerschaft betreiben. Auch kann die damit verbundene Frage dahinstehen, ob § 2 Abs. 1 ZuschussVO, der die Höhe der Zuschüsse an allgemeinbildende Schulen regelt, diesen denkbaren unterschiedlichen Anforderungen Rechnung trägt. Denn die hier streitgegenständliche Vorschrift des § 2 Abs. 4 ZuschussVO, nach der für jeden integrierten Schüler ein zusätzlicher Satz von 30 % des Pauschalsatzes der Behinderungsart aus § 2 Abs. 3 Satz 5 (richtig: Satz 7) ZuschussVO gewährt wird, bewegt sich nicht innerhalb des von § 15 Abs. 2 Satz 1 SächsFrTrSchulG gesetzten Rahmens. Es ist weder aus dem Text der Norm noch aus den vom Antragsgegner eingereichten Berechnungsgrundlagen ersichtlich, dass die besonderen Zuschüsse im Sinne des § 2 Abs. 4 ZuschussVO zusammen mit den allgemeinen Zuschüssen nach § 2 Abs. 1 ZuschussVO den in § 15 Abs. 2 Satz 1 SächsFrTrSchulG festgelegten 90 %-Betrag ergeben. Der Verordnunggeber darf diesen Betrag angesichts der im Gesetz getroffenen eindeutigen quantitativen Vorgabe aber weder unterschreiten noch über ihn hinausgehen. § 2 Abs. 4 ZuschussVO entfernt sich zudem auch insoweit von der Verordnungsermächtigung, als diese die Regelung fester Beträge je Schüler und Schulart vorschreibt (§ 15 Abs. 2 Satz 2 SächsFrTrSchulG). Eine weitere Differenzierung je nachdem, ob es sich um integrierte Schüler handelt, ist dort nicht vorgesehen. Damit ist die in § 2 Abs. 4 ZuschussVO zugrunde gelegte Art der Zuschussgewährung in Form eines Zuschlags bereits als solche nicht vereinbar. Dieses Konzept findet im Gesetz keine Grundlage. Dafür hätte es einer besonderen, auf die Fälle der Integration zugeschnittenen Ermächtigung bedurft.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO. Die Revision ist nicht zuzulassen, weil die Gründe des § 132 Abs. 2 VwGO nicht vorliegen.

RECHTSMITTELBELEHRUNG

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde angefochten werden.

Die Beschwerde ist beim Sächsischen Obergerverwaltungsgericht, Dr.-Peter-Jordan-Straße 19, 02625 Bautzen, innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils 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 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 das Urteil 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 deutschen Hochschule als Bevollmächtigten vertreten lassen. Juristische Personen des öffentlichen Rechts und Behörden können sich auch durch Beamte oder Angestellte mit Befähigung zum Richteramt sowie Diplomjuristen im höheren Dienst vertreten lassen.

gez.:
Reich

Munzinger

Schaffartzik

gez.:
Künzler

Rottmann

Beschluss

Der Streitwert wird in Bezug auf den Antrag zu § 2 Abs. 3 ZuschussVO auf 90.000,- DM und in Bezug auf den Antrag zu § 2 Abs. 4 ZuschussVO auf 10.000,- DM festgesetzt.

Gründe

Die Entscheidung beruht auf § 13 Abs. 1 Satz 1 und § 25 Abs. 2 Satz 1 GKG i.V.m. § 5 ZPO entspr.. Der Senat sieht die Bedeutung der Sache für die Antragsteller in der Differenz zwischen der Höhe der Zuschüsse nach einer von ihnen angestrebten Neuregelung und derjenigen nach den angegriffenen Vorschriften bezogen auf den Zeitraum eines Jahres. Da die Beteiligten insoweit keine auch nur annähernd konkret bezifferten Beträge angegeben haben, nimmt er eine Schätzung vor, wobei er auch Nr. 37.2 des Streitwertkatalogs in der Fassung von 1996 in die Betrachtung einbezieht (50.000,- DM bei einer Genehmigung zum Betrieb einer Ersatzschule) und hinsichtlich des § 2 Abs. 3 ZuschussVO berücksichtigt, dass der Antrag von drei Antragstellern erhoben wurde. Bei der Bemessung zu § 2 Abs. 4 ZuschussVO würdigt er den Umstand, dass der Antragsteller zu 3. eine Integration nur in beschränktem Umfang durchführt.

Der Beschluss ist unanfechtbar (§ 25 Abs. 3 Satz 2 GKG).

gez.:
Reich

Munzinger

Schaffarzik

gez.:
Künzler

Rottmann