



# **BUNDESVERWALTUNGSGERICHT**

## **BESCHLUSS**

BVerwG 6 BN 3.06  
OVG 3 K 3/05

In der Normenkontrollsache

hat der 6. Senat des Bundesverwaltungsgerichts  
am 10. Januar 2007  
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht  
Dr. Bardenhewer und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Hahn  
und Dr. Bier

beschlossen:

Die Beschwerde der Antragstellerin gegen die Nichtzulassung der Revision in dem Urteil des Oberverwaltungsgerichts des Landes Sachsen-Anhalt vom 22. Juni 2006 wird zurückgewiesen.

Die Antragstellerin trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens.

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Beschwerdeverfahren auf 30 000 € festgesetzt.

### G r ü n d e :

- 1 Die Beschwerde, die sich auf die Zulassungsgründe der grundsätzlichen Bedeutung der Rechtssache (1.) und der Divergenz (2.) stützt, hat keinen Erfolg.
  
- 2 1. Die Revision ist nicht nach § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO zuzulassen. Grundsätzliche Bedeutung in diesem Sinne kommt einer Rechtssache nur zu, wenn eine für die erstrebte Revisionsentscheidung erhebliche Frage des revisiblen Rechts im Interesse der Einheit oder der Fortbildung des Rechts revisionsgerichtlicher Klärung bedarf. Die grundsätzliche Bedeutung ist gemäß § 133 Abs. 3 Satz 3 VwGO darzulegen; dies verlangt die Bezeichnung einer konkreten Rechtsfrage, die für die Revisionsentscheidung erheblich sein wird, und einen Hinweis auf den Grund, der ihre Anerkennung als grundsätzlich bedeutsam rechtfertigen soll (Beschluss vom 19. August 1997 - BVerwG 7 B 261.97 - Buchholz 310 § 133 <n.F.> VwGO Nr. 26). Diesen Anforderungen genügt die Beschwerde nicht.
  
- 3 a) Die Antragstellerin will geklärt wissen, „ob in Fragen der Organisation des Schul- und Privatschulwesens bei der richterlichen Kontrolle von (untergesetzlichen) Normen es nur auf das Ergebnis des Rechtsetzungsverfahrens, also auf die erlassene Vorschrift in ihrer regelnden Wirkung, nicht aber auf die die Rechtsnorm tragenden Motive dessen ankommt, der an ihrem Erlass mitwirkt“. Sie wendet sich gegen die Regelung, wonach in Sachsen-Anhalt die bisherige Berufsfachschule Kosmetik auslaufend geführt wird. Diese Regelung war erstmals in Art. 2 Abs. 3 der Verordnung vom 29. Juli 2003 (GVBl LSA S. 176) ge-

troffen worden; danach sollten zuletzt im Schuljahr 2005/06 Schüler aufgenommen werden. Mittlerweile wird die Berufsfachschule Kosmetik in § 37 Abs. 2 der Verordnung über Berufsbildende Schulen - BbS-VO - vom 20. Juli 2004 (GVBl LSA S. 412) mit der Maßgabe für auslaufend erklärt, dass die oberste Schulbehörde das Jahr der letztmaligen Schüleraufnahme festlegt, wobei diese Festlegung frühestens für das Schuljahr 2006/07 getroffen werden kann. Die Antragstellerin verweist darauf, dass im Normgebungsverfahren Zweifel vorgetragen worden seien, ob die Streichung der Berufsfachschule Kosmetik aus dem staatlichen Schulangebot, die zugleich den in diesem Fach tätigen Ersatzschulen die Grundlage nehme, angesichts der Lage auf dem Ausbildungsmarkt vertretbar sei. Demgegenüber entziehe sich der Verordnungsgeber einer Folgenabschätzung zu Unrecht mit dem Argument, dass ein Vollzeit-Schulangebot neben einem dualen Ausbildungsangebot ordnungspolitisch unerwünscht sei und erst nach Wegfall dieser Zweispurigkeit beurteilt werden könne, ob sich genügend Ausbildungsbetriebe für die Kosmetikerin-Ausbildung fänden. Insofern hänge der Ausgang des Normenkontrollverfahrens davon ab, ob sich die richterliche Kontrolle auf das Ergebnis der Normsetzung beschränken dürfe oder auf die Einbeziehung aller abwägungserheblichen Belange in den Abwägungsvorgang zu erstrecken habe.

- 4 Die Frage, die die Beschwerde aufwirft, rechtfertigt die Zulassung der Revision nicht. Denn sie bedarf, soweit sie überhaupt Fragen des revisiblen Rechts anspricht, keiner Klärung in dem erstrebten Revisionsverfahren. In der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist geklärt, dass es bei der richterlichen Kontrolle untergesetzlicher Normen, soweit keine anderweitigen Rechtsvorschriften bestehen, nur auf das Ergebnis des Rechtsetzungsverfahrens, also auf die erlassene Vorschrift in ihrer regelnden Wirkung, nicht aber auf die die Rechtsnorm tragenden Motive dessen ankommt, der an ihrem Erlass mitgewirkt hat. Soweit der Normgeber zur Regelung einer Frage befugt ist, ist seine Entscheidungsfreiheit eine Ausprägung des auch mit Rechtsetzungsakten der Exekutive typischerweise verbundenen normativen Ermessens. Dieses wird erst dann rechtswidrig ausgeübt, wenn die getroffene Entscheidung in Anbetracht des Zweckes der Ermächtigung schlechterdings unvertretbar oder unverhältnismäßig ist. Demgemäß beschränkt sich die verwaltungsgerichtliche Kon-

trolle darauf, ob diese äußersten rechtlichen Grenzen der Rechtsetzungsbefugnis überschritten sind. Die Rechtsprechung hat zu respektieren, dass der parlamentarische Gesetzgeber im Rahmen der Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen oder Satzungen eigene Gestaltungsfreiräume an den untergesetzlichen Normgeber weiterleitet und ihm damit vorbehaltlich gesetzlicher Beschränkungen die Bewertungsspielräume eröffnet, die sonst dem parlamentarischen Gesetzgeber selbst zustehen. Eine verwaltungsgerichtliche Überprüfung des Abwägungsvorgangs setzt daher bei untergesetzlichen Normen eine besonders ausgestaltete Bindung des Normgebers an gesetzlich formulierte Abwägungsdirektiven voraus, wie sie etwa im Bauplanungsrecht vorgegeben sind. Sind solche nicht vorhanden, kann die Rechtswidrigkeit der Norm mit Mängeln im Abwägungsvorgang nicht begründet werden. Entscheidend ist dann allein, ob das Ergebnis des Normsetzungsverfahrens den anzulegenden rechtlichen Maßstäben entspricht (Beschlüsse vom 3. Mai 1995 - BVerwG 1 B 222.93 - Buchholz 451.45 § 113 HwO Nr. 2, vom 30. April 2003 - BVerwG 6 C 6.02 - BVerwGE 118, 128 <149 f.> = Buchholz 442.066 § 43 TKG Nr. 2; Urteil vom 26. April 2006 - BVerwG 6 C 19.05 - NVwZ 2006, 1068 <Rn. 16>).

- 5 Die hier angegriffene verordnungsrechtliche Regelung über das Auslaufen der Berufsfachschule Kosmetik beruht auf § 9 Abs. 9 SchulG LSA, der für den Bereich des berufsbildenden Schulwesens die oberste Schulbehörde ermächtigt, durch Verordnung u.a. die nähere Ausgestaltung der Bildungswege zu regeln. Das Oberverwaltungsgericht hat dieser Bestimmung keine normativen Abwägungsdirektiven im Sinne der vorgenannten Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts entnommen. Diese Anwendung von nicht revisiblem Landesrecht ist der Überprüfung durch das Revisionsgericht grundsätzlich entzogen.
  
- 6 b) Grundsätzliche Bedeutung gewinnt die Frage, die die Beschwerde aufwirft, auch nicht im Hinblick darauf, dass sie den Standpunkt des Normenkontrollgerichts für unvereinbar mit der in Art. 7 Abs. 4 GG garantierten Privatschulfreiheit hält. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts vermag die Rüge der Nichtbeachtung von Bundesrecht bei der Anwendung und Auslegung irrevisiblen Landesrechts die Zulassung der Revision nur zu begründen, wenn die Auslegung der - gegenüber dem Landesrecht als korrigierender Maß-

stab angeführten - bundesrechtlichen Normen ihrerseits ungeklärte Fragen von grundsätzlicher Bedeutung aufwirft (Beschlüsse vom 19. Juli 1995 - BVerwG 6 NB 1.95 - Buchholz 310 § 47 VwGO Nr. 104 und vom 6. Oktober 2005 - BVerwG 6 BN 2.05 - Buchholz 402.41 Allg. Polizeirecht Nr. 80). Dies ist hier nicht der Fall. Wie bereits ausgeführt, hängt die richterliche Kontrolldichte gegenüber untergesetzlichen Normen nicht maßgeblich davon ab, ob diese den Schutzbereich von Grundrechten und/oder von institutionellen Garantien des Grundgesetzes berühren, sondern davon, ob die gesetzliche Ermächtigungsgrundlage besondere Abwägungsdirektiven vorgibt. In Ermangelung solcher Direktiven ist auch im grundrechtsrelevanten Bereich die Entscheidungsfreiheit des untergesetzlichen Normgebers eine Ausprägung des ihm anvertrauten normativen Ermessens, welches erst dann rechtswidrig ausgeübt wird, wenn die getroffene Entscheidung in Anbetracht des Ermächtigungszwecks schlechterdings unvertretbar oder unverhältnismäßig ist. Das Oberverwaltungsgericht hat im Einzelnen herausgearbeitet, dass bei Anlegung dieses Maßstabes die angegriffene Regelung über das Auslaufen der Berufsfachschule Kosmetik im Ergebnis nicht beanstandet werden kann. Dagegen ist auch unter Berücksichtigung des Beschwerdevorbringens nichts zu erinnern:

- 7 Nach Art. 7 Abs. 1 GG steht das gesamte Schulwesen unter der Aufsicht des Staates. Zur Schulaufsicht in diesem Sinne gehört die Befugnis des Staates zur Planung und Organisation des Schulwesens einschließlich der organisatorischen Gliederung der Schule und der strukturellen Festlegungen des Ausbildungssystems (BVerfG, Beschluss vom 24. Juni 1969 - 2 BvR 446/64 - BVerfGE 26, 228 <238>, Urteil vom 9. Februar 1982 - 1 BvR 845/79 - BVerfGE 59, 360 <377>; BVerwG, Urteil vom 17. Juni 1998 - BVerwG 6 C 11.97 - BVerwGE 107, 75 <78> = Buchholz 421 Kultur- und Schulwesen Nr. 124). Die Bestandsgarantie der Privatschule nach Art. 7 Abs. 4 Satz 1 GG bewirkt keine Beschränkung der dem Staat zustehenden allgemeinen Schulorganisationsgewalt. Der Staat kann einzelne Ausbildungszweige aus dem Gebiet des öffentlichen Schulwesens ausgliedern, wenn er dies für sachgerecht hält. Daran ist er auch nicht deshalb gehindert, weil bisher Privatschulen sich einem solchen Ausbildungszweig gewidmet haben. Insofern besteht eine Akzessorietät der privaten Ersatzschule zur öffentlichen Schule, die zur Folge hat, dass Befugnis-

se einer Privatschule nur in dem Umfang bestehen, in dem sie auch den öffentlichen Schulen zukommen. Gegen mittelbare Auswirkungen, die von Eingriffen in das staatliche Schulwesen ausgehen, schützt die Privatschulfreiheit des Art. 7 Abs. 4 Satz 1 GG nicht (BVerfG, Beschluss vom 11. Juni 1974 - 1 BvR 82/71 - BVerfGE 37, 314 <319 f.>).

- 8 Das Oberverwaltungsgericht hat dies richtig erkannt und deshalb seine Vertretbarkeitskontrolle auf die Gründe konzentriert, die den Ordnungsgeber bewegen haben, die Fachrichtung Kosmetik an den (staatlichen) Berufsfachschulen des Landes Sachsen-Anhalt auslaufen zu lassen. Ausschlaggebend hierfür waren das Inkrafttreten der (Bundes-)Verordnung über die Berufsausbildung zum Kosmetiker/zur Kosmetikerin vom 9. Januar 2002 (BGBl I S. 417), wonach nunmehr eine dreijährige duale Ausbildung zu einem staatlich anerkannten Abschluss führt, sowie die bildungspolitische Leitentscheidung, vollschulische Angebote zur Berufsausbildung grundsätzlich nur dort (weiter) vorzuhalten, wo entsprechende Angebote im dualen Ausbildungssystem fehlen. Die Landesregierung erwartet, dass die Aufhebung des Berufsfachschulangebotes im Fach Kosmetik das Entstehen dualer Ausbildungsplätze, wenn auch auf einem zahlenmäßig niedrigeren Niveau, erleichtern wird. Sie hält die - zunächst auf das Aufnahmejahr 2005/06 begrenzte und jetzt flexibel ausgestaltete - Übergangsfrist für angemessen, aber auch ausreichend, da die Ausbildungsplatzsituation im Zeitpunkt der Entscheidung über das Auslaufen der Berufsfachschule Kosmetik angespannt war, die demografische Entwicklung ab dem Jahr 2006 aber mit Schülerrückgängen und damit einer Entlastung des Ausbildungsstellenmarktes rechnen lässt (vgl. LTDruks 4/1473 vom 30. März 2004). Dem angefochtenen Urteil zufolge hält sich das vom Ordnungsgeber so begründete Abwägungsergebnis innerhalb der Grenzen, die ihm bei der Ausübung seiner Organisationsgewalt im Bereich des Schulwesens gesetzt sind. Ob diese Bewertung zutrifft, bedarf keiner grundsätzlichen Klärung im Interesse der Einheit oder der Fortbildung des Rechts.
- 9 2. Auch unter dem Gesichtspunkt der Divergenz ist die Zulassung der Revision nicht gerechtfertigt. Eine die Revision gemäß § 132 Abs. 2 Nr. 2 VwGO eröffnende Abweichung von der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

oder des Bundesverwaltungsgerichts ist nur dann hinreichend bezeichnet i.S.v. § 133 Abs. 3 Satz 3 VwGO, wenn die Beschwerde einen inhaltlich bestimmten, die angefochtene Entscheidung tragenden abstrakten Rechtssatz benennt, mit dem die Vorinstanz einem die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts bzw. des Bundesverwaltungsgerichts tragenden abstrakten Rechtssatz in Anwendung derselben Rechtsvorschrift widersprochen hat. Auf eine fehlerhafte oder unterbliebene Anwendung höchstrichterlicher Rechtssätze kann eine Divergenzrüge dagegen nicht gestützt werden (Beschluss vom 19. August 1997 - BVerwG 7 B 261.97 - a.a.O.). Den sich daraus ergebenden Anforderungen wird die Beschwerde nicht gerecht.

- 10 Die Antragstellerin macht geltend, das Normenkontrollgericht habe bei der Überprüfung der Übergangsvorschrift in § 37 Abs. 2 BbS-VO den Rechtssatz aufgestellt, dass selbst eine sofortige Schließung des betreffenden Schulangebots - ohne jede Übergangsfrist - noch „ermessensgerecht“ sei. Demgegenüber vertreten sowohl das Bundesverfassungsgericht als auch das Bundesverwaltungsgericht in ständiger Rechtsprechung die Auffassung, dass bei der Aufhebung oder Modifikation geschützter Rechtspositionen aufgrund des rechtsstaatlichen Grundsatzes des Vertrauensschutzes eine angemessene Übergangsregelung getroffen werden müsse. Damit kann die Beschwerde schon deshalb nicht durchdringen, weil sie nicht zu erkennen gibt, inwiefern das angefochtene Urteil auf dem von ihm (angeblich) aufgestellten Rechtssatz beruht. Denn das umstrittene Auslaufen der Berufsfachschule Kosmetik wurde, wie in dem angefochtenen Urteil eingehend dargelegt, gerade nicht übergangslos angeordnet. Vielmehr wurde in der Verordnung vom 29. Juli 2003 zunächst das Schuljahr 2005/06 und in § 37 Abs. 2 BbS-VO nunmehr frühestens das Schuljahr 2006/07 als letztmöglicher Beginn der Ausbildung an der zweijährigen Berufsfachschule Kosmetik festgelegt. Diese (mindestens) dreijährige Frist ab dem erstmaligen Tätigwerden des Ordnungsgebers verlängert sich um die weiteren zwei Jahre, in denen der Schulbetrieb mit den dann vorhandenen Schülern weiterläuft. Das Normenkontrollgericht erachtet diese Regelung für angemessen. Es hat dabei einerseits erwogen, dass jeder Schüler, der innerhalb der genannten Frist eine Ausbildung an der Berufsfachschule Kosmetik beginnt, diese dort auch noch beenden kann, und andererseits, dass es der Antragstel-

lerin auch nach dem endgültigen Auslaufen der bisherigen Schulform unbenommen bleibt, die Schule als Ergänzungsschule fortzuführen. Vor diesem Hintergrund ist der Rechtssatz, das Auslaufen der Berufsfachschule Kosmetik hätte rechtmäßigerweise ohne jede Übergangsfrist angeordnet werden dürfen - selbst wenn er dem angefochtenen Urteil zu entnehmen sein sollte -, für dieses ersichtlich nicht tragend. Dass die Überlegungen des Oberverwaltungsgerichts zur Angemessenheit der Übergangsregelung von einem höchstrichterlich aufgestellten allgemeinen Rechtssatz abweichen könnten, ist demgegenüber nicht dargelegt und auch sonst nicht ersichtlich. Denn dem Normgeber kommt bei der Ausgestaltung einer erforderlichen Übergangsregelung anerkanntermaßen ein weiter Spielraum nach Maßgabe der jeweiligen Gegebenheiten zu (BVerfG, Beschluss vom 10. April 1984 - 2 BvL 19/82 - BVerfGE 67, 1 <15>).

- 11 3. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO, die Festsetzung des Streitwertes für das Beschwerdeverfahren auf § 47 Abs. 1 und 3, § 52 Abs. 1 GKG.

Dr. Bardenhewer

Dr. Hahn

Dr. Bier



Sachgebiet:	BVerwGE:	nein
Schulrecht	Fachpresse:	ja

Rechtsquellen:

GG Art. 7 Abs. 1, Abs. 4 Satz 1

Stichworte:

Schule; berufsbildende Schule; Berufsfachschule; Privatschule; Ersatzschule; Übergangsregelung; Übergangsfrist; Normenkontrolle; Rechtsverordnung; Abwägungsergebnis; Abwägungsvorgang.

Leitsätze:

1. Für die Gültigkeit untergesetzlicher Normen ist das Ergebnis des Rechtssetzungsaktes maßgeblich; der Abwägungsvorgang wird nur bei einer besonders ausgestalteten Bindung des Normgebers an gesetzlich formulierte Abwägungsdirektiven geprüft (wie stRspr).

2. Die Privatschulfreiheit (Art. 7 Abs. 4 Satz 1 GG) bewirkt keine Beschränkung der dem Staat zustehenden allgemeinen Schulorganisationsgewalt. Der Staat kann aus dem öffentlichen Schulwesen einen Ausbildungszweig auch dann ausgliedern, wenn sich ihm bisher Privatschulen gewidmet haben. Gegen mittelbare Auswirkungen, die von Eingriffen in das staatliche Schulwesen ausgehen, schützt die Privatschulfreiheit nicht (im Anschluss an BVerfGE 37, 314).

Beschluss des 6. Senats vom 10. Januar 2007 - BVerwG 6 BN 3.06

I. OVG Magdeburg vom 22.06.2006 - Az.: OVG 3 K 3/05 -