

29

1. Ein Verwaltungsakt, mit dem sich die Behörde verpflichtet, bekenntnisorientierten islamischen Religionsunterricht an staatlichen Schulen in Hessen einzurichten, begründet unmittelbar und rechtsverbindlich ein auf Dauer angelegtes Kooperationsverhältnis mit der entsprechenden Vereinigung (hier: DITIB).

2. Eine landesweite Einstellung des eingerichteten bekenntnisorientierten islamischen Religionsunterrichts – etwa wegen einer nunmehr als verfassungswidrig erachteten Fortsetzung des Unterrichts – kommt wegen der Bindungswirkung des bestandskräftigen Verwaltungsakts nur in Betracht, wenn dieser zuvor zurückgenommen, widerrufen oder anderweitig aufgehoben worden ist bzw. sich durch Zeitablauf oder auf sonstige Weise erledigt hat.

Art. 4 GG, §§ 43 Abs. 2, 48, 49 VwVfG HE,
HessVGH, Beschluss vom 31. Mai 2022 -7 A 1802/21.Z.¹

¹ Amtl. Leitsätze, juris; NVwZ-RR 2022, 762.
Der Beschluss ist rechtskräftig.

Mit Bescheid vom 17.12.2012 entsprach der Beklagte dem Antrag des Klägers auf Anerkennung als Gesprächs- und Kooperationspartner für einen bekenntnisorientierten islamischen Religionsunterricht in Hessen, der als ordentliches Lehrfach zum Schuljahr 2013/2014 eingeführt und seitdem in Kooperation mit dem Kläger durchgeführt wurde. Mit Pressemitteilung vom 28.4.2020 erklärte der Beklagte, dass die Vollziehung des Bescheides vom 17.12.2012 zum Ende des laufenden Schuljahres 2019/2020 vollständig ausgesetzt werde, und verwies auf Zweifel an der grundsätzlichen Eignung des Klägers als Kooperationspartner für den bekenntnisgebundenen Religionsunterricht, die insbesondere seine hinreichende Unabhängigkeit von der Religionsbehörde des türkischen Staates betreffen. Mit dem angegriffenen Urteil hat das Verwaltungsgericht der am 4.11.2020 erhobenen Klage stattgegeben und den Beklagten verurteilt, nach Maßgabe des Anerkennungsbescheides vom 17.12.2012 in Kooperation mit dem Kläger an staatlichen Schulen in Hessen islamischen Religionsunterricht zu erteilen. Zur Begründung hat das Gericht im Einzelnen ausgeführt, dass sich aus dem Bescheid des Beklagten vom 17.12.2012 ein öffentlich-rechtlicher Anspruch des Klägers ergebe, den in Kooperation mit ihm zum Schuljahr 2013/ 2014 zunächst in der Jahrgangsstufe 1 eingerichteten und in den darauffolgenden Schuljahren kontinuierlich bis zur Jahrgangsstufe 6 ausgeweiteten bekenntnisorientierten Islamunterricht wiederaufzunehmen.

Der Antrag des Beklagten auf Zulassung der Berufung blieb ohne Erfolg.

Aus den Gründen:

[3] Der Beklagte beruft sich auf die Zulassungsgründe des § 124 Abs. 2 Nrn. 1, 2 und 3 VwGO. Sein Vorbringen, das den Prüfungsumfang des Gerichts bestimmt und begrenzt (vgl. § 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO), rechtfertigt die Zulassung des begehrten Rechtsmittels jedoch nicht.

[4] I. Die Ausführungen in der Antragsbegründung sind nicht geeignet, ernstliche Zweifel an der Richtigkeit der angefochtenen Entscheidung zu begründen.

[5] Ernstliche Zweifel i.S.d. § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO bestehen, wenn gegen die Richtigkeit der angegriffenen Entscheidung gewichtige Gesichtspunkte sprechen. Dies ist der Fall, wenn der die Zulassung des Rechtsmittels begehrende Beteiligte einen die angegriffene Entscheidung tragenden Rechtssatz oder eine erhebliche Tatsachenfeststellung des Verwaltungsgerichts mit schlüssigen Argumenten in Frage stellt und sich dem Verwaltungsgerichtshof die Ergebnisrichtigkeit der angegriffenen Entscheidung – unabhängig von der vom Verwal-

tungsgericht für sie gegebenen Begründung – nicht aufdrängt. Die nach § 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO erforderliche Darlegung des Zulassungsgrundes der ernstlichen Zweifel verlangt dabei, dass die Antragsbegründung in konkreter und substantiierter Auseinandersetzung mit der Normauslegung oder -anwendung bzw. der Tatsachenfeststellung des Verwaltungsgerichts Gesichtspunkte für deren jeweilige Fehlerhaftigkeit und damit für die Unrichtigkeit der angegriffenen Entscheidung aufzeigt (Kopp/Schenke, VwGO, 27. Aufl. 2021, § 124a Rn 52).

[6] Gesichtspunkte, die ernstliche Zweifel an der Einschätzung des Verwaltungsgerichts, der Kläger habe einen Anspruch darauf, dass der Beklagte in Kooperation mit ihm islamischen Religionsunterricht erteilt, begründen könnten, zeigt die Antragsbegründung nicht auf.

[7] Das Verwaltungsgericht hat den Beklagten zu Recht verurteilt, in Kooperation mit dem Kläger nach Maßgabe des Einrichtungsbescheids vom 17.12.2012 an den staatlichen Schulen in Hessen bekenntnisorientierten islamischen Religionsunterricht zu erteilen.

[8] 1. Dieser Anspruch des Klägers ist entgegen der von dem Beklagten vertretenen Ansicht von dem Regelungsgehalt des Bescheids des Beklagten vom 17.12.2012 umfasst.

[9] Hierbei handelt es sich um einen Verwaltungsakt gemäß § 35 Satz 1 HVwVfG. Denn der Beklagte trifft nach Einholung verfassungsrechtlicher Gutachten und der Klärung der noch offenen Fragen mit dem Bescheid eine abschließende Entscheidung über den von dem Kläger am 14.12.2009 gestellten „Antrag auf Einführung eines bekenntnisorientierten islamischen Religionsunterrichts“. Der Regelungsgehalt dieses Verwaltungsakts ist daher entsprechend den sich aus §§ 133, 157 BGB ergebenden Grundsätzen zu ermitteln. Danach ist der objektiv erklärte Wille maßgebend, wie ihn der Empfänger bei objektiver Würdigung verstehen konnte (BVerwG, Urteil vom 9.5.2012 -9 C 3.11-).

[10] In dem Bescheid teilt der Beklagte dem Kläger unter der Überschrift „Abschließende Entscheidung“ mit, dass er auf dessen Antrag in Kooperation ihm zum Schuljahr 2013/2014 einen staatlichen bekenntnisorientierten Religionsunterricht als ordentliches Lehrfach für die von ihm vertretenen Schülerinnen und Schüler einrichten wird. Darin ist nach dem objektiven Erklärungsgehalt eine hoheitliche Selbstverpflichtung des Beklagten zu einem entsprechenden Vorgehen und nicht – wie der Beklagte meint – eine bloße Ankündigung oder ein unverbindliches In-Aussicht-Stellen zu erblicken. Der Bescheid begründet als rechtsgestaltender Verwaltungsakt vielmehr unmittelbar und rechtsverbindlich ein auf Dauer angelegtes Kooperationsverhältnis mit dem Kläger (so auch: Prof. Dr. Dres. h.c. Isensee, Rechtsgutachten zum bekenntnisgebundenen islamischen Religionsunterricht, der an hessischen Schulen in

Kooperation mit dem DITIB-Landesverband Hessen erteilt wird, 2017, S. 64; BA Bl. 2172 ff.; vgl. Finkelnburg/Dombert/Külpmann, Vorläufiger Rechtsschutz im Verwaltungsstreitverfahren, 7. Aufl. 2017, Rn 634). Der Beklagte hat damit – wie das Gericht erster Instanz zutreffend angenommen hat – eine Entscheidung über das „ob“ der Durchführung eines staatlichen bekenntnisorientierten islamischen Religionsunterrichts in Kooperation mit dem Kläger getroffen, aus der sich ein Anspruch auf eine aktive Kooperation ergibt.

[11] Der Beklagte hat sich des Weiteren in seinem Bescheid vom 17.12.2012 gegenüber dem Kläger verpflichtet, bereits zum Schuljahr 2013/2014 den beantragten staatlichen bekenntnisorientierten Religionsunterricht als ordentliches Lehrfach für die von ihm vertretenen Schülerinnen und Schüler in der Primarstufe einzurichten. Dementsprechend wurde der bekenntnisorientierte islamische Religionsunterricht zu Beginn des Schuljahres 2013/2014 zunächst in der Jahrgangsstufe 1 an insgesamt 26 Grundschulen als ordentliches Lehrfach eingeführt. In den darauffolgenden Schuljahren weitete der Beklagte diesen Unterricht jeweils auf eine weitere Jahrgangsstufe aus. Im Schuljahr 2016/2017 wurde der Religionsunterricht an 56 Grundschulen in den Jahrgangsstufen 1 bis 4 für insgesamt ca. 3.200 muslimische Schulkinder erteilt. In den beiden folgenden Schuljahren wurde der Religionsunterricht auch in den Jahrgangsstufen 5 und 6 der weiterführenden Schulen angeboten. Dieses Unterrichtsangebot wurde zuletzt im Schuljahr 2019/2020 – erstmals ohne Ausweitung auf die nachfolgende Jahrgangsstufe – an 62 Schulen fortgeführt. Durch diesen Vollzug des Einrichtungsbescheides hat der Beklagte im Übrigen selbst zu erkennen gegeben, dass er dem Bescheid einen verbindlichen Regelungsgehalt beimisst.

[12] Hinsichtlich des Inhalts dieses Unterrichts hat der Beklagte geregelt, dass er auf der Grundlage des erarbeiteten Kerncurriculums für die Primarstufe erteilt werden soll. Diese aufeinander bezogenen Regelungen können bei objektiver Würdigung nur dahin verstanden werden, dass zu dem im Bescheid genannten Zeitpunkt zumindest an einigen Grundschulen für die ihm von dem Kläger gemeldeten Schulkinder muslimischen Glaubens im Rahmen der bis dahin verfügbaren Lehrkräfte auch tatsächlich ein entsprechender Unterricht anzubieten ist. Die Einrichtung eines ordentlichen Schulfachs umfasst begriffsnotwendig, dass ein solcher Unterricht in hessischen Schulen auch tatsächlich angeboten wird. Entgegen den Darlegungen des Beklagten ist ein Fach nicht als ordentliches Lehrfach eingerichtet, wenn es nur „abstrakt“, also nur auf dem Papier, existiert.

[13] Das „wie“ des bekenntnisorientierten Religionsunterrichts regelt der Bescheid hingegen nicht. Nach Erfüllung der eingegangenen Selbstverpflichtung zur Einrichtung des bekenntnisorientierten Religionsunterrichts zu Beginn

des Schuljahrs 2013/2014 ist der Beklagte daher befugt, nach Ermessen darüber zu entscheiden, ob dieses Angebot in den nachfolgenden Schuljahren unverändert fortgeführt oder auf weitere Jahrgangsstufen in weiteren Grundschulen ausgedehnt wird. Auch das Tempo der Ausweitung des Unterrichtsangebots steht im Hinblick auf den begrenzten Regelungsgehalt des Bescheids im Ermessen des Beklagten. Er ist in diesen Entscheidungen damit aber nicht völlig frei, sondern hat sich an sachgerechten Gründen zu orientieren. Solche Gründe können sich, wie das Verwaltungsgericht zu Recht ausführt, vornehmlich aus etwaigen begrenzten personellen, sachlichen oder fachspezifischen Möglichkeiten einer Schule (analog § 69 Abs. 2 HSchG) ergeben.

[14] Darüber hinaus enthält der Bescheid zwei Auflagen i.S.d. § 36 Abs. 2 Nr. 4 HVwVfG. Der Kläger wird zum einen verpflichtet, Änderungen seiner Satzung sowie aller übrigen mit dem Religionsunterricht in Zusammenhang stehenden Ordnungen oder Regelungen dem Hessischen Kultusministerium (Kirchenreferat) unverzüglich anzuzeigen. Zum anderen wird ihm auferlegt, dafür Sorge zu tragen, dass für den Kontakt mit den Schulaufsichtsbehörden stets eine konkrete Person als Ansprechpartnerin oder Ansprechpartner für Fragen des Religionsunterrichts benannt ist.

[15] Die Feststellung, dass der Kläger die besonderen Anforderungen für die eigenverantwortliche Ausgestaltung eines bekenntnisorientierten Religionsunterrichts, wie etwa die Gewähr für staatliche Unabhängigkeit und Verfassungstreue, tatsächlich erfüllt, hat der Beklagte hingegen nicht getroffen. In dem Bescheid heißt es insoweit: „Aus Sicht meines Hauses genügt Ihre Gemeinschaft aus heutiger Sicht den Anforderungen an eine Religionsgemeinschaft im Sinne von Art. 7 Abs. 3 GG.“ Mit diesen zurückhaltenden Formulierungen bringt der Beklagte lediglich eine momentane und subjektive Einschätzung zum Ausdruck. Mit der Begründung des Kooperationsverhältnisses verbunden ist damit – lediglich – die Entscheidung, den Kläger bei der Einrichtung des bekenntnisorientierten islamischen Religionsunterrichts so zu behandeln, als ob er eine Religionsgemeinschaft i.S.v. Art. 7 Abs. 3 GG wäre (vgl.: Isensee, Ergänzendes Rechtsgutachten zum DITIB-Religionsunterricht in Hessen, 10.10.2019, S. 27, BA Bl. 3252 ff.). Es werden über den Anwendungsbereich des Einrichtungsbescheids hinaus aber keine Tatsachen festgestellt, deren Vorliegen einen Leistungsanspruch des Klägers unmittelbar aus Art. 7 Abs. 3 GG begründen würde.

[16] 2. Ausgehend von dem dargestellten Regelungsgehalt des bestandskräftigen Einrichtungsbescheides ist der Beklagte nicht befugt gewesen, den zu Beginn des Schuljahres 2013/14 eingerichteten Religionsunterricht landesweit einzustellen.

[17] a) Der Beklagte ist an die in diesem Bescheid getroffenen Regelungen nämlich weiterhin gebunden. Denn nach § 43 Abs. 2 HVwVfG bleibt ein Verwaltungsakt wirksam, solange und soweit er nicht zurückgenommen, widerrufen, anderweitig aufgehoben oder durch Zeitablauf oder auf andere Weise erledigt ist. Keiner dieser Beendigungsgründe ist hier gegeben.

[18] Der Beklagte hat den Bescheid vom 17.12.2012 – was zwischen den Beteiligten unstreitig ist – weder widerrufen noch auf andere Weise aufgehoben. Er hat die Vollziehung des Einrichtungsbescheides vielmehr durch ein schlicht hoheitliches Handeln zum Ende des Schuljahres 2019/2020 ausgesetzt. Diese Aussetzung hatte er dem Kläger zuvor am 28.4.2020 in einem Telefonat angekündigt und durch eine Presseerklärung vom selben Tag der Öffentlichkeit mitgeteilt. Im Zulassungsverfahren hat der Beklagte ausdrücklich auf den politischen Willen, eine verbindliche Entscheidung über die Beendigung des Kooperationsverhältnisses mit dem Kläger zu vermeiden, verwiesen. Er hat ausgeführt, dass zwar ein Widerrufsgrund i.S.v. § 49 HVwVfG vorliege, weil der DITIB-Gesamtverband seine hinreichende Unabhängigkeit von der türkischen Religionsbehörde Diyanet verloren habe. Um den Kläger zu schonen und zur Beseitigung des Widerrufsgrunds zu motivieren, habe er in Ausübung des ihm zustehenden politischen Ermessens bislang von einem Widerruf des Einrichtungsbescheids abgesehen, so dass die Partnerschaft derzeit nur ruhe.

[19] Die Wirksamkeit des Bescheids ist auch nicht durch Zeitablauf entfallen. Der Beklagte hat den Bescheid über die Einrichtung des Kooperationsverhältnisses schon weder mit einer auflösenden Bedingung i.S.d. § 36 Abs. 2 Nr. 2 HVwVfG noch mit einer Befristung gem. § 36 Abs. 2 Nr. 1 HVwVfG versehen. Der mit dem Bescheid begründete Rechtsanspruch des Klägers erstreckt sich somit darauf, dass nach der erstmaligen Einrichtung zum Schuljahr 2013/2014 der bekenntnisorientierte islamische Religionsunterricht mit dem erarbeiteten Kerncurriculum zumindest in der Primarstufe grundsätzlich fortgeführt wird. Das Kooperationsverhältnis ist daher anders, als der Beklagte meint, „aktiv“ zu halten.

[20] Es ist auch keine anderweitige Erledigung des Bescheids eingetreten. Es kann dahinstehen, ob der DITIB-Gesamtverband – wie der Beklagte meint – nicht mehr hinreichend unabhängig von der türkischen Religionsbehörde Diyanet ist und eine Fortsetzung des Unterrichts mit dem nicht mehr eigenverantwortlich handelnden Kläger verfassungswidrig wäre. Denn eine Änderung der für den Erlass eines Verwaltungsaktes maßgeblichen Sachlage lässt die Wirksamkeit des Verwaltungsaktes grundsätzlich unberührt (vgl. Kopp/Ramsauer, VwVfG, 22. Auflage 2021, § 43 Rn 42a). Ebenso hängt die Wirksamkeit eines Verwaltungsaktes nicht von seiner Rechtmäßigkeit ab. Einer nunmehr als

verfassungswidrig erachteten Fortsetzung des eingerichteten Religionsunterrichts kann der Beklagte allein durch eine Aufhebung des Einrichtungsbescheids nach den Regelungen der §§ 48, 49 HVwVfG begegnen. Diese Rechtslage hat der Vertreter des Beklagten in der mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht im Übrigen ausweislich des Sitzungsprotokolls auch anerkannt.

[21] b) Der nach wie vor wirksame Einrichtungsbescheid vom 17.12.2012 enthält auch keine Regelungen, die den Beklagten berechtigen könnten, die Vollziehung des Bescheides auszusetzen und den Unterricht landesweit einzustellen.

[22] Anders, als der Kläger meint, hat er in seinem Bescheid keine Regelungen über mögliche Rechtsfolgen für den Fall getroffen, dass es zu Störungen in Bezug auf den eingerichteten Religionsunterricht kommen sollte. Die von dem Beklagten in diesem Zusammenhang angeführten Ausführungen im dritten und vierten Absatz des Einrichtungsbescheides sind aus der Sicht eines objektiven Betrachters schon aufgrund der von dem Beklagten gewählten Formulierungen als rechtlich unverbindliche Hinweise zu verstehen. Aus den in diesen Textabschnitten überwiegend allgemein gehaltenen Ausführungen geht nämlich nicht hervor, welche konkreten Rechtsfolgen bei welcher konkreten Änderung der Sachlage eintreten sollen. So „weist“ der Beklagte im dritten Absatz „Der guten Ordnung halber nochmals darauf hin“, dass die Einrichtung und Fortführung des bekenntnisorientierten Religionsunterrichts unter Mitwirkung des Klägers die kontinuierliche Erfüllung der Anforderungen aus Art. 7 Abs. 3 GG voraussetze. Im Anschluss daran werden abstrakt die wesentlichen Anforderungen an eine Religionsgemeinschaft i.S.v. Art. 7 Abs. 3 GG dargestellt. In Bezug auf den Kläger äußert der Beklagte schließlich nur „die Erwartung“, dass die hinsichtlich der Mitwirkung an dem bekenntnisorientierten Religionsunterricht vorgesehene Unabhängigkeit von der türkischen Religionsbehörde Diyanet so praktiziert wird, wie dies in der Satzung und der Ordnung der Kommission für den Religionsunterricht geregelt sei. Eine „Erwartung“ stellt aber schon nach der inhaltlichen Bedeutung des Begriffs eine rechtlich nicht verbindliche Haltung dar. Sie kann nicht in eine konkludent auferlegte Rechtspflicht des Klägers umgedeutet werden.

[23] Im vierten Absatz des Bescheids führt der Beklagte zunächst ohne Bezug auf den Kläger aus, es sei Aufgabe der staatlichen Schulaufsicht, die dauerhafte Einhaltung der Voraussetzungen nach Art. 7 Abs. 3 GG sowie die ansonsten ordnungsgemäße Erteilung des Religionsunterrichts sicherzustellen. Im Anschluss daran heißt es, das Instrumentarium der Schulaufsicht schließe unter anderem die Festlegung der mit dem Kläger abgestimmten Unterrichtsinhal-

te, die Einsichtnahme in den Unterricht, gemeinsame Besprechungen, die Ausübung dienst- und disziplinarrechtlicher Befugnisse gegenüber den Lehrkräften sowie im äußersten Fall den Widerruf der vorliegenden Entscheidung über die Einrichtung des bekenntnisorientierten Religionsunterrichts ein.

[24] Der Beklagte beruft sich damit in allgemein gehaltener Weise auf die ihm nach §§ 92, 93 HSchG zustehende Fach- und Dienstaufsicht. Im Hinblick auf die im Bescheid anklingende Unsicherheit, ob die staatliche Unabhängigkeit des Klägers entsprechend der Satzung auch tatsächlich praktiziert werden wird, spezifiziert der Beklagte nicht, welche konkrete Maßnahme der Schulaufsicht nach §§ 92, 93 HSchG in Betracht kommt, wenn das tatsächliche Verhalten des Klägers nicht seinem Satzungsrecht entsprechen sollte. Insbesondere enthält die Aufzählung keinen Hinweis auf eine mögliche Aussetzung der Vollziehung der Regelungen im Einrichtungsbescheid. Ob die Ausführungen des Beklagten im vierten Absatz des Bescheids im Hinblick auf die Bestimmtheit den Anforderungen an die Aufnahme eines Widerrufsvorbehalts gem. § 36 Abs. 2 Nr. 3 HVwVfG erfüllen (vgl. Kopp/Ramsauer, aaO, § 36 Rn 60 ff.), kann dahinstehen, da ein Widerruf unstreitig nicht erfolgt ist.

[25] Die landesweite Einstellung des bekenntnisorientierten Religionsunterrichts an allen öffentlichen Schulen in Hessen zum Ende des Schuljahres 2019/2020 betrifft auch nicht lediglich das „wie“ der Einrichtung. Sie schlägt entgegen der Auffassung des Beklagten auf die Entscheidung über das „ob“ der Einrichtung des Religionsunterrichts durch. Denn ein ordentliches Lehrfach ist nicht eingerichtet, wenn es im gesamten Schuljahr an keiner hessischen Schule mehr angeboten wird. Das Vorgehen des Beklagten ist daher von dem ihm zustehenden Ermessen bei der Einrichtung des Unterrichtsfachs islamische Religion nicht gedeckt.

[26] c) Entgegen der Ansicht des Beklagten ist er auch nicht berechtigt gewesen, die Vollziehung des Einrichtungsbescheids als eine Maßnahme der Schulaufsicht auf der Grundlage der Regelungen in §§ 92, 93 HSchG auszusetzen.

[27] Die Schulaufsicht umfasst nach § 92 Abs. 4 HSchG insbesondere die Fachaufsicht sowie die Dienstaufsicht. Keiner dieser beiden Bereiche, auf die sich der Beklagte beruft, liegt hier vor.

[28] Das Kultusministerium ist zwar nach § 96 Abs. 1 Satz 1 HSchG oberste Schulaufsichtsbehörde. Es hat jedoch bei der Aussetzung der Vollziehung des Einrichtungsbescheids keine Fachaufsicht ausgeübt. Die Fachaufsicht nach §§ 92 Abs. 4 Nr. 1, 93 HSchG hat die Überprüfung und ggf. Abänderung schulischer Entscheidungen und Maßnahmen zum Gegenstand. Das Kultusministerium hat jedoch das Vorliegen der materiellen Voraussetzungen seines eigenen

Verwaltungsakts vom 17.12.2012 überprüft und dann dessen Vollziehung ausgesetzt. Ein Anwendungsfall der Dienstaufsicht über Lehrerinnen und Lehrer an öffentlichen Schulen gem. § 92 Abs. 4 Nr. 2 HSchG liegt hier ganz offensichtlich nicht vor.

[29] Der Beklagte hat auch keine sonstige Maßnahme der staatlichen Schulaufsicht i.S.v. § 92 Abs. 2 HSchG ergriffen. Denn die Aussetzung der Vollziehung des Einrichtungsbescheids diene nicht dazu, die Schulen bei der selbstständigen Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu beraten und zu unterstützen. Der Beklagte hat in seiner Entscheidung vom 28.4.2020 die Aussetzung der Vollziehung auch nicht als Maßnahme zur Gewährleistung der Qualität der schulischen Arbeit ergriffen.

[30] 3. Der Anspruch des Klägers darauf, dass der Beklagte in Kooperation mit ihm islamischen Religionsunterricht erteilt, besteht solange fort, wie der diesen Anspruch begründende bestandskräftige Einrichtungsbescheid vom 17.12.2012 wirksam ist. In dieser Zeit muss sich der Beklagte, der diesen Verwaltungsakt erlassen hat, an die darin getroffenen Regelungen halten, unabhängig davon, ob er sie später noch für rechtmäßig oder sinnvoll hält (vgl. Kopp/Ramsauer, aaO, § 43 Rn 14b).

[31] Der Beklagte ist damit entgegen seiner Ansicht nicht befugt gewesen, die Vollziehung dieses wirksamen Bescheides auszusetzen. Zwar mag der von dem Beklagten im Zulassungsverfahren angeführte politische Wille, eine verbindliche Entscheidung über die Beendigung des Kooperationsverhältnisses mit dem Kläger zu vermeiden, sein Vorgehen nachvollziehbar erscheinen lassen. Motive für eine Entscheidung können nämlich durchaus in den politischen Bereich verlagert sein, sodass insoweit eine Zuweisung der Letztentscheidungskompetenz an die Regierung gegeben ist. Im schulischen Bereich können bildungspolitische Grundsatzentscheidungen in dieser Weise verlagert sein. In diesen Fällen steht dem zuständigen Kultusministerium ein Beurteilungsspielraum zu (Sodan/Ziekow, VwGO, 5. Aufl. 2018, § 114 Rn 350). Von diesem Spielraum hatte der Beklagte indes mit dem Erlass des Einrichtungsbescheids vom 17.12.2012 und den darin getroffenen Regelungen Gebrauch gemacht. Durch die damit verbindlich gestaltete Rechtslage war der Beklagte in der Folgezeit an die Regelung in seinem Bescheid gebunden.

[32] Im Übrigen beruht die Argumentation des Beklagten, der Kläger werde mit der Aussetzung der Vollziehung des Einrichtungsbescheids bessergestellt als bei dessen Widerruf nach § 49 HVwVfG, auf einem fehlerhaften gedanklichen Ansatz. Für die Frage der Erforderlichkeit einer Rechtsgrundlage für ein nicht lediglich begünstigendes Verwaltungshandeln ist maßgeblich, ob durch das Tätigwerden der Behörde unmittelbar in eine rechtlich geschützte Position

des Betroffenen eingegriffen wird oder ob dies zumindest zu einer mittelbaren Beeinträchtigung führt. Rechtlich unerheblich ist, ob es eine gesetzliche Grundlage für einen weiterreichenden Eingriff gegeben hätte. Die Beeinträchtigung der Regelungswirkungen eines wirksamen und bestandskräftigen Verwaltungsakts unter Umgehung der gesetzlichen Anforderungen ist nicht zulässig. Die von dem Beklagten praktizierte Aussetzung der Vollziehung seines Einrichtungsbescheids führt entsprechend der zutreffenden Annahme des Verwaltungsgerichts zu einer rechtswidrigen Umgehung der Regelungen in §§ 48 Abs. 1 Satz 2, 49 Abs. 2 HVwVfG. Dies hat eine rechtswidrige Beeinträchtigung des Adressaten des begünstigenden Verwaltungsakts zur Folge. In einem derartigen Fall genießt der Adressat nach Eintritt der Unanfechtbarkeit grundsätzlich ein schutzwürdiges Vertrauen darauf, dass die zu seinen Gunsten ergangenen Regelungen fortbestehen. Dieses Vertrauen hat nur dann zurückzutreten, wenn die Voraussetzungen für eine Rücknahme in § 48 Abs. 2 bis Abs. 4 HVwVfG bzw. für einen Widerruf nach § 49 Abs. 2 und Abs. 3 HVwVfG vorliegen. So wie ein Verwaltungsakt nur in den in durch § 43 Abs. 2 HVwVfG gesetzlich normierten Fällen seine äußere oder innere Wirksamkeit verliert, dürfen die begünstigenden Wirkungen eines Verwaltungsakts nur dann außer Vollzug gesetzt werden, wenn dies durch eine gesetzliche Grundlage legitimiert ist (vgl. zur Aufhebung: BVerwG, Beschluss vom 21.3.1990 -9 B 276/89- juris Rn 3; Stelkens/Bonk/Sachs, aaO, § 43 Rn 209).

[33] 4. Das Vorbringen des Beklagten dazu, es sei dem Kläger unbenommen, darzulegen, dass er die erforderliche Unabhängigkeit von der türkischen Religionsbehörde besitze und somit die Eigenschaft einer Religionsgemeinschaft i.S.v. Art. 7 Abs. 3 GG wiedererlangt habe, ist nicht entscheidungserheblich, da die materielle Rechtmäßigkeit des bestandskräftigen Einrichtungsbescheids nicht Gegenstand des vorliegenden Verwaltungsstreitverfahrens ist.

[34] II. Die Berufung ist ferner nicht wegen besonderer tatsächlicher oder rechtlicher Schwierigkeiten der Rechtssache gem. § 124 Abs. 2 Nr. 2 VwGO zuzulassen.

[35] Besonders schwierig in tatsächlicher oder rechtlicher Hinsicht ist eine Rechtssache dann, wenn ihre Bearbeitung an das Gericht überdurchschnittliche Anforderungen im Vergleich mit anderen Rechtsstreitigkeiten stellt, wenn also die Sache auf Grund der zu beantwortenden Tatsachen- oder Rechtsfragen signifikant vom Spektrum der in verwaltungsgerichtlichen Verfahren zu entscheidenden Streitfälle abweicht. Maßgeblicher Gesichtspunkt für eine Berufungszulassung gem. § 124 Abs. 2 Nr. 2 VwGO ist also die Komplexität der Sache in tatsächlicher oder in rechtlicher Hinsicht (Hessischer VGH, Beschluss vom

10.12.1997 - 7 Tz 2126/97-; Kopp/Schenke, aaO, § 124 Rn 9). Der Beklagte hat nicht aufgezeigt, dass diese Voraussetzungen erfüllt sind.

[36] 1. Entgegen der Auffassung des Beklagten weist das Verwaltungsstreitverfahren keine besondere Komplexität in tatsächlicher Hinsicht auf. Denn die für den Ausgang des Verfahrens entscheidungserheblichen Tatsachen hat das Verwaltungsgericht in dem angegriffenen Urteil umfassend aufgearbeitet.

[37] a) Besondere Schwierigkeiten in tatsächlicher Hinsicht liegen entgegen der Darlegungen des Beklagten nicht deshalb vor, weil das Kultusministerium mehrere Sachverständigengutachten eingeholt und der Beklagte sich im erstinstanzlichen Verfahren darauf berufen hat. Der Beklagte verweist hierzu auf die Gutachten von Prof. Dr. Rohe zum Religionsunterricht an den öffentlichen Schulen Hessen vom 27.10.2017 und vom 5.10.2019, die islamwissenschaftlichen Gutachten von Dr. Seufert vom 15.4.2017 und von September 2019 sowie auf die Rechtsgutachten von Prof. Dr. Dres. h.c. Isensee aus dem Jahr 2017 und vom 10.10.2019. Für den von dem Kläger geltend gemachten Anspruch auf Fortführung des bekenntnisorientierten islamischen Religionsunterrichts mit ihm als Kooperationspartner nach Maßgabe des weiterhin wirksamen Einrichtungsbescheids vom 17.12.2012 sind die genannten Gutachten nicht entscheidungserheblich. Mithilfe der Gutachten hat das Ministerium zu klären versucht, ob die Fortführung des bekenntnisorientierten islamischen Religionsunterrichts mit Art. 7 Abs. 3 GG in Einklang steht. Auf diese Rechtsfrage kommt es im vorliegenden Verwaltungsstreitverfahren jedoch nicht an.

[38] b) Auch die von dem Beklagten angeführten politischen Erwägungen und die Inhalte der angeführten Koalitionsverträge begründen keine besonderen Schwierigkeiten in tatsächlicher Hinsicht. Denn sie können bei der Würdigung des Klageanspruchs aus dem Einrichtungsbescheid ebenfalls keine Berücksichtigung finden.

[39] 2. Der Beklagte hat in seiner Zulassungsbegründung auch keine besonderen rechtlichen Schwierigkeiten aufgezeigt. Er meint, die Beurteilung der Fragen, welche Ansprüche dem Kläger als Kooperationspartner durch den Einrichtungsbescheid zustünden und welche Einschränkungen des Ermessens sich hieraus beim Aufbau, Ausbau und Rückbau des Religionsunterrichts ergäben, sei als außergewöhnlich und neuartig zu bewerten.

[40] Entgegen den Darlegungen des Beklagten ergeben sich bei der Beurteilung des Inhalts des Einrichtungsbescheids keine besonderen rechtlichen Schwierigkeiten. Denn die Auslegung ist dem Senat anhand der allgemeinen Auslegungsmethoden ohne weiteres möglich. Auch die Würdigung der sich daraus für das Ermessen des Beklagten ergebenden Grenzen bereiten, soweit sie entscheidungserheblich sind, keine überdurchschnittlichen Schwierigkeiten.

[41] III. Auch der von dem Beklagten geltend gemachte Zulassungsgrund der grundsätzlichen Bedeutung der Rechtssache gemäß § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO ist im Zulassungsverfahren nicht hinreichend dargelegt worden.

[42] Eine Rechtssache hat grundsätzliche Bedeutung, wenn sie eine fall-übergreifende, verallgemeinerungsfähige Rechts- oder Tatsachenfrage aufwirft, die für das Verwaltungsgericht entscheidungserheblich war und auch für die Berufungsinstanz entscheidungserheblich und damit klärungsfähig ist, und die im Interesse der Rechtssicherheit, der Rechtseinheit oder der Fortbildung des Rechts einer Klärung im Berufungsverfahren bedarf. Dies ist nicht der Fall, wenn eine höchstrichterliche Klärung der Frage schon vorliegt oder wenn sich die Klärung der Frage bereits aus dem Gesetz ergibt (Kopp/Schenke, aaO, § 124 Rn 10).

[43] Das Zulassungsvorbringen des Beklagten genügt diesen Anforderungen nicht. Keine der von ihm angeführten Rechtsfragen begründet eine grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache.

[44] 1. Der Beklagte misst dem Rechtsstreit grundsätzliche Bedeutung im Hinblick auf die Rechtsfrage bei, wie weit genau der Anspruch reicht, der dem religionsgemeinschaftlichen Kooperationspartner eines konfessionellen Religionsunterrichts an öffentlichen Schulen aus Art. 7 Abs. 3 GG in Verbindung mit einem Einrichtungsbescheid gegen das jeweilige Land als Unternehmer des Religionsunterrichts zusteht.

[45] Die Darlegungen des Beklagten lassen nicht erkennen, dass die aufgeworfene Frage über den vorliegenden Einzelfall hinaus allgemein klärungsfähig ist und im Interesse der Rechtseinheit einer Klärung bedarf.

[46] Die Beantwortung der aufgeworfenen Frage hängt nämlich maßgeblich vom Regelungsgehalt des jeweiligen Einrichtungsbescheids des Ministeriums ab. Der Beklagte hat nicht aufgezeigt, dass etwaige Kooperationspartnerschaften mit Religionsgemeinschaften durch andere Verwaltungsakte mit im Wesentlichen gleichem Inhalt seitens des Beklagten oder durch Kultusministerien anderer Bundesländer begründet wurden. Der Beklagte verweist zwar darauf, dass in 13 Bundesländern Religion ein ordentliches Lehrfach sei und infolge der zunehmenden religiösen Pluralisierung der Schülerschaft die Einrichtung von weiteren konfessionell ausgerichteten Religionsfächern in Hessen und andernorts nicht unwahrscheinlich sei. Allerdings ist der im Internet veröffentlichten Stellungnahme des wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages zum islamischen Religionsunterricht an Schulen (WD 8 - 3000 - 065/21) vom 12.7.2021 zu entnehmen, dass die Einrichtung des Fachs islamische Religion in den Bundesländern auf unterschiedliche Weise erfolgt ist. Neben Hessen haben nur sechs weitere Bundesländer einen bekenntnisorientierten islamischen Reli-

gionsunterricht eingerichtet, wobei dieser teilweise auf öffentlich-rechtlichen Verträgen beruht (so Rheinland-Pfalz und Saarland) oder auf eine gesetzliche Grundlage gestellt wurde (so Nordrhein-Westfalen). Andere Bundesländer haben sich für einen Islamkunde-Unterricht oder für einen konfessionsübergreifenden Religionsunterricht entschieden. In fünf Bundesländern wird kein Islamunterricht erteilt.

[47] 2. Der Beklagte erachtet des Weiteren die Rechtsfrage für klärungsbedürftig, ob in den Fällen, in denen ein begünstigender Verwaltungsakt mit Dauerwirkung nicht vom Begünstigten selbst vollzogen wird, sondern von der Behörde vollzogen werden muss, die Behörde zur vorübergehenden Einstellung oder Aussetzung der Vollziehung unabhängig von den Regelungen der §§ 48, 49 VwVfG befugt ist, wenn sie die grundsätzliche Absicht verfolgt, nach zwischenzeitlicher Beseitigung von Vollzugshindernissen erneut zu vollziehen.

[48] Die Darlegungen des Beklagten lassen keinen Klärungsbedarf dieser Rechtsfrage erkennen. Aus dem Rechtsstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 und 3 GG folgt, dass Eingriffe in eine öffentlich-rechtlich geschützte Position von einer Ermächtigungsgrundlage gedeckt sein müssen (vgl.: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 15. Aufl. 2018, Art. 20 GG, Rn 70). Sie dürfen also nicht entsprechend der Fragestellung „unabhängig“ von einer gesetzlichen Regelung ergehen.

[49] 3. Der Beklagte wirft schließlich die Rechtsfrage auf, ob die Vorschriften der §§ 48, 49 HVwVfG über den Wortlaut hinaus alle geeigneten, erforderlichen und verhältnismäßigen Vorgehensweisen gestatten.

[50] Auch insoweit kann der Senat keinen Klärungsbedarf erkennen. Die allgemeinen Voraussetzungen für eine analoge Anwendung einer Regelung sind in der Rechtsprechung geklärt. Hierzu gehört neben dem Vorliegen einer planwidrigen Regelungslücke, dass zwischen dem gesetzlich geregelten Tatbestand und einem davon nicht erfassten Sachverhalt eine ausreichende Ähnlichkeit besteht (Larenz, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 6. Aufl. 1991, S. 381; Sodan/Ziekow, aaO, § 68 Rn 71; Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, Stand: Juli 2021, § 173 Rn 54). Zu diesen Voraussetzungen hat der Beklagte sich in der Zulassungsbegründung schon nicht verhalten. Besteht aber weder innerhalb des Verwaltungsverfahrensgesetzes hinsichtlich der Handlungsmöglichkeiten einer Behörde bei einem begünstigenden bestandskräftigen Verwaltungsakt noch innerhalb der Verwaltungsgerichtsordnung bei den Regelungen über die Aussetzung der Vollziehung eines Verwaltungsakts eine planwidrige Regelungslücke, kommt eine Analogie von vornherein nicht in Betracht.

[51] Unabhängig davon vermag der Senat den Darlegungen in der Zulassungsbegründung keine Entscheidungserheblichkeit dieser Rechtsfrage zu entnehmen. Der Beklagte hat nämlich auch nicht aufgezeigt, dass hier die tat-

bestandlichen Voraussetzungen für die Aufhebung des Einrichtungsbescheids vorliegen, sodass in analoger Anwendung eine andere Rechtsfolge gewählt werden könnte als die gesetzlich vorgesehene Aufhebung. Nachdem der Beklagte die Aussetzung der Vollziehung zum Ende des Schuljahres 2019/2020 zunächst ausschließlich mit der ihm nach seiner Auffassung zustehenden Befugnis zur Ausübung politischen Ermessens begründet hatte, hat er sich im erstinstanzlichen Verfahren nicht einmal festgelegt, ob er die Aussetzung der Vollziehung nunmehr auf § 48 Abs. 1 Satz 2 HVwVfG oder auf § 49 Abs. 2 HVwVfG oder auf allgemeine Grundsätze des Verwaltungsrechts stützt. Eine Behörde kann es jedoch nicht dem Gericht überlassen, die zutreffende Rechtsgrundlage für ein im Ermessen liegendes Vorgehen selbst auszusuchen.