

URTEILSANMERKUNGEN

Ralf Poscher/Michael Neupert

Die Rechtsstellung ausländischer und internationaler Schulen unter dem Grundgesetz – Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Internationalisierung des Privatschulangebots

1 Einleitung

Das Privatschulwesen sieht sich zunehmend ausländischen und internationalen Schulen gegenüber, die in zwei Ausrichtungen erscheinen. Zum einen finden sich ausländische Privatschulen, die auf eine besondere religiöse Erziehung ausgerichtet sind. Angehörige religiöser Minderheiten drängen zum Teil darauf, dass ihre Kinder die Schulpflicht auf entsprechenden ausländischen Schulen religiöser Prägung erfüllen können. Zum anderen existieren in Deutschland ausländische und internationale Schulen, die zum großen Teil auf den Bedarf ausländischer Diplomaten und Angehöriger ausländischer Streitkräfte zurückgehen.¹ Deren Programm stößt besonders unter dem Eindruck der PISA-Studien zunehmend auch auf das Interesse deutscher und ausländischer Eltern, deren Kinder dauerhaft in Deutschland leben. In dem Wunsch nach einer internationalisierten Erziehung und Ausbildung bricht sich die Globalisierung auch im Schulwesen Bahn. Auf dem internationalen Bildungsmarkt wird diese Tendenz durch Bildungskonzerne aufgegriffen und befördert, die mit ihrem zum Teil patentgeschützten Unterrichtsplänen und Prüfungssystemen auf den deutschen Markt drängen. Der Gesetzgeber hat auf das Drängen bereits reagiert und etwa im neuen nordrhein-westfälischen Schulgesetz (SchG NW)² Regelungen eingefügt, die den Besuch ausländischer und internationaler Schulen, auch im Bereich der Grundschule, erleichtern sollen. Das Grundgesetz enthält keine Sonderregelungen für die Errichtung und den Besuch von Schulen ausländischer oder internationaler Prägung. Auch sie unterliegen aber grundsätzlich der staatlichen Schulaufsicht und müssen sich an den Vorgaben des Grundgesetzes messen lassen.

2 Ausländische Privatschulen religiös-weltanschaulicher Prägung

Den ersten Trend illustriert eine aktuelle Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts Koblenz.³ Das Gericht hat die Beschwerde eines achtjährigen deutschen Kindes jordanischer Abstammung zurückgewiesen, die darauf gerichtet war, ihm durch Erteilung einer Ausnahmegenehmigung weiterhin den Besuch der König-Fahad-Akademie in Bonn zu ermöglichen. Auf dieser Privatschule werden Kinder nach saudiarabischen Lehrplänen und islamischen Grundsätzen unterrichtet. Die König-Fahad-Akademie ist nicht als Ersatzschule genehmigt; ihr Besuch daher nach

¹ Siehe überblicksweise *Vogel, J.P.*, Die rechtliche Stellung der Internationalen Schulen in der Bundesrepublik Deutschland, *Bildung und Erziehung* 44 (1991), S. 351 ff.; zu den Schulen der dänischen Minderheit *Heckel, H./Avenarius, H.*, *Schulrechtskunde*, 7. Aufl. Neuwied u.a. 2000, S. 215.

² GVBL. NW 2005, 223 ff.

³ NVwZ-RR 2005, 116.

Landesrecht nicht zur Erfüllung der Schulpflicht geeignet. Der Antragsteller hatte an der Akademie gerade das zweite Schuljahr beendet. Er hatte vorgetragen, die Schulpflicht durch den weiteren Besuch der König-Fahad-Akademie erfüllen zu wollen, weil er die doppelte Staatsangehörigkeit besitze und in zwei Sprachen und Kulturen aufwachse. Das Oberverwaltungsgericht hat den Antrag zurückgewiesen.⁴ Es hat seine Entscheidung auf die zutreffende Erwägung gestützt, dass die Pflicht zum Besuch deutscher Schulen speziell für Kinder ausländischer Herkunft dem Zweck der Integration dient und deshalb mit der vorgetragenen Begründung gerade nicht ausgesetzt werden kann. Die Entscheidung bestätigt damit die in Art. 7 Abs. 4 und 5 GG angelegten Integrationsinteressen. Sie wirft aber die Frage auf, ob und unter welchen Voraussetzungen ausländische Schulen religiöser Minderheiten, besonders auch islamischer Prägung, den Status einer Ersatzschule erlangen können, um so die Erfüllung der Schulpflicht zu ermöglichen.

2.1 Wahrung der staatlichen Lehrziele

Die Schulpflicht wird zwar regelmäßig auf einer öffentlichen Schule erfüllt, es steht Eltern aber frei, ihr Kind auf einer privaten Ersatzschule unterrichten zu lassen.⁵ Dadurch wird vor allem im Hinblick auf das Grundrecht der Glaubensfreiheit sichergestellt, dass Eltern nicht in einen Gewissenskonflikt geraten, wenn sie für ihre Kinder eine religiöse Erziehung wünschen, die die staatlichen Schulen nicht bieten.⁶ Nach Art. 7 Abs. 4 S. 1 GG darf grundsätzlich jeder, also auch ein Ausländer⁷, eine private Schule errichten, die jedoch nach Art. 7 Abs. 4 S. 2 GG einer Genehmigung bedarf, wenn sie „Ersatz für öffentliche Schulen“ ist.

Nach Art. 7 Abs. 4 S. 3 GG setzt die Genehmigung einer Ersatzschule voraus, dass sie in ihren Lehrzielen nicht hinter den öffentlichen Schulen zurücksteht. Dies bindet Privatschulen nicht an die Lehrpläne der öffentlichen Schulen,⁸ weil Gleichwertigkeit nicht Gleichartigkeit verlangt.⁹ Gemeint ist vielmehr ein Nichtzurückstehen hinter den in den öffentlichen Schulen vermittelten Wissensinhalten und Werten,¹⁰ in denen sich der staatliche Bildungs- und Erziehungsauftrag¹¹ konkretisiert.

Zum einen stehen die Lehrziele einer Privatschule nur dann nicht hinter denen der öffentlichen Schule zurück, wenn die vermittelten Wissensinhalten denen der staatlichen Lehrpläne zumindest grundsätzlich entsprechen. Art. 7 Abs. 4 GG bietet zwar eine Freiheit der Bildungswege, schützt jedoch den Bildungserfolg.¹² Soweit eine ausländische Schule wie die König-Fahad-Akademie auf der Basis ausländischer Lehrpläne, mit ausländischen Unterrichtsmethoden und Lehrern unterrichtet, genügt sie diesen Anforderungen nur, wenn die Lehrpläne und Unterrichtsmethoden die wesentlichen Wissensinhalte vermitteln, die an den staatlichen deutschen Schulen unterrichtet werden.

⁴ In einem vergleichbaren Fall hat das VG Köln am 2. September 2003 ebenso entschieden (10 L 1990/03).

⁵ Siehe § 34 Abs. 2 S. 2 SchG NW und *Heckel/Avenarius* (s.o. Anm. 1), S. 451 f.; *Theuersbacher, P.*, Die Entwicklung des Schulrechts von 1988 bis 1990, NVwZ 1991, 125 (127). Vgl. auch VG Frankfurt, NVwZ 1988, 23.

⁶ BVerwG, NVwZ 1992, 370. Zur grundrechtlichen Betroffenheit von Eltern durch den Zwang, ihr Kind auf die Pflichtschule zu schicken, BVerfGE 41, 29 (47 f.); 52, 223 (235 f.).

⁷ Siehe nur *Schmitt-Kammler, A.*, in: *Sachs, Grundgesetz*, 3. Aufl. 2003, Art. 7 Rn. 61.

⁸ *Hemmrich, U.*, in: *v. Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar*, Band 1, 5. Aufl. 2000, Art. 7 Rn. 41.

⁹ BVerfGE 90, 107 (122).

¹⁰ *Maunz, T.*, in: *Maunz/Dürig, Grundgesetz*, Art. 7 Rn. 75.

¹¹ Dazu ausführlich *Huber, P.M.*, Erziehungsauftrag und Erziehungsmaßstab der Schule im freiheitlichen Verfassungsstaat, BayVBl. 1994, 545 ff.; *Pierothen, B.*, Erziehungsauftrag und Erziehungsmaßstab der Schule im freiheitlichen Verfassungsstaat, DVBl. 1994, 949 ff.

¹² Vgl. dazu BVerfGE 90, 128 (140); *Schmitt-Kammler* (s.o. Anm. 7), Art. 7 Rn. 68; *Gröschner, R.*, in: *Dreier, Grundgesetz*, Band I, 2. Aufl. 2004, Art. 7 Rn. 103.

Zum anderen richten sich die Lehrziele der öffentlichen Schulen nicht nur auf Wissens-, sondern auch auf Wertvermittlung. Kindern und Jugendlichen sollen in der öffentlichen Schule die zentralen verfassungsrechtlichen und zwischenmenschlichen Werte vermittelt werden, die den für den pluralistischen Verfassungsstaat notwendigen Grundkonsens¹³ sichern.¹⁴ Auch Ersatzschulen religiöser Minderheiten können nur genehmigt werden, wenn sie auf die Vermittlung der Grundwerte der Verfassung und der in den Landesverfassungen und Schulgesetzen im Einzelnen aufgeführten Erziehungsziele gerichtet sind. Der Status der Ersatzschule setzt die Orientierung der Lehrinhalte an der Verfassung voraus. Eine Ersatzschule, in der Unterrichtsinhalte vermittelt werden, die gegen Grundwerte der Verfassung verstößen, ist begrifflich ausgeschlossen. Dies gilt auch für ausländische Schulen religiöser Minderheiten.

2.2 Ausländische Schulen als Bekenntnisschulen

Weitergehende Anforderungen stellt das Grundgesetz an die Zulassung privater Volksschulen, zu denen jedenfalls die Grundschulen zählen¹⁵. Die vom Grundgesetz fast wörtlich übernommene Sonderregelung wurzelt in Art. 146 Abs. 1, 147 Abs. 2 WRV, welche sich gegen die damals im Erziehungswesen herrschende soziale Segmentation richteten¹⁶. Bereits in der dritten Plenarsitzung des Parlamentarischen Rates kam zudem die Sorge vor der Isolation zugezogener Minderheiten in eigenen Schulen auf.¹⁷ Schüler aller Gesellschaftsgruppen sollen grundsätzlich gemeinsam in einer Institution unterrichtet werden.¹⁸ Während Art. 7 Abs. 4 GG eine an den Erziehungszielen orientierte inhaltliche Integration der Schülerschaft anstrebt, will Art. 7 Abs. 5 GG für die Volksschule auch eine institutionelle Integration sicherstellen. Private Volksschulen lässt Art. 7 Abs. 5 GG daher nur ausnahmsweise¹⁹ zu, wenn entweder die Schulverwaltung ein besonderes pädagogisches Interesse anerkennt oder eine Volksschule bestimmter religiösweltanschaulicher Prägung errichtet werden soll. Gerade die zweite Alternative bietet grundsätzlich auch Raum für ausländische Volksschulen religiöser Minderheiten.

Die Bekenntnisschule ist durch ein religiöses Bekenntnis geprägt; Lehrer und Schüler gehören dem gleichen Bekenntnis an, der Unterricht in allen Fächern wird im Geist des Bekenntnis-

¹³ BVerfGE 34, 165 (187); BVerwGE 5, 153 (156); *Huber* (s.o. Anm. 11), S. 550 ff.

¹⁴ Dazu *Langenfeld, C.*, Integration und kulturelle Identität zugewanderter Minderheiten, Tübingen 2001, S. 216 ff. Siehe auch *Reuter, L.R.*, Gesetzesvorbehalt und Migration: Anforderungen an schulrechtliche Standards für zugewanderte Kinder und Jugendliche, RdJB 2003, 23 (24): Integration sei das zentrale Thema des öffentlichen Erziehungs- und Bildungsauftrags. Ferner *Müller, F.*, Das Recht der freien Schule nach dem Grundgesetz, 2. Aufl. Berlin 1982, S. 135.

¹⁵ *Maunz* (s.o. Anm. 10), Art. 7 Rn. 82; *Robbers, G.*, in: *v. Mangold/Klein/Starck*, Das Bonner Grundgesetz, Band 1, 4. Aufl. 1999, Art. 7 Rn. 227. Ob die Hauptschule auch unter den Begriff der Volksschule fällt, ist angesichts vielfältiger Änderungen in der Schulorganisation zweifelhaft geworden, siehe dazu *Schmitt-Kammler* (s.o. Anm. 7), Art. 7 Rn. 72.

¹⁶ *Anschütz, G.*, Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919, 4. Bearbeitung, Neudruck der 14. Auflage 1933, Aalen 1987, Art. 146 Nr. 4; *Landé, W.*, Die Schule in der Reichsverfassung, Berlin 1929, S. 157.

¹⁷ *Heuss, T.*, Redebeitrag, Deutscher Bundestag/Bundesarchiv (Hrsg.), Der Parlamentarische Rat 1948–1949, Band 9, München 1996, S. 117.

¹⁸ Dazu jüngst OVG Koblenz, NVwZ-RR 2005, 116; ferner BVerfG, NVwZ 2003, 1113; *Robbers* (s.o. Anm. 15), Art. 7 Rn. 223.

¹⁹ Kritisch gegenüber dieser Einordnung des Art. 7 Abs. 5 GG *Ladeur, K.-H.*, Genehmigung privater Konfessionsschulen, RdJB 1993, 282 f.: Die Entstehungsgeschichte belege eine Abkehr vom Schulmonopol, so dass ein Verständnis als Ausnahmeverordnung die Gefahr der ungerechtfertigt restriktiven Auslegung des Bekenntnisschulbegriffs berge. Zwar ist *Ladeur* im Ausgangspunkt beizupflichten, nachdem Art. 7 Abs. 4 S. 1 GG die Abkehr vom staatlichen Schulmonopol der Weimarer Republik feststellt. Indessen weisen Wortlaut und Systematik die private Volksschule gegenüber anderen Privatschulen deutlich als Sonderfall aus. In diesem Sinne rechtfertigt sich die Bezeichnung als Ausnahmeverordnung. Wie hier *Huber*, Redebeitrag, VVDStRL 54 (1995), S. 139 f.; *Geis, M.-E.*, Die Anerkennung des „besonderen pädagogischen Interesses“ nach Art. 7 Abs. 5 GG – Ein Beitrag zur Dogmatik des Beurteilungsspielraums, DÖV 1993, 22 (25).

ses erteilt.²⁰ Auch der Islam kommt als religiöses Bekenntnis im Sinne von Art. 7 Abs. 5 GG in Betracht. Soweit vereinzelt mit Blick auf den Weimarer Schulkompromiss gefolgt wird, der Kreis der in Betracht kommenden Religionen beschränke sich auf christliche und jüdische Gemeinschaften,²¹ mag für diese Ansicht der Gedanke sprechen, dass der Begriff des Bekenntnisses eine Schöpfung des christlichen Religionsverständnisses ist. Gegen sie spricht jedoch systematisch, dass Art. 4 GG die Freiheit der Religion und Weltanschauung allgemein schützt und nicht auf bestimmte Religionen beschränkt. Der besondere Schutz der religiösen Erziehung in Art. 7 Abs. 5 GG ist im Sinn der allgemeinen Religionsfreiheit auszulegen.²² Daher beschränkt die Verfassung den Kreis der Bekenntnisschulen nicht auf einen traditionellen mitteleuropäischen Bestand.²³

Der bloße Verweis auf eine Religion oder Weltanschauung genügt jedoch für Art. 7 Abs. 5 GG nicht²⁴. Eine Bekenntnisschule im Sinne von Art. 7 Abs. 5 GG liegt nur vor, wenn eine gewisse Dauer und Stabilität des Bekenntnisbezugs gewährleistet ist. Dies setzt – wie im Rahmen von Art. 7 Abs. 3 GG – voraus, dass das Bekenntnis von einer Religionsgemeinschaft im Sinne von Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 WRV getragen wird. Formal verlangt dies zum einen ein Mindestmaß an organisatorischer Struktur,²⁵ damit die Religionsgemeinschaft – die nicht Träger der Schule sein muss – der Schulaufsicht für die bekenntnisbezogenen Fragen des Schulbetriebs als Ansprechpartner zur Verfügung steht.²⁶ Eine bestimmte rechtliche Organisationsform, wie etwa die des eingetragenen Vereins, ist dafür nicht Voraussetzung.²⁷ Materiell muss die Vereinigung „die Angehörigen ein und desselben Glaubensbekenntnisses [...] zu allseitiger Erfüllung der durch das gemeinsame Bekenntnis gestellten Aufgabe“²⁸ zusammenfassen. Dies verlangt Totalität, Homogenität, Zentralität und Konsistenz des Bekenntnisbezugs der Religionsgemeinschaft.²⁹

Unter dem Gesichtspunkt der Totalität scheiden Vereinigungen aus dem Begriff der Religionsgemeinschaft aus, die sich der Religion nicht in ihrer Gesamtheit, sondern nur hinsichtlich eines Teilbereichs widmen. Deswegen hat ein religiöser Verein, der ausschließlich den Betrieb einer Schule bezieht, nicht den Status einer Religionsgemeinschaft. Homogen ist eine Vereinigung, wenn ihre Mitglieder ein gemeinsames religiöses Bekenntnis teilen. Dies schließt zwar nicht aus, dass es sich bei der Religionsgemeinschaft wie bei einer Reihe islamischer Vereinigungen um einen Dachverband handelt³⁰. Doch müssen die unter dem Dach versammelten Vereinigungen ihrerseits hinsichtlich des Bekenntnisses homogen sein. Letztlich müssen die natürlichen Mitglieder alle dasselbe religiöse Bekenntnis teilen. Keine Religionsgemeinschaft sind ferner Vereinigungen, die sich nicht zentral religiösen Aufgaben widmen, sondern die Religion als einen unter mehreren Zwecken verfolgen. Dementsprechend stellt etwa ein Kulturverein

²⁰ BVerwGE 89, 368 (372 f.); VG Stuttgart, NVwZ-RR 2004, 580; *Heckel/Avenarius* (s.o. Anm. 1), S. 103; *Maunz* (s.o. Anm. 10), Art. 7 Rn. 12d; *Umbach*, in: *Umbach/Clemens* (Hrsg.), *Grundgesetz. Mitarbeiterkommentar und Handbuch*, Band I, Art. 7 Rn. 206.

²¹ So *Richter, I./Groh, B.-M.*, *Privatschulfreiheit und gemeinsame Grundschule*, RdJB 1989, 276 (295).

²² BVerfGE 75, 40 (62); BVerwGE 89, 368 (369); *Maunz* (s.o. Anm. 10), Art. 7 Rn. 82.

²³ *Ladeur* (s.o. Anm. 19), S. 285 f.; *Pierothen*, Anmerkung, RdJB 1990, 448 (449).

²⁴ VG Stuttgart, NVwZ-RR 2004, 580 (581).

²⁵ BVerwGE 89, 368 (372 f.); dem folgend VG Stuttgart, NVwZ-RR 2004, 580. Siehe auch VGH München, NVwZ 1991, 1101 (1102), welcher die Annahme einer Weltanschauung vom Bestehen einer Bekenntnisgemeinschaft abhängig machen will.

²⁶ Vgl. auch im Zusammenhang mit dem islamischen Religionsunterricht *Heckel, M.*, *Unterricht in Islam an deutschen Schulen – seine Gründe und Formen, Voraussetzungen und Grenzen*, RdJB 2004, 39 (50).

²⁷ Vgl. BVerfGE 83, 341 (355).

²⁸ BVerwGE 99, 1 (3 f.).

²⁹ Zum Folgenden *Poscher, R.*, *Totalität – Homogenität – Zentralität – Konsistenz. Zum verfassungsrechtlichen Begriff der Religionsgemeinschaft*, *Der Staat* 39 (2000), 49 (59 ff.).

³⁰ BVerwG vom 23.2.2005 (6 C 2.04), zitiert nach der Presseerklärung vom selben Tag. A. A. OVG Münster, NVwZ-RR 2004, 492 (494).

keine Religionsgemeinschaft dar, selbst wenn die Kultur religiös geprägt ist. Das gleiche gilt für Organisationen, die primär politische Ziele verfolgen. Ein ausländischer Staat wäre auch aus diesem Grund keine Korporation, die den erforderlichen Bekenntnisbezug sicherstellen könnte, selbst wenn er nach seiner Verfassung eine religiöse Orientierung aufweist. Konsistenz verlangt, dass das Handeln der Vereinigung sich erkennbar an ihrer religiösen Vorstellung vom Richten orientiert und damit die Identität der Vereinigung prägt. Soweit eine islamische Vereinigung die Anforderungen des Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 WRV an eine Religionsgemeinschaft erfüllt, können Eltern, die das entsprechende Bekenntnis teilen, die Genehmigung einer ausländischen Schule als private Volksschule verlangen, wenn auch die Voraussetzungen des Art. 7 Abs. 4 GG erfüllt sind.

3 Die Öffnung ausländischer und internationaler Schulen

Die zweite aktuelle Entwicklung, die Öffnung ausländischer und privater Schulen für in Deutschland schulpflichtige Kinder, kann beispielhaft am neuen nordrhein-westfälischen Schulgesetz betrachtet werden, das zum 1. August 2005 in Kraft tritt.

3.1 Ausländische und internationale Schulen traditioneller Prägung

Die landesrechtlichen Regelungen sehen Ausnahmen von der Pflicht zum Besuch deutscher Schulen traditionell für solche Kinder vor, die sich nur vorübergehend in Deutschland aufhalten,³¹ wie etwa Kinder von Angehörigen des diplomatischen Korps oder ausländischer Streitkräfte.³² Diese Schüler besuchen die in Deutschland ansässigen ausländischen oder internationalen Schulen, um sich für einen Wiedereinstieg in das Schulsystem ihres Heimatlandes oder nach international standardisierten Lehrplänen auf eine andere internationale Schule vorzubereiten.³³ Ausländische und internationale Schulen dieses traditionellen Zuschnitts sind keine Ersatzschulen, da im staatlichen Schulsystem keine Schulen vorgesehen sind, deren Funktion in der Vorbereitung von Kindern auf die Integration in ausländische Gesellschaften besteht³⁴. Bei ausländischen und internationalen Schulen, die nur diese traditionelle transitorische Aufgabe erfüllen, handelt es sich trotz ihrer allgemeinbildenden Funktion um Ergänzungsschulen.³⁵

Verfassungsrechtlich werfen die ausländischen und internationalen Schulen keine besonderen Fragen auf. Die Privatschulfreiheit des Art. 7 Abs. 4 S. 1 GG berechtigt als Jedermannrecht auch Ausländer. Es schadet aus Sicht des Grundgesetzes nicht, wenn sie womöglich nur einer besonderen sozialen Gruppe offen stehen oder die Lehrkräfte nach von deutschen abweichen Standards qualifiziert sind, ebenso, wie ein vom deutschen abweichendes Curriculum keinen verfassungsrechtlichen Mangel darstellt. Die Anforderungen des Art. 7 Abs. 4 S. 3 und 4 GG gelten nur für Ersatzschulen, nicht aber für Ergänzungsschulen. Soweit Schüler dieser Schulen nicht schon auf Grund völkerrechtlicher Verträge von der Schulpflicht befreit sind, stützt sich die traditionelle Befreiung von der Pflicht zum Besuch einer deutschen Schule dar-

³¹ Vogel (s.o. Anm. 1), S. 351; Langenfeld (s.o. Anm. 14), S. 410. Beispiele finden sich im Runderlass des nordrhein-westfälischen Kultusministeriums vom 28.9.1975 (GABI. NW S. 497), geändert durch Runderlass vom 18.2.1998, (GABI. NW S. 51) und Runderlass vom 17.2.2003 (ABI. NRW S. 78), Ziffer 3.

³² Ähnlich liegt es, wenn die deutsche Familie das Land in absehbarer Zeit verlassen wird, OVG Lüneburg, NJW 1982, 1246 (1247 f.); zustimmend Niehues, N., Schul- und Prüfungsrecht, Band 1, 3. Aufl. München 2000, Rn. 332.

³³ Zum Bestand und Konzept solcher Schulen Vogel a.a.O. (Anm. 1)

³⁴ Vogel (s.o. Anm. 1), S. 358, fordert die Aufnahme der Schulart „Internationale Schule“ in die Schulsysteme der Länder, um die Schulen entsprechend ihrer Bedeutung als Ersatzschulen behandeln zu können.

³⁵ Heckel/Avenarius (s.o. Anm. 1), S. 215.

auf, dass auf Grund des nur vorübergehenden Aufenthalts der Schüler keine weitergehenden Integrationsanforderungen gestellt werden müssen.³⁶

3.2 Die Veränderung der Schulqualität durch die Öffnung für Inländer

Zunehmend sollen ausländische und internationale Schulen aber auch von Kindern besucht werden dürfen, die sich dauerhaft in Deutschland aufhalten und nach den einschlägigen Vorschriften deutsche Schulen besuchen müssten. So erlaubt § 34 Abs. 5 S. 2 lit. b SchG NW deutschen und ausländischen Kindern, die sich nicht nur vorübergehend in Deutschland aufhalten, ihrer Schulpflicht auf Grund einer Ausnahmegenehmigung an einer ausländischen oder internationalen Ergänzungsschule nachzukommen, wenn das Ministerium die Eignung der Schule zur Erfüllung der Schulpflicht anerkannt hat.³⁷ Verfassungsrechtlich wirft die gesetzliche Öffnung der anerkannten Ergänzungsschulen die Frage auf, ob sie den materiellen Status der ausländischen und internationalen Schulen unberührt lässt, oder ob sie durch die gesetzliche Öffnung zu Ersatzschulen im verfassungsrechtlichen Sinn werden.

Ersatzschulen sind Privatschulen nicht erst dann, wenn sie einem öffentlichen Schultyp in allen Einzelheiten entsprechen.³⁸ Nach dem Grundgesetz ist die Ersatzschule nicht „wie die öffentliche Schule“, sie ahmt diese nicht nach.³⁹ Vielmehr muss anhand der Funktion der Privatschule bestimmt werden, ob sie im Sinne von Art. 7 Abs. 4 GG Ersatz für eine vorhandene oder grundsätzlich vorgesehene öffentliche Schule sein soll.⁴⁰ Es kommt darauf an, ob sie nach ihrem Gesamtzweck⁴¹ für ihre Schüler dieselbe Funktion erfüllen soll wie die öffentlichen Schulen. Die allgemeinbildenden öffentlichen Schulen haben die Funktion, ihren Schülern das für die allgemeine soziale und besonders auch berufliche Integration erforderliche Wissen zu vermitteln und sie zu verantwortlichen Mitgliedern der Gesellschaft zu erziehen.⁴² Aus Sicht des Verfassungsrechts ist jede Schule Ersatzschule, die diese Funktion übernimmt. Soweit das Landesrecht weitergehende Anforderungen an anerkannte Ersatzschulen stellt, die anders als bloß genehmigte selbst staatlich anerkannte Abschlüsse erteilen können, gehen diese Anforderungen über die für den verfassungsrechtlichen Ersatzschulstatus erforderlichen hinaus. Die verfassungsrechtliche Eigenschaft einer Ersatzschule setzt nicht voraus, dass ihre Abschlüsse staatlich anerkannt werden können. Für den Ersatzschulstatus reicht etwa auch die Vorbereitung auf eine Nichtschülerprüfung aus.⁴³ Dies kann dann zu einem Auseinanderfallen von verfassungsrechtlichem und einfach-gesetzlichem Ersatzschulbegriff führen, wenn das Landesrecht wie etwa in Nordrhein-Westfalen nur anerkannte Ersatzschulen kennt.

Nach § 118 Abs. 3 SchG NW müssen die ausländischen und internationalen Privatschulen, um anerkannt zu werden, ihren Schülern einen Abschluss anbieten, der zum Hochschulstudium

³⁶ Zum Beispiel verweilen Diplomaten in der Regel nur wenige Jahre in einem Staat und streben daher die Integration ihrer Kinder in dessen Gesellschaft genauso wenig an, wie sie angesichts des relativ kurzen Aufenthalts überhaupt möglich erscheint, so *Vogel* (s.o. Anm. 1), S. 357 f.

³⁷ Der Typus der anerkannten Ergänzungsschule ist auf Grund § 10 Abs. 1 Nr. 9 EStG in mehreren Bundesländern eingeführt worden. Siehe für Nordrhein-Westfalen noch zur Rechtslage vor dem SchG LT-Drs. 13/3064, S. 5.

³⁸ Zum Begriff der Ersatzschule BVerfGE 75, 40 (77); BVerwGE 105, 20 (24); VGH Baden-Württemberg VBIBW 1992, 226 (228) und DVBl. 1989, 1259 f.

³⁹ *Müller* (s.o. Anm. 14), S. 307 f.

⁴⁰ *Maunz* (s.o. Anm. 10), Art. 7 Rn. 73; *Niehues* (s.o. Anm. 32), Rn. 229; *Müller* (s.o. Anm. 14), S. 308.

⁴¹ BVerfGE 27, 195 (201 f.); 75, 40 (76); 90, 128 (139); BVerwGE 104, 1 (8); 105, 20 (24).

⁴² BVerfGE 47, 46 (72); siehe auch BVerfGE 26, 228 (238); 34, 165 (182).

⁴³ *Kösling, A.-M.*, Verfassungsrechtliche Probleme von Ergänzungsschulen, RdJB 2004, 208 (217); dazu auch die Replik von *Vogel*, RdJB 2005, 114 ff. Zum Unterschied zwischen genehmigten und anerkannten Ersatzschulen *Heckel/Avenarius* (s.o. Anm. 1), S. 215 ff.

berechtigt.⁴⁴ Da nur allgemeinbildende ausländische und internationale Ergänzungsschulen anerkennungsfähig sind, erreichen die Schüler damit in der Sache eine Befähigung, die der an öffentlichen Schulen vergebenen entspricht. Zudem müssen die Schüler deutschsprachigen Unterricht erhalten, der zu einem Kenntnisstand führt, der zumindest dem eines Hauptschulabschlusses nach der neunten Klasse entspricht.⁴⁵ Diese Anforderung begründet der Gesetzgeber mit dem Integrationsinteresse, dem die anerkannten Ergänzungsschulen dienen sollen⁴⁶. Sowohl die gesetzlichen Anforderungen an die anerkannten Ergänzungsschulen als auch die Begründung des Gesetzgebers zeigen, dass sich mit der Neuregelung der Charakter der ausländischen und internationalen Schulen, die anerkannt werden, ändert. Sie gelten nicht mehr der integrationsdifferenten Ausbildung von Schülern, die sich nur vorübergehend in Deutschland aufhalten, sondern der allgemeinbildenden auf Integration angelegten Ausbildung schulpflichtiger Kinder nach Bildungsstandards, die denen an öffentlichen Schulen entsprechen und zumindest das Niveau eines Hauptschulabschlusses nach der Klasse 9 erreichen müssen.

Schulen, die die Voraussetzungen des § 118 Abs. 3 SchG NW erfüllen und für Kinder mit dauerhaftem Aufenthalt geöffnet werden, haben dieselbe Funktion wie die öffentlichen Schulen. Es sind materiell Ersatzschulen im Sinne von Art. 7 Abs. 4 S. 2 GG. Die Befugnis zur Aufnahme schulpflichtiger Kinder indiziert, dass auch der Gesetzgeber diese Privatschulen in der Sache als Ersatz für öffentliche Schulen betrachtet, denn die Schulpflicht soll gerade gewährleisten, dass alle Schüler die staatlichen Erziehungsziele erreichen. Das unterscheidet auch für das Bundesverfassungsgericht Ersatzschulen „von den Ergänzungsschulen ... in denen der Schulpflicht nicht genügt werden kann“⁴⁷.

Nicht von Bedeutung ist hingegen, dass auf ausländischen und internationalen Schulen formal ein anderer Bildungsabschluss erreicht wird als das deutsche Abitur. Vor Art. 7 Abs. 4 GG kommt es nur darauf an, dass die ausländischen und internationalen Privatschulen die allgemeinbildende Erziehungsfunktion der öffentlichen Schule übernehmen müssen, um anerkannt zu werden.⁴⁸ Dass die ausländischen und internationalen Ergänzungsschulen diese Funktion übernehmen, zeigt sich aber auch formal darin, dass die vermittelten Abschlüsse als Hochschulzugangsberechtigung anerkannt sein müssen.

3.3 Die verfassungsrechtlichen Auswirkungen des materiellen Ersatzschulstatus

Als Ersatzschulen in einem materiellen verfassungsrechtlichen Sinn sind ausländische und internationale Schulen den Erfordernissen des Art. 7 Abs. 4 S. 3 und 4 GG unterworfen. Infolgedessen treten zwei Unklarheiten der gesetzlichen Regelung in § 118 Abs. 3 und 4 SchG NW ins Blickfeld. Zum einen unterstellt der Gesetzgeber die ausländischen und internationalen Schulen nicht nur einem anderen Begriff – anerkannte Ergänzungsschule –, sondern auch einem anderen rechtlichen Status als traditionelle Ersatzschulen, die das nordrhein-westfälische Recht als genehmigte Ersatzschulen kennt. Zum anderen hat er nur einen Teil der Anforderungen des Art. 7 Abs. 4 GG in das neue Schulgesetz übernommen.

⁴⁴ Für die Abschlüsse der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft s. Europäische Konvention über die Gleichwertigkeit der Reifezeugnisse, BGBl 1955 Teil II S. 599; Zusatzprotokoll zur Europäischen Konvention über die Gleichwertigkeit der Reifezeugnisse, BGBl 1971 Teil II S. 17.

⁴⁵ LT-Drs. 13/6475, S. 12.

⁴⁶ So ausdrücklich LT-Drs. 13/6475, S. 12.

⁴⁷ BVerfGE 27, 195 (201 f.); ähnlich BVerwGE 104, 1 (7). Dazu, dass der Umkehrschluss – nur dort, wo eine Schulpflicht erfüllt werde, könne eine Ersatzschule vorliegen – nicht zutrifft, BVerfGE 75, 40 (76).

⁴⁸ Wie hier Kösling (s.o. Anm. 43), S. 220; Vogel, Ersatz- und Ergänzungsschule – Revisionsbedürftige Begriffe des Rechts der Schulen in freier Trägerschaft, DÖV 1992, 505 (513).

Dass der Landesgesetzgeber die materiell als Ersatzschulen zu bewertenden ausländischen und internationalen Schulen als (anerkannte) Ergänzungsschulen ausgestaltet, macht sie noch nicht verfassungswidrig.⁴⁹ Das Bundesverfassungsgericht hat bereits anlässlich der Beurteilung anderer landesrechtlicher Regelungen festgestellt: „In welcher Weise der Landesgesetzgeber die Ersatzschulen [...] rechtstechnisch behandelt, bleibt [...] ihm überlassen, solange er inhaltlich den Vorgaben des Grundgesetzes genügt“⁵⁰. Der Sache nach schafft das Landesrecht mit den anerkannten Ergänzungsschulen eine Gruppe von Privatschulen, die nicht an der Ersatzschulfinanzierung der §§ 105 ff. SchG NW teilhaben. Art. 7 Abs. 4 GG verpflichtet den Staat jedoch nicht zur Förderung einer einzelnen Privatschule, sondern lediglich zur Sicherung des Privatschulwesens als Ganzem⁵¹. Solange es allen materiellen Ersatzschulen möglich ist, Zugang zu der staatlichen Förderung zu erhalten, indem sie sich auch formal als Ersatzschule genehmigen lassen, ist die gesetzliche Unterscheidung zweier materieller Ersatzschultypen nicht bedenklich.⁵² Den ausländischen und internationalen Schulen wird damit lediglich eine Option eröffnet, die mit einer staatlichen Finanzierung einhergehenden besonderen Aufsichtsrechte der Schulverwaltung zu vermeiden.

Größeren Bedenken begegnet hingegen, dass der Landesgesetzgeber die Anforderungen des Art. 7 Abs. 4 S. 3 und 4 GG in § 118 Abs. 3 und 4 SchG NW nur zum Teil aufgegriffen hat.⁵³ So nimmt § 118 Abs. 4 SchG NW zwar inhaltlich die verfassungsrechtlichen Vorgaben zur Gleichwertigkeit von Lehrzielen und Einrichtungen mit öffentlichen Schulen sowie der Ausbildung der Lehrkräfte im Wesentlichen auf. Die Norm schweigt jedoch zur wirtschaftlichen und rechtlichen Stellung der Lehrkräfte. Zudem legt § 118 Abs. 3 S. 2 SchG NW lediglich für die Primarstufe fest, dass eine „Sonderung“ nicht gefördert werden darf, obgleich das in Art. 7 Abs. 4 S. 3 GG enthaltene Sonderungsverbot für Ersatzschulen aller Schulstufen gilt.⁵⁴ Beide Regelungen stehen jedoch nicht im Widerspruch zum Grundgesetz. Der Gesetzgeber wollte mit § 118 Abs. 3 S. 2 SchG NW nicht den verfassungsrechtlichen Rahmen verlassen, sondern die Geltung des Sonderungsverbots aus Art. 7 Abs. 4 S. 3 GG jedenfalls für die Primarstufe auf die ausländischen und internationalen Schulen erstrecken, obwohl er sie für bloße Ergänzungsschulen erachtete.⁵⁵ Der genetische Befund erlaubt eine verfassungskonforme Auslegung von § 118 Abs. 3 SchG NW, weil er sich nicht gegen das Grundgesetz stellen, sondern im Gegenteil die Vorgaben des Grundgesetzes sogar für Schulen festschreiben will, an denen sie nach dem Verständnis des Gesetzgebers nicht schon kraft Verfassung gelten. Das einfache Recht lässt Raum für die unmittelbare Anwendung des Art. 7 Abs. 4 GG, dessen Anforderungen, soweit sie nicht schon in den Wortlaut der Neuregelung aufgenommen sind, auf Grund von Art. 1 Abs. 3 GG neben § 118 Abs. 3 und 4 SchG NW treten.

Die ausländischen und internationalen Schulen können demnach nur dann gesetzlich für deutsche und ausländische Schüler, die sich dauerhaft in Deutschland aufhalten, geöffnet wer-

⁴⁹ Ebeno Vogel (s.o. Anm. 43); S.116; a.A. Kösling (s.o. Anm. 43), S. 217.

⁵⁰ BVerfGE 90, 128 (139).

⁵¹ BVerfGE 75, 40 (67); bestätigt durch BVerfGE 90, 107 (115). Darstellung bei Robbers (s.o. Anm. 15), Art. 7 Rn. 210 ff.; Gröschner (s.o. Anm. 12), Art. 7 Rn. 114 ff.

⁵² Da Art. 8 Abs. 4 S. 3 Landesverfassung NW den Finanzierungsanspruch auf nach Art. 7 Abs. 4 und 5 GG genehmigte Privatschulen beschränkt, also auf Ersatzschulen, lässt auch das Landesverfassungsrecht diese Differenzierung zu.

⁵³ Dem nordrhein-westfälischen Gesetzgeber war allerdings die Bedeutung der Anerkennung ausländischer und internationaler Schüler bewusst, wie seine an die Landesregierung gerichtete Aufforderung zeigt, vor einer Anerkennung den zuständigen Landtagssausschuss zu informieren (LT-Drs. 13/6529, S. 3). Was damit erreicht werden soll, bleibt allerdings dunkel.

⁵⁴ Bereits die anerkannten inländischen Ergänzungsschulen werden in der Literatur als verfassungswidrig beurteilt, weil sie nach Landesrecht ohne Beachtung des Sonderungsverbots zulässig sind, siehe Kösling (s.o. Anm. 43), S. 217.

⁵⁵ Vgl. LT- Drs. 13/6475, S. 13.

den, wenn sie auch die in Art. 7 Abs. 4 S. 3 und 4 GG aufgeführten Voraussetzungen erfüllen. Sie dürfen insbesondere weder im Primar- noch im Sekundarbereich die Sonderung der Schüler nach den wirtschaftlichen Verhältnissen der Eltern fördern. Mit dieser Wendung weist das Grundgesetz Standesschulen zurück.⁵⁶ Entsprechend hat das Bundesverfassungsgericht verlangt, dass eine Privatschule grundsätzlich allen Bürgern ohne Rücksicht auf ihre finanziellen Verhältnisse offen stehen müsse. Bereits Schulgelder in der Größenordnung von 170 bis 190 DM pro Monat hat es für bedenklich erachtet.⁵⁷ Die Barrierefunktion des Schulgeldes hängt jedoch nicht nur von seiner Höhe ab, sondern auch vom Kreis der Zahlungsverpflichteten. Die erforderliche allgemeine Zugänglichkeit der Schule kann auch durch ein Stipendiensystem oder durch Freiplätze sichergestellt werden, wenn danach nicht nur in Ausnahmefällen besonders begabte oder besonders arme Kinder gefördert werden.⁵⁸ Aus dem Ziel von Art. 7 Abs. 4 GG, die Absonderung besonders vermögender Bevölkerungsteile in Klassenschulen zu vermeiden, ergibt sich aber, dass die Anzahl und der Umfang der Stipendien umso größer sein müssen, je höher das reguläre Schulgeld steigt. Das Finanzierungssystem muss grundsätzlich sicherstellen, dass an der Ersatzschule die soziale Zusammensetzung der Bevölkerung abgebildet werden kann. Anerkannte ausländische und internationale Schulen nordrhein-westfälischen Rechts, die materiell die Funktion einer Ersatzschule erfüllen, sind von dieser Pflicht auch nicht entbunden, weil sie nicht am staatlichen Finanzierungssystem teilnehmen und sich auf den einfachrechtlichen Status der anerkannten Ergänzungsschule beschränken. Soweit die Finanzierung der Maßnahmen, welche das Sonderungsverbot unter Umständen verlangt, Schwierigkeiten bereitet, steht ihnen grundsätzlich offen, durch eine Genehmigung als Ersatzschule im landesrechtlichen Sinne an der staatlichen Finanzierung teilzuhaben.

3.4 Die anerkannten ausländischen und internationalen Ergänzungsschulen der Primarstufe

Durch 118 Abs. 3 S. 2 SchG NW erhalten ausländische und internationale Schulen auch die Möglichkeit, für den Primarbereich anerkannt zu werden und schulpflichtige Kinder aufzunehmen. Wie Art. 7 Abs. 5 GG verlangt auch die nordrhein-westfälische Neuregelung für die Anerkennung ein besonderes pädagogisches Interesse. Damit scheiden die eventuell an der Anerkennung bestehenden volks- oder betriebswirtschaftlichen Interessen⁵⁹ als Grundlage der Öffnung einer ausländischen oder internationalen Grundschule aus. Im Einzelnen fordert Art. 7 Abs. 5 GG „das öffentliche Interesse an der Erprobung und Fortentwicklung pädagogischer Konzepte sowie das Interesse an der angemessenen pädagogischen Betreuung spezieller Schülergruppen, welchen das öffentliche Schulwesen keine hinreichenden Angebote macht oder machen kann“⁶⁰. Die Zulassung privater bekenntnisfreier Grundschulen kann sich demnach entweder auf besondere Eigenschaften der Schüler oder auf besondere Eigenschaften der Schule stützen.

Als besonderes pädagogisches Interesse auf Seiten der Schüler ließe sich an das Bedürfnis von Kindern ausländischer Herkunft denken, wesentlich unter ihresgleichen in besonderer Weise mit der Kultur ihres Herkunftslandes vertraut gemacht zu werden. Mit diesem Argument lässt sich der Betrieb einer Grundschule für ausländische Kinder mit vorübergehendem Aufenthalt in

⁵⁶ Siehe JöR n. F. 1 (1951), S. 112 f.

⁵⁷ BVerfGE 90, 107 (119). Siehe auch *Niehues* (s.o. Anm. 32), Rn. 256, der ab einem Betrag über 150 DM pro Monat einen Sonderungseffekt sieht.

⁵⁸ BVerfGE 75, 40 (63); *Robbers* (s.o. Anm. 15), Art. 7 Rn. 199; *Hemmrich* (s.o. Anm. 8), Art. 7 Rn. 41. Siehe auch die Begründung zu § 118 Abs. 3 SchG NW, LT-Drs. 13/6475, S. 13: Der Schulträger müsse für einen nicht unerheblichen Teil der Schüler einen substantiellen Anteil der Kosten übernehmen.

⁵⁹ Siehe etwa die Begründung zum nordrhein-westfälischen Schulgesetz LT-Drs. 13/6475, S. 12.

⁶⁰ BVerfGE 88, 40 (51); *Eiselt, G.*, Art. 7 Abs. 5 GG im System des Privatschulrechts, DÖV 1988, 211 (213).

Deutschland rechtfertigen.⁶¹ Im Fall von Kindern mit dauerhaftem Aufenthalt in Deutschland muss das besondere pädagogische Interesse hingegen dem integrativen Hintergrund des Art. 7 Abs. 5 GG gerecht werden. Art. 7 Abs. 5 GG will grundsätzlich die institutionelle Integration der Schüler in den Volksschulen gewährleisten. Er will damit gerade einer kulturellen Separierung der Schülerschaft entgegenwirken. Unter anderem die Gefahr der Entstehung landsmannschaftlicher „Minderheits-Zwergschulen“⁶² war dem Parlamentarischen Rat Anlass, Art. 7 Abs. 5 GG in das Grundgesetz aufzunehmen. Ein pädagogisches Programm ausländischer Schulen darf nicht zu einer Sonderung von Kindern ausländischer Herkunft führen. An pädagogischen Konzepten, die zu einer institutionellen Sonderung von Schülern ausländischer Herkunft führen, kann kein besonderes pädagogisches Interesse im Sinne von Art. 7 Abs. 5 GG bestehen. Dies spricht etwa gegen ausländische Schulen, die nur oder ganz überwiegend Kinder einer bestimmten ausländischen Herkunft unterrichten.

Vor Art. 7 Abs. 5 GG können ausländische und internationale Grundschulen als Schulen experimentellen Charakters bestehen, die neue Unterrichtskonzepte erproben oder fortentwickeln. Dafür ist kein gänzlich neuer pädagogischer Ansatz erforderlich, es reicht vielmehr aus, wenn das pädagogische Konzept der Schule wesentliche neue Akzente setzt oder bereits erprobte Ideen mit neuen von einiger Bedeutung kombiniert.⁶³ Es muss sich aber um ein pädagogisches Konzept handeln. Es genügt nicht, allein auf den ausländischen oder internationalen Bezug der Schule zu verweisen, wenn dieser nicht Bestandteil eines pädagogischen Gesamtprogramms ist, sondern sich lediglich als Nebenfolge der Internationalität des Personals oder der Schülerschaft ergibt. Der internationale Bezug muss vielmehr zentraler Bestandteil des Unterrichtskonzepts sein. Denkbar ist beispielsweise eine Begegnungsschule, in welcher das Zusammentreffen verschiedener Kulturen nicht lediglich Zustand, sondern pädagogisch gestaltetes Programm ist.

4 Vereinbarkeit der verfassungsrechtlichen Anforderungen mit dem Gemeinschaftsrecht

Die Anforderungen, die sich aus Art. 7 Abs. 4 und 5 GG ergeben, geraten bei ausländischen oder internationalen Schulen, die von Angehörigen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union betrieben werden, auch nicht mit gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben in Konflikt. Zwar gibt es selbst in denjenigen Politikbereichen, in denen die Gemeinschaft über keine Rechtsetzungskompetenz verfügt oder in denen – wie im Bereich der Bildungspolitik – sogar ein Harmonisierungsverbot besteht,⁶⁴ keine Bereichsausnahme für den Geltungsanspruch der im EG-Vertrag verankerten Grundfreiheiten.⁶⁵ Ein in einem Mitgliedstaat ansässiges Unternehmen, welches seine Bildungsprodukte grenzüberschreitend auf dem deutschen Markt einführen möchte, kann sich daher grundsätzlich je nach Betriebsform auf die Niederlassungsfreiheit nach Art. 43 EG oder die Dienstleistungsfreiheit nach Art. 49 EG berufen.⁶⁶ Doch selbst soweit die verfassungs- und einfach-rechtlichen Anforderungen die Dienstleistungs- oder die Niederlassungsfreiheit be-

⁶¹ So auch der nordrhein-westfälische Gesetzgeber, LT-Drs. 13/6475, S. 13.

⁶² Heuss a.a.O. (s.o. Anm. 17).

⁶³ BVerfGE 88, 40 (53).

⁶⁴ Art. 149 Abs. 4 Spstr. 1 EG.

⁶⁵ Für die Bildungspolitik *EuGH*, Rs. 9/74, Slg. 1974, 773 (779; Rn. 6) – Casagrande; allg. *Randelzhofer, A./Forsthoff, U.*, in: Grabitz/Hilf (Hrsg.), *Das Recht der Europäischen Union*, 18. Lfg. München 2001, vor Art. 39–55 EGV mit Nachweisen auf die ständige Rechtsprechung des Gerichtshofs.

⁶⁶ Die geschriebene Bereichsausnahme der Artikel 55 und 45 EG für Tätigkeiten, „die in einem Mitgliedstaat dauernd oder zeitweise mit der Ausübung öffentlicher Gewalt verbunden sind“ gilt für die Unterrichtstätigkeit von Privatschulen nicht, da die Mitgliedstaaten ihre öffentlichen Interessen durch die Kontrolle dieser Tätigkeit sichern können, *EuGH*, Rs. 147/86, Slg. 1988, 1637 (1654; Rn. 5 ff.).

röhren sollten, wären sie durch „zwingende Gründe des Allgemeininteresses“ gerechtfertigt. Für Anforderungen an die Unterrichtssprache, wie sie auch aus Art. 7 Abs. 4 GG und § 118 Abs. 3 SchG NW folgen, hat der Europäische Gerichtshof dies bereits grundsätzlich anerkannt.⁶⁷ Nichts anderes gilt aber auch für die weiteren Lehrziele und das Differenzierungsverbot, zumal der Gerichtshof den Mitgliedstaaten eine Einschätzungsprärogative bezüglich der zu schützenden Gemeinwohlbelange zubilligt.⁶⁸ Im Übrigen spricht vieles dafür, dass der Gerichtshof die Grundfreiheiten in Bereichen geschlossener nationaler Ordnungssysteme entgegen seiner sonstigen Rechtsprechungstendenz⁶⁹ als bloße Diskriminierungsverbote versteht, so dass unterschiedslos geltende mitgliedstaatliche Regelungen die Freiheiten nicht verletzen können.⁷⁰ Entscheidend ist hier, dass die einzelnen Regelungselemente nicht zur Disposition gestellt werden können, ohne dass das gesamte System bedroht wäre.⁷¹ Verzichtet man auf die in Art. 7 Abs. 4 und 5 GG niedergelegten Anforderungen für die Einführung ausländischer oder internationaler Schulen, wäre der dem deutschen Schulsystem zu Grunde liegende Gedanke der Vermittlung eines zureichend hohen Bildungsstandes sowie die soziale Integrationsfunktion der Schulen gefährdet.

5 Fazit

Das Grundgesetz steht einer Öffnung ausländischen und internationalen Schulen für schulpflichtige Kinder und Jugendliche nicht im Weg. Es öffnet sich sowohl für ausländische Bekenntnisschulen als auch für ausländische und internationale Schulen, die auf eine Internationalisierung der Bildung angelegt sind. Doch das Grundgesetz erwartet auch, dass sich die beschriebenen Tendenzen auf das Grundgesetz einlassen. Der Öffnung des Grundgesetzes muss eine Öffnung der ausländischen und internationalen Schulen für die inhaltlichen und institutionellen Integrationsanforderungen aus Art. 7 Abs. 4 und 5 GG entsprechen. Die inhaltliche und institutionelle Integration des allgemeinbildenden Unterrichts, auf die das Grundgesetz auch gegenüber ausländischen und internationalen Schulen besteht, kann die gesellschaftlichen Voraussetzungen, von denen der Staat lebt, vielleicht nicht garantieren,⁷² aber doch wesentlich zu ihrer Sicherung beitragen.

Verf.: Prof. Dr. jur. Ralf Poscher, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Rechtssoziologie und Rechtsphilosophie, Juristische Fakultät der Ruhr-Universität Bochum, Universitätsstraße 150, 44780 Bochum

Michael Neupert, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Rechtssoziologie und Rechtsphilosophie, Juristische Fakultät der Ruhr-Universität Bochum, Universitätsstraße 150, 44780 Bochum

⁶⁷ EuGH, Rs. C-379/87, Slg. 1989, 3987 (3993 f.; Rn. 19–21) – Groener. Der Fall betraf die Förderung der irischen Sprache an öffentlichen Berufsbildungseinrichtungen in Irland.

⁶⁸ EuGH, Rs. C-3/95, Slg. 1996, I-6529 (6540; Rn. 41) – Reisebüro Broede.

⁶⁹ Zu der Tendenz des Gerichtshofs, die Grundfreiheiten als allgemeine Beschränkungsverbote zu interpretieren ausführlich Brechmann, W., in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag, 2. Aufl. Neuwied und Krifte 2002, Art. 39 EG-Vertrag Rn. 48 ff., Art. 43 EG-Vertrag Rn. 19 ff., Art. 50 EG-Vertrag Rn. 38 ff.

⁷⁰ Randelzhofer/Forsthoff (s.o. Anm. 65), vor Art. 39–55 EGV Rn. 118 ff. unter Verweis auf die Rechtsprechung zu den sozialen Sicherungssystemen und den direkten Steuern.

⁷¹ Randelzhofer/Forsthoff (s.o. Anm. 65), vor Art. 39–55 EGV Rn. 120.

⁷² Vgl. Böckenförde, E.-W., Die Entstehung des Staates als Vorgang der Säkularisation, in: (o. Hrsg.), Säkularisation und Utopie. Ebracher Studien. Ernst Forsthoff zum 65. Geburtstag, S. 75 (93).