

AUFsätze

Klaus-Detlef Hanßen

Rechtliche Fragen der Genehmigung von Privatschulen in den neuen Ländern

1 Einleitung

Nach den einschlägigen Unterlagen des Statistischen Bundesamts¹ wächst die Zahl der Schülerinnen und Schüler an Privatschulen deutlich. Schaut man genauer hin, so fällt insbesondere der Anstieg der Zahlen in den neuen Ländern auf. Ausgehend vom Schuljahr 1992/93 hat sich danach die Zahl der Privatschulen in Deutschland im Schuljahr 2006/07 insgesamt um 45,8 % erhöht. Während der Zuwachs in den alten Ländern 16,4 % betrug, hat sich die Zahl der Privatschulen in den neuen Ländern fast verfünffacht. Während die Zahl der öffentlichen Schulen in den neuen Ländern in den Jahren von 2000 bis 2006 um 24,8 % sank, stieg dort die Anzahl der Privatschulen in demselben Zeitraum um 49,8 %.

Die Entwicklung in den neuen Ländern wird zunächst einmal mit dem Nachholbedarf begründet. In der DDR gab es nur sehr wenige Privatschulen. Damit aber lässt sich die Entwicklung nicht ausreichend erklären. Lagen die Zahlen lange Zeit unter denen der alten Länder, so nimmt inzwischen Sachsen mit einem Anteil von 18,2 % Privatschulen eine Spitzenstellung ein. Auch in den übrigen neuen Ländern liegt der Anteil der Privatschulen über dem Durchschnittswert im Bund von 10,4 %. Liegt es daran, dass „Lücken im staatlichen Angebot“ zu kompensieren sind oder handelt es sich um einen „Ausgleich für subjektiv empfundene Struktur­mängel der öffentlichen Schulen“²?

Auch die Diskussion über das Für und Wider dieser Entwicklung hat deutlich zugenommen: Soll die bislang staatliche Steuerung des Bildungswesens in die Hände der freien Träger oder der Kommunen gelegt werden³? Soll jedenfalls die Gründung von Privatschulen erleichtert werden⁴? Oder muss mit Hilfe von Privatschulen gar endlich der Übergang „von der obrigkeit­staatlichen zur demokratischen Schule“ erfolgen⁵? Neu ist diese Diskussion ja nicht. Es lohnt sich zurückzublicken. Kluchert geht auf die politischen Auseinandersetzungen in der Weimarer Republik ein, die vor und nach der Verabschiedung der Artikel 145 und 146 der Weimarer Reichsverfassung sowie nach dem Reichsgrundschulgesetz vom 28. April 1920 einschließlich der Novelle vom April 1925 geführt wurden⁶. Die Stellung der Privatschulen war auch bei der Verabschiedung des

1 Statistisches Bundesamt, Fachserie 11, Reihe 1.1 Private Schulen.

2 Als Zitat auf der Website der Arbeitsgemeinschaft Freier Schulen zu finden.

3 So eine Schrift der Heinrich-Böll-Stiftung, Bildung: Brücken in die Zukunft, 1999, S. 147.

4 So ein Sammelband der Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft, Bildung neu denken! Das Zukunftsprojekt, 2003, S. 109.

5 Fordert Jach, Abschied von der verwalteten Schule, 2002, S. 70 ff.

6 Kluchert, Schule der Einheit? Die Einführung der für alle gemeinsamen Grundschule in der Weimarer Republik, RdJB 3/2007, S. 306 ff.

Grundgesetzes und in der Auseinandersetzung um das rechte Verständnis der einschlägigen Bestimmungen umstritten. Das führte zu mehreren Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG), auf die ich später eingehen werde.

Auftrieb bekam die Diskussion über die Stellung der Privatschulen nach Bekanntwerden der PISA-Ergebnisse. „Sind mehr Privatschulen eine Antwort auf PISA?“ fragen Weiß und Preuschoff⁷ und kommen nach Einschätzung der 2003 vorliegenden Forschungsbefunde zu der Einschätzung, dass ein Ausbau privater Bildungsangebote „eine wenig aussichtsreiche Strategie zur Bewältigung der Schulmisere“ wäre. Auch Tenorth weist darauf hin, dass es so gut wie keine langfristig argumentierenden, komparativen Daten gibt, die zeigen, „dass nicht-staatliche Bildungsorganisation und die Privatisierung im Bildungsbereich die Effekte gezeigt haben, die manche Apologeten versprochen haben und aktuell versprechen“⁸.

Bleibt die Frage, in wessen Hände die von allen geforderte Qualitätsoffensive zu legen ist. Richter⁹ untersucht historisch das „Versprechen der Verstaatlichung“. Er weist nach, dass diese Verstaatlichung der Demokratisierung des Bildungswesens, der Verteilungsgerechtigkeit beim Berufszugang und der Modernisierung des Landes dienen sollte. Er zeigt kontraproduktive Wirkungen der Verstaatlichung auf. Er hält gleichwohl die Privatisierung des Bildungswesens für eine falsche Alternative. Artikel 7 Abs. 1 GG bedeutet für ihn heute, dass das gesamte Bildungswesen in öffentlicher Verantwortung steht, „die durch eine staatliche Steuerung wahrgenommen wird“¹⁰. Es geht bei dem Verhältnis von Schulen in öffentlicher und Schulen in freier Trägerschaft in der Tat um den gebotenen Umfang staatlicher Steuerung.

Vor diesem Hintergrund werde ich mich mit rechtlichen Fragen der Genehmigung von Privatschulen¹¹ befassen, die wegen der ausgeprägten demografischen Veränderungen in den neuen Ländern beantwortet werden müssen. Ich prüfe unter 2 die Bedeutung staatlicher Vorgaben für die Zügigkeit von Schulen und die Zahl der Schülerinnen und Schüler pro Klasse (Frequenzen). Unter 3 gehe ich auf die Frage ein, inwieweit ein regional ausgewogenes, möglichst wohnungsnahes schulisches Angebot in öffentlicher Trägerschaft zu sichern ist und welche Rolle in diesem Zusammenhang die Entfernung zur nächsterreichbaren Schule in öffentlicher Trägerschaft spielt. Unter 4 will ich auf die Genehmigung von „Volksschulen“¹² und die besondere Problematik der Flächendeckung eingehen.

2 Zügigkeit und Frequenzen als „Einrichtungen“ gemäß Artikel 7 Abs. 4 GG?

In den neuen Ländern haben sich die Geburtenzahlen von 1990 bis heute mehr als halbiert¹³. Wegen des Schülerzahlenrückgangs wurden viele Schulen aufgelöst. Die Auflösung folgte unterschiedli-

7 Weiß/Preuschoff, Sind mehr Privatschulen eine Antwort auf PISA? RdJB 2/2003, S. 231 ff.

8 Tenorth, Bildungsföderalismus – Über den Nutzen von Konkurrenz in der Arbeit an „Gemeinschaftsaufgaben“, RdJB 3/2008, S. 249 (251).

9 Richter, Die sieben Todsünden der Bildungspolitik, 1999, insbes. S. 197 ff.

10 Ebd. S. 214.

11 Nachfolgend spreche ich von der Genehmigung von Ersatzschulen, wie es in den Schulgesetzen der Länder gebräuchlich ist.

12 So der Wortlaut des Artikel 7 Abs. 5 GG, die Bestimmung betrifft insbesondere Grundschulen.

13 Vgl. Budde/Hanßen, Schulentwicklungsplanung im Zeichen des Schülerzahlenrückgangs in den ostdeutschen Bundesländern, RdJB 1/2005, S. 11 (14).

chen rechtlichen Regelungen. Beispielhaft gehe ich auf die Bestimmungen im Land Brandenburg ein. § 103 des Brandenburgischen Schulgesetzes (BbgSchulG) legt fest, dass Grundschulen einzügig sein können, weiterführende allgemeinbildende Schulen jedoch mindestens zweizügig sein müssen. Richtwerte für die Klassenfrequenz neu einzurichtender Klassen sowie Bandbreiten für die Klassenfrequenz werden durch das für Schule zuständige Ministerium festgelegt¹⁴.

2.1 Die Schranken der Privatschulfreiheit

Artikel 7 Abs. 1 des Grundgesetzes (GG) normiert die umfassende Pflicht des Staates, ein angemessenes Schulangebot zu unterbreiten. Artikel 7 Abs. 4 und 5 GG sind als ein besonderes Freiheitsrecht unter Absage an ein staatliches Schulmonopol zu verstehen. Das BVerfG belegt dieses historisch im Vergleich mit vorangehenden Regelungen der Weimarer Reichsverfassung (WRV) und entstehungsgeschichtlich mit den Beratungen im Parlamentarischen Rat¹⁵. Auch wenn die Regelungen des GG den vergleichbaren Bestimmungen der WRV im Wesentlichen entsprechen, so bedeutet die Festlegung eines Grundrechts im GG einen qualitativen Sprung gegenüber der in der WRV lediglich normierten objektivrechtlichen Pflicht¹⁶. Die Garantie der Privatschulfreiheit bewirkt allerdings keine Beschränkung der dem Staat zustehenden allgemeinen Organisationsgewalt auf dem Gebiet des Schulwesens¹⁷.

Artikel 7 Abs. 4 GG normiert ein Freiheitsrecht und ein Abwehrrecht. Der Staat hat das Vorhaben der Errichtung einer privaten Schule grundsätzlich zu respektieren. Der Staat hat darüber hinaus die Verpflichtung, die Wahrnehmung des Freiheitsrechts zu sichern. Im Hinblick darauf sprechen Rechtsprechung und Rechtsliteratur von einer „institutionellen Garantie“ für die Privatschule¹⁸. Artikel 7 Abs. 4 GG unterliegt wie andere Grundrechte auch Schranken. Die in der Vorschrift genannten Genehmigungsvoraussetzungen werden als verfassungsimmanente Schranken bezeichnet¹⁹.

In der Rechtsliteratur wird das Abwehrrecht durch weitere „Garantien“ gestützt. So leitet Hufen aus der Gründungsfreiheit einen Grundsatz der Schulvielfalt und Wahlfreiheit ab²⁰. Das ist ungenau und birgt die Gefahr der Fehldeutung eindeutig formulierter Vorschriften. Insbesondere Artikel 7 Abs. 5 GG begrenzt ausdrücklich die Schulvielfalt.

Die Genehmigung ist gemäß Artikel 7 Abs. 4 Satz 3 GG zu erteilen, wenn die privaten Schulen in ihren Lehrzielen und Einrichtungen sowie in der wissenschaftlichen Ausbildung ihrer Lehrkräfte nicht hinter den öffentlichen Schulen zurückstehen und eine Sonderung der Schüler nach den Besitzverhältnissen der Eltern nicht gefördert wird. Es besteht somit eine Akzessorietät der privaten Ersatzschule zur öffentlichen Schule. Wie weit diese geht und welche Bedeutung der

14 § 103 des Brandenburgischen Schulgesetzes (BbgSchulG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 02.08.2002, geändert durch Gesetz vom 08.01.2007; Verwaltungsvorschriften über die Unterrichtsorganisation in den Schuljahren 2007/2008 und 2008/2009 vom 20.12.2006.

15 BVerfG, Urteil vom 08.04.1987, E 75, 40 (57 ff.) – Finanzhilfe.

16 Das BVerfG spricht im Urteil vom 08.09.1999 von „Aufstufung“, vgl. E 88, 40 (49).

17 *Badura*, in: Maunz-Dürig, GG, Art. 7 RN 115 unter Berufung auf BVerfGE 37, 314 (319).

18 Siehe insbesondere BVerfGE 75, 40 (62 ff.).

19 *Hufen*, in: Hufen/Vogel (Hrsg.), *Keine Zukunftsperspektiven für Schulen in freier Trägerschaft?*, 2006, S. 60.

20 *Hufen*, ebd., S. 69.

Begriff der „Gleichwertigkeit“ in diesem Zusammenhang spielt, wird von Avenarius im Einzelnen erläutert²¹.

2.2 Zügigkeit und Frequenzen als „Einrichtungen“?

Vor diesem Hintergrund ist die oben aufgeworfene Frage nach der Relevanz von Zügigkeit und Klassengröße im Genehmigungsverfahren zu beantworten. Dabei geht es speziell um die Frage, ob entsprechende organisatorische Vorgaben des Landesgesetzgebers unter „Einrichtungen“ zu subsumieren sind.

Friedrich Müller²² bezieht solche Einrichtungen ein, die funktionell mit Sinn und Inhalt des Grundrechts verknüpft sind, die also den Lehrzielen dienen. Dazu zählt er auch die Klassenfrequenzen. Avenarius²³ versteht unter Gleichwertigkeit der Einrichtungen, dass die Schule in ihrer Organisation und Ausstattung nicht hinter der entsprechenden öffentlichen Schule zurückstehen darf. Zu den Einrichtungen rechnet er u.a. Klassen- oder Kursgliederung, Schülerhöchstzahlen je Klasse und Kurs sowie die Schüler-Lehrer-Relation. Kösling²⁴ referiert, dass die vorherrschende Lehre mitsamt einem großen Anteil der Landesgesetzgeber darunter nicht nur die rein sächliche Ausstattung der Schule versteht, sondern überhaupt alles, was zur Durchführung eines geordneten Schulbetriebes erforderlich ist, und nennt ebenfalls die Klassenfrequenzen.

Das BVerfG verlangt, dass eine Privatschule nach dem mit ihrer Errichtung verfolgten Gesamtzweck als Ersatz für eine in dem Land vorhandene oder grundsätzlich vorgesehene Schule in öffentlicher Trägerschaft dienen muss²⁵. Interessant ist in diesem Zusammenhang eine neue Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG)²⁶. In einem bayerischen Rechtsstreit ging es um die Anforderungen an den Ausbildungs- und Leistungsstand einzelner Jahrgangsklassen bei Jahrgangsmischung. Das BVerwG hat insoweit unter dem Tatbestandsmerkmal „Lehrziele“ auf die am Ende der Schulzeit zu erreichenden Ergebnisse abgestellt.

Diese Entscheidung könnte als reine „Out-Put-Betrachtung“ missverstanden werden. Qualität von Schulen wird in Wissenschaft und Bildungspolitik zunehmend von den erzielten Ergebnissen her beurteilt. Etwas anderes gilt jedoch für die Frage, ob eine freie Schule als Ersatzschule genehmigt werden darf. Die Genehmigung von Ersatzschulen hat die jeweilige landesgesetzliche Ausgestaltung des öffentlichen Bildungswesens zu beachten und darf nur dann erteilt werden, wenn die beantragte Schule einer Schule in öffentlicher Trägerschaft entspricht, die aufgrund des jeweiligen Gesetzes besteht oder vorgesehen ist.

In einem anderen Verfahren befasste sich das BVerwG schwerpunktmäßig mit dem Tatbestandsmerkmal „Einrichtungen“. Das Gericht wies darauf hin, dass sich die Frage des Anspruchs auf Genehmigung einer Ersatzschule nicht ausschließlich nach Bundesverfassungsrecht richtet, da auch Landesrecht die Beantwortung der Frage beeinflusst. Der Antrag muss sich in die Gesamtkonzeption des Landesgesetzgebers einpassen. Das ist der Fall, so wörtlich, „wenn die spezifischen pädagogischen Ziele, die mit der landesrechtlichen Ausgestaltung als „Gesamtzweck“

21 Avenarius/Heckel, Schulrechtskunde, 7. Aufl. 2000, S. 207 ff.

22 Müller, Das Recht der freien Schule nach dem GG, 2. Aufl., S. 130.

23 Avenarius/Heckel (Anm. 19), S. 210.

24 Kösling, Die private Schule gemäß Art. 7 Abs. 4,5 GG, 2005, S. 180 ff.

25 BVerfGE 90, 128 ff.

26 BVerwG, Urteil vom 13.12.2000, E 112, 263 (266 ff.).

verfolgt werden, in der vorgesehenen Privatschule erfüllt werden können, ohne zugleich diejenigen der öffentlichen Schulen zu beeinträchtigen²⁷. Zu einer Zeit, als im Land Brandenburg eine Ausnahme von der sechsjährigen Grundschule gesetzlich nicht vorgesehen war, wies das BVerwG diese Klage gegen die Ablehnung der Genehmigung eines Gymnasiums mit den Jahrgangsstufen 5 und 6 zurück.

Das VG Hannover hatte sich mit der Frage zu befassen, ob in Niedersachsen eine Privatschule, die aus einer Grundschule und einer Gesamtschule zu einer einheitlichen Schule des Primar- und Sekundarbereichs I zusammengeführt werden sollte, eine Ersatzschule sein kann²⁸. Das VG hat diese Frage wegen fehlender Entsprechungen im öffentlich getragenen Schulwesen verneint. Eine solche Möglichkeit besteht nach dem niedersächsischen Schulgesetz lediglich im Rahmen von Schulversuchen. Sonderregelungen gibt es für Walddorfschulen, die aber im vorliegenden Fall nicht als maßgebend angesehen wurden. Das Gericht hatte sich mit einem Gutachten auseinanderzusetzen, das von einer Gleichwertigkeit der angestrebten Struktur und von einem Rechtsanspruch auf Genehmigung ausging.

In dem Gutachten war zur Begründung angeführt worden, dass es dem Landesgesetzgeber verwehrt sei, über die Genehmigungsvoraussetzungen des Artikel 7 Abs. 4 und 5 GG hinausgehende Genehmigungstatbestände in Gestalt von Schulformerfordernissen zu schaffen. Das Gericht hat ausgeführt, dass die Gliederungsstruktur der Ersatzschule der des öffentlichen Schulwesens entsprechen müsse und dass es sich dabei nicht um einen „weiteren Genehmigungstatbestand“ handle. Weiter heißt es, dass es auf die im Gutachten vorgenommene Unterscheidung zwischen einem funktionalen und einem schulformbezogenen Ersatzschulbegriff in diesem Falle nicht ankomme. Schließlich wurde unmissverständlich ausgeführt, dass Landesrecht bestimme, welche öffentlichen Schulen es gibt, die durch Privatschulen ersetzt werden können.

2.3 Zügigkeit und Frequenzen als Gegenstand staatlicher Steuerung?

Legt man die zitierten Entscheidungen zu Grunde, so kommt es auf die landesgesetzliche Ausgestaltung an. Diese ist, wie oben ausgeführt, im Land Brandenburg eindeutig. Eine Ausnahme von der Zweizügigkeit weiterführender allgemeinbildender Schulen gibt es nicht. Wortlaut, Sinn und Zweck sowie Entstehungsgeschichte zeigen, dass es sich bei den Vorgaben des § 103 BbgSchulG um wesentliche schulorganisatorische Festlegungen handelt.

Der Wortlaut ist eindeutig. Die Norm differenziert nach Schulformen und berücksichtigt die jeweils gegebenen Anforderungen an die Qualität von Unterricht und Erziehung. Grundschulen und Förderschulen ohne gymnasiale Oberstufe können einzügig, weiterführende Schulen müssen demgegenüber mindestens zweizügig sein. In Grundschulen und Förderschulen wird vorrangig auf kurze Schulwege und eine umfassende individuelle Betreuung geachtet, der Weg zu weiterführenden Schulen darf wegen des Alters der Schülerinnen und Schüler länger sein. Diese Schulen müssen die Fachlichkeit des Unterrichts in den Vordergrund stellen, erfordern dementsprechend ausgebildete Lehrkräfte und bereiten auf die differenzierten Anforderungen einer sich anschließenden Berufsausbildung vor.

27 BVerwG, Urteil vom 18.12.1996, E 104, 1 (7 f.).

28 VG Hannover, Urteil vom 08.03.2006 – 6 A 1460/04 –, zitiert nach NI OVG Rechtsprechungsdatenbank.

Eine von der Landesregierung Brandenburg einberufene Kommission über die „Entwicklung der Schulen der Sekundarstufe I im ländlichen Raum des Landes Brandenburg“ war im Jahr 2000 zur Auffassung gelangt, dass die erforderliche Qualität schulischer Bildung an einzügigen Schulen in der Sekundarstufe I kaum erfüllt werden könne²⁹. Als Qualitätskriterien wurden der Einsatz von fachlich und pädagogisch ausgebildeten Lehrkräften, die Berücksichtigung unterschiedlicher Anforderungs- und Leistungsmöglichkeiten (Differenzierung), die Möglichkeit von Wahlpflichtangeboten, die Fähigkeit der Qualitätssicherung (z.B. durch fachlichen Austausch der Lehrkräfte) sowie die Vielfalt des Schullebens betrachtet.

Die Kommission kam zu folgendem Ergebnis: An einer einzügigen Schule in der Sekundarstufe I könne der Unterricht durch fachlich ausgebildete Lehrkräfte, selbst bei idealen Fächerkombinationen, strukturell nur noch in Kernbereichen abgedeckt werden. Ein fachlicher Austausch mit anderen Lehrkräften sei kaum noch möglich. Das fachliche und didaktische Anregungsmilieu sei gering und es bestehe die Gefahr einer unbewussten Absenkung der unterrichtlichen Standards. Schließlich könne die Vielfalt des gesamten Schullebens nur wenig ausgeprägt sein.

Die Kommission hat sich mit Kompensationsmöglichkeit hinsichtlich der Nachteile befasst. Sie hat zur Kenntnis genommen, dass die regelmäßig durchgeführten landesweiten Tests keine signifikanten Leistungsunterschiede der Schülerinnen und Schüler an kleinen und großen Schulen ergaben. Sie ist gleichwohl zu dem Ergebnis gekommen, dass eine „Fortführung einzügiger Schulen – auch in Ausnahmefällen – nicht befürwortet werden kann“.

Dieser Stellungnahme ist der Gesetzgeber im Land Brandenburg gefolgt. Dabei handelt es sich um einen pädagogisch begründeten, inhaltlich bedeutenden Aspekt der vom BVerwG als entscheidend angesehenen Gesamtkonzeption. Schulen in freier Trägerschaft können nur dann Ersatzschulen sein, wenn sie sich in diese Gesamtkonzeption einfügen.

2.4 Wie sieht die Praxis der Genehmigung weiterführender allgemeinbildender Ersatzschulen im Land Brandenburg aus?

Im Landkreis Barnim wurde ein im Aufbau befindliches Gymnasium mit 17 Schülerinnen und Schülern, im Landkreis Ostprignitz-Ruppin ein solches mit 36 Schülerinnen und Schülern und im Landkreis Barnim ein weiteres mit 23 Schülerinnen und Schülern in den Jahrgangsstufen 7 und 8 genehmigt. In den genehmigten Oberschulen sind die Zahlen zum Teil noch geringer: in Ostprignitz-Ruppin 14 Schülerinnen und Schülern in den Jahrgangsstufen 7 bis 10, im Barnim 24 Schülerinnen und Schülern in den Jahrgangsstufen 7 bis 9, in Märkisch-Oderland und in Teltow-Fläming 24 bzw. 25 Schülerinnen und Schülern in den Jahrgangsstufen 7 und 8, in Oberhavel, Oder-Spree und Potsdam-Mittelmark 17 bzw. 29 sowie 35 in den Jahrgangsstufen 8 bis 10. Diese Schulen erfüllen nicht einmal die Anforderungen an eine Einzügigkeit.

Auch wenn die Nachfrage nach Plätzen an Ersatzschulen gewachsen ist, so kann im Hinblick auf die Geburtenentwicklung von einer langfristigen Steigerung der Anmeldezahlen an den Ersatzschulen nicht ausgegangen werden. Die Bevölkerungsprognose 2005–2030³⁰ geht davon aus, dass auch bei Annahme vorübergehend leicht wachsender Geburtenraten die jährliche Zahl der

29 Bericht der Kommission aus dem April 2000, insbes. Teil 3.4; siehe auch *Budde/Hanßen* (Anm. 13), S. 19.

30 Bevölkerungsprognose des Landes Brandenburg für den Zeitraum 2005–2030, Landesbetrieb für Datenverarbeitung und Statistik Land Brandenburg, März 2006.

geborenen Kinder im Land Brandenburg von 18.100 auf 11.400 sinken wird. Dieser Rückgang wird insbesondere im äußeren Entwicklungsraum wirksam werden. Die oben genannten Schulen finden sich überwiegend in diesem Gebiet und werden in vielen Fällen errichtet, um einen Schulstandort zu halten, der nach der Schulentwicklungsplanung keine Aussicht auf Bestand hat.

Es ist nicht zu erwarten, dass diese Schulen den Qualitätsstandards der mindestens zweizügigen Schulen in öffentlicher Trägerschaft dauerhaft entsprechen können. Die Einrichtung von gymnasialen Oberstufen ist bei den genannten Schülerzahlen unter den geltenden Anforderungen an ein Kurssystem unmöglich.

Die politische Auseinandersetzung um die Sicherung der Qualitätsstandards im Land Brandenburg geht allerdings weiter. In einer Aktuellen Stunde im Landtag zum Thema „Brandenburgs Bildungslandschaft 2009“³¹ hat der bildungspolitische Sprecher der CDU-Fraktion erneut die Zulassung „einzügiger Schulen auf dem Lande“ gefordert. Dem sind weder die Landesregierung noch der Landtag gefolgt. Es wurden allerdings die Anforderungen an die erforderliche Schülerzahl für die Einrichtung und die Fortführung von Klassen noch einmal gesenkt. Die uneingeschränkte Festlegung der Zweizügigkeit besteht jedoch fort.

3 Regionale Standortkonkurrenz zwischen weiterführenden allgemeinbildenden Schulen in öffentlicher und in freier Trägerschaft

Artikel 7 Abs. 1 GG umfasst nach der Rechtsprechung des BVerfG die Gesamtheit der staatlichen Befugnisse zur Organisation, Leitung und Planung des Schulwesens³². Die staatlichen Befugnisse nehmen gemäß Artikel 30 GG die Länder wahr. Dazu gehören die Befugnisse der Schulentwicklungsplanung sowie der Errichtung, Fortführung und Auflösung von Schulen. Artikel 29 Abs. 2 der Verfassung des Landes Brandenburg verpflichtet das Land, öffentliche Bildungseinrichtungen zu schaffen, und Artikel 30 Abs. 5 verpflichtet das Land und die Träger kommunaler Selbstverwaltung, Schulen einzurichten und zu fördern³³.

Dem steht das Grundrecht auf Errichtung privater Schulen gemäß Artikel 7 Abs. 4 und 5 GG gegenüber. Das Recht unterliegt grundrechtsimmanenten Schranken. Die regionale Standortkonkurrenz gehört nicht zu den aufgeführten Genehmigungstatbeständen. Aus diesem Grund wird allgemein die Auffassung vertreten, dass es bei der Genehmigung einer Ersatzschule keine Bedürfnisprüfung geben dürfe. Absatz 1 sowie Absatz 4 und 5 des Artikels 7 GG stehen jedoch zueinander in einem Regel-Ausnahme-Verhältnis. Privatschulen sind nur ein Ersatz für die Schule in öffentlicher Trägerschaft, sie stehen „quasi in der zweiten Reihe“³⁴. Deswegen ist die Auffassung von Jach³⁵, dem Landesgesetzgeber bleibe ein Gestaltungsspielraum, ob er Schulvielfalt im staatlichen Schulsystem oder durch Schulen in freier Trägerschaft sichert, abzulehnen.

Das Wort „Bedürfnisprüfung“ muss näher bestimmt werden. Eine differenzierte Betrachtung der Rechtsprechung ergibt in bestimmten Fällen de facto eine Art Bedürfnisprüfung. Vogel kritisiert dieses in Auseinandersetzung mit der bayerischen Rechtsprechung, die der Staatshaushaltslage,

31 Vgl. Landtag Brandenburg, Plenarprotokoll 4/80, S. 5887 ff.

32 BVerfGE 26, 228 (238).

33 Verfassung des Landes Brandenburg vom 20.08.1992.

34 So treffend *Ennuschat*, Der Schutz der Privatschulfreiheit im EU-Recht, RdJB 4/2003, S. 436 (447).

35 *Jach*, Schulvielfalt als Verfassungsgebot, 1991, S. 42.

der Entlastung des staatlichen Schulwesens und der Einschätzung der zukünftigen wirtschaftlichen Tragfähigkeit einer Ersatzschule maßgebende Bedeutung zumisst³⁶. Ferner wendet er sich gegen die Rechtsprechung des BVerfG, die eine „Mittelkonzentration“ auf die Landeskinder sowie einen möglichst effektiven Einsatz der öffentlichen Mittel ausdrücklich auch dann billigt, „wenn dabei die freie Schulwahl der Eltern und die freie Schülerwahl der Ersatzschulen eingeschränkt wird“³⁷.

Eine Bedürfnisprüfung im Sinne einer staatlichen Befugnis, die Errichtung einer Ersatzschule mit dem Argument abzulehnen, dass es zur schulischen Versorgung einer solchen Schule nicht bedürfe, ist nicht gerechtfertigt. Eine Einschränkung des Grundrechts aus Artikel 7 Abs. 4 GG ist aber denkbar bei einer Kollision mit einer anderen grundrechtlichen Gewährleistung. Insoweit kommen das allgemeine Persönlichkeitsrecht gemäß Artikel 2 Abs. 1 GG und das Elternrecht gemäß Artikel 6 Abs. 2 GG in Betracht.

3.1 Stehen unzumutbare Schulwege zur nächsterreichbaren Schule in öffentlicher Trägerschaft der Genehmigung einer Ersatzschule entgegen?

Mit jeder aufgelösten Schule in öffentlicher Trägerschaft im ländlichen Bereich werden die Schulwege für Schülerinnen und Schüler länger. Der durchschnittliche Schuleinzugsbereich betrug im Land Brandenburg bereits im Jahr 2002 55 km²³⁸. Er wird sich in Zukunft möglicherweise noch vergrößern. Dieses hat erhebliche Auswirkungen auf Schulwege. Eine zusätzliche Belastung kann entstehen, wenn die Errichtung einer Ersatzschule wegen Frequenz- und Zügigkeitsvorgaben im öffentlich getragenen Bereich weitere Schulauflösungen nach sich zieht.

Welche Schulwege sind zumutbar? Das OVG Lüneburg hat 1983 für die Jahrgangsstufen eins bis vier 75 Minuten, für die Jahrgangsstufen sieben bis zehn 90 Minuten als Obergrenze für den Hin- und Rückweg angenommen³⁹. Im Land Brandenburg haben sieben Träger der Schülerbeförderung, Landkreise und kreisfreien Städte, Festlegungen dazu im Rahmen von Satzungen auf der Grundlage des § 112 BbgSchulG getroffen. In der Primarstufe wurden zwischen 45 und 60 Minuten für den einfachen Schulweg festgelegt, in der Sekundarstufe I zwischen 60 und 90 Minuten.

Die Kommission „Entwicklung der Schulen der Sekundarstufe I im ländlichen Raum“ hatte die im Zeitpunkt der Untersuchung gegebenen Schulwegzeiten von Schülerinnen und Schülern an Gymnasien in dünn besiedelten Regionen im Land Brandenburg geprüft und festgestellt, dass von 5.965 FahrSchülern insgesamt lediglich 95 FahrSchüler Fahrzeiten von über 60 Minuten aufwiesen⁴⁰. Sie war zu der Einschätzung gelangt, dass dieses zumutbar sei.

Banse vertritt die Auffassung, dass sich der Staat aus den bevölkerungsärmeren Landstrichen zurückziehe und sich in derartigen Fällen „weite Anfahrtswege für die dort beheimateten schulpflichtigen Kinder und Jugendlichen nur vermeiden lassen, wenn der Bildungsauftrag des Landes von Schulen in freier Trägerschaft übernommen wird“⁴¹. Die genannten Beispiele belegen seine Auffassung nicht. Wegen zu geringer Schülerzahlen sollte eine Schule in öffentlicher Träger-

36 Vogel, in: Müller (Hrsg.), Zukunftsperspektiven der Freien Schule, 1988, S. 20.

37 Vogel, Der Zerfall der Rechtsprechung des BVerfG zur Finanzhilfe an Ersatzschulen, RdJB 2005, S. 264/266.

38 Vgl. Budde/Hanßen (Anm. 13), S.24, unter Bezugnahme des Bildungsberichts für Deutschland 2003.

39 OVG Lüneburg, Urteil vom 30.11.1983 – 13 OVG A 56/83.

40 Kommission (Anm. 29), Teil 3.5.

41 Banse, in: Hufen/Vogel (Anm. 19), S. 197.

schaft aufgelöst werden. Andere Schulstandorte lagen 10 und 17 km entfernt. In weiteren Beispielen handelt es sich um Entfernungen von 6 oder 12 km. Was also als Rückzug gewertet wird, ist aus staatlicher Sicht eher verantwortungsbewusstes Handeln, das angesichts der Probleme des Rückgangs der Schülerzahlen Qualität sichert, zu kleine Schulen vermeidet und noch zumutbare Schulwege garantiert.

Das BVerfG erwähnt das Problem des Rückgangs der Schülerzahlen im Zusammenhang mit der Förderungspflicht des Staates. Es findet sich folgender Satz: „Der Gesetzgeber kann auch dem Umstand sinkender Schülerzahlen im öffentlichen Schulwesen als Folge des Geburtenrückganges Rechnung tragen und ist nicht etwa verpflichtet, ohne Rücksicht hierauf das private Ersatzschulwesen zu unterstützen“⁴².

Das OVG für das Land Mecklenburg-Vorpommern hatte sich mit der Frage zu befassen, ob die Genehmigung einer Ersatzschule als weiterführende Schule mit der Begründung versagt werden kann, dass durch die Verringerung der Zahl der Schüler an den benachbarten öffentlichen Schulen deren Bestand gefährdet sei. Das Gericht hat dieses im zu entscheidenden Fall verneint, zeigt aber Gesichtspunkte auf, die für die Beantwortung der Frage von Bedeutung sein können. Es hat als grundrechtsimmanente Schranke der Privatschulfreiheit anerkannt, dass das Land „landesweit – auch in strukturschwachen und bevölkerungsarmen Regionen – ein Angebot an weiterführenden Schulen vorzuhalten habe, das den verschiedenen Begabungsrichtungen Raum zur Entfaltung lasse“. Die einfachgesetzlichen Regelungen über Mindestschülerzahlen betreffen nach Meinung des Gerichts nicht die Funktionsfähigkeit des staatlichen Schulwesens, sondern beruhen auf pädagogischen und fiskalischen Überlegungen. Es hat ferner auf die zahlreichen Ausnahmeregelungen zu Zügigkeit und Mindestschülerzahlen im Schulgesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern hingewiesen⁴³.

Anders ist die Rechtslage im Land Brandenburg. Hier lässt § 103 BbgSchulG keine Ausnahmen von der Zweizügigkeit zu. Die von der Landesregierung Brandenburg eingesetzte Kommission⁴⁴ hat ausdrücklich vor der Gefahr einer Absenkung unterrichtlicher Standards bei einzügigen Schulen der Sekundarstufe I gewarnt. Würde in diesem Fall die Genehmigung einer Ersatzschule dazu führen, dass eine Schule in öffentlicher Trägerschaft nicht mehr zumutbar erreichbar wäre, so könnte das allgemeine Persönlichkeitsrecht schulpflichtiger Kinder und Jugendlicher gemäß Artikel 2 Abs. 1 GG sowie das Recht der Eltern gemäß Artikel 6 Abs. 2 GG und Artikel 30 Abs. 4 LV, eine Schule in öffentlicher Trägerschaft zu wählen, der Genehmigung einer Ersatzschule entgegenstehen.

Wo die genauen Grenzen der Zumutbarkeit liegen und wann die Funktionsfähigkeit des öffentlichen Schulwesens beeinträchtigt wäre, muss im Einzelfall entschieden werden. Die Entscheidung unterliegt der gerichtlichen Überprüfung, allerdings nach Würdigung der zu berücksichtigenden Einschätzungsprärogative der Verwaltung.

42 BVerfGE 75, 40 (67).

43 OVG für das Land M-V, Beschluss vom 20.12.2006 – 2 L 158/05, zitiert nach Juris.

44 Siehe Anm. 29.

4 Anerkennung eines besonderen pädagogischen Interesses bei der Genehmigung von Grundschulen

Gemäß Artikel 7 Abs. 5 GG darf eine private Volksschule nur zugelassen werden, wenn die Unterrichtsverwaltung ein besonderes pädagogisches Interesse anerkennt. Der gemäß Artikel 7 Abs. 4 GG generell geltende Genehmigungsvorbehalt wird damit bei der Volksschule erweitert. Auf die Frage, ob diese Regelung auch für weiterführende Schulen gilt, gehe ich nicht ein⁴⁵. Ausgenommen von der Regelung sind Bekenntnis- oder Weltanschauungsschulen, wenn eine Schule dieser Art in der betreffenden Gemeinde nicht besteht. Auch darauf gehe ich nicht ein.

Hingewiesen sei aber auf den von der FDP-Fraktion im Bundestag eingebrachten Gesetzentwurf zur Aufhebung des Artikels 7 Abs. 5 GG⁴⁶. Dieser Gesetzentwurf stieß im Bundestag mehrheitlich auf Ablehnung. Die Bundesregierung selbst hatte bereits in ihrer Antwort auf eine Kleine Anfrage Sinn und Zweck der Vorschrift hervorgehoben und klargestellt, dass die gesellschaftliche Integration von Kindern in den ersten Lebensjahren in der Schule nach wie vor „ein legitimes Ziel staatlicher Schulpolitik“ sei⁴⁷.

4.1 Wie ist das besondere pädagogische Interesse zu bestimmen?

Nach der Rechtsprechung des BVerfG geht es beim pädagogischen Interesse nicht um das Interesse der Antragsteller, auch nicht um das der Eltern, sondern um ein öffentliches Interesse. Dieses Interesse kann in einer Erprobung und Fortentwicklung pädagogischer Konzepte sowie in der angemessenen pädagogischen Betreuung spezieller Schülergruppen bestehen. Ein besonderes Interesse ist z.B. bei einem Angebot für Schülerinnen und Schüler mit bestimmten Behinderungen gegeben. Anders verhält es sich, so das BVerfG ausdrücklich, „hinsichtlich solcher pädagogischer Konzepte, die für sich in Anspruch nehmen, gerade dem „Normalschüler“ besser zu dienen“⁴⁸. Allerdings heißt es auch, dass eine Genehmigung nur eine sinnvolle Alternative zum bestehenden öffentlichen und privaten Schulangebot voraussetzt. Die Darlegungslast liegt beim Antragsteller. Die Unterrichtsverwaltung ist an keine verfassungsrechtlichen Vorgaben gebunden. Normativ eröffnete Gestaltungs-, Ermessens- und Beurteilungsspielräume der Verwaltung sind möglich⁴⁹.

Die Ablehnung eines besonderen öffentlichen Interesses unterliegt einer weitgehenden Überprüfung durch die Verwaltungsgerichte. Die gerichtliche Kontrolle behördlicher Entscheidung findet dort ihre Grenze, wo es um die Bewertung eines pädagogischen Konzepts und die Abwägung mit dem Vorrang der öffentlichen Volksschule geht. Dabei sind nach Auffassung des VG Potsdam „Elemente wertender Erkenntnis“ eingeschlossen, „deren Ergebnisse nicht vollständig auf eine Anwendung der einschlägigen Verfassungsnorm zurückzuführen sind“⁵⁰. Auf dieser Grundlage hat das Gericht dem MBJS in einem konkreten Fall aufgegeben, das pädagogische Konzept mit den Konzepten der staatlichen Schulverwaltung zu vergleichen und seine Besonderheiten und Risiken individuell nach pädagogisch-fachlichen Gesichtspunkten zu bewerten.

45 Vgl. dazu *Niehues/Rux*, Schul- und Prüfungsrecht, Bd. 1, 4. Aufl. 2006, RN 986 ff.

46 Deutscher Bundestag, Drucksache 16/10235.

47 Deutscher Bundestag, Drucksache 16/7563.

48 BVerfGE 88, 40 (52).

49 *Jarass/Pieroth*, Grundgesetz, 9. Aufl. 2007, Art. 7, RN 49 ff.; anderer Ansicht (kein Beurteilungsspielraum) *Richter*, in: Alternativkommentar zum GG, 3. Aufl. 2001, Art. 7, RN 59.

50 VG Potsdam, Urteil vom 14.12.2007 – 12 K 1137/07 –, S. 15 f.

Wie muss ein genehmigungsfähiges pädagogisches Konzept aussehen? Die zitierte Entscheidung des BVerfG ist nicht eindeutig. Wie bereits ausgeführt spricht sie einmal davon, dass private Volksschulen nur zugelassen werden dürfen, wenn der Vorrang der öffentlichen Schulen aus besonderen Gründen zurücktreten muss. An anderer Stelle heißt es, dass eine Genehmigung nur eine sinnvolle Alternative zum bestehenden öffentlichen und privaten Schulangebot voraussetzt. Das VG Potsdam zitiert nur den zweiten Satz und kommt deshalb zu einem problematischen Ergebnis.

Ein Kriterium für die Anerkennungsfähigkeit ist danach ein umfassendes, in sich geschlossenes Konzept. Das folgt aus einem Hinweis des BVerfG zur Entstehungsgeschichte des Artikels 7 Abs. 4 und 5 GG. Danach standen dem Grundgesetzgeber Reformschulen wie die Waldorfschulen, Hermann-Lietz-Schulen, Salem, Wickersdorf und Schondorf vor Augen⁵¹. Diese Schulen arbeiteten oder arbeiten nach einem umfassenden pädagogischen Konzept. Es genügt also nicht, dass lediglich Teilaspekte eines neuen pädagogischen Programms genannt werden.

Ein anderes Kriterium ist darin zu sehen, „dass ein pädagogisches Konzept wesentliche neue Akzente setzt oder schon erprobte Konzepte mit neuen Ansätzen von einigem Gewicht kombiniert“. Das Konzept darf schließlich nicht mit dem Risiko einer wie auch immer ausgestalteten „Vorauslese“ der Schüler verbunden sein. Das ist ein schwieriges Kriterium, bei dem wieder die Ambivalenz der Entscheidung des BVerfG deutlich wird, heißt doch das vollständige Zitat: „Für auf den „Normalschüler“ ausgerichtete private Volksschulen kann in den Anstößen, welche sie dem Schulwesen insgesamt geben können, ein hinreichender Grund dafür gesehen werden, dass das Risiko einer wie auch immer ausgestalteten „Vorauslese“ der Schüler in Kauf genommen wird“. Wird also einerseits von einem Ausnahmecharakter („in Kauf genommen“) gesprochen, was eine enge Auslegung nahe legt, so werden andererseits pädagogische Anstöße für das öffentliche Schulwesen begrüßt, was als weitgehende Auslegung zu Gunsten von Antragstellern verstanden werden kann. Das Risiko einer „Vorauslese“ wird jedenfalls dann zu groß sein, wenn es zu einer „schichtenspezifischen Sonderung“ oder einer solchen „nach Begabung, Sprache, Kultur oder Staatsangehörigkeit“ kommen könnte⁵².

4.2 Welche Bedeutung hat die räumliche Nähe von mehreren Grundschulen in freier Trägerschaft mit ähnlichen oder gleich gelagerten pädagogischen Konzepten?

Diese Frage ist in Verfahren vor bayerischen Verwaltungsgerichten eingehend erörtert und in einem Einzelfall vom BVerwG entschieden worden. Dabei wurde der vom BVerfG⁵³ aufgestellte Grundsatz zugrunde gelegt, dass eine flächendeckende Zulassung von privaten Grundschulen mit demselben Alternativkonzept nicht erlaubt sei. Das BVerwG geht davon aus, dass der Inhalt des Begriffs „besonderes pädagogisches Interesse“ im Lichte des zu garantierenden Vorrangs der staatlichen Grundschule zu interpretieren ist.

Das BVerwG hat im Zusammenhang mit der Frage einer Flächendeckung neben dem Entfernungskriterium weitere Umstände berücksichtigt. Es hat ausgeführt, dass es auf die Qualität der Verkehrsverbindungen und ihre Zumutbarkeit für Kinder im Grundschulalter ankommt. Es hat ferner die Attraktivität der privaten Schule in den Blick genommen. Es hat die Bevölkerungsdich-

51 BVerfGE 88, 40 (53).

52 BVerwG, Urteil vom 8.9.1999, NJW 2000, S. 1283.

53 BVerfGE 88, 40 (52).

te als Kriterium herangezogen. Wörtlich heißt es, dass in einer dünn besiedelten Gegend „auch in größerer Entfernung voneinander gelegene private Grundschulen den Vorrang der öffentlichen Grundschulen beeinträchtigen können“⁵⁴. Auch die Kapazitäten der konkurrierenden Privatschulen sind zu beachten. Schließlich spielen demographische Faktoren eine Rolle. Dabei ist neben einer „schichtenspezifischen Sonderung“ auch „eine solche nach Begabung, Sprache, Kultur oder Staatsangehörigkeit“ zu vermeiden.

Auch das bereits herangezogene Urteil des VG Potsdam⁵⁵ hat sich zu der Frage der Flächendeckung geäußert. Danach muss dargelegt werden, weshalb die benannten privaten Schulen vergleichbar sind. Es sind die gesamten schulgeografischen Verhältnisse zu ermitteln, also festzustellen, „wie viele öffentliche und private Schulen mit wie vielen Schülerinnen und Schülern sich gegenüberstehen“. Schließlich ist eine Aussage darüber zu treffen, ob die benannten Schulen noch in zumutbarer Entfernung liegen, d.h. in angemessener Fahrzeit erreichbar wären⁵⁶.

Zusammenfassend sind nach den Maßstäben der Verwaltungsrechtsprechung folgende Fragen zu prüfen:

- die Vergleichbarkeit der Schulen,
- die Entfernung dieser Schulen voneinander,
- die Zumutbarkeit der Verkehrsverbindungen für die Schülerinnen und Schüler,
- die Attraktivität der beantragten Schule,
- die Bevölkerungsdichte,
- die vorgesehenen Kapazitäten und
- der Ausschluss einer Sonderung der Schülerinnen und Schüler.

Auch diese Fragen können nur für den Einzelfall entschieden werden. Die Entscheidung unterliegt auch insoweit unter Beachtung der zu berücksichtigenden Einschätzungsprärogative der Verwaltung der gerichtlichen Überprüfung.

5 Zusammenfassung

Wegen des Rückgangs der Schülerzahlen in den neuen Ländern werden viele Schulen in öffentlicher Trägerschaft aufgelöst. Gleichzeitig steigt die Zahl der genehmigten Ersatzschulen. In dünn besiedelten Regionen kann es deshalb zu einer regionalen Standortkonkurrenz zwischen Schulen in öffentlicher und Schulen in freier Trägerschaft kommen.

Ersatzschulen dürfen gemäß Artikel 7 Abs. 4 GG in ihren Lehrzielen und Einrichtungen nicht hinter Schulen in öffentlicher Trägerschaft zurückstehen. Zu den Einrichtungen gehören die Zü-

54 BVerwG, Urteil vom 8.9.1999, NJW 2000, S. 1280 ff.

55 VG Potsdam, Urteil vom 14.12.2007 – 12 K 1137/07.

56 Ebd., S. 14 f.

gigkeit und die Klassenfrequenzen gemäß den jeweiligen landesrechtlichen Bestimmungen. Die Genehmigung einer Ersatzschule ist abhängig von der Einhaltung dieser Vorgaben.

Die Genehmigung einer Ersatzschule darf nicht mit der Begründung versagt werden, dass wegen der regionalen Standortkonkurrenz ein öffentliches Bedürfnis an der Errichtung nicht gegeben sei. Eine Genehmigung ist aber dann rechtswidrig, wenn auf Grund der Errichtung einer Schule in freier Trägerschaft unzumutbare Schulwege zu Schulen in öffentlicher Trägerschaft für Schülerinnen und Schüler entstehen würden und deren Anspruch sowie der ihrer Eltern auf den Besuch einer Schule in öffentlicher Trägerschaft nicht mehr zu verwirklichen wäre.

Die Genehmigung von Grundschulen ist gemäß Artikel 7 Abs. 5 GG zulässig, wenn die Unterrichtsverwaltung ein besonderes pädagogisches Interesse an der Errichtung anerkennt. Das setzt ein umfassendes, in sich geschlossenes Konzept voraus. Nur dann ist es gerechtfertigt, dass der Vorrang der Grundschule in öffentlicher Trägerschaft zurücktritt. Selbst wenn ein solches öffentliches Interesse vorliegt, darf es aber nicht zu einer flächendeckenden Zulassung von Grundschulen in freier Trägerschaft mit identischen Alternativkonzepten kommen.

Verf.: Klaus-Detlef Hanßen, Schweinfurthstraße 90, 14195 Berlin, E-Mail: hanssenklaus@aol.com

Johann Peter Vogel

Was Schulverwaltungen von Ersatzschulgründern fordern

1 Bürokratievermehrung schränkt Freiräume ein

Mit dem Ansteigen der Schulgründungen haben sich auch die Nachweise, die einzelne Schulverwaltungen von Ersatzschulgründern zum Zwecke der Genehmigung fordern, vermehrt. Nicht nur haben einzelne Länder umfangreiche Listen von Unterlagen und Nachweisen entwickelt¹, auch in der Literatur ist ein solcher Katalog veröffentlicht worden². Wenn die Bundesregierung derzeit (2009) für ihr „Programm für Bürokratieabbau und bessere Rechtssetzung“ mit dem Slogan „Bürokratieabbau schafft Freiräume“ wirbt, dann gilt auch das Gegenteil: Vermehrung von Bürokratie schränkt Freiräume ein.

Deshalb sei im Folgenden die Frage gestellt, ob diese vielen Nachweis-Anforderungen erforderlich sind, um das Vorliegen der Genehmigungsvoraussetzungen des Art. 7 (4) Sätze 3 & 4 GG zu prüfen. Zunächst mag dies eine Art Glasperlenspiel mit bürokratischen Peanuts sein; in der Praxis allerdings führen die Nachweise dazu, dass Gründer mit Aufgaben belastet werden, die erheblicher finanzieller und zeitaufwendiger Anstrengungen bedürfen. Zudem werden durch die

1 Hinzuweisen ist auf die VVPSchG BW, die ESGAV Bbg, die PSchVO MV, die beiden PSchG DVOen RP und die ESchVO LSA, die derzeit novelliert wird.

2 *Jach, F.-R.*, Das Recht der Bildung und Erziehung in freier Trägerschaft (Grundriss), Loseblattsammlung 2008, Oz. 20, Kap. 13.