

Die Änderung der Ersatzschulverordnung in Nordrhein-Westfalen. Zur Vereinbarkeit mit Verfassungs- und Schulrecht

Rechtswissenschaftliches Gutachten

im Auftrag

des Verbands Deutscher Privatschulen Nordrhein-Westfalen e. V.
und der Arbeitsgemeinschaft der Waldorfschulen Nordrhein-Westfalen

von

Prof. Dr. Frauke Brosius-Gersdorf, LL.M.

Leibniz Universität Hannover

Hannover, März 2019

Inhaltsverzeichnis

A. Sachstand und Fragestellung	5
B. Neuregelungen in §§ 7 und 8 ÄndVO	5
I. Feststellungsverfahren für Lehrerinnen und Lehrer an Ersatz- schulen (§ 7 ÄndVO)	5
1. Zulassung zum Feststellungsverfahren (§ 7 Abs. 2 bis 7 ÄndVO)	6
2. Durchführung des Feststellungsverfahrens (§ 7 Abs. 8 bis 10 ÄndVO)	8
II. Feststellungsverfahren für (stellvertretende) Schulleiterinnen und Schulleiter an Ersatzschulen (§ 8 ÄndVO)	9
1. Feststellungsverfahren für Schulleiterinnen und Schulleiter (§ 8 Abs. 1 bis 4 ÄndVO).....	10
2. Feststellungsverfahren für stellvertretende Schulleiterinnen und Schulleiter (§ 8 Abs. 5 ÄndVO)	11
C. Verfassungsrechtlicher Rahmen für die Genehmigung der Lehrkräfte von Ersatzschulen	11
I. Art. 7 Abs. 4 GG: Anspruch privater Schulen auf Ersatzschul- genehmigung bei Gleichwertigkeit mit öffentlichen Schulen.....	11
1. Verfassungsrechtliches Postulat der Gleichwertigkeit als Genehmigungsmaßstab	11
2. Konsequenzen für Lehrkräfte	14
3. Konsequenzen für (stellvertretende) Schulleiterinnen und Schulleiter	17
II. Verfassungsrechtlicher Rechtssatzvorbehalt für den Lehrkräfte- einsatz	18

1. Rechtssatzvorbehalt für Lehrkräfteeinsatz an öffentlichen Schulen	18
2. Gebot gleicher rechtssatzförmiger Regelung des Lehrkräfteeinsatzes an privaten und öffentlichen Schulen	21
D. Verfassungsrechtliche Würdigung der §§ 7 und 8 ÄndVO.....	21
I. Feststellungsverfahren für Lehrerinnen und Lehrer an Ersatzschulen (§ 7 ÄndVO)	22
1. Zulassung zum Feststellungsverfahren (§ 7 Abs. 2, 3 und 5 ÄndVO)	23
a) Beschränkung der Zulassung auf Absolventinnen/Absolventen mit Hochschulabschluss oder gleichwertig qualifizierender Ausbildung bzw. Leistungen (§ 7 Abs. 2 Nr. 1, Abs. 5 ÄndVO)	23
b) Beschränkung der Zulassung von Absolventinnen/Absolventen mit Hochschulabschluss auf die jeweilige Schulform, Schulstufe und das jeweilige Fach (§ 7 Abs. 2 Nr. 1 ÄndVO)	28
c) 3- bzw. 2-jährige Unterrichtspraxis (§ 7 Abs. 2 Nr. 3, Abs. 3 ÄndVO)	29
2. Zulassung zum Feststellungsverfahren (§ 7 Abs. 5 ÄndVO)...	31
3. Vorläufige Unterrichtserlaubnis zum Nachweis der Unterrichtspraxis (§ 7 Abs. 7 ÄndVO)	32
4. Durchführung des Feststellungsverfahrens (§ 7 Abs. 8 bis 10 ÄndVO)	37
a) Prüfungsblöcke (§ 7 Abs. 8 ÄndVO)	37
b) Ausschluss der Lehramtsbefähigung (§ 7 Abs. 10 Satz 6 ÄndVO)	39

II. Feststellungsverfahren für (stellvertretende) Schulleiterinnen und Schulleiter an Ersatzschulen (§ 8 ÄndVO)	41
1. Verstoß gegen den Grundsatz des Gesetzesvorbehalts	42
2. Zulassung zum Feststellungsverfahren (§ 8 Abs. 2 ÄndVO)...	43
3. Ausschluss der Eignung für das staatliche Schulleitungsamt (§ 8 Abs. 4 Satz 2 ÄndVO)	46
III. Nicht-rechtssatzförmige Regelung des Einsatzes von Lehrkräften sowie von Schulleiterinnen/Schulleitern an öffentlichen Schulen	46
E. Fazit	47

A. Sachstand und Fragestellung

Das Ministerium für Schule und Bildung des Landes Nordrhein-Westfalen hat einen Entwurf einer Vierten Verordnung zur Änderung der Verordnung für die Ersatzschulen vom X. Datum 2018 (ÄndVO) vorgelegt. Die Änderungen im Verordnungsentwurf betreffen vor allem die Unterrichtsgenehmigung für Lehrerinnen und Lehrer sowie die Tätigkeitsgenehmigung für (stellvertretende) Schulleiterinnen und Schulleiter. Geändert wird zum einen das Feststellungsverfahren zur Erbringung des Nachweises der wissenschaftlichen und pädagogischen Eignung der Lehrerinnen und Lehrer an Ersatzschulen durch gleichwertige freie Leistungen nach § 102 Abs. 2 Satz 2 Schulgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen – SchulG (§ 7 ÄndVO). Zum anderen wird erstmals ein Verfahren zur Feststellung der Eignung der (stellvertretenden) Schulleiterinnen und Schulleiter an Ersatzschulen eingeführt (§ 8 ÄndVO).

Der Verband Deutscher Privatschulen Nordrhein-Westfalen e. V. hat um ein rechtswissenschaftliches Gutachten zu der Frage gebeten, ob diese Änderungen in dem Verordnungsentwurf vereinbar sind mit dem Verfassungsrecht. Das Gutachten wird im Folgenden erstattet. Zunächst werden die Änderungen in §§ 7 und 8 ÄndVO dargestellt, wobei Sonderregelungen für die Sonderpädagogik außer Betracht bleiben (s. Ziff. B.). Anschließend wird der verfassungsrechtliche Rahmen für die Genehmigung von Lehrkräften an Ersatzschulen abgesteckt (s. Ziff. C.). Unter Ziff. D. folgt die verfassungsrechtliche Würdigung der §§ 7 und 8 ÄndVO. Das Gutachten beschränkt sich auf wesentliche Verfassungsverstöße, ohne dass Anspruch auf „Vollständigkeit“ erhoben wird. Am Schluss steht ein kurzes Fazit (s. Ziff. E.).

B. Neuregelungen in §§ 7 und 8 ÄndVO

I. Feststellungsverfahren für Lehrerinnen und Lehrer an Ersatzschulen (§ 7 ÄndVO)

Nach dem Schulgesetz bedürfen Lehrerinnen und Lehrer von Ersatzschulen zur Ausübung ihrer Tätigkeit der Genehmigung der oberen Schulauf-

sichtsbehörde (Unterrichtsgenehmigung, § 102 Abs. 1 Satz 1 SchulG). Soweit die Lehrerin oder der Lehrer über eine Lehramtsbefähigung verfügt und ihr entsprechend im Unterricht eingesetzt werden soll, ist die Ausübung der Tätigkeit der oberen Schulaufsichtsbehörde lediglich anzuzeigen (§ 102 Abs. 1 Satz 3 SchulG). Die Anforderungen an die wissenschaftliche Ausbildung der Lehrerinnen und Lehrer sind dabei grundsätzlich nur erfüllt, wenn eine fachliche, pädagogische und unterrichtliche Vor- und Ausbildung sowie die Ablegung von Prüfungen nachgewiesen werden, die der Vor- und Ausbildung und den Prüfungen der Lehrerinnen und Lehrer an den entsprechenden öffentlichen Schulen im Wert gleichkommen (§ 102 Abs. 2 Satz 1 SchulG). Auf diesen Nachweis kann in besonderen Ausnahmefällen verzichtet werden, wenn die Eignung der Lehrerin oder des Lehrers durch gleichwertige freie Leistungen nachgewiesen wird (§ 102 Abs. 2 Satz 2 SchulG).

§ 7 ÄndVO regelt das bislang in § 5 ESchVO festgelegte Verfahren zur Feststellung der wissenschaftlichen und pädagogischen Eignung von Lehrerinnen/Lehrern an Ersatzschulen durch gleichwertige freie Leistungen nach § 102 Abs. 2 Satz 2 SchulG neu. Sowohl für die Zulassung zum Feststellungsverfahren (§ 7 Abs. 2 bis 7 ÄndVO) als auch für die Feststellung (§ 7 Abs. 8 bis 10 ÄndVO) sollen künftig andere Voraussetzungen gelten als bislang.

1. Zulassung zum Feststellungsverfahren (§ 7 Abs. 2 bis 7 ÄndVO)

Gem. § 7 Abs. 2 ÄndVO wird auf Antrag des Schulträgers durch die obere Schulaufsichtsbehörde (§ 7 Abs. 1 Satz 2 und 3 ÄndVO) zum Feststellungsverfahren zugelassen, wer

- gem. § 10 Gesetz über die Ausbildung für Lehrämter an öffentlichen Schulen (LABG) einen Studienabschluss in einem gem. § 11 LABG i.V.m. der Lehramtszugangsverordnung (LZV) akkreditierten Studiengang für ein Lehramt der angestrebten Schulform und das angestrebte Fach erworben hat (Nr. 1 lit. a)) oder
- eine Prüfung bestanden hat, die gem. § 14 LABG als gleichwertig geeignet für den Zugang zum Vorbereitungsdienst in einem der angestrebten

Schulform entsprechenden Lehramt anerkannt worden ist (Nr. 1 lit. b)),
oder

- in einem Fach (Unterrichtsfach, berufliche Fachrichtung oder Lernbereich) der jeweiligen Schulform und Schulstufe einen Hochschulabschluss an einer Universität oder Kunsthochschule erworben hat, der auf einer Regelstudienzeit von insgesamt mind. 7 Semestern beruht (Nr. 1 lit. c)).

Zusätzlich muss die Bewerberin/der Bewerber nach § 7 Abs. 2 ÄndVO

- die für die Unterrichts- und Erziehungstätigkeit erforderlichen deutschen Sprachkenntnisse besitzen (Nr. 2)

und

- auf der Grundlage eines Hochschulabschlusses nach § 7 Abs. 2 Nr. 1 ÄndVO eine mind. 3-jährige Unterrichtspraxis besitzen an einer Schule der angestrebten Schulform in dem Fach, in dem die Feststellungsprüfung abgelegt werden soll (Nr. 3 lit. a)). Bei erfolgreichem Abschluss einer mind. 1-jährigen, auf die besonderen pädagogischen Zielsetzungen der jeweiligen Schule ausgerichteten theoretisch-schulpraktischen Ausbildung in einer entsprechenden Ausbildungseinrichtung beträgt die Unterrichtspraxis nach § 7 Abs. 2 Nr. 3 ÄndVO mind. 2 Jahre (§ 7 Abs. 3 ÄndVO).

Ferner wird gem. § 7 Abs. 5 ÄndVO zum Feststellungsverfahren zugelassen, wer

- eine andere, wissenschaftlich und pädagogisch gleichwertig qualifizierende Ausbildung durchlaufen hat (Nr. 1 lit. a)) oder
- durch eigene wissenschaftliche oder künstlerische Studien gleichwertige Leistungen erbracht hat (Nr. 1 lit. b)).

Zusätzlich muss die Bewerberin/der Bewerber nach § 7 Abs. 5 ÄndVO

- eine dieser Qualifikation im Wesentlichen entsprechende mind. 4-jährige außerschulische Berufserfahrung besitzen (Nr. 2)

und

- mind. 2 Jahre Unterrichtspraxis entsprechend der künftig auszuübenden Tätigkeit an einer Schule der angestrebten Schulform in dem Fach haben, in dem die Feststellungsprüfung abgelegt werden soll (Nr. 3 lit. a)).

Zum Erwerb der nach § 7 Abs. 2 und 5 notwendigen Unterrichtspraxis erteilt die obere Schulaufsichtsbehörde auf Antrag des Schulträgers befristet eine vorläufige Unterrichterlaubnis (§ 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, § 7 Abs. 7 Satz 1 ÄndVO). Hierfür muss der Schulträger sicherstellen, dass die Unterrichtspraxis von einer durch ihn benannten Lehrkraft, deren Unterrichtstätigkeit in dem entsprechenden Fach und der entsprechenden Schulform nach § 102 Abs. 1 SchulG angezeigt oder unbefristet genehmigt worden ist, im Umfang von mind. 7 Wochenstunden begleitet und verantwortet wird (§ 7 Abs. 7 Satz 1 ÄndVO).

2. Durchführung des Feststellungsverfahrens (§ 7 Abs. 8 bis 10 ÄndVO)

Nach der Zulassung der Bewerberin/des Bewerbers wird das Feststellungsverfahren von der oberen Schulaufsichtsbehörde durchgeführt (§ 7 Abs. 8 Satz 1 ÄndVO).

Bei Bewerberinnen und Bewerbern, die eine als Zugang zum Vorbereitungsdienst zugelassene Prüfung abgelegt haben (s. § 7 Abs. 2 Nr. 1 lit. a) und b) ÄndVO), stützt sich das Feststellungsverfahren gem. § 7 Abs. 8 Satz 2 ÄndVO auf

- 1 schriftliche Arbeit je Fach (Nr. 1) und
- 1 unterrichtspraktische Prüfung je Fach (Nr. 1) und
- 1 Kolloquium von etwa 45 Minuten Dauer (Nr. 2).

In allen übrigen Fällen (s. § 7 Abs. 2 Nr. 1 lit. c), Abs. 5 Nr. 1 ÄndVO) findet gem. § 7 Abs. 8 Satz 3 ÄndVO zusätzlich

- 1 mündliche Prüfung von mind. 60 Minuten Dauer statt.

Die Aufgabenstellungen umfassen insbesondere bildungswissenschaftliche und fachdidaktische Themen (§ 7 Abs. 8 Satz 4 ÄndVO). Auf die schriftliche Arbeit, die unterrichtspraktische Prüfung, das Kolloquium und die mündliche Prüfung finden die Bestimmungen der Ordnung des Vorbereitungsdienstes und der Staatsprüfung für Lehrämter an Schulen (OVP) sinngemäß Anwendung (§ 7 Abs. 8 Satz 6 ÄndVO).

Der erfolgreiche Abschluss des Feststellungsverfahrens führt nicht zum Erwerb einer Lehramtsbefähigung (§ 7 Abs. 10 Satz 6 ÄndVO).

II. Feststellungsverfahren für (stellvertretende) Schulleiterinnen und Schulleiter an Ersatzschulen (§ 8 ÄndVO)

Gem. § 102 Abs. 1 Satz 1 SchulG bedürfen auch Leiterinnen und Leiter von Ersatzschulen zur Ausübung ihrer Tätigkeit der Genehmigung der oberen Schulaufsichtsbehörde. Der Verordnungsentwurf führt erstmals ein Verfahren zur Feststellung der Eignung von (stellvertretenden) Schulleiterinnen und Schulleitern an Ersatzschulen ein.

Gem. § 5 Abs. 3 Satz 1 ÄndVO setzt die fachliche Eignung für die Leitung einer Ersatzschule den Nachweis der Eignung nach § 61 Abs. 5 und 6 SchulG sowie den Nachweis einer Unterrichtspraxis im Umfang der in der Laufbahnverordnung (LVO) für Schulleiterinnen und Schulleiter sowie ihre Stellvertreterinnen und Stellvertreter vorgesehenen Dienstzeiten voraus. Der Nachweis einer gleichwertigen Leitungsbefähigung erfolgt durch das neue Feststellungsverfahren nach § 8 ÄndVO (§ 5 Abs. 3 Satz 2 ÄndVO).

Dementsprechend ist nach § 8 Abs. 1 Satz 1 ÄndVO der dem Schulträger obliegende Nachweis, dass die Lehrerin oder der Lehrer über die nach § 61 Abs. 6 SchulG erforderliche Eignung für die Leitung einer Schule verfügt, durch gleichwertige freie Leistungen nach § 102 Abs. 2 Satz 2 SchulG in einem Feststellungsverfahren zu erbringen. Die Durchführung des Feststellungsverfahrens ist vom Schulträger bei der oberen Schulaufsichtsbehörde zu beantragen (§ 8 Abs. 1 Satz 2 ÄndVO), die über die Zulassung der Bewerberin/des Bewerbers zum Verfahren und über die Schulleitungseignung nach Maßgabe des § 8 Abs. 2 bis 4 ÄndVO entscheidet (§ 8 Abs. 1 Satz 3 ÄndVO).

Ebenso wie das Feststellungsverfahren für Lehrerinnen/Lehrer (§ 7 ÄndVO) untergliedert sich das Feststellungsverfahren für (stellvertretende) Schulleiterinnen/Schulleiter in die Zulassung zum Feststellungsverfahren (§ 8 Abs. 2, 5 ÄndVO) und die Durchführung des Feststellungsverfahrens (§ 8 Abs. 3 bis 5 ÄndVO).

1. Feststellungsverfahren für Schulleiterinnen und Schulleiter (§ 8 Abs. 1 bis 4 ÄndVO)

Zu dem nach § 8 Abs. 1 ÄndVO erforderlichen Feststellungsverfahren für den Nachweis der gem. § 61 Abs. 6 SchulG notwendigen Eignung für die Leitung einer Schule durch gleichwertige freie Leistungen nach § 102 Abs. 2 Satz 2 SchulG werden gem. § 8 Abs. 2 Satz 1 ÄndVO Lehrerinnen und Lehrer zugelassen, wenn

- ihre Tätigkeit als Lehrerin oder Lehrer nach § 102 SchulG angezeigt oder genehmigt worden ist und ihre Befähigung die Anforderungen des § 61 Abs. 5 SchulG erfüllt oder ihnen gleichwertig ist (Nr. 1).

Zusätzlich müssen die Lehrerinnen/Lehrer

- aufgrund einer nach § 102 SchulG angezeigten oder genehmigten Tätigkeit über eine Unterrichtspraxis im Umfang der Dienstzeiten verfügen, die im öffentlichen Schuldienst für die Ernennung zur Schulleiterin oder zum Schulleiter vorausgesetzt werden (Nr. 2), und
- eine Schulleitungsqualifizierung (SLQ) bezogen auf die in § 61 Abs. 6 SchulG genannten Eignungsvoraussetzungen absolviert haben, und zwar entweder in Form einer Weiterbildungsmaßnahme im Umfang von mind. 104 Stunden Dauer an einer Weiterbildungseinrichtung (Nr. 3 lit. a)) oder in Form eines mind. 2-semesterigen, auf Führung und Management ausgerichteten Zusatzstudiums an einer Hochschule (Nr. 3 lit. b)).

Der erfolgreiche Abschluss des Feststellungsverfahrens ersetzt nicht das im öffentlichen Schuldienst für eine Bewerbung um das Amt der Schulleitung vorausgesetzte Eignungsfeststellungsverfahren (§ 8 Abs. 4 Satz 2 ÄndVO).

2. Feststellungsverfahren für stellvertretende Schulleiterinnen und Schulleiter (§ 8 Abs. 5 ÄndVO)

Für stellvertretende Schulleiterinnen und Schulleiter gilt nach § 8 Abs. 5 ÄndVO zum Nachweis der nach § 61 Abs. 6 SchulG erforderlichen Eignung durch gleichwertige freie Leistungen das für Schulleiterinnen und Schulleiter in § 8 Abs. 1 bis 4 ÄndVO geregelte Feststellungsverfahren grundsätzlich entsprechend. Abweichend von § 8 Abs. 2 Satz 1 ÄndVO müssen stellvertretende Schulleiterinnen/Schulleiter aber nicht über eine SLQ verfügen und muss die Unterrichtspraxis im Umfang der Dienstzeiten nachgewiesen sein, die im öffentlichen Schuldienst für die Ernennung von stellvertretenden Schulleiterinnen/Schulleitern vorausgesetzt werden.

C. Verfassungsrechtlicher Rahmen für die Genehmigung der Lehrkräfte von Ersatzschulen

Der verfassungsrechtliche Rahmen für die Genehmigung von Ersatzschulen und ihrer Lehrkräfte ergibt sich in erster Linie aus Art. 7 Abs. 4 GG. Ergänzend kommen der allgemeine Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG, die Grundrechte der Eltern (Art. 6 Abs. 2 Satz 1 GG) und Schülerinnen/Schüler (v.a. Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) sowie das Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 GG) zum Tragen.

Die Grundrechte des Grundgesetzes binden den Gesetzgeber sowie die Schulverwaltung in Nordrhein-Westfalen unmittelbar (Art. 1 Abs. 3 GG) und gelten zudem als Bestandteil der Landesverfassung sowie unmittelbar geltendes Landesrecht (Art. 4 Abs. 1, Art. 8 Abs. 4 Satz 1 Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen – LV).

I. Art. 7 Abs. 4 GG: Anspruch privater Schulen auf Ersatzschulgenehmigung bei Gleichwertigkeit mit öffentlichen Schulen

1. Verfassungsrechtliches Postulat der Gleichwertigkeit als Genehmigungsmaßstab

Art. 7 Abs. 4 Satz 1 GG gewährleistet ein Grundrecht zur Errichtung und zum Betrieb privater Schulen. Dieses Grundrecht sichert privaten Schulen

das Recht zu, einen eigenverantwortlich geprägten und gestalteten Unterricht zu erteilen, insbesondere soweit er die Bildungs- und Erziehungsziele, die weltanschauliche Basis, die Lehrmethode und die Lehrinhalte betrifft¹. Zum Kern der grundrechtlich gewährleisteten Privatschulfreiheit gehört das Recht zur Auswahl der Lehrkräfte².

Die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Genehmigung von Ersatzschulen sind in Art. 7 Abs. 4 GG abschließend festgelegt und dürfen von den Ländern weder verkürzt noch erweitert werden³. Gem. Art. 7 Abs. 4 Satz 2 GG bedürfen private Schulen als Ersatz für öffentliche Schulen der Genehmigung des Staates. Unter den Voraussetzungen des Art. 7 Abs. 4 Satz 3 und 4 GG besteht ein Anspruch auf Genehmigung⁴. Die Genehmigung „ist“ gem. Art. 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. Außerdem muss die wirtschaftliche und rechtliche Stellung der Lehrkräfte genügend gesichert sein (Art. 7 Abs. 4 Satz 4 GG).

Die Voraussetzungen des Art. 7 Abs. 4 Satz 3 und 4 GG für die Erteilung der Ersatzschulgenehmigung sind nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts erfüllt, wenn private Schulen „im Kern gleiche Kenntnisse und Fertigkeiten“ vermitteln wie öffentliche Schulen⁵. Die

¹ BVerfGE 27, 195 (200 f.); 75, 40 (61 f.); 88, 40 (46 f.); 90, 107 (114); 112, 74 (83); BVerwGE 112, 263 (268 f.); *Brosius-Gersdorf*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 3. Aufl. 2013, Art. 7 Rn. 106.

² *Pieroth*, NWVBI 1993, 201; *Keller/Krampen*, Das Recht der Schulen in freier Trägerschaft, Handbuch für Wissenschaft und Praxis, 2014, Kap. 7 Rn. 1; *Brosius-Gersdorf*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 3. Aufl. 2013, Art. 7 Rn. 106 mit weiteren Nachweisen.

³ BVerwGE 17, 236 (238); *Kotzur*, in: Stern/Becker (Hrsg.), Grundrechte-Kommentar, 2. Aufl. 2016, Art. 7 Rn. 54; *Vogel*, DÖV 2008, 895 (901); *Rennert*, DVBl. 2001, 504 (515); *Pieroth*, NWVBI 1993, 201 (202, 205); *Brosius-Gersdorf*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 3. Aufl. 2013, Art. 7 Rn. 119.

⁴ Zum Rechtsanspruch auf Genehmigung statt aller BVerfGE 27, 195 (200); BVerfG, NVwZ 2011, 1384; BVerwGE 112, 263 (266); BVerwG, Urteil vom 13.12.2000 – 6 C 5/00, Rn. 14 mit weiteren Nachweisen (juris); *Brosius-Gersdorf*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 3. Aufl. 2013, Art. 7 Rn. 113 ff.

⁵ BVerfG, NVwZ 2011, 1384 (1385); vgl. BVerfGE 90, 128 (140); SächsOVG, Urteil vom 31.3.2015 – 2 A 758/13, Rn. 24 (juris).

gleichen Kenntnisse und Fertigkeiten müssen „am Ende des jeweiligen Bildungsgangs“ vorliegen; erst zu diesem Zeitpunkt muss „das Niveau des Bildungsprogramms der öffentlichen Schulen“ im Sinne eines Gesamtergebnisses erreicht sein.⁶

Bei der Wahl der hierzu beschrittenen Wege und eingesetzten Mittel räumt Art. 7 Abs. 4 GG den privaten Schulen weitreichende Gestaltungsfreiheit ein.⁷ Private Schulen dürfen grundsätzlich nach eigenem pädagogischen Ermessen entscheiden, auf welche Weise sie sicherstellen, dass ihre Lehrziele und Einrichtungen sowie die wissenschaftliche Ausbildung und rechtliche sowie wirtschaftliche Stellung ihrer Lehrkräfte nicht hinter denen öffentlicher Schulen zurückstehen.⁸ Der Grund hierfür ist, dass Art. 7 Abs. 4 Satz 1 GG den privaten Schulen das Recht gewährt, einen eigenverantwortlich geprägten und gestalteten Unterricht zu erteilen⁹. Da sich die Gestaltungsfreiheit auch auf die Lehrmethode und die Lehrinhalte erstreckt, dürfen die Schulen autonom entscheiden, wie sie zum Ende des jeweiligen Bildungsgangs im Kern gleiche Kenntnisse und Fertigkeiten vermitteln wie öffentliche Schulen¹⁰.

Es ist daher allgemein anerkannt, dass für die Erfüllung der Genehmigungsvoraussetzungen des Art. 7 Abs. 4 Satz 3 und 4 GG *Gleichwertigkeit* der Ersatzschulen mit öffentlichen Schulen erforderlich, aber auch ausreichend ist¹¹. *Gleichartigkeit* ist verfassungsrechtlich nicht geboten und darf von

⁶ BVerfG, NVwZ 2011, 1384 (1385); BVerwGE 112, 263 (267 ff.).

⁷ BVerfG, NVwZ 2011, 1384 (1385); vgl. *Uhle*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK Grundgesetz, 39. Edition Stand 15.11.2018, Art. 7 Rn. 82.

⁸ BVerfG, NVwZ 2011, 1384 (1385); BVerwGE 112, 263 (268 f.); SächsOVG, Urteil vom 31.3.2015 – 2 A 758/13, Rn. 24 (juris).

⁹ Nachweise in Fn. 1.

¹⁰ BVerwGE 112, 263 (268 f.).

¹¹ Statt aller BVerfGE 27, 195 (207); 90, 107 (122); 90, 128 (140); BVerfG, NVwZ 2011, 1384 (1385); BVerwGE 12, 349 (350 f.); 17, 236 (237); 90, 1 (15); 112, 263 (268 f.); BVerwG, NVwZ 1990, 864 (865); OVG NRW, Beschl. vom 24.9.2010 – 19 A 2511/07, BeckRS 2010, 55557; *Kotzur*, in: Stern/Becker (Hrsg.), Grundrechte-Kommentar, 2. Aufl. 2016, Art. 7 Rn. 54; *Hofmann*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 13. Aufl. 2014, Art. 7 Rn. 48, 55; *Uhle*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK Grundgesetz, 39. Edition Stand 15.11.2018, Art. 7 Rn. 82; *Badura*, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 84. EL August 2018, Art. 7 Rn. 103, 117 f.; *Brosius-Gersdorf*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 3. Aufl. 2013, Art. 7 Rn. 120.

Ersatzschulen nicht verlangt werden¹². Eine strikte Akzessorietät der Ersatzschulen im Sinne einer formalen Entsprechung mit den landesgesetzlichen Regelungen für öffentliche Schulen ist mit Art. 7 Abs. 4 GG unvereinbar. Erst recht unzulässig ist es, wenn der Staat die Genehmigung von Ersatzschulen an Bedingungen knüpft, die für staatliche Schulen nicht gelten (*Schlechterstellung*).

Diesem verfassungsrechtlichen Rahmen für die Ersatzschulgenehmigung entspricht es, dass das Bundesverfassungsgericht den Zweck der Genehmigungsanforderungen des Art. 7 Abs. 4 Satz 2 bis 4 GG nicht darin sieht, „die inhaltliche Einheit des Schulwesens zu sichern, sondern Schüler von Ersatzschulen vor einem ungleichwertigen Schulerfolg zu schützen“.¹³ Zur Gewährleistung eines gleichwertigen Schulerfolgs ist es notwendig und ausreichend, dass Ersatzschulen am Ende des Bildungsgangs im Kern gleiche Kenntnisse und Fertigkeiten vermitteln wie öffentliche Schulen. Auf welchen Wegen und mit welchen Mitteln sie den gleichwertigen Bildungserfolg erreichen, ist ihnen verfassungsrechtlich im Wesentlichen freigestellt.

2. Konsequenzen für Lehrkräfte

Für die Lehrkräfte von Ersatzschulen folgt daraus, dass die Länder (nur) sicherstellen dürfen und müssen, dass ihre wissenschaftliche Ausbildung (sowie ihre rechtliche und wirtschaftliche Stellung) der von Lehrerinnen und Lehrern vergleichbarer öffentlicher Schulen im Ergebnis gleichwertig ist¹⁴. Diese Gleichwertigkeit ist gegeben, wenn die Lehrkräfte aufgrund ihrer Qualifikation, ihres Werdegangs und ihrer Persönlichkeit die Gewähr dafür bieten, dass sie ihren Schülerinnen und Schülern im Kern gleiche Bildung vermitteln wie Lehrerinnen/Lehrer an öffentlichen Schulen. Bezugs- und Vergleichsmaßstab für die erforderliche und zugleich ausreichende wissenschaftliche Ausbildung der Lehrkräfte von Ersatzschulen ist das Ausbil-

¹² Vgl. die Nachweise in Fn. 11.

¹³ BVerfG, NVwZ 2011, 1384 (1385); vgl. BVerwGE 112, 263 (268); BVerwG, NVwZ 1990, 864 (865); OVG NRW, Beschl. vom 27.8.2014 – 19 B 975/14, Rn. 6 (juris); OVG NRW, Beschl. vom 24.9.2010 – 19 A 2511/07, BeckRS 2010, 55557; vgl. OVG NRW, Beschl. vom 7.4.1992 – 19 A 3019/91, Rn. 84 (juris).

¹⁴ Vgl. F. Müller, Das Recht der Freien Schule nach dem Grundgesetz, 2. Aufl. 1982, S. 147.

dungsniveau der Lehrerinnen/Lehrer öffentlicher Schulen, die der jeweiligen Ersatzschule nach Schulform und Schulstufe (am ehesten) entsprechen¹⁵. Unter der „wissenschaftlichen Ausbildung“ der Lehrkräfte i.S.d. Art. 7 Abs. 4 Satz 3 GG ist dabei nach überwiegender Ansicht die für den Unterricht an der betreffenden Schule notwendige fachliche und pädagogische Qualifikation zu verstehen¹⁶.

Der Weg und die Mittel, mit denen die Gleichwertigkeit der wissenschaftlich-fachlichen Ausbildung erreicht wird, steht den Ersatzschulen grundsätzlich offen. Das durch Art. 7 Abs. 4 Satz 1 GG gewährleistete Recht der Ersatzschule, ein von öffentlichen Schulen abweichendes pädagogisches, weltanschauliches oder religiöses Konzept zu wählen und entsprechenden Unterricht zu erteilen, impliziert die Befugnis zur Realisierung einer darauf abstellenden besonderen Lehrerausbildung¹⁷. Dies kann die Auswahl von Lehrkräften erfordern, die über eine von Lehrkräften öffentlicher Schulen abweichende Qualifikation verfügen¹⁸. Privaten Schulen steht daher aus Art. 7 Abs. 4 Satz 1 GG das Recht zur Einstellung von fachlich und pädagogisch gleichwertig befähigten Personen mit von der staatlichen Lehrerausbildung abweichendem Werdegang zu¹⁹. Die von Ersatzschulen ausgewählten Lehrkräfte „müssen nicht notwendig die staatliche Lehrerausbildung durchlaufen haben. Es kann sich auch um untypisch vor- und ausgebildete

¹⁵ Näher OVG NRW, Beschl. vom 20.3.1992 – 19 A 1337/91, Rn. 47 (juris); *Pieroth*, NWVBI 1993, 201 (203).

¹⁶ *F. Müller*, Das Recht der Freien Schule nach dem Grundgesetz, 2. Aufl. 1982, S. 143 f.; *Uhle*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK Grundgesetz, 39. Edition Stand 15.11.2018, Art. 7 Rn. 84; *Brosius-Gersdorf*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 3. Aufl. 2013, Art. 7 Rn. 123; OVG NRW, Beschl. vom 20.3.1992 – 19 A 1337/91, Rn. 42 (juris); vgl. auch OVG NRW, Beschl. vom 7.4.1992 – 19 A 3019/91, Rn. 40, 44 (juris), das auch unterrichtspraktische Fähigkeiten und Kenntnisse dazu zählt; anderer Ansicht *Vogel*, in: Erbguth/Müller/Neumann (Hrsg.), Rechtstheorie und Rechtsdogmatik im Austausch, Gedächtnisschrift für Jeand`Heur, 1999, S. 369 (379 ff.), der von Art. 7 Abs. 4 Satz 3 GG nur die fachlich-wissenschaftliche Ausbildung umfasst ansieht.

¹⁷ Vgl. *Vogel*, in: Erbguth/Müller/Neumann (Hrsg.), Rechtstheorie und Rechtsdogmatik im Austausch, Gedächtnisschrift für Jeand`Heur, 1999, S. 369 (380); *Niehues/Rux*, Schulrecht, 6. Aufl. 2018, § 3 Rn. 1232.

¹⁸ Vgl. *Pieroth*, NWVBI 1993, 201 (203); *Keller/Krampen*, Das Recht der Schulen in freier Trägerschaft, Handbuch für Wissenschaft und Praxis, 2014, Kap. 7 Rn. 10.

¹⁹ *Pieroth*, NWVBI 1993, 201 (203); *Vogel*, in: Erbguth/Müller/Neumann (Hrsg.), Rechtstheorie und Rechtsdogmatik im Austausch, Gedächtnisschrift für Jeand`Heur, 1999, S. 369 (372); ebenso *Petermann*, NVwZ 1987, 205 (207).

Erzieherpersönlichkeiten handeln.“²⁰ In Betracht kommen grundsätzlich beliebige Leistungen, „sofern sie nur, bezogen auf die wissenschaftliche und pädagogische Befähigung, den von Lehrern im öffentlichen Schulwesen im Rahmen ihrer Ausbildung zu erbringenden Leistungen gleichwertig sind.“²¹ Entscheidend ist allein, ob die betreffende Person „insgesamt mit seinem Qualifikationsniveau nicht hinter einem staatlich ausgebildeten ... Lehrer an allgemeinbildenden Schulen zurücksteht.“²² Maßgeblich ist dabei eine Gesamtwürdigung aller Qualifikationen und Leistungen der für die Ersatzschule vorgesehenen Lehrkraft gemessen an dem Ausbildungsniveau der staatlichen Lehrkräfte²³.

Im Ergebnis gilt daher: Den Ersatzschulen muss die Möglichkeit verbleiben, ihre Lehrkräfte auf von der staatlichen Lehrerausbildung abweichende Weise zu qualifizieren, solange dieser Weg im Ergebnis zu einer gleichwertigen Ausbildung führt wie sie Lehrerinnen/Lehrer staatlicher Schulen haben. Der Gesetzgeber darf den Ersatzschulen weder aufgeben, ihr Lehrpersonal in dem für die Lehrerinnen/Lehrer staatlicher Schulen vorgesehenen Ausbildungsgang zu qualifizieren²⁴, noch darf er den Ersatzschulen ein gleichartiges Verfahren vorschreiben. Es ist mit dem verfassungsrechtlichen Postulat der Gleichwertigkeit unvereinbar, Ersatzschulen im Hinblick auf die Ausbildung und Abschlüsse ihrer Lehrkräfte an die für öffentliche Schulen geltenden oder entsprechende Vorschriften zu binden²⁵. Dies verschöbe die für die Genehmigung nach Art. 7 Abs. 4 GG ausreichende Gleichwertigkeit in Richtung *Gleichartigkeit*.²⁶

²⁰ OVG NRW, Beschl. vom 7.4.1992 – 19 A 3019/91, Rn. 33, 66 (juris).

²¹ OVG NRW, Beschl. vom 7.4.1992 – 19 A 3019/91, Rn. 37 (juris).

²² OVG NRW, Beschl. vom 7.4.1992 – 19 A 3019/91, Rn. 89 (juris).

²³ Vgl. OVG NRW, Beschl. vom 7.4.1992 – 19 A 3019/91, Rn. 90 (juris).

²⁴ Vgl. BVerwGE 12, 349 (351 f.); F. Müller, Das Recht der Freien Schule nach dem Grundgesetz, 2. Aufl. 1982, S. 147.

²⁵ Vgl. F. Müller, Das Recht der Freien Schule nach dem Grundgesetz, 2. Aufl. 1982, S. 144; Brosius-Gersdorf, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 3. Aufl. 2013, Art. 7 Rn. 123; Vogel, in: Erbguth/Müller/Neumann (Hrsg.), Rechtslehre und Rechtsdogmatik im Austausch, Gedächtnisschrift für Jeand'Heur, 1999, S. 369 (371); Petermann, NVwZ 1987, 205 (207); Niehues/Rux, Schulrecht, 6. Aufl. 2018, § 3 Rn. 1229.

²⁶ Formulierung angelehnt an BVerwGE 112, 263 (268 f.).

Erst recht verstoßen die Länder gegen das Grundrecht der Privatschulfreiheit aus Art. 7 Abs. 4 Satz 1 GG (i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG), wenn sie an die Lehrerausbildung bei Ersatzschulen strengere Anforderungen stellen als an die staatliche Lehrerausbildung (*Schlechterstellung*).

Vergleichsmaßstab sind dabei nicht nur die an nach Schulform, Schulstufe und Unterrichtsfach vergleichbaren öffentlichen Schulen eingesetzten *Lehrerinnen und Lehrer mit grundständiger Lehramtsausbildung* („Erfüller“), sondern auch sonstige im staatlichen Unterricht zum Einsatz kommende Lehrkräfte wie *Seiteneinsteiger* („Nicht-Erfüller“).²⁷ Verglichen mit sämtlichen mit Unterrichtstätigkeit an öffentlichen Schulen betrauten Personen dürfen die Länder für Lehrkräfte an Ersatzschulen nur Gleichwertigkeit fordern und nicht Gleichartigkeit verlangen oder gar höhere Anforderungen stellen.

3. Konsequenzen für (stellvertretende) Schulleiterinnen und Schulleiter

Diese für Lehrkräfte von Ersatzschulen nach Art. 7 Abs. 4 GG bestehenden Anforderungen gelten nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts auch für Leiterinnen und Leiter von Ersatzschulen sowie ihre Stellvertreterinnen und Stellvertreter. Auch sie bedürfen nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts zur Ausübung ihrer Tätigkeit der Genehmigung der staatlichen Schulaufsichtsbehörde²⁸. Das Postulat des Art. 7 Abs. 4 Satz 3 GG, nach dem die Lehrkräfte von Ersatzschulen hinsichtlich ihrer wissenschaftlichen Ausbildung nicht hinter denen der öffentlichen Schulen zurückstehen dürfen, beziehe sich „nicht auf bloße Unterrichtstätigkeit“²⁹. Dem Ausbildungsstandard an öffentlichen Schulen müsse auch die Tätigkeit von an den Ersatzschulen beschäftigten Lehrkräften entsprechen, die „nicht unmittelbar unterrichten, sondern... mit Aufgaben der Unterrichtsverwaltung

²⁷ Ebenso *Niehues/Rux*, Schulrecht, 6. Aufl. 2018, § 3 Rn. 1231.

²⁸ BVerwG, NVwZ 1990, 864 (865); vgl. OVG NRW, Beschl. vom 24.9.2010 – 19 A 2511/07, BeckRS 2010, 55557, das die Schulleitung allerdings zu den „Einrichtungen“ i.S.d. Art. 7 Abs. 4 Satz 3 GG zählt; anderer Ansicht wohl *F. Müller*, Das Recht der Freien Schule nach dem Grundgesetz, 2. Aufl. 1982, S. 221, demzufolge Art. 7 Abs. 4 GG keine Aussage über die Leiter von Ersatzschulen trifft.

²⁹ BVerwG, NVwZ 1990, 864 (865).

beschäftigt sind.“³⁰ (Stellvertretende) Schulleiterinnen und Schulleiter trügen ebenso wie andere Lehrkräfte „Verantwortung dafür, daß der Unterricht dem Gleichwertigkeitspostulat des Art. 7 Abs. 4 Satz 3 GG genügt. Der Normzweck, öffentliche Schulen nicht durch unzulängliche Bildungsstätten privater Träger zu substituieren,“ rechtfertige die Genehmigungsbedürftigkeit auch von (stellvertretenden) Schulleiterinnen und Schulleitern³¹.

Dies schließt allerdings eine von der Organisation der Schulleitung öffentlicher Schulen abweichende Organisation der Schulleitung an Ersatzschulen nicht aus³². So genügt etwa eine doppelte oder kollegiale Schulleitung durch mehrere Lehrkräfte dem Gleichwertigkeitspostulat des Art. 7 Abs. 4 Satz 3 GG, wenn „die Lehrkräfte jeweils für die Wahrnehmung der ihnen übertragenen Schulleitungsaufgaben geeignet sind und die gemeinsame Wahrnehmung der Schulleitungsaufgaben in ihrer konkreten Ausgestaltung die Gleichwertigkeit der Ersatzschule nicht in Frage stellt. Eine solche Schulleitung steht grundsätzlich nicht hinter dem Qualitätsstandard einer öffentlichen Schule mit einem Schulleiter zurück, weil sie im Hinblick auf das Ziel der Schule, junge Menschen zu bilden, dieselbe Funktion erfüllen kann.“³³ Das gilt umso mehr, wenn die doppelte oder kollegiale Schulleitung zum besonderen pädagogischen Konzept des privaten Schulträgers gehört³⁴.

II. Verfassungsrechtlicher Rechtssatzvorbehalt für den Lehrkräfteeinsatz

1. Rechtssatzvorbehalt für Lehrkräfteeinsatz an öffentlichen Schulen

Aus dem Schulauftrag des Staates (Art. 7 Abs. 1 GG), den Grundrechten der am Schulverhältnis beteiligten Eltern (Art. 6 Abs. 2 Satz 1 GG) und Schülerinnen/Schüler (v.a. Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) sowie dem Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 GG) folgt zudem die verfas-

³⁰ BVerwG, NVwZ 1990, 864 (865).

³¹ BVerwG, NVwZ 1990, 864 (865).

³² OVG NRW, Beschl. vom 24.9.2010 – 19 A 2511/07, BeckRS 2010, 55557.

³³ OVG NRW, Beschl. vom 24.9.2010 – 19 A 2511/07, BeckRS 2010, 55557.

³⁴ OVG NRW, Beschl. vom 24.9.2010 – 19 A 2511/07, BeckRS 2010, 55557.

sungsrechtliche Verpflichtung der Länder, die Voraussetzungen für den Lehrkräfteeinsatz an öffentlichen Schulen durch Gesetz oder Rechtsverordnung rechtssatzförmig zu regeln. Die wesentlichen Entscheidungen im Schulwesen dürfen nicht Verwaltungsvorschriften überlassen werden.

Es entspricht der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und Bundesverwaltungsgerichts, dass sowohl die Grundrechte³⁵ als auch das Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip die öffentliche Hand verpflichten, die grundlegenden Fragen des Gemeinwesens durch Rechtssatz zu regeln und nicht untergesetzlichen Verwaltungsvorschriften zu überlassen (Rechtssatzvorbehalt)³⁶. Ob das Parlament Regelungen selbst durch formelles Gesetz treffen muss (Parlamentsvorbehalt) oder ob eine aufgrund inhaltlich bestimmter parlamentarischer Ermächtigung erlassene Rechtsverordnung der Verwaltung genügt, richtet sich nach der (Grundrechts-)Wesentlichkeit der Materie.³⁷ Der parlamentarische Gesetzgeber ist verpflichtet, alle wesentliche(n), für die Grundrechtsverwirklichung maßgebliche(n) Regelungen selbst zu treffen und nicht anderen Normgebern oder der Exekutive zu überlassen“ (sog. Wesentlichkeitsgrundsatz)³⁸.

Diese Grundsätze gelten insbesondere für den Bereich der Schule. Grundrechtsrelevante schulische Maßnahmen, die die Rechtssphäre der Eltern sowie Schülerinnen/Schüler berühren, unterliegen dem Rechtssatzvorbehalt³⁹. Das Austarieren des staatlichen Schulauftrags (Art. 7 Abs. 1 GG) mit dem Elternrecht (Art. 6 Abs. 2 Satz 1 GG) und den Grundrechten der Schülerinnen/Schüler (v.a. Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) ist für die Ausübung dieser Grundrechte von maßgebender Bedeutung und unterliegt daher einer rechtssatzförmigen Regelung⁴⁰. Dabei verpflichten das Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip sowie die Grundrechte der am Schulverhältnis beteiligten Eltern und Kinder den Gesetzgeber, „die wesentlichen Entschei-

³⁵ Vgl. nur BVerfG, NVwZ 2018, 233 (236 Rn. 114).

³⁶ Vgl. BVerfGE 58, 257 (274); BVerwGE 56, 155 (159).

³⁷ Vgl. BVerfGE 58, 257 (274).

³⁸ Zuletzt BVerfG, NVwZ 2018, 233 (236 Rn. 116) mit weiteren Nachweisen – std. Rspr.

³⁹ BVerfGE 58, 257 (274); BVerwGE 56, 155 (159).

⁴⁰ Vgl. BVerfGE 58, 257 (269).

dungen im Schulwesen selbst zu treffen und nicht der Schulverwaltung zu überlassen“.⁴¹

Für den Einsatz von Lehrerinnen/Lehrern im öffentlichen Schulwesen folgt daraus, dass die Länder die wesentlichen Bedingungen des Einsatzes wie die Ausbildung und Prüfung der Lehrkräfte rechtssatzförmig (Gesetz/Verordnung), wenn nicht sogar durch Parlamentsgesetz regeln müssen. Die Voraussetzungen für den Zugang zum öffentlichen Schuldienst sind nicht nur für die Erfüllung des Schulauftrags des Staates wesentlich, sondern auch grundrechtsrelevant in dem Sinne, dass sie die Rechtssphäre der Eltern, Schülerinnen/Schüler sowie Lehrerinnen/Lehrer begrenzen. Sie beeinflussen den gesamten Bildungs-, Berufs- und Lebensweg der Kinder und damit ihre gesellschaftlich-soziale Rolle⁴² und stecken zugleich den Rahmen ab für die Ausübung des Elternrechts im schulischen Raum. Außerdem berühren sie die Berufsfreiheit der Lehrerinnen und Lehrer (Art. 12 Abs. 1 GG). Die Normierung der solchermaßen grundrechtsrelevanten Ausbildung der Lehrerinnen/Lehrer muss daher durch Rechtssatz erfolgen. Regelungen auf der Ebene unterhalb des Parlamentsgesetzes und der Verordnung sind verfassungswidrig.

Eine nicht-rechtssatzförmige Regelung (Verwaltungsvorschriften) der Voraussetzungen des Lehrkräfteeinsatzes an öffentlichen Schulen verstößt zudem gegen das Grundrecht der privaten Schulen aus Art. 7 Abs. 4 Satz 1 GG. Auch hieraus leitet sich die verfahrensrechtliche Verpflichtung der Länder ab, die für die Verwirklichung der Privatschulfreiheit maßgeblichen Bedingungen des Lehrkräfteeinsatzes an öffentlichen Schulen durch Rechtssatz (transparent und nachvollziehbar) festzulegen⁴³. Nur dann, wenn die Voraussetzungen des Lehrkräfteeinsatzes an öffentlichen Schulen rechtssatzförmig ausgestaltet sind, können die Privatschulen nachvollziehen und

⁴¹ BVerfGE 47, 46 (78); 108, 282 (312); BVerwGE 47, 201 (203); 56, 155 (157); 57, 360 (363).

⁴² Vgl. BVerfGE 58, 257 (273).

⁴³ Vgl. bezogen auf die Finanzhilfe für Ersatzschulen SächsVerfGH, Vf. 25-II-12 vom 15.11.2013, Rn. 133 (juris); vgl. bezogen auf existenzsichernde Leistungen des Staates BVerfGE 66, 214 (223); 68, 143 (153); 82, 60 (88); 99, 246 (260); 112, 268 (280); 120, 125 (155); 125, 175 (225).

kontrollieren, ob die gesetzlichen Bedingungen für den Lehrkräfteeinsatz an Ersatzschulen dem Gleichwertigkeitspostulat des Art. 7 Abs. 4 GG entsprechen.

2. Gebot gleicher rechtssatzförmiger Regelung des Lehrkräfteeinsatzes an privaten und öffentlichen Schulen

Aus Art. 7 Abs. 4 Satz 1 i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG folgt die weitere Verpflichtung der Länder, die Bedingungen für den Lehrkräfteeinsatz an privaten und öffentlichen Schulen auf derselben Regelungsebene, d.h. gleichermaßen durch Rechtssatz festzulegen. Regeln die Länder den Lehrkräfteeinsatz an privaten Schulen durch Gesetz und/oder Rechtsverordnung, während sie über den Lehrkräfteeinsatz an öffentlichen Schulen unterhalb der Ebene des Rechtssatzes in Verwaltungsvorschriften oder durch öffentliche Bekanntmachung befinden, sind die Möglichkeiten, auf einen Lehrkräftemangel infolge veränderter gesellschaftlich-demografischer Bedingungen zu reagieren, im privaten und im öffentlichen Schulwesen ungleich. Die Änderung von Parlamentsgesetzen (s. Art. 65 f. LV) und Rechtsverordnungen (s. Art. 70 f. LV) unterliegt einem aufwändigeren, schwerfälligeren und damit zeitraubenderen Verfahren als die Änderung von Verwaltungsvorschriften oder öffentlichen Bekanntmachungen. Ist das Verfahren zur Änderung der Anforderungen an die Ausbildung der Lehrkräfte an Ersatzschulen schwerfälliger als das Verfahren zur Änderung der Bedingungen für die Ausbildung der Lehrkräfte an öffentlichen Schulen, können dadurch die Ersatzschulen in ihren Gründungs- und Betriebsbedingungen gegenüber öffentlichen Schulen benachteiligt werden. Eine solche Benachteiligung verstößt gegen Art. 7 Abs. 4 Satz 1 i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG.

D. Verfassungsrechtliche Würdigung der §§ 7 und 8 ÄndVO

§§ 7 und 8 ÄndVO sind in mehrfacher Hinsicht unvereinbar mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben für die Genehmigung privater Ersatzschulen. Die wesentlichen Verfassungsverstöße werden im Folgenden benannt,

ohne dass Anspruch auf „Vollständigkeit“ erhoben wird. Folgende grundsätzliche Fragen müssen ausgeklammert bleiben:

- Vereinbarkeit einer Tätigkeitsgenehmigung für Lehrerinnen/Lehrer sowie Schulleiterinnen/Schulleiter an Ersatzschulen (§ 102 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 SchulG, § 7 ÄndVO) mit Art. 7 Abs. 4 Satz 2 GG, der die Genehmigung privater Schulen und nicht einzelner Lehrkräfte oder einzelner Schulleiterinnen/Schulleiter vorsieht?
- Vereinbarkeit des Verlangens einer fachlichen, pädagogischen und unterrichtlichen Vor- und Ausbildung (§ 102 Abs. 2 Satz 1 SchulG, § 7 Abs. 1 Satz 1 ÄndVO) mit Art. 7 Abs. 4 Satz 3 GG, der die Ersatzschulgenehmigung an eine gleichwertige „wissenschaftliche Ausbildung“ der Lehrkräfte von Ersatzschulen knüpft?
- Vereinbarkeit eines Feststellungsverfahrens für Lehrkräfte (§ 7 ÄndVO) und (stellvertretende) Schulleiterinnen/Schulleiter (§ 8 ÄndVO) mit § 102 Abs. 1 Satz 1 SchulG und mit Art. 7 Abs. 4 Satz 2 GG, die kein Feststellungsverfahren, sondern eine Tätigkeitsgenehmigung (§ 102 Abs. 1 Satz 1 SchulG) bzw. eine Genehmigung für Ersatzschulen (Art. 7 Abs. 4 Satz 2 GG) vorsehen?
- Vereinbarkeit der Beschränkung des Nachweises der Eignung von Lehrerinnen/Lehrer durch gleichwertige freie Leistungen auf besondere Ausnahmefälle (§ 102 Abs. 2 Satz 2 SchulG) mit Art. 7 Abs. 4 GG, der den Anspruch auf Erteilung einer Ersatzschulgenehmigung nicht auf Ausnahmefälle beschränkt?

I. Feststellungsverfahren für Lehrerinnen und Lehrer an Ersatzschulen (§ 7 ÄndVO)

Das Feststellungsverfahren nach § 7 ÄndVO zum Nachweis der wissenschaftlichen und pädagogischen Eignung der Lehrerin/des Lehrers durch gleichwertige freie Leistungen nach § 102 Abs. 2 Satz 2 SchulG ist unter mehreren Aspekten unvereinbar mit dem Grundgesetz. § 7 ÄndVO stellt an die Lehrkräftequalifizierung der Ersatzschulen teilweise gleichartige (Verstoß Art. 7 Abs. 4 GG) und teilweise höhere Anforderungen (Verstoß Art. 7 Abs. 4 i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG) als sie für die staatliche Lehrkräfte-

qualifizierung gelten. Das Land belässt den Ersatzschulen keine Art. 7 Abs. 4 GG genügende Möglichkeit, ihre Lehrkräfte auf von der staatlichen Lehrerausbildung (s. LABG i.V.m. OVP bzw. i.V.m. der Ordnung zur berufsbegleitenden Ausbildung von Seiteneinsteigerinnen und Seiteneinsteigern und der Staatsprüfung – OBAS) abweichende Weise zu qualifizieren.

1. Zulassung zum Feststellungsverfahren (§ 7 Abs. 2, 3 und 5 ÄndVO)

- a) Beschränkung der Zulassung auf Absolventinnen/Absolventen mit Hochschulabschluss oder gleichwertig qualifizierender Ausbildung bzw. Leistungen (§ 7 Abs. 2 Nr. 1, Abs. 5 ÄndVO)

§ 7 Abs. 2 und 5 ÄndVO definieren den zum Feststellungsverfahren der Ersatzschulen zugelassenen Personenkreis enger als den Personenkreis, der Zugang zum staatlichen Qualifizierungsverfahren für öffentliche Schulen hat. Die Möglichkeiten für Ersatzschulen, Seiteneinsteiger als Lehrkräfte zu gewinnen, sind beschränkter als die Möglichkeiten öffentlicher Schulen. Zumindest muss in § 7 Abs. 5 Nr. 1 ÄndVO klargestellt werden, dass dieser Tatbestand weit auszulegen ist und sämtliche Möglichkeiten des Seiteneinstiegs ohne Hochschulabschluss i.S.d. § 7 Abs. 2 Nr. 1 ÄndVO erfasst, die auch an öffentlichen Schulen eröffnet sind.

Zum Feststellungsverfahren der Ersatzschulen werden nach § 7 ÄndVO neben Personen mit lehramtsbezogenem Hochschulabschluss (§ 7 Abs. 2 Nr. 1 lit. a) und b) ÄndVO) nur Personen zugelassen, die entweder einen nicht-lehramtsbezogenen Hochschulabschluss nach mind. 7 Semestern Regelstudienzeit erworben haben (§ 7 Abs. 2 Nr. 1 lit. c) ÄndVO) oder die eine andere, wissenschaftlich und pädagogisch gleichwertig qualifizierende Ausbildung durchlaufen (§ 7 Abs. 5 Nr. 1 lit. a) ÄndVO) oder durch eigene wissenschaftliche oder künstlerische Studien gleichwertige Leistungen erbracht haben (§ 7 Abs. 5 Nr. 1 lit. b) ÄndVO).

Demgegenüber gibt es ausweislich einer Webseite des Ministeriums für Schule und Bildung des Landes Nordrhein-Westfalen für öffentliche Schulen neben dem Einsatz von Personen mit lehramtsbezogenem Hochschulabschluss (nach LABG i.V.m. OVP) und neben dem Seiteneinstieg für

Personen mit nicht-lehramtsbezogenem Hochschulabschluss nach mind. 7 Semestern Regelstudienzeit (nach LABG i.V.m. OBAS) (vgl. § 7 Abs. 2 Nr. 1 ÄndVO) folgende weitere drei Wege eines Seiteneinstiegs⁴⁴:

- Seiteneinsteiger mit einem Hochschulabschluss, die eine der Voraussetzungen für den Seiteneinstieg nach OBAS nicht erfüllen, erwerben nach einer 1-jährigen Pädagogischen Einführung eine Unterrichtserlaubnis für das der Einstellung zugrunde liegende Fach, jedoch keine Lehramtsbefähigung.
- Seiteneinsteiger mit Fachhochschul-Abschluss, die an Berufskollegs in ausgewählten technischen Fachrichtungen eingestellt werden, erwerben nach einem Dualen Studiengang zum Master of Education, einem 18-monatigen berufsbegleitenden Vorbereitungsdienst und dem Bestehen der Staatsprüfung die Lehramtsbefähigung.
- An Schulformen der Sekundarstufe I ist auch eine Einstellung im Seiteneinstieg mit einer fachspezifischen Ausbildung wie z. B. einer Meisterprüfung und einer 1-jährigen Pädagogischen Einführung möglich, was zur Unterrichtserlaubnis führt.

Nach dem jüngsten Runderlass des Ministeriums für Schule und Bildung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 30. Januar 2019 zur „Einstellung von Lehrerinnen und Lehrern in der Zeit vom 2. Februar 2019 bis einschließlich 1. Februar 2020“⁴⁵ „in den öffentlichen Schuldienst“ ist „zur Deckung des

⁴⁴ <https://www.schulministerium.nrw.de/docs/Schulpolitik/Seiteneinstieg/index.html>

⁴⁵ https://www.schulministerium.nrw.de/BP/LEOTexte/Erlasse/Einstellungserlass_aktuell.pdf

Lehrkräftebedarfs“⁴⁶ u. a. für folgende weitere Personen der Seiteneinstieg zugelassen:

- Grundschule: Neben Personen mit „originärer Lehramtsbefähigung“ für die Grundschule⁴⁷ sind als Seiteneinsteiger Personen zugelassen, die keine Lehramtsbefähigung für das Lehramt an Grundschulen haben⁴⁸.
- Hauptschule, Realschule, Weiterbildungskolleg im Bildungsgang Abendrealschule, Sekundarschule, Gesamtschule u.w.: Neben Personen mit „originärer Lehramtsbefähigung“ für diese Schulen⁴⁹ sind als Seiteneinsteiger „entsprechend dem Bedarf in den einzelnen Unterrichtsfächern“ Personen mit nicht einstellungsrelevanten Lehrämtern⁵⁰ und nicht einstellungsrelevanten Lehrbefähigungen (Fächern) und originärer Lehramtsbefähigung⁵¹ zugelassen.

Außerdem können Personen ohne Lehramtsbefähigung zum Schuldienst an Hauptschulen, Realschulen etc. zugelassen werden, die einen nicht lehramtsbezogenen Studienabschluss einer Universität, Kunsthochschule, Musikhochschule, der Deutschen Sporthochschule Köln nach einer Regelstudienzeit von mind. 7 Semestern in einem der ausgeschriebenen Fächer haben; oder deren Studienabschluss einen Einsatz in dem ausgeschriebenen Fach zulässt; oder die einen Studienabschluss (Bachelor) einer Universität, Kunsthochschule, Musikhochschule, der Deutschen Sporthochschule Köln oder einer Fachhochschule (Bachelor, Master oder Diplom) in einem der ausgeschriebenen Fächer haben oder

⁴⁶ https://www.schulministerium.nrw.de/BP/LEOTexte/Erlasse/Einstellungserlass_aktuell.pdf, Ziff. 1.4.

⁴⁷ https://www.schulministerium.nrw.de/BP/LEOTexte/Erlasse/Einstellungserlass_aktuell.pdf, Ziff. 2.1.1.

⁴⁸ https://www.schulministerium.nrw.de/BP/LEOTexte/Erlasse/Einstellungserlass_aktuell.pdf, Ziff. 2.1.4.

⁴⁹ https://www.schulministerium.nrw.de/BP/LEOTexte/Erlasse/Einstellungserlass_aktuell.pdf, Ziff. 2.3.1.

⁵⁰ https://www.schulministerium.nrw.de/BP/LEOTexte/Erlasse/Einstellungserlass_aktuell.pdf, Ziff. 2.3.2.

⁵¹ https://www.schulministerium.nrw.de/BP/LEOTexte/Erlasse/Einstellungserlass_aktuell.pdf, Ziff. 2.3.3.

deren Studienabschluss einen Einsatz in dem ausgeschriebenen Fach zulässt⁵².

- Gymnasium, Gesamtschule (Jahrgangsstufen 11-13), Weiterbildungskolleg im Bildungsgang Abendgymnasium und Kolleg: Neben Personen mit „originärer Lehramtsbefähigung“ für diese Schulen⁵³ sind „entsprechend dem Bedarf in den einzelnen Unterrichtsfächern“ Personen mit nicht einstellungsrelevanten Lehrämtern⁵⁴ und Personen mit nicht einstellungsrelevanten Lehrbefähigungen (Fächern) und originärer Lehramtsbefähigung⁵⁵ zugelassen.

Darüber hinaus ist ein Seiteneinstieg in das Gymnasium, die Gesamtschule (Jahrgangsstufen 11-13), das Weiterbildungskolleg im Bildungsgang Abendgymnasium und das Kolleg auch ohne Lehramtsbefähigung für Personen zulässig, die über einen nicht lehramtsbezogenen Studienabschluss einer Universität, Kunsthochschule, Musikhochschule oder der Deutschen Sporthochschule Köln in einem der ausgeschriebenen Fächer nach einer Regelstudienzeit von mind. 7 Semestern verfügen⁵⁶.

Die weitere Qualifizierung dieser Seiteneinsteiger erfolgt für Bewerberinnen/Bewerber mit einem an einer Hochschule gem. § 10 Abs. 2 Satz 1 LABG erworbenen Abschluss, die die Zulassungsvoraussetzungen gem. § 2 OBAS erfüllen, über die 2-jährige berufsbegleitende Ausbildung mit anschließender Staatsprüfung (Erwerb der Lehramtsbefähigung)⁵⁷. Bewerberinnen/Bewerber, die nicht an der berufsbegleitenden Ausbildung gem. § 2

⁵² https://www.schulministerium.nrw.de/BP/LEOTexte/Erlasse/Einstellungserlass_aktuell.pdf, Ziff. 2.3.4.

⁵³ https://www.schulministerium.nrw.de/BP/LEOTexte/Erlasse/Einstellungserlass_aktuell.pdf, Ziff. 2.4.1.

⁵⁴ https://www.schulministerium.nrw.de/BP/LEOTexte/Erlasse/Einstellungserlass_aktuell.pdf, Ziff. 2.4.2.

⁵⁵ https://www.schulministerium.nrw.de/BP/LEOTexte/Erlasse/Einstellungserlass_aktuell.pdf, Ziff. 2.4.3.

⁵⁶ https://www.schulministerium.nrw.de/BP/LEOTexte/Erlasse/Einstellungserlass_aktuell.pdf, Ziff. 2.4.4.

⁵⁷ https://www.schulministerium.nrw.de/BP/LEOTexte/Erlasse/Einstellungserlass_aktuell.pdf, Ziff. 5.1.

OBAS teilnehmen, müssen eine 1-jährige pädagogische Einführung in den Schuldienst absolvieren (Erwerb der Unterrichtserlaubnis)⁵⁸.

Zumindest ein Teil dieser Möglichkeiten des Seiteneinstiegs in den öffentlichen Schuldienst ist für Ersatzschulen in § 7 ÄndVO nicht (explizit) vorgesehen. Jedenfalls ist nicht mit der erforderlichen Bestimmtheit erkennbar, dass § 7 Abs. 5 ÄndVO den Ersatzschulen auch die Qualifizierung von z. B. Seitensteigern mit Fachhochschulabschluss und von Personen mit Hochschulabschluss, welche die Voraussetzungen für den Seiteneinstieg nach § 7 Abs. 2 Nr. 1 lit. c) ÄndVO nicht erfüllen, erlaubt. Da § 7 Abs. 5 Nr. 1 ÄndVO im Gegensatz zu § 7 Abs. 2 Nr. 1 ÄndVO nicht auf „Abschlüsse“, sondern „Ausbildungen“ (lit. a)) bzw. „Leistungen“ (lit. b))) abstellt, erscheint auch die Interpretation möglich, dass von § 7 Abs. 5 Nr. 1 ÄndVO nur Qualifikationswege ohne (universitären und Fach-)Hochschulabschluss erfasst sind. Ersatzschulen steht aber aus Art. 7 Abs. 4 GG (i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG) das Recht zu, auch Lehrkräfte ohne universitären Hochschulabschluss und selbst ohne Fachhochschulabschluss zu beschäftigen⁵⁹. Ohne eine entsprechende Klarstellung werden Ersatzschulen gegenüber öffentlichen Schulen benachteiligt, was gegen Art. 7 Abs. 4 GG (i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG) verstößt.

Daran ändert nichts, dass § 7 Abs. 5 ÄndVO Ersatzschulen eine Form des Seiteneinstiegs eröffnet, die in dieser Form an öffentlichen Schulen nicht besteht. Das gilt umso mehr, als für Personen mit (Fach-)Hochschulabschluss, welche die Voraussetzungen für den Seiteneinstieg nach § 7 Abs. 2 Nr. 1 ÄndVO nicht erfüllen, die weiteren Qualifikationsanforderungen des § 7 Abs. 5 Nr. 2 und 3 ÄndVO unverhältnismäßig erscheinen⁶⁰.

⁵⁸ https://www.schulministerium.nrw.de/BP/LEOTexte/Erlasse/Einstellungserlass_aktuell.pdf, Ziff. 5.2.

⁵⁹ Zur Beschränkung des § 5 Abs. 2 Nr. 1 lit. c) ESchVO (vgl. § 7 Abs. 2 Nr. 1 lit. c) ÄndVO) auf universitäre Hochschulabschlüsse OVG NRW, Urt. vom 9. 8.2017 – 19 A 1735/16 Ls. 1 (juris), wobei das OVG NRW außer Acht lässt, dass Art. 7 Abs. 4 GG den Ersatzschulen das Recht gewährt, auch Lehrkräfte ohne universitären Hochschulabschluss zu beschäftigen.

⁶⁰ S. noch Ziff. D. I. 2.

Der Ordnungsgeber liegt daher zwar richtig, wenn er annimmt, dass „der Ersatzschulträger selbstverständlich dieselben Möglichkeiten hat“, Seiteneinsteiger zu beschäftigen, wie öffentliche Schulen⁶¹. Dieselben Möglichkeiten müssen aber auch hinreichend bestimmt aus dem Text der ESchVO hervorgehen⁶².

- b) Beschränkung der Zulassung von Absolventinnen/Absolventen mit Hochschulabschluss auf die jeweilige Schulform, Schulstufe und das jeweilige Fach (§ 7 Abs. 2 Nr. 1 ÄndVO)

Gem. § 7 Abs. 2 Nr. 1 lit. a) und b) ÄndVO werden Personen mit lehramtsbezogenem Hochschulabschluss nur dann zum Feststellungsverfahren zugelassen, wenn der Abschluss „für ein Lehramt der angestrebten Schulform und das angestrebte Fach erworben“ wurde. Entsprechend werden Personen mit nicht-lehramtsbezogenem Hochschulabschluss nach einer Regelstudienzeit von mind. 7 Semestern nur zugelassen, wenn der Abschluss „in einem Fach ... der jeweiligen Schulform und Schulstufe“ erworben wurde (§ 7 Abs. 2 Nr. 1 lit. c) ÄndVO).

Infolgedessen können z. B. Absolventinnen/Absolventen des Studiengangs „Lehramt Gymnasium“ (§ 7 Abs. 2 Nr. 1 lit. a) ÄndVO) zum Feststellungsverfahren nur zugelassen werden, wenn sie als Lehrkraft am Gymnasium eingesetzt werden sollen. Eine Zulassung zum Zwecke der Beschäftigung in der Grundschule oder in der Realschule bzw. Hauptschule scheidet aus. Sie lässt sich wegen des Ausschlussverhältnisses zwischen § 7 Abs. 2 Nr. 1 lit. a), b) und lit. c) ÄndVO auch nicht über § 7 Abs. 2 Nr. 1 lit. c) ÄndVO (oder über § 7 Abs. 5 Nr. 1 ÄndVO) „herbeiführen“. Eine „Überqualifikation“ schadet mithin der Zulassung.

Hierin liegt eine eklatante Verletzung des Grundrechts der Privatschulfreiheit aus Art. 7 Abs. 4 Satz 1 GG. Die Privatschulfreiheit gewährleistet das Recht, autonom darüber zu entscheiden, ob „überqualifizierte“ Personen an anderen Schulformen und in anderen Fächern eingesetzt werden, als

⁶¹ Begründung zur ÄndVO, S. 27.

⁶² Anders die Begründung zur ÄndVO, S. 27.

denen, für die ein Hochschulabschluss erworben wurde. Eventuell fehlende Kenntnisse über die Schulform und das Fach, in denen die Absolventinnen/Absolventen unterrichten, können im Rahmen der 3- bzw. 2-jährigen Unterrichtspraxis erworben werden, die „an einer Schule der angestrebten Schulform in dem Fach, in dem die Feststellungsprüfung abgelegt werden soll,“ erworben werden muss (s. § 7 Abs. 2 Nr. 3, Abs. 3 ÄndVO).

c) 3- bzw. 2-jährige Unterrichtspraxis (§ 7 Abs. 2 Nr. 3, Abs. 3 ÄndVO)

Die in § 7 Abs. 2 Nr. 1 ÄndVO genannten Personen mit lehramtsbezogenem (lit. a) und b)) oder nicht lehramtsbezogenem (lit. c)) Hochschulabschluss werden zur Feststellung nur zugelassen, wenn sie eine mind. 3-jährige Unterrichtspraxis besitzen an einer Schule der angestrebten Schulform in dem Fach, in dem die Feststellungsprüfung abgelegt werden soll (§ 7 Abs. 2 Nr. 3 lit. a) ÄndVO). Bei erfolgreichem Abschluss einer mind. 1-jährigen, auf die besonderen pädagogischen Zielsetzungen der jeweiligen Schule ausgerichteten theoretisch-schulpraktischen Ausbildung in einer entsprechenden Ausbildungseinrichtung beträgt die Unterrichtspraxis nach § 7 Abs. 2 Nr. 3 ÄndVO mind. 2 Jahre (§ 7 Abs. 3 ÄndVO).

Erstens: Ob ein Verstoß gegen Art. 7 Abs. 4 GG schon deshalb vorliegt, weil eine 3- oder 2-jährige Unterrichtspraxis nicht bei allen Personen mit Hochschulabschluss erforderlich ist, um die Gleichwertigkeit ihrer wissenschaftlichen Ausbildung i.S.d. Art. 7 Abs. 4 Satz 3 GG nachzuweisen, soll dahinstehen. Prima facie dürfte eine (zumal langjährige) Unterrichtspraxis z. B. bei Hochschullehrern mit langjähriger Lehrerfahrung (z. B. Mathematik- oder Physikprofessor) entbehrlich und daher unzulässig sein.

Zweitens: § 7 Abs. 2 Nr. 3, Abs. 3 ÄndVO verstoßen jedenfalls deshalb gegen Art. 7 Abs. 4 GG (i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG), weil das Land an sein eigenes, staatliches Qualifizierungsverfahren für Lehrkräfte geringere Anforderungen stellt. Das gilt sowohl für die staatliche grundständige Lehrerausbildung (LABG i.V.m. OVP) als auch für das staatliche Verfahren zur Qualifizierung von Seiteneinsteigern (LABG i.V.m. OBAS).

Der Vorbereitungsdienst im Rahmen der grundständigen Lehrerausbildung des Landes dauert 18 Monate (§ 5 Abs. 1 Satz 2 LABG, § 7 Abs. 1 OVP)

und ist damit erheblich kürzer die 3- bzw. 2-jährige Unterrichtspraxis (§ 7 Abs. 2 Nr. 3, Abs. 3 ÄndVO) für von den Ersatzschulen qualifizierte Lehrkräfte. Die Ersatzschulen werden mithin bezogen auf die Qualifizierung von Personen mit lehramtsbezogenem Hochschulabschluss (§ 7 Abs. 2 Nr. 1 lit. a) und b) ÄndVO; §§ 10, 11, 14 LABG, § 2 Abs. 1 OVP) gegenüber öffentlichen Schulen ohne sachlichen Grund diskriminiert.

Desgleichen werden Ersatzschulen gegenüber öffentlichen Schulen bei dem Einsatz von Lehrkräften mit nicht lehramtsbezogenem Hochschulabschluss benachteiligt. Während Personen mit nicht lehramtsbezogenem Hochschulabschluss nach mind. 7 Semestern Regelstudienzeit (§ 7 Abs. 2 Nr. 1 lit. c) ÄndVO) für den Einsatz an Ersatzschulen eine 3- bzw. 2-jährige Unterrichtspraxis besitzen müssen (§ 7 Abs. 2 Nr. 3, Abs. 3 ÄndVO), dauert der (berufsbegleitende) Vorbereitungsdienst für entsprechende Seiteneinsteiger an öffentlichen Schulen (s. § 13 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 LABG, § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 OBAS) 24 Monate (§ 13 LABG i.V.m. § 7 Abs. 1 OBAS). Auch hierin liegt eine Schlechterstellung von Ersatzschulen gegenüber öffentlichen Schulen. Daran ändern § 13 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 LABG, § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 OBAS nichts, wonach Seiteneinsteiger mit nicht lehramtsbezogenem Hochschulabschluss im öffentlichen Schuldienst außerdem eine mind. 2-jährige Berufstätigkeit oder eine mind. 2-jährige Betreuung eines minderjährigen Kindes nach Abschluss eines Hochschulstudiums nachweisen müssen.

Dass auch genehmigte Ersatzschulen i.S.d. § 100 Abs. 2 bis 4 SchulG bzw. i.S.d. § 100 Abs. 1 bis 4 SchulG im Rahmen der staatlichen Lehrerausbildung Ausbildungsschulen sein können (s. § 11 Abs. 1 Satz 4 OVP und § 16 Abs. 1 Satz 1 OBAS) behebt den § 7 ÄndVO anhaftenden Verfassungsverstoß nicht. Art. 7 Abs. 4 GG gewährt den Ersatzschulen das Recht, ihre Lehrkräfte in einem eigenen Verfahren zu qualifizieren, das sich von der staatlichen Lehrerausbildung unterscheidet⁶³. An das eigene Qualifizierungsverfahren der Ersatzschulen darf der Gesetzgeber weder gleichartige noch höhere Anforderungen stellen als an die staatliche Lehrkräfte-

⁶³ Näher Ziff. C. I.

qualifizierung. Dem genügt das Land nicht, weil es Ersatzschulen lediglich ermöglicht, ihre Lehrkräfte entweder in dem für die staatlichen Lehrerinnen/Lehrer vorgesehenen Ausbildungsgang zu qualifizieren (s. § 11 Abs. 1 Satz 4 OVP und § 16 Abs. 1 Satz 1 OBAS) oder in einem eigenen, gleichartigen oder sogar voraussetzungsvolleren Ausbildungsverfahren (Feststellungsverfahren gem. § 7 ÄndVO) zu qualifizieren. Im Übrigen ist Ersatzschulen i.S.d. § 100 Abs. 6 SchulG, die besondere pädagogische Reformgedanken verwirklichen, die Teilnahme an der staatlichen Lehrerausbildung verwehrt (s. § 11 Abs. 1 Satz 4 OVP und § 16 Abs. 1 Satz 1 OBAS).

2. Zulassung zum Feststellungsverfahren (§ 7 Abs. 5 ÄndVO)

Der weitere Zulassungstatbestand des § 7 Abs. 5 ÄndVO wird Art. 7 Abs. 4 GG ebenfalls nicht gerecht. Zwar existiert die in § 7 Abs. 5 ÄndVO vorgesehene Möglichkeit des Seiteneinstiegs in Ersatzschulen für Personen, die ohne Hochschulabschluss (s. hierfür § 7 Abs. 2 Nr. 1 ÄndVO) über eine andere, wissenschaftlich und pädagogisch gleichwertig qualifizierende Ausbildung verfügen (Nr. 1 lit. a)) oder die durch eigene wissenschaftliche oder künstlerische Studien gleichwertige Leistungen erbracht haben (Nr. 1 lit. b)), in dieser Form nicht an öffentlichen Schulen⁶⁴. Die in § 7 Abs. 5 ÄndVO genannten Voraussetzungen für den Seiteneinstieg erscheinen aber nicht in allen Fällen erforderlich, um die Gleichwertigkeit der wissenschaftlichen Ausbildung der Lehrkräfte verglichen mit der Ausbildung der Lehrerinnen/Lehrer an öffentlichen Schulen zu gewährleisten.

Das gilt vor allem für das Erfordernis einer der Qualifikation der Seiteneinsteiger nach § 7 Abs. 5 Nr. 1 ÄndVO im Wesentlichen entsprechenden mind. 4-jährigen außerschulischen Berufserfahrung (§ 7 Abs. 5 Nr. 2 ÄndVO).

Erstens: Es bestehen bereits Zweifel, ob sich das Erfordernis außerschulischer Berufserfahrung auf eine hinreichende gesetzliche und verfassungsrechtliche Ermächtigungsgrundlage stützen lässt; § 102 Abs. 2 Satz 1 SchulG erlaubt ebenso wie Art. 7 Abs. 4 Satz 3 GG nur Anforderungen an

⁶⁴ S. bereits Ziff. D. I. 1. a).

die „wissenschaftliche Ausbildung“ der Lehrerinnen und Lehrer, wozu außerschulische Berufserfahrung kaum gehören dürfte.

Zweitens: Es erscheint grundsätzlich fragwürdig, aus welchem Grund außerschulische Berufserfahrung für den Unterricht an Ersatzschulen notwendig sein soll⁶⁵. Es ist kein Grund ersichtlich, weshalb Lehrkräfte an (zumal allgemeinbildenden) Ersatzschulen über außerschulische berufliche Erfahrungen verfügen müssen. Erforderlich ist allein Unterrichtspraxis, die § 7 Abs. 5 Nr. 3 ÄndVO sicherstellt. Das gilt umso mehr, als die Qualifizierung von Seiteneinsteigern für den öffentlichen Schuldienst, die nicht die Voraussetzungen für einen Seiteneinstieg nach OBAS erfüllen, keine vergleichbare Berufserfahrung erfordert⁶⁶.

Drittens: Im Übrigen dürften an die Dauer einer außerschulischen Berufserfahrung, wenn man sie dem Grunde nach für zulässig und geboten hielte, je nach wissenschaftlicher Ausbildung (§ 7 Abs. 5 Nr. 1 lit. a) ÄndVO) oder Leistungen (§ 7 Abs. 5 Nr. 1 lit. b) ÄndVO) unterschiedliche Anforderungen zu stellen sein, um Gleichwertigkeit i.S.d. Art. 7 Abs. 4 GG zu gewährleisten. Für Bewerberinnen/Bewerber mit Fachhochschulabschluss⁶⁷ dürfte Berufserfahrung – wenn überhaupt – von anderer Dauer erforderlich sein als für freischaffende Künstler. Ob und in welcher Länge Berufserfahrung notwendig ist, dürfte außerdem von der Schulform und Schulstufe abhängen, in denen die Lehrkraft zum Einsatz kommen soll.

3. Vorläufige Unterrichtserlaubnis zum Nachweis der Unterrichtspraxis (§ 7 Abs. 7 ÄndVO)

In Konflikt mit dem Grundgesetz steht auch § 7 Abs. 7 Satz 1 ÄndVO, wonach die obere Schulaufsichtsbehörde dem privaten Schulträger zum

⁶⁵ Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit des Erfordernisses einer 4-jährigen außerschulischen Berufserfahrung bezogen auf § 5 Abs. 5 Nr. 2 ESchVO hat auch das VG Gelsenkirchen im Verfahren 4 K 5733/92 laut Verhandlungsprotokoll vom 3.7.1996, abgedruckt bei *Keller/Krampen*, Das Recht der Schulen in freier Trägerschaft, Handbuch für Wissenschaft und Praxis, 2014, Kap. 7 Rn. 60; offengelassen wurde die Verfassungsmäßigkeit des Erfordernisses außerschulischer Berufserfahrung nach § 5 Abs. 5 Nr. 2 ESchVO dagegen von OVG NRW, Urt. vom 9. 8.2017 – 19 A 1735/16 Rn. 50 ff. (juris).

⁶⁶ <https://www.schulministerium.nrw.de/docs/Schulpolitik/Seiteneinstieg/index.html>

⁶⁷ Dazu näher Ziff. D. I. 1. a).

Erwerb der nach § 7 Abs. 2 und 5 ÄndVO notwendigen Unterrichtspraxis befristet eine vorläufige Unterrichtsbescheinigung nur erteilt, wenn der Schulträger sicherstellt, dass die Unterrichtspraxis von einer Lehrkraft, deren Unterrichtstätigkeit in dem entsprechenden Fach und der entsprechenden Schulform nach § 102 Abs. 1 SchulG angezeigt oder unbefristet genehmigt worden ist, im Umfang von mind. 7 Wochenstunden begleitet und verantwortet wird. Diese Mentoring-Regelung benachteiligt Ersatzschulen gegenüber öffentlichen Schulen und verstößt daher gegen Art. 7 Abs. 4 GG (i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG).

Erstens: Ersatzschulen werden schon deshalb gegenüber öffentlichen Schulen diskriminiert, weil eine vergleichbare Mentoring-Regelung, wie sie für die Lehrkräfteausbildung der Ersatzschulen nach § 7 Abs. 7 Satz 1 ÄndVO bezogen auf Personen i.S.d. § 7 Abs. 2 Nr. 1 lit. a) und lit. b) ÄndVO gilt, im Rahmen der staatlichen Lehrkräfteausbildung für grundständige Lehramtsanwärterinnen/Lehramtsanwärter nicht existiert. Die schulpraktische Ausbildung der grundständigen Lehramtsanwärterinnen/Lehramtsanwärtern im Rahmen der staatlichen Lehrerausbildung umfasst (als Ausbildungsunterricht) Unterricht unter Anleitung und selbstständigen Unterricht (§ 11 Abs. 3 Satz 1 OVP). Von den insgesamt durchschnittlich 14 Ausbildungs-Wochenstunden (§ 11 Abs. 5 Satz 1 OVP) entfallen auf den selbstständigen Unterricht in 2 vollständigen Schulhalbjahren durchschnittlich 9 Wochenstunden (§ 11 Abs. 5 Satz 2 OVP). Für Unterricht unter Anleitung stehen 5 Wochenstunden zur Verfügung (arg. e. § 11 Abs. 5 i.V.m. Abs. 3 Satz 1 OVP). Daneben finden bezogen auf 2 Fächer, auch im Rahmen des selbstständigen Unterrichts, in der Regel insgesamt 10 Unterrichtsbesuche der Seminarausbilderinnen/Seminarausbilder bei den Lehramtsanwärterinnen/Lehramtsanwärtern statt (§ 11 Abs. 3 Satz 3 und 7 OVP).

Eine § 7 Abs. 7 Satz 1 ÄndVO vergleichbare Mentoring-Regelung kennt die OVP für Lehramtsanwärterinnen/Lehramtsanwärter im Vorbereitungsdienst somit nicht. Der in der OVP vorgesehene Unterricht unter Anleitung im Umfang von 5 Wochenstunden sowie die insgesamt 10 Unterrichtsbesuche in 2 Fächern von Seminarausbilderinnen/Seminarausbildern ist mit der Begleitung der Unterrichtspraxis durch eine Lehrkraft i.S.d. § 102 Abs. 1 SchulG im Umfang von mind. 7 Wochenstunden gem. § 7 Abs. 7 Satz 1 ÄndVO

nicht vergleichbar. Die Begleitung der Unterrichtspraxis durch eine Lehrkraft im Umfang von mind. 7 Wochenstunden erfordert die dauernde Anwesenheit der Lehrkraft im Unterricht der betreffenden Person. Dagegen ist der in der OVP vorgesehene Unterricht unter Anleitung zum einen nur im Umfang von 5 Wochenstunden erforderlich; zum anderen erfordert „Anleitung“ keine dauernde Anwesenheit einer Lehrkraft im Unterricht der betreffenden Person, sondern erlaubt auch Unterweisungen außerhalb des Unterrichts. Und die insgesamt 10 Unterrichtsbesuche in 2 Fächern nehmen nicht Lehrkräfte der öffentlichen Schule, sondern Seminarausbilderinnen/Seminarausbilder vor. Ersatzschulen werden daher durch § 7 Abs. 7 Satz 1 ÄndVO (Mentoring für die Lehrkräfteausbildung der Ersatzschulen) gegenüber öffentlichen Schulen (kein Mentoring für die staatliche Lehrkräfteausbildung) benachteiligt.

Zweitens: Eine Schlechterstellung von Ersatzschulen gegenüber öffentlichen Schulen liegt auch darin, dass gem. § 7 Abs. 7 Satz 1 ÄndVO die vom Schulträger benannte Lehrkraft die Unterrichtspraxis nicht nur begleiten, sondern auch verantworten muss. Demgegenüber trägt nach § 9 OVP die Gesamtverantwortung für die Ausbildung der Lehramtsanwärterinnen/Lehramtsanwärter die Leiterin oder der Leiter des Zentrums für schulpraktische Lehrerausbildung; die Verantwortung für die lehramtsbezogene Ausbildung tragen die Seminarleiterinnen und Seminarleiter (§ 9 Satz 1 OVP). Und die Verantwortung für den Unterricht der Lehramtsanwärterinnen und Lehramtsanwärter trägt die Schulleiterin oder der Schulleiter (§ 9 Satz 2 OVP). Auch dadurch werden Ersatzschulen gegenüber öffentlichen Schulen benachteiligt. Nur Ersatzschulen müssen zur Durchführung des Feststellungsverfahrens nach § 7 ÄndVO eine separate Lehrkraft abstellen, um die Unterrichtspraxis der zu erprobenden Lehrkraft zu (begleiten und) verantworten.

Drittens: Auch für die staatliche Qualifizierung von Seiteneinsteigern in den Schuldienst fehlt eine § 7 Abs. 7 Satz 1 ÄndVO vergleichbare Mentoring-Regelung, wie sie für das Feststellungsverfahren der Ersatzschulen bezogen auf Personen i.S.d. § 7 Abs. 2 Nr. 1 lit. c) und Abs. 5 ÄndVO gilt. Im Rahmen der staatlichen Lehrerausbildung stehen für die berufsbegleitende Ausbildung von Seiteneinsteigern mit nicht-lehramtsbezogenem Hoch-

schulabschluss nach mind. 7 Semestern Regelstudienzeit durchschnittlich 7 Ausbildungsstunden pro Woche zur Verfügung (§ 5 Abs. 1 Satz 2 OBAS). Hiervon werden durchschnittlich 6 Wochenstunden vom Zentrum für schulpraktische Lehrerausbildung und 1 Wochenstunde von der Ausbildungsschule durchgeführt (§ 9 Abs. 2 OBAS). Ein Mentoring durch eine Lehrkraft der (Ausbildungs-)Schule sieht die OBAS nicht vor; da für die Lehrkräfteausbildung der Ersatzschulen ein Mentoring Pflicht ist (s. § 7 Abs. 7 Satz 1 ÄndVO), werden sie gegenüber öffentlichen Schulen benachteiligt.

Viertens: Eine weitere Benachteiligung von Ersatzschulen gegenüber öffentlichen Schulen liegt darin, dass für die staatliche Qualifizierung von Seiteneinsteigern für den Schuldienst eine § 7 Abs. 7 Satz 1 ÄndVO vergleichbare Regelung zur Verantwortung der Unterrichtspraxis durch eine vom Schulträger benannte Lehrkraft fehlt. Stattdessen trägt die Gesamtverantwortung für die Durchführung der Ausbildung die Leiterin oder der Leiter des Zentrums für schulpraktische Lehrerausbildung (§ 10 Abs. 2 Satz 1 OBAS). Die Verantwortung für die Ausbildung in der Schule trägt die Schulleiterin oder der Schulleiter (§ 10 Abs. 2 Satz 2 OBAS).

Diese Benachteiligungen werden nicht dadurch behoben, dass auch genehmigte Ersatzschulen i.S.d. § 100 Abs. 2 bis 4 SchulG bzw. i.S.d. § 100 Abs. 1 bis 4 SchulG Lehrkräfte im Wege der staatlichen Lehrerausbildung qualifizieren können (s. § 11 Abs. 1 Satz 4 OVP und § 16 Abs. 1 Satz 1 OBAS). Hierzu wurde das Erforderliche bereits gesagt⁶⁸.

Fünftens: Unabhängig von den aufgezeigten Benachteiligungen der Ersatzschulen gegenüber öffentlichen Schulen erscheint die Mentoring-Regelung in § 7 Abs. 7 Satz 1 ÄndVO unverhältnismäßig. Sie schränkt die Privatschulfreiheit einzelner Schulen übermäßig ein und verstößt auch deswegen gegen Art. 7 Abs. 4 GG.

Die Begleitung (und Verantwortung) der Unterrichtspraxis von zu erprobenden Lehrkräften im Umfang von 7 Wochenstunden durch eine Lehrkraft, deren Unterrichtstätigkeit in dem entsprechenden Fach und der entspre-

⁶⁸ S. unter Ziff. D. I. 1. c).

chenden Schulform nach § 102 Abs. 1 SchulG angezeigt oder unbefristet genehmigt worden ist, ist insbesondere für kleine Privatschulen mit wenigen Lehrkräften unverhältnismäßig. Für sie wird es häufig tatsächlich unmöglich oder jedenfalls unwirtschaftlich sein, eine Lehrkraft für die Dauer von 3 Jahren (§ 7 Abs. 2 Nr. 3 ÄndVO) bzw. 2 Jahren (§ 7 Abs. 3 und Abs. 5 Nr. 3 ÄndVO) für 7 Wochenstunden „unentgeltlich“ zur Begleitung der zu erprobenden Lehrkraft abzustellen. Das Gleiche gilt für private Schulen, soweit es um die Begleitung der zu erprobenden Lehrkraft in einem neuen Fach oder einem Mangelfach geht, für das es keine oder nicht genügend Lehrkräfte gibt. Auch bezogen auf Fächer mit wenigen (unter 7) Unterrichtsstunden/Woche, was insbesondere bei berufsbildenden Fächern nicht selten vorkommt, erscheint die Mentoring-Regelung des § 7 Abs. 7 Satz 1 ÄndVO unangemessen.

In sämtlichen dieser Fälle ist eine Verpflichtung des privaten Schulträgers, den Unterricht der zu erprobenden Lehrkraft im Umfang von 7 Wochenstunden durch eine Lehrkraft zu begleiten (und zu verantworten) unverhältnismäßig. Das gilt umso mehr, als die Begleit-Lehrkraft eine Unterrichtsgenehmigung oder -anzeige in dem Fach und der Schulform besitzen muss, in dem/der die zu erprobende Lehrkraft ihre Unterrichtspraxis erwirbt (s. § 7 Abs. 7 Satz 1 ÄndVO).

Sechstens: Die Verfassungskonformität des § 7 Abs. 7 ÄndVO lässt sich nicht unter Hinweis auf die Entscheidung des VG Arnsberg vom 25. Juni 2014 (10 K 300/14) legitimieren⁶⁹. Ungeachtet der Frage, ob die Entscheidung trägt, hat das VG Arnsberg eine Mentoring-Verpflichtung für Ersatzschulen im Rahmen der Genehmigung nicht generell, sondern nur „im ... Einzelfall“⁷⁰ bei „durchgreifenden Bedenken gegen die notwendige wissenschaftliche Ausbildung“ der zu erprobenden Lehrkraft für zulässig erklärt⁷¹.

⁶⁹ So aber die Begründung zur ÄndVO, S. 29.

⁷⁰ VG Arnsberg, Urt. vom 25. Juni 2014 – 10 K 300/14, S. 12.

⁷¹ VG Arnsberg, Urt. vom 25. Juni 2014 – 10 K 300/14, S. 10.

Über die zulässige Wochenstundenzahl eines Mentoring hat das VG Arnsberg keine Aussage getroffen.

4. Durchführung des Feststellungsverfahrens (§ 7 Abs. 8 bis 10 ÄndVO)

Zweifel bestehen auch an der Verfassungskonformität der Regelungen zur Durchführung des Feststellungsverfahrens in § 7 Abs. 8 bis 10 ÄndVO.

a) Prüfungsblöcke (§ 7 Abs. 8 ÄndVO)

Für die Feststellungsprüfung der Ersatzschulen gelten jedenfalls im Hinblick auf die Prüfungsblöcke im Wesentlichen dieselben Anforderungen wie für die Staatsprüfung, sodass das Land statt Gleichwertigkeit (Art. 7 Abs. 4 GG) Gleichartigkeit fordert.

Das Feststellungsverfahren besteht bei Bewerberinnen/Bewerbern, die eine als Zugang zum Vorbereitungsdienst zugelassene Prüfung abgelegt haben (s. § 7 Abs. 1 lit. a) und b) ÄndVO), aus 1 schriftlichen Arbeit je Fach, 1 unterrichtspraktischen Prüfung je Fach und 1 Kolloquium von etwa 45 Minuten Dauer (§ 7 Abs. 8 Satz 2 ÄndVO). Für alle übrigen Bewerberinnen/Bewerber (s. § 7 Abs. 1 lit. c) und Abs. 5 ÄndVO) findet zusätzlich 1 mündliche Prüfung von mind. 60 Minuten Dauer statt (§ 7 Abs. 8 Satz 3 ÄndVO). Auf sämtliche Prüfungsblöcke findet die OVP sinngemäß Anwendung (§ 7 Abs. 8 Satz 6 ÄndVO).

Erstens: Die Vereinbarkeit des § 7 Abs. 8 ÄndVO mit Art. 7 Abs. 4 GG ist zweifelhaft, weil er für die Qualifizierung der Lehrkräfte durch Ersatzschulen die gleichen Prüfungsblöcke vorsieht wie sie im Rahmen der Staatsprüfung für grundständige Lehrerinnen/Lehrer gelten (Gleichartigkeit statt Gleichwertigkeit). Die Staatsprüfung für grundständige Lehrerinnen/Lehrer besteht ebenfalls aus 2 schriftlichen Arbeiten (1 Arbeit je Fach), 2 unterrichtspraktischen Prüfungen (1 Prüfung je Fach) und 1 Kolloquium (§ 7 LABG i.V.m. § 27 OVP). Die unterrichtspraktischen Prüfungen und das Kolloquium dauern in der Regel jeweils 45 Minuten (§ 32 Abs. 2 Satz 3, § 33 Abs. 1 Satz 1 OVP).

Dieser Gleichartigkeit der Prüfungsbedingungen für die Lehrkräfteausbildung der Ersatzschulen und die staatliche Prüfung grundständiger Lehrerinnen/Lehrer entspricht, dass die OVP für das Feststellungsverfahren der Ersatzschulen (§ 7 Abs. 8 Satz 6 ÄndVO) und die Staatsprüfung (§ 7 Abs. 3 LABG) gleichermaßen gilt.

Dem entspricht die Rechtsprechung des OVG NRW, wonach „keine Zweifel daran bestehen,“ dass im Feststellungsverfahren Leistungen erbracht werden, „die nicht hinter einer Lehramtsprüfung zurückstehen“⁷². Nach zutreffender Begründung des OVG NRW folgt dies bereits aus § 102 Abs. 2 Satz 2 SchulG, weil der Nachweis gleichwertiger freier Leistungen erfordert, dass die Leistungen im Feststellungsverfahren hinter der Vor- und Ausbildung eines Lehrers an einer öffentlichen Schule mit einem entsprechenden Lehramt nicht zurückstehen⁷³.

Zweitens: Auch bezogen auf die Qualifizierung von Seiteneinsteigern werden Ersatzschulen bei den Prüfungsblöcken zur Gleichartigkeit mit der Staatsprüfung gezwungen, während Art. 7 Abs. 4 GG lediglich Gleichwertigkeit für die Ersatzschulgenehmigung verlangt.

Gleichartigkeit bei den Prüfungsblöcken liegt bezogen auf Seiteneinsteiger mit nicht-lehramtsbezogenem Hochschulabschluss nach mind. 7 Semestern Regelstudienzeit (§ 7 Abs. 2 Nr. 1 lit. c) ÄndVO) vor, weil für sie nach § 7 Abs. 8 ÄndVO dieselben Prüfungen gelten wie nach § 13 Abs. 1 Satz 3 i.V.m. § 7 LABG für die Staatsprüfung für Seiteneinsteiger. Seiteneinsteiger mit nicht-lehramtsbezogenem Hochschulabschluss nach mind. 7 Semestern Regelstudienzeit schließen bei der staatlichen Lehrerausbildung ihre berufsbegleitende Ausbildung mit einer Staatsprüfung nach § 7 LABG ab (§ 13 Abs. 1 Satz 3 LABG), für die die Vorschriften der nach § 7 Abs. 3 LABG erlassenen OVP entsprechend gelten (§ 12 Abs. 2 Satz 1 OBAS). Die Staatsprüfung für Seiteneinsteiger nach LABG i.V.m. OBAS besteht daher ebenso wie für grundständige Lehrerinnen/Lehrer aus 2 schriftlichen Arbeiten (1 Arbeit je Fach), 2 unterrichtspraktischen Prüfungen (1 Prüfung je

⁷² OVG NRW, Urt. vom 29.5.2009 – 19 A 1367/07, Rn. 61 (juris).

⁷³ OVG NRW, Urt. vom 29.5.2009 – 19 A 1367/07, Rn. 61 (juris).

Fach) von in der Regel 45 Minuten und 1 Kolloquium von 45 Minuten (s. §§ 27, 32 f. OVP). Zusätzlich findet für Lehrkräfte in Ausbildung 1 Kolloquium von 60 Minuten in Bildungswissenschaften statt, wenn nicht bereits im Rahmen des Hochschulstudiums bildungswissenschaftliche Studien durchgeführt wurden (§ 13 OBAS – vgl. § 3 Abs. 8 Satz 4 ÄndVO).

Dieser Gleichartigkeit bei den Prüfungsblöcken für die Ausbildung von Seiteneinsteigern durch Ersatzschulen und durch den Staat entspricht, dass die OVP für das Feststellungsverfahren der Ersatzschulen (§ 7 Abs. 8 Satz 6 ÄndVO) und für die Staatsprüfung von Seiteneinsteigern (§ 12 Abs. 2 Satz 1 OBAS) gleichermaßen gilt.

Dass genehmigten Ersatzschulen i.S.d. § 100 Abs. 2 bis 4 SchulG bzw. i.S.d. § 100 Abs. 1 bis 4 SchulG auch die staatliche Lehrerausbildung offen steht (s. § 11 Abs. 1 Satz 4 OVP und § 16 Abs. 1 Satz 1 OBAS), vermag die Zweifel an der Vereinbarkeit des § 7 Abs. 8 ÄndVO mit Art. 7 Abs. 4 GG nicht zu beheben⁷⁴.

b) Ausschluss der Lehramtsbefähigung (§ 7 Abs. 10 Satz 6 ÄndVO)

Die der Durchführung des Feststellungsverfahrens gem. § 7 Abs. 8 ÄndVO anhaftenden Zweifel im Hinblick auf ihre Vereinbarkeit mit Art. 7 Abs. 4 GG werden noch dadurch verstärkt, dass der erfolgreiche Abschluss des Feststellungsverfahrens nicht zum Erwerb einer Lehramtsbefähigung (§ 7 Abs. 10 Satz 6 ÄndVO), sondern nur zu einer Unterrichtserlaubnis führt.

Dagegen führt der erfolgreiche Abschluss der Staatsprüfung sowohl bei grundständigen Lehrerinnen/Lehrern (§ 3 Abs. 2 LABG) als auch bei Seiteneinsteigern (s. nur § 13 Abs. 1 Satz 3 i.V.m. § 7, § 3 Abs. 2 LABG; s. auch § 1 Satz 2 OBAS) zum Erwerb der Lehramtsbefähigung. Keine Lehramtsbefähigung, sondern nur eine Unterrichtserlaubnis erwirbt im Rahmen der staatlichen Lehrerausbildung, wer lediglich eine 1-jährige Pädagogische Einführung in den Schuldienst durchläuft⁷⁵.

⁷⁴ S. unter Ziff. D. I. 1. c).

⁷⁵ Näher unter Ziff. D. I. 1. a).

Zwar darf der Staat grundsätzlich darüber befinden, welcher Ausbildungsgang und welche Prüfungen für den Erwerb der Lehramtsbefähigung für den öffentlichen Schuldienst erforderlich sind. Er ist aber gem. Art. 7 Abs. 4 i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG verpflichtet, an gleichartige Ausbildungswege und Prüfungen im Bereich der Ersatzschulen und des Staates gleiche Rechtsfolgen zu knüpfen. Hiermit verträgt es sich kaum, dass der erfolgreiche Abschluss der Staatsprüfung sowohl bei grundständigen Lehramtsanwärterinnen/Lehramtsanwärtern (§ 3 Abs. 2 LABG) als auch bei Seiteneinsteigern (s. nur § 13 Abs. 1 Satz 3 i.V.m. § 7, § 3 Abs. 2 LABG; s. auch § 1 Satz 2 OBAS) zum Erwerb einer Lehramtsbefähigung führt, die sowohl zur Ausübung des betreffenden Lehramts an öffentlichen Schulen (vgl. § 2 Abs. 1 Satz 1 LABG) als auch an Ersatzschulen (§ 102 Abs. 1 Satz 3 SchulG) berechtigt. Denn umgekehrt berechtigt der erfolgreiche Abschluss des Feststellungsverfahrens der Ersatzschulen zwar zur Ausübung der Tätigkeit an einer Ersatzschule (§ 102 Abs. 1 Satz 1 SchulG, § 5 Abs. 1 Satz 1 ÄndVO – Unterrichtserlaubnis), nicht aber zur Ausübung der Tätigkeit an öffentlichen Schulen, weil eine Lehramtsbefähigung nicht erworben wird (§ 7 Abs. 10 Satz 6 ÄndVO). Das Land behandelt damit gleiche Sachverhalte ohne nachvollziehbaren Grund zulasten der Ersatzschulen ungleich.

Dagegen lässt sich allenfalls einwenden, dass der Inhalt der Staatsprüfung für grundständige Lehramtsanwärterinnen/Lehramtsanwärtern und für Seiteneinsteiger sich von dem Inhalt der Feststellungsprüfung für Lehrkräfte an Ersatzschulen unterscheidet. Das Land dürfte aber verpflichtet sein, Ersatzschulen eine Form der Qualifizierung ihrer Lehrkräfte zu ermöglichen, die ebenso wie die Staatsprüfung den Zugang zu Ersatzschulen und zu öffentlichen Schulen ermöglicht.

Dagegen spricht auch nicht, dass das Land das Feststellungsverfahren in § 7 ÄndVO als eigenständiges Verfahren ausgestaltet und nicht als Prüfungsverfahren bezeichnet hat, während die Staatsprüfung explizit als solche firmiert (s. nur § 3 Abs. 2 LABG). Für die verfassungsrechtliche Prüfung (Art. 7 Abs. 4 i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG) ist nicht die Bezeichnung, sondern der Inhalt der zu vergleichenden Prüfungsverfahren maßgeblich. Dies

verkennt das OVG NRW in seiner Entscheidung vom 25. Mai 2009⁷⁶, demzufolge das Feststellungsverfahren als eigenständiges Verfahren neben den in § 102 Abs. 2 Satz 1 SchulG NRW genannten Vor- und Ausbildungen nicht bezwecke, der betreffenden Lehrkraft an einer Ersatzschule die Chance zu eröffnen, durch die erfolgreiche Teilnahme am Feststellungsverfahren eine Lehramtsbefähigung zu erwerben. Das gelte, obwohl keine Zweifel daran bestünden, dass im Feststellungsverfahren Leistungen erbracht werden, „die nicht hinter einer Lehramtsprüfung zurückstehen“. – Es gilt aber, dass gerade deswegen, weil im Feststellungsverfahren gleichwertige (oder besser: gleichartige) Leistungen erbracht werden, die nicht hinter einer Lehramtsprüfung zurückstehen, und weil die Lehramtsprüfung (Staatsprüfung) zur Ausübung des Lehramts an öffentlichen Schulen (vgl. § 2 Abs. 1 Satz 1 LABG) und Ersatzschulen (§ 102 Abs. 1 Satz 3 SchulG) befähigt, das Gleiche für den erfolgreichen Abschluss des Feststellungsverfahrens der Ersatzschulen nach § 7 ÄndVO gelten muss. Dies übersieht das OVG NRW und missachtet das Land mit dem Ausschluss der Lehramtsbefähigung gem. § 7 Abs. 10 Satz 6 ÄndVO.

II. Feststellungsverfahren für (stellvertretende) Schulleiterinnen und Schulleiter an Ersatzschulen (§ 8 ÄndVO)

Das durch § 8 ÄndVO erstmals eingeführte Verfahren zur Feststellung der Eignung für (stellvertretende) Schulleiterinnen/Schulleiter weist ebenfalls verfassungsrechtliche Mängel auf. Es bestehen ernsthafte Bedenken im Hinblick auf die Wahrung des verfassungsrechtlichen Grundsatzes des Gesetzesvorbehalts (s. Ziff. 1.). Außerdem schränkt § 8 ÄndVO die Möglichkeiten der Qualifizierung der Schulleitung durch Ersatzschulen verglichen mit den Möglichkeiten der Qualifizierung des schulischen Leitungspersonals durch den Staat ein (s. Ziff. 2. und 3.).

⁷⁶ OVG NRW, Urt. vom 29.5.2009 – 19 A 1367/07, Rn. 42 ff. (juris).

1. Verstoß gegen den Grundsatz des Gesetzesvorbehalts

Es bestehen ernsthafte Zweifel, ob das Feststellungsverfahren für Schulleiterinnen/Schulleiter gem. § 8 ÄndVO dem verfassungsrechtlichen Grundsatz des Gesetzesvorbehalts genügt (Art. 7 Abs. 4 i.V.m. Art. 20 GG).

Erstens: Für das Feststellungsverfahren für stellvertretende Schulleiterinnen/Schulleiter (§ 8 Abs. 5 ÄndVO) dürfte eine hinreichend bestimmte gesetzliche Ermächtigungsgrundlage fehlen. Gem. § 102 Abs. 1 Satz 1 SchulG bedürfen zwar „Leiterinnen und Leiter von Ersatzschulen“ zur Ausübung ihrer Tätigkeit einer Genehmigung der oberen Schulaufsichtsbehörde; stellvertretende Schulleiterinnen/Schulleiter sind aber nicht erwähnt. Da das Schulgesetz an anderer Stelle zwischen Schulleiterinnen/Schulleitern und ihren Stellvertreterinnen/Stellvertretern unterscheidet (s. etwa § 60 Abs. 1 Satz 1 SchulG), wird man § 102 Abs. 1 Satz 1 SchulG allenfalls eine hinreichende gesetzliche Ermächtigungsgrundlage für das Feststellungsverfahren für Schulleiterinnen/Schulleiter entnehmen können (s. § 8 Abs. 1 bis 4 ÄndVO), nicht aber für das Feststellungsverfahren für stellvertretende Schulleiterinnen/Schulleiter (§ 8 Abs. 5 ÄndVO).

Zweitens: Sowohl für Schulleiterinnen/Schulleitern als auch für ihre Stellvertreterinnen/Stellvertreter an Ersatzschulen dürften hinreichend bestimmte gesetzliche Regelungen fehlen, die die wesentlichen Eignungsanforderungen festlegen. § 61 SchulG, der die „Bestellung der Schulleiterin oder des Schulleiters“ regelt und in Abs. 5 und Abs. 6 grundlegende Anforderungen an die Bestellung nennt, gilt unmittelbar nur für öffentliche Schulen und nicht für Ersatzschulen (§ 6 Abs. 2 Satz 1 SchulG)⁷⁷. Er dürfte für Ersatzschulen auch nicht nach Maßgabe der Vorschriften des Elften Teils des Schulgesetzes (§§ 100 ff. SchulG) zur Anwendung kommen (§ 6 Abs. 2 Satz 2 SchulG). Zwar gelten gem. § 100 Abs. 3 Satz 1 SchulG für Ersatzschulen „die übrigen Vorschriften“ des Schulgesetzes, „soweit die Gleichwertigkeit mit den öffentlichen Schulen es erfordert“. An der Bestimmtheit (Art. 20 Abs. 3 GG)

⁷⁷ *Julich*, Schulrechtshandbuch Nordrhein-Westfalen, Stand Juni 2016, § 61 SchulG Rn. 1.

dieser Regelung bestehen aber Zweifel, weil offenbleibt, welche Vorschriften des Schulgesetzes im Einzelnen anwendbar sind auf Ersatzschulen.

Würde man über § 100 Abs. 3 Satz 1 SchulG sämtliche (für die öffentlichen Schulen geltenden) Vorschriften des Schulgesetzes auch auf Ersatzschulen anwenden, wenn dies zur Überprüfung der Gleichwertigkeit von Ersatzschulen erforderlich ist, stellte man zudem die Grundregel des § 6 Abs. 2 Satz 1 SchulG „auf den Kopf“, wonach das Schulgesetz grundsätzlich nur für die öffentlichen Schulen gilt. Auch § 6 Abs. 2 Satz 2 SchulG, wonach für Schulen in freier Trägerschaft das Schulgesetz nur nach Maßgabe der Vorschriften des Elften Teils gilt, würde wohl unterlaufen, wenn über § 100 Abs. 3 für Ersatzschulen sämtliche Vorschriften des Schulgesetzes gelten würden, soweit die Gleichwertigkeit mit den öffentlichen Schulen es erfordert.

Aus diesem Grund spricht Einiges dafür, dass nicht nur § 5 Abs. 3 Satz 1 ÄndVO, wonach die fachliche Eignung für die Leitung einer Ersatzschule den Nachweis der Eignung nach § 61 Abs. 5 und 6 SchulG voraussetzt, gegen den Grundsatz des Gesetzesvorbehalts verstößt (Art. 7 Abs. 4 i.V.m. Art. 20 Abs. 3 GG). Auch das neue Feststellungsverfahren in § 8 ÄndVO zum Nachweis der „nach § 61 Abs. 6 SchulG erforderlichen Eignung für die Leitung einer Schule“ (§ 8 Abs. 1 Satz 1 ÄndVO) dürfte einer gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage entbehren und daher gegen Art. 7 Abs. 4 i.V.m. Art. 20 Abs. 3 GG verstoßen.

Dass sich auch § 61 SchulG – ebenso wie § 102 Abs. 1 Satz 1 SchulG – nur auf Schulleiterinnen und Schulleiter, nicht hingegen auf ihre Stellvertreterinnen und Stellvertreter bezieht, fällt daneben schon kaum mehr ins Gewicht.

2. Zulassung zum Feststellungsverfahren (§ 8 Abs. 2 ÄndVO)

Die Regelungen in § 8 Abs. 2 ÄndVO über die Zulassung zum Feststellungsverfahren benachteiligen Ersatzschulen gegenüber öffentlichen Schulen und kollidieren daher mit Art. 7 Abs. 4 GG (i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG).

Erstens: Zum Feststellungsverfahren nach § 8 Abs. 2 Satz 1 ÄndVO werden nur Lehrerinnen und Lehrer zugelassen, deren Tätigkeit nach § 102 SchulG angezeigt oder genehmigt wurde und deren Befähigung die Anforderungen des § 61 Abs. 5 SchulG erfüllt oder ihnen gleichwertig ist (Nr. 1). Zusätzlich müssen die Bewerberinnen/Bewerber für die Schulleitung über eine Unterrichtspraxis im Umfang der Dienstzeiten verfügen, wie sie für die Ernennung zur Schulleiterin/zum Schulleiter im öffentlichen Schuldienst gelten (Nr. 2). Außerdem müssen die Bewerberinnen/Bewerber eine SLQ bezogen auf die in § 61 Abs. 6 SchulG genannten Eignungsvoraussetzungen absolviert haben, und zwar entweder in Form einer Weiterbildungsmaßnahme im Umfang von mind. 104 Stunden Dauer an einer Weiterbildungseinrichtung (Nr. 3 lit. a)) oder in Form eines mind. 2-semesterigen, auf Führung und Management ausgerichteten Zusatzstudiums an einer Hochschule (Nr. 3 lit. b)). Inhaltlich erfolgt die SLQ in den Bereichen schulinterne und -externe Kommunikation und Kooperation, Personalmanagement, Gestaltung und Qualitätsentwicklung von Schule und Unterricht sowie Recht und Verwaltung (§ 8 Abs. 2 Satz 2 ÄndVO).

Zu dem staatlichen Eignungsfeststellungsverfahren (EFV) für den Zugang zum Schulleitungsamt werden Lehrerinnen/Lehrer nach einer hauptberuflichen Tätigkeit von 6 Jahren bzw. 4 Jahren (Grund- oder Hauptschule) zugelassen (§ 34 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 LVO). Zusätzlich müssen die Lehrerinnen/Lehrer entweder an der staatlichen SLQ nach BASS 20-22 Nr. 62 teilgenommen haben oder mind. 6 Monate ununterbrochen die Funktion einer Schulleiterin/eines Schulleiters, z. B. im Wege einer Beauftragung oder als Abwesenheitsvertretung, wahrgenommen haben oder ihnen muss ein Amt gem. § 54 Abs. 1 Satz 1 LVO auf Dauer übertragen worden sein (BASS 21-01 Nr. 30, Ziff. 3.1). Die staatliche SLQ umfasst insgesamt 104 Fortbildungsstunden und erfolgt inhaltlich in den Bereichen schulinterne und -externe Kommunikation und Kooperation, Personalmanagement, Gestaltung und Qualitätsentwicklung von Schule und Unterricht sowie Recht und Verwaltung (BASS 20-22 Nr. 62, Ziff. 4). Ferner werden Lehrerinnen und Lehrer zum EFV zugelassen, die einen gleichwertigen, vom Ministerium für Schule und Weiterbildung anerkannten Weiterbildungskurs von mind. 104 Stunden Dauer oder ein auf Führung und Management ausgerichtetes, mind.

2-semesteriges Zusatzstudium an einer Hochschule erfolgreich abgeschlossen haben (BASS 21-01 Nr. 30, Ziff. 3.2).

Für die Schulleitungsqualifizierung der Ersatzschulen gelten mithin teilweise gleichartige Anforderungen wie für die staatliche Schulleitungsqualifizierung (EFV); das betrifft die Voraussetzungen Lehrerin/Lehrer; 4 bis 6 Jahre Unterrichtspraxis bzw. Vordienstzeit; Teilnahme an einer zeitlich und inhaltlich identischen SLQ. Teilweise gelten aber auch höhere Anforderungen für das Verfahren der Ersatzschulen als für das staatliche EFV. Während der Zugang zum Feststellungsverfahren der Ersatzschulen nur über eine SLQ erfolgen kann, genügt für den Zugang zum staatlichen EFV entweder die Teilnahme an der SLQ oder die Ausübung der Funktion einer Schulleiterin/eines Schulleiters für mind. 6 Monate oder die dauerhafte Übertragung eines Amtes gem. § 54 Abs. 1 Satz 1 LVO. Diese Benachteiligung von Ersatzschulen gegenüber öffentlichen Schulen verletzt Art. 7 Abs. 4 i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG.

Dass zum staatlichen EFV auch Lehrerinnen/Lehrer aus dem Ersatzschuldienst des Landes zugelassen werden (BASS 21-01 Nr. 30, Ziff. 3.1), behebt den § 8 Abs. 2 ÄndVO anhaftenden Verfassungsverstoß nicht. Art. 7 Abs. 4 GG gewährt den Ersatzschulen das Recht, ihr Leitungspersonal in einem eigenen Verfahren zu qualifizieren, das sich von der staatlichen Schulleitungsausbildung unterscheidet⁷⁸. An das eigene Qualifizierungsverfahren der Ersatzschulen darf der Gesetzgeber weder gleichartige noch höhere Anforderungen stellen als an die staatliche Schulleitungsqualifizierung. Solche höheren Anforderungen gelten aber für das Feststellungsverfahren nach § 8 ÄndVO verglichen mit dem staatlichen EFV nach BASS 21-01 Nr. 30.

Zweitens: Abgesehen davon bestehen inhaltliche Bedenken gegen das Feststellungsverfahren gem. § 8 Abs. 2 ÄndVO. Die Beschränkung der Schulleitungsqualifizierung der Ersatzschulen auf Lehrerinnen/Lehrer (s. § 8 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 ÄndVO) verwehrt es Ersatzschulen z. B., innovative Modelle der Schulleitung wie eine Doppelspitze aus einem pädago-

⁷⁸ Näher Ziff. C. I.

gischen und einem wirtschaftlichen Schulleiter zu verwirklichen, ohne dass dies zur Gewährleistung der Gleichwertigkeit gem. Art. 7 Abs. 4 GG erforderlich erscheint.

3. Ausschluss der Eignung für das staatliche Schulleitungsamt (§ 8 Abs. 4 Satz 2 ÄndVO)

Der erfolgreiche Abschluss des Feststellungsverfahrens (s. § 8 Abs. 3 ÄndVO) ersetzt nicht das im öffentlichen Schuldienst für eine Bewerbung um das Amt der Schulleitung vorausgesetzte staatliche EFV nach BASS 21-01 Nr. 30 (§ 8 Abs. 4 Satz 2 ÄndVO). D.h., mit dem erfolgreichen Abschluss des Feststellungsverfahrens darf die Lehrerin/der Lehrer zwar Schulleiterin/Schulleiter an einer Ersatzschule, nicht aber an einer öffentlichen Schule werden. Dagegen führt der erfolgreiche Abschluss des staatlichen EFV dazu, dass der Zugang sowohl zur Schulleitung an öffentlichen Schulen als auch zur Schulleitung an Ersatzschulen eröffnet ist (s. BASS 10-32 Nr. 54, Ziff. 2.2.2).

Ob diese Ungleichbehandlung zulasten der Ersatzschulen mit Art. 7 Abs. 4 i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar ist, ist zweifelhaft. Das Land knüpft an gleichartige Ausbildungswege unterschiedliche Rechtsfolgen, was ihm ohne sachlichen Grund verwehrt ist. Dagegen lässt sich allenfalls einwenden, dass der Inhalt der Eignungsfeststellung nach § 8 Abs. 3 ÄndVO von dem Inhalt der staatlichen Eignungsfeststellung (BASS 21-01 Nr. 30, Ziff. 4) abweicht. Das Land dürfte aber verpflichtet sein, Ersatzschulen eine Form des Eignungsnachweises für Schulleiterinnen/Schulleiter zu ermöglichen, die ebenso wie das staatliche EFV den Zugang zur Schulleitung sowohl an staatlichen Schulen als auch an Ersatzschulen ermöglicht.

III. Nicht-rechtssatzförmige Regelung des Einsatzes von Lehrkräften sowie von Schulleiterinnen/Schulleitern an öffentlichen Schulen

Verfassungsrechtlich bedenklich ist nicht zuletzt die Regelung wesentlicher Voraussetzungen für die staatliche Lehrkräfteausbildung unterhalb der Ebene des Gesetzes und der Rechtsverordnung. Die Voraussetzungen für die staatliche Qualifizierung von Seiteneinsteigern in den Schuldienst sind nur teilweise im LABG und in der OBAS geregelt; teilweise sind sie lediglich

Gegenstand von Runderlassen oder Webseiten des zuständigen Ministeriums. Demgegenüber sind die Voraussetzungen für die Qualifizierung von Lehrkräften durch Ersatzschulen (wenngleich unzureichend) durch Gesetz und Rechtsverordnung (SchulG, ÄndVO) normiert. Das Gleiche gilt für die Regelung des staatlichen EFV für Schulleiterinnen/Schulleiter einerseits (Runderlasse) und des Feststellungsverfahrens an Ersatzschulen für die Schulleitung andererseits (SchulG, ÄndVO).

Hierin wird man einen Verstoß gegen den verfassungsrechtlichen Grundsatz des Gesetzesvorbehalts sehen müssen (Art. 7 Abs. 1 und 4, Art. 6 Abs. 2 Satz 1, Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1, Art. 20 GG). Außerdem ist das Grundrecht der Privatschulfreiheit aus Art. 7 Abs. 4 Satz 1 GG (i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG) verletzt, aus dem sich die Verpflichtung des Landes ableitet, die Bedingungen für den Lehrkräfteeinsatz an öffentlichen Schulen (transparent und nachvollziehbar) ebenso durch Rechtssatz (Gesetz/Verordnung) festzulegen wie den Lehrkräfteeinsatz an privaten Schulen.

E. Fazit

Dem Entwurf einer Vierten Verordnung zur Änderung der Verordnung für die Ersatzschulen (ÄndVO) haften verfassungsrechtliche Mängel an. Es empfiehlt sich daher, ihn zu überarbeiten.
