

# Inhaltsverzeichnis

|  |    |
|--|----|
| <b>Einführung</b>                              | 25 |
| A. Thematischer Hintergrund                    | 25 |
| B. Gegenstand der Untersuchung                 | 29 |
| I. Rechtliche Problemstellung                  | 29 |
| II. Eingrenzung des Untersuchungsgegenstands   | 32 |
| III. Zum Stand in Rechtsprechung und Literatur | 35 |
| C. Gang der Untersuchung                       | 38 |

## *Erster Teil*

|   |    |
|---|----|
| <b>Grundlagen der staatlichen Aufsicht über Ersatzschulen<br/>und über das „gesamte Schulwesen“</b> | 40 |
| A. Aufsicht – Begriff und Grundzüge eines „allgemeinen“ Aufsichtsrechts                             | 41 |
| I. Gesetzessprachlicher, heuristischer Aufsichtsbegriff   | 41 |
| II. Dogmatisches Aufsichtsverständnis   | 47 |
| 1. Dichotomie von Staatsaufsicht im weiteren Sinne und Aufsicht über Private                        | 47 |
| 2. Unterschied von Staatsaufsicht im engeren Sinne und behördlicher Leitung                         | 50 |
| 3. Fachaufsicht als Aufsichts- und punktueller Leitungselement                                      | 52 |
| 4. Resümee zum Aufsichtsbegriff und zur Begriffsverwendung  | 54 |
| III. Ziele der Aufsicht   | 54 |
| IV. Aufsichtsmaßstäbe   | 57 |
| V. Allgemeine Aufsichtsinstrumente und Handlungsformen  | 60 |
| B. Staatliche Schulaufsicht als Teil der Steuerung des Bildungswesens                               | 62 |
| I. Historie der Schulaufsicht als Element der Bildungssteuerung                                     | 62 |
| 1. Geschichte der Schulaufsicht und der Stellung der Privatschulen                                  | 62 |
| a) Anfänge eines Schul- und Bildungswesens  | 63 |
| b) Erstarren der Staatlichkeit im Schulwesen  | 64 |
| c) Schulwesen der Weimarer Schulkompromisse   | 69 |
| d) Entwicklung des Schulwesens bis heute  | 74 |
| e) Resümee zur Entwicklung des Schulwesens  | 75 |
| 2. Grundlinien der Genese des Art. 7 im Grundgesetz   | 76 |

|   |     |
|---|-----|
| II. Staatliche Steuerung im Schulwesen .....  | 77  |
| 1. Steuerungsmodi im Kontext der „Verrechtlichung“ des Schulwesens .....  | 78  |
| 2. Mittel der staatlichen Steuerung des Schulwesens .....   | 80  |
| III. Verwaltungsrechtliche Aufsicht über Einzelschulen als kontrollierender Teil der Steuerung des Schulsystems ..... | 82  |
| C. Ersatzschulaufsicht als Element der Schulaufsicht – Bestandsaufnahme des geltenden Landesrechts .....              | 83  |
| I. Beteiligte des Ersatzschulaufsichtsverhältnisses im Landesrecht .....  | 84  |
| 1. Der Staat als Aufsichtssubjekt .....   | 84  |
| a) Kompetenzverteilung des Grundgesetzes .....  | 85  |
| b) Bedeutung der Kultusministerkonferenz für das Privatschulrecht .....   | 87  |
| c) Verwaltungsorganisation der Schulaufsicht .....  | 88  |
| 2. Ersatzschulen als Aufsichtsobjekt im Landesrecht .....   | 90  |
| a) Landesrechtlicher Schulbegriff .....   | 90  |
| b) Privatschulen als nichtstaatliche Schulen .....  | 91  |
| c) Landesrechtlicher Ersatzschulbegriff .....   | 92  |
| aa) Das (öffentliche) Schulwesen .....  | 93  |
| bb) Begründung der Ersatzschulakzessorietät .....   | 96  |
| cc) Nichtakzessorische Ersatzschulen kraft Landesrechts .....   | 98  |
| d) Anerkannte Ersatzschulen im Landesrecht .....  | 99  |
| e) Grenzen des Ersatzschulaufsichtsrechtsregimes im Landesrecht .....   | 101 |
| f) Ergänzungsschulen im Landesrecht .....   | 102 |
| 3. Adressaten der Aufsichtsmaßnahmen .....  | 103 |
| II. Aufsichtsmaßstab im Landesrecht .....   | 104 |
| 1. Gestaltung des öffentlichen Schulwesens als (in-)direkter Maßstab der Aufsicht über Ersatzschulen .....            | 104 |
| 2. Schul-, Privat- und Ersatzschulbegriff als (andauernder) Maßstab der Aufsicht .....                                | 105 |
| 3. Genehmigungsvoraussetzungen einer Ersatzschule .....   | 106 |
| a) In Art. 7 IV GG angelegte Genehmigungsvoraussetzungen in der Gestalt des Landesrechts .....                        | 106 |
| aa) Nichtzurückstehen der Lehrziele .....   | 106 |
| bb) Nichtzurückstehen der Einrichtungen .....   | 109 |
| cc) Nichtzurückstehen der wissenschaftlichen Ausbildung der Lehrkräfte .....  | 110 |
| dd) Sonderungsverbot .....  | 113 |
| ee) Sicherung der wirtschaftlichen und rechtlichen Stellung der Lehrkräfte .....                                      | 116 |
| b) Zusätzliche Voraussetzungen für Volksschulen .....   | 118 |
| c) Weitere Voraussetzungen der Genehmigung .....  | 120 |

|   |     |
|---|-----|
| aa) Bedürfnisprüfung und Versorgungsschulen .....   | 120 |
| bb) Anforderung an die Schulleitung und den Schulträger .....   | 120 |
| (1) Persönliche Eignung/Zuverlässigkeit des Schulträgers .....  | 122 |
| (2) Persönliche Eignung/Zuverlässigkeit der Schulleitung .....  | 123 |
| (3) Fachliche Eignung der Schulträger oder Schulleitung .....   | 123 |
| cc) Persönliche Eignung/Zuverlässigkeit der Lehrerinnen und Lehrer ..                                     | 125 |
| dd) Mitwirkungsbestimmungen .....   | 125 |
| ee) Einhaltung der „allgemeinen gesetzlichen und polizeilichen Anforderungen“ .....                       | 127 |
| d) Behördlicher Spielraum bei den Genehmigungsvoraussetzungen .....                                       | 127 |
| 4. Anforderungen an den laufenden Betrieb einer Ersatzschule .....  | 128 |
| a) Inklusionsverpflichtung privater Schulen .....   | 128 |
| b) Bestimmungen über die Schülerinnen- und Schülerwahl .....  | 129 |
| c) Sonstige materiell-rechtliche Anforderungen an Ersatzschulen .....                                     | 130 |
| 5. Anforderungen an anerkannte Ersatzschulen .....  | 131 |
| a) Anerkennungsentscheidung .....   | 131 |
| b) Anerkennungsvoraussetzungen .....  | 132 |
| aa) An gleichartige oder verwandte öffentliche Schulen gestellte Anforderungen .....                      | 132 |
| bb) Dauerhafte Erfüllung der Genehmigungsvoraussetzungen .....  | 133 |
| c) Von der anerkannten Ersatzschule im Betrieb anzuwendende Vorschriften                                  | 133 |
| aa) Prüfungs- und Versetzungsbestimmungen .....   | 134 |
| bb) Weitere Anforderungen .....   | 136 |
| d) Sonderfall: Nordrhein-Westfalen .....  | 137 |
| III. Aufsichtsmodus im Landesrecht .....  | 137 |
| IV. Aufsichtsinstrumente des Landesrechts .....   | 139 |
| 1. Recht zur Bestimmung des Aufsichtsmaßstabs durch die Aufsichtsbehörde ..                               | 140 |
| 2. Informationsrechte und Auskunftspflichten .....  | 141 |
| a) Generalklauseln .....  | 141 |
| b) Tatbestandsvoraussetzungen der Informationserhebung .....  | 142 |
| c) Behördliche Informationserhebungsrechte .....  | 142 |
| d) Besichtigungs- und Betretungsrechte; Unterrichtsbesuche .....  | 143 |
| e) Selbstständige Anzeige- und Berichtspflichten .....  | 144 |
| 3. Präventive Maßnahmen .....   | 145 |
| a) Ersatzschulgenehmigung .....   | 145 |
| b) Änderungsgenehmigungen und Festlegungen der Reichweite der ursprünglichen Ersatzschulgenehmigung ..... | 146 |
| c) Individuelle Unterrichtsgenehmigungen von Lehrkräften .....  | 147 |
| d) Weitere präventive Maßnahmen und Aufsichtsgeneralklauseln .....  | 149 |

|   |     |
|---|-----|
| 4. Repressive Maßnahmen   | 149 |
| a) Aufhebung der Genehmigung  | 150 |
| b) Tätigkeitsuntersagungen  | 150 |
| c) Beanstandungen   | 151 |
| d) Anordnungen  | 152 |
| e) Vollstreckungsmaßnahmen  | 152 |
| 5. Informelle Maßnahmen   | 153 |
| 6. Aufsichtsinstrumente über anerkannte Ersatzschulen                       | 154 |
| V. Einordnung der Bestandsaufnahme des Landesrechts zur Ersatzschulaufsicht | 154 |

*Zweiter Teil*

|   |     |
|---|-----|
| <b>Verfassungsrechtlicher Rahmen der Ersatzschulaufsicht</b>  | 157 |
| A. Bedeutung verfassungs-, völker- und europarechtlicher Bestimmungen über das Schulwesen für Aufsicht und Steuerung    | 158 |
| I. Stellung der Schule im Verfassungsgefüge zwischen Land und Bund  | 158 |
| II. Völkerrechtliche Vorgaben für die Gestaltung des Schulwesens  | 160 |
| III. Unionsrecht, insbesondere Anwendbarkeit der Grundfreiheiten  | 162 |
| IV. Resümee zur Bedeutung für die Aufsicht über Ersatzschulen   | 164 |
| B. Dogmatik des Art. 7 IV GG  | 164 |
| I. Stand in Literatur und Rechtsprechung  | 165 |
| 1. Aussagen in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts   | 165 |
| 2. Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und weiterer Obergerichte   | 168 |
| 3. Beiträge zur Grundrechtsstruktur in der Literatur  | 171 |
| 4. Offene Fragen der Grundrechtsdogmatik für Aufsicht und zugrundeliegende Steuerung                                    | 174 |
| II. Grundlegung: Grundrechtstatbestand, -grenzen und -schränken   | 175 |
| 1. Schutzbereichsbeschränkungen und Grundrechtsschränken  | 175 |
| 2. Verfassungsunmittelbare, -immanente und -mittelbare Grenzen und Schranken  | 176 |
| 3. Einschränkung, Ausgestaltung und Konkretisierung der Grundrechte   | 179 |
| 4. Tatbestand und Schranken bei der Grundrechtsdimension als Leistungsrecht   | 181 |
| III. Grundrechtsdimensionen des Art. 7 IV GG  | 183 |
| 1. Schutz des status negativus als primäre Funktion der Privatschulfreiheit   | 183 |
| a) Abwehrrechtliche Auslegung   | 183 |
| b) Privatschulfreiheit ist nicht lediglich subjektive Kehrseite einer institutionell verbürgten Autonomiegewährleistung | 185 |
| 2. Leistungsrechtliche Gewährleistung der Ersatzschulgenehmigung  | 188 |

|   |     |
|---|-----|
| 3. Art. 7 IV 1 GG als Einrichtungsgarantie des Privatschulwesens (Privatschulgarantie) .....  | 191 |
| 4. Keine eigenständige gleichheitsrechtliche Dimension der Privatschulfreiheit  | 193 |
| 5. Weitere Grundrechtsdimensionen und Schutzrichtungen .....  | 194 |
| IV. Grundrechtsfunktionen der Normbestandteile des Art. 7 IV GG .....   | 195 |
| 1. Grundrechtsfunktion des (Privat-)Schulbegriffs .....   | 195 |
| a) (Privat-)Schule als Schutzbereichsbestimmung bzw. Schutzbereichsbegrenzung .....   | 196 |
| b) Bestimmung des Privatschulbegriffs .....   | 196 |
| aa) „Privat“ im Rahmen des grundrechtlichen Schutzbereichs .....  | 196 |
| bb) Keine Privatschulen in staatlicher Trägerschaft .....   | 198 |
| c) Bestimmung des Schulbegriffs .....   | 201 |
| aa) Funktionen des Schulbegriffs in Art. 7 GG .....   | 201 |
| bb) Deskriptiv-organisatorischer und funktionaler Schulbegriff .....  | 203 |
| cc) Ausgestaltungsbefugnis des Landesgesetzgebers für den Schulbegriff  | 205 |
| (1) Unterschied zwischen Schule (Art. 7 I, IV 1 GG) und einer bestehenden oder vorgesehenen öffentlichen Schule (Art. 7 III 1, IV 2 GG) ..... | 205 |
| (2) Normprägung aller Schulbegriffe .....   | 206 |
| (3) Bindung des Ausgestaltungsgesetzgebers .....  | 210 |
| (4) Vereinbarkeit dieses Verständnisses vom Schulbegriff mit der Rechtsprechung .....   | 212 |
| dd) Handlungsfelder des den Schulbegriff aus gestaltenden Gesetzgebers  | 214 |
| d) Ergebnis zum (Privat-)Schulbegriff .....   | 216 |
| 2. Grundrechtsfunktion des Ersatzschulbegriffs .....  | 216 |
| a) Bedeutung des Ersatzschulbegriffs .....  | 217 |
| b) Verhältnis des Ersatzschulbegriffs zu den Genehmigungsvoraussetzungen  | 219 |
| c) „Ersatzschulfreiheit“ ist keine Schutzbereichsausnahme von der Privatschulfreiheit .....   | 220 |
| aa) Dichotomie von Ersatzschulen und Ergänzungsschulen .....  | 221 |
| bb) „Ersatzschulfreiheit“ ist nicht bloß subjektives Teilhaberecht an staatlicher Aufgabe .....   | 224 |
| cc) Ersatzschulfreiheit als Unterfall zur Privatschulfreiheit .....   | 226 |
| d) „Private Schulen als Ersatz für öffentliche Schulen“ als Tatbestandsmerkmal .....  | 226 |
| aa) „Private Schulen“ als Schulen im Sinne des Art. 7 IV 1 GG .....   | 227 |
| bb) „Öffentliche Schulen“ als Akzessorietätsmaßstab .....   | 227 |
| cc) „Ersatz“ als Begründung und Grenze der Akzessorietät .....  | 228 |
| (1) Bestimmung des „Gesamtzwecks“ anhand der Inhalte der Genehmigungsvoraussetzungen .....  | 229 |

|  |     |
|--|-----|
| (2) Pädagogisch-organisatorische Bestimmung des „Gesamtzwecks“ anhand der Schularten .....   | 229 |
| (3) Bestimmung des „Gesamtzwecks“ anhand der angestrebten Abschlüsse (funktionaler Ersatzschulbegriff) .....                               | 232 |
| (4) Unterschiede, Bewertung und Folgen .....   | 233 |
| (a) Akzessorietätsmaßstab (Vergleichbarkeit des Gesamtzwecks der Schule) .....   | 235 |
| (b) Maßstabssetzende Eigenschaften (bestehende oder vorgesehene Bildungsgänge) .....   | 237 |
| dd) Konkretisierung der Tatbestandsmerkmale durch die Landesgesetzgebung .....   | 240 |
| e) Ergebnis zum Ersatzschulbegriff .....   | 242 |
| 3. Bedeutung des Art. 7 IV 2 Hs. 2 GG für die Landesgesetzgebung .....   | 243 |
| 4. Grundrechtsfunktion der Genehmigungsvoraussetzungen für Ersatzschulen (Art. 7 IV 3–4 GG) .....  | 245 |
| a) Genehmigungsvoraussetzungen als leistungsrechtliche Tatbestandsmerkmale und deren Bedeutung für den abwehrrechtlichen Schutzzumfang ... | 245 |
| b) Genehmigungsvoraussetzungen als abwehrrechtliche Grundrechtsgrenzen oder Schranken .....  | 247 |
| aa) Vergleichbarkeit mit anderen Grundrechten unter Genehmigungsvorbehalt .....  | 247 |
| bb) Spielraum der Länder bei der Genehmigung von Ersatzschulen ....  | 248 |
| (1) Grammatikalische und systematische Auslegung .....   | 249 |
| (2) Genetische Auslegung .....   | 250 |
| (3) Teleologische Auslegung .....  | 253 |
| (4) Bewertung .....  | 255 |
| cc) Möglichkeiten der verfassungsrechtlichen Einordnung der Genehmigungsvoraussetzungen und deren Konsequenzen .....                       | 256 |
| (1) Mögliche Einordnung des Art. 7 IV 3 GG .....   | 256 |
| (a) Konsequenzen einer Einordnung als Schutzbereichsbeschränkungen der Privatschulfreiheit .....   | 256 |
| (b) Konsequenzen einer Einordnung als verfassungsunmittelbare Schranken der Privatschulfreiheit .....                                      | 258 |
| (c) Konsequenzen einer Einordnung als qualifizierte Gesetzesvorbehalte der Privatschulfreiheit .....                                       | 260 |
| (2) Mögliche Einordnung des Art. 7 IV 4 GG .....   | 261 |
| dd) Auslegung und Bewertung der Genehmigungsvoraussetzungen als Grundrechtsgrenzen oder -schränken .....                                   | 262 |
| (1) Art. 7 IV 3 GG als verfassungsunmittelbare Schranke der Privatschulfreiheit .....  | 262 |

|  |     |
|--|-----|
| (2) Art. 7 IV 4 GG als verfassungsunmittelbare Schranke der Privatschulfreiheit .....  | 264 |
| (3) Abschließende Einordnung .....   | 265 |
| c) „Konkretisierungen“ der Genehmigungsvoraussetzungen als rechtfertigungsbedürftige Grundrechtseingriffe .....                      | 265 |
| d) Möglichkeiten der Ausgestaltung im Rahmen der Genehmigungskriterien .....   | 268 |
| e) Ergebnis zu den Genehmigungsvoraussetzungen als Grundrechtsbeschränkungen .....   | 270 |
| V. Inhalt und Schranken der Privatschulfreiheit für Ersatzschulen .....  | 270 |
| 1. „Gründungsfreiheit“ als personelle Zielrichtung des Schutzbereichs .....  | 270 |
| 2. Betroffenheit des sachlichen Schutzbereichs .....   | 272 |
| a) Keine grundrechtsspezifischen Gewährleistungsgehalte .....  | 272 |
| b) Durch Privatschulfreiheit geschütztes Verhalten .....   | 273 |
| c) Kein ersatzschulspezifischer Schutzbereich .....  | 274 |
| 3. Grenzen des Schutzbereichs .....  | 275 |
| a) Kein neminem-laedere-Schutzbereichsvorbehalt .....  | 276 |
| b) Tatbestandsimmanente Grenzen .....  | 276 |
| c) Berechtigungswesen und Berechtigungsvergabe an Ersatzschulen .....  | 277 |
| aa) Ordnung des Berechtigungswesens als ausschließliche Staatsaufgabe .....  | 278 |
| bb) Vergabe von Berechtigungen als staatliche Aufgabe .....  | 280 |
| 4. Verfassungsmittelbare und verfassungsunmittelbare Schranken .....   | 283 |
| a) Keine „allgemeinen Nichtstörungsschranken“; keine Schrankenleihe .....  | 284 |
| b) Genehmigungsvoraussetzungen als quasi qualifizierte Gesetzesvorbehalte und deren verfassungsrechtliche Deutung .....              | 284 |
| aa) Nichtzurückstehen der Lehrziele, Einrichtungen und der wissenschaftlichen Ausbildung der Lehrkräfte (Art. 7 IV 3 Hs. 1 GG) ..... | 285 |
| (1) Nichtzurückstehen als Maßstab (Gleichwertigkeit) .....   | 285 |
| (2) Lehrziele .....  | 286 |
| (3) Einrichtungen .....  | 288 |
| (4) Wissenschaftliche Ausbildung der Lehrkräfte .....  | 290 |
| bb) Sonderungsverbot (Art. 7 IV 3 Hs. 2 GG) .....  | 291 |
| cc) Genügende Sicherung der wirtschaftlichen und rechtlichen Stellung der Lehrkräfte (Art. 7 IV 4 GG) .....                          | 294 |
| 5. Verfassungsimmanente Schranken .....  | 296 |
| a) Weitere Beschränkbarkeit von Grundrechten mit (quasi) qualifizierten Gesetzesvorbehalten .....                                    | 296 |
| b) Mittelbare Drittwirkung der Grundrechte als verfassungsimmanente Schranken .....  | 298 |

|   |     |
|---|-----|
| VI. Gewährleistungsinhalt der Privatschulgarantie (Einrichtungsgarantie) .....  | 301 |
| 1. Begünstigte der Garantie .....   | 302 |
| 2. Schulischer Pluralismus und überliefertes Privatschulwesen als Ausgangspunkte des Institutionenschutzes .....      | 303 |
| 3. Freiheitssichernde Funktion der Privatschulgarantie .....  | 304 |
| a) Begrenzung durch geschützte Strukturmerkmale .....   | 304 |
| b) Schutz vor Grundrechtsausgestaltung .....  | 305 |
| c) „Wettbewerbsgleichheit“ zu öffentlichen Schulen .....  | 306 |
| d) Begrenzung des Einflusses auf anerkannte Ersatzschulen .....   | 306 |
| VII. Zusammenfassung .....  | 307 |
| C. Bedeutung des Art. 7 I GG für die Privatschulfreiheit .....  | 308 |
| I. Der historisch geprägte, allgemeine Schulaufsichtsbegriff sui generis .....  | 309 |
| 1. Interpretation des Art. 144 WRV durch die herrschende Weimarer Staatsrechtslehre .....                             | 309 |
| 2. Brüche und Kontinuitäten zum Weimarer Schulverfassungsrecht im Grundgesetz .....                                   | 310 |
| 3. Inhalt der Schulaufsicht des Art. 7 I GG im „gesamten“ Schulwesen .....  | 313 |
| a) Schulaufsicht als Gestaltungsrecht über das Schulwesen und die Einzelschule .....                                  | 313 |
| aa) Legitimation zum Schulehalten .....   | 313 |
| bb) Eigenständiger Bildungs- und Erziehungsauftrag .....  | 314 |
| cc) Verfassungsimmanente Grundrechtsschranke zur Gestaltung des Schulwesens .....                                     | 315 |
| dd) Bestimmungsrecht über innere Schulverhältnisse (Schulverwaltung) .....  | 317 |
| ee) Schulaufsicht im engeren Sinne .....  | 317 |
| b) Schulaufsicht als staatliche Gestaltungsverantwortung .....  | 319 |
| 4. Rechtsstellung der öffentlichen Schulen und öffentlichen Schulträger gegenüber der staatlichen Schulaufsicht ..... | 321 |
| II. Geltung des Art. 7 I GG für Privatschulen .....   | 324 |
| III. Normcharakter des Art. 7 I GG im Rahmen der Privatschulfreiheit .....  | 325 |
| 1. Keine verfassungsunmittelbare Ermächtigungsgrundlage .....   | 326 |
| 2. Keine tatbestandliche Grenze der Privatschulfreiheit .....   | 328 |
| 3. Schulaufsicht als Schranke der Privatschulfreiheit .....   | 329 |
| IV. Inhalt des Schulaufsichtsvorbehalts über Privatschulen .....  | 331 |
| 1. Dualistischer Schulaufsichtsbegriff des Art. 7 I GG .....  | 331 |
| 2. Mögliche Rechte und Aufgaben des Staates sub specie Art. 7 I GG .....  | 333 |
| 3. Art. 7 I GG als Schranke für echte, bildungsbezogene Aufsichtsmaßnahmen .....                                      | 335 |
| 4. Art. 7 I GG als Legitimation des staatlichen Bildungs- und Erziehungsauftrags gegenüber Privatschulen .....        | 337 |

|  |     |
|--|-----|
| a) Keine Reduktion des umfassenden Schulaufsichtsbegriffs auf eine rein überwachende Aufsicht gegenüber allen Privatschulen .....              | 337 |
| b) Abgeschlossenheit und inhaltliche Spezialität der Genehmigungsvoraussetzungen für Ersatzschulen .....                                       | 339 |
| c) Schranke für inhaltliche (Aufsichts-)Maßstäbe gegenüber Ergänzungsschulen .....   | 341 |
| 5. Art. 7 I GG als Ausgestaltungsnorm des Schulbegriffs .....  | 342 |
| 6. Art. 7 I GG ist keine allgemeine Ordnungsnorm des Privatschulwesens ....  | 342 |
| 7. Art. 7 I GG als objektive Verpflichtung zur Privatschulaufsicht .....   | 345 |
| 8. Schulaufsicht als begrenztes „Einfallstor“ für mittelbare Grundrechtsbindung  | 345 |
| V. Staatliche Schulverantwortung für öffentliche Schulen (und deren Bestand) als kollidierendes Verfassungsrecht zur Privatschulfreiheit ..... | 347 |
| 1. Keine einschlägige Beschränkung der Privatschulfreiheit durch anderes kollidierendes Verfassungsrecht .....                                 | 349 |
| 2. Erfordernis einer Ermächtigungsgrundlage .....  | 350 |
| 3. Schulverantwortung nach Art. 7 I GG als kollidierendes Verfassungsrecht ..  | 351 |
| VI. Zusammenfassung .....  | 353 |
| D. Rechtsstellung der genehmigten Ersatzschulen nach dem Grundgesetz .....   | 354 |
| I. Verfassungsrechtliche Koordinaten des staatlichen Einflusses auf Ersatzschulen  | 355 |
| 1. Gestaltung und Betrieb einer Ersatzschule als nichtstaatliche öffentliche Aufgabe .....   | 355 |
| 2. Staatliches Einflussrecht auf Ersatzschulen korrespondiert mit Reichweite der Schranken der Privatschulfreiheit .....                       | 357 |
| 3. Aufsichtsvorbehalt als formelles Gegenstück zur materiell-inhaltlichen Beschränkbarkeit der Privatschulfreiheit .....                       | 359 |
| 4. Ersatzschulrecht als eingeschränkt regulierungsrechtlich erfassbares Rechtsgebiet .....   | 360 |
| II. Verbleibende Bedeutung des Landesrechts für die Rechtsstellung der Ersatzschulen und dessen Verhältnis zum Verfassungsrecht .....          | 361 |
| 1. Vorbehalt des Gesetzes und Bestimmtheitsgrundsatz .....   | 363 |
| 2. Geltung von Verwaltungsvorschriften im Rahmen der (grund-)gesetzlich festgelegten Akzessorietät der Ersatzschulen .....                     | 364 |
| 3. Verfassungsrechtlicher Genehmigungsanspruch begründet keine Ausnahme vom Bestimmtheitsgrundsatz .....                                       | 367 |
| 4. Ergebnis: Bedeutung und (verbleibende) Anwendungsbereiche des Landesrechts .....  | 369 |
| E. Modifikationen der Verfassungsrechtsstellung für besondere Ersatzschularten .....   | 369 |
| I. Rechtsstellung der Volksschulen im Grundgesetz (Art. 7 V GG) .....  | 370 |
| 1. Die Volksschule als Ersatzschule .....  | 371 |
| 2. Grundrechtliches Genehmigungsregime der Volksschulen .....  | 372 |

|      |   |     |
|------|---|-----|
| a)   | Grundrechtsberechtigung der privaten Volksschule .....  | 372 |
| b)   | Vorrang der öffentlichen vor der privaten Volksschule .....   | 373 |
| c)   | Verhältnis des Volksschulbegriffs zum allgemeinen Ersatzschulbegriff ..   | 373 |
| d)   | Genehmigungsvoraussetzungen für Volksschulen .....  | 376 |
| e)   | Beurteilungsspielraum und parlamentarische Konkretisierung .....  | 378 |
| 3.   | Resümee zur Rechtsstellung der Volksschule gegenüber Aufsicht und Steuerung   | 379 |
| II.  | Auswirkungen des Verbots der Vorschulen (Art. 7 VI GG) .....  | 380 |
| III. | Staatskirchenrecht und Religionsfreiheit als die Rechtsstellung modifizierende<br>Faktoren .....  | 381 |
| 1.   | Grundrechtliche Konkurrenzen bei religiösen Privatschulen (Art. 4 I, II GG)   | 382 |
| 2.   | Kein Sonderstatus für Unterrichtsgestaltung und Aufsicht aufgrund des<br>Selbstbestimmungsrechts aus Art. 140 GG i. V. m. Art. 137 II WRV ..... | 383 |
| 3.   | Keine Religionsunterrichtspflicht an privaten Schulen (Art. 7 II, III GG) ...   | 386 |
| IV.  | Anerkannte Ersatzschulen als Beliehene .....  | 387 |
| 1.   | Teilnahme am Berechtigungswesen als teilweiser Grundrechtsausübungs-<br>verzicht .....  | 388 |
| 2.   | Anerkennung als von der Privatschulgarantie geschützte Rechtsstellung ....  | 390 |
| 3.   | Reichweite des Beleihungsrechtsverhältnisses .....  | 392 |
| 4.   | Verfassungsrechtliche Rechtsstellung als beliehenes Unternehmen .....   | 395 |
| a)   | Voraussetzungen einer Beleihung .....   | 395 |
| b)   | Allgemeine Beleihungsrechtsfolgen .....   | 397 |
| c)   | Grundrechtsbindung und mögliche Grundrechtsberechtigung der aner-<br>kannten Ersatzschule im staatsorganisatorischen Innenverhältnis .....      | 397 |
| d)   | Staatsaufsicht über anerkannte Ersatzschulen als verfassungsrechtliches<br>Gebot .....  | 399 |
| e)   | Bedeutung des Landesrechts für die Rechtsstellung .....   | 400 |
| 5.   | Resümee zur Rechtsstellung der anerkannten Ersatzschule .....   | 402 |

### *Dritter Teil*

|    |  |     |
|----|--|-----|
|    | <b>Direktiven für die Gestaltung und Anwendung<br/>des Landesrechts bei Aufsicht und Steuerung der Ersatzschulen</b> | 403 |
| A. | Rechtliche Ziele der Schulaufsicht und des Bildungsrechts .....  | 404 |
| I. | Ziele des Bildungsrechts .....   | 404 |
| 1. | Ziele der allgemeinen staatlichen Schulverantwortung .....   | 404 |
| 2. | Gründe für staatliche Schulträgerschaft und deren Ziele .....  | 406 |
| 3. | Ziele des Privatschulrechts .....  | 407 |
| 4. | Ziele des Berechtigungswesens .....  | 409 |

|   |     |
|---|-----|
| II. Ziele der Aufsicht i. e. S. über Schulen .....  | 409 |
| 1. Ziele der (Fach-)Aufsicht und Leitung öffentlicher Schulen .....   | 409 |
| 2. Ziele der Privatschulaufsicht .....  | 411 |
| B. Zulässiger Aufsichtsmodus über Ersatzschulen .....   | 412 |
| I. Verwaltungsrechtliche Aufsichtskategorien als Reflex auf die verfassungsrechtliche Rechtsstellung .....                        | 413 |
| 1. Aufsichtseinrichtung und -vollzug als (grund-)rechtsrelevantes Handeln ...   | 413 |
| 2. Keine Fachaufsicht über private, nichtbeliehene Tätigkeit .....  | 415 |
| 3. Verfügbare Aufsichtsmodi und deren Bedeutung .....   | 418 |
| II. Verortung der Ersatzschulaufsicht im System verwaltungsrechtlicher Aufsichtstätigkeit .....                                   | 420 |
| 1. Aufsicht im grundrechtlichen Bereich der Ersatzschule als Aufsicht über Private .....  | 420 |
| 2. Zweigleisige Aufsicht über die anerkannten Ersatzschulen (Aufsicht über Private und Staatsaufsicht i. e. S.) .....             | 423 |
| 3. Vergleichbarkeit mit anderen Aufsichtsrechtsregimen .....  | 426 |
| III. Konsequenzen des Aufsichtsmodus für die behördliche Aufsichtsausübung ....   | 427 |
| C. Direktiven für Aufsichtsobjekte, -adressaten, -subjekte und an der Aufsicht subjektiv Berechtigte .....                        | 430 |
| I. Mögliche Objekte der Ersatzschulaufsicht .....   | 430 |
| 1. Grenzen des Ersatzschulaufsichtsrechtsregimes .....  | 431 |
| a) Im Grundsatz umfassender, einrichtungsbezogener Schulbegriff im Landesrecht und korrespondierender Schulaufsichtsbereich ..... | 431 |
| b) Einbeziehung bestimmter Rechtsgebiete in die Schulaufsicht .....   | 433 |
| aa) Vorschulischer Bereich .....  | 433 |
| bb) Horte und Kindertagesbetreuung .....  | 435 |
| cc) Heimschulen/Internate .....   | 436 |
| dd) Ganztagschulen .....  | 438 |
| c) Bedeutung der Feststellungen für die zulässigen Aufsichtsobjekte .....   | 439 |
| 2. Möglichkeiten des Einflusses durch Gestaltung des Schul- und Ersatzschulbegriffs .....   | 440 |
| a) Ausgestaltung des Schulbegriffs durch qualitative Merkmale .....   | 440 |
| b) Keine Einschränkung des Ersatzschulbegriffs .....  | 441 |
| c) Erweiterung des Ersatzschulbegriffs auf Ergänzungsschulen .....  | 443 |
| aa) Nichtakzessorische Ersatzschulen (durch Fiktion) .....  | 444 |
| bb) Einordnung der qualifizierten Ergänzungsschule .....  | 445 |
| II. Zulässige Adressaten von Aufsichtsmaßnahmen .....   | 448 |
| 1. Aufsicht über Private als Aufsicht über die rechtlich Verantwortlichen .....   | 448 |

|  |     |
|--|-----|
| 2. Unterscheidung zwischen möglichen Aufsichtsmaßnahmen und Aufsichtsadressatenkreis .....   | 451 |
| 3. Kein absolutes Durchgriffsverbot auf Angestellte des Trägers im grundrechtlichen Bereich .....  | 452 |
| a) Erfordernis einer Ermächtigungsgrundlage für Durchgriff auf andere Adressatinnen oder Adressaten .....                                    | 453 |
| b) Pflichtenbegründung unter Hierarchieumgehung („unechter Durchgriff“) .....  | 453 |
| c) Aufsichtliche Durchsetzung der Pflichten des Trägers gegen seine Angestellten („echter Durchgriff“) .....                                 | 455 |
| d) Durchgriff auf Angestellte der Religionsgesellschaften .....  | 456 |
| 4. Durchgriffsmöglichkeit im Beleihungsbereich der anerkannten Ersatzschulen .....   | 457 |
| 5. Bewertung der bestehenden Durchgriffsmöglichkeiten im Landesrecht .....   | 459 |
| III. Schulaufsicht als Aufgabe der Länder (Aufsichtssubjekt) .....   | 460 |
| IV. Subjektiv berechnete Personen des Aufsichtsrechtsverhältnisses .....   | 463 |
| D. Grenzen der Aufsichtsmaßstäbe .....   | 466 |
| I. Öffentlich-rechtliches (Privat-)Schulrecht als Maßstab staatlicher Aufsicht .....   | 467 |
| II. Verfassungsrechtliche Genehmigung als wesentlicher Maßstab der Aufsicht .....  | 470 |
| 1. Genehmigungsbedürftigkeit .....   | 470 |
| 2. Genehmigungsfähigkeit .....   | 471 |
| a) Landesrechtliche Bestimmung der Genehmigungsvoraussetzungen als rechtfertigungsbedürftiger Grundrechtseingriff und Aufsichtsmaßstab ..... | 472 |
| b) Spielräume und Maßgaben bei Regelung der Genehmigungsvoraussetzungen im Landesrecht .....   | 474 |
| aa) Regelung des den akzessorischen Genehmigungsvoraussetzungen zugrundeliegenden öffentlichen Schulwesens .....                             | 474 |
| bb) Gestaltung des Verfahrens und der Aufsichtsmittel .....  | 475 |
| cc) Abstrakt-generelle Gestaltung der Genehmigungskriterien .....  | 475 |
| (1) Erfordernis der Einhaltung der verfassungsunmittelbaren Grundrechtsschranken .....   | 476 |
| (2) Erfordernis der Einhaltung des Verhältnismäßigkeitsprinzips .....  | 477 |
| (3) Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers als Bewertungsmaßstab .....  | 479 |
| 3. Kongruenter Aufsichtsmaßstab bei Durchgriff und Unterrichtsgenehmigungen .....  | 483 |
| III. Über die Genehmigungsvoraussetzungen hinausgehende Pflichten .....  | 483 |
| 1. Den Schutzbereich der Privatschulfreiheit nicht berührende materielle Pflichten .....   | 484 |
| 2. Den Schutzbereich der Privatschulfreiheit berührende materielle Pflichten ..  | 486 |
| 3. Grenzen der Erweiterung der Genehmigungsvoraussetzungen .....   | 488 |

|  |     |
|--|-----|
| IV. Administrative Letztentscheidungsspielräume als Aufsichtsmaßstab .....       | 489 |
| 1. Maßstabsfunktion der Rechtsverordnung .....                                   | 490 |
| 2. Maßstabsfunktion von gesetzeskonkretisierendem Verwaltungsinnenrecht ..       | 491 |
| 3. (Keine) Beurteilungsspielräume oder Regulierungsermessensstatbestände ...     | 493 |
| 4. Maßstabssetzende Instrumente der Verwaltung .....                             | 494 |
| V. Zweckmäßigkeitsspielräume der Staatsaufsicht im Berechtigungswesen .....      | 495 |
| E. Vorgaben für die Normierung und Anwendung der Aufsicht in Form von Aufsichts- |     |
| instrumenten .....   | 496 |
| I. Grundrechtliche und verwaltungsrechtliche Direktiven des Aufsichtsvollzugs .. | 497 |
| 1. Aufsicht als einzelfallbezogener Grundrechtseingriff .....                    | 497 |
| 2. Enumerationsprinzip für Aufsichtsinstrumente .....                            | 498 |
| 3. Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit der Aufsichtsausübung .....          | 499 |
| a) Akzessorietät der Aufsichtsanwendung zum Aufsichtsmaßstab .....               | 502 |
| b) Beachtung schulischer Besonderheiten/Kooperationsprinzip .....                | 503 |
| c) Grundsatz abgestufter Intervention .....                                      | 505 |
| d) Subsidiarität der Aufsicht .....  | 507 |
| e) Anlassbezogene Prüfungskompetenz .....  | 508 |
| 4. Effektivität der Aufsicht .....   | 514 |
| 5. Anforderungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes .....                         | 515 |
| 6. Allgemeine Direktiven und Grenzen der Fachaufsicht im Beleihungsbereich       |     |
| der anerkannten Ersatzschule .....   | 517 |
| II. Besonderheiten der schulaufsichtlichen Prüfung .....                         | 520 |
| 1. Schulaufsicht als Prognoseentscheidung .....                                  | 521 |
| 2. (Verbleibende) Spielräume der Verwaltung .....                                | 524 |
| a) Opportunitäts- und punktueller Legalitätsprinzip der Schulaufsicht .....      | 524 |
| b) Maßgeblichkeit der Norminterpretation der Verwaltung .....                    | 527 |
| III. Zulässigkeit, Grenzen und Wirkung einzelner Aufsichtsmaßnahmen .....        | 528 |
| 1. Anforderungen der Grundrechtsschranke (Art. 7 I GG) an Aufsichtsmittel ..     | 528 |
| 2. Nicht normierte Aufsichtsmittel .....   | 530 |
| a) Aufsichtsgewohnheitsrecht .....   | 530 |
| b) (Keine) Anwendung der polizeirechtlichen Generalklausel .....                 | 532 |
| c) Maßnahmen im Rahmen normierter Generalklauseln .....                          | 534 |
| d) Begrenzte Zulässigkeit von „Minusmaßnahmen“ als ungeschriebene Ge-            |     |
| neralklausel .....   | 536 |
| 3. Informationsrechte und -pflichten .....                                       | 538 |
| a) Auskunftsverlangen (Unterrichtungsrecht, Anforderung von Unterlagen,          |     |
| Nachweisen und Berichten) .....  | 539 |
| b) Selbstständige Anzeigepflichten der Schulträger .....                         | 542 |

|  |     |
|--|-----|
| c) Besichtigungs- und Betretungsrechte; Unterrichtsbesuche .....                               | 544 |
| d) (Keine) zentralen schulischen Leistungsprüfungen und externe Evaluationen .....             | 549 |
| e) Informationsrechte im Beleihungsbereich der anerkannten Ersatzschule .....                  | 551 |
| 4. Präventive Maßnahmen .....  | 552 |
| a) Genehmigung der Ersatzschule als Aufsichtsmittel .....                                      | 553 |
| aa) Reichweite der Ersatzschulgenehmigung .....  | 553 |
| bb) Genehmigungspflicht wesentlicher Änderungen .....  | 556 |
| cc) Grenzen des Genehmigungsantrags als Mitwirkungsakt .....                                   | 557 |
| dd) Nebenbestimmungen zur Genehmigung .....  | 558 |
| ee) Eingeschränkte Befugnis zur vorläufigen Genehmigung .....                                  | 559 |
| b) Unterrichtsgenehmigungen für Lehrpersonal .....   | 560 |
| c) Sonstiges präventives Tätigwerden (im Rahmen von Generalklauseln) ..                        | 564 |
| d) Anerkennungsentscheidung und präventive Maßnahmen der Fachaufsicht ..                       | 564 |
| 5. Repressive Maßnahmen .....  | 566 |
| a) Genehmigungsentzug .....  | 566 |
| b) Anerkennungsentzug .....  | 569 |
| c) Entzug der Unterrichtsgenehmigung .....   | 570 |
| d) Tätigkeitsuntersagung (Unterrichtsverbot) .....   | 571 |
| e) Mängelbeseitigungsverfahren und eigenständige Beanstandungen .....                          | 573 |
| f) Allgemeine Anordnungsbefugnis .....   | 576 |
| g) (Kein) eigenständiges Selbstvornahme-, Selbsteintritts- oder Aufhebungsrecht .....          | 577 |
| h) Vollstreckung aufsichtlicher Befugnisse .....   | 578 |
| i) Repressives Weisungsrecht und dessen Durchsetzung gegenüber anerkannten Ersatzschulen ..... | 581 |
| 6. Resümee zum Aufsichtsvollzug .....  | 582 |
| <b>Schlussbetrachtung</b> .....  | 583 |
| <b>Zusammenfassung der Ergebnisse</b> .....  | 586 |
| <b>Literaturverzeichnis</b> .....  | 601 |
| <b>Sachwortverzeichnis</b> .....   | 634 |