

Sachverhalt¹: Der A e.V. ist Träger Freier Waldorfschulen, die als Ersatzschulen genehmigt sind. Mitglieder des A sind im Wesentlichen Eltern, deren Kinder die Schulen besuchen, und Lehrer, die an den Schulen unterrichten. Eine bestimmte Schule des A nahm entsprechend der Genehmigung den Unterrichtsbetrieb mit dem Schuljahr 1988/89 auf. Es bestehen seitdem eine Grundschule sowie eine Teilhauptschule I für die Jahrgangsstufen 5 und 6. A beantragt nunmehr die Genehmigung für die Erweiterung seines Hauptschulangebots auf die Klassen 7 bis 9 („Teilhauptschule II“). Die Genehmigung wird erteilt, allerdings heißt es in Punkt 2 des Bescheids: „Sollten sich an der Teilhauptschule II künftig aus Schülermangel nur kombinierte Klassen bilden lassen, so wird die Genehmigung widerrufen.“

A möchte diesen Zusatz nicht gelten lassen und legt Widerspruch ein. Das pädagogische Konzept der Waldorfschule sehe innerhalb der Teilhauptschule einen jahrgangsübergreifenden Unterricht durchaus vor mit dem Ziel, bei Abschluss der jeweiligen Schule einen den staatlichen Schulen entsprechenden Wissensstand vermittelt zu haben.

Die zuständige Landesbehörde weist den Widerspruch zurück. Sie steht auf dem Standpunkt, dass die grundgesetzlich geregelten Genehmigungsvoraussetzungen erforderten, dass jede Jahrgangsstufe mit dem Ausbildungsstand der öffentlichen Schulen vergleichbar sei, zumal alle staatlichen Schulen jahrgangsbezogen gegliedert seien und unterrichten würden.

A erhebt nun Klage vor dem Verwaltungsgericht. Er beantragt die Verurteilung der Behörde zur Erteilung der beantragten Genehmigung ohne die Einschränkung, die sie in Punkt 2 getroffen hat. Hat die Klage Erfolg?

Lösungsgesichtspunkte:

Die Klage hat Erfolg, wenn ihre Sachentscheidungs Voraussetzungen erfüllt sind und sie begründet ist.

I. Sachentscheidungs Voraussetzungen

1. Streitgegenstand ist eine öffentlich-rechtlich ausgestaltete Genehmigung nach Art. 7 IV GG. Der **Verwaltungsrechtsweg** ist somit gem. § 40 I S. 1 VwGO eröffnet.

2. Die statthafte Klageart richtet sich nach dem Klagebegehren, § 88 VwGO. A begehrt die Verurteilung der Behörde zur Erteilung der beantragten Genehmigung ohne den genannten Zusatz. Statthaft könnte daher eine **Verpflichtungsklage** sein. Allerdings ist zu beachten, dass wenn es A in Wirklichkeit nur um die Beseitigung eines Teils eines Verwaltungsakts geht, die isolierte **Anfechtungsklage** gegen den Zusatz statthaft ist. Dazu müsste der Zusatz jedoch isoliert anfechtbar sein. Nach der Rspr. des BVerwG sind Nebenbestimmungen wie etwa ein Widerrufsvorbehalt als Teil des Genehmigungsbescheids isoliert anfechtbar.² Die Anfechtung ist auch im Vergleich zu einem Verpflichtungsverfahren grds. effektiver und ökonomischer. Letztlich entscheidend ist aber die Frage, welche Klageart den für den Kläger weitestgehenden Rechtsschutz vermittelt. Das BVerwG (in DÖV 2001, 422 ff. nicht vollständig abgedruckt) führt dazu aus:

„Zwar wird in der Rechtsprechung des BVerwG gegen belastende Nebenbestimmungen die Anfechtungsklage als gegeben angesehen, und zwar unabhängig davon, ob es sich bei der streitigen Nebenbestimmung um eine Befristung, Bedingung oder einen Widerrufsvorbehalt handelt. Damit ist jedoch die Zulässigkeit eines Verpflichtungsantrages nicht ausgeschlossen, wenn dieser einen im Vergleich zum Anfechtungsantrag weitergehenden Rechtsschutz verschafft. (...) Ein solcher Fall liegt hier vor. Bei einer Beschränkung auf den Anfechtungsantrag müsste der Kläger besorgen, dass die isolierte Aufhebung des Widerrufsvorbehalts keinen endgültigen Rechtsfrieden in einem Sinne stiftet. Nach seinem Wortlaut bezieht sich der Zusatz auf den Fall, dass kombinierte Klassen „aus Schülermangel“ gebildet werden. Demgegenüber will der Kläger erreichen, dass die von ihm aus pädagogischen Gründen angestrebte Praxis der Jahrgangsmischung keinesfalls zum Anlass für einen Widerruf der Genehmigung genommen wird. (...). Dem trägt die gerichtliche Verpflichtung der Behörde, die Genehmigung ohne den Widerrufsvorbehalt zu erteilen, besser Rechnung, weil der Behörde damit generell untersagt ist, die Genehmigung allein wegen jahrgangsübergreifenden Unterrichts zu widerrufen.“

Folgt man dieser Auffassung, ist vorliegend dem Antrag entsprechend eine **Verpflichtungsklage**, § 42 I Alt. 2 VwGO statthaft (a.A. ebenso vertretbar).

3. Da nicht ausgeschlossen werden kann, dass A durch die Versagung der Genehmigung in seinem Grundrecht auf Errichtung einer Privatschule (Art. 7 IV GG) verletzt ist, liegt auch die erforderliche **Klagebefugnis** gem. § 42 II VwGO vor. Im Übrigen ist von der Beteiligten- und Prozessfähigkeit (§§ 61 f. VwGO) sowie von der Einhaltung der Klagefrist (§ 74 VwGO) auszugehen, sodass die Sachentscheidungs Voraussetzungen insgesamt vorliegen.

II. Begründetheit der Klage

Die Klage ist begründet, wenn die Ablehnung rechtswidrig ist, den A in seinem Recht aus Art. 7 IV GG verletzt und die Sache spruchreif ist (§ 113 V S. 1 VwGO), oder – anders ausgedrückt – A einen Anspruch auf Erlass der begehrten Genehmigung hat.

Anspruchsgrundlage für die begehrte Ausnahmegenehmigung ist Art. 7 IV GG. Es müssten auch dessen **Voraussetzungen** vorliegen. In materieller Hinsicht ist erforderlich, dass

- ⇒ die Ersatzschule in ihren Lehrzielen und Einrichtungen sowie der wissenschaftlichen Ausbildung ihrer Lehrkräfte nicht hinter den öffentlichen Schulen zurücksteht (Gleichwertigkeit der Schulen – daher sind staatliche Erziehungsziele auch für Ersatzschulen verbindlich),

¹ In Anlehnung an BVerwG DÖV **2001**, 422 ff. (Privatschulgenehmigung).

² Vgl. nur BVerwG NVwZ **2001**, 429.

- ⇒ die Ersatzschule keine Sonderung der Schüler nach den Einkommensverhältnissen ihrer Eltern fördert
- ⇒ und die Ersatzschule in genügendem Maße die wirtschaftliche und rechtliche Stellung der Lehrkräfte sichert.

Sind diese Voraussetzungen erfüllt, besteht ein verfassungsrechtlicher Anspruch auf die Erteilung der Genehmigung ohne einschränkenden Zusatz. Ein solcher wäre dann nicht rechtmäßig.

Die Behörde vertritt den Standpunkt, die von Art. 7 IV S. 3 GG vorausgesetzte Gleichwertigkeit von staatlicher Schule und privater Ersatzschule sei nur gegeben, wenn jederzeit ein Übergang auf die staatlichen Schulen möglich sei und deshalb die Schüler mehrerer Jahrgangsstufen nicht gemeinsam unterrichtet würden. Dem ist das BVerwG entgegengetreten. Es führt dazu aus (DÖV 2001, 422, 423):

„Der Ausbildungs- und Leistungsstand der einzelnen Jahrgangsklasse am Ende des jeweiligen Schuljahres gehört nicht zu den Lehrzielen, hinsichtlich derer die privaten Ersatzschulen nicht hinter den öffentlichen Schulen zurückstehen dürfen. Die Lehrziele i.S.d. Art. 7 Abs. 4 S. 3 GG beziehen sich maßgeblich auf die inhaltliche Seite des Unterrichts. Gleichwertigkeit der Lehrziele bedeutet, dass die Ersatzschulen die allgemeinen Bildungs- und Erziehungsziele sowie fachlichen Qualifikationen anstreben müssen, die den ihnen entsprechenden öffentlichen Schulen nach geltendem Recht vorgeschrieben sind. Art. 7 Abs. 4 S. 3 GG bezweckt nicht, die inhaltliche Einheit des Schulwesens zu sichern, sondern Schüler von Ersatzschulen vor einem ungleichwertigen Schulerfolg zu schützen. Stellt man allein auf die zu erreichende gleichwertige Qualifikation bei Abschluss des schulischen Bildungsganges ab, so ist es gleichgültig, welchen Leistungsstand die Schüler jeweils am Ende derjenigen Schuljahre haben, welche dem Abschlussjahr vorausgehen. Bezieht sich die Gestaltungsfreiheit der privaten Ersatzschule auf Lehrmethode und Lehrinhalt bei anzustrebender Gleichwertigkeit des Bildungsabschlusses, so muss sie nach eigenem pädagogischen Ermessen darüber entscheiden dürfen, auf welchem Wege und mit welchen Mitteln sie zu diesem Gesamtergebnis gelangt.“

Das BVerwG stellt damit klar, dass die vom Kläger geplante Teilhauptschule II auch dann allen Anforderungen des Genehmigungstatbestandes entspricht, wenn es zu einer gemeinsamen Unterrichtung von Schülern unterschiedlicher Klassenstufen kommt, vorausgesetzt, der Abschluss in der Klasse 9 entspricht den Anforderungen, wie sie auch für staatliche Schulen gelten. A erfüllt damit die Voraussetzungen an eine Privatschulzulassung gem. Art. 7 IV GG. Der Widerrufsvorbehalt steht diesem Anspruch entgegen und ist somit rechtswidrig.

Ergebnis: Die Klage des A ist begründet. Das Verwaltungsgericht wird die Behörde verpflichten, die beantragte Zulassung der Teilhauptschule II ohne die Einschränkung zu erteilen, die sie mit Punkt 2 getroffen hat.