

# **BVerfGE 88, 40 - Private Grundschule**

**Zur Anerkennung eines besonderen pädagogischen Interesses für die Zulassung einer privaten Grundschule (Art. 7 Abs. 5 erste Alternative GG) und den Maßstäben für ihre fachgerichtliche Überprüfung.**

## **Beschluß**

des 1. Senates vom 16. Dezember 1992

- 1 BvR 167/87 -

In dem Verfahren über die Verfassungsbeschwerde des Vereins für K ... - Bevollmächtigter: Rechtsanwalt Dr. Reiner Geulen, Schaperstraße 15, Berlin 15 - gegen a) das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 10. Dezember 1986 - BVerwG 7 C 60.84 -, b) das Urteil des Oberverwaltungsgerichts Berlin vom 2. Februar 1984 - OVG 3 B 61.82 -, c) das Urteil des Verwaltungsgerichts Berlin vom 10. Juni 1982 - VG 3 A 494.81 -, d) den Bescheid des Senators für Schulwesen, Jugend und Sport vom 29. Juni 1981 - Schul II c B 2 -.

Entscheidungsformel:

**Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 10. Dezember 1986 - BVerwG 7 C 6084 - verletzt den Beschwerdeführer in seinen Grundrechten aus Art. 7 Abs. 4 Satz 1 und Art. 19 Abs. 4 GG. Es wird aufgehoben. Die Sache wird an das Bundesverwaltungsgericht zurückverwiesen.**

**Im übrigen wird die Verfassungsbeschwerde verworfen.**

**Die Bundesrepublik Deutschland hat dem Beschwerdeführer die notwendigen Auslagen zu erstatten.**

## **Gründe**

### **A.**

Die Verfassungsbeschwerde richtet sich dagegen, daß das "besondere pädagogische Interesse" als Voraussetzung für die Zulassung einer privaten Grundschule nach der ersten Alternative des Art. 7 Abs. 5 GG nicht anerkannt worden ist (hier: "Freie Schule Kreuzberg").

### **I.**

Der Beschwerdeführer, ein aus einer "Vorschulgruppe" hervorgegangener Schulträgerverein, beantragte die Genehmigung einer von ihm schon betriebenen privaten Grundschule (Ganztagsschule für zunächst etwa 20 Kinder); hierzu legte er ein überwiegend an Celestin Freinet ("Ecole Moderne") orientiertes pädagogisches Konzept vor. In dem angegriffenen Ablehnungsbescheid ließ der Senator für Schulwesen offen, ob die landesrechtlichen Genehmigungsvoraussetzungen (§ 4 des Berliner Privatschulgesetzes) erfüllt seien, weil es schon an dem nach Art. 7 Abs. 5 GG erforderlichen besonderen pädagogischen Interesse fehle: Dem pädagogischen Konzept lägen neue, wissenschaftlich erarbeitete oder zu Ende gedachte

Unterrichtsmethoden nicht zugrunde. Die Überbetonung des Projektverfahrens erschwere die Vermittlung von Grundwissen. Die Orientierung des Unterrichts an ihren Bedürfnissen überfordere die Schüler. Die Lehrersteuerung im Primarbereich sei unzureichend formuliert. Das Konzept sei mit Teilen des Rahmenplans für die öffentlichen Grundschulen kombiniert und mit Elementen angereichert worden, die scheinbare Defizite des öffentlichen Schulwesens ausgleichen sollten. Sein Erfolg könne nur schwer vorausgesagt werden. Es sei allenfalls vertretbar, das pädagogische Interesse an seiner Erprobung einmalig anzuerkennen. Dies sei aber trotz Bedenken schon für ein vergleichbares Konzept geschehen, nämlich für die "Ufa-Schule" in Tempelhof.

Die darauf erhobene Verpflichtungsklage blieb vor dem Verwaltungsgericht und dem Oberverwaltungsgericht (RdJB 1985, S. 149) erfolglos. Das Bundesverwaltungsgericht wies die zugelassene Revision zurück. Der Unterrichtsverwaltung stehe bei der Anerkennung eines besonderen pädagogischen Interesses im Sinne des Art. 7 Abs. 5 GG ein gerichtlich nur beschränkt überprüfbarer Entscheidungsspielraum zu. Dafür sprächen Wortlaut und Zweck der Vorschrift, welche die Freiheit der Errichtung privater Volksschulen im Interesse der Zusammenfassung aller Volksschichten in der öffentlichen Volksschule einschränke. Dabei sei das pädagogische Interesse nicht als privates, sondern als ausschließlich öffentliches Interesse zu verstehen. Seine Anerkennung setze voraus, daß die zu genehmigende private Grundschule nach Auffassung der Unterrichtsverwaltung auch und gerade im Hinblick auf den verfassungsrechtlichen Vorrang der öffentlichen Grundschule eine förderungswürdige pädagogische Prägung aufweise. Zu dieser Beurteilung sei die Schulverwaltung wegen ihrer fachlichen Kompetenz und Vertrautheit mit den Schulverhältnissen in ihrem Aufgabenbereich besonders geeignet. Das Gericht könne seine eigene pädagogische Bewertung nicht an die Stelle derjenigen der Unterrichtsverwaltung setzen.

Das Berufungsgericht habe seine Kontrolle zutreffend auf die Frage beschränkt, ob die Schulbehörde verfahrensfehlerhaft entschieden, einen unrichtigen Sachverhalt zugrunde gelegt, allgemein anerkannte pädagogisch-fachwissenschaftliche Bewertungsgrundsätze mißachtet, sachfremde Erwägungen angestellt oder sonst willkürlich gehandelt habe. Das sei nicht der Fall. Die Schulbehörde habe ihre ablehnende Entscheidung im wesentlichen darauf gestützt, daß dem pädagogischen Konzept des Beschwerdeführers keine neuen, wissenschaftlich erarbeiteten Unterrichtsmethoden zugrunde lägen, seine Ziele und Inhalte auf dem Rahmenplan für die öffentlichen Grundschulen basierten und teilweise hier als Schulversuch auch durchgeführt würden und daß schließlich ein vergleichbares Konzept trotz Bedenken bereits an der Ufa-Schule in Tempelhof erprobt werde. Mit diesen Erwägungen habe sich die Schulbehörde im Rahmen des ihr zustehenden Entscheidungsspielraums gehalten. Der Einholung eines Sachverständigengutachtens habe es nicht bedurft (vgl. die Entscheidungsgründe im einzelnen in BVerwGE 75, 275).

## II.

Der Beschwerdeführer hatte im Hinblick auf den Berlin-Vorbehalt der alliierten Militärgouverneure zunächst nur das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts mit der Begründung angegriffen, die Nichtanerkennung des besonderen pädagogischen Interesses unterliege einer weitergehenden fachgerichtlichen Überprüfung. Deren Beschränkung sei allenfalls hinsichtlich der Konkretisierung und Gewichtung der

öffentlichen Interessen sowie des Abwägungsergebnisses gerechtfertigt. Darüber hinaus bedürften die Voraussetzungen für die Anerkennung eines besonderen pädagogischen Interesses nach der "Wesentlichkeitstheorie" einer gesetzlichen Regelung.

Nach Ablauf der Frist zur Einlegung der Verfassungsbeschwerde erklärte der Beschwerdeführer, daß sich diese gegen alle Entscheidungen des Ausgangsverfahrens richte. Der Genehmigungsanspruch beurteile sich ausschließlich nach Art. 7 Abs. 4 GG, nicht auch nach Absatz 5, denn eine staatliche Volksschule als eine die Kinder aller Volksschichten zusammenfassende Einheitsschule gebe es nach Einführung von Primarschul- und Sekundarstufenbereichen sowie von Förder- und Orientierungsstufen nicht mehr. Selbst wenn aber von ihrem Fortbestehen auszugehen sei, enthalte Art. 7 Abs. 5 GG entgegen der Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts im Verhältnis zu Absatz 4 keine eigenständige Regelung; vielmehr sei diese Bestimmung ihrerseits im Lichte der Garantie des Art. 7 Abs. 4 Satz 1 GG auszulegen.

Mit seiner Auffassung, daß der Unterrichtsverwaltung ein Beurteilungsspielraum zustehe, habe das Bundesverwaltungsgericht Art. 19 Abs. 4 GG verletzt. Danach sei eine umfassende gerichtliche Überprüfung geboten, zumal auch keiner der Gründe vorliege, die in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts sonst zur Begründung eines Beurteilungsspielraums herangezogen würden.

Die angegriffenen Entscheidungen verletzten zugleich die Menschenwürde, das Recht auf Entfaltung der Persönlichkeit in Freiheit und Selbstverantwortung, die Religions- und Gewissensfreiheit und das Elternrecht.

### III.

1. Der Bundesminister für Bildung und Wissenschaft hat unter Hinweis auf den seinerzeit bestehenden Berlin-Vorbehalt namens der Bundesregierung von einer Stellungnahme abgesehen; für den Senat der Freien und Hansestadt Hamburg tritt deren Justizbehörde der Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts bei.

2. Der Bund der Freien Waldorfschulen, der Bundesverband Deutscher Privatschulen e.V. (Schulen in freier Trägerschaft) und der Verband der Freien Alternativschulen in der Bundesrepublik Deutschland und West-Berlin unterstützen den Beschwerdeführer.

### B.

Die Verfassungsbeschwerde ist unzulässig, soweit sie nachträglich auch gegen den Bescheid des Senators und die Urteile des Verwaltungs- und des Oberverwaltungsgerichts gerichtet worden ist. Darin lag keine bloße Klarstellung; die ursprüngliche Beschränkung des Angriffsgegenstandes auf die Revisionsentscheidung trug vielmehr der damaligen Geltung des Berlin-Vorbehaltes Rechnung. Es kann offenbleiben, ob dessen späterer Fortfall die Frist des § 93 Abs. 1 Satz 1 BVerfGG erneut in Lauf gesetzt hat. Denn die Verfassungsbeschwerde ist insoweit jedenfalls nicht hinreichend substantiiert (§ 23 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 1, § 92 BVerfGG). Der Beschwerdeführer hat die fraglichen Entscheidungen weder selbst vorgelegt noch ihrem wesentlichen Inhalt nach mitgeteilt oder sich damit auseinandergesetzt. Ihre teilweise Wiedergabe im Urteil des Bundesverwaltungsgerichts und in der fristgerecht beigefügten

Revisionsbegründungsschrift reicht nicht aus.

### C.

Soweit sie zulässig ist, ist die Verfassungsbeschwerde begründet. Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts verletzt den Beschwerdeführer in seinen Grundrechten aus Art. 7 Abs. 4 Satz 1 und Art. 19 Abs. 4 GG.

#### I.

Prüfungsmaßstab für die Frage, ob das Bundesverwaltungsgericht einen Entscheidungsspielraum der Schulverwaltung bejahen und die gerichtliche Kontrolle entsprechend beschränken durfte, ist Art. 19 Abs. 4 GG. Wie weit die danach erforderliche Kontrolle durch die Fachgerichte zu gehen hat, bestimmt sich nach dem zugrundeliegenden materiellen Recht (vgl. BVerfGE 84, 34 [49]). Dieses ergibt sich hier unmittelbar aus dem Grundgesetz selbst (Art. 7 GG) mit der Folge, daß seine Auslegung vom Bundesverfassungsgericht grundsätzlich unbeschränkt zu prüfen ist.

#### II.

Die Zulässigkeit privater Grundschulen beurteilt sich nach Art. 7 Abs. 4 und Abs. 5 GG. Diese Bestimmungen galten in Berlin gemäß Art. 23 Satz 1 GG nach Maßgabe des Genehmigungsschreibens der Militärgouverneure zum Grundgesetz vom 12. Mai 1949 schon zu Verfahrensbeginn unmittelbar (vgl. BVerfGE 1, 70 [72]; 7, 1 [7, 9 f.]).

1. Die Anwendbarkeit des Art. 7 Abs. 5 GG ist nicht dadurch in Frage gestellt, daß der darin enthaltene Begriff der "Volksschule" im Berliner Schulgesetz nicht mehr verwandt wird (vgl. auch II A. des Abkommens zwischen den Ländern der Bundesrepublik zur Vereinheitlichung auf dem Gebiete des Schulwesens vom 28. Oktober 1964 in der Fassung vom 14. Oktober 1971, KMK-BeschlS Nr. 101). Der Begriffe "Volksschule" und "Grundschule" bediente sich bereits die Weimarer Reichsverfassung (Art. 145 Satz 2 und Art. 146 Abs. 1 Satz 2); sie wurden von § 1 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes betreffend die Grundschulen und Aufhebung der Vorschulen vom 28. April 1920 (RGBl. S. 851) übernommen (vgl. OVG Hamburg, JW 1927, S. 1288 [1289]). Danach war die "Volksschule" in den vier unteren Jahrgängen als die für alle Schüler gemeinsame Grundschule einzurichten, auf der das mittlere und höhere Schulwesen aufbauen sollte. Es ist trotz vielfältiger organisatorischer und pädagogischer Fortentwicklungen nicht ersichtlich und von dem Beschwerdeführer im übrigen nicht substantiiert dargetan, daß sich dieser Aufbau durchgreifend geändert hat. Zwar umfaßt die Grundschule in Berlin nach § 28 des Schulgesetzes auch die Klassen fünf und sechs. Dies verstärkt aber nur den Zusammenführungseffekt, der mit der Einrichtung der Volksschule als Gemeinschaftsschule bezweckt war. Es ist auch nichts dafür erkennbar geworden, daß dieser Effekt - zumal in den ersten Schuljahren - durch nennenswerte Leistungs- oder Fächerdifferenzierungen in Frage gestellt würde. Der bloße Fortfall der Bezeichnung "Volksschule" entzieht den im Schulgesetz geregelten Sachverhalt nicht schon dem Geltungsbereich des Art. 7 Abs. 5 GG.

2. Art. 7 Abs. 4 GG gewährleistet unter den dort genannten Voraussetzungen jedermann die Freiheit, Privatschulen zu errichten. Kennzeichnend für die Privatschule ist ein Unterricht eigener Prägung, insbesondere im Hinblick auf die Erziehungsziele, die weltanschauliche Basis, die Lehrmethode und die Lehrinhalte (vgl. BVerfGE 27, 195 [200 f.]). Die Privatschulfreiheit ist dabei auch im Hinblick auf

das Bekenntnis des Grundgesetzes zur freien Entfaltung der Persönlichkeit (Art. 2 Abs. 1 GG), zur Religions- und Gewissensfreiheit (Art. 4 GG), zur religiösen und weltanschaulichen Neutralität des Staates und zum natürlichen Elternrecht (Art. 6 Abs. 2 Satz 1 GG) zu würdigen. Diesen Prinzipien entspricht die Offenheit für die Vielfalt der Erziehungsziele und Bildungsinhalte und das Bedürfnis der Bürger, in der ihnen gemäßen Form die eigene Persönlichkeit und die ihrer Kinder im Erziehungsbereich der Schule zu entfalten. Dem trägt die Verbürgung der Institution Privatschule in Art. 7 Abs. 4 Satz 1 GG Rechnung (vgl. BVerfGE 75, 40 [61 ff.]).

3. Die damit umrissene Privatschulfreiheit ist im Grundsatz auch für private Volksschulen im Sinne des Art. 7 Abs. 5 GG verbürgt. Zugleich gelten für diese uneingeschränkt die Anforderungen der Sätze 2 bis 4 des Absatzes 4. Insbesondere können sie als Ersatz für öffentliche Schulen nach Art. 7 Abs. 4 Satz 3 GG nur genehmigt werden, wenn sie - unter anderem - in ihren Lehrzielen und Einrichtungen sowie in der wissenschaftlichen Ausbildung ihrer Lehrkräfte nicht hinter den öffentlichen Schulen zurückstehen. Sind schon diese Anforderungen nicht erfüllt, kommt es für private Volksschulen auf die besonderen Voraussetzungen des Art. 7 Abs. 5 GG nicht mehr an.

4. Eine private Volksschule ist nach der ersten Alternative des Art. 7 Abs. 5 GG nur zuzulassen, wenn die Unterrichtsverwaltung ein besonderes pädagogisches Interesse anerkennt. Die Bedeutung dieser Vorschrift erschließt sich aus ihrem Wortlaut nicht ohne weiteres. Auch ihre Entstehungsgeschichte (vgl. BVerfGE 75, 40 [56 ff.]) ist wenig ergiebig.

a) Art. 7 Abs. 5 GG geht zurück auf die kurz aufeinander folgenden "Weimarer Schulkompromisse", mit welchen der Streit zwischen den Vertretern der Simultanschule, der Konfessionsschule und der bekenntnisfreien Schule im Grundsatz zugunsten der Gemeinschaftsschule als Regelschule ("Einheitsschule") beendet werden sollte (vgl. Lande, Die Schule in der Reichsverfassung, 1929, S. 39 ff. und S. 71 ff.; Wittwer, Die Sozialdemokratische Schulpolitik in der Weimarer Republik, 1980, S. 93 ff.). Art. 147 WRV lautete:

*Private Schulen als Ersatz für öffentliche Schulen bedürfen der Genehmigung des Staates und unterstehen den Landesgesetzen. Die Genehmigung ist zu erteilen, wenn die Privatschulen 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. Die Genehmigung ist zu versagen, wenn die wirtschaftliche und rechtliche Stellung der Lehrkräfte nicht genügend gesichert ist.*

*Private Volksschulen sind nur zuzulassen, wenn für eine Minderheit von Erziehungsberechtigten, deren Wille nach Artikel 146 Abs. 2 zu berücksichtigen ist, eine öffentliche Volksschule ihres Bekenntnisses oder ihrer Weltanschauung in der Gemeinde nicht besteht oder die Unterrichtsverwaltung ein besonderes pädagogisches Interesse anerkennt.*

*Private Vorschulen sind aufzuheben.*

*Für private Schulen, die nicht als Ersatz für öffentliche Schulen dienen, verbleibt es bei dem geltenden Recht.*

Der Schulkompromiß schränkte die zuvor wesentlich bedeutendere Rolle des Privatschulwesens (vgl. Vogel, RdJB 1983, S. 170 ff.) weitgehend ein. Hinsichtlich privater Volksschulen waren zunächst nur Ausnahmen für Bekenntnis- und Weltanschauungsschulen vorgesehen. Die zusätzliche Ausnahme bei Anerkennung eines "besonderen pädagogischen Interesses" durch die Unterrichtsverwaltung geht auf den am letzten Tag der dritten Lesung gestellten Abänderungs-Antrag Nr. 737 Ziff. 1 (Drucks. Bd. 338, S. 505) zurück. Er wurde ohne weitere Begründung oder Aussprache im Rahmen der erst am Vortag entworfenen Kompromißlösung angenommen (Sten.Ber. Bd. 329, S. 2175; vgl. Lande, a.a.O., S. 39 ff. und S. 143 ff.).

b) Das Grundgesetz übernahm in Art. 7 Abs. 4 bis 6 GG die Bestimmungen der Weimarer Reichsverfassung über die Zulassung von Privatschulen mit gewissen Abweichungen. Entsprechende Vorschläge hatte der Entwurf des Verfassungskonvents auf Herrenchiemsee noch nicht enthalten; kulturelle Fragen sollten danach der Regelung in den Landesverfassungen vorbehalten bleiben (vgl. Lemper, Privatschulfreiheit, 1989, S. 52 FN 5). Eine Anlehnung an die Schulbestimmungen der Weimarer Reichsverfassung wurde anfangs auch im Parlamentarischen Rat noch nicht erwogen. Nach ersten Regelungsvorschlägen zum Privatschulrecht, die auf Volksschulen nicht besonders eingingen, griff erstmals der "Fünfer-Ausschuß" auf die Formulierungen der Weimarer Reichsverfassung zurück (Drucks. Nr. 543). Ausgehend von einer im Parlamentarischen Rat schon beschlossenen Privatschulgarantie (jetzt Art. 7 Abs. 4 Satz 1 GG), fügte er dieser die Sätze 1 bis 3 des Art. 147 Abs. 1 WRV hinzu; Art. 147 Abs. 2 WRV übernahm er unter Streichung der Bezugnahme auf Art. 146 Abs. 2 WRV wörtlich als Absatz 5. Der Hauptausschuß akzeptierte diese Fassung der Schulbestimmungen in der dritten Lesung ohne weitere Erörterung (HA-Sten.Ber. S. 603 [615]). In der Folge veranlaßte der Redaktionsausschuß in Absatz 5 nur noch geringfügige Änderungen; er stellte die Alternative des besonderen pädagogischen Interesses voran (Drucks. Nr. 751). Der Hauptausschuß nahm die so geänderte Fassung in seiner 57. Sitzung an (HA-Sten.Ber. S. 743 [761]). In der 10. Sitzung des Parlamentarischen Rates wurden die gegensätzlichen Standpunkte noch einmal kurz dargestellt (Sten.Ber. S. 197 [205 ff.]); zu weiteren Änderungen kam es nicht mehr (vgl. AÖR Bd. 1, S. 111; Lemper, a.a.O., S. 47 ff.).

5. Die Übernahme wichtiger Bestimmungen der Weimarer Reichsverfassung läßt gerade wegen der Zurückstellung anfänglicher Vorbehalte darauf schließen, daß der Grundgesetzgeber die Ergebnisse der Weimarer Schulkompromisse beibehalten wollte. Zwar hat er die verfassungsrechtlichen Zusammenhänge umgestaltet, namentlich die unter bestimmten Voraussetzungen aus Art. 147 Abs. 1 Satz 2 WRV folgende objektivrechtliche Pflicht zur Genehmigung von Privatschulen zu einem Grundrecht verstärkt (Art. 7 Abs. 4 Satz 1 GG). Dadurch hat sich aber das rechtssystematische Verhältnis zwischen Regel und Ausnahme (Art. 147 Abs. 2 WRV beziehungsweise Art. 7 Abs. 5 GG) nicht gewandelt; eine "Aufstufung" der Regel verändert allerdings zugleich den verfassungsrechtlichen Rang der Ausnahme. Der Fortfall der früher in Art. 146 Abs. 1 Satz 2 WRV enthaltenen Wendung "für alle gemeinsame Grundschule" erklärt sich im übrigen daraus, daß solche schulorganisatorischen Regelungen als Ländersache angesehen wurden.

Nach wie vor verfolgen die in Rede stehenden Verfassungsbestimmungen mithin den Zweck, die Kinder aller Volksschichten zumindest in den ersten Klassen grundsätzlich zusammenzufassen und private Volks- oder Grundschulen nur zuzulassen, wenn der

Vorrang der öffentlichen Schulen aus besonderen Gründen zurücktreten muß. Dahinter steht eine sozialstaatliche und egalitär-demokratischem Gedankengut verpflichtete Absage an Klassen, Stände und sonstige Schichtungen. Daß solche Bemühungen schon wegen einseitiger sozialer Zusammensetzung der Bevölkerung der jeweiligen Schulsprengel, aber auch aus vielfältigen anderen Gründen häufig nur begrenzten Erfolg haben, nimmt diesem Ziel nicht seine Bedeutung. Auch jüngere pädagogische, gesellschaftliche und verfassungsrechtliche Entwicklungen lassen es nicht als überholt erscheinen. Denn es ist nicht ausgeschlossen, daß Privatschulen ein einseitiges Bild von der Zusammensetzung der Gesellschaft widerspiegeln und den Schülern vermitteln, wenn sie nur von Kindern der Anhänger bestimmter pädagogischer, weltanschaulicher oder auch religiöser Anschauungen besucht werden. Bleiben gesellschaftliche Gruppen einander fremd, kann dies zu sozialen Reibungen führen, die zu vermeiden legitimes Ziel auch staatlicher Schulpolitik ist.

6. Der Vorrang der öffentlichen Schulen tritt nach Art. 7 Abs. 5 GG im Einzelfall zurück, wenn die Unterrichtsverwaltung ein besonderes pädagogisches Interesse anerkennt.

a) Die in dieser Vorschrift enthaltenen normativen Vorgaben bedürfen der Konkretisierung. Diese erübrigt sich nicht schon im Hinblick darauf, daß es die Unterrichtsverwaltung ist, die ein besonderes pädagogisches Interesse anerkennen muß. Zwar ist zu Art. 147 Abs. 2 WRV die Auffassung vertreten worden, die Unterrichtsverwaltung habe jede Freiheit bei der Wahl dessen, was sie als Gegenstand besonderen pädagogischen Interesses ansehen wolle (Lande, a.a.O., S. 158; a.A. schon Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reichs, Nachdruck 1968, Art. 147 WRV Nr. 3). Angesichts des freiheitsrechtlichen Charakters des Art. 7 Abs. 4 Satz 1 in Verbindung mit Abs. 5 GG verbietet sich jedoch die Annahme, diese Bestimmungen räumten der Unterrichtsverwaltung uneingeschränkte Entscheidungsfreiheit darüber ein, in welche Richtung sie eine Fortentwicklung des Privatschulwesens zulassen will. Das "besondere pädagogische Interesse" ist vielmehr eine objektive Voraussetzung für die Genehmigung privater Volksschulen. Liegt es vor, muß die Unterrichtsverwaltung es anerkennen. In diesem Zusammenhang bedeutet das Erfordernis der "Anerkennung" zunächst nur, daß ein auf die Prüfung dieser Voraussetzungen gerichtetes behördliches Verfahren stattfindet, wobei es landesrechtlicher Regelung vorbehalten bleibt, wie der (notwendige) Zusammenhang zu dem in Art. 7 Abs. 4 Satz 2 GG angesprochenen Genehmigungsverfahren hergestellt wird. Die abweichende Formulierung der zweiten Alternative des Art. 7 Abs. 5 GG ("auf Antrag von Erziehungsberechtigten") erklärt sich daraus, daß damit der Kreis der Antragsberechtigten eingegrenzt wird.

Im Zulassungsverfahren hat zunächst der Antragsteller die "Darlegungslast" für das von ihm zur Prüfung gestellte pädagogische Interesse. Es ist nicht Sache der Unterrichtsverwaltung, nach einem denkbaren pädagogischen Konzept für eine nach Art. 7 Abs. 4 Satz 2 GG beantragte private Grundschule erst selbst zu suchen oder nur skizzenhaft vorgestellte Konzeptionen anhand allgemein verfügbarer pädagogischer Erkenntnisse auszudeuten; der Antragsteller muß das von ihm entwickelte Konzept vielmehr auf das konkrete Vorhaben bezogen so substantiiert darlegen, daß der Unterrichtsverwaltung ein Vergleich mit bestehenden pädagogischen Konzepten und eine prognostische Beurteilung seiner Erfolgchancen und der möglicherweise mit ihm verbundenen Risiken und Gefahren für die Entwicklung der Schüler ohne weiteres möglich ist.

b) Bei der näheren Bestimmung des Begriffs "besonderes pädagogisches Interesse" verbietet es sich angesichts dessen objektivierender Qualifizierung als "pädagogisch", dieses mit dem jeweiligen Interesse des Schulträgers, der Eltern oder der Unterrichtsverwaltung gleichzusetzen. Gemeint ist vielmehr das öffentliche Interesse an der Erprobung und Fortentwicklung pädagogischer Konzepte sowie das Interesse an der angemessenen pädagogischen Betreuung spezieller Schülergruppen, welchen das öffentliche Schulwesen keine hinreichenden Angebote macht oder machen kann. Ob ein solches Interesse besteht, beurteilt sich nach fachlichen Maßstäben, wobei auf die gesamte Bandbreite pädagogischer Lehrmeinungen Rücksicht zu nehmen ist.

Eine Gleichsetzung des in Art. 7 Abs. 5 GG geforderten "besonderen pädagogischen Interesses" mit dem privaten Interesse des Betreibers ist auch nicht im Hinblick auf den freiheitsrechtlichen Charakter der Privatschulbestimmungen geboten. Die Gleichsetzung des Eigeninteresses des privaten Betreibers mit dem "besonderen pädagogischen Interesse" ließe Art. 7 Abs. 5 GG weitgehend leerlaufen, wenn jedes abweichende private Interesse schon als "besonderes" verstanden würde. Eine solche Abweichung ergibt für sich genommen noch keinen hinreichenden Grund für eine Durchbrechung des grundsätzlichen Vorrangs der öffentlichen Volksschule im Sinne von Art. 7 Abs. 5 GG. Die Besonderheit muß vielmehr gerade die Vorzüge aufwiegen, welche der Verfassungsgeber einer "Schule für alle" zugeschrieben hat. Da diese gemeinschaftsbezogen sind, kann für die Beurteilung des "Besonderen" kein anderer Maßstab gelten.

c) Das Merkmal "besonders" ist einerseits im Hinblick auf die öffentliche Volksschule, andererseits im Hinblick auf die schon genehmigten privaten Volksschulen zu bestimmen.

Die Beantwortung der Frage, wann ein pädagogisches Interesse ein besonderes ist, bereitet in der Praxis offenbar keine Probleme, soweit die Unterrichtsverwaltung in privaten Schulvorhaben eine Entlastung für das öffentliche Schulwesen sieht, wie bei der Betreuung von Schülern, die im öffentlichen Schulwesen nicht ohne weiteres angemessen unterrichtet werden können. In Betracht kommt dies etwa für Kinder, die wegen Behinderungen besonderer Zuwendung oder spezieller pädagogischer Maßnahmen bedürfen.

Anders verhält es sich hinsichtlich solcher pädagogischer Konzepte, die für sich in Anspruch nehmen, gerade dem "Normalschüler" besser zu dienen als das öffentliche Schulwesen. Denn ihre grundsätzliche Anerkennung könnte bei Gleichbehandlung entsprechender Vorhaben zur Folge haben, daß die Ausnahme zur Regel wird. Wegen des grundsätzlichen Vorrangs der öffentlichen Grundschule darf dem Begriff des "besonderen pädagogischen Interesses" daher kein Verständnis zugrunde gelegt werden, das eine flächendeckende Zulassung von privaten Grundschulen mit demselben Alternativkonzept erlaubt.

Auch unter Berücksichtigung dieses Grundsatzes hat Art. 7 Abs. 4 in Verbindung mit Abs. 5 GG aber einen weiteren Anwendungsbereich, als in Teilen der Rechtsprechung und des Schrifttums angenommen wird. Ein "besonderes pädagogisches Interesse" als Rechtfertigung für eine Ausnahme von dem Grundsatz der "Schule für alle" setzt vielmehr nur eine sinnvolle Alternative zum bestehenden öffentlichen und privaten Schulangebot voraus, welche die pädagogische Erfahrung bereichert und der Entwicklung des Schulsystems insgesamt zugute kommt. Bei der

Gewährleistung der Privatschulfreiheit in Art. 7 Abs. 4 Satz 1 GG standen dem Grundgesetzgeber gerade sogenannte Reformschulen wie die Waldorfschulen, Hermann-Lietz-Schulen, Salem, Wickersdorf und Schondorf vor Augen, die bei der pädagogischen Entwicklung Pionierarbeit geleistet hätten. Auch die Parallelen zu staatlichen Schulversuchen sind hervorgehoben worden (vgl. HA-Sten.Ber., S. 545 [563 f.]). Dieser Gesichtspunkt gewinnt hinsichtlich der ersten Alternative des Art. 7 Abs. 5 GG besonderes Gewicht. Für auf den "Normalschüler" ausgerichtete private Volksschulen kann in den Anstößen, welche sie dem Schulwesen insgesamt geben können, ein hinreichender Grund dafür gesehen werden, daß das Risiko einer wie auch immer ausgestalteten "Vorauslese" der Schüler in Kauf genommen wird.

Die "Besonderheit" eines pädagogischen Interesses setzt dabei aber nicht voraus, daß das fragliche Konzept in jeder Hinsicht neu oder gar einzigartig ist. Vernünftigerweise ist nicht zu erwarten, daß auf dem Felde der Erziehung grundlegend neue Konzepte entwickelt werden, die ohne Vorbild sind. Es muß deshalb grundsätzlich ausreichen, daß ein pädagogisches Konzept wesentliche neue Akzente setzt oder schon erprobte Konzepte mit neuen Ansätzen von einigem Gewicht kombiniert. Für die Frage, ob darin ein hinreichendes Maß an Erneuerung zu finden ist, kommt es auf eine Gesamtbetrachtung an.

Art. 7 Abs. 5 GG verlangt auch keine Einmaligkeit des pädagogischen Konzepts und schließt deshalb nicht aus, daß es in einer größeren Zahl privater Grundschulen erprobt und durchgeführt wird. Zum einen können die Erfolge und Risiken eines solchen Konzepts nur dann abgeschätzt werden, wenn hinreichend breite Erfahrung gewonnen worden ist. Zum anderen kann nicht erwartet werden, daß die Vorzüge und Nachteile öffentlicher wie privater pädagogischer Konzepte in der Fachwissenschaft einheitlich beurteilt werden. Es liegt vielmehr im Sinne der Schulbestimmungen des Grundgesetzes, daß sich auch im Grundschulbereich ein in seinen Einzelheiten nicht vorhersehbarer Prozeß dauernder gegenseitiger Anregungen zwischen privatem und öffentlichem Schulwesen ergibt, der beide Seiten durch lebendige Konkurrenz zu fortdauernden Anstrengungen um pädagogische Fortentwicklung veranlaßt.

Anders als staatliche Schulversuche unterliegt die Erprobung pädagogischer Konzepte in privaten Grundschulen auch keiner engen zeitlichen Begrenzung, nach deren Abschluß das erprobte Konzept entweder mangels Bewährung zu verwerfen oder in das gesamte Schulwesen zu übernehmen wäre - mit der Folge, daß die "Besonderheit" des pädagogischen Interesses für die Privatschule entfiel (vgl. Peschke, RdJB 1988, S. 107). Eine solche Beschränkung auf kurze Erprobungszeiträume ist mit Wortlaut, Sinn und Zweck von Art. 7 Abs. 5 GG nicht vereinbar. Genehmigungen, die eine verlässliche Grundlage für wirtschaftliche Entscheidungen (hier zum Beispiel die Errichtung oder Anmietung von Schulgebäuden und die Anstellung von Lehrern) bilden sollen, sind grundsätzlich auf Dauer zu erteilen.

Darüber hinaus steht der Anerkennung eines "besonderen pädagogischen Interesses" auch der Sache nach nicht entgegen, daß ein langfristiges Nebeneinander der privaten mit öffentlichen Schulen abzusehen ist. Denn nicht nur öffentliche Schulen entwickeln ihre pädagogischen Konzepte stetig fort; auch Privatschulen reagieren auf Veränderungen in den allgemeinen Lebensverhältnissen und auf Fortschritte in der Pädagogik. Sie sind darauf aus wirtschaftlichen Gründen

angewiesen, wenn sie konkurrenzfähig bleiben wollen, sind häufig aber auch besonders motiviert. Zwar wäre eine durchgreifende Umgestaltung des einmal anerkannten Konzepts von der Privatschulgenehmigung nicht gedeckt; diese legt sie aber auch nicht unabänderbar auf einen einmal erreichten Entwicklungsstand fest.

Art. 7 Abs. 5 GG verhindert auch nicht die Genehmigung von Privatschulen, die unter günstigeren Bedingungen arbeiten können als die öffentlichen Schulen. Zwar setzt die Erprobung und Verwirklichung mancher pädagogischer Konzepte ein besonderes Engagement voraus, das bei Lehrern an Privatschulen mit spezieller Zielsetzung möglicherweise größer ist als an öffentlichen Schulen. Das mag es erschweren, solche Konzepte (ganz oder teilweise) unmittelbar in die öffentlichen Schulen zu übernehmen, und führt möglicherweise dazu, daß ihre Auswirkungen nur langfristig auf dem Umweg über allgemeine Wandlungen der pädagogischen Anschauungen zu spüren sind. Unter diesen Umständen ist die Gefahr, es könnten sich Standesschulen mit vergleichbar elitärem Anspruch wie ehemals die Vorschulen entwickeln (vgl. Kaschner, RdJB 1983, S. 329 [333]; dagegen Vogel, RdJB 1985, S. 151 [152]), zwar nicht gänzlich von der Hand zu weisen. Sie ist aber nicht von solchem Gewicht, daß sie es rechtfertigen könnte, die öffentliche Schule vor engagierter Konkurrenz zu schützen, zumal ihr durch eine strikte Beachtung von Art. 7 Abs. 4 Satz 3 GG entgegenzuwirken ist, der die Sonderung der Schüler nach den Besitzverhältnissen der Eltern verhindern soll.

Schließlich entfällt die "Besonderheit" eines privaten pädagogischen Konzepts nicht bereits dann, wenn Landesgesetze und staatliche Planungen bestimmte Veränderungen im öffentlichen Schulwesen zwar vorsehen, diese aber noch nicht verwirklicht sind. Maßstab ist insoweit vielmehr der tatsächliche Zustand des öffentlichen Schulwesens, dem allenfalls noch unmittelbar bevorstehende Reformen zugerechnet werden können.

7. Innerhalb dieses durch die normativen Vorgaben des Art. 7 Abs. 4 Satz 1 in Verbindung mit Abs. 5 GG gesteckten Rahmens hat die Unterrichtsverwaltung ein vorhandenes pädagogisches Interesse ins Verhältnis zum grundsätzlichen verfassungsmäßigen Vorrang der öffentlichen Grundschule zu setzen; eine Anerkennung kommt nur in Betracht, wenn das pädagogische Interesse an der privaten Grundschule überwiegt. Allgemeine fachliche Bewertungsmaßstäbe, nach denen dies beurteilt werden könnte, sind bislang nicht erkennbar geworden. Das jeweilige pädagogische Konzept muß daher im Einzelfall mit den Konzepten der staatlichen Schulverwaltung verglichen und seine Besonderheiten und Risiken müssen individuell nach pädagogisch-fachlichen Gesichtspunkten bewertet werden.

### III.

Die Verweigerung der Genehmigung mangels besonderen pädagogischen Interesses unterliegt nach Art. 19 Abs. 4 GG der verwaltungsgerichtlichen Überprüfung. Diese kann jedoch nicht weiter reichen als die materiellrechtliche Bindung der Unterrichtsverwaltung. Der lückenlose Rechtsschutz, den Art. 19 Abs. 4 GG gewährt, schließt daher normativ eröffnete Gestaltungs-, Ermessens- und Beurteilungsspielräume der Verwaltung nicht von vorneherein aus (vgl. BVerfGE 61, 82 [111]; 84, 34 [50]). An ihnen findet die gerichtliche Kontrolle behördlicher Entscheidungen ihre Grenze. Eine solche Grenze ergibt sich insofern aus Art. 7 Abs. 5 GG selbst, als er die Genehmigung einer privaten Volksschule von der Anerkennung eines besonderen pädagogischen Interesses durch die

Unterrichtsverwaltung abhängig macht. Diese Eingrenzung betrifft allerdings nicht die Bedeutung des Begriffs "besonderes pädagogisches Interesse". Seine Auslegung durch die Unterrichtsverwaltung ist gerichtlich in vollem Umfang nachprüfbar. Die Eingrenzung kann sich vielmehr nur auf die Bewertung eines pädagogischen Konzepts im konkreten Fall und die Abwägung mit dem Vorrang der öffentlichen Volksschule beziehen. Insoweit wäre es mit Art. 7 Abs. 5 GG nicht vereinbar, wenn die Gerichte ihre Auffassung an die Stelle der behördlichen setzten. Einen weitergehenden Freiraum gewährt Art. 7 Abs. 5 GG der Unterrichtsverwaltung nicht.

1. Der Wortlaut des Art. 7 Abs. 5 GG rechtfertigt eine Beschränkung der Prüfungsintensität nur in engen Grenzen. Allerdings werden vergleichbare Formulierungen in jüngeren Gesetzen mit dem ausdrücklichen Ziel verandt, die gerichtliche Überprüfung einzuschränken (vgl. OVG Lüneburg, DVBl. 1991, S. 1004 [1005]; Redeker, DÖV 1993, S. 10). Der Wortlaut der Norm kann indes nicht ohne Berücksichtigung ihrer Entstehungsgeschichte gewürdigt werden. Fragen der gerichtlichen Kontrolltiefe und möglicher Beurteilungsspielräume der Verwaltung wurden weder zur Zeit ihrer erstmaligen Formulierung in der Weimarer Reichsverfassung noch bei ihrer Übernahme in das Grundgesetz erörtert. Es ist deshalb unwahrscheinlich, daß die Formulierungen damals in dem Bewußtsein gewählt wurden, dadurch könne der Rechtsschutz eingeschränkt werden. Offenbar sollte vor allem zum Ausdruck gebracht werden, daß überhaupt ein Anerkennungsverfahren stattzufinden hat. Die Benennung der "Unterrichtsverwaltung" als der organisatorisch berufenen Stelle hatte schon in der Weimarer Reichsverfassung keinen zusätzlichen Aussagegehalt; im Grundgesetz ist sie nur als überkommene Formulierung beibehalten worden.

Unter diesen Umständen kann Art. 7 Abs. 5 GG nicht dahin verstanden werden, daß er der Unterrichtsverwaltung einen umfassenden Beurteilungsspielraum gewährt. Gegen eine solche Auslegung spricht auch die Erwägung, daß es hier um die Einschränkung eines Grundrechts geht und daß die Unterrichtsverwaltung insofern keine neutrale Stellung einnimmt, als sie zugleich die Interessen der öffentlichen Schulen wahrnimmt, zu denen die Privatschulen in Konkurrenz treten.

Andererseits ist es nicht gerechtfertigt, der Formulierung, daß die Unterrichtsverwaltung das besondere pädagogische Interesse anerkennen muß, keinerlei Bedeutung beizumessen. Sie spricht jedenfalls gegen die Annahme, den Gerichten solle ein "Letztentscheidungsrecht" in dem Sinne zukommen, daß sie ihre Beurteilung an die Stelle der behördlichen Bewertung setzen könnten.

2. Die übrigen in Rechtsprechung und Literatur erörterten Voraussetzungen für die Annahme eines Beurteilungsspielraums der Unterrichtsverwaltung liegen ebenfalls nur zum Teil vor.

a) Ein umfassender Beurteilungsspielraum ergibt sich nicht wegen der Bedeutung persönlicher Erfahrungen für die Verwaltungsentscheidung. Anders als bei Berufszulassungsprüfungen (vgl. BVerfGE 84, 34) muß hier nicht wegen des Gebots der Chancengleichheit auf persönliche Erfahrungen und Eindrücke des zur Entscheidung berufenen Behördenbediensteten oder den Vergleich von Leistungen zu einem bestimmten Zeitpunkt zurückgegriffen werden. Die Maßstäbe für die Beurteilung der Frage, ob ein besonderes pädagogisches Interesse an der Zulassung einer privaten Volksschule besteht, ergeben sich nicht aus einem Bezugssystem, das durch solche Erfahrungen und Eindrücke geprägt ist. Erkenntnisse aus dem

Erfahrungsbereich der Schulbehörde, die für die Entscheidung nach Art. 7 Abs. 5 GG bedeutsam sind, können schriftlich festgelegt und einer gerichtlichen Überprüfung zugänglich gemacht werden.

b) Der Unterrichtsverwaltung steht auch wegen ihrer besonderen fachlichen Kompetenz kein besonderer, einer gerichtlichen Überprüfung entzogener Entscheidungsspielraum zu. Der Umstand, daß die Unterrichtsverwaltung über Sachverstand verfügt und Überblick über den Stand der pädagogischen Wissenschaft sowie die in die Praxis umgesetzten pädagogischen Konzepte und ihre eigenen Planungen hat, unterscheidet sie nicht wesentlich von anderen Fachverwaltungen, in welchen ebenfalls spezieller Sachverstand vorhanden ist.

Allerdings kann das Fehlen allgemeiner fachlicher Bewertungsmaßstäbe die gerichtliche Überprüfung erschweren. Die bei der Entscheidung der Schulbehörde auftretenden Fachfragen sind aber von der Sache her einer gerichtlichen Kontrolle nicht von vorneherein entzogen. Es geht dabei im wesentlichen um einen Vergleich verschiedener pädagogischer Konzepte sowie um eine Beurteilung der Neuartigkeit und fachlichen Fundierung des vom Antragsteller vorgelegten Konzepts. Soweit dieser die Entscheidung dieser Fragen durch die Schulbehörde mit hinreichend gewichtigen Gründen in Zweifel zieht, kann sie vom Gericht grundsätzlich mit Hilfe unabhängiger Sachverständiger überprüft werden. Läßt sich auf diesem Wege die behördliche Entscheidung nicht erschüttern, so geht das zu Lasten des Antragstellers.

c) Eine pauschale Zurücknahme der fachgerichtlichen Prüfungsdichte läßt sich mit dem Hinweis auf die "Komplexität" bestimmter schwieriger fachlicher Bewertungen nicht begründen. Die Tatsache allein, daß von der Schulbehörde bei der Entscheidung über die Anerkennung eines besonderen pädagogischen Interesses komplexe fachliche Beurteilungen verlangt werden, reicht für die Annahme einer Einschätzungsprärogative nicht aus. Zwar ist es nicht sicher, daß die Gerichte bei sachverständiger Beratung Kenntnisse und Einsichten gewinnen, die denjenigen der Fachverwaltung überlegen sind. Das gerichtliche Verfahren kann aber zu einer klaren Herausarbeitung der konträren Standpunkte führen und damit methodische Mängel fachlicher Bewertungen deutlicher hervortreten lassen. Das kann ausreichen, um ein Urteil über die Rechtmäßigkeit einer Verwaltungsentscheidung zu fällen. Schon die Feststellung "allgemeingültiger Bewertungsmaßstäbe", deren Einhaltung die Verwaltungsgerichte auch bei Einräumung eines Beurteilungsspielraums stets überprüft haben, ist mangels eigener Sachkunde der Gerichte vielfach nur mit sachverständiger Hilfe möglich. Darüber hinaus setzen materielles Recht und Prozeßrecht für die Einschaltung eines Sachverständigen nicht notwendig voraus, daß dieser in der Lage ist, eine "richtigere" Entscheidung als diejenige der Fachbehörde zu gewährleisten; es reicht unter Umständen, daß er dem Gericht nur eine bessere Einschätzung voneinander abweichender fachlicher Standpunkte ermöglicht. So kann zum Beispiel nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts bei schwierigen Fragen schon eine "Beratung" des Gerichts durch Sachverständige angezeigt sein, wenn nicht von vorneherein zwischen tatsächlichen und bewertenden Gesichtspunkten getrennt werden kann und die Beurteilung tatsächlicher Umstände spezifische Fachkenntnisse erfordert (BVerwG, NVwZ-RR 1991, S. 118 [121]). Ist die eindeutige und abschließende Klärung eines wissenschaftlichen Meinungsstreits nicht zu erwarten oder kommt es nach der materiellen Rechtslage ohnehin nur darauf an, ob sich der Standpunkt des

rechtsuchenden Bürgers oder derjenige der Behörde in der Bandbreite der von der Fachwissenschaft für vertretbar gehaltenen Meinungen bewegt, dann kann das Gericht für entsprechende Feststellungen ebenfalls auf Sachverständige angewiesen sein. Deren Aufgabe beschränkt sich in diesem Fall auf eine allgemeine Information des Gerichts über den wissenschaftlichen Streitstand.

Im einzelnen hängen die Anforderungen an die gerichtliche Überprüfung fachlicher Fragen von der materiellen Rechtslage sowie von der Intensität und Bedeutung des jeweiligen Grundrechtseingriffs ab; sie entziehen sich allgemeiner Festlegung. Das Gericht muß sich aber der Hilfe von Sachverständigen stets so weit versichern, daß es die Unrichtigkeit der Verwaltungsentscheidung ausschließen kann. Voraussetzung hierfür ist regelmäßig schon, daß die fachlichen Einschätzungen substantiell und nachvollziehbar begründet sind. Darüber hinaus muß das Gericht jedenfalls solchen fachlichen Einwänden nachgehen, die die Bewertung der Behörde nachhaltig erschüttern können. Welche Substantiierungsanforderungen dabei an die Einwände des rechtsuchenden Bürgers zu stellen sind, bestimmt sich auch nach dem Maß der in der Behördenentscheidung zum Ausdruck kommenden Fachkunde (vgl. BVerwG, Urteil vom 26. November 1992 - BVerwG 7 C 20.92 -, Umdruck S. 11).

d) Auch der Umstand, daß die Entscheidung der Schulbehörde teilweise auf prognostischen Erkenntnissen beruht, schließt eine gerichtliche Überprüfung nicht von vorneherein aus. Vorausschauend hat die Behörde festzustellen, ob sich ein - fachlicher Prüfung im übrigen standhaltendes - pädagogisches Konzept unter Berücksichtigung der personellen und sächlichen Voraussetzungen des Schulvorhabens verwirklichen läßt, ob seine Erprobung zu einer Bereicherung des Schulwesens führt und ob es unter den vorhandenen Rahmenbedingungen das Interesse der Schüler an einer vernünftigen Erziehung gefährdet. Eine gerichtliche Überprüfung solcher (von fachlichen Wertungen schwer trennbaren) Einschätzungen ist ihrem Wesen nach auf die Frage beschränkt, ob der Sachverhalt zutreffend ermittelt und der Prognose eine geeignete Methode zugrunde gelegt worden ist. Positiv läßt sich auch dies regelmäßig nur feststellen, wenn die Ergebnisse einer solchen Prognose in der Verwaltungsentscheidung selbst oder den Verwaltungsvorgängen einleuchtend begründet sind. Daraus folgt keine Schmälerung der Darlegungslast des Antragstellers für sein pädagogisches Konzept. Die Unterrichtsverwaltung muß jedoch nachvollziehbar darlegen, auf welche Tatsachen und Erfahrungen aus ihrer eigenen Sphäre und auf welche wissenschaftlichen Erkenntnisse Dritter sie zur prognostischen Beurteilung zurückgreift. Hat sie ihre Prognose nachvollziehbar begründet, ist für eine Beweiserhebung durch Sachverständige regelmäßig nur noch Raum, soweit die tatsächlichen Grundlagen oder die Methodengerechtigkeit selbst im Streit stehen.

e) In vollem Umfang ist die Entscheidung nach Art. 7 Abs. 5 GG allerdings nicht gerichtlich überprüfbar. Gerichtliche Kontrolle kann nicht stattfinden, soweit das materielle (Gesetzes- oder Richter-)Recht der Verwaltung in verfassungsrechtlich unbedenklicher Weise Entscheidungen abverlangt, ohne dafür hinreichend bestimmte Vorgaben (Entscheidungsprogramme) zu enthalten. Die Verwaltung handelt in einer solchen Lage kraft eigener Kompetenz (vgl. BVerfGE 49, 89 [124 ff.]). Die Gerichte haben insofern die vom Grundgesetz vorgegebene Kompetenzverteilung zu respektieren.

Die Anerkennung eines besonderen pädagogischen Interesses für eine bestimmte Schule ist keine uneingeschränkt rechtsgebundene, auf einer rein fachlichen Beurteilung beruhende Entscheidung. Vielmehr schließt sie Elemente wertender Erkenntnis ein, deren Ergebnisse nicht vollständig auf eine Anwendung der einschlägigen Verfassungsnorm zurückzuführen sind. Diese Entscheidung verlangt eine Gewichtung unterschiedlicher Belange, für die Art. 7 Abs. 5 GG keine vollständige rechtliche Bindung vorgibt. Den dadurch begründeten Handlungsspielraum muß die Verwaltung kraft ihrer eigenen verfassungsrechtlichen Legitimation ausfüllen. Sie unterliegt insoweit der parlamentarischen, nicht aber einer gerichtlichen Kontrolle.

#### IV.

Nach diesen Maßstäben hält die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts der verfassungsrechtlichen Überprüfung nicht stand. Es hat zum einen der Behörde einen Beurteilungsspielraum auch für Rechtsfragen eingeräumt, die schon wegen normativer Vorgaben des Art. 7 Abs. 5 GG voller gerichtlicher Kontrolle unterliegen, und ist zum anderen bei fachlichen und prognostischen Bewertungen der Behörde von einem zu weiten Freiraum ausgegangen. Danach stünde die Entscheidung über die Anerkennung eines besonderen pädagogischen Interesses praktisch im Belieben der Unterrichtsverwaltung; sie hätte es auch in der Hand, die Erprobung neuer pädagogischer Initiativen im privaten Grundschulbereich ganz zu verhindern. Damit wird der im Schutzbereich des Art. 7 Abs. 4 Satz 1 GG gebotene effektive Rechtsschutz unangemessen verkürzt.

1. Soweit das Bundesverwaltungsgericht die Auffassung des Oberverwaltungsgerichts gebilligt hat, die Ziele und Inhalte des pädagogischen Konzepts des Beschwerdeführers beruhten auf dem Rahmenplan für die öffentlichen Grundschulen und würden teilweise auch als Schulversuch durchgeführt, steht dies einer Anerkennung nicht grundsätzlich entgegen. Die genannten Umstände können einem pädagogischen Interesse die Besonderheit nur nehmen, wenn und soweit sie die Praxis des öffentlichen Schulwesens prägen. Insoweit bedarf es außerdem einer Gewichtung der Abweichungen des Gesamtkonzepts der privaten Grundschule gegenüber den tatsächlichen Gegebenheiten des öffentlichen Schulwesens. Allein der Befund teilweiser Übereinstimmungen reicht deshalb zu einer Versagung der Anerkennung nach Art. 7 Abs. 5 GG nicht aus, ohne daß sich insoweit die Frage eines Beurteilungsspielraums stellen würde.

2. Das Bundesverwaltungsgericht hat ferner der Beurteilung durch die Unterrichtsverwaltung anheimgestellt, ob dem Konzept des Beschwerdeführers neue, wissenschaftlich erarbeitete oder zu Ende gedachte Unterrichtsmethoden zugrunde lägen. Damit sind ersichtlich keine Substantiierungsdefizite des Antrags gemeint, sondern sachliche Mängel eines pädagogischen Konzepts bestimmter Prägung, das auch anderswo erprobt wird. Die Frage, ob ein Erziehungskonzept wissenschaftlich "abgesichert" ist, läßt sich mit Hilfe eines Sachverständigen klären. Dieser kann die Frage beantworten, ob sich ein bestimmtes Konzept innerhalb der Bandbreite wissenschaftlich anerkannter pädagogischer Konzepte hält und Methoden vorsieht, die jedenfalls von ernstzunehmenden Teilen der Pädagogik als wissenschaftlich begründbar angesehen werden. Ist dies der Fall, darf die Unterrichtsverwaltung hieran nicht ohne triftigen Grund vorbeigehen.

3. Schließlich ist die Erwägung als durchgreifend angesehen worden, daß die praktische Erprobung eines vergleichbaren Konzepts trotz Bedenken bereits für die Ufa-Schule in Tempelhof durchgeführt worden sei. Das nimmt einer weiteren Erprobung dieses Konzepts jedenfalls nicht die in der ersten Alternative des Art. 7 Abs. 5 GG vorausgesetzte Besonderheit; die einmalige Anerkennung eines entsprechenden Konzepts genügt für sich allein nicht, vereinzelte ähnliche oder gleiche Privatschulvorhaben abzulehnen. Die Bedenken selbst und die Gründe für ihre Übertragbarkeit auf das streitige Vorhaben sind weder näher bezeichnet noch als eigenständiger Ablehnungsgrund genannt.

#### V.

Gemäß § 34 a Abs. 3 BVerfGG sind dem Beschwerdeführer die notwendigen Auslagen in vollem Umfang zu erstatten, weil er sein Ziel im wesentlichen erreicht hat.

Herzog Henschel Grimm Söllner Dieterich Kühling Seibert - der Richter Seidl ist durch Krankheit an der Unterschrift gehindert