

Sachgebiet:

BVerwGE: ja
Übersetzung: nein

Schul-, Hochschul- und Wissenschaftsrecht

Rechtsquelle/n:

GG Art. 7 Abs. 4, Art. 12 Abs. 1, Art. 19 Abs. 4, Art. 80 Abs. 1 Satz 2
VwGO § 47
SchulG NRW § 100 Abs. 6, §§ 102, 104 Abs. 6
ESchVO NRW §§ 7, 9

Titelzeile:

Ungültigkeit von Vorschriften der nordrhein-westfälischen Ersatzschulverordnung betreffend die Erteilung einer Unterrichtsgenehmigung für Ersatzschullehrkräfte

Leitsätze:

1. Der Vorbehalt des Art. 7 Abs. 4 Satz 3 Var. 3 GG, demzufolge die privaten Schulen in der wissenschaftlichen Ausbildung ihrer Lehrkräfte nicht hinter den öffentlichen Schulen zurückstehen dürfen, deckt die landesrechtliche Normierung eines standardisierten, als berufseröffnendes Prüfungsverfahren ausgestalteten Verfahrens zur Überprüfung der Eignung der Lehrkraftbewerber.
2. Das Feststellungsverfahren nach § 7 ESchVO NRW ist ein berufseröffnendes Prüfungsverfahren. In der Vorschrift fehlt die Regelung von wesentlichen, auf Grund des Gesetzesvorbehalts des Art. 12 Abs. 1 GG regelungsbedürftigen Ausgestaltungsmerkmalen.
3. Für ein Prüfungsverfahren ist kennzeichnend, dass die Kenntnisse und Fähigkeiten eines Prüflings von den Prüfern unmittelbar auf der Grundlage seiner in dem Verfahren erbrachten Leistung bei der Bearbeitung einer ihm gestellten Aufgabe ermittelt werden.

Urteil des 6. Senats vom 1. Oktober 2025 - BVerwG 6 CN 1.24

- I. OVG Münster vom 22. November 2023
Az: 19 D 269/21.NE



Bundesverwaltungsgericht

IM NAMEN DES VOLKES
URTEIL

BVerwG 6 CN 1.24
19 D 269/21.NE

In der Normenkontrollsache



hat der 6. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 1. Oktober 2025
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. Kraft,
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Möller und Hahn sowie
die Richterinnen am Bundesverwaltungsgericht Steiner und Dr. Gamp

für Recht erkannt:

Auf die Revision der Antragsteller wird das Urteil des
Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfa-
len vom 22. November 2023 teilweise geändert. § 7, § 9
Abs. 2 Satz 2 bis 6, § 9 Abs. 8 und § 9 Abs. 9 der nord-
rhein-westfälischen Verordnung über die Ersatzschulen
vom 5. März 2007 (GV.NRW. S. 130) in der Fassung der
Vierten Verordnung zur Änderung der Verordnung über
die Ersatzschulen vom 30. Juni 2020 (GV.NRW. S. 659)
werden für unwirksam erklärt.

Im Übrigen wird die Revision zurückgewiesen.

Der Antragsgegner trägt die Kosten des Verfahrens in bei-
den Rechtszügen.

G r ü n d e :

I

- 1 Die Antragsteller zu 1 und 2, eingetragene Vereine, sind Träger freier Waldorf-
schulen in Nordrhein-Westfalen, die als Ersatzschulen eigener Art im Sinne von

§ 100 Abs. 6 Satz 1 SchulG NRW genehmigt sind. Die Antragsteller zu 3 und 4 sind Musiklehrer an einer nordrhein-westfälischen Privatschule mit waldorfpädagogischem Hintergrund. Sie besitzen dementsprechende unbefristete Unterrichtsgenehmigungen für die Klassen 1 bis 8.

- 2 Die Antragsteller wenden sich mit ihrem Normenkontrollantrag gegen § 7, § 9 Abs. 2 Satz 2 bis 6 und § 9 Abs. 7 bis 9 der nordrhein-westfälischen Verordnung über die Ersatzschulen (Ersatzschulverordnung - ESchVO NRW) vom 5. März 2007 (GV.NRW. S. 130) in der Fassung der am 13. Juli 2020 bekannt gemachten und am 1. August 2020 in Kraft getretenen Vierten Verordnung zur Änderung der Verordnung über die Ersatzschulen vom 30. Juni 2020 (GV.NRW. S. 659). Die angegriffenen Vorschriften betreffen die Erteilung einer Unterrichtsgenehmigung nach § 102 Abs. 1 Satz 1 SchulG NRW für die Lehrkräfte in den nordrhein-westfälischen Ersatzschulen. Sie sind durch die vom Landesministerium für Schule und Bildung (Ministerium) auf der Grundlage von § 104 Abs. 6 SchulG NRW erlassenen Vierten Änderungsverordnung neu gefasst worden. Sie haben folgenden Wortlaut:

§ 7

Feststellung der Eignung der Lehrerinnen und Lehrer

- (1) Der dem Schulträger obliegende Nachweis der wissenschaftlichen und pädagogischen Eignung der Lehrerin oder des Lehrers durch gleichwertige freie Leistungen nach § 102 Absatz 2 Satz 2 des Schulgesetzes NRW ist in einem Feststellungsverfahren zu erbringen. Der Schulträger beantragt unter Vorlage der Unterlagen nach § 1 Absatz 3 Nummer 3 bei der zuständigen oberen Schulaufsichtsbehörde die Durchführung des Feststellungsverfahrens. Diese entscheidet über die Zulassung der Bewerberin oder des Bewerbers zum Verfahren nach Maßgabe der Absätze 2 bis 7.
- (2) Zum Feststellungsverfahren wird zugelassen, wer
1. a) gemäß § 10 des Lehrerausbildungsgesetzes vom 12. Mai 2009 (GV. NRW. S. 308) in der jeweils geltenden Fassung einen Studienabschluss in einem gemäß § 11 des Lehrerausbildungsgesetzes in Verbindung mit der Lehramtszugangsverordnung vom 25. April 2016 (GV. NRW. S. 211) in der jeweils geltenden Fassung akkreditierten Studiengang für ein Lehramt der angestrebten Schulform und das angestrebte Fach erworben hat,
 - b) eine Prüfung bestanden hat, die gemäß § 14 des Lehrerausbildungsgesetzes als gleichwertig geeignet für den Zugang zum Vorbereitungsdienst in einem der angestrebten Schulform entsprechenden Lehramt anerkannt worden ist, oder
 - c) in einem Fach (Unterrichtsfach, berufliche Fachrichtung oder Lernbereich) der jeweiligen Schulform und Schulstufe einen Hochschulabschluss an einer Hochschule, Kunst- und Musikhochschule, der Deutschen Sporthochschule Köln oder als Abschluss eines Masterstudiums an einer Fachhochschule erworben hat, der auf einer Regelstudienzeit von insgesamt mindestens sieben Semestern beruht,
 2. die für die Unterrichts- und Erziehungstätigkeit erforderlichen deutschen Sprachkenntnisse besitzt, und
 3. auf der Grundlage eines Hochschulabschlusses nach Nummer 1 eine mindestens 18-monatige Unterrichtspraxis besitzt
- a) an einer Schule der angestrebten Schulform in dem Fach, in dem das Feststellungsverfahren durchgeführt werden soll oder

- b) im Bereich der Sonderpädagogik am angestrebten Ort sonderpädagogischer Förderung nach § 20 Absatz 1 des Schulgesetzes NRW in dem Fach und in Verbindung mit dem sonderpädagogischen Förderschwerpunkt, in dem das Feststellungsverfahren durchgeführt werden soll.
- (3) Bei erfolgreichem Abschluss einer mindestens einjährigen, auf die besonderen pädagogischen Zielsetzungen der jeweiligen Schule ausgerichteten theoretisch-schulpraktischen Ausbildung in einer entsprechenden Ausbildungseinrichtung beträgt die Unterrichtspraxis nach Absatz 2 Nummer 3 mindestens zwölf Monate.
- (4) Für eine Tätigkeit im Rahmen sonderpädagogischer Förderung wird zum Feststellungsverfahren auch zugelassen, wer
1. eine nicht auf die Lehramtsbefähigung für sonderpädagogische Förderung bezogene Lehramtsbefähigung nach dem Lehrerausbildungsgesetz und
 2. eine sonderpädagogische Zusatzausbildung mit einem Mindestumfang von 60 Semesterwochenstunden nachweist.
- (5) Zum Feststellungsverfahren wird ferner zugelassen, wer
1. a) eine andere, wissenschaftlich und pädagogisch gleichwertig qualifizierende Ausbildung durchlaufen oder
 - b) durch eigene wissenschaftliche oder künstlerische Studien gleichwertige Leistungen erbracht hat,
 2. eine dieser Qualifikation im Wesentlichen entsprechende außerschulische Berufserfahrung von mindestens zwei Jahren und sechs Monaten und
 3. mindestens zwei Jahre Unterrichtspraxis entsprechend der künftig auszuübenden Tätigkeit besitzt
 - a) an einer Schule der angestrebten Schulform in dem Fach, in dem das Feststellungsverfahren durchgeführt werden soll, oder
 - b) am angestrebten Ort sonderpädagogischer Förderung nach § 20 Absatz 1 des Schulgesetzes NRW in dem Fach und in Verbindung mit dem sonderpädagogischen Förderschwerpunkt, in dem das Feststellungsverfahren durchgeführt werden soll.
- (6) Zum Feststellungsverfahren wird nicht zugelassen, wer bereits
1. eine für den Zugang zum Vorbereitungsdienst vorausgesetzte Prüfung oder
 2. eine Staatsprüfung für ein Lehramt während des Vorbereitungsdienstes oder einer berufsbegleitenden Ausbildung endgültig nicht bestanden hat.
- (7) Die nach § 6 Absatz 1 Nummer 1 erteilte befristete Unterrichtsgenehmigung ist mit der Auflage zu versehen, dass die Unterrichtspraxis von einer durch den Schulträger möglichst im Einvernehmen bestimmten erfahrenen Lehrkraft, deren Unterrichtstätigkeit nach § 102 des Schulgesetzes NRW angezeigt oder unbefristet genehmigt worden ist, im Umfang von
1. für die Lehrkräfte nach Absatz 2 durchschnittlich mindestens drei Wochenstunden begleitet wird,
 2. für die Lehrkräfte nach Absatz 5 durchschnittlich mindestens fünf Wochenstunden begleitet wird.
- Abweichend ist die Begleitung nach Nummer 1 im Umfang von durchschnittlich mindestens eineinhalb Wochenstunden sicherzustellen, wenn die zum Feststellungsverfahren nach Absatz 2 zugelassene Lehrkraft eine Teilzeitbeschäftigung im Umfang von weniger als der Hälfte der regelmäßigen Arbeitszeit ausübt. Die Begleitung nach Nummer 2 im Umfang von durchschnittlich mindestens drei Wochenstunden ist sicherzustellen, wenn die zum Feststellungsverfahren nach Absatz 5 zugelassene Lehrkraft eine Teilzeitbeschäftigung im Umfang von weniger als der Hälfte der regelmäßigen Arbeitszeit ausübt. Eine unbefristete Unterrichtsgenehmigung nach § 9 reicht für die Begleitung nicht aus, Abweichendes gilt nach § 9 Absatz 4.
- (8) Nach Zulassung der Bewerberin oder des Bewerbers wird das Feststellungsverfahren von der oberen Schulaufsichtsbehörde durchgeführt. Dieses soll innerhalb von sechs Monaten abgeschlossen werden. Hierzu erteilt die obere Schulaufsichtsbehörde eine befristete Unterrichtsgenehmigung für einen Zeitraum von sechs Monaten. Bei Bewerberinnen und Bewerbern, die eine als Zugang zum Vorbereitungsdienst zugelassene Prüfung abgelegt haben, stützt sich das Feststellungsverfahren auf
1. eine schriftliche Arbeit und eine unterrichtspraktische Prüfung je Fach, im Rahmen sonderpädagogischer Förderung je Fach in Verbindung mit einem sonderpädagogischen Förderschwerpunkt und

2. ein Kolloquium von etwa 45 Minuten Dauer.

Die Bestimmungen der Ordnung des Vorbereitungsdienstes und der Staatsprüfung vom 10. April 2011 (GV. NRW. S. 218) in der jeweils geltenden Fassung sind auf die schriftliche Arbeit, die unterrichtspraktische Prüfung und das Kolloquium sinngemäß anzuwenden. In allen übrigen Fällen findet über die Anforderungen des Satzes 4 hinaus im Rahmen des Feststellungsverfahrens eine mündliche Prüfung von mindestens 60 Minuten Dauer statt. Dabei umfassen die Aufgabenstellungen insbesondere bildungswissenschaftliche und fachdidaktische Themen. Die mündliche Prüfung ist unter Berücksichtigung der Vorbildung und der bisherigen Tätigkeit der Bewerberin oder des Bewerbers an den inhaltlichen Anforderungen des jeweiligen Faches und des jeweiligen sonderpädagogischen Förderschwerpunkts auszurichten.

(9) Das Feststellungsverfahren ist unter Berücksichtigung der besonderen organisatorischen Gliederung der Ersatzschule an den Anforderungen für das Lehramt auszurichten, das der Schulform und den Aufgaben sonderpädagogischer Förderung zuzuordnen ist, innerhalb der die Lehrerin oder der Lehrer tätig werden soll. Der jeweilige Schulform- oder Förderschwerpunkt ist dabei zu berücksichtigen.

(10) Die Entscheidung, ob die wissenschaftliche und pädagogische Eignung der Lehrerin oder des Lehrers für das Lehramt durch gleichwertige freie Leistungen nachgewiesen wurde, trifft die obere Schulaufsichtsbehörde. Sie stellt als Ergebnis der Prüfung fest, ob die Lehrerin oder der Lehrer Leistungen erbracht hat, die den Anforderungen des betreffenden Lehramts in allen Teilen der Prüfung im Wert gleichkommen. Eine Gleichwertigkeit der Leistung ist dann nicht gegeben, wenn die Qualifikation der Lehrerin oder des Lehrers eindeutig hinter den Anforderungen an die Kompetenzen und Standards zurücksteht, die für den öffentlichen Schuldienst nach § 26 der Ordnung des Vorbereitungsdienstes und der Staatsprüfung vorausgesetzt werden. Stellt die obere Schulaufsichtsbehörde als Ergebnis der Prüfung fest, dass eine Gleichwertigkeit der Leistungen nicht gegeben ist, führt sie auf Antrag des Schulträgers innerhalb von sechs Monaten eine einmalige Wiederholungsprüfung durch. Die befristete Unterrichtsgenehmigung der Lehrerin oder des Lehrers nach Absatz 8 wird zu diesem Zweck um maximal sechs weitere Monate verlängert. Der erfolgreiche Abschluss des Feststellungsverfahrens führt nicht zum Erwerb einer Lehramtsbefähigung.

§ 9

Unterrichtsgenehmigung für Lehrerinnen und Lehrer an Waldorfschulen und Waldorfförderschulen (§ 100 Absatz 6 des Schulgesetzes NRW)

(1) ...

(2) *[Anm.: Der nicht angegriffene Satz 1 lautet:*

Voraussetzung für die Unterrichtsgenehmigung als Klassenlehrerin oder Klassenlehrer ist der Nachweis

1. einer waldorfeigenen Zusatzausbildung und
 - a) eines den fachlichen Anforderungen gemäß § 10 des Lehrerausbildungsgesetzes in Verbindung mit der Lehramtszugangsverordnung entsprechenden Studienabschlusses in einem akkreditierten Studiengang oder
 - b) einer gemäß § 14 des Lehrerausbildungsgesetzes als gleichwertig für den Zugang zum Vorbereitungsdienst anerkannten Prüfung,
2. eines Fachstudiums, das mit einer Hochschulabschlussprüfung oder einem Ersten Staatsexamen abgeschlossen worden ist, und eines Master of Arts in Pädagogik in einem akkreditierten waldorfspezifischen Studiengang an einer Hochschule oder
3. der allgemeinen Hochschulreife oder einer anderen zur Zulassung zu einem Lehramtsstudium an einer wissenschaftlichen Hochschule berechtigenden Vorbildung und einer mindestens fünfjährigen grundständigen Ausbildung als Klassenlehrerin oder Klassenlehrer an waldorfeigenen Ausbildungsinstituten.]

[Anm.: Die angegriffenen Sätze 2 - 6 lauten:]

Die Ausbildung nach Nummer 3 erfolgt mit einem Mindeststundenumfang von 300 Leistungspunkten nach dem European Credit Transfer System. 170 Leistungspunkte entfallen auf die Ausbildung am waldorfeigenen Ausbildungsinstitut, 130 Leistungspunkte entfallen auf die Ausbildung an der Schule. Ein Leistungspunkt entspricht einem Arbeitsaufwand von 25 bis 30 Stunden. Die Ausbildung beinhaltet die Bereiche Persönlichkeitsbildung im Umfang von 60 Leistungspunkten, Pädagogik im Umfang von 60

Leistungspunkten, Fachbereiche des Hauptunterrichts im Umfang von 90 Leistungspunkten (Muttersprachlicher Unterricht, Mathematikunterricht und Sachunterricht im Umfang von je 30 Leistungspunkten), Fachunterricht in einem oder zwei weiteren Fächern (Eurythmie, Fremdsprachen, Gartenbau, Handarbeit, Handwerk/Bildende Kunst, Musik, Audiopädie, Natur und Umweltpädagogik, oder Fachbereich Sonderpädagogik/Heilpädagogik) im Umfang von insgesamt 60 Leistungspunkten sowie Initiativprojekte im Umfang von insgesamt 10 Leistungspunkten. Die Ausbildung wird mit einer Prüfung abgeschlossen, die zwei Hausarbeiten im Umfang von 8 und 20 Leistungspunkten einschließt.

...

(7) Die obere Schulaufsichtsbehörde kann auf Antrag des Schulträgers ferner eine Unterrichtsgenehmigung gemäß § 102 Absatz 1 des Schulgesetzes NRW für Lehrerinnen und Lehrer erteilen, die Unterricht in Fächern erteilen, die im entsprechenden öffentlichen Schulsystem nicht unterrichtet werden. Die Unterrichtsgenehmigung setzt voraus, dass die Lehrerin oder der Lehrer eine mindestens zweijährige, auf die besonderen pädagogischen Zielsetzungen der jeweiligen Schule ausgerichtete theoretisch-schulpraktische Ausbildung in einer entsprechenden Ausbildungseinrichtung erfolgreich abgeschlossen hat.

(8) Für Lehrerinnen und Lehrer, die Unterricht ab Klasse 9 in Waldorfschulen oder Waldorfförderschulen erteilen, gilt § 7 dieser Verordnung mit der Maßgabe, dass für den Unterricht ab Klasse 9 die Anforderungen den Lehramtsbefähigungen für die entsprechenden Schulstufen, für den sonderpädagogischen Förderschwerpunkt oder die entsprechenden sonderpädagogischen Förderschwerpunkte öffentlicher Schulen gleichwertig sein müssen. Die Schulform- und -stufenzuordnung richten sich nach § 2 Absatz 2 Satz 2 und 3.

(9) Die Erteilung einer Unterrichtsgenehmigung für Lehrerinnen und Lehrer nach Absatz 8 ist ausgeschlossen, wenn die Lehrerin oder der Lehrer

1. eine für den Zugang zum Vorbereitungsdienst vorausgesetzte Prüfung oder
2. eine Staatsprüfung für ein Lehramt während des Vorbereitungsdienstes oder einer berufsbegleitenden Ausbildung endgültig nicht bestanden hat oder
3. ein Feststellungsverfahren nach § 7 abschließend zu dem Ergebnis gekommen ist, dass die Leistungen der Lehrerin oder des Lehrers nicht gleichwertig sind.

...

3 Der bei dem Oberverwaltungsgericht am 13. Juli 2021 anhängig gemachte Normenkontrollantrag der Antragsteller richtet sich in erster Linie gegen das in § 7 ESchVO NRW geregelte Feststellungsverfahren als solches. Weil der Landesverordnungsgeber dieses Verfahren – mit Blick auf die Lehrkraftbewerber – als berufsöffnendes Prüfungsverfahren ausgestaltet habe, finde es in der Verordnungsermächtigung aus § 104 Abs. 6 SchulG NRW keine hinreichende Stütze und verstoße in seiner Gesamtheit gegen das den Trägern der Privatschulen zustehende Grundrecht der Privatschulfreiheit aus Art. 7 Abs. 4 GG sowie gegen das Berufsfreiheitsgrundrecht der Lehrkraftbewerber aus Art. 12 Abs. 1 GG. Darüber hinaus seien die Garantie effektiven Rechtsschutzes nach Art. 19 Abs. 4 GG und das Zitiergebot aus Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG verletzt. Unabhängig von der Rechtswidrigkeit des Feststellungsverfahrens als solches seien die in § 7 Abs. 2, 3 und 5 sowie § 7 Abs. 6 ESchVO NRW enthaltenen Bestimmungen nicht mit Art. 7 Abs. 4 bzw. Art. 12 Abs. 1 GG vereinbar. Gegen diese grundrechtlichen Gewährleistungen verstießen jenseits der das Feststellungsverfahren betreffen-

den Bestimmungen auch die zur Überprüfung gestellten Sonderregelungen hinsichtlich der Unterrichtsgenehmigung für Lehrkräfte in Waldorfschulen und Waldorfförderschulen (im Folgenden einheitlich: Waldorfschulen) in § 9 Abs. 2 Satz 2 bis 6 und Abs. 7 bis 9 ESchVO NRW.

- 4 Das Oberverwaltungsgericht hat den Normenkontrollantrag abgelehnt. Zwar sei der Antrag nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO i. V. m. § 109a und § 133 Abs. 3 Satz 2 JustG NRW statthaft und auch im Übrigen zulässig. Die einjährige Antragsfrist des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO sei gewahrt. Sie habe für die angegriffenen Vorschriften mit der Verkündung der Vierten Verordnung zur Änderung der Ersatzschulverordnung am 13. Juli 2020 neu zu laufen begonnen. Die Normen enthielten im Vergleich mit ihren Vorgängerregelungen in § 5 und § 6 ESchVO NRW a. F. neben einigen für die Antragsteller günstigeren Bestandteilen durchaus auch – von dem Oberverwaltungsgericht im Einzelnen bezeichnete – Bestimmungen, die eine erstmalige Belastung darstellten. Ferner seien die Antragsteller zu 1 und 2 wegen einer möglichen Verletzung ihres Grundrechts aus Art. 7 Abs. 4 GG und die Antragsteller zu 3 und 4 im Hinblick auf eine mögliche Betroffenheit in ihrer durch Art. 12 Abs. 1 GG garantierten Rechtsstellung nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO antragsbefugt. Schließlich stehe allen Antragstellern das für den Normenkontrollantrag erforderliche allgemeine Rechtsschutzbedürfnis zur Seite.
- 5 Der Normenkontrollantrag sei jedoch unbegründet. Die von den Antragstellern zur Überprüfung gestellten Vorschriften seien mit den als verletzt gerügten Bestimmungen des höherrangigen Rechts, insbesondere mit der Gewährleistung der Privatschulfreiheit nach Art. 7 Abs. 4 GG – unter Berücksichtigung des in Art. 7 Abs. 4 Satz 3 Var. 3 GG enthaltenen Vorbehalts, dass die privaten Schulen in der wissenschaftlichen Ausbildung ihrer Lehrkräfte nicht hinter den öffentlichen Schulen zurückstehen dürften – sowie dem Grundrecht der Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG vereinbar.
- 6 Dies gelte zunächst für die in § 7 Abs. 2 bis 6 ESchVO NRW geregelten Voraussetzungen einer Zulassung zum Feststellungsverfahren. Es gehe ins Leere, wenn die Antragsteller rügten, § 7 Abs. 2, 3 und 5 ESchVO NRW stellten höhere An-

forderungen an die Zulassung zum Feststellungsverfahren, als sie für Auszubildende im Vorbereitungsdienst und für Seiteneinsteiger in Bezug auf den öffentlichen Schuldienst bestünden. Zutreffend sei vielmehr, dass ein Ersatzschulträger dieselben Möglichkeiten der Gewinnung von Lehrpersonal nutzen könne, die den Trägern öffentlicher Schulen zur Verfügung stünden. Ihm komme darüber hinaus der für einen Seiteneinstieg an öffentlichen Schulen nicht bestehende Weg des § 7 Abs. 5 ESchVO NRW zugute. Nicht zu beanstanden sei auch der in § 7 Abs. 6 ESchVO NRW vorgesehene Ausschluss eines Lehrkraftbewerbers von der Zulassung zum Feststellungsverfahren nach einem Scheitern in Bezug auf einen lehramtsbezogenen Abschluss. Dieser Zulassungsausschluss schränke die von Art. 7 Abs. 4 GG umfasste Freiheit der Ersatzschulträger zur Auswahl ihrer Lehrkräfte nicht unzulässig ein, weil er durch den Nichtzurückstehensvorbehalt des Art. 7 Abs. 4 Satz 3 Var. 3 GG gerechtfertigt sei. Ebenso wenig stehe er in Widerspruch zum Grundrecht der Lehrkraftbewerber aus Art. 12 Abs. 1 GG, weil er schulform-, fach- und lehramtsbezogen zu verstehen sei, deshalb keinen generellen Ausschluss vom Lehrerberuf zur Folge habe und jedenfalls zum Schutz eines besonders wichtigen Gemeinschaftsguts – der Umsetzung des Nichtzurückstehensvorbehalts aus Art. 7 Abs. 4 Satz 3 Var. 3 GG – gerechtfertigt sei.

- 7 Ferner sei mit den in § 7 Abs. 8 bis 10 ESchVO NRW enthaltenen Bestimmungen über die Durchführung des Feststellungsverfahrens keine Verletzung der Privatschulfreiheit der Schulträger nach Art. 7 Abs. 4 GG oder des Grundrechts der Lehrkraftbewerber aus Art. 12 Abs. 1 GG und auch nicht eine solche der Garantie effektiven Rechtsschutz aus Art. 19 Abs. 4 GG oder des Zitiergebots nach Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG verbunden. Außerdem hielten die Vorschriften den durch die Ermächtigungsgrundlage des § 104 Abs. 6 SchulG NRW gezogenen Rahmen ein.
- 8 Das Feststellungsverfahren nach § 7 ESchVO NRW sei – wie schon dasjenige nach der Vorgängervorschrift des § 5 ESchVO NRW a. F. – als ein eigenständiges Verwaltungsverfahren einzuordnen, das dem von dem Ersatzschulträger zu erbringenden Nachweis der hinreichenden wissenschaftlichen und pädagogischen Eignung von Lehrkräften ohne eine Vor- und Ausbildung im Sinne des § 102 Abs. 2 Satz 1 SchulG NRW durch gleichwertige freie Leistungen nach

§ 102 Abs. 2 Satz 2 SchulG NRW und damit der Sicherstellung des Nichtzurückstehensvorbehalts aus Art. 7 Abs. 4 Satz 3 Var. 3 GG diene. Der Verordnungsgeber habe das Verfahren bewusst nicht als ein berufseröffnendes, nur einer eingeschränkten gerichtlichen Kontrolle unterliegendes Prüfungsverfahren ausgestaltet. Dementsprechend seien die für ein solches Verfahren erforderlichen Verfahrens- und Bewertungsvorschriften nicht normiert worden. Das Feststellungsverfahren diene ausschließlich den Interessen des Ersatzschulträgers und nicht auch denjenigen der Lehrkraft, die der Ersatzschulträger zu beschäftigen beabsichtige. Folgerichtig habe der Lehrkraftbewerber keinen Anspruch auf Zulassung zum Verfahren und auf dessen Durchführung. Ein entsprechendes Antragsrecht habe nur der Ersatzschulträger, dem allein nach § 7 Abs. 1 Satz 1 ESchVO NRW der Nachweis der wissenschaftlichen und pädagogischen Eignung der Lehrkraft durch gleichwertige freie Leistungen nach § 102 Abs. 2 Satz 2 SchulG NRW obliege.

- 9 Auch finde im Feststellungsverfahren nach § 7 Abs. 8 Satz 5 ESchVO NRW die Ordnung des Vorbereitungsdienstes und der Staatsprüfung für Lehrämter an Schulen (OVP NRW) vom 10. April 2011 (GV.NRW. S. 218) nur sinngemäß mit einzelnen ihrer Bestimmungen Anwendung. Soweit in der Ersatzschulverordnung von einer Prüfung die Rede sei, komme dem keine Aussagekraft zu. Die in § 7 Abs. 8 ESchVO NRW genannten Verfahrensbestandteile der schriftlichen Arbeit, der unterrichtspraktischen Prüfung, des Kolloquiums und der mündlichen Prüfung hätten zwar einen prüfungsähnlichen Charakter, seien jedoch keine Prüfungen. Der Landesnormgeber sei in Ansehung des ihm durch Art. 7 Abs. 4 Satz 3 Var. 3 GG eröffneten Regelungsspielraums nicht gehindert gewesen, dem Feststellungsverfahren eine ausschließlich ersatzschulrechtliche Bedeutung beizumessen und es nicht auf die Bewertung vorgelegter Nachweise zu beschränken. Er habe es auch nicht als mit Blick auf die Lehrkraftbewerber berufseröffnende Prüfung mit entsprechenden subjektiven Verfahrensrechten für diese ausgestalten müssen. Der mit der Durchführung des Verfahrens etwa verbundene mittelbare Eingriff in die Berufsfreiheit der Lehrkraftbewerber sei verfassungsrechtlich gerechtfertigt.
- 10 Genügt werde auch den Anforderungen des Art. 19 Abs. 4 GG. Die Entscheidung der Schulaufsichtsbehörde über die Eignung der Lehrkraftbewerber unterliege

im Grundsatz der vollen gerichtlichen Überprüfung. Eingeschränkt sei die gerichtliche Kontrolldichte nur in Bezug auf die prüfungsähnlichen Bestandteile des Feststellungsverfahrens. In Bezug auf diese komme den prüfenden Bediensteten der oberen Schulaufsichtsbehörde ein Wertungsspielraum zu, der dem prüfungsspezifischen Bewertungsspielraum ähnele. Es sei indes hier wie dort gerechtfertigt, die gerichtliche Kontrolle darauf zu beschränken, ob von einem zutreffenden Sachverhalt ausgegangen worden sei, allgemeingültige Bewertungsmaßstäbe und Verfahrensvorschriften Beachtung gefunden hätten und man keine sachfremden Erwägungen angestellt oder sonst willkürlich gehandelt habe.

- 11 Das Zitiergebot des Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG finde im vorliegenden Fall, in dem es nicht um die Ausfüllung eines ausdrücklichen grundrechtlichen Gesetzesvorbehalts gehe, keine Anwendung. Die Verordnungsermächtigung aus § 104 Abs. 6 SchulG NRW erfasse nicht nur verfahrensrechtliche, sondern auch materiell-rechtliche Regelungen im Hinblick auf den in § 102 Abs. 2 Satz 2 SchulG NRW genannten Nachweis der Eignung einer Lehrkraft durch gleichwertige freie Leistungen und werde durch die Regelungen zur Durchführung des Feststellungsverfahrens nicht überschritten.
- 12 Schließlich bestünden insbesondere im Hinblick auf den – in angepasster Form anzuwendenden – Nichtzurückstehensvorbehalt aus Art. 7 Abs. 4 Satz 3 Var. 3 GG keine Bedenken gegen die von den Antragstellern angegriffenen, an die Studienordnung des Instituts für Waldorfpädagogik in Witten-Annen vom August 2015 angelehnten Bestimmungen in § 9 Abs. 2 Satz 2 bis 6 und Abs. 7 ESchVO NRW betreffend die Unterrichtsgenehmigung für Klassenlehrer an Waldorfschulen in den Klassen 1 bis 8. Gleiches gelte für die in § 9 Abs. 7 bis 9 ESchVO NRW normierten Maßgaben für die Unterrichtsgenehmigung für Lehrkräfte an Waldorfschulen ab Klasse 9.
- 13 Mit ihrer von dem Oberverwaltungsgericht zugelassenen Revision verfolgen die Antragsteller ihr Begehren auf eine Erklärung der Vorschriften als ungültig weiter. Sie machen in Konkretisierung und Erweiterung ihres erstinstanzlichen Vortrags geltend: Das in § 7 ESchVO NRW geregelte Feststellungsverfahren ver-

letzte als solches die den Schulträgern nach Art. 7 Abs. 4 GG zustehende Privatschulfreiheit und in Verbindung damit die Garantie effektiven Rechtsschutzes aus Art. 19 Abs. 4 GG. Die Privatschulfreiheit lasse – auch unter Berücksichtigung ihrer immanenten Begrenzung durch den Nichtzurückstehensvorbehalt des Art. 7 Abs. 4 Satz 3 Var. 3 GG – nur die Forderung eines Nachweises der wissenschaftlichen Ausbildung bzw. der gleichwertigen Leistungen eines Lehrkraftbewerbers durch entsprechende Unterlagen, nicht aber eine von einem solchen Nachweis unabhängige Überprüfung der Eignung eines Bewerbers im Rahmen eines normativ geregelten besonderen Verfahrens zu. Überdies erfordere die von der Privatschulautonomie aus Art. 7 Abs. 4 GG umfasste Lehrmethodenfreiheit eine darauf abstellende besondere Lehrerausbildung. Den Privatschulen müssten auch Lehrkräfte zur Auswahl zur Verfügung stehen, die über eine von Lehrkräften an öffentlichen Schulen abweichende Qualifikation verfügten. Durch den Vorbehalt in Art. 7 Abs. 4 Satz 3 Var. 3 GG werde insoweit ein auf die konkrete Privatschule zu beziehender Gleichwertigkeitsmaßstab im Sinne einer bloßen Niveaugleichheit statuiert. Dieser Maßstab gebiete eine gerichtlich voll überprüfbare Prognoseentscheidung und schließe einen Ermessens- oder Beurteilungsspielraum der Schulaufsichtsbehörde aus. In Widerspruch zu alledem erlaube es das in § 7 ESchVO NRW als standardisiertes Prüfungsverfahren ausgestaltete Feststellungsverfahren der Schulaufsichtsbehörde, eigenständig staatlich vorgegebene Prüfungsleistungen abzufordern, deren gerichtliche Kontrolle eingeschränkt sei. Dadurch seien neben der Privatschulfreiheit der Schulträger aus Art. 7 Abs. 4 GG das Berufsfreiheitsgrundrecht der Lehrkraftbewerber aus Art. 12 Abs. 1 GG – dies schon wegen des Fehlens der für ein berufseröffnendes Prüfungsverfahren erforderlichen Verfahrensregelungen – sowie wiederum das Gebot der Gewährung effektiven Rechtsschutzes aus Art. 19 Abs. 4 GG verletzt.

- 14 Die Antragsteller wenden sich weiterhin auch gegen einzelne der in § 7 ESchVO NRW enthaltenen Bestimmungen. Sie rügen, es komme entgegen dem Oberverwaltungsgericht nicht darauf an, ob die Ersatzschulträger durch § 7 Abs. 2, 3 und 5 ESchVO NRW in Bezug auf die Eingangsvoraussetzungen für Lehrkräfte im Vergleich mit den öffentlichen Schulen benachteiligt würden. In jedem Fall werde der Maßstab der Gleichwertigkeit der Lehrkräfteausbildung durch die in

§ 7 Abs. 5 Nr. 2 ESchVO NRW enthaltene Forderung einer außerschulischen Berufspraxis von zweieinhalb Jahren verletzt. Ferner schränke der in § 7 Abs. 6 ESchVO NRW normierte Ausschluss eines Lehrkraftbewerbers vom Feststellungsverfahren nach einem Scheitern in der lehramtsbezogenen Ausbildung auch in der einschränkenden Normauslegung durch das Oberverwaltungsgericht die den Ersatzschulen durch Art. 7 Abs. 4 GG gewährleisteten Freiheiten der Lehrmethode und der Auswahl des Lehrpersonals sowie die Berufsfreiheit der Lehrkraftbewerber aus Art. 12 Abs. 1 GG unzulässig ein.

15 Aus dem Kreis der in § 9 ESchVO NRW enthaltenen Sonderregelungen für die Erteilung einer Unterrichtsgenehmigung für Klassenlehrer in Waldorfschulen, halten die Antragsteller § 9 Abs. 8 und 9 ESchVO NRW bereits wegen des Bezugs dieser Normen auf das Feststellungsverfahren des § 7 ESchVO NRW für bundesrechtswidrig. Sie greifen darüber hinaus § 9 Abs. 2 Satz 2 bis 6 ESchVO NRW mit dem Argument an, der Antragsgegner habe die Ausbildungsordnung des Instituts für Waldorfpädagogik in Witten-Annem, die als solche nicht zu beanstanden sei, nicht für den gesamten Bereich der Waldorfklassenlehrausbildung zwingend vorschreiben dürfen. Dem stünden die durch Art. 7 Abs. 4 GG geschützten Freiheiten der Lehrmethode und der Auswahl des Lehrpersonals entgegen. Gleiches gelte in Bezug auf § 9 Abs. 7 ESchVO NRW. Wenn diese Vorschrift eine Unterrichtsgenehmigung für Waldorflehrer in Fächern, die im entsprechenden öffentlichen Schulsystem nicht unterrichtet würden (sog. waldorfspezifische Fächer), an qualifizierende Voraussetzungen knüpfe, könne dies durch den Nichtzurückstehensvorbehalt des Art. 7 Abs. 4 Satz 3 Var. 3 GG schon deshalb nicht gerechtfertigt sein, weil ein Vergleich mit den öffentlichen Schulen nicht möglich sei. Hinzu komme, dass die Vorschrift in unzulässiger Weise als Ermessenregelung ausgestaltet sei.

16 Der Antragsgegner tritt dem Vorbringen der Antragsteller entgegen und verteidigt das Urteil des Oberverwaltungsgerichts.

II

17 Die zulässige Revision der Antragsteller zu 1 und 2 ist begründet, soweit das Oberverwaltungsgericht ihren Normenkontrollantrag in Bezug auf § 7, § 9

Abs. 2 Satz 2 bis 6 sowie § 9 Abs. 8 und 9 ESchVO NRW abgelehnt hat. Insoweit hat das Oberverwaltungsgericht den Antrag in Übereinstimmung mit § 47 VwGO für zulässig erachtet, ihm jedoch in der Sache unter Verletzung revisiblen Rechts den Erfolg versagt. Auf diesem Rechtsverstoß beruht das angefochtene Urteil im Sinne von § 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO. Demgegenüber steht die erstinstanzliche Ablehnung des Normenkontrollantrags im Hinblick auf § 9 Abs. 7 ESchVO NRW mit sachlichem Bundesrecht im Einklang.

- 18 In gleicher Weise wie die Revision der Antragsteller zu 1 und 2 ist diejenige der Antragsteller zu 3 und 4 zu beurteilen, mit Ausnahme des Angriffs auf die Regelungen in § 9 Abs. 2 Satz 2 bis 6 ESchVO NRW. Hinsichtlich dieser Vorschriften ist der Normenkontrollantrag der Antragsteller zu 3 und 4 entgegen der Einschätzung des Oberverwaltungsgerichts bereits unzulässig. Jedoch erweist sich diesbezüglich die in der Sache gegen revisibles Recht verstoßende Ablehnung des Antrags durch die erstinstanzliche Entscheidung im Ergebnis aus anderen Gründen als richtig.
- 19 Diese Einzelbeurteilungen in einem alle vier Antragsteller umfassenden Tenor vereinend, sind von den zur Überprüfung gestellten verordnungsrechtlichen Vorschriften § 7, § 9 Abs. 2 Satz 2 bis 6 sowie § 9 Abs. 8 und 9 ESchVO NRW nach § 144 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 VwGO unter teilweiser Änderung des erstinstanzlichen Urteils gemäß § 47 Abs. 5 Satz 2 VwGO für unwirksam zu erklären. Im Übrigen ist die Revision nach § 144 Abs. 2 bzw. Abs. 4 VwGO zurückzuweisen.
- 20 1. Das Oberverwaltungsgericht hat in dem von dem nordrhein-westfälischen Landesgesetzgeber durch § 109a und § 133 Abs. 3 Satz 2 JustG NRW auf Grund der Ermächtigung des § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO eröffneten Normenkontrollverfahren den Antrag der Antragsteller zu 1 und 2 zu Recht im Hinblick auf sämtliche angegriffenen Normen der Ersatzschulverordnung als zulässig erachtet. Den Antrag der Antragsteller zu 3 und 4 hätte es demgegenüber nicht uneingeschränkt, sondern nur hinsichtlich § 7 sowie § 9 Abs. 8 und 9 ESchVO NRW als zulässig behandeln dürfen. In Bezug auf § 9 Abs. 2 Satz 2 bis 6 ESchVO NRW ist der Antrag dieser beiden Antragsteller unzulässig.

- 21 Von den Zulässigkeitsvoraussetzungen eines Normenkontrollverfahrens nach § 47 VwGO ist insbesondere für alle Antragsteller die Antragsfrist des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO gewahrt (a.) und die nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO erforderliche Antragsbefugnis gegeben (b.). Den Antragstellern zu 3 und 4 steht jedoch für eine Normenkontrolle von § 9 Abs. 2 Satz 2 bis 6 ESchVO NRW das erforderliche allgemeine Rechtsschutzbedürfnis nicht zur Seite (c.).
- 22 a. Die Antragsteller haben mit dem am 13. Juli 2021 bei dem Oberverwaltungsgericht eingegangenen Normenkontrollantrag die in § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO normierte Antragsfrist von einem Jahr nach der Bekanntmachung der streitbefangenen Rechtsvorschriften eingehalten. Die Frist hatte gemäß § 57 Abs. 2 VwGO i. V. m. § 222 Abs. 1 ZPO und § 187 Abs. 1 BGB am Tag nach dem 13. Juli 2020 zu laufen begonnen. An diesem Datum wurde die Vierte Verordnung zur Änderung der Ersatzschulverordnung, durch die die von dem Normenkontrollantrag umfassten Rechtsvorschriften in § 7, § 9 Abs. 2 Satz 2 bis 6 und § 9 Abs. 7 bis 9 ESchVO NRW ihre von den Antragstellern angegriffene Fassung erhalten haben, im Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen veröffentlicht. Die Annahme des Oberverwaltungsgerichts, die einjährige Antragsfrist sei für die genannten Rechtsvorschriften ungeachtet des Umstands neu in Gang gesetzt worden, dass in § 5 und § 6 ESchVO NRW a. F. einschlägige Vorgängerregelungen enthalten waren, steht nicht in Widerspruch zu revisiblem Recht.
- 23 Die Antragsfrist des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO bezieht sich auf die konkret zur Überprüfung gestellten Normen. Handelt es sich um geänderte Normen, so beginnt die Frist nur dann nicht neu zu laufen, wenn die Neufassung offenkundig keine inhaltlichen Änderungen bewirkt. Dabei ist es eine Frage der systematischen Auslegung, ob eine selbst unverändert gebliebene Regelung im Kontext mit geänderten anderen Vorschriften eine neue belastende Wirkung entfaltet. Die klarstellende Änderung einer Vorschrift führt auch dann zu einer neuen Beschwer für die Betroffenen, wenn die Modifikation deren Anwendungsbereich eindeutiger zum Ausdruck bringt und damit präzisiert (vgl. in Zusammenfassung der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts: BVerwG, Urteil vom 11. Dezember 2024 - 8 CN 2.23 - BVerwGE 184, 102 Rn. 18). Handelt es sich bei

den Normen, die im Hinblick auf die Ermittlung einer für den – erneuten – Anlauf der Antragsfrist des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO notwendigen neuen Beschwer der Antragsteller auszulegen sind, um irrevisibles Landesrecht, ist das Bundesverwaltungsgericht gemäß § 173 Satz 1 VwGO i. V. m. § 560 ZPO an das Ergebnis einer von der Vorinstanz vorgenommenen Normauslegung gebunden (BVerwG, Beschluss vom 27. September 2021 - 6 BN 1.21 - NVwZ 2022, 70 Rn. 12).

- 24 Hiernach ist zum einen maßgeblich, dass das Oberverwaltungsgericht § 7 sowie § 9 Abs. 2 Satz 2 bis 6 und Abs. 7 bis 9 ESchVO NRW in der Fassung der Vierten Änderungsverordnung als einen geschlossenen Regelungskomplex begriffen hat, der einer gemeinsamen, von den übrigen Verordnungsbestimmungen gesonderten Beurteilung zugänglich ist. Zum anderen ist zu berücksichtigen, dass das vorinstanzliche Urteil auf eine mit diesem landesrechtlichen Regelungskomplex verbundene neue Beschwer der Antragsteller geschlossen hat. Es hat im Zuge einer materiell-rechtlichen Vergleichsbetrachtung mit den Vorgängerregelungen in § 5 und § 6 ESchVO NRW a. F. in beachtlichem Umfang Vorschriften mit einem bisher nicht bestehenden belastenden Gehalt identifiziert.
- 25 b. Die Antragsbefugnis der Antragsteller nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO steht nicht in Zweifel. Die Antragsteller zu 1 und 2 sind als eingetragene Vereine und Träger von genehmigten Ersatzschulen eigener Art im Sinne von § 100 Abs. 6 Satz 1 SchulG NRW Träger des Grundrechts der Privatschulfreiheit aus Art. 7 Abs. 4 GG (hier und im Folgenden: i. V. m. Art. 19 Abs. 3 GG). Die Antragsteller zu 3 und 4 können sich auf das Berufsfreiheitsgrundrecht des Art. 12 Abs. 1 GG berufen. Hierfür ist es ohne Belang, dass nach § 7 Abs. 1 Satz 2 ESchVO NRW nur ein privater Schulträger und nicht ein Lehrkraftbewerber die Durchführung eines Feststellungsverfahrens beantragen kann (vgl. in diesem Sinne zum nordrhein-westfälischen Landesrecht: BVerwG, Beschlüsse vom 28. November 1969 - 7 CB 63.68 - Buchholz 11 Art. 7 Abs. 4 GG Nr. 10 S. 11 und vom 8. März 2010 - 2 B 110.09 - juris Rn. 12 f.). Das Oberverwaltungsgericht hat es – ausgehend von dem Vortrag der Antragsteller – zutreffend als möglich erachtet, dass die Antragsteller durch die angegriffenen Rechtsvorschriften in den genannten Rechten verletzt sein können (zu dem § 42 Abs. 2 VwGO entlehnten Möglich-

keitsmaßstab des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO näher: BVerwG, Urteile vom 18. November 2002 - 9 CN 1.02 - BVerwGE 117, 209 <211>, vom 26. September 2012 - 6 CN 1.11 - BVerwGE 144, 195 Rn. 12 und vom 29. Oktober 2020 - 4 CN 9.19 - NVwZ 2021, 331 Rn. 18).

- 26 c. Indes fehlt den Antragstellern zu 3 und 4, soweit sie sich mit ihrem Normenkontrollantrag gegen § 9 Abs. 2 Satz 2 bis 6 ESchVO NRW wenden, das erforderliche allgemeine Rechtsschutzbedürfnis. Dies hat das Oberverwaltungsgericht verkannt.
- 27 Das allgemeine Rechtsschutzbedürfnis stellt für alle der Verwaltungsgerichtsordnung unterliegenden Verfahren eine dem Begriff des Bundesrechts nach § 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO unterfallende ungeschriebene Zulässigkeitsvoraussetzung dar. Es soll im Zusammenhang mit § 47 VwGO verhindern, dass die Normenkontrollgerichte in eine Normprüfung eintreten, deren Ergebnis für die Antragsteller wertlos bzw. nutzlos ist (vgl. näher: BVerwG, Urteil vom 24. Januar 2024 - 6 CN 1.22 - juris Rn. 17 f.). In diesem Sinne nehmen die Antragsteller zu 3 und 4 die verwaltungsgerichtliche Normenkontrolle mit ihrem Begehren auf eine Überprüfung der in § 9 Abs. 2 Satz 2 bis 6 ESchVO NRW enthaltenen Bestimmungen für die Erteilung einer Unterrichtsgenehmigung für Klassenlehrer in Waldorfschulen in den Klassen 1 bis 8 unnötig in Anspruch. Die Erklärung der genannten Bestimmungen als unwirksam kann ihre Rechtsstellung in keiner Weise verbessern, weil sie nach ihrem eigenen Vortrag bereits im Besitz einer entsprechenden Unterrichtsgenehmigung sind.
- 28 2. In der Sache hat das Oberverwaltungsgericht zu Unrecht sämtliche angegriffenen verordnungsrechtlichen Normen – das heißt § 7 sowie § 9 Abs. 2 Satz 2 bis 6, Abs. 8 und Abs. 9 ESchVO NRW – im Einklang mit Bundesrecht gesehen. Ein solcher Einklang besteht nur in Bezug auf § 9 Abs. 7 ESchVO NRW.
- 29 Als bundesrechtliche Maßstabsnormen heranzuziehen sind – jeweils in Verbindung mit der Garantie effektiven Rechtsschutzes nach Art. 19 Abs. 4 GG – die den privaten Schulträgern in Art. 7 Abs. 4 GG gewährleistete Privatschulfreiheit (a.) und das Berufsfreiheitsgrundrecht der Lehrkraftbewerber aus Art. 12 Abs. 1 GG (b.). Hinzu kommen die in Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG festgelegten, aus dem

rechtsstaatlichen und demokratischen Verfassungssystem des Grundgesetzes folgenden Grundsätze betreffend die Bestimmtheit landesgesetzlicher Verordnungsermächtigungen (c.).

- 30 a. Nach den für den vorliegenden Fall relevanten Leitlinien, die das Bundesverfassungsgericht und das Bundesverwaltungsgericht in ihrer Rechtsprechung zum Grundrecht der Privatschulfreiheit entwickelt haben (aa.), ist weder mit dem Feststellungsverfahren als solchem, das heißt bei einer Gesamtbetrachtung der in § 7 ESchVO NRW vorgesehenen Regelungen (bb.) noch mit der verordnungsrechtlichen Ausgestaltung dieses Verfahrens (cc.) eine Verletzung des Art. 7 Abs. 4 GG verbunden. Ebenso wenig ergibt sich eine solche Verletzung aus der Mehrzahl der streitbefangenen Sonderregelungen für die Unterrichtsge-
nehmigung für Lehrkräfte in Waldorfschulen in § 9 ESchVO NRW. Von diesen Regelungen verstoßen nur diejenigen des § 9 Abs. 2 Satz 2 bis 6 ESchVO NRW gegen die grundrechtliche Gewährleistung der Privatschulfreiheit (dd.).
- 31 aa. Nach Art. 30 und Art. 70 ff. GG haben die Länder die ausschließliche Befugnis zur Regelung des Privatschulwesens. Eine Schranke in sachlicher Hinsicht für derartige Regelungen bildet Art. 7 Abs. 4 GG. Diese Norm gewährleistet in ihrem Satz 1 unter Absage an ein staatliches Schulmonopol die Freiheit, Privatschulen zu errichten und verbindet mit diesem Freiheitsrecht zugleich eine Garantie der Privatschule als Institution, mit der wiederum eine Schutz- und Förderpflicht des Staates verbunden ist. Kennzeichnend für die Privatschulen ist ein Unterricht eigener Prägung, insbesondere im Hinblick auf die Erziehungsziele, die weltanschauliche Basis, die Lehrmethode und die Lehrinhalte (BVerfG, Beschlüsse vom 14. November 1969 - 1 BvL 24/64 - BVerfGE 27, 195 <200 f.> und vom 23. November 2004 - 1 BvL 6/99 - BVerfGE 112, 74 <83>; BVerwG, Urteil vom 13. Dezember 2000 - 6 C 5.00 - BVerwGE 112, 263 <268 f.>). Im Zusammenhang damit steht den Privatschulen grundsätzlich auch das Recht zur Auswahl ihrer Lehrkräfte zu (BVerwG, Beschlüsse vom 28. November 1969 - 7 CB 63.68 - Buchholz 11 Art. 7 Abs. 4 GG Nr. 10 S. 10 und vom 13. April 1988 - 7 B 135.87 - Buchholz 11 Art. 7 Abs. 4 GG Nr. 29 S. 15).
- 32 Das Recht zur Errichtung von Privatschulen als Ersatz für öffentliche Schulen ist gemäß Art. 7 Abs. 4 Satz 2 GG durch den Vorbehalt staatlicher Genehmigung

beschränkt. Ersatzschulen sind Privatschulen, die nach dem mit ihrer Errichtung verfolgten Gesamtzweck als Ersatz für eine in dem jeweiligen Land vorhandene oder grundsätzlich vorgesehene öffentliche Schule dienen sollen. Sie unterscheiden sich damit von den privaten Ergänzungsschulen, für die vergleichbare öffentliche Schulen in der Regel nicht bestehen und in denen der Schulpflicht nicht genügt werden kann (BVerfG, Beschluss vom 14. November 1969 - 1 BvL 24/64 - BVerfGE 27, 195 <201 f., 206 ff.>; BVerwG, Urteile vom 13. Dezember 2000 - 6 C 5.00 - BVerwGE 112, 263 <266> und vom 30. Januar 2013 - 6 C 6.12 - BVerwGE 145, 333 Rn. 10). Waldorfschulen sind Ersatzschulen, nicht Ergänzungsschulen (BVerfG, Beschluss vom 9. März 1994 - 1 BvR 682/88 u. a. - BVerfGE 90, 107 <121>).

- 33 Die Genehmigung als Ersatzschule ist nach Art. 7 Abs. 4 Satz 3 GG zu erteilen, wenn die betreffende Privatschule in ihren Lehrzielen und Einrichtungen sowie in der wissenschaftlichen Ausbildung ihrer Lehrkräfte nicht hinter den öffentlichen Schulen zurücksteht und eine Sonderung der Schüler nach den Besitzverhältnissen der Eltern nicht gefördert wird. Der Zweck dieses Nichtzurückstehensvorbehalts besteht nicht darin, die inhaltliche Einheit des Schulwesens zu gewährleisten. Er sichert vielmehr das Interesse der Allgemeinheit daran, dass private Schulen anstelle öffentlicher Schulen ohne Einbuße an schulischen Standards besucht werden können, die im Bereich des öffentlichen Schulwesens in Bezug auf die Ausbildung der Lehrkräfte, die Einrichtungen und die Lehrziele bestehen. Die Schüler von Ersatzschulen sollen vor einem ungleichwertigen Schulerfolg geschützt werden. Dabei bildet den Bezugspunkt nicht das Ausbildungsniveau der einzelnen Jahrgangsklasse am Ende des jeweiligen Schuljahres, entscheidend ist vielmehr der Abschluss des gesamten Ausbildungsgangs. Den Vergleichsmaßstab bildet insgesamt das öffentliche Schulwesen, wobei keine Gleichartigkeit mit den öffentlichen Schulen, sondern lediglich eine Gleichwertigkeit zu verlangen ist (vgl. im Einzelnen: BVerfG, Beschluss vom 14. November 1969 - 1 BvL 24/64 - BVerfGE 27, 195 <203>; Kammerbeschluss vom 8. Juni 2011 - 1 BvR 759/08 u. a. - NVwZ 2011, 1384 Rn. 15 ff.; BVerwG, Beschluss vom 6. April 1990 - 7 B 44.90 - Buchholz 11 Art. 7 Abs. 4 GG Nr. 33 S. 22; Urteile vom 13. Dezember 2000 - 6 C 5.00 - BVerwGE 112, 263 <267 ff.>, vom 26. Juni 2008 - 2 C 22.07 - BVerwGE 131, 242 Rn. 19 und vom 30. Januar 2013 - 6 C 6.12 - BVerwGE 145, 333 Rn. 27).

34 Sind die in Art. 7 Abs. 4 Satz 3 GG sowie – hier nicht relevant – in Art. 7 Abs. 4 Satz 4 GG genannten Voraussetzungen für die Genehmigung einer Privatschule als Ersatzschule erfüllt, besteht ein Anspruch des Schulträgers auf Erteilung der Genehmigung. Die Erfüllung weiterer Genehmigungsvoraussetzungen darf ihm weder durch das Landesrecht noch durch eine bestimmte Ausgestaltung der schulbehördlichen Genehmigungspraxis abverlangt werden (BVerfG, Beschluss vom 14. November 1969 - 1 BvL 24/64 - BVerfGE 27, 195 <200>; BVerwG, Urteile vom 11. März 1966 - 7 C 194.64 - BVerwGE 23, 347 <349>, vom 13. Dezember 2000 - 6 C 5.00 - BVerwGE 112, 263 <266> und vom 30. Januar 2013 - 6 C 6.12 - BVerwGE 145, 333 Rn. 9; Beschluss vom 29. April 2019 - 6 B 141.18 - NVwZ-RR 2019, 686 Rn. 26). Allerdings ist – hierzu nicht in Widerspruch stehend – das Landesrecht zu einer konkretisierenden Ausfüllung des Nichtzurückstehensvorbehalts des Art. 7 Abs. 4 Satz 3 GG befugt (BVerwG, Beschlüsse vom 13. April 1988 - 7 B 135.87 - Buchholz 11 Art. 7 Abs. 4 GG Nr. 29 S. 14 f., vom 6. April 1990 - 7 B 44.90 - Buchholz 11 Art. 7 Abs. 4 GG Nr. 33 S. 22 und vom 11. April 2018 - 6 B 77.17 - Buchholz 421.10 Schulrecht Nr. 18 Rn. 16). Dabei bezieht sich die für den vorliegenden Fall bedeutsame dritte Variante des Vorbehalts – die wissenschaftliche Ausbildung der Lehrkräfte betreffend – auch auf deren pädagogische bzw. unterrichtspraktische Kenntnisse (vgl. BVerwG, Beschluss vom 13. April 1988 - 7 B 135.87 - Buchholz 11 Art. 7 Abs. 4 GG Nr. 29 S. 14). Durch diese Variante des Nichtzurückstehensvorbehalts ist es ohne Weiteres gedeckt, wenn das Landesrecht eine Genehmigung nicht nur, wie in Art. 7 Abs. 4 Satz 2 GG ausdrücklich vorgesehen, für die Errichtung bzw. den Betrieb einer Ersatzschule, sondern – wie in Gestalt von § 102 Abs. 1 Satz 1 SchulG NRW – auch für die Ausübung der Tätigkeit als Ersatzschullehrkraft fordert (BVerwG, Beschlüsse vom 13. April 1988 - 7 B 135.87 - Buchholz 11 Art. 7 Abs. 4 GG Nr. 29 S. 13, vom 6. April 1990 - 7 B 44.90 - Buchholz 11 Art. 7 Abs. 4 GG Nr. 33 S. 22 f. und vom 11. April 2018 - 6 B 77.17 - Buchholz 421.10 Schulrecht Nr. 18 Rn. 14 ff.).

35 bb. Das Feststellungsverfahren ist als solches, das heißt bei einer Gesamtbeurteilung der in § 7 ESchVO NRW enthaltenen Regelungen mit den aus dem Grundrecht der Privatschulfreiheit nach Art. 7 Abs. 4 GG ableitbaren Maßstäben vereinbar. Insoweit kann unterstellt werden, dass das Verfahren – wie von den

Antragstellern geltend gemacht – im Hinblick auf die Lehrkraftbewerber den Charakter einer berufseröffnenden Prüfung hat, mit welcher die von dem Oberverwaltungsgericht identifizierten partiellen Bewertungsspielräume in spezifischer Weise verbunden sind. Entgegen der Ansicht der Antragsteller ist es nach Art. 7 Abs. 4 GG nicht ausgeschlossen, dass der Landesnormgeber überhaupt ein Verfahren zur Überprüfung der Eignung der Lehrkraftbewerber einführt (aaa.). Er kann dieses Verfahren auch standardisiert ausgestalten und ihm überdies die Gestalt einer berufseröffnenden Prüfung verleihen (bbb.). Ebenso wenig steht Art. 7 Abs. 4 GG den für ein berufseröffnendes Prüfungsverfahren charakteristischen, gerichtlich nur eingeschränkt zu kontrollierenden Bewertungsspielräumen entgegen (ccc.).

- 36 aaa. Die Landesschulaufsichtsbehörden sind nicht auf die Überprüfung der Gleichwertigkeit der wissenschaftlichen Ausbildung der Lehrkraftbewerber oder der von ihnen erbrachten freien Leistungen anhand der eingereichten Unterlagen beschränkt. Der in Art. 7 Abs. 4 Satz 3 Var. 3 GG enthaltene Vorbehalt, dass die privaten Schulen in der wissenschaftlichen Ausbildung ihrer Lehrkräfte nicht hinter den öffentlichen Schulen zurückstehen dürfen, stellt keine abschließende, verfassungsunmittelbare Ausgestaltung dar. Vielmehr darf der Landesnormgeber diesen Vorbehalt – allein schon, um dessen Leerlaufen zu verhindern – in der Weise konkretisieren, dass er ein Verfahren zur Überprüfung der Eignung der Lehrkraftbewerber vorsieht.
- 37 bbb. Der Landesnormgeber muss dieses Verfahren nicht auf die Bedürfnisse einer konkreten Privatschule beziehen und dabei gegebenenfalls Einbußen in der Qualifikation der Lehrkräfte hinnehmen. Er darf vielmehr für das Eignungsüberprüfungsverfahren eine standardisierte, sich inhaltlich am Ausbildungsstand der Lehrkräfte an öffentlichen Schulen orientierende Form vorsehen, die auch – aus Sicht der Lehrkraftbewerber – den Charakter einer berufseröffnenden Prüfung aufweisen kann.
- 38 Den Privatschulen wird durch Art. 7 Abs. 4 GG die Freiheit der Lehrmethode und der Lehrinhalte bei der Unterrichtung ihrer Schüler gewährleistet. Umfasst von dem Grundrecht der Privatschulfreiheit ist auch – wie dargelegt – das Selbstbestimmungsrecht der privaten Schulträger in Bezug auf die Auswahl und

die Anstellung von Lehrkräften. Dieses Recht wird jedoch in zulässiger Weise durch Regelungen begrenzt, die – wie es bei dem in § 7 ESchVO NRW normierten Feststellungsverfahren der Fall ist – gemäß dem Vorbehalt aus Art. 7 Abs. 4 Satz 3 Var. 3 GG einen im Vergleich mit dem Lehrpersonal an öffentlichen Schulen gleichwertigen Qualifikationsstandard der Ersatzschullehrkräfte sichern sollen (BVerwG, Beschlüsse vom 13. April 1988 - 7 B 135.87 - Buchholz 11 Art. 7 Abs. 4 GG Nr. 29 S. 15 und vom 11. April 2018 - 6 B 77.17 - Buchholz 421.10 Schulrecht Nr. 18 Rn. 16).

- 39 Die Antragsteller berufen sich für ihren Standpunkt, gefordert werden dürfe nach Art. 7 Abs. 4 Satz 3 Var. 3 GG nur eine Niveaugleichheit der Ausbildung im Sinne einer fachlichen Annäherung, zu Unrecht auf die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zur Anerkennung von DDR-Bildungsabschlüssen nach Art. 37 Abs. 1 Satz 2 EV als gleichwertig mit Bildungsabschlüssen aus den sog. alten Bundesländern (BVerwG, Urteil vom 10. Dezember 1997 - 6 C 7.97 - juris). Bei der Auslegung dieser staatsvertraglichen Norm musste in der besonderen historischen Situation der Zusammenführung der Bevölkerung der alten Bundesländer und der Bevölkerung der ehemaligen DDR in einer gemeinsamen Bundesrepublik Deutschland auf die beiderseitige Interessenlage der vertrags-schließenden Parteien Bedacht genommen werden. Es galt, einen vertretbaren Ausgleich systembedingter Nachteile der Bevölkerung im Beitrittsgebiet beim Start in den beruflichen Wettbewerb im wiedervereinten Deutschland herzustellen (vgl. BVerwG, Urteil vom 10. Dezember 1997 - 6 C 7.97 - juris Rn. 18 ff.). Eine auch nur ansatzweise vergleichbare Problematik besteht bei der Auslegung des Art. 7 Abs. 4 Satz 3 Var. 3 GG nicht.
- 40 Stellt man in Rechnung, dass sog. freie Leistungen, auf Grund derer sich – wie in § 102 Abs. 2 Satz 2 SchulG NRW geregelt – ein Bewerber als Lehrkraft an einer Ersatzschule qualifizieren kann, in sehr unterschiedlichen Formen zur Beurteilung anstehen können, tritt das Bedürfnis für ein standardisiertes Verfahren zur Prüfung der Eignung der Bewerber klar hervor. Dies gilt insbesondere in einem großen Land wie Nordrhein-Westfalen mit einer Vielzahl von Ersatzschulen und mehreren für die Genehmigungserteilung zuständigen Schulaufsichtsbehörden. Hier liegt die durch ein landesweit einheitliches Verfahren gewährleistete Gleichmäßigkeit des Verwaltungsvollzugs letztlich auch im Interesse der

Ersatzschulträger. Für den nordrhein-westfälischen Normgeber war es darüber hinaus ersichtlich von Bedeutung, dass gemäß § 100 Abs. 4 SchulG NRW – abweichend von der Rechtslage in anderen Ländern – mit der Genehmigung von Ersatzschulen, die keine Ersatzschulen eigener Art im Sinne von § 100 Abs. 6 SchulG NRW sind, zugleich die sog. Öffentlichkeitsrechte verbunden sind. Diese umfassen die Berechtigungen, wie öffentliche Schulen Zeugnisse zu erteilen, Abschlüsse zu vergeben sowie – unter Vorsitz einer staatlichen Prüfungsleitung – Prüfungen abzuhalten (vgl. zum Zurücktreten des Prinzips der Gleichwertigkeit gegenüber demjenigen der Gleichartigkeit in Bezug auf die in anderen Ländern eigenständige Verleihung der Öffentlichkeitsrechte: BVerfG, Beschluss vom 14. November 1969 - 1 BvL 24/64 - BVerfGE 27, 195 <207 ff.>; BVerwG, Beschlüsse vom 1. Oktober 2015 - 6 B 15.15 - Buchholz 421.10 Schulrecht Nr. 15 Rn. 12 und vom 24. Juni 2016 - 6 B 52.15 - juris Rn. 11 f.).

41 ccc. Der durch Art. 7 Abs. 4 Satz 3 Var. 3 GG gezogene Rahmen wird schließlich nicht durch den Umstand verletzt, dass in einem mit Blick auf die Lehrkraftbewerber als berufseröffnendes Prüfungsverfahren ausgestalteten Feststellungsverfahren den Prüfern in Bezug auf prüfungsspezifische Wertungen Bewertungsspielräume zustehen, die – im Einklang mit Art. 19 Abs. 4 GG – einer gerichtlichen Kontrolle nur in Bezug auf das Vorliegen von Verfahrensfehlern, die Verkennung anzuwendenden Rechts, die Nichtbeachtung allgemein anerkannter Bewertungsmaßstäbe, das Ausgehen von einem unrichtigen Sachverhalt sowie ein Handeln auf Grund sachfremder Erwägungen oder Willkür unterliegen (vgl. dazu für berufseröffnende Prüfungen allgemein: BVerwG, Urteil vom 28. Oktober 2020 - 6 C 8.19 - BVerwGE 170, 1 Rn. 11 m. w. N.). Dementsprechend ist es für die Maßstabsnorm des Art. 7 Abs. 4 GG ohne Belang, dass das Obergericht derartige Bewertungsspielräume in Bezug auf die schriftliche Arbeit und die unterrichtspraktische Prüfung nach § 7 Abs. 8 Satz 4 Nr. 1 ESchVO NRW, das in § 7 Abs. 8 Satz 4 Nr. 2 ESchVO NRW vorgesehene Kolloquium von etwa 45 Minuten Dauer sowie die mündliche Prüfung von mindestens 60 Minuten Dauer gemäß § 7 Abs. 8 Satz 6 bis 8 ESchVO NRW identifiziert hat. Zwar darf den Landesschulaufsichtsbehörden bei der Ausfüllung des Nichtzurückstehensvorbehalts aus Art. 7 Abs. 4 Satz 3 Var. 3 GG kein umfassender Beurteilungsspielraum zuerkannt werden (zutreffend: Schupp, in: Keller/Krampen/Surwehme <Hrsg.>, Das Recht der Schulen in freier Trägerschaft,

2. Aufl. 2021, Kap. 7 Rn. 81 ff.; für Art. 7 Abs. 4 Satz 3 GG insgesamt: Robbers, in: Huber/Voßkuhle <Hrsg.>, GG, 8. Aufl. 2024, Art. 7 Rn. 188; Ogorek, DÖV 2010, 341 <342>; für Art. 7 Abs. 4 Satz 3 Var. 1 GG auch: BVerwG, Urteil vom 30. Januar 2013 - 6 C 6.12 - BVerwGE 145, 333 Rn. 16 ff., 33). Ein solcher steht hier aber mit den genannten, begrenzten prüfungsspezifischen Bewertungsspielräumen auch nicht in Rede.

42 cc. Soweit sich die Antragsteller unter Berufung auf Art. 7 Abs. 4 GG gegen einzelne der in § 7 ESchVO NRW enthaltenen Bestimmungen wenden, bleibt dies ebenfalls ohne Erfolg. Eine Verletzung der Privatschulfreiheit ist insbesondere weder mit der in § 7 Abs. 5 Nr. 2 ESchVO NRW enthaltenen Forderung einer außerschulischen Berufserfahrung von zwei Jahren und sechs Monaten (aaa.) noch mit der Ausschlussklausel des § 7 Abs. 6 ESchVO NRW (bbb.) verbunden.

43 aaa. Nach § 7 Abs. 5 Nr. 2 ESchVO NRW setzt die Zulassung zum Feststellungsverfahren auf Grund der in § 7 Abs. 5 Nr. 1 ESchVO NRW genannten, außerhalb von (Fach-)Hochschulen absolvierten Ausbildungen bzw. Studien neben einer zweijährigen Unterrichtspraxis eine der jeweiligen Qualifikation im Wesentlichen entsprechende außerschulische Berufserfahrung von mindestens zwei Jahren und sechs Monaten voraus. Die Antragsteller halten vor allem die letztgenannte Voraussetzung für unvereinbar mit dem im Rahmen des Art. 7 Abs. 4 Satz 3 Var. 3 GG anzuwendenden Maßstab der Gleichwertigkeit der Ausbildungen (ähnlich: Schupp, in: Keller/Krampen/Surwehme <Hrsg.>, Das Recht der Schulen in freier Trägerschaft, 2. Aufl. 2021, Kap. 7 Rn. 251 ff.). Das Bundesverwaltungsgericht hat demgegenüber bereits die in der Vorgängervorschrift des § 5 Abs. 5 Nr. 2 ESchVO NRW a. F. geforderte – sich seinerzeit noch auf vier Jahre belaufende – Zeit der außerschulischen Berufspraxis unter Verweis auf den Ausnahmecharakter der Vorschrift im Vergleich mit den landesrechtlichen Bestimmungen über Hochschulstudienabschlüsse als Zugangsvoraussetzung für Lehrämter an öffentlichen Schulen als gerechtfertigt erachtet (BVerwG, Beschluss vom 11. April 2018 - 6 B 77.17 - Buchholz 421.10 Schulrecht Nr. 18 Rn. 16, im Anschluss an OVG Münster, Urteil vom 9. August 2017 - 19 A 1735/16 - juris Rn. 49 f.). Für die hier zu beurteilende Folgeregelung, die den Ersatzschulträgern nach dem von dem Oberverwaltungsgericht gemäß § 173 Satz 1 VwGO i. V. m. § 560 ZPO bindend ausgelegten Landesrecht einen Weg für

die Gewinnung von Lehrpersonal eröffnet, der für einen Seiteneinstieg in den öffentlichen Schuldienst in vergleichbarer Form nicht besteht, gilt nichts Anderes.

- 44 bbb. Der in § 7 Abs. 6 ESchVO NRW statuierte Ausschluss der Zulassung eines Lehrkraftbewerbers zum Feststellungsverfahren nach einem vorherigen Scheitern in Bezug auf einen lehramtsbezogenen Abschluss ist nach der revisionsrechtlich bindenden Auslegung durch das Oberverwaltungsgericht schulform-, fach- und lehramtsbezogen zu verstehen. In ihrem danach stark eingeschränkten Anwendungsbereich stellt sich die Ausschlussklausel als zulässige, weil auf den Schulerfolg der Ersatzschulschüler bezogene Konkretisierung des Nichtzurückstehensvorbehalts aus Art. 7 Abs. 4 Satz 3 Var. 3 GG dar.
- 45 dd. Von den Vorschriften, die die Antragsteller aus dem Kreis der in § 9 ESchVO NRW enthaltenen Sonderregelungen für die Unterrichtsgenehmigung für Lehrkräfte in Waldorfschulen zur Überprüfung gestellt haben, verstoßen weder die in § 9 Abs. 7 ESchVO NRW enthaltenen Maßgaben für eine Unterrichtsgenehmigung für waldorfspezifische Fächer (aaa.) noch die Inbezugnahme des Feststellungsverfahrens nach § 7 ESchVO NRW durch § 9 Abs. 8 ESchVO NRW als Voraussetzung für eine Unterrichtsgenehmigung ab Klasse 9 oder der in § 9 Abs. 9 ESchVO NRW vorgesehene Ausschluss der Erteilung einer solchen Unterrichtsgenehmigung nach einem vorherigen Scheitern in Bezug auf einen lehramtsbezogenen Abschluss bzw. im Feststellungsverfahren (bbb.) gegen die in Art. 7 Abs. 4 GG garantierte Privatschulfreiheit. Eine Verletzung dieser Garantie ist lediglich mit den in § 9 Abs. 2 Satz 2 bis 6 ESchVO NRW umschriebenen Anforderungen verbunden, denen die in § 9 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 ESchVO NRW vorgesehene grundständige Ausbildung an waldorfeigenen Ausbildungsinstituten als Voraussetzung für die Erteilung einer Unterrichtsgenehmigung für Waldorflehrkräfte in den Klassen 1 bis 8 zu genügen hat (ccc.).
- 46 aaa. Nach § 9 Abs. 7 Satz 2 ESchVO NRW hat die Erteilung einer Unterrichtsgenehmigung für Waldorflehrkräfte in Fächern, die im entsprechenden öffentlichen Schulsystem nicht unterrichtet werden, zur Voraussetzung, dass die betreffende Lehrkraft eine mindestens zweijährige, auf die besonderen pädagogischen Zielsetzungen der jeweiligen Schule ausgerichtete theoretisch-schulpraktische

Ausbildung in einer entsprechenden Ausbildungseinrichtung erfolgreich abgeschlossen hat. Der Einwand der Antragsteller, diese Regelung sei mit Art. 7 Abs. 4 GG nicht vereinbar, weil es an einem Vergleichsmaßstab im Sinne des Nichtzurückstehensvorbehalts nach Art. 7 Abs. 4 Satz 3 Var. 3 GG fehle (ebenso: Schupp, in: Keller/Krampen/Surwehme <Hrsg.>, Das Recht der Schulen in freier Trägerschaft, 2. Aufl. 2021, Kap. 7 Rn. 87 ff., 320 ff.), greift nicht durch. Denn es geht letztlich um die Sicherstellung eines in jedem Fall erforderlichen Mindestmaßes an pädagogischem Rüstzeug, wofür sich die Vorschrift nach den tatsächlichen Feststellungen des Oberverwaltungsgerichts an den Vorgaben der waldorfeigenen Lehrkräfteausbildung orientiert. Allerdings ist die in § 9 Abs. 7 Satz 1 ESchVO NRW enthaltene Formulierung, derzufolge eine Unterrichtsgenehmigung für waldorfspezifische Fächer erteilt werden "kann", vor dem Hintergrund von Art. 7 Abs. 4 GG als "Ist"-Bestimmung zu verstehen.

- 47 bbb. Ebenso wenig wie die Regelung des Feststellungsverfahrens als solches in § 7 ESchVO NRW begegnet der in § 9 Abs. 8 ESchVO NRW enthaltene Verweis auf ein erfolgreiches Durchlaufen dieses Verfahrens als Voraussetzung für die Erteilung einer Unterrichtsgenehmigung für Lehrkräfte ab Klasse 9 in Waldorfschulen nach dem Prüfungsmaßstab des Art. 7 Abs. 4 GG Bedenken.
- 48 Entsprechendes gilt für § 9 Abs. 9 ESchVO NRW, der die Erteilung einer solchen Unterrichtsgenehmigung in Anlehnung an § 7 Abs. 6 ESchVO NRW nach einem vorherigen Scheitern des Bewerbers in Bezug auf einen lehramtsbezogenen Abschluss und – darüber hinaus – in einem Feststellungsverfahren nach § 7 ESchVO NRW ausschließt. Die Erwägungen, die die Ausschlussklausel des § 7 Abs. 6 ESchVO NRW in ihrem originären Anwendungsbereich vor Art. 7 Abs. 4 GG zu rechtfertigen vermögen, kommen auch hier zum Tragen.
- 49 ccc. Nicht vereinbar mit der Gewährleistung der Privatschulfreiheit in Art. 7 Abs. 4 GG sind demgegenüber die Regelungen in § 9 Abs. 2 Satz 2 bis 6 ESchVO NRW. Diese beziehen sich mit stark differenzierten Vorgaben über Leistungspunkte nach dem European Credit Transfer System auf die von den Antragstellern nicht angegriffene Vorschrift des § 9 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 ESchVO NRW. Diese bestimmt, dass Voraussetzung für die Erteilung einer Unterrichtsgenehmigung für Lehrkräfte in den Klassen 1 bis 8 in Waldorfschulen der Nachweis

der allgemeinen Hochschulreife oder einer anderen zur Zulassung zu einem Lehramtsstudium an einer wissenschaftlichen Hochschule berechtigenden Vorbildung und einer mindestens fünfjährigen grundständigen Ausbildung als Klassenlehrkraft an waldorfeigenen Ausbildungsinstituten ist.

- 50 Die Regelungen in § 9 Abs. 2 Satz 2 bis 6 ESchVO NRW können schon deshalb nicht als tragfähige Konkretisierung der Privatschulfreiheit eingestuft werden, weil sie nach Feststellung des Oberverwaltungsgerichts allein den zum Zeitpunkt der erstinstanzlichen Entscheidung geltenden Standards der novellierten Lehrerausbildung des Instituts für Waldorfpädagogik in Witten-Annen und der im August 2015 in Kraft getretenen Studienordnung dieses Instituts Rechnung tragen. Eine Antwort auf die Frage, welche Vorgaben in Bezug auf die Ausbildung an anderen waldorfeigenen Ausbildungsinstituten gelten sollen, ist der Antragsgegner in der mündlichen Verhandlung vor dem Senat schuldig geblieben. Unabhängig hiervon beschränken die Regelungen wegen ihrer Dichte in unverhältnismäßiger Weise die in Art. 7 Abs. 4 GG verankerte Freiheit der Privatschulen zur Auswahl ihres Lehrpersonals, auf die sie sich jedenfalls mittelbar auswirken.
- 51 b. Die meisten der zur Überprüfung gestellten Vorschriften, die nach den bisherigen Darlegungen, gemessen an den aus der Privatschulfreiheit der privaten Schulträger nach Art. 7 Abs. 4 GG ableitbaren Maßstäben, nicht zu beanstanden sind, genügen nicht den Anforderungen, die sich im Hinblick auf die Berufsfreiheit der Lehrkraftbewerber aus Art. 12 Abs. 1 GG ergeben. Dies gilt vor allem für sämtliche in § 7 ESchVO NRW enthaltenen Bestimmungen über das Feststellungsverfahren (aa.). Von dem aus Sicht des Art. 7 Abs. 4 GG unproblematischen Bestand der angegriffenen Sonderregelungen für die Unterrichtsgenehmigung für Lehrkräfte in Waldorfschulen aus § 9 ESchVO NRW teilen, gemessen an Art. 12 Abs. 1 GG, die auf § 7 ESchVO NRW bezogenen Bestimmungen in § 9 Abs. 8 und 9 ESchVO NRW das Schicksal der Unwirksamkeit mit ihrer Bezugsnorm (bb.). Der Prüfung am Maßstab des Grundrechts der Berufsfreiheit hält letztlich nur § 9 Abs. 7 ESchVO NRW stand (cc.).
- 52 aa. Die im Zusammenhang mit Art. 7 Abs. 4 GG nicht relevante Frage des Charakters des Feststellungsverfahrens nach § 7 ESchVO NRW als einer – mit Blick

auf die Lehrkraftbewerber – berufseröffnenden Prüfung ist in Bezug auf Art. 12 Abs. 1 GG von entscheidender Bedeutung. Entgegen der Einschätzung des Oberverwaltungsgerichts handelt es sich um eine Prüfung (aaa.). Ein wesentlicher Teil der Normierungen von Ausgestaltungsmerkmalen, die für eine solche Prüfung auf Grund des Gesetzesvorbehalts aus Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG zwingend erforderlich sind, ist in § 7 ESchVO NRW nicht vorhanden. Dies hat zur Folge, dass die in der Vorschrift enthaltenen Bestimmungen über das Feststellungsverfahren, die als geschlossenes Ganzes zu beurteilen sind, in ihrer Gesamtheit das Grundrecht der Berufsfreiheit verletzen (bbb).

53 aaa. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts greifen normative Regelungen, die für die Aufnahme eines Berufs das Bestehen einer Prüfung verlangen, als subjektive Zugangsbeschränkung in die Freiheit der Berufswahl ein und bedürfen daher einer den Anforderungen des Art. 12 Abs. 1 GG genügenden Rechtfertigung und Ausgestaltung. Dies gilt nicht nur dann, wenn die Prüfung den Abschluss einer Ausbildung bildet und notwendig ist, um einen bestimmten Beruf ergreifen zu können. Vom Schutzbereich des Art. 12 Abs. 1 GG umfasst ist auch die Wahrnehmung von Chancen, die den jeweiligen Bewerber der angestrebten beruflichen Tätigkeit näherbringen oder seine beruflichen Perspektiven verbessern (BVerwG, Urteile vom 14. Dezember 2016 - 6 C 19.15 - BVerwGE 157, 46 Rn. 7 und vom 15. März 2017 - 6 C 46.15 - Buchholz 451.33 SprG Nr. 4 Rn. 9 m. w. N.). Dem Grundrecht der Berufsfreiheit unterfällt letztlich jeder durch eine Prüfung erlangte, für eine berufliche Tätigkeit förderliche Leistungsnachweis (vgl. BVerwG, Urteil vom 16. März 1994 - 6 C 1.93 - BVerwGE 95, 237 <242 f.>).

54 Bei dem Feststellungsverfahren nach § 7 ESchVO NRW handelt es sich um eine Prüfung ((1)). Sie hat aus der Sicht der Lehrkraftbewerber einen berufseröffnenden Charakter ((2)).

55 (1) Eine Prüfung dient dem Nachweis von Kenntnissen und Fähigkeiten, die zum Erwerb einer bestimmten Qualifikation notwendig sind (BVerwG, Urteile vom 21. Juni 2017 - 6 C 4.16 - BVerwGE 159, 171 Rn. 11 und vom 24. Februar 2021 - 6 C 1.20 - BVerwGE 171, 334 Rn. 22). Für ein Prüfungsverfahren ist – in

Abgrenzung von einem bürokratischen Verfahren in Form der Beurteilung vorgelegter Urkunden – kennzeichnend, dass die Kenntnisse und Fähigkeiten des Prüflings unmittelbar von den Prüfern auf der Grundlage der von dem Prüfling in dem Verfahren erbrachten Leistung bei der Bearbeitung einer ihm gestellten Aufgabe ermittelt werden.

- 56 Hiernach unterliegt es keinem Zweifel, dass das Feststellungsverfahren nach § 7 ESchVO NRW ein genuines Prüfungsverfahren darstellt. Die Einschätzung des Obergerichtes, es handele sich um ein eigenständiges Prüfungsverfahren mit ausschließlich ersatzschulrechtlicher Bedeutung, das zwar prüfungsähnliche Bestandteile enthalte, jedoch weder in Gestalt dieser – von dem Landesverordnungsgeber selbst teilweise ausdrücklich als Prüfung bezeichneten – Bestandteile noch insgesamt einen Prüfungscharakter aufweise, ist nicht haltbar.
- 57 Die von dem Obergericht als prüfungsähnlich bezeichneten Verfahrensbestandteile der schriftlichen Arbeit und der unterrichtspraktischen Prüfung nach § 7 Abs. 8 Satz 4 Nr. 1 ESchVO NRW, des Kolloquiums von etwa 45 Minuten Dauer gemäß § 7 Abs. 8 Satz 4 Nr. 2 ESchVO NRW sowie der mündlichen Prüfung von mindestens 60 Minuten Dauer nach § 7 Abs. 8 Satz 6 bis 8 ESchVO NRW erfüllen sämtliche der für eine Prüfung kennzeichnenden Merkmale. Sie verleihen dem gesamten, von dem Landesverordnungsgeber als geschlossenes Ganzes konzipierten Feststellungsverfahren den Charakter eines Prüfungsverfahrens, beginnend mit der Zulassung der Bewerber zum Verfahren über die Durchführung desselben bis zur Entscheidung darüber, ob der Eignungsnachweis erbracht ist, mit der Möglichkeit einer Wiederholungsprüfung im Fall eines negativen Ausgangs.
- 58 (2) Es liegt klar zu Tage, dass das erfolgreiche Durchlaufen des Feststellungsverfahrens für die betreffenden Lehrkraftbewerber in dem beschriebenen weiten Sinn berufseröffnend ist. Diese können in ihrem Fach nicht nur an der Ersatzschule, deren Träger für sie nach § 7 Abs. 1 ESchVO NRW die Durchführung des Feststellungsverfahrens beantragt hat, sondern nach Maßgabe von § 5 Abs. 8 und 9 ESchVO NRW auch an anderen Ersatzschulen im Land Nordrhein-Westfalen als Lehrkraft tätig werden. Andererseits bleibt denjenigen Bewerbern, die

in dem Feststellungsverfahren keinen Erfolg hatten, die berufliche Tätigkeit als Ersatzschullehrkraft in Nordrhein-Westfalen verschlossen. Die Entscheidung der oberen Schulaufsichtsbehörde über den Erfolg bzw. den Misserfolg eines Lehrkraftbewerbers im Feststellungsverfahren richtet sich dementsprechend als Verwaltungsakt nicht nur an den Ersatzschulträger, der die Durchführung des Verfahrens beantragt hat, sondern auch an den Lehrkraftbewerber, der auf diese Anmeldung hin das Feststellungsverfahren durchlaufen hat (Bülter, in: Arenz u. a., Schulgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen, § 102 Anm. 1.5, Stand Juli 2013; vgl. auch OVG Münster, Urteil vom 7. April 1992 - 19 A 3019/91 - juris Rn. 29).

- 59 bbb. Bei berufseröffnenden Prüfungen obliegt es auf Grund des Gesetzesvorbehalts des Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG dem zuständigen Normgeber, der in weitem Umfang der Verordnungsgeber sein kann (BVerwG, Urteile vom 15. März 2017 - 6 C 46.15 - Buchholz 451.33 SprG Nr. 4 Rn. 11, vom 27. Februar 2019 - 6 C 3.18 - BVerwGE 164, 379 Rn. 15 und vom 28. Oktober 2020 - 6 C 8.19 - BVerwGE 170, 1 Rn. 65), den Prüfungszweck in Bezug auf den jeweiligen Beruf zu konkretisieren. Hierfür muss er darüber entscheiden, welche berufsbezogenen Kenntnisse und Fähigkeiten er unter Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes für unverzichtbar hält und welche Anforderungen er an ihren Nachweis stellt. Er muss insbesondere den prüfungsrelevanten Stoff, das Prüfungssystem, die Einzelheiten des Prüfungsverfahrens – das heißt, insbesondere die Form und den Verlauf der Prüfung –, das Verfahren der Bewertung der Prüfungsleistungen sowie die Bestehensvoraussetzungen festlegen (BVerwG, Urteile vom 15. März 2017 - 6 C 46.15 - Buchholz 451.33 SprG Nr. 4 Rn. 11, vom 10. April 2019 - 6 C 19.18 - BVerwGE 165, 202 Rn. 11 f. und vom 28. Oktober 2020 - 6 C 8.19 - BVerwGE 170, 1 Rn. 21). Diesen Vorgaben genügen die in § 7 ESchVO NRW enthaltenen Regelungen nicht.

- 60 Zwar ist – wie bereits erwähnt – in § 7 Abs. 8 Satz 4 und 6 ESchVO NRW normiert, dass in dem Feststellungsverfahren Leistungsnachweise in Gestalt einer schriftlichen Arbeit, einer unterrichtspraktischen Prüfung, eines Kolloquiums und – in bestimmten Fällen – einer mündlichen Prüfung zu erbringen sind. Auch ist in diesen Vorschriften die Dauer des Kolloquiums und der mündlichen Prüfung festgelegt. Ferner finden sich in § 7 Abs. 8 Satz 7 und 8 ESchVO NRW Hinweise auf den in der mündlichen Prüfung relevanten Stoff. Des Weiteren kann für die Ausgestaltung der schriftlichen Arbeit, der unterrichtspraktischen Prüfung und des Kolloquiums auf Grund der in § 7 Abs. 8 Satz 5 ESchVO NRW enthaltenen Verweisung auf § 32 und 33 OVP NRW abgestellt werden. Schließlich nimmt § 7 Abs. 10 Satz 3 ESchVO NRW für den Inhalt des von Art. 7 Abs. 4 Satz 3 Var. 3 GG vorausgesetzten Gleichwertigkeitsmaßstabs auf § 26 OVP NRW Bezug.
- 61 Jedoch fehlt es an wesentlichen Bestimmungen über das Prüfungsverfahren. Insbesondere lässt § 7 Abs. 10 ESchVO NRW in keiner Weise erkennen, wer die von dem Oberverwaltungsgericht in den Blick genommenen "prüfenden Bediensteten der oberen Schulaufsicht" sind, welche Qualifikation sie aufweisen müssen, wie sie bestellt werden und in welcher Zahl sie im Zusammenhang mit den einzelnen Prüfungsleistungen tätig werden (zum Erfordernis der exakten rechtssatzmäßigen Festlegung insbesondere der konkreten Zahl der Prüfer: BVerwG, Urteile vom 10. April 2019 - 6 C 19.18 - BVerwGE 165, 202 Rn. 14 ff., vom 28. Oktober 2020 - 6 C 8.19 - BVerwGE 170, 1 Rn. 22 ff. und vom 24. April 2024 - 6 C 5.22 - BVerwGE 182, 231 Rn. 16). Darüber hinaus mangelt es in § 7 ESchVO NRW etwa an Regelungen über das Verfahren und die Sanktionen bei Täuschungs- oder Störungshandlungen der Lehrkraftbewerber (zu dem diesbezüglichen Regelungserfordernis allgemein: BVerwG, Urteil vom 27. Februar 2019 - 6 C 3.18 - BVerwGE 164, 379 Rn. 14 f.) sowie über die Folgen eines von ihnen erklärten Prüfungsrücktritts.
- 62 bb. Von den seitens der Antragsteller zur Überprüfung gestellten Sonderregelungen für die Unterrichtsgenehmigung für Lehrkräfte in Waldorfschulen nehmen § 9 Abs. 8 ESchVO NRW auf § 7 ESchVO NRW insgesamt und § 9 Abs. 9 ESchVO NRW – der Sache nach – auf § 7 Abs. 6 ESchVO NRW Bezug. Können

– wie dargelegt – die Bezugsnormen, gemessen an Art. 12 Abs. 1 GG, keinen Bestand haben, gilt ein Gleiches für § 9 Abs. 8 und 9 ESchVO NRW.

- 63 cc. Nach Art. 12 Abs. 1 GG nicht zu beanstanden ist – unter der Voraussetzung einer Auslegung als "Ist"-Bestimmung – die Sonderregelung in § 9 Abs. 7 ESchVO NRW betreffend die Erteilung einer Unterrichtsgenehmigung für waldorfspezifische Fächer. Diese Vorschrift soll – wie bereits ausgeführt – sicherstellen, dass die in diesen Fächern tätigen Lehrkräfte über ein in jedem Fall erforderliches Mindestmaß an pädagogischem Rüstzeug verfügen. Sie dient damit einem legitimen Zweck. Dass sie als Mittel zur Erreichung dieses Zwecks geeignet, erforderlich und angemessen ist, steht nicht in Frage.
- 64 c. Die Regelung des § 9 Abs. 7 ESchVO NRW, die als einzige der streitbefangenen Vorschriften sowohl dem Prüfungsmaßstab des Art. 7 Abs. 4 GG als auch demjenigen des Art. 12 Abs. 1 GG genügt, wird, soweit dies nach Bundesrecht zu beurteilen ist, von § 104 Abs. 6 SchulG NRW als gesetzlicher Ermächtigungsnorm getragen.
- 65 Das Oberverwaltungsgericht hat in revisionsrechtlich bindender Auslegung des Landesrechts entschieden, dass sämtliche von den Antragstellern zur Überprüfung gestellten Vorschriften – und damit auch § 9 Abs. 7 ESchVO NRW – auf die Ermächtigungsgrundlage des § 104 Abs. 6 SchulG NRW gestützt werden können, derzufolge das Ministerium "nähere Bestimmungen zur Durchführung der §§ 100 bis 104 (SchulG NRW), insbesondere über ... die Anstellung von Lehrerinnen und Lehrern, das Feststellungsverfahren zum Nachweis der wissenschaftlichen und pädagogischen Eignung der Lehrerinnen und Lehrer sowie die Schulaufsicht" treffen kann.
- 66 Allerdings ist von der nach Landesrecht zu beurteilenden Einhaltung der Grenzen einer landesgesetzlichen Ermächtigungsgrundlage (vgl. dazu: BVerwG, Beschluss vom 1. Oktober 2015 - 6 B 15.15 - Buchholz 421.10 Schulrecht Nr. 15 Rn. 19 f.) die Frage zu trennen, ob die von dem Landesverordnungsgeber getroffenen Regelungen auf einer hinreichend bestimmten Ermächtigungsgrundlage beruhen. Die Maßstäbe hierfür ergeben sich aus dem Bundesverfassungsrecht. Ausgangspunkt ist Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG wonach Inhalt, Zweck und

Ausmaß einer Ermächtigung im Gesetz bestimmt werden müssen. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG auf landesgesetzliche Verordnungsermächtigungen zwar nicht unmittelbar anwendbar. Die hierzu festgelegten, aus dem rechtsstaatlichen und demokratischen Verfassungssystem des Grundgesetzes folgenden Grundsätze sind aber auch für die Landesgesetzgebung verbindlich (vgl. BVerfG, Beschluss vom 21. April 2015 - 2 BvR 1322/12 u. a. - BVerfGE 139, 19 <48>).

- 67 Dem aus Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG ableitbaren Erfordernis einer hinreichend bestimmten gesetzlichen Verordnungsermächtigung ist, was die Rückführbarkeit von § 9 Abs. 7 ESchVO NRW auf die Ermächtigung in § 104 Abs. 6 SchulG NRW anbelangt, ersichtlich Genüge getan. § 9 Abs. 7 ESchVO NRW enthält, wie von § 104 Abs. 6 SchulG NRW zugelassen, Bestimmungen zur Durchführung von § 102 Abs. 1 Satz 1 und 2 sowie von § 102 Abs. 2 Satz 2 SchulG NRW.
- 68 Auf die Frage, ob § 104 Abs. 6 SchulG NRW hinreichend bestimmt auch zum Erlass der übrigen streitbefangenen Vorschriften – insbesondere der in § 7 ESchVO NRW enthaltenen Regelungen über das Feststellungsverfahren – ermächtigt, kommt es für die Entscheidung des Senats nach den obigen Darlegungen nicht mehr an. Der Senat weist jedoch mit Blick auf eine von dem Landesnormgeber etwa beabsichtigte Neuregelung darauf hin, dass für die verordnungsrechtliche Einführung und Ausgestaltung eines Feststellungsverfahrens als berufseröffnendem Prüfungsverfahren eine explizite gesetzliche Ermächtigung erforderlich sein dürfte.
- 69 3. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 und § 155 Abs. 1 Satz 3 VwGO.
- 70 Die Antragsteller unterliegen nur im Hinblick auf § 9 Abs. 7 ESchVO NRW sowie in Gestalt der Unzulässigkeit des Normenkontrollantrags der Antragsteller zu 3 und 4 in Bezug auf § 9 Abs. 2 Satz 2 bis 6 ESchVO NRW. Hierbei handelt es

sich insgesamt nur um ein Unterliegen zu einem geringen Teil im Sinne des § 155 Abs. 1 Satz 3 VwGO.

Prof. Dr. Kraft

Dr. Möller

Hahn

Steiner

Dr. Gamp

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren auf 40 000 € festgesetzt (§ 47 Abs. 1 Satz 1, § 52 Abs. 1 GKG).

Prof. Dr. Kraft

Dr. Möller

Hahn

Steiner

Dr. Gamp