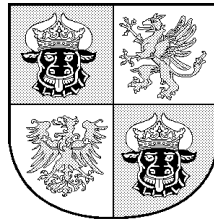


Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern



Az.: LVerfG 6/09

Verkündet am: 09. Dezember 2010
Mönnich, Justizangestellte
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

In dem Verfahren der konkreten Normenkontrolle
auf Vorlagebeschluss des Verwaltungsgerichts Greifswald vom 10. November 2009 (4 A 751/07)

in dem Verwaltungsstreitverfahren

Förderverein der ... - Schule e.V.,
vertreten durch die Vorstandsmitglieder ...,

- Kläger -

Bevollmächtigte:

Rechtsanwälte Hauenschild, Schütt & Wünsche,
Blankeneser Bahnhofstraße 29,
22587 Hamburg

g e g e n

Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur
Mecklenburg-Vorpommern,
Werderstraße 124,
19055 Schwerin

- Beklagter -

Beigetreten nach § 44 Abs. 1 Satz 2 LVerfGG:

Landtag Mecklenburg-Vorpommern,
vertreten durch die Landtagspräsidentin,
Schloss, Lennéstraße 1,
19053 Schwerin

hat das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern

durch

die Präsidentin Kohl,
den Vizepräsidenten Thiele,
den Richter Bellut,
den Richter Prof. Dr. Joecks,
den Richter Nickels,
den Richter Brinkmann und
den Richter Wähler

auf Grund der mündlichen Verhandlung vom

07. Oktober 2010

für Recht erkannt:

Die in § 127 Abs. 5 Satz 1 des Schulgesetzes für das Land Mecklenburg-Vorpommern vom 15. Mai 1996 (GVOBl. M-V S. 205) in der Fassung des Art. 1 Nr. 39 in Verbindung mit Art. 4 Satz 2 des Neunten Gesetzes zur Änderung des Schulgesetzes vom 4. Juli 2005 (GVOBl. M-V S. 297) bzw. in § 127 Abs. 5 Satz 1 in Verbindung mit § 143 Abs. 10, § 144 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 3 des Schulgesetzes für das Land Mecklenburg-Vorpommern vom 13. Februar 2006 (GVOBl. M-V S. 41) mit Wirkung vom 14. Juli 2005 vorgesehene Verlängerung der Wartefrist für die Gewährung von Finanzhilfe von zwei auf drei Jahre nach Aufnahme des Unterrichts ist im Hinblick auf Ersatzschulen, die im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Gesetzesänderung schon genehmigt waren, ihren Betrieb aber noch nicht aufgenommen hatten, auch ohne Übergangsregelung mit Art. 5 Abs. 3 der Verfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern in Verbindung mit Art. 7 Abs. 4 Satz 1 des Grundgesetzes vereinbar.

A.

I.

1. Der Kläger des Ausgangsverfahrens (im Folgenden: Kläger) ist Träger der "... - Schule" in ..., einer als Ersatzschule betriebenen Grundschule, die ihren Unterrichtsbetrieb zum Beginn des Schuljahres 2005/2006 aufgenommen hat. Die Genehmigung zur Errichtung und zum Betrieb der Schule hatte ihm der Beklagte des Ausgangsverfahrens (im Folgenden: Beklagter), das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur Mecklenburg-Vorpommern, mit Bescheid vom 21. Juni 2005 erteilt. Im Zeitraum Mai/Juni 2005 waren in Mecklenburg-Vorpommern weitere sieben Ersatzschulen genehmigt worden, von denen sechs weiterhin betrieben werden, während eine Ersatzschule den Betrieb im zweiten Jahr des Erhalts von Finanzhilfe, d.h. im fünften Unterrichtsjahr, wegen Schülermangels eingestellt hat.

2. Im Zeitpunkt der Genehmigungserteilung sah § 127 Abs. 5 Satz 1 des Schulgesetzes für das Land Mecklenburg-Vorpommern (SchulG M-V) vom 15. Mai 1996 (GVOBl. M-V S. 205), zuletzt geändert durch Art. 7 des Gesetzes vom 4. März 2004 (GVOBl. M-V S. 74) vor, dass die Finanzhilfe im Sinne von § 127 Abs. 4 Satz 1 SchulG M-V erst zwei Jahre nach Aufnahme des Unterrichts (Wartefrist) gewährt wird.

Mit Art. 1 Nr. 39 des Neunten Gesetzes zur Änderung des Schulgesetzes für das Land Mecklenburg-Vorpommern vom 4. Juli 2005 (GVOBl. M-V S. 297; im Folgenden: Neuntes Änderungsgesetz), verkündet am 13. Juli 2005, wurde die Wartefrist des § 127 Abs. 5 Satz 1 von zwei auf drei Jahre verlängert. Dies war im ursprünglichen Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD und PDS (LT-Drs. 4/1405) nicht vorgesehen. Der Entwurf wurde in der ersten Lesung dem Ausschuss für Bildung, Wissenschaft und Kultur federführend zur Beratung überwiesen (Plenarprotokoll 4/47, S. 2730), dessen Beschlussempfehlung (LT-Drs. 4/1760) eine entsprechende Ergänzung vorsah und Gegenstand des Gesetzesbeschlusses des Landtages war. Zur Begründung heißt es insoweit (LT-Drs. 4/1760, S. 72):

"Die Wartefrist bis zu einem Anspruch auf Finanzhilfe nach der Gründung einer Schule in freier Trägerschaft wird von zwei auf drei Jahre erhöht. Angesichts der zurückgehenden Schülerzahlen und der im Zuge der Umsetzung der Schulentwicklungsplanung vorzunehmenden Aufhebung von Schulen werden Gründungen von Schulen in freier Trägerschaft von lokalen Initiativen zunehmend mit der Motivation betrieben, nach Maßgabe der Schulentwicklung erforderliche Schulaufhebungen zu umgehen. Gerade hier scheint es geboten, zunächst eine gewisse Zeit der Erprobung und Bewährung dieser Schulen hinsichtlich einer dauerhaften Akzeptanz bei Eltern und hinsichtlich der Solidität des schulischen Angebots abzuwarten. Der Staat darf seine Finanzhilfe von einer hinreichend soliden Existenzbasis

der Ersatzschule abhängig machen, die der Gründung Aussicht auf dauerhaften Bestand verleiht [BVerfGE 90, 107, 117]."

Das Neunte Änderungsgesetz trat am 1. August 2006 in Kraft, abweichend davon Art. 1 Nr. 39 am Tag nach der Verkündung (Art. 4). Eine Übergangsvorschrift im Hinblick auf die Verlängerung der Wartefrist enthält das Gesetz nicht.

Das Schulgesetz für das Land Mecklenburg-Vorpommern vom 13. Februar 2006 (GVOBl. M-V S. 41; im Folgenden: Schulgesetz 2006), das am 22. Februar 2006 verkündet und mit dem das Schulgesetz vom 15. Mai 1996, zuletzt geändert durch Gesetz vom 6. Oktober 2005 (GVOBl. M-V S. 510), abgelöst wurde, sieht in § 127 Abs. 5 Satz 1 unverändert eine dreijährige Wartefrist vor. Die Übergangsvorschrift des § 143 Nr. 10 SchulG M-V 2006 ordnet an, dass für den Zeitraum vom 1. Januar 2000 bis zum Ablauf des 13. Juli 2005 für § 127 Abs. 5 folgende Regelung gilt:

“Finanzhilfen im Sinne von Absatz 4 Satz 1 werden erst zwei Jahre nach Aufnahme des Unterrichts (Wartefrist) gewährt. ... Satz 1 findet lediglich auf Schulen in freier Trägerschaft Anwendung, die ihren Unterrichtsbetrieb ab dem 1. Januar 2000 begonnen haben.”

Nach § 144 Abs. 1 SchulG M-V 2006 trat diese Regelung mit Wirkung vom 1. Januar 2000, § 127 Abs. 5 mit Wirkung vom 14. Juli 2005 und das Gesetz im Übrigen größtenteils am 1. August 2006 in Kraft. Gemäß § 144 Abs. 3 SchulG M-V 2006 trat § 143 Abs. 10 mit Wirkung vom 14. Juli 2005 außer Kraft. In der Gesetzesbegründung (LT-Drs. 4/1910, S. 97 f.) heißt es zu den §§ 143 und 144 u.a.:

"Zu Absatz 9

... die Regelung über ... Finanzhilfe für Schulen in freier Trägerschaft [wird] dahin gehend modifiziert, dass ... nur noch 85 % der Personalkosten als Zuschuss gezahlt werden. ... Da diese Regelung ... möglicherweise gegen das zeitliche Bepackungsverbot verstößt und das Landesverfassungsgericht seine Auffassung hierzu bereits ... deutlich gemacht hat, besteht die Gefahr, dass ... auch diese Regelung als unwirksam beurteilt wird. Von daher wird sie mit diesem Gesetz rechtssicher (rückwirkend) in Kraft gesetzt.

Zu Absatz 10

Für diesen Absatz gilt das zu Absatz 9 Ausgeführte entsprechend mit der Maßgabe, dass die ... Wartefrist ... von zwei Jahren mit dem 9. Gesetz zur Änderung des Schulgesetzes auf drei Jahre verlängert worden ist. Von daher muss auch diese Vorschrift wiederum rückwirkend in Kraft gesetzt werden, allerdings befristet bis zu dem Zeitpunkt, zu dem der nunmehr modifizierte § 127 Abs. 5 in Kraft getreten ist (15. Juli 2005).

Zu § 144

... § 143 Abs. 9 und 10 werden vorsorglich und zur Vermeidung einer Kollision mit dem

zeitlichen Bepackungsverbot konstitutiv in Kraft gesetzt, beide unter Berücksichtigung der Zeiträume, für die die ursprünglichen Vorschriften gebraucht wurden und werden. Auch das In-Kraft-Setzen des § 127 Abs. 5 zum 15. Juli 2005 gehört in diesen Kontext. ..."

3. Den Antrag des Klägers auf Gewährung von Finanzhilfe für die streitbefangene Schule für den Zeitraum vom 1. August bis zum 31. Dezember 2007 lehnte der Beklagte mit Bescheid vom 14. März 2007 ab. Dabei berief er sich auf die verlängerte Wartefrist, die noch nicht abgelaufen sei. Das Vertrauen des Klägers auf den Fortbestand der zweijährigen Wartefrist sei nicht schutzwürdig.

II.

1. Mit der am 16. April 2007 bei dem Verwaltungsgericht Greifswald erhobenen Klage begehrt der Kläger die Aufhebung des Bescheides vom 14. März 2007 und die Verpflichtung des Beklagten, ihm für den Betrieb der Ersatzschule Finanzhilfe ab Beginn des Schuljahres 2007/2008 zu gewähren.

Zur Begründung führte er u.a. aus, die übergangslose Einführung der neuen Wartefrist verstoße jedenfalls für solche Schulen, welche die Aufnahme des Schulbetriebs zum 1. August 2005 geplant hätten, gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes. Die Wartefristverlängerung durch das Neunte Änderungsgesetz sei nur 17 Tage vor Beginn des neuen Schuljahres und damit vor Aufnahme des Unterrichtsbetriebs in Kraft getreten. Der Planungsprozess sei spätestens mit Erhalt des Genehmigungsbescheides abgeschlossen gewesen, wobei zum Antrags- und Genehmigungsverfahren auch die Darstellung und Überprüfung der wirtschaftlichen Grundlage gehört habe. Die Aufnahme des Schulbetriebs setze langfristige vertragliche Bindungen voraus. Einnahmen und Ausgaben hätten deshalb vorweg kalkuliert und durch Verträge mit den Gründungseltern sowie Dritten habe dafür gesorgt werden müssen, dass die erforderlichen Mittel zur Verfügung stünden. Überwiegende Gründe des öffentlichen Interesses für das sofortige Inkrafttreten der Neuregelung stünden dem nicht gegenüber. So könne insbesondere nicht angenommen werden, sogleich mit Beginn des Schuljahres 2005/2006 habe verhindert werden müssen, dass private Schulgründungen geschlossene öffentliche Schulen ersetzen.

Der Kläger berief sich auf eine Finanzierungslücke in Höhe von 85.000,- Euro. Um diese zu schließen, habe er ein Darlehen in Höhe von 40.000,- Euro aufgenommen, das noch nicht zurückgezahlt sei, das Schulgeld um 25 % erhöht und die Vergütung der Lehrer gekürzt. Neben den damit verbundenen Schwierigkeiten bei der Personalgewinnung verwies er zudem auf weitere Folgen der Wartezeitverlängerung wie einen Investitionsrückstau bei den Schulgebäuden und die nur teilweise Deckung des Bedarfs an pädagogischen Lehrmitteln.

2. Mit Beschluss vom 10. November 2009 setzte das Verwaltungsgericht den Rechtsstreit gemäß Art. 100 Abs. 1 Satz 1 des Grundgesetzes - GG - aus und legte dem Landesverfassungsgericht die im Tenor beantwortete Rechtsfrage vor.

a) Auf die Gültigkeit des § 127 Abs. 5 Abs. 1 in der ab dem 14. Juli 2005 geltenden Fassung und der damit vorgenommenen Verlängerung der Wartefrist komme es bei der Entscheidung des Rechtsstreits an, weil die Klage abzuweisen sei, wenn der Kläger eine dreijährige Wartefrist abzuleisten habe, ihr dagegen stattzugeben sei, wenn die Wartefrist lediglich zwei Jahre betrage.

b) Seine Überzeugung, dass die streitbefangene Verlängerung der Wartefrist ohne Übergangsregelung im Hinblick auf solche Ersatzschulen, die im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Gesetzesänderung schon genehmigt waren, ihren Betrieb aber noch nicht aufgenommen hatten, gegen Art. 5 Abs. 3 der Verfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern - LV - in Verbindung mit Art. 7 Abs. 4 Satz 1 GG verstoße, begründete das Verwaltungsgericht im Wesentlichen wie folgt:

Die Art und Weise der Einführung der neuen Wartefrist, die als solche verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden sei, verstoße gegen die Grundsätze der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes. Aus der staatlichen Schutz- und Förderpflicht gegenüber Ersatzschulen folge auch, dass für bereits genehmigte Schulen Planungssicherheit insbesondere im Hinblick auf die Finanzhilfe gewährleistet werden müsse. Dagegen habe der Gesetzgeber bezogen auf Schulen im Sinne der Vorlagefrage verstoßen, indem er den Zeitpunkt des Einsetzens der Finanzhilfe verschoben habe. Das habe für diese Schulen zu einer Finanzierungslücke für das dritte Jahr nach Aufnahme des Unterrichtsbetriebs geführt. Diese hätten dadurch ihren Anspruch auf Finanzhilfe bereits zwei Jahre nach Aufnahme des Unterrichts verloren.

Bei der Abwägung zwischen der Schwere des Eingriffs einerseits und dem Gewicht und der Dringlichkeit der ihn rechtfertigenden Gründe andererseits sei zu berücksichtigen, dass bei Verlängerung der Wartefrist zum 14. Juli 2005 die Kalkulationen und prognostischen Berechnungen der Ersatzschulträger für das ab dem 1. August 2005 beginnende Schuljahr bereits abgeschlossen gewesen seien. Dies gelte auch für Ersatzschulen, bei denen die Aufnahme des Schulbetriebs erst unmittelbar bevorstanden habe. Gerade die Entscheidung darüber, ob der Unterricht aufgenommen werden könne, weil finanzierbar oder nicht, bedürfe einer sorgfältigen Prüfung sowie einer sicheren und verlässlichen Entscheidungsgrundlage. Diese Berechnungen habe der Kläger auf der Grundlage der bis zum 13. Juli 2005 geltenden Rechtslage vorgenommen, mithin darauf ausgerichtet, dass die Finanzhilfe zwei Jahre nach Aufnahme des Schulbetriebs einsetze. Letzteres sei auch Grundlage der Darlegung der finanziellen Leistungsfähigkeit im Genehmigungsverfahren gewesen. Demgegenüber habe die Verlängerung der Wartefrist zwei Wochen vor Schuljahresbeginn zu einer Finanzierungslücke geführt, die nicht ohne Weiteres zu schließen gewesen sei, auch wenn hierfür noch die ersten zwei Jahre nach Aufnahme des Schulbetriebs, d.h. die bisherige Wartefrist zur Verfügung

gestanden habe. Eingriffe in bestehende Verträge seien nicht möglich und die Erschließung zusätzlicher Geldquellen sei ungewiss gewesen. Die sich für den Kläger ergebende Finanzierungslücke in Höhe von 85.000,- Euro, die trotz des von Beginn an gewährten Schullastenausgleichs bestanden habe, habe sich gravierend ausgewirkt. Der Kläger habe auch nicht darauf verwiesen werden können, dass er angesichts der Gesetzesänderung noch vor Beginn des Schuljahres 2005/2006 habe prüfen können, ob er den Schulbetrieb unter den veränderten Bedingungen überhaupt aufnehmen wolle. Hätte er davon abgesehen, wäre ihm die Ersatzschulgenehmigung verlustig gegangen, die nach § 121 Abs. 2 SchulG M-V 2006 erlösche, wenn der Schulbetrieb nicht binnen eines Jahres aufgenommen werde.

Diesen erheblichen Nachteilen für den Kläger stünden keine derart gewichtigen Gründe gegenüber, die ein öffentliches Interesse daran begründeten, unbedingt auch schon Ersatzschulen im Sinne der Vorlagefrage der neuen Wartefrist zu unterwerfen. Da der Kreis dieser Schulen eng begrenzt gewesen sei, habe auch insoweit keine zwingende Notwendigkeit bestanden, für diese die "Bewährungsfrist" zu verlängern. Auch fiskalische Aspekte hätten die Gesetzesänderung nicht rechtfertigen können. Danach habe der Grundsatz des Vertrauensschutzes eine Übergangsregelung geboten, an der es hier fehle.

III.

Der Landtag Mecklenburg-Vorpommern ist dem Verfahren beigetreten.

Zu der Vorlagefrage haben die Beteiligten des Ausgangsverfahrens sowie die Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern Stellung genommen.

1. Der Kläger und der Beklagte vertiefen ihr bisheriges Vorbringen. Ergänzend weist der Beklagte u.a. darauf hin, dass ein Anspruch auf Finanzhilfe nach Ablauf der Wartefrist nicht allein aufgrund der Genehmigung der Ersatzschule bestehe. Vielmehr müssten im Zeitpunkt der Bescheidung des Finanzhilfeantrags weitere Voraussetzungen erfüllt sein. Die Anknüpfung an den Genehmigungszeitpunkt bei der Frage, ob eine Übergangsregelung erforderlich sei, sei ohnehin systemfremd. § 127 Abs. 5 Satz 1 SchulG M-V stelle im Hinblick auf den Lauf der Wartefrist nämlich nicht auf die Genehmigung, sondern auf die Aufnahme des Unterrichts ab. Ferner sei binnen zwei Jahren eine Anpassung an die geänderte Gesetzeslage durch Eingriffe auch in bereits bestehende langfristige Verträge durchaus möglich. Auch im Übrigen sei festzustellen, dass die Fortgeltung der zweijährigen Wartefrist für Ersatzschulen, die den Unterricht bei Inkrafttreten der Gesetzesänderung bereits aufgenommen hatten, ausreichend gewesen sei. Das Verwaltungsgericht habe zudem nicht berücksichtigt, dass die Finanzhilfe nur Personalkosten erfasse, während Ersatzschulen mit Aufnahme des Unterrichtsbetriebs bereits anderweitige Mittel erhielten.

2. Der Landtag weist darauf hin, dass Ersatzschulen im Sinne der Vorlagefrage schon nach der bisherigen Rechtslage mit Finanzhilfe erst nach Ablauf einer zweijährigen Wartezeit hätten rechnen können. Daher hätten sie noch nicht über eine so gefestigte Rechtsposition verfügt, dass eine gesetzliche Übergangsregelung erforderlich gewesen wäre. Angesichts einer zweijährigen Vorbereitungszeit auf die Nichtgewährung der Finanzhilfe auch für das dritte Schuljahr nach Unterrichtsaufnahme habe es eines besonderen Vertrauensschutzes nicht bedurft.

3. Die Landesregierung verweist darauf, dass im Genehmigungsverfahren nach Art. 7 Abs. 4 Satz 2 GG, § 119 Abs. 1 SchulG M-V nur formelle Voraussetzungen geprüft würden. Zwar seien insoweit Angaben zur Höhe des Schuldgeldes erforderlich und Muster der Dienstverträge mit dem Schulleiter und den Lehrern vorzulegen. Dies setzte bereits finanzielle Kalkulationen des Ersatzschulträgers voraus. Gleichwohl erwerbe dieser mit der Genehmigung doch nur eine Aussicht auf die spätere Gewährung von Finanzhilfe. Über diese sowie deren konkrete Höhe werde nämlich erst später in einem gesonderten Verfahren nach der Privatschulverordnung entschieden, wobei die maßgeblichen Umstände, wie der Umfang des schulischen Angebotes und die Zahl der Schüler der Ersatzschule, nur aufgrund der dann aktuellen Verhältnisse beurteilt werden könnten. Der legitime Zweck der Verlängerung der Wartezeit, in Zeiten zurückgehender Schülerzahlen die wirtschaftliche Solidität neu gegründeter Ersatzschulen länger prüfen zu können, sei bei bereits genehmigten Ersatzschulen zwar nur eingeschränkt zu verwirklichen gewesen. Anders sei dies aber bei Ersatzschulen gewesen, die den Unterricht noch nicht aufgenommen hätten. Deren Kreis sei mit sieben weiteren im Mai und Juni 2005 genehmigten Ersatzschulen zudem nicht so eng begrenzt gewesen, dass ihre Einbeziehung für die Erreichung des Zieles der gesetzlichen Neuregelung nicht geeignet oder nicht erforderlich gewesen wäre. Hinsichtlich der Gemeinwohlabwägung seien auch fiskalische Aspekte zu berücksichtigen. Wenn sich die streitige Finanzhilfe in dem Ausgangsverfahren auf 85.000,- Euro belaufe und noch weitere sieben Ersatzschulen betroffen seien, seien die insgesamt eingesparten Beträge nicht so geringfügig, dass sie zur Rechtfertigung der Neuregelung nicht herangezogen werden könnten. Die Verlängerung der Wartezeit wiege auch deshalb nicht so schwer, weil sie sich allein auf die Personalkostenzuschüsse und nicht auch auf die Sachkostenbeiträge beziehe. Nach der bisherigen Rechtsprechung des Landesverfassungsgerichts gebiete es der Grundsatz des Vertrauensschutzes nur, dass ein Ersatzschulträger mindestens das laufende Schuljahr aufgrund seiner für dieses getroffenen Kalkulationen zu Ende führen könne; binnen einer zweijährigen Übergangsfrist bestünden durchaus Möglichkeiten einer Anpassung, etwa im Bereich der Kreditaufnahme, im Wege arbeitsrechtlicher Maßnahmen oder einer Erhöhung des Schulgeldes. Letztlich handele es sich nicht um einen ersatzlosen Abbau von Fördermaßnahmen oder um dauerhafte Kürzungen; vielmehr sei die Finanzhilfegewährung lediglich um ein Jahr hinausgeschoben worden, und die betroffenen Ersatzschulträger hätten ihre Anpassungsmaßnahmen demgemäß nur zeitweilig aufrechterhalten müssen.

B.

Die Vorlage nach Art. 53 Nr. 5 LV, Art. 100 Abs. 1 Satz 1 GG ist zulässig.

I.

Das Verwaltungsgericht hat den Sachverhalt dargelegt und seine Überzeugung von der Verfassungswidrigkeit des § 127 Abs. 5 Satz 1 SchulG M-V 1996 in der Fassung des Neunten Änderungsgesetzes bzw. des § 127 Abs. 5 Satz 1 SchulG M-V 2006 sowie die Entscheidungserheblichkeit dieser Bestimmung im Sinne des § 43 Abs. 1 und 2 des Gesetzes über das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern - LVerfGG - begründet.

II.

Das Landesverfassungsgericht hat im Rahmen seiner Mitverantwortung für das Ausgangsverfahren und aus Gründen der Prozessökonomie den Vorlagebeschluss ausgelegt und die – inhaltlich unverändert gebliebene – Neufassung des § 127 Abs. 5 Satz 1 durch das Schulgesetz 2006 ebenso mit einbezogen wie die diesbezüglichen Regelungen in § 143 Abs. 10 und § 144 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 3 SchulG M-V 2006, die sich mit dem Inkrafttreten der Verlängerung der Wartefrist befassen (vgl. zur Auslegung eines Vorlagebeschlusses auch Benda/Klein, Verfassungsprozessrecht, 2. Aufl. 2001, Rn. 862 m. w. N.).

C.

Die Verlängerung der Wartefrist für die Gewährung von Finanzhilfe durch § 127 Abs. 5 Satz 1 SchulG M-V 1996 in der Fassung des Art. 1 Nr. 39 in Verbindung mit Art. 4 Satz 2 des Neunten Änderungsgesetzes bzw. durch § 127 Abs. 5 Satz 1 in Verbindung mit § 143 Abs. 10, § 144 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 3 SchulG M-V 2006 mit Wirkung vom 14. Juli 2005 von zwei auf drei Jahre nach Aufnahme des Unterrichts ist im Hinblick auf Ersatzschulen, die im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Gesetzesänderung schon genehmigt waren, ihren Betrieb aber noch nicht aufgenommen hatten, auch ohne Übergangsregelung mit Art. 5 Abs. 3 LV in Verbindung mit Art. 7 Abs. 4 Satz 1 GG vereinbar.

I.

Gemäß Art. 5 Abs. 3 LV in Verbindung mit Art. 7 Abs. 4 GG wird das Recht zur Errichtung von privaten Schulen gewährleistet. Private Schulen als Ersatz für öffentliche Schulen bedürfen der Genehmigung des Staates und unterstehen den Landesgesetzen. Die Genehmigung ist zu erteilen, wenn die privaten Schulen in ihren Lehrzielen und Einrichtungen sowie in der wissenschaftlichen Ausbildung ihrer Lehrkräfte nicht hinter den öffentlichen Schulen

zurückstehen und eine Sonderung der Schüler nach den Besitzverhältnissen der Eltern nicht gefördert wird; sie ist zu versagen, wenn die wirtschaftliche und rechtliche Stellung der Lehrkräfte nicht genügend gesichert ist (Art. 7 Abs. 4 Satz 3 und 4 GG).

1. Art. 7 Abs. 4 GG gewährleistet jedermann das Freiheitsrecht, Privatschulen vorbehaltlich einer staatlichen Genehmigung zu errichten. Die Privatschule ist dadurch gekennzeichnet, dass in ihr ein eigenverantwortlich geprägter und gestalteter Unterricht erteilt wird insbesondere im Hinblick auf die Erziehungsziele, die weltanschauliche Basis, die Lehrmethode und die Lehrinhalte. Damit wird dem staatlichen Schulmonopol eine Absage erteilt. Gleichwertige Ersatzschulen dürfen im Verhältnis zu staatlichen Schulen nicht allein wegen ihrer andersartigen Erziehungsformen und -inhalte verhindert werden. Unabhängig davon, welche Rechte sich aus der Garantie der Privatschule als Institution dann für den einzelnen Träger des Grundrechts aus Art. 7 Abs. 4 Satz 1 GG ergeben, muss der Staat jedenfalls verhindern, dass das Grundrecht als subjektives Recht wegen der seinem Träger durch Art. 7 Abs. 4 Satz 3 und 4 GG auferlegten Bindungen praktisch kaum noch wahrgenommen werden kann; insofern kann sich aus Art. 7 Abs. 4 GG über dessen Abwehrcharakter hinaus ein Anspruch auf staatliche Förderung ergeben.

Zwar verpflichtet nicht schon jede grundrechtliche Freiheitsverbürgung den Staat, dem Grundrechtsträger durch Leistungen, namentlich solche finanzieller Art, die Ausübung des Grundrechts zu ermöglichen. Die Privatschulfreiheit weist jedoch Besonderheiten auf. Das Grundgesetz knüpft ihre Wahrnehmung an Bedingungen, die es erheblich erschweren, von der verbürgten Freiheit ohne Schutz und Förderung durch den Staat Gebrauch zu machen. Private Schulträger sind in aller Regel nicht mehr in der Lage, aus eigener Kraft gleichzeitig und auf Dauer sämtliche Anforderungen zu erfüllen, die das Grundgesetz in Art. 7 Abs. 4 Satz 3 und 4 an die Ersatzschulen stellt; diese sind nur mit hohem Kostenaufwand zu erfüllen. Die generelle Hilfsbedürftigkeit privater Ersatzschulen ist vor diesem Hintergrund ein empirisch gesicherter Befund.

Die hierfür erforderlichen erheblichen Kosten können wegen des Sonderungsverbot des Art. 7 Abs. 4 Satz 4 GG nicht in vollem Umfang über Schulgelder gedeckt werden. Soll die Privatschulfreiheit nicht leerlaufen, schuldet der Staat deshalb einen Ausgleich für die errichteten Hürden. Schutz und Förderung sind dabei nicht auf bereits bestehende Ersatzschulen beschränkt; sie müssen vielmehr so ausgestaltet werden, dass auch Neugründungen praktisch möglich bleiben. Der Staat muss offen sein für die Vielfalt der Formen und Inhalte, in denen Schule sich darstellen kann. Das ist der Sinn der Freiheitsgarantie des Art. 7 Abs. 4 GG. Der damit ermöglichte schulische Pluralismus wäre gefährdet, wenn die Neugründungen von Schulen keinerlei Aussicht auf Förderung hätten.

In welcher Weise der Gesetzgeber den grundrechtlichen Anspruch der privaten Ersatzschulen auf Schutz und Förderung erfüllt, ist ihm allerdings nicht vorgeschrieben; ihm ist vielmehr eine weitgehende Gestaltungsfreiheit eingeräumt. So ist insbesondere keine volle Übernahme der

Kosten geboten. Die staatliche Förderung soll sicherstellen, dass Schulträger, die sich ihrerseits finanziell für ihre besonderen pädagogischen Ziele zu engagieren bereit sind, die Genehmigungsanforderungen des Art. 7 Abs. 4 Satz 3 und 4 GG auf Dauer erfüllen können. Der Staat kann deshalb nur verpflichtet sein, einen Beitrag zu den Kosten zu leisten. Im übrigen steht die Förderpflicht, wie alle aus Freiheitsrechten abgeleiteten Leistungsansprüche, von vornherein unter dem Vorbehalt dessen, was vernünftigerweise von der Gesellschaft erwartet werden kann. Darüber hat in erster Linie der Gesetzgeber in eigener Verantwortung zu befinden. Ihm obliegt es, Prioritäten zu setzen, die verschiedenen Belange zu koordinieren und in eine umfassende Planung einzufügen. Er muss andere Gemeinschaftsbelange und die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts berücksichtigen und bleibt befugt, die nur begrenzt verfügbaren öffentlichen Mittel für andere wichtige Gemeinschaftsbelange einzusetzen. Der Staat muss nicht die Ersatzschulen zu Lasten der öffentlichen Schulen bevorzugen, und diese können eine bessere Ausstattung als vergleichbare öffentliche Schulen nicht beanspruchen.

Aus Art. 7 Abs. 4 Satz 1 GG folgt danach kein verfassungsunmittelbarer Anspruch auf Gewährung staatlicher Finanzhilfe, und schon gar nicht in bestimmter Höhe. Der grundrechtliche Schutzanspruch des einzelnen Ersatzschulträgers ist nur darauf gerichtet, dass der Gesetzgeber die Grenzen und Bindungen beachtet, die seinem politischen Handlungsspielraum durch die Schutz- und Förderpflicht gesetzt sind; die Schutzpflicht des Staates führt erst dann zu einer Handlungspflicht, wenn andernfalls der Bestand des Ersatzschulwesens als Institution evident gefährdet wäre. Bei der verfassungsrechtlichen Beurteilung der Einzelheiten der Ersatzschulförderung muss sich das Verfassungsgericht daher wie bei allen schulrechtlichen Regelungen große Zurückhaltung auferlegen (vgl. BVerfGE 75, 40/66 ff., juris Rn. 87 f.). Der gerichtliche Rechtsschutz bezieht sich unter diesen Umständen auf die Prüfung einer Untätigkeit, einer groben Vernachlässigung und eines ersatzlosen Abbaus getroffener Maßnahmen. Das kann allenfalls zur Feststellung der Verfassungswidrigkeit bestehender gesetzlicher Regelungen führen; wie einem Verfassungsverstoß abzuwehren ist, hat dagegen der Gesetzgeber zu entscheiden, weil der konkrete Leistungsanspruch des einzelnen Ersatzschulträgers erst durch das Gesetz bestimmt wird (vgl. BVerfGE 90, 107, juris Rn. 26 ff. m.w.N.).

2. Wartefristen sind vor diesem Hintergrund mit der staatlichen Schutz- und Förderpflicht grundsätzlich vereinbar. Sie haben den Zweck, den Einsatz öffentlicher Mittel an einen Erfolgsnachweis zu binden. Die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers umfasst auch die Befugnis zu entscheiden, wann er diesen Nachweis als erbracht ansieht. Das darf nur nicht dazu führen, dass die Wartefrist sich als Sperre für die Errichtung neuer Schulen auswirkt.

Der Staat darf seine Finanzhilfe von einer hinreichend soliden Existenzbasis der Ersatzschule abhängig machen, die der Gründung Aussicht auf dauerhaften Bestand verleiht. Die Schutzpflicht hat ihren Grund in der verfassungsrechtlichen Gewährleistung individueller Freiheit. Art. 7 Abs. 4 Satz 1 GG geht von dem herkömmlichen Bild der Privatschule aus. Sie

verdankt ihre Existenz dem ideellen und materiellen Engagement ihrer Gründer und Träger. Diese füllen einen ihnen eingeräumten Freiheitsraum in eigener Initiative aus, die auch die wirtschaftlichen Grundlagen einschließt; sie müssen bereit sein, die damit verbundenen Risiken in Kauf zu nehmen. Der Staat darf daher erwarten, dass der Schulträger seinem Interesse an der Verwirklichung eigener Ziele und Vorstellungen im schulischen Bereich eigenes finanzielles Engagement folgen lässt, und beteiligt sich nur an diesem in erster Linie privaten Engagement.

Der Landesgesetzgeber darf im Rahmen seiner Gestaltungsfreiheit ferner berücksichtigen, dass öffentliche Mittel effektiv zu verwenden sind. Bei neu gegründeten Schulen ist nicht absehbar, ob sie auf Dauer Bestand haben werden. Im Genehmigungsverfahren wird nicht auf diese Frage abgestellt, sondern es werden nur die formellen Genehmigungsvoraussetzungen des Art. 7 Abs. 4 Satz 3 und 4 GG geprüft. Jede neu gegründete Privatschule begibt sich in Konkurrenz zu vorhandenen öffentlichen und privaten Schulen. Sie muss den bereits vorhandenen Schulen Schüler abgewinnen und diese an sich binden. Hierfür muss sie sich pädagogisch bewähren. Ob ihr dies gelingt, darf der Gesetzgeber eine zeitlang abwarten, ehe er zur ständigen Förderung übergeht (BVerfGE 90, 107, juris Rn. 36 ff.).

Aus der Unmöglichkeit einer vollen Selbstfinanzierung folgt noch nicht, dass jede Wartefrist als faktische Gründungssperre wirkt. Im Hinblick auf das zulässigerweise vorzusetzende eigene finanzielle Engagement der Schulträger kann zwar nicht zugleich die Bereitschaft gefordert werden, in dem erforderlichen Umfang eigenes Vermögen für Gründung und Betrieb einer privaten Ersatzschule auf Dauer einzusetzen; dies könnte einem Träger angesichts der Kosten einer privaten Ersatzschule, wie sie namentlich durch den Staat vorgegeben sind, nicht zugemutet werden. Das schließt jedoch nicht aus, dass eine absehbare und vorübergehende Zeit mit eigenen Mitteln zu überbrücken ist, wenn nur auf Dauer für den Schulträger oder die ihn tragenden Kräfte Entlastung in Aussicht steht. Nur wenn Wartefristen diese Perspektive des Schulträgers übermäßig einschränken, wirken sie als faktische Errichtungssperre.

II.

Unter Zugrundelegung dieser Maßstäbe ist die Verlängerung der Wartefrist von zwei auf drei Jahre als solche verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, wovon auch das Verwaltungsgericht ausgeht. Der Kläger zieht dies ebenfalls nicht mehr in Zweifel, wie er in der mündlichen Verhandlung vor dem Landesverfassungsgericht erklärt hat. Es ist insbesondere nicht ersichtlich, dass sich die nun dreijährige Wartefrist wie eine faktische Errichtungssperre wirken könnte. Eine solche Wartefrist ist nicht übermäßig lang und lässt Schulgründern eine überschaubare und kalkulierbare Perspektive, zumal in der Aufbauphase für den Schulbetrieb regelmäßig noch nicht sehr hohe Kosten anfallen (vgl. auch BVerfGE 90, 128, juris Rn. 59 ff.). Es bestehen auch keine Anhaltspunkte dafür, dass der Gesetzgeber mit der Verlängerung der Wartefrist verfassungsrechtlich zu missbilligende Ziele verfolgt und deshalb seinen Gestaltungsspielraum überschritten haben könnte.

Die Verlängerung der Wartefrist wird damit gerechtfertigt, dass es gerade in einer Zeit zurückgehender Schülerzahlen und der Schließung öffentlicher Schulen im Zuge der Schulentwicklungsplanung geboten sei, zunächst eine gewisse Zeit der Erprobung und Bewährung dieser Schulen (hinsichtlich einer dauerhaften Akzeptanz bei den Eltern) sowie der Solidität des schulischen Angebots abzuwarten. Hintergrund sei die zunehmende Gründung von Privatschulen durch lokale Initiativen mit der Motivation, erforderliche Schulschließungen zu umgehen. Der Gesetzgeber darf dem Umstand sinkender Schülerzahlen im öffentlichen Schulwesen als Folge des Geburtenrückgangs in diesem Sinne Rechnung tragen und ist nicht etwa verpflichtet, ohne Rücksicht hierauf Ersatzschulen zu unterstützen. Auch verfassungsrechtlich anzuerkennendes Ziel der Gesetzesänderung ist daher, angesichts rückläufiger Schülerzahlen die wirtschaftliche Solidität einer Schulneugründung verstärkt in den Blick zu nehmen, wie in der Gesetzesbegründung unter Bezugnahme auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 9. März 1994 (BVerfGE 90, 107, juris Rn. 57 ff.) ausgeführt wird.

III.

Die Verlängerung der Wartefrist mit Wirkung vom 14. Juli 2005 ist für Ersatzschulen, die zu diesem Zeitpunkt schon genehmigt waren, ihren Betrieb aber noch nicht aufgenommen hatten, auch ohne Übergangsregelung verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

1. Gesetzesänderungen unterliegen den rechtsstaatlichen Grenzen des Vertrauensschutzes (vgl. BVerfGE 68, 287, 307). Danach kann der Gesetzgeber auch dann, wenn die Gesetzesänderung an sich verfassungsrechtlich zulässig ist, aufgrund des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit verpflichtet sein, eine angemessene Übergangsregelung zu treffen. Dies ist auch für die staatliche Unterstützung der Träger von Ersatzschulen anerkannt. So müssen etwa geplante oder schon erfolgte Kürzungen von Finanzhilfen für Privatschulen im Sinne einer Übergangsgerechtigkeit den Grundsätzen des Vertrauensschutzes und des Übermaßverbotes entsprechen. Der Nachprüfung durch das Landesverfassungsgericht unterliegt insoweit allerdings nur, ob der Gesetzgeber bei einer Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht und der Dringlichkeit der ihn rechtfertigenden Gründe unter Berücksichtigung aller Umstände die Grenze der Zumutbarkeit überschritten hat (vgl. auch LVerfG M-V, Urt. v. 18.09.2001 - LVerfG 1/00 -, LVerfGE 12, 227).

2. Diesen Anforderungen wird die Verlängerung der Wartefrist auch für Ersatzschulen im Sinne der Vorlagefrage gerecht, ohne dass es für diese einer Übergangsregelung im eigentlichen Sinne bedurft hätte.

a) Eine solche sieht weder das Neunte Änderungsgesetz noch das Schulgesetz 2006 vor. Dabei hat das Landesverfassungsgericht nicht zu entscheiden, ob § 143 Abs. 10 SchulG M-V 2006 das

Fortgelten der bisherigen Wartefrist allein bis zum 13. Juli 2005 bewirkt, wofür auch die Gesetzesbegründung spricht (vgl. LT-Drs. 4/1910, S. 97 f.), oder ob danach die (bereits genehmigten) Ersatzschulen, die ihren Schulbetrieb bis einschließlich 13. Juli 2005 aufgenommen haben, von der ab dem 14. Juli 2005 geltenden Verlängerung der Wartefrist verschont bleiben. Die Bezugnahme auf den Zeitraum vom 1. Januar 2000 bis zum Ablauf des 13. Juli 2005, für den die zweijährige Wartefrist weiterhin maßgeblich sein soll, scheint allein auf die Herstellung der Rechtslage abzielen, die insoweit bis zum Erlass des Neunten Änderungsgesetzes zum Schulgesetz 1996 galt. Bestätigt wird dies dadurch, dass § 143 Nr. 10 SchulG M-V 2006 mit dem rückwirkenden Inkrafttreten des § 127 Abs. 5 Satz 1 SchulG M-V 2006 (der wie das Neunte Änderungsgesetz eine dreijährige Wartefrist vorsah) zum 14. Juli 2005 wieder außer Kraft getreten ist (§ 144 Abs. 3 SchulG M-V 2006). Für eine Übergangsvorschrift auch für Ersatzschulen im Sinne der Vorlagefrage wäre dagegen erforderlich gewesen, dass die Bestimmung über diesen Zeitpunkt hinaus weitergilt. Zweifel an dem Charakter einer Übergangsvorschrift im eigentlichen Sinne ergeben sich zudem daraus, dass § 143 Nr. 10 SchulG M-V 2006 allein auf einen Zeitabschnitt für seine Geltung und nicht etwa auf ein bestimmtes Ereignis abstellt, das bis zum Inkrafttreten des auf eine dreijährige Wartezeit abstellenden § 127 Abs. 5 Satz 1 eingetreten sein muss.

Unentschieden bleiben kann auch, inwieweit der Beklagte ein insoweit möglicherweise bestehendes Defizit durch einen verfassungskonformen Vollzug des Gesetzes ausgeglichen hat (vgl. hierzu auch VG München, Beschl. v. 02.09.1999 - M 6 E 99.2933 -, juris), indem er diejenigen Ersatzschulen noch der zweijährigen Wartefrist unterwarf, die im Zeitpunkt der Verlängerung auf drei Jahre ihren Unterrichtsbetrieb bereits aufgenommen hatten. Unter diese jedenfalls auf Vollzugsebene geschaffene Übergangsregelung fallen die Ersatzschulen im Sinne der Vorlagefrage nämlich nicht.

b) Aber auch ohne Übergangsregelung im eigentlichen Sinne ist die Verlängerung der Wartefrist für diese Ersatzschulen verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

Da Ersatzschulen, die ihren Unterrichtsbetrieb zum Schuljahr 2005/2006 aufgenommen hatten, auch nach einer lediglich zweijährigen Wartefrist frühestens ab dem Schuljahr 2007/2008 Finanzhilfe im Sinne des § 127 Abs. 2 SchulG M-V 2006 erhalten konnten, greift die Gesetzesänderung insoweit nicht in einen in der Vergangenheit liegenden, bereits abgeschlossenen Sachverhalt ein. Eine "echte" Rückwirkung kommt der streitbefangenen Regelung mithin nicht zu. Letztere bewirkt allerdings, dass Ersatzschulen im Sinne der Vorlagefrage erst nach Ablauf einer nunmehr dreijährigen Wartezeit Finanzhilfe beanspruchen können. Ob damit im Hinblick auf die bereits erteilte Genehmigung im Sinne des Art. 7 Abs. 4 Satz 2 GG, § 119 Abs. 1 SchulG M-V an ein in der Vergangenheit begründetes und noch nicht abgeschlossenes Rechtsverhältnis angeknüpft und hierauf für die Zukunft eingewirkt wird, so

dass von einer "unechten" Rückwirkung (bzw. tatbestandlichen Rückanknüpfung, vgl. hierzu BVerfGE 72, 200, 241 f.) auszugehen ist, kann hier letztlich unentschieden bleiben (vgl. auch BVerfGE 96, 330, juris Rn. 41, zur unechten Rückwirkung bei der Einbeziehung von Personen in die neue Volldarlehensregelung, die im Zeitpunkt des Inkrafttretens der diesbezüglichen Gesetzesänderung bereits eine nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz geförderte Ausbildung aufgenommen hatten). Denn selbst wenn der Verlängerung der Wartefrist für Ersatzschulen im Sinne der Vorlagefrage unechte Rückwirkung zukäme, wäre diese verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Überwiegende schutzwürdige Interessen können diese Schulen nämlich nicht geltend machen. Auch im Hinblick auf die zuvor erteilte Genehmigung und die für den Beginn des Schuljahres 2005/2006 bevorstehende Aufnahme des Unterrichtsbetriebs ergaben sich für sie aus der Verlängerung der Wartefrist mit Wirkung vom 14. Juli 2005 keine unzumutbaren Belastungen.

aa) Dabei kann im Rahmen der Abwägung zwischen der Schwere des Eingriffs einerseits sowie dem Gewicht und der Dringlichkeit der ihn rechtfertigenden Gründe andererseits davon ausgegangen werden, dass die Genehmigungserteilung im Zusammenhang mit dem in diesem Zeitpunkt geltenden Landesrecht durchaus Vertrauen auf den Fortbestand der bisherigen Wartefrist begründen konnte (vgl. auch BVerfGE 105, 17, juris Rn. 68). Auch ist nicht zu verkennen, dass der Schulträger schon vor der Aufnahme des Unterrichtsbetriebs in seine Planung die Frage einbeziehen muss, auf welche Weise er die Wartezeit überbrückt, nach deren Ablauf die benötigte staatliche Finanzhilfe einsetzt. Es liegt zudem auf der Hand, dass aufgrund der Genehmigungserteilung auch von Ersatzschulen im Sinne der Vorlagefrage im Zeitraum bis zur Gesetzesänderung durch das Neunte Änderungsgesetz bereits verbindliche Dispositionen getroffen, insbesondere auch langfristige vertragliche Bindungen eingegangen worden sind, um den Unterricht zum Beginn des Schuljahres 2005/2006 aufnehmen zu können. Für diese Schulen ist die Wartefrist nämlich erst gut zwei Wochen vor Aufnahme des Unterrichtsbetriebs verlängert worden, und sie wären der Genehmigung verlustig gegangen, wenn sie den Schulbetrieb nicht binnen eines Jahres nach Genehmigungserteilung aufgenommen hätten (§ 121 Abs. 2 SchulG M-V).

bb) Das Vertrauen von Schulträgern, die nach Genehmigungserteilung die Errichtung einer Ersatzschule und die Aufnahme des Unterrichtsbetriebs für das in wenigen Wochen beginnende Schuljahr 2005/2006 "ins Werk gesetzt" hatten, in die Beibehaltung der bisher geltenden Wartefrist überwiegt allerdings nicht das vom Gesetzgeber für das Gemeinwohl verfolgte Anliegen. Es ist nämlich nur eingeschränkt geschützt, und die betreffenden Ersatzschulen hatten nach Aufnahme des Unterrichtsbetriebs noch zwei Jahre Zeit, um sich auf die veränderte Fördersituation einzustellen.

Dabei kommt es wegen der inhaltlich identischen Regelung nicht darauf an, ob die Wartefrist bereits durch das Neunte Änderungsgesetz vom 4. Juli 2005 oder erst durch das Schulgesetz 2006 wirksam verlängert wurde. Die "Bestätigung" der Verlängerung der Wartefrist durch das

letztgenannte Gesetz erfolgte für Ersatzschulen im Sinne der Vorlagefrage zwar (rückwirkend) erst im Laufe des ersten Schuljahres nach Aufnahme des Unterrichtsbetriebs. Gleichwohl führt dies nicht dazu, dass Vertrauensschutzgesichtspunkte bezogen auf dieses Gesetz anders zu beurteilen sind als im Hinblick auf das Neunte Änderungsgesetz, das die Verlängerung bereits vorsah, dessen Verfassungsmäßigkeit und damit Wirksamkeit jedoch zweifelhaft ist, soweit es um das Erfordernis einer ersten Lesung im parlamentarischen Verfahren geht (vgl. hierzu ausführlich LVerfG M-V, Urt. v. 07.07.2005 - LVerfG 8/04 -, DVBl. 2005, 1578 = LKV 2006, 26). Dessen Erlass stand jedenfalls der Begründung weiterführenden Vertrauens in die Fortgeltung der bisherigen Wartefrist entgegen (vgl. auch BVerfGE 37, 363, juris Rn. 109 m.w.N.).

(1) Die Genehmigungserteilung als solche vermag schon deshalb nicht zu einem Überwiegen des Vertrauens in die Beibehaltung der bisher geltenden Wartefrist zu führen, weil sie eine hinreichend konkretisierte Aussicht auf Finanzhilfe gerade nicht begründet.

Das Recht zur Errichtung und zum Betrieb von Ersatzschulen ist ein normgeprägtes Grundrecht, weil es unter dem Genehmigungsvorbehalt des Art. 7 Abs. 4 Satz 2 GG steht. Ohne die Genehmigung kann davon kein Gebrauch gemacht werden, womit sie auch Voraussetzung für die staatliche Förderung ist.

Das Genehmigungserfordernis zielt allerdings allein darauf ab, die Allgemeinheit vor unzureichenden Bildungseinrichtungen zu schützen. Durch die Erteilung der Genehmigung wird festgestellt, dass Bedenken gegen die Errichtung der Schule nicht bestehen und der Besuch der Schule als Erfüllung der Schulpflicht gilt, womit die freie Betätigung im schulischen Bereich erlaubt wird (vgl. auch BVerfGE 27, 195, 203 f., juris Rn. 28). Ausgehend von diesem Zweck der Genehmigung lassen sich aus ihrer Erteilung mithin noch keine hinreichend verlässlichen Rückschlüsse auf eine bestimmte Form der Förderung oder auf einen bestimmten Zeitraum ziehen, nach dessen Ablauf diese zwingend geleistet werden müsste. Die Einzelheiten der staatlichen Förderung von Ersatzschulen, insbesondere auch die Dauer von Wartefristen, sind nämlich gerade nicht schon Gegenstand eines Leistungsanspruchs aus Art. 7 Abs. 4 Satz 1 GG (vgl. BVerfGE 90, 107, juris Rn. 50). Dem Einzelnen steht nicht etwa – gleichsam in Ergänzung der institutionellen Gewährleistung des Ersatzschulwesens – ein Anspruch darauf zu, dass der Staat ihm die Voraussetzungen zur Rechtsausübung verschafft. Vielmehr werden die finanziellen Lasten und unternehmerischen Risiken, die mit der Gründung einer privaten Schule notwendigerweise verbunden sind, dem Ersatzschulträger durch die staatliche Förderpflicht nicht abgenommen (vgl. BVerwGE 79, 154, juris Rn. 11).

Dabei verfestigt sich im Rahmen des Art. 7 Abs. 4 Satz 1 GG die bestehende Gesetzeslage selbst im Hinblick auf bereits getroffene Dispositionen noch nicht zu einem grundrechtlich geschützten Bestand. Dies gilt auch für die gesetzliche Ausgestaltung der Finanzhilfe

(einschließlich der Festsetzung einer dafür geltenden Wartefrist) in Umsetzung des Auftrags aus Art. 7 Abs. 4 Satz 1 GG. Die Ausgestaltung der Förderpflicht unterliegt vielmehr der weiten Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers und löst für ihn erst dann eine Handlungspflicht aus, wenn andernfalls der Bestand des Ersatzschulwesens als Institution evident gefährdet wäre (vgl. BVerfGE 75, 40/66 ff., juris Rn. 87 f.). Dabei ist die allgemeine Erwartung, das geltende Recht werde auch in Zukunft unverändert fortbestehen, selbst im Rahmen der Grundrechte nicht verfassungsrechtlich geschützt (vgl. BVerfGE 105, 17, juris Rn. 73; OVG Magdeburg, Urt. v. 22.06.2006 - 3 K/05 -, juris Rn. 57). Dies gilt auch für die gesetzliche Ausgestaltung der Finanzhilfe, zumal der konkrete Förderungsanspruch erst nach Ablauf der Wartefrist auf der Grundlage des dann geltenden Rechts und der dann gegebenen tatsächlichen Verhältnisse entsteht (vgl. auch OVG Bautzen, Urt. v. 12.09.2007 - 2 B 150/07 -, juris Rn. 24).

(2) Auch ist nicht ersichtlich, dass im Rahmen des Genehmigungsverfahrens nach Art. 7 Abs. 4 Satz 2 GG, § 119 Abs. 1 SchulG MV für den Schulträger bereits die Notwendigkeit bestand, verbindliche Dispositionen schon für das dritte Schuljahr nach Unterrichtsaufnahme zu treffen, und eine spätere Verlängerung der Wartefrist deshalb die Grenze der Zumutbarkeit überschreiten könnte. Anforderungen, die schon in diesem Stadium zu konkreten Bindungen auch in finanzieller Hinsicht führen können, stellen das Grundgesetz (Art. 7 Abs. 4 Satz 4) und das Landesrecht ohnehin nur an die Sicherung der wirtschaftlichen Stellung der Lehrer (vgl. § 120 Abs. 1 Nr. 3, Abs. 3 SchulG M-V). Aber auch insoweit besteht bei der notwendigen generalisierenden und typisierenden Betrachtung keine zwingende Veranlassung für eine mehrjährige vertragliche Bindung. Dies gilt im Übrigen auch für die Verträge mit den Schülern bzw. ihren Erziehungsberechtigten, zumal im Zeitpunkt der Genehmigungserteilung insbesondere die Akzeptanz der Schule und die Entwicklung der Schülerzahlen in der Regel kaum verlässlich prognostiziert werden können. Kreditverträge, die insbesondere dazu dienen, die bisherige Wartefrist von zwei Jahren zu überbrücken, werden bei generalisierender und typisierender Betrachtung auch allenfalls für diesen Zeitraum geschlossen worden sein.

(3) Bei der Abwägung zwischen dem durch die Gesetzesänderung verursachten Vertrauensschaden und der Beeinträchtigung der geschützten Grundrechtspositionen des Einzelnen einerseits und der Bedeutung des gesetzgeberischen Anliegens für das Gemeinwohl andererseits ist schließlich zu berücksichtigen, dass Ersatzschulen im Sinne der Vorlagefrage nach Aufnahme des Unterrichtsbetriebs noch ein Übergangszeitraum von zwei Jahren zur Verfügung stand, um sich darauf einzustellen, dass sie Finanzhilfen erst ein Jahr später erhalten konnten als bei Erteilung der Genehmigung angenommen. Sie hatten zudem verschiedene Möglichkeiten, um auf das spätere Einsetzen der Finanzhilfe wirkungsvoll zu reagieren, wie etwa eine maßvolle Erhöhung des Schulgeldes, die Aufnahme eines ergänzenden Kredits, die Zurückstellung von anderen Maßnahmen. Dies gilt umso mehr, als die Wartefrist des § 127 Abs. 5 Satz 1 SchulG M-V 2006 allein die staatlichen Zuschüsse zu den Kosten für Lehrer und Personal mit sonderpädagogischer Aufgabenstellung (§ 127 Abs. 2 SchulG M-V 2006) betrifft, während Ersatzschulen im Hinblick auf die Sachkosten von Anfang an gefördert werden

(Schulkostenbeiträge nach § 129 Satz 1 SchulG M-V 2006) und auch für notwendige Baumaßnahmen einen Zuschuss erhalten konnten (§ 130 SchulG M-V 2006). Ausgehend davon war es diesen Schulen bei der hier notwendigen generalisierenden Betrachtung möglich, die neue Situation aus eigener Kraft zu bewältigen. Mit der Verlängerung der Wartefrist wurden auch für diese Schulen bereits getroffene Dispositionen typischerweise nicht nachträglich entwertet (vgl. zu diesem Gesichtspunkt etwa VGH Mannheim, Urt. v. 01.09.2006 - 9 S 576/08 -, juris Rn. 21).

cc) Setzt man die mit der Verlängerung der Wartefrist verbundenen Belastungen in Relation zur Bedeutung des hier verfolgten gesetzgeberischen Anliegens für das Gemeinwohl, so wird deutlich, dass sich der Verzicht auf eine Übergangsregelung für Ersatzschulen im Sinne der Vorlagefrage noch in den Grenzen der Zumutbarkeit im Sinne der rechtsstaatlichen Verhältnismäßigkeit hält. Dass der Gesetzgeber bestrebt ist, die neue Wartefrist möglichst rasch und umfassend einzuführen, d.h. auch unter Einbeziehung von Ersatzschulen im Sinne der Vorlagefrage, ist verständlich und berechtigt. Dies gilt namentlich für das legitime Anliegen, strengere Anforderungen an den Nachweis der Stabilität und wirtschaftlichen Tragfähigkeit von neu gegründeten Ersatzschulen zu normieren, um öffentliche Mittel effektiver einsetzen zu können.

IV.

Im Hinblick auf die nicht sachfremde Abgrenzung anhand des formalen Kriteriums der Unterrichtsaufnahme (im Rahmen der jedenfalls auf Vollzugsebene geschaffenen Übergangsregelung) scheidet zudem ein Verstoß gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz nach Art. 5 Abs. 3 LV in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG aus. Dabei erweist es sich als sachgerechtes Kriterium, darauf abzustellen, ob die betreffende Ersatzschule im Zeitpunkt der Gesetzesänderung den Unterrichtsbetrieb schon aufgenommen hatte. Für ihre Bewährung und Institutionalisierung kann es nämlich sinnvollerweise nur auf die Dauer des Schulbetriebs ankommen, nicht aber auch auf die zwischen der Genehmigung der Ersatzschule und der Unterrichtsaufnahme liegende Phase der Errichtung der Schule (vgl. auch BVerwG, Beschl. v. 04.08.1989 - 7 B 113/89 -, juris).

V.

Insgesamt hat der Gesetzgeber für Ersatzschulen im Sinne der Vorlagefrage mithin eine Neuregelung vorgenommen, die auch ohne Übergangsvorschriften verfassungsrechtlichen Anforderungen noch genügt. Dies gilt ungeachtet dessen, dass sich bei intensiverer parlamentarischer Betrachtung der Übergangsproblematik auch gute Gründe dafür hätten anführen lassen, für diese Schulen einen schonenderen Übergang vorzunehmen oder sie ebenfalls von der Verlängerung der Wartefrist auszunehmen (vgl. hierzu auch § 14 des

sächsischen Gesetzes über Schulen in freier Trägerschaft in der bis zum 31.07.2007 gültigen Fassung und OVG Bautzen, Urt. v. 12.09.2007 - 2 B 150/07 -, juris).

D.

Das Verfahren ist kostenfrei (§ 33 Abs. 1 LVerfGG). Eine Erstattung von Auslagen kommt nicht in Betracht. § 34 Abs. 2 LVerfGG sieht nur die Erstattung derjenigen Auslagen vor, die einem am Verfahren vor dem Landesverfassungsgericht Beteiligten erwachsen sind; die gemäß § 44 Abs. 2 LVerfGG äusserungsberechtigten Parteien des Ausgangsverfahrens sind jedoch nicht Beteiligte des konkreten Normenkontrollverfahrens (vgl. auch BVerfGE 36, 101).

E.

Die Entscheidung ist mit 4 Stimmen gegen 3 Stimmen ergangen.

Kohl

Thiele

Bellut

Prof. Dr. Joecks

Nickels

Brinkmann

Wähler