

Abschrift

VERFASSUNGSGERICHTSHOF DES LANDES BERLIN

Im Namen des Volkes Beschluss

VerfGH 5/19

In dem Verfahren über die Verfassungsbeschwerde

1. der minderjährigen P.,
vertreten durch die Beschwerdeführer zu 2 und 3,
2. der Frau P.,
3. des Herrn P.,
Berlin,

- Verfahrensbevollmächtigte der Beschwerdeführer:
Rechtsanwälte F. u. a.,
Berlin -

g e g e n

1. den Beschluss des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg vom 7. November 2018 - OVG 3 S 79.18 -,
2. den Beschluss des Verwaltungsgerichts Berlin vom 22. August 2018
- VG 9 L 287.18 -,
3. den Bescheid der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie vom
14. Mai 2018,
4. die Fünfte Verordnung zur Änderung der Verordnung über die Aufnahme in
Schulen besonderer Prägung vom 9. März 2018

Beteiligte gemäß §§ 53 Abs. 1 bis 3, 44 VerfGHG:

1. Die Senatorin für Bildung, Jugend und Familie,
Bernhard-Weiß-Straße 6, 10178 Berlin,
2. Die Präsidentin des Verwaltungsgerichts Berlin
Kirchstraße 7, 10557 Berlin,
3. Der Präsident des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg,
Hardenbergstraße 31, 10623 Berlin,
4. Das Abgeordnetenhaus von Berlin,
Niederkirchnerstraße 5, 10117 Berlin,
5. Der Senat von Berlin,
Jüdenstraße 1, 10178 Berlin

hat der Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin durch die Präsidentin Schudoma, den Vizepräsidenten Dr. Seegmüller und die Richterinnen und Richter Alagün, Dr. Gräfin von Galen, Hilbrans, Kipp, Müller-Jacobsen und Prof. Dr. Schönrock

am 10. April 2019 b e s c h l o s s e n :

Die Verfassungsbeschwerde wird zurückgewiesen.

Das Verfahren ist gerichtskostenfrei.

Auslagen werden nicht erstattet.

Gründe

I.

Mit ihrer Verfassungsbeschwerde wenden sich die Beschwerdeführer dagegen, keine Zulassung zur staatlichen bilingualen (Deutsch/Englisch) Nelson-Mandela-Schule erhalten zu haben. Sie greifen die Entscheidung der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie sowie die von ihnen erwirkten ablehnenden Eilentscheidungen des Verwaltungsgerichts Berlin und des Oberverwaltungsge-

richts Berlin-Brandenburg an. Zudem wenden sie sich gegen die Fünfte Verordnung zur Änderung der Verordnung über die Aufnahme in Schulen besonderer Prägung.

Die Beschwerdeführerin zu 1 ist Schulanfängerin mit der Muttersprache Englisch. Die Beschwerdeführer zu 2 und 3 sind ihre sorgeberechtigten Eltern. Sie begehren die Aufnahme der Beschwerdeführerin zu 1 in die erste Klassenstufe der Nelson-Mandela-Schule, an der ihre zwei Söhne beziehungsweise Brüder bereits die zweite und vierte Klassenstufe besuchen.

Für die Aufnahme von Schulanfängern stehen in der Nelson-Mandela-Schule vier Platzkontingente zur Verfügung (dauerhaft in Berlin wohnend, Muttersprache Deutsch; dauerhaft in Berlin wohnend, Muttersprache Englisch; hochmobil, Muttersprache Deutsch; hochmobil, Muttersprache Englisch). Die Beschwerdeführer zu 2 und 3 beantragten im Oktober 2017 die Aufnahme der Beschwerdeführerin zu 1 zum Schuljahr 2018/2019 in die erste Klassenstufe dieser Schule. Die Beschwerdeführerin zu 1 erhielt keinen der im Losverfahren unter den 49 Bewerbern (dauerhaft in Berlin wohnend, Muttersprache Englisch) vergebenen 15 Schulplätze. Dies teilte die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie - Senatsverwaltung - den Beschwerdeführern mit Bescheid vom 14. Mai 2018 mit. Gegen diesen Bescheid erhoben die Beschwerdeführer Klage, über die das Verwaltungsgericht bisher nicht entschieden hat. Zugleich beantragten sie eine einstweilige Anordnung mit dem Ziel der vorläufigen Schulaufnahme. Das Verwaltungsgericht gab dem Antrag teilweise statt und verpflichtete das Land Berlin, unter sechzehn Bewerbern ein Losverfahren durchzuführen und die Beschwerdeführerin zu 1 vorläufig in die Jahrgangsstufe 1 der Nelson-Mandela-Schule aufzunehmen, sofern sie auf den Rangplatz 1, 2 oder 3 gelost werde. Die Beschwerdeführerin zu 1 hatte kein Losglück. Die Beschwerdeführer erhoben daraufhin Beschwerde gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts, die das Obergericht mit Beschluss vom 7. November 2018, den Bevollmächtigten der Beschwerdeführer zugestellt am 8. November 2018, als unbegründet zurückwies.

Am 8. Januar 2019 haben die Beschwerdeführer Verfassungsbeschwerde erhoben. Sie machen insbesondere eine Verletzung der Rechte auf gleichberechtigten Zugang zu Bildungseinrichtungen, auf Schutz der Familie, auf Vertrauensschutz, auf effektiven Rechtsschutz, auf Diskriminierungsfreiheit und auf Erschöpfung vorhandener Kapazitäten in der Nelson-Mandela-Schule geltend. Sie rügen zudem, die Fünfte Verordnung zur Änderung der Verordnung über die Aufnahme in Schulen besonderer Prägung, mit der der bisherige Geschwister-vorrang abgeschafft worden sei, sei formell und materiell verfassungswidrig und könne deshalb nicht Grundlage der Entscheidung sein.

Die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie hat sich geäußert. Die übrigen Beteiligten haben von einer Stellungnahme abgesehen.

II.

Die Verfassungsbeschwerde hat keinen Erfolg.

1. Soweit sich die Verfassungsbeschwerde gegen den Bescheid der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie vom 14. Mai 2018 richtet, steht ihrer Zulässigkeit entgegen, dass gemäß § 49 Abs. 2 des Gesetzes über den Verfassungsgerichtshof - VerfGHG - der Rechtsweg noch nicht erschöpft ist. Es ist den Beschwerdeführern auch nicht unzumutbar, die rechtskräftige Entscheidung über die gegen den Ausgangsbescheid gerichtete Klage abzuwarten. Zwar haben die Fachgerichte im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes deutlich gemacht, dass sie eine Klage in der Hauptsache für aussichtslos halten. An diese Begründung sind sie für die Entscheidung in der Hauptsache jedoch nicht gebunden. Die Bitte des Berichterstatters des zuständigen Spruchkörpers am Verwaltungsgericht mit Blick auf die gerichtlichen Entscheidungen im Eilverfahren und den Beginn des Schuljahres mitzuteilen, ob die Klage zurückgenommen wird, belegt nicht, dass das Ergebnis des Hauptsacheverfahrens bereits feststeht.

2. Soweit sich die Verfassungsbeschwerde gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts richtet, ist sie unzulässig. Das Oberverwaltungsgericht hat die erstinstanzliche Entscheidung überprüft und mit seinem Beschluss prozessual überholt. Ein rechtlich geschütztes Interesse an einer verfassungsrechtlichen Prüfung auch der erstinstanzlichen Gerichtsentscheidung haben die Beschwerdeführer nicht dargelegt (vgl. VerfGH, Beschluss vom 19. Februar 2007 - VerfGH 180/06, 180A/06 - Rn. 18). Ein solches ist auch sonst nicht ersichtlich.

3. Die binnen der Zweimonatsfrist des § 51 Abs. 1 VerfGHG erhobene Verfassungsbeschwerde gegen die Entscheidung des Oberverwaltungsgerichtes ist zulässig. Der Rechtsweg im Sinne von § 49 Abs. 2 Satz 1 VerfGHG ist erschöpft, denn die Beschwerdeentscheidung des Oberverwaltungsgerichtes ist unanfechtbar. Nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes bildet das Eilrechtsschutzverfahren nach der Verwaltungsgerichtsordnung gegenüber dem Hauptsacheverfahren einen eigenständigen Rechtsweg, so dass auch letztinstanzliche Entscheidungen in Eilrechtsschutzverfahren grundsätzlich mit der Verfassungsbeschwerde angefochten werden können (Beschluss vom 16. September 2008 - VerfGH 81/08, 81 A/08 - Rn. 5 m. w. N.). Auch die sich aus dem Subsidiaritätsgrundsatz ergebenden Anforderungen sind erfüllt. Zwar ist es in der Regel erforderlich, auch den Rechtsweg in der Hauptsache vollständig zu beschreiten (Beschluss vom 16. September 2008, a. a. O.), aber etwas anderes kann nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes gelten, wenn das Hauptsacheverfahren keine ausreichende Möglichkeit bietet, dem geltend gemachten Grundrechtsverstoß abzuhelpen oder wenn es einem Beschwerdeführer unzumutbar ist, dieses zunächst abzuschließen (Beschlüsse vom 19. Juni 2013 - VerfGH 150/12, 150 A/12 - Rn. 38 und vom 20. November 2011 - VerfGH 28/11 u. a. - Rn. 51). Das Hauptsacheverfahren bietet ausnahmsweise keine ausreichende Möglichkeit, insbesondere dem geltend gemachten Verstoß gegen das Grundrecht auf effektiven Rechtsschutz durch Ablehnung des Erlasses der auf vorläufige Schulaufnahme gerichteten einstweiligen Anordnung abzuhelpen. Von der zu treffenden Entscheidung hängt die Gestaltung des Bildungsweges der Beschwerdeführerin in den ersten Schuljahren ab. Das Abwarten der rechtskräftigen (möglicherweise mehrere Instanzen umfassenden) und nicht in einem hinreichend überschaubaren Zeitraum zu erwartenden Entscheidungen im Haupt-

sacheverfahren würde für die Erstklässlerin einen erheblichen Zeitverlust bedeuten.

4. Soweit sich die Beschwerdeführer innerhalb der Jahresfrist des § 51 Abs. 3 VerfGHG ausdrücklich auch gegen die Fünfte Verordnung zur Änderung der Verordnung über die Aufnahme in Schulen besonderer Prägung vom 9. März 2018 wenden und eine Verfassungswidrigkeit von § 5a Abs. 9 Satz 1 der Verordnung über die Aufnahme in Schulen besonderer Prägung - Aufnahme VO-SbP - geltend machen, ist die Verfassungsbeschwerde unzulässig. Insoweit fehlt es bereits an der erforderlichen unmittelbaren Betroffenheit der Beschwerdeführer. Aus § 5a Abs. 9 Satz 1 Aufnahme VO-SbP folgt, dass lediglich Kinder aus hochmobilen Familien die Möglichkeit haben, in bereits eingerichtete Klassen aufgenommen zu werden (sogenannter Seiteneinstieg). Die Beschwerdeführerin zu 1 begehrt keinen Seiteneinstieg. Ihr Antrag bei der Schulverwaltung betraf die Aufnahme in die erste Klassenstufe und damit gerade nicht in eine bereits eingerichtete Klasse.

Soweit sich die Beschwerdeführer gegen die in § 5a Abs. 4 Aufnahme VO-SbP festgesetzte Einrichtungs- und Höchstfrequenz in der Jahrgangsstufe 1 an den Staatlichen Internationalen Schulen wenden, ist die Rechtssatzverfassungsbeschwerde unzulässig, weil sie den Darlegungsanforderungen der §§ 49, 50, 21 Abs. 1 VerfGHG nicht genügt. Die Beschwerdeführer legen nicht nachvollziehbar dar, weshalb der Kapazitätserschöpfungsgrundsatz - dessen Existenz für Grundschulen unterstellt - dadurch verletzt sein soll, dass zwei Schulplätze von den festgesetzten 22 Schulplätzen erst zum Beginn des Schuljahres vergeben werden. Die Beschwerdeführer legen auch nicht hinreichend dar, weshalb die für die Höchstfrequenz maßgeblichen Erwägungen des Ordnungsgebers, wonach aufsteigend tendenziell mehr Schulplätze benötigt werden, mit der Verfassung von Berlin unvereinbar sein sollen.

Soweit die Beschwerdeführer eine Verfassungswidrigkeit der Regelung in § 5a Abs. 8 Satz 2 Aufnahme VO-SbP geltend machen, kann offen bleiben, ob der in § 49 Abs. 2 Satz 1 VerfGHG zum Ausdruck kommende Grundsatz der Subsidiarität der Zulässigkeit der Rechtssatzverfassungsbeschwerde entgegensteht (vgl.

Beschluss vom 29. Mai 2012 - VerfGH 175/11 - Rn. 12), weil das Hauptsacheverfahren noch nicht abgeschlossen ist. Denn die der Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts zugrundeliegende Regelung in § 5a Abs. 8 Satz 2 Aufnahme VO-SbP genügt den Anforderungen der Verfassung von Berlin.

5. Die Verfassungsbeschwerde ist unbegründet. Die auf der Regelung in § 5a Abs. 8 Satz 2 Aufnahme VO-SbP beruhende Entscheidung des Oberverwaltungsgerichtes verstößt nicht gegen das Grundrecht auf effektiven Rechtsschutz (Art. 15 Abs. 4 Satz 1 VvB) oder andere in der Verfassung von Berlin enthaltene Rechte der Beschwerdeführer (vgl. zur vorrangigen Berücksichtigung der Kinder von Bediensteten des Auswärtigen Amtes bereits den Beschluss vom 19. Februar 2007 - 180/06, 180 A/06). Das Oberverwaltungsgericht ist zu dem Ergebnis gelangt, den Beschwerdeführern fehle ein Anordnungsanspruch für die begehrte vorläufige Schulaufnahme. Es hat die grundrechtliche Bedeutung des geltend gemachten Anspruchs auf Aufnahme der Beschwerdeführerin zu 1 in die Nelson-Mandela-Schule erkannt und diesen auch deshalb bereits im Eilrechtsschutzverfahren eingehend geprüft. Diese Prüfung lässt keine Fehler erkennen, die auf einer grundsätzlich unrichtigen Auffassung von der Bedeutung der Grundrechte der Beschwerdeführer beruhen.

Die verweigerte Aufnahme der Beschwerdeführerin zu 1 in die erste Klassenstufe ist zwar ein Eingriff in deren Grundrecht auf gleichberechtigten Zugang zu staatlichen Bildungseinrichtungen (Art. 20 Abs. 1 der Verfassung von Berlin - VvB - i. V. m. Art. 10 Abs. 1 VvB). Der Eingriff ist aber gerechtfertigt. Art. 20 Abs. 1 VvB gewährt jedem Menschen das Recht auf Zugang zu den bestehenden öffentlichen Bildungseinrichtungen im Land Berlin nach Maßgabe der den Zugang regelnden Gesetze. Diese müssen den Anforderungen des Art. 10 Abs. 1 VvB, wonach alle Menschen vor dem Gesetz gleich sind, entsprechen (Beschluss vom 19. Februar 2007 - VerfGH 180/06, 180 A/06 - Rn. 26). Das Grundrecht auf gleichberechtigten Zugang zu staatlichen Bildungseinrichtungen berechtigt somit dazu, bei der Verteilung von Schulplätzen an staatlichen Schulen gleichbehandelt, das heißt nicht ohne vertretbaren Grund gegenüber anderen Schülern benachteiligt zu werden. Die Weigerung, die Beschwerdeführerin

zu 1 in die staatliche Nelson-Mandela-Schule aufzunehmen, ist ein Eingriff in deren Grundrecht.

Der auf § 5a Abs. 8 Satz 2 Aufnahme VO-SbP gestützte Eingriff ist gerechtfertigt. Die Aufnahme VO-SbP beruht auf der Ermächtigung in § 18 Abs. 3 des Schulgesetzes - SchulG -. Sowohl die Ermächtigungsgrundlage (a.) als auch die Regelung in der Verordnung (b.) genügen den Anforderungen der Verfassung von Berlin.

a. Nach § 18 Abs. 3 SchulG wird die für das Schulwesen zuständige Senatsverwaltung ermächtigt, durch Rechtsverordnung Schulen besonderer pädagogischer Prägung einzurichten, die von einzelnen Vorschriften dieses Gesetzes oder von auf Grund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnungen abweichen können, soweit es das besondere pädagogische oder organisatorische Konzept erfordert (Satz 1). Dies betrifft insbesondere die Vorschriften über die Aufnahme in die Schule, die Versetzung, das Verlassen der Schule, die Ausgestaltung des Bildungsgangs und die Festlegung der Abschlüsse (Satz 2).

Eine formelle Verfassungswidrigkeit von § 18 Abs. 3 SchulG haben die Beschwerdeführer nicht geltend gemacht; sie ist auch sonst nicht ersichtlich.

Die Verordnungsermächtigung in § 18 Abs. 3 SchulG ist auch materiell verfassungsgemäß.

aa. Der Landesgesetzgeber hat von der Verordnungsermächtigung in Art. 64 VvB fehlerfrei Gebrauch gemacht. Nach Art. 64 Abs. 1 Satz 1 VvB kann durch Gesetz der Senat oder ein Mitglied des Senats ermächtigt werden, Rechtsverordnungen zu erlassen. Der Landesgesetzgeber hat im Schulgesetz das für das Schulwesen zuständige Senatsmitglied ermächtigt, durch Rechtsverordnung Schulen besonderer pädagogischer Prägung einzurichten. Dass § 18 Abs. 3 Satz 1 SchulG „die für das Schulwesen zuständige Senatsverwaltung“ ermächtigt, obwohl nach Art. 64 Abs. 1 Satz 1 VvB nur der Senat oder ein Senatsmitglied Ermächtigungsadressaten sein können, ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Denn bei der gebotenen verfassungskonformen Auslegung be-

zieht sich die Ermächtigung im Schulgesetz nicht auf die Behörde als solche, sondern auf das für das Schulwesen zuständige Senatsmitglied, das der Senatsverwaltung vorsteht und diese selbständig und in eigener Verantwortung innerhalb der Richtlinien der Regierungspolitik leitet (Art. 58 Abs. 5 Satz 1 VvB).

bb. Der parlamentarische Landesgesetzgeber war entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer nicht verpflichtet, das Aufnahmeverfahren an der Nelson-Mandela-Schule für dauerhaft in Berlin lebende Kinder selbst zu regeln. Nach dem aus dem Demokratieprinzip abgeleiteten Grundsatz der Wesentlichkeit hat der parlamentarische Gesetzgeber im Verhältnis zwischen Staat und Bürgern alle wesentlichen, insbesondere grundrechtsrelevanten Entscheidungen selbst zu treffen. Mit Blick auf den jeweiligen Sachbereich und auf die Eigenart des betroffenen Regelungsgegenstandes, insbesondere die Intensität der Grundrechtseingriffe, ist zu beurteilen, wie weit die gesetzlichen Vorgaben ins Einzelne gehen müssen (Beschluss vom 19. Juni 2013 - 150/12, 150 A/12 - Rn. 54 m. w. N.). Als wesentlich sind Regelungen zu verstehen, die für die Verwirklichung von Grundrechten erhebliche Bedeutung haben und sie besonders intensiv betreffen. Davon ausgehend ist für das Aufnahmeverfahren (einschließlich der Aufnahmekriterien bei Bewerberüberhang) keine Regelung im Schulgesetz erforderlich. Aus dem Recht auf Bildung (Art. 20 Abs. 1 VvB) i. V. m. dem Gleichheitssatz (Art. 10 Abs. 1 VvB) ergibt sich das Recht auf gleichen Zugang zu den vorhandenen öffentlichen Bildungseinrichtungen. Die Nelson-Mandela-Schule ist eine öffentliche Bildungseinrichtung und damit von diesem Teilhabeanspruch erfasst. Die Kriterien für die Schulaufnahme (dauerhaft in Berlin lebender Schulanfänger bei einem Bewerberüberhang) sind grundrechtsrelevant, denn sie berühren diesen Teilhabeanspruch ebenso wie das Recht auf Entwicklung und Entfaltung der Persönlichkeit von Kindern (Art. 13 Abs. 1 VvB) und das Elternrecht (Art. 12 Abs. 3 VvB). Diese Berührung ist jedoch nicht sehr intensiv. Die Aufnahmekriterien beeinträchtigen die Lebens- und Berufschancen der Schulanfänger nicht maßgeblich, denn diese befinden sich erst am Anfang ihres Bildungsweges. Die Aufnahmekriterien stellen zudem lediglich eine relative und keine absolute Zulassungsbeschränkung dar. Die Schulanfänger können ohne weiteres ihre Aufnahme in die für sie zuständige Grundschule (§ 55a SchulG) beanspruchen, womit ihrem allgemeinen Bildungsanspruch entsprochen wird. Zu

berücksichtigen ist schließlich, dass der Besuch der Nelson-Mandela-Schule als Schule besonderer pädagogischer Prägung freiwillig ist (§ 18 Abs. 4 SchulG) und die Aufnahmekriterien keine verfassungsrechtlichen Freiheitsgarantien und damit besonders grundrechtssensiblen Bereiche betreffen.

Soweit die Beschwerdeführer einen Parlamentsvorbehalt damit zu begründen versuchen, dass ein fehlender Geschwistervorrang in das Grundrecht aus Art. 12 Abs. 1 VvB (Schutz der Familie) eingreife, überzeugt dies nicht. Ob der Geschwistervorrang ein Aufnahmekriterium für eine Schule besonderer pädagogischer Prägung sein muss, berührt das Grundrecht allenfalls in seiner Ausprägung als verfassungsrechtliche Wertentscheidung, die Familie zu schützen. Diese Wertentscheidung ist durch die Aufnahmekriterien für Schulanfänger einer Schule besonderer pädagogischer Prägung, deren Besuch freiwillig erfolgt, nicht besonders intensiv betroffen. Der Familie wird insbesondere kein Schutz in für sie existenziellen Bereichen verwehrt.

Die gesetzliche Ermächtigung erfüllt auch die sich aus Art. 64 Abs. 1 Satz 2 VvB ergebenden Anforderungen. Danach müssen Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung im Gesetz bestimmt werden. Erforderlich ist nicht, dass die Ermächtigung in ihrem Wortlaut so genau wie nur irgend möglich formuliert ist. Erforderlich aber auch ausreichend ist, dass die Bestimmtheit durch Auslegung nach den allgemein gültigen Auslegungsmethoden zu ermitteln ist. Zur Klärung von Inhalt, Zweck und Ausmaß der Ermächtigung können der Sinnzusammenhang der Norm mit anderen Bestimmungen und das Ziel, das die gesetzliche Regelung insgesamt verfolgt, berücksichtigt werden. Welche Bestimmtheitsanforderungen im Einzelnen erfüllt sein müssen, ist von den Besonderheiten des jeweiligen Regelungsgegenstandes sowie der Intensität der Maßnahme abhängig. Die Bestimmtheit der Ermächtigungsnorm muss der Grundrechtsrelevanz der Regelung entsprechen, zu der ermächtigt wird. Greift die Regelung erheblich in die Rechtsstellung des Betroffenen ein, so müssen höhere Anforderungen an den Bestimmtheitsgrad der Ermächtigung gestellt werden, als wenn es sich um einen Regelungsbereich handelt, der die Grundrechtsausübung weniger tangiert (BVerfG, Beschluss vom 20. Oktober 1981 - 1 BvR 640/80 - juris Rn. 62 f.).

Ausgehend von diesen Maßstäben fehlt es nicht an einer gesetzgeberischen Entscheidung zu Inhalt, Zweck und Ausmaß der über § 18 Abs. 3 SchulG erteilten Ermächtigung zum Erlass einer Verordnung. Denn es ist erkennbar und vorhersehbar, in welchen Fällen und mit welcher Tendenz der Verordnungsgeber von dieser Ermächtigung Gebrauch machen darf und welchen Inhalt die aufgrund der Ermächtigung erlassene Verordnung haben kann. § 18 Abs. 3 SchulG ist entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer keine unzulässige pauschale Blankoermächtigung zur Schaffung und Ausgestaltung von Schulen. Eingerichtet werden dürfen nur Schulen besonderer pädagogischer Prägung. Dies sind Schulen, die sich von den im Land Berlin flächendeckend vorhandenen Schulen (vgl. § 18 Abs. 2 Satz 3 SchulG) in ihrem pädagogischen Konzept substantiell unterscheiden. Die Schulen können aus einem Schulversuch hervorgehen (vgl. § 18 Abs. 2 Satz 3 SchulG) und sie können auch in den in § 17 Abs. 2 SchulG aufgelisteten Schularten eingerichtet werden. Der Gesetzgeber führt in der Gesetzesbegründung beispielhaft die Staatliche Ballettschule und Schule für Artistik sowie die grundständigen Gymnasien an (vgl. Begründung zu § 18 des Schulgesetzes Abghs-Drs. 15/1842, Seite 24).

Die von den Beschwerdeführern beschriebene Ermächtigung zur Einrichtung einer dem chinesischen Schulrecht unterliegenden ausschließlich chinesischsprachigen Schule als Schule besonderer pädagogischer Prägung enthält § 18 Abs. 3 SchulG nicht. Der Vorschrift lässt sich eindeutig entnehmen, dass für jede Schule mit besonderer pädagogischer Prägung das Berliner Schulgesetz (und gerade kein ausländisches Schulrecht) gilt und eine Abweichung von dessen Bestimmungen nur zulässig ist, „soweit es das besondere pädagogische oder organisatorische Konzept erfordert.“

Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer ist § 18 Abs. 3 SchulG auch nicht deshalb zu unbestimmt, weil der Verordnungsgeber ermächtigt wird, von Vorschriften des Schulgesetzes abzuweichen, ohne dass diese im Einzelnen abschließend aufgezählt sind. Eine abschließende Aufzählung verlangt Art. 64 Abs. 1 Satz 2 VvB weder seinem Wortlaut nach noch mit Blick auf die Grundrechtsrelevanz der aufgrund der Ermächtigung zu treffenden Regelungen. Erforderlich, aber auch ausreichend ist die Bestimmung, dass die Abweichung nur

zulässig ist, wenn es das besondere pädagogische oder organisatorische Konzept erfordert. Wann dies der Fall ist, kann im Einzelfall durch Auslegung ermittelt werden. Mit der Aufzählung von Regelungsbereichen in § 18 Abs. 3 Satz 3 SchulG, in denen dies typischerweise der Fall sein kann (siehe auch § 55a Abs. 5 SchulG), hat der Gesetzgeber das Ausmaß seiner Ermächtigung konkretisiert und dem Verordnungsgeber eine Auslegungshilfe an die Hand gegeben.

cc. § 18 Abs. 3 SchulG ist schließlich mit den Grundrechten vereinbar und wahrt die Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes. Gegenteiliges behaupten auch die Beschwerdeführer nicht.

b. Der von den Beschwerdeführern angegriffene § 5a Abs. 8 Satz 2 Aufnahme VO-SbP ist formell (aa.) und materiell (bb.) verfassungsgemäß. Die Vorschrift lautet:

Die Aufnahme in dem Kontingent der dauerhaft in Berlin lebenden Schülerinnen und Schüler erfolgt abweichend von § 55a Absatz 2 des Schulgesetzes ausschließlich durch Los.

Die Senatorin hat - soweit dies im vorliegenden Verfahren zu überprüfen ist - mit der Regelung der Zugangsvoraussetzungen für die Nelson-Mandela-Schule von der gesetzlichen Ermächtigung in § 18 Abs. 3 SchulG in verfassungskonformer Weise Gebrauch gemacht.

aa. Der Verfassungsgerichtshof teilt die Bedenken der Beschwerdeführer an der formellen Verfassungsmäßigkeit von § 5a Aufnahme VO-SbP beziehungsweise der Fünften Verordnung zur Änderung der Verordnung über die Aufnahme in Schulen besonderer pädagogischer Prägung, mit der § 5a in die Aufnahme VO-SbP eingefügt worden ist, nicht. Die Vorschriften zum Erlass der Verordnung sind nicht verletzt worden. Das Oberverwaltungsgericht hat in dem angegriffenen Beschluss zutreffend darauf hingewiesen, dass weder Art. 64 VvB noch § 18 Abs. 3 SchulG verfahrensrechtliche Vorgaben für den Verordnungsgeber enthalten. Auch § 76 SchulG, der den verschiedenen Akteuren in der Schule Mit-/Entscheidungsbefugnisse einräumt und die schulische Selbstverwaltung stärkt (Abghs-Drs. 15/1842, Seite 70), enthält keine den Verordnungsgeber bindenden

Vorgaben für das Verfahren zum Erlass einer Rechtsverordnung nach § 18 Abs. 3 SchulG. Für die Wirksamkeit von § 5a Aufnahme VO-SbP ist es daher ohne Belang, ob die Schulkonferenz vor der dauerhaften Einrichtung der Nelson-Mandela-Schule als Schule besonderer pädagogischer Prägung gemäß § 76 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 SchulG zu beteiligen war.

bb. § 5a Abs. 8 Satz 2 Aufnahme VO-SbP ist auch materiell verfassungsgemäß.

aaa. § 18 Abs. 3 SchulG ermächtigt dazu, vom Schulgesetz abweichende Regelungen hinsichtlich der Aufnahme von Schülerinnen und Schülern in die Schule zu treffen, soweit es das besondere pädagogische oder organisatorische Konzept erfordert.

Kriterien, anhand derer Schulplätze verteilt werden, steuern die Aufnahme von Schülerinnen und Schülern. Der „Losentscheid“ bei einem Bewerberüberhang (§ 5a Abs. 8 Satz 2 Aufnahme VO-SbP sowie § 2 Abs. 3 Satz 4 Aufnahme VO-SbP) ist ein solches Kriterium. Davon geht auch der parlamentarische Landesgesetzgeber aus, denn er hat den Losentscheid für die „normalen“ Grundschulen im Schulgesetz im Abschnitt II unter der Überschrift „Aufnahme in die Schule“ (vgl. dort § 55a Abs. 2 Satz 3) geregelt.

Die Verteilung der Plätze an „normalen“ Grundschulen erfolgt gemäß § 55a Abs. 1 und 2 SchulG nach der Rangfolge Einschulungsbereich, stark ausgeprägte persönliche Bindungen zu anderen Kindern in der Schule, Schulprogramm, wesentliche Betreuungserleichterungen, Losentscheid. Das besondere pädagogische und organisatorische Konzept der Nelson-Mandela-Schule erfordert eine davon abweichende Regelung der Aufnahmekriterien. Die Nelson-Mandela-Schule möchte in Berlin lebenden englischsprachigen Kindern aus hochmobilen Familien eine bilinguale Schule anbieten, die mit anderen internationalen Schulen im Ausland vergleichbar ist und die drohenden Nachteile für Schüler/innen durch stetige Schulwechsel ausgleicht (vgl. Abgeordnetenhaus-Vorlage der Fünften Verordnung zur Änderung der Verordnung über die Aufnahme in Schulen besonderer pädagogischer Prägung, Seite 10). Die Verwirklichung dieses Konzeptes erfordert es, die Aufnahme von der sprachlichen Eignung der Schü-

ler/innen abhängig zu machen und für die Kontinuität in den Klassen neben Kindern aus hochmobilen Familien auch Kinder aus dauerhaft in Berlin lebenden Familien aufzunehmen, mithin Kontingente zu bilden.

Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer besteht keine Verpflichtung, einzelne Aufnahmekriterien aus § 55a SchulG - wie die persönlichen Bindungen zu anderen Kindern in der Schule - für den Fall eines Überhangs sprachlich geeigneter Bewerber zu übernehmen. Erfordert das besondere pädagogische oder organisatorische Konzept eine von Einschulungsbereichen abweichende Aufnahmeregelung (§ 55a Abs. 1 und 5 SchulG) können auch die Auswahlkriterien bei einem Bewerberüberhang durch die Verordnung geregelt werden. § 18 Abs. 3 SchulG ermächtigt dazu, die Schulaufnahme insgesamt zu regeln. Dafür spricht auch § 55a Abs. 5 Satz 2 SchulG, wonach die Aufnahme der Schülerinnen und Schüler an Grundschulen besonderer pädagogischer Prägung nach Maßgabe der Rechtsverordnung erfolgt.

bbb. § 5a Abs. 8 Satz 2 Aufnahme VO-SbP verstößt nicht gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Die Vorschrift dient dem legitimen Zweck, den Schulzugang geeigneter, dauerhaft in Berlin lebender Schulanfänger in Fällen eines Bewerberüberhangs zu regeln und dabei jedem dieser Schulanfänger unabhängig von bereits bestehenden Verbindungen zur Schule die gleiche Chance auf einen Schulzugang einzuräumen (vgl. Abgeordnetenhaus-Vorlage der Fünften Verordnung zur Änderung der Verordnung über die Aufnahme in Schulen besonderer pädagogischer Prägung, Seiten 9 f.). Der Losentscheid ist geeignet, diesen Zweck zu erfüllen. Der Einwand der Beschwerdeführer, der Losentscheid sei ungeeignet, weil der Schulzugang für Schulanfänger ohne Geschwisterkinder auch dann vom Losglück abhinge, wenn es einen Geschwistervorrang gebe, überzeugt nicht. Der für alle gleichermaßen anwendbare Losentscheid bietet jedem dauerhaft in Berlin lebenden geeigneten Schulanfänger in seinem Kontingent die gleiche Chance, einen Platz zu erhalten. Diese Chance würde im Fall eines Geschwistervorrangs sinken, weil eine nicht unerhebliche Zahl von Plätzen an Geschwisterkinder zu vergeben wäre. Der Losentscheid ist zur Zielerreichung auch erforderlich. Ein gleich geeignetes milderes Mittel, um die Schulaufnahme unter Wahrung größtmöglicher Chancengleichheit zu regeln, hat dem Verord-

nungsgeber nicht zur Verfügung gestanden. Die angegriffene Regelung in § 5a Abs. 8 Satz 2 Aufnahme VO-SbP, die dem Grundrecht auf gleichberechtigten Zugang zu staatlichen Bildungseinrichtungen in besonderem Maße Rechnung trägt, ist auch angemessen.

ccc. Die Regelung verletzt schließlich nicht die Grundrechte betroffener Schulanfänger und Eltern.

(1) Eine Verletzung von Art. 12 Abs. 1 VvB, der hier seine Schutzwirkung als wertentscheidende Grundsatznorm entfaltet, nach welcher der Staat die Familie zu schützen und zu fördern hat, liegt nicht vor. Aus Art. 12 Abs. 1 VvB folgt keine Pflicht des Ordnungsgebers, für die Platzvergabe an Schulen besonderer pädagogischer Prägung das Kriterium des Geschwistervorrangs zu berücksichtigen. Der Familie wird kein Schutz dadurch verwehrt, dass der 'Geschwistervorrang' kein Aufnahmekriterium ist. Auch der Umgang von Geschwistern miteinander sowie das Erbringen von Betreuungsleistungen wie beispielsweise die Begleitung des Kindes auf seinem Schulweg, wird durch einen fehlenden Geschwistervorrang nicht unzumutbar erschwert.

(2) § 5a Abs. 8 Satz 2 Aufnahme VO-SbP verletzt auch nicht das Recht der Schulanfänger auf Entwicklung und Entfaltung ihrer Persönlichkeit (Art. 13 Abs. 1 VvB), das hier ebenfalls in seiner Ausprägung als wertentscheidende Grundsatznorm betroffen ist. Der Besuch der gleichen Schule durch Geschwister ist für deren Persönlichkeitsentwicklung und -entfaltung nicht von solcher Bedeutung, dass daraus eine Pflicht des Ordnungsgebers folgt, für die Platzvergabe an den Schulen besonderer pädagogischer Prägung das Kriterium des Geschwistervorrangs zu berücksichtigen, um dadurch die Chance auf einen Schulplatz für Kinder mit Geschwistern an der Schule zu erhöhen.

(3) Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer verletzt § 5a Abs. 8 Satz 2 Aufnahme VO-SbP nicht den Gleichheitssatz des Art. 10 Abs. 1 VvB. Die Anwendung des Geschwistervorrangs bei der Vergabe von Schulplätzen nur an Schulanfänger aus hochmobilen Familien (§ 5a Abs. 8 Abs. 1 Aufnahme VO-SbP) ist zwar eine Ungleichbehandlung, diese ist aber gerechtfertigt, denn für sie gibt

es einen sachlichen Grund. Dieser folgt aus dem Schulkonzept, demzufolge Kindern aus hochmobilen Familien ein Schulangebot gemacht werden soll, das drohende Nachteile durch stetige Schulwechsel ausgleicht. Neben der Bilingualität und der Internationalität der Schule erleichtert diesen Kindern ein möglichst stabiles Schulumfeld den von Beginn an nur für einen begrenzten Zeitraum vorgesehenen Besuch der Schule. Zu diesem stabilen Schulumfeld zählen Geschwister.

(4) § 5a Abs. 8 Satz 2 Aufnahme VO-SbP verletzt nicht das Diskriminierungsverbot in Art. 10 Abs. 2 VvB. Die Regelung bewirkt keine Diskriminierung wegen der Heimat oder Herkunft der Schulanfänger. Der Begriff 'Heimat' bezieht sich nur auf die örtliche Herkunft und schließt Differenzierungen unter dem Gesichtspunkt des Wohnsitzes oder des gewöhnlichen Aufenthalts nicht aus. Der Begriff 'Herkunft' erfasst die ständisch-soziale Abstammung und Verwurzelung und ist hier ebenfalls nicht betroffen (vgl. zur Unterscheidung von Herkunft und Heimat im Sinne von Art. 3 Abs. 3 GG: Sachs, Grundgesetz Kommentar, 8. Auflage, Art. 3 Rn. 295 m. w. N.; vgl. zur weitgehenden Inhaltsgleichheit von Art. 3 Abs. 3 GG und Art. 10 Abs. 2 VvB: Driehaus, Verfassung von Berlin, 2. Auflage, Art. 10 Rn. 13).

(5) Die von den Beschwerdeführern angenommene Verletzung des rechtsstaatlichen Vertrauensschutzgrundsatzes dadurch, dass der Geschwistervorrang nicht für die Schulanfänger galt, deren Geschwister zum Zeitpunkt des Inkrafttretens von § 5a Abs. 8 Satz 2 Aufnahme VO-SbP am 28. März 2018, bereits die Nelson-Mandela-Schule besuchten, liegt nicht vor. Eine entsprechende Übergangsregelung war nicht erforderlich. Der aus dem Rechtsstaatsprinzip herzuleitende Vertrauensschutz verlangt, einem berechtigten Vertrauen der Bürger in den Fortbestand einer Rechtslage Rechnung zu tragen. Der Bürger kann jedoch nicht darauf vertrauen, dass eine für ihn günstige Regelung in aller Zukunft bestehen bleibt. Der Vertrauensschutz gebietet nicht, den von einer bestimmten Rechtslage Begünstigten vor jeder Enttäuschung zu bewahren. Andernfalls würde die Anpassungsfähigkeit der Rechtsordnung beeinträchtigt (vgl. Beschluss vom 13. Juni 2003 - VerfGH 161/00 - Rn. 20). Voraussetzungen für den Schutz eines Vertrauens in den Fortbestand einer bisherigen Rechtslage sind eine adäquate Vertrauensbetätigung des Betroffenen und die Schutzwürdigkeit dieser Vertrauensbetätigung. An einer solchen Schutzwürdigkeit mangelt es, wenn dem

Betroffenen Umstände bekannt oder infolge grober Fahrlässigkeit unbekannt waren, die eine Änderung der Rechtslage rechtfertigen.

Ausgehend von diesem Maßstab war der Verordnungsgeber nicht zum Erlass einer Übergangsregelung verpflichtet. Er war nicht gehalten, auf das Interesse von Schulanfängern aus dauerhaft in Berlin lebenden Familien an einem Geschwistervorrang Rücksicht zu nehmen. Einen solchen Geschwistervorrang gab es für den Schulversuch (jedenfalls) seit dem Genehmigungsschreiben der Senatsverwaltung vom 31. Juli 2015 nicht mehr. Zudem konnten sich alle Schulanfänger/innen und Eltern seit vielen Jahren darauf einstellen, dass der Schulversuch mit Ablauf des Schuljahres 2015/2016 bzw. 2016/2017 endet und die Schule bei erfolgreichem Abschluss des Schulversuchs als Schule besonderer pädagogischer Prägung mit eigenen Regelungen zur Aufnahme (vgl. § 55a Abs. 5 Satz 2 SchulG, § 2 Abs. 3 Aufnahme VO-SbP) eingerichtet wird.

Die im Genehmigungsschreiben enthaltene Regelung zum Losentscheid bei Übernachtung entfaltet auch Wirkung, obgleich sie nach Angaben der Beschwerdeführer nicht veröffentlicht worden ist. Eine Veröffentlichung war nicht erforderlich. Eine entsprechende Pflicht ergibt sich insbesondere nicht aus § 18 SchulG. Anhaltspunkte dafür, dass Betroffenen auf entsprechende Nachfragen Auskünfte zur geltenden Genehmigungslage verweigert worden wären, fehlen.

Die Beschwerdeführer berufen sich auf eine Rechtslage, die zum Zeitpunkt ihrer Schulanmeldung im Oktober 2017 nicht (mehr) bestand. Der Auffassung der Beschwerdeführer, im Schuljahr 2017/2018 habe sich die Rechtslage aus § 55a SchulG ergeben und ihr Vertrauen auf diese Rechtslage sei auch für das darauffolgende, hier streitgegenständliche Schuljahr schutzwürdig, folgt der Verfassungsgerichtshof nicht. Es bestehen schon Zweifel an einer adäquaten Vertrauensbetätigung. Es ist nicht erkennbar, dass die Beschwerdeführer bei der Anmeldung ihres jüngeren Bruders/Sohnes an der Nelson-Mandela-Schule für das Schuljahr 2017/2018 davon ausgingen, dass eine Aufnahme auf der Grundlage von § 55a SchulG erfolge. Selbst eine adäquate Vertrauensbetätigung insoweit unterstellt, ist diese nicht schutzwürdig. Sind die Beschwerdeführer davon ausgegangen, dass § 55a SchulG anwendbar sei, weil der Schulversuch ausgelau-

fen und eine Schule besonderer pädagogischer Prägung nicht eingerichtet sei, mussten sie auch damit rechnen, dass entweder die Schule in der bestehenden Form so nicht weiter geführt wird oder die Einrichtung als Schule besonderer pädagogischer Prägung erfolgen wird und die Anmeldekriterien aus dem Schulversuch gelten werden, wonach es (jedenfalls) seit dem Genehmigungsschreiben vom 31. Juli 2015 keinen Geschwistervorrang für Schulanfänger aus nicht hochmobilen Familien gab.

Aus dem für Schulanfänger aus hochmobilen Familien geltenden Geschwistervorrang können die Beschwerdeführer schon deshalb keinen Vertrauensschutz herleiten, weil die Beschwerdeführerin zu 1 - anders als dies für ihre Brüder ... und ... in früheren Jahren bewertet worden ist - nicht zu einer hochmobilen Familie zählt.

Das Vorbringen der Beschwerdeführer, das Oberverwaltungsgericht sei fälschlich davon ausgegangen, sie seien bei der Schulanmeldung darauf hingewiesen worden, dass sich das Aufnahmeverfahren nach der Aufnahme VO-SbP richte, ist nicht nachvollziehbar. Das Anmeldeformular vom Oktober 2017 enthält einen entsprechenden Hinweis.

III.

Die Kostenentscheidung beruht auf den §§ 33, 34 VerfGHG.

Die Entscheidung ist einstimmig ergangen.

Mit dieser Entscheidung ist das Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof abgeschlossen.

Schudoma	Dr. Seegmüller	Alagün
Dr. Gräfin von Galen	Hilbrans	Kipp
Müller-Jacobsen		Prof. Dr. Schönrock