



HESSISCHER LANDTAG

03. 12. 2010

Antwort der Landesregierung

**auf die Große Anfrage des Abg. Mathias Wagner (Taunus)
(BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) und Fraktion**

**betreffend Verbot der Benachteiligung nach den Besitzverhältnissen
der Eltern an Schulen in freier Trägerschaft**

Drucksache 18/2716

Vorbemerkung des Fragestellers:

Im Grundgesetz Art. 7 Abs. 4 S. 3 heißt es zur Genehmigung privater Schulen: "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." Ebenso eindeutig ist Artikel 61 der hessischen Landesverfassung: "Die Genehmigung ist zu versagen, wenn (...) sie eine Sonderung nach den Besitzverhältnissen der Eltern fördern (...)."

Bei der Anhörung des Landtags zur Situation von Schulen in freier Trägerschaft am 25. Februar 2010 wurde neben vielen anderen Aspekten auch die Frage der Umsetzung dieses im Grundgesetz und in der Hessischen Verfassung verankerten sogenannten Sonderungsverbots thematisiert.

Nach diesem Verfassungsgebot dürfen Kinder nicht über die Höhe des Schulgeldes vom Besuch der Schule ausgeschlossen werden.

Neben den schulischen Angeboten der vielen langjährig bewährten Träger von Ersatzschulen kommt es in den letzten Jahren vermehrt zur Gründung von Schulen neuer Träger mit zum Teil sehr hohen Schulgeldern.

Diese Vorbemerkung des Fragestellers vorangestellt, beantworte ich die Große Anfrage im Namen der Landesregierung wie folgt:

A. Ersatzschulen

Frage 1. Wie hoch waren die Schulgelder der in den letzten fünf Jahren neu genehmigten Schulen in freier Trägerschaft (Ersatzschulen)?

Die Beträge, die von den in den letzten fünf Jahren neu gegründeten bzw. erweiterten Ersatzschulen monatlich erhoben wurden, sind **Anlage 1** (Stand: Schuljahr 2009/2010) zu entnehmen.

Frage 2. Nach welchen Kriterien prüft das Hessische Kultusministerium bei der Genehmigung von Schulen in freier Trägerschaft?

Nach § 171 Abs. 1 Satz 1 Hessisches Schulgesetz (Schulgesetz - HSchG) vom 14. Juni 2005 (GVBl. I S.442), zuletzt geändert durch Gesetz vom 14. Juli 2009 (GVBl. I S.265), wird eine Ersatzschule durch das Staatliche Schulamt, welches die Rechtsaufsicht ausübt, genehmigt.

Die Genehmigung ist zu erteilen, wenn die Schule in ihren Lehrzielen und Einrichtungen sowie in der wissenschaftlichen Ausbildung ihrer Lehrkräfte nicht hinter den öffentlichen Schulen zurücksteht, die für die Führung einer Schule erforderliche Zuverlässigkeit des Trägers und die Eignung der Schulleitung gegeben sind und wenn eine Sonderung der Schüler nach den Besitzverhältnissen der Eltern nicht gefördert wird (§ 171 Abs. 3 HSchG).

Die Staatlichen Schulämter sind gehalten, eine Regelung zur Begrenzung der Schulgeldforderung der privaten Schulträger zu finden. Gängige Praxis der Staatlichen Schulämter ist die Überlegung, wie viel eine Familie im Ein-

zugsgebiet der Schule mit mittlerem Einkommen für die Ausbildung ihrer Kinder objektiv ausgeben könnte. Weiterhin werden Vergleiche mit anderen bestehenden Ersatzschulen gleicher Prägung und ähnlichem Einzugsgebiet gezogen. Auch die Frage der Leistung und Gegenleistung wird dabei in Betracht gezogen. Für eine Ausbildung an einer berufsqualifizierenden Fachschule, die fachspezifisch bedingt aufwändige personelle und apparative Ausstattungen haben muss, kann ein privater Schulträger vergleichsweise ein höheres Schulgeld fordern als für eine Grundschule.

Zunehmend werden von den Schulen selbst für die Beiträge Staffellungen nach den Einkommensverhältnissen der Eltern angeboten oder von den Staatlichen Schulämtern als Regelung vorgeschlagen.

Bei der Beurteilung der Schulgeldhöhe wird von den Staatlichen Schulämtern auch berücksichtigt, dass nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 75, 40 - Privatschulfinanzierung I - Anlage 2, S.15) einige Freiplätze oder Schulgeldstipendien für besonders begabte oder besonders arme Kinder alleine nicht die Voraussetzung des Sonderungsverbot es erfüllen. Die Höhe des Schulgeldes für den Pflichtschulbetrieb ist maßgeblich.

Oft werden von den Schulträgern neben dem Schulgeld auch Darlehen gefordert. Sie können als Zugangssperre wirken, die gegen das Sonderungsverbot verstößt. Der Schulträger muss bei diesen zusätzlichen Verbindlichkeiten durch konkrete Berechnungsbeispiele die finanziellen Belastungen der Eltern darlegen und ggf. für einkommensschwache Eltern andere Lösungsmöglichkeiten vorsehen. Es gibt Modelle, die sozial differenzierte Schulgel der vorsehen, in denen die Höhe des Schulgeldes nach Selbsteinschätzung der Eltern bestimmt wird.

Frage 3. Wie und in welchen zeitlichen Abständen wird bei genehmigten Schulen in freier Trägerschaft die Einhaltung des Sonderungsverbot es überprüft?

Die Schulen werden im Genehmigungsbescheid des Staatlichen Schulamtes ausdrücklich darauf hingewiesen, dass jede zukünftige Änderung des Schulgeldes dem Staatlichen Schulamt anzuzeigen ist. Bei Zuwiderhandlung kann die Genehmigung widerrufen werden (§ 172 Abs. 2 HSchG).

Im Übrigen besteht insbesondere bei den neu gegründeten Schulen ein regelmäßiger Kontakt zwischen Schulamt und Schule in Bezug auf die Erweiterung der Personalausstattung. Bei diesen Gelegenheiten werden sporadisch die Schulgeldmodalitäten abgefragt.

Auch die Rückmeldungen von Eltern werden immer wieder zum Anlass genommen, die Schule auf die Einhaltung der Genehmigungsvoraussetzungen zu überprüfen.

Einige Schulämter haben regelmäßige jährliche Schulbesuche eingerichtet.

Frage 4. Wie wird die Veränderung der Höhe der Elternbeiträge an den genehmigten Schulen in freier Trägerschaft verfolgt?

Auf die Antwort zu Frage 3 wird verwiesen.

Frage 5. Wie wird geprüft, ob von den Eltern neben den Elternbeiträgen weitere finanzielle Leistungen, bspw. durch die Unterstützung des Fördervereins, Aufnahmegebühren, Darlehen, Beteiligungen an einem Bauverein erwartet werden?

Auf die Antwort zu Frage 2 wird verwiesen.

Frage 6. Wird von der Landesregierung geprüft, ob es ermäßigte Elternbeiträge oder finanzielle Förderungen (Stipendien o.Ä.) für Schülerinnen und Schüler aus einkommensschwachen Haushalten gibt?
Wenn ja, welche Regelungen sind der Landesregierung bekannt?

Auf die Antwort zu Frage 2 wird verwiesen.

Frage 7. Wie hoch waren im Schuljahr 2009/2010 (bzw. in dem Schuljahr, für das die Daten vorliegen) die monatlichen Beträge in € an den allgemein bildenden Schulen in freier Trägerschaft, gegliedert nach der Anzahl der Schulen in Schritten von 100 €?

Auf die darstellende Übersicht der Anlage 1 wird verwiesen.

Frage 8. Wie hoch waren im Schuljahr 2009/2010 (bzw. in dem Schuljahr, für das die Daten vorliegen) die monatlichen Elternbeiträge in € an den Förderschulen in freier Trägerschaft, gegliedert nach der Anzahl der Schulen in Schritten von 100 €?

Auf die darstellende Übersicht der Anlage 1 wird verwiesen.

Frage 9. Besteht aus Sicht der Landesregierung Handlungsbedarf zur Sicherstellung des Sonderungsverbots?

Nein. Die Staatlichen Schulämter haben bisher bei den Ersatzschulen die Schulgeldzahlungen der Eltern in zumutbaren Grenzen halten können.

Frage 10. Welche Höhe von monatlichen Elternbeiträgen wird von der Hessischen Landesregierung als noch vertretbar erachtet, um keine Sonderung nach den Besitzverhältnissen der Eltern zu fördern?

Die Frage nach dem "zumutbaren" Schulgeld lässt sich nicht pauschal beantworten.

Die Rechtsprechung hat diesen Aspekt in der Vergangenheit mehrfach aufgegriffen, aber nicht eindeutig beantwortet.

Das Bundesverfassungsgericht hat in einem Beschluss des Ersten Senats vom 9. März 1994 (BVerfGE 90, 107 - vgl. Anlage 3) festgestellt: "Es liegt auf der Hand, dass Beträge in der Größenordnung von monatlich 170 bis 190 DM, wie sie hier mindestens in Rede standen, nicht von allen Eltern gezahlt werden können."

Der 9. Senat des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg hat mit Urteil vom 19. Juli 2005 hierzu ausgeführt: " (...) Das lässt die allgemeine Annahme zu, dass in den letzten Jahren die Bereitschaft der Eltern, die das öffentliche Schulangebot für ihre Kinder aus welchen Gründen auch immer nicht in Anspruch nehmen wollen, in die selbst als angemessen eingeschätzte Bildung ihrer Kinder mehr zu investieren, nicht nur in bestimmten finanzkräftigen Bevölkerungskreisen, sondern auf breiter Basis gewachsen ist, was sich nicht zuletzt auch in den zum Teil nach wie vor stark steigenden Schülerzahlen an Privatschulen zeigt. Hiernach erscheint die vom Senat angenommene Erhöhung der Obergrenze für ein durchschnittliches monatliches Schulgeld von 150 DM (76,69 €) im Jahre 1992 auf 112,48 € (220 DM) im Jahre 2000 bzw. 120 € im Jahre 2005 keineswegs unzumutbar und mit Blick auf die in der Regel mögliche soziale Staffelung nicht geeignet, dem ernsthaften Willen von Eltern aller Bevölkerungskreise, ihre Kinder auf eine Privatschule zu schicken, im Wege zu stehen."

Unverträglich ist ein Schulgeld für diejenigen Eltern, die es nicht aufbringen können. Es ist schwierig, hier eine definierbare Grenze nach dem Einkommen der Eltern zu finden. Je nach Perspektive, Vorannahmen und Bewertungen verläuft diese eher eng oder weit; entsprechend viele oder wenige Eltern fallen unter die jeweilige Grenze. So wie es nicht eine Armutsgrenze gibt, sondern eine Vielzahl von regionalen Grenzverläufen, ist auch eine Höchstgrenze für die Schulgeldzahlungen nicht eindeutig zu bestimmen. Bereits die Erhebung nur sehr geringer Elternbeiträge kann bereits sozial selektiv wirken. Dieser Effekt liegt noch unter dem durch das BVerfG festgestellten Schwellenwert des Sonderungsverbot und führt schon zumindest zu einer Beeinträchtigung der elterlichen Wahlfreiheit. Offen bleibt die Frage, wie viele Eltern sich für eine bestimmte Schule in freier Trägerschaft entscheiden und nur durch die Höhe des Schulgeldes von der Schulwahl ausgeschlossen werden.

Die Schulen in freier Trägerschaft werden auch deshalb unter anderem durch den Staat finanziell unterstützt, damit sie die Höhe ihres Schulgeldes so bemessen, dass nicht nur Eltern mit hohem Einkommen ihren Kindern den Schulbesuch ermöglichen können. Die Höhe des Schulgeldes ist dabei in erster Linie von der Schule selbst zu vertreten, denn die Ersatzschulen haben gegenüber den Eltern die Pflicht, die Schulgeldforderungen in einer verträglichen Höhe zu gestalten. Dabei ist verfassungsrechtlich nicht ein Elternanteil der Gesamtkosten eines Schulplatzes festgelegt, sondern lediglich der Ausschluss der Sonderung nach den Besitzverhältnissen der Eltern.

Aufgrund der komplexen Beurteilung wurde bisher von der Festlegung von Höchstgrenzen beim Schulgeld abgesehen. Zu den hierzu festgelegten Kriterien verweise ich auf die Antwort zu Frage 2.

Frage 11. Welche Maßnahmen hat die Hessische Landesregierung in den Fällen ergriffen, in denen die Elternbeiträge über den in Frage 10 genannten Beträgen liegen?

Auf die Antwort zu Frage 10 wird verwiesen.

Frage 12. Wie viele Beanstandungen hat es seitens des Kultusministeriums in Bezug auf Höhe der Elternbeiträge oder der Einhaltung des Sonderungsverbots in den letzten fünf Jahren gegeben?

Nach Auskunft der Staatlichen Schulämter hat es nach der Genehmigung der Schulen bisher keine Beanstandungen wegen der Höhe des Schulgeldes gegeben. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 9 verwiesen.

Frage 13. Welche Regelungen hat das Bundesland Hamburg in Bezug auf die Höhe der Elternbeiträge und die Einhaltung des Sonderungsverbots getroffen?

Im Bundesland Hamburg wurde festgelegt, dass alle allgemein bildenden Ersatzschulen höchstens ein Schulgeld in Höhe von 200 € fordern dürfen und zusätzlich mindestens 5 v.H. Freiplätze für einkommensschwache Eltern anbieten müssen. Auch bei gestaffelten Beiträgen liegt die Höchstgrenze bei 200 € pro Monat.

Diese Festlegung betrifft nicht die beruflichen Ersatzschulen und nicht die Förderschulen.

Frage 14. Welche Regelungen hat das Bundesland Hamburg in Bezug auf die staatliche Finanzierung der Ersatzschulen getroffen?

Die Ersatzschulfinanzierung in Hamburg beträgt für die allgemein bildenden Schulen 82,5 v.H. und für Förderschulen 100 v.H. der Schülerkostensätze der öffentlichen Schulen. Die Schülerkostensätze werden nach den Haushaltsplandaten ermittelt und werden jährlich veröffentlicht. Die Schülerkostensätze enthalten Personalausgaben, Sonderbedarfe z.B. für Grund- oder Förderschulen und Sachausgaben (wie Bauunterhaltung, Energiekosten, Reinigung und Lehrmittel) ohne Schulbaukosten. Statt der Schulbaukosten werden in die Schülerkostensätze kalkulatorische Mietkosten eingerechnet.

Frage 15. Wo liegen die Unterschiede und die Gemeinsamkeiten zwischen den Regelungen zur Höhe der Elternbeiträge und zur staatlichen Finanzierung der Ersatzschulen in Hamburg und in Hessen?

Die Schülersätze pro Schulform in Hamburg sind nicht mit den hessischen Schülersätzen vergleichbar.

In Hamburg sind in den Schülerkostensätzen neben den Personalkosten auch die Sachkosten enthalten, in Hessen nur die Personalkosten. Die Sachausgaben für die öffentlichen Schulen werden in Hessen von den kommunalen Schulträgern geleistet. Deshalb sind die kommunalen Schulträger nach § 8 Absatz 1 des Gesetzes über die Finanzierung von Ersatzschulen (Ersatzschulfinanzierungsgesetz - EschFG) vom 6. Dezember 1972 verpflichtet, den Ersatzschulen als Sachkostenbeitrag 75 v.H. eines Gastschulbeitrages zu zahlen. Das Land Hessen leistet den Ersatzschulen für jeden Schüler einen pauschalen Investitionskostenbeitrag.

Die Lehrkräfte der Ersatzschulen nehmen kostenlos an der Lehrerfortbildung teil.

Hamburg hat dagegen kaum verbeamtete Lehrkräfte, die in den Privatschuldienst beurlaubt sind. Im hessischen Landeshaushalt sind dafür 650 Leerstellen eingestellt, bei denen das Land die Versorgungsleistungen trägt, 60 Leerstellen, bei denen der private Schulträger einen Anteil zu den Versorgungsleistungen des Landes tragen muss und 250 Beamtenstellen, bei denen das Land die Dienstbezüge und die Versorgungsleistungen übernimmt.

Frage 16. Welche Regelungen aus Hamburg zur Höhe der Elternbeiträge und zur staatlichen Finanzierung der Ersatzschulen will die Landesregierung ggf. in angepasster Form auf Hessen übertragen?

Die Übernahme einer Regelung aus Hamburg ist nicht geplant.

B. Ergänzungsschulen

Frage 17. Wie hoch waren die Schulgelder der in den letzten Jahren neu genehmigten Ergänzungsschulen?

Aussagen hierzu sind dem Hessischen Kultusministerium nicht möglich.

Ergänzungsschulen bieten Unterrichtsangebote, die im öffentlichen Schulwesen nicht existieren. Sie ergänzen das öffentliche Bildungsangebot durch ihre Bildungsgänge. Im Gegensatz dazu stehen die Ersatzschulen, die Unterrichtsangebote wie öffentliche Schulen anbieten (z.B. private Grundschulen, private Gymnasien) und damit öffentliche Bildungsangebote durch private ersetzen.

Die Ergänzungsschulen erhalten im Gegensatz zu den Ersatzschulen keine Finanzleistungen durch das Land.

Bei den Ergänzungsschulen entfällt durch ihren Status und die fehlende staatliche Finanzhilfe, jegliche Einflussnahme auf die Höhe des Schulgeldes.

Frage 18. Wie hoch waren im Schuljahr 2009/2010 (bzw. in dem Schuljahr, für das die Daten vorliegen) die monatlichen Elternbeiträge in € an den Ergänzungsschulen, gegliedert nach der Anzahl der Schulen in Schritten von 100 €?

Auf die Antwort zu Frage 17 wird verwiesen.

Frage 19. Wurden von den Eltern an den Ergänzungsschulen neben den Elternbeiträgen weitere finanzielle Leistungen, bspw. durch die Unterstützung des Fördervereins, Aufnahmegebühren, Darlehen, Beteiligungen an einem Bauverein erwartet?

Auf die Antwort zu Frage 17 wird verwiesen.

Frage 20. Wird von der Landesregierung geprüft, ob es ermäßigte Elternbeiträge oder finanzielle Förderungen (Stipendien o.ä.) für Schülerinnen und Schüler aus einkommensschwachen Haushalten gibt?
Wenn ja, welche Regelungen sind der Landesregierung bekannt?

Auf die Antwort zu Frage 17 wird verwiesen.

Frage 21. Nach welchen Kriterien prüft das Hessische Kultusministerium bei der Genehmigung von Ergänzungsschulen, ob die Kriterien für die Gründung einer Ergänzungsschule eingehalten werden?

Auf die Antwort zu Frage 17 wird verwiesen.

Frage 22. Wie und in welchen zeitlichen Abständen prüft das Hessische Kultusministerium, ob die Schülerinnen und Schüler die Kriterien für den Besuch einer Ergänzungsschule erfüllen?

Die Schulpflichtüberwachung obliegt den Staatlichen Schulämtern, die anhand der Listen der Einwohnermeldeämter die Zuordnung der schulpflichtigen Kinder zu den einzelnen Schulen kontrollieren. Dabei wird bei den Ergänzungsschulen die Staatsangehörigkeit der Kinder geprüft und in Zweifelsfällen von den Eltern nähere Auskünfte angefordert. Deutsche Eltern werden auf die Erfüllung der Schulpflicht an deutschen Schulen hingewiesen.

Frage 23. Wie und in welchen zeitlichen Abständen wird bei Ergänzungsschulen überprüft, ob die Mindeststandards nach § 175 (3) HSchG für Ergänzungsschulen eingehalten werden?

Eine turnusmäßige festgelegte Überprüfung der Schulen besteht nicht.

Das Staatliche Schulamt prüft auch bei nur angezeigten Ergänzungsschulen: Den Schulträger (Seriosität, Wirtschaftlichkeit usw.); den Standort der Schule (Lage des Schulgebäudes, Anzahl, Art und Größe der Unterrichtsräumlichkeiten usw.); die Schulleitung (Ausbildung, Staatsangehörigkeit usw.); die Lehrgegenstände, den Lehrzielaufbau und die Ausbildungsdauer.

Frage 24. Wie viele Beanstandungen gab es in den vergangenen zehn Jahren und um was für Sachverhalte handelte es sich dabei?

Beispielhaft sind hier zwei Beanstandungen der Staatlichen Schulämter aufgeführt, die zur Schließung der Ergänzungsschulen geführt haben.

1. Eine angezeigte Ergänzungsschule wurde mit Verfügung des zuständigen Staatlichen Schulamtes geschlossen.
Neben dem Fehlen einer geeigneten, nachgewiesenen Schulleitung waren auch erhebliche Defizite in der Unterrichtsabdeckung festzustellen. Es wurde ein Großteil der für das britische Schulsystem vorgeschriebenen Fächer überhaupt nicht unterrichtet, weil keine geeigneten Lehrkräfte zur Verfügung standen.

Schließlich hatte das Schulamt auch erhebliche Zweifel an der persönlichen Zuverlässigkeit des Schulträgers, der trotz mehrfachen Auffor-

derungen die festgestellten Mängel nicht beseitigten wollte bzw. kein Einsicht zeigte, sie beseitigen zu müssen.

2. Einer weiteren Schule wurde die Fortführung des Betriebes mit Verfügung des zuständigen Staatlichen Schulamtes untersagt.

Der Stundenplan wurde nicht eingehalten und oftmals erfuhren die Schüler/-innen erst zu Unterrichtsbeginn, in welchem Fach sie unterrichtet werden. Einige Fächer wurden von Personen unterrichtet, die keine Eignung hatten und auch keine Unterrichtsgenehmigung des Staatlichen Schulamtes besaßen.

Weiterhin stellte der Schulträger Zeugnisse aus, die fälschlicherweise den Eindruck erweckten, die Schülerinnen und Schüler hätten an der staatlichen Prüfung teilgenommen. Für die staatlichen Prüfungen liegt eine ausdrückliche Prüfungsordnung vor. Nach dieser Prüfungsordnung stellt das Staatliche Schulamt den Prüfungsausschuss zusammen, bestimmt den Prüfungsvorsitz und stellt die Zeugnisse aus.

- Frage 25. Weisen Ergänzungsschulen aus Sicht der Landesregierung in geeigneter Form auf den besonderen Charakter ihrer Schule hin?

Diese Frage stellt sich für die Ergänzungsschulen nicht, weil die Staatlichen Schulämter hier keine Fachaufsicht wahrnehmen.

- Frage 26. In welcher Höhe wurden Ergänzungsschulen von Kreisen und/oder Kommunen durch Finanz- und Sachleistungen (zinsgünstige Darlehen, Erbpacht, kostenlose Erschließung etc.) unterstützt?

Die Ergänzungsschulen erhalten keine finanziellen Unterstützungen durch das Land. Hier sind keine Unterstützungsleistungen durch kommunale Einrichtungen bekannt.

Wiesbaden, 15. November 2010

Dorothea Henzler

**Die Anlagen können in der Bibliothek
des Hessischen Landtags eingesehen
oder im Internet im Dokumentenarchiv
(www.Hessischer-Landtag.de) abgerufen
werden.**

Liste der in den letzten 5 Jahren neu gegründeten bzw. erweiterten Ersatzschulen

Die Beträge entsprechen dem Stand Schuljahr 2009/2010

Schulname	Schulform	Monatl. Schulgeld	Bemerkungen
accadis Intern. School Bad Homburg	Grundschule	400 €	Darlehen: 3.000 €, Aufnahme: 1.500 €, Anmeldung: 500 €, Ganztagsprogramm: 300€/Monat (optional); Verpflegung: Fremdanbieter
accadis Intern. School Bad Homburg	Gymnasium nur Sek. I	490 €	Darlehen: 6.000 €, Aufnahme: 1.500 €, Anmeldung: 500 €; Ganztagsprogramm: 300 € / Monat (optional); Verpflegung: Fremdanbieter
Kids Camp Königstein	Grundschule	420 €	Aufnahme: 400 €, Verpflegung: 75 €, Betreuung: 20 € bis 120 €
Kolibris Ortenberg	Grundschule	200 € bis 300 € (einkommensabhängig)	Aufnahme: 30 €, Lernmittel: 100 €, Leih-Schenkdarlehen 3.000 €, Verpflegung: 55 €
Rhein-Main International Montessori School Friedrichsdorf	Grundschule	490 €	Anmeldung: 100 €, Aufnahme: 2000 €, Darlehen: 1000 €, Mitglied: 100 €
Sophie-Scholl-Schule Bad Nauheim	Grundschule	100 €	Aufnahme: 200 €, Betreuung (Pflicht!): 200 €, Verpflegung (Pflicht!): 55 € Härtefallanträge bis zur Kostenfreistellung möglich
Montessorie-Schule Marburg	Grundschule	220 €	
Private Mädchenrealschule St. Josef Hanau		Spenden	
Franziskanergymnasium Kreuzburg		Spenden	
Katharina-von-Bora-Schule Bruchköbel		26€ bis 100€	
Paul-Gerhardt-Schule – Grundschule Hanau	Grundschule	120 €	
Paul-Gerhardt-Schule – Gymnasium- Hanau	Gymnasium	160	
Freie Montessorischeule Linsengericht		280 €	
Johann-August-Waldner Schule Sinntal	Förderschule	kein Schulgeld	die Maßnahmen dieser privaten Schule für Erziehungshilfe werden vom Träger der jeweiligen Jugendhilfe übernommen. Die Eltern werden von dem jeweiligen Jugendhilfeträger im Rahmen ihrer finanziellen Möglichkeiten zur Finanzierung der Maßnahme herangezogen.
Metropolitan International School Viernheim	Grundschule Gymnasium	150 €	einmalige Reservierungsgebühr von 2.500 € mtl.einschl. Reserv.Gebühr 176,04 €
Drachenschule in Wald-Michelbach	Grundschule IGS	280 €	einmalige Anschaffungseinlage von 1.700 € Startgebühr von 800 € Eltern einmalig in Höhe von 3.000 € In dem Schulgeld ist allerdings das gesamte Schul- und Lernmaterial für die Eltern enthalten (z. B. Schulranzen, Hefte, Bücher, Malkästen, Zirkel etc.). (170 € zweites Kind) inkl. Zusatzkosten 356,38 €
Litauischen Gymnasium Lampertheim-Hüttenfeld	Gymnasium	130 € bis 150 €	Das Schulgeld schließt Getränke, Brötchen, Kopien, Bescheinigungen etc. mit ein.
Private Tagesheim- und Internatsschule Dieburg	IGS	599 €	Aufnahmegebühr: 380 €
Freie Montessori-Schule Darmstadt		310 € bis 350 € gestaffelt nach Klassenstufen	Elterndarlehen für die Dauer der Schulzeit 1.500 €; Aufnahmegebühr: 700 €
Schulzentrum Marienhöhe Darmstadt	Gymnasium	205 € bis 355 € (einkommensabhängig)	
Schulzentrum Marienhöhe Darmstadt	Realschule	178 € bis 308 € (einkommensabhängig)	
Freie Christliche Schule Darmstadt	Gym und R	105 € bis 240 € (einkommensabhängig)	
Freie Christliche Schule Darmstadt	Grundschule	250 €	
Freie Waldorfschule Darmstadt		gestaffelt nach Einkommen durchschnittlich 242 €	Aufnahmegebühr: 130 €

Liste der in den letzten 5 Jahren neu gegründeten bzw. erweiterten Ersatzschulen

Die Beträge entsprechen dem Stand Schuljahr 2009/2010

Schulname	Schulform	Monatl. Schulgeld	Bemerkungen
Freie Comenius-Schule Darmstadt		220€ bis 380€ (einkommensabhängig)	
Edith-Stein-Schule Darmstadt	Gymnasium	Freiwillige Spenden	
Christophorus-Schule Mühlthal	Förderschule	222 € bis 272 € gestaffelt nach Jahrgangsstufen	
Marienschule Offenbach	KGS	30 € in Form einer freiwilligen Spende	
Freie Schule Seligenstadt	Grundschule	220 €	
Montessori-Schule Mühlheim	Grundschule	224 €	
Freie Montessori Schule Dietzenbach	Grundschule	240 €	
Rudolf-Steiner-Schule Dietzenbach	Gymnasium	240 €	
Erasmus-Schule Seligenstadt	Grundschule	300 €	
Marianne-Frostig-Schule Offenbach	GHR	430 €	
Oswald-von-Nell-Breuning-Schule Offenbach	Förderschule	kein Schulgeld	Übernahme der Kosten durch die Träger der Jugendhilfe
Freie Waldorfschule Frankfurt	G und Gym	264 € bis 621 €	(Geschwisterermäßigung)
Private Kantschule Frankfurt	G und Gym	300,- €	(Ganztagsbetrieb)
Integrative Frankfurt	G und Förderstufe	167,- €	118,- € für (Geschwisterkind)
Deutsche Buchhändlerschule Frankfurt	Berufsschule	1.578,- €	für drei Monate Blockunterricht! Kosten werden in der Regel vom Arbeitgeber getragen
Isaak-Emil-Lichtigfeld-Schule Frankfurt	Gymnasium	260 € bis 370 €	Hort nicht inbegriffen. (Ermäßigung f. Geschwisterkind)
Michael-Schule Frankfurt	Förderschule	200 €	
Phorms	Gymnasium	unter 200 € bis 800 € gestaffelt nach Einkommen	
Rackow-Schule Frankfurt	BS und Realschule	350 € bis 400 € je nach Schulform	berufliche Schule und Realschule
Metropolitan School Frankfurt	G und IGS	550 €	
Begemann-Schule Frankfurt	Berufl. Gym	290 €	
Freie Christliche Schule Frankfurt	G, R, Gym	185 €	
Schule im Reinhardshof Frankfurt	Förderschule	610 €	Kostenübernahme Krankenkassen bzw.
Schule am Sachsenhäuserberg Frankfurt	Förderschule	349 €	Kostenübernahme Krankenkassen
Anna-Schmidt-Schule Frankfurt	G und Gym	201,-€ bis 314,- €	
International Bilingual Montessori Frankfurt	IGS	325 €	
Schule im Monikahaus Frankfurt	Förderschule	kein Schulgeld	
Freie Schule Frankfurt am Main	Grundschule Förderstufe	90 €	
Aktive Schule Frankfurt	IGS	140 € bis 200 €	(Geschwisterermäßigung)
Alois-Eckert-Schule Frankfurt	Förderschule	kostenlos	
Mundanis - Frankfurter Stadtschule	Grundschule Gymnasium	349 € Grundschule 529 € gymnasiale Mittelstufe	(ohne Mittagessen und Abendverpflegung)
Erasmus-von-Rotterdam-Schule Frankfurt	Grundschule	210 €	
Französische Schule Frankfurt	Grundschule	341 €	
Gemeinnütziger Schulverein Hierse Frankfurt	Berufl. Schule	220 € bis 320 € gestaffelt nach Schulform	
Internationale Berufsschule für Wirtschaft Frankfurt	Berufl. Schule	120 €	
Fachschule für Touristik Weigand Frankfurt	Berufl. Schule	211 €	2-jährige Fachschule Touristik
Privatgymnasium Dr. Richter Kelkheim	Gymnasium	209 € bis 289 €	(Geschwisterermäßigung)
Heimsschule Vincenzhaus Hofheim	Förderschule	kein Schulgeld	Schulgeld wird vom Jugendamt getragen
Edith-Stein-Schule Hochheim am Main	Berufl. Förderschule	60 €	für nicht Behinderte, für Behinderte wird Schulgeld von LWV übernommen
Elisabethenschule Hofheim		90 €	(Geschwisterermäßigung)
Dr. Obermayr Europaschule Rüsselsheim	Realschule	385 €	
Montessorischule Hofheim	IGS und Gym	415 € bis 470 €	

Liste der in den letzten 5 Jahren neu gegründeten bzw. erweiterten Ersatzschulen

Die Beträge entsprechen dem Stand Schuljahr 2009/2010

Schulname	Schulform	Monatl. Schulgeld	Bemerkungen
Peter-Josef-Briefs-Schule Hochheim am Main	Förderschule	kein Schulgeld	Schulgeld wird von LWV übernommen
Obermayr International School Schwalbach a.Ts.	G, R, gym. Mittelstufe	385 € bis 550 €	
Trilinguale Ganztagschule Grundschule Schwalbach a.Ts.	Grundschule	550 €	
Therapeutische Einrichtung für junge Abhängige Eppenhain	Förderschule	kein Schulgeld	Schulgeld wird vom Rentenversicherungsträger und den jeweiligen Jugendämter getragen.
Dietrich-Bonhoeffer-Schule Hephata Immenhausen	Förderschule	kein Schulgeld	
DIALOG-Institut Dr. Kilian	Berufl. Schule	150 € bis 190 € je Schulstufe	Fachoberschule Klasse 11 und 12
Europa-Schule Dr. Obermayr e.V. Wiesbaden	Gymnasium	400 €	
Freie Schule Untertaunus E.V. Aarbergen	IGS	200 €	
Montessorischule Wiesbaden	Grundschule	300 €	
Freie Christliche Schule Wiesbaden	IGS	200 €	
Montessori-Grundschule Idstein	Grundschule	200 €	
Campus Klarenthal Wiesbaden	IGS	500 €	
Private Bilinguale Ganztagschule Wiesbaden	Grundschule	800 €	
Heimschule St.-Vincenzstift Rüdesheim	Förderschule	kein Schulgeld	Förderschule für Lernhilfe
Agnes-Neuhaus-Schule Wiesbaden	Förderschule	kein Schulgeld	
Europa-Schule Taunusstein-Neuhof	Realschule	400 €	
St. Ursula-Schule Geisenheim	Gymnasium	100 €	
Humboldt-Schule Wiesbaden	Gymnasium	400 €	
Privatgymnasium Königshofen	Gym. Mittelstufe	400 €	
Freie Waldorfschule Wiesbaden	Gymnasium	200 €	

BVerfGE 75, 40 - Privatschulfinanzierung I

- 1. Art. 7 Abs. 4 Satz 1 GG legt dem Staat die Pflicht auf, das private Ersatzschulwesen zu schützen.**
- 2. Eine aus der Schutzpflicht folgende Handlungspflicht wird erst ausgelöst, wenn das Ersatzschulwesen in seinem Bestand bedroht ist.**
- 3. In welcher Weise diese Schutzpflicht erfüllt wird, obliegt der Entscheidung des Gesetzgebers. Entschließt er sich, im Rahmen seiner Schutzpflicht Ersatzschulen finanziell zu fördern, so unterliegt er hierbei den Beschränkungen aus Art. 3 Abs. 1 GG.**

Urteil

des Ersten Senats vom 8. April 1987 aufgrund der mündlichen Verhandlung vom
22. Oktober 1986

-- 1 BvL 8, 16/84 --

in den Verfahren zur verfassungsrechtlichen Prüfung der §§ 18, 20 Abs. 3 Satz 1
des Privatschulgesetzes der Freien und Hansestadt Hamburg ...

Entscheidungsformel:

- 1. Privatschulgesetz der Freien und Hansestadt Hamburg vom 1977-12-12 (Hamburgisches Gesetzblatt und Ordnungsblatt I S. 389) § 18, zuletzt geändert durch Gesetz vom 10. September 1985 (Hamburgisches Gesetzblatt und Ordnungsblatt I S. 262), ist mit Art. 7 Abs. 4 in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 des Grundgesetzes unvereinbar und nichtig, soweit danach Finanzhilfe nur für schulpflichtige oder als schulpflichtig geltende Schüler gewährt wird.**
- 2. Privatschulgesetz der Freien und Hansestadt Hamburg § 20 Abs. 3 ist mit Art. 7 Abs. 4 in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 des Grundgesetzes nach Maßgabe der Gründe unvereinbar.**

Gründe:

A.

Gegenstand der zur gemeinsamen Entscheidung verbundenen Vorlagen sind Vorschriften über die staatliche Subventionierung privater Ersatzschulen in Hamburg.

I.

1. Nach § 1 Abs. 1 des Privatschulgesetzes der Freien und Hansestadt Hamburg (HmbPrivSchulG) vom 12. Dezember 1977 sind Privatschulen solche Schulen, deren Träger nicht die Freie und Hansestadt Hamburg ist. Sie ergänzen das öffentliche Schulwesen, vor allem durch besondere Formen und Inhalte des Unterrichts und der Erziehung (§ 1 Abs. 2). Den Begriff der Ersatzschulen definiert das Gesetz wie folgt:

"§ 5 Ersatzschulen

Ersatzschulen sind Privatschulen, die nach dem mit ihrer Errichtung verfolgten Gesamtzweck als Ersatz für in Hamburg vorhandene oder von der zuständigen Behörde grundsätzlich vorgesehene öffentliche Schulen dienen sollen. Abweichungen in der Lehr- und Erziehungsmethode sowie in den Lehrstoffen schließen den Ersatzschulcharakter nicht aus."

Für Ersatzschulen, welche zu ihrer Errichtung und Erweiterung der Genehmigung bedürfen (§ 6), stellt das Gesetz besondere Genehmigungsvoraussetzungen auf (§ 7) und regelt in den §§ 18 bis 21 die Finanzhilfe durch das Land Hamburg:

"§ 18 Staatliche Finanzhilfe

Der Träger einer Ersatzschule, die wirtschaftlich bedürftig ist, erhält auf Antrag je schulpflichtigen Schüler von der Freien und Hansestadt Hamburg Finanzhilfe zu den Betriebskosten dieser Schule. Als schulpflichtig gilt auch, wer nach Beendigung seiner Schulpflicht ein Gymnasium, eine Gesamtschule oder eine Berufsfachschule besucht, wenn er als Schulpflichtiger in diese Schule eingetreten ist und die Ausbildung nicht unterbrochen hat; Unterbrechungen von bis zu einem Jahr bleiben unberücksichtigt.

§ 19 Voraussetzungen der Finanzhilfe

(1) Wirtschaftlich bedürftig ist eine Ersatzschule, wenn die Einnahmen einschließlich der der Schule zufließenden privaten Beiträge hinter den zur Erfüllung des Zwecks erforderlichen Selbstkosten zurückbleiben und die Aufrechterhaltung des Schulbetriebes ohne Finanzhilfe gefährdet wäre. Zu den Selbstkosten gehören insbesondere die Aufwendungen für den Personal- und Sachbedarf der Schule einschließlich eines angemessenen Entgelts für die Arbeitsleistung des Schulträgers sowie Ersatzbeschaffungen bis zur Höhe der anrechenbaren Abschreibung auf das bewegliche Vermögen.

(2) und (3) ...

§ 20 Berechnung der Finanzhilfe

(1) Die Finanzhilfe wird für jedes Haushaltsjahr festgesetzt. Sie ergibt sich aus der Vervielfachung eines bestimmten Vom-Hundert-Satzes (Absatz 3) des Schülerkopfsatzes (Absatz 2) mit der Zahl der schulpflichtigen Schüler einschließlich der von der zuständigen Behörde anerkannten Zahl der Schüler in Vorschulklassen der Ersatzschule (Absatz 4).

(2) Der Schülerkopfsatz wird ermittelt aus den Ausgaben, die für das für die Finanzhilfe vorgesehene Haushaltsjahr für einen Schüler an vergleichbaren öffentlichen Schulen vorgesehen sind. ...

(3) Die Finanzhilfe wird in Höhe von 25 vom Hundert des nach Absatz 2 ermittelten Schülerkopfsatzes gewährt. Für Bekenntnis- und Weltanschauungsschulen wird sie in Höhe von 77 vom Hundert gewährt; soweit diese Schulen überwiegend beamtete Lehrkräfte beschäftigen, erhöht sich die Finanzhilfe auf 82 vom Hundert.

(4) bis (6) ...

(7) Die Finanzhilfe ist insbesondere zur Sicherung der Gehälter sowie zur unterrichtlichen Leistungsfähigkeit der Schule zu verwenden.

(8) und (9) ...

§ 21 Höchstgrenze der Finanzhilfe

Die Finanzhilfe darf die durch Einnahmen nicht gedeckten und von der zuständigen Behörde als erforderlich anerkannten Ausgaben der Schule nicht übersteigen."

2. Das staatliche Schulwesen in Hamburg ist im Schulgesetz der Freien und Hansestadt Hamburg (SchulG) vom 17. Oktober 1977 (GVBl. I S.297; zuletzt geändert durch Viertes Gesetz zur Änderung des Schulgesetzes der Freien und Hansestadt Hamburg vom 18. Juni 1985, GVBl. I S. 143) geregelt. Es sieht auch Abendrealschulen und Abendgymnasien als öffentliche Schulen vor (§§ 10, 11 b). Entsprechende Regelungen gab es bereits in den für die Ausgangsverfahren maßgeblichen Jahren 1978 und 1979.

II.

Die Klägerin beider Ausgangsverfahren ist eine als gemeinnützig anerkannte GmbH, welche in Hamburg Privatschulen als genehmigte Ersatzschulen betreibt, und zwar in den Jahren 1978 und 1979 ein Gymnasium, eine Realschule, eine Fachoberschule - diese alle in Tagesform - sowie ein Abendgymnasium und eine Abendrealschule. Diese beiden und die Fachoberschule wurden 1979 geschlossen, ab September 1979 kam eine ebenfalls als Ersatzschule genehmigte Höhere Handelsschule hinzu.

1. Die Vorlage 1 BvL 8/84

a) Die Klägerin beantragte vor dem Verwaltungsgericht, die Freie und Hansestadt Hamburg zu verpflichten, ihr für das Jahr 1978 über eine bereits geleistete Hilfe von 253 290,- DM hinaus eine weitere in Höhe von 693 794,- DM zu gewähren. Sie begründete ihr Begehren damit, die ihr nach § 20 Abs. 3 HmbPrivSchulG gewährte Hilfe von lediglich 25 vom Hundert des Schülerkopfsatzes reiche nicht aus, ihren finanziellen Bestand zu sichern. Die Bevorzugung von Bekenntnis- und Weltanschauungsschulen, denen eine Finanzhilfe von 77 vom Hundert erbracht werde, verstoße gegen Art. 3 GG. Es sei auch verfassungswidrig, daß Finanzhilfe gemäß § 18 HmbPrivSchulG nur für schulpflichtige Schüler geleistet werde. Sie habe deshalb mindestens Anspruch auf eine Finanzhilfe in Höhe von 77 vom Hundert des Schülerkopfsatzes für alle in ihren Schulen unterrichteten Schüler.

Die Freie und Hansestadt Hamburg legte dar, die unterschiedlich hohe finanzielle Förderung von Privatschulen beruhe auf der Überlegung, daß sie selbst Konfessions- und Weltanschauungsschulen nicht unterhalte und derartige Privatschulen eine besondere ergänzende Funktion erfüllten. Hinzu kämen Besitzstandserwägungen, da solche Schulen schon vor der Verabschiedung des Privatschulgesetzes - teilweise jahrzehntelang - gefördert worden seien.

b) Das Verwaltungsgericht hat das Verfahren ausgesetzt und dem Bundesverfassungsgericht die Frage zur Entscheidung vorgelegt, ob die §§ 18, 20 Abs. 3 Satz 1 HmbPrivSchulG mit Art. 7 Abs. 4 GG vereinbar seien.

Die Klage müsse abgewiesen werden, wenn die zur verfassungsrechtlichen Prüfung gestellten Vorschriften gültig seien; denn nach diesen habe die Klägerin, die weder eine Bekenntnis- noch eine Weltanschauungsschule betreibe, nur einen Anspruch auf Finanzhilfe in Höhe von 25 vom Hundert und nicht von 77 vom Hundert des nach § 20 Abs. 2 zu ermittelnden Schülerkopfsatzes. Diese Finanzhilfe werde der Klägerin gewährt.

Im Falle der Ungültigkeit der zur Prüfung gestellten Vorschriften wäre der Klage hingegen teilweise stattzugeben, denn dann bestünde keine abschließende landesrechtliche Regelung für Finanzhilfen an hamburgischen Privatschulen. Ergänzend müßte in diesem Fall auf Art. 7 Abs. 4 GG zurückgegriffen werden, der nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts einen Subventionsanspruch für Ersatzschulen gewähre, und zwar des Inhalts, daß eine zum wirtschaftlichen Niedergang und Zusammenbruch führende Entwicklung aufgehalten werde.

Die §§ 18, 20 Abs. 3 Satz 1 HmbPrivSchulG verstießen gegen das Grundgesetz.

Die Ungültigkeit des § 20 Abs. 3 Satz 1 HmbPrivSchulG folge allerdings nicht aus Art. 3 Abs. 3 GG. Bekenntnis- und Weltanschauungsschulen würden nicht wegen eines bestimmten Bekenntnisses bevorzugt. Der Gesetzgeber habe

darauf abgestellt, ob eine Privatschule überhaupt weltanschaulich oder religiös geprägt sei. Das verbiete Art. 3 Abs. 3 GG aber nicht. Auch für einen Verstoß gegen das Willkürverbot bestünden keine Anhaltspunkte. Ein sachlicher Grund für die unterschiedliche Förderung sei darin zu sehen, daß die privaten Bekenntnis- und Weltanschauungsschulen das staatliche Schulsystem ergänzten und dadurch den aus Art. 4 Abs. 1 und 2 GG und Art. 6 Abs. 2 Satz 1 GG folgenden Elternrechten in besonderer Weise Rechnung trügen.

Die Beschränkung der Finanzhilfe in § 18 HmbPrivSchulG auf schulpflichtige Schüler sei jedoch nicht mit Art. 7 Abs. 4 GG vereinbar, weil der anspruchsbegründende Begriff der Ersatzschule nicht von der Schulpflicht der Schüler abhängt. Auch § 20 Abs. 3 Satz 1 HmbPrivSchulG habe vor Art. 7 Abs. 4 GG keinen Bestand; eine Finanzhilfe in Höhe von 25 vom Hundert des Schülerkopfsatzes halte eine zum wirtschaftlichen Niedergang und Zusammenbruch führende Entwicklung nicht wirksam auf.

Die beschränkte Finanzhilfe für das Jahr 1978 habe bei der Klägerin eine Unterdeckung von rund 32 000,- DM zur Folge. Dabei seien ihre Wirtschaftsführung und ihr Aufwand an Personal- und Verwaltungskosten nicht zu beanstanden. Ein weiterer ungedeckter Bedarf von rund 105 000,- DM ergebe sich daraus, daß die wirtschaftliche Stellung ihrer Lehrkräfte nicht genügend gesichert sei; deren Besoldung bleibe hinter der verfassungsrechtlich gebotenen in Höhe von 85 vom Hundert der entsprechenden Vergütung im öffentlichen Dienst erheblich zurück. Die schlechte wirtschaftliche Situation der Klägerin beruhe nicht darauf, daß ihr Schulangebot nur unzureichend angenommen werde und dadurch eine besonders ungünstige Relation zwischen Schülern und Lehrern bestehe. Obwohl sie wesentlich höhere Schulgelder erhoben habe als angemessen gewesen sei, habe sie ihren Finanzbedarf nicht befriedigen können. Die Unterdeckung sei nur durch die Erhebung überhöhter Schulgelder und eine Unterbesoldung der Lehrkräfte in Grenzen gehalten worden und würde bei Erhebung verfassungsgemäßer Schulgelder noch um mindestens 200 000,- DM höher liegen.

2. Die Vorlage 1 BvL 16/84

a) Das Ausgangsverfahren betrifft die Forderung nach einer höheren Subventionierung für 1979. Die Klägerin beantragte, die Beklagte zu verpflichten, ihr über die bereits endgültig gewährte Finanzhilfe von 225 518,- DM hinaus weitere 594 537,65 DM zu gewähren, mithin 77 vom Hundert des Schülerkopfsatzes.

b) Auch dieses Verfahren hat das Verwaltungsgericht ausgesetzt und das Bundesverfassungsgericht mit im wesentlichen gleicher Begründung angerufen. Seien die zur Prüfung gestellten Vorschriften gültig, sei die Klage abzuweisen, soweit die Klägerin eine weitere Finanzhilfe von mehr als 31 251,- DM verlange. Im Falle der Ungültigkeit sei der Klage in weit größerem Umfang stattzugeben.

III.

Zu den Vorlagebeschlüssen haben sich der Senat der Freien und Hansestadt Hamburg, die Bayerische Staatsregierung, der 7. Senat des Bundesverwaltungsgerichts, die Arbeitsgemeinschaft Freier Schulen, der Bundesverband Deutscher Privatschulen e. V., der Bund der Freien Waldorfschulen e. V., der Verband der Römisch-Katholischen Kirchengemeinden in der Freien und Hansestadt Hamburg (Bistum Osnabrück), die Nordelbische Evangelisch-Lutherische Kirche und die Klägerin der Ausgangsverfahren

geäußert.

1. Die Freie und Hansestadt Hamburg erhebt Bedenken gegen die Zulässigkeit der Vorlagebeschlüsse.

Die gesetzlichen Regelungen hielten aber in jedem Falle den Anforderungen des Grundgesetzes stand. Das Recht zur Errichtung privater Schulen in Art. 7 Abs. 4 Satz 1 GG sei als Freiheitsrecht ausgestaltet, das einen Abwehranspruch gegen staatliche Eingriffe gewähre. Daneben garantiere dieses Grundrecht das Privatschulwesen als Institution. Aus dieser institutionellen Garantie lasse sich jedoch ein einklagbarer Anspruch der einzelnen Ersatzschulen auf Finanzhilfe nicht ableiten. Ein solcher Anspruch wäre auch mit dem Demokratieprinzip, mit dem Grundsatz der Gewaltenteilung und mit dem Rechtsstaatsprinzip nicht vereinbar. Rechtsansprüche auf Geldleistungen des Staates bedürften einer gesetzlichen Grundlage, die Voraussetzungen und Höhe des Anspruchs mit hinreichender Bestimmtheit regelten. Die Rechtsprechung dürfe hier nicht an Stelle des Gesetzgebers tätig werden. Komme der Gesetzgeber dem aus Art. 7 Abs. 4 GG folgenden Auftrag nach, den Niedergang des Privatschulwesens zu verhindern, sei ihm unter Beachtung des allgemeinen Gleichheitssatzes ein weiter Spielraum eingeräumt. Ein lebensfähiges Privatschulwesen werde von vielen Umständen beeinflußt; der Verfassungsauftrag könne sich deshalb nicht von vornherein zu einer objektivrechtlichen Verpflichtung des Staates zur Gewährung von Finanzhilfe verengen. Die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers erstreckte sich vielmehr auch auf die Wahl der Mittel, wie etwa Schülerförderung durch Übernahme des Schulgeldes, Abordnung beamteter Lehrer, Aufgabe staatlicher Schulen oder Steuerentlastung.

Eine objektive Verpflichtung zur Gewährung von Finanzhilfe an alle Ersatzschulen ergebe sich auch nicht aus dem Sozialstaatsgebot in Verbindung mit Art. 7 Abs. 4 Satz 3 GG, der ein Verbot der Sonderung der Schüler nach den Besitzverhältnissen der Eltern aufstelle. Die Privatschulfreiheit sei nicht deshalb gewährleistet worden, weil Privatschulen als soziale Einrichtungen zu einer gerechten Sozialordnung beitragen könnten. Selbst wenn das aber der Fall wäre, so ergäbe sich daraus keine Verpflichtung des Gesetzgebers zur Förderung des Trägers einer solchen Einrichtung. Entscheide er sich für eine Subventionierung von Ersatzschulen, so sei er nicht verpflichtet, alle Ersatzschulen in gleicher Weise in die Finanzhilfe einzubeziehen. Die unterschiedliche Förderung finde ihre Grenze allein im Willkürverbot des Art. 3 Abs. 1 GG.

Die Regelung des § 18 HmbPrivSchulG, die Gewährung der Finanzhilfe von der Aufnahme schulpflichtiger Schüler abhängig zu machen, habe sachliche Gründe. Durch sie sollten nur solche Schulen in freier Trägerschaft gefördert werden, die das Land Hamburg sonst selbst betreiben müßte. Während die Anordnung der Schulpflicht zur Vorhaltung eines bedarfsdeckenden Angebots verpflichte, erlaube § 33 SchulG bei Schulen, die von nicht schulpflichtigen Schülern besucht werden, Zulassungsbeschränkungen. Diese Möglichkeit würde leerlaufen, wenn Ersatzschulen anstelle der öffentlichen Schulen diese Kapazitäten vorhalten und dafür Finanzhilfe beanspruchen könnten.

Die Vorschrift des § 20 Abs. 3 Satz 1 HmbPrivSchulG werde dem aus Art. 7 Abs. 4 GG abzuleitenden Verfassungsauftrag gerecht, dafür zu sorgen, daß das Privatschulwesen in Hamburg nicht zum Erliegen komme, denn sinkenden Schülerzahlen in den öffentlichen Schulen stünden steigende in den

Privatschulen gegenüber, wie von ihr dazu vorgelegtes statistisches Material beweise. Die unterschiedlich hohe Finanzhilfe einerseits für Bekenntnis- und Weltanschauungsschulen und andererseits für Privatschulen, welche diese qualifizierenden Merkmale nicht aufwiesen, stelle keine unzulässige Differenzierung dar. Denn auch mit der niedrigeren Subventionierung könne die Klägerin der Ausgangsverfahren existieren. Eine Unterbesoldung ihrer Lehrkräfte liege nicht vor; auch sei die Höhe der erhobenen Schulgelder unter dem verfassungsrechtlichen Gesichtspunkt der Sonderung der Schüler nach den Besitzverhältnissen der Eltern nicht zu mißbilligen. Die finanziellen Schwierigkeiten der Klägerin seien auf zu geringe Klassenfrequenzen gegenüber denjenigen staatlicher Schulen zurückzuführen. Die dadurch bedingte schlechte Ertragslage gehöre zum Unternehmerrisiko.

Privatschulfreiheit solle die Pluralität im Schulwesen sichern. Die Funktion der Privatschulen bestehe in der Ergänzung und Bereicherung des staatlichen Schulwesens durch alternative Angebote. Das eindeutige Schwergewicht der alternativen Ergänzung des staatlichen Schulwesens liege in den reformpädagogischen Schulen und den Bekenntnisschulen. Darauf ziele die höhere Förderung gerade dieser Schulen. Die geringer geförderten Schultypen böten demgegenüber keine alternativen pädagogischen Konzepte, sondern wollten aufgetretenes Schulversagen ausgleichen. Wenn sie mit 25 vom Hundert des Schülerkopfsatzes unterstützt würden, so gehe die Freie und Hansestadt Hamburg bereits über das verfassungsrechtlich geforderte Minimum hinaus.

Die höhere Förderung von Bekenntnis- und Weltanschauungsschulen beruhe schließlich auf einem durch langjährige gleichbleibende Förderung geschaffenen Vertrauenstatbestand. Bekenntnisschulen hätten im deutschen Schulwesen stets eine besondere Rolle gespielt. Aus diesem Grunde, aber auch aus der Verpflichtung, die Folgen der 1939 verfügten Schließung der konfessionellen Schulen wiedergutzumachen, habe Hamburg diese Schulen in der Nachkriegszeit hoch gefördert. Senat und Bürgerschaft hätten es für nicht vertretbar gehalten, die Finanzhilfe für die Bekenntnisschulen und die ihnen gleichgestellten Weltanschauungsschulen zu kürzen. Der Kopfsatzanteil sei deshalb so festgelegt worden, daß sich auch nach Inkrafttreten des Privatschulgesetzes gegenüber der bis dahin praktizierten Förderung keine Einschränkung ergebe.

Habe der Gesetzgeber lediglich die Pluralität des Bildungssystems gewährleisten wollen, scheidet auch eine verfassungswidrige Bevorzugung oder Benachteiligung von Bekenntnissen oder Weltanschauungen aus. Das Gesetz knüpfe lediglich daran, ob die Privatschule überhaupt weltanschaulich oder religiös geprägt sei; wegen dieser besonderen Eigenschaften würden sie indessen nicht gefördert. Insoweit fehle es an dem kausalen Zusammenhang, wie ihn Art. 3 Abs. 3 GG fordere.

2. Die Bayerische Staatsregierung verneint ein auf Art. 7 Abs. 4 GG gründbares Recht der einzelnen Privatschule auf finanzielle Förderung; ein solcher Anspruch bestehe nur, wenn er durch eine gesetzliche Regelung eingeräumt werde. Sie vermisst auch eine schlüssige Beweisführung dafür, warum gerade im Fall der Ersatzschulen eine verfassungsrechtliche Verpflichtung bestehen solle, das Privatschulwesen durch entsprechenden Mitteleinsatz mit dem öffentlichen Schulwesen konkurrenzfähig zu halten.

3. Der 7. Senat des Bundesverwaltungsgerichts ist in seiner - vor der

Entscheidung BVerwGE 70, 290 abgegebenen - Stellungnahme der Auffassung, § 18 HmbPrivSchulG verstoße gegen Art. 7 Abs. 4 GG. Der Senat neige dazu, dies auch für § 20 Abs. 3 Satz 1 HmbPrivSchulG anzunehmen. Art. 7 Abs. 4 GG gewähre grundsätzlich einen Rechtsanspruch darauf, daß der Staat einer notleidend gewordenen Ersatzschule zum Zwecke ihrer Erhaltung finanzielle Hilfe leiste. Der innere Grund hierfür sei in der verfassungsrechtlich gewährleisteten Einrichtung der Privatschulen und ihrer in Gestalt der Ersatzschulen bedeutsamen und den Staat in seiner Bildungsaufgabe unterstützenden und entlastenden Teilnahme am öffentlichen Bildungswesen zu sehen. Damit wäre eine Abschnürung der Ersatzschulen, die ohne staatliche Hilfe zu erwarten wäre, schwerlich vereinbar. Anspruch auf staatliche Finanzhilfe hätten hiernach grundsätzlich notleidend gewordene Ersatzschulen, die als solche genehmigt seien und am öffentlichen Bildungswesen teilnahmen. Sonach könnten bestimmte Ersatzschulen, also auch Abendschulen, nicht von der Förderung ausgeschlossen werden.

Grundsätzlich habe der Senat keine Bedenken dagegen, daß bei der Berechnung des Schülerkopfsatzes von den Aufwendungen vergleichbarer öffentlicher Schulen ausgegangen werde, weil die verfassungsrechtlich geforderte Ersatzschulförderung nur die Erfüllung der an den Standard der entsprechenden staatlichen Schulen anknüpfenden Genehmigungsvoraussetzungen des Art. 7 Abs. 4 Satz 3 und 4 GG auf Dauer ermöglichen solle. Dagegen sei es einem Ersatzschulträger zuzumuten, darüber hinausgehende Aufwendungen für besondere pädagogische Ziele selbst zu tragen. Im übrigen habe der Senat bisher keine beitrags- oder anteilmäßigen Werte dazu entwickelt, in welcher Mindesthöhe hilfsbedürftige Ersatzschulen zu unterstützen seien. Eine Förderung in Höhe von 25 vom Hundert des Schülerkopfsatzes liege bei einer nur überschlägig möglichen Vergleichsbetrachtung deutlich unter den durchschnittlichen Regelsätzen der anderen Länder. Zur unteren Grenze der verfassungsrechtlich gebotenen Hilfe habe der Senat in seiner Rechtsprechung ausgeführt, daß sie unter Berücksichtigung einer wirtschaftlich zumutbaren Eigenleistung des Privatschulträgers so zu bemessen sei, daß eine zum wirtschaftlichen Niedergang und schließlichen Zusammenbruch führende Entwicklung wirksam aufgehalten werde. Daraus lasse sich allerdings kaum herleiten, daß eine Förderung schon dann verfassungswidrig sei, wenn ihre Höhe für einzelne genehmigte Ersatzschulen zur Existenzsicherung nicht ausreiche. Das würde im Ergebnis dazu führen, die in Art. 7 Abs. 4 Satz 1 GG enthaltene institutionelle Garantie als eine Bestandsgarantie für jede sich im staatlichen Kostenrahmen haltende genehmigte Ersatzschule gegen finanzielle Existenzgefährdungen zu deuten. Dies könne dazu führen, bei einem pauschalierten Förderungshöchstsatz für solche Einzelfälle eine Auffangregelung verfassungsrechtlich zwingend zu fordern. Es scheine fraglich, ob eine solche Betrachtung dem Wesen einer institutionellen Gewährleistung gerecht werde und ob nicht vielmehr auf den Fortbestand der Einrichtung des privaten Ersatzschulwesens als solcher abzustellen sei. Entscheidend dürfte sein, ob auch bei Berücksichtigung einer angemessenen Eigenleistung die Finanzhilfe in Höhe von höchstens 25 vom Hundert des Schülerkopfsatzes ausreiche, um den wirtschaftlichen Niedergang privater Ersatzschulen zu verhindern. Dies werde in der Regel allerdings nicht der Fall sein.

4. Die Arbeitsgemeinschaft Freier Schulen und der Bundesverband Deutscher

Privatschulen e. V., die eine verfassungsrechtliche Pflicht des Staates zur Förderung der Privatschulen bejahen, weisen insbesondere auf die unterschiedlichen Regelungen in den einzelnen Bundesländern über die den Ersatzschulen gewährten Zuschüsse hin. Diese Finanzhilfen seien unverzichtbar, sollte das Privatschulwesen nicht erliegen. Dabei gingen die Länder ebenso wie das Bundesverwaltungsgericht bei der Berechnung des den Privatschulen entstehenden Bedarfs noch von zu geringen Beträgen aus. Unberücksichtigt bleibe nämlich der gesamte Bereich der Investitionen. Er sei aber in die Belastungen einzurechnen, welche den Privatschulen aus ihrem Betrieb erwachsen.

5. Der Bund der Freien Waldorfschulen e. V. führt aus: Außer der Beteiligung der Eltern an den Schullasten der Rudolf-Steiner-Schulen könne nur der Staat die finanziellen Lasten der Schulen ergänzend übernehmen. Eine Senkung der Schulbetriebskosten ohne Eingriff in die pädagogische und sächliche Substanz des Schulbetriebs erscheine nicht möglich. Eine Verringerung der staatlichen Finanzhilfe könnte auch durch entsprechende Erhöhungen auf der Einnahmenseite, insbesondere bei den Elternleistungen, nicht ausgeglichen werden. Die Heranziehung besserverdienender Eltern zum Ausgleich fehlender Beiträge der geringerverdienenden Eltern, die bereits weitgehend geübt werde, sei nicht in beliebigem Umfang möglich. Die staatliche Finanzhilfe müsse zur Existenzsicherung der Rudolf-Steiner-Schulen beibehalten werden, sie sei eher unzureichend.

Die Finanzhilfe des Staates beruhe auf Art. 7 Abs. 4 GG. Dieses Grundrecht gewähre ein subjektives Freiheitsrecht sowie die objektive Garantie eines vom Staat unabhängigen Ersatzschulwesens und einer dadurch ausgelösten Leistungspflicht. Deren Umfang umfasse jedenfalls das für die Bestandserhaltung der Institution Erforderliche. Entscheidend sei, ob eine nach generell-typisierten Merkmalen definierte Klasse von Ersatzschulen ohne die staatliche Förderung nicht (mehr) aus eigener Kraft von der Ersatzschulfreiheit Gebrauch machen könne. Zu einer solchen Klasse rechneten die Waldorfschulen, die in der Verwaltungspraxis als Weltanschauungsschulen behandelt und wohl als einzige unter diesen Begriff subsumiert würden. Die Bestandsgarantie für diese Schulen umfasse auch Schularten, Schulformen und Schulstufen, selbst wenn im Einzelfall nur eine einzelne Ersatzschule betroffen sein sollte. Ein Ersatzschulwesen könne nur dann als funktionierend angesehen werden, wenn es für jede Art, Form und Stufe einer öffentlichen Schule Ersatz vorzuhalten in der Lage sei.

6. Der Verband der Römisch-Katholischen Kirchengemeinden in der Freien und Hansestadt Hamburg (Bistum Osnabrück) hebt hervor, daß eine Verringerung der den katholischen Ersatzschulen in Hamburg gewährten Finanzhilfe von 82 vom Hundert diese Schulen in ihrer Existenz unmittelbar und massiv bedrohen würde. Die laufenden Kosten seien nicht reduzierbar; sie müßten durch staatliche Finanzhilfe und Eigenmittel des kirchlichen Trägers aufgebracht werden. Letztere hätten mehrfach die Differenz von 18 vom Hundert, die sich aus dem in § 20 Abs. 3 Satz 2 HmbPrivSchulG genannten Schülerkopfsatz ergebe, überstiegen, weil die spezifischen Bedürfnisse des katholischen Schulwesens nicht in allem mit dem Schülerkopfsatz des § 20 Abs. 2 HmbPrivSchulG abzudecken gewesen seien. Die staatliche Finanzhilfe sei in der derzeitigen Höhe unverzichtbar, weil anderweitige Finanzierungsmöglichkeiten nicht bestünden.

Die gesetzliche Regelung der Finanzhilfe von 82 vom Hundert des Schülerkopfsatzes für die katholischen Schulen sei bei ihrem Erlaß rechtlich geboten und im übrigen von sachlich einleuchtenden Gründen getragen gewesen. Hieran habe sich bis heute nichts geändert. Seien nämlich katholische Privatschulen in Hamburg bei einer Verringerung der Finanzhilfen nicht mehr finanzierbar, bestehe ein unmittelbar verfassungsrechtlicher Anspruch aus Art. 7 Abs. 4 GG darauf, daß die staatliche Finanzquote nicht weiter gesenkt werde. Bekenntnisschulen hätten, worauf die Begründung zum hamburgischen Privatschulgesetz zutreffend abhebe, über die allgemeinen Funktionen des Ersatzschulwesens hinaus eine besondere ergänzende Funktion. Diese lege dem Staat eine erhöhte rechtliche Gewährleistungspflicht auf, die es verbiete, die bestehende staatliche Finanzierungsquote zu senken.

Im Hinblick auf die derzeit gesetzlich gewährleistete Finanzierungsquote genossen die kirchlichen Schulträger auch Vertrauensschutz. Schließlich sei für die Frage, ob die katholischen Privatschulen "gesteigerte" Subventionsansprüche geltend machen könnten, in Betracht zu ziehen, daß sie für das Land Hamburg gleichsam in dessen nach Art. 7 Abs. 3 Satz 1 GG bestehende Rechtspflicht eingetreten seien, wonach in den öffentlichen Schulen als ordentliches Lehrfach Religionsunterricht stattzufinden habe. Land und katholische Kirche nähmen den Standpunkt ein, daß Schülern, die diesen Religionsunterricht wünschten, hierzu die katholischen Privatschulen zur Verfügung stünden. Die Ersparnisse, die das Land durch diese Praxis habe, müsse es an die kirchlichen Schulträger weitergeben.

7. Die Nordelbische Evangelisch-Lutherische Kirche legt dar, daß von der staatlichen Finanzierung des Landes Hamburg die Wichern-Schule des Rauhen Hauses betroffen sei. Dieses trage noch eine Diakonenanstalt mit einer evangelischen Fachhochschule für Sozialpädagogik und eine Altenpflegeschule. Wie nach einer Reduzierung der staatlichen Zuschüsse die Schließung der Wichern-Schule verhindert werden könnte, sei nicht ersichtlich. Das Rauhe Haus wäre nicht in der Lage, ein weiteres Defizit aufzufangen. Eine stärkere Heranziehung der Eltern zu den laufenden Kosten der Schule würde dem diakonischen Ansatz wesentlich widersprechen. Durch die Nordelbische Kirche selbst könnte die Finanzlücke, die durch eine Verringerung des Staatszuschusses entstehen würde, nicht geschlossen werden. Abgesehen davon, daß einer Art "Durchgriffshaftung" auf die Kirche verfassungsrechtliche Bedenken entgegenstünden, seien dieser weitere finanzielle Leistungen wegen ihrer im wesentlichen stagnierenden Kirchensteuereinnahmen gar nicht möglich.

Der sachliche Grund für eine höhere Förderung der Bekenntnisschulen bestehe darin, daß für den im öffentlichen Schulwesen Hamburgs allein verwirklichten Typus der weltlichen Gemeinschaftsschule eine Kompensation in Gestalt wirtschaftlich existenzfähiger kirchlicher und weltanschaulicher Privatschulen erhalten bleibe. Zwar begründeten weder Art. 4 noch Art. 6 GG einen Rechtsanspruch der Eltern auf eine Schule des eigenen Bekenntnisses; eine großzügige Privatschullösung halte aber gerade auf dem sensiblen Gebiet der religiösen Erziehung deren Recht offen, zwischen den Schulformen frei zu wählen.

Ein sachlich legitimierender Grund für die Ungleichbehandlung sei schließlich die besondere pädagogische Prägung der kirchlichen Schulen. Aus evangelischer Sicht sei es Ziel dieser Schulen, dem Kind bei der Persönlichkeitsbildung im Sinne eines biblisch geprägten Menschenbildes zu helfen. Die Kirche betone

hier vor allem die Verantwortung für solche Jugendliche, die einer besonderen pädagogischen Förderung bedürften.

Art. 7 Abs. 4 GG gebiete, auch konfessionell oder weltanschaulich nicht gebundene Schulen so zu fördern, daß der wirtschaftliche Niedergang und schließlich der Zusammenbruch einer "hypothetischen Durchschnittsschule" verhindert werde. Diese Schutz- und Einstandspflicht begründe indes nur eine objektiv-rechtliche Verpflichtung der öffentlichen Hand; ihr korrespondiere nicht ein unmittelbar zu beziffernder, vor den Verwaltungsgerichten einklagbarer Rechtsanspruch der Schule. Verfassungsrechtlich geboten sei nur eine existenzhaltende Mindestsicherung.

Die Beschränkung der Förderung auf schulpflichtige Schüler verletze den Gleichheitssatz. Dadurch würden nicht nur Einrichtungen der Erwachsenenbildung von jeder Zuschußgewährung ausgeschlossen, sondern auch solche Schulen benachteiligt, die in größerem Maße nicht mehr schulpflichtige, aus dem weiterführenden öffentlichen Schulwesen zu ihnen überwechselnde Jugendliche aufnahmen. Diesem Berechnungsmodus liege die verfehlte Vorstellung zugrunde, der Rechtsgrund von Privatschulsubventionen sei die Aufwendungsersparnis im Bereich der öffentlichen Schulen.

8. Die Klägerin der Ausgangsverfahren hat geltend gemacht, die sie benachteiligende Beschränkung der Förderungshöhe auf 25 vom Hundert des Schülerkopfsatzes verstoße entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts auch gegen Art. 3 Abs. 3 und Art. 3 Abs. 1 GG.

9. In der mündlichen Verhandlung hat sich zusätzlich Rechtsanwalt Dahrendorf für die Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg geäußert und die zur Prüfung gestellten Regelungen verteidigt.

B.

Die Vorlagen sind zulässig.

I.

Die als verfassungswidrig beanstandeten Bestimmungen sind - entgegen der von der Freien und Hansestadt Hamburg vertretenen Auffassung - für die Ausgangsverfahren entscheidungserheblich. Das Verwaltungsgericht hat dies damit begründet, daß den Klagen im Falle der Ungültigkeit der zur Prüfung gestellten Bestimmungen auf der Grundlage eines unmittelbar aus Art. 7 Abs. 4 GG folgenden Subventionsanspruchs stattzugeben wäre. Da es sich hierbei auf die ständige Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts gestützt hat (BVerwGE 23, 347; 27, 360; vgl. zuletzt auch BVerwGE 70 290), ist seine Rechtsauffassung nicht offensichtlich unhaltbar (vgl. BVerfGE 7, 171 [175]; 67, 26 [35]; 70, 173 [179]). Im übrigen sind die zur Prüfung gestellten Regelungen jedenfalls deshalb entscheidungserheblich, weil das vorliegende Gericht im Falle ihrer Verfassungswidrigkeit die Ausgangsverfahren aussetzen, also anders entscheiden müßte als im Falle ihrer Verfassungsmäßigkeit.

II.

1. Soweit das Verwaltungsgericht § 18 HmbPrivSchulG zur Überprüfung stellt, ist die Vorlagefrage darauf zu begrenzen, ob der Ausschluß der von der Klägerin betriebenen Abendschulen (Abendrealschule und Abendgymnasium) von der staatlichen Finanzhilfe durch die in dieser Vorschrift enthaltene Beschränkung auf schulpflichtige (Satz 1) und als schulpflichtig geltende (Satz 2) Schüler mit

dem Grundgesetz vereinbar ist.

2. Soweit es um die Höhe des Förderungssatzes geht, muß neben § 20 Abs. 3 Satz 1 HmbPrivSchulG, der den unmittelbaren Gegenstand der Vorlagefrage bildet, § 20 Abs. 3 Satz 2 HmbPrivSchulG in die Prüfung einbezogen werden. Auch diese Norm ist entscheidungserheblich, denn § 20 Abs. 3 Satz 1 HmbPrivSchulG mit seinem niedrigen Förderungssatz von 25 vom Hundert erschließt sich sowohl nach seinem Inhalt als auch seinem rechtlichen Gehalt vollständig erst in Verbindung mit Satz 2 des § 20 Abs. 3 HmbPrivSchulG (vgl. dazu auch BVerfGE 27, 1 [5]; 27, 195 [200]; 51, 193 [204]).

C.

Die zur Prüfung gestellten Regelungen des Privatschulgesetzes der Freien und Hansestadt Hamburg sind mit dem Grundgesetz nicht vereinbar.

I.

Prüfungsmaßstab für die verfassungsrechtliche Beurteilung gesetzlicher Regelungen über die staatliche Finanzhilfe für Ersatzschulen ist in erster Linie das in Art. 7 Abs. 4 Satz 1 GG gewährleistete Recht zur Errichtung privater Schulen.

1. Umfang und Bedeutung dieses Grundrechts lassen sich zutreffend nur beurteilen, wenn auch sein geschichtlicher Hintergrund beleuchtet wird.

Die Trennung des Schulwesens in staatliche und private Schulen und der Primat staatlicher Schulen mit umfassendem Aufsichtsrecht auch über alle genehmigungspflichtigen privaten Schulen, findet sich bereits im Allgemeinen Landrecht für die Preußischen Staaten von 1794 (vgl. dazu Land in: Handbuch des Deutschen Staatsrechts, 2. Bd., 1932, S. 690 [701 f.]). Die Übernahme des Schulwesens als staatliche Aufgabe - mit dem Ziel, unter anderem durch die Einführung einer allgemeinen Schulpflicht möglichst allen Bürgern ein Mindestmaß an Bildung und Ausbildung zu vermitteln - beendete eine jahrhundertelange Vormachtstellung der Kirchen, die sich bis dahin auch in Form der geistlichen Schulaufsicht über die zunächst von den Städten zugelassenen ständischen Schulen und gegen die weitgehend verbotenen sogenannten Klipp- oder Winkelschulen nicht ständisch organisierter Privatlehrer behauptet hatte (vgl. dazu Heckel, Deutsches Privatschulrecht, 1955, S. 13 ff., m. w. N.).

Erstmals die Weimarer Reichsverfassung bestimmte für das gesamte Reichsgebiet den Vorrang der öffentlichen Schule und begründete neben materiellen Regelungen in den Schulartikeln (Art. 143 bis 149, 174 WRV) Reichskompetenzen für das Unterrichtswesen (Art. 10 Nr. 2 WRV). Neben der umfassenden Staatsaufsicht über das gesamte Schulwesen (Art. 144 Satz 1 WRV) wurde die allgemeine Schulpflicht und ihre Erfüllung durch den Besuch der Volksschule mit mindestens acht Schuljahren (Art. 145 WRV) vorgeschrieben; relativ umfassend wurden die Bildungsziele (Art. 148 WRV) und auch der Religionsunterricht (Art. 149 WRV) behandelt. Für Privatschulen enthielt die Weimarer Reichsverfassung folgende, später teils wörtlich in das Grundgesetz übernommene Regelung:

"Art. 147

Private Schulen als Ersatz für öffentliche Schulen bedürfen der Genehmigung des Staates und unterstehen den Landesgesetzen. Die Genehmigung ist zu erteilen, wenn die Privatschulen in ihren Lehrzielen und Einrichtungen sowie in der wissenschaftlichen Ausbildung ihrer Lehrkräfte nicht hinter den öffentlichen Schulen zurückstehen und eine

Sonderung der Schüler nach den Besitzverhältnissen der Eltern nicht gefördert wird. Die Genehmigung ist zu versagen, wenn die wirtschaftliche und rechtliche Stellung der Lehrkräfte nicht genügend gesichert ist.

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

Private Vorschulen sind aufzuheben.

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

Die Weimarer Verfassung entschied sich damit sowohl gegen ein uneingeschränktes staatliches Schulmonopol als auch gegen eine unbeschränkte Unterrichtsfreiheit; sie unterschied vielmehr nach Schularten und führte weitgehend das System der begrenzten Unterrichtsfreiheit ein, bei dem der Staat private Schulen zwar von einer Konzession abhängig machte, auf deren Erteilung jedoch bei Erfüllung der in der Verfassung selbst geregelten Voraussetzungen ein Rechtsanspruch bestand (vgl. Land , a.a.O., S. 704 f.; Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reichs, 14. Aufl., 1933, Art. 147 Anm. 2).

Mit der wirtschaftlichen Lage der Privatschulen hat sich der Verfassungsgeber zwar befaßt; Regelungen über eine staatliche Finanzhilfe für diese Schulen haben jedoch keinen Eingang in die Verfassung gefunden. Ein Antrag des Zentrums im Verfassungsausschuß der Nationalversammlung, bestimmte - mit den späteren Ersatzschulen vergleichbare - Privatschulen zu bezuschussen, war erfolglos geblieben. Der Verfassungsgeber von Weimar hatte indessen die Existenzgefährdung des Ersatzschulwesens erkannt und einfachrechtliche Regelungen für erforderlich gehalten. Die mühsam auf der Grundlage des ersten Weimarer Schulkompromisses und späterer Änderungsanträge zwischen Zentrum, Sozialdemokraten und Demokraten erreichte Endfassung des Art. 147 WRV wurde nur zusammen mit einer EntschlieÙung angenommen, wonach ein Reichsgesetz für die Gewährung einer angemessenen Entschädigung in den Fällen sorgen sollte, in denen private Schulen aufgrund des verfassungsmäßigen Auf- und Ausbaues der staatlichen Schulen der Auflösung verfallen oder schwere wirtschaftliche Schädigungen erleiden würden (vgl. Land , Die Schule in der Reichsverfassung, 1929, S. 149). Freilich ist ein solches Gesetz nie zustande gekommen.

2. In ähnlicher Weise bietet die Entstehungsgeschichte des Art. 7 Abs. 4 GG keinen Anhaltspunkt für die Annahme, das Grundgesetz habe mit der Gewährleistung der Privatschulfreiheit eine staatliche Finanzierungsverpflichtung begründen wollen.

Sah der Entwurf des Verfassungskonvents auf Herrenchiemsee noch nicht einmal eine dem heutigen Art. 7 GG entsprechende Vorschrift vor, so wurde im Parlamentarischen Rat zuerst von der Deutschen Partei (DP) förmlich beantragt, den Abschnitt über die Grundrechte in bezug auf das Schulwesen zu ergänzen. Darunter befand sich der Vorschlag, private Schulen einschließlich privater Hoch- und Fachschulen zuzulassen und den Privatschulen die durch ihre Tätigkeit den öffentlichen Erziehungsanstalten ersparten Kosten zu erstatten (vgl. PRDrucks. 11.48-298). Dieser Antrag wurde von dem Abgeordneten Dr. Seebohm (DP) damit begründet, "daß die Voraussetzungen für die

außerordentlich wesentlichen Aufgaben und Leistungen der Privatschulen ... als Anreger und ständiger Förderer der pädagogischen Entwicklung hier im Grundgesetz niedergelegt und daß darin auch die Lebensmöglichkeit der Privatschulen gesichert werden" müsse, zumal sie dem Staat in den letzten Jahren in erheblichem Umfang Kosten abgenommen hätten (vgl. HASTenBer. S. 239 [249]). Der gesamte Antrag, also auch soweit er nicht die staatliche Kostenerstattung betraf, wurde jedoch abgelehnt, nachdem in der Debatte der Abgeordnete Dr. Bergstraeßer (SPD) die ganze Angelegenheit für eine Sache der Länder und nicht der Bundesverfassung angesehen, der Abgeordnete Dr. Heuss (FDP) eine Bestimmung, daß den Privatschulen sozusagen ein verfassungsrechtlicher Anspruch auf eine ihrer Wirkung entsprechende geldliche Unterstützung gegeben werden sollte, für eine vollkommene Unmöglichkeit erklärt und der Abgeordnete Renner (KPD) aus "prinzipiellen" Gründen widersprochen hatte (vgl. HASTenBer. S. 255 [262 f.]).

Im weiteren Verlauf der parlamentarischen Beratungen kam es jedoch zu einem neuen Antrag, nunmehr der FDP-Fraktion, und einer modifizierten Erneuerung des Antrags der Deutschen Partei ohne den Zusatz zur Ersatzschulsubventionierung. Nach dem Antrag der FDP-Fraktion sollte eine Bestimmung in die Verfassung aufgenommen werden, wonach das Recht zur Errichtung von privaten Schulen gewährleistet und das Nähere durch Landesgesetz bestimmt werden sollte. Diesen Teil des Antrages begründete der Abgeordnete Dr. Heuss wie folgt (HASTenBer. S. 558):

"... Um der Sorge vorzubeugen, daß in irgendeinem Land das Staatsmonopol ausgesprochen werden soll, habe ich die Hinzufügung des Satzes beantragt: das Recht zur Errichtung der Privatschulen werde gewährleistet. Dabei möchte ich um Gottes willen nicht in Verlegenheit kommen, irgendwie mit dem Vorschlag, den der Kollege Dr. Seebohm seinerzeit gemacht hat, in Berührung gebracht zu werden, daß der Staat für diese Privatschulen so viel Kosten bezahlen muß, als ihm auf die einzelnen Schüler berechnet abgenommen wird. Denn das wäre geradezu eine Prämierung für solche Schulen, würde ihnen ihren Leistungscharakter der Freiwilligkeit nehmen und den Staat gleichzeitig von seiner verdammten Pflicht, für das Bildungswesen der Deutschen nach bestem Gewissen zu sorgen, allzusehr entlasten. ..."

Die weitere Diskussion über die Privatschulfreiheit bewegte sich stets zugleich um das Elternrecht, den Religionsunterricht und die Entscheidung für eine Konfessions- oder Simultanschule, erbrachte teils ablehnende, teils befürwortende, jedoch keine Beiträge, welche einer staatlichen Subventionierung der Privatschulen das Wort redeten, geschweige denn eine verfassungsrechtliche Festschreibung für geboten hielten (vgl. HASTenBer. S. 545 [555 bis 567]). Endgültig erhielt das Grundrecht auf Vorschlag des Fünfer-Ausschusses folgende Fassung als deren erster Satz der FDP-Antrag und als deren Sätze 2 bis 4 der Wortlaut des Art. 147 Abs. 1 Sätze 1 bis 3 WRV übernommen wurden:

"Das Recht zur Errichtung von privaten Schulen wird 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. Die Genehmigung ist zu versagen, wenn die wirtschaftliche und rechtliche Stellung der Lehrkräfte nicht genügend gesichert ist."

In den Lesungen des Parlamentarischen Rates gab es außer dem Hinweis auf die Ablehnung eines Schulmonopols in der dritten Lesung keine Äußerungen zu

dieser Verfassungsnorm (vgl. Sten- Ber. S. 178 - zweite Lesung - und S. 222, 238 - dritte Lesung -).

Die Entstehungsgeschichte spricht danach eindeutig dafür, daß der Grundgesetzgeber Art. 7 Abs. 4 Satz 1 GG zwar durchaus im Zusammenhang mit dem Elternrecht (Art. 6 Abs. 2 GG) und dem Recht auf eine bestimmte religiöse Erziehung (Art. 4 Abs. 1 und 2, Art. 7 Abs. 2 GG) gesehen, ihn letztlich aber unabhängig hiervon als besonderes Freiheitsrecht unter Absage an ein staatliches Schulmonopol verstanden und verabschiedet hat. Einen Subventionsanspruch, dessen Aufnahme in die Verfassung ausdrücklich abgelehnt worden war, sollte die verfassungsrechtliche Garantie der Privatschulfreiheit nicht einschließen.

Entsprechend dieser Entstehungsgeschichte und dem Vorbild der Ländervereinbarung von 1928 hat die Kultusministerkonferenz in der am 10./11. August 1951 beschlossenen "Vereinbarung über das Privatschulwesen" (Sammlung der Beschlüsse der Ständigen Konferenz der Kultusminister in der Bundesrepublik Deutschland, Leitzahl 484) bestimmt:

"§ 10

Aus Art. 7 GG und aus dieser Vereinbarung können Ansprüche auf Unterstützung privater Schulen aus öffentlichen Mitteln nicht hergeleitet werden. Es bleibt den Ländern unbenommen, im Rahmen ihrer rechtlichen und finanziellen Möglichkeiten die Privatschulen unmittelbar oder mittelbar zu fördern und ihnen die gleichen Vergünstigungen zu gewähren wie den öffentlichen Schulen."

II.

1. Ob der Staat verpflichtet ist, private Ersatzschulen finanziell zu fördern, hat das Bundesverfassungsgericht bislang nicht entschieden. Anerkannt ist, daß Art. 7 GG Freiheitsrechte, Einrichtungsgarantien, Grundrechtsnormen und Auslegungsregeln für den Bereich des Schulrechts enthält und daß er über die Rechtslage der Weimarer Zeit hinausgeht, indem er die Institution der Privatschule ausdrücklich garantiert (vgl. BVerfGE 6, 309 [355]). Art. 7 Abs. 4 Satz 1 GG gewährleistet jedermann das Freiheitsrecht, Privatschulen - allerdings vorbehaltlich staatlicher Genehmigung - zu errichten (vgl. BVerfGE 27, 195 [200 f.]). Die Garantie der Privatschule als Institution sichert dieser verfassungskräftig ihren Bestand und eine ihrer Eigenart entsprechende Verwirklichung. Kennzeichnend für die Privatschule ist, 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. Die darin zum Ausdruck kommende Absage an ein staatliches Schulmonopol enthält zugleich eine der freiheitlich demokratischen Grundordnung entsprechende Entscheidung gegen eine Benachteiligung gleichwertiger Ersatzschulen im Verhältnis zu staatlichen Schulen allein wegen ihrer andersartigen Erziehungsformen und -inhalte (vgl. BVerfGE 34, 165 [197 f.]).

2. Mit der Anerkennung der Gründungsfreiheit und der institutionellen Garantie der Privatschule ist der Inhalt des Art. 7 Abs. 4 GG jedoch nicht vollständig erfaßt. Dieses Grundrecht legt den für die Schulgesetzgebung ausschließlich zuständigen Ländern darüber hinaus die Pflicht auf, das private Ersatzschulwesen neben dem öffentlichen Schulwesen zu fördern und in seinem Bestand zu schützen. Dies ergibt sich aus der Bedeutung der Gewährleistung sowie aus ihrer besonderen Ausgestaltung in den Sätzen 2 bis 4, mit der das Grundgesetz selbst Voraussetzungen normiert, ohne deren Erfüllung von dem

Grundrecht kein Gebrauch gemacht werden kann. Eine vergleichbare sozialstaatliche Einstandspflicht gibt es für die übrigen Privatschulen (Ergänzungsschulen) nicht, weil für sie die Genehmigungsvoraussetzungen des Art. 7 Abs. 4 Sätze 3 und 4 GG nicht gelten.

a) Die Privatschulfreiheit ist im Blick auf das Bekenntnis des Grundgesetzes zur Würde des Menschen (Art. 1 Abs. 1 GG), zur Entfaltung der Persönlichkeit in Freiheit und Selbstverantwortlichkeit (Art. 2 GG), zur Religions- und Gewissensfreiheit (Art. 4 GG), zur religiösen und weltanschaulichen Neutralität des Staates und zum natürlichen Elternrecht (Art. 6 Abs. 2 Satz 1 GG) zu würdigen. Diesen Prinzipien entspricht der Staat des Grundgesetzes, der für die Vielfalt der Erziehungsziele und Bildungsinhalte und für das Bedürfnis seiner Bürger offen sein soll, in der ihnen gemäßen Form die eigene Persönlichkeit und die ihrer Kinder im Erziehungsbereich der Schule zu entfalten. Dem trägt er auch mit der verfassungsverbürgten Institution Privatschule durch Art. 7 Abs. 4 Satz 1 GG Rechnung. Der Staat darf sich aber nicht darauf zurückziehen, die Tätigkeit der privaten Ersatzschulen lediglich zuzulassen. Vielmehr muß er ihnen die Möglichkeit geben, sich ihrer Eigenart entsprechend zu verwirklichen. Ohne Selbstbestimmung im schulischen Wirkungsbereich bleibt das Recht zur Errichtung von privaten Ersatzschulen inhaltslos. Unter den von der Verfassung vorgegebenen Bedingungen ist eine solche Selbstbestimmung ohne staatlichen Beistand nicht möglich.

b) Private Schulträger sind bei dem bestehenden hohen Kostenniveau heute nicht mehr in der Lage, aus eigener Kraft sämtliche in Art. 7 Abs. 4 Sätze 3 und 4 GG aufgeführten Genehmigungsvoraussetzungen gleichzeitig und auf Dauer zu erfüllen.

Die Möglichkeit einer Selbstfinanzierung durch die Erhebung annähernd kostendeckender Schulgelder ist den privaten Ersatzschulen durch Art. 7 Abs. 4 Satz 3 Halbsatz 2 GG praktisch genommen, weil durch sie - auch angesichts der Schulgeldfreiheit in öffentlichen Schulen - eine "Sonderung der Schüler nach den Besitzverhältnissen der Eltern" zumindest "gefördert" würde. Das Grundgesetz wollte eine Entwicklung der privaten Ersatzschulen in Richtung auf eine Art von "Standes- oder Plutokratenschulen" vermeiden (vgl. die Diskussion im Hauptausschuß, HASTenBer. S. 558 ff.). **Daher reicht es nicht aus, wenn die Schulträger nur in Ausnahmefällen für besonders begabte oder besonders arme Kinder Schulgeldstipendien gewähren, zumal sie diese wiederum nur zu Lasten der anderen Schüler finanzieren könnten.**

Eine restriktive Auslegung, wie sie von der Freien und Hansestadt Hamburg vertreten wird, wonach Art. 7 Abs. 4 Satz 3 Halbsatz 2 GG dann verletzt ist, wenn die Ersatzschule darauf abzielt, nur Schüler aus bestimmten Gesellschaftsschichten aufzunehmen, nicht dagegen, wenn sie die zur Deckung angemessener Personal- und Sachausgaben notwendigen Schulgelder erhebt und für minderbemittelte Schüler Erleichterungen vorsieht, ist weder mit dem Wortlaut der Vorschrift noch mit ihrem Sinn zu vereinbaren. Vielmehr kommt es entscheidend auf einen Vergleich mit dem öffentlichen Schulwesen an. Die Privatschule muß allgemein zugänglich sein, zwar nicht in dem Sinne, daß sie wie die öffentliche Schule jeden Schüler bei Erfüllung allgemeiner Voraussetzungen aufnehmen muß, wohl aber in dem Sinne, daß sie grundsätzlich ohne Rücksicht auf deren Wirtschaftslage besucht werden kann. So wurde bereits der insoweit mit dieser Vorschrift wörtlich übereinstimmende Art. 147 WRV verstanden (vgl. dazu Land, a.a.O., S. 156).

Dementsprechend wird zur Auslegung des Art. 7 Abs. 4 Satz 3 GG die Auffassung vertreten, es komme drauf an, "daß der Besuch der Privatschule nicht einem wirtschaftlich bevorzugten Kreise vorbehalten bleibt" (Heckel, a.a.O., S. 284). Auch höhere Schulgelder sind nicht zulässig, solange die Privatschulen "vom Staat nicht eine materielle Förderung in solchem Umfang erfahren, daß sie nach den Besitz- und Einkommensverhältnissen der Eltern ihrer Schüler nicht mehr zu fragen brauchen" (Heckel, a.a.O.). Das hätte sich allenfalls unter der Geltung des Art. 147 Abs. 1 Satz 2 WRV vertreten lassen, wenn man diese Vorschrift nach dem damals herrschenden Verfassungsverständnis lediglich als sozialpolitische Forderung ohne verbindlichen Charakter hätte abtun wollen (vgl. Müller, Das Recht der Freien Schulen nach dem Grundgesetz, 2. Aufl., 1982, S. 284 f., m. w. N.). Keineswegs trifft das aber für Art. 7 Abs. 4 Satz 3 GG zu, der als verbindliche Verfassungsnorm dazu zwingt, die Ersatzschulgenehmigung zu versagen oder aufzuheben, wenn überhöhte Schulgelder eine Sonderung der Schüler nach den Besitzverhältnissen der Eltern auch nur fördern würden.

Bis zu welcher Höhe Schulgelder verfassungsrechtlich unbedenklich erhoben werden dürfen, braucht hier nicht entschieden zu werden. Würden sie kostendeckend erhoben werden - das haben die Stellungnahmen der Beteiligten und die mündliche Verhandlung zweifelsfrei ergeben - müßten sie sich in der Größenordnung von mehreren Hundert Mark monatlich pro Kind bewegen, und zwar ungeachtet jeglicher Investitionsausgaben. Dieses Ergebnis wird bestätigt durch einen Vergleich mit der Finanzausstattung der öffentlichen Realschulen und Gymnasien. Dort waren die Kosten je Schüler bis zum Jahre 1984 auf 4700,- DM und 6700,- DM gestiegen, wiederum ohne die Investitionsausgaben (vgl. dazu Grund- und Strukturdaten 1986/87, herausgegeben vom Bundesminister für Bildung und Wissenschaft, S. 83; dabei sind nicht die Aufwendungen berücksichtigt, die dem Staat für die allgemeine Schulverwaltung entstehen). Erhärtet wird dieser Befund durch die Tatsache, daß die Bundesländer den privaten Ersatzschulen in der Regel Zuschüsse gewähren, welche deren Finanzbedarf zu weit über die Hälfte decken. Auch die zur Prüfung gestellte Regelung des § 20 Abs. 3 Satz 2 HmbPrivSchulG belegt das. Müßten diese vom Staat übernommenen Kosten über Schulgelder finanziert werden, so wären nur noch finanziell besser ausgestattete Bevölkerungskreise in der Lage oder auch nur bereit, derartige Summen aufzubringen. Das würde die Gefahr einer Entwicklung der Ersatzschulen zu "Standesschulen" erhöhen, ungeachtet der Frage, ob unter diesen Umständen ein privates Ersatzschulwesen überhaupt noch aufrechterhalten werden könnte. Nur wenn dieses grundsätzlich allen Bürgern ohne Rücksicht auf ihre persönlichen finanziellen Verhältnisse offensteht, kann die in Art. 7 Abs. 4 Satz 1 GG gewährleistete Freiheit im Schulwesen (BVerfGE 27, 195 [200]) tatsächlich verwirklicht und von allen Eltern und Schülern gleichberechtigt in Anspruch genommen werden. Soll Art. 7 Abs. 4 Satz 1 GG nicht zu einem wertlosen Individualgrundrecht auf Gründung existenzunfähiger Ersatzschulen und zu einer nutzlosen institutionellen Garantie verkümmern, so muß diese Verfassungsnorm zugleich als eine Verpflichtung des Gesetzgebers verstanden werden, die privaten Ersatzschulen zu schützen und zu fördern.

c) Diese Förderungspflicht erschließt und rechtfertigt sich auch aus dem sozialstaatlichen Gehalt des Art. 7 Abs. 4 GG.

Dieser gewährleistet den in den Ersatzschulen tätigen Lehrkräften eine rechtlich und wirtschaftlich gesicherte Lebensgrundlage, wenn auch vorrangig im

Interesse gleichwertiger Ausbildung der Schüler. Sind diese Ziele im Privatschulwesen aufgrund des - freilich auch mit der allgemeinen Verbesserung der Lebensverhältnisse einhergehenden - hohen Kostenniveaus nicht mehr zu erfüllen, so entsteht eine sozialstaatliche Einstandspflicht. Ob hierbei der Umstand zu berücksichtigen ist, daß die privaten Ersatzschulen, wie das Bundesverwaltungsgericht in seiner Rechtsprechung zur Privatschulfinanzierung mehrfach herausgestellt hat, schon durch ihre in Art. 7 Abs. 4 Satz 2 GG vorausgesetzte "Ersatz"-Funktion dem Staat eigene (finanzielle) Aufwendungen ersparen und so die öffentlichen Haushalte entlasten, bedarf keiner abschließenden Beantwortung. Die staatliche Schutzpflicht privater Ersatzschulen findet ihre Rechtfertigung jedenfalls nicht vorrangig in einer Art Aufwendersatz für die Wahrnehmung staatlicher (hoheitlicher) Aufgaben durch Private, sondern in der Förderung eigenverantwortlicher Miterfüllung der durch Art. 7 Abs. 4 Satz 1 GG gerade auch der Privatinitiative überlassenen allgemeinen (öffentlichen) Bildungsaufgaben. Der Staat muß den schulischen Pluralismus auch gegen sich selbst in der Weise garantieren, daß er auf eigenen Akten beruhende Beeinträchtigungen dieses Pluralismus durch staatliche Förderung in ihrer Wirkung neutralisiert (vgl. Müller/Pieroth/Fohmann, Leistungsrechte im Normbereich einer Freiheitsgarantie, 1982, S. 143). Eine derartige besondere (Kompensations-)Pflicht gilt nicht nur für den Ausgleich der durch Art. 7 Abs. 4 Sätze 3 und 4 vom Grundgesetz selbst geschaffenen Forderungen, sondern auch für eine fortlaufende Verschärfung der Gleichwertigkeitsanforderungen (etwa durch die Hebung des Standards schulischer Einrichtungen oder durch die stetige Verbesserung der Lehrerbesoldung), denen sich die privaten Ersatzschulen anpassen müssen (vgl. Art. 7 Abs. 4 Satz 3 Halbsatz 1 und Satz 4 GG). Sollen solche Maßnahmen nicht indirekt zu einer durch Art. 7 Abs. 4 GG verbotenen Benachteiligung der Ersatzschulen (vgl. BVerfGE 27, 195 [201]) führen, so muß der Staat sicherstellen, daß die Verwirklichung seiner bildungs- und sozialpolitischen Ziele nicht auf Kosten der Lebensfähigkeit des privaten Ersatzschulwesens geht.

III.

1. In welcher Weise der Gesetzgeber seiner Förderungspflicht nachkommt, schreibt ihm das Grundgesetz nicht vor. Es hat das Schulwesen - vorbehaltlich eines Zusammenwirkens von Bund und Ländern bei der Bildungsplanung gemäß Art. 91 b GG - der ausschließlichen Zuständigkeit der Länder zugewiesen. Der Bund hat auf diesem Gebiet weder eine Gesetzgebungs- noch eine Verwaltungsbefugnis. Daraus ergibt sich nicht nur eine weitgehende eigenständige Gestaltungsfreiheit der Länder bei der Festlegung der Schulorganisation sowie der Erziehungsprinzipien und Unterrichtsgegenstände (vgl. BVerfGE 53, 185 [196]; 59, 360 [377]); gleiches gilt für die Entscheidung des Landesgesetzgebers, in welcher Weise er seiner Schutzpflicht für das Ersatzschulwesen nachkommen will. Seine Gestaltungsfreiheit gestattet es ihm beispielsweise, ganz oder teilweise von einer direkten finanziellen Förderung abzusehen und sie durch ein System von Personal- und/oder Sachleistungen (etwa durch Abstellen von Lehrern - unter Rücksichtnahme auf die Eigenarten des jeweiligen Trägers - oder durch Überlassung von Schulgebäuden und anderen Einrichtungen) zu ersetzen. Bei der verfassungsrechtlichen Beurteilung solcher Einzelheiten der Ersatzschulförderung muß sich das Bundesverfassungsgericht wie bei allen schulrechtlichen Regelungen große Zurückhaltung auferlegen (BVerfGE, a.a.O.).

2. Die den Staat betreffende Schutzpflicht löst erst dann eine Handlungspflicht aus, wenn andernfalls der Bestand des Ersatzschulwesens als Institution evident gefährdet wäre (vgl. auch BVerfGE 56, 54 [81] m. w. N.).

Beruhet die staatliche Schutzpflicht vornehmlich auf der mangelnden tatsächlichen Wahrnehmungsmöglichkeit des Freiheitsrechts unter gleichzeitiger Erfüllung aller Genehmigungsbedingungen, also im wesentlichen auf der Unmöglichkeit einer Selbstfinanzierung privater Ersatzschulen, so ist deren Bedürftigkeit unabdingbare Voraussetzung einer Förderungspflicht. Die generelle Hilfsbedürftigkeit privater Ersatzschulen ist heute ein empirisch gesicherter Befund; tatsächlich haben dem sämtliche Länder, wenn auch in unterschiedlicher Ausgestaltung, Rechnung getragen. Den Landesgesetzgebern bleibt es im Rahmen ihrer Gestaltungsfreiheit unbenommen, ihre Förderung zusätzlich von der konkreten Hilfsbedürftigkeit jedes einzelnen privaten Schulträgers abhängig zu machen und beispielsweise privatschulrechtliche Gemeinnützigkeit (also Sicherstellung, daß öffentliche Gelder nicht zur Erwirtschaftung privaten Gewinns verwendet werden) zu fordern sowie im einzelnen eine Überprüfung der Finanzierungspläne und Bilanzen anzuordnen.

3. Auch hinsichtlich des Umfangs der Förderung ergeben sich Beschränkungen; da diese sicherstellen soll, daß die Genehmigungsanforderungen des Art. 7 Abs. 4 Sätze 3 und 4 GG auf Dauer erfüllt werden, kann der Staat nur verpflichtet sein, einen Beitrag bis zur Höhe dieses Existenzminimums der Institution zu leisten. Dabei ist es zunächst Aufgabe des Gesetzgebers, selbst eine Bewertung der Kostensituation vorzunehmen und seine Hilfe danach auszurichten.

Orientiert er sich an den Kosten des öffentlichen Schulwesens, so ist das nicht zu beanstanden, da die Ersatzschulen nicht beanspruchen können, eine bessere Ausstattung als vergleichbare öffentliche Schulen zu erhalten. Da die Schutzpflicht ihren Grund in der verfassungsrechtlichen Gewährleistung des Privatschulwesens findet, also in der Förderung individueller Freiheit, ist es auch selbstverständlich, daß jeder Ersatzschulträger eine angemessene Eigenleistung erbringen muß und nicht etwa vom allgemeinen unternehmerischen Risiko, insbesondere im Wettbewerb mit anderen privaten Schulen und auch mit vergleichbar ausgestatteten öffentlichen Schulen, freizustellen ist. Zu den angemessenen Eigenleistungen gehören nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwGE 27, 360 [365]; 70, 290 [295]) auch die Anfangsfinanzierung und die Investitionskosten.

4. Über diese Beschränkungen hinaus steht die Förderungspflicht von vornherein unter dem Vorbehalt dessen, was vernünftigerweise von der Gesellschaft erwartet werden kann; darüber hat in erster Linie der Gesetzgeber in eigener Verantwortung unter Berücksichtigung auch anderer Gemeinschaftsbelange und der Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu befinden (vgl. BVerfGE 33, 303 [333]). Der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers umfaßt mithin im Interesse des Gemeinwohls auch die Befugnis, die nur begrenzt verfügbaren öffentlichen Mittel für andere wichtige Gemeinschaftsbelange einzusetzen (vgl. BVerfGE, a.a.O., S. 335). So darf er etwa bei notwendigen allgemeinen Kürzungen den Gesamtetat für das öffentliche und private Schulwesen herabsetzen und damit auch die Basis für den Einsatz öffentlicher Finanzmittel im staatlichen und privaten Bildungsbereich verändern. Der Gesetzgeber kann auch dem Umstand sinkender Schülerzahlen im öffentlichen Schulwesen als Folge des Geburtenrückganges Rechnung tragen und ist nicht etwa verpflichtet, ohne

Rücksicht hierauf das private Ersatzschulwesen zu unterstützen. Zwar macht er sich mit einer Förderung des Ersatzschulwesens gewissermaßen selbst Konkurrenz, denn jeder Schüler, der eine private Ersatzschule besucht, schlägt das Angebot aus, eine öffentliche vom Staat getragene Schule zu besuchen. Das kann aber nicht bedeuten, daß der Staat das Ersatzschulwesen zu Lasten seiner Schulen auch noch bevorzugen müßte. Umgekehrt bleibt die Pflicht des Gesetzgebers bestehen, die Existenzgrundlage privater Ersatzschulen nicht zugunsten weniger wichtiger Belange des öffentlichen Schulwesens zu vernachlässigen.

IV.

Entschließt sich der Gesetzgeber, im Rahmen seiner Schutzpflicht das private Ersatzschulwesen zu unterstützen, so unterliegt er hierbei jedoch den Beschränkungen aus Art. 3 GG. Das gilt auch für finanzielle Zuwendungen, wie sie von allen Bundesländern geleistet werden.

1. Soweit der hamburgische Gesetzgeber in § 20 Abs. 3 HmbPrivSchulG wirtschaftlich bedürftigen Trägern von Ersatzschulen grundsätzlich eine Finanzhilfe von 25 vom Hundert des Schülerkopfsatzes gewährt, Trägern von Bekenntnis- oder Weltanschauungsschulen demgegenüber eine solche in Höhe von 77 vom Hundert oder gar 82 vom Hundert, verstößt er nicht gegen das Diskriminierungsverbot des Art. 3 Abs. 3 GG.

Der besondere Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 3 GG enthält Konkretisierungen des allgemeinen Gleichheitssatzes. Er verbietet es, die in ihm genannten Merkmale und Eigenschaften als Anknüpfungspunkt für eine Diskriminierung oder Privilegierung zu wählen. Die Differenzierungsverbote dieses Grundrechts haben allerdings nur die Bedeutung, daß die aufgeführten faktischen Verschiedenheiten keine rechtlichen Wirkungen haben dürfen; sie sind ferner beschränkt auf die in den Vergleichstatbeständen benannten unterschiedlichen Eigenschaften, hingegen bleiben Differenzierungen, die auf anderen Unterschiedlichkeiten der Personen oder der Lebensumstände beruhen, unberührt (BVerfGE 3, 225 [241]). Ein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 3 GG liegt mithin nur dann vor, wenn eine Sonderbehandlung ihre Ursache in den durch dieses besondere Grundrecht bezeichneten Gründen hat, wenn also ein kausaler Zusammenhang zwischen einem der aufgeführten Gründe und der Benachteiligung oder Bevorzugung besteht (vgl. BVerfGE 2, 266 [286]; 59, 128 [157]; 63, 266 [303] abweichende Meinung). Das Verbot des Art. 3 Abs. 3 GG gilt mithin nicht absolut; es verbietet, wie sich schon aus seinem Wortlaut ergibt ("wegen"), nur die bezweckte Benachteiligung oder Bevorzugung, nicht aber einen Nachteil oder einen Vorteil, der die Folge einer ganz anders intendierten Regelung ist.

Mit der Bestimmung des § 20 Abs. 3 HmbPrivSchulG hat der hamburgische Gesetzgeber zwar an das "Haben" eines Glaubens oder religiöser Anschauungen angeknüpft, denn in der Höhe der staatlichen Finanzhilfe unterscheidet er nach dem Vergleichspaar "Bekenntnis- und Weltanschauungsschule" (77 oder 82 vom Hundert) einerseits und "sonstige Ersatzschulen" (25 vom Hundert) andererseits. Indessen gibt es keine Anhaltspunkte für die Annahme, daß die Regelung des § 20 Abs. 3 HmbPrivSchulG gerade wegen der weltanschaulichen und religiösen Überzeugungen geschaffen worden ist. Die Entstehungsgeschichte (vgl. Bürgerschaft- Drucks. 8/2534, S. 8 und 8/3103, S. 4 f., sowie Plenarprotokoll

8/94, S. 5822) läßt folgende Motive für die Schaffung dieser gesetzlichen Bestimmung erkennen:

- Vertrauens- oder Bestandsschutz für die bisherige hohe Förderung der Bekenntnisschulen als Wiedergutmachung für die 1939 verfügte Schließung der konfessionellen Schulen;
- Berücksichtigung der besonderen Funktion von Bekenntnisschulen im Hinblick auf Art. 7 Abs. 5 GG und die Wahlrechte von Eltern und Schülern;
- Berücksichtigung der besonderen historischen Rolle und
- Begrenzung der Haushaltsausgaben (fiskalische Gründe).

Dem Gesetzgeber ging es also insgesamt nicht um eine Bevorzugung der Bekenntnis- und Weltanschauungsschulen gerade wegen ihrer inhaltlichen Ausrichtung (an Glaube, Religion, Weltanschauung). Im Vordergrund standen vielmehr die fiskalischen Erwägungen und der Gedanke, das Vertrauen der konfessionellen und weltanschaulichen Träger in die bisherige Förderungspraxis nicht zu enttäuschen.

2. Die unterschiedliche Höhe der Finanzhilfe verstößt hingegen in ihrem Ausmaß gegen Art. 7 Abs. 4 GG in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG. Entschließt sich der Gesetzgeber in Erfüllung seiner Schutzpflicht dazu, die Ersatzschulen durch finanzielle Zuwendungen zu fördern, so müssen alle Ersatzschulen nach Maßgabe des Gleichheitssatzes berücksichtigt werden. Dieser läßt dem Gesetzgeber jenseits der Gewährleistung des Existenzminimums der Ersatzschulen eine weite Gestaltungsfreiheit, die sich vornehmlich darauf bezieht, wie und in welchem Umfang eine Leistung gewährt werden soll.

Mit dem Gleichbehandlungsgrundsatz vereinbar ist es, wenn der Gesetzgeber eine höhere Unterstützung etwa danach ausrichtet, ob einzelnen Ersatzschulträgern höhere Aufwendungen für besonders förderungswürdige Zwecke entstehen (beispielsweise Mehraufwand infolge besonderer pädagogischer Konzepte). Nicht zu beanstanden ist es ferner, daß der hamburgische Gesetzgeber in § 20 Abs. 3 Satz 2 HmbPrivSchulG eine um 5 vom Hundert erhöhte Förderung für diejenigen Ersatzschulen vorgesehen hat, welche überwiegend beamtete Lehrkräfte beschäftigen, zumal deren rechtliche und wirtschaftliche Sicherung im besonderen Maße den Vorgaben des Art. 7 Abs. 4 Satz 4 GG entspricht.

Für die erhebliche Schlechterstellung aller nicht bekenntnismäßig oder weltanschaulich gebundenen Träger durch die Regelung des § 20 Abs. 3 Satz 1 HmbPrivSchulG sind ähnliche, sachlich zureichende Gründe nicht erkennbar. Keiner der von der Freien und Hansestadt Hamburg für die unterschiedliche Behandlung geltend gemachten Gründe vermag diese ihrem Umfang nach krasse Sonderbehandlung zu rechtfertigen.

a) Besitzstandswahrung und Vertrauensschutz für bereits früher geförderte Privatschulen sind kein hinreichender Grund, bisher nicht geförderte oder neu gegründete Ersatzschulen auch künftig erheblich geringer zu fördern, zumal die allgemein angespannte wirtschaftliche Situation im Ersatzschulwesen in besonderer Weise eine einseitige Einflußnahme auf die Gleichheit der Chancen aller Ersatzschulen verbietet. Es ist zwar richtig, daß der Hamburger Gesetzgeber wohl nicht ohne Verletzung des verfassungsrechtlichen Grundsatzes des Vertrauensschutzes die frühere Förderung speziell der evangelischen und katholischen Ersatzschulen abrupt hätte beenden oder auf

den Regelsatz von 25 vom Hundert des § 20 Abs.3 Satz 1 HmbPrivSchulG hätte vermindern dürfen. Dies hätte im Sinne verhältnismäßiger Berücksichtigung einer geschützten Vertrauensposition den Gesetzgeber aber nur dazu berechtigt, für eine Übergangszeit eine erheblich höhere Finanzhilfe zu gewähren, damit sich die Schulträger auf die neue Situation einstellen können (vgl. BVerfGE 43, 242 (288) m. w. N.). Im übrigen begünstigt die Regelung unterschiedslos alle Bekenntnis- und Weltanschauungsschulen, also auch Neugründungen, die sich auf Vertrauensschutz nicht berufen könnten.

b) Die in zweiter Linie für die beanstandete Regelung maßgeblichen fiskalischen Erwägungen enthalten ebenfalls keine hinreichenden Sachgründe für die unterschiedliche Förderungshöhe. Zwar können auch solche finanziellen Erwägungen, insbesondere bei Leistungsgesetzen, zulässig sein (vgl. BVerfGE 3, 4 [11]; 27, 253 [288]; 46, 299 [311]). Bei Subventionen kann es deshalb durchaus mit dem Gleichheitssatz vereinbar sein, begrenzte öffentliche Mittel nicht nach dem "Gießkannenprinzip" zu verteilen, sondern gezielt - unter Bevorzugung einzelner und Benachteiligung anderer Personengruppen - einzusetzen. Das fiskalische Bemühen, Ausgaben zu sparen, reicht aber für sich genommen in aller Regel nicht aus, um eine differenzierende Behandlung verschiedener Personengruppen zu rechtfertigen (vgl. BVerfGE 19, 76 [84]). Auch hier lassen sich einzelne Ersatzschulen nicht nur deshalb von der höheren Förderung ausschließen, weil im Falle ihrer Einbeziehung - gemessen am Etat für alle öffentlichen Schulen und Ersatzschulen - vergleichsweise geringfügige Mehrbelastungen entstehen, zumal auch im Gesetzgebungsverfahren nicht behauptet wurde, dies führe zu untragbaren finanziellen Folgen. Im übrigen kann der Gesetzgeber, soweit er Zuwendungen über das verfassungsrechtlich gebotene Mindestmaß hinaus vorsieht, die Höhe seiner Ausgaben auch dadurch begrenzen, daß er die insgesamt zur Verfügung stehenden Mittel nach einem anderen Verteilungsschlüssel gleichmäßig aufteilt, soweit nicht besondere Gründe eine differenzierte Verteilung legitimieren.

c) Als hinreichender Grund einer Differenzierung ungeeignet ist ferner das Argument, die bekenntnismäßig und weltanschaulich ungebundenen Ersatzschulträger müßten sich mit erheblich niedrigeren Zuwendungen zufrieden geben, weil sie "neu" in die Förderung aufgenommen würden und wie bisher einen wesentlichen Teil ihrer Einnahmen aus Schulgeldern erzielen könnten. Genausowenig wie der Gesichtspunkt des Vertrauensschutzes für die bereits früher geförderten Schulen ausschlaggebend ist, gibt umgekehrt die erstmalige Einbeziehung in die Förderung ein sachliches Differenzierungsmerkmal ab. Es leuchtet nicht ein, weshalb eine Gruppe von Ersatzschulen deshalb besonders begünstigt werden soll, weil sie früher - aufgrund bereits damals gewährter staatlicher Unterstützung - keine oder nur geringe Schulgelder zu erheben brauchte (ganz abgesehen davon, daß Neugründungen von Bekenntnis- und Weltanschauungsschulen gleichfalls bevorzugt werden). Diese Erwägung des Gesetzgebers entspricht auch nicht dem Anliegen des Art. 7 Abs. 4 Satz 3 GG, möglichst allen Bürgern ohne Rücksicht auf ihre finanziellen Verhältnisse den Zugang zu Ersatzschulen zu öffnen; die Absicht, bei einzelnen Ersatzschulen höhere finanzielle Zugangshürden durch erheblich geringere staatliche Förderung aufrechtzuerhalten, läuft dem vielmehr zuwider und bedeutet zugleich eine verfassungsrechtlich bedenkliche Einflußnahme auf den freien Wettbewerb unter den einzelnen Ersatzschulen.

d) Mit dem Gleichheitsgebot nicht vereinbar ist es schließlich, wenn die nur

begrenzt verfügbaren öffentlichen Mittel für das Schulwesen im Ergebnis so verteilt werden, daß an den allgemeinbildenden öffentlichen Schulen in Hamburg 93 vom Hundert aller Schüler ihre Ausbildung kostenlos erhalten, weitere rund 6,4 vom Hundert die relativ hoch subventionierten sogenannten Bekenntnis- und Weltanschauungsschulen weitgehend kostenfrei besuchen können, während die restlichen 0,6 vom Hundert aller Schüler, die sich für eine der übrigen Ersatzschulen entschieden haben, durch Zahlung von Schulgeldern einen Großteil ihrer Ausbildungskosten selbst finanzieren sollen, um die Staatskasse zu schonen. Das wird belegt durch das Zahlenmaterial: Im Jahre 1985 besuchten in Hamburg von den insgesamt 11 903 Privatschülern an allgemeinbildenden Schulen rund 8500 Schüler konfessionelle Ersatzschulen, 2400 Schüler Rudolf-Steiner-Schulen und nur 1000 Schüler sonstige Ersatzschulen. Angesichts aller rund 170 000 vergleichbaren Schüler in Hamburg begnügt sich die Freie und Hansestadt Hamburg für die zuletzt genannten 1000 Privatschüler an nicht konfessionell oder weltanschaulich gebundenen Ersatzschulen, also 0,59 vom Hundert, mit einer Beteiligung an deren Ausbildungskosten in Höhe von nur 25 vom Hundert. Diese unterschiedliche Förderungshöhe zwingt die niedrig geförderten Ersatzschulen im praktischen Ergebnis zur Erhebung (Beibehaltung) verfassungswidrig hoher - die Sonderung der Schüler nach den Besitzverhältnissen der Eltern fördernder - Schulgelder und zur Unterbesoldung der Lehrkräfte. Die vom Verwaltungsgericht aufgezeigten Defizite, welche die Klägerin des Ausgangsverfahrens auch bei sparsamster Wirtschaftsführung zu verzeichnen hat, belegen das deutlich.

e) Für eine differenzierende Förderung läßt sich danach nur noch anführen, die Bekenntnis- und Weltanschauungsschulen seien deshalb besonders zu fördern, weil sie das auf religiöse und weltanschauliche Neutralität verpflichtete öffentliche Schulwesen in besonderer Weise ergänzen, wie sich aus § 3 Satz 1 und 2 SchulG ergibt, wonach die staatlichen Schulen Gemeinschaftsschulen sind, in denen alle Schulpflichtigen ohne Unterschied des Bekenntnisses und der Weltanschauung und der sozialen Herkunft gemeinsam erzogen und unterrichtet werden. Als Anknüpfungspunkt für eine differenzierende Behandlung ist diese besondere Ergänzungsfunktion aber nur geeignet, soweit sie über die religiösen und weltanschaulichen Positionen hinaus tatsächliche Verschiedenheiten aufweist, die im Hinblick auf Art. 3 Abs. 3 GG eine Bevorzugung zulassen. Insoweit sind eine Differenzierung zulassende Merkmale zwar sowohl hinsichtlich der sogenannten Bekenntnisschulen (im Hinblick auf die besondere Stellung und Bedeutung der Religionsgesellschaften) als auch für die sogenannten Weltanschauungsschulen (einschränkend gleichgesetzt mit Waldorfschulen wegen deren besonderen pädagogischen Konzeptes) denkbar; jedoch können diese Merkmale nicht den außerordentlichen Unterschied der Förderungssätze rechtfertigen.

3. Nach alledem ist es mit Art. 7 Abs. 4 in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG unvereinbar, daß § 20 Abs. 3 HmbPrivSchulG in Satz 2 für Bekenntnis- und Weltanschauungsschulen eine Finanzhilfe in Höhe von 77 und 82 vom Hundert des Schülerkopfsatzes vorsieht, während gemäß Satz 1 für andere private Ersatzschulen nur 25 vom Hundert gewährt werden.

V.

Auch § 18 HmbPrivSchulG ist mit Art. 7 Abs. 4 in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG unvereinbar, soweit danach der Träger einer wirtschaftlich bedürftigen Ersatzschule staatliche Finanzhilfe zu den Betriebskosten nur für schulpflichtige

oder als schulpflichtig geltende Schüler erhält.

1. Die Vorschrift des § 18 Satz 1 HmbPrivSchulG hat einen doppelten Regelungsgehalt. Sie gewährt jedem Träger einer Ersatzschule, die wirtschaftlich bedürftig ist, einen Anspruch auf Finanzhilfe zu den Betriebskosten nach näherer Maßgabe der §§ 19 bis 22 HmbPrivSchulG. Diesen Finanzhilfensanspruch hat der hamburgische Gesetzgeber allerdings in § 18 HmbPrivSchulG zugleich auf einen Zuschuß zu denjenigen Betriebskosten beschränkt, die einer Ersatzschule für schulpflichtige (Satz 1) oder ausnahmsweise als schulpflichtig geltende (Satz 2) Schüler entstehen. Die Beschränkung auf schulpflichtige Schüler hat zur Folge, daß die von der Klägerin des Ausgangsverfahrens in den Jahren 1978 und 1979 betriebenen allgemeinbildenden Schulen in der Form der Abendrealschule und des Abendgymnasiums trotz ihrer Genehmigung als Ersatzschulen im Sinne des § 5 HmbPrivSchulG von der staatlichen Finanzhilfe ausgeschlossen waren. Die von der Freien und Hansestadt Hamburg für den Förderungs Ausschuß angeführten Gründe, insbesondere die mangelnde Verpflichtung zur Vorhaltung von Schulen der Erwachsenenbildung, halten jedoch einer verfassungsrechtlichen Nachprüfung nicht stand.

Für die im Ausgangsverfahren allein entscheidungserheblichen Abendschulen (Abendrealschule und Abendgymnasium) ist eindeutig, daß sie sowohl Schulen sind als auch entsprechende öffentliche Schulen im Land Hamburg tatsächlich ersetzen. Wie sich aus den §§ 10, 11 b SchulG ergibt, hat der hamburgische Gesetzgeber sowohl die Abendrealschule als auch das Abendgymnasium als öffentliche Schulen vorgesehen. Die entsprechenden Schulen der Klägerin der Ausgangsverfahren sind mithin Ersatzschulen, also Privatschulen, die nach dem mit ihrer Errichtung verfolgten Gesamtzweck als Ersatz für eine in dem Land vorhandene oder grundsätzlich vorgesehene öffentliche Schule dienen sollen (BVerfGE 27, 195 [201 f.]).

Die Qualifizierung einer Schule als Ersatzschule hängt auch nicht davon ab, ob sie schulpflichtige Schüler aufnimmt. Schon nach Art. 147 WRV kam es für den Ersatzschulcharakter ausschließlich darauf an, ob die öffentlichen Körperschaften für die Errichtung entsprechender Schulen "nach jeweils geltendem Recht oder jeweils geltender tatsächlicher Übung ... grundsätzlich und planmäßig sorgen oder sorgen sollen" (Land , Die Schule in der Reichsverfassung, S. 152, 153). Danach galten bereits damals alle privaten, "mittleren und höheren, Berufs- und Fachschulen" als Ersatzschulen (Land in: Handbuch des Deutschen Staatsrechts, 2. Bd., S. 690 [706]). Dabei war klar, daß es für den Ersatzschulcharakter nicht etwa auf die Erfüllung der in Art. 145 WRV geregelten "allgemeinen Schulpflicht" ankam, die nach Art. 145 Satz 2 WRV in der Volksschule mit mindestens acht Schuljahren und der anschließenden "Fortbildungsschule" (Berufsschule) bis zum vollendeten 18. Lebensjahr zu erfüllen war. Abgegrenzt wurden die Ersatzschulen von den "Ergänzungsschulen" als Privatschulen, welche neben einem bestehenden oder im Rahmen des Bildungsauftrags nach Art. 143 Abs. 1 Satz 1 WRV vorausgesetzten staatlichen Schulangebot (vgl. Land , Die Schule in der Reichsverfassung, S. 153) betrieben wurden. Nicht zu den Privatschulen gezählt wurden ferner die in Art. 148 Abs. 4 WRV besonders erwähnten "Volksbildungseinrichtungen", weil sie - wie etwa die Volkshochschulen - schon keinen schulischen Charakter hatten (vgl. Land , a.a.O., sowie in: Handbuch des Deutschen Staatsrechts, 2. Bd., S. 707).

An dieser Begriffsbestimmung hat sich mit Art. 7 Abs. 4 Satz 2 GG nichts Entscheidendes geändert. Soweit sich überhaupt Ausführungen zum Begriff der Ersatzschule finden, wird übereinstimmend die Erfüllung folgender Kriterien gefordert: Erstens muß es sich in Abgrenzung zu Kursen, Lehrgängen und ähnlichen Unterrichtsveranstaltungen um eine echte "Schule" handeln (vgl. die Definition bei Heckel, Deutsches Privatschulrecht, S. 218). Zweitens muß eine solche Schule nach dem jeweiligen Landesrecht als öffentliche Schule bestehen oder mindestens als solche grundsätzlich vorgesehen sein (vgl. etwa Heckel, a.a.O., S. 225; von Mangoldt/Klein, Das Bonner Grundgesetz, Bd. 1, 1957, Art. 7 GG Anm. VI 4; Maunz in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 7 Rdnr. 73). Zur Erfüllung des ersten Kriteriums "Schule" kommt weder dem Bestehen oder Nichtbestehen einer Schulpflicht noch ganz allgemein dem Lebensalter der Schüler irgendeine Bedeutung zu (vgl. Heckel, a.a.O., S. 219). Da die Abendschulen der Klägerin der Ausgangsverfahren auch das weitere Kriterium "Ersatzfunktion für existente öffentliche Schulen" erfüllen, bedarf es keines Eingehens auf den nicht unproblematischen Fall, daß in einem Bundesland entsprechende öffentliche Schulen nicht tatsächlich existieren oder gesetzlich vorgesehen sind (vgl. dazu etwa die Definition der Ersatzschule in BVerwGE 27, 360 [365] und Heckel, a.a.O., S. 268 ff.).

2. Haben danach private Abendrealschulen und Abendgymnasien in Hamburg den Charakter von Ersatzschulen und sind sie als solche genehmigt, so konnten sie nicht von vornherein von der staatlichen Ersatzschulförderung ausgenommen werden. Die Regelung des § 18 HmbPrivSchulG verletzt deshalb die aus Art. 7 Abs. 4 GG in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG folgende Verpflichtung der Länder zur existenzhaltenden Förderung der Ersatzschulen, soweit danach als Ersatzschulen genehmigte Abendrealschulen und Abendgymnasien von einer Förderung ausgeschlossen sind.

Dr. Herzog, Dr. Simon, Dr. Hesse, Dr. Katzenstein, Dr. Niemeyer, Dr. Heußner,
Dr. Henschel, Dr. Seidl

BVerfGE 90, 107 - Waldorfschule/Bayern

1. Der Staat muß Vorsorge dagegen treffen, daß das Grundrecht des Art. 7 Abs. 4 GG wegen der darin enthaltenen Anforderungen praktisch kaum noch wahrgenommen werden kann. Insofern kann sich aus diesem Grundrecht ein Anspruch auf staatliche Förderung privater Ersatzschulen ergeben.

2. Wartefristen vor Einsetzen der staatlichen Finanzhilfe sind mit der staatlichen Schutz- und Förderpflicht grundsätzlich vereinbar. Die Förderung muß jedoch insgesamt so ausgestaltet sein, daß sich die Wartefrist nicht als Sperre für die Errichtung neuer Schulen auswirkt.

Beschluß

des Ersten Senats vom 9. März 1994

-- 1 BvR 682, 712/88 --

in den Verfahren über die Verfassungsbeschwerden I. des W... e.V. - Bevollmächtigter: Rechtsanwalt Prof. Dr. Johann Peter Vogel, Am Schlachtensee 2, Berlin - 1. gegen das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 17. März 1988 - BVerwG 7 C 102.86 -, 2. mittelbar gegen Art. 6 Satz 2 und 3 des bayerischen Gesetzes über die Leistungen des Staates für private Gymnasien und Realschulen (Privatschulleistungsgesetz - PrivSchLG), eingefügt durch Art. 10 § 6 Nr. 1 des Gesetzes über die Feststellung des Haushaltsplans des Freistaates Bayern für die Haushaltsjahre 1983 und 1984 (Haushaltsgesetz 1983/1984) vom 21. Juli 1983 (GVBl. S. 508) - 1 vR 682/88 -; II. der F... e.V. - Bevollmächtigte: a) Rechtsanwälte Dr. Hans Merkel, Ekkehard Gesler und Dr. Friedrich Merkel, Maximilianstraße 48, Augsburg, b) Rechtsanwalt Prof. Dr. Johann Peter Vogel, Am Schlachtensee 2, Berlin - 1. gegen das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 17. März 1988 - BVerwG 7 C 99.86 -, 2. mittelbar gegen a) Art. 6 Satz 2 und 3 des bayerischen Gesetzes über die Leistungen des Staates für private Gymnasien und Realschulen (Privatschulleistungsgesetz - PrivSchLG), eingefügt durch Art. 10 § 6 Nr. 1 des Gesetzes über die Feststellung des Haushaltsplans des Freistaates Bayern für die Haushaltsjahre 1983 und 1984 (Haushaltsgesetz 1983/1984) vom 21. Juli 1983 (GVBl. S. 508), b) Art. 38 Abs. 1 Nr. 1 und 2 des Bayerischen Schulfinanzierungsgesetzes (BaySchFG) vom 24. Juli 1986 (GVBl. S. 169) - 1 BvR 712/88 -.

Entscheidungsformel:

Die Verfassungsbeschwerden werden zurückgewiesen.

Gründe:

A.

Die Beschwerdeführer wenden sich dagegen, daß sie für die von ihnen getragenen Privatschulen (Waldorfschulen) finanzielle Leistungen des Freistaates Bayern im vollen Umfang erst nach einer Wartefrist erhalten haben.

I.

1. a) Nach Art. 1 Abs. 1 und Art. 2 des Gesetzes über die Leistungen des Staates für private Höhere Schulen und Mittelschulen (Privatschulleistungsgesetz - PrivSchLG) vom 5. Juli 1960 (GVBl. S. 123) in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. März 1966 (GVBl. S. 115) gewährte der Freistaat Bayern Leistungen, namentlich Betriebszuschüsse zu den fortlaufenden Personalkosten, an private Gymnasien und Realschulen, die staatlich anerkannt waren oder deren Einbeziehung in das Privatschulleistungsgesetz durch ihre pädagogische

Leistung gerechtfertigt war. Einer genehmigten Privatschule wurde die Eigenschaft einer staatlich anerkannten Ersatzschule erst verliehen, wenn sie in allen Jahrgangsstufen voll ausgebaut war und wenn zwei aufeinanderfolgende Jahrgänge die Abschlußprüfungen erfolgreich absolviert hatten. Erst danach erhielt diese Schule staatliche Förderung. Dieselbe Wartezeit wurde in der Praxis - aus Gründen der Gleichbehandlung - auch den Schulen abverlangt, die wegen ihrer pädagogischen Leistung in das Gesetz einbezogen wurden. Hierzu gehörten insbesondere die Waldorfschulen.

Der Freistaat Bayern erbrachte auch außerhalb des Privatschulleistungsgesetzes aufgrund von Ausgabeermächtigungen in den jeweiligen Haushaltsgesetzen freiwillige Zuschüsse an Privatschulen, die noch keinen Rechtsanspruch auf finanzielle Förderung nach dem Privatschulleistungsgesetz hatten.

b) Nach Erlaß der erstinstanzlichen Urteile in den Ausgangsverfahren wurden durch Art. 10 § 6 Nr. 1 und 2 des Gesetzes über die Feststellung des Haushaltsplans des Freistaates Bayern für die Haushaltsjahre 1983 und 1984 (Haushaltsgesetz 1983/1984) vom 21. Juli 1983 (GVBl. S. 508) in Art. 6 PrivSchLG als Sätze 2 bis 4 Regelungen eingefügt, die die bisherige Praxis gesetzlich festschrieben: Die Gewährung von Leistungen setzte nunmehr ausdrücklich voraus, daß die genehmigte Schule in aufsteigenden Jahrgangsklassen voll ausgebaut war und Abschlußprüfungen für zwei Jahrgänge erfolgreich durchgeführt hatte (Art. 6 Satz 2 PrivSchLG). Die bis dahin außerhalb des Privatschulleistungsgesetzes gewährten freiwilligen Zuschüsse wurden in Art. 7 PrivSchLG gesetzlich geregelt, zugleich aber gegenüber der früheren Praxis eingeschränkt. War die Schule noch nicht voll ausgebaut, so konnte sie auf Antrag freiwillige Zuschüsse nach Maßgabe des Staatshaushalts in Höhe von bis zu 50 vom Hundert des Betriebszuschusses erhalten. Als Gymnasium mußte sie aber mindestens sechs Jahre betrieben worden sein (Art. 7 Abs. 1 PrivSchLG). Art. 7 Abs. 3 PrivSchLG enthielt eine Besitzstandsregelung für Schulen, die diese Voraussetzung nicht erfüllten. Hatten sie schon freiwillige Zuschüsse erhalten, konnte ein Zuschuß bis zu deren Höhe weiter gewährt werden.

c) Zum 1. Januar 1987 trat das Bayerische Schulfinanzierungsgesetz (BaySchFG) vom 24. Juli 1986 (GVBl. S. 169) in Kraft. Art. 38 Abs. 1 BaySchFG verlangt wie bisher den vollständigen Ausbau der Schule vor Einsetzen der vollen Förderung, bestimmt aber genauer, unter welchen Voraussetzungen Abschlußprüfungen als erfolgreich anzusehen sind: Abiturprüfungen müssen in zwei aufeinanderfolgenden Schuljahren von mindestens zwei Dritteln der Schüler des letzten Ausbildungsabschnitts mit Erfolg abgelegt worden sein. Die freiwilligen Zuschüsse sind neu geregelt. Nach sechs Jahren hat der Schulträger nunmehr einen Rechtsanspruch auf einen Zuschuß in Höhe von 50 vom Hundert des Betriebszuschusses; für dessen Berechnung ist maßgebend die Zahl der Klassen und Schüler am Stichtag der amtlichen Statistik für das zweite dem Haushaltsjahr vorangehende Jahr (Art. 38 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 31 Abs. 2 und Art. 17 Abs. 3 BaySchFG). Darüber hinaus können im Ermessenswege nach Maßgabe des Staatshaushalts weitere Leistungen in Höhe von bis zu 25 vom Hundert des Betriebszuschusses gewährt werden (Art. 38 Abs. 3 BaySchFG).

2. Der Freistaat Bayern ersetzte darüber hinaus den Eltern oder - nach Eintritt der Volljährigkeit - den Schülern zunächst aller im Rahmen des Privatschulleistungsgesetzes geförderten Schulen aufgrund des Gesetzes über die Schulgeldfreiheit das gezahlte Schulgeld bis zum Betrag von 50 DM, später 85 DM pro Unterrichtsmonat (Schulgeldersatz). Vom 3. März 1983 an wurde aufgrund einer Gesetzesänderung bis zum Inkrafttreten des Bayerischen Schulfinanzierungsgesetzes Schulgeldersatz nur noch beim Besuch staatlich anerkannter Gymnasien oder Realschulen geleistet. Nunmehr leistet der Staat Schulgeldersatz bis zu 70 DM je Unterrichtsmonat für Schüler, die eine staatlich genehmigte Freie Waldorfschule ab Jahrgangsklasse fünf besuchen (Art. 40 Abs. 4 BaySchFG in seiner ursprünglichen Fassung).

II.

1. Die Beschwerdeführer sind Träger Freier Waldorfschulen, die als Ersatzschulen genehmigt

sind. Mitglieder der Beschwerdeführer sind im wesentlichen Eltern, deren Kinder die Schulen besuchen, und Lehrer, die an den Schulen unterrichten.

a) Die Schule des Beschwerdeführers zu 1) nahm den Unterrichtsbetrieb mit dem Schuljahr 1975/76 auf, diejenige des Beschwerdeführers zu 2) mit dem Schuljahr 1981/82. Für die zunächst gebildeten Klassen eins bis vier, also den Volks- oder Grundschulbereich, erhielten die Beschwerdeführer von Anfang an die gesetzlich vorgesehene staatliche Förderung in Höhe von 80 vom Hundert des notwendigen Schulaufwandes.

Anträge der Beschwerdeführer, die jahrgangswise eingerichteten Klassen ab der Jahrgangsstufe fünf nach dem Privatschulleistungsgesetz zu fördern, lehnte das Bayerische Staatsministerium für Unterricht und Kultus ab, weil der Grundsatz gleicher Behandlung mit den staatlich anerkannten Privatschulen es gebiete, auch bei Waldorfschulen vor einer Förderung den vollen Ausbau abzuwarten.

b) Der Freistaat Bayern gewährte dem Beschwerdeführer zu 1) freiwillige Leistungen in jährlich steigender Höhe von zunächst (1977) 5.000 DM bis schließlich (1983) 295.310 DM, die aufgrund der Übergangsregelung in Art. 7 Abs. 3 PrivSchLG auch in den folgenden Jahren bis zum Einsetzen der vollen Förderung mit dem Schuljahr 1986/87 erbracht wurden. Der Beschwerdeführer zu 2) erhielt freiwillige Leistungen in Höhe von 49.700 DM erstmals für das Jahr 1983 und aufgrund der Besitzstandsregelung auch in den folgenden Jahren bis einschließlich des Schuljahres 1986/87. Er bekam sodann Zuschüsse nach dem inzwischen in Kraft getretenen Art. 38 Abs. 2 BaySchFG.

c) Auf der Grundlage einer freiwilligen Selbsteinschätzung ihrer finanziellen Möglichkeiten entrichteten die Eltern Schulgeld, nach den Feststellungen in den Berufungsurteilen durchschnittlich je Schüler monatlich 190 DM (Verfahren des Beschwerdeführers zu 1); offenbar für das Jahr 1985 beziehungsweise 172 DM (Verfahren des Beschwerdeführers zu 2). Nach Angaben der Beschwerdeführer verzichteten die Lehrkräfte auf einen Teil ihrer Vergütung, um die Finanzierung des Schulbetriebs zu ermöglichen.

2. Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof wies die in erster Instanz erfolgreichen Verpflichtungsklagen auf volle Förderung ab Jahrgangsstufe fünf durch im wesentlichen gleichlautende Urteile ab (BayVBl. 1988, S. 529).

Die Revisionen der Beschwerdeführer wies das Bundesverwaltungsgericht durch die angegriffenen, weitgehend übereinstimmenden Urteile zurück. Ein verfassungsunmittelbarer Leistungsanspruch des Ersatzschulträgers komme nicht in Betracht. Art. 7 Abs. 4 GG werde durch das Bayerische Privatschulleistungsgesetz nicht verletzt. Die verfassungsrechtliche Förderungspflicht müsse nicht vom ersten Tag des genehmigten Betriebs der Schule an wirksam sein. Verfassungswidrig wäre eine Karenzzeit, wenn sie die Entstehung neuer Schulen praktisch unmöglich machte. Ein solcher Fall liege indes nach den bindenden Feststellungen des Verwaltungsgerichtshofs nicht vor.

In dem Verfahren des Beschwerdeführers zu 2) führte das Bundesverwaltungsgericht ergänzend aus, daß der Klageantrag auch Zeiten nach Inkrafttreten des Schulfinanzierungsgesetzes umfasse. Entscheidungserhebliche Veränderungen seien hierdurch aber nicht eingetreten.

Wegen der näheren Begründung wird auf das in BVerwGE 79, 154 abgedruckte Urteil Bezug genommen.

III.

1. Mit ihren Verfassungsbeschwerden rügen die Beschwerdeführer eine Verletzung von Art. 7 Abs. 4 und Art. 3 Abs. 1 GG .

Sie wiederholen und vertiefen ihre bereits in den fachgerichtlichen Verfahren vertretenen Auffassungen: Der Staat müsse Ersatzschulen nicht erst dann fördern, wenn deren Bestand bedroht sei. Neue Ersatzschulen könnten wegen ihrer Bedürftigkeit, die auf der Erfüllung aller Genehmigungsvoraussetzungen des Art. 7 Abs. 4 GG beruhe, nicht gegründet werden. Das

dort gewährleistete Freiheitsrecht könne daher praktisch nicht wahrgenommen werden. Deshalb müsse der Staat die Schulen von Anfang an finanziell unterstützen.

Von voll ausgebauten Ersatzschulen und Ersatzschulen im Aufbau dürften keine unterschiedlichen Eigenleistungen verlangt werden. Beide Schulen seien gleichermaßen als Ersatzschulen genehmigt. Nur darauf komme es an.

Freiwillig gewährte Leistungen könnten die verfassungsrechtlichen Bedenken gegen eine Wartefrist nicht ausräumen. Sie blieben der Höhe nach weit hinter der Regelfinanzhilfe zurück. Mangels Anspruchs könne der Schulträger sich zudem auf den Zufluß dieser Leistungen nicht verlassen.

Völlig übergangen habe das Bundesverwaltungsgericht den Vortrag des Freistaates Bayern, die besonders lange Karenzzeit solle in einer Zeit sinkender Schülerzahlen überflüssige oder nicht lebensfähige Neugründungen verhindern. Dadurch sei offen gelegt, daß die Karenzzeit der Bedürfnisprüfung dienen oder als Einrichtungssperre wirken solle.

Ergänzend trägt der Beschwerdeführer zu 2) vor: Bei der Berechnung der Förderbeträge habe nicht auf die Zahl der Klassen und Schüler zurückgegriffen werden dürfen, die zwei Jahre früher erreicht gewesen sei, denn dies bedeute, daß die in der Zwischenzeit neu aufgebauten Klassenstufen und die dort aufgenommenen Schüler nicht berücksichtigt, also auch nicht gefördert würden. Es sei ohne weiteres möglich, aufgrund der gemeldeten Schülerzahlen Vorschüsse zu leisten, die dann nach Jahresschluß abgerechnet würden.

2. a) Der Bayerische Landtag ist beiden Verfahren beigetreten. Er hält die Verfassungsbeschwerden für unbegründet. Der Gesetzgeber müsse nicht jedem ohne Rücksicht auf seine finanziellen Verhältnisse ermöglichen, Ersatzschulen zu gründen. Wer durch Gründung einer neuen Schule über die Erziehung der eigenen Kinder hinaus bildungspolitische Ziele verfolge, müsse zu erhöhten finanziellen Opfern bereit sein. Der Einsatz öffentlicher Mittel rechtfertige sich erst, wenn die Schule von Eltern und Schülern ausreichend angenommen worden sei und sich pädagogisch bewährt habe.

b) Ähnlich haben sich der Bayerische Senat und die Bayerische Staatsregierung geäußert; diese hat ferner ein Rechtsgutachten vorgelegt.

c) Der Bund der Freien Waldorfschulen unterstützt die Auffassung der Beschwerdeführer. In einem von ihm vorgelegten Rechtsgutachten wird dargelegt, daß die streitige Regelung noch unter einem anderen Gesichtspunkt gegen den Gleichheitssatz verstoße: Neben steuerrechtlichen, kindergeldrechtlichen und ähnlichen Bestimmungen betreffe die staatliche Förderung der von Eltern selbst getragenen Privatschulen den Familienlastenausgleich. Der Gesetzgeber müsse - sei es mit Mitteln des Steuerrechts, sei es durch Ausgleichsleistungen im Transferbereich - auch die anderweit nicht abgedeckten Kosten für die Schulausbildung der Kinder berücksichtigen. Das geschehe für Kinder, die staatliche Schulen besuchten, zumindest teilweise durch staatliche Aufwendungen für diese Schulen. Schüler an Privatschulen kämen während der Wartefrist nicht in den Genuß vergleichbarer Ausgleichszahlungen. Ihren Eltern werde im Gegenteil ein zusätzliches Sonderopfer aufgebürdet.

d) Im Verfahren der Beschwerdeführerin zu 2) hat zusätzlich die Freie und Hansestadt Hamburg Stellung genommen. Sie verteidigt Wartefristen mit ähnlichen Überlegungen wie die Bayerische Staatsregierung.

B.

Die Verfassungsbeschwerden sind unbegründet. Die angegriffenen Urteile verletzen die Beschwerdeführer nicht in ihren Grundrechten aus Art. 7 Abs. 4 Satz 1 GG und Art. 3 Abs. 1 GG.

I.

1. Art. 7 Abs. 4 GG gewährleistet jedermann das Freiheitsrecht, Privatschulen - allerdings

vorbehaltlich staatlicher Genehmigung - zu errichten (vgl. BVerfGE 27, 195 [200 f.]; 88, 40 [46]). 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 einem staatlichen Schulmonopol eine Absage erteilt; gleichwertige Ersatzschulen dürfen im Verhältnis zu staatlichen Schulen nicht allein wegen ihrer andersartigen Erziehungsformen und -inhalte verhindert werden (vgl. BVerfGE 34, 165 [197 f.]; 88, 40 [46 f.]).

2. a) Es kann hier unerörtert bleiben, ob und welche Rechte sich aus der Garantie der Privatschule als Institution (vgl. BVerfGE 6, 309 [355]; 75, 40 [61 f.]) für den einzelnen Träger des Grundrechts aus Art. 7 Abs. 4 Satz 1 GG ergeben. Jedenfalls muß der Staat dagegen Vorsorge treffen, 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 (vgl. auch BVerfGE 75, 40 [62 f.]).

Allerdings verpflichtet nicht schon jede grundrechtliche Freiheitsverbürgung den Staat, dem Grundrechtsträger durch Leistungen, namentlich 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 GG an die Genehmigung einer Ersatzschule stellt. Die generelle Hilfsbedürftigkeit privater Ersatzschulen ist heute ein empirisch gesicherter Befund (vgl. BVerfGE 75, 40 [67]).

Die privaten Ersatzschulen dürfen in ihren Lehrzielen und Einrichtungen sowie in der wissenschaftlichen Ausbildung ihrer Lehrkräfte nicht hinter den öffentlichen Schulen zurückstehen (Art. 7 Abs. 4 Satz 3 GG). Die wirtschaftliche und rechtliche Stellung ihrer Lehrkräfte muß genügend gesichert sein (Art. 7 Abs. 4 Satz 4 GG). Beides ist heute nur mit hohem Kostenaufwand zu erreichen. Der Staat hat die Anforderungen an die Gleichwertigkeit privater Schulen fortlaufend verschärft; er hat den Standard seiner eigenen schulischen Einrichtungen gehoben und die Besoldung seiner Lehrer stetig verbessert. Dem müssen die privaten Ersatzschulen sich anpassen.

Die hierfür erforderlichen erheblichen Kosten können nicht in vollem Umfang über Schulgelder gedeckt werden. Denn die Privatschulen dürfen eine Sonderung der Schüler nach den Besitzverhältnissen der Eltern nicht fördern (Art. 7 Abs. 4 Satz 3 GG). Soll die Privatschulfreiheit nicht leerlaufen, schuldet der Staat deshalb einen Ausgleich für die vom Grundgesetz errichteten Hürden.

b) Schutz und Förderung sind 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 (vgl. BVerfGE 27, 195 [201]). 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.

c) In welcher Weise der Gesetzgeber den grundrechtlichen Anspruch der privaten Ersatzschulen auf Schutz und Förderung erfüllt, schreibt ihm das Grundgesetz nicht vor. Es räumt ihm eine weitgehende Gestaltungsfreiheit ein (vgl. BVerfGE 75, 40 [66 f.]).

Die Verfassung gebietet keine volle Übernahme der Kosten. 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. Dabei ist es zunächst Aufgabe des Gesetzgebers, die Kostensituation selbst zu bewerten und seine Hilfe danach auszurichten. Er darf sich an den

Kosten des öffentlichen Schulwesens orientieren. Eine bessere Ausstattung als vergleichbare öffentliche Schulen können die Ersatzschulen nicht beanspruchen (vgl. BVerfGE 75, 40 [68]).

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 (vgl. BVerfGE 33, 303 [333]; 75, 40 [68]). Darüber hat in erster Linie der Gesetzgeber in eigener Verantwortung zu befinden. Dieser muß Prioritäten setzen, die verschiedenen Belange koordinieren und in eine umfassende Planung einfügen können (vgl. Hesse, Die Bedeutung der Grundrechte, in: Benda/Maihofer/Vogel, Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 1983, S. 96 ff.). Er muß andere Gemeinschaftsbelange und die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts (vgl. Art. 109 Abs. 2 GG) berücksichtigen und bleibt befugt, die nur begrenzt verfügbaren öffentlichen Mittel für andere wichtige Gemeinschaftsbelange einzusetzen. Bei notwendigen allgemeinen Kürzungen darf er für die öffentlichen und für die privaten Schulen weniger Mittel als bisher bereitstellen. Der Gesetzgeber kann auch sinkenden Schülerzahlen an öffentlichen Schulen als Folge des Geburtenrückganges Rechnung tragen. Er braucht nicht die Ersatzschulen zu Lasten seiner Schulen zu bevorzugen (vgl. BVerfGE 75, 40 [68 f.]).

d) Aus Art. 7 Abs. 4 Satz 1 GG folgt danach kein verfassungsunmittelbarer Anspruch auf Gewährung staatlicher Finanzhilfe, gar noch in bestimmter Höhe. Der grundrechtliche Schutzanspruch des einzelnen Ersatzschulträgers ist nur darauf gerichtet, daß der Gesetzgeber diejenigen Grenzen und Bindungen beachtet, die seinem politischen Handlungsspielraum durch die Schutz- und Förderpflicht gesetzt sind. Der gerichtliche Rechtsschutz bezieht sich unter diesen Umständen auf die Prüfung einer Untätigkeit, einer groben Vernachlässigung und eines ersatzlosen Abbaues getroffener Maßnahmen (vgl. Hund, Staatliche Schutzpflichten statt Teilhaberechte?, in: Festschrift für Zeidler, 1987, S. 1445 [1457]). Das kann allenfalls zur Feststellung der Verfassungswidrigkeit der bestehenden gesetzlichen Regelung führen. Wie einem Verfassungsverstoß abzuwehren ist, hat der Gesetzgeber zu entscheiden (vgl. auch BVerfGE 22, 349 [361]). Der konkrete Leistungsanspruch des einzelnen Ersatzschulträgers wird durch das Gesetz bestimmt.

3. Wartefristen sind 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 aber nicht dazu führen, daß die Wartefrist sich als Sperre für die Errichtung neuer Schulen auswirkt.

a) 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 erwarten, daß der Schulträger seinem Interesse an der Verwirklichung eigener Ziele und Vorstellungen im schulischen Bereich eigenes finanzielles Engagement folgen läßt. Er beteiligt sich nur an diesem zuvörderst privaten Engagement.

b) 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.

c) Gegen die Zulässigkeit einer Wartefrist spricht auch nicht, daß im Falle des Scheiterns einer Schule die bis dahin geleisteten Zuschüsse nicht völlig nutzlos gewesen sein mögen. Der Staat will mit seiner Privatschulförderung in ein funktionierendes privates Ersatzschulwesen investieren. Gemessen daran sind öffentliche Mittel nicht effektiv verwandt, wenn sie statt einer lebensfähigen, von der Bevölkerung angenommenen Einrichtung einer Schule zufließen, die sich - aus welchen Gründen auch immer - eines solchen Zuspruchs nicht lange erfreuen kann.

d) Der Gesetzgeber darf bei der Bemessung von Wartefristen allerdings die Gründe nicht außer acht lassen, aus denen sich der Anspruch der privaten Ersatzschulen auf Schutz und Förderung herleitet. Wartefristen dürfen nicht dazu führen, daß private Ersatzschulen überhaupt nicht mehr gegründet werden können. Wirken sie als Sperren für die Errichtung neuer Schulen, sind sie mit Art. 7 Abs. 4 GG unvereinbar.

aa) Aus der Unmöglichkeit einer vollen Selbstfinanzierung folgt noch nicht, daß jede Wartefrist als faktische Gründungssperre wirkt. Wie schon dargelegt, darf der Gesetzgeber ein eigenes finanzielles Engagement der Schulträger voraussetzen. Nicht gefordert werden kann aber die Bereitschaft, in dem heute 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. Anders verhält es sich, wenn nur eine absehbare und vorübergehende Zeit zu überbrücken ist. Auf Dauer muß dem Schulträger oder den ihn tragenden Kräften Entlastung in Aussicht stehen, sollen sie nicht aufgeben und damit das private Ersatzschulwesen zum Erliegen bringen. Schränken Wartefristen dem Schulträger diese Perspektive übermäßig ein, wirken sie als faktische Errichtungssperre.

bb) Für Schulgründungen in der Trägerschaft von Eltern gilt nichts anderes.

Allerdings muß die Privatschule grundsätzlich allen Bürgern ohne Rücksicht auf ihre finanziellen Verhältnisse offenstehen; insoweit muß sie von allen Eltern und Schülern ohne Rücksicht auf ihre wirtschaftliche Lage in Anspruch genommen werden können. Einige wenige Freiplätze oder Schulgeldstipendien in Ausnahmefällen für besonders begabte oder besonders arme Kinder gewährleisten die allgemeine Zugänglichkeit in diesem Sinne nicht (vgl. BVerfGE 75, 40 [63 ff.]). Es liegt auf der Hand, daß Beträge in der Größenordnung von monatlich 170 bis 190 DM, wie sie hier mindestens in Rede standen, nicht von allen Eltern gezahlt werden können. Wären die erwähnten Beiträge der Eltern uneingeschränkt am Sonderungsverbot des Art. 7 Abs. 4 Satz 3 GG zu messen, könnten Wartefristen gegenüber Schulen in Elternträgerschaft wegen deren struktureller Besonderheiten sich als faktische Errichtungssperre auswirken.

Jedoch ist zwischen Schulgeld und Beiträgen zur Eigenleistung zu unterscheiden. Soweit Eltern, etwa zusammengefaßt in einem Verein, eine Schule gründen und tragen, verfolgen sie damit eigene bildungspolitische Zwecke. Sie wollen nicht nur ihren eigenen Kindern den Besuch einer Schule ermöglichen, die ihren weltanschaulichen oder pädagogischen Interessen entspricht, sondern darüber hinaus das Bildungsangebot allgemein erweitern und in ihrem Sinne verbessern. Wer solche bildungspolitischen Ziele verfolgt, muß eine Bereitschaft zu finanziellen Opfern mitbringen, die über das hinausgehen, was bloße Benutzer einer eingeführten und etablierten Bildungseinrichtung für ihre Kinder zu leisten bereit sind.

Art. 7 Abs. 4 GG als Freiheitsrecht verlangt auch unter Berücksichtigung des Sozialstaatsgebots nicht, daß es jedermann ohne Rücksicht auf seine finanziellen Verhältnisse ermöglicht werden müsse, Ersatzschulen zu gründen oder sich an der Gründung solcher Schulen zu beteiligen. Finden sich nicht genügend Eltern, die bereit und in der Lage sind, als Schulträger eine Anschubfinanzierung für die von ihnen gewollte Schule zu tragen, so ist es nicht Sache des Staates, dem abzuhelpen. Durch die Vorleistungen der "Gründungseltern" für das Ingangsetzen der Schule wird das Sonderungsverbot nicht

unmittelbar berührt. Es geht nicht um den Zugang zur gegründeten Schule. Betroffen ist die Beteiligung an der Gründung selbst, die Verfolgung eigener bildungspolitischer Ziele, die über den Zugang des eigenen Kindes zur Schule hinausreichen.

Der Gesetzgeber kann deshalb verlangen, daß schon für die Gründung der Schule eine ausreichend große Zahl von Eltern gewonnen wird, und zwar nicht nur für die zunächst einzurichtende erste Klasse. Es muß von vornherein einen hinreichend großen Stamm von Eltern geben, deren Interesse an der Schule wegen ihres gesteigerten finanziellen Einsatzes auch tatsächlich über den Schulbesuch des eigenen Kindes hinausreicht. Damit wird der Gefahr vorgebeugt, eine kleine Gründungsinitiative werde sich alsbald wieder verlaufen.

Allerdings muß auch den Gründungseltern die Aussicht auf spätere Förderung bleiben. Ihnen kann zwar die Finanzierung während einer Wartefrist auferlegt werden. Diese darf aber nicht so bemessen sein, daß sie von vornherein entmutigt und deshalb als faktische Errichtungssperre wirkt.

Ähnliche Erwägungen gelten für den von den Beschwerdeführern erwähnten Gehaltsverzicht des Lehrpersonals. Sind die Lehrkräfte zugleich Mitglieder des Schulträgers, so haben sie wie Gründungseltern gleichsam eine Doppelrolle. Durch die Beteiligung an der Gründung verfolgen sie eigene bildungspolitische Ziele. Von ihnen kann deshalb erwartet werden, daß sie sich um dieser bildungspolitischen Ziele willen während der Gründungsphase auch finanziell für die von ihnen ins Leben gerufene Schule engagieren.

cc) Aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit läßt sich keine weitergehende Beschränkung der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers herleiten. Wartefristen greifen nicht in ein vorgegebenes Recht des Schulträgers ein, sondern konkretisieren die staatliche Förderpflicht.

dd) Legt der Gesetzgeber, um Gewißheit über den Erfolg der Schule zu erlangen, eine lange Wartefrist fest und besteht die Schule später den Erfolgstest, muß er allerdings einen wie immer gearteten Ausgleich vorsehen, damit die Wartefrist nicht zur faktischen Errichtungssperre wird. Ob eine Förderungsregelung mit Art. 7 Abs. 4 GG vereinbar ist, läßt sich letztlich nur aufgrund einer Gesamtschau beurteilen, in die außer der Dauer der Wartezeit, insbesondere auch während dieser Zeit geleistete freiwillige Staatszuschüsse, Schulgelderstattungen, die Höhe der nach Ablauf der Wartefrist einsetzenden Leistungen und etwaige Ausgleichszahlungen einzubeziehen sind.

II.

Gemessen hieran sind die angegriffenen Entscheidungen im Ergebnis nicht zu beanstanden.

1. Die Beschwerdeführer können sich auf Art. 7 Abs. 4 GG berufen.

Die Förderpflicht des Staates kommt nur den privaten Ersatzschulen zugute, nicht aber den übrigen privaten Schulen, den sogenannten Ergänzungsschulen, da für diese die Anforderungen des Art. 7 Abs. 4 Satz 3 und 4 GG nicht gelten. Waldorfschulen, also auch die Schulen der Beschwerdeführer, sind Ersatzschulen in diesem Sinne, nicht aber Ergänzungsschulen, wie der beklagte Freistaat Bayern im Ausgangsverfahren geltend gemacht hat.

Der Besuch der Klassen 5 bis 13 der Waldorfschulen führt wie der Besuch eines öffentlichen Gymnasiums zur allgemeinen Hochschulreife. Für dieses Ziel vermittelt er im Kern gleiche Kenntnisse und Fertigkeiten. Der mit Errichtung dieser Klassen verfolgte Gesamtzweck (vgl. BVerfGE 27, 195 [201 f.]) entspricht dem der öffentlichen Gymnasien. Unerheblich ist, daß dabei von einer eigenen weltanschaulichen Basis aus ein eigenverantwortlich geprägter und gestalteter Unterricht erteilt wird mit darauf abgestellten Lehrmethoden und Lehrinhalten. Dies entspricht der Eigenart einer Privatschule. Verlangt wird keine Gleichartigkeit mit öffentlichen Schulen, sondern nur eine Gleichwertigkeit.

Der Freistaat Bayern hat im übrigen Waldorfschulen selbst als Ersatzschulen genehmigt. Das Gesetz über das Erziehungs- und Unterrichtswesen definierte in allen seinen Fassungen (vgl. zuletzt Art. 68 in der Fassung der Bekanntmachung vom 29. Februar 1988, GVBl. S. 61)

Ersatzschulen als private Schulen, die in ihren Bildungs- und Erziehungszielen im Freistaat Bayern vorhandenen oder vorgesehenen öffentlichen Schulen entsprechen. Diese Definition entspricht inhaltlich derjenigen, die das Bundesverfassungsgericht für den Begriff der Ersatzschule im Sinne des Grundgesetzes gegeben hat (vgl. BVerfGE 27, 195 [201 f.]). Hat der Freistaat Bayern die Schulen der Beschwerdeführer als Ersatzschulen genehmigt, muß er sich hieran, solange die Genehmigung besteht, festhalten lassen.

2. Der Entstehungsgeschichte des Bayerischen Schulfinanzierungsgesetzes läßt sich nicht entnehmen, der Gesetzgeber habe mit der Wartefrist verfassungsrechtlich zu mißbilligende Ziele verfolgt und deshalb seinen Gestaltungsspielraum überschritten. Die hierfür von den Beschwerdeführern angeführten Belege tragen nicht den Schluß, der Gesetzgeber habe in Wahrheit vorhandene Schulen, namentlich die vorhandenen öffentlichen Schulen, vor unerwünschter Konkurrenz schützen wollen oder mit Hilfe der Privatschulfinanzierung eine sonst unzulässige Nachprüfung des Bedarfs angestrebt.

Die Wartefrist wird allerdings zusammengefaßt damit gerechtfertigt, gerade in einer Zeit zurückgehender Schülerzahlen müsse die unüberlegte Errichtung von Schulen verhindert werden. Bei der zweiten Lesung des Bayerischen Schulfinanzierungsgesetzes hat der Abgeordnete Dr. Matschl (CSU) ausgeführt, mit der Karenzzeit sei etwas Wichtiges gegen eine möglicherweise ungesunde Tendenz zur Ausweitung (zu ergänzen: der Privatschulen) getan. Neugründungen, die nicht genügend durchdacht seien und nicht genügend auf die Entwicklung der Schülerpopulation sowie die dauerhaften Eigenleistungen Rücksicht nähmen, sollten keine unsolide Chance einer Gründung haben (vgl. Bayerischer Landtag, 10. Wahlperiode, Plenarprotokoll 10/109 S. 6820). Bei derselben Gelegenheit hat der damalige Staatsminister für Unterricht und Kultus Dr. Maier die Wartefrist mit der Überlegung gerechtfertigt, Träger privater Schulen dürften gerade in Zeiten eines beträchtlichen Schülerrückgangs nicht zu Schulgründungen ermutigt werden, die auf die Dauer nicht wirtschaftlich sein könnten. Die im Gesetz vorgesehenen Wartezeiten vor Beginn einer staatlichen Förderung seien deshalb gerade zum Schutz bestehender Schulen notwendig.

Diese Überlegungen lassen sich nicht beanstanden. Der Gesetzgeber darf dem Umstand sinkender Schülerzahlen im öffentlichen Schulwesen als Folge des Geburtenrückganges Rechnung tragen und ist nicht etwa verpflichtet, ohne Rücksicht hierauf die privaten Ersatzschulen zu unterstützen (vgl. BVerfGE 75, 40 [69]). Die Äußerungen aus dem Gesetzgebungsverfahren zielen nicht darauf ab, wegen rückläufiger Schülerzahlen aus Gründen des Konkurrenzschutzes weitere Neugründungen von Ersatzschulen schlechthin zu verhindern. Sie machen lediglich darauf aufmerksam, daß in einer Zeit rückläufiger Schülerzahlen besonderer Bedacht auf die wirtschaftliche Solidität einer Neugründung genommen werden muß. In diesem Zusammenhang hat der Hinweis auf die bereits bestehenden Schulen sein Gewicht. Ihnen sollen nicht durch unsolide und deshalb voraussichtlich nicht bestandsfähige Schulen vorübergehend Schüler entzogen werden, wodurch diese Schulen selbst wiederum in wirtschaftliche Schwierigkeiten geraten könnten, obwohl sie an sich über eine solide Grundlage verfügen.

3. Die Wartefrist war in Bayern allerdings außergewöhnlich lang. Bei Gymnasien war sie regelmäßig auf zehn Jahre angelegt. Wird die Schule jahrgangsweise aufgebaut, erreicht sie ihren vollen Ausbauzustand nach neun Jahren. Nach einem weiteren Jahr kann der zweite Jahrgang seine Abschlußprüfung ablegen. Diese Frist ist zwar unter dem verfassungsrechtlich zulässigen Gesichtspunkt der Erfolgskontrolle grundsätzlich gerechtfertigt. Gleichwohl hätte sie dazu führen können, daß auch gutwillige und opferbereite "Gründungseltern" aufgeben. Daher war der Staat hier zu einem Ausgleich verpflichtet.

Das hat der Freistaat Bayern nicht verkannt. Er hat zunächst Jahr für Jahr im Haushalt Mittel für freiwillige Leistungen bereitgestellt. Damit hat er der eigentlichen Wartefrist ihre Schärfe genommen. Er hat den privaten Ersatzschulen auch in der Aufbauphase Schutz und Förderung angedeihen lassen, wenn auch in geringerem Maße. In der Aufbauphase fallen aber auch weniger Kosten für den Schulbetrieb an. Die Schule verfügt erst über eine, dann

über wenige weitere Klassen. Der Personalaufwand ist noch verhältnismäßig gering. Die Beschwerdeführer haben in unterschiedlichem Umfang an den freiwilligen Leistungen teilgehabt. Sie betrug zum Teil in mehreren Schuljahren nacheinander immerhin fast 300.000 DM je Schuljahr.

Es wäre allerdings nicht unbedenklich, wollte der Staat seine Pflicht zu Schutz und Förderung generell mit Leistungen erfüllen, die er als freiwillig kennzeichnet und von der Haushaltslage abhängig macht. Ein Schulträger könnte mit derartigen Zuschüssen nicht kalkulieren, wenn er vor der Frage steht, ob er eine neu zu gründende Schule bis zur vollen Förderung werde finanzieren können. Nach welchen Gesichtspunkten die Zuschüsse auf die einzelnen Schulen zu verteilen waren, war gesetzlich nicht geregelt. Sie waren mithin für den gründungswilligen Schulträger weder dem Grunde nach sicher noch der Höhe nach berechenbar.

Die Beschwerdeführer konnten sich jedoch insofern auf eine solide Grundlage stützen, als der Freistaat Bayern die Klassen eins bis vier ihrer Schulen auf gesetzlicher Grundlage voll gefördert hat. Damit hat er zunächst den Aufbau der neu zu gründenden Schule erleichtert. Darüber hinaus haben die Beschwerdeführer während der Wartefristen erhebliche freiwillige Zuschüsse erhalten. Ferner ist zu berücksichtigen, daß die endgültige Förderung auch Beihilfen zu den Baukosten enthielt.

Mit alledem ist der Freistaat Bayern jedenfalls während der hier in Rede stehenden Zeit und gegenüber den Beschwerdeführern in einer Weise seiner Schutz- und Förderpflicht nachgekommen, die die Wartefrist auf ihren legitimen Zweck beschränkte und ihr die Wirkung einer faktischen Errichtungssperre nahm. Die Neuregelung durch das Haushaltsgesetz 1983/1984 hat insoweit die Lage der Beschwerdeführer nicht verschlechtert (Art. 7 Abs. 3 PrivSchLG).

4. Nicht zu beanstanden ist schließlich, daß der Schulträger die volle Förderung erst erhielt, wenn Abiturprüfungen in zwei aufeinanderfolgenden Schuljahren (nach der nunmehr gültigen Regelung von mindestens zwei Dritteln der Schüler des letzten Ausbildungsabschnitts) mit Erfolg abgelegt waren. Das kann zwar dazu führen, daß das Einsetzen der (vollen) Finanzhilfe noch weiter hinausgeschoben wird. Diese Regelung ist indes durch den Gesetzeszweck gerechtfertigt. Das Erfordernis erfolgreicher Abschlußprüfungen sichert den möglichst sinn- und wirkungsvollen Einsatz staatlicher Fördermittel. Solange eine Schule keine erfolgreichen Abschlußprüfungen vorweisen kann, bleibt ihre Leistungsfähigkeit, gemessen am Zweck der Ersatzschule, ungewiß.

Die streitige Regelung beschneidet den Privatschulen nicht den gebotenen pädagogischen Freiraum. Sie hindert sie nicht daran, sich auch solchen Schülern zuzuwenden, die - aus welchen Gründen auch immer - im öffentlichen Schulsystem Schwierigkeiten haben und diese Schüler besonders zu fördern, beispielsweise durch intensive Zuwendung und Betreuung, wie sie das öffentliche Schulsystem nicht leisten kann oder will. Waldorfschulen können weiterhin ihre Schüler ohne Auslese beim Übergang von einer Klasse in die nächste zum Schulabschluß führen, wie es der Eigenart der Waldorfpädagogik entspricht.

Der Landesgesetzgeber hat durch seine Regelungen auch sonst keinen unzulässigen Druck auf die Schule dahin ausgeübt, entgegen ihrer pädagogischen Konzeption unter ihren Schülern eine rechtzeitige Auslese zu betreiben, damit nicht schwächere Schüler den letzten Ausbildungsabschnitt erreichen und durch einen Mißerfolg in den Abschlußprüfungen die staatliche Förderung verhindern. Die Schulen werden als Ersatzschulen finanziert, müssen also den öffentlichen Schulen gleichwertig sein. Diese Gleichwertigkeit drückt sich auch im Abschlußerfolg aus.

Die streitigen Regelungen sehen nach der insoweit nicht zu beanstandenden Auslegung des Art. 6 Satz 2 PrivSchLG durch die Fachgerichte Abschlußprüfungen erst dann als erfolglos an, wenn ein Drittel der Schüler des letzten Jahrganges in der Abschlußprüfung scheitert. Diese Quote läßt den privaten Ersatzschulen einen hinreichenden pädagogischen Freiraum.

Wartefristen der hier in Rede stehenden Art verletzen die Beschwerdeführer nicht in ihrem Grundrecht auf Gleichbehandlung aus Art. 3 Abs. 1 GG.

1. Die Ungleichbehandlung der Beschwerdeführer im Verhältnis zu voll ausgebauten Schulen ist nicht zu beanstanden.

Der Staat darf, ohne seine Schutzpflicht zu vernachlässigen, um der effektiven Vergabe öffentlicher Mittel willen die wirtschaftliche Solidität von Schulneugründungen verlangen und als "Test" hierauf bei neu gegründeten Schulen den Schulträgern eine höhere Eigenleistung zumuten. Er darf die Förderung von der pädagogischen Bewährung abhängig machen. Er darf bei der Ersatzschulförderung folgerichtig danach differenzieren, ob die Ersatzschule diesen "Test" bestanden und sich bewährt hat; er kann dafür vor dem Hintergrund seiner weiten Gestaltungsfreiheit willkürfrei an den vollen Aufbau der Schule anknüpfen.

2. Die Beschwerdeführer werden nicht willkürlich mit den privaten Ersatzschulen gleichbehandelt, die über die Genehmigung hinaus eine staatliche Anerkennung anstreben. Die Gleichbehandlung rechtfertigt sich daraus, daß beide Schulen Ersatzschulen sind. Die Gründe für eine Wartefrist treffen auf jede genehmigte Ersatzschule zu, strebt sie zusätzlich eine staatliche Anerkennung an oder nicht.

3. Eine Verletzung des allgemeinen Gleichheitssatzes unter dem Gesichtspunkt, daß die hier streitigen Vorschriften der Privatschulförderung den verfassungsrechtlichen Anforderungen an einen für alle gleichen Familienlastenausgleich nicht gerecht würden, bedarf keiner näheren Prüfung.

Die Beschwerdeführer haben in ihren Verfassungsbeschwerden Rügen in die aufgezeigte Richtung nicht erhoben. Sie wären zudem insoweit nicht in eigenen Grundrechten betroffen.

IV.

Die Schutz- und Förderpflicht des Staates aus Art. 7 Abs. 4 GG ist nicht dadurch verletzt, daß die verminderten Zuschüsse nach Art. 38 Abs. 2 BaySchFG in Höhe von 50 vom Hundert des Betriebszuschusses nach der Zahl der Klassen und Schüler berechnet werden, die am Stichtag der amtlichen Statistik für das dem Haushaltsjahr vorvorhergehende Jahr vorhanden waren. Nach einer Stellungnahme des beklagten Freistaates Bayern im Ausgangsverfahren werden die Zuschüsse jeweils zu Beginn des Haushaltsjahres ausgezahlt; zu diesem Zeitpunkt lägen zuverlässig nur die Zahlen aus den erwähnten amtlichen Statistiken vor. Die Verfassungsbeschwerde hält dem nur entgegen, es sei ohne weiteres möglich, alljährlich anhand der gemeldeten Schülerzahlen entsprechende Vorschüsse zu leisten, die nach Jahresschluß endgültig abgerechnet würden. Warum allein eine solche Praxis unter Anerkennung des Gestaltungsspielraumes des Gesetzgebers mit dessen Schutzpflicht vereinbar sein soll, ist nicht ersichtlich. Die vom Gesetzgeber getroffene Regelung bietet namentlich dem Schulträger eine sichere Kalkulationsgrundlage. Nachzahlungen oder Rückforderungen nach endgültiger Abrechnung werden vermieden.

Herzog, Henschel, Seidl, Grimm, Söllner, Kühling, Seibert