

BVerfGE 112, 74 - Privatschulfinanzierung II

- 1. Art. 7 Abs. 4 GG verpflichtet den Staat nur dann zur finanziellen Förderung privater Ersatzschulen, wenn ohne eine solche Förderung der Bestand des Ersatzschulwesens als Institution evident gefährdet wäre (Fortführung von BVerfGE 75, 40; 90, 107).**
- 2. Es ist mit dem Grundgesetz grundsätzlich vereinbar, bei der Bemessung der wirtschaftlichen Hilfe, welche die Länder privaten Ersatzschulen gewähren, nur die Schülerinnen und Schüler zu berücksichtigen, die ihre Wohnung oder Hauptwohnung im Sitzland der Ersatzschule haben.**
- 3. Die Landeskinderklausel des § 17 Abs. 4 Satz 1 des bremischen Privatschulgesetzes ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.**

Beschluss

des Ersten Senats vom 23. November 2004

-- 1 BvL 6/99 --

in dem Verfahren zur verfassungsrechtlichen Prüfung des § 17 Abs. 4 Satz 1 des bremischen Gesetzes über das Privatschulwesen und den Privatunterricht (Privatschulgesetz) in der Fassung des Änderungsgesetzes vom 19. Dezember 1989 (GBl S. 433) -- Aussetzungs- und Vorlagebeschluss des Verwaltungsgerichts der Freien Hansestadt Bremen vom 27. November 1998 (7 K 17044/95).

Entscheidungsformel:

§ 17 Absatz 4 Satz 1 des bremischen Gesetzes über das Privatschulwesen und den Privatunterricht (Privatschulgesetz) in der Fassung des Gesetzes zur Änderung des Privatschulgesetzes vom 19. Dezember 1989 (Gesetzblatt der Freien Hansestadt Bremen Seite 433) ist mit dem Grundgesetz vereinbar.

Gründe:

A.

Die Richtervorlage betrifft die Frage, ob es mit dem Grundgesetz vereinbar ist, dass bei der Gewährung wirtschaftlicher Hilfe an die Träger privater Ersatzschulen in Bremen nach der dort geltenden Landeskinderklausel vom Land nur Schüler berücksichtigt werden, die in Bremen ihre Wohnung oder Hauptwohnung haben.

I.

1. Träger von genehmigten Ersatzschulen mit Sitz in der Freien Hansestadt Bremen erhalten, wenn ihre Schule im Wesentlichen auf gemeinnütziger Grundlage betrieben wird und keinen erwerbswirtschaftlichen Gewinn erstrebt, vom Land als wirtschaftliche Hilfe einen Zuschuss. Die Grundlagen für die Berechnung des Zuschusses haben sich seit dem In-Kraft-Treten des Gesetzes über das Privatschulwesen und den Privatunterricht (Privatschulgesetz) vom 3. Juli 1956 (GBl S. 77; im Folgenden: PSchulG) mehrfach geändert. Seit der Änderung dieses

Gesetzes durch das Gesetz vom 3. Februar 1970 (GBl S. 20) ergibt sich der Zuschuss aus der Multiplikation einer für einen Schüler ermittelten so genannten Grundsumme, die heute im Gesetz mit festen, nach Schulstufe oder Schularart gestaffelten Monatsbeträgen ausgewiesen wird, mit der Zahl der Schüler der jeweiligen Ersatzschule. Dabei werden seit dem In-Kraft-Treten des Änderungsgesetzes vom 17. Juli 1984 (GBl S. 207) am 2. August 1984 nur die Schüler zahlenmäßig berücksichtigt, die in Bremen wohnen. § 17 PSchulG, in dem die Einzelheiten der Zuschussgewährung geregelt sind, lautet in der hier maßgeblichen Fassung des Gesetzes zur Änderung des Privatschulgesetzes vom 19. Dezember 1989 (GBl S. 433) seit dem 1. Januar 1990 wie folgt:

(1) Der Träger einer nach diesem Gesetz genehmigten Ersatzschule, die im wesentlichen auf gemeinnütziger Grundlage betrieben wird und keinen erwerbswirtschaftlichen Gewinn erstrebt, erhält vom Land einen Zuschuß ...

(2) Der Zuschuß ergibt sich aus den monatlichen Grundsummen nach Absatz 3, multipliziert mit der Zahl der Schüler der jeweiligen Ersatzschulen nach Absatz 4.

(3) Die monatliche Grundsumme beträgt am 1. Januar 1990 für einen Schüler

1. des Primarbereichs 301,00 DM

2. des Sekundarbereichs I 353,00 DM

3. des Sekundarbereichs II 467,00 DM

4. der Sonderschulen 865,00 DM

Die monatliche Grundsumme verändert sich gegenüber der jeweils letzten Grundsumme um den Vom-Hundert-Satz und von dem Monat an, mit dem der Gesetzgeber die Gehälter der Beamten des öffentlichen Dienstes der Besoldungsgruppe A 13 verändert.

(4) Die Zahl der Schüler berücksichtigt diejenigen Schüler der jeweiligen Ersatzschule, die in Bremen ihre Wohnung, bei mehreren Wohnungen ihre Hauptwohnung, haben und im jeweiligen Monat die Ersatzschule besuchen ...

Durch das Gesetz zur Änderung des Privatschulgesetzes vom 18. Dezember 2003 (GBl S. 425) sind die Grundsummenbeträge in § 17 Abs. 3 Satz 1 PSchulG mit Wirkung vom 1. Januar 2003 auf Euro 205,70, Euro 241,22, Euro 319,12 und Euro 591,10 festgesetzt worden.

2. In der Förderungspraxis des Landes Bremen wirkte sich die Landeskinderklausel in § 17 Abs. 4 Satz 1 PSchulG für Ersatzschulen, die Schüler aus Niedersachsen aufnehmen, zunächst nicht aus. Das Land Niedersachsen leistete nämlich nach der mit der Freien Hansestadt Bremen geschlossenen Vereinbarung über Ausgleichszahlungen für den Besuch von Privatschulen in Bremen durch Schüler aus

Niedersachsen vom 5. September/10. Oktober 1985 für diejenigen Schüler mit Hauptwohnung in Niedersachsen, die nach dem 2. August 1984 erstmalig in bremische Ersatzschulen aufgenommen wurden, finanzielle Beiträge an das Land Bremen; diese Beiträge, die in Höhe der jeweils geltenden Finanzhilfesätze des Landes Bremen gezahlt wurden, leitete dieses an die jeweiligen Privatschulen weiter. Außerdem verpflichtete sich Bremen, für die bis zum 2. August 1984 in privaten Sonderschulen, Realschulen, Gymnasien oder Freien Waldorfschulen aufgenommenen niedersächsischen Schüler für die Dauer des Schulbesuchs auch weiterhin Finanzhilfe zu gewähren.

Diese Vereinbarung wurde von Niedersachsen zum 1. August 1995 gekündigt. Mit Wirkung vom selben Tag ist die Vereinbarung über Ausgleichszahlungen für den Besuch von Privatschulen in Bremen durch Schülerinnen und Schüler aus Niedersachsen vom 1. März 1996 (BremABI S. 640) in Kraft getreten. Sie sieht ein allmähliches Auslaufen der niedersächsischen Zahlungen an Bremen vor und hat, soweit hier von Interesse, folgenden Wortlaut:

§ 1

Niedersachsen leistet an Bremen finanzielle Beiträge für die bis zum 15. Oktober 1996 erstmalig in Privatschulen ... in Bremen aufgenommenen Schülerinnen und Schüler, die in Niedersachsen ihre Hauptwohnung haben, in Höhe der jeweils geltenden Finanzhilfesätze des Landes Bremen. Bremen verpflichtet sich, diese Beiträge an die jeweilige Privatschule weiterzuleiten.

§ 3

Für die nach dem 15. Oktober 1996 in Privatschulen ... in Bremen aufgenommenen Schülerinnen und Schüler mit Hauptwohnung in Niedersachsen leistet Niedersachsen finanzielle Beiträge gemäß § 1 nur für

1. Geschwister von Schülerinnen und Schülern im Sinne von § 1 mit Hauptwohnung in Niedersachsen,

2. Schülerinnen und Schüler ..., die die Tobiasschule in Bremen besuchen, sofern es sich um Schülerinnen und Schüler handelt, für die die zuständige Schulbehörde in Niedersachsen einen sonderpädagogischen Förderbedarf wegen schwerer Mehrfachbehinderung festgestellt hat.

Ebenfalls unter dem 1. März 1996 ist die Vereinbarung der Gegenseitigkeit des Besuchs öffentlicher Schulen zwischen den Ländern Niedersachsen und Bremen (BremABI S. 639) geschlossen worden. Nach ihrem § 4 zahlt Niedersachsen an Bremen einen pauschalen Ausgleichsbetrag, weil dort Schülerinnen und Schüler in weit größerer Zahl öffentliche Schulen besuchen als umgekehrt.

II.

1. Der Kläger des Ausgangsverfahrens ist als eingetragener Verein Träger der Freien Evangelischen Bekenntnisschule Bremen (im Folgenden: FEBB), einer nach dem bremischen Privatschulgesetz genehmigten und anerkannten Ersatzschule. Die Schule umfasst Grundschule, Orientierungsstufe, Haupt- und Realschule sowie

Gymnasium. Nach der Vereinssatzung sollen in der Schule junge Menschen nach dem biblischen Menschenbild erzogen werden. In der Präambel der Satzung werden darüber hinaus die Wechselbeziehung zwischen Schule, Familie und kirchlicher Gemeinde sowie die Einbindung der Lehrer in die Gemeindegemeinschaft betont. Mitglieder des klagenden Vereins können nur Personen werden, die wiedergeborene Christen sind und einer bibeltreuen Gemeinde oder Gruppe angehören.

1994 teilte die Freie Hansestadt Bremen den Trägern der Ersatzschulen des Landes mit, dass Niedersachsen die Vereinbarung über Ausgleichszahlungen für den Besuch von Bremer Ersatzschulen von 1985 gekündigt habe und die darauf beruhenden niedersächsischen Zahlungen an Bremen daher künftig wegfielen. Der Kläger erhob daraufhin -- nach erfolglosen Bemühungen um eine außergerichtliche Einigung mit dem Land -- 1995 Klage zum Verwaltungsgericht, gerichtet auf die Feststellung, dass Bremen verpflichtet sei, bei der Berechnung der Finanzhilfe für den Kläger für die Zeit nach dem 15. Oktober 1996 auch die Schüler des Klägers zu berücksichtigen, die ihren Hauptwohnsitz nicht in Bremen haben.

2. Das Verwaltungsgericht hat das Verfahren gemäß Art. 100 Abs. 1 GG ausgesetzt und dem Bundesverfassungsgericht die Frage zur Entscheidung vorgelegt, ob der Ausschluss der niedersächsischen Landeskinder an der von dem Kläger betriebenen Ersatzschule von der staatlichen Finanzhilfe durch die in § 17 Abs. 4 Satz 1 PSchulG enthaltene Beschränkung auf bremische Landeskinder mit dem Grundgesetz vereinbar ist.

Nach Auffassung des Verwaltungsgerichts ist die Vereinbarkeit zu verneinen.

a) Die Landeskinderklausel verletze Art. 7 Abs. 4 GG. Die staatliche Förderung von Privatschulen müsse die Existenz der Institution Privatschule, nicht den Bestand einer einzelnen Schule sichern. Sie diene der Gewährleistung von schulischem Pluralismus und müsse die Belastungen, die sich aus Art. 7 Abs. 4 Satz 3 und 4 GG ergäben, kompensieren. Der Gesetzgeber überschreite den Spielraum, der ihm bei der Ausgestaltung der Privatschulförderung zukomme, wenn er die Förderung von Voraussetzungen abhängig mache, die über die Ersatzschulfunktion hinausgingen.

Das sei hier mit der Landeskinderklausel geschehen. Die Ersatzschuleigenschaft der Bremer Ersatzschulen dürfe auch nicht insoweit verneint werden, als Schüler mit Wohnsitz außerhalb Bremens beschult werden. Die staatliche Schutzpflicht für Ersatzschulen rechtfertige sich nicht vorrangig im Gedanken eines Aufwendersersatzes für die Wahrnehmung von Aufgaben des Landes seinen Landeskindern gegenüber. Die privaten Ersatzschulen nähmen öffentliche Bildungsaufgaben eigenverantwortlich und nicht nur innerhalb der Grenzen der Zuständigkeit des jeweiligen Landes wahr.

Die Landeskinderklausel führe dazu, dass die bremischen Ersatzschulen auf niedersächsische Schüler verzichten oder Schulgelder in einer Höhe verlangen müssten, die im Hinblick auf das Sonderungsverbot des Art. 7 Abs. 4 Satz 3 GG problematisch sei. Zwischen 1990/1991 und 1996/1997 sei etwa ein Viertel der Schüler der FEBB niedersächsischer Herkunft gewesen. Danach sei die Zahl der Anmeldungen aus dem Umland zurückgegangen, weil der Kläger überall bekannt gemacht habe, dass wegen der Finanzierungsprobleme infolge der Landeskinderklausel grundsätzlich keine niedersächsischen Schüler mehr aufgenommen werden könnten. Dieser Rückgang habe aber -- wie überwiegend auch bei den übrigen bremischen Ersatzschulen -- über Mehraufnahmen aus Bremen

ausgeglichen werden können.

§ 17 Abs. 4 Satz 1 PSchulG sei auch mit Blick auf das der Privatschulfreiheit immanente Recht der Privatschulen auf freie Schülerwahl mit Art. 7 Abs. 4 GG nicht vereinbar. Dieses Recht sei nicht auf die Kinder des Sitzlandes der jeweiligen Schule beschränkt und habe für die Ersatzschulen existentielle Bedeutung; denn zur Existenz der einzelnen Schule gehöre nicht nur ihr wirtschaftliches Fundament, sondern auch ihre inhaltliche Ausrichtung. Diese werde gefährdet, wenn der Schulträger nicht mehr in der Lage sei, genug Schüler gleicher Orientierung aufzunehmen, weil er mit Rücksicht auf die staatliche Förderung seine Schüler nur noch aus einem kleineren Bereich auswählen könne. Hier spreche die Kompensation des Rückgangs niedersächsischer Anmeldungen durch bremische Neuaufnahmen zwar gegen die Gefahr eines wirtschaftlichen Niedergangs der FEBB, sie beseitige jedoch nicht die Gefahr des Verlusts des inhaltlichen Profils der Bekenntnisschule mit historisch gewachsener Umlandbindung. Da die FEBB ein substantieller Teil der Bekenntnisschulen in Bremen sei, bedeute ihre Gefährdung zugleich eine Gefährdung des Ersatzschulwesens als Institution, so dass sich die staatliche Schutz- und Förderpflicht zu einer Handlungspflicht verdichte.

Die Kürzung der staatlichen Zuschüsse infolge der Landeskinderklausel liege nicht wegen der angespannten Haushaltslage noch im Rahmen gesetzgeberischen Ermessens. Der Gesetzgeber habe die Erfordernisse der Gleichbehandlung öffentlicher und privater Schulen und der Wahrung des Existenzminimums der privaten Schulen nicht beachtet. Den öffentlichen Schulen stehe mehr als der doppelte Betrag der Zuschüsse zur Verfügung, die an Privatschulen gezahlt würden. In der Vergangenheit sei der Kostenaufwand für öffentliche Schulen stärker gestiegen als die Zuschüsse für Privatschulen. Darin liege eine Benachteiligung des Privatschulwesens gegenüber den öffentlichen Schulen. Da die Zuschüsse pro Kopf der Schüler unter dem entsprechenden Kostenaufwand an öffentlichen Schulen lägen, sei auch bei einer Gesamtschau der Förderung nicht von einer Existenzsicherung der privaten Schulen auszugehen.

b) Die Landeskinderklausel verletze auch den allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 33 Abs. 1 GG. Fiskalische Erwägungen könnten die Schlechterstellung privater Ersatzschulen gegenüber den öffentlichen Schulen hinsichtlich der Aufnahme von Nichtlandeskindern nicht rechtfertigen. Allein an den Ersatzschulen wirke die Landeskinderklausel als faktische Aufnahmebeschränkung, weil nur dort Schulgelder gefordert würden. Damit werde die Konkurrenzfähigkeit von Ersatzschulen gegenüber öffentlichen Schulen verschlechtert, und nur für Ersatzschulen bestehe die Gefahr einer Verwässerung ihres inhaltlichen Profils und eines Abschneidens der Umlandbindung.

Wegen der Mitverantwortung aller Länder für einen kooperativen Grundrechtsschutz könne die Ungleichbehandlung durch Bremen infolge der Landeskinderklausel auch nicht damit gerechtfertigt werden, dass Niedersachsen nicht die Kosten mittragen wolle, die durch den Ersatzschulbesuch seiner Landeskinder entstünden. Der Hinweis auf die territorialen Grenzen der Landeszuständigkeiten trage die Ungleichbehandlung ebenfalls nicht.

III.

Zu der Vorlage haben das Land Bremen, die Freie und Hansestadt Hamburg, das Bundesverwaltungsgericht und der Kläger des Ausgangsverfahrens Stellung genommen.

1. Das Land Bremen hält § 17 Abs. 4 Satz 1 PSchulG für verfassungsgemäß. Regelungshintergrund sei die Absicht, das Herkunftsland der nicht in Bremen wohnhaften Schüler die Kosten der Beschulung dieser Schüler mittragen zu lassen und so Parallelität zum öffentlichen Schulwesen herzustellen. Die Gesetzgebungs- und die Verwaltungskompetenz für das Schulwesen lägen bei den Ländern. Jedes Land sei in föderaler Selbständigkeit seiner Wohnbevölkerung gegenüber verpflichtet. Das spiegele sich auch im einfachen Schulrecht wider, nach dem die Schulpflicht grundsätzlich im Land zu erfüllen sei. § 17 Abs. 4 Satz 1 PSchulG greife in das Recht der Privatschulen auf freie Schülerwahl schon deshalb nicht ein, weil auch dieses Recht auf Landeskinder beschränkt sei.

Es sei im Übrigen präziser als bisher zu klären, ob die Pflicht zur Privatschulsubventionierung aus der Institutsgarantie des Art. 7 Abs. 4 GG folge oder ob insoweit ein grundrechtlicher Leistungsanspruch bestehe. Werde auf die Institutsgarantie abgestellt, sei die Landeskinderklausel nicht zu beanstanden. Durch sie werde die Privatschule als Institution nicht angetastet.

2. Die Freie und Hansestadt Hamburg weist auf die ähnlich lautende Landeskinderklausel im hamburgischen Privatschulgesetz hin und verteidigt deren Verfassungsmäßigkeit mit Erwägungen, die im Wesentlichen den Ausführungen Bremens entsprechen.

3. Für das Bundesverwaltungsgericht hat sich der 6. Revisionsssenat geäußert. Er stimmt dem vorlegenden Gericht im Ergebnis und weitgehend auch in der Begründung zu. Weder die Kulturhoheit des Sitzlandes der Privatschule noch die des Herkunftslandes der sitzlandfremden Schüler biete eine Rechtfertigung für die Landeskinderklausel. Das Sitzland könne sich nicht auf die fehlende Bereitschaft des Herkunftslandes zur Mitfinanzierung berufen. Dieses dürfe eine Erstattung der anteiligen Kosten an das Sitzland nicht verweigern.

4. Der Kläger des Ausgangsverfahrens teilt die Auffassung des Verwaltungsgerichts. Art. 7 Abs. 4 GG sei verletzt, weil die Kürzung der den bremischen Privatschulen bisher gewährten Gesamtförderung nicht durch eine Erhöhung des Fördersatzes für Schüler mit Wohnsitz in Bremen ausgeglichen worden sei.

Die Landeskinderklausel verstoße auch gegen den allgemeinen Gleichheitssatz, weil sie Schulen mit Umlandkindern ohne rechtfertigenden Grund im Vergleich zu öffentlichen Schulen und zu anderen Privatschulen schlechter stelle. Der Wohnsitz komme als Differenzierungsgrund nicht in Betracht, weil zur Eigenschaft einer Ersatzschule auch die Möglichkeit der Aufnahme von Umlandschülern gehöre. Die FEBB sei die einzige freikirchliche Ersatzschule in Bremen. Zu den Mitgliedern des Klägers gehörten auch Eltern aus "Streulagen" im Umland. Ihnen werde durch die Landeskinderklausel die Möglichkeit des Zugangs ihrer Kinder zur FEBB faktisch genommen. Der Kläger könne den Ausfall der niedersächsischen Schüler zwar durch Bremer Schüler ersetzen. Doch könnten dann nicht mehr genug Schüler mit freikirchlicher Zugehörigkeit aufgenommen und das Profil der Schule nicht mehr gewahrt werden.

Durch die Landeskinderklausel werde die Wettbewerbslage der Bremer Ersatzschulen im Vergleich zu öffentlichen Schulen willkürlich verschlechtert. Niedersächsische Schüler besuchten öffentliche Schulen in Bremen kostenfrei, würden aber dadurch, dass wegen der Landeskinderklausel höhere Schulgelder gefordert werden müssten, faktisch am Besuch bremischer Ersatzschulen gehindert.

B.

§ 17 Abs. 4 Satz 1 PSchulG ist mit dem Grundgesetz vereinbar.

I.

Die in dieser Vorschrift enthaltene Landeskinderklausel verstößt insbesondere nicht gegen die Privatschulgarantie des Art. 7 Abs. 4 GG.

1. Art. 7 Abs. 4 GG gewährleistet jedermann das Freiheitsrecht, nach Satz 1 private Schulen zu errichten und sie gemäß Satz 2 in Verbindung mit den Sätzen 3 und 4 vorbehaltlich staatlicher Genehmigung nach Maßgabe der Landesgesetze als Ersatz für öffentliche Schulen zu betreiben (vgl. BVerfGE 27, 195 [200]; 90, 107 [114]). Ebenfalls geschützt ist das Recht, Prägung und Ausgestaltung des in der Privatschule erteilten Unterrichts -- insbesondere im Hinblick auf die Erziehungsziele, die weltanschauliche Basis, die Lehrmethode und die Lehrinhalte -- eigenverantwortlich zu bestimmen (vgl. BVerfGE 75, 40 [62]; 88, 40 [46]; 90, 107 [114]). Damit verbunden ist die Freiheit des Privatschulträgers, für seine Schule die Schüler so auszuwählen, dass ein seinen Vorstellungen entsprechender Unterricht durchgeführt werden kann.

Mit der Gründungsfreiheit und dem Recht, private Schulen nach den Erziehungszielen und dem darauf ausgerichteten Unterrichtsprogramm des jeweiligen Schulträgers zu betreiben, garantiert Art. 7 Abs. 4 Satz 1 GG zugleich die Privatschule als Institution (vgl. BVerfGE 6, 309 [355]; 75, 40 [61]; 90, 107 [114]). Diese Gewährleistung sichert der Institution Privatschule verfassungskräftig ihren Bestand und eine ihrer Eigenart entsprechende Verwirklichung (vgl. BVerfGE 27, 195 [200]; 34, 165 [197]; 75, 40 [61 f.]). Die Privatschule wird damit als eine für das Gemeinwesen notwendige Einrichtung anerkannt und als solche mit ihren typusbestimmenden Merkmalen unter den Schutz des Staates gestellt. Wahrgenommen wird dieser Schutz durch die für die Schulgesetzgebung ausschließlich zuständigen Länder, die nach Art. 7 Abs. 4 GG verpflichtet sind, das private Ersatzschulwesen neben dem öffentlichen Schulwesen zu fördern und in seinem Bestand zu schützen (vgl. BVerfGE 75, 40 [62]).

Bei der Entscheidung, in welcher Weise dieser Schutz- und Förderpflicht nachzukommen ist, hat der Landesgesetzgeber eine weitgehende Gestaltungsfreiheit (vgl. BVerfGE 75, 40 [66 f.]; 90, 107 [116]). Die den Staat treffende Schutz- und Förderpflicht löst erst dann eine Handlungspflicht aus, wenn andernfalls der Bestand des Ersatzschulwesens als Institution evident gefährdet wäre (vgl. BVerfGE 75, 40 [67]). Das gilt auch für die Gewährung finanzieller Leistungen. Aus Art. 7 Abs. 4 Satz 1 GG folgt kein verfassungsunmittelbarer Anspruch auf Gewährung staatlicher Finanzhilfe und schon gar nicht ein Anspruch auf Leistung in bestimmter Höhe (vgl. BVerfGE 90, 107 [117]). Zu einer solchen Hilfe ist der Staat nur verpflichtet, wenn anders das Ersatzschulwesen als von der Verfassung anerkannte und geforderte Einrichtung in seinem Bestand eindeutig nicht mehr gesichert wäre.

Die einzelne Ersatzschule genießt danach keinen Bestandsschutz; ihr Träger kann nicht verlangen, vom Staat auch dann noch gefördert zu werden, wenn sich die Bedingungen für den Betrieb der Schule seit deren Gründung geändert haben und die Schule nicht mehr lebensfähig ist, weil sie von der Bevölkerung -- aus welchen Gründen auch immer -- nicht mehr angenommen wird (vgl. BVerfGE 90, 107 [118]). Auch aus dem freiheitsrechtlichen Gehalt des Art. 7 Abs. 4 GG lässt sich ein solcher Anspruch nicht herleiten. Das Freiheitsrecht schützt nur gegen Eingriffe des Staates in die Betätigungsfreiheit der durch das Grundrecht Begünstigten, gibt diesen aber keinen subjektiven Anspruch auf Gewährung finanzieller Leistungen für Errichtung und Betrieb der einzelnen Schule durch den Staat.

Im Übrigen steht auch die dem Ersatzschulwesen als Institution geschuldete objektive Förderpflicht von vornherein unter dem Vorbehalt dessen, was von der Gesellschaft vernünftigerweise erwartet werden kann. Darüber hat in erster Linie der Landesgesetzgeber im Rahmen seiner Gestaltungsfreiheit in eigener Verantwortung zu entscheiden. Er muss Prioritäten setzen, die verschiedenen Belange koordinieren und in eine umfassende Planung einfügen. Auch hat er andere Gemeinschaftsbelange und die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts (vgl. Art. 109 Abs. 2 GG) zu berücksichtigen; er bleibt daher befugt, die nur begrenzt verfügbaren öffentlichen Mittel auch für andere wichtige Gemeinschaftsbelange einzusetzen (vgl. BVerfGE 33, 303 [333]; 75, 40 [68]; 90, 107 [116]).

2. Nach diesen Maßstäben wird Art. 7 Abs. 4 GG durch § 17 Abs. 4 Satz 1 PSchulG nicht verletzt.

Dass § 17 PSchulG in den Absätzen 2 ff. für die Berechnung des Zuschusses, den die Freie Hansestadt Bremen den von ihr genehmigten Ersatzschulen gewährt, an die Schülerzahl der jeweiligen Ersatzschule anknüpft, wird weder vom vorlegenden Gericht noch vom Kläger des Ausgangsverfahrens für bedenklich gehalten. Auch der Umstand, dass nach dem zur Prüfung gestellten Absatz 4 Satz 1 bei der Berechnung nur diejenigen Schüler der jeweiligen Ersatzschule berücksichtigt werden, die ihre Wohnung oder bei mehreren Wohnungen ihre Hauptwohnung in Bremen haben, führt nach den tatsächlichen Feststellungen des Verwaltungsgerichts und den Angaben der Freien Hansestadt Bremen gegenüber dem Bundesverfassungsgericht nicht dazu, dass in diesem Bundesland der Bestand des Ersatzschulwesens als Institution evident gefährdet wäre. Das gilt nicht nur für die Zeit, in der Niedersachsen nach der 1985 geschlossenen Vereinbarung für niedersächsische Schüler, die Privatschulen in Bremen besuchten, noch uneingeschränkt Ausgleichszahlungen entrichtete. Es trifft vielmehr auch für die daran anschließende Zeit zu, in der auf der Grundlage der Vereinbarung von 1996 Ausgleichszahlungen von Niedersachsen -- abgesehen vom Fall der als Sonderschule geführten Tobiasschule -- nur noch übergangsweise für die bis zum 15. Oktober 1996 in bremische Privatschulen aufgenommenen niedersächsischen Schülerinnen und Schüler und deren Geschwister geleistet wurden und werden.

Nach den Feststellungen, die das vorlegende Gericht insoweit getroffen hat, nahm die Zahl der Schülerinnen und Schüler, die in den Schuljahren 1996/97, 1997/98 und 1998/99 die FEBB besuchten, gegenüber dem Schuljahr 1995/96 nicht ab, sondern zu. Diese Entwicklung setzte sich nach den -- nicht bestrittenen -- Angaben, die das Land Bremen im vorliegenden Verfahren gegenüber dem Bundesverfassungsgericht

gemacht hat, in den folgenden Jahren bis zum Schuljahr 2001/2002 fort. Danach blieb die Gesamtzahl der an der FEBB unterrichteten Schüler mit steigender Tendenz weiter deutlich über dem Stand des Schuljahres 1995/96. Dass sich dabei das Profil der Schule grundlegend verändert hätte, ist weder vom Kläger des Ausgangsverfahrens geltend gemacht und mit konkreten Zahlen belegt worden noch ist es sonst ersichtlich. Gleiches trifft für die folgenden Schuljahre zu.

Die Entwicklung an den übrigen Ersatzschulen Bremens verlief ähnlich. Auch bei ihnen gingen -- nach den Feststellungen des vorliegenden Gerichts wie nach den ergänzenden Angaben des Landes Bremen im Normenkontrollverfahren -- aufgrund der Landeskinderklausel ganz überwiegend die Schülerzahlen nicht zurück. Vielmehr stiegen sie bei den meisten Schulen in unterschiedlichem Umfang an, so dass sich auch die Gesamtzahl der an den bremischen Ersatzschulen unterrichteten Schüler seit dem Schuljahr 1995/96 erhöhte. Bei diesem Befund kann nicht angenommen werden, das Ersatzschulwesen als verfassungsrechtlich geschützte Institution sei in Bremen durch die Landeskinderklausel des § 17 Abs. 4 Satz 1 PSchulG so gefährdet, dass diese Vorschrift verfassungsrechtlich keinen Bestand haben kann.

II.

§ 17 Abs. 4 Satz 1 PSchulG ist auch unter Gleichheitsgesichtspunkten nicht zu beanstanden. Insbesondere ist der allgemeine Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG nicht verletzt.

1. Dieser gebietet, alle Menschen vor dem Gesetz gleich zu behandeln. Damit ist dem Gesetzgeber allerdings nicht jede Differenzierung verwehrt. Das Gleichheitsgrundrecht ist aber verletzt, wenn eine Gruppe von Normadressaten im Vergleich zu einer anderen Gruppe anders behandelt wird, obwohl zwischen beiden Gruppen keine Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, dass sie die ungleiche Behandlung rechtfertigen könnten (vgl. BVerfGE 100, 59 [90]; 102, 41 [54]; 108, 52 [77 f.]; stRspr). Dabei sind dem Gesetzgeber bei der Ausgestaltung der jeweiligen Regelung umso engere Grenzen gesetzt, je stärker sich die Ungleichbehandlung auf die Ausübung grundrechtlich geschützter Freiheiten auswirken kann (vgl. BVerfGE 92, 53 [69]; 106, 166 [176]; 107, 133 [141]). Das gilt auch, wenn sich der Gesetzgeber entschließt, im Rahmen seiner Schutzpflicht das private Ersatzschulwesen durch die Gewährung finanzieller Zuwendungen zu unterstützen (vgl. BVerfGE 75, 40 [69]).

2. § 17 Abs. 4 Satz 1 PSchulG hält auch diesen Anforderungen stand.

a) Allerdings werden die Träger bremischer Ersatzschulen, die wie der Kläger des Ausgangsverfahrens neben Schülern des Sitzlandes Bremen auch Schülerinnen und Schüler mit Wohnsitz in einem anderen Bundesland aufnehmen, durch die zur Prüfung gestellte Regelung bei der finanziellen Förderung gegenüber den Trägern Bremer Ersatzschulen benachteiligt, die nur Landeskinder beschulen. Jene erhalten, weil bei der Zuschussgewährung grundsätzlich nur Schüler mit Wohnung oder Hauptwohnung in Bremen berücksichtigt werden, nach § 17 PSchulG einen geringeren Zuschuss als diese. Das ist jedoch verfassungsrechtlich durch hinreichend gewichtige Gründe gerechtfertigt.

§ 17 Abs. 4 Satz 1 PSchulG dient, worauf ausweislich der Gesetzesmaterialien schon im Zusammenhang mit der Neufassung dieser Vorschrift durch das Änderungsgesetz vom 17. Juli 1984 hingewiesen wurde, dem Ziel, im Hinblick auf die Haushaltslage

des Landes Bremen auch bei der Subventionierung der dort betriebenen Privatschulen Kosten zu sparen, ohne die bremischen Schüler zu treffen (vgl. Bremische Bürgerschaft, Drucks 11/184, S. 1, 3, 5). Der mit der Landeskinderklausel verfolgte Zweck, der § 17 Abs. 4 Satz 1 PSchulG auch in der zur Prüfung gestellten Fassung von 1989 zugrunde liegt, ist also die Konzentration der Haushaltsmittel auf die Aufgabenerfüllung gegenüber den landesansässigen Schülern und Eltern. Da, wie ausgeführt, die Förderungspflicht des Staates gegenüber den Trägern privater Ersatzschulen von vornherein unter dem Vorbehalt dessen steht, was von der Gesellschaft vernünftigerweise erwartet werden kann, und der Gesetzgeber unter Wahrung der Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts beim Einsatz der nur begrenzt verfügbaren Haushaltsmittel auch andere Gemeinschaftsbelange berücksichtigen darf und muss (vgl. oben unter B I 1 a.E.), ist dieser Zweck legitim.

Dabei trägt der Gesichtspunkt der Mittelkonzentration auf die Belange der Bürger des eigenen Landes einerseits dem Umstand Rechnung, dass die Ausgestaltung des Schulwesens und die Umsetzung der dazu entwickelten Konzepte im Rahmen der Zuweisung dieses Rechtsgebiets in die ausschließliche Zuständigkeit der Länder (vgl. BVerfGE 53, 185 [195 f.]; 59, 360 [377]; 98, 218 [248]) primär dazu bestimmt sind, der Ausbildung und Unterrichtung der im eigenen Land wohnhaften Schüler zu dienen. Diese unterliegen im Land ihres Wohnsitzes der Schulpflicht, die sie grundsätzlich an den öffentlichen Schulen und an den privaten Ersatzschulen dieses Landes zu erfüllen haben. Andererseits wird durch die Beschränkung der Privatschulförderung auf Schülerinnen und Schüler mit Wohnung oder Hauptwohnung im Sitzland der Schule auch berücksichtigt, dass nur die Beschulung von Landeskindern an den Ersatzschulen des Landes die eigenen öffentlichen Schulen um die auf diese Schüler entfallenden Kosten entlastet. Der geringeren Höhe der Förderung von Ersatzschulen, die auch landesfremde Schüler unterrichten, entspricht also der geringere Entlastungseffekt, den diese Schulen für das öffentliche Schulwesen Bremens haben. Beide Gesichtspunkte sind so gewichtig, dass sie die Benachteiligung der Träger von Ersatzschulen, die neben Schülern mit Wohnung oder Hauptwohnung in Bremen auch landesfremde Schüler unterrichten, auch dann rechtfertigen können, wenn das Profil einer davon betroffenen Schule mit Landeskindern allein nicht mehr gewahrt werden sollte. Letzteres wird vom Verwaltungsgericht hinsichtlich der Bekenntnisschulen in Bremen angenommen, allerdings nicht durch entsprechende Tatsachenfeststellungen belegt.

b) Ein Verstoß gegen den allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG lässt sich auch nicht damit begründen, dass die privaten Ersatzschulen in Bremen infolge des § 17 Abs. 4 Satz 1 PSchulG gegenüber den öffentlichen Schulen des Landes benachteiligt würden.

Soweit das vorliegende Gericht und der Kläger des Ausgangsverfahrens eine solche Benachteiligung darin erblicken, dass durch die Landeskinderklausel die Wettbewerbslage der Ersatzschulen im Vergleich zu den öffentlichen Schulen Bremens verschlechtert werde, fehlt es schon an Sachverhalten, die als in ihren wesentlichen Elementen gleich angesehen werden können und deshalb grundsätzlich gleich behandelt werden müssen (vgl. BVerfGE 50, 57 [77]; 71, 255 [271]). Dass die Freie Hansestadt Bremen ein Interesse daran haben könnte, an ihren öffentlichen Schulen zu Lasten der in Bremen gelegenen Ersatzschulen landesfremde Schüler zu unterrichten, ist auch in Ansehung des Ausgleichsbetrags, den Niedersachsen für die Beschulung seiner Landeskinder an den öffentlichen

Schulen des Landes Bremen nach der Gegenseitigkeitsvereinbarung vom 1. März 1996 zahlt, nicht ersichtlich. Genauso wenig spricht für die Annahme, dass niedersächsische Schüler wegen der mit der Landeskinderklausel des § 17 Abs. 4 Satz 1 PSchulG verbundenen mittelbaren Aufnahmebeschränkung für bremische Ersatzschulen in Bremen öffentliche Schulen besuchen werden. Für niedersächsische Schüler und Eltern, die an der Unterrichtung an einer Bremer Privatschule interessiert sind, sind öffentliche Schulen des Nachbarlandes schwerlich eine Alternative, wenn die Aufnahme in eine private Schule dieses Landes daran scheitert, dass deren Träger die Aufnahme wegen § 17 Abs. 4 Satz 1 PSchulG ablehnt.

Eine sachlich nicht gerechtfertigte Bevorzugung der öffentlichen Schulen Bremens gegenüber den Ersatzschulen dieses Bundeslandes liegt entgegen der Annahme des vorliegenden Gerichts auch nicht darin, dass die öffentlichen Schulen in Bremen evident besser ausgestattet seien als die privaten Ersatzschulen. Abgesehen davon, dass nicht erkennbar wird, in welchem Zusammenhang diese Annahme mit der Landeskinderklausel des § 17 Abs. 4 Satz 1 PSchulG steht, wird sie durch tatsächliche Feststellungen des Verwaltungsgerichts nicht gestützt. Sollte das Gericht die nach seiner Auffassung bessere Ausstattung der öffentlichen Schulen daraus herleiten wollen, dass nach seinen Ermittlungen der schülerbezogene Kostenaufwand im überprüften Zeitraum für die öffentlichen Schulen Bremens mehr als doppelt so hoch war wie die den Trägern bremischer Ersatzschulen gewährten staatlichen Zuschüsse, wäre dem entgegenzuhalten, dass Zuschüsse naturgemäß nicht dazu bestimmt sind, den vollen Kostenaufwand zu decken. Das eine kann deshalb bei rechtlicher Betrachtung nicht mit dem anderen verglichen werden.

c) Art. 3 Abs. 1 GG wird durch § 17 Abs. 4 Satz 1 PSchulG schließlich nicht deshalb verletzt, weil die in dieser Vorschrift enthaltene Landeskinderklausel landesfremden Schülern mittelbar den Zugang zu den bremischen Ersatzschulen erschwert und sie daher gegenüber Schülern mit Wohnung oder Hauptwohnung in Bremen benachteiligt. Aus denselben Gründen, aus denen es verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden ist, Träger landesansässiger Ersatzschulen, die neben bremischen Schülern auch landesfremde Schüler unterrichten, bei der Gewährung wirtschaftlicher Hilfe schlechter zu behandeln als Träger von Ersatzschulen, die nur Schüler mit Wohnung oder Hauptwohnung in Bremen aufnehmen (vgl. dazu oben unter B II 2 a), ist auch die mittelbare Zugangsbeschränkung für die nicht in Bremen wohnhaften Schüler, die in § 17 Abs. 4 Satz 1 PSchulG gesehen werden kann, verfassungsrechtlich gerechtfertigt. Das Gleiche gilt, soweit diese Vorschrift die Möglichkeit von Eltern erschwert oder ausschließt, ihre außerhalb Bremens wohnhaften Kinder auf eine private Ersatzschule in Bremen zu schicken.

Papier Haas Hömig Steiner Hohmann-Dennhardt Hoffmann-Riem Bryde Gaier