

Grundkurs Öffentliches Recht II. Grundrechte

Freitag, den 10. Juni 2005

Die Grundrechtsfunktionen

Das Wort „Grundrechtsfunktion“ kommt im Grundgesetz nicht vor. Das Wort ist eine Schöpfung der Wissenschaft, durch die versucht wird, die Rechtsfolgen von Grundrechten zu systematisieren und zu typisieren. Dieser Versuch ist sinnvoll, weil Grundrechte wegen der Kürze ihrer Formulierung interpretationsbedürftig und interpretationsfähig sind und die Grundrechtsfunktion dieser Interpretation eine Richtung gibt. Ein Grundrecht kann mehrere Funktionen in sich vereinen. Eine typische Grundrechtsfunktion ist die Abwehr staatlicher Eingriffe in grundrechtliche Schutzbereiche. Eine andere Grundrechtsfunktion ist die Verpflichtung des Staates zum Schutz von Grundrechtsgütern oder zur Förderung grundrechtlicher Freiheit. Als wir bei Art. 6 I GG feststellten, dass dieses Grundrechte staatliche Eingriffe in Ehe und Familie abwehre, zweitens den Staat zur Förderung von Ehe und Familie verpflichte und drittens eine Institutsgarantie enthalte, haben wir der Sache nach drei Grundrechtsfunktionen unterschieden. Nachdem wir alle Freiheitsgrundrechte kennengelernt haben, will ich Ihnen nun mit der Lehre von den Grundrechtsfunktionen ein Raster an die Hand geben, das es ermöglicht, Grundrechtsfunktionen zu erschließen. Letzteres ist dann auch für Prüfungszwecke wichtig; Grundrechtsfunktionen sind also nicht nur eine theoretische Kategorie. Das Schema Schutzbereich - Eingriff - verfassungsrechtliche Rechtfertigung gilt nur für die Grundrechtsfunktion "Eingriffsabwehr durch Freiheitsgrundrechte". Bei Institutsgarantien oder Fördergeboten, so das Beispiel des Art. 6 I GG, sind andere Prüfungsschemata zugrunde zu legen.

Institutsgarantien sind Verpflichtungen des Gesetzgebers zur Beibehaltung von Rechtsinstituten. Sie sind objektiv-rechtlich gefasst, d.h. bei ihnen gibt es keinen subjektiv Berechtigten. Bei Institutsgarantien ist zu fragen, ob (1) eine gesetzliche Rege-

lung das geschützte Rechtsinstitut verändert und ob (2) diese Veränderung sich noch im Rahmen der Grundzüge des Rechtsinstituts hält.

Fördergebote sind ebenfalls objektiv-rechtlich gefasst; sie lassen dem Staat überdies einen erheblichen Spielraum, sind auf der Rechtsfolgenseite also nicht eindeutig; sie sind darum nur verletzt, wenn der Staat eine Förderung entweder vollständig unterlässt (was kaum vorkommen dürfte) oder wenn die Förderung offensichtlich unzureichend ist.

Nach ihren Funktionen kann bei den Grundrechten, und zwar bei jedem einzelnen Grundrecht, unterschieden werden zwischen subjektiv-rechtlichem und objektiv-rechtlichem Inhalt. Als subjektive Rechte sind die Grundrechte Rechte des jeweiligen Grundrechtsträgers. Als objektive Prinzipien begründen die Grundrechte Pflichten zur Ausgestaltung der staatlichen Rechtsordnung und für das staatliche Verhalten aufgrund dieser Rechtsordnung, ohne dass diesen Pflichten individuelle Berechtigte korrespondierten. Auch den subjektiven Berechtigungen aus Grundrechten korrespondieren Verpflichtungen des Staates; den objektiv-rechtlichen Verpflichtungen des Staates aus den Grundrechten korrespondieren aber grundsätzlich keine Berechtigungen. Die Institutsgarantien und die Fördergebote haben wir schon in einer Vorschau als objektiv-rechtliche Prinzipien kennengelernt. Die Vertiefung beginne ich mit dem einfacheren, den Grundrechten als subjektiven Rechten.

1. Die status-Lehre

Die klassischen Funktionen der Grundrechte als subjektive Rechte im Verhältnis zwischen dem Einzelnen und dem Staat sind von Georg Jellinek (System der subjektiven öffentlichen Rechte, 2. Aufl., 1919, S. 87, 94 ff.) in seiner – selbst nicht auf Grundrechte im heutigen Sinne bezogenen – status-Lehre dargestellt worden. Status bezeichnet dabei einen Zustand des Einzelnen gegenüber dem Staat, der in verschiedenen Grundrechten ausgeformt und gesichert ist. Jellinek unterschied den status negativus, den status positivus und den status activus. Den drei heute grundrechtlichen status liegt ein vierter status zugrunde, der nicht grundrechtli-

cher Natur ist. Dies ist der status passivus. Im status passivus ist der Einzelne dem Staat unterworfen; er ist in der Terminologie des späten 19. Jahrhunderts Untertan. Die drei grundrechtlichen Status sollen diesen status passivus einschränken und erträglich machen. Insoweit hat die Statuslehre heute noch Gültigkeit.

2. Die nicht passiven Status

Der status negativus ist der Zustand, in dem der Einzelne seine Freiheit vom Staat hat, seine Probleme ohne den Staat lösen kann, sein gesellschaftliches Zusammenleben mit anderen ohne den Staat regeln und seine Geschäfte ohne den Staat abwickeln kann. Dieser Zustand wird durch die Grundrechte ausgeformt und gesichert, wenn und soweit sie als Abwehrrechte bestimmte Freiheiten, Rechte oder Rechtsgüter gegen staatliche Eingriffe schützen. Als statusnegativus-Rechte sind die Grundrechte Eingriffsabwehrrechte. Sie haben die Funktion, den Aktionsradius der Staatsgewalt zu begrenzen, indem sie für den Staat Unterlassungspflichten aufrichten. Die Staatsrechtslehre des 19. Jahrhunderts hat diese Grundrechtsfunktion auf die Formel gebracht, dass die Grundrechte Eingriffe in Freiheit und Eigentum abwehren. Die meisten Grundrechte des Grundgesetzes lassen sich dem status negativus zuordnen. Eingriffsabwehr ist die wichtigste, aber nicht die ausschließliche Grundrechtsfunktion.

Der status positivus ist der Zustand, in dem der Einzelne seine Freiheit nicht ohne den Staat haben kann, sondern für die Schaffung und Erhaltung seiner freien Existenz auf staatliche Vorkehrungen angewiesen ist. Der status positivus ist im Grundgesetz schwächer angelegt. Dies entspricht seinem Charakter als eine liberale, d.h. primär auf Staatsabwehr angelegte Verfassung. Beispiele für status positivus-Rechte sind Art. 6 IV GG, der einen Anspruch der Mutter auf Schutz und Fürsorge der Gemeinschaft formuliert, Art. 1 I 2 GG, soweit der Staat verpflichtet wird, die Menschenwürde nicht nur zu achten, sondern auch zu schützen, und Art. 19 IV GG, die Grundlage für den Anspruch auf effektiven Rechtsschutz. Status positivus-Rechte sind weiterhin Art. 16a GG,

soweit er eine staatliche Pflicht zur Asylgewährung begründet, und Art. 17 GG, soweit er eine staatliche Pflicht zur Bescheidung einer Petition schafft. Bei status - positivus - Rechten wäre die Frage, ob ein Eingriff vorliegt, der verfassungsrechtlich zu rechtfertigen ist, wenig sinnvoll, weil hier ein staatliches Verhalten gefordert wird und es nicht um die Rechtfertigung dieses Verhaltens, sondern allenfalls um die Rechtfertigung von dessen Unterlassen geht. Status - positivus - Rechte sind deshalb nach einem Anspruchsschema zu prüfen, d.h. es ist zu fragen, welche Voraussetzungen ein grundrechtlicher Anspruch hat und ob diese Voraussetzungen erfüllt sind.

Dem status positivus zuzurechnen wären die sogenannten sozialen Grundrechte, d.h. grundrechtliche Ansprüche gegen den Staat auf eine Wohnung, auf einen Arbeitsplatz, auf eine Ausbildung, usw. Solche sozialen Grundrechte kennt das Grundgesetz nicht. Soziale Grundrechte setzen voraus, dass der Staat über die Anspruchsobjekte, also über Wohnungen, Arbeits- und Ausbildungsplätze, verfügen kann. Dies ist in einer marktwirtschaftlichen Ordnung aber nicht der Fall. Die Verfügungsgewalt über Wohnungen, Arbeits- und Ausbildungsplätze liegt in ihr überwiegend nicht beim Staat und darf dort nicht liegen. In einer solchen Situation den Staat gleichwohl grundrechtlich auf die Zurverfügungstellung von Wohnungen, Arbeits- und Ausbildungsplätzen zu verpflichten, wäre systemwidrig. Soziale Grundrechte lassen sich einem liberalen Gesellschaftsmodell grundsätzlich nicht zuordnen. Sie finden ihren Platz in einem sozialistischen Gesellschaftsmodell, in welchem der Staat als Herrschaftsinstrument einer kommunistischen Partei über die genannten Güter verfügt und verfügen darf. Recht auf Wohnung bedeutet in der liberalen Verfassungsordnung des Grundgesetzes deshalb Schutz gegen staatliche Eingriffe in die private Wohnung, wie Art. 13 GG ihn gewährt. In einer sozialistischen Verfassungsordnung wie derjenigen der DDR bedeutete Recht auf Wohnung einen Anspruch darauf, vom Staat eine Wohnung zugewiesen zu bekommen. Sie sehen an diesem Beispiel, welche politische Dimension die Lehre von den Grundrechtsfunktionen hat. Setzt man den Akzent auf den status negativus und auf Eingriffsabwehr, so

gelangt man zu einer liberalen Verfassung. Setzt man den Akzent dagegen nur auf den status positivus und auf Angewiesenheit des Einzelnen auf staatliche Leistung, so kann man zu einer sozialistischen Verfassung gelangen.

Diese Gegenüberstellung ist pointierend und bei genauerer Betrachtung zu schroff. Im Wege der Verfassungsinterpretation können auch Grundrechten, die primär dem status negativus zugehören, Teilhaberechte und Leistungspflichten entnommen werden. Dem entspricht staatstheoretisch ein Übergang vom liberalen Rechtsstaat des Kaiserreichs zum sozialen Rechtsstaat der Weimarer und der Bonner Republik. Dem liberalen Rechtsstaat liegt das Idealbild zugrunde, der Einzelne sei als Glied der bürgerlichen Gesellschaft autonom und autark; seine Freiheit sei Freiheit vom Staat; die Gesellschaft könne für ihre ökonomischen und kulturellen Belange allein sorgen und brauche den Staat nur zur Abwehr äußerer und innerer Gefahren. Diese Vorstellung hat sich als einseitig erwiesen. Insbesondere in der Zeit unmittelbar nach den beiden Weltkriegen wurde in Deutschland deutlich, dass der Einzelne nicht autark, sondern auf staatliche Vorkehrungen, Einrichtungen, Zuteilungen und Umverteilungen angewiesen ist. Individuelle Freiheit hat gesellschaftliche und staatliche Bedingungen, die das Individuum selbst nicht gewährleisten kann. Das Bild des auf sich selbst gestellten Individuums des status negativus wird ergänzt durch die Gemeinschaftsbezogenheit (status activus) und die Gemeinschaftsbedürftigkeit (status positivus). Die Grundrechtsfunktionen führen mithin auf Grundrechts- und Staatstheorien; an ihnen zeigt sich die Abhängigkeit der Grundrechte von politischen Überzeugungen.

Status activus ist der Zustand, in dem der Einzelne seine Freiheit im und für den Staat betätigt. Der status activus wird rechtlich ausgeformt durch die staatsbürgerlichen Rechte (Art. 33 I GG). Im status activus geht es um Mitwirkung des Einzelnen an der politischen Willensbildung und um Dienst des einzelnen am Gemeinwesen. Zum status activus gehören das grundrechtsgleiche Wahlrecht (Art. 38 I 1), das grundrechtsgleiche Recht auf Zugang

zum öffentlichen Dienst nach Maßgabe von Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung (Art. 33 II / III) und die Wehrpflicht bzw. die Pflicht zur Ableistung eines Ersatzdienstes (Art. 12a). Auch einige Grundrechte, die primär status negativus - Rechte sind, lassen sich zusätzlich dem status activus zuordnen. Das gilt für die Rundfunkfreiheit mit ihrer dienenden Funktion, für die Meinungsäußerungs-, die Informations-, die Presse-, die Versammlungs- und die Vereinigungsfreiheit, die alle im Lichte ihrer demokratischen Funktion auszulegen sind.

Die Grundrechtsfunktionen haben Bedeutung für die Grundrechtsinterpretation. Dies möchte ich an einem Beispiel verdeutlichen. Bei der Auslegung von Art. 8 I GG ist streitig, was unter Versammlung zu verstehen ist. Die herrschende Meinung sieht als Versammlung jede Zusammenkunft einer Mehrzahl von Menschen zu einem gemeinsamen Zweck; eine Mindermeinung verlangt zusätzlich, dass der gemeinsame Zweck in der Erörterung öffentlicher Angelegenheiten besteht. Die herrschende Meinung stellt den Charakter der Grundrechte als status-negativus-Rechte in den Vordergrund, deren Zweck darin besteht, die menschliche Freiheit möglichst umfassend gegen staatliche Eingriffe zu schützen; damit wäre die Begrenzung des sachlichen Schutzbereichs von Art. 8 I GG auf die Erörterung öffentlicher Angelegenheiten unvereinbar. Die Mindermeinung stellt den Charakter der Grundrechte als status-activus-Rechte in den Vordergrund, deren Zweck darin besteht, die öffentliche Meinungsbildung zu fördern und zu schützen; damit ist die Begrenzung des sachlichen Schutzbereichs von Art. 8 I GG auf die Erörterung öffentlicher Angelegenheiten und die darin liegende Privilegierung sehr wohl vereinbar. Grundrechtsfunktionen steuern also, indem sie Aussagen über den Zweck grundrechtlicher Gewährleistungen machen, deren teleologische Interpretation; sie betreffen insoweit nicht nur die Rechtsfolgen-, sondern auch die Tatbestandsseite der Grundrechte.

Zu Grundrechtsfunktionen grundlegend: **Böckenförde**, Grundrechtstheorie und Grundrechtsinterpretation, NJW 1974, S. 1529; **ders.**, Die Methoden der Verfassungsinterpretation, NJW 1976, S. 2089;

Schlink, Freiheit durch Eingriffsabwehr, EuGRZ 1984, S. 457. Zur Abwehrfunktion **Poscher**, Grundrechte als Abwehrrechte, 2003.

3. **Objektiv-rechtliche Grundrechtsfunktionen**

Die status-Lehre erfasst in ihrer Dreiteilung die Grundrechte als subjektive Rechte des Einzelnen. Diese Rechte können gehen auf Eingriffsabwehr (status negativus), auf staatliche Leistungen und die Teilhabe daran (status positivus) und auf Mitwirkung an den Angelegenheiten des Gemeinwesens (status activus). Davon zu unterscheiden sind die objektiv-rechtlichen Grundrechtsfunktionen. Das BVerfG sieht seit Beginn seiner Rechtsprechung in den Grundrechten nicht nur subjektive Rechte, sondern auch objektive Wertentscheidungen verkörpert. Das Gericht spricht von den Grundrechten als einem Wertsystem, als Wertmaßstäben, als objektiven Grundsatznormen. Durch die objektiv-rechtliche sieht es die subjektiv-rechtliche Bedeutung der Grundrechte verstärkt. Ein Grundrecht kann beides zugleich sein, subjektives Recht und objektives Prinzip. Wegen der Verstärkungsfunktion ist es dann nur schwer möglich, die objektive in einen Gegensatz zur subjektiven Grundrechtsfunktion zu bringen und Letztere auf diese Weise einzuschränken.

Als objektive Prinzipien können die Grundrechte sein

- Vorgaben für die Auslegung und Anwendung des einfachen Rechts, auch des Privatrechts,
- Schutzpflichten des Staates,
- Maßstäbe für die Gestaltung staatlicher Einrichtungen und Verfahren und
- Verfahrens-, Teilhabe- und Leistungsgehalte subjektiver Rechte des status negativus, die („die“ meint die Gehalte, nicht die vorerwähnten subjektiven Rechte) ihrerseits keine subjektiven Rechte sind, wohl aber den Staat verpflichten.
- Institutsgarantien.

a) **Die Drittwirkung der Grundrechte**

Bei der Drittwirkung der Grundrechte geht es um die Frage, welche Bedeutung die Grundrechte in den Rechtsbeziehungen der Bürger untereinander haben. Nach Art. 1 III GG verpflichten die Grundrechte die Staatsgewalt in allen ihren Erscheinungen, nicht aber Dritte, insbesondere nicht Private. Eine Drittwirkung der Grundrechte findet grundsätzlich nicht statt. Auf der anderen Seite kann es schlecht sein, dass das Privatrecht und damit ein sehr gewichtiger Teil der deutschen Rechtsordnung von den Grundrechten unbeeinflusst ist. Um beidem Rechnung zu tragen, unterscheidet man zwischen einer unmittelbaren und einer mittelbaren Drittwirkung.

Unmittelbare Drittwirkung bedeutet, dass Privatpersonen durch die Grundrechte selbst verpflichtet werden. Eine solche unmittelbare Drittwirkung gibt es grundsätzlich nicht. Die einzige Ausnahme wird ausdrücklich von Art. 9 III 2 GG angeordnet. Danach sind Abreden, welche die Koalitionsfreiheit einschränken oder zu behindern suchen, nichtig, hierauf gerichtete Maßnahmen rechtswidrig.

Mittelbare Drittwirkung bedeutet, dass die Grundrechte den Privatrechtsgesetzgeber binden und vom Zivilrichter bei der Auslegung und Anwendung des Privatrechts zu beachten sind. Spielräume für die Berücksichtigung von Grundrechten lassen insbesondere die Generalklauseln des Privatrechts, Vorschriften, die unbestimmte Rechtsbegriffe enthalten wie "sittenwidrig", "Treu und Glauben", usw. Keine privatrechtliche Vorschrift darf demnach im Widerspruch zu den Grundrechten stehen; eine jede muss in ihrem Geist ausgelegt werden. Medium für die Ausstrahlung der Grundrechte auf das Privatrecht sind vor allem die Generalklauseln, die deshalb als Einbruchstellen der Grundrechte in das Privatrecht bezeichnet werden. Die mittelbare Drittwirkung ist eine objektiv-rechtliche Grundrechtsfunktion. Es geht um eine Verpflichtung von Zivilrechtsgesetzgeber und Zivilrichter, die Grundrechte zu beachten, ohne dass nach einem Berechtigten gefragt wird. Allerdings hat das BVerfG nie gezögert, der objektiv-rechtlichen Ausstrahlung der Grundrechte auf das Privatrecht für den Fall ihrer Missachtung auch subjektiv-rechtliche Wirkungen beizulegen.

Vernachlässigt der Zivilrichter den Einfluss der Grundrechte auf die bürgerlich-rechtlichen Normen, so verstößt er nicht nur gegen objektives Verfassungsrecht; er verletzt vielmehr als Träger öffentlicher Gewalt durch sein Urteil das Grundrecht, auf dessen Beachtung auch durch die rechtsprechende Gewalt der Bürger einen verfassungsrechtlichen Anspruch hat.

Die mittelbare Drittwirkung der Grundrechte soll jetzt an einem Fallbeispiel zur sogenannten inneren Pressefreiheit vertieft werden.

Sachverhalt: V ist Verleger der Tageszeitung Z. Dieser Zeitung gibt er eine konservative Tendenz. Demzufolge legt V großen Wert darauf, dass in seiner Zeitung die „Arbeit“ der derzeit in einer Koalition die Regierung stellenden sozialdemokratischen Partei negativ, die der oppositionellen konservativen Partei hingegen positiv kommentiert wird. R ist Redakteur der Z-Zeitung und für die Gestaltung und die Schlussredaktion des überregionalen politischen Teils verantwortlich. Anders als V sympathisiert er mit den politischen Ansichten der sozialdemokratischen Partei. Er fordert darum seine Mitarbeiter wiederholt auf, entgegen den Vorgaben des V die Regierung positiv darzustellen. Als R trotz mehrfacher Abmahnungen des V dieses Verhalten fortsetzt, wird ihm fristlos gekündigt. Hiergegen erhebt R Kündigungsschutzklage, die das Bundesarbeitsgericht in letzter Instanz abweist. In der Urteilsbegründung heißt es, dass R wiederholt von der von V vorgegebenen politischen Tendenz der Z-Zeitung abgewichen sei. Hierin liege ein Verstoß gegen seine arbeitsvertraglich geschuldete Treuepflicht und das Gebot zur Wahrung der Interessen des Verlegers. Folglich sei ein „wichtiger Grund“ im Sinne des § 626 I BGB gegeben, der zu einer außerordentlichen, fristlosen Kündigung berechtige. R ist mit diesem Urteil nicht einverstanden. Er meint, dass er als Redakteur sich auch V gegenüber auf das Grundrecht der Pressefreiheit aus Art. 5 I 2 GG berufen könne. Zumindest hätte das Bundesarbeitsgericht Art. 5 I 2 GG bei Auslegung und Anwendung des § 626 I BGB berücksichtigen müssen.

Frage: Ist die Verfassungsbeschwerde des R gegen das Urteil des Bundesarbeitsgerichts (BAG) begründet?

Lösung: Die Verfassungsbeschwerde ist begründet, wenn das Urteil des BAG den R in seinem Grundrecht aus Art. 5 I 2, 1. Alt. verletzt.

I. Schutzbereich

Die Pressefreiheit betrifft ihrem sachlichen Schutzbereich nach alle zur Verbreitung an die Allgemeinheit bestimmten Druckerzeugnisse, also insbesondere Zeitungen. Sie schützt sämtliche wesensmäßig mit der Pressearbeit zusammenhängenden Tätigkeiten, von der Beschaffung der Information bis zur Verbreitung der Nachricht, also auch die Tätigkeit eines politischen Redakteurs, um die es hier geht. Träger des Grundrechts sind alle Personen, die in enger organisatorischer Bindung zu diesen genannten Tätigkeiten stehen, so Redakteure. Der Schutzbereich der Pressefreiheit ist für R also eröffnet.

II. Eingriff

Bei dem Urteil des BAG müsste es sich um einen Eingriff handeln. Eingriff ist jedes dem Staat zurechenbare Verhalten, welches eine grundrechtlich geschützte Betätigung verbietet oder wesentlich erschwert. Im vorliegenden Fall ist die grundrechtlich geschützte Tätigkeit durch Kündigung beendet worden. Die Kündigung ist aber durch eine Privatperson, den V, erfolgt und von dem Gericht nur bestätigt worden. V ist an Grundrechte nicht gebunden. Eine unmittelbare Drittwirkung wird heute allgemein abgelehnt; die Grundrechte sind von ihrer Funktion und Entstehungsgeschichte her als Rechte gegen den Staat konzipiert, haben also diesen allein als unmittelbaren Adressaten (Art. 1 III).

Hiervon zu trennen ist die sogenannte mittelbare Drittwirkung, welche die Grundrechte nach heute überwiegender Ansicht entfalten: Die durch Grundrechte aufgestellte objektive Wertordnung be-

einflusst auch das Zivilrecht. Dessen Normen sind im Lichte der Grundrechte auszulegen und anzuwenden, wobei insbesondere unbestimmte Rechtsbegriffe wie „wichtiger Grund“ in § 626 I BGB sich als Einfalltore erweisen. Der zur Entscheidung eines zivilrechtlichen Streits aufgerufene Richter muss daher die Auswirkungen der Grundrechte auf das von ihm anzuwendende Zivilrecht beachten. Ein zivilrechtliches Urteil, welches eine von privater Seite verursachte Grundrechtsverkürzung bestätigt, ist daher ein Eingriff in das Grundrecht. Im vorliegenden Fall liegt ein Eingriff mithin vor.

III. Eingriffsrechtfertigung

Bei der verfassungsgerichtlichen Prüfung zivilgerichtlicher Urteile ist als erstes auf die beschränkte verfassungsgerichtliche Kontrolldichte hinzuweisen. Das BVerfG untersucht das Urteil des BAG nicht umfassend auf seine Rechtmäßigkeit, geht also insbesondere nicht der Frage nach, ob das einfache Recht zutreffend ausgelegt und angewendet worden ist. Denn das BVerfG ist keine Superrevisionsinstanz. Das BVerfG beschränkt sich vielmehr auf die Prüfung, ob für das fachgerichtliche Urteil eine gesetzliche Grundlage existiert, deren Auslegung und Anwendung durch das Fachgericht Grundrechte nicht grundsätzlich verkennt (spezifisches Verfassungsrecht).

Die Pressefreiheit unterliegt gemäß Art. 5 II GG unter anderem der Schranke der „allgemeinen Gesetze“. Allgemein im Sinne dieser Vorschrift ist ein Gesetz, wenn es nicht eine pressebezogene Betätigung wegen ihres Inhalts verbietet, sondern der Sicherung eines unabhängig davon zu schützenden Rechtsguts dient. § 626 I BGB, um den es hier geht, knüpft nicht an eine inhaltlich bestimmte Pressetätigkeit an, sondern allgemein an das Verhältnis zwischen Arbeitnehmer und Arbeitgeber. Bezogen auf den vorliegenden Fall bedeutet dies, dass der „wichtige Grund“ im Sinne von § 626 I BGB nicht die politische Meinung des R ist, sondern der durch sein Verhalten ausgelöste Konflikt mit V. Dem Urteil des BAG liegt damit ein Gesetz zugrunde, das den Qualifizierungen des

Gesetzesvorbehalts in Art. 5 II GG entspricht.

Damit ist die Prüfung aber noch nicht beendet. Nach dem Gesetz muss als zweites das Urteil darauf geprüft werden, ob es mit Art. 5 I GG vereinbar ist. In Konstellationen der mittelbaren Drittwirkung ist zu berücksichtigen, dass sich faktisch zwei Grundrechtsträger gegenüberstehen. Der in dem Urteil des BAG liegende Eingriff ist nicht gerechtfertigt, wenn das Gericht bei der Auflösung dieses Konflikts die Bedeutung der Pressefreiheit zulasten von R verkannt hat.

Im vorliegenden Fall steht der Pressefreiheit des R die Pressefreiheit des V gegenüber. Auch die Tätigkeit des Verlegers einer Zeitung ist von Art. 5 I 2, 1. Alt. GG geschützt. Insbesondere zählt hierzu seine Befugnis, die inhaltliche und politische Tendenz „seiner“ Zeitung festzulegen, beizubehalten, zu ändern und diese Tendenz zu verwirklichen (BVerfGE 52, 283 [296]). Die hier einschlägige Grundrechtskollision zwischen Verleger und Redakteur wird unter dem Stichwort „innere Pressefreiheit“ diskutiert. Bei der Auflösung der Kollision ist hinsichtlich der Position des Verlegers zu beachten, dass er das wirtschaftliche Risiko für das Unternehmen „Zeitung“ trägt. Dieses Risiko verlangt als Kompensation einen bestimmenden Einfluss des Verlegers auf generelle Tendenz und Ausrichtung der Zeitung (sog. Grundlagen- und Richtlinienkompetenz). Diese Konsequenz aus der Pressefreiheit des Verlegers darf aber nicht so weit zulasten des einzelnen Mitarbeiters ausgedehnt werden, dass dieser gezwungen wäre, einen Beitrag zu verfassen, der seiner eigenen Auffassung widerspräche; insofern spricht man von einer Detailkompetenz des Mitarbeiters.

Es ist nun prüfen, ob das BAG bei der Auflösung des Konflikts zwischen R und V diese Grundsätze verkannt hat. Das ist nicht der Fall. Der Konflikt hatte sich nicht an einem konkreten Beitrag entzündet, dessen Gestaltung V dem R aufzwingen wollte. Vielmehr handelt es sich bei dem der Kündigung vorausgehenden Verhalten des R um dessen Bestreben, die von V vorgegebene Tendenz der Zeitung zugunsten einer bestimmten politischen Richtung zu verän-

dern. Eine ungestörte Einflussnahme des R auf die weiteren Mitarbeiter und deren Tätigkeit hätte Folgen nicht nur für den Inhalt einzelner Artikel, sondern für die Tendenz der Z-Zeitung insgesamt gehabt. Hierdurch wäre in die Kompetenz des V übergegriffen worden, allein über die Tendenz „seiner“ Zeitung zu bestimmen. Damit steht fest, dass das BAG den Konflikt zwischen R und V grundrechtlich richtig aufgelöst hat. Erst recht kann nicht gesagt werden, dass Inhalt und Tragweite der Pressefreiheit grundsätzlich verkannt worden seien. Das Urteil des BAG wird damit dem Einfluss der Grundrechte des R auf die streitentscheidenden Normen des Zivilrechts gerecht. Der Eingriff ist also gerechtfertigt.

IV. Ergebnis

Die Verfassungsbeschwerde des R gegen das Urteil des BAG ist nicht begründet.

b) Die Schutzpflichten

In einem engen Zusammenhang mit der Lehre von der Drittwirkung der Grundrechte ist die Lehre von den grundrechtlichen Schutzpflichten zu sehen. "Schutzpflicht" bedeutet, dass die grundrechtsgebundene Staatsgewalt sich nicht nur eigener Eingriffe in Grundrechte zu enthalten hat, sondern dass sie den Grundrechtsinhaber auch gegen stattfindende oder drohende Eingriffe von dritter Seite schützen muss. Vom Staat wird hierbei nicht ein Unterlassen, sondern ein positives Tun verlangt. Soweit die Grundrechte staatliche Eingriffe verbieten, sind sie für den Staat eindeutig: ein bestimmtes Verhalten wird dem Staat verboten. Die grundrechtlichen Schutzpflichten sind hier nicht vergleichbar. Sie geben dem Staat ein Ziel vor, den Schutz des Grundrechts, lassen ihm aber viele Verhaltensmöglichkeiten, um das Ziel zu erreichen. Bei der Frage, wie eine Schutzpflicht zu erfüllen ist, lässt das BVerfG dem Gesetzgeber und den sonstigen Staatsorganen eine beträchtliche Entscheidungsfreiheit. So kann im Fall des Schwangerschaftsabbruchs der Staat mit Strafvorschriften reagie-

ren, den §§ 218 ff. StGB, aber auch mit Sozialleistungen für Schwangere. Eine Entscheidung zwischen diesen Alternativen ist grundsätzlich nicht vorgegeben. Eine Verletzung der Schutzpflicht kann nur festgestellt werden, wenn die öffentliche Gewalt Schutzvorkehrungen entweder überhaupt nicht getroffen hat oder wenn die getroffenen Regelungen und Maßnahmen gänzlich ungeeignet und völlig unzulänglich sind, das Schutzziel zu erreichen.

Die Schutzpflichten sind objektiv-rechtlich gefasst. Ihnen korrespondiert grundsätzlich kein subjektiver Schutzanspruch. Dies kann auch nicht anders sein, weil ein Anspruch einen bestimmten Inhalt haben müsste, die Schutzpflicht dem Staat hinsichtlich des zu Tuenden aber Ermessen belässt. Nur in selten Fällen wird das Ermessen des Staates so weit eingeengt sein, dass der objektiven Schutzpflicht ein subjektives Schutzrecht entspricht.

Schutzpflichten hat das BVerfG bisher hauptsächlich aus Art. 2 II 1 GG abgeleitet, dies teilweise in Verbindung mit Art. 1 I 2 GG, der die Schutzdimension der Grundrechte ausdrücklich hervorhebt. Leitentscheidungen betreffen den Schutz der Leibesfrucht gegen Schwangerschaftsabbruch (E 39, 1; 88, 203), den Schutz gegen terroristische Anschläge (E 46, 160), den Schutz gegen atomare Gefahren (E 49, 89, 53, 30), gegen Flug- und Straßenverkehrslärm (E 56, 54; 79, 174). Die Beispiele machen deutlich, dass die Lehre von den grundrechtlichen Schutzpflichten im Umweltschutzrecht eine besondere Rolle spielt.

Auch sie will ich, wie die Drittwirkung, mit einem Beispielsfall aus der Rechtsprechung verdeutlichen. Es handelt sich um eine Verfassungsbeschwerde des Hitler-Stellvertreters Rudolf Hess gegen die Bundesregierung (E 56, 349). Hess war vom Internationalen Militärtribunal der vier Siegermächte des 2. Weltkriegs zu lebenslanger Freiheitsstrafe verurteilt worden und verbüßte diese Strafe in einer alliierten Haftanstalt in Berlin-Spandau. Hess machte geltend, die Fortdauer seiner bis dahin 38-jährigen Einschließung verstoße, zumal er im 86. Lebensjahr stehe, gegen fundamentale Menschenrechte. Zwar gehe der Menschenrechtsverstoß

nicht von der Bundesrepublik Deutschland aus, weil der Strafvollzug in den Händen der vier alliierten Siegermächte liege. Die Bundesrepublik Deutschland müsse ihn, Hess, aber gegen diese Mächte schützen. Das habe sie nur unzureichend getan. Unter anderem habe sie es unterlassen, eine Entschließung der UNO-Generalversammlung zu erwirken, in der die Fortdauer seiner Haft als völkerrechtswidrig verurteilt werde.

Ausgangspunkt der Entscheidung des BVerfG ist die Verpflichtung zu diplomatischem Schutz. Hierunter versteht man den Schutz, den die Bundesrepublik Deutschland ihren Staatsangehörigen gegenüber Maßnahmen fremder Staaten gewährt, insbesondere, aber nicht nur, gegenüber Maßnahmen, die völkerrechtswidrig sind. Das Rechtsinstitut des diplomatischen Schutzes, das im Völkerrecht das Verhältnis zwischen Staat betrifft, ist im Grundgesetz nicht ausdrücklich verankert. Es wird den thematisch einschlägigen Grundrechten entnommen, hier Art. 2 II GG. Hinsichtlich der Frage, ob und in welcher Weise sie diplomatischen Schutz gewähre, stehe der Bundesregierung Ermessen zu. Die Weite dieses Ermessens habe ihren Grund darin, dass die Gestaltung auswärtiger Verhältnisse und Geschehensabläufe nicht allein vom Willen Deutschlands bestimmt werden könne, sondern vielfach von Umständen abhängig sei, die sich ihrer Bestimmung entzögen. Deshalb müsse es der Bundesregierung überlassen bleiben, zu entscheiden, welche Schritte konkret zweckmäßig seien, um Hess zu schützen. Wenn sie eine Einschaltung der UNO-Generalversammlung für untunlich halte, dann sei dies grundsätzlich nicht zu beanstanden. Ihre Einschätzung, dass die alliierten Gewahrsamsmächte sich einer völkerrechtlichen oder öffentlichen Kritik an der Inhaftierung von Hess unzugänglich zeigen würden, könne der Bundesregierung jedenfalls nicht widerlegt werden. Der grundrechtliche Anspruch auf diplomatischen Schutz werde nur verletzt, wenn die zuständigen staatlichen Stellen überhaupt keine oder nur offensichtlich unzureichende Aktivitäten zum Schutz des Grundrechts unternähmen. Dies sei angesichts der vielfältigen Aktivitäten der Bundesregierung zugunsten von Hess nicht der Fall.

c) Maßstäbe für die Gestaltung staatlicher Einrichtungen und Verfahren

Eine weitere objektiv-rechtliche Dimension der Grundrechte betrifft ihre Maßstabsfunktion für die Gestaltung staatlicher Einrichtungen und Verfahren. Dies möchte ich am Beispiel der Universität verdeutlichen. Die Universität wird in Art. 5 III GG nicht genannt. Dort ist nur von der Freiheit von Wissenschaft, Forschung und Lehre die Rede. Tatsächlich verwirklicht sich diese Freiheit aber überwiegend in Hochschulen, darunter zuvörderst in Universitäten, die ihrerseits fast ausschließlich staatliche Einrichtungen sind. Daraus folgt, dass die Freiheit der Wissenschaft Anforderungen an die Organisation der Universitäten richtet. Umstritten ist insbesondere die Frage, welchen Einfluss nach Art. 5 III GG die Professoren als Repräsentanten von Forschung und Lehre auf die Willensbildung in Universitäten haben müssen. Zwar sei es nicht erforderlich, dass der Gesetzgeber den Hochschullehrern in allen Angelegenheiten der Hochschule einen bestimmenden Einfluss gebe. Der Gesetzgeber dürfe sich durchaus für das Modell der Gruppenuniversität entscheiden, nach dem neben der Gruppe der Hochschullehrer auch die Gruppen der wissenschaftlichen Mitarbeiter, der nichtwissenschaftlichen Mitarbeiter und der Studierenden in den Entscheidungsgremien, wie Akademischer Senat und Fachbereichsrat, mit Sitz und Stimme vertreten seien. Allerdings müsse den Hochschullehrern in Fragen der Lehre ein maßgebender Einfluss und in Fragen der Forschung und in Berufungsangelegenheiten ein ausschlaggebender Einfluss eingeräumt sein.

Was ich für staatliche Einrichtungen ausgeführt habe, gilt entsprechend für staatliche Verfahren. Solche Verfahren müssen so ausgestaltet sein, dass nicht die Gefahr einer Entwertung materiell-rechtlicher Grundrechtspositionen besteht. So verlangt Art. 14 I GG bei der Zwangsversteigerung von Grundstücken, dass dem Vollstreckungsschuldner und Grundstückseigentümer die Möglichkeit bleibt, gegenüber einer Verschleuderung seines Grundvermögens um Rechtsschutz nachzusuchen. In dem Fall BVerfGE 46, 325, sollte z.B. wegen ausstehender Schulden in Höhe von 8000 DM ein Grund-

stück im Verkehrswert von 95000 DM für 10500 DM zugeschlagen werden. Dieser Zuschlag wäre ein verfassungsrechtlich nicht zu rechtfertigender Eingriff in das subjektive Recht aus Art. 14 I GG. Schon im Vorfeld dieses Eingriffs verlangt Art. 14 I GG objektiv-rechtlich ein Verfahren, das es zu solchen Eingriffen nicht kommen lässt. Entspricht das Verfahren dem nicht, so verstößt es gegen Art. 14 I GG. Was ich hier an Art. 14 I GG verdeutlicht habe, lässt sich auf andere Grundrechte übertragen.

d) Verpflichtungen zur Gewährung von staatlichen Leistungen oder staatlicher Leistungsteilhabe

Grundrechtliche Ansprüche auf staatliche Leistungen sind selten. Der status positivus ist im Grundgesetz schwach ausgeprägt. Staatliche Leistungen zu gewähren, ist in erster Linie Sache des einfachen Gesetzgebers. Die Verfassung will seiner Entscheidung nicht vorgreifen. In der Zurückhaltung gegenüber grundrechtlichen Ansprüchen auf staatliche Leistungen kommt der liberale Charakter des Grundgesetzes zum Ausdruck. Darüber hinaus kommt in dieser Zurückhaltung der Respekt gegenüber der Budgethoheit des Parlaments zum Ausdruck. Grundrechtliche Ansprüche auf staatliche Leistungen würden einen Teil der staatlichen Finanzmittel verfassungsrechtlich festlegen und damit der Verfügungsbefugnis des Parlamentes entziehen. Dies ist ein weiterer Einwand gegen grundrechtliche Ansprüche auf staatliche Leistungen.

Um diesem Einwand Rechnung zu tragen, ist versucht worden, an die Stelle von grundrechtlichen Ansprüchen auf staatliche Leistungen grundrechtliche Verpflichtungen zu staatlichen Leistungen zu setzen. Der Unterschied liegt darin, dass objektiv-rechtliche Verpflichtungen nur dem Grunde nach bestehen, dass dem Staat also Gestaltungsmöglichkeiten verbleiben, auf seine finanziellen Verhältnisse Rücksicht zu nehmen. Grundrechtliche Verpflichtungen zu Leistungen sind in zwei Spielarten denkbar. Man unterscheidet originäre und derivative Leistungsverpflichtungen. Derivativ heißt

eingedeutscht "abgeleitet". Derivative Leistungsverpflichtungen haben die Einbeziehung weitere Gruppen in schon bestehende Leistungen zum Gegenstand; hier geht es um die Ausweitung des Begünstigtenkreises bei ohnedies gewährten staatlichen Leistungen. Originäre Leistungsverpflichtungen haben die Gewährung neuer, zusätzlicher Leistungen des Staates zum Gegenstand.

aa) Das Hochschulstudium

Als Beispiel für eine derivative Leistungspflicht des Staates kann die numerus-clausus-Entscheidung des BVerfG angeführt werden. In dieser Entscheidung ging es um die Frage, ob ein bundesweiter numerus clausus für bestimmte Studiengänge, insbesondere Humanmedizin, mit der grundrechtlichen Garantie der Freiheit der Wahl der Ausbildungsstätte vereinbar sei. Hier hat das BVerfG, gestützt auf Art. 12 I GG, zunächst einen derivativen Anspruch auf Chancengleichheit bei der Vergabe der vorhandenen Medizinstudienplätze bejaht. Ein solcher Anspruch folge aus Art. 12 I GG, der den Staat, sofern er selbst Ausbildungsplätze anbiete, ja sofern er das Angebot an Ausbildungsplätzen sogar monopolisiert habe, nicht nur zu einem Unterlassen, sondern auch zu einem positiven Tun verpflichte. Damit war das Problem aber nicht erledigt, weil die vorhandene Studienplatzkapazität zur Befriedigung der Nachfrage bei weitem nicht ausreichte. Übersteige die Zahl der Abgewiesenen, wie damals beim Medizinstudium, weit mehr als die Hälfte der Bewerber, dann drohe der verfassungsrechtlich geschützte derivative Zulassungsanspruch leer zu laufen. Da diesen Auswirkungen nachhaltig nur durch eine Ausweitung der Kapazitäten begegnet werden könne, ließe sich fragen, ob aus den grundrechtlichen Wertentscheidungen und der Inanspruchnahme des Ausbildungsmonopols ein objektiver Verfassungsauftrag zur Bereitstellung ausreichender Ausbildungskapazitäten für die verschiedenen Studienrichtungen folge. Ob diese Frage zu bejahen wäre, bedürfe jedoch keiner Entscheidung, weil verfassungsrechtliche Konsequen-

zen erst bei einer evidenten Verletzung dieses Auftrags in Betracht kämen. Die Formulierung von der "evidenten Verletzung" ist alles andere als evident, sondern eher dunkel. Auch kann man sich fragen, ob es Aufgabe des BVerfG ist, Fragen in den Raum zu stellen. Immerhin macht die numerus-clausus-Entscheidung deutlich, dass man mit der Annahme objektiv-rechtlicher Pflichten des Staates zur originären Leistungsgewährung und zur derivativen Leistungsteilhabe sehr zurückhaltend sein muss und ist. Wenn überhaupt, kann eine solche Pflicht nur dem Grunde nach bejaht werden, nicht aber mit einem bestimmten Inhalt, insbesondere nicht der Höhe nach. Insoweit muss der sogenannte Vorbehalt des Möglichen gelten. Leistungspflichten werden nicht selten postuliert; in der Rechtsprechung des BVerfG hat sich dies aber nicht durchgesetzt. Das Beispiel des numerus clausus zeigt, dass die Zurückhaltung gute sachliche Gründe hat. Die Schaffung zusätzlicher Studienplätze hätte das Kapazitätsproblem nämlich nur von der Ausbildung auf den Arbeitsmarkt verlagert. Spätestens dort hätte der Staat nicht mehr durch die Zurverfügungstellung zusätzlicher Arbeitsplätze regulierend eingreifen können, denn es gibt keinen Sinn, Arbeitsplätze zu schaffen, für die kein Bedarf besteht.

Die Problematik erleben wir zur Zeit, gestatten sie diesen Exkurs, an der Juristenausbildung. Die Zahl der im Beruf stehenden Volljuristen ist nur unwesentlich größer als die Zahl derjenigen, die als Jurastudenten eingeschrieben sind oder sich im Referendariat befinden. Zwar erreicht statistisch nur etwa ein Sechstel der juristischen Studienanfänger das 2. Juristische Staatsexamen, doch ist die Zahl der Absolventen dann immer noch zu hoch, die Auslese also zu schwach. Wie der Großteil dieses Personenkreises Zugang zu einem juristischen Beruf finden soll, ist derzeit nicht abzusehen. Bei der Anwaltschaft, die in den beiden letzten Jahrzehnten stark expandiert ist, ist eine Sättigung zu verzeichnen. Gleiches gilt für den Nachholbedarf in den neuen Bundesländern. 1990 gab es in der gesamten DDR in etwa so viele Rechtsanwälte wie in der Stadt Bonn; auch diese Lücke ist inzwischen geschlos-

sen. Der Zugang zum öffentlichen Dienst ist durch Einstellungs-sperren als Folge der öffentlichen Haushaltsnot praktisch auf ein sehr bescheidenes Niveau reduziert. Zwar wird man sagen können, dass mit zwei Prädikatsexamen für einen Juristen immer ein Unterkommen zu finden sein wird, jedenfalls in der Anwaltschaft. Doch andererseits wird man auch sagen müssen - und glauben Sie nicht, dass ich jetzt übertreibe oder unnötig schwarz rede -, dass im Hinblick auf die Berufsaussichten die Note "ausreichend" in der Regel der Note "mangelhaft" gleichsteht, von Nischen abgesehen, wie insbesondere dem Steuerrecht. In dieser Situation wäre es trotz der Enge an den Juristischen Fakultäten unverantwortlich, eine grundrechtliche Verpflichtung des Staates zur Erweiterung der Ausbildungskapazitäten zu postulieren. Vielmehr wäre es geboten, den Zugang zum juristischen Studium drastisch einzuschränken. Dass dies nicht geschieht, hat keine grundrechtlichen Gründe, sondern hängt mit der Entscheidungsschwäche der Politiker zusammen.

bb) Existenzminimum und Privatschulen

Es gibt nur zwei Leistungspflichten des Staates, die ihre Grundlage in Freiheitsgrundrechten finden und die nicht unbestritten sind. Dies sind die Pflicht zur Sicherung des Existenzminimums und die Pflicht zur Förderung von Privatschulen.

Nach Art. 1 I und dem Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes ist der Staat verpflichtet, die materiellen Mindestvoraussetzungen für eine menschliche Existenz zu sichern. Dem korrespondiert aber kein verfassungsrechtlicher Anspruch auf Sozialhilfe. Verfassungsrechtlich besteht nur eine (objektive, nicht subjektivrechtlich bewehrte) Pflicht, das Sozialhilferecht so auszugestalten, dass die materiellen Mindestvoraussetzungen für eine menschliche Existenz gesichert sind. Wie dies geschieht, ist grundsätzlich Sache des Gesetzgebers, der über die verfassungsrechtlichen

Mindestanforderungen weit hinausgegangen ist (ohne damit verfassungsrechtliche subjektive Rechte zu bedienen). Ein verfassungsrechtlicher Anspruch auf Sozialhilfe scheidet schon an Praktikabilitätserwägungen. Ein solcher Anspruch setzt voraus, dass sein Inhalt, insbesondere seine Höhe, im Wege der Verfassungsinterpretation bestimmbar wäre. Dies ist aber nicht der Fall. Die Höhe der Sozialhilfe lässt sich noch nicht einmal dem einschlägigen Gesetz, dem BSHG, entnehmen; sie ergibt sich vielmehr aus einem komplizierten Zusammenspiel von Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften. Im Wege der Verfassungsinterpretation ist sie nicht zu bestimmen.

Die zweite Ausnahme ist die Privatschulfreiheit (Art. 7 IV GG). Dessen Satz 1 verbürgt das Recht, Privatschulen zu errichten und zu betreiben. Allerdings wird dieses Recht nur unter drei Voraussetzungen gewährleistet. **(1)** Private Ersatzschulen dürfen in ihren Lehrzielen, in ihren Einrichtungen und in der Ausbildung ihrer Lehrkräfte nicht hinter den öffentlichen Schulen zurückstehen. **(2)** Sie dürfen keine Sonderung der Schüler nach den Besitzverhältnissen der Eltern fördern. **(3)** Die rechtliche und wirtschaftliche Stellung der Lehrkräfte muss gesichert sein. Bei privaten Volks- oder Grundschulen sind diese Voraussetzungen des Art. 7 IV in Art. 7 V GG noch deutlich verschärft, weil man hier vom Vorrang der staatlichen Schulen ausgeht. Verlangt wird ein besonderes pädagogisches Interesse.

Diese Voraussetzungen und Verpflichtungen bedeuten finanzielle Lasten. Um dem Rechnung zu tragen, hält das BVerfG den Staat objektiv-rechtlich für verpflichtet, die privaten Ersatzschulen zu fördern. Ohne staatliche Finanzhilfen könnte es private Ersatzschulen nicht geben. Deshalb sei der Staat zur Förderung des Privatschulwesens dem Grunde nach verpflichtet. Daraus folge aber kein Anspruch auf eine Förderung in bestimmter Höhe und auch kein Anspruch auf Förderung einer bestimmten Schule. **Beispiel:** Um das

Haushaltsdefizit einzudämmen, will das Bundesland X die Förderung aller Schulen, öffentlicher wie privater Schulen, generell um 10 % kürzen. Zwei Privatschulen geraten hierdurch in existentielle Schwierigkeiten; ihnen droht die Insolvenz. Dies ist kein verfassungsrechtliches Problem. Art. 7 IV / V GG verpflichten den Staat nur dem Grunde nach zu einer ausreichenden Förderung von Privatschulen. Kürzungen aus Haushaltsgründen sind damit nicht ausgeschlossen. Im Gegenteil: Sie sollen gerade möglich sein. Eine Grenze ist erst erreicht, wenn das Privatschulwesen in einem Bundesland insgesamt in Gefahr ist. Art. 7 IV / V GG schützen das Privatschulwesen, nicht aber die einzelne Privatschule. Selbst wenn zwei Privatschulen insolvent werde, ist die Maßnahme des Bundeslandes X nicht verfassungswidrig, weil es dem Grunde nach bei der Förderung der Privatschulen bleibt, wenn auch auf niedrigerem Niveau.