

sei zwar der Bestand einer Gemeinde nicht garantiert, aber solange es sie gebe, müsse der Staat sie zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben in die Lage versetzen⁶⁷. Näher liegt hier statt dessen ein a-maiore-ad-minus-Argument: Wenn nicht einmal die Existenz einer einzelnen Gemeinde verfassungsrechtlich verbürgt ist, kann für den Schutz ihrer wirtschaftlichen Grundlagen nichts anderes gelten. Speziell an Entscheidungen des Finanzausgleichsgesetzgebers über die Höhe der den Kommunen zur Verfügung gestellten Mittel ist damit ein abstrakt-genereller Maßstab anzulegen, der von der Gesamtsituation der Kommunen seinen Ausgang nimmt.

VI. Bilanz

Zieht man all dies zusammen, so zeigt sich, daß der Anspruch der Kommunen auf finanzielle Mindestausstattung im härter werdenden Verteilungskampf um öffentliche Mittel zwischen den verschiedenen Staats- und Verwaltungsebenen nicht die Bedeutung hat und auch nicht haben kann, die sich namentlich die Kommunen von ihm versprechen. Seine größten Wirkungen entfaltet der Anspruch dort, wo es um die Abwehr von staatlichen Eingriffen in die kommunale Rechts- und Interessensphäre geht: also etwa gegen die Auferlegung neuer Beitrags-, Umlage- oder Abgabelasten sowie gegen die zunehmende Abwälzung staatlicher Aufgaben auf die Kommunen, die mittlerweile wegen ihrer möglichen Folgewirkungen für die Erledigung selbstgewählter Aufgaben ebenfalls als Eingriff in die kommunale Selbstverwal-

tung angesehen wird und nach den einschlägigen Regelungen der Landesverfassungen nur bei ausreichender finanzieller Kompensation zulässig ist⁶⁸. Dagegen läßt die Wirksamkeit des Anspruchs in dem Moment nach, in dem aus ihm eine Pflicht zur positiven Förderung der Kommunen abgeleitet wird. Eine rechtliche Bindung erwächst dann daraus für den Staat nur hinsichtlich des „Ob“ dieser Förderung, während hinsichtlich ihrer weiteren Ausgestaltung ein breiter Raum politischer Bewertung und Entscheidung besteht, der sich gerichtlicher Kontrolle sehr weitgehend entzieht. Und für die einzelne Kommune verliert sich, wie die Suche nach dem maßgeblichen Bezugsobjekt gezeigt hat⁶⁹, der Anspruch in den Abstraktionen des Institutionellen und rückt ihr seltsam fern. Im Grunde kehrt damit hier wieder, was schon beim Versuch der Umdeutung der Grundrechte zu sozialen Rechten, Teilhaberechten, Leistungsansprüchen oder Schutzpflichten schmerzlich zu erfahren war: Weil die zur Erfüllung dieser Anrechte zu treffenden Entscheidungen komplex sind und dabei eine Vielfalt von Interessen zum Ausgleich gebracht werden muß, verliert das Recht hier an Steuerungskraft, und von den vermeintlich subjektiven Rechten bleiben am Ende Programmsätze zurück, deren Bindungswirkung der eines Staatsziels ähnelt. Auch dem Anspruch auf finanzielle Mindestausstattung dürfte dieses Schicksal nicht erspart bleiben. Im Kampf um die Verteilung der knapper werdenden staatlichen Ressourcen sind zwar Verfassungspositionen ein zusätzlicher Trumpf, der sich gegen die bloß politisch begründeten Forderungen anderer Interessenträger ausspielen läßt. Aber zuletzt gehören solche Verteilungsentscheidungen doch in die Domäne der Politik.

67 So aber – möglicherweise in Anlehnung an die entsprechende Aussage des BVerfG zum Länderfinanzausgleich in BVerfGE 86, 148 (264 f., 270) – VerfG Bbg., NVwZ-RR 2000, S. 129 (134).

68 Vgl. oben II. 2.

69 Oben V.

Der verfassungsrechtliche Rahmen einer Vereinheitlichung der öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeiten

Von Professor Dr. Bernhard Stür, Rechtsanwalt und Notar, Münster/Osnabrück, und
Rechtsreferendar Caspar David Hermanns, Berlin *

Die öffentlich-rechtliche Fachgerichtsbarkeit gliedert sich in die Verwaltungs-, Sozial- und Finanzgerichtsbarkeit. Jeder dieser Gerichtszweige verfügt über eine eigene Verfahrensordnung. Überlegungen, die drei Fachgerichtsbarkeiten zu vereinen, haben verfassungsrechtliche Grenzen. Dies gilt nicht nur für die drei Bundesgerichte (BVerwG, BSG, BFH), die durch Art. 95 GG garantiert sind, sondern auch für zumindest eine vorgelagerte Instanz dieser drei Gerichtsbarkeiten. Bei einer Zusammenfassung der drei öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeiten müßten auch die verfassungsrechtlichen An-

forderungen gewahrt werden, die sich aus der in Art. 97 GG garantierten Unabhängigkeit der Richter ergeben.

I. Einleitung

Nachdem die Gerichtsorganisation in den alten Ländern der Bundesrepublik Deutschland über mehr als fünfzig Jahre weitgehend unverändert blieb und die neuen Länder diese Gerichtsorganisation mit der deutschen Einheit übernommen haben, stehen nun weitreichende Veränderungen zur Diskussion. Nicht zuletzt erhöhte finanzielle Belastungen aller öffentlichen Haushalte auch infolge der deutschen Einheit, ein allgemein festzustellender Trend zur Reduzierung staatlicher Tätigkeiten, aber auch Effizienzgesichtspunkte haben dazu geführt, die Organisation des bundesdeutschen Rechtsstaates auf den Prüfstand zu stellen.

* Anmerkung der Schriftleitung: Der Verfasser Stür liest an den Universitäten Münster und Osnabrück das öffentliche Baurecht sowie das Fachplanungs-, Kommunal- und Umweltrecht. Der Verfasser Hermanns ist Rechtsreferendar am Kammergericht Berlin.

In den letzten Jahren hat die Diskussion über eine einheitliche Prozeßordnung für die öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeiten der Verwaltungs-, Sozial- und Finanzgerichtsbarkeit wieder Auftrieb bekommen. So sprach sich der Sachverständigenrat „Schlanker Staat“, der am 18. 7. 1995 in der 13. Legislaturperiode von der damaligen Bundesregierung eingesetzt worden war, in seinem Abschlußbericht für eine einheitliche Prozeßordnung der öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeiten aus¹. Die Sachverständigenkommission konnte sich dabei auf die insbesondere in den siebziger und achtziger Jahren des vorigen Jahrhunderts geführten Debatten und auf den darauf zurückgehenden Gesetzentwurf zur Verwaltungsprozeßordnung (VwPO) beziehen, der zweimal eingebracht, aber jeweils durch Ablauf der Legislaturperiode gegenstandslos wurde.

Nach dem zum 1. 1. 1997 in Kraft getretenen 6. VwGO-ÄndG², das seinerzeit noch gegen den Widerstand der Opposition von der christlich-liberalen Koalition getragen wurde, scheint die rot-grüne Regierungskoalition nach den Worten der Bundesjustizministerin langfristig eine Vereinheitlichung der öffentlich-rechtlichen Prozeßordnungen anzustreben³, zumal es sich bei diesem Vorhaben um einen – wenn auch sehr vagen – Teil der Koalitionsvereinbarung handelt⁴.

Eine Vereinheitlichung von VwGO, SGG und FGO könnte jedoch Stückwerk bleiben, wenn nicht auch die drei öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeiten der Verwaltungs-, Sozial- und Finanzgerichtsbarkeit zusammengefaßt würden. Denn andernfalls gäbe es zwar eine einheitliche Verfahrensordnung, jedoch keine übergreifende öffentlich-rechtliche Fachgerichtsbarkeit, die dieses Gesetzeswerk einheitlich anwenden könnte. Zumindest in der Auslegung der Verfahrensordnung könnte sich dann weiterhin eine Rechtszersplitterung ergeben.

Zwar ist der Gesetzgeber nicht gehindert, eine einheitliche Verfahrensordnung für die drei öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeiten zu erlassen. Mit der Neuordnung der Fachgerichtsbarkeiten und der Zusammenfassung der Verwaltungs-, Sozial- und Finanzgerichtsbarkeit zu einer einheitlichen öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeit treten allerdings verfassungsrechtliche Fragestellungen auf den Plan.

Änderungen in der Gerichtsorganisation können dabei nur innerhalb eines gewissen Rahmens verfolgt werden. Dieser Rahmen ergibt sich auch aus den Vor- und Nachteilen einer Vereinheitlichung, die zum Zweck ihrer Bewertung gegeneinander abgewogen werden müssen⁵. So wird im folgenden zunächst der verfassungsrechtliche Rahmen für eine Vereinheitlichung der Gerichtsorganisation abgesteckt (II.). Betrachtet man den verfassungsrechtlichen Rahmen einer Vereinheitlichung der Gerichtsorganisation, darf der politische Handlungsspiel-

raum nicht unerörtert bleiben (III.), bevor abschließend ein Resümee gezogen werden kann (IV.).

II. Verfassungsrechtlicher Rahmen

Die Zusammenfassung der Verwaltungs-, Sozial- und Finanzgerichtsbarkeit zu einer einheitlichen öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeit muß den verfassungsrechtlichen Rahmen vor allem einer ausreichenden Rechtsschutzgarantie und der grundgesetzlich geregelten Gerichtsorganisation wahren.

1. Beschränkungen durch Art. 19 Abs. 4 GG

Grundlage der Verwaltungsgerichtsbarkeit ist Art. 19 Abs. 4 GG, der die justizförmige, gerichtliche Kontrolle der Verwaltung gewährleistet, indem er eine unmittelbare Rechtsschutzgarantie für die typischerweise vorliegende Eingriffskonstellation, bei der die Träger öffentlicher Gewalt zumeist einseitig-verbindlich über die Rechtssphäre des Bürgers entscheiden, verbürgt⁶.

Dies setzt zum einen effektive Möglichkeiten des Rechtsschutzes voraus, wobei sowohl der Rechtsweg als auch die Rechtsmittel hinreichend bestimmt⁷ sein müssen und wirksamer Rechtsschutz in angemessener Frist erreichbar sein muß⁸. Zu dieser formellen Aufgabe der Verwaltungsgerichtsbarkeit tritt nach Art. 20 Abs. 3 GG das materielle Schutzziel, das durch jegliche gerichtliche Verfahren erreicht werden soll und ohne das die anderen Aufgaben der Verwaltungsgerichtsbarkeit funktionslos würden⁹, nämlich die Wahrung der materiellen Rechte des Bürgers¹⁰.

Zwar beinhaltet Art. 19 Abs. 4 GG somit die institutionelle Garantie eines effektiven Rechtsschutzes und damit auch eine Gerichtsbarkeit, die diese Rechte gewährleistet. Wie dieser in erster Linie materielle Ansatz aber erreicht wird, bleibt der Ausgestaltung durch den Gesetzgeber überlassen, solange der Schutzzumfang des Art. 19 Abs. 4 GG nicht als solcher beeinträchtigt wird¹¹. Insofern wird eine Vereinheitlichung der öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeiten durch Art. 19 Abs. 4 GG nicht beschränkt.

6 Degenhart, in: *Isensee/Kirchhof*, HStR, III, 2. Aufl., Heidelberg 1996, § 76 Rn. 2; Rieß, Zur Reform der öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeit, Baden-Baden 1991, S. 6.

7 Schmidt-Aßmann, in: *Schmidt-Aßmann/Schoch/Pietzner* (Hrsg.), VwGO, Einl., Rn. 161.

8 BVerfG (1. Kammer des 2. Senats), Beschl. v. 27. 5. 1998 – 2 BvR 378/98 –, NVwZ-RR 1999, S. 219; BVerfG, Beschl. v. 20. 4. 1982 – 2 BvL 26/81 –, BVerfGE 60, 253 (269); Beschl. v. 16. 12. 1980 – 2 BvR 419/80 –, BVerfGE 55, 349 (369); Beschl. v. 28. 10. 1975 – 2 BvR 883/73 u. a. –, BVerfGE 40, 237 (256); BFH, Urt. v. 21. 2. 1991 – V R 105/84 –, BFHE 163, 313 (319); Krüger, in: *Sachs*, GG, 2. Aufl., München 1999, Art. 19 Rn. 146; in bezug auf eine VwPO Ule, DVBl. 1982, S. 821, 822 f.; Scholz, DVBl. 1982, S. 605, 608.

9 Birk, StuW 1993, S. 296, 299.

10 BVerfG, Beschl. v. 11. 6. 1980 – 1 PBvU 1/79 –, BVerfGE 54, 277 (291); Beschl. v. 25. 7. 1979 – 2 BvR 878/74 –, BVerfGE 52, 131 (153); Degenhart, in: *Isensee/Kirchhof* (Anm. 6), § 76 Rn. 7; Pitschas, in: *Blümel/Pitschas*, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozeß im Wandel der Staatsfunktionen, Berlin 1997, S. 27, 66; Birk, StuW 1993, S. 296, 299.

11 Krüger, in: *Sachs* (Anm. 8), Art. 19 Rn. 109.

1 Abschlußbericht des Sachverständigenrats „Schlanker Staat“, S. 128.

2 Hierzu Stür/Hermanns, VBIBW 2000, S. 256.

3 Däubler-Gmelin, ZRP 1999, S. 81, 82.

4 Koalitionsvereinbarung zwischen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen vom 20. 10. 1998, ZRP 1998, S. 485, 499.

5 Kopp, in: Verhandlungen des 54. DJT, Bd. I, B, S. 1, 31; Becker, RiA 1983, S. 83.

2. Beschränkungen durch Art. 95 Abs. 1 GG

Eine Beschränkung für die Vereinheitlichung der öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeiten könnte sich allerdings aus Art. 95 Abs. 1 GG ergeben. Nach dieser Vorschrift errichtet der Bund für die Gebiete der ordentlichen, der Verwaltungs-, der Finanz-, der Arbeits- und der Sozialgerichtsbarkeit als oberste Gerichtshöfe den BGH, das BVerwG, den BFH, das BAG und das BSG. Über die Berufung der Richter dieser Gerichte entscheidet der für das jeweilige Sachgebiet zuständige Bundesminister gemeinsam mit einem Richterwahlausschuß, der aus den für das jeweilige Sachgebiet zuständigen Ministern der Länder und einer gleichen Anzahl von Mitgliedern besteht, die vom Bundestag gewählt werden (Art. 95 Abs. 2 GG). Zur Wahrung der Einheitlichkeit der Rechtsprechung ist ein Gemeinsamer Senat der in Art. 95 Abs. 1 GG genannten Gerichte zu bilden. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz (Art. 95 Abs. 3 GG).

Nach dem Wortlaut des Art. 95 Abs. 1 GG ist zunächst klar, daß der Bestand von BGH, BVerwG, BFH, BAG und BSG verfassungsrechtlich gewährleistet ist. Eine Zusammenfassung dieser Bundesgerichte ist daher ohne Verfassungsänderung nicht möglich. Auf Bundesebene müssen daher eigenständige Gerichte bestehen, die auch organisatorisch selbständig und nicht lediglich Unterorganisationen einer einheitlichen Gerichtsbarkeit sind. Daher können auf Bundesebene die drei öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeiten nicht zu einer Einheit zusammengefaßt werden, wenn nicht das Grundgesetz geändert wird.

Art. 95 Abs. 1 GG hat aber darüber hinaus auch Bedeutung für den Bestand der einzelnen Verfahrensordnungen. Insofern fehlt es Art. 95 Abs. 1 GG zwar an einer unmittelbaren verfassungsrechtlichen Regelungsgewalt für die Verfahrensordnungen von allgemeiner Verwaltungsgerichtsbarkeit sowie Finanz- und Sozialgerichtsbarkeit. Jedoch kann jede Gerichtsbarkeit verlangen, daß bei der Ausgestaltung ihres Verfahrens den Besonderheiten, beispielsweise durch die Schaffung von Sondernormen, Rechnung getragen wird¹². Auch müßten im Fall einer Zusammenfassung der öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeiten und ihrer Verfahrensordnungen in maßvollem Umfang verschiedene Sonderregelungen bestehenbleiben, um einerseits dem jeweiligen Verfahren gerecht zu werden, ohne daß andererseits dadurch der Ansatz der Vereinheitlichung aufgehoben werden würde¹³. Zwar ist es eines der größten Probleme der Vereinheitlichung der Verfahrensordnungen, diesen Ausgleich durch eine einfachgesetzliche Regelung zu bewältigen¹⁴, doch fällt die Idee der Vereinheitlichung und so auch das ganze Vorhaben der Neustrukturierung nicht sogleich wegen der Existenz dieses Problems dem Verdikt des Verstoßes gegen Art. 95 Abs. 1 GG zum Opfer¹⁵.

Allerdings ist Art. 95 Abs. 1 GG vor allem für den verfassungsrechtlichen Bestandsschutz der einzelnen Gerichtsbarkeiten von entscheidender Bedeutung. Umstritten ist

dabei, ob sich dieser verfassungsrechtlich verbürgte Bestandsschutz auf die zu den jeweiligen Gerichtsbarkeiten gehörenden obersten Bundesgerichte beschränkt oder ob darüber hinaus auch die Instanzgerichte von der Gewährleistung des Art. 95 Abs. 1 GG mitumfaßt werden. Denn es wäre immerhin denkbar, die Bundesgerichte beizubehalten, die Instanzgerichte aber auf Landesebene zusammenzufassen.

a) Gründe für einen allein auf die obersten Bundesgerichte bezogenen Bestandsschutz

Für einen allein für die obersten Bundesgerichte bestehenden verfassungsrechtlichen Bestandsschutz wird geltend gemacht, der Wortlaut von Art. 95 Abs. 1 GG spreche von obersten Fachgerichten, was zwar zumindest bei den obersten Bundesgerichten eine Aufteilung der einzelnen Gerichtszweige bedinge, gleichzeitig aber für die Instanzgerichte bedeute, daß eine Zusammenlegung der einzelnen Gerichtszweige problemlos möglich sei¹⁶. Des weiteren ergebe sich diese Interpretation von Art. 95 Abs. 1 GG nicht nur aus dessen Wortlaut; vielmehr führe eine teleologische Auslegung zu dem gleichen Ergebnis¹⁷. Auch der Einwand, Art. 108 Abs. 6 GG bedinge in Verbindung mit Art. 95 Abs. 1 GG einen verfassungsrechtlich geschützten mehrstufigen Aufbau zumindest der Finanzgerichtsbarkeit¹⁸, greife nicht durch, schließe Art. 108 Abs. 6 GG doch nur eine landesrechtliche Regelung der Finanzgerichtsbarkeit aus, so daß er folglich die Zusammenlegung der öffentlich-rechtlichen Instanzgerichte durch Bundesgesetz nicht verbiete¹⁹. Schließlich verhalte sich Art. 95 Abs. 1 GG so indifferent zur Frage des Aufbaus und der Aufgabenverteilung im Bereich der Mittelinstanzen, daß ihm auch kein Regelungsgehalt für die Mittelinstanzen zukomme²⁰.

b) Gründe für einen verfassungsrechtlichen Bestandsschutz auch der Instanzgerichte

Für einen durch Art. 95 Abs. 1 GG verfassungsrechtlich gewährten Bestandsschutz auch für die Instanzgerichte wird hingegen angeführt, die Systematik des Art. 95 Abs. 1 GG selbst fordere zumindest eine weitere Instanz, die unterhalb der jeweiligen fünf Fachgerichtsbarkeiten anzusiedeln sei. Gehe Art. 95 Abs. 1 GG nämlich von einem obersten Bundesgericht aus, bedinge dies grundsätzlich die nachinstanzliche Gliederung der jeweiligen Fachgerichtsbarkeiten²¹. Des weiteren entspreche die Annahme eines verfassungsrechtlichen Bestandsschutzes für die Instanzgerichte der Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 74 Nr. 1 GG, denn wenn der Bundesgesetzgeber Aufbau und Organisation der Gerichtsorganisation regeln könne, müsse man auch die diesbezüglichen materiellen Verfassungsaussagen hierauf beziehen. Schließlich sei infolge der Neuregelung der Art. 95 und 96 GG durch das 16. ÄndG zum Grundgesetz vom

12 *Bettermann*, ZRP 70 (1957), S. 161, 165.

13 *Ule*, NJW 1968, S. 967, 969; *ders.*, DVBl. 1958, S. 691, 692.

14 *Bettermann*, ZRP 70 (1957), S. 161, 165.

15 *Ule*, DVBl. 1958, S. 691, 695.

16 *Pitschas*, SGB 1999, S. 385, 392; *Meyer-Teschendorf/Hofmann*, ZRP 1998, S. 132, 134; *Franke*, ZRP 1997, S. 333, 336.

17 *Meyer-Teschendorf/Hofmann*, ZRP 1998, S. 132, 134.

18 *Fischer-Menshausen*, in: *von Münch/Kunig*, GG, III, 3. Aufl., München 1996, Art. 108 Rn. 19.

19 *Pitschas*, SGB 1999, S. 385, 392; *Franke*, ZRP 1997, S. 333, 336.

20 *Meyer-Teschendorf/Hofmann*, ZRP 1998, S. 132, 134.

21 *Detterbeck*, in: *Sachs* (Anm. 8), Art. 95 Rn. 9.

18. 6. 1968 ein Schlußpunkt unter die Diskussion um eine Vereinheitlichung der Gerichtsbarkeit gesetzt worden, so daß infolge des Wegfalls des unerfüllten Verfassungsauftrags, ein oberstes Bundesgericht zu schaffen, gleichzeitig die Entscheidung für entsprechende Fachgerichtsbarkeiten getroffen worden sei²².

c) Garantie auch eigenständiger Instanzgerichte

Zwar ist Art. 95 Abs. 1 GG relativ unbestimmt, und es ergibt sich aus ihm allein keine klare Aussage zu der Frage, ob die Verfassungsvorschrift auch den Instanzgerichten der Fachgerichtsbarkeiten einen verfassungsrechtlichen Bestandsschutz vermittelt. Bei der Auslegung von Art. 95 Abs. 1 GG darf aber nicht nur der Wortlaut der Bestimmung isoliert betrachtet werden. Vielmehr sind die Bezüge zu anderen Bestimmungen des Grundgesetzes mit zu berücksichtigen, es ist also eine systematische Einordnung und Auslegung von Art. 95 Abs. 1 GG vorzunehmen.

Doch auch bei einer Auslegung nach dem Wortlaut der Vorschrift kommt man nicht zwingend zu dem Ergebnis, daß sie sich nur auf die obersten Gerichtshöfe des Bundes bezieht. Wird nämlich von obersten Gerichtshöfen des Bundes gesprochen, bedingt dies sprachlich, daß es jeweils zumindest ein weiteres Gericht gibt, das unter dem jeweiligen obersten Gerichtshof des Bundes anzusiedeln ist²³. Da die obersten Bundesgerichte als Revisionsgerichte primär die Aufgabe haben, die Einheit der Rechtsprechung zu gewährleisten und das Recht fortzubilden, folgt aus Art. 95 Abs. 1 GG und aus der Gesetzgebungskompetenz des Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG für die Verfahrensordnungen, daß den obersten Bundesgerichten fachspezifische Instanzgerichte zuzuordnen sind²⁴.

Diese Auslegung wird systematisch durch Art. 108 Abs. 6 GG gestützt. Nach dieser Grundgesetzbestimmung wird die Finanzgerichtsbarkeit durch Bundesgesetz einheitlich geregelt. Die Vorschrift schließt daher in erster Linie landesrechtliche Regelungen hinsichtlich der Finanzgerichtsbarkeit aus. Zugleich geht das Grundgesetz aber wohl auch von einer mehrstufigen Finanzgerichtsbarkeit aus. Anderenfalls wäre nämlich schon Art. 95 Abs. 1 GG ausreichend gewesen, der den BFH zu den obersten Gerichtshöfen des Bundes rechnet. So gesehen hätte Art. 108 Abs. 6 GG keinen eigenen Regelungsgehalt. Denn wäre nur der BFH durch Art. 95 Abs. 1 GG geschützt, bestünde kein Anlaß für die weitere Absicherung der Finanzgerichtsbarkeit durch Art. 108 Abs. 6 GG.

Dem kann auch nicht entgegeng gehalten werden, Art. 108 Abs. 6 GG biete keinen verfassungsrechtlichen Schutz für die gesamte Finanzgerichtsbarkeit, sondern schütze nur die Gesetzgebungskompetenz des Bundes und beinhalte allenfalls einen Gesetzgebungsauftrag für Regelungen im Bereich der Finanzgerichtsbarkeit²⁵. Immerhin wäre dann schon eine mehrstufige Finanzgerichtsbarkeit gewährleistet. Denn anderenfalls wäre Art. 95 Abs. 1 GG

mit der Garantie des BFH bereits abschließend. Geht nun Art. 108 Abs. 6 GG von einer Mehrstufigkeit der Finanzgerichtsbarkeit aus, stellt sich das Problem, daß sowohl Art. 108 Abs. 6 GG als auch Art. 95 Abs. 1 GG einmütig von der Finanzgerichtsbarkeit sprechen, in Art. 108 Abs. 6 GG aber von einer mehrstufigen Finanzgerichtsbarkeit ausgegangen wird, während Art. 95 Abs. 1 GG bei gleicher Begrifflichkeit von einer allein auf den BFH bezogenen Finanzgerichtsbarkeit ausgeht. Dieser interpretatorische Spagat der gegensätzlichen Auslegung des gleichen Rechtsbegriffs in unmittelbaren aufeinanderfolgenden Abschnitten des Grundgesetzes wäre jedoch nicht nachvollziehbar. So ist auch unter Berücksichtigung von Art. 108 Abs. 6 GG davon auszugehen, daß Art. 95 Abs. 1 GG einen von ihm mitumfaßten Instanzenzug voraussetzt²⁶.

Letztlich ist es ebenfalls nicht möglich, einen allein auf die obersten Bundesgerichte bezogenen verfassungsrechtlichen Bestandsschutz von Art. 95 Abs. 1 GG mit der Rechtsprechung des BVerfG zu begründen. Zwar entschied das BVerfG mehrfach, daß Art. 95 Abs. 1 GG keinen Instanzenzug gewährleistet²⁷, doch sind die Beschlüsse des BVerfG im Zusammenhang des jeweiligen Entscheidungsgegenstands zu sehen.

Gegenstand der Ausgangsverfahren waren jeweils Verfassungsbeschwerden. In dem einen Fall wurde sie unmittelbar durch den zuständigen Senat entschieden, in dem anderen Fall legte der zur Entscheidung berufene Senat die zu entscheidende Rechtsfrage dem Plenum vor. Problematisch war jeweils, inwieweit über Revisionen zum BGH ohne mündliche Verhandlung entschieden werden könnte. In den vom BVerfG zu entscheidenden Fällen ging es also darum, ob der Gesetzgeber infolge von Art. 95 Abs. 1 GG gehalten ist, dem einzelnen einen Rechtsweg über mehrere Instanzen zu garantieren. Der individuelle Rechtsschutz wird jedoch – wie ausgeführt – durch Art. 19 Abs. 4 GG verbürgt. Art. 95 Abs. 1 GG dagegen ist eine Norm aufgrund der Kompetenzen zugewiesen worden²⁸, und er ist auch systematisch in dem das Staatsorganisationsrecht regelnden Teil des Grundgesetzes angesiedelt. Da Art. 95 Abs. 1 GG demgemäß keine subjektiv-rechtliche Bedeutung zukommt und er damit auch keinen klagbaren Anspruch auf ein zumindest zweinstanziges Verfahren vermittelt²⁹, konnten die Beschwerdeführer ihn auch nicht für sich nutzbar machen. Dies bedeutet aber gleichzeitig, daß die Frage der verfassungsrechtlichen Garantie einer institutionell mehrinstanzlichen Gerichtsorganisation mangels rechtlicher Relevanz für die Ausgangsverfahren gar nicht umstritten war und dementsprechend nicht vom BVerfG behandelt wurde. Da das BVerfG also andere Verfahrensgegenstände zu entscheiden hatte, können die Beschlüsse des BVerfG für die Frage, ob vom verfassungsrechtlichen Bestandsschutz des Art. 95 Abs. 1 GG auch die Instanzgerichte umfaßt werden, nicht ausschlaggebend sein.

22 Degenhart, in: *Isensee/Kirchhof* (Anm. 6), § 75 Rn. 6.

23 Blümel, in: *Isensee/Kirchhof*, HStR, IV, 2. Aufl., Heidelberg 1999, § 102 Rn. 14.

24 Degenhart, in: *Isensee/Kirchhof* (Anm. 6), § 75 Rn. 5 f.; Ule, DVBl. 1982, S. 821, 827.

25 Siekmann, in: *Sachs* (Anm. 8), Art. 108 Rn. 44.

26 Fischer-Menshausen, in: *von Münch/Kunig* (Anm. 18), Art. 108 Rn. 19.

27 BVerfG, Beschl. v. 11. 6. 1980 – 1 PBvU 1/79 –, BVerfGE 54, 277 (291); Beschl. v. 30. 6. 1976 – 2 BvR 164/76 –, BVerfGE 42, 243 (248).

28 Jarass/Pieroth, GG, 5. Aufl., München 2000, Art. 95 Rn. 1.

29 Detterbeck, in: *Sachs* (Anm. 8), Art. 95 Rn. 9.

Für die Gerichtsbarkeiten selbst bedeutet dies somit, daß Art. 95 Abs. 1 GG einen sich sowohl auf die obersten Bundesgerichte als auch auf die Instanzgerichte erstreckenden verfassungsrechtlichen Bestandsschutz verbürgt³⁰. Neben den obersten Gerichtshöfen des Bundes setzt das Grundgesetz demgemäß je Fachgerichtsbarkeit zumindest ein weiteres Instanzgericht voraus. Dieser Bestandsschutz wäre nur durch eine Änderung des Grundgesetzes zu beseitigen³¹, wobei einer solchen Änderung jedoch über die Notwendigkeit einer Zweidrittelmehrheit gemäß Art. 79 Abs. 2 GG hinaus keine weiteren verfassungsrechtlichen Hürden entgegenstünden³².

Hinsichtlich der Organisation der einzelnen Gerichtsbarkeiten und der Ausgestaltung der Verfahrensordnungen dagegen kann der Gesetzgeber einen weiten Gestaltungsspielraum für sich in Anspruch nehmen³³, da der Regelungsgegenstand des Art. 95 Abs. 1 GG sich auf die institutionelle Unantastbarkeit der dort aufgeführten Gerichtsbarkeiten beschränkt. Solange also der Gesetzgeber der einzelnen Gerichtsbarkeit einen Kernbestand an entsprechender Sachkompetenz beläßt, kann sich daher aus Art. 95 Abs. 1 GG keine Grenze für eine Vereinheitlichung der Verfahrensordnungen der Verwaltungsgerichtsbarkeit ergeben³⁴. Bei dieser Grundgesetzvorschrift geht es nur um die Gerichtsorganisation, die sowohl auf Bundesebene als auch auf der Ebene der Instanzgerichte garantiert ist.

Die Gerichtsorganisation muß daher bei der gegenwärtigen Verfassungslage auch auf der Landesebene eine organisatorische Eigenständigkeit der drei Fachgerichtsbarkeiten gewährleisten. Dies schließt zwar ein stärkeres Zusammenrücken nicht aus, fordert jedoch, daß die Eigenständigkeit auch organisatorisch zum Ausdruck kommt. Ob Art. 95 GG es zulassen würde, daß die drei Fachgerichtsbarkeiten eigenständige Organisationseinheiten unter dem Dach einer Gerichtsbarkeit bilden, käme wohl auf die nähere Ausgestaltung eines solchen Organisationsmodells an³⁵.

3. Beschränkungen durch Art. 97 GG

Beschränkungen für eine Vereinheitlichung der öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeit könnten sich auch aus Art. 97 GG ergeben.

a) Regelungsgehalt des Art. 97 GG

Nach Art. 97 Abs. 1 GG sind die Richter unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen. Dies bedeutet zunächst, daß jeder Richter allein an durch Gesetz bestimmte Ent-

scheidungsmaßstäbe gebunden ist³⁶, wobei es der Legislative verwehrt ist, in diese Entscheidungsmaßstäbe anders als durch Gesetz einzugreifen³⁷. Ferner muß sich auch die Exekutive sämtlicher vermeidbarer Einflüssen auf die rechtsprechende Tätigkeit enthalten³⁸.

Neben die durch Art. 97 Abs. 1 GG garantierte sachliche Unabhängigkeit tritt gemäß Art. 97 Abs. 2 GG die persönliche Unabhängigkeit der Richter. Die den hauptamtlich und planmäßig endgültig angestellten Richtern zukommende persönliche Unabhängigkeit garantiert diesen, daß sie vor Ablauf ihrer Amtszeit nur unter den gesetzlichen Voraussetzungen und gegen ihren Willen ausschließlich aufgrund einer richterlichen Entscheidung abberufen, also ihres Amtes enthoben werden dürfen³⁹. Dieser Grundsatz der Inamovibilität⁴⁰ wird nur durch die in Art. 97 Abs. 2 S. 3 GG genannte Möglichkeit der Veränderung der Einrichtungen der Gerichte oder ihrer Bezirke durchbrochen.

Auch darf Art. 97 GG nicht isoliert betrachtet werden; vielmehr ist eine Einordnung in das Gesamtgefüge des Grundgesetzes notwendig. So wird die Unabhängigkeit der Gerichte vom BVerfG nicht nur in Art. 97 GG verortet, sondern vielmehr als Ausdruck des Gewaltenteilungs- und Rechtsstaates verstanden. Daher sind über Art. 97 GG hinaus auch der Art. 20 Abs. 2 und 3 GG sowie der Art. 92 GG bei der Interpretation von Art. 97 GG zu berücksichtigen⁴¹, was wiederum dazu führt, daß Art. 79 Abs. 3 GG Änderungen von Art. 97 GG über die Unabhängigkeit der Richter entgegensteht⁴². Zwar beinhalten die in Art. 97 GG enthaltenen Garantien keine subjektiven öffentlichen Rechte⁴³. Der gesamte Gewährleistungsumfang des Art. 97 GG ist jedoch zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums im Sinne von Art. 33 Abs. 5 GG zu zählen⁴⁴. Eine Verletzung von Art. 97 GG ist daher für den betroffenen Richter mit der Verfassungsbeschwerde über die Brücke des Art. 33 Abs. 5 GG rügefähig⁴⁵.

b) Konsequenzen für eine Vereinheitlichung der öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeiten

Fraglich ist nun, welche Konsequenzen Art. 97 GG für eine Neuordnung der öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeiten hat. Eine Neuordnung der Verwaltungsgerichtsbarkeit könnte eine Änderung ihrer bisherigen

30 Degenhart, in: *Isensee/Kirchhof* (Anm. 6), § 75 Rn. 6; Detterbeck, in: *Sachs* (Anm. 8), Art. 95 Rn. 9.
 31 Meyer, in: *von Münch/Kunig* (Anm. 18), Art. 95 Rn. 4; Detterbeck, in: *Sachs* (Anm. 8), Art. 95 Rn. 4; Degenhart, in: *Isensee/Kirchhof* (Anm. 6), § 75 Rn. 6.
 32 Franke, ZRP 1997, S. 333, 336.
 33 Meyer, in: *von Münch/Kunig* (Anm. 18), Art. 95 Rn. 4; Detterbeck, in: *Sachs* (Anm. 8), Art. 95 Rn. 7.
 34 Degenhart, in: *Isensee/Kirchhof* (Anm. 6), § 75 Rn. 11 f.; Detterbeck, in: *Sachs* (Anm. 8), Art. 95 Rn. 5 f.; Meyer, in: *von Münch/Kunig* (Anm. 18), Art. 95 Rn. 7.
 35 Zu vom Ansatz her vergleichbaren Fragen der Schulorganisation VerfGH NW, Urt. v. 23. 12. 1983 – VerfGH 22/82 –, NVwZ 1984, S. 791 – Gesamtschule.

36 Barbey, in: *Isensee/Kirchhof* (Anm. 6), § 74 Rn. 30.
 37 BVerfG, Beschl. v. 27. 6. 1974 – 2 BvR 429, 641, 700, 813/72 u. a. –, BVerfGE 38, 1 (21); Beschl. v. 17. 1. 1961 – 2 BvL 25/60 –, BVerfGE 12, 67 (71).
 38 BVerfG, Beschl. v. 7. 1. 1981 – 2 BvR 401 und 606/76 –, BVerfGE 55, 372 (389); BVerfGE 26, 79 (92 ff.).
 39 Meyer, in: *von Münch/Kunig* (Anm. 18), Art. 97 Rn. 29.
 40 Detterbeck, in: *Sachs* (Anm. 8), Art. 97 Rn. 22.
 41 BVerfG, Beschl. v. 20. 4. 1982 – 2 BvL 26/81 –, BVerfGE 60, 253 (296).
 42 Meyer, in: *von Münch/Kunig* (Anm. 18), Art. 97 Rn. 6; Detterbeck, in: *Sachs* (Anm. 8), Art. 97 Rn. 6.
 43 BVerfG, Beschl. v. 11. 11. 1969 – 1 BvR 253/68 –, BVerfGE 27, 211 (217); Meyer, in: *von Münch/Kunig* (Anm. 18), Art. 97 Rn. 26; Detterbeck, in: *Sachs* (Anm. 8), Art. 97 Rn. 7.
 44 BVerfG (3. Kammer des 2. Senats), Beschl. v. 29. 2. 1996 – 2 BvR 136/96 –, NJW 1996, S. 2149, 2150; BVerfG, Beschl. v. 7. 1. 1981 – 2 BvR 401 und 606/76 –, BVerfGE 55, 372 (391 f.); Detterbeck, in: *Sachs* (Anm. 8), Art. 97 Rn. 7.
 45 Detterbeck, ebd.

Gerichtsorganisation zur Folge haben, wobei das Verfahrensrecht, vor allem aber auch die Gliederung der Fachgerichtsbarkeiten als solche betroffen sein kann. Beschränken sich die Veränderungen unter Beibehaltung der traditionellen Gerichtsorganisation auf das Verfahrensrecht, sind auch bei einer einheitlichen Verfahrensordnung keinerlei Konflikte mit Art. 97 Abs. 1 GG zu erwarten, wenn die Veränderungen den Besonderheiten der drei öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeiten Rechnung tragen, wie dies etwa der Entwurf einer VwPO vorsieht.

Anders würde sich die Situation allerdings darstellen, wenn die drei öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeiten zu *einer* Gerichtsorganisation zusammengefaßt würden. Im Zuge eines solchen Vorhabens müßten zahlreiche Richter versetzt werden. Auch ist es denkbar, daß Richter ihre Ämter ganz aufgeben müssen. Wenn aber die drei Fachgerichtsbarkeiten zusammengelegt würden, verstößt dies gegen Art. 95 GG, der die Verwaltungs-, Sozial- und Finanzgerichtsbarkeit in zwei Instanzenbenen garantiert. Es ergeben sich auch tiefgreifende Einschnitte in die Gerichtsorganisation mit der Folge, daß die Veränderungen in der Gerichtsorganisation an Art. 97 Abs. 2 S. 3 GG zu messen sind. Infolge der dort geregelten Öffnungsklausel wären solche Maßnahmen allerdings zulässig, wenn eine gesetzliche Grundlage für sie besteht und den entpflichteten Richtern das volle Gehalt belassen wird.

Durch eine Zusammenfassung von Verwaltungs-, Finanz- und Sozialgerichtsbarkeit könnte das Tätigkeitsfeld des einzelnen Richters allerdings stärker als bisher bestimmt werden. Insbesondere an den Obergerichten, an denen die Möglichkeiten des Ausgleichs von richterlichen Unter- oder Überkapazitäten infolge der vergleichsweise geringeren Fluktuation in der Richterschaft⁴⁶ mitunter beschränkt sind, würde eine Zusammenfassung der drei Verwaltungsgerichtsbarkeiten weit aus größere organisatorische Spielräume eröffnen. So könnte Fehlentwicklungen wie den genannten Unter- oder Überkapazitäten gegebenenfalls durch einen die Geschäftsverteilung regelnden Präsidiumsbeschluß nach § 21 e GVG in Verbindung mit § 4 VwGO, § 6 SGG und § 4 FGO oder aber mit einer diese Bestimmungen ersetzenden Regelung begegnet werden. Eine größere Flexibilität bei der Geschäftsverteilung ist mit Art. 97 Abs. 2 GG allerdings vereinbar, wenn die Zuweisung der Aufgaben nach rechtsstaatlichen Grundsätzen erfolgt, also insbesondere nicht rechtsmißbräuchlich oder gar willkürlich ist⁴⁷. Aus Art. 97 GG ergibt sich daher keine unüberwindbare Hürde für eine Zusammenfassung der öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeiten.

III. Der gesetzgeberische und politische Handlungsspielraum bei einer Vereinheitlichung

Wird die traditionelle Organisation der öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeit nicht geändert, so belassen

⁴⁶ Abgesehen von zur Erprobung abgeordneten Richtern, die in diese Betrachtung nicht einbezogen werden können.

⁴⁷ BVerfG, Beschl. v. 25. 2. 1964 – 2 BvR 411/61 –, BVerfGE 17, 252 (259).

die genannten verfassungsrechtlichen Regelungen einen weiten Rahmen für Änderungen des Verfahrensrechts. Dies hat zur Folge, daß der Gesetzgeber bei Änderungen im Verfahrensrecht unter Beibehaltung der Gerichtsorganisation einen weiten politischen Gestaltungsspielraum hat und sich bei verfahrensrechtlichen Regelungen überwiegend an Zweckmäßigkeitsüberlegungen orientieren kann⁴⁸.

Einen entsprechend großen Einfluß auf die unmittelbare Gestaltung des Gesetzgebungsvorhabens haben die rechtspolitischen Vorstellungen der Beteiligten. Die Gesetzgebung – und damit auch das Vorhaben der Vereinheitlichung der Verfahrensordnungen – bewegt sich nämlich in einem komplexen und dynamischen Gefüge von verfassungsrechtlichen Grenzen und Aufgaben sowie politischen Zielsetzungen, die miteinander in Einklang zu bringen sind⁴⁹. Daher wäre es auch nicht richtig, von nur *einem* zu verfolgenden Ziel zu sprechen; vielmehr stehen verschiedene Zielsetzungen nebeneinander. Diese müssen zusätzlich nicht nur an der von dem Gesetzesvorhaben betroffenen Sache orientiert sein, sondern können auch – vorsichtig ausgedrückt – von außertatbestandlichen Motivationen getragen werden.

Der große Wurf dürfte dabei aber wohl nur gelingen, wenn nicht nur die Verfahrensordnungen für die drei öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeiten vereinheitlicht würden, sondern die Gerichtsorganisation selbst zusammengefaßt werden könnte. Dies setzt allerdings eine Änderung des Art. 95 GG voraus. Sollte sich dafür keine verfassungsändernde Mehrheit abzeichnen, wäre politisch zu entscheiden, ob die Kraftanstrengung einer einheitlichen Verfahrensordnung für die öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeiten lohnt. Allerdings könnte von einem einheitlichen Verfahrensrecht durchaus eine Signalwirkung auf eine längerfristige Perspektive auch für eine einheitliche Gerichtsorganisation ausgehen.

IV. Ergebnis

Wird die Gerichtsorganisation beibehalten, ist die Vereinheitlichung von VwGO, SGG und FGO vom Grundsatz her verfassungsrechtlich zulässig, wenn der Gesetzgeber den Besonderheiten der jeweiligen Fachgerichtsbarkeit Rechnung trägt und mit den drei bestehenden Systemen des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes nicht grundsätzlich bricht. Denn dann würde nicht mehr nur eine Vereinheitlichung, sondern vielmehr eine ganz neue Gestaltung des Rechtsschutzes entstehen, was verfassungsrechtlich problematisch ist.

Die drei öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeiten können allerdings nicht ohne Verfassungsänderung zu

⁴⁸ BVerfG, Beschl. v. 12. 7. 1983 – 1 BvR 1470/82 –, BVerfGE 65, 76 (91); Beschl. v. 3. 6. 1980 – 1 BvL 114/78 –, BVerfGE 54, 159 (166); Beschl. v. 11. 6. 1980 – 1 PBvU 1/79 –, BVerfGE 54, 277 (291); Beschl. v. 11. 10. 1978 – 2 BvR 1055/76 –, BVerfGE 49, 329 (341); Beschl. v. 26. 5. 1976 – 2 BvL 13/75 –, BVerfGE 42, 206 (208 f.); Beschl. v. 7. 7. 1960 – 2 BvR 435, 440/60 –, BVerfGE 11, 263 (265); Meyer, in: von Münch/Kunig (Anm. 18), Art. 95 Rn. 4; Detterbeck, in: Sachs (Anm. 8), Art. 95 Rn. 7.

⁴⁹ Hill, ZG 1998, S. 101.

einer einheitlichen Gerichtsbarkeit zusammengefaßt werden. Dies gilt nicht nur für die Bundesgerichte, die durch Art. 95 GG garantiert sind, sondern auch für zumindest eine vorgelagerte Instanz dieser drei Gerichtsbarkeiten. Bei einer Zusammenfassung der drei öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeiten müßten auch die verfassungsrechtlichen Anforderungen gewahrt werden, die sich aus der in Art. 97 GG garantierten Unabhängigkeit der Richter ergeben.

Bei der Abwägung der Vor- und Nachteile einer Vereinheitlichung von VwGO, SGG und FGO gibt es mehrere rechtlich vertretbare, nebeneinander stehende Lösungsmöglichkeiten, über die letztlich politisch entschieden werden muß. Jenseits dieser politischen Zweckmäßigkeitserwägungen für die Vereinheitlichung der Verfahrensordnungen wäre für eine Zusammenfassung der öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeiten zu einer einheitlichen Gerichtsorganisation allerdings eine Verfassungsänderung unverzichtbar.

Bericht

Religion und Weltanschauung im säkularen Staat

– 41. Assistententagung Öffentliches Recht, Potsdam –

Von Dr. Gernot Sydow, M.A., Freiburg i.Br. *

Im Verhältnis von Staat und Religion spiegeln sich die Probleme einer pluralen und zunehmend multikonfessionellen Gesellschaft. Religionssoziologische Veränderungen, vor allem ein wachsender muslimischer Bevölkerungsanteil und die zurückgehende Bindungskraft der christlichen Großkirchen, werden seit einigen Jahren als Herausforderungen eines Staatskirchenrechts verstanden, das sich über Jahrzehnte in hoher Kontinuität, um nicht zu sagen: in Beschaulichkeit entwickelt hatte. Eine Aufsatzwelle zum Themenkreis Islam seit etwa 1997/98, die Heidelberger Staatsrechtslehrertagung von 1999 und neue Lehrbücher des Staatskirchenrechts in den Jahren 2000 und 2001 sind Ausdruck eines verstärkten wissenschaftlichen Interesses, das sich um eine Neubestimmung von Neutralität, Parität und Toleranz als Leitprinzipien des Staatskirchenrechts bemüht.

Diese allgemeine Diskussion bildete den Hintergrund der 41. Assistententagung Öffentliches Recht vom 6. bis 9. März 2001 in Potsdam, die unter dem Thema „Religion und Weltanschauung im säkularen Staat“ stand. Die Vorträge eröffnete Dr. *Ansgar Hense*, Dresden, mit einem Referat über „Staatskirchenrecht oder Religionsverfassungsrecht: mehr als ein Streit um Begriffe?“ Er arbeitete zunächst die historische Verwendung verschiedener Termini für das Rechtsgebiet und die Wissenschaftsdisziplin des Verhältnisses von Staat und Kirche auf. Er plädierte für einen Wechsel von Darstellungsdimension und Deutungsperspektive: Der Begriff des Religionsverfassungsrechts könne die institutionelle und die grundrechtliche Perspektive bündeln, er vermeide eine Engführung auf die kirchliche Perspektive und sei daher der vorzugswürdige Terminus.

Dr. *Martin Borowski*, Kiel, wandte sich dem „Grundrechtsschutz des religiösen Selbstverständnisses“ zu, einem Auslegungskriterium, das auch für die Schranken-

bestimmung zu berücksichtigen sei. Er entwickelte dazu auf der Grundlage der Unterscheidung von subjektivem und objektivem Standpunkt in interner oder in externer Dimension ein Abwägungsmodell, das das Selbstverständnis des Grundrechtsträgers mit der objektivierenden Rolle des Staates verbindet: Die Abwägung müsse von staatlichen Organen vollzogen werden; dabei müßten sie jedoch die Festsetzung des Grundrechtsträgers über das Gewicht des Eingriffs als formelles Prinzip im Sinne der von *Alexy* entwickelten Prinzipientheorie berücksichtigen.

Dr. *Hans Markus Heimann*, München, referierte am zweiten Tagungstag über „Materielle Anforderungen an Religionsgemeinschaften für die Erteilung schulischen Religionsunterrichts“. Er sprach sich für eine Differenzierung zwischen Binnen- und Außensphäre aus: Die Unterrichtsinhalte über die Ausgestaltung von Staat und Gesellschaft müßten mit grundlegenden Verfassungsprinzipien in Einklang stehen, während die Lehre über die innere Organisation einer Religionsgemeinschaft als Kernbestand religiöser Freiheit in der Regel nicht an ihnen ausgerichtet werden müsse. Auch Dr. *Heike Jochum*, Saarbrücken, widmete sich in ihrem Referat zum „Islam in der staatlichen Schule“ dem muslimischen Religionsunterricht, für den sie folgende Leitlinien formulierte: Weltanschauliche Neutralität des Staates sei nicht als Bekenntnis zu Laizismus oder Wertneutralität mißzuverstehen. Die staatliche Schulhoheit begründe einen über die Vermittlung einzelner Fähigkeiten hinausgehenden Bildungs- und Erziehungsauftrag des Staates, dessen Aufgabe die identitätswahrende Integration ausländischer Schüler sei. *Konrad Sahlfeld*, Basel, leistete in seinem Referat über den „Islam als Herausforderung für die schweizerische Rechtsordnung“ eine detaillierte Analyse der Rechtsprechung des Schweizer Bundesgerichts zu verwaltungs-, im Schwerpunkt schulrechtlichen Auseinandersetzungen. Er attestierte dem Gericht eine pragmatische, aber kritisch zu würdigende Haltung. In der abschließenden Podiumsdiskussion diskutierten der Bischof der evangelischen Landeskirche Berlin-Brandenburg Prof. Dr. *Wolfgang Huber*, der brandenburgische

* Anmerkung der Schriftleitung: Der Verfasser ist Wiss. Assistent am Institut für Staatswissenschaft und Rechtsphilosophie der Universität Freiburg (Lehrstuhl Prof. Dr. Voßkuhle).