

des § 1 UmwRG, etwa auch für Verpflichtungsklagen sowie für Rechtsbehelfe von Privatklägern, und diene – im Einklang mit dem Völker- und Unionsrecht – einer frühzeitigen Fixierung des Prozessstoffs.

VI. Wechsel in der Institutsleitung

Das diesjährige Symposium war die letzte Veranstaltung des ZIR unter der Leitung von Prof. Dr. *Hans D. Jarass*, LL.M., der das Institut seit 1998 als Geschäftsführender Direktor geführt hat und diese Funktion zum Abschluss des Symposiums an Prof. Dr. *Sabine Schlacke* übergab. Vor diesem Hintergrund sollte das Tagungsthema auch eines seiner wissenschaftlichen Interessengebiete aufgreifen: Mit dem Zusammenwirken von europäischem und deutschem Recht hat sich *Jarass* seit langem kontinuierlich beschäftigt und speziell auch auf die mit der Europäisierung des Raumplanungsrechts verbundenen Herausforderungen frühzeitig hingewiesen.⁹ Die Geschäftsführerin des ZIR, Prof. Dr. *Susan Grotefels*, würdigte die langjährige Zusammenarbeit und die erfolgreiche Betreuung zahlreicher am ZIR entstandener Forschungsarbeiten – darunter 33 Dissertationen und eine Habilitation. Ganz besonders hob sie hervor, dass *Jarass'* ausgesprochen breites wissenschaftliches Profil die Forschung des Instituts inhaltlich bereichert habe; die verstärkte Einbeziehung allgemeiner verfassungsrechtlicher, verwaltungsrechtlicher und europarechtlicher Fragestellungen habe die Qualität der Forschung am Institut und deren intradisziplinäre Anschlussfähigkeit ganz erheblich gesteigert. Dem pflichtete auch *Schlacke* bei. In ihrem Ausblick auf die Zukunft des Instituts betonte sie das Ziel der Kontinuität; die zugleich wissenschaftlich anspruchsvolle wie praxisorientierte Forschung solle fortgesetzt werden. Künftige Projekte, etwa die weitere Begleitung der Energiewende, namentlich des Kohleausstiegs, böten hierzu vielfältige Gelegenheit. *Jarass* wird als Mitglied des Kuratoriums weiterhin dem ZIR mit fachlichem Rat zur Seite stehen.

VII. Fazit und Ausblick

Die inhaltliche Breite und die grundsätzliche wie praktische Bedeutung des Veranstaltungsthemas spiegelten sich in den von Prof. Dr. *Susan Grotefels*, Dr. *Alexander Milstein* (VG Düsseldorf), Dr. *Jens Wahlhäuser* (BMI), Prof. Dr. *Sabine Schlacke* und Prof. Dr. *Hans D. Jarass*, LL.M.,

moderierten Diskussionsrunden wider. Zur Sprache kamen u.a. die Problematik der deutschen »Patchwork«-Gesetzgebung, Perspektiven einer Aufgabe oder Anpassung überkommener nationaler Rechtsinstitute wie der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung (§§ 13 ff. BNatSchG) oder der ausdifferenzierten Abwägungsdogmatik zugunsten europäischer Konzepte sowie Unterschiede zwischen deutschem und europäischem Planungsverständnis. Ferner wurde etwa auf weitere mögliche Problemlagen im Verhältnis von Dienstleistungsrichtlinie und deutschem Planungsrecht¹⁰ sowie auf Perspektiven einer überfachlichen europäischen Raumplanung hingewiesen. Die Referate sowie Zusammenfassungen der anschließenden Diskussionen werden in einem Tagungsband versammelt, der in Kürze in der Schriftenreihe des ZIR, den »Beiträge(n) zum Raumplanungsrecht«, im Berliner Lexxion Verlag erscheinen wird. Im Jahr 2020 wird das ZIR wiederum ein Symposium zu aktuellen und grundsätzlichen Fragestellungen des Raumplanungsrechts veranstalten; ferner richtet es in regelmäßigen Abständen, gemeinsam mit dem Institut für Umwelt- und Planungsrecht der Universität Münster, die »Münsteraner Gespräche zum Umwelt- und Planungsrecht« aus. Aktuelle Informationen sind auf der Internet-Seite des ZIR (<http://www.jura.uni-muenster.de/zir>) verfügbar.

⁹ Jarass, Wirkungen des EG-Rechts in den Bereichen der Raumordnung und des Städtebaus, DÖV 1999, 661 ff.; ders., Gemeinschaftsrechtliche Determinanten der Planungshoheit, in: Erichsen (Hrsg.), Kommunale Verwaltung im Wandel, 1999, S. 39 ff.; ders., Europäisierung des Planungsrechts, DVBl 2000, 945 ff.; ders., Das Bauplanungsrecht unter dem Einfluß des EG-Rechts, in: Eberle u.a. (Hrsg.), Festschrift für Winfried Brohm zum 70. Geburtstag, 2002, S. 139 ff. Zudem sind unter *Jarass'* Betreuung am ZIR mehrere Dissertationen zum europäischen Raumplanungsrecht bzw. zur Europäisierung des deutschen Raumplanungsrechts entstanden: Gatawis, Grundfragen eines europäischen Raumordnungsrechts, 2000; Berg, Europäisches Naturschutzrecht und Raumordnung, 2002; Uebbing, Umweltprüfung bei Raumordnungsplänen – eine Untersuchung zur Umsetzung der Plan-UP-Richtlinie in das Raumordnungsrecht, 2004; Milstein, Territorialer Zusammenhalt und Daseinsvorsorge – Grundlagen des europäischen Raumentwicklungsrechts, 2016. Vgl. ferner die Dokumentation des ZIR-Symposiums vom 30.09.2004: Jarass (Hrsg.), Europäisierung der Raumplanung, 2005; sowie Kment, Nationale Unbeachtlichkeits-, Heilungs- und Präklusionsvorschriften und Europäisches Recht, 2005.

¹⁰ Vgl. vor allem EuGH, Urt. v. 31.01.2018 – C-31/16, DVBl 2019, 233 – Visser; hierzu auch Battis/Henning, DVBl 2019, 197 ff.

70 Jahre Grundgesetz: Sind die Eckpfeiler des Bundesstaates morsch geworden?

Podiumsveranstaltung der Freiherr-vom-Stein-Gesellschaft vom 06.11.2019 in Bonn

von RA und FAVerwR Prof. Dr. Bernhard Stüer (Münster/Osnabrück)

Siebzig Jahre nach Inkrafttreten des Grundgesetzes ist es Zeit für eine Bilanz. Das gilt nicht zuletzt mit Blick auf eines der grundlegenden Prinzipien der deutschen Verfassung, den Föderalismus, dem sich die Freiherr-vom-Stein-Gesellschaft seit jeher in besonderer Weise verbunden sieht. Während die beiden erfolgreichen Föderalismusreformen der Jahre 2006 und 2009 das Ziel einer (Re-)Aktivierung des Föderalismus verfolgten, stellt sich nach den jüngsten Verfassungsänderungen, in deren Rahmen die Länder auf zentrale Kompetenzen zu-

gunsten des Bundes verzichtet haben, ernsthaft die Frage, ob die Eckpfeiler des Bundesstaates brüchig geworden sind. Darüber berieten unter der Diskussionsleitung des Vizepräsidenten der Freiherr-vom-Stein-Gesellschaft und Hauptgeschäftsführers des Deutschen Landkreistages Prof. Dr. *Hans-Günter Henneke* (Berlin/Osnabrück), *Franz Müntefering* (Berlin), einer der wesentlichen Initiatoren und Ko-Vorsitzenden der ersten Föderalismusreformkommission sowie der ehemalige Vizepräsident des Bundesverfassungsgerichts,

Prof. Dr. *Ferdinand Kirchhof* (Tübingen), der zu den Sachverständigen dieser Kommission gehörte.

Die Eckpfeiler des Bundesstaates sind nicht morsch geworden. Da war sich das Podium schnell einig und schloss sich der Einschätzung an, mit der Müntefering auf Fragen von Henneke die Diskussion eröffnet hatte. Aber sind die Akzente in den Kompetenzen zwischen der Europäischen Union sowie in Bund und Ländern richtig verteilt? Da wurden durchaus unterschiedliche Akzente erkennbar. Die Reformen des GG waren vor allem durch die Beobachtung veranlasst, dass die Zahl der zustimmungsbedürftigen Gesetze sprunghaft zugenommen hatte und der Bundesrat nach den Kritikern dieser Entwicklung durch die häufige Anrufung des Vermittlungsausschusses eine Verhinderungspolitik betrieb. Um diese Blockadepolitik aufzulösen, wurde durch entsprechende Grundgesetzänderungen die Zahl der zustimmungsbedürftigen Bundesgesetze erheblich verringert, zugleich aber den Ländern die Möglichkeit einer Länderabweichungsgesetzgebung eingeräumt.

Der Bundesrat sollte sich nicht mehr auf breiter Front als »Bundesopposition« gerieren, beschrieb *Kirchhof* die Zielvorstellungen der Verfassungsreform. Zugleich trat mehr und mehr die EU auf den Plan, bei der ein föderaler Bundestaat nicht gerade das Leitbild des europäischen Handelns bestimmt. Nach dem GG müsse allerdings dafür Sorge getragen werden, dass in allen Teilen Deutschlands gleichwertige Lebensverhältnisse gewährleistet würden. Das gelte für die verdichteten Stadtregionen ebenso wie für dünnbesiedelte Regionen auf dem Land. Der Staat müsse den Menschen gleichwertige Lebenschancen gewähren – und zwar unabhängig davon, ob sie in der Stadt oder auf dem Land wohnen würden und welche Strukturen an da jeweils vorfinde. Dass er das nicht aus der Sicht eines Juristen sehe, sondern den gesunden Menschenverstand der Bevölkerung einbringe, könne dabei durchaus als Vorteil angesehen werden, vermutete der ehemalige Vizekanzler unter dem Applaus der Zuhörer. Dafür reiche nach seinem Empfinden auch eine sauerländische Volksschulbildung im beschaulichen Sundern aus.

Der ehemalige Vizepräsident des BVerfG goss allerdings etwas Wasser in den verfassungsrechtlichen Forschungswein. Der Gleichmäßigkeitsanspruch könne nicht dazu herhalten, den Bundesstaat auszuhebeln. Die Bundesländer dürften nicht über das Postulat der Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse die Möglichkeit verlieren, in einen gesunden Wettbewerb untereinander einzutreten, zumal sie ebenfalls demokratisch legitimiert seien. Der Gleichheitssatz des Art. 3 GG gelte nur im Hinblick auf die individuellen Gewährleistungsrechte, nicht aber als Sperre für die Entwicklung unterschiedlicher Ländermodelle. So müssten etwa unterschiedliche Schulsysteme in den Ländern hingenommen werden.

Da war sich die Runde zwar irgendwie einig. Zugleich blieb aber doch die Frage von *Müntefering*, wie auf die unterschiedlichen Lebensverhältnisse in Stadt und Land reagiert werden müsse. Die gesellschaftlichen Lebensverhältnisse hätten sich verstärkt durch die Umbrüche seit Vollendung der deutschen Einheit elementar verändert. Die Wanderungen zwischen Ost- und Westdeutschland seien in beiden Richtungen gewaltig. Auch müsse der gesteigerten Lebenserwartung durch intelligente Konzepte vor allem auch auf kommunaler Ebene Rechnung getragen werden. Der Gruppe der Alten müsse durch

eine spezielle »Altenpolitik« mehr Aufmerksamkeit als bisher geschenkt werden, wie der ehemalige Bauminister von NRW das bereits vor Jahren mit dem Modell einer »sozialen Stadt« erfolgreich umgesetzt habe. Dem zu beobachtenden Trend, dass aus der Fläche junge zukünftige Leistungsträger in die Zentren abwanderten, dort qualifiziert ausgebildet würden und ihren ehemaligen Heimatgemeinden für ihr gesamtes Berufsleben den Rücken kehren, müsse entgegengewirkt werden.

Zugleich wurde an die Mitwirkungsbereitschaft der Bürger appelliert. Viele Menschen seien heute mehr an ihrem beruflichen Fortkommen aber auch an außerberuflichen Aspekten wie der Familie, sportlichen Aktivitäten oder der Internetnutzung als an einem Engagement in Gremien der kommunalen Selbstverwaltung interessiert. Zugleich seien langfristige, eine Legislaturperiode überdauernde Konzepte bei den Politikern wenig beliebt, beschrieb *Müntefering* die Lage.

Einig war sich die Runde, dass die vor allem auch auf die kommunale Ebene zukommenden Aufgaben nur durch entsprechende Finanzmittel gelingen könne, wie es *Henneke* bereits zu einem recht frühen Zeitpunkt auf den Punkt gebracht hatte. Hier stehe gewiss auch der Bund in der Pflicht, der für die Aufgabendurchführung durch Land und Kommunen entsprechende Finanzmittel bereitstellen müsse. Die Letzgenannten könnten das allein nicht schultern. In diesem Bereich sah das Podium eine wichtige Aufgabe von Politik und Gesetzgeber, an konsensualen, das bürgerschaftliche Engagement fördernden Lösungen mitzuwirken. Denn wo kein Geld zur Verfügung stehe, erlahme die Bereitschaft zur Mitwirkung an Entscheidungen auf der Ortsebene erfahrungsgemäß sehr schnell. Zugleich sprach sich vor allem auch *Henneke* dafür aus, den Gemeinden und Kreisen entspreche Gestaltungsräume zu eröffnen und sie nicht am »goldenen Zügel« zu gängeln. Modelle, die nur eine Teilfinanzierung durch den Bund vorsähen, den Leistungsempfängern aber die Hauptlast der Anschlussfinanzierung aufbürdeten, seien daher nicht der richtige Weg. Auch der Tübinger Verfassungsrechtler sprach sich dafür aus, durch geeignete Maßnahmen die Mitwirkungsbereitschaft der Bürger und damit eine Demokratie vor Ort zu stärken.

Am Ende der Diskussion stand die Erkenntnis, dass der europäischen Ebene eine Schlüsselrolle für die Integration zukomme. Die Interessen der Mitgliedstaaten könnten nur durch eine Bündelung in Europa die ihr zukommende Durchschlagskraft erhalten. Die ursprüngliche Begeisterung der Kriegs- und unmittelbaren Nachkriegsgeneration sei inzwischen vielfach einer um sich greifenden Europaskepsis gewichen. Wer sich durch Zeitverträge noch so gerade über Wasser halte, dem könne eine Begeisterung für die Europäische Union nicht so leicht vermittelt werden. Die Union müsse daher den einzelnen Mitgliedstaaten wohl mehr Freiheiten lassen und zugleich durch intelligente Konzepte sicherstellen, dass Europa als Sache der Bürger verstanden werde.

Die Tradition, die bereits von den Müttern und Vätern des GG vor 70 Jahren in Bonn begründet wurde, müsse also auch in einem vereinten Europa fortgesetzt werden, hatten bereits zu Beginn der Beratungen der Präsident der Freiherr-vom-Stein-Gesellschaft Dr. *Dietrich Hoppenstedt* und Dr. *Ruth Rosenberger* vom Haus der Geschichte an der Willy-Brandt-Alle 14 die Zielrichtung der Beratungen skizziert.

Zuvor hatten die Mitglieder der Freiherr-vom-Stein-Gesellschaft den im Jahre 1964 bezogenen ehemaligen Kanzlerbungalow besucht und sich in einer beeindruckenden Sonderführung in die Architektur und den Wohnstil der 60er Jahre hineinversetzt. Die an *Mies van der Rohe* mit seinen Plänen für ein Bürohaus an der Berliner Friedrichstraße erinnernde Skelettbauweise oder an das von *Gerrit Rietveld* 1924 in Utrecht erbauten Schröder Haus mit seinen versenkbaren Wänden lässt vor allem Erinnerungen an die maßgeblich von *Walter Gropius* inspirierte Bauhaus-Architektur in Weimar (1919) und Dessau (1925) wach werden (*Krautzberger/Stüer*, DVBl 2019, 1160). Auch Anlehnungen an den Deutschen Pavillon für die Weltausstellung in Barcelona (1929) oder die Berliner Neue Nationalgalerie (1965) durften da nicht fehlen. Das alles mischte

sich in den überwiegend noch mit Originalmobiliar erhaltenen Empfangs- und Wohnräumen der Bundeskanzler *Ludwig Erhard*, *Kurt Georg Kiesinger*, *Willy Brandt*, *Helmut Schmidt* und *Helmut Kohl* mit den in den 60er Jahren modernen Holzvertäfelten beige-braunen Wand- und Deckenverkleidungen und dem im unregelmäßigen Verband gelegten Travertin sowie Waschbetongartenplatten – auch durch die gelungene Ensemblewirkung im Dreieck Kanzlerbungalow, Palais Schaumburg und Bundeskanzleramt unweit der Adenauerallee ein beeindruckendes Dokument der damaligen Baukunst und der Zeitgeschichte. Altkanzler *Konrad Adenauer* hatte zu allem übrigen eine eher distanzierte Haltung: »Ich weiß nicht, welcher Architekt den Bungalow gebaut hat. Aber er verdient zehn Jahre«. Nun – über Geschmack lässt sich eben nicht streiten.

Buchbesprechungen

Arnulf von Scheliha, Religionspolitik. Beiträge zur politischen Ethik und zur politischen Dimension des religiösen Pluralismus. 2018. VII, 403 S. br. Euro 49,00. Mohr Siebeck, Tübingen. ISBN 978-3-161565281.

Arnulf von Scheliha ist seit 2014 Professor für Theologische Ethik an der Universität Münster und Direktor des dortigen Instituts für Ethik und angrenzende Sozialwissenschaften (IfES). Neben Friedsethik und Umwelsethik bildet Politische Ethik und Religionspolitik seit Jahren in großer Breite einen Schwerpunkt seiner wissenschaftlichen Forschung. Dies macht seine Arbeiten auch für Juristen, die sich mit verfassungspolitischen und verfassungsrechtlichen Grundfragen unserer Gesellschaft beschäftigen, äußerst interessant und rechtfertigt die hier hinweisende Rezension. 2013 veröffentlichte von *Scheliha* seine wichtige Untersuchung »Protestantische Ethik des Politischen«. Dem schlossen sich zahlreiche Arbeiten zur Religionspolitik im neutralen, säkularen Staat und zu staatlicher Ordnung und religiöser Pluralität an. Damit gehört von *Scheliha* neben dem Kirchenrechtler *Hans Michael Heinig* (Göttingen) derzeit mit zu den publikationsfreudigsten Autoren des politischen Protestantismus. Beiden gemeinsam ist der prononcierte und offensive Zugriff auf ein modernes Verständnis von politischen und gesellschaftlichen Konsequenzen eines pluralen Freiheitsbegriffes. Derartige Zielsetzungen sind angesichts des hohen Anteils an Konfessionslosen in Deutschland (ca. 29 % gegenüber global ca. 16,5 %) und bei etwa fünf Mio. Muslimen ambitioniert. Für eine Problemerkhellung wird sozialethisch das sog. Böckenförde-Paradox in Anspruch genommen: »Der freiheitliche, säkularisierte Staat lebt von Voraussetzungen, die er selbst nicht garantieren kann« (üblicherweise zitiert mit der Aufsatzsammlung *Böckenförde*, Staat, Gesellschaft, Freiheit. 1976, S. 60, korrekt indes *Böckenförde*, Die Entstehung des Staates als Vorgang der Säkularisation, in: Säkularisation und Utopie. FS Forsthoff, 1967, S. 75–94; vgl. dazu *Dreier*, Staat ohne Gott, 2. Aufl., 2018, S. 189 ff.).

»Der moderne demokratische Staat kann auf eine direkte religiöse Legitimation seiner politischen Ordnung verzichten«

(Religionspolitik, S. 165). Gleichwohl: Das Grundgesetz versteht sich als eine ethisch fundierte Wertegemeinschaft oder Wertordnung. In den Worten des BVerfG: »Das Grundgesetz ist eine wertgebundene Ordnung, die den Schutz von Freiheit und Menschenwürde als den obersten Zweck allen Rechts erkennt; sein Menschenbild ist allerdings nicht das des selbstherrlichen Individuums, sondern das der in der Gemeinschaft stehenden und ihr vielfältig verpflichteten Persönlichkeit« (BVerfGE 33, 1 Rdnr. 22 = DÖV 1972, 561). *Von Scheliha* fragt, welchen Inhalt eine durchaus offensive Religionspolitik, die ihre christlichen Grundlagen nicht leugnen will, heute haben kann. Auch die Säkularität des Staates europäischer Prägung bedürfe einer sittlichen Fundierung. Die »Selbstbeschränkung des säkularen Staates auf das Säkulare« (*Martin Heckel*) heißt nicht, für einen kämpferischen Atheismus in der Gesellschaft selbst zu votieren. Der Staat beschränkt sich zwar auf die Ordnung des »Weltlichen« und nimmt keine Kompetenz in Anspruch zur Entscheidung in Angelegenheiten der Religion und der Seelen (vgl. auch *H. Hofmann*, Recht, Politik und Religion, in: JZ 2003, 377). BVerfGE 42, 312 Rdnr. 53 = DVBl 1976, 901 formuliert dies eher nur beschreibend dahingehend, dass der Staat zum »säkularisierten Staat«, später zum »weltanschaulich neutralen Staat« wird. Im Gegenzug besinnt sich die evangelische Kirche, insbesondere nach 1945, auf ihre Eigenständigkeit, später auch die katholische nach dem II. Vatikanischen Konzil. Das eröffnet den Kirchen den Zugang zu einer bewusst eigenen »Religionspolitik« und damit ein weites Spektrum einer Reflexion über den eigenen Status. Dies unter Rückgriff auf eine politische Ethik protestantischer Prägung näher darzulegen, ist das Anliegen von *Scheliha*. Der Begriff der »Religionspolitik« ist an sich ambivalent. Er will einerseits beschreiben, ob und wie das politische System auf unterschiedlichen Ebenen der eigenen Staatlichkeit auf politisches Wollen und Handeln institutionalisierter oder individueller Religiosität reagiert. Das gilt etwa in jüngster Zeit für die Frage eines Kopftuchverbotes, einer religiösen Beschneidung oder der Kündigung »kirchlicher« Arbeitnehmer in Diakonie oder Caritas. Das ist die eine, also die staatliche Handlungsperspektive. Die ande-