

## Der verfassungsrechtliche Rahmen einer Vereinheitlichung der öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeiten

Von Rechtsanwalt und Notar Prof. Dr. Bernhard Stüer, Münster/Osnabrück. und Caspar David Hermanns, Berlin

Nachdem die Gerichtsorganisation in den alten Ländern der Bundesrepublik Deutschland über mehr als fünfzig Jahren weitgehend unverändert blieb und die neuen Länder diese Gerichtsorganisation mit der deutschen Einheit übernommen haben, stehen nun weit reichenden Veränderungen zur Diskussion. Nicht zuletzt erhöhte finanzielle Belastungen aller öffentlicher 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.

In den letzten Jahren hat die Diskussion über eine einheitliche Prozessordnung für die öffentlichen-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 ist, in seinem Abschlussbericht für eine einheitliche Prozessordnung der öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeiten aus<sup>1</sup>. Die Sachverständigenkommission konnte sich dabei auf die insbesondere in den siebziger und achtziger Jahren geführten Debatte und den darauf zurückgehenden Gesetzentwurf zur VwPO beziehen, der zweimal eingebracht aber jeweils durch Ablauf der Legislaturperiode gegenstandslos wurde.

Nach dem zum 1.1.1997 in Kraft getretenen 6. VwGO-ÄndG<sup>2</sup>, 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 anzustreben<sup>3</sup>, zumal es sich bei diesem Vorhaben um einen – wenn auch sehr vage – Teil der Koalitionsvereinbarung handelt<sup>4</sup>.

Einer 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 ansonsten 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 Fachgerichtsbarkeit 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 Zwecke ihrer Bewertung gegeneinander abgewogen werden müssen<sup>5</sup>. So wird zuerst der verfassungsrechtliche Rahmen für eine Vereinheitlichung der Gerichtsorganisation abgesteckt (I.). Betrachtet man den verfassungsrechtlichen Rahmen einer Vereinheitlichung der Gerichtsorganisation, darf der politische Handlungsspielraum nicht unerörtert bleiben (II.) bevor abschließend ein Resümee gezogen werden kann (III.).

### I. 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 IV GG

Grundlage der Verwaltungsgerichtsbarkeit ist Art. 19 IV 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, verbürgt<sup>6</sup>.

Dies setzt zum einen effektive Möglichkeiten des Rechtsschutzes voraus, wobei sowohl der Rechtsweg, als auch die Rechtsmittel hinreichend bestimmt<sup>7</sup> und wirksamer Rechtsschutz in angemessener Frist erreichbar sein müssen<sup>8</sup>. Zu dieser formellen Aufgabe der Verwaltungsgerichtsbarkeit tritt nach Art. 20 III GG das materielle Schutzziel, das durch jegliche gerichtliche Verfahren erreicht werden soll und ohne das die anderen Aufgaben der Verwaltungsgerichtsbarkeit

<sup>1</sup> Abschlussbericht des Sachverständigenrates „Schlanker Staat“, S. 128.

<sup>2</sup> Hierzu Stüer/Hermanns, VBIBW 2000, 256.

<sup>3</sup> Däubler-Gmelin, ZRP 1999, 81, 82.

<sup>4</sup> Koalitionsvereinbarung zwischen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen vom 20.10.1998, ZRP 1998, 485, 499.

<sup>5</sup> Kopp, in: Verhandlungen des 54. DJT, Band I, B, S. 1, 31; Becker, RiA 1983, 83.

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

<sup>7</sup> Schmidt-Aßmann, in: Schmidt-Aßmann/Schoch/Pietzner, VwGO, Einl., Rn. 161.

<sup>8</sup> BVerfG (1. Kammer des 2. Senats), B. v. 27.5.1998 – 2 BvR 378/98 – NVwZ-RR 1999, 219; BVerfG, B. v. 20.4.1982 – 2 BvL 26/81 – BVerfGE 60, 253, 269; B. v. 16.12.1980 – 2 BvR 419/80 – BVerfGE 55, 349, 369; B. 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. A., München 1999, Art. 19, Rn. 146; in Bezug auf eine VwPO Ule, DVBl. 1982, 821, 822 f.; Scholz, DVBl. 1982, 605, 608.

funktionslos würden<sup>9</sup>, nämlich die Wahrung der materiellen Rechte des Bürgers<sup>10</sup>.

Zwar beinhaltet Art. 19 IV 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 des Gesetzgebers überlassen, solange der Schutzzumfang des Art. 19 IV nicht als solcher beeinträchtigt wird<sup>11</sup>. Insofern wird eine Vereinheitlichung der öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeiten durch Art. 19 IV GG nicht beschränkt.

## 2. Beschränkungen durch Art. 95 I GG

Eine Beschränkung für die Vereinheitlichung der öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeiten könnte sich allerdings aus Art. 95 I 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 Bundestage gewählt werden (Art. 95 II GG). Zur Wahrung der Einheitlichkeit der Rechtsprechung ist ein Gemeinsamer Senat der in Art. 95 I GG genannten Gerichte zu bilden. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz (Art. 95 III GG).

Nach dem Wortlaut des Art. 95 I GG ist zunächst klar, dass der Bestand von BGH, BVerwG, BFH, BAG und BSG verfassungsrechtlich gewährleistet ist. Eine Zusammenfassung der vorgenannten 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. Auf Bundesebene können daher die drei öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeiten nicht zu einer Einheit zusammengefasst werden, wenn nicht das GG geändert wird.

Art. 95 I GG hat aber darüber hinaus auch Bedeutung für den Bestand der einzelnen Verfahrensordnungen. Insofern fehlt es Art. 95 I 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 wird<sup>12</sup>. Auch müssten im Falle einer Zusammenfassung der öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeiten und ihrer Verfahrensordnungen im maßvollen Umfang verschiedene Sonderregelungen bestehen bleiben, um einerseits dem jeweiligen Verfahren gerecht zu werden, ohne dass andererseits dadurch der Ansatz der Vereinheitlichung aufgehoben werden würde<sup>13</sup>. Zwar ist es eines der größten Probleme der Vereinheitlichung der Verfahrensordnungen, diesen Ausgleich durch eine einfachgesetzliche Regelung zu bewältigen<sup>14</sup>, 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 I GG zum Opfer<sup>15</sup>.

Allerdings ist Art. 95 I 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 gehörigen obersten Bundesgerichte beschränkt oder ob darüber hinaus auch die Instanzgerichte von der Gewährleistung des Art. 95 I GG mitumfasst werden. Denn es wäre immerhin denkbar, die Bundesgerichte beizubehalten, die Instanzgerichte aber auf Länderebene 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 I 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 sei<sup>16</sup>. Des Weiteren ergebe sich diese Interpretation von Art. 95 I GG nicht nur aus dessen Wortlaut, vielmehr führe eine teleologische Auslegung zu dem gleichen Ergebnis<sup>17</sup>. Auch der Einwand, Art. 108 VI GG bedinge in Verbindung mit Art. 95 I GG einen verfassungsrechtlich geschützten mehrstufigen Aufbau zumindest der Finanzgerichtsbarkeit<sup>18</sup>, greife nicht durch, schließe Art. 108 VI GG doch nur eine landesrechtliche Regelung der Finanzgerichtsbarkeit aus, so dass er folglich die Zusammenlegung der öffentlich-rechtlichen Instanzgerichte durch Bundesgesetz nicht verbiete<sup>19</sup>. Schließlich verhalte sich

<sup>9</sup> Birk, StW 1993, 296, 299.

<sup>10</sup> BVerfGE, B. v. 11.6.1980 – 1 PBvU 1/79 – BVerfGE 54, 277, 291; B. v. 25.7.1979 – 2 BvR 878/74 – BVerfGE 52, 131, 153; Degenhart, in: Isensee/Kirchhof, HStR, III, 2. A., Heidelberg 1996, § 76, Rn. 7; Pitschas, in: Blümel/Pitschas, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess im Wandel der Staatsfunktionen, Berlin 1997, S. 27, 66; Birk, StW 1993, 296, 299.

<sup>11</sup> Krüger, in: Sachs, GG, 2. A., München 1999, Art. 19, Rn. 109.

<sup>12</sup> Bettermann, ZfP 70 (1957), 161, 165.

<sup>13</sup> Ule, NJW 1968, 967, 969; ders. DVBl. 1958, 691, 692.

<sup>14</sup> Bettermann, ZfP 70 (1957), 161, 165.

<sup>15</sup> Ule, DVBl. 1958, 691, 695.

<sup>16</sup> Pitschas, SGb 1999, 385, 392; Meyer-Teschendorf/Hofmann, ZRP 1998, 132, 134; Franke, ZRP 1997, 333, 336.

<sup>17</sup> Meyer-Teschendorf/Hofmann, ZRP 1998, 132, 134.

<sup>18</sup> Fischer-Menshausen, in: von Münch, GG, III, 3. A., München 1996, Art. 108, Rn. 19.

<sup>19</sup> Pitschas, SGb 1999, 385, 392; Franke, ZRP 1997, 333, 336.

Art. 95 I GG so indifferent zur Frage des Aufbaus und der Aufgabenverteilung im Bereich der Mittelinstanzen, dass ihm auch kein Regelungsgehalt für die Mittelinstanzen zukomme<sup>20</sup>.

#### b) Gründe für einen verfassungsrechtlichen Bestandsschutz auch der Instanzgerichte

Für einen durch Art. 95 I GG verfassungsrechtlich gewährten Bestandsschutz auch für die Instanzgerichte wird hingegen angeführt, die Systematik des Art. 95 I GG selbst fordere zumindest eine weitere Instanz, die unterhalb der jeweiligen fünf Fachgerichtsbarkeiten anzusiedeln sei. Gehe Art. 95 I GG nämlich von einem obersten Bundesgericht aus, bedinge dies grundsätzlich die nachinstanzliche Gliederung der jeweiligen Fachgerichtsbarkeiten<sup>21</sup>. Des Weiteren entspreche die Annahme eines verfassungsrechtlichen Bestandsschutzes für die Instanzgerichte die 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 GG vom 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 sei<sup>22</sup>.

#### c) Garantie auch eigenständiger Instanzgerichte

Zwar ist Art. 95 I 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 I GG darf aber nicht nur der Wortlaut der Bestimmung isoliert betrachtet werden. Vielmehr sind die Bezüge zu anderen Bestimmungen des GG mitzubersichtigen, es ist also eine systematische Einordnung und Auslegung von Art. 95 I 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 ist<sup>23</sup>. Da die obersten Bundesgerichte als Revisionsgerichte primär die Aufgabe haben, die Einheit der Rechtsprechung zu gewährleisten und das Recht fortzubilden, folgt aus Art. 95 I GG und der Gesetzgebungskompetenz des Art. 74 I Nr. 1 GG für die

Verfahrensordnungen, dass den obersten Bundesgerichten fachspezifische Instanzgerichte zuzuordnen sind<sup>24</sup>.

Diese Auslegung wird systematisch durch Art. 108 VI 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 GG aber wohl auch von einer mehrstufigen Finanzgerichtsbarkeit aus. Anderenfalls wäre nämlich schon Art. 95 I GG ausreichend gewesen, der den BFH zu den obersten Gerichtshöfen des Bundes rechnet. So gesehen hätte Art. 108 VI GG keinen eigenen Regelungsgehalt. Denn wäre nur der BFH durch Art. 95 I GG geschützt, bestünde kein Anlass für die weitere Absicherung der Finanzgerichtsbarkeit durch Art. 108 VI GG.

Dem kann auch nicht entgegenhalten werden, Art. 108 VI 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 Finanzgerichtsbarkeit<sup>25</sup>. Immerhin wäre dann schon eine mehrstufige Finanzgerichtsbarkeit gewährleistet. Denn anderenfalls wäre Art. 95 I GG mit der Garantie des BFH bereits abschließend. Geht nun Art. 108 VI GG von einer Mehrstufigkeit der Finanzgerichtsbarkeit aus, stellt sich das Problem, dass sowohl Art. 108 VI GG als auch Art. 95 I GG einmütig von der Finanzgerichtsbarkeit sprechen, in Art. 108 VI GG aber von einer mehrstufigen Finanzgerichtsbarkeit ausgegangen wird, während Art. 95 I GG bei gleicher Begrifflichkeit von einer allein auf den Bundesfinanzhof bezogenen Finanzgerichtsbarkeit ausgeht. Dieser interpretatorische Spagat der gegensätzlichen Auslegung des gleichen Rechtsbegriffes in unmittelbar aufeinander folgenden Abschnitten des GG wäre jedoch nicht nachvollziehbar. So ist auch unter Berücksichtigung von Art. 108 VI GG davon auszugehen, dass Art. 95 I GG einen von ihm mitumfassten Instanzenzug voraussetzt<sup>26</sup>. Letztlich ist es ebenfalls nicht möglich, einen allein auf die obersten Bundesgerichte bezogenen verfassungsrechtlichen Bestandsschutz von Art. 95 I GG mit der Rechtsprechung des *BVerfG* zu begründen. Zwar entschied das *BVerfG* mehrfach, dass Art. 95 I GG keinen Instanzenzug gewährleiste<sup>27</sup>, doch sind die Beschlüsse des *BVerfG* im Zusammenhang des jeweiligen Entscheidungsgegenstandes 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

<sup>20</sup> Meyer-Teschendorf/Hofmann, ZRP 1998, 132, 134.

<sup>21</sup> Detterbeck, in: Sachs, GG, 2. A., München 1999, Art. 95, Rn. 9.

<sup>22</sup> Degenhart, in: Isensee/Kirchhof, HStR, III, 2. A., Heidelberg 1996, § 75, Rn. 6.

<sup>23</sup> Blümel, in: Isensee/Kirchhof, HStR, IV, 2. A., Heidelberg 1999, § 102, Rn. 14.

<sup>24</sup> Degenhart, in: Isensee/Kirchhof, HStR, III, 2. A., Heidelberg 1996, § 75, Rn. 5 f.; Ule, DVBl. 1982, 821,

<sup>25</sup> ~~Stekmann~~, in: Sachs, GG, 2. A., München 1999, Art. 108, Rn. 44.

<sup>26</sup> Fischer-Menshausen, in: von Münch, GG, III, 3. A., München 1996, Art. 108, Rn. 19.

<sup>27</sup> *BVerfG*, B. v. 11.6.1980 – 1 PBvU 1/79 – BVerfGE 54, 277, 291; B. v. 30.6.1976 – 2 BvR 164/76 – BVerfGE 42, 243, 248.

mündliche Verhandlung entschieden werden könnte. In den vom *BVerfG* zu entscheidenden Fällen ging es also darum, ob der Gesetzgeber infolge von Art. 95 I GG gehalten ist, dem einzelnen einen Rechtsweg über mehrere Instanzen zu garantieren. Der individuelle Rechtsschutz wird jedoch, wie ausgeführt, durch Art. 19 IV GG verbürgt. Art. 95 I dagegen ist eine Norm auf Grund der Kompetenzen zugewiesen werden<sup>28</sup> und auch systematisch in dem das Staatsorganisationsrecht regelnden Teil des GG angesiedelt. Da Art. 95 I demgemäß keine subjektiv-rechtliche Bedeutung zukommt und er damit auch keinen klagbaren Anspruch auf ein zumindest zweiinstanziges Verfahren vermittelt<sup>29</sup>, 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 I GG auch die Instanzgerichte umfasst werden, nicht ausschlaggebend sein.

Für die Gerichtsbarkeiten selbst bedeutet dies somit, dass Art. 95 I GG einen sich sowohl auf die obersten Bundesgerichte als auch auf die Instanzgerichte erstreckenden verfassungsrechtlichen Bestandsschutz verbürgt<sup>30</sup>. Neben den obersten Gerichtshöfen des Bundes setzt das GG demgemäß je Fachgerichtsbarkeit zumindest ein weiteres Instanzgericht voraus. Dieser Bestandsschutz wäre nur durch eine Änderung des GG zu beseitigen<sup>31</sup>, wobei einer solchen Änderung des GG jedoch über die Notwendigkeit einer Zweidrittelmehrheit gemäß Art. 79 II GG hinaus keine weiteren verfassungsrechtlichen Hürden entgegenstehen<sup>32</sup>.

Hinsichtlich der Organisation der einzelnen Gerichtsbarkeiten und der Ausgestaltung der Verfahrensordnungen dagegen kann der Gesetzgeber einen weiten Gestaltungsspielraum für sich in Anspruch nehmen<sup>33</sup>, da der Regelungsgegenstand des Art. 95 I 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 I GG keine Grenze für eine Vereinheitlichung der

Verfahrensordnungen der Verwaltungsgerichtsbarkeit ergeben<sup>34</sup>. Bei dieser Grundgesetzschrift 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 an.<sup>35</sup>

### 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 I GG sind die Richter unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen. Dies bedeutet zunächst, dass jeder Richter allein an durch Gesetz bestimmte Entscheidungsmaßstäbe gebunden ist<sup>36</sup>, wobei es der Legislative verwehrt ist, in diese Entscheidungsmaßstäbe anders als durch Gesetz einzugreifen<sup>37</sup>. Ferner muss sich auch die Exekutive sämtlicher vermeidbarer Einflussnahmen auf die rechtsprechende Tätigkeit enthalten<sup>38</sup>.

Neben die durch Art. 97 I GG garantierte sachliche Unabhängigkeit tritt gemäß Art. 97 II 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 auf Grund einer richterlichen Entscheidung abberufen, also ihres Amtes enthoben werden dürfen<sup>39</sup>. Dieser Grundsatz der

<sup>28</sup> Jarass/Pieroth, GG, 5. A., München 2000, Art. 95, Rn. 1.

<sup>29</sup> Detterbeck, in: Sachs, GG, 2. A., München 1999, Art. 95, Rn. 9.

<sup>30</sup> Degenhart, in: Isensee/Kirchhof, HStR, III, 2. A., Heidelberg 1996, § 75, Rn. 6; Detterbeck, in: Sachs, GG, 2. A., München 1999, Art. 95, Rn. 9.

<sup>31</sup> Meyer, in: von Münch/Kunig, GG, III, 3. A., München 1996, Art. 95, Rn. 4; Detterbeck, in: Sachs, GG, 2. A., München 1999, Art. 95, Rn. 4; Degenhart, in: Isensee/Kirchhof, HStR, III, 2. A., Heidelberg 1996, § 75, Rn. 6.

<sup>32</sup> Franke, ZRP 1997, 333, 336.

<sup>33</sup> Meyer, in: von Münch/Kunig, GG, III, 3. A., München 1996, Art. 95, Rn. 4; Detterbeck, in: Sachs, GG, 2. A., München 1999, Art. 95, Rn. 7.

<sup>34</sup> Degenhart, in: Isensee/Kirchhof, HStR, III, 2. A., Heidelberg 1996, § 75, Rn. 11 f.; Detterbeck, in: Sachs, GG, 2. A., München 1999, Art. 95, Rn. 5 f.; Meyer, in: von Münch/Kunig, GG, III, 3. A., München 1996, Art. 95, Rn. 7.

<sup>35</sup> Zu vom Ansatz her vergleichbaren Fragen der Schulorganisation VerfGH Münster, Urt. v. 23.12.1983 – VerfGH 22/82 – NVwZ 1984, 791 – Gesamtschule.

<sup>36</sup> Barbey, in: Isensee/Kirchhof, HStR, III, 2. A., Heidelberg 1996, § 74, Rn. 30.

<sup>37</sup> *BVerfG*, B. v. 27.6.1974 – 2 BvR 429, 641, 700, 813/72 u. a. – BVerfGE 38, 1, 21; B. v. 17.1.1961 – 2 BvL 25/60 – BVerfGE 12, 67, 71.

<sup>38</sup> *BVerfG*, B. v. 7.1.1981 – 2 BvR 401 u. 606/76 – BVerfGE 55, 372, 389; BVerfGE 26, 79, 92 ff.

<sup>39</sup> Meyer, in: von Münch/Kunig, GG, III, 3. A., München 1996, Art. 97, Rn. 29.

Inamovibilität<sup>40</sup> wird nur durch die in Art. 97 II 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 GG 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 die Art. 20 II und 20 III sowie Art. 92 GG bei der Interpretation von Art. 97 GG zu berücksichtigen<sup>41</sup>, was wiederum dazu führt, dass Art. 79 III GG Änderungen von Art. 97 GG über die Unabhängigkeit der Richter entgegensteht<sup>42</sup>. Zwar beinhalten die in Art. 97 GG enthaltenen Garantien keine subjektiven öffentlichen Rechte<sup>43</sup>. Der gesamte Gewährleistungsumfang des Art. 97 GG ist jedoch zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums im Sinne von Art. 33 V GG zu zählen<sup>44</sup>. Eine Verletzung von Art. 97 GG ist daher für den betroffenen Richter mit der Verfassungsbeschwerde über die Brücke des Art. 33 V GG rügefähig<sup>45</sup>.

#### 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 Gerichtsorganisation zur Folge haben, wobei einerseits 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 I 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 tiefgreifenden Einschnitte in die Gerichtsorganisation mit der Folge, dass die Veränderungen in der Gerichtsorganisation an Art. 97 II 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 Richterschaft<sup>46</sup> mitunter beschränkt sind, würde eine Zusammenfassung der drei Verwaltungsgerichtsbarkeiten weitaus 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 II GG allerdings vereinbar, wenn die Zuweisung der Aufgaben nach rechtsstaatlichen Grundsätzen erfolgt, also insbesondere nicht rechtsmissbräuchlich oder gar willkürlich ist<sup>47</sup>. Aus Art. 97 GG ergibt sich daher keine unüberwindbare Hürde für eine Zusammenfassung der öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeiten.

#### II. Der gesetzgeberische und politische Handlungsspielraum bei einer Vereinheitlichung

Wird die traditionelle Organisation der öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeit nicht geändert, so belassen 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 Zweckmäßigkeitserlegungen orientieren kann<sup>48</sup>.

<sup>40</sup> *Detterbeck*, in: *Sachs*, GG, 2. A., München 1999, Art. 97, Rn. 22.

<sup>41</sup> *BVerfG*, B. v. 20.4.1982 – 2 BvL 26/81 – BVerfGE 60, 253, 296.

<sup>42</sup> *Meyer*, in: *von Münch/Kunig*, GG, III, 3. A., München 1996, Art. 97, Rn. 6; *Detterbeck*, in: *Sachs*, GG, 2. A., München 1999, Art. 97, Rn. 6.

<sup>43</sup> *BVerfG*, B. v. 11.11.1969 – 1 BvR 253/68 – BVerfGE 27, 211, 217; *Meyer*, in: *von Münch/Kunig*, GG, III, 3. A., München 1996, Art. 97, Rn. 26; *Detterbeck*, in: *Sachs*, GG, 2. A., München 1999, Art. 97, Rn. 7.

<sup>44</sup> *BVerfG* (3. Kammer des 2. *Senats*), B. v. 29.2.1996 – 2 BvR 136/96 – NJW 1996, 2149, 2150; *BVerfG*, B. v. 7.1.1981 – 2 BvR 401 u. 606/76 – BVerfGE 55, 372, 391 f.; *Detterbeck*, in: *Sachs*, GG, 2. A., München 1999, Art. 97, Rn. 7.

<sup>45</sup> *Detterbeck*, in: *Sachs*, GG, 2. A., München 1999, Art. 97, Rn. 7.

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

<sup>47</sup> *BVerfG*, B. v. 25.2.1964 – 2 BvR 411/61 – BVerfGE 17, 252, 259.

<sup>48</sup> *BVerfG*, B. v. 12.7.1983 – 1 BvR 1470/82 – BVerfGE 65, 76, 91; B. v. 3.6.1980 – 1 BvL 114/78 – BVerfGE 54, 159, 166; B. v. 11.6.1980 – 1 PBvU 1/79 – BVerfGE 54, 277, 291; B. v. 11.10.1978 – 2 BvR 1055/76 – BVerfGE 49, 329, 341; B. v. 26.5.1976 – 2 BvL 13/75 – BVerfGE 42, 206, 208 f.; B. v. 7.7.1960 – 2 BvR 435, 440/60 – BVerfGE 11, 263, 265; *Meyer*, in: *von Münch/Kunig*, GG, III, 3. A., München 1996, Art. 95, Rn. 4; *Detterbeck*, in: *Sachs*, GG, 2. A., München 1999, Art. 95, Rn. 7.

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 sind<sup>49</sup>. 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 Gesetzvorhaben betroffenen Sache orientiert sein, sondern können auch – vorsichtig ausgedrückt – von außer tatbestandlichen

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.

### III. 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 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.

---

<sup>49</sup> Hill, ZG 1998, 101.