

**In dem Verfahren
zur verfassungsrechtlichen Prüfung,**

ob § 128 Abs. 1 des Niedersächsischen Schulgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. September 1993 (Niedersächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt Seite 383), nunmehr in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. März 1998 (Niedersächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt Seite 137), mit dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, insbesondere mit Artikel 3 Absatz 3, vereinbar ist,

- Aussetzungs- und Vorlagebeschuß des Verwaltungsgerichts Hannover vom 20. August 1997 (6 A 8016/94) -

hat die 1. Kammer des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts durch den

Vizepräsidenten Papier
und die Richter Grimm,
Hömig

gemäß § 81 a BVerfGG in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. August 1993 (BGBl I S. 1473)

am 17. Februar 1999 einstimmig beschlossen:

Die Vorlage ist unzulässig.

Gründe:

I.

Die Richtervorlage betrifft die Frage der Verfassungsmäßigkeit der Verpflichtung zum Schulbesuch im Fach Werte und Normen nach dem niedersächsischen Schulrecht. 1

1. Über den Unterricht Werte und Normen enthält das Niedersächsische Schulgesetz (NSchG) in der zum Zeitpunkt des Vorlagebeschlusses geltenden Fassung der Bekanntmachung vom 27. September 1993 (Nds.GVBl S. 383), nunmehr in der insoweit inhaltsgleichen Fassung der Bekanntmachung vom 3. März 1998 (Nds.GVBl S. 137), in § 128 folgende Regelung: 2

(1) Wer nicht am Religionsunterricht teilnimmt, ist statt dessen zur Teilnahme am Unterricht Werte und Normen verpflichtet, wenn die Schule diesen Unterricht eingerichtet hat. Dies gilt nicht für diejenigen, für die Religionsunterricht ihrer Religionsgemeinschaft nicht eingerichtet werden kann. Die Schule hat den Unterricht Werte und Normen als ordentliches Lehrfach vom 5. Schuljahrgang an einzurichten, wenn mindestens zwölf Schülerinnen oder Schüler zur Teilnahme verpflichtet sind. 3

(2) Im Fach Werte und Normen sind religionskundliche Kenntnisse, das Verständnis für die in der Gesellschaft wirksamen Wertvorstellungen und Normen und der Zugang zu philosophischen, weltanschaulichen und religiösen Fragen zu vermitteln. 4

2. Der 1981 geborene, konfessionslose Kläger des Ausgangsverfahrens besucht den 12. Schuljahrgang eines niedersächsischen Gymnasiums. Er hält die Verpflichtung zur Teilnahme am Unterricht Werte und Normen für verfassungswidrig und hat nach erfolglosem Verwaltungsverfahren beim Verwaltungsgericht beantragt, die beklagte Schule zu verpflichten, ihn von der Verpflichtung zur Teilnahme an diesem Unterricht freizustellen, hilfsweise festzustellen, daß er für die Dauer seines Schulbesuchs nicht verpflichtet sei, an diesem Unterricht teilzunehmen. 5

Mit Beschluß vom 20. August 1997 hat das Verwaltungsgericht das Verfahren ausgesetzt und dem Bundesverfassungsgericht die Frage zur Entscheidung vorgelegt, ob § 128 Abs. 1 NSchG verfassungsgemäß sei (vgl. NVwZ 1998, S. 316). Zur Begründung hat es im wesentlichen ausgeführt: 6

Der Erfolg der Klage scheitere an § 128 Abs. 1 NSchG, dessen Vereinbarkeit mit Art. 3 Abs. 3, Art. 7 Abs. 2 GG zu verneinen sei. Ferner begründe die praktische Umsetzung der zur Prüfung vorgelegten Vorschrift eine Art. 3 Abs. 1 GG widerstreitende Benachteiligung derjenigen Schülerinnen und Schüler, die zur Teilnahme am Unterricht Werte und Normen verpflichtet seien, gegenüber den Teilnehmern am Religionsunterricht. Eine verfassungskonforme Auslegung des § 128 Abs. 1 NSchG komme nicht in Betracht. 7

II.

Die Vorlage ist unzulässig. 8

1. Ein Gericht kann eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts über die Verfassungsmäßigkeit einer gesetzlichen Vorschrift nach Art. 100 Abs. 1 GG nur einholen, wenn es zuvor sowohl die Entscheidungserheblichkeit der Vorschrift als auch ihre Verfassungsmäßigkeit sorgfältig geprüft hat (vgl. BVerfGE 86, 71 <76>). Dem Begründungserfordernis des § 80 Abs. 2 Satz 1 BVerfGG genügt ein Vorlagebeschluß daher nur dann, wenn die Ausführungen des Gerichts erkennen lassen, daß es eine solche Prüfung vorgenommen hat. Dem Beschluß muß mit hinreichender Deutlichkeit zu entnehmen sein, daß und aus welchen Gründen das Gericht bei Gültigkeit der Vorschrift zu einem anderen Ergebnis kommen würde als im Fall ihrer Ungültigkeit. Das Gericht muß sich mit der Rechtslage auseinandersetzen, die in Rechtsprechung und Literatur vertretenen Auffassungen berücksichtigen und auf unterschiedliche Auslegungsmöglichkeiten eingehen, soweit diese für die Entscheidungserheblichkeit von Bedeutung sein können (vgl. BVerfGE 79, 245 <249>). Die Darlegungen zur Verfassungswidrigkeit der zur Prüfung gestellten Norm müssen den verfassungsrechtlichen Prüfungsmaßstab nennen und die für die Überzeugung des Gerichts maßgebenden Erwägungen nachvollziehbar darlegen. Dabei muß sich das Gericht jedenfalls mit naheliegenden tatsächlichen und rechtlichen Gesichtspunkten 9

auseinandersetzen. Insbesondere kann es erforderlich sein, die Gründe zu erörtern, die im Gesetzgebungsverfahren als für die gesetzgeberische Entscheidung maßgebend genannt worden sind (vgl. BVerfGE 78, 201 <204>; 81, 275 <277>; 86, 71 <77 f.>).

2. Diesen Maßstäben genügt der Vorlagebeschuß des Verwaltungsgerichts nicht. 10

a) Soweit das Gericht die Vereinbarkeit des § 128 Abs. 1 NSchG mit Art. 7 Abs. 2 GG verneint, fehlt es bereits an einer nachvollziehbaren Darlegung der für seine Überzeugung maßgebenden Erwägungen. Das Verwaltungsgericht nennt in seinem Beschuß im Anschluß an Stimmen im Schrifttum zwar Gründe, die gegen eine Vereinbarkeit der zur Prüfung vorgelegten Vorschrift mit Art. 7 Abs. 2 GG sprechen könnten, führt aber nicht aus, daß es dieser Argumentation folgt, sondern bezeichnet sie ausdrücklich nur als möglich. Es ist deshalb nicht erkennbar, welche Erwägungen für die Überzeugung des Gerichts vom Verstoß des § 128 Abs. 1 NSchG gegen Art. 7 Abs. 2 GG maßgebend waren. 11

b) Die Ausführungen des Verwaltungsgerichts zur Verletzung des Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG durch § 128 Abs. 1 NSchG machen nicht deutlich, daß sich das Gericht mit naheliegenden Gesichtspunkten hinreichend auseinandergesetzt und die Auffassungen in Rechtsprechung und Literatur genügend berücksichtigt hat. 12

Nach Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG darf niemand wegen seines Glaubens benachteiligt oder bevorzugt werden. Diese Verfassungsnorm verstärkt den allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG, indem sie der dem Gesetzgeber darin eingeräumten Gestaltungsfreiheit engere Grenzen zieht. Die in Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG genannten Merkmale dürfen grundsätzlich nicht als Anknüpfungspunkt für eine rechtliche Ungleichbehandlung herangezogen werden. Das gilt auch dann, wenn eine Regelung nicht auf eine nach Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG verbotene Ungleichbehandlung angelegt ist, sondern in erster Linie andere Ziele verfolgt (vgl. BVerfGE 85, 191 <206>; 97, 35 <43>). Ausnahmen können, etwa auf der Grundlage einer Abwägung mit kollidierendem Verfassungsrecht, gerechtfertigt sein (vgl. BVerfGE 85, 191 <207 ff.>; BVerfGE 92, 91 <109>). 13

Dies zugrunde gelegt, hat sich das Verwaltungsgericht weder hinreichend mit der Frage befaßt, ob durch die für verfassungswidrig erachtete Regelung der Schutzbereich des Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG betroffen ist (aa), noch ist es darauf eingegangen, ob die von ihm angenommene benachteiligende Ungleichbehandlung von Teilnehmern am Unterricht Werte und Normen gegenüber Teilnehmern am Religionsunterricht verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein kann (bb). 14

aa) Das Gericht führt zwar zutreffend aus, daß nach wohl allgemeiner Auffassung in der Literatur der Begriff des Glaubens in Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG auch areligiöse Anschauungen umfaßt (vgl. etwa Osterloh, in: Sachs, Grundgesetz, 2. Aufl. 1999, Art. 3 Rn. 302; Jarass, in: Ders./Pieroth, Grundgesetz, 4. Aufl. 1997, Art. 3 Rn. 72) und Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG ein Anknüpfungsverbot enthält. 15

(1) Es hat sich in seinem Beschluß aber nicht mit den naheliegenden Fragen beschäftigt, ob § 128 Abs. 1 Satz 1 und 2 NSchG überhaupt (unmittelbar) auf den Nichtglauben abstellt und ob Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG gegebenenfalls auch mittelbare Anknüpfungen grundsätzlich verbietet, was in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts noch nicht geklärt und in der Literatur umstritten ist (vgl. BVerfGE 97, 35 <43 f.>; Osterloh, a.a.O., Art. 3 Rn. 255 f.; Jarass, a.a.O., Art. 3 Rn. 74, je m.w.N.).

Gegen die Annahme einer unmittelbaren Anknüpfung an das Nichthaben eines Glaubens spricht, daß es nach dem Wortlaut des § 128 Abs. 1 Satz 1 und 2 NSchG für die Pflicht zur Teilnahme am Unterricht Werte und Normen nur auf den formalen Tatbestand der Nichtteilnahme am in der Schule eingerichteten Religionsunterricht ankommt und nicht auf die hierfür maßgeblichen Gründe. Schüler, die sich vom konfessionsgebundenen Religionsunterricht (vgl. § 125 NSchG; Art. 7 Abs. 3 Satz 2 GG; BVerfGE 74, 244 <252 f.>) abmelden, brauchen dafür nicht notwendig a- oder antireligiöse Gründe zu haben, können sich bei ihrer Entscheidung vielmehr beispielsweise von der mangelnden Qualität des Religionsunterrichts oder von Antipathie gegenüber dem Religionslehrer leiten lassen. Ferner besteht für den Kläger nach der wohl allgemeinen Literaturauffassung in Niedersachsen bei Zustimmung der jeweiligen Religionsgemeinschaft grundsätzlich die Möglichkeit, als konfessionsloser Schüler freiwillig am Religionsunterricht der betreffenden Gemeinschaft teilzunehmen mit der Folge, daß die Pflicht zur Teilnahme am Unterricht Werte und Normen entfällt (vgl. Woltering/Bräth, Niedersächsisches Schulgesetz, 3. Aufl. 1994, § 124 Rn. 5; Galas, in: Galas/Habermalz/Schmidt, Niedersächsisches Schulgesetz, 2. Aufl. 1996, § 124 Anm. 2). Auch dies spricht dafür, daß § 128 Abs. 1 Satz 1 und 2 NSchG nur mittelbar an einen religiösen oder weltanschaulichen Tatbestand anknüpft.

(2) Darüber hinaus hat sich das Verwaltungsgericht auch nicht ausreichend mit der in der Rechtsprechung zum baden-württembergischen Schulrecht vertretenen Auffassung befaßt, daß Schüler, die den Ethikunterricht besuchen müssen, nicht gegenüber Teilnehmern am Religionsunterricht benachteiligt würden, weil beide Fächer als sogenannte Komplementärfächer gleichwertig seien (vgl. VG Freiburg, NVwZ 1996, S. 507 <510>; s. auch BVerwG, VerwRspr 25 (1974), S. 415 <417>; VGH Baden-Württemberg, DVBl 1997, S. 1186 <1187 f.>, sowie jetzt BVerwG, Urteil vom 17. Juni 1998 - BVerwG 6 C 11.97 -). Das Gericht verneint die Frage der Gleichwertigkeit von Religionsunterricht und dem Unterricht Werte und Normen ausschließlich damit, daß die Komplementarität nur eine scheinbare sei, weil Religionsunterricht, auch nach dem Selbstverständnis der Kirchen, am wenigsten Ethikunterricht in Kirchenregie sei. Dabei bleibt das mit diesem Unterricht verbundene staatliche Anliegen völlig unberücksichtigt.

Nach der Begründung des Regierungsentwurfs zum jetzigen § 128 NSchG ist es Ziel dieser Regelung, in Respektierung der individuellen Gewissensentscheidung gegen die Mitgliedschaft in einer Religionsgemeinschaft oder gegen die Teilnahme am Religionsunterricht die notwendige Orientierung über das Spektrum der in der Gesell-

schaft wirksamen Wertvorstellungen und Normen und deren Einbettung in den philosophischen und religiösen Fragehorizont in säkularer Weise, ohne Bezug auf die Grundsätze einer Religionsgemeinschaft, sicherzustellen und hierfür einen entsprechenden Unterricht vorzusehen (vgl. LTDrucks 12/3300, S. 118 zu Nr. 101). In dieser Begründung kommt zum Ausdruck, daß der Gesetzgeber davon ausging, sein Erziehungsziel einer hinreichenden Wissens- und Wertevermittlung in gleicher Weise durch den Religionsunterricht und durch den Unterricht Werte und Normen, wenngleich hier in säkularem Gewande, erreichen zu können.

Das Gericht hat es unterlassen, auf den in der Gesetzesbegründung zum Ausdruck gebrachten gesetzgeberischen Willen einzugehen, die Vergleichbarkeit der Fächer näher zu untersuchen und zu erörtern, ob dem Gesetzgeber insoweit eine Einschätzungsprärogative zuzubilligen ist. Dazu hätte im Hinblick auf die Darstellung der Gemeinsamkeiten von Religions- und Ethikunterricht in Rechtsprechung und Literatur (vgl. VG Freiburg, NVwZ 1996, S. 507 <510>; Würtenberger, Politische Studien 1994, Nr. 335, S. 25 f.) und außerdem deshalb Anlaß bestanden, weil nach den Feststellungen des Bundesverfassungsgerichts der Religionsunterricht heute auch als ein auf Wissensvermittlung gerichtetes, an den höheren Schulen sogar wissenschaftliches Fach angesehen wird, das in die Lehre eines Bekenntnisses einführt, vergleichenden Hinweisen offenbleibt und zugleich Gelegenheit bietet, mit den Schülern grundsätzliche Lebensfragen zu erörtern (vgl. BVerfGE 74, 244 <253>).

bb) Das Verwaltungsgericht hat zudem nicht erörtert, ob die Ungleichbehandlung von Teilnehmern am Religionsunterricht und am Unterricht Werte und Normen, von der es ausgegangen ist, verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein kann; insbesondere hat es sich auch insoweit nicht mit der Zielsetzung des Gesetzgebers auseinandergesetzt.

c) Soweit das Gericht einen Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG im Hinblick auf die praktische Umsetzung des § 128 NSchG annimmt, weil diejenigen Schülerinnen und Schüler, die zur Teilnahme am Unterricht Werte und Normen verpflichtet sind, gegenüber den Teilnehmern am Religionsunterricht benachteiligt würden, ist die Vorlage ebenfalls nicht hinreichend begründet.

aa) Das Verwaltungsgericht legt schon nicht dar, wie sich die nach Anlage 3 zur Verordnung über die gymnasiale Oberstufe und das Fachgymnasium (VO-GOF) vom 26. Mai 1997 (Nds.GVBl S. 139) fehlende Möglichkeit der Belegung eines Leistungskurses in "Werte und Normen" und der Wahl dieses Fachs als Abiturprüfungsfach sowie der von ihm beanstandete Einrichtungsumfang und die persönliche Reichweite des Fachs auf die Beurteilung der Verfassungsmäßigkeit des § 128 Abs. 1 NSchG auswirken sollen.

bb) Unabhängig davon führt das Gericht nicht hinreichend aus, daß die von ihm genannten Ungleichbehandlungen für den Rechtsstreit entscheidungserheblich sind.

Hinsichtlich des vom Verwaltungsgericht angeführten Umfangs der Einrichtung des

Fachs Werte und Normen an den niedersächsischen Schulen ist nicht ersichtlich, inwieweit der Umstand, daß ein großer Prozentsatz der nach dem Gesetz zur Teilnahme an diesem Unterricht Verpflichteten an ihm tatsächlich nicht teilnimmt, dazu führen kann, daß der Kläger, der von diesem Unterricht gerade nicht freigestellt werden soll, gegenüber den Teilnehmern am Religionsunterricht ungleich behandelt wird. Die Entscheidungserheblichkeit der Frage, ob "Werte und Normen" in der gymnasialen Oberstufe als Leistungs- und Abiturprüfungsfach gewählt werden kann, wird aus den Darlegungen des Verwaltungsgerichts ebenfalls nicht hinreichend deutlich. Der Kläger will mit seiner Klage die dauerhafte Freistellung vom Unterricht in diesem Fach erreichen. Ob es ihm auch darum geht, darin jedenfalls Leistungskurse belegen und "Werte und Normen" als Abiturprüfungsfach wählen zu können, hat das Gericht nicht erörtert. Aus dem Vorlagebeschuß ergibt sich somit nicht, daß der Kläger von der vom Verwaltungsgericht angenommenen Ungleichbehandlung von Teilnehmern am Unterricht Werte und Normen betroffen ist (vgl. auch VGH Baden-Württemberg, a.a.O., S. 1188).

cc) Das Verwaltungsgericht hat schließlich auch in diesem Zusammenhang nicht geprüft, ob die Ungleichbehandlung durch einen hinreichend gewichtigen Grund verfassungsrechtlich gerechtfertigt ist. Anlaß dazu bestand insbesondere im Hinblick auf § 190 NSchG, wonach das Fach Werte und Normen unter anderem in der gymnasialen Oberstufe als Prüfungsfach einzurichten ist, sobald hierfür die erforderlichen Unterrichtsangebote entwickelt sind und geeignete Lehrkräfte zur Verfügung stehen. Dieses Fach ist durch das Vierte Gesetz zur Änderung des Niedersächsischen Schulgesetzes vom 23. Juni 1993 (Nds. GVBl S. 178) als ordentliches Lehrfach und einheitliches Alternativfach zum Religionsunterricht neu eingeführt und vom Inhalt her teilweise neu konzipiert worden (vgl. LTDruks 12/3300, S. 117 f.), damit also noch relativ jung. Vor diesem Hintergrund hätte es nahegelegen zu erörtern, ob der Zweck des § 190 NSchG, der Schulverwaltung Zeit zu geben, um die erforderlichen didaktischen Konzepte für ein Abiturprüfungsfach und Leistungskurse in "Werte und Normen" zu entwickeln sowie geeignete Lehrkräfte zur Verfügung stellen zu können, die Benachteiligung von Teilnehmern an diesem Unterricht (noch) rechtfertigen kann.

Diese Entscheidung ist unanfechtbar.

Papier

Grimm

Hömig

26

27

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom
17. Februar 1999 - 1 BvL 26/97**

Zitiervorschlag BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 17. Februar 1999 - 1 BvL 26/97 - Rn. (1 - 27), http://www.bverfg.de/e/lk19990217_1bvl002697.html

ECLI ECLI:DE:BVerfG:1999:lk19990217.1bvl002697