

# Grenzüberschreitungen: Migration und Entterritorialisierung des Öffentlichen Rechts

## 76. Jahrestagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtler 2016 in Linz

von Rechtsanwalt und Notar Prof. Dr. Bernhard Stüer, Münster/Osnabrück

Die 76. Jahrestagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer in Linz (Österreich) stand ganz im Zeichen der Migration und Entterritorialisierung des Öffentlichen Rechts. Der Beitrag berichtet über die Referate und den Verlauf der Diskussion.

Jahr für Jahr treffen sich die deutschen Staatsrechtslehrer, begründet im Jahre 1922 durch einen der bedeutendsten Staats- und Völkerrechtler des 20. Jahrhunderts *Heinrich Triepel* (Berlin) und neu aufgelegt im Jahre 1949 auf Initiative des Heidelberger Ordinarius *Walter Jellinek*, zu wissenschaftlichen Beratungen (zur Geschichte der Vereinigung *Christian Starck*, RW Heft 1/2015, S. 118–134). So versammelten sich auch in der Zeit vom 05. bis 08.10.2016 knapp 300 führende deutsche Staatsrechtslehrer mit ihren Gästen im oberösterreichischen Linz, wo sie vom Vorsitzenden *Prof. Dr. Martin Morlok* (Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf) und von der Dekanin der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Johannes Kepler Universität *Prof. Dr. Katharina Pabel* (Linz) herzlich begrüßt wurden (zu den vorangegangenen Staatsrechtslehrtagungen 2011 in Münster *Stüer*, DVBl 2011, 1530; 2013 in Greifswald *Stüer*, DVBl 2013, 1577; 2014 in Düsseldorf *Stüer*, DVBl 2014, 1443 und 2015 in Speyer *Stüer*, DVBl 2016, 28).

### I Grenzüberschreitende Migration

Durch die starken Zuwanderungsströme vor allem in der zweiten Jahreshälfte 2015 und durch das vielzitierte Wort der Bundeskanzlerin *Angela Merkel* »Wir schaffen das« ist die grenzüberschreitende Migration in das Zentrum der politischen Debatte gerückt. Und so griffen auch die Staatsrechtslehrer dieses wichtige aktuelle Thema bei ihren Beratungen auf. Wie kann Migrationssteuerung im Mehrebenensystem aus völkerrechtlicher, unionsrechtlicher und nationaler Perspektive gelingen? Welche Bedeutung hat der jeweilige Status für die Instrumente des Migrationsrechts? Muss Deutschland nicht Deutschland bleiben oder muss sich Deutschland ständig verändern? Ist nicht eigentlich Nichts so beständig wie der Wandel?

#### 1. Migrationssteuerung im Mehrebenensystem

Die komplexen Migrationsfragen vor allem im Zusammenhang mit der Flüchtlingskrise oder mit der nach dem Brexit-Referendum entfachten Diskussion über weitere Ausnahmen und Schranken der EU-Personalfreizügigkeit sind neben den vorwiegend politischen und ökonomischen Ursachen auch eine Folge von vielfältigen Handlungs- und Vollzugsdefiziten des völker-, europa- und landesrechtlich ausgestalteten Migrationsrechts, erläuterte *Prof. Dr. Stephan Breitenmoser* (Universität Basel) die komplizierten und ineinander verwobenen Strukturen der Migrationssteuerung im Mehrebenensystem. Und er fügte hinzu: Das Völkerrecht hat dabei nur eine schwache Steuerungsfunktion im Bereich der Migration und weist überdies vielfältige Handlungs- und Vollzugsdefi-

zite auf. Für eine wirksame Migrationssteuerung bedarf es auf völkerrechtlicher Ebene einer verstärkten Kooperation und eines entsprechenden Souveränitätsverzichts der Staaten insbesondere zugunsten eines verstärkten individuellen Rechts- und Verfahrensschutzes in den Bereichen des humanitären Völker- und Flüchtlingsrechts sowie der Menschen- und Minderheitenrechte.

Die Migrationssteuerung kann durch bilaterale Niederlassungsverträge aber auch durch die Vereinten Nationen bei kriegerischen Konflikten durch das Vetorecht der fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates bei Fragen im Zusammenhang mit dem humanitären Völker- und Flüchtlingsrecht erfolgen. Auch die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit kann ein wirksames Instrument der Migrationssteuerung sein.

Spezifische Regelungen und Verfahren des Europarechts in den Bereichen des Migrationsrechts und der Migrationssteuerung führen zwar zu einer weiteren Fragmentierung des Völkerrechts, können aber durch ihre Vorbildfunktion sowohl das Kooperationsvölkerrecht in den migrationsrechtlichen Bereichen als auch den effektiven Schutz der Grund- und Menschenrechte im universellen Völker- und Flüchtlingsrecht positiv beeinflussen und dadurch insgesamt nachhaltig stärken.

Klar sprach sich *Breitenmoser* gegen verbindliche und von den Behörden direkt und automatisch anzuwendende nationale Obergrenzen und Höchstzahlen im Migrationsrecht aus und bezeichnete sie als Verstoß gegen das Völker- und Europarecht. Demgegenüber seien unverbindliche und von den Behörden nicht direkt und automatisch anzuwendende nationale Obergrenzen und Höchstzahlen im Migrationsrecht als bloße interne und organisationsrechtliche Richtzahlen zulässig. Zugleich riet *Breitenmoser* zu einer verstärkten Kooperation zwischen den zuständigen Behörden und Organen sowie zu innerstaatlichen oder EU-internen Quoten- und Umverteilungsregelungen.

Die Migration lässt sich nur in den Grenzen des Rechts selbst steuern. Das Migrationsmehrebenensystem weist ein erhebliches Verbesserungspotenzial auf. Für die notwendigen Reformen bietet das dem Steuerungskonzept inhärente Denken im Zusammenhängen und Wechselwirkungen eine geeignete Grundlage, so *Prof. Dr. Kerstin Odendahl* (Christian-Albrechts-Universität Kiel). Die Ziele der Migrationssteuerung können durchaus ambivalent sein. Sie können migrationsfördernd, migrationshemmend oder migrationslenkend sein. Die Migrationslenkung kann aus einer Verteilung, einer Weiterleitung oder einer Zirkulation von Migranten bestehen, erläuterte *Odendahl*. Ein besonderer Schutz kommt der Familie zu, der auf völker-, europarechtlicher und nationaler Ebene im Wesentlichen gleich ausgestaltet ist. Geschützt ist nicht nur das Recht, eine Familie zu gründen, sondern auch das Recht, in Ehe und Familie zusammen zu leben. Ein Recht

auf Zuwanderung in Form eines Nachzugsrechts ergibt sich daraus indes nicht. Die EU ist allerdings mit Erlass der Freizügigkeitsrichtlinie darüber hinausgegangen.

Während deutschen Staatsangehörigen, Unionsbürgern und Staatsangehörigen der Schweiz, Norwegens, Liechtensteins und Irlands ein grundsätzliches Zu- und Abwanderungsrecht zusteht, ist der Steuerungsrahmen für Drittstaatenangehörige weiter. Für Flüchtlinge, subsidiär Schutzberechtigte bzw. Vertriebene im Falle eines Massenzustroms sowie in ihren Grund- oder Menschenrechten gefährdete Drittstaatenangehörige ist Schutz zu gewähren. Nur für Wirtschaftsflüchtlinge und insbesondere Arbeitsmigranten ist noch ein echter Steuerungsspielraum vorhanden. Das Beispiel des Flüchtlingszustroms aus Syrien zeigt allerdings nach den Worten der Kieler Staatsrechtslehrerin das Versagen der Hauptsteuerungsinstrumente von Schengen und Dublin sowie die Grenzen, die sich durch Abschiebungs- und Auslieferungsverbote ergeben.

In der von *Prof. Dr. Franz Merli* (Universität Wien) geleiteten Diskussion kamen durchaus handfeste Fragen auf den Beratungstisch. Warum klaffen Geltungsanspruch und Wirklichkeit so weit auseinander? Warum sind wir so gespalten in Europa? Für den Bonner Staatsrechtler *Prof. Dr. Dr. h.c. Josef Isensee*, der bereits auf der Mannheimer Staatsrechtslehrrertragung 1973 zum Thema »Die staatsrechtliche Stellung der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland« vorgetragen hatte, ist die Antwort klar: Die Massenflüchtlingsbewegung hat Verwaltungen und Gerichte überfordert. Das Schengen- und Dublin-Abkommen seien auf Schönwetterzeiten angelegt, in Krisenzeiten aber zum Scheitern verurteilt, sodass lediglich ein großer Scherbenhaufen zurückbleibe. Zudem kollidiere die Härte des Gesetzes mit dem weinenden Gesicht von Kinderaugen. Der humanitäre Staat sei verständlicherweise weich geworden. Wohl nur eine grundsätzliche Neubestimmung des Flüchtlings- und Asylrechts könne da weiterhelfen, lautete unausgesprochen die Botschaft. Der Völkerrechtler *Prof. Dr. Dr. h.c. Jochen Frowein* (Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht Heidelberg) schloss sich den humanitären Aspekten an. Für ihn kann ein Aufenthaltsrecht ohne Arbeitsmöglichkeiten gegen die Menschenwürde verstoßen.

Die Staatsrechtslehrer dürfen in dieser Krise nicht abseitsstehen, sondern müssen handfeste Lösungen unterbreiten, mit denen die Praxis etwas anfangen kann, brachte *Prof. Dr. Frank Fechner* (Technische Universität Ilmenau) die Diskussion auf den Punkt und entwickelte damit einen Gedanken fort, den bereits *Prof. Dr. Christian Callies* (Freie Universität Berlin) eingebracht hatte. Auch für den Dekan der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Osnabrück *Prof. Dr. Thomas Groß* fallen Theorie und Wirklichkeit auseinander. Eine Steuerung funktioniere nur, wenn sie auch tatsächlich angewandt und umgesetzt werde. Daran fehle es aber. Die Flüchtlinge wollten dahin, wo sie Verwandte haben oder sich aus anderen Gründen etablieren wollten. Das sei mit den staatlichen Interessen nicht immer kompatibel. Für *Prof. Dr. Michael Sachs* (Universität Köln) werden vielfach auch über die Medien falsche Vorstellungen übermittelt, die nicht nur von Schleusern ausgenutzt würden.

Die Staaten dürften sich davon nicht abhängig machen und nicht lediglich reagieren, sondern müssten eigene Vorstellun-

gen der unmittelbaren und mittelbaren Steuerung entwickeln und auch umsetzen, kurzum: das Heft des Handelns wieder selbst in die Hand nehmen, forderte der Gießener Staatsrechtslehrer *Prof. Dr. Thilo Marauhn*. Das werde allerdings nur gelingen, wenn alle Mitgliedstaaten mitziehen, machte *Prof. Dr. Albrecht Weber* (Universität Osnabrück) klar. Der Schutz der Flüchtlinge sei nur zeitlich begrenzt und dürfe nicht vom europäischen und deutschen Recht unterlaufen werden. Das sah auch der Bonner Staatsrechtler *Prof. Dr. Christian Hillgruber* (Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn) so. Für ihn ist die Diskussion um eine Obergrenze auch noch nicht vom Tisch – auch deshalb nicht, weil die Bearbeitungskapazität des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) bei 300.000 Fällen im Jahr liege. Auch Österreich habe sich für eine Verordnungsermächtigung entschieden, wenn die öffentliche Sicherheit massiv gefährdet sei, ergänzte *Prof. Dr. Gerhard Muzak* (Universität Wien). Ganz unabhängig in ihren Entscheidungen seien die Mitgliedstaaten in Europa allerdings nicht. Denn sie hätten einen beachtlichen Teil eigener Zuständigkeiten an Brüssel abgegeben, ergänzte *Prof. Dr. Christoph Engel* (Max-Planck-Institut zur Erforschung von Gemeinschaftsgütern Bonn) die Kräfteverhältnisse im Mehrebenensystem.

## 2. Status als Instrument des Migrationsrechts

Migrationsrechtliche Instrumente werden durch völker- und unionsrechtliche Vorgaben geprägt und sind dem Handlungsspielraum des nationalen Gesetzgebers teilweise entzogen. Die Steuerung von Migration und die Integration von Ausländern können daher rechtlich und politisch nur in Kooperation mit anderen Staaten gelingen, war für *Prof. Dr. Markus Krajeuski* (Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg) die Quintessenz und das Ergebnis eines vielschichtigen Ineinandewirkens unterschiedlicher staatsangehörigkeits-, aufenthalts- und flüchtlingsrechtlicher Statuskategorien. Denn die Rechte und Pflichten der in Deutschland lebenden über 9,1 Mio. Menschen ohne deutsche Staatsangehörigkeit werden durch ihren jeweiligen Aufenthaltstitel sowie durch Einschränkungen und Erweiterungen weiter ausgeprägt.

Die weitgehend angeglichenen staats- und unionsbürgerrechtlichen Rechte unterscheiden sich dabei von den Drittstaatsangehörigen, zwischen denen die eigentliche Trennlinie im Migrationsrecht verläuft. Inhaber einer Niederlassungserlaubnis verfügen bezüglich Aufenthalt, Beschäftigung und Freizügigkeit über die gleichen Rechte wie Staats- und Unionsbürger, machte *Krajeuski* klar. Der im Vergleich dazu geringere Status der Aufenthaltserlaubnis ermöglicht eine befristete Zuwanderung zum Zweck der Ausbildung, der Erwerbstätigkeit, der Familienzusammenführung sowie aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen. Demgegenüber erhalten Asylbewerber mit der Aufenthaltsgestattung einen Aufenthaltsstatus »zweiter Klasse«. Freizügigkeits- und Beschäftigungsrechte sind stark eingeschränkt, was an menschenrechtliche Grenzen stoßen kann. Lediglich geduldete, vollziehbar ausreisepflichtige Personen haben demgegenüber einen prekären Aufenthaltsstatus »dritter Klasse«.

Allerdings klaffen hier die objektive Rechtslage und die Wirklichkeit deutlich auseinander. Langfristig Geduldete können in bestimmten Fällen eine Aufenthaltserlaubnis erhalten, wenn sie gut integriert sind. Die tatsächliche Aus-

gestaltung der Duldung erweist sich somit als widersprüchlich und rechtsstaatlich zweifelhaft. Folgerichtig setzte sich *Krajewski* daher dafür ein, Drittstaatenangehörigen, deren Abschiebung länger als 18 Monate aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen unmöglich ist, einen Anspruch auf eine Aufenthaltserlaubnis zu gewähren.

Auch Migranten, die sich formal illegal in Deutschland aufhalten, sind allerdings nicht völlig rechtlos, obwohl ihr Zugang zu Gesundheitsleistungen und sozialen Dienstleistungen eingeschränkt ist.

Die Statuskategorien des Asylberechtigten, des Flüchtlings, des subsidiär Schutzberechtigten und des Abschiebungsschutzberechtigten sind Voraussetzungen für einen regulären Aufenthaltsstatus aus humanitären Gründen. Ihre Ausgestaltung trägt zur Erfüllung der humanitären Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland bei. Entsprechend gestuft sind auch die gesetzgeberischen Spielräume in der Ausgestaltung rechtlicher Regelungen.

Der Wohnsitzregelung des § 12a AufenthG stand *Krajewski* eher skeptisch gegenüber. Eine Verteilung auf die Bundesländer nach dem Königsteiner Schlüssel mit einer stärkeren Beteiligung dünn besiedelter Räume sei nur aus besonderen integrationsrechtlichen Gründen also den Interessen der Flüchtlinge selbst gerechtfertigt. Finanzielle Aspekte einer gleichen Verteilung aus kommunaler Sicht seien dafür weniger geeignet.

Das Leitbild der Sesshaftigkeit hat einen Teil seiner prägenden Wirkung eingebüßt, beschrieb *Prof. Dr. Daniel Thym* (Universität Konstanz) die Änderungen in der Bewertung des Migrationsfolgenrechts und er fügte hinzu: Deutsche Staatsangehörige und Migranten werden in der Staatspraxis nicht nur im Sozialrecht ungleich behandelt. Auch Unionsbürger können in diesen Sog geraten, wenn sie keine Arbeit haben und infolgedessen ihr Freizügigkeitsrecht eingeschränkt ist. Bei der Ausgestaltung des Existenzminimums dürfen im Vergleich zu deutschen Staatsangehörigen nur Leistungskürzungen vorgenommen werden, wenn dies der Sache nach wegen des Status gerechtfertigt ist.

Zugleich sprach sich *Thym* dafür aus, im Anschluss an die Staatsangehörigkeitsrechtsreform 1999 und das Zuwanderungsgesetz 2004 Ausländer bei entsprechenden Integrationsaussichten zu vollwertigen Bürgern aufzuwerten und ihnen auch Gelegenheit zu geben, an den politischen Entscheidungsprozessen teilnehmen zu können. Das schließe auch eine doppelte Staatsangehörigkeit mit ein, durch die eine identifikatorische Doppelorientierung der ersten und zweiten Einwanderungsgeneration einfachgesetzlich abgebildet werden könne. An die Stelle kultureller Assimilation könne die Zugehörigkeit zu einer pluralen Gesellschaft gehören.

In der von *Prof. Dr. Matthias Jestaedt* (Albert-Ludwigs-Universität Freiburg) geleiteten Diskussion wurden durchaus auch praktische Fragen beantwortet. Für *Prof. Dr. Friedhelm Hufen* (Johannes-Gutenberg-Universität Mainz) ist die Bewältigung der Migrationsfolgen noch keinesfalls gelungen. »Müssen wir nicht auch von den Zuwanderern eine Integration verlangen? Ist nicht die Ganzkörperverschleierung eine ultimative Absage an unsere grundgesetzlich ge-

prägte Wertordnung? Müssen wir uns den anderen Kulturen einfach beugen oder können wir nicht doch verlangen, dass die grundlegenden Wertentscheidungen unserer staatlichen Gemeinschaft etwa im Bereich Ehe und Familie, der Gleichberechtigung der Frauen oder des Gewaltverzichts auch von den Migranten anerkannt werden?« Der grundrechtliche Schutz sei nach Lage der Dinge ausreichend, ein Rückgriff auf die Menschenrechte sei nicht erforderlich, ergänzte *Prof. Dr. Frank Schorkopf* (Georg-August-Universität Göttingen).

Auch könnten die Sorgen der Kommunen nicht einfach kleingeredet werden. Wenn die Aufnahmekapazitäten gerade in den Ballungsräumen nicht mehr ausreichen oder das Schulsystem in Problembereichen an die Grenzen seiner Leistungsfähigkeit gerät, dann seien die Grundlagen des staatlichen Gemeinwesens in Gefahr.

Eine Wohnsitzauflage könne nur bei entsprechend wichtigen Gründen angeordnet werden, erläuterte der Göttinger Staatsrechtslehrer *RiBVerfG Prof. Dr. Andreas Paulus* die Rechtsprechung seines Gerichts. Dies bürde dem Gesetzgeber eine entsprechende Rechtfertigungslast auf (Art. 11 Abs. 2 GG, BVerfG, Beschl. v. 17.03.2004 – 1 BvR 1266/00 – BVerfGE 110, 177 = NVwZ 2005, 797 – Lebensunterhalt). Auch für eine gegenüber deutschen Staatsangehörigen geringere finanzielle Mindestversorgung seien vom Gesetzgeber überzeugende Gründe anzuführen.

Ob die Sesshaftigkeit von Personen überhaupt als Entscheidungskriterium angesetzt werden könne, sei vor allem deshalb fraglich, weil es nicht ganz einfach ist, die Kriterien hierfür klar zu bestimmen, vermuteten *Prof. Dr. Rainer Pitschas* (Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer) und *Prof. Dr. Stephan Rixen* (Universität Bayreuth).

## II Grenzüberschreitungen: Entterritorialisierung des Öffentlichen Rechts

Die Beratungen gingen allerdings thematisch noch einen deutlichen Schritt über die aktuelle Flüchtlingsproblematik hinaus. Denn auch in anderen Bereichen werden Grenzüberschreitungen sichtbar. Welche Anstöße enthält das Völker- und Unionsrecht? In welchem Umfang und mit welchen Tendenzen zeichnen sich im Wirtschafts- und im Kommunikationsrecht Überschreitungen der Staats- und Herrschaftsgrenzen ab?

### 1. Völker- und unionsrechtliche Anstöße zur Entterritorialisierung des Recht

»Territorium ist im 21. Jahrhundert kein statischer Container für staatliche Herrschaftsgewalt mehr. Die Wände des Containers sind aufgrund der gewandelten Wirklichkeit durchlässig (permeabel) geworden – nicht nur für fremde Normvorstellungen, sondern auch für öffentliche Herrschaftsgewalt, und das ist in den Grenzen des Völkerrechts auch funktionsadäquat.« Mit diesen Worten beschrieb *Prof. Dr. Kirsten Schmalenbach* (Paris Lodron Universität Salzburg) den Wandlungsprozess des Staates, der sich nicht mehr über ein klar abgegrenztes Territorium definiert. Auch das moderne Gesellschaftsbild ist durch globalisierte Kommunikations- und Datenströme gekennzeichnet, die Raum und Zeit komprimieren, gesellschaftlich produzierte, entterritoria-

lisierte Räume entstehen lassen. Diese Globalisierungsprozesse färben sozusagen auf den Staat als verfasstes Gemeinwesen ab. Auch der klassisch-territoriale Zuschnitt des öffentlichen Rechts gerät von drei Seiten unter Druck. Durch die territorial ungebundenen Räume und Probleme des globalen Zeitalters, durch den Integrationsprozess des europäischen Raums und durch die Erstreckung öffentlicher Gewalt über die staatlichen Grenzen hinaus.

Als wichtiges Referenzgebiet benannte die Salzburger Staatsrechtslehrerin den europäischen Raum. Hier liege die Zuständigkeit nicht mehr bei einem territorial eingefassten Souverän, sondern bei einer aggregierten Vielzahl funktional aufeinander bezogener Souveräne im Sinne einer horizontalen Entterritorialisierung – einem für Föderalismusprozesse typischen Vorgang. Das Machtgefäß der Union sei indes nicht territorial, sondern supranational. Es liege über der Summe der mitgliedstaatlichen Hoheitsgebiete, deren geografische Koordinaten sich im Geltungs- und Anwendungsbereich des Unionsrechts abbilden.

Zugleich gewinnen entgrenzte Regelungsräume nationaler Gesetze zunehmend an Attraktivität. Verknüpfte Ökonomien und entgrenzte Mobilität erweitern den effektiven Zugriff beim Gesetzesvollzug; globale Marktplätze intensivieren die Verhaltenssteuerung von räumlich entfernten, aber marktabhängigen Akteuren. Extraterritorial wirkende Rechtsakte schützen neben nationalen Interessen zunehmend international anerkannte Güter, Werte und Interessen. Die vormalig ausschließlich territoriale Verbindung zwischen Schutzgut und regulierendem Staat wird dann um eine funktionale Verbindung ergänzt.

Im internationalen Menschenrechtsraum verlangt der EGMR in seiner Einzelfalljudikatur bisher die Existenz einer wie immer radizierten, kontrollbasierten Herrschaftsbeziehung, die punktuelle Territorialität vermittelt. Während der EGMR in der Louizidou-Entscheidung (Urt. v. 23.03.1995 – 15318/83 –) noch davon auszugehen schien, dass die EMRK auf extraterritoriale Maßnahmen der Mitgliedstaaten anwendbar ist, soweit diese Wirkungen jenseits des Staatsgebietes entfalten, betonte er in der ebenso vielbeachteten wie kritisierten Banković-Entscheidung (EMRK, Beschl. v. 12.12.2001 – 52207/99 –) die grundsätzliche territoriale Beschränkung staatlicher Hoheitsgewalt und sah die extraterritoriale Anwendbarkeit der EMRK als rechtfertigungsbedürftige Ausnahme an (EGMR, Urt. v. 07.07.2011 – 55721/11; *Payandeh*, DVBl 2016, 1073).

Zugleich hat aber der technologische Fortschritt die Raumvorstellung von Herrschaftsbeziehungen dramatisch verändert, erläuterte *Schmalenbach* die neuen Herausforderungen, denen sich auch der EGMR stellen müsse. In Zeiten unbemannter, ferngesteuerter oder automatisierter Flugkörper verbunden mit der konstanten Möglichkeit eines gezielten Raketeneinsatzes hat die Bodenpräsenz als Anknüpfungspunkt für zu-rechenbares Handeln nicht selten ihre Bedeutung eingebüßt. Auch sei es heute nicht mehr sachgerecht, den inländischen Ort der Datenabfrage, -speicherung und -verarbeitung zum alleinigen Türöffner der EMRK zu machen. Vielmehr sollte der EGMR die Existenz ausgelagerter Herrschaft anerkennen. Die räumliche Nähe und der Ordnungswert von Territorialität

für Zwecke der Menschenrechte sollte durch eine stärker funktionale Betrachtungsweise überlagert werden.

Angesichts aller Globalisierungserscheinungen, die wohl etwas an dem Bild des in Hymnen besungenen abgegrenzten Territoriums und der damit verbundenen traditionellen nationalen Identität kratzen, schien sich bei *Schmalenbach* am Ende doch mit dem eschatologischen Einakter »Endspiel« (1956) von *Samuel Beckett* im Anschluss an das vergebliche »Warten auf Godot« des Literaturnobelpreisträgers eine durchaus handfeste Skepsis breitzumachen: »You`re on Earth. There`s no cure for that« (»Du bist auf der Erde. Es gibt keine Heilung für sie«).

Mit der Dynamik des überstaatlichen Rechts hat sich die räumliche Ordnung des öffentlichen Rechts geändert. Supranationale und internationale Hoheitsgewalt sind zwei Erscheinungsformen einer Entterritorialisierung des öffentlichen Rechts. Hierdurch wird die Territorialität der Staaten relativiert, nicht aber generell in Frage gestellt, ergänzte *Prof. Dr. Jürgen Bast* (Justus-Liebig-Universität Gießen). In der sozialwissenschaftlichen Bewertung ist ein Raum sozial konstruiert, wird also durch Handlungen hervorgebracht und verändert. Räumliche Strukturen und raumbezogene Handlungen bedingen sich gegenseitig. Territorialität bringt hier die Möglichkeit, die politischen Einheiten gegenseitig abzugrenzen und politische Herrschaft effektiv zu verwirklichen.

Das Völkerrecht stärkt auf der einen Seite die Territorialität der Staaten und weist ihnen im internationalen System stabilisierende Aufgaben zu. Zugleich beinhaltet das Völkerrecht als Wertordnung aber andererseits auch mit dem Gewaltverbot und den Menschenrechten grundlegende Pflichten, welche die staatliche Territorialität überlagern. So verlangen etwa menschenrechtliche Grundsätze und das Verbot von Kollektivausweisungen die Gewährung von provisorischem Gebietszugang für Asylsuchende: Der Grundsatz der Nichtzurückweisung in Art. 33 der Genfer Flüchtlingskonvention ergänzt durch das New Yorker Protokoll vom 31.01.1967 verbieten, Flüchtlinge in ein Land zurückzuschicken, in dem die Gefahr besteht, dass dort ihr Leben oder ihre Freiheit wegen ihrer Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder politischen Überzeugung bedroht würde. Ebenso verlangt Art. 3 der UN-Antifolterkonvention, dass ein Vertragsstaat eine Person nicht in einen Staat abschieben oder ausliefern darf, wenn stichhaltige Gründe für die Annahme bestehen, dass sie Gefahr liefe, gefoltert zu werden (Refolementverbote). Die Abschiebung einer Familie mit Kleinstkind nach Italien etwa kann auch davon abhängig sein, dass die italienischen Behörden eine gesicherte Unterbringung zusichern (BVerfG, Beschl. v. 27.05.2015 – 2 BvR 3024/14 – BayVBl. 2015, 744).

Wichtige Impulse für eine Entterritorialisierung gehen aus der Sicht der Mitgliedstaaten von der EU aus. Sie hat nach den Worten von *Bast* einen Wandel vom Zweckverband funktionaler Integration zum Territorialverband durchlaufen. Als wichtige Daten der Geschichte der Territorialisierung der EU benannte der Gießener Hochschullehrer die sekundärrechtliche Definition ihres »Zollgebietes« (1968), die Formel vom »Raum ohne Binnengrenzen« als Definitionselement des Binnenmarktes (1986), das Projekt einer Wirtschafts- und

Währungsunion, das auf die Etablierung und schrittweise Ausdehnung des »Euro-Währungsgebietes« zielt (1992), und die Bündelung der Justiz- und Innenpolitik der EU zu einem »Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts« durch den Amsterdamer Vertrag (1997).

Wenn auf praktisch allen Politikfeldern im staatlichen, supranationalen und internationalen Bereich drei Hoheitsebenen tätig sind, die miteinander interagieren und sozusagen ein Ensemble sektoraler Mehrebenensysteme besteht, dann ergeben sich daraus eine Reihe noch klärungsbedürftiger Fragen. Welche Rechte und Pflichten sind auf die EU übertragbar? Welchen Stellenwert haben individuelle Rechte im Ensemble der sektoralen Mehrebenensysteme und das Verhältnis von Demokratie und Territorium? Zugleich war für den Gießener Staatsrechtslehrer allerdings auch klar, dass eine effektive Steuerung sozialer Prozesse im 21. Jahrhundert allein im nationalen Maßstab nicht mehr gelingen kann.

In der von *Matthias Jestaedt* geleiteten Diskussion verteidigte *Prof. Dr. Dr. h.c. Georg Ress* die Banković-Entscheidung, an der er als EGMR-Richter mitgewirkt hatte. Der Gerichtshof könne über den Streitgegenstand nicht hinreichend verfügen, wenn ihm eine Beweiserhebung wie etwa in dem damaligen Serbien nicht möglich sei. Der europäische Menschenrechtsschutz sei im Gegensatz zu der Reichweite der UN-Menschenrechtscharta grundsätzlich auf die Vertragsstaaten begrenzt.

Für den Freiburger Staatsrechtler *Prof. Dr. Friedrich Schoch* tritt die Entterritorialisierung nicht an die Stelle des sich durch Gebietshoheit definierenden Nationalstaats, sondern kann das traditionelle Verständnis der Staaten lediglich ergänzen. Allerdings stellen sich bei einem funktionalen Umgriff etwa in den Bereichen Datenverkehr oder Emissionshandel zugleich Machtfragen, über die entschieden werden muss.

Für *Prof. Dr. Pascal Cancik* (Universität Osnabrück) geht es vor allem um die Frage, ob sich durch die von der Soziologie beschriebenen Entgrenzungen Gewinne ergeben. Diese Frage stand auch für *Thilo Marauhn* im Vordergrund. Machtinteressen müssten demokratisch rückgebunden werden – eine Forderung, der sich auch *Prof. Dr. Bernhard Ehrenzeller* (Universität St. Gallen) anschloss. Er warnte zugleich vor der Gefahr, dass sich die Grundwerte der EU am Ende in eine Rutschpartie verwandeln.

Unterschiedlich beurteilt wurde die Frage, ob man im Sinne von *Samuel Beckett* ohnehin nichts ändern könne. Für *Prof. Dr. Oliver Lepsius* hatte die Diskussion sogar schon fast modische Züge bis hin zu der Überlegung, ob nicht mit der Entterritorialisierung überhaupt eine falsch gestellte Frage zum Thema gemacht worden sei. Demgegenüber sah *Prof. Dr. Norman Weiß* (Universität Potsdam) doch Anzeichen dafür, dass die Epoche des Nationalstaats mittelfristig zu Ende geht und die Globalisierungsprozesse weiter um sich greifen. Angesichts der durch den Flüchtlingszustrom und den Brexit verursachten Sinnkrise sei die EU gut beraten, dem Bürger deren Vorteile zu vermitteln, empfahl *Prof. Dr. Armin von Bogdandy* (Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht Heidelberg) den politischen Akteuren. Ob das allerdings wirklich gelingt, ist nach den Worten

von *Prof. Dr. Rudolf Streinz* (Ludwig-Maximilian-Universität München) nicht sicher.

## 2. Entterritorialisierung im Wirtschaftsrecht

Auch im Wirtschaftsrecht und im Kommunikationsrecht sind Tendenzen zu erkennen, Staats- und Herrschaftsgrenzen zu überschreiten. Der Handel hat schon seit vielen Jahrhunderten Grenzen überwunden. Mit dem Ausbau der Verkehrswege, einem zunehmenden auch internationalen Austausch von Gütern und Dienstleistungen und einer wachsenden Mobilität im Güter- und Personenverkehr ist vielfach der Abbau von Grenzen verbunden. Auch Handelshemmnisse wie Zölle kommen da vor allem in letzter Zeit nicht selten unter die Räder. Tendenzen einer um sich greifenden Entterritorialisierung im Wirtschaftsrecht sind die Folge.

Rechtsetzung und Rechtsprechung werden im Sinne einer einseitigen Erstreckung auf im Ausland verwirklichte Sachverhalte bezogen, wenn sie im Inland spürbare, direkte oder beabsichtigte Auswirkungen haben. Bei der Anerkennung beschränkt der anerkennende Staat seinen Souveränitätsanspruch und räumt fremden Hoheitsträgern, denen kein harmonisiertes Recht zugrunde liegt, durch formale Übernahme auf seinem Territorium extraterritoriale Wirkungen ein. Im Bereich der EU hat sich das Anerkennungsprinzip stark weiterentwickelt und ist in verfahrensrechtlichen ebenso wie in materiellen Bestimmungen enthalten, beschrieb *Prof. Dr. Arno Kahl* (Universität Innsbruck) die Erscheinungsformen solcher Entterritorialisierungen.

Nach der Cassis-de-Dijon-Entscheidung des EuGH (Urt. v. 20.02.1979 – C-120/78 –) dürfen grundsätzlich alle Produkte, die in einem EU-Mitgliedstaat rechtmäßig hergestellt und in Verkehr gebracht werden, auch in allen anderen Mitgliedstaaten vermarktet werden, selbst wenn die Vermarktung nicht den dort herrschenden Vorschriften entspricht. Das gilt auch für den damals von Rewe vertriebenen Johannisbeer-Likör. Lässt ein Mitgliedstaat die Herstellung und den Vertrieb der Ware zu, muss der Zielstaat dies anerkennen und die Einfuhr gestatten (*Buchholz*, NVwZ 2016, 1353). Mittlerweile erstreckt sich das Prinzip gegenseitiger Anerkennung – mehr oder weniger weitgehend – auf alle Grundfreiheiten (Weißbuch der Kommission »Vollendung des Binnenmarktes«, KOM [85] 310 endg. Nr. 93; vgl. inzwischen auch Art. 67 ff. AEUV).

Auch im internationalen Wirtschaftsrecht ist das Anerkennungsprinzip verwirklicht. Zugleich kann sich allerdings wie etwa im Rahmen des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) die Frage eines abweichenden Schutzniveaus stellen. Erstreckung und Anerkennung bewirken Steuerungsverluste für die betroffenen Staaten, führen allerdings auch zu einer Harmonisierung und Rechtsangleichung. Gelegentlich entwickelt sich allerdings auch in einer Art Gegenbewegung das Bestreben nach einer grundsätzlichen Reterritorialisierung, wie etwa die Beispiele von TTIP oder dem Brexit zeigen. Daher ist die Entterritorialisierung häufig nur ein Zwischenstadium, das entweder in die Richtung einer Ablehnung des fremden Rechts oder aber in die entgegengesetzte Richtung in die Rechtsangleichung auseinanderdriftet. Gerade die kritisch gesehenen nationalen Steuerungsverluste sind

ein starker Motor für solche Bewegungen, erläuterte *Kahl* die Ursachen für solche Entwicklungen.

### 3. Entterritorialisierung im Kommunikationsrecht

Die digitale Kommunikation ist ein weiteres Feld, ja geradezu ein Schulbeispiel für einen traditionellen Grenzen überschreitenden Austausch – und das schon seit vielen Jahren. Selbst im Postkutschenzeitalter war ein länder- und staatenübergreifender Informationsaustausch keine Geheimsache oder ein Buch mit sieben Siegeln. Die heutige Informations- und Mediengesellschaft ist tief in das Bewusstsein der Menschen eingedrungen. Vielfach ist nicht mehr wichtig, was in der häuslichen Umgebung, in Stadt und Land oder draußen in der Welt tatsächlich passiert, sondern ob und wie in den Medien darüber berichtet wird. Es entstehen virtuelle Räume, Bilder und Vorstellungswelten, die an die Stelle unmittelbar erfahrbare Ereignisse treten. »Ich kann in drei Sekunden die Welt erobern, den Himmel stürmen und in mir wohnen. Alles Geld der Welt verbrennen und heut' die Zukunft kennen. Und das alles ist nur in meinem Kopf«, wissen wir ja schon von dem Songtext des Liedermachers *Andreas Bourani*. Die virtuelle Welt und die damit verbundenen Vorstellungen ersetzt die Wirklichkeit. Und diese wird weitgehend durch Kommunikation gesteuert.

Diese Globalisierungserscheinungen müssen einerseits vor allem im Interesse des freien Austausches von Informationen und Meinungen geschützt, zugleich aber auch gesteuert werden, machte *Prof. Dr. Matthias Cornils* (Johannes-Gutenberg-Universität Mainz) deutlich. Denn auch bei der Entterritorialisierung im Kommunikationsrecht liegen Licht und Schatten nicht selten dicht beieinander. Die Staaten sehen ihre Möglichkeiten allerdings zunehmend begrenzt und verlagern ihre Kompetenzen mehr und mehr auf intermediäre Kommunikationsmittler, die als digitale Globalplayer wie Google, Facebook, WhatsApp oder Microsoft Verpflichtungen übernehmen sollen, die von den einzelnen Rechtsordnungen nicht übernommen werden können. Zugleich sind territorial-staatliche Kommunikationsregelungen gefragt, mit denen das Repertoire für gerichtliche Entscheidungen erweitert und verfeinert werden kann. Gerade auch auf europäischer Ebene gewinnt daher das Territorialprinzip als Anknüpfungspunkt für eine eigene staatliche Gerichtszuständigkeit eine eher wachsende Bedeutung. Mit der Internationalisierung des Netzes verdünnt sich allerdings die US-amerikanische leitkulturelle Prägung immer weiter. Sie hat Raum geben müssen für territorial begrenzte Partikulkulturen, die sich auch in der Behauptung unterschiedlicher Rechtsvorstellungen zum Ausdruck bringen.

In der von *Franz Merli* (Universität Wien) geleiteten Diskussion bildete einen Schwerpunkt das Spannungsverhältnis der verschiedenen interessierten Kreise. Für *Friedrich Schoch* gibt es dabei teilweise gleichgerichtete Interessen etwa zwischen Wirtschaft und Staat, teilweise sind ihre Interessen aber auch divergierend. Spannungsfelder werden auch zwischen amerikanischen und europäischen Sichtweisen erkennbar. Staatliche Schutzpflichten etwa im Sinne eines unionsrechtlichen Verständnisses sind im US-amerikanischen Vorstellungsbild wohl weniger enthalten und auch die jeweiligen Befindlichkeiten sind nicht in allen Bereichen kompatibel.

Chinese Walls sollten in der Kommunikation nicht die Regel werden, ergänzte *Prof. Dr. Michael Germann* (Martin-Luther-Universität Wittenberg) das weltweite Spannungsfeld unterschiedlicher Vorstellungen. So wichtig auf der einen Seite freiheitsichernde Garantien seien, so klar sei auf der anderen Seite auch eine Regulierung geboten.

*Prof. Dr. Wolfgang Hoffmann-Riem* (Bucerius-Law-School Hamburg) brachte vor allem auch die Interessen der Nutzer ins Spiel. Rechtsfreie Räume dürfe es im Internet nicht geben. Es reiche nicht aus, dass der Staat in Gesetzen Regulierungen vornimmt, die aber bei den Nutzern in ihren Schutzinteressen nicht ankommen. Es sei nicht einzusehen, warum die Nutzer von Internetangeboten durch die Zustimmung zu den allgemeinen Geschäftsbedingungen der Globalen Internetplayer praktisch auf einen Rechtsschutz verzichteten, etwa wenn sie einen Gerichtsstand in den USA anerkennen oder sich mit der Weiterverarbeitung ihrer Daten einverstanden erklären müssten. Dem schlossen sich auch *Prof. Dr. Dieter Dörr* (Johannes Gutenberg-Universität Mainz) und *Prof. Dr. Ulrich Stelkens* (Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer) an. Sie forderten, die Netzgemeinde im Sinne einer wehrfähigen Internetdemokratie in Stellung zu bringen.

Eine Auslagerung staatlicher Ingerenzmöglichkeiten auf private Global Player biete vor allem im Vollzugsbereich erhebliche Rechtsschutzlücken. Diese müssten ggf. durch eine gerichtlich durchzusetzende stärkere Inpflichtnahme der Bundesrepublik und der für sie handelnden Organe geschlossen werden, gab *Prof. Dr. Dieter Murswiek* (Albert-Ludwigs-Universität Freiburg) zu bedenken. Die private Normsetzung durch Internetunternehmen kann nur einen groben Rahmen für die Wahrung der Nutzerinteressen bieten, unterstrich auch *Prof. Dr. Ralf Müller-Terpitz* (Universität Mannheim). Durch die Verfeinerung der Wertvorstellungen müsse im Interesse der Nutzer ein immer engeres Netz rechtlicher Vorgaben geschaffen werden.

### III Von Linz nach Saarbrücken

Der als »drittes Staatsexamen« geltende Vortrag vor der Staatsrechtslehrervereinigung hat durchaus seine Tücken. Nicht selten haben sich die so Examinierten wie ein »Dorfkaplan gefühlt, der im Vatikan einen Vortrag über die Bibel halten soll«, hatte *Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Peter Häberle* (Universität Bayreuth) bereits anlässlich der Jahrestagung 2015 in Speyer an einen Ausspruch von *Prof. Dr. Werner von Simson* erinnert (*Stüer*, DVBl 2015, 28). Inzwischen hat das alles etwas von seinem Schrecken verloren – wohl auch deshalb, weil die nachwachsende Staatsrechtslehrergeneration noch aus Assistententagen und der »kleinen Staatsrechtslehrertagung« nicht selten befreundet ist, wie besonders am zweiten Tag der Plenarberatungen deutlich wurde.

Natürlich bewegen sich die Staatsrechtslehrer und ihre Referenten traditionell auf einem hohen Abstraktionsniveau. »Der Verfassungspatriotismus erlauge einem sedentären Bias, wenn er die interne Öffnung nach außen projizierte und annähme, dass die Option einer gleichen Zugehörigkeit eine Einwanderungsfreiheit beinhalte. Migrationssteuerung und Integrationsförderung widersprechen sich nicht. Mit dem liberalen Paradoxon gleichzeitiger Öffnung und Schließung

umzugehen, gehört zum Lernprozess für eine Gesellschaft, die das Öffentliche Recht nicht länger auf ein Leitbild der Sesshaftigkeit gründet«, hatte einer der Referenten in goldenen Lettern konstatiert. Für die Staatsrechtslehrer ist die Quintessenz natürlich sofort klar: Das Leitbild der Sesshaftigkeit im Territorium ist nicht länger alleinentscheidend. Auch Migranten können an dem Integrationsprozess teilnehmen, wenn sie sich in das behutsam runderneuerte nationale Gemeinwesen einfügen.

Auch die Gastfreundschaft Österreichs war exzellent. Das Palais Kaufmännischer Verein an der Bismarckstraße – seit 1898 die erste Adresse in Oberösterreich für anspruchsvolle gesellschaftliche Ereignisse – bot auf der Bühne des jährlichen KV-Balls mit über 1.600 m<sup>2</sup> mitten im Herzen von Linz einen herausragenden Rahmen für die Beratungen. Der Abendempfang des Landes Oberösterreich im Augustiner Chorherrenstift St. Florian wurde mit kontemplativen Orgelklängen in der im Jahre 1702 erbauten barocken Stiftsbasilika eingeleitet. Der Kölner Staatsrechtslehrer *Prof. Dr. Otto Depenheuer* hatte es sich natürlich nicht nehmen lassen, an der berühmten dreimanualigen Brucknerorgel (1770–1774) mit ihren 7.386 Pfeifen Werke von *Anton Bruckner*, *Hugo Wolf* und *Pierre Cochereau* in einer eigenständig überarbeiteten Performance zu präsentieren. Ein weiterer festlicher Abend in den Redoutensälen an der Linzer Promenade und ein Tagesausflug durch das Linzer Mühlenviertel rundeten das Programm ab. Bereits zum Auftakt hatten die Stadt Linz und die Universität Linz die Teilnehmer im Alten Rathaus am Linzer Hauptplatz – dem mit 13.140 m<sup>2</sup> größten städtebaulichen Platz an der Donau – empfangen.

Am Ende der Beratungen lud der Vorstand, der sich gemeinsam mit dem ehemaligen Vorsitzenden der Vereinigung (1998 und 1999) *Prof. Dr. Christian Starck* (Georg-August-Universität Göttingen) bei allen Akteuren bedankte, zum nächsten Treffen in der Zeit vom 05. bis 08.10.2017 in Saarbrücken ein. Inzwischen hat die Karawane der Staatsrechtslehrer, die nach Einschätzung der Linzer Garderobenfrauen für die Ausbildung junger Juristen, wie Kinder und Schwiegersöhne als glaubwürdige Beobachter der Szene bestätigen, »ganz wichtige Leute« sind und wohl nicht nur deshalb immer Recht haben, daher bereits erneut Fahrt aufgenommen. Einige unter den Teilnehmern hatten sich dem Vernehmen nach für die lange Reise wohl auch mit einem Stück Linzer Torte gestärkt, deren Rezept als das älteste bekannte Tortenrezept der Welt gilt – auch wenn der sagenumwobene »geizige Bäcker« an der Schlossmauer zu Saarbrücken heute dort leibhaftig nicht mehr anzutreffen ist.

Die deutschen Staatsrechtslehrer unter der Führung ihres Vorsitzenden *Martin Morlok* und ihre Fangemeinde sind auf das Saarbrücker Treffen gewiss schon sehr gespannt. Bestimmt wird es ihnen auch in der unionsrechtlich geprägten saarländisch-lothringischen Grenzregion gelingen, selbst auf falsch gestellte Fragen, wie ein Teilnehmer meinte, die richtigen Antworten zu geben. Und eines ist wohl auch klar: Selbst wenn die am Donauufer der Alpenrepublik versammelten Staats- und Verfassungsrechtler von Anfang an gewusst hätten, was alles später vor allem beim Knacken harter juristischer Nüsse noch auf sie zukommt, wären sie nicht im Sandkasten ihrer juristischen Kindheit verblieben und hätten sich auch nicht freiwillig die staats- und verfassungsrechtlichen Höhenflüge bis in die Rechtstheorie hinein einfach entgehen lassen.

## Flüchtlingsunterkünfte im Baurecht

Symposium des Zentralinstituts für Raumplanung an der Universität Münster am 26.09.2016

von Dr. Boas Kümper, Münster\*

Die in den Jahren 2014 und 2015 erfolgte enorme Zuwanderung von Flüchtlingen und Asylbegehrenden in die Bundesrepublik hat ein dringendes Bedürfnis nach Unterbringungsmöglichkeiten ausgelöst und die Notwendigkeit mit sich gebracht, zusätzlichen Wohnraum durch eine Umnutzung bestehender Gebäude oder durch Neubauten zu erschließen. Der Bundesgesetzgeber hat hierauf insbesondere mit der Einfügung der Abs. 8 bis 17 in § 246 BauGB reagiert, in denen er die bauplanungsrechtlichen Zulässigkeitstatbestände der §§ 29 ff. BauGB zugunsten der Schaffung von Flüchtlingsunterkünften modifiziert bzw. zum Teil durchbrochen hat. Auch wenn der Flüchtlingszustrom derzeit wieder rückläufig ist, wollte das Zentralinstitut für Raumplanung an der Universität Münster (ZIR) diese Sonderregelungen zum Gegenstand seines diesjährigen Symposiums machen. Nicht nur ist eine erneute Zunahme für die Zukunft nicht auszuschließen und sind die in § 246 Abs. 8–17 BauGB daher von bleibendem Interesse; auch sind die baurechtlichen Anforderungen an die künftige Nutzung nicht mehr benötigter Flüchtlingsunterkünfte baurechtlich auszuloten.

Die von Vertretern der Verwaltung, Justiz, Anwaltschaft und Wissenschaft besuchte Veranstaltung fand unter der wissenschaftlichen Leitung von Prof. Dr. *Hans D. Jarass*, LL.M., am 26.09.2016 in den Räumlichkeiten der Bezirksregierung Münster statt.

### 1. Berichte über aktuelle Entwicklungen auf Bundes- und Landesebene

Die Symposien des ZIR werden traditionell durch Berichte über aktuelle Entwicklungen in den Arbeitsbereichen der Bundes- und Landesministerien eröffnet, die das Institut fördern. Diese Berichte können über den engeren Rahmen des Tagungsthemas hinausgehen.

Aus dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit berichtete Regierungsdirektor Dr. *Rolf*

\* Wissenschaftlicher Referent am Zentralinstitut für Raumplanung an der Universität Münster.