

chende Flexibilität, genügt den Anforderungen des Rechtsatzvorbehaltes und entzieht europarechtlichen Streitigkeiten über die mangelhafte Umsetzung von Umweltrichtlinien die Grundlage. Zu empfehlen ist deswegen eine Überführung der in Verwaltungsvorschriften festgelegten Umweltstandards in Rechtsverordnungen⁸⁵; soweit neue präzise Aussagen zu umweltrelevanten Variablen getroffen werden, sollte diese Regelungsform künftig von vornherein gewählt werden. Als erfreulicher Nebeneffekt wäre dabei zu vermerken, daß sich die Diskussion um antizipierte Sachverständigengutachten oder die normkonkretisierende Funktion von Verwaltungsvorschriften ein für

ordnung über Höchstmengen für Phosphate in Wasch- und Reinigungsmitteln (Phosphathöchstmengenverordnung – PHHöchstMengeV) vom 4. 6. 1980, BGBl. I S. 664).

85 Im Falle der TA Luft plant die Bundesregierung für die nähere Zukunft den Erlass einer auf § 48 a BImSchG gestützten Rechtsverordnung, die – bei gleichzeitiger Fortgeltung der Verwaltungsvorschrift – nur die europarechtlich unabdingbaren essentialia enthalten soll; skeptisch gegenüber der geplanten »Minimallösung« Koch (Fußn. 80), WuR 1991, 350 (351); vgl. im übrigen den Bericht in: Umwelt 1992, 25.

alle mal erledigen dürfte, zumal die Verbindlichkeit von Rechtsverordnungen für die Verwaltungsgerichte außer Frage steht⁸⁶. Mit der bekannten Regelungsdefizitentsprechung von Bundesverwaltungs- und Bundesverfassungsgericht⁸⁷ ist endlich auch ein denkbarer Weg der Judikative zur Herbeiführung der geschilderten Lösung vorgezeichnet: In dem Maße, in dem seitens der Gerichte die verfassungsrechtliche Fragwürdigkeit von Umweltstandards in Verwaltungsvorschriften vor dem Maßstab des Gesetzesvorbehalts betont und auf die Unabdingbarkeit formal einwandfreier Bestimmungen verwiesen wird, muß sich der auf den gerichtlichen Widerstand treffende Gesetzgeber veranlaßt sehen, die fraglichen Vorschriften – spätestens nach Ablauf einer Übergangsfrist – in Gesetzesform zu gießen, zumindest aber Verordnungs- und Satzungsermächtigungen zu schaffen, die der Exekutive die Möglichkeit der delegierten Rechtsetzung eröffnen. Damit wäre einiges an Rechtssicherheit gewonnen.

86 Siehe nur Hoppe/Beckmann (Fußn. 7), § 3 Rdnr. 9.

87 Dazu siehe jeweils m. zahlr. Nachw. Staupe (Fußn. 58), S. 155; Ossenbühl (Fußn. 16), § 65 Rdnrn. 42 f.

DIE ENTWICKLUNG DES ÖFFENTLICHEN RECHTS

Zehnter Deutscher Verwaltungsrichtertag in Aachen

– Bericht –

Von Rechtsanwalt und Notar Dr. Bernhard Stüer, Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Münster

Deutsche Verwaltungsrichtertage haben Tradition. Doch der diesjährige 10. Deutsche Verwaltungsrichtertag, mit dem der Bund Deutscher Verwaltungsrichter zugleich sein 40jähriges Gründungsjubiläum beging, nahm als erster Kongreß der Verwaltungsrichter in einem wiedervereinigten Deutschland eine vielbeachtete Sonderstellung ein. Die Wahl Aachens als Tagungsort – im Dreiländereck im Herzen Europas und auf der bis Frankfurt an der Oder reichenden Ost-West-Achse in Deutschland gelegen – bot den Teilnehmern wie kaum eine andere Gelegenheit, sich auf historischem Boden und in weltoffener Atmosphäre den neuartigen Herausforderungen in Deutschland und Europa zu stellen. Die etwa 1000 Juristen aus Politik, Verwaltung, Rechtsprechung, Wirtschaft, Wissenschaft und Anwaltschaft hatten sich in den drei Kongreßtagen vom 6. bis 8. 5. 1992 viel vorgenommen. In neun Arbeitskreisen mit einer kaum zu übersehenden Fülle an aktuellen rechtspolitischen Themen galt es, die Weichenstellung in einem wiedervereinigten Deutschland und an der Schwelle eines europäischen Binnenmarktes mit eigenen Vorschlägen zu begleiten. Die Verwaltungsrichter haben Sorgen: Die wachsende Zahl vor allem asylrechtlicher Verfahren hat zu einer Überlastung der Gerichte geführt. Neue Medien und Informationstechnologien bereiten Umstellungsschwierigkeiten. Die Rechtsanwendung wird komplizierter. Der Bürger nimmt verstärkt seine Rechte wahr. Der Richter fühlt sich nicht selten allein gelassen. Welche Rezepte bringen Entlastung und wo findet die Gerichtsentscheidung Orientierungshilfe? Sind Strukturveränderungen in der Verwaltungsgerichtsbarkeit erforderlich und müssen nicht Management und Computertechnologie den Federkiel in den Schreibstuben der Gerichte ersetzen? Welchen Tribut verlangen Wirtschaftsentwicklung und Umwelt? Steht die Asyl- und Ausländerpolitik in Europa vor einer Wende? Welche Maßnahmen sind zur Investitionsförderung in den neuen Bundesländern dringlich? Fragen über Fragen, die einer raschen Beantwortung harren.

Eröffnungsveranstaltung

Justizminister Dr. Rolf Krumsiek (Düsseldorf), der diese aktuellen Fragestellungen aufgriff, verteidigte die Absicht der Justizminister, durch eine Straffung des verwaltungsgerichtlichen Verfah-

rens und durch einen verstärkten Einsatz des Einzelrichters zu einer Entlastung der Rechtspflege beizutragen (vgl. den Gesetzentwurf der Länder zur Entlastung der Rechtspflege – Justizentlastungsgesetz, BT-Drucks. 12/1217 vom 27. 9. 1991). Der Justizminister des gastgebenden Bundeslandes bezeichnete das derzeitige System der VwGO als »Rechtsschutzsystem de luxe«, das nicht in jedem Detail rechtsstaatlich geboten sei. Das »Wohlfahrtsverwaltungsrecht« in den alten Bundesländern müsse entschlackt und von nicht notwendigem Zierat befreit, das Verwaltungsprozeßrecht vereinfacht und auf das Wesentliche beschränkt werden (s. auch Everhard Franßen, Entschlackung des Wohlfahrtsverwaltungsrechts, DVBl. 1992, 350). Zugleich könne hierdurch eine wesentliche Verkürzung der vielfach zu lang dauernden Gerichtsverfahren bewirkt werden, was nicht nur im Bereich des Asylrechts unverzichtbar sei. Krumsiek forderte die Verwaltungsrichter auf, durch eine beschleunigte Behandlung der gerichtlichen Asylverfahren dazu beizutragen, die häufig unerträglichen finanziellen Belastungen von Bund, Ländern und Gemeinden aus der Gewährung von Sozialhilfe und Unterkunft auf ein erträgliches Maß zu reduzieren. Der Justizminister verteidigte daher den in den Gesetzentwürfen zur Entlastung der Rechtspflege und zur Neuordnung des Asylverfahrens vorgesehenen verstärkten Einsatz des Einzelrichters. Nicht die Zahl der im Einzelfall entscheidenden Richter, sondern ihre Neutralität und Unabhängigkeit seien Wesenselemente rechtsstaatlich gebundener Rechtsprechung, meinte Krumsiek und fügte hinzu: »Schon jetzt gibt es Kammern, in denen 80 % der Verfahren aus den sogenannten klassischen Materien vom Berichterstatter erledigt werden, indem den Parteien schriftlich oder in einem Erörterungstermin ein Vorschlag für eine unstreitige Beendigung des Verfahrens unterbreitet wird. Und gibt es einen besseren Beweis für die Autorität und Überzeugungskraft eines Gerichts als den, daß die Parteien in freier Entscheidung einem solchen Vorschlag folgen?« Zur schnellen Ankurbelung der Wirtschaft in den neuen Bundesländern gab Krumsiek den Ratschlag, durch plangebietsbezogene Vorfahrtsregelungen für Investitionsvorhaben und durch eine schnelle Klärung der Eigentumsverhältnisse die bisher noch bestehenden Investitionshemmnisse zu beseitigen: »Dort, wo die

Durchführung von Vorhaben für die Sicherung oder Schaffung von Arbeitsplätzen, zur Deckung des Wohnbedarfs oder für Infrastrukturmaßnahmen dringlich ist und durch die betreffende Gemeinde zu deren Verwirklichung ein Vorhaben- und Erschließungsplan beschlossen worden ist (vgl. dazu Jost *Pietzker*, Vorhaben- und Erschließungsplan nach § 55 BauZVO, DVBl. 1992, 652), sollen Rückgabeansprüche der Altberechtigten grundsätzlich ausgeschlossen sein« meinte der Minister und verwies die Alt-eigentümer auf eine Verkehrswertentschädigung.

Staatssekretär im Bundesjustizministerium Ingo *Kober* (Bonn) verbuchte die steigende Zahl an verwaltungsgerichtlichen Verfahren als Erfolg eines sich auch in den neuen Bundesländern etablierenden Rechtsstaates. Im Blick auf die Asylrechtsdebatte warnte *Kober* davor, von einer europäischen Lösung eine durchgreifende Verringerung der Asylbewerberzahlen zu erwarten, da die Bundesrepublik ihre Grenzen nicht einfach schließen könne. In den Abstimmungsprozess für ein einheitliches europäisches Asylrecht mußten wegen der Wanderungsbewegungen vielmehr auch nicht der EG angehörende Nachbarstaaten einbezogen werden. Zugleich verteidigte *Kober* den vorliegenden Gesetzentwurf zur Neuregelung des Asylverfahrens, wobei er die Verkürzung von Fristen, die Verstärkung von Mitwirkungspflichten, die Zurückweisung verspäteten Vorbringens, den Ausschluß der Beschwerde im Nebenverfahren und vermehrte Entscheidungen durch den Einzelrichter als zentral bezeichnete.

Der Vorsitzende des Bundes Deutscher Verwaltungsrichter, Dr. Werner *Hanisch* (Oldenburg), hatte bereits in seiner Eröffnungsansprache davor gewarnt, auf dem Gebiet des Asylrechts die Rechtsweggarantie des Art. 19 IV GG in Frage zu stellen. Ein obligatorischer Einsatz des Einzelrichters, wie er in § 74 des (ursprünglichen) Gesetzentwurfs zur Neuregelung des Asylverfahrens vorgesehen sei (Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und F.D.P. Drucks. 12/2062 vom 12. 2. 1992), führe in die falsche Richtung. Auch die im Entwurf ermöglichte Einführung von sog. »Lagerrichtern« lehne der Bund Deutscher Verwaltungsrichter nachdrücklich ab. »Richter gehören in Gerichte und nicht in Sammelkammern«, erklärte der Präsident des Verwaltungsgerichts Oldenburg unter dem Beifall der Zuhörer. Auch die in § 81 des Gesetzentwurfs vorgesehene Ermächtigung zur Einrichtung von Spezialkammern für Asylsachen stieß bei *Hanisch* auf eindeutige Ablehnung. Wichtiger sei es, die Asylverfahren selbst zu verkürzen, für eine schnelle Vorlage der Akten bei Gericht zu sorgen und ablehnende Entscheidungen auch durch eine konsequente Abschiebepaxis umzusetzen. Die neuen Bundesländer forderte *Hanisch* auf, zur Gewährung eines wirksamen Rechtsschutzes nunmehr umgehend selbständige Verwaltungsgerichte – wie bisher in Sachsen-Anhalt und ab 1. 7. 1992 in Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen – einzurichten, die »nach den in den alten Bundesländern bewährten Regeln Rechtsschutz gewähren«. Die Justizverwaltungen seien aufgerufen, erfahrene abgeordnete Richter, Beamte und Angestellte mehr als bisher für eine dauerhafte Versetzung in die neuen Länder zu gewinnen.

Oberstadtdirektor Dr. Heiner *Berger* (Aachen) hieß die Kongreßteilnehmer in der westlichsten Großstadt der Bundesrepublik mit ihren mehr als 250 000 Einwohnern herzlich willkommen. Aachen hat viele Gesichter: Als Krönungsstadt Karls des Großen, Kur- und Badestadt, Tourismuszentrum, Stadt der Reitturniere, internationale Drehscheibe des Technologietransfers, Hochschulstadt mit mehr als 45 000 Studenten und vor allem als eine der traditionsreichsten Städte in der Mitte Europas gab sie einen glänzenden Rahmen für die Beratungen einer Vielzahl aktueller und zukunftsweisender Themen des Verwaltungs- und Verfassungsrechts, die auf neun Arbeitskreisen in drei Kongreßtagen behandelt wurden.

Festvortrag: Verwaltung und Verwaltungsgerichte

Den Auftakt der Beratungen bildete ein Festvortrag des Präsidenten des BVerfG Prof. Dr. Roman *Herzog* (Karlsruhe) zum Thema »Verfassung und Verwaltungsgerichte«. Dabei ging es nach den Aufsehen erregenden Entscheidungen des BVerfG zum Prüfungsrecht und zur Hochschulzulassung (BVerfG, Beschluß vom 17. 4. 1991 – 1 BvR 419/81, 213/83 –, DVBl. 1991, 801 [juristische Staatsprüfung]; Beschluß vom 17. 4. 1991 – 1 BvR 1529/84, 138/87, – DVBl. 1991, 805 [multiple-choice] m. Anm. Ferdinand

O. Kopp, 989) vor allem um die Frage, ob und in welchem Umfang der Verwaltung durch Beurteilungsspielräume auf der Tatbestandsseite und Ermessensdirektiven auf der Rechtsfolgen-seite einer Norm in bestimmten Bereichen autonome (kontrollfreie) Entscheidungsfreiräume zustehen (vgl. Norbert *Niebus*, Stärkere gerichtliche Kontrolle von Prüfungsentscheidungen, NJW 1991, 3001; vgl. auch Bernhard *Stüer*, Zum autonomen (kontrollfreien) Gestaltungsraum von Gesetzgeber und Verwaltung, DVBl. 1974, 314). Das BVerfG hatte in Abkehr von der ständigen Rechtsprechung des BVerfG (Nachw. bei Bernhard *Stüer*, Die gerichtliche Kontrolle von Prüfungsentscheidungen, DöV 1974, 74) den Prüfungsbehörden einen Bewertungsspielraum nur insoweit eingeräumt, als es um prüfungsspezifische Wertungen geht. Hingegen sind nach Auffassung des BVerfG fachliche Meinungsverschiedenheiten zwischen Prüfer und Prüfling einer gerichtlichen Kontrolle nicht generell entzogen. Auch ergebe sich aus Art. 12 I GG für die berufsbezogenen Prüfungen der allgemeine Bewertungsgrundsatz, daß eine vertretbare und mit gewichtigen Argumenten folgerichtig begründete Lösung nicht als falsch bewertet werden dürfe (vgl. dazu auch Klaus *Lange*, Ermessens- und Beurteilungsspielräume als Transformatoren von Innen- und Außenrecht, NJW 1992, 1193; Konrad *Redeker*, Verfassungsrechtliche Vorgaben zur Kontrolldichte verwaltungsgerichtlicher Rechtsprechung, NVwZ 1992, 305; Jochen *Rozeck*, Neubestimmung der Justiziabilität von Prüfungsentscheidungen, NVwZ 1992, 343; Joachim *Wirkner*, BVerfG auf Abwegen?, NVwZ 1992, 309). Vom Ansatz der Rechtsschutzgewährung her nahm *Herzog* eine durchaus zurückhaltende Position ein: »Ist es noch zu verantworten, daß ein Grundstückseigentümer, der sich gegen einen Heranziehungsbescheid in Höhe von 800 DM für einen Hauswasseranschluß wendet, zwei Verwaltungsinstanzen und drei Gerichtsinstanzen hat und sodann auch noch das BVerfG und den Europäischen Gerichtshof anrufen kann?«, fragte der Präsident des BVerfG kritisch. Von der Verfassung geboten sei ein solcher Rechtswege- und Rechtsmittelstaat nicht. *Herzog* erinnerte daran, daß Art. 19 IV GG dem Bürger, der sich in einem seiner Rechte verletzt fühlt, grundsätzlich nur eine volle richterliche Tatsachen- und Rechtsinstanz garantiere. Auch müsse die Gründlichkeit verwaltungsgerichtlicher Kontrolle von Verfassungen wegen nicht auf allen Ebenen gleich sein. Wie die Revisionsinstanz bereits heute grundsätzlich auf die Entscheidung von Rechtsfragen beschränkt sei, wäre auf der Berufungsebene ähnliches zulässig, meinte *Herzog*, wobei er sich auch im Tatsachenbereich die Beschränkung der zweiten Instanz auf eine kursorische Prüfung denken könne. Vor allem aber setze die Rechtsschutzgarantie in Art. 19 IV GG ein Recht des Bürgers voraus. »Welche Rechte der Bürger besitzt, entscheidet aber – von Grundrechten und sonstigen verfassungsmäßigen Rechten abgesehen – weder das GG noch das BVerfG, sondern grundsätzlich der Gesetzgeber«, umschrieb der frühere Innenminister des Landes Baden-Württemberg den weiten gesetzgeberischen Gestaltungsspielraum und fügte hinzu: »Der Gesetzgeber hat es daher in der Hand, bestimmten Fragen, deren Entscheidung er den Gerichten vorenthalten will, aus dem Rechtskreis des Bürgers herauszuhalten.« Gewährt der Gesetzgeber oder die Verfassung jedoch Rechte, so stellt Art. 19 IV GG sicher, daß grundsätzlich ein lückenloser Rechtsschutz erfolgt, und zwar sowohl in tatsächlicher als auch rechtlicher Hinsicht, meinte *Herzog*. Die Einräumung von Beurteilungsspielräumen und die Reduzierung der Kontrollreichweite und -dichte sei daher vor diesem verfassungsrechtlichen Hintergrund als Ausnahmetatbestand von der gebotenen richterlichen Vollkontrolle nur bei zwingenden Gründen zu rechtfertigen. Dieser Grundsatz müsse auch im Prüfungsrecht gelten. Aus der Höchstpersönlichkeit der Prüferleistung könne ein Beurteilungsspielraum nicht abgeleitet werden, weil dieser Begriff zu weit, zu undifferenziert und auch zu wenig handhabbar sei. Überzeugender sei da schon der Hinweis auf die Prüfungserfahrung und die nicht vollständige Rekonstruierbarkeit der Prüfungssituation im Gerichtsverfahren. Ob eine Prüfungsfrage oder eine gestellte Examensfrage oder gar ein ganzer Prüfungstermin leicht oder schwer ausgefallen sei oder der Prüfling seine Meinung mit Überzeugungskraft und vertretbaren Argumenten vorgetragen habe, könne von einem erfahrenen Prüfer vielleicht besser als vom Richter beurteilt werden. Auch sei gerade im Bereich mündlicher Prüfungen die Prüfungssituation im einzelnen kaum zu rekonstruieren. »Hier liegen Gründe, die

einen Richter veranlassen können – ja müssen, an einem bestimmten Punkt mit der Kontrolle aufzuhören und einen Beurteilungsspielraum der Prüfungskommission oder auch der ganzen Prüfungsbehörde anzunehmen«, meinte der Chefpräsident des BVerfG, wobei er auf seine eigenen Lehr- und Prüfungserfahrungen verwies. Die Rechtsschutzgarantie in Art. 19 IV GG stehe einer solchen richterlichen Selbstbeschränkung nicht entgegen, weil der verfassungsrechtliche Kontrollauftrag bei aller scheinbaren Bedingungslosigkeit selbst bei Einräumung entsprechender Rechte durch den Gesetzgeber oder die Verfassung auf der Rechtsfolgenrechte nicht völlig voraussetzungs- und grenzenlos gelte. Vor allem müsse die gerichtliche Kontrolle dort enden, wo der Richter nicht über eine entsprechende Sachkunde verfüge und von der gerichtlichen Entscheidung nicht die gleiche Sachqualität zu erwarten sei wie von der Verwaltungsentscheidung: »Ist eine vergleichbare Entscheidungsqualität mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht zu erwarten, ist es aber an der Zeit, richterliche Zurückhaltung zu üben und das dann auch in aller Offenheit zu sagen«, forderte Herzog zu mehr Ehrlichkeit auf. Dabei sah er allerdings selbst das Problem, daß der Richter fehlende eigene Sachkunde ggf. durch Sachverständigengutachten ersetzen könne und es auch zu unterschiedlichen Kontrollreichweiten etwa bei schulischen und juristischen Prüfungen, von denen der Richter im allgemeinen etwas zu verstehen glaube, und Prüfungen in anderen Bereichen kommen könne. Die Praxis hat sich – so Herzog – bereits auf die neue Linie des BVerfG weitgehend eingestellt, so daß sich im Ergebnis bei der Überprüfung von Prüfungsentscheidungen wohl nicht allzuviel ändern werde. Ob diese Prognose zutrifft, wurde auf mehreren Arbeitskreisen aber auch am Rande des Verwaltungsrichtertages heftig diskutiert.

Arbeitskreis I:

Auswirkungen des Europäischen Binnenmarktes auf Kommunalpolitik und Kommunalrecht der EG-Mitgliedstaaten

Ein zusammenwachsendes Europa wird nicht nur für die Länder, sondern vor allem auch für die Städte, Gemeinden und Kreise in Deutschland zu einem nicht unerheblichen Kompetenzverlust führen. Die Kommunen verfolgen diese Entwicklung mit Sorge, wie auf dem kommunalrechtlichen Arbeitskreis von Oberbürgermeister Dr. Jürgen Linden (Aachen), dem Abgeordneten des Europäischen Parlaments Dieter Schinzel (Aachen) und dem EG-Kabinettsmitglied Jochen Kubosch (Brüssel) hervorgehoben wurde. Der bevorstehende Europäische Binnenmarkt zielt dabei im Kern auf drei Bereiche (vgl. Ralf von Ameln, Auswirkungen des Europäischen Binnenmarktes auf Kommunalpolitik und Kommunalrecht der EG-Mitgliedstaaten, DVBl. 1992, 477):

- Die an den Binnengrenzen derzeit noch bestehenden Kontrollen von Waren und Dienstleistungen werden entfallen.
- Sonstige rechtliche und tatsächliche Hindernisse eines freien Waren- und Personenverkehrs werden beseitigt.
- Unter den Stichworten »Harmonisierung der Mehrwertsteuer« und »Angleichung der Verbrauchssteuern« werden die relevanten Steuerschranken entfallen.

Aus diesen politischen Vorgaben werden sich in immer stärkerem Umfang durch Verordnungen und Richtlinien der EG Auswirkungen für die kommunale Ebene ergeben, ohne selbst in nennenswertem Umfang an dieser Rechtssetzung beteiligt zu sein. Als Beispiele wurden die Bereiche des öffentlichen Auftragswesens, der sog. Beihilfenkontrolle (Standortbedingungen für die Ansiedlung von Unternehmen) und der Arbeitnehmer-Freizügigkeit (mit Auswirkungen auch für den öffentlichen Dienst) genannt. Zur Sprache kamen ferner EG-rechtliche Vorgaben für die Elektrizitätswirtschaft (Stromimporte), für das Sparkassenwesen (strenger werdende Eigenkapitalanforderungen) sowie für ein kommunales Wahlrecht. Die Wirkungen von EG-Maßnahmen treffen die deutschen Kommunen wegen des hier sehr ausgeprägten föderalen Systems und der in Art. 28 II GG gesicherten kommunalen Selbstverwaltung besonders hart. Die bundesdeutschen Kommunen werden es daher tendenziell schwer haben, in anderen EG-Staaten tatkräftige Mitstreiter für eine ungeschmälerte Erhaltung ihrer Rechte zu finden, da die Kommunen dort häufig kaum mehr als ausführende Organe einer Zentral- oder Regionalgewalt sind. Mit besonderer Sorge wird dabei betrachtet, daß die kommunale Selbstverwaltungsgarantie nicht europafest ist und daher europarechtliche Regelungen auf die Gemeindeebene »herabregnen« können, ohne daß hiergegen ein wirksamer verfassungsrechtlicher Schutz bestünde. Auch ist offen, ob die Kommunen im »Ausschuß der Regionen« (Art. 198 a des Vertragstextes von Maastricht) einen Sitz erhalten, da derzeit die Bundesländer alle 24 Sitze für sich beanspruchen. Daß es dringend geboten ist, spezifisch kommunale Interessen nicht nur gegenüber den nationalen Regierungen und Parlamenten, sondern auch gegenüber den Organen der Europäischen Gemeinschaften zur Geltung zu bringen, war – wie Präsident des Verwaltungsgerichts Dr. Herbert Limpens (Aachen) als Moderator des Arbeitskreises feststellte – einhellige Auffassung. Die Frage nach einem praktikablen Weg dorthin blieb einstweilen offen. Er wird wohl weniger auf sicheren verfassungsrechtlichen Garantien beschränkt werden können, sondern durch die Suche nach politischen Weggefährten und das Werben für die Idee der kommunalen Selbstverwaltung gekennzeichnet sein.

Arbeitskreis II:

Umweltrechtliche und wirtschaftslenkende Abgaben im europäischen Binnenmarkt

Umweltrecht wird zunehmend durch Europa bestimmt. Vor allem finden die Möglichkeiten wirtschaftslenkender Abgaben über Deutschland hinaus als Instrument der Umweltpolitik ein steigendes Interesse. Ministerialrat Prof. Dr. Martin Seidel (Ministerium für Wirtschaft, Bonn) zeigte in seinem Vortrag die innerstaatlichen Schranken für solche Aufgaben auf (vgl. auch Rüdiger Breuer, Umweltrechtliche und wirtschaftslenkende Abgaben im europäischen Binnenmarkt, DVBl. 1992, 485). Es sei ein Postulat von Wissenschaft und Politik, künftig weniger ordnungsrechtlich, sondern vermehrt durch ökonomische Instrumente – neben Subventionen mit verhaltenslenkenden Steuern und Abgaben – Wirtschafts- und Umweltschutzziele anzustreben. Die von Vorsitzendem Richter am BVerfG Dr. Alfred Dickersbach (Berlin) geführte Diskussion wandte sich zunächst der Frage zu, inwieweit die deutsche Begrifflichkeit und Typologie von Steuern und Abgaben auf das Gemeinschaftsrecht – etwa auf Art. 99 und Art. 100 a II EWGV – übertragbar sind. Nach Art. 99 EWGV erläßt der Rat in einem eigenen Verfahren Bestimmungen zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften über Umsatzsteuern wie Verbrauchsabgaben und sonstige indirekte Steuern. Art. 100 a II EWGV nimmt nationale Bestimmungen über die Steuern von der Ermächtigung der EG aus, Maßnahmen zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten zu erlassen, welche die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes zum Gegenstand haben. Der Referent vertrat die Auffassung, daß für die Abgrenzung der EG-Befugnisse grundsätzlich das deutsche Begriffsverständnis maßgeblich sei. Vor diesem Hintergrund erscheine die sog. Titandioxydentscheidung des EuGH (Urteil vom 11. 6. 1991 – Rs C-300/89 –, NVwZ 1992, 1572), die zu einer Ausweitung der EG-rechtlichen Kompetenzen des Europäischen Parlaments führe, in einem kritischen Licht. Probleme stellen sich auch im Hinblick auf eine EG-rechtlich zulässige Inländerdiskriminierung. Denn das Gemeinschaftsrecht schützt inländische Bürger und Unternehmen nicht davor, daß sich auf sie beschränkte Abgaben und Belastungen im Verhältnis zu EG-Ausländern als Benachteiligung auswirken. Die grundrechtlichen Freiheitsverbürgungen des Gemeinschaftsrechts entfalten Rechtswirkungen nur gegenüber der Hoheitsgewalt der Gemeinschaft, nicht gegenüber dem jeweiligen Mitgliedsstaat des Bürgers. Vorgeschlagen wurde auch ein offenbar in den Vereinigten Staaten von Amerika in der Erprobung befindliches Modell, die Steuerung mittels umweltrechtlicher Abgaben durch sog. Anteilsscheine zu ersetzen. Diese sollen in einem gewissen Umfang zur Umweltbelastung mit einem bestimmten Schadstoff berechtigen. Gegen solche Vorschläge wurde aber auch vor allem wegen der sich ergebenden Vollzugsprobleme und möglicher Auswirkungen auf das öffentliche Nachbarrecht Skepsis laut.

Arbeitskreis III:

Strukturänderungen in der Verwaltungsgerichtsbarkeit?

Die Verwaltungsgerichtsbarkeit ist nicht nur durch die wachsende Zahl von Asylverfahren einem zunehmenden Druck ausgesetzt, der sich in einer viel zu langen Verfahrensdauer äußert. Welche Rezepte können hier Abhilfe schaffen? Wie kann das Verwaltungsgerichtsverfahren effektiver gestaltet und die Prozedurdauer

verkürzt werden, ohne daß der Rechtsschutz des Bürgers darunter leidet? Prof. Dr. Konrad Redeker (Bonn) machte für die lange Zeitdauer auch eine übertriebene Intellektualität in den Verwaltungsgerichtsentscheidungen verantwortlich. Sie lasse notwendige Prioritäten in den einzelnen Verfahren und im Verhältnis zueinander übersehen. »Weniger wäre hier mehr«, mahnte Redeker die Verwaltungsrichter zum Blick für das Wesentliche. Außerdem forderte er den Gesetzgeber auf, vor Erlaß eines materiell-rechtlichen Gesetzes die Auswirkungen auf die Verwaltungsrechtspflege festzustellen und die Bewältigung der sich hieraus ergebenden Probleme sicherzustellen. Es diene der Rechtsklarheit, wenn der Gesetzgeber selbst die Frage der Drittwirkung von Verwaltungsakten beantworte und dies nicht der Verwaltungsgerichtsbarkeit überlasse. Auch den Umfang der richterlichen Kontrolltätigkeit solle der Gesetzgeber selbst festlegen, wobei er auf eine zu schaffende Generalklausel für den richterlichen Prüfungsumfang in der VwGO verweisen könne. Da die vorläufige Gerichtsentscheidung in der Praxis vielfach an die Stelle einer zu lange dauernden Hauptsachenentscheidung getreten sei, sprach sich Redeker dafür aus, Eil- und Hauptverfahren zeitlich parallel zu führen, um die im vorläufigen Verfahren entscheidungsreife Sache auch in der Hauptsache abzuschließen. Richter am VG Berthold Clausing (Köln) setzte sich dafür ein, an dem dreistufigen Aufbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit und der erstinstanzlichen Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte festzuhalten. § 5 Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz, der eine erstinstanzliche Zuständigkeit des BVerwG vorsieht, dürfe nicht auf andere Planungsentscheidungen übertragen werden. Auch sei das System der Beschlussscheidung bei eindeutig aussichtslosen Berufungen (§ 130 a VwGO) der Einführung einer allgemeinen Zulassungsberufung vorzuziehen. Auch einem verstärkten Einsatz des Einzelrichters seien Grenzen gesetzt. Insoweit sollten zunächst die Erfahrungen mit dem 4. VwGO-Änderungsgesetz und der darin vorgenommenen Stärkung der Stellung des Berichterstatters abgewartet werden. Elementare Verbesserungen seien ohnehin wohl nur auf praktischer Ebene zu erreichen. Eine gute, den modernen Anforderungen entsprechende Ausstattung der Gerichte sei dabei ebenso wichtig wie die Bereitschaft der Richter selbst, die bereits vorhandenen prozeßrechtlichen Möglichkeiten einer ökonomischen Verfahrensweise intensiv zu nutzen.

Auch in der von Vorsitzendem Richter am OVG Dr. Paul Stelkens (Münster) geleiteten Diskussion wurden durchgreifende Veränderungen der vorgegebenen Struktur der Verwaltungsgerichtsbarkeit nicht vorgeschlagen. Gerade von Teilnehmern aus den neuen Bundesländern wurde vielmehr davor gewarnt, die bewährten Strukturen der Verwaltungsgerichtsbarkeit angesichts der Probleme in den neuen Ländern über Bord zu werfen (vgl. zum Richterbild auch Paul Stelkens, Die rechtsprechende Gewalt wird ehemaligen Richtern der DDR anvertraut, DVBl. 1992, 536). Ob die Entscheidungen der Verwaltungsgerichte zu sehr von Intellektualisierung geprägt seien, fand in einer breiten Diskussion sowohl Zustimmung als auch Ablehnung. Verschiedentlich wurde eine Zurücknahme der gerichtlichen Kontrollpflicht befürwortet, wobei freilich auch angemerkt wurde, daß gerade vor dem Hintergrund der jüngsten Rechtsprechung des BVerfG zum Prüfungsrecht aber auch zum Asylrecht völlig unklar sei, bis zu welcher Grenze eine geringere richterliche Kontrollpflicht überhaupt zulässig sei. Immer wieder wiesen jedoch insbesondere Richter der ersten Instanz darauf hin, daß die Hauptursache für die lange Verfahrensdauer in der drastischen Zunahme der Belastung von Richtern und nicht-richterlichen Mitarbeitern liege. Größere Entlastungs- und Beschleunigungseffekte könnten daher nur durch organisatorische Maßnahmen einschließlich einer am Bedarf orientierten personellen und sachlichen Ausstattung der Gerichte erreicht werden. Eine effektive Selbstorganisation des Richters spiele dabei eine nicht minder wichtige Rolle.

Arbeitskreis IV: Management im Verwaltungsgericht?

»Es gibt viel zu managen – tun wir es«, rief Richter am VGH Heike E. Haselhoff-Grupp (Mannheim) als Moderatorin des Arbeitskreises IV ihre Richterkollegen zum verstärkten Einsatz von Managementmethoden im Verwaltungsgericht auf. Einigkeit bestand darüber, daß es hier bisher noch erhebliche Defizite gebe

und die vorliegenden Verbesserungsvorschläge (vgl. Rolf Krummiek, Management im Verwaltungsgericht, DVBl. 1992, 508) möglichst schnell in die Tat umgesetzt werden müssen. Dafür sprach sich auch Verwaltungsgerichtspräsident Georg Häring (Stuttgart) in seinem Eingangreferat aus. Managementträger sind auch in der Verwaltungsgerichtsbarkeit genug vorhanden: Der Präsident für das Gericht, insbesondere gegenüber den Richtern, der Geschäftsstellenleiter für den Bereich der Beamten, Angestellten und Arbeiter, der Kammer- oder Senatsvorsitzende gegenüber den Richtern seines Spruchkörpers, der Geschäftsstellenbeamte, der Schreibdienstleiter, der Systembetreuer im Informations- und Kommunikationsbereich – sie alle können Managementaufgaben übernehmen. Allerdings wurden die Handlungsspielräume im Vergleich zu den Möglichkeiten der Wirtschaft oft als zu eng empfunden, da gesetzliche Regelungen, ministerielle Entscheidungsvorbehalte und haushaltsmäßige Vorgaben die Bewegungsfreiheit der Verwaltungsgerichtsbarkeit einschränken, wußte Häring zu berichten. Vor allem im Bereich der Aufgaben- und Zielsteuerung, der Organisation einschließlich der Informations- und Kommunikationstechnik, des Haushalts- und Personalwesens sowie bei der Leistungs-, Erfolgs- und Kostenkontrolle gebe es noch einen erheblichen Nachholbedarf im Einsatz moderner Managementmethoden. Auch bei der Rekrutierung, Verwaltung und Führung von Personal müsse der Managementaspekt einen größeren Raum erhalten.

In der Diskussion wurde der Grundsatz »Leistung muß sich lohnen« nicht nur in finanzieller Hinsicht verstanden. Eine ebenso wichtige Rolle spiele ein gutes Betriebsklima und eine ausreichende Entfaltungsmöglichkeit für kreatives, eigenverantwortliches Handeln. Breite Zustimmung fand die These des Referenten, innerhalb der Spruchkörper werde vielfach durch den Vorsitzenden zu wenig geführt und motiviert. Ein effektives Management dürfe auch nicht an bestehenden rechtlichen und organisatorischen Hemmnissen scheitern. Als demotivierend wurde auch empfunden, daß – außerhalb des Rechtsprechungsbereichs – die Organisation und Organisationsabläufe der Arbeitsplätze durch den Richter nicht gesteuert werden könnten. Von den nicht-richterlichen Bediensteten wurde vor allem ein Barrierenabbau, eine Änderung des Verhaltens der Richter und mehr Kommunikation gefordert. Die Bildung von Serviceeinheiten und Teamarbeit könne aus dieser Sicht wünschenswert sein. Die Diskussion wandte sich dann noch den Möglichkeiten des Einsatzes moderner Informations- und Kommunikationstechniken zu, in denen eine Chance für eine effektive Arbeit gesehen wurde. Solange aber der Anwalt bei einem Ortstermin bereits die Parteien über Autotelefon per Fax über das Terminergebnis informiere, während das Terminprotokoll häufig noch eine Woche später auf sich warten lasse, blieben in der Verwaltungsgerichtsbarkeit Defizite und Organisationslücken, die geschlossen werden müßten.

Die Präsentation eines EDV-gestützten Richterarbeitsplatzes mit JURIS-Anschluß, CD-ROM Datenbanken, Wiesbadener Asylrechtsdokumentation und verschiedenen am OVG Münster entwickelten Rechtsprechungs-Informationssystemen (vgl. OVG Münster-Datei LARS; Höver/Perger, JUDEX A: Asylrechtsdokumentation, JUDEX I: Rechtsprechung) zeigte dazu erfolgversprechende Wege auf.

Arbeitskreis V: Rechtsprobleme des Straßenrechts

Das aktuelle Thema des Straßenrechts ist nach wie vor die Verkürzung des Planfeststellungsverfahrens. Sie stand daher erwartungsgemäß auch im Mittelpunkt des straßenrechtlichen Arbeitskreises, der sich für eine weitere zeitliche Straffung der verschiedenen Planungsschritte aber auch der Gerichtskontrolle aussprach. Regierungspräsident Dr. Herbert Zeitler (Landshut/München) bemängelte, daß der Gesetzgeber einerseits eine Verfahrensverkürzung fordere, sich aber andererseits etwa durch die Einführung der Umweltverträglichkeitsprüfung kontraproduktiv verhalte. Eine Reduzierung des Prüfungsumfanges durch Konkretisierung der materiellen Anforderungen – z. B. Festlegung verbindlicher Grenzwerte und Standards oder eine verbindliche Abgrenzung des Betroffenenkreises – sei vom Gesetzgeber nicht zu erwarten, obwohl sie erhebliche Beschleunigungseffekte und vor allem Rechtsklarheit mit sich brächte. Kontrovers blieb die Frage, ob die neuen Regelungen des Verkehrswegeplanungsbe-

schleunigungsgesetzes (vom 16. 12. 1991, BGBl. I 2174) auf das Gebiet der alten Bundesländer übertragen werden sollten (so Bernhard *Stüer*, Rechtsprobleme des Straßenrechts, DVBl. 1992, 547). *Zeitler* sprach sich demgegenüber dafür aus, die technische und haushaltsmäßige Straßenplanung besser auf die Erfordernisse des öffentlich-rechtlichen Verfahrens abzustimmen, die noch ausstehenden Verwaltungsvorschriften zu § 20 UVPG umgehend zu erlassen und die Anforderungen an die Erörterungsmasse im Anhörungstermin zu begrenzen. Behandelt wurde auch die Einstufung von Bundesfernstraßen als Bundesstraße oder Bundesautobahn nach § 1 I und III FStrG, die Verbindlichkeit des Bedarfsplans nach der Neufassung des § 1 II FStrAusbauG für die Planrechtfertigung, die Einbeziehung von Folgemaßnahmen, die der originären Planungskompetenz anderer Planungsträger unterliegen und der Anspruch anerkannter Naturschutzverbände auf Durchführung eines Planfeststellungsverfahrens. Beim Verkehrslärmschutz sei zwar durch die 16. BImSchV (Verkehrslärmschutzverordnung vom 12. 6. 1990, BGBl. I 1036) Rechtsklarheit über die Immissionsgrenzwerte und das Berechnungsverfahren bei Straßenneubaumaßnahmen und bei wesentlichen Änderungen erreicht worden. Offen sei jedoch die Frage des Prognosezeitraums für die Verkehrsmenge – *Zeitler* schlug grundsätzlich 30 Jahre vor – und das Problem der Vorhersehbarkeit der Lärmwirkungen für den Betroffenen. Auswirkungen ergeben sich auch durch die Rechtsprechung des EuGH (Urteil vom 30. 5. 1991 – Rs. C-361/88 –, DVBl. 1991, 869), wonach die TA-Luft den europarechtlichen Anforderungen an eine ausreichende Rechtsgrundlage nicht genügt.

Die von Vorsitzendem Richter am BayVGH Peter *Kissner* geleitete Diskussion wurde von der Frage bestimmt, wie bei Großvorhaben eine Verfahrensbeschleunigung erreicht werden könne. Der Versuch des Bundes, 17 »Verkehrsprojekte Deutsche Einheit« durch Investitionsmaßnahmegesetze zu verwirklichen, wurde wegen mangelnder Praktikabilität und vor allem auch aufgrund verfassungsrechtlicher Bedenken (vgl. dazu Bernhard *Stüer*, Investitionsmaßnahmegesetze als Verfassungsproblem, DVBl. 1991, 1333) übereinstimmend abgelehnt. Für diskussionswürdig wurde demgegenüber gehalten, zumindest wesentliche Teile des Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetzes auf die Straßenplanung in den alten Bundesländern zu übertragen. Der Vorschlag des Referenten, die gerichtliche Zuständigkeit insoweit nicht beim BVerwG als einziger Tatsachen- und Rechtsinstanz, sondern bei den OVG/VGH zu konzentrieren, das vorgeschaltete Raumordnungsverfahren nicht aufzugeben, sondern statt dessen eher auf das Linienbestimmungsverfahren nach § 16 FStrG zu verzichten oder es zumindest zu straffen (so auch *Stüer*, DVBl. 1992, 547), fand allgemeine Zustimmung. Wie ein roter Faden zog sich durch verschiedene Beiträge die Frage, in welchem Umfang der von der Planfeststellung (enteignend) betroffene Grundstückseigentümer über seine eigenen Belange hinaus auch die Verletzung anderer öffentlicher Belange könne. Die Rechtsprechung des BVerwG (Urteil vom 18. 3. 1983 – 4 C 80.79 –, DVBl. 1983, 899 = BVerwGE 67, 74 einerseits und Urteil vom 14. 2. 1975 – 4 C 21.74 –, DVBl. 1975, 713 = BVerwGE 48, 56 andererseits) gewähre hier dem unmittelbar betroffenen Eigentümer einen weitgehenden Rechtsschutz, der wohl auch die Rügemöglichkeit einschließe, eine Umweltverträglichkeitsprüfung für das Vorhaben sei unterblieben oder in wesentlichen Teilen nur unzulänglich durchgeführt. Eine Verringerung dieser Rechtsschutzmöglichkeiten könne realistisch nur erwartet werden, wenn der Gesetzgeber im Bereich der Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums nach Art. 14 I 2 GG die Verletzung bestimmter Verfahrensregelungen für unbeachtlich erkläre.

Arbeitskreis VI:

Ordnungspflichten und Altlasten unter besonderer Berücksichtigung der neuen Bundesländer

Die Sanierung kontaminierter Böden stellt die Verwaltung in Ost und West gleichermaßen vor kaum überwindbare technische, rechtliche und finanzielle Schwierigkeiten (vgl. Max-Jürgen *Seibert*, Altlasten in der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung, DVBl. 1992, 664; Hermann *Paßlick*, Altlasten aus Sicht der Eingriffsverwaltung und der Bauleitplanung – ein Bericht aus kommunaler Sicht, DVBl. 1992, 674). Die bundesrechtlichen Regelungen des Abfallrechts, des Wasserrechts und des Immissionsschutz-

rechts bieten dabei wegen ihres zeitlich und sachlich eingeschränkten Anwendungsbereichs nur beschränkte Lösungsmöglichkeiten. Das klassische allgemeine Polizei- und Ordnungsrecht stellt für die Bewältigung der Altlastenproblematik ein nur unvollständiges Instrumentarium zur Verfügung. In dieser Einschätzung war sich der Arbeitskreis VI zur Altlastensanierung unter der Moderation von Richter am BVerwG Dr. Stefan *Paetow* (Berlin) ebenso einig wie darin, daß die bestehenden Regelungslücken durch den Gesetzgeber geschlossen werden müssen. Denn immer noch sind wichtige Einzelfragen wie die Gefahrenabwehr und Gefahrenforschung, die Legalisierungswirkung von Genehmigungen, die Auswirkungen neuerer naturwissenschaftlicher Erkenntnisse auf die Ordnungspflicht, die Grenzen der polizeilichen Zustandshaftung oder die Auswahl unter mehreren Störern – von Ausnahmen abgesehen – nach wie vor der Lösung durch die Rechtsprechung überlassen, wie Rechtsanwalt Dr. Michael *Oerder* (Köln) darlegte (vgl. auch Michael *Oerder*, Altlasten in der anwaltlichen Praxis, DVBl. 1992, 691). Schwierige Abgrenzungsfragen bei der Inanspruchnahme des Handlungs- oder Zustandsstörers stellen sich sowohl auf der Tatbestandsseite als auch auf der Rechtsfolgenseite. Weite Zurechenbarkeitsbestimmungen der neueren Bodenschutz- und Altlastengesetze eröffnen behördliche Ermessensspielräume und verlagern – so *Oerder* – die Letztentscheidung auf die Gerichte. Auch die oft problematische Auswahlentscheidung zwischen Handlungs- und Zustandsstörer belastet das Verwaltungshandeln und die gerichtliche Kontrolle. Haftungsfragen der öffentlichen Hand treten hinzu (vgl. dazu Hilmar *Raeschke-Kessler*, Amtshaftung und vertragliche Haftung bei Altlasten, DVBl. 1992, 691). Der Referent sprach sich für eine vorrangige Inanspruchnahme des Handlungsstörers aus. Die Freistellung von Altlastenrisiken in den neuen Bundesländern nach dem UmweltraumG seien im Hinblick auf den der Behörde eröffneten weiten Ermessensspielraum bedenklich. Hierin liege ein erhebliches Risiko für Käufer, die auf die bloße Antragstellung hin altlastenverdächtige Grundstücke erworben hätten.

Die engagiert geführte Diskussion wurde zunächst von der Frage bestimmt, welche Möglichkeiten der Bundesgesetzgeber habe, die Altlastenproblematik zu regeln. Teilweise wurde aus Art. 74 Nr. 24 GG eine konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes auch für kontaminierte Flächen abgeleitet. Auch wurde vorgeschlagen, aus den Gesetzgebungszuständigkeiten des Bundes für den Immissionsschutz, das Abfallrecht und die Rahmenkompetenz für das Wasser- und Naturschutzrecht eine »Bündelungskompetenz« abzuleiten. In einem solchen Gesetz könnten als »Annexkompetenz« dann auch Fragen der Verantwortlichkeit und der Heranziehung zu den Kosten der Altlastensanierung geregelt werden. Verschiedene Beiträge befaßten sich mit der Kostentragungspflicht besonders für die Gefahrenforschung. Die These des Referenten, die Aufwendungen für die Gefahrenforschungseingriffe sollten zunächst von der Behörde vorfinanziert werden und später vom Verantwortlichen erstattet werden müssen, fand in dieser Allgemeinheit keine Zustimmung. Soweit die Kosten lediglich der Aufklärung nach Art und Umfang einer schon festgestellten Gefahrenlage dienen, seien sie vom Verursacher zu übernehmen. Lediglich die Gefahrenforschungsmaßnahmen, die überhaupt der Ermittlung einer Gefahrenlage dienen, müßten von der Behörde selbst getragen werden. Der sog. »Legalisierungswirkung« von gewerberechtlichen oder immissionsschutzrechtlichen Genehmigungen wurde teilweise nur eine geringe Bedeutung beigemessen. Die Altgenehmigungen hätten zumeist unter dem Vorbehalt späterer Änderungen oder Auflagen gestanden und seien vielfach nicht »polizeifest« gewesen, so daß der hierdurch Begünstigte mit einer nachträglichen Änderung habe rechnen müssen. Unterschiedlich wurde allerdings die Frage beurteilt, ob bei nicht erkannten Gefährdungslagen der Vertrauensschutz des »Handlungsstörers« überwiege, so daß die eingetretenen Schäden von der Allgemeinheit zu tragen seien, oder auch in solchen Fällen eine Heranziehung trotz damals erteilter Genehmigung erfolgen könne. Zumindest müsse dies im Rahmen des behördlichen Ermessens auf der Rechtsfolgenseite zu Einschränkungen der Verantwortlichkeiten führen. In den neuen Bundesländern steckt die Behandlung der Altlastenfrage nach dem Bericht eines in Erfurt tätigen Diskussionsteilnehmers noch in den Anfängen. Hierfür sind tatsächliche Gründe maßgeblich, da zumeist exakte Unterlagen fehlen. Es bestehen aber auch noch

grundlegende gesetzliche Defizite. Die drei Gerichtsvollzieher in Erfurt hätten alle Hände voll zu tun, den zivilrechtlichen Vollstreckungsaufträgen nachzukommen. Für weiteres Vollstreckungshandeln bleibe da keine Zeit. Einigkeit bestand darin, daß nur durch eine schnelle Schließung der bestehenden Regelungslücken in den neuen Bundesländern die dringend erforderliche Rechtsgrundlage für die Altlastensanierung geschaffen werden könne.

Arbeitskreis VII:

Rechtsprobleme der Investitionsförderung und Regelung der Eigentumsordnung in den neuen Bundesländern

Der rasche Aufschwung in den neuen Bundesländern scheidet vor allem an ungeklärten Eigentums- und Vermögensfragen. Der Grundsatz »Rückgabe vor Entschädigung«, der in der Gemeinsamen Erklärung der Regierungen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR zur Regelung offener Vermögensfragen vom 15. 6. 1990 festgeschrieben wurde, muß daher durch verschiedene »Vorfahrtsregelungen« für Investitionen ergänzt werden, mit denen Investitionshemmnisse schnell beseitigt werden können (vgl. auch Wolfram Försterling, Rechtsprobleme der Investitionsförderung und der Regelung der Eigentumsordnung in den neuen Ländern, DVBl. 1992, 497). In dieser Einschätzung war sich der Arbeitskreis VII schnell einig – ebenso in der Erkenntnis, daß die bisherigen gesetzlichen Regelungen nicht ausreichen. Unterschiedlich wurde die Frage beurteilt, welche weiteren gesetzgeberischen Maßnahmen erforderlich sind, um die bisher bestehenden Hemmnisse zu beseitigen und eine verlässliche Rechtsgrundlage für die dringend erforderlichen Investitionsentscheidungen in den neuen Bundesländern zu schaffen (vgl. zu den Einflüssen des Planungsrechts Gerd Schmidt-Eichstaedt, Verfahrensdauer und Zeitablauf im Bauleitplanverfahren, DVBl. 1992, 652). Das Eingangsreferat von Dr. Johannes Kimme, dem Präsidenten des Sächsischen Landesamtes zur Regelung offener Vermögensfragen (Dresden), war vor allem der Darstellung der schwierigen und in den Einzelheiten kaum zu übersehenden Rechtslage gewidmet, die nach der deutschen Einheit im Beitrittsgebiet besteht. Maßgeblich für die Regelung der offenen Vermögensfragen sind die Gemeinsame Erklärung der beiden deutschen Staaten vom 15. 6. 1990, die mit dem Einigungsvertrag als dessen Anlage III bindende Wirkung erhielt, die Anmeldeverordnung vom 11. 7. 1990, die Grundstücksverkehrsordnung, das Gesetz über besondere Investitionen im Beitrittsgebiet (InvestG) vom 23. 9. 1990 (BGBl. II 885, 1157), das Gesetz zur Beseitigung von Hemmnissen bei der Privatisierung von Unternehmen und zur Förderung von Investitionen vom 22. 3. 1991 (BGBl. I 766) und das Vermögensgesetz vom 23. 9. 1990 (BGBl. II 885, 1159 – VermG). Nach § 1 VIII a VermG gelten die gesetzlichen Vorschriften allerdings nicht für Enteignungen von Vermögenswerten auf besatzungsrechtlicher oder besatzungshoheitlicher Grundlage. § 3 a VermG schafft eine »Supervorfahrtsregelung« mit dem Ziel, dringend notwendigen Investitionen eine verlässliche Grundlage zu geben. In der Diskussion wurde jedoch bemängelt, daß die gesetzlichen Vorschriften zu kompliziert seien und in der Praxis zu erheblichen Anwendungs- und Umsetzungsschwierigkeiten führten. Auch nach den verschiedenen gesetzlichen Regelungen könne das Verhältnis zwischen Neuinvestor und früherem Eigentümer keinesfalls als gelöst bezeichnet werden. Solange die Rechtslage bei ungeklärten Vermögensverhältnissen nur von Spezialisten überschaubar sei, könne mit raschen Erfolgen als Grundlage verlässlicher Investitionsentscheidungen nicht gerechnet werden, wie Richter in am VG Gabriele Versteegen (Düsseldorf) als Moderatorin des Arbeitskreises resümierte.

Arbeitskreis VIII:

Bau- und immissionsschutzrechtliche Probleme beim Sportstättenbau in Wohngebieten

Konflikte zwischen Sport und Umwelt sind nur durch gegenseitige Rücksichtnahme zu lösen. Zwar hat der Sport in den vergangenen Jahren eine ihm günstige Änderung des öffentlichen Baurechts und des öffentlichen Immissionsschutzrechts erreichen können. Gleichwohl sind der Sport und die Freizeitbetätigung – systematisch und rechtlich gesehen – auch weiterhin nur »Kostgänger« anderer rechtlicher Regelungen. Die Zulässigkeit des Baus von Sportstätten ist demgemäß strukturell nur in Abhängigkeit zu allgemeinen rechtlichen Regelungen des Bau- und Immis-

sionsschutzrechts zu beurteilen (vgl. Alexander Schink, Bau- und immissionsschutzrechtliche Probleme beim Sportstättenbau in Wohngebieten, DVBl. 1992, 515). Mit dieser Eröffnungsbilanz kennzeichnete Richter am BVerwG Prof. Dr. Dr. Jörg Berkemann (Berlin) die nach wie vor offenen Fragen beim Sportstättenbau im Einwirkungsbereich von Wohngebieten. Zusätzlich wird die Lage dadurch kompliziert, daß die Abgrenzung von öffentlichem Baurecht und öffentlichem Immissionsschutzrecht ungeklärt ist. Sind nachträgliche Anordnungen nach § 24 BImSchG zulässig, obwohl die damals erteilte Genehmigung der Sportanlage selbst bereits mit verschiedenen Auflagen versehen worden ist und sich der Betreiber auf den unveränderten Fortbestand der Genehmigung verlassen hat? Ungeklärt ist auch das Verhältnis zwischen öffentlichem Bau- und Immissionsschutzrecht einerseits und privatem Nachbarrecht andererseits. Das gilt namentlich für die Bedeutung der anfechtbaren oder bereits bestandskräftigen Baugenehmigung, für die Ortsüblichkeit i. S. des § 906 BGB, für den adäquaten Rechtsschutz und für Fragen nach dem materiell richtigen Adressaten des geltend gemachten Anspruchs. Berkemann räumte hier der kommunalen Bauleitplanung eine Schlüsselstellung ein. Die Gemeinde sei in der Lage, durch Festsetzungen nach § 9 I Nr. 1 (»Art und Maß der baulichen Nutzung«), Nr. 5 (»Flächen für den Gemeinbedarf sowie für Sport- und Spielanlagen«) und Nr. 15 (»Grünflächen«) BauGB oder Gliederungsmöglichkeiten nach § 1 V bis IX BauNVO eine sachgerechte Konfliktbewältigung zwischen Sport und Wohnen zu leisten. Verbleibende Reibungszonen seien ggf. über das Gebot der nachbarlichen Rücksichtnahme nach § 15 BauNVO auszugleichen. Berkemann wies darauf hin, daß die Sportanlagenlärmenschutzverordnung (18. BImSchV vom 18. 7. 1991, BGBl. I 1588, berichtigt in BGBl. I 1790) nur begrenzt zu einer sachgerechten Bewältigung des Interessenkonfliktes zwischen Sport und Umwelt beitragen könne. »Ob sich die 18. BImSchV insoweit eine abschließende, also kodifizierte Bedeutung beimißt, erscheint im Hinblick auf die begrenzte Ermächtigung zudem zweifelhaft«, meinte Berkemann skeptisch. Das System der 18. BImSchV orientiert sich an Richtwerten und nicht an (absoluten) Grenzwerten. Außerdem geht sie nicht – wie in der gesetzlichen Ermächtigung des § 23 BImSchG vorgesehen – von einem Regelkonzept der Begrenzung der Emission, sondern von einem Immissionssystem aus, gab der Bundesrichter zu bedenken. Nachdrücklich sprach sich Berkemann für einen Vorrang des Verwaltungsrechts bei der Beurteilung der Zumutbarkeit von Lärmimmissionen aus. Der privatrechtliche Rechtsschutz soll daher zugunsten öffentlich-rechtlicher Rechtsschutzformen zurückgedrängt und die noch bestehende Zweigleisigkeit beendet werden, beschied der Referent die bisherige Rechtsprechung des BGH (vgl. das Tennisplatz-Urteil vom 17. 12. 1982 – V ZR 55/82 –, NJW 1983, 751). Werde die Sportanlage von der öffentlichen Hand (schlicht hoheitlich) betrieben, müsse an die Stelle einer Anfechtungsklage eine gegen die öffentliche Hand gerichtete Unterlassungsklage treten.

In der lebhaften Diskussion, die in den Händen von Vorsitzendem Richter am OVG Karsten Schmaltz (Lüneburg) lag, bestand schnell Einigkeit darüber, daß die Konflikte durch das private Nachbarrecht nicht angemessen zu lösen sind, weil § 906 BGB ein statischer Interessenausgleich zugrunde liegt, der die Dynamik des kommunalen Planungsrechts nicht kennt. Allerdings meldeten sich im Arbeitskreis Zivilrichter nicht zu Wort. Der nach den Landesbauordnungen geltende Vorbehalt privater Rechte Dritter steht dem nicht entgegen, weil das PrOVG mit diesem Vorbehalt dem Nachbarn – wie Schmaltz erklärte – nur das »Fehlen von öffentlichen Nachbarrechten verüßen« wollte. Erhebliche Schwierigkeiten bereitet dem Arbeitskreis die Abgrenzung von öffentlichem Baurecht und Immissionsschutzrecht. Während die »Immissionsschutzrechtler« kein Problem darin sahen, an der Baugenehmigung vorbei gem. § 24 BImSchG nachträgliche Anordnungen zur Verhinderung schädlicher Umwelteinwirkungen zu treffen, legten die »Baurechtler« auf eine Berücksichtigung des Vertrauensschutzes der erteilten Baugenehmigung Wert. Unterschiedlich beurteilt wurde auch die Frage, in welchem Umfang die 18. BImSchVO zu mehr Rechtssicherheit geführt habe. Im Vergleich zur Verkehrslärmschutzverordnung (16. BImSchVO) sei die Reichweite der 18. BImSchV geringer, weil sie das Bauplanungs- und Baunutzungsrecht nicht verdrängen könne. Werden die Werte der 18. BImSchV überschritten,

darf eine Baugenehmigung wegen entgegenstehender öffentlich-rechtlicher Vorschriften nicht erteilt werden. Liegen die von der Sportstätte ausgehenden Lärmbeeinträchtigungen unterhalb der Richtwerte der 18. BImSchV, so stellt sich die in der Diskussion kontrovers beantwortete Frage, ob über das Gebot der nachbarlichen Rücksichtnahme eine Baugenehmigung gleichwohl versagt werden dürfe. Es blieb der Gesamteindruck, daß auch nach der Änderung der BauNVO und nach Verabschiedung der 18. BImSchV das Konfliktfeld »Sport und Umwelt« spannungsgeladen bleibt und weiterhin mehr Fragen offen als gelöst sind.

Arbeitskreis IX:

Asyl- und Ausländerrecht in der Europäischen Gemeinschaft

Die Neuregelungen des Asylverfahrens durch das auf Vorschlag von CDU/CSU, SPD und F.D.P. am 5. 6. 1992 im Bundestag verabschiedete Asylverfahrensgesetz (BT-Drucks. 12/2062 vom 12. 2. 1992) sowie die vorgeschlagene Änderung von Art. 16 und 24 GG (Gesetzentwurf der CDU/CSU, BT-Drucks. 12/2112 vom 18. 2. 1992) werden nur eine begrenzte Verfahrensbeschleunigung bringen. Auch die Belastung der Verwaltungsgerichte wird sich durch die geplanten Neuregelungen kaum vermindern. Eine Beschleunigungswirkung wird nur für offensichtlich aussichtslose Asylanträge eintreten. Ob das Verfahren für solche Anträge auf sechs Wochen verkürzt werden kann, wie dies nach dem viel zitierten »Kanzler-Gespräch« vom 10. 10. 1991 (abgedruckt in BT-Drucks. 12/2062, S. 25) in Aussicht genommen worden ist, wurde bezweifelt. Mit dieser für die Verwaltungsrichter, aber auch die Städte und Gemeinden wenig ermutigenden Einschätzung trat der asylrechtliche Arbeitskreis zu hoch gesteckten Erwartungen entgegen, die mit den vorgeschlagenen Neuregelungen verbunden werden (vgl. auch die Tagungsberichte zu den asylrechtlichen Arbeitskreisen auf dem 9. Verwaltungsrichtertag Hans-Joachim Höllein, NVwZ 1989, 944, sowie auf dem 44. und 45. Anwaltstag Bernhard Stüer, NVwZ 1987, 780; NVwZ 1989, 485). Eine weitere Differenzierung nach Fluchtgründen – etwa zugunsten von Bürgerkriegsflüchtlingen – könne zwar zu einer Verschärfung der Diskussion und zu einer Verbesserung des Aufenthaltsstatus beitragen, nicht aber eine Verminderung der Flüchtlingszahlen insgesamt bewirken. Hierfür ist eher die geografische Lage der Bundesrepublik in der Mitte Europas verantwortlich als deren Asylrechtssystem, war die übereinstimmende Meinung der Diskussionsteilnehmer. Als Gründe für den weiterhin anhaltenden Zustrom von Asylbewerbern hatte Richter am VG Dr. Berthold Huber (Frankfurt) u. a. benannt: Das sich verschärfende ökonomische Entwicklungsgefälle zwischen den reichen westlichen Industriestaaten und den verarmten Staaten der 3. und 4. Welt, die durch weltweite Klimaveränderungen und Ökostatistiken ausgelösten Wanderungen (sog. Umweltflüchtlinge) sowie Krieg, Bürgerkrieg und politische Unterdrückung in totalitären und autoritär geführten Staaten (vgl. auch Friedrich Schoch, Asyl- und Ausländerrecht in der Europäischen Gemeinschaft, DVBl. 1992, 536). Einig waren sich die Teilnehmer, daß die Ratifizierung des Schengener Übereinkommens (vom 14. 6. 1985, GMBL 1986, 79 – Schengen I; vom 19. 6. 1990, BAnz. Nr. 217 a vom 23. 11. 1990 – Schengen II) und der Dubliner Asylrechtskonvention (vom 15. 6. 1990 – Bull. EG 6/1990, 157) eine Änderung des Art. 16 II 2 GG nicht zwingend voraussetzt. Zugleich äußerte Huber Bedenken, ob diese Übereinkommen in vollem Umfang mit der Genfer Flüchtlingskonvention im Einklang stehen. Dem Vorschlag der Bay. Landesregierung, die Rechtsschutzgarantie des Art. 19 IV GG für asylrechtsbezogene Streitigkeiten durch Verfassungsänderung abzuschaffen, erteilte der Referent aus verfassungspolitischen Gründen eine eindeutige Absage. Zudem sei die Bundesrepublik gem. Art. 13 EMRK gehalten, bei ablehnenden Verwaltungsentscheidungen ein Beschwerdeverfahren vor einer unabhängigen Instanz zu ermöglichen. In der von Vorsitzendem Richter am VGH Dr. Günther Renner (Kassel) geleiteten Diskussion wurde auch darauf verwiesen, daß der Zuzug weiterer Ausländer von der EG als wünschenswert angesehen, von ihr jedenfalls weitgehend geduldet werde. Aus dieser Entwicklung könne sich die Bundesrepublik daher auch durch gesetzliche Regelungen nicht abkoppeln. Auch enthalte die Genfer Flüchtlingskonvention Vorgaben, die von der Bundesrepublik zu beachten seien. Die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen einschließlich einer GG-Änderung könnten daher – so bestand in der Diskussion Einigkeit –

nur eine begrenzte Wirksamkeit zur Eindämmung des Flüchtlingsstroms und zur Beschleunigung der Asylverfahren entfalten.

Vor- und außergerichtliche Streitschlichtung in öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten (Länderbericht aus Europa)

Die Kunst des erfolgreichen Anwalts besteht vielfach darin, durch geschickte Rechtsberatung zu einer Vermeidung von Prozessen oder zu einer außergerichtlichen Streitschlichtung beizutragen. Diese Möglichkeiten werden aber auch im Bereich öffentlich-rechtlicher Streitigkeiten bisher in der Bundesrepublik Deutschland noch zu wenig genutzt. Welche Erfahrungen bestehen hier in anderen europäischen Ländern? Sind bereits verwertbare Rezepte vorhanden, die sich auf das deutsche Rechtssystem übertragen lassen? Die Antworten, die in sieben Kurzvorträgen aus den Ländern Dänemark, Frankreich, Italien, den Niederlanden, Österreich, Polen und Ungarn gegeben wurden, zeigten, daß hier auch im europäischen Maßstab erhebliche Defizite bestehen. Die Gerichtsurteile durften in Dänemark zeitweise nur zwei Seiten lang sein, berichtete Richter am OLG Ost Finn Webner (Kopenhagen) unter dem Beifall der Zuhörer aus unserem nördlichen Nachbarstaat. Selbst in so wichtigen Bereichen wie Steuer, Umwelt und Enteignung sind nach dänischen Erfahrungen außergerichtliche Erledigungen die seltene Ausnahme. Nachholbedarf besteht auch in Österreich – so Hofrat des VGH Dr. Peter Bernhard (Wien) –, ebenso in den Niederlanden, wie Vorsitzender Richter T. J. P. van Os van den Abeelen (Amsterdam) zu berichten mußte. Hier soll ein Allgemeines Verwaltungsgesetz einer vor- und außergerichtlichen Streitentscheidung eine bessere Rechtsgrundlage geben. In Italien bestehen immerhin Möglichkeiten des öffentlich-rechtlichen Vergleichs, die § 54 VwVfG ähnlich sind, und einverständlicher Regelungen auch in Bereichen behördlicher Ermessensausübung, erklärte Vorsitzender Richter des VG Dr. Francesco Mariuzzo (Brescia/Mailand). Auch wird über den zivilrechtlichen Anwendungsbereich hinaus das Schiedsgerichtsverfahren als Instrument zur Entlastung der Verwaltungsgerichte genutzt.

In Frankreich – so Vizepräsident Jean-Marie Woehrling (Straßburg) – besteht offenbar eine grundsätzliche Abneigung, öffentlich-rechtliche Streitigkeiten durch vor- oder außergerichtliche Streitschlichtung zu erledigen. Auch ist es nicht üblich, daß Verwaltungsgerichte Vergleiche anregen. Selbst zwischen Bürger und Behörde vereinbarte Vergleiche etwa über eine Entschädigungszahlung geraten nicht selten auf den gerichtlichen Prüfstand und werden dort aufgehoben, wenn sie nicht der Rechtsauffassung des Gerichts entsprechen. Vergleiche sind dem Zivilrecht vorbehalten. Das französische Verwaltungsrecht ist demgegenüber von einer strengen Gesetzesbindung gekennzeichnet, die sich der Verfügungsbefugnis der Parteien grundsätzlich entzieht. Auch Schiedsgerichtsverfahren zu öffentlich-rechtlichen Gegenständen spielen – abgesehen von einem eigenen Schiedsgerichtsgesetz für die Pariser Disneyland-Ansiedlung – keine Rolle. In Polen und Ungarn besteht ebenfalls eine grundsätzliche Skepsis gegenüber einer vor- oder außergerichtlichen Streitentscheidung. Das ist aufgrund schlechter Erfahrungen in den ehemaligen sozialistischen Ländern des Ostblocks durchaus verständlich. Der Bürger erwartet dort vielmehr, daß unabhängige Gerichte seine Sache prüfen und nach rechtsstaatlichen Grundsätzen Recht gesprochen wird. Das gilt vor allem auch bei der Entschädigung für Unrechtsakte der Nachkriegszeit, erklärte der Präsident des Hauptverwaltungsgerichts Prof. Dr. Adam Zelinski (Warschau) und Vorsitzender Richter am hauptstädtischen Gericht Dr. Georg Uttó (Budapest). Die vor- und außergerichtliche Streitschlichtung in öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten fristet in vielen europäischen Ländern ein kümmerliches Schattendasein und steckt allenfalls in den Kinderschuhen. In allen Beiträgen wurde jedoch auch deutlich, daß hier ein wichtiges Potential zur Entlastung der Verwaltungsgerichtsbarkeit erschlossen werden könnte.

Verwaltungsrechtsschutz im vereinten Deutschland

Die Podiumsdiskussion »Verwaltungsrechtsschutz in einem vereinten Deutschland«, für die als souveräner Moderator der Präsident des BVerwG Dr. Everhard Franßen gewonnen werden konnte, bildete den krönenden Abschluß des Verwaltungsrichtertages. Ist das Produkt des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes marktfähig und marktgängig und wie kommt es beim

Bürger in den alten und neuen Bundesländern an? Sind die Verwaltungsgerichtsverfahren nicht zu häufig in Formalitäten verstrickt und findet sich der Bürger in den Gerichtsentscheidungen wieder? Werden Recht und Gerichte von ihm akzeptiert? Wandert der Bürger nicht mit dem Wanderstab der Verwaltungsgerichtsbarkeit in die Partikularität? Wie ist die Verwaltungsgerichtsbarkeit selbst verfaßt und in welchem Zustand ist sie? Gibt sie in den fünf neuen Bundesländern die richtigen Antworten auf den sozialistischen Unrechtsstaat? Sind unsere Urteile nicht häufig zu intellektuell und zu unverständlich gefaßt und kommen die Entscheidungen beim Bürger noch an?, fragte *Franßen* die Richter (selbst-)kritisch.

In den neuen Bundesländern sei die Einführung des demokratischen und sozialen Rechtsstaates seit langem in der breiten Mehrheit gewünscht worden, erklärte der Sächsische Staatsminister der Justiz *Heitmann* (Dresden). »Mit der Wende sind wir allerdings von einem Extrem ins andere gekommen. War der Verwaltungsrechtsschutz der DDR völlig unbekannt, so erleben wir jetzt ein überzogenes Wohlstandsrecht und auch einen ausgeprägten Bürokratismus«, beklagte *Heitmann* das zu komplizierte Rechtssystem und die zu lange Verfahrensdauer bei Verwaltungen und vor Gericht im Westen und fügte hinzu: »Jeder sieht nur noch sein persönliches Recht und hat nicht mehr die Gesamtheit im Blick.« Auch Richterin am VG *Carmen Seiler* (Erfurt/Neustadt) warnte davor, durch ein allzu verästeltes Rechtssystem die Einzelfallgerechtigkeit vor das Gesamtsystem zu stellen. »Urteile werden für den Bürger geschrieben und müssen von ihm verstanden und akzeptiert werden können«, mahnte Frau *Seiler* zur Konzentration auf das Wesentliche und in diesem Sinne zu einem »Mut zur Lücke«, wobei sie von *Franßen* Unterstützung erhielt. »Ist nicht eine falsche, aber schnelle Entscheidung in diesen bewegten Zeiten häufig besser als ein richtiger, aber ein zu lange dauernder Urteilsspruch?«, fragte *Franßen* provokativ in die Runde und mahnte dabei grundlegende Änderungen in der Juristenausbildung an. Auch Staatssekretär Dr. Karl Heinz *Gasser* vom Thüringischen Ministerium der Justiz, Bundes- und Europaangelegenheiten (Erfurt) sprach sich für erhebliche Abstriche an dem System des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes der westlichen Bundesländer aus. Offen blieb allerdings die von Dr. Paul *Stelkens* (Münster) in der Diskussion gestellte Frage, an welchen Stellen und in welchem Umfang der Verwaltungsschutz zurückgenommen werden sollte. Die Absetzung eines unliebsamen Verwaltungsrichters durch einen Landrat in Thüringen blieb da erheiternde Anekdote der unmittelbaren »Nachwendezeit«.

»Die Verwaltungen in den neuen Ländern stehen vor einem völligen Neuaufbau, der Mut, persönliche Einsatzbereitschaft und Ideenreichtum erfordert«, beschrieb Landrätin *Doris Behrendt* (Ludwigslust) die Ausgangslage der kommunalen Selbstverwaltung. Vor allem müsse durch eine schnelle Klärung der Eigentumsfragen die erforderliche Grundlage für einen Neuaufbau der Verwaltung gelegt werden. Es könne nicht angehen, daß lange Zeit ungeklärt bleibe, ob etwa der Kreis Ludwigslust sein Kreishaus wegen unklarer Eigentumsverhältnisse räumen müsse und die Verwaltung auf der Straße stehe. Die bei den Kreisen eingerichteten Vermögensämter stünden vielfach wegen zu geringer personeller Ausstattung und fehlender Rechtsberatung vor einem unüberwindbaren Berg von Problemen. Dasselbe gilt nach Ein-

schätzung von Rechtsanwalt Dr. Michael *Oerder* (Köln) auch für die Verwaltungsgerichte, die in der Gefahr stünden, über den Verästelungen des Verfahrensrechts den eigentlichen Streitgegenstand aus den Augen zu verlieren. Es dürfe nicht zur Regel werden, daß sich der Verwaltungsprozeß in Formalien erschöpfe und das eigentliche Anliegen des Bürgers selbst nicht behandelt werde. *Franßen* teilte diese Sorge: »Es gibt oft Urteile, deren Gründe die Beteiligten wenig interessieren, weil sie an der Sache vorbeigehen«, mahnte der höchste deutsche Verwaltungsrichter seine Kollegen, nicht der »Krankheit einer ungefragten Fehlersuche« zu verfallen. Auch sei Kreativität und eigenes Urteilsvermögen vielleicht eher als die Kenntnis aller Verästelungen des Rechtes gefragt.

Einig war sich die Runde darin, daß in der Aufbauphase eine Zusammenarbeit zwischen »West- und Ostrichtern«, aber auch zwischen Verwaltung und Gerichtsbarkeit erforderlich sei. Zwar dürfe die Rechtsprechung keine Rechtsberatung betreiben. Vielfach sei aber ohne eine Kontaktnahme zwischen Verwaltung und Gerichten nicht auszukommen. Besonders großen Belastungen seien dabei die jungen Kollegen und die Richter aus dem Bereich der ehemaligen DDR ausgesetzt. Der Richter aus dem Westen werde zwar von der Bevölkerung aus dem Osten ganz überwiegend akzeptiert, müsse sich aber als lernbereit und fähig erweisen, die unterschiedlichen Ausgangslagen in Ost und West bei seinen Entscheidungen zu berücksichtigen.

Im Blick auf Europa wurde auch Skepsis geäußert. Die wiedergewonnene Eigenstaatlichkeit der Länder müsse gestärkt und dürfe nicht auf dem Altar eines europäischen Zentralstaates geopfert werden, kommentierte Staatsminister *Heitmann* den europäischen Einigungsprozeß. Zugleich verteidigte er mit *Gasser* den Vorstoß der Justizminister von Bund und Ländern, durch den verstärkten Einsatz von Einzelrichtern die Verwaltungsgerichtsverfahren zu beschleunigen und gerade auch im Bereich der Asylverfahren zu einer Verkürzung beizutragen. Auch die Anhebung der Streitwertgrenze für die erstinstanzliche Zuständigkeit der Zivilgerichtsbarkeit sei zu begrüßen. Aus anwaltlicher Sicht habe sich das Kammerprinzip bewährt, meinte *Oerder*. Vor allem müsse vermieden werden, daß etwa durch Öffnungsklauseln im Bundesrecht ein Zweiklassen-System des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes entstehe, worin sich die Diskussionsteilnehmer einig waren. Zugleich warben *Heitmann* und *Gasser* dafür, als Verwaltungsrichter in die neuen Bundesländer zu kommen, um an der spannenden Pionierarbeit des Aufbaus der Verwaltungsgerichtsbarkeit mitzuwirken. Ihn selbst jedenfalls habe bereits ein Thüringen-Fieber erfaßt, bekannte der aus dem Westen stammende *Gasser* freimütig.

So beeindruckte der zehnte und zugleich erste gesamtdeutsche Verwaltungsrichtertag vor allem durch die Fülle aktueller verwaltungs- und verfassungsrechtlicher Fragestellungen in Deutschland und Europa. Zugleich boten sich nicht nur auf dem Empfang des Landesjustizministers am Rande des Kongresses vielfältige Gelegenheiten zu einem interdisziplinären Meinungsaustausch zwischen Richterschaft, Wissenschaft, Politik und Praxis über die Grenzen des eigenen engeren Fachgebietes hinweg. Auf die Beratungen des 11. Deutschen Verwaltungsrichtertages 1991 in Dresden im Bundesland Sachsen, zu denen der Vorsitzende Dr. *Hannisch* die Verwaltungsjuristen zum Abschluß des Kongresses herzlich einlud, darf man schon jetzt mit Spannung warten.

Das Verfassungsgericht in Rußland

Von Professorin Dr. Tamara *Morschtschakowa*, Moskau

I. Einführung

Am 12. 7. 1991 auf der 5. Tagung des Volkskongresses von Rußland wurde das erste Verfassungsgerichtsgesetz in der russischen Geschichte beschlossen. Die dafür notwendig gewordenen entsprechenden Änderungen wurden gleichzeitig auch in die Verfassung eingearbeitet. Aber erst am Ende des Jahres hat der Kongreß

der Volksdeputierten in drei Wahlgängen aus 23 Bewerbern 13 Richter gewählt, obwohl 15 ernannt werden sollten (Art. 3 Abs. 1)*. Mit dieser Anzahl von Mitgliedern ist das Verfassungsgericht schon beschlußfähig (es bedarf zu einer Entscheidung 12

* Alle angeführten Artikel sind solche des Verfassungsgerichtsgesetzes der Russischen Föderation.