

chen Norm zu prüfen. Dabei wird das Gericht nicht ungefragt in eine Fehlersuche eintreten<sup>69</sup>. Neben Problemen der Abwägung stellen sich in diesem Zusammenhang auffallend häufig Fragen der Bestimmtheit. Landschaftsrechtliche Vorschriften betreffen in der Regel einen großräumigen Bereich. Deswegen ist schon die Festlegung der äußeren Grenzen, aber nicht selten auch die Einzelausweisung in Kartenwerken schwierig. Karten und Pläne, die Geltungsbereich und Inhalt einer landschaftsrechtlichen Regelung durch zeichnerische Darstellungen fixieren, müssen klar und eindeutig sein. Das erfordert einen ausreichenden Maßstab. Welcher Maßstab zu wählen ist, hängt von den Erfordernissen des Einzelfalles ab. Die Rechtsprechung hat einen Maßstab von 1:25 000 bei der Bestimmung der Grenzen eines Landschaftsschutzgebietes für nicht genügend erachtet<sup>70</sup>, wohl aber einen Maßstab von 1:5000 mit Bezeichnung der betroffenen Flurstücke bei der Festsetzung eines großflächigen Bodendenkmals<sup>71</sup>. Man wird annehmen können, daß auch für landschaftsrechtliche Bestimmungen ein solcher Maßstab gebilligt werden kann. Im Grenzbereich liegt der Maßstab von 1:10 000. Denn bei diesem Maßstab umgreift schon ein Strich von 1 mm Breite 10 m. Gewisse Ungenauigkeiten sind aber bei zeichnerischen Darstellungen unvermeidbar und hinzunehmen. Um Risiken zu vermeiden, behilft man sich mit Hinweisen auf topographische Besonderheiten, die als Endpunkte von Verbindungslinien festgelegt und umschrieben werden. Das setzt voraus, daß solche Merkmale ihrerseits hinreichend beständig sind. Das OVG NW hatte sich in seinem Urteil vom 19. 3. 1992<sup>72</sup> mit einer in einem Kartenwerk enthaltenen Verbindungslinie zwischen zwei Ufern eines Sees zu befassen. Der Senat hat auf die Veränderbarkeit der Uferlinie durch Auflandungen oder Ansiedlung von Pflanzen hingewiesen. In einem anderen Fall<sup>73</sup> wurde in

einer landschaftsschutzrechtlichen Vorschrift auf bei Aufstellung der Norm in der Örtlichkeit vorhandene Wege verwiesen. Das kann ungenau sein, wenn sich auch durch Auslegung nicht ermitteln läßt, welcher von mehreren in der näheren Umgebung vorhandenen Wegen gemeint ist. Probleme können sich bei einer solchen Fixierung auch ergeben, wenn die Wege, insbesondere unausgebaute Waldwege, im Laufe der Zeit Veränderungen erfahren. Eine kartographische Ungenauigkeit führt aber im allgemeinen nicht dazu, daß die Festsetzung insgesamt ungültig ist. Ungültig ist sie nur für den Bereich, für den der Landschaftsschutz nicht zweifelsfrei festzustellen ist<sup>74</sup>.

Landschaftsrechtliche Festsetzungen müssen sich im Rahmen der gesetzlichen Ermächtigung halten. Sie dürfen nicht den Zielen des LG NW widerstreiten. Deshalb ist eine LandschaftsschutzVO, die die geordnete Forstwirtschaft unmöglich machte, wegen Verstoßes gegen § 1 Abs. 3 LG NW für ungültig erachtet worden<sup>75</sup>. Obergerichtlich noch nicht entschieden ist die Frage, ob Landschaftsschutzverordnungen alten Rechts über die in ihnen selbst festgelegte Geltungsdauer hinaus auf der Grundlage des § 73 Abs. 1 LG NW fortgelten.

Sind im Rechtsstreit um eine landschaftsrechtliche Eingriffsverfügung gegen die Gültigkeit einer Norm vernünftigerweise Einwendungen nicht zu erheben, bleibt im allgemeinen nur übrig, die Ermessensbetätigung der Behörde zur Prüfung zu stellen, dies insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Gleichbehandlung (Art. 3 Abs. 1 GG).

Hier dürfen indessen die Anforderungen nicht überspannt werden. Art. 3 GG verbietet willkürliches Verhalten. Inwieweit die Landschaftsbehörde ein Handlungs- und Sanierungskonzept erarbeiten muß, hängt von den Umständen des Falles ab<sup>76</sup>.

69 OVG NW, Urteil vom 7. 11. 1990 – 10 A 2379/86 –.

70 OVG NW, Urteil vom 15. 7. 1976 – X A 1242/74 –, BRS 30 Nr. 189.

71 OVG NW, Urteil vom 5. 3. 1992 – 10 A 1748/86 –.

72 – 10 A 2260/86 –.

73 OVG NW, Urteil vom 19. 12. 1990 – 10 A 2077/87 –.

74 OVG NW, Urteil vom 15. 7. 1976 – X A 1242/74 – BRS 30 Nr. 189.

75 OVG NW, Urteil vom 14. 1. 1991 – 7 A 289/89 –.

76 Vgl. OVG NW, Urteile vom 25. 7. 1974 – VII A 753/73 –, BRS 28 Nr. 165, und vom 19. 12. 1990 – 10 A 2077/87 –; BVerwG, Beschluß vom 11. 3. 1991 – 4 B 26.91 –.

## DIE ENTWICKLUNG DES ÖFFENTLICHEN RECHTS

### 59. Deutscher Juristentag in Hannover

– Bericht –

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

Nach der Wiedervereinigung steht Deutschland mitten in einem tiefgreifenden Umbruch, der auch auf den diesjährigen 59. Deutschen Juristentag ausstrahlte. Der alle zwei Jahre stattfindende größte Juristenkongreß im gesamten europäischen Raum hat sich zur Daueraufgabe gestellt, über die Grenzen der Fach- und Standesinteressen hinweg auf wissenschaftlicher Grundlage aktuelle rechtspolitische Themen zu diskutieren und Gesetzgeber, Verwaltung, Rechtsprechung und gesellschaftlichen Gruppen Entscheidungshilfe für die aktuelle Tagesarbeit zu geben. Die mehr als 2500 Juristen, die sich in der Zeit vom 15. bis 18. 9. 1992 in Hannover eingefunden hatten, standen vor einer Fülle aktueller rechtspolitischer Themen: Nachdem auf dem 58. Deutschen Juristentag in München die rechtlichen Probleme der deutschen Ein-

heit erst ansatzweise erörtert werden konnten (vgl. den Tagungsbericht Bernhard *Stüer*, DVBl. 1990, 1333), rückten diese Fragen diesmal in den Mittelpunkt einer mehrstündigen Podiumsdiskussion am Eröffnungstag. Gleichermaßen bedeutsam war das Thema der europäischen Integration, die den Gegenstand der Schlußveranstaltung bildete. Die Abteilung Umweltrecht befaßte sich mit der in Fachkreisen wiederholt erhobenen Forderung, in einem Umweltgesetzbuch (UGB) die verschiedenen Fachgesetze zu einem einheitlichen Gesetzeswerk zusammenzufassen. Die Abteilung Sozialrecht erörterte die Frage, ob die Zuweisung von Risiken und Lasten im Sozialrecht neu geordnet werden sollte – Fragen über Fragen, die einen durchaus spannenden Verlauf der Beratungen garantierten.

### Eröffnungssitzung

»Wir müssen unser GG mit aller Behutsamkeit fortentwickeln und unsere staatliche Ordnung vor unnötigen oder gar gefährlichen Experimenten schützen«, nutzte Bundeskanzler Helmut Kohl das Forum der Juristen für eine politische Grundsatzklärung zur gegenwärtigen Verfassungsreform. Der Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat, in die Bund und Länder je 32 Vertreter entsandt haben, gab der Kanzler den Ratschlag, sich auf wesentliche Schwerpunkte zu beschränken und von jedem verfassungspolitischen Zierat abzusehen. Eine klare Absage erteilte Kohl der Forderung, durch eine Fülle neuer Staatsziele beim Bürger Hoffnungen zu wecken, die in der Praxis nicht umsetzbar seien. Auch sei es falsch und würde den Demokratiedanken erheblich schwächen, wenn Entscheidungen noch mehr als bisher von den Parlamenten auf die Gerichte verlagert würden, die zu entscheiden hätten, ob eine bestimmte Politik einem Staatsziel gerecht werde oder nicht. Und der Regierungschef fügte hinzu: »Schon heute werden vielfach zu hohe und nicht erfüllbare Erwartungen an die Politik gerichtet.«

Veränderungen soll es nach dem Willen des Kanzlers dagegen in folgenden Bereichen geben: *Europa*: Kernstück der europabedingten GG-Änderungen ist die Einfügung eines neuen Europaartikels. Durch diesen zukünftigen Art. 23 GG sollen die föderativen Interessen der Länder gesichert und die elementaren Prinzipien der gesamtstaatlichen Ordnung als Ziel für die Europäische Union festgeschrieben werden. *Asyl*: Der bisherige Art. 16 GG soll an die Vorschriften der übrigen EG-Staaten angepaßt werden, um die Voraussetzung für ein »einheitliches europäisches Asylrecht« zu schaffen. Zugleich werde weiterhin sichergestellt, daß »auch in Zukunft in Deutschland politisch, rassisch oder religiös Verfolgten Schutz und Asyl« gewährt wird. *Bundeswehr*: Der gestiegenen internationalen Bedeutung der Bundesrepublik Deutschland und der höheren Erwartung der Völkergemeinschaft müsse durch die Bereitschaft Rechnung getragen werden, über den Einsatz von Blauhelmaktionen der UNO hinaus Verantwortung und Pflichten auch bei Militäraktionen der Vereinten Nationen zu übernehmen. *Umwelt*: Als einziges neues Staatsziel will Kohl den Umweltschutz in die Verfassung aufnehmen. Das Ozonloch über der Antarktis oder die Vernichtung der tropischen Regenwälder rühre so sehr an den Lebensnerv aller Völker, daß die Anstrengungen auf internationaler Ebene durch eine Staatszielbestimmung im GG ergänzt werden müßten.

Zugleich rief der frühere Ministerpräsident von Rheinland-Pfalz die Juristen dazu auf, den Neubau des demokratischen Rechtsstaates in den neuen Ländern aktiv zu begleiten. Nachdenklich ging Kohl auf den vielzitierten Ausspruch von Bärbel Bohley ein: »Wir haben Gerechtigkeit erwartet und den Rechtsstaat bekommen.« Die teilweise katastrophale Lage in den neuen Bundesländern sei vielleicht nicht richtig erkannt worden, so daß auch die Hoffnungen und Erwartungen an einen schnellen Aufbau des staatlichen Gemeinwesens zu optimistisch gewesen seien. Zugleich müsse man aber auch dafür Verständnis haben, daß die staatlichen Organe bei der Herstellung von Gerechtigkeit und bei der Aufarbeitung von Unrecht nicht allein gelassen werden dürften. »Dies ist eine Aufgabe, die eine Mitwirkung aller Bürger erfordert«, meinte Kanzler Kohl unter dem Beifall der Zuhörer.

In Europa biete sich nach Beendigung des Kalten Krieges und einer Überwindung des Ost-West-Konfliktes die einmalige Chance, »mit allen Völkern und Nationen Europas eine dauerhafte europäische Friedensordnung zu schaffen«. Wichtigster Baustein müsse die Europäische Union sein, »die wir mit dem Vertrag von Maastricht schaffen wollen«, ergänzte der Regierungschef. In einem wiedervereinigten Deutschland und einem zusammenrückenden Europa seien in Wirtschaft und Verwaltung auch außerhalb der Grenzen Deutschlands große Chancen und Möglichkeiten, die vor allem jungen Juristen ein weites Betätigungsfeld bieten.

In seiner Begrüßungsansprache hatte der Präsident des DJT Harald Franzki den Aufbau eines demokratischen Rechtssystems in den Mittelpunkt gestellt. Die Mehrzahl der derzeit zur Probe tätigen früheren DDR-Juristen werde schon um des sozialen Friedens und ihrer Kenntnisse der DDR-Verhältnisse willen unverzichtbar im Amt belassen werden müssen. Der frühere Präsident

des OLG Celle warnte zugleich davor, in größerem Umfang in der praktischen Umsetzung noch unerfahrenen Nachwuchs aus dem Westen als sog. Ost-Assessoren in die neuen Länder zu entsenden und hierdurch zugleich über Jahrzehnte die Altersstruktur nachteilig zu beeinflussen. Statt dessen sei es besser, bereits erfahrene Juristen aus den alten Ländern zu versetzen oder für eine vorübergehende Zeit abzuordnen. Einen eindringlichen Appell richtete der Präsident des Deutschen Juristentages an die Landesjustizverwaltungen und Behördenvorstände, »sich der Not in den neuen Ländern nicht zu verschließen und einen bloßen Behördenegoismus zurückzustellen«. Unter langanhaltendem Beifall sprach sich Franzki dafür aus, nicht das BVerwG, sondern den BGH nach Leipzig zu verlegen. Besser als durch das BVerwG könne durch den BGH dokumentiert werden, daß die alten Länder bereit seien, ihren östlichen Nachbarländern nicht nur materielle Hilfe, sondern auch eine geistig-ideelle Blutzufuhr zu gewähren. Der Vorschlag blieb allerdings auch im Präsidium des Deutschen Juristentages nicht ohne Kritik. Zur Aufarbeitung der DDR-Geschichte kündigte Franzki ein Forschungsprojekt »Recht und Juristen als Instrumente des SED-Staates« an. Wissenschaft und Praxis sollen darin die Gründe aufarbeiten, die innerhalb weniger Jahre und ungeachtet der Lehren, die aus der NS-Zeit zu ziehen gewesen wären, zum zweiten Mal auf deutschem Boden eine Diktatur haben entstehen lassen.

Niedersachsens Ministerpräsident Gerhard Schröder warnte vor einer zu eifertigen Änderung des GG im Blick auf das Asylrecht, sprach sich jedoch zugleich dafür aus, die Ergänzung des GG um weitere Staatsziele zu prüfen. Es müsse aber der Eindruck vermieden werden, daß die Änderungen des GG nur dazu dienen, »der Bevölkerung Handlungsbereitschaft und Entschlossenheit vorzuspiegeln«.

Der Oberbürgermeister der gastgebenden Stadt Herbert Schmalstieg rückte die Sorgen und Erwartungen der Kommunen in den Mittelpunkt. »Die Überlegungen zu einer gesetzlich geregelten Umwelteleitplanung werden Auswirkungen haben bis hin zur gemeindlichen Bauleitplanung«, meinte der langjährige Oberbürgermeister der niedersächsischen Landeshauptstadt und setzte sich dafür ein, eine solche Planung mit den übrigen Fachplanungen und der Bauleitplanung zu verzahnen. Zu bedenken sei auch, daß jedes zusätzliche Planungsinstrumentarium eine Vielzahl neuer Anfechtungsmöglichkeiten eröffne und damit die Umsetzung von Planungsvorhaben erschwere. Zugleich verwies der Oberbürgermeister auf die Sorgen der Städte und Gemeinden durch die wachsenden Sozialhilfeleistungen. Einschränkungen bei der Gewährung von Eingliederungshilfe für Aussiedler oder bei der Arbeitslosenversicherung schlagen unmittelbar auf die kommunale Ebene durch und schränken den eigenverantwortlichen Gestaltungsraum der Städte und Gemeinden unverträglich ein, meinte Schmalstieg.

### Rechtliche Probleme der deutschen Einheit

In der anschließenden Eröffnungsveranstaltung sprach sich Bundesjustizministerin Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, die als Nachfolgerin des früheren Bundesjustizministers und jetzigen Außenministers Dr. Klaus Kinkel für das Eingangreferat gewonnen werden konnte, dafür aus, »dem Wunsch vieler Bürgerinnen und Bürger nach einer verstärkten politischen Einflußnahme in einer das repräsentative System des GG ergänzenden Form aufzunehmen«. Vorstellbar sei ein Initiativrecht des Volkes als Anstoß für Gesetzgebungsverfahren und eine Volksbeteiligung in Form eines Referendums. Zugleich lehnte sie allerdings solche Volksbeteiligungen ab, in denen verbindlich über komplizierte völkerrechtliche oder innerstaatliche Regelungen entschieden werden solle. Deshalb komme ein Referendum über die Verträge von Maastricht nicht in Betracht, ganz abgesehen davon, daß das GG dies auch nicht zulasse. Bei aller erkennbaren Zurückhaltung gegenüber der weiteren Aufnahme von Staatszielen sprach die Ministerin sich zur Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen für die Aufnahme einer Staatszielbestimmung Umweltschutz in das GG aus. Und ein weiteres Staatsziel brachte die Ministerin ins Gespräch: die Vollendung der deutschen Einheit. Diese Idee stammt von einem der prominentesten Mitglieder ihrer Partei, dem früheren Außenminister Hans-Dietrich Genscher. Er will das Wiedervereinigungsgebot in der Präambel des GG durch eine

Formulierung ersetzen, die Parlament und Regierung aufgibt, sich aktiv für gleichwertige Lebensverhältnisse in Ost und West einzusetzen. Im Prozeß der Einheit Deutschlands seien die offenen Vermögensfragen nicht das entscheidende Investitionshemmnis, erklärte die Ministerin. Wichtig sei vor allem die baldige Verabschiedung eines Entschädigungsgesetzes ebenso wie die anstehende umfassende Sachenrechtsvereinbarung in den neuen Ländern. »Dabei muß ein sachgerechter Interessenausgleich zwischen Nutzern und Alteiligentümern von Grundstücken gefunden werden«, meinte die Ministerin und ließ dabei offen, ob dem Nutzungsberechtigten oder dem Alteiligentümer der eigentumsrechtliche Vorrang einzuräumen sei (vgl. zum Zweiten Vermögensrechtsänderungsgesetz auch Hartmut *Badestein*, *Stabil im Grundsatz – variabel im Detail*, *Wirtschaftsrecht* 1992, 337; Norbert *Horn*, *Das zweite Vermögensrechtsänderungsgesetz und die Verfügbarkeit von Grundeigentum im neuen Bundesgebiet*, *DWiR* 1992, 309). Bei der strafrechtlichen Bewältigung des DDR-Unrechts unterstützte Frau *Leutheusser-Schnarrenberger* das Anliegen des Bundesrates, durch ein deklaratorisches Gesetz das Ruhen der Verjährung von in der DDR durch Staatsorgane begangenen Straftaten festzustellen. Den Forderungen nach einer Amnestie für das staatlich organisierte Unrecht in der DDR erteilte die Justizministerin demgegenüber eine klare Absage.

Die von Prof. Dr. Peter *Marburger* (Trier) geleitete anschließende Diskussion zu den rechtlichen Problemen der deutschen Einheit drehte sich zunächst um die Frage einer Aufnahme weiterer Staatszielbestimmungen in das GG. »Sollen bei der anstehenden Reform des GG auch ein Recht auf Arbeit und ein Recht auf Wohnung als Staatsziele in die Verfassung geschrieben werden?«, fragte der Konstanzer Arbeitsrechtler Prof. Dr. Bernd *Rüthers* kritisch. Durch solche Allgemeinplätze könne kein einziger Arbeitsplatz und keine einzige Wohnung geschaffen werden. Staatsziele in der Verfassung seien zwar eine feierliche Sache, sie könnten jedoch leicht zu leeren Versprechungen werden, wie etwa das Beispiel der Verfassung Sachsen-Anhalts von 1948 zeige, wenn es dort heißt: »Die Jugend hat ein Anrecht auf Frohsinn und Freude.« Auch bestehe die Gefahr, daß die Lösung der in der Politik auszutragenden gesellschaftlichen Konflikte auf die Gerichte verlagert werde.

Justizminister Steffen *Heitmann* (Dresden) machte allerdings deutlich, daß der staatliche Neubeginn in den neuen Bundesländern nicht mit der 40jährigen Rechtstradition in den alten Bundesländern vergleichbar sei: »Im Osten müssen nicht nur die Grenzen staatlichen Handelns, sondern auch die Ziele deutlich werden«, meinte der Staatsminister und verwies auf die großen Aufgaben, vor denen Ostdeutschland bei dem Aufbau eines staatlichen Gemeinwesens aus den Ruinen einer über Jahrzehnte verfallenen Politik stehe (vgl. auch *Heitmann*, *Justizpraktische und justizpolitische Probleme der Deutschen Einheit – eine Zwischenbilanz für den Freistaat Sachsen*, *NJW* 1992, 2177).

Als entschiedene Fürsprecherin neuer Staatsziele setzte sich Justizsenatorin Prof. Dr. Jutta *Limbach* (Berlin) dafür ein, daß »eine Verfassung nicht nur den Aufbau eines Staates regeln solle, sondern zugleich auch Antworten auf die Fragen der Zeit« geben müsse. Pläne zur Verfassungsreform seien daher keine »Umsturzgedanken«, sondern eine Fortentwicklung des in Art. 20 GG niedergelegten Sozialstaatsprinzips. Die Sorge, daß die Rechtsprechung ein zu großes neues Betätigungsfeld erhalte, ließ die Justizsenatorin mit Hinweis auf die erforderliche richterliche Selbstbeschränkung nicht gelten. Ob allerdings zwischen den alten und neuen Ländern wirklich differenziert werden könne, bezweifelte Rechtsanwalt Felix *Busse* (Bonn).

Lothar *de Maizière*, letzter Ministerpräsident der DDR und auch nach der Wiedervereinigung häufig im Rampenlicht der politischen Bühne, riet dazu, den Ruf »Wir sind ein Volk« durch eine verstärkte Mitwirkung der Bürger an politischen Entscheidungen umzusetzen. Der Bürger in Ostdeutschland habe andere Sorgen als eine theoretische Verfassungsdebatte. Die schnelle Regelung etwa der offenen Vermögensfragen sei für die Menschen im Osten »viel existentieller«, meinte der heute als Rechtsanwalt in Berlin tätige *de Maizière*.

Der Kölner Staatsrechtslehrer Prof. Dr. Klaus *Stern* warnte davor, die Wirkungen neuer Staatszielbestimmungen im GG zu

überschätzen. »Die Erfahrungen mit Staatszielbestimmungen in der WRV haben vielmehr gezeigt, daß für die Rechte der Bürger damit wenig bewirkt ist«, meinte *Stern*. Auf der anderen Seite bestehe die Gefahr, daß der Spielraum des Gesetzgebers durch verfassungsrechtlichen Vorgaben verengt werde und eine starke Verlagerung hin zu einem Rechtswege- und Rechtsmittelstaat erfolge.

Kontroverrs blieb auch die Frage, ob die plebiszitären Elemente in den Landesverfassungen der neuen Bundesländer in das GG übernommen werden sollten. »Soll das Volk an den Repräsentanten vorbei entscheiden?«, fragte *Busse*, der auf 25 Jahre Organisationsleitung der Deutschen Juristentage zurückblicken konnte, kritisch. Die Diskussionsteilnehmer aus den neuen Ländern waren übereinstimmend der Auffassung, daß die Verfassung den Bürgern über die Wahlen hinaus mehr Mitwirkungsmöglichkeiten an staatlichen Entscheidungen einräumen müsse. Volksentscheid und Volksinitiative seien – so *Limbach*, *Heitmann* und *de Maizière* – notwendige Mittel der Demokratie, wobei die Komplexität der Sachverhalte für derartige basisdemokratische Formen eine Grenze setze. Dem widersprach *Stern*, der sich bereits als Vorsitzender der Enquete-Kommission Verfassungsreform intensiv mit solchen Fragen befaßt hat. Volksbegehren seien zwar nach einem berechtigten Ausspruch von Theodor *Heuss* eine »Prämie für jeden Demagogen«. In der Sache sei das Volk aber überfordert, wenn es etwa in komplizierten Völkerrechts- oder Finanzfragen entscheiden solle. »Soll am Ende etwa auch über das Asylrecht durch Volksentscheid abgestimmt werden?«, fragte *Rüthers*, der Gründungsrektor der Universität Konstanz, in die Runde der Befürworter. Und *Stern* fügte gravierende verfassungsrechtliche Bedenken hinzu: »Ist das Parlament in der Lage, die Ergebnisse von Volksentscheiden (sofort oder nach einem gewissen Zeitablauf) zu korrigieren? Kann etwa das BVerfG die Verfassungsmäßigkeit eines Volksentscheides inhaltlich prüfen?« Vor dem Hintergrund solcher Fragestellungen bestehe – so *Stern* – die Sorge, daß das GG zu seinem Nachteil geändert werde.

In die Debatte um die Eigentumsverhältnisse in den neuen Ländern griff der Leipziger Oberbürgermeister Hinrich *Lehmann-Grube* mit durchaus handfesten Vorschlägen ein: »Die Wiedervereinigungsgewinne müssen durch eine Abgabe abgeschöpft werden«, forderte der frühere hannoversche Verwaltungschef und setzte sich dafür ein, die Entschädigung der Rückgabe des Eigentums gleichzustellen. Der durch die Wiedervereinigung eingetretene unverdiente Wertzuwachs könne nicht auf Kosten der Allgemeinheit privatisiert werden, sondern müsse etwa orientiert an dem Bilde eines »Planungswertausgleichs« zu einem wesentlichen Teil abgeschöpft werden. Die umstrittene Treuhand nahm *Lehmann-Grube*, der inzwischen bereits über mehr als zweijährige Dienstverfahrung in Leipzig verfügt, eher in Schutz. Sie könne nicht besser sein als ihr Auftrag, der aber sei verfehlt. Das Prinzip Rückgabe vor Entschädigung blockiere jede vernünftige Entwicklungspolitik. *de Maizière* und *Heitmann* zeigten Verständnis für diese Kritik. Es dürfe nicht dabei bleiben, daß die Bürger der neuen Bundesländer bei aller erregenen Freiheit wirtschaftlich die Verlierer des Einigungsprozesses seien, meinte *de Maizière*. Den Bürgern der ehemaligen DDR dürfe nicht »der Boden unter dem Eigenheim entzogen« werden. Auch müßten die Antragsverfahren, die ein großes Hindernis für Investitionen darstellen, beschleunigt werden. Aus dieser Sicht sei das Prinzip des Einigungsvertrages »Rückgabe vor Entschädigung« ein Fehler gewesen, meinte auch der Sächsische Justizminister *Heitmann*. Der Verfassungsrechtler *Stern* zeigte sich angesichts der Fülle scheinbar unlösbarer Probleme ratlos: »Die Aufarbeitung der Unrechtszustände gleicht einem gordischen Knoten, der mit rechtsstaatlichen Mitteln durchgeschlagen werden muß.« Auch *Lehmann-Grube* forderte dazu auf, die Flucht nach vorn anzutreten, und mahnte den Gesetzgeber, »die Verwaltung nicht allein zu lassen«.

Weitgehend einig war sich die Runde, daß die strafrechtliche Bewältigung des DDR-Unrechts nicht auf der Strecke bleiben dürfe. Dies sei schon im Interesse der Opfer nicht hinnehmbar. Unterschiedlich wurde aber die Frage beurteilt, in welchem Umfang das Strafrecht einen effektiven Beitrag zu einer Aufarbeitung der DDR-Vergangenheit leisten könne. Mehrfach wurde auch die Sorge laut, daß der Rechtsstaat nicht alles leisten könne und sich daher auf die Ahndung wirklich gravierender Menschen-

rechtsverletzungen beschränken müsse, wofür sich auch der Freiburger Strafrechtler Prof. Dr. Albin Eser aussprach. Auch dürfe – so *de Maizière* – durch eine weitere Verzögerung entsprechender Entschädigungsgesetze die Opferentschädigung nicht auf der Strecke bleiben.

#### Abteilung Umweltrecht

Die zweitägigen Beratungen der von ca. 600 Teilnehmern besuchten umweltrechtlichen Abteilung mit dem Thema »Empfiehl es sich, ein Umweltgesetzbuch (UGB) zu schaffen, gegebenenfalls mit welchen Regelungsbereichen?« endeten zwar mit einem grundsätzlichen Vorum für ein UGB. Vor allem in zeitlicher Hinsicht wurden jedoch zugleich Vorbehalte deutlich: Die wissenschaftliche Grundlegung könne bereits beginnen bzw. fortgesetzt werden. Mit einem Gesetzgebungsverfahren wurde jedoch allgemein erst in der nächsten oder sogar übernächsten Legislaturperiode gerechnet – genügend Zeit also, um eine eingehende Grundsatzdiskussion zu führen und ein UGB 2000 in seinem Allgemeinen und Besonderen Teil sorgfältig vorzubereiten. Hintergrund der Vereinheitlichungsbemühungen ist die äußerst starke Zersplitterung des Umweltrechts: Rund 2000 Bundesgesetze beschäftigen sich mittlerweile mit Umweltbestimmungen, hinzu kommen unzählige Vorschriften auf Landes- und Gemeindeebene.

Der Gutachter der Abteilung Prof. Dr. Rüdiger Breuer (Trier) hatte bereits »ätzende Säure« auf das farbenprächtige Glanzbild des umweltrechtlichen Fortschritts gekippt, das die Verfasser *Kloepfer/Rehbinder/Schmidt-Aßmann/Kunig* in ihrem Professorenentwurf zu einem Allgemeinen Teil des UGB (Berichte 7/90 des Umweltbundesamtes, 1991; DVBl. 1991, 339) dargestellt hatten (Gutachten B zum 59. DJT München 1992, B 10). Zugleich hatte der Umweltrechtler, der auch gegenüber der Rechtsprechung mit Kritik nicht spart (er bezeichnete etwa das Rücksichtnahmegebot als »Irrgarten des Richterrechts«, DVBl. 1982, 1065; DVBl. 1983, 431), auf die Besonderheiten der jeweiligen Umweltrechtsmaterien hingewiesen, die nicht in einem pauschalen »Abwägungseinstopf« untergehen dürften (B 122, These 16). Auch müsse verhindert werden – so Breuer –, daß durch die Kodifikation eines Allgemeinen Teils des UGB »umweltpolitische Kontroversen auf die Gerichte verlagert werden«. Der Gutachter riet daher, statt eines schnellen »großen Wurfs« durch ein UGB zunächst die kleinen Schritte einer inneren Harmonisierung und Weiterentwicklung des bestehenden Gesetzesrechts zu gehen und das Bemühen um eine Gesetzeskonkretisierung durch die Exekutive konsequent fortzusetzen.

Schützenhilfe erhielt Breuer durch die beiden Referenten Prof. Dr. Klaus-Peter Dolde (Stuttgart) und Ltd. Ministerialrat Dr. Klaus Hansmann (Düsseldorf-Mettmann). Zwar hielt auch Dolde eine Zusammenfassung der sektoralen Fachgesetze in einem einheitlichen Gesetzeswerk auf Dauer für sinnvoll. Die Zeit müsse jedoch dafür noch reifen. Harmonisierungsbedarf machte der Rechtsanwalt vor allem bei den Zulassungsverfahren, bei der Risikoprüfung und Risikobewertung und im Umweltstrafrecht aus. Der Fortentwicklung des Planungsinstrumentariums in Richtung auf eine Umweltschulung stand Dolde eher kritisch gegenüber: »Die Umweltschulung erhöht die Zahl der Planungsstufen und der Öffentlichkeitsbeteiligung. Sie macht das Planungsrecht noch unübersichtlicher und schwerfälliger«, meinte Dolde und verwies zugleich auf die Einschränkung des gemeindlichen Planungsfreiraums (vgl. aber auch Wilfried Erbguth, Die Umweltschulung im Entwurf eines UGB, DVBl. 1992, 1122, der die Fortentwicklung der Landschaftsplanung zur Umweltschulung für zweckmäßig hält). Statt einer solchen integralen Umweltschulung sprach sich der Referent für eine »Verbesserung und Fortentwicklung der bestehenden sektoralen Umweltschulungen mit wechselseitigen Berücksichtigungs- und Anpassungsklauseln« aus. Auch Hansmann verwies auf den nur begrenzten Nutzen, der mit einem UGB verbunden sein könne. Vor allem aber müsse die Zeit zunächst etwa im Hinblick auf die europarechtlichen Vorgaben für eine umfassende Neukodifikation des Umweltrechts reifen. Auch müsse ein solches UGB auf die wichtigsten umweltrechtlichen Rechtsmaterien wie Immissionsschutz, Anlagensicherheit, Schutz vor gefährlichen Stoffen, Strahlenschutz, Gewässerschutz, Natur- und Landschaftsschutz sowie Abfallentsorgung und die

Berücksichtigung des Boden- und Klimaschutzes beschränkt werden. »Die Vorarbeiten für ein UGB können wichtige Grundlagen für eine fortschrittliche Konzeption des Umweltrechts schaffen und die weitere Entwicklung des Umweltrechts fördern«, meinte Hansmann und schloß für viele Kongreßteilnehmer mit der beruhigenden und ebenso versöhnlichen Aussage: »Es kann jedoch nicht empfohlen werden, das Gesetzgebungsverfahren selbst als bald einzuleiten.«

In der vom Bonner Staatsrechtslehrer Prof. Dr. Fritz Ossenbühl geleiteten recht lebhaften Diskussion kamen auch die Befürworter einer baldigen Kodifikation zu Wort (vgl. zum Diskussionsstand die Tagung »Auf dem Weg zum UGB«, Symposium der Forschungsstelle Umweltrecht der Universität Hamburg, Tagungsberichte von Ulrike Klocke, DVBl. 1992, 1013; Martin Schulte, NJW 1992, 2402). Der Mitautor des Professorenentwurfs Prof. Dr. Michael Kloepfer (Trier) meldete zehn Thesen zur Kodifikation des Umweltrechts an: Das geltende Umweltrecht sei harmonisierungsbedürftig und -fähig. Die optimale Form einer solchen Harmonisierung sei eine Gesamtkodifikation. Eine durchgreifende Kritik gegen ein solches Vorhaben ließ Kloepfer nicht gelten, wobei er auf die Vorteile einer Zusammenführung der bisher zersplitterten Rechtsgebiete verwies (vgl. auch Kloepfer, JZ 1992, 817; Peter-Christoph Storm, Empfiehlt es sich, ein UGB zu schaffen, gegebenenfalls mit welchen Regelungsbereichen?, ZRP 1992, 346). Auch Kloepfer – zugleich Koordinator der Wissenschaftsarbeitersgruppe zur Erarbeitung des Besonderen Teils des UGB (UGB BT), der bereits im Jahre 1993 vorgelegt werden soll – rechnete allerdings erst für das Jahr 1997 mit dem Beginn des Gesetzgebungsverfahrens. Der Vorsitzende der am 2. 7. 1992 vom Bundesumweltminister eingesetzten »Sachverständigenkommission UGB« Prof. Dr. Horst Sendler (Berlin) erteilte dem Professorenentwurf zum Allgemeinen Teil des UGB im ganzen gute Noten (vgl. auch Sendler, Brauchen wir ein UGB? Wenn ja: Wie sollte es aussehen?, DVBl. 1992, 1113). Der zeitliche Vorlauf bis zu einem Gesetzgebungsverfahren solle aber – so der langjährige Präsident des BVerwG – genutzt werden, die unterbreiteten Vorschläge weiterzuentwickeln und die sich abzeichnende Entwicklung in Europa zu berücksichtigen. Dem schlossen sich Prof. Dr. Hans-Jürgen Papier (Enger) – Mitglied der Wissenschaftsarbeitersgruppe UGB BT – und Richter am BVerwG Dr. Günter Gaentzsch (Berlin) – Mitglied der »Sendler-Kommission« – an. Die Methodik der deutschen Gesetzgebung, die sich in letzter Zeit zu sehr als Bündel unzusammenhängender Einzelfallregelungen darstelle, müsse – so Papier – stärker als bisher an der Idee eines geschlossenen Normsystems ausgerichtet werden. Die Verabschiedung des Allgemeinen Teils dürfe dabei nicht von dem Besonderen Teil getrennt werden (vgl. auch Papier, Entwurf eines Umweltgesetzbuches, DVBl. 1992, 1133). Unterstützt wurde das Vorhaben eines UGB auch von Prof. Dr. Eckhard Rehbinder (Königstein): »Eine Harmonisierung des Umweltrechts ist besser durch eine Gesamtkodifikation als durch eine Änderung der sektoralen Fachgesetze zu erreichen«, erklärte Rehbinder – ebenfalls Mitglied der Wissenschaftsarbeitersgruppe UGB BT. Auf das EG-Recht könne man dabei nicht warten. Ministerialrat Dr. Eberhard Bohne, BMU (Bonn), forderte die fortschrittlichen Kräfte im Deutschen Juristentag auf, sich an die Spitze der Reformbewegungen zu setzen und »mit weiterführenden Vorschlägen die umweltrechtliche Entwicklung in Deutschland mitzubestimmen«. Gaentzsch sprach sich für die Zusammenfassung der bisher zersplitterten umweltrechtlichen Regelungen in einem einheitlichen UGB aus, setzte sich aber zugleich dafür ein, dies neue Normwerk an der Notwendigkeit einer Umsetzung in den praktischen Verwaltungsvollzug auszurichten. Mit dieser Praxisorientierung fand Gaentzsch bei einer deutlichen Mehrheit der Abteilung lebhaft Zustimmung.

Unterschiedlich beurteilt wurde die Frage, in welchem Umfang das Strafrecht in ein zukünftiges UGB einbezogen werden solle, wofür sich Prof. Dr. Albin Eser (Freiburg) einsetzte. Jedenfalls müsse vermieden werden, daß der Staatsanwalt die einzuhaltenden Umweltstandards festlege und das Umweltstrafrecht ungefragt gegenüber dem Umweltverwaltungsrecht Vorrang für sich in Anspruch nehme (Rechtsanwalt Dr. Ludger-Anselm Versteyl, Burgwedel).

Gegenüber einem schnellen Beginn des Gesetzgebungsverfahrens wurde allerdings auch Skepsis laut (Prof. Dr. Joachim

Schmidt-Salzer, Braunschweig), wobei vor allem auf die Entwicklung in Europa (Prof. Dr. Hans-Werner Laubinger, Mainz), aber auch auf eine dadurch befürchtete Schwächung des Wirtschaftsstandortes Bundesrepublik Deutschland verwiesen wurde (Dr. Gabriele Klinge, Bonn). Demgegenüber wurde von Vertretern der Umweltverbände eine stärkere Bevorzugung von Umweltbelangen im UGB gefordert. Vor allem müsse die Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen mit dem Bemühen um eine bessere Regenerierung der Umwelt einhergehen. Auch müsse das Vorsorge-, Verursacher- und Kooperationsprinzip die Grundlage einer umfassenden Neukodifikation bilden (Rechtsanwalt Dr. Wolf Dieter Sonderrmann, Essen). Kontrovers blieb der Vorschlag im Professorenentwurf, die traditionellen Planungsinstrumente durch eine Umweltschutzplanung zu ergänzen. Der Münsteraner Umweltrechtler und Staatsrechtslehrer Prof. Dr. Werner Hoppe erteilte der Umweltschutzplanung des Professorenentwurfs zwar eine recht freundliche Bewertung, sprach sich jedoch im Ergebnis dagegen aus. Die Bedenken ergeben sich – so das langjährige Mitglied des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen – daraus, daß die Planung aufgebläht würde, eine überkomplizierte und fehleranfällige Planung geschaffen würde und die Gefahr einer ineffektiven Planung bestehe. Auch stelle sich die Koordination und Harmonisierung mit anderen Planungen als schwieriges Problem dar (vgl. auch Hoppe, Die Umweltschutzplanung im Entwurf eines UGB AT, NJW 1992, 1993; ders., Umweltschutzplanung, in: Koch [Hrsg.], Auf dem Weg zum UGB, Forum Umweltrecht, Bd. 7, 1992, S.33 ff.; vgl. zum Verhältnis zwischen Landschaftsplanung und Bauleitplanung Bernhard Stüer, Naturschutz- und Landschaftsrecht bei der Bauleitplanung und bei der Zulassung von Einzelvorhaben, DVBl. 1992, 1147). Eine zusätzliche Planungsart sei auch nicht notwendig, vielmehr genüge das vorhandene Planungsinstrumentarium, wenn es richtig gestaltet und angewendet werde, meinte Ministerialdirigent a. D. Dr. Günther Brenken (Mainz). Rehbinder, der die Umweltschutzplanung in dem von ihm mit verfaßten Professorenentwurf als »unser kleines Planungsmonster« bezeichnete, ging bei seiner Konzeption davon aus, daß die Umweltschutzplanung die sektoralen Planungen wie etwa die Landschaftsplanung ersetzen solle. Den auch sonst auftretenden Abwägungsschwierigkeiten begegne der Entwurf dadurch, daß er zunächst die ökologieinternen Belange zur Abwägung stelle und anschließend im Sinne einer Sekundärintegration eine allseitige Abwägung verlange.

Der kontroversen Diskussion entsprachen die Ergebnisse der Beschlüsse in der Abteilung Umweltrecht. Mehr als in den Referaten wurde die Notwendigkeit einer raschen Vorbereitung der Gesetzgebungsverfahren betont. Allerdings sah die Mehrheit die Zeit für den Erlaß eines UGB (erst) reif, wenn die weitere Entwicklung des EG-Umweltrechts absehbar ist. Dies kann eine Reihe von Jahren in Anspruch nehmen, konnten die Skeptiker eines UGB sich freuen. Von weitergehenden Voraussetzungen, etwa hinsichtlich der Erkenntnisse über bestehende Vollzugsdefizite oder Erfahrungen in den neuen Bundesländern, wollte die Abteilung die Einleitung eines Gesetzgebungsverfahrens zu einem UGB allerdings nicht abhängig machen. Auch fand eine einseitige Betonung ökologischer oder auch ökonomischer Belange keine Mehrheit. Ebenso wurde der Vorschlag abgelehnt, dem Gesetzeswerk mit dem Ziel einer Betonung ökologischer Belange die Bezeichnung Umweltschutzgesetzbuch (USGB) zu geben (Rechtsanwalt Wolfgang Baumann, BUND Würzburg). Mit großer Mehrheit sprach sich die Abteilung demgegenüber dafür aus, den Verwaltungsaufwand in Grenzen zu halten und das Gesetzesvorhaben zu nutzen, das Umweltrecht zu systematisieren und zu harmonisieren, den Umweltschutz zu verbessern, den Vollzug zu beschleunigen und das allgemeine Umweltbewußtsein durch ein solches Gesetzesvorhaben zu stärken. Das Umweltschutzrecht (einschließlich Umwelthaftung, vgl. dazu Walter Kolvenbach, Internationale Umwelthaftung – eine Gefahr für multinationale Unternehmen?, DWiR 1992, 322) sollte nach der Vorstellung der Abteilung grundsätzlich nicht in das UGB aufgenommen werden. Eine wenn auch knappe Mehrheit sprach sich auch gegen eine Aufnahme des Umweltstrafrechts in das UGB aus. Überraschend deutlich fiel die Ablehnung einer Umweltschutzplanung als zusätzliches und vorgelagertes Planungsinstrument aus. Der Vorschlag, die Umweltschutzplanung als ein weiterführendes, konzeptionell überzeugendes Rechtsinstitut zu begrüßen, war in der Abteilung

nicht mehrheitsfähig. Weniger kontrovers verlief die Abstimmung zu den Regelungen über die direkten und indirekten Verhaltenssteuerungen. Hier herrschte die Meinung vor, daß ein UGB sowohl die materiellen Zulassungsvoraussetzungen für technische Großanlagen harmonisieren müsse, zugleich aber auch durch ein Bündel von Maßnahmen zur indirekten Verhaltenssteuerung zu einer verstärkten Ausrichtung an Belangen des Umweltschutzes beizutragen habe. Fazit: Ein UGB wurde zwar mehrheitlich für wünschenswert gehalten. Die Zeit für den Beginn eines Gesetzgebungsverfahrens ist allerdings nach Meinung der Abteilung noch nicht reif. Das sollte nicht daran hindern, die vor uns liegende Zeit für die Erarbeitung der wissenschaftlichen Grundlagen und für weiterführende Kommissionsarbeit zu nutzen.

#### Abteilung Sozialrecht

Müssen Risiken und Lasten des Systems der sozialen Sicherung neu verteilt werden? Lücken im sozialen Netz einerseits und ein geringerer finanzieller Spielraum bei angespannter Haushaltslage andererseits haben auf der politischen Bühne dazu geführt, kritische Fragen zu dem Umfang der Sozialleistungen und deren Finanzierung zu stellen. Sozialversicherungsträger und öffentliche Hände haben Sorgen: Rund ein Drittel des Bruttosozialproduktes – das waren im Jahre 1990 rund 710 Milliarden DM oder umgerechnet 11 000 DM pro Kopf der Bevölkerung in den alten Bundesländern – geben wir allein für direkte und indirekte Sozialleistungen aus. Dabei handelt es sich um Leistungen für die Rentenversicherung, die Krankenversicherung, die Sozialhilfe, aber auch die Beamtenpensionen oder die sozialpolitisch motivierten Steuererleichterungen. »Können in Zukunft diese sozialen Leistungen nach dem bisherigen System noch weiterfinanziert werden oder müssen neue Finanzierungs- und Verteilungsmechanismen an dessen Stelle treten? Was sollen die Beitragszahler und was der Steuerbürger zahlen? Sind kräftige Schnitte in das Netz sozialer Sicherheiten erforderlich und wie kann eine Pflegeversicherung finanziert werden?« Fragen über Fragen, die im Mittelpunkt der Abteilung Sozialrecht standen (vgl. zum Beratungsgegenstand der Abteilung Sozialrecht Ingwer Ebsen, Soziale Sicherheit im Spannungsfeld von Wohlfahrtsstaatlichkeit, Freiheit und Verteilungsgerechtigkeit – Aspekte der Zuweisung sozialer Risiken und Lasten, DVBl. 1992, 1140; Wolfgang Hromadka, Arbeiter und Angestellte im Arbeits- und Sozialversicherungsrecht, NZS 1992, 7; Peter Krause, Der Beitrag der Sozialrechtswissenschaft zum Sozialrecht, JZ 1992, 845; Bernd von Maydell, Empfiehlt es sich, die Zuweisung von Risiken und Lasten im Sozialrecht neu zu ordnen?, NJW 1992, 2195; Hermann Plagemann, Neuverteilung von Lasten und Risiken im Sozialrecht?, ZRP 1992, 354; Heinrich Reiter, Zur Problematik systemgerechter Risiko- und Lastenverteilung im Sozialrecht, NZS 1992, 2). Die beiden Gutachter Prof. Dr. Bertram Schulin (Konstanz) und Prof. Dr. Konrad Littmann (Speyer) (vgl. Gutachten E/F zum 59. DJT München 1992, S. E 7 ff.; F 5 ff.) hielten gravierende Änderungen für unausweichlich: Schulin plädierte in der Rentenversicherung und der Pflegeversicherung für ein Mischsystem zwischen Kollektiv- und Individualverantwortlichkeit und neben dem Umlageverfahren für eine teilweise Finanzierung nach dem Kapital- oder Anwartschaftsdeckungsverfahren. Schulin überlegt auch, ob im Bereich der Kranken- und Rentenversicherung nicht Neuregelungen vorzunehmen sind. So sprach er sich für eine stärkere Zweiteilung in Grund- und Zusatzversicherung aus, auch wenn er die damit verbundenen Probleme sieht. Die traditionelle Beteiligung der Arbeitgeber an den Versicherungsbeiträgen für ihre Arbeitnehmer ist nach Ansicht Schulins überholt. Wirtschaftlich handelt es sich – so der Gutachter – um Bestandteile der Arbeitsentgelte, die als solche auch offen ausgewiesen werden sollten. Im Bereich der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall schlägt Schulin eine Differenzierung zwischen einer Grund- und freiwilligen Zusatzversicherung vor. Zugleich spricht er sich für eine Rückführung der Sicherung der Lohnfortzahlung vom Arbeits- in das Krankenversicherungsrecht aus. Kräftige Einschnitte befürwortet Schulin bei den Sozialhilfeleistungen von Asylsuchenden, die er auf das Leistungsniveau der Herkunftstaaten verweisen will.

Im Gegensatz zu Schulin sprach sich Littmann für eine Beibehaltung der Arbeitgeber- und Arbeitnehmeranteile an den Beiträ-

gen der Sozialversicherung aus. Keine Entlastung versprach sich der Gutachter auch von einem Maschinenbeitrag, der die Lasten lediglich auf die Konsumenten abwälze. Vielmehr sei sicherzustellen, daß eine legale oder illegale Umgehung der Beitragspflicht verhindert werde. Auch hält *Littmann* eine grundlegende Neuordnung der Risiken und Lasten des Sozialrechts für erforderlich: »Eine systematische Neuordnung müßte die Sozialversicherungen von den Risiken und zugleich von Lasten befreien, indem nur das – bezogen auf die soziale Existenz – Notwendige von den Sozialversicherungen gewährleistet wird. Für die Abdeckung der darüber hinausgehenden Risiken sind dann die Bürger selbst verantwortlich. Sie tragen auch die Lasten«, meinte der Gutachter und sprach sich für eine Stärkung der Eigenverantwortlichkeit und Leistungsbereitschaft der Leistungsempfänger aus. In die Diskussion brachte *Littmann* auch einen Übergang zur Grundrente ein, die er als wichtige »Signale für die Reformdiskussion« bezeichnete.

Peter *Kummer*, Richter am BSG (Kassel), der die Beratungen der ca. 350 Teilnehmer einleitete, machte auf den weiten Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers aufmerksam: »Das Sozialstaatsprinzip verpflichtet den Gesetzgeber zwar, eine gerechte Sozialordnung zu schaffen und ein menschenwürdiges Dasein des einzelnen zu gewährleisten. Wie dies zu geschehen hat, schreibt das GG nicht vor.« Die Zeit für an sich erforderliche weitreichende Reformen sei wegen der deutschen Einheit denkbar schlecht. Der Vorschlag des Gutachters *Schulin*, den Arbeitgeberanteil an den Versicherungsbeiträgen abzuschaffen, lehnte der Bundesrichter ab: Traditionell Bewährtes dürfe nicht über Bord geworfen werden. Statt dessen müsse die bisherige Versicherungsfreiheit geringwertiger Beschäftigten neu überdacht werden (vgl. auch Hermann *Plagemann*, Sozialversicherungspflicht bei geringfügiger Beschäftigung, NZS 1992, 15). *Kummer* rechnete unter Bezugnahme auf eine vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung im Jahre 1986 in Auftrag gegebene Untersuchung vor: Im zweiten Quartal 1987 waren im alten Bundesgebiet 2,3 Mio. Personen geringfügig beschäftigt, davon 500 000 mit einer geringfügigen Beschäftigung als Nebentätigkeit. Der Anteil der Hausfrauen unter den geringfügig Beschäftigten betrug 40 %. 23 % waren Schüler und Studenten, 12 % leistungsbeziehende Arbeitslose und 10 % Rentner und Pensionäre. Der größere Teil der geringfügig Beschäftigten war zum Zeitpunkt der Untersuchung in vier Bereichen tätig: in Privathaushalten, im Handel, im Reinigungsgewerbe und im Gastgewerbe. So sind in den 2500 Unternehmen des Gebäudereiniger-Handwerks bereits 75 % der 420 000 Arbeitnehmer sozialversicherungsfrei beschäftigt. Der Anteil der Frauen an den geringfügig Beschäftigten in dieser Branche beträgt 94 %. »Eine solche Entwicklung ist aus der Sicht des Sozialrechtlers nicht hinnehmbar«, unterstützte *Kummer* den Vorschlag einer Quotenregelung, wonach künftig im Einzelhandel, im Gaststättengewerbe, im Reinigungsgewerbe und im Schaustellergewerbe pro Betrieb nicht mehr als 10 % mit geringfügigem Entgelt beschäftigt werden dürfen. Auch setzte sich *Kummer* in diesen Fällen für einen zeitlich begrenzten Krankenschutz ein. Um unnötigen Verwaltungsaufwand zu vermeiden, will der Bundesrichter eine neue Bagatellgrenze von 100 DM im Monat einführen. Der Bonner Sozialrechtler Prof. Dr. Josef *Isensee* war demgegenüber der Auffassung, daß bei Arbeitslöhnen von weniger als 500 DM monatlich auch kein Beitrag für die Sozialgemeinschaft zu erbringen sei. Im übrigen gab er den Beratungen Präferenzregelungen mit auf den Weg: Die privatautonome Vorsorge müsse vor staatlich geregelter Vorsorge rangieren, die Steuererschonung vor der Sozialleistung, die Privatversicherung vor der Sozialversicherung, die Versicherungspflicht vor der Pflichtversicherung, die Risikoadäquanz vor der Umverteilung, die Finanzierung aus dem Staatshaushalt vor einer fremdnützigen Inanspruchnahme Privater und die marktwirtschaftliche Erbringung von Leistungen vor der Staatsregie.

Mit diesen Prinzipien fand *Isensee* in den vom Präsidenten des BSG Prof. Dr. Heinrich *Reiter* (Kassel) geleiteten Beratungen eine recht freundliche Aufnahme. Breiten Raum nahmen in den Diskussionen der Abteilung auch die Pflegeversicherung und deren Finanzierung ein. Dabei setzte sich die Auffassung durch, daß für den Pflegefall eine allgemeine Versicherungspflicht einzuführen ist. Für die in der gesetzlichen Krankenversicherung versicherten

Personen wurde die Einführung der Pflegeversicherung im Rahmen der Sozialversicherung empfohlen. Mit großer Mehrheit bekannte sich die Abteilung auch zu dem Erfordernis einer umfassenden Neuordnung der Sozialversicherung. Der Vorschlag des Gutachters *Schulin*, den Arbeitgeberbeitrag in seiner bisherigen Form zu streichen, verfiel ebenso der Ablehnung wie die Einführung eines »Maschinen-« oder »Wertschöpfungsbeitrags«, der von der Abteilung allerdings mit nicht ganz so deutlicher Mehrheit nicht für zweckmäßig erachtet wurde. Keine Änderungen hielt die Abteilung auch bei der Beitragsbemessung in der Krankenversicherung für geboten. Es solle dabei verbleiben, daß nicht das gesamte Einkommen eines Versicherten, sondern nur das Arbeitsentgelt die Grundlage für die Sozialversicherungspflicht bilden solle. Nicht durchsetzen konnte sich Bundesrichter *Kummer* mit seinem Vorschlag, auch geringfügige Beschäftigungen jenseits einer Bagatellgrenze der Beitragspflicht zu unterwerfen. Ein deutlich verbessertes Netz sozialer Sicherungen hielt die Abteilung vor allem im Familienlastenausgleich, im Hinblick auf die Folgelasten der deutschen Einheit und bei der sozialen Rehabilitation von Behinderten für erforderlich. Eine grundlegende Neuverteilung der Risiken und Lasten im Sozialrecht – das war das Ergebnis der Beratungen – steht daher ins Haus. Die gebotenen durchgreifenden Neuregelungen werden aber vor allem wegen der sich daraus ergebenden finanziellen Auswirkungen und des vorhersehbaren sozialen Verteilungsstreits wohl noch einige Zeit auf sich warten lassen.

#### *Aufschwung Ost*

Am Rande des Juristentages wurde von CDU-Ministern in den neuen Bundesländern die Sorge laut, daß der Aufschwung Ost durch das mit dem Einigungsvertrag übernommene westliche Recht behindert werde. »Hätte es die Fülle der heute geltenden Gesetze und Verordnungen schon 1949 gegeben, so wäre im Westen das Wirtschaftswunder voraussichtlich ausgeblieben«, meinte der Justizminister von Mecklenburg-Vorpommern Herbert *Helmrich* (Schwerin). Der Vorsitzende des Bundesarbeitskreises Christlich-Demokratischer Juristen (BACDJ) bemängelte, daß sich im Westen ein Rechtsstaat »de luxe« etabliert habe, der bei der unvergleichlich schlechteren Ausgangslage in personeller und finanzieller Hinsicht im Osten nicht durchgehalten werden könne. Die Gefahr eines »second-hand-Rechtsstaates« in den neuen Bundesländern sah *Helmrich* nicht. Auch Justizminister Walter *Remmers* (Hannover/Magdeburg) forderte eine möglichst schnelle Vereinfachung, besonders im Baurecht. Durch detaillierte Verfahrensvorgaben und angesichts des komplizierten Zusammenspiels von Finanzministerium, Oberfinanzdirektionen und öffentlicher Bauverwaltung sei es gegenwärtig unmöglich, öffentliche Bauvorhaben zeitnah vorzubereiten und umzusetzen: »Denn für das Niederlegen von Sandsäcken nach einem Deichbruch kann man sich keine langwierigen Planfeststellungsverfahren erlauben.«

#### *Rechtsetzung in der Europäischen Gemeinschaft*

Die Schlußveranstaltung des viertätigen größten deutschen Juristenkongresses stand ganz im Zeichen des aktuellen europäischen Integrationsprozesses. Immerhin ist etwa 80 % des in den Mitgliedsstaaten geltenden Wirtschaftsrechts inzwischen im weitesten Sinne Gemeinschaftsrecht. Und fast jedes zweite deutsche Gesetz hat heute seinen Ursprung in Brüssel. »Der eigentliche Durchbruch im Geltungsanspruch europarechtlicher Normen ist allerdings vor allem vom Europäischen Gerichtshof bewirkt worden«, unterstrich der Vorsitzende des Ausschusses für Recht und Bürgerrechte des Europäischen Parlaments Franz Ludwig *Graf Stauffenberg* (Kirchlauter/Straßburg) die Bedeutung der Rechtsprechung für den europäischen Einigungsprozeß. Zugleich verwies er auf die neuen Herausforderungen, die sich durch die Einführung des europäischen Binnenmarktes ergeben. Die Mitgliedsstaaten rief der neben seinen parlamentarischen Funktionen in Oberfranken tätige Rechtsanwalt auf, die Richtlinien des Gemeinschaftsrechts in das innerstaatliche Recht umzusetzen. Hier bestehe noch ein erheblicher Nachholbedarf auch für die Bundesrepublik Deutschland. »Nur wenn wir die Gemeinschaftskompetenzen stärken, wird es in so wichtigen Bereichen wie innere Sicherheit, Verbrechensbekämpfung, Ausländerrecht oder Melderecht zu

einem gemeinsamen Handeln kommen können«, meinte *Stauffenberg* und sprach sich gegen Schein- oder Ersatzlösungen in der Form etwa des Schengener Abkommens aus: »Solange die Mitgliedsstaaten darauf bestehen, das Asylrecht in eigener Souveränität regeln zu wollen, stehen wir vor der unbefriedigenden Entscheidung, zwischen einem nationalen Alleingang durch eine Änderung des GG oder einem unvollkommenen Gemeinschaftsrecht wählen zu müssen«, meinte *Graf Stauffenberg* und bemängelte zugleich die besonders bürgerferne Rechtssprache, die für Brüssel kennzeichnend sei. »Die Normen des Gemeinschaftsrechts brauchen mehr Transparenz und Geschlossenheit. Auch kann es nicht angehen, daß nicht einmal die EG-Bürokratie ein zuverlässiges Bild über das geltende EG-Recht geben kann«, meinte der Ausschußvorsitzende aufgrund eigener Erfahrungen in der Straßburger Parlamentsarbeit und sprach sich für einen verstärkten Einsatz elektronischer Medien bei der Gesetzesdokumentation aus. Zwischen Anspruch und Wirklichkeit der Europäischen Gemeinschaft sah *Graf Stauffenberg* erhebliche Divergenzen, die er vor allem auf mangelnde Transparenz einer oft zu schwerfälligen Ministerialbürokratie, einen unzureichenden Einfluß des Europäischen Parlaments und eine zu geringe demokratische Kontrolle zurückführte: »Solange die eigentliche Tagesarbeit unbeobachtet von der Öffentlichkeit hinter verschlossenen Türen der Ministerialbürokratie stattfindet und eine wirkliche demokratische Legitimation fehlt, kann sich der Bürger in der Europäischen Gemeinschaft nicht wiederfinden«, brachte *Graf Stauffenberg* seine Sorge um die Fortentwicklung des europäischen Einigungsprozesses auf den Punkt.

»Im Unterschied zum Völkerrecht gibt es im Gemeinschaftsrecht keine judizielle terra incognita mehr. Alle dem Eingriff der Gemeinschaft eröffneten Rechtsgebiete werden schnell und auch judiziell belegt«, verwies Prof. Dr. Pierre *Pescatore* (Luxemburg) auf die Bedeutung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für die Fortentwicklung des Gemeinschaftsrechts (vgl. dazu neuerdings EuGH, Urteil vom 4. 6. 1992 – Rs. C-360/90 –, DWiR 1992, 333 – Fall Bötöl m. Anm. Dieter *Reuter*). Der Schutz der Grundrechte, der freie Verkehr von Waren und Dienstleistungen, die internationale Handlungsfähigkeit und die Wirksamkeit der Rechtsordnung der Gemeinschaft sowie die Geschlossenheit des judiziellen Systems sind weitgehend von Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs geprägt, erklärte *Pescatore*, selbst 18 Jahre Mitglied des Gerichts. Der Professor an der Universität Lüttich und am Europainstitut der Universität Nancy akzeptierte eine grundsätzliche Kritik am Europäischen Gerichtshof nicht. Die anfängliche Zurückhaltung einiger hochgestellter nationaler Gerichte wie etwa des italienischen und des deutschen Verfassungsgerichts, des französischen Staatsrates oder des Bundesfinanzhofes zum Vorrang des Gemeinschaftsrechts gegenüber nationalem Recht sei inzwischen aufgegeben. Auch warnte *Pescatore* davor, die Geltung der Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs von einer allgemeinen Akzeptanz durch die Bevölkerung abhängig zu machen oder der Gerichtsbarkeit eine unzulängliche demokratische Legitimation vorzuhalten. Denn so sehr in den modernen Verfassungsstaaten die demokratische Legitimation im Vordergrund stehe, müsse auch der Grundsatz gelten, daß die Demokratie ihrerseits den Erfordernissen der Rechtsstaatlichkeit untergeordnet sei. »Zu einer abgerundeten Legitimität gehören, über die Demokratie hinaus, noch andere Werte, und diese Werte werden von einem gewaltenteiligen System gerade auch durch den Richter repräsentiert«, meinte *Pescatore*, der – von 1946 bis 1967 im diplomatischen Dienst seines Heimatlandes Luxemburg – als Mitglied des Redaktionsausschusses an der Ausarbeitung der europäischen Gemeinschaftsverträge teilgenommen hatte. Die Legitimität der europäischen Gerichtsgewalt gründe vor allem auf den Grundsatz der Gewaltenteilung. Aus ihm leitete

*Pescatore* auch die Befugnis ab, das geschriebene Gesetzesrecht durch Richterrecht fortzuentwickeln. Im Gegensatz zum Gesetzgeber werde der Richter allerdings nur auf Anrufung der Rechtsbetroffenen tätig und sei in der richterlichen Rechtsschöpfung auf eine systemgerechte Fortentwicklung beschränkt und einem hohen Begründungszwang unterlegen. »Das ist keine Frage der Akzeptanz durch die Bevölkerung, sondern ein dialektischer Prozeß der Rechtsgewinnung in einer freien Gesellschaft«, meinte der ehemalige Richter des Europäischen Gerichtshofs.

Auf vielfach unbekannte Auswirkungen der europäischen Gesetzgebung hatte bereits der Hamburger Rechtsanwalt Dr. Hans-Jürgen *Rabe* hingewiesen und dazu Beispiele aus dem Bereich des freien Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs, der Gleichstellung von sozialen Minderheiten oder des Unternehmensrechts verwiesen. Das Mitglied der ständigen Deputation des Deutschen Juristentages verwies auch auf die Nachteile einer unausgewogenen Paketbildung und die Gefahren, die sich aus dem Zwang zur Einigung ergeben könnten. Die in Brüssel ausgehandelten Kompromisse seien daher einer breiten Öffentlichkeit vielfach nicht nur im Bereich der Landwirtschaft kaum zu vermitteln.

»Mit dem wachsenden Integrationsprozeß in Europa wird das Subsidiaritätsprinzip im Sinne der Eigenverantwortlichkeit der jeweils kleineren Einheit eine steigende Bedeutung erhalten«, machte Prof. Dr. Claus-Dieter *Ehlermann* (Brüssel) bei seinen Ausführungen über »Rechtsetzung in Brüssel – Polarität und Vernetzung« deutlich. Zugleich unterstrich der Chef der Generaldirektion Wettbewerb der EG-Kommission die zunehmende Bedeutung des Rates der Europäischen Gemeinschaft, der sich »seit den Verhandlungen über die Einheitliche Europäische Akte zu einem äußerst effizienten Gesetzgebungsorgan gemausert hat«. Der Honorarprofessor an der Universität Hamburg verwies darauf, daß der Rat ohne langes Zögern von der Möglichkeit der Mehrheitsentscheidung Gebrauch gemacht habe und sich hierdurch die durchschnittliche Beratungsdauer drastisch habe verkürzen lassen. Selbst bei der Diskussion um die Einführung des Europäischen Binnenmarktes habe sich ein Mitgliedsstaat nicht ein einziges Mal auf die sog. Luxemburger Beschlüsse vom Februar 1966 berufen, um eine Mehrheitsabstimmung zu verhindern. »Der Erfolg des Binnenmarktes ist daher auch ein Erfolg des Rates und seiner Infrastruktur«, wobei das frühere Mitglied des aus den wissenschaftlichen Mitarbeitern des BVerfG bestehenden sog. »3. Senates« die »unzähligen Arbeitsgruppen, den einflußreichen Ausschuß der Ständigen Vertreter und das routinierte und effiziente Ratssekretariat« mit einschloß. Wie *Graf Stauffenberg* machte auch *Ehlermann* darauf aufmerksam, daß das Europäische Parlament bisher nicht die Bedeutung erlangt habe, wie sie im Hinblick auf die demokratische Legitimation der Entscheidungsprozesse und die Erhöhung von Transparenz und Effizienz in Europa gewiß wünschenswert sei.

So werden die Beratungen des 59. Deutschen Juristentages, der dem Besucher auch am Rande der zahlreichen Veranstaltungen Gelegenheit zu einem vielfältigen Meinungsaustausch bot, gewiß über die Tagung hinaus Wellen schlagen – vielleicht sogar nicht zuletzt auch mit den Vorschlägen, die in den Abstimmungen der Abteilungen mehrheitlich der Ablehnung verfielen, damit in den bevorstehenden rechtspolitischen Diskussionen natürlich noch lange nicht vom Tisch sind. Zum nächsten größten Juristenkongreß in Europa konnte Präsident *Franzki* schon jetzt für die Zeit vom 20. bis zum 23. 9. 1994 nach Münster einladen, der Stadt des Westfälischen Friedens mit einer 1200 Jahre alten Tradition. Die Ständige Deputation wird es sich gewiß nicht nehmen lassen, aktuelle Themenstellungen aus dem Bereich der Bewältigung der deutschen Einheit an herausgehobener Stelle mit auf das Beratungsprogramm zu setzen.