

oder der Plangenehmigung, wenn sie nicht durch Planergänzung oder durch ein ergänzendes Verfahren behoben werden können (§ 20 VII 2 AEG).

VI. Ausblick

Die eisenbahnrechtliche Planfeststellung entwickelt sich derzeit sehr dynamisch. Neue Fragestellungen werden insbesondere durch den starken technischen Fortschritt bei der Eisenbahn aufgeworfen werden. Durch den Einsatz neuer Techniken stellen sich besonders Probleme des Schallschutzes. So beabsichtigt die Deutsche Bahn AG,

künftig verstärkt im Oberbau anstelle des traditionellen Schotterbettes als Unterlage für die Schienen Betonplatten zu verwenden (sog. »Feste Fahrbahn«)¹⁰¹, um die Wartungskosten zu senken. Auch versucht die DB AG durch besondere Pflegemaßnahmen am Gleis (regelmäßiges Abschleifen u. ä.) die Schallgrenzwerte einzuhalten, um so den Aufwand für Lärmschutzwände u. ä. zu reduzieren (sog. »besonders gepflegtes und überwachtes Gleis«).

101 Ohne besondere Dämpfungsmaßnahmen, die sehr aufwendig sind, ist diese Art der Gleisbettung schalltechnisch ungünstiger als die herkömmliche Methode.

DIE ENTWICKLUNG DES ÖFFENTLICHEN RECHTS

61. Deutscher Juristentag in Karlsruhe

Von Rechtsanwalt und Notar Dr. Bernhard *Stüer*, Lehrbeauftragter an den Universitäten Münster und Osnabrück, Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Münster

Seit der Gründung des BGH im Jahre 1950 und der Errichtung des BVerfG im darauffolgenden Jahre gilt Karlsruhe unangefochten als Domäne der Rechtsstaatlichkeit und als Residenz des Rechts. Doch nie zuvor wurde an dieser ehrwürdigen Stätte, in der im Jahre 1863 das erste unabhängige deutsche Verwaltungsgericht eingerichtet wurde, in Anwesenheit fast sämtlicher Mitglieder des BVerfG und der Präsidenten der obersten Bundesgerichte sowie der gesamten deutschen Fachöffentlichkeit so heftig und kontrovers über das höchste deutsche Gericht gestritten, wie anlässlich des 61. Deutschen Juristentages. Die fast 3000 Juristen, die sich im Anschluß an ihr Treffen in Münster im Jahre 1994 vom 17. bis 20. 9. 1996 im zweijährigen Turnus zu ihrem traditionellen »juristischen Kirchentag« in der badischen Metropole am rechten Oberrhein versammelt und ein wohl eher beschauliches Stelldichein erwartet hatten, erlebten ungewohnt scharfe Töne. Nach dem Kruzifix-Beschluß und den Entscheidungen zu Drogen, Sitzblockaden und Ehrenschutz (»Soldaten sind Mörder«) gerieten die Karlsruher »Richter in den roten Roben« selbst unter heftigen Beschuß. Das Sperrfeuer, das der Festredner Prof. Dr. Josef *Isensee* (Bonn), mit seinem brillant formulierten Festvortrag »Bundesverfassungsgericht – Quo vadis?« entfacht hatte, war gewaltig und rauschte noch tagelang durch den Blätterwald. »Rechtsprofessor knöpft sich BVerfG vor. Zornige Kritiker – Turbulenzen auf dem Juristentag. Provokation in Karlsruhe. Fachgerichte fühlen sich vom BVerfG bevormundet. Gericht im Trommelfeuer«, das waren nur einige der durchaus skandalträchtigen Schlagzeilen, die auch die zahlreichen Gespräche am Rande des im Jahre 1860 gegründeten größten Juristenkongresses auf europäischem Boden bestimmten. Vor einer »Haut-den-Lukas-Runde« hatte bereits der Präsident des Deutschen Juristentages, Rechtsanwalt Prof. Dr. Hans-Jürgen *Rabe* (Hamburg), gewarnt.

Bundesverfassungsgericht – Quo vadis?

Der Bonner Verfassungsrechtler *Isensee* hatte sich in seinem Eröffnungsvortrag zum prominenten Sprecher der Kritiker des BVerfG gemacht und darauf verwiesen, daß das Gericht vor allem durch die Akzeptanz seiner Entscheidungen Bedeutung gewinne (vgl. auch Martin *Schulte*, DVBl. 1996, 1009). »Der Verfassungsstaat unterwirft im System der Gewaltenteilung alle Staatsorgane organisierter Kontrolle, nur nicht das BVerfG. Gleichwohl ist dieses das schwächste aller Staatsorgane, weil es auf den Gehorsam der Staatsorgane und der Bürger angewiesen ist«, machte *Isensee* deutlich. »Seine Macht liegt im Vertrauen der Allgemeinheit. Ist es auch nicht wie Parlament und Regierung abhängig von Wahlen, so muß es sich doch im täglichen Plebiszit des Vertrauens behaupten, ohne anders für sich werben zu können als durch die juristische Überzeugungskraft seiner Judikate. Das BVerfG hat sich in Jahrzehnten Akzeptanz in reichem Maße erworben. Doch es kann sich ihrer niemals sicher sein«, erklärte der Staatsrechts-

lehrer. Das Ansehen des BVerfG sei in letzter Zeit jäh abgestürzt. Das BVerfG sei in eine Legitimationskrise geraten und befinde sich in ähnlicher Lage »wie das Papsttum bei Ausbruch der Reformation«. Als Ursache dafür gelten vor allem der Kruzifix-Beschluß und die Entscheidung zum Tucholsky-Zitat (»Soldaten sind Mörder«), die nicht nur die bayerische Volksseele zum kochen gebracht hat. Ist die Krise nur eingebildet oder eingerechnet? Handelt es sich nicht um Reibungen, die das BVerfG von Anfang an und immer wieder hat aushalten müssen und aus denen es jeweils gestärkt hervorgegangen ist? Findet hier ein legitimer Wettstreit der Kräfte statt, aus dem der Verfassungsstaat lebt? Ist die Krise, so sie denn eine ist, nicht eher eine Krise der (bayerischen) Kritiker, so daß am Ende mit dem Apostel Petrus (Joh. 13, 36) umgekehrt gefragt werden muß – Quo vadis Bavaria?

Isensee sah vor allem drei Spannungsfelder für die Vertrauenskrise der Verfassungsgerichtsbarkeit: den politischen Prozeß, das Rechtsbewußtsein der Bürger und die Fachgerichtsbarkeit. Alarmierend sei die Kritik aus den eigenen Reihen. Das Sondervotum werde zur Rezension der Senatsmehrheit mißbraucht und gerate zu immer kräftigerer Urteilsschelte. Einen Teil der Legitimationskrise habe sich das BVerfG daher selbst zuzuschreiben. Der wohlfeile Beifall, den der Dissident zumeist recht reichlich ernte, die sogenannte »Drewermann-Prämie« des Abweichters, gehe auf Kosten der Institution. Hierdurch werde ein Teil des Kapitals wieder verspielt, den sich das BVerfG durch die verfassungsrechtliche Klärung auf so heiklen Gebieten wie Arbeitskampfneutralität, Beamten-Warteschleife, Bundeswehreinräte und Asylkompromiß erworben habe. Bei den Entscheidungen zu Drogen, Sitzblockaden, Ehrenschutz und Kruzifix sei das BVerfG auf Distanz zu einer schweigenden Mehrheit gegangen. Das Gericht agiere in diesen Entscheidungen nicht als Verteidiger elementarer Rechtsgrundsätze, sondern als »selbstherrlicher Bewegter«. Hier sei dem BVerfG eine größere Nähe zu den Grundüberzeugungen der Mehrheit des Volkes anzuraten. Es sei nicht damit getan, die Pressearbeit zu verbessern, bei der richterlichen Interviewtätigkeit vielleicht etwas mehr Zurückhaltung zu üben oder schlicht mehr redaktionelle Sorgfalt auf die Abfassung der Entscheidungen, der Leitsätze und der Presseerklärungen zu verwenden.

Das BVerfG wirke kaum bemerkt aber um so nachhaltiger auf die Fachgerichtsbarkeit ein. Es dürfe aber nicht jede Rechtsmaterie des einfachen Rechts an sich ziehen. Beim Ehrenschutz beispielsweise bedeute der Vorrang der Meinungsfreiheit vor der Ehre keine liberale Entscheidung. Der Täter dürfe im Grundrechtskonflikt nicht gegenüber dem Opfer bevorzugt werden. Auch das BVerfG sei an das einfache Recht gebunden, wenn es sich als verfassungsrechtlich unangreifbar erweise, und dürfe nicht zu einer Super-Revisionsinstanz werden. Mit Recht fordere die Fachgerichtsbarkeit daher inzwischen einen »Strahlenschutz«

vor den Ausstrahlungswirkungen der Verfassung in das einfache Recht. Auch das Übermaßverbot dürfe frei nach Paracelsus (*»dosis facit venenum«*) nicht übermäßig dosiert werden, wenn es nicht große juristische Flurschäden anrichten solle. Und *Isensee* benannte auch einen der Gründe, weshalb es zu einer Vertrauenskrise gekommen sei: *»Das BVerfG will als Atlas die ganze Rechtswelt auf seinen Schultern tragen und überhebt sich.«* Nur Selbstbeschränkung auf die verfassungswahrenden Kernaufgaben des Gerichts könne hier Abhilfe schaffen. Und der Staatsrechtslehrer sparte auch mit deutlichen Vorschlägen nicht: Das Gericht solle ganz Gericht und nur Gericht sein. Das bedeutet: Ausschließliche Ausrichtung am Maßstab des Verfassungsrechts, Einhaltung juristischer Methoden und Beachtung des Standards des richterlichen Handwerks, keine Selbstermächtigung zu Verfassungswandel und unbegrenzter Rechtsfortbildung, erkennbare Distanz zu den Streitbeteiligten, richterliche Askese und strikte Handhabung der Befangenheitsregeln, von denen sich das BVerfG weitgehend freizeichne, Publizität nur im Rahmen von Verfahren und über amtliche Entscheidungstexte, keine autonome öffentliche Selbstdarstellung, wie sie anderen Staatsorganen zukomme, und eine strikte Bindung an den Streitgegenstand. Dabei gelte es, die verfassungsrechtlichen Rechtsfragen von dem politischen Aggregatzustand zu trennen. Zahlreichen der vielfach kursierenden Vorschlägen zur Reform des BVerfG erteilte *Isensee* eine klare Absage. Die Vertrauenskrise könne nicht durch die Einführung eines höheren Quorums für die Normverwerfung und schon gar nicht durch eine Begrenzung der Verfassungsbeschwerdemöglichkeit aus der Welt geschafft werden. Auch eine öffentliche Anhörung der Richter kandidaten etwa nach amerikanischem Vorbild sei ein ungeeignetes Mittel, die innere und äußere Unabhängigkeit der Richter zu stärken. Nein – den Schlüssel zur Behebung der Vertrauenskrise hätten die Richter vielmehr selbst in der Hand: Sie seien aufgerufen, stärker als bisher die Akzeptanz ihrer Entscheidungen zu bedenken und sich gerade in politisch umstrittenen Feldern zurückzuhalten. Die Mitgliedschaft in einer politischen Partei müsse während der Zugehörigkeit eines Richters zum BVerfG ruhen, wenn nicht die Amtstätigkeit in das schiefe Licht der Parteilichkeit geraten solle.

Daß der Auftritt *Isensees* in der Festversammlung im ganzen wohlwollend aufgenommen, mehrfach mit langanhaltendem Beifall bedacht und keinesfalls als maßlos überzogen empfunden wurde, lag vielleicht auch an der klugen Rede von Prof. Dr. Jutta *Limbach*, der Präsidentin des BVerfG. Sie hatte zuvor in einer kurzen Ansprache (*»ein letztes Wort vor der zu erwartenden Philippika«*) mit List, Charme und Kampfesgeist eine Lanze für das malträtierte Gericht gebrochen und zu mehr Liberalität im Umgang mit Andersdenkenden aufgerufen. Auch hatte die höchste deutsche Verfassungsrichterin die drängenden Gegenwartsfragen wie Unsicherheit und Ratlosigkeit der Bevölkerung, Angst um den Arbeitsplatz oder die Altersrente und Kriminalitätsfurcht beherzt angeschnitten. *»An dem Streit um das BVerfG wird deutlich, daß Demokratie keine in sich vollendete politische Lebensform ist, sondern ein zukunftsoffenes und riskantes Projekt, das sich immer wieder neu behaupten muß«,* erklärte die frühere Berliner Justizsenatorin unter dem Beifall der Zuhörer. In diesem Spannungsfeld sei es Aufgabe des BVerfG, auch die Meinung der Andersdenkenden und vor allem auch die Minderheiten zu schützen. Ein *»steifer Gegenwind«* für das Karlsruher Gericht sei da wohl unvermeidlich. *»Die 16 höchsten Richter müssen den Kurs der Verfassung halten.«* Dann dürfe – so befand die Präsidentin – auch *Josef Isensee* an Bord. Frei nach Kant müsse gelten: *»Nur das, was freie und öffentliche Kritik aushalten kann, verdient Achtung vor dem Forum der Vernunft.«*

Mit diesen moderaten Worten konnten sich die Verfechter einer härteren Gangart gegenüber den Kritikern des BVerfG allerdings nicht ganz zufriedengeben. Von zurückhaltender Noblesse war da keine Rede. Die Kritik an Karlsruhe sei maßlos, erklärte etwa die Stellvertretende Vorsitzende des Deutschen Juristinnenbundes Prof. Dr. Ursula *Nelles* im Namen der der Vereinigung angehörenden rund 2400 Juristinnen, Volkswirtinnen und Betriebswirtinnen. Die Münsteraner Strafrechtsprofessorin warf ebenso wie zuvor schon ihr Kollege Prof. Dr. Erich *Küchenhoff* auf der Mitgliederversammlung den Organisatoren des Juristentages vor, das Thema des Festvortrages füge sich zwar läufig in

die Versuche einer Demontage des BVerfG ein. Diese Kritik ließ Präsident *Rabe* allerdings unter Hinweis auf die 136 Jahre alte Tradition der heute mehr als 8000 Mitglieder umfassenden Deutschen Juristenvereinigung nicht gelten. Der freien Meinungsäußerung und selbst einer überzogenen Kritik müsse sich auch das BVerfG stellen, machte *Rabe* unter dem Beifall der Zuhörer deutlich.

In den vorangegangenen Begrüßungsansprachen hatten mehr handfeste Probleme der juristischen Alltagsarbeit im Vordergrund gestanden. So zeigte sich etwa Bundesjustizminister Prof. Dr. Edzard *Schmidt-Jortzig* unzufrieden mit der technischen und finanziellen Ausstattung der Justiz und benannte auch die Adressaten seiner Forderungen. *»Justiz ist vor allem Ländersache. Die Länder geben aber nicht etwa ein Drittel ihrer Haushalte für die dritte Gewalt aus, sondern gerade einmal 3,25 % – und dies, obwohl Bildung und Wissenschaft sowie Polizei und Justiz die Kernaufgaben der Länder im föderalen System sind«,* beklagte sich der Kieler Rechtsprofessor und fügte in Anspielung auf Vorkommnisse in Hessen fragend hinzu: *»Entspricht es der Aufgabenverteilung im föderalen System des GG, wenn die Länder sich um Entwicklungshilfeprojekte kümmern, alternative Wohnformen fördern oder Kommunikationszentren mitfinanzieren, während ihre Justiz Häftlinge wegen überlanger Haftdauer entlassen muß? Darf eine Körperschaft den Kernbereich ihrer Pflichten vernachlässigen und statt dessen freiwillige Aufgaben finanzieren?«* Die Entlastung der Justiz werde im übrigen zu sehr unter dem Blickwinkel der leeren Kassen erörtert. Dagegen komme es vielmehr auf Entbürokratisierung und auf verbesserte Arbeitsabläufe an. Auch der Vorsitzende des Deutschen Richterbundes *Rainer Voss* hatte am Rande des Juristentages im Saarländischen Rundfunk eine bessere Ausstattung für die Justiz eingefordert und die Alarmglocken geschlagen: *»Der Justiz steht das Wasser bis zum Hals. Die Gerichte brauchen vor allem moderne Bürotechnologie, um die Verfahren beschleunigen zu können.«* Die von seinem Bonner Amtskollegen ausgebrachte Kritik ließ der Düsseldorfer Justizminister *Fritz Behrens* allerdings in einem DPA-Interview nicht gelten. Die Überlastung der Gerichte werde vor allem durch neue Bundesgesetze bewirkt. Bonn müsse daher durch eine Justizreform die rechtlichen Rahmenbedingungen für eine effektive Arbeit der Gerichte sicherstellen. Das Land NRW stelle der Justiz bis zum Jahre 2003 immerhin fast 500 Mio. DM für moderne Elektronik, die Einführung von Managementmethoden und einen *»fast revolutionären Umbau der Arbeitsabläufe«* zur Verfügung.

Der baden-württembergische Ministerpräsident *Erwin Teufel* (Stuttgart) forderte eine klare Trennung zwischen den Aufgaben des Bundes, der Länder und der EU. Dabei sprach er wohl so manchem Kommunalpolitiker aus dem Herzen. *»In Zeiten knapper Kassen müssen Aufgaben- und Ausgabenverantwortung wieder stärker zusammengeführt werden.«* Die zunehmende Verrechtlichung und die ständige Perfektionierung und Verfeinerung der Normen könnten nicht länger hingenommen werden. Der Regelungs- und Rechtswegestaat müsse entschlackt und die Investitionsbereitschaft durch eine Verkürzung oder sogar durch einen Verzicht auf Genehmigungsverfahren gestärkt werden. Das verlange vom Bund Zurückhaltung bei neuen Leistungsgesetzen, die von den Ländern oder den Gemeinden bezahlt werden müßten.

Die über den nationalen Rahmen hinausgehende Bedeutung der Karlsruher Beratungen wurde auch durch die Grußworte des österreichischen Bundesjustizministers Dr. Nikolaus *Michalek* (Wien) und des Vorstehers des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements Bundesrat Prof. Arnold *Koller* (Bern) unterstrichen, denen sich auch der Oberbürgermeister der Stadt Karlsruhe, Prof. Dr. Gerhard *Seiler*, mit einem herzlichen Willkommensgruß anschloß.

Aktuelles Forum Verfassungsrecht

Die in der Eröffnungsveranstaltung bereits behandelte Thematik wurde in dem Aktuellen Forum Verfassungsrecht *»Verfassungsgerichtsbarkeit und Fachgerichte«* fortgesetzt (vgl. auch *Jörg Berke-mann*, DVBl. 1996, 1028). Für die durch den Festvortrag von *Isensee* eher auf Konfrontationskurs eingestimmten Teilnehmer der von Rechtsanwalt Prof. Dr. Konrad *Redeker* (Bonn) geleiteten Debatte entwickelte sich der Auftritt des BVerfG-Vizepräsidenten

Dr. Otto *Seidl* (Karlsruhe) zu einer handfesten Überraschung. Er verteidigte vor großem Publikum eher zurückhaltend und konziliant (»unsere Spielregeln sind gar nicht so schlecht«) die Rechtsprechung seines Hauses gegen den Vorwurf, sie greife zunehmend in die Kompetenzen der Fachgerichte ein. Das BVerfG verstehe seine Aufgabe in erster Linie darin, die Rechte des Bürgers gegenüber staatlichen Eingriffen zu schützen. Als Beispiel nannte *Seidl* etwa das Prüfungsrecht, bei dem das BVerfG den Prüfungsbehörden einen Bewertungsspielraum außerhalb prüfungsspezifischer Wertungen nicht eingeräumt habe, oder auch das Asylrecht, bei dem die fachgerichtliche Beurteilung einen hohen Grad an Verlässlichkeit aufweisen müsse. Im Bereich der Meinungsfreiheit stehe für das BVerfG der Minderheitenschutz im Vordergrund. Dies gelte vor allem bei objektiv mehrdeutigen Äußerungen. Grenzen der verfassungsgerichtlichen Prüfungskompetenz leitete der Vizepräsident aus der Funktionsaufteilung zwischen Verfassungs- und Fachgerichtsbarkeit ab. In dieser Tradition stehe auch die nach dem damaligen Berichterstatter benannte Heck'sche Formel der spezifischen Grundrechtsverletzung in der Entscheidung BVerfG 18, 85 = DVBl. 1965, 119. Gerade die Feststellung und tatsächliche Würdigung des Sachverhalts sei eine Domäne der Fachgerichtsbarkeit, in die sich das BVerfG nicht einmische. Zugleich warb *Seidl* allerdings um Verständnis für eine Willkürkontrolle des Gerichts: Entscheidungen der Fachgerichte könnten vom BVerfG nicht mehr akzeptiert werden, wenn sie nach der einfachrechtlichen Lage völlig haltlos und unverständlich seien. Am Ende seines Vortrags reichte er den Kritikern sogar die Hand zur Versöhnung: »BVerfG und Fachgerichte stehen sich nicht als Gegner gegenüber, sondern ergänzen sich in ihren Funktionen.«

Der Göttinger Verfassungsrechtler Prof. Dr. Christian *Starck* benannte die Ursachen für die wachsende Kritik, der sich das BVerfG seitens der Fachgerichtsbarkeit gegenüber sieht und schloß sich in der Tendenz der Einschätzung *Isensees* weitgehend an – mehr noch, er legte mit einer Fülle praktischer Ratschläge noch kräftig nach: »Das BVerfG hat sich mit der Wechselwirkungstheorie, in deren Rahmen alle Umstände des Falles zu ermitteln sind, mit der Ausblendung des Ehrenschutzes als verfassungsrechtlich ausdrücklich geschütztem Rechtsgut, mit der Inanspruchnahme einer vollen Tatsachenkontrolle bei schwerwiegenden Eingriffen, mit einem einzelfallbezogenen Spielraum bei seinen Eingriffsmöglichkeiten und mit dem Verhältnismäßigkeitsprinzip im Laufe der Zeit für viele unbemerkt Prüfungsinstrumente geschaffen, mit denen es in nahezu jede fachgerichtliche Entscheidung eindringen und die Entscheidungsrichtigkeit wie ein Tatgericht oder Revisionsgericht kontrollieren kann.« Auch die klassischen Materien des Schul- und Sachenrechts seien ebenso wie das Verwaltungsrecht vor einer Ausstrahlung verfassungsrechtlicher Grundrechte und Gewährleistungen nicht sicher. Vielleicht noch gefährlicher als der Vertrauensverlust in der allgemeinen Öffentlichkeit müsse der Ansehensverlust bei den Richtern der Fachgerichtsbarkeit bewertet werden. Die Lösung könne nur darin liegen, sich auf den Rahmencharakter der Verfassung zu besinnen und die verfassungsgerichtliche Kontrolle im eigentlich fachgerichtlichen Bereich zurückzunehmen. Zugleich riet der Göttinger Staatsrechtslehrer dazu, in der verfassungsgerichtlichen Kontrolle der fachrichterlichen Entscheidung lediglich zu prüfen, ob die Sachverhaltsermittlung willkürlich ist, ob das Ergebnis der Gesetzesanwendung auf den willkürfrei gestellten Sachverhalt – als Norm verallgemeinert – verfassungswidrig wäre und ob die Grenzen richterlicher Rechtsfortbildung überschritten worden sind. Nicht willkürliche Entscheidungen der Fachgerichtsbarkeit seien innerhalb dieses Rahmens vom BVerfG zu akzeptieren. Kritische Worte fand *Starck* für stattgebende Kammerentscheidungen nach § 93d Abs. 3 BVerfGG, die sich seiner Auffassung nach nicht bewährt haben und fügte hinzu: »Würde dieses Entscheidungsverfahren abgeschafft, wäre das BVerfG stärker gezwungen, sich über seine Kompetenzen erneut Rechenschaft zu geben, den Rahmencharakter der Verfassung ernst zu nehmen und aus der Rolle des Obertrichters und des Superrevisionsrichters wieder herauszutreten.«

Die Konkurrenzsituation zwischen BVerfG und Fachgerichtsbarkeit hob auch VorsRiOLG Dr. Volkhart *Schmidt* (Celle) hervor. Die Spannungen seien vor allem dann gegeben, wenn das BVerfG durch eine Änderung der Entscheidungen an die Stelle

der Fachgerichtsbarkeit trete. Dies dürfe nur behutsam geschehen. Am Beispiel des Mietrechts legte *Schmidt* die schwierige Gratwanderung dar, die sich bei der Abgrenzung des spezifischen Verfassungsrechts und der einfachen Rechtsanwendung ergebe (BVerfGE 68, 361; 79, 292; DVBl. 1990, 170 = BVerfGE 81, 29; NJW 1994, 333). Seine eigenen richterlichen Erfahrungen mit der Spruchpraxis des BVerfG seien allerdings durchaus positiv. So habe das höchste deutsche Gericht eine Entscheidung des BGH im Bürgerschaftsrecht aufgehoben und damit ein Urteil des OLG Celle bestätigt, das unter seiner Mitwirkung entstanden sei (BVerfGE 89, 214). Die Beurteilung gerichtlicher Entscheidungen hängt wohl auch ein Stück weit mit den eigenen Erwartungen, Interessen und Befindlichkeiten zusammen.

»Es ist für die Fachgerichtsbarkeit nicht immer leicht, verfassungsgerichtliche Entscheidungen umzusetzen«, faßte Dr. Norbert *Niehus* (Berlin) seine Erfahrungen mit der prüfungsrechtlichen Rechtsprechung des BVerfG zusammen. Der Vorsitzende des u. a. auch für Prüfungsrecht zuständigen 6. Revisionssenats des BVerwG erinnerte dabei an das »schwere Gewitter mit Hagel-schlag« aus dem Südwesten (Karlsruhe), das die Bundesrepublik im Jahre 1990 erschüttert habe und die vertraute prüfungsrechtliche Welt zum Einsturz zu bringen schien. Der Berliner Bundesrichter zog zur Rechtsprechung des BVerfG Bilanz: In berufsöffnenden Prüfungen sind die Bewertungen der Prüfer nunmehr notfalls mit Hilfe von Sachverständigen gerichtlich zu kontrollieren (DVBl. 1991, 801 = BVerfGE 84, 34). Die gerichtliche Vollkontrolle ist ebenfalls geboten, wenn es darum geht, ob bei Lärmstörungen in einem Prüfungsraum die vom Aufsichtsführenden festgelegte Schreibzeitverlängerung ausreicht. Die Festlegung der Ausbildungskapazität ist gerichtlich zu überprüfen (DVBl. 1992, 145 = BVerfGE 85, 36). Die Bundesprüfstelle hat bei der Indizierung eines jugendgefährdenden Buches (DVBl. 1991, 261 = BVerfGE 83, 130) ebenso wie die Unterrichtsverwaltung bei der Entscheidung über eine private Volksschule (BVerfGE 88, 40) keinen nur eingeschränkt überprüfbaren Beurteilungsspielraum. Die Fachgerichtsbarkeit habe sich mit diesen verfassungsgerichtlichen Einschnitten in das traditionelle System durchaus arrangiert, wie *Niehus* an Beispielen verdeutlichte. Eine Schreibzeitverlängerung bei Störungen von etwa 1 : 1 habe sich als angemessen erwiesen, wie der Präsident eines beklagten Prüfungsamtes in der mündlichen Verhandlung vor dem BVerwG dargelegt habe. Auch bei der gerichtlichen Prüfung von Entscheidungen der Bundesprüfstelle zur Indizierung jugendgefährdender Schriften habe das BVerwG einen goldenen Mittelweg zwischen einer gerichtlichen Vollkontrolle und einer weitgehend unkontrollierbaren Gremienentscheidung gefunden (DVBl. 1994, 710 = BVerwGE 91, 1). Die Prüfer seien gehalten, ihre Entscheidungen über die schriftlichen Prüfungsarbeiten hinreichend zu begründen. Bei mündlichen Prüfungen bestehe ein Anspruch auf Begründung nur, wenn er vom Prüfling durch substantiierte Nachfragen konkretisiert worden sei. Auch gegenüber Prüfungsentscheidungen bei schriftlichen Arbeiten müsse konkret dargelegt werden, worin die Fehlbeurteilung bestehe. Zu einer lückenlosen Protokollierung oder gar zu einer Dokumentation des Prüfungsverlaufs mit technischen Hilfsmitteln (Videorecordern oder Tonbandgeräten) sei das Prüfungsamt nicht verpflichtet. Streckenweise konnte man den Eindruck gewinnen, es sei der Fachgerichtsbarkeit zu ihrer eigenen Überraschung gelungen, trotz der verfassungsrechtlichen Donnerschläge aus Karlsruhe nach einem aufklarenden Himmel die juristische Ernte in der bisher gewohnten Weise noch einigermaßen unbeschädigt in die heimischen Scheuern einzufahren. Und es schwang da wohl auch etwas wehmütige Erinnerung an die »guten alten Zeiten« einer nur eingeschränkten gerichtlichen Kontrolle von Beurteilungsspielräumen mit. So, als wollte *Niehus* für das Verhältnis des BVerfG zur Fachgerichtsbarkeit mit einem weinenden und einem lachenden Auge – wohl nicht ganz frei von der heimlichen Sorge über weitere juristische Gewitterschläge aus Karlsruhe – dem geradezu mitleidenden Zuhörer erleichtert sagen: »Gott sei Dank. Wir sind wohl doch noch einmal davongekommen.«

In der *Diskussion*, in der hauptsächlich die Richter der obersten Bundesgerichte und der Rechtsanwaltschaft das Wort hatten, blieb das von einigen Seiten anscheinend erwartete »Scherbengericht« aus. Vielmehr zeichnete sich der Rat ab, das BVerfG möge die ihm entgegengebrachte Kritik gelassen entgegennehmen. Teil-

weise wurde auch die Mahnung laut, das Vertrauenskapital nicht durch eine zu große Einmischung in die Fachgerichtsbarkeit zu verspielen. Der verfassungsgerichtliche Zugriff dürfe nicht unbestimmt und unvorhersehbar sein. Ebenso stieß die Überbewertung des Grundrechts der freien Meinungsäußerung im Grundrechtskonflikt mit dem Recht der persönlichen Ehre auf Kritik. Offen blieb die Frage, ob der Überlastung des BVerfG durch höhere Zulässigkeitsanforderungen für eine Verfassungsbeschwerde entgegengewirkt werden solle oder damit rechtsstaatliche und demokratische Grundanliegen gefährdet würden. Zustimmung fand *Starck* mit seinem Vorschlag, die Möglichkeit von positiven Kammerentscheidungen wieder zu streichen. Die Einmischung des BVerfG in die Fachgerichtsbarkeit sollte nicht als Belastung, sondern als Chance begriffen werden, Verfassungsrecht in die Rechtswirklichkeit umzusetzen, faßte der Präsident des VerfGH Potsdam, Dr. Peter *Macke* (Bretten), die Diskussion zusammen. Zugleich rief der Präsident des OLG Brandenburg die Verfassungsrichter auf, von diesen Möglichkeiten nur behutsam und mit Zurückhaltung Gebrauch zu machen.

Verfassungsrecht

»Wer die Musik bestellt, soll sie auch bezahlen.« Auf diese knappe Formel hatte der Gutachter der Abteilung Finanzreform Prof. Dr. Ferdinand *Kirchhof* (Tübingen) das Ziel der Reformbestrebungen zum Finanzausgleich gebracht (vgl. auch Werner *Heum*, DVBl. 1996, 1020). Wer die Aufgabenverantwortung trage, müsse auch die Ausgabenverantwortung übernehmen. Dieses Prinzip müsse stärker in die Verfassungswirklichkeit umgesetzt werden, hatte der Tübinger Staatsrechtslehrer gefordert. Hauptverursacher der Kosten, stellte *Kirchhof* in seinem Gutachten fest, sei nicht die verwaltende Körperschaft, sondern der Bund mit seinen detaillierten gesetzlichen Aufträgen. Die staatliche Auftragsverwaltung habe sich einem Bonmot zufolge als die billigste Art der Staatsverwaltung erwiesen. Die Teilnehmer der Abteilung »Empfehlen sich Maßnahmen, um in der Finanzverfassung Aufgaben- und Ausgabenverantwortung von Bund, Ländern und Gemeinden stärker zusammenzuführen?« waren sich schnell einig, daß die unterschiedlichen Verantwortungsränge stärker als bisher zusammengeführt werden müssen. Der Bund dürfe die Kosten für die sozialen Wohltaten nicht wie bisher auf die unteren Ebenen verlagern und sich selbst bei der Finanzierung der Ausgaben vornehm zurückhalten. »Diese verfassungsrechtlichen Prinzipien haben durch die Entwicklung im Gefolge der deutschen Einheit neue Aktualität erhalten«, unterstrich Staatssekretär a. D. Otto-Erich *Geske* (Bonn). Stärker als bisher müsse die Finanzverantwortung des Gesetzgebers eingefordert und die Kosten der Staatsaufgaben nach dem Verursacherprinzip verteilt werden. Zugleich würden aber die Grenzen und Schwierigkeiten eines solchen Finanzierungssystems deutlich: Die Kosten jedes einzelnen Bundesgesetzes müßten ermittelt und nach dem Grad der Gesetzesbindung verteilt werden. »Das setzt ein verlässliches Maß an Kenntnis über die Entwicklung der Gesamtkosten und aller Kostenbestandteile voraus«, erläuterte *Geske*, wobei er auf die besonderen Schwierigkeiten im Bereich der Mischfinanzierung verwies.

Auch Staatsminister Prof. Dr. Georg *Milbradt* (Dresden) forderte im Anschluß an *Kirchhof* eine bessere Konnexität von Ausgaben- und Aufgabenverantwortung ein. Auch müsse die Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz vielleicht stärker als bisher *zusammengeführt* werden, meinte der frühere Stadtkämmerer von Münster. Erwartungsgemäß setzte sich der Staatsminister dafür ein, die Länderautonomie bei der Aufgabenwahrnehmung zu stärken und dem auch durch eine entsprechende Finanzaufweisung seitens des Bundes Rechnung zu tragen. Als Faustformel müsse – so der sächsische Finanzminister – gelten, daß der Bund die von ihm verursachten Aufwendungen bezahle und die Länder hinsichtlich der finanziellen Lasten nicht allein lasse.

Durch den Auftritt des Geschäftsführenden Präsidialmitglieds des Deutschen Städtetages, Jochen *Dieckmann* (Köln), geriet das kommunale Klageglied erst so richtig in Fahrt. Der kommunale Handlungsspielraum dürfe nicht länger durch Bundes- und Landesgesetze eingeschränkt werden, forderte *Dieckmann*. Eine durchgreifende Reform sei wohl nur durch eine Verfassungsänderung erreichbar. Dabei gelte es vor allem, das Konnexitätsprinzip strikt anzuwenden, Bund und Länder an ihre finanzielle Verant-

wortung für die Kommunen zu erinnern und mit der Vorstellung aufzuräumen, daß die kommunale Ebene die durch die Gesetzgebung verursachten finanziellen Lasten unbeschränkt tragen könne. Der Vertreter der kommunalen Familie hielt dazu auch einen ausformulierten Vorschlag zur Änderung des Art. 104a Abs. 2 GG bereit: »Führen die Länder oder die vom Bund unmittelbar bestimmten Gemeinden (Gemeindeverbände) Bundesgesetze aus, die Zahlungen oder Sachleistungen (oder die Herstellung und Unterhaltung öffentlicher Einrichtungen) vorsehen, so trägt der Bund die Ausgaben für diese Leistungen. Die Länder sind verpflichtet, die finanziellen Leistungen des Bundes an die Gemeinden und Gemeindeverbände weiterzugeben. Soweit die Leistungen im Ermessen der Länder stehen, können die Länder Abweichendes bestimmen.« Eine derartige Vorschrift werde es dem Bund – so der Chef des Städtetages – schwer machen, die Sanierung seines Haushalts durch eine direkte Abwälzung auf die Sozialkassen des Bundes zu erreichen. Die weitgehenden Forderungen nach einer stärkeren finanziellen Eigenständigkeit der Städte, Gemeinden und Kreise begründete *Dieckmann* mit den besonderen Aufgaben der kommunalen Ebene. »Städte, Gemeinden und Kreise sind nicht nur Außenstellen der Staatsverwaltung. Sie sind vor allem eigenständige, bürgerschaftlich organisierte und durch allgemeine Wahlen unmittelbar legitimierte, bürgernahe Organisationen mit einer breiten Fülle von Aufgaben.« Dem müsse durch die Stärkung der finanziellen Eigenständigkeit der kommunalen Ebene Rechnung getragen werden. Nur so seien die Kommunen in der Lage, die wichtigen Kompetenzen zu erfüllen, die ihnen im Interesse einer gewaltenteilenden Aufgabenwahrnehmung übertragen worden seien.

In der von Prof. Dr. Fritz *Ossenbühl* (Bonn) geleiteten Diskussion, die in ihrer Entschlossenheit streckenweise fast an die Hauptversammlung eines kommunalen Spitzenverbandes zu erinnern schien, kam man schnell auf einen Nenner: Der Gesetzgeber in Bund und Ländern müsse den finanziellen Spielraum der kommunalen Ebene stärken und vor allem die Lasten im Bereich der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises übernehmen. Hier stehe der Gesetzgeber in einer Verantwortung, der er bisher nicht ausreichend gerecht geworden sei. Das Reformziel müsse nicht in einer Verbesserung des bisherigen Systems, sondern in einer aufgabengerechten Finanzausstattung gesehen werden, meinte Gutachter *Kirchhoff*. Auch in verschiedenen Wortbeiträgen kommunaler Vertreter wurde deutlich, daß die Finanzdecke nicht mehr ausreiche und nur durch eine stärkere Verantwortung von Bund und Ländern der finanzielle Spielraum der Kommunen gewahrt werden könne. Oberkreisdirektor Dr. Theodor *Elster* (Uelzen) machte vor dem Hintergrund anhängiger Verfassungsbeschwerden zum kommunalen Finanzausgleich in Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Bayern ebenso wie zuvor schon der Stellv. Hauptgeschäftsführer des Deutschen Landkreistages, Prof. Dr. Hans-Günter *Henneke* (Born), deutlich, daß die Finanzverfassung gerade bei einer schwierigen Finanzlage vor einer Bewährungsprobe stehe. In »Schönwetterzeiten« sei naturgemäß die Verteilung des Wohlstandes leichter als die Verwaltung des Mangels in finanziellen Notzeiten. Verschiedene kommunale Vertreter benannten auch konkrete Beispiele dafür, daß der Bund etwa im Sozialbereich den Kommunen neue Aufgaben zuweise, sich aber vor der Übernahme der finanziellen Folgekosten drücke. Die Lage sei durch die deutsche Einheit noch verschärft worden. Es müsse endlich Schluß sein mit dem Grundsatz, daß »den letzten die Hunde beißen«. Denn durch eine solche Mentalität zeichne sich zwar der Bundes- und Landesgesetzgeber von einem finanziellen Engagement weitgehend frei. Die eigentliche Zeche zahle jedoch durch ihre finanzielle Handlungsunfähigkeit die Kommune vor Ort und damit der Bürger, ohne daß dieser in seinem Bereich über die Verwendung der von ihm aufgebrauchten Steuermittel entscheiden könne. Und am Ende waren sich alle Teilnehmer einig: Die Finanzreform müsse vor allem auch einen Beitrag zu einer Aufgabenverlagerung nach unten und zu einer Stärkung des Subsidiaritätsprinzips leisten. Auch sei ein zu detaillierter gesetzlicher Auftrag in der Aufgabenerfüllung zurückzunehmen. Vor allem aber müsse das Konnexitätsprinzip strikt angewendet werden. Die Kosten für die Erledigung von übertragenen Aufgaben seien durch den Bundes- und Landesgesetzgeber voll zu übernehmen. Die Teilnehmer waren sich dabei klar, daß die Forderungen weit-

gehend rechtspolitischen Charakter hatten, also ein entsprechendes Handeln des Gesetzgebers oder sogar eine Verfassungsänderung voraussetzen und die Rechnung nicht ohne Bund und Länder aufgemacht werden könne. Dadurch ließ sich die engagierte Debatte zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung allerdings keinesfalls schrecken.

Verfahrensrecht

Seit langem wird beklagt, daß die gerichtlichen Verfahren zu lange dauern und der Rechtsschutz nicht mehr effektiv sei. Der Einzelrechtsschutz droht mehr und mehr an Effizienz zu verlieren. Die Gründe hierfür liegen nicht nur in der zunehmenden Belastung der Gerichte durch gesteigerte Eingangszahlen. Die Rechtsanwendung wird für die Verfahrensbeteiligten, Rechtsanwälte und Gerichte zudem erschwert durch die Komplexität und vielfältige Verästelung unseres Rechtswege- und Rechtsmittelsystems, das für den Bürger kaum noch zu durchschauen ist. Das Verfahrensrecht ist daher schon seit Jahren Gegenstand von Reformüberlegungen, um zu einer schnelleren und wirksameren Verfahrensabwicklung zu gelangen. Für den Bereich der Verwaltungsgerichtsbarkeit hat die Ende September verabschiedete 6. VwGO-Novelle die Rechtsschutzmöglichkeiten kräftig gestützt. Auch für die Zivilgerichtsbarkeit steht eine Prozeßrechtsnovelle an, die unter dem Thema: »Empfehlen sich im Interesse eines effektiven Rechtsschutzes Maßnahmen zur Vereinfachung, Vereinheitlichung und Beschränkung der Rechtsmittel und Rechtsbehelfe des Zivilverfahrensrechts?« in der verfahrensrechtlichen Abteilung des Deutschen Juristentages behandelt wurde. Die Vorschläge des Gutachters Prof. Dr. Peter *Gottwald* (Regensburg) und der Referenten VorsRiOLG Wolfgang *Jäger* (Düsseldorf) und Rechtsanwalt Erhard *Senninger* (München) sehen eine effizientere Aufklärung des Sachverhalts und der entscheidungserheblichen Tat- und Rechtsfragen in erster Instanz durch Einführung einer allgemeinen prozessualen Aufklärungs- und Vorlagepflicht von Parteien und Dritten vor, wodurch langwierige Auskunftsverfahren vermieden werden können. Wesentlichen Verfahrensfehlern soll das Gericht auf Anhörung hin selbst abhelfen dürfen, ohne daß es der Entscheidung eines Rechtsmittelgerichts bedarf. Verfahrensverzögerungen durch Versäumnisverfahren sollen eingeschränkt werden. Die Berufung soll zweite Tatsacheninstanz bleiben, jedoch soll sich die Kontrolle auf gerügte Fehler bei der Tatsachenfeststellung und auf materielle Rechtsfehler konzentrieren. Neuer Tatsachenvortrag soll auch in der Zivilgerichtsbarkeit nur zulässig sein, soweit sein verspätetes Vorbringen hinreichend entschuldigt wird. Anstelle der bisherigen Annahmerevision wird eine allgemeine Zulassungsrevision zum BGH – gegebenenfalls gekoppelt mit einer wertmäßig eingeschränkten Nichtzulassungsbeschwerde – vorgeschlagen, um die Aufgaben der Revisionsinstanz zu konzentrieren. Im Familienrecht soll der einstweilige Rechtsschutz vereinfacht werden – so die Reformvorschläge von Gutachtern und Berichterstattern.

Die Vereinfachungs- und Verkürzungsvorschläge stießen jedoch in den von Richterinnen am BGH Dr. Meo-Micaela *Habne* (Karlsruhe) moderierten kontroversen Beratungen nicht auf ungeteilte Zustimmung. Groß waren die Vorbehalte vor allem seitens der Anwaltschaft aber auch der Wissenschaft, die Verfahrensrechte des Bürgers zu verkürzen. Ein effektiver Grundrechtsschutz könne nur durch ausreichende Verfahrensgarantien gesichert werden und dürfe bei aller Freude an einer Verkürzung der gerichtlichen Verfahren nicht auf der Strecke bleiben. Durchgreifende Reformen des Zivilprozeßverfahrens stießen bei den Teilnehmern der Abteilung Verfahrensrecht daher eher auf skeptische Ablehnung. Dem entsprach, daß eine ungewöhnlich große Anzahl der Beschlußvorschläge mit deutlicher Mehrheit abgelehnt wurden. Bei den Anwälten hat die breite Ablehnungsfront durchaus handfeste Ursachen. Sie fühlen sich durch verkürzte Ausschlussfristen unnötig unter Druck gesetzt, ohne daß hierdurch in der Sache eine Verfahrensverkürzung erreicht werden kann. Der gesetzgeberische Reformeifer dürfte daher durch die Beratungen eher einen deutlichen Dämpfer erhalten haben.

Außenpolitik der Europäischen Union

»Europa kann nur als Rechtsgemeinschaft zu einer politischen Einheit finden. Vor allem muß die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik gestärkt werden. Wirtschaftsriese und politi-

scher Zwerg, das kann nicht lange gut gehen.« Mit diesen Worten eröffnete Bundesaußenminister Dr. Klaus *Kinkel* (Bonn) die glanzvolle Schlußveranstaltung, an der sich in Anwesenheit von mehr als 2000 Zuhörern vier europäische Außenminister, darunter der amtierende EG-Ratspräsident und ein Mitglied der EG-Kommission beteiligten. Zugleich bekräftigte der Außenminister den deutschen Anspruch auf einen ständigen Sitz im Sicherheitsrat der UNO. Die von Präsident *Rabe* in geschliffenem Diplomatenenglisch moderierte Runde war sich weitgehend einig: Eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, die durch den Maastricht-Vertrag grundgelegt worden ist, sei bei 15 Mitgliedsstaaten nicht immer einfach. Dabei sind die Ziele der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik in Art. J 1 des Maastricht-Vertrages hoch gesteckt: Die Wahrung der gemeinsamen Werte, der grundlegenden Interessen und der Unabhängigkeit der EU, die Stärkung der Sicherheit der EU und ihrer Mitgliedsstaaten in allen ihren Formen, die Wahrung des Friedens und die Stärkung der internationalen Sicherheit entsprechend den Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen sowie der Schlußakte von Helsinki und den Zielen der Charta von Paris, die Förderung der internationalen Zusammenarbeit, die Entwicklung und Stärkung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sowie die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten. »Die neuen Möglichkeiten haben wir bisher nicht ausreichend genutzt«, meinte *Kinkel* und machte dafür das Interesse der Mitgliedsstaaten nach einer eigenen Außenpolitik verantwortlich, die immer noch eine Domäne nationalstaatlicher Verantwortung sei. Viel Beifall erntete *Kinkel* für sein Grundanliegen: »Ziel kann es nicht sein, die nationale Außenpolitik vollständig durch eine europäische zu ersetzen. Nationale Außenpolitik muß aber durch eine einheitliche europäische Außenpolitik ergänzt werden.« Die Europäische Union müsse dazu eine eigene Rechtspersönlichkeit erhalten und mit »einheitlichem Gesicht« auftreten und mit »einer Stimme« sprechen. Zugleich sprach sich der deutsche Außenminister dafür aus, das Prinzip der Einstimmigkeit weitgehend durch Mehrheitsentscheidungen zu ersetzen. Die sicherheits- und verteidigungspolitische Identität Europas müsse mit Hilfe der Westeuropäischen Union gestärkt werden. Er könne sich in Fragen der Außenpolitik einen Generalsekretär vorstellen, der dem Rat in Fragen der Gemeinsamen Sicherheits- und Außenpolitik zuarbeite, meinte der deutsche Außenminister.

Auch der irische Außenminister Dick *Spring* (Dublin) sprach sich für eine Stärkung der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik aus. Die Regierungskonferenz werde prüfen müssen, wie die bestehenden Mechanismen verbessert und geändert werden könnten. Ohne eine massive Unterstützung der Bürger in den Mitgliedstaaten der EU werde sich – so der gegenwärtige EU-Ratspräsident – ein solches Ziel allerdings nicht erreichen lassen. Es sei darauf zu achten, daß nach Beendigung des kalten Krieges nicht in Europa neue innerstaatliche Konflikte entstünden, wobei er die Kriegswirren im ehemaligen Jugoslawien als negatives Beispiel nannte. Auch *Spring* hielt einen Abschied vom Einstimmigkeitsprinzip für unverzichtbar. Nationale Interessen könnten durch eine konstruktive Stimmenthaltung einzelner Mitgliedstaaten gewahrt werden.

»Ohne eine politische Union wird eine nachhaltige wirtschaftliche Integration Stückwerk bleiben«, unterstrich auch EU-Kommissar Hans *van den Broek* (Brüssel). Der Niederländer benannte auch die Ursachen für die geringen Fortschritte in diesem Bereich: »Es würde keinen großen juristischen Aufwand bedeuten, die Außenpolitik in Europa zu harmonisieren – vorausgesetzt, man will es«, brachte es *van den Broek* auf den Punkt und fügte hinzu: »Die Mitgliedstaaten wollen zwar eine europäische Außen- und Sicherheitspolitik, vor allem wollen sie aber ihre nationale Souveränität wahren.« Die weitere Diskussion wandte sich vorwiegend handfesten Rezepten zu: Eine Reform müsse auf einer Zusammenarbeit von Rat und Kommission aufbauen. Auf Unionsebene müsse eine Planungs- und Analyseeinheit geschaffen werden, die auf der Grundlage einer sorgfältigen Lageanalyse Optionen für ein gemeinsames Handeln erarbeite. Die Umsetzung von Entscheidungen einschließlich der Vertretung der EU auf dem internationalen Parkett solle künftig dem »Tandem Ratsvorsitz/Kommission« gemeinsam übertragen werden. Innerhalb der EU müsse die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik durch die Entwicklung des europäischen Pfeilers der NATO gestärkt werden.

Ebenso wie *van den Broek* mahnte auch der belgische Außenminister Erik *Derycke* (Brüssel) ein entschlossenes Handeln der Gemeinschaft an. »Zu wenig – zu spät«, dürfe nicht weiterhin das Etikett für eine europäische Außenpolitik sein. Der Einführung des Mehrheitsprinzips seien Grenzen durch vitale nationale Interessen gesetzt. Es könne nicht angehen, daß beispielsweise Belgien Mitarbeiter der Ifor-Truppen im ehemaligen Jugoslawien stelle, die Entscheidung über deren Einsatz aber in einer Kontaktgruppe getroffen werde, an der Belgien nicht beteiligt sei. Einem europäischen Superminister für alle außenpolitischen Maßnahmen gab die Runde auf absehbare Zeit wenig Chancen. Zweckmäßiger sei, so *Derycke*, Sonderbeauftragte für spezielle Aufgaben zu berufen, wie dies für das ehemalige Jugoslawien geschehen sei. Letztlich sei eine ausreichende finanzielle Ausstattung der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik durch die Mitgliedstaaten unverzichtbar.

»Nur gemeinsam sind wir stark«, meinte auch der luxemburgische Außenminister Jaques *Poos*. Europa werde auf dem internationalen Parkett nur ernst genommen, wenn es sich auch politisch einig weiß und sich eng zusammenschließt. Luxemburg sei offen für Mehrheitsentscheidungen, halte aber den politischen Willen für wichtiger als institutionelle Veränderungen. Die noch zu bewältigenden neuen Aufgabenstellungen geben, da war sich die Runde einig, keinen Anlaß zu übertriebener Skepsis oder gar zu Resignation. »Wir haben in den Jahren seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges ein unvorstellbares Maß an Zusammenarbeit in Europa erreicht und diesen Weg auch nach Öffnung der Grenzen fortgesetzt«, machte *Kinkel* unter dem Beifall der Zuhörer deutlich. Mit demselben Elan, wie ihn die großen Europäer der Nachkriegszeit aufgebracht hätten, werde es gelingen, das Erreichte auszubauen und das Modell Europa auch weiterhin zu einem Vorbild für Demokratie und Rechtsstaat sowie zu einem Export-schlager für zahlreiche regionale Zusammenschlüsse in der Welt werden zu lassen.

Von Karlsruhe nach Bremen

So gewaltig der Paukenschlag zum Auftakt des Juristentages war, so unerwartet harmonisch sollte die Veranstaltung enden. Die europäischen Außenminister, die sich als Freunde verstanden und dies nicht nur in ihren Anreden gegenüber dem deutschen Außenminister (»lieber Klaus«) wiederholt zum Ausdruck brachten, legten beredtes Zeugnis dafür ab, daß die europäische Integration auf einem guten Wege ist und über den wirtschaftlichen Bereich hinaus langfristig in eine politische Union münden wird. Zwischen Beginn und Ende des Juristenkongresses lagen vier ungewöhnlich harte Arbeitstage nicht nur für die Teilnehmer, sondern auch für die Organisatoren und zahlreiche Helfer – allen voran der Ortsausschuß, die ganze Arbeit geleistet hatten. Mehr als 300 000 Blatt Papier produzierte allein die Pressestelle des Deutschen Juristentages, wie deren Pressesprecher Rechtsanwalt Martin W. *Huff* (Gründau-Rothenbergen) auf Anfrage erläuterte. Umfangreiche Buch- und EDV-Ausstellungen am Rande des Kongresses, zahlreiche Pressekonferenzen, die traditionellen Einladungen von namhaften Fachverlagen an die Autoren, die Empfänge des Bundesjustizministers und der baden-württembergischen Landesregierung sowie ein überaus reichhaltiges Rahmenprogramm boten Gelegenheit zu vielfältigen Gesprächen und zu einem Meinungsaustausch über den eigenen engeren Arbeitsbereich hinweg. Und für die Mehrzahl der Teilnehmer stand wohl bereits vor Ende der Tagung der Entschluß fest, auch beim 62. Deutschen Juristentag, der in der Zeit vom 22. bis 25. 9. 1998 in Bremen stattfinden wird, ebenso wie auf dem Deutschen Juristenkongreß 2000 in Leipzig wieder dabei zu sein. Alle fachlich Interessierten werden schon bald den Tagungsband über die Verhandlungen des 61. Deutschen Juristentages gern mit Gewinn zur Hand nehmen. Der Juristentag in Karlsruhe hat deutliche Spuren hinterlassen. Auf die Beratungen in Bremen wartet die Fachwelt mit nicht geringerer Spannung.

Beschlüsse des 61. Deutschen Juristentages Karlsruhe 1996*

Abteilung Verfassungsrecht

Empfehlen sich Maßnahmen, um in der Finanzverfassung Aufgaben- und Ausgabenverantwortung von Bund, Ländern und Gemeinden stärker zusammenzuführen?

I. Allgemeine Grundsätze

1. Eine Reform der Finanzverfassung soll Ordnung, Transparenz und Systemgerechtigkeit durch aufgabengerechte Finanzstrukturen bringen. Sie hat die materiellen Vorgaben der Demokratie, des Bundesstaates und der kommunalen Autonomie zu beachten und zu fördern. Sie dient nicht dem Ruf nach mehr Geld für einzelne Beteiligte (angenommen: 66:0:0).
2. Die bundesstaatliche Selbständigkeit jedes Gliedstaates im Haushaltswesen wendet sich grundsätzlich gegen Mischfinanzierung und Dotationen. Ausnahmen sind nur in Grenzen zulässig, teilweise jedoch sogar rechtlich gefordert (angenommen: 61:3:0).
2. a) (Antrag Prof. Dr. Hans-Günter *Henneke*) Das Grundgesetz kennt grundsätzlich keine Durchgriffskompetenz des Bundes auf die kommunale Ebene. Darf der Bund ausnahmsweise Kommunen zu Aufgabenträgern bestimmen, muß sich dies in seiner Finanzierungsverantwortung gegenüber den Kommunen niederschlagen (angenommen: 64:1:3).
3. Die demokratische Finanzverfassung fordert, daß Entscheidungs- und Ausgabenverantwortung sowie Kostenursache und Kostenlast möglichst in einer Hand liegen (angenommen: 64:0:2).
4. Nicht nur der Vollzug verursacht die Kosten staatlicher Aufgaben; Hauptursache bilden zunehmend die gesetzlich detaillierten Aufträge an die Verwaltung (angenommen: 67:0:1).

* Abgedruckt sind die Beschlüsse der Abteilungen Verfassungsrecht und Verfahrensrecht.

5. Bei einer Reform der Finanzverfassung muß auch die Aufgabenverteilung auf die verschiedenen Ebenen und die Einnahmeverteilung mit überprüft werden (angenommen: 65:1:1).

II. Vollzugs- oder Gesetzeskausalität

Alternative 1 (Übergang zur uneingeschränkten Gesetzeskausalität)

Art. 104a Abs. 1 GG ist im Sinne der Gesetzeskausalität zu ändern. Damit entfallen Art. 104a Abs. 2 und 3 GG (zum zeitlichen Übergang s. III. 1.).

Grundsätzlich sollte der Bund als gesetzgebende Körperschaft die durch seine Gesetze verursachten Zweckausgaben tragen; nur soweit der verwaltenden Körperschaft noch ein Spielraum zu eigener Entscheidung zusteht, tragen die Länder diese Ausgaben.

Bei der Ausführung von Bundesgesetzen hat der Bund die von ihm verursachten, notwendigen Kosten den Ländern vollständig zu erstatten.

Die Verwaltungsausgaben im Sinne des Art. 104a Abs. 5 GG sollten weiterhin bei den Ländern verbleiben (abgelehnt: 15:39:12).

Alternative 2 (Änderungsantrag Prof. Dr. *Henneke*: eingeschränkte Gesetzeskausalität):

Art. 104a Abs. 3 GG sollte dahin gehend geändert werden, daß der Bund dann die Ausgaben für Leistungen zu tragen hat, wenn die Länder oder die vom Bund ausnahmsweise unmittelbar bestimmten Gemeinden (Gemeindeverbände) Maßnahmen des Bundes ausführen, die Zahlungen, Sachleistungen oder die Herstellung und Unterhaltung öffentlicher Einrichtungen vorsehen. Soweit die Leistungen im Ermessen der Länder stehen, können die Gesetze Abweichendes bestimmen (angenommen: 39:14:12).

III. Finanzverfassung im Übergang

1. Solange und soweit die gesamtwirtschaftlichen und finanzwirtschaftlichen Unterschiede zwischen Ostdeutschland und Westdeutschland sich nicht erheblich gemindert haben, bleiben die derzeitigen Zuweisungen des Bundes einschließlich ihrer verfassungsrechtlichen Grundlagen erforderlich (angenommen: 62:0:3).
2. Unabhängig von einer späteren Anpassung aller bestehenden finanzverfassungsrechtlichen Regelungen an die dann vorhandenen Anforderungen sind einzelne Bestimmungen über die Aufteilung von Aufgabenverantwortung und Ausgabenverantwortung bereits jetzt zu überprüfen und gegebenenfalls zu korrigieren (angenommen: 62:1:3).

IV. Finanzverfassung und kommunale Finanzautonomie

1. Die Verteilung der Ausgabenverantwortung zwischen den Ländern und ihren Kommunen ist in den Landesverfassungen zu regeln (angenommen: 60:1:4).
2. (Antrag Prof. Dr. Henneke): In den Landesverfassungen ist das strikte Konnexitätsprinzip entsprechend folgender Formulierung zu normieren: Den Gemeinden und Gemeindeverbänden kann durch Gesetz die Erledigung von Aufgaben übertragen werden. Dabei sind Bestimmungen über die Deckung von Kosten zu treffen. Führen diese Aufgaben zu einer Mehrbelastung der Gemeinden oder Gemeindeverbände, so ist ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen (angenommen: 57:3:6).
3. In den Landesverfassungen sollte auf die verschiedenen Einschränkungen verzichtet werden, mit denen das einzelne Land einen Vorbehalt für die Entwicklung des Finanzausgleichs macht. Begriffe wie »angemessen«, »Anteil an Steuereinnahmen«, »Berücksichtigung der Aufgaben des Landes« oder »im Rahmen seiner Leistungsfähigkeit« sollten soweit als möglich vermieden werden (angenommen: 57:5:1).

V. Finanzierung der EG und der innerstaatlichen Anwendung von Gemeinschaftsrecht

1. Die Verteilung der aus der Mitgliedschaft in der EU sich ergebenden Lasten auf Bund und Länder bedarf der Überprüfung (angenommen: 65:0:1).
2. Auch bei einem Übergang auf die Gesetzeskausalität bedarf die Verteilung der finanziellen Lasten bei Anwendung von Gemeinschaftsrecht einer besonderen Prüfung (angenommen: 66:0:1).

Abteilung Verfahrensrecht

Empfehlen sich im Interesse eines effektiven Rechtsschutzes Maßnahmen zur Vereinfachung, Vereinheitlichung und Beschränkung der Rechtsmittel und Rechtsbehelfe des Zivilverfahrensrechts?

I. Sachverhaltsaufklärung in erster Instanz

1. Soll eine allgemeine prozessuale Aufklärungs- und Vorlagepflicht der Parteien hinsichtlich relevanter Tatsachen und Urkunden eingeführt werden? (abgelehnt: 44:94:2).
2. Sollen – zur Vermeidung gesonderter Informationsprozesse – bestehende materiellrechtliche Auskunfts- und Vorlageansprüche im Rahmen des Erkenntnisverfahrens über den Hauptanspruch durchgesetzt werden können? (angenommen: 116:19:9).

II. Versäumnisverfahren

1. Sollen die Versäumnisregeln wie folgt geändert werden:
 - a) Soll ein Versäumnisurteil mit Einspruchsmöglichkeit beschränkt werden auf die Säumnis im frühen ersten Termin, das Ausbleiben der Klagerwiderung und auf die Erklärung der Verteidigungsbereitschaft (§§ 276 Abs. 1 Satz 2 ZPO, 331 Abs. 3 ZPO)? (abgelehnt: 38:108:3).
 - b) Soll § 345 ZPO dahin geändert werden, daß ein Einspruch bei wiederholter Säumnis auch dann nicht mehr möglich ist, wenn zwischenzeitlich eine mündliche Verhandlung stattgefunden hat? (angenommen: 99:40:10).

2. Soll in Berufung und Revision ein Säumnisverfahren generell entfallen und durch die Entscheidung nach Aktenlage ersetzt werden? (abgelehnt: 33:113:3).
3. Soll bei nicht hinreichender Entschuldigung der Säumnis zwingend eine Säumnisgebühr auferlegt werden? (angenommen: 84:67:8).

III. Allgemeine Rechtsmittelfragen

1. Soll die Adressatenregelung für alle Rechtsmittel vereinheitlicht werden durch
 - a) Einlegung beim iudex a quo? (abgelehnt: 26:122:10).
 - b) Einlegung beim iudex ad quem? (angenommen: 73:70:7).
2. Sollen alle Rechtsmittel (einschließlich der Beschwerde) befristet werden? (angenommen: 127:22:4).
3. Soll für alle Rechtsmittel (einschließlich Beschwerde) ein Begründungszwang eingeführt werden? (angenommen: 151:10:3).
4. Sollen Rechtsmittel zugleich mit der Einlegung begründet werden? (abgelehnt: 10:144:6).
5. Sollen die Fristen für Einlegung und ggf. Begründung von Rechtsmitteln einheitlich je einen Monat betragen, soweit nicht zwingende Gründe ausnahmsweise kürzere Fristen erfordern? (angenommen: 139:13:9).
6. Soll die Begründungsfrist – unbeschadet der richterlichen Verlängerungsmöglichkeit – von der Zustellung der Entscheidung an gerechnet werden? (abgelehnt: 63:93:6).
7. Soll das Rechtsmittel jederzeit ohne Zustimmung des Gegners zurückgenommen werden können? (abgelehnt: 72:80:5).
8. Soll gegen Urteile eine befristete Gegenvorstellung (sogenannte Anhörungsrüge) mit Abhilfemöglichkeit des Ausgangsgerichts eingeführt werden
 - a) generell? (abgelehnt: 5:155:2),
 - b) beschränkt auf nicht mehr anfechtbare Entscheidungen? (abgelehnt: 24:132:4),
 - c) bei wesentlichen Verfahrensfehlern? (abgelehnt: 13:142:4),
 - d) nur bei Verletzung rechtlichen Gehörs? (abgelehnt: 65:90:4).
9. Sollen Rechtsmittelfristen durch den Antrag auf Prozeßkostenhilfe gehemmt werden? (abgelehnt: 64:98:6).
10. Sollen Nebenentscheidungen generell unanfechtbar sein, wenn in der Hauptsache kein Rechtsmittel zulässig ist? (angenommen: 144:14:8).
11. Sollen Rechtsmittelbelehrungen eingeführt werden? (angenommen: 91:59:13).
12. Soll die vorläufige Vollstreckbarkeit ohne Sicherheitsleistung geändert werden
 - a) durch Erstreckung auf alle Urteile? (abgelehnt: 21:141:2),
 - b) durch Beschränkung der Ersatzpflicht des Gläubigers nach Bereicherungsgrundsätzen? (abgelehnt: 7:155:4).

IV. Berufung

1. a) Soll eine Zulassungsberufung durch den iudex a quo eingeführt werden? (abgelehnt: 0:161:0).
- b) Soll eine Zulassungsberufung durch den iudex a quo für die Fälle eingeführt werden, in denen die Berufungssumme nicht erreicht wird? (abgelehnt: 28:135:3).
2. a) Soll eine Annahmoberufung durch den iudex ad quem eingeführt werden? (abgelehnt: 6:155:4).
- b) Soll eine Annahmoberufung durch den iudex ad quem für die Fälle eingeführt werden, in denen die Berufungssumme nicht erreicht wird? (abgelehnt: 22:141:4).
3. Soll die Berufungssumme maßvoll (auf 2000,- DM) angehoben werden? (angenommen: 97:67:9).
4. Soll das Gericht die Berufung bei Einstimmigkeit über die Unbegründetheit durch Beschluß zurückweisen können? (abgelehnt: 44:121:3).
5. Ist die Berufung grundsätzlich als zweite Tatsacheninstanz zu belassen? (angenommen: 163:3:2).
6. Soll ein Novenverbot eingeführt werden? (abgelehnt: 5:140:3).

7. Falls nein, soll neues Vorbringen – gebotene richterliche Hinweise vorausgesetzt – ohne Rücksicht auf eine mögliche Verzögerung nur noch zulässig sein, wenn die Verspätung ausreichend entschuldigt wird? (abgelehnt: 67:99:6).
8. Sollen Tatsachenfeststellungen in erster Instanz nur auf Rüge ihrer Verfahrensfehlerhaftigkeit hin überprüft werden bzw. bei zulässigem neuen Tatsachenvorbringen? (abgelehnt: 16:133:13).
9. Sollen Klageänderung, Widerklage und Aufrechnung nur noch zulässig sein
 - a) bei Zustimmung des Gegners oder rechtsmißbräuchlicher Verweigerung seiner Zustimmung oder (abgelehnt: 9:147:5),
 - b) Sachdienlichkeit, es sei denn, eine neue Beweisaufnahme wäre erforderlich? (abgelehnt: 36:121:8).
10. Soll § 539 ZPO ganz gestrichen werden? (abgelehnt: 26:123:8).
11. Soll § 539 ZPO dahin erweitert werden, daß eine Zurückverweisung in die erste Instanz auch dann erfolgt, wenn die der rechtlichen Beurteilung des Berufungsgerichts entsprechende Sachverhaltsaufklärung in erster Instanz unterblieben ist? (abgelehnt: 48:99:14).
12. Soll die unselbständige Anschlußberufung beibehalten werden? (angenommen: 162:1:3).

V. Revision

1. Soll eine allgemeine Zulassungsrevision eingeführt werden
 - a) nur bei grundsätzlicher Bedeutung der Rechtssache? (abgelehnt: 4:143:5),
 - b) bei grundsätzlicher Bedeutung und Divergenz? (abgelehnt: 15:142:3),
 - c) bei grundsätzlicher Bedeutung, Divergenz und grobem Rechtsfehler oder besonders schwerem Nachteil für die Partei? (abgelehnt: 31:113:8).
2. Soll am Prinzip eigenständiger Zulassung zum BGH-Anwalt festgehalten werden? (angenommen: 141:3:13).

VI. Beschwerden

1. Soll das Ausgangsgericht jeder Beschwerde abhelfen können? (angenommen: 137:10:7).
2. Soll eine Präklusionsregelung nach dem Vorbild der §§ 296, 528 ZPO eingeführt werden? (abgelehnt: 37:90:23).
3. Soll die Durchgriffserinnerung abgeschafft und gegen die Entscheidung des Rechtspflegers die direkte Beschwerde zum Beschwerdegericht eröffnet werden? (angenommen: 91:33:16).

4. Soll eine außerordentliche Beschwerde bei greifbarer Gesetzeswidrigkeit kodifiziert werden? (abgelehnt: 50:78:14).
5. Sollen die Beschwerdewerte angehoben werden
 - a) bei Kostengrundscheidungen? (angenommen: 78:29:29),
 - b) bei anderen Kostensachen? (angenommen: 89:28:27).
6. Sollen darüber hinaus Beschwerdewerte eingeführt werden? (angenommen: 72:50:23).

VII. Einstweiliger Rechtsschutz in Familiensachen

1. Soll der einstweilige Rechtsschutz in Familiensachen der ZPO und des FGG harmonisiert und die Konkurrenz unterschiedlicher Verfahren der einstweiligen Verfügung, einstweiligen Anordnung (ZPO) und vorläufigen Anordnung (FGG) innerhalb und außerhalb des Scheidungsverbundes durch einen einheitlichen einstweiligen Rechtsbehelf beseitigt werden? (angenommen: 137:4:6).
2. Soll gegen einstweilige oder vorläufige Anordnungen
 - a) einheitlich die sofortige Beschwerde mit Devolutiveffekt möglich sein? (angenommen: 57:47:35),
 - b) der Antrag auf Abänderung durch das Ausgangsgericht möglich sein? (angenommen: 114:3:31).
3. Soll die laufende Anpassung von Unterhaltstiteln an wechselnde Einkommensverhältnisse dem Rechtspfleger übertragen werden? (abgelehnt: 48:79:13).

VIII. Sonstige Vereinfachungen

1. Sollen der Kläger bei Klagerücknahme und der Beklagte bei Anerkenntnis vor Stellung der Sachanträge von der Pflicht zur Erstattung außergerichtlicher Kosten des Gegners befreit werden können? (abgelehnt: 20:110:5).
2. Soll die Rechtsschutzversicherung begrenzt werden
 - a) durch Selbstbeteiligung? (abgelehnt: 66:66:10),
 - b) durch Beschränkung der Deckung, wenn die Partei dem richterlichen Hinweis nicht folgt und dadurch Mehrkosten entstehen? (abgelehnt: 23:102:11).
3. Soll der Berufungsbeklagte seine Anwaltskosten als notwendige Kosten erst dann erstattet bekommen, wenn der Berufungskläger die Berufungsbegründung, ein Prozeßkostenhilfesuch, einen Wiedereinsatzungsantrag oder einen Einstellungsantrag eingereicht hat? (angenommen: 76:53:9).
4. Soll die Zuständigkeit des BGH zur Gerichtsstandsbestimmung (§ 36 Nr. 6 ZPO) ersetzt werden durch die Zuständigkeit des OLG, in dessen Bezirk das zuerst mit der Sache befaßte Gericht liegt (analog § 5 FGG)? (angenommen: 116:5:11).

RECHTSPRECHUNG

Entscheidungen

1. Art. 16 a GG

Zum politischen Charakter von Folterungen (nichtamtlicher Leitsatz).

BVerfG, Beschluß der 1. Kammer des Zweiten Senats vom 3. 7. 1996 – 2 BvR 1957/94 –

Der Beschwerdeführer – Bf. –, ein türkischer Staatsangehöriger kurdischer Volkszugehörigkeit, stellte im Januar 1992 einen Asylantrag und gab zur Begründung an, er habe die illegale Organisation TKP/ML-Tikko unterstützt, sei deswegen im September 1991 verhaftet, 17 Tage lang auf einer Wache festgehalten und schwer gefoltert worden. Danach sei er dem StaatssicherheitsGE überstellt worden, wo er weitere 41 Tage in Haft gehalten worden sei. Am 19. 11. 1991 habe man ihm unter Auflagen Haftverschönerung gewährt und ihn auf freien Fuß gesetzt. Am 17. 12. 1991 habe ihn das StaatssicherheitsGE zu 3 Jahren und 9 Monaten

schwerer Zuchthaushaft verurteilt. Er habe dagegen Berufung eingelegt und deshalb die Strafe nicht sofort antreten müssen. Wegen der Aussichtslosigkeit dieser Berufung sei er aus der Türkei geflohen, ohne die Berufungsverhandlung abzuwarten. Im Falle seiner Rückkehr in die Türkei befürchte er, wieder gefoltert zu werden, und habe Angst um sein Leben. Das Bundesamt lehnte den Asylantrag ab und stellte fest, daß die Voraussetzungen des § 51 Abs. 1 AuslG nicht vorliegen, hingegen Abschiebungshindernisse nach § 53 Abs. 1 AuslG einer Abschiebung des Bf. in die Türkei entgegenstünden. Die dagegen erhobene Klage des Bf. wies das VG ab. Die Verfassungsbeschwerde führte zur Zurückverweisung.

Aus den Gründen:

Die Verfassungsbeschwerde ist zulässig und i. S. von § 93 c Abs. 1 Satz 1 BVerfGG auch offensichtlich begründet. Die Würdigung der Frage des politischen Charakters der vom Bf. in der Tür-