

betroffenen Unternehmen zu qualifizieren. Dass eine solche Einordnung praktisch zu keiner weiterreichenden Beschränkung des Gesetzgebers führen würde, zeigt bereits die vorliegende Entscheidung des BVerfG. So diente die Glykol-Warnliste sowohl dem Schutz der deutschen Weinwirtschaft⁶² als auch dem Schutz der Bevölkerung vor den von verseuchten Weinen ausgehenden Gesundheitsgefahren,⁶³ also legitimen Zwecken von erheblichem Gewicht. Die Verhältnismäßigkeit der Warnliste wirft daher keine ernstzunehmenden Bedenken auf; vielmehr liegt es nahe anzunehmen, dass der Staat durch seine sich aus Art. 2 Abs. 2 GG ergebende grundrechtliche Schutzpflicht sogar zum Einschreiten verpflichtet war. Dabei ist insbesondere zu berücksichtigen, dass sowohl im *Glykol*-Fall als auch bei der Verbraucherinformation gem. § 40 Abs. 1a LFGB die betroffenen Unternehmen selbst mit ihren Gesetzesverstößen erst den Anlass für die hoheitliche Informationstätigkeit geschaffen haben, sie also in ihrer Schutzwürdigkeit wesentlich eingeschränkt sind.

Offen bliebe bei einer solchen Qualifikation lediglich die Frage, wo die Grenzen hoheitlicher Eingriffe zu ziehen wären. Denn auch staatliche Kampagnen, z.B. gegen die Gefah-

ren des Rauchens, verringern regelmäßig die Absatzchancen der betreffenden Produkte.⁶⁴ Ob diese allerdings bereits als Grundrechtseingriff zu werten sind, erscheint aufgrund ihres unspezifischen Charakters durchaus fraglich.⁶⁵ Auch hier spräche aber das Gebot einer konsistenten und lückenlosen Grundrechtskontrolle grundsätzlich für die Einordnung als Eingriff. Dieser ließe sich dann aber in der Regel unproblematisch durch die mit diesen Informationskampagnen verfolgten Zwecke – bspw. dem Schutz der Volksgesundheit – rechtfertigen. Hier spräche der mangelnde Bezug zu konkreten Unternehmen und Produkten gerade für eine geringe Eingriffsintensität und – eng damit verbunden – eine nur geringe Schutzwürdigkeit der betroffenen Grundrechtsträger.

62 BVerfG (Fußn. 1), S. 254.

63 BVerfG (Fußn. 1), S. 258.

64 Siehe zur Verpflichtung der Hersteller von Tabakprodukten zum Aufdruck von Warnhinweisen BVerfG, Beschl. v. 22.01.1997 – 2 BvR 1915/91 – BVerfGE 95, 173 = DVBl 1997, 548.

65 Dies verneint C. Gusy, NJW 2000, 977 (983); dafür aber wohl D. Murswiek, NVwZ 2003, 1 (4).

Berichte

72. Deutscher Juristentag in Leipzig

Von Rechtsanwalt Prof. Dr. Bernhard Stüer, Münster/Osnabrück*

Der 72. Deutsche Juristentag, der in der Zeit vom 26. bis 28.09.2018 in Leipzig stattfand, befasste sich in seiner Öffentlich-rechtlichen Abteilung mit der Migration und ihren Folgen. Eröffnet wurden die Beratungen mit einem Grußwort der schwedischen Königin Silvia und einem Festvortrag des BVerfG-Präsidenten Prof. Dr. Andreas Voßkuhle, der sich dafür einsetzte, den Rechtsstaat zu festigen und sich populistischen Bewegungen zu widersetzen. Die Richter rief er dazu auf, ihre Entscheidungen der Öffentlichkeit besser zu erklären und auch so den Druck auf den Rechtsstaat abzubauen. Die Schlussberatungen standen nach einer Kynote von Königin Silvia ganz im Zeichen eines verbesserten Kinderschutzes.

Deutsche Juristentage haben Tradition. Seit Gründung der größten Vereinigung der Juristen auf dem europäischen Kontinent im Jahre 1860 in Berlin treffen sich die Juristen alle zwei Jahre, um aktuelle rechtspolitische Themen zu besprechen und Politik, Gesetzgebung, Rechtsprechung, Wissenschaft und Verwaltung vielfach in die Form von Empfehlungen gekleidete Ratschläge für die jeweilige Tagesarbeit zu übermitteln. Das internationale Juristentreffen versteht sich als unabhängiges Sprachrohr des ganzen Juristenstandes.

In der Zeit vom 26. bis 28.09.2018 trafen sich die Juristen in Leipzig, der Residenz des BVerwG am Simsonplatz und des 5. BGH-Strafsenats in der Villa Sach, im Congress-Centrum Leipzig (CCL) auf dem Gelände der Neuen Messe. Leipzig, die Stadt der Messen, der Kongresse und des Rechts war nicht zum ersten Mal Gastgeber der Tagung. Denn schon im Jahre 1880, also ein Jahr nach Gründung des Reichsgerichts in damaliger Sichtweite des Leipziger Hauptbahnhofes in der Georgenhalle, auf dem 15. Deutschen Juristentag, und im Jahre 2000 auf dem 63. Deutschen Juristentag diskutierten hier die rechtsgelehrten Paragrafenkenner aus nah und fern über aktuelle rechtspolitische Themen.

* Zu den Deutschen Juristentagen der Vorjahre Stüer, DVBl 1986, 1140 (56. DJT Berlin); DVBl 1990, 1333 (58. DJT München); DVBl 1992, 1415 (59. DJT Hannover); DVBl 1994, 1283 (60. DJT Münster); DVBl 1996, 1243 (61. DJT Karlsruhe); DVBl 1998, 1211 (62. DJT Bremen); DVBl 2000, 1672 (63. DJT Leipzig); DVBl 2002, 1598 (64. DJT Berlin); DVBl 2005, 90 (65. DJT Bonn); DVBl 2014, 1433 (70. DJT Hannover); DVBl 2016, 1511 (71. DJT Essen), vgl. auch <http://www.djt.de>. Juristentage fanden außerhalb der heutigen Grenzen Deutschlands auch in Danzig (1910), Innsbruck (1904), Posen (1898), Salzburg (1876, 1928), Stettin (1888), Straßburg (1889) und Wien (1862, 1912) statt.

Beim Juristenkongress 2000 hatten sich die Vertreter ihrer Zunft bei strahlendem Herbstwetter bereits im neu errichteten Congress-Center (CCL) in Leipzig versammelt. Damit tagte die ehrwürdige Vereinigung erstmals seit dem Zweiten Weltkrieg wieder in Ostdeutschland (Stür, DVBI 2000, 1672). An die damaligen Beratungsgegenstände etwa der Selbstbestimmung des Patienten am Ende seines Lebens, an arbeits- und sozialrechtliche Regelungen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, der Neuregelung des aktienrechtlichen Anfechtungs- und Organhaftungsrechts sowie Reformüberlegungen auf dem Gebiet des Strafverfahrens wird sich vielleicht der eine oder andere noch erinnern. Die dritten Beratungen in Leipzig im Herbst 2018 setzten natürlich neue Akzente.

Nach der Machtergreifung des Führers und Reichskanzlers *Adolf Hitler* am 30.01.1933 hatten sich die auf Linie gebrachten Juristen statt in dem ursprünglich für das Frühjahr 1933 als Tagungsort vorgesehenen München Ende September/Anfang Oktober 1933 in Leipzig ebenfalls zu einem Juristenkongress eingefunden, der unter dem erbitterten Widerstand der Ständigen Deputation des DJT und seines in Leipzig geborenen und lange Jahre dort wirkenden Vorsitzenden, dem Staats- und Völkerrechtler *Prof. Dr. Heinrich Triepel* (Berlin) – zugleich Gründungsmitglied der im Jahre 1922 ins Leben gerufenen Staatsrechtslehrervereinigung – stattfand. »Lieber tot in Ehren, als in Schande weiterbestehen«, mit diesen markigen Worten hatte es damals der Bonner Strafrechtsprofessor *Graf zu Dohna* nicht ohne Gefahr für Leib und Leben auf den Punkt gebracht. Es dauerte nicht lange, bis die Juristenorganisationen gleichgeschaltet wurden oder sich wie der DJT bis zum Ende des Zweiten Weltkrieges in die innere Emigration verabschiedeten.

1. Königlicher Glanz

Ihre Majestät Königin Silvia von Schweden verlieh den Leipziger Beratungen gleich zwei- oder eigentlich sogar dreimal einen royalen Glanz. Zum Auftakt des Deutschen Juristentages stellte die gebürtige Heidelbergerin in der Glashalle der Neuen Messe in ihrem Grußwort ihre Stiftung »World Childhood Foundation« vor. Tags darauf weihte sie im Klinikneubau Haus 7 an der Leipziger Liebigstraße das von ihr mitinitiierte erste »Childhood-Haus« in Deutschland ein – eine Einrichtung nach skandinavischem Vorbild, in der gewaltgeschädigte oder missbrauchte Kinder und Jugendliche betreut werden. Das Haus wurde in Zusammenarbeit zwischen der Stiftung, dem Leipziger Universitätsklinikum und der sächsischen Justiz errichtet und dient dem Schutz von Kindern, denen nach Gewalt und Missbrauch ein Marathon von Befragungen und Aussagen erspart werden soll. Die Einrichtung hat einen kindgerechten Vernehmungsraum und ist mit moderner Technik für gerichtliche Vernehmungen ausgestattet. Bei der Schlussveranstaltung eröffnete Königin *Silvia* mit einer Keynote im vollbesetzten Plenarsaal die Grundlagen für die abschließende Podiumsdiskussion zum Thema Kinderschutz – einem ruhig, ja fast getragenen und mit leiser Stimme formulierten eindringlichen Appell an die Herzen, bei dem man über weite Strecken ebenso wie bei ihrem ersten Auftritt zu Beginn des Juristenkongresses eine Stecknadel hätte fallen hören können.

2. Rechtsstaat unter Druck

Kölner Silvesternacht, Asylverfahren, Dieselskandal. Nicht nur in Polen und Ungarn, sondern auch in Deutschland

wachsen die Zweifel an der Bedeutung des Rechts und der Rolle der Justiz in modernen Demokratien. Was ist zu tun? »Der demokratische Rechtsstaat ist uns sehr vertraut, er ist aber nicht selbstverständlich. Rechtsstaat und Demokratie haben sich in Deutschland vielmehr ungleichzeitig entwickelt und stehen seit je in einem wechselhaften Spannungs- und Ergänzungsverhältnis. Beide Prinzipien finden aber zusammen im Dienste der Freiheitsidee«, eröffnete *Prof. Dr. Andreas Voßkuhle* Bilanz und Ausblick auf den Rechtsstaat und fügte hinzu: »Vor dem Hintergrund der Schreckensherrschaft des Nationalsozialismus war es nur konsequent, dass die Mütter und Väter des GG Rechtsstaat und Demokratie eng miteinander verzahnt haben. Diese Konzeption hat nicht nur zu einem der liberalsten und offensten Staat der Welt geführt, sie hat auch für außergewöhnlichen Wohlstand und sozialen Ausgleich gesorgt«.

Zugleich betrachtete der höchste deutsche Richter die Entwicklung in einigen europäischen Ländern aber mit Sorge. In Polen sei der Verfassungsgerichtshof bereits Ende 2015 faktisch entmachtet worden. Zahlreiche Richter des Obersten Gerichts sollen in den vorzeitigen Ruhestand versetzt und Sonderkammern eingerichtet werden. Dem polnischen Justizminister, der gleichzeitig als Generalstaatsanwalt fungiert, ist das Recht eingeräumt, die Amtszeit von Richtern im Pensionsalter nach eigenem Ermessen zu verlängern. Die EU-Kommission hat daraufhin ein Verfahren nach Art. 7 EUV eingeleitet, das zu einem Stimmrechtsentzug Polens führen könnte. Ähnlich ist die Situation in Ungarn. Auch hier hat das Europäische Parlament den Europäischen Rat aufgefordert, ein Art. 7-EUV-Verfahren gegen Ungarn einzuleiten.

Auch in Deutschland müssen diese Entwicklungen beunruhigen. Als Gründe nannte der BVerfG-Präsident die Gefahr einer Beschädigung des gegenseitigen Vertrauens. Die Unabhängigkeit der Justiz sei das Fundament der Rechtsstaatlichkeit und gehöre zu den unverzichtbaren Elementen der europäischen Wertegemeinschaft. Die Übergriffe in die richterliche Unabhängigkeit könnten ein erhebliches Infektionsrisiko in sich tragen und sich vielleicht sogar zu einer Blaupause für Populisten entwickeln, daraus eine »demokratisch legitimierte Gegenbewegung« zu formen.

Zudem sei das Verständnis für die Kompliziertheit des Rechts in der Bevölkerung generell gesunken. »Wenn aber selbst gute Juristen nicht mehr ohne Weiteres in der Lage sind, die AGB des Vertrages zu verstehen, wenn Strafprozesse Hunderte von Verhandlungstagen benötigen, wenn die Aufstellung eines Planfeststellungsbeschlusses nur noch von einer Handvoll von Fachleuten rechtssicher durchgeführt werden kann, dann erodiert das Vertrauen in die Funktionsfähigkeit des Rechtsstaates. Gesetzgeber und Gerichte, aber auch Anwälte und Berufsverbände müssen sich daher immer wieder selbstkritisch mit der Frage konfrontieren, wie das Recht klarer und verständlicher gemacht werden kann«, forderte *Voßkuhle* zu Gegenmaßnahmen auf.

Die Leistungsfähigkeit der Justiz müsse durch eine bessere personelle Ausstattung gesteigert werden. Der im Koalitionsvertrag vorgedachte »Pakt für den Rechtsstaat«, der die Bereitstellung von 2000 neuen Stellen in der Justiz in Bund und Ländern in Aussicht stellt, gehe in die richtige Richtung. Der Angebotskonkurrenz vor allem durch große international

operierende Anwaltskanzleien und Unternehmen müsse jenseits einer populären »Beamten-schelte« mit einer amtsangemessenen Besoldung entgegen gewirkt werden.

Zudem sei es dringend geboten, einer allgemeinen Skepsis gegenüber den Richtern durch eine verbesserte Öffentlichkeitsarbeit entgegen zu wirken. »Dass Gerichte ihre Entscheidungen überhaupt erklären müssen, ist eine Erkenntnis, die selbst im BVerfG erst spät in die Realität umgesetzt worden ist. Neben allgemeinverständlichen Pressemitteilungen und einem »Tag der Gerichte« könne auch daran gedacht werden, dem traditionellen Aufbau einer Gerichtsentscheidung eine kurze und vor allem leicht verständliche Zusammenfassung voranzustellen: Richter und Staatsanwälte können sich nicht länger auf den Standpunkt zurückziehen, nur durch ihre Entscheidungen, nicht aber über ihre Entscheidungen zu sprechen. Zugleich rief *Völskuhle* nicht nur die Angehörigen der Justiz, sondern alle, die Recht gestalten, konkretisieren und umsetzen, Politiker genauso wie Anwälte, Justiziarer, Polizisten oder Verwaltungsmitarbeiter in persönlicher Verantwortung mit einem rechtsstaatlichen Ethos das Vertrauen der Bürger in unsere Institutionen zu stärken. »Wer jedoch dem Rechtsstaat misstraut, geht den Rattenfängern populistischer Bewegungen schnell auf den Leim« – Appelle, die von den Zuhörern mit langanhaltendem Beifall quittiert wurden.

3. Willkommensgruß in Leipzig

»Die Welt im Allgemeinen und die des Rechts im Besonderen haben sich seit dem letzten Treffen des DJT in Leipzig im Jahre 2000 dramatisch verändert. Dies spiegelt sich nicht zuletzt in den Themen wieder, die wir aufgegriffen haben und beraten wollen«, begrüßte der vor zwei Jahren in Essen gewählte Vorsitzende der Ständigen Deputation und Präsident des 72. DJT Prof. Dr. *Mathias Habersack* (Inhaber des Lehrstuhls für Bürgerliches Recht und Unternehmensrecht der Ludwig-Maximilians-Universität München) die aus allen Sparten des Rechts angetretenen mehr als 2.600 Juristen. Der Juristentag falle in politisch unruhige Zeiten. Die wachsende Zahl antisemitischer und ausländerfeindlicher Übergriffe würden nicht nur Juristen in Angst und Schrecken versetzen. »Dass jüdische Schulkinder ausgegrenzt und gemobbt werden, und dass ein jüdisches Restaurant von Neonazis angegriffen wird« das erinnere an die dunkelsten Zeiten der deutschen Geschichte. Im Blick auf die gespannten Beziehungen zu den USA sprach Präsident *Habersack* von »Bedrohungen und Relativierungen von uns lieb gewordenen Gewissheiten«. Auch die bevorstehenden Folgen der Digitalisierung und Probleme in der EU stelle den Rechtsstaat vor neue Herausforderungen und erfordere verstärkte auch finanzielle Anstrengungen.

Bundesjustizministerin *Katharina Barley* (SPD) beklagte in ihrem Grußwort sich häufende Angriffe gegen den Rechtsstaat. Dieser sei durch eine Verschiebung des Diskurses zunehmend unter Druck, indem rechtsstaatliche Prinzipien immer wieder infrage gestellt würden. Dahinter stehe ein bewusstes Handeln, nicht mehr nur von politischen Außenseitern.

Nach den Worten von Sachsens Ministerpräsident *Michael Kretschmer* (CDU) muss der Gesetzgeber schneller arbeiten, um Vertrauen in den Rechtsstaat zu festigen. Der Staat dürfe

sich nicht durch überkomplexe Verfahren und Regelungen selbst die Hände binden. Als Beispiel nannte *Kretschmer* unter anderem zu lange Planverfahren bei Infrastrukturprojekten und fügte hinzu: »Wenn wir die Akzeptanz in den Rechtsstaat und den Respekt in seine Institutionen wahren wollen, muss es uns gelingen, schneller als bisher auf neue Entwicklungen zu reagieren.«

4. Migration und ihre Folgen

»Wir schaffen das«, war das in den letzten Jahren viel diskutierte Losungswort der Bundeskanzlerin *Dr. Angela Merkel* auf dem Höhepunkt der Flüchtlingsströme im Jahre 2015. Aber haben wir das tatsächlich geschafft? Oder hat mit einer wachsenden Zustimmung weiter Bevölkerungsteile zur Alternative für Deutschland (AfD), in der sich vielfach auch Protestwähler versammeln, eine Gegenbewegung Zuspruch erhalten, die eine Gefahr besonders für die etablierten Volksparteien darstellt? Wie soll auf die Migration und ihre Folgen reagiert werden? Hat der Rechtsstaat noch das Sagen oder gerät er mit einem Erstarren populistischer, rechtsradikaler und nationalsozialistischer Bewegungen in eine erhebliche Schieflage?

Die Beratungen in der Abteilung Öffentliches Recht, Arbeits- und Sozialrecht wurden wie üblich durch dicke Gutachten grundgelegt, die Pressesprecher *Martin W. Huff* wie folgt zusammenfasste (NJW-Beilage zum DJT): Aus arbeits- und sozialrechtlicher Sicht prüfte der Gutachter Prof. Dr. *Richard Giesen* (Universität München), ob Anpassungen in diesem Rechtsgebiet erforderlich sind. Er kommt dabei zu dem Ergebnis, dass grundlegende Änderungen nicht erforderlich sind, dass aber gerade in Bezug auf den Sprach- und Bildungserwerb Erleichterungen und Änderungen vorzusehen sind. *Giesen* plädiert für eine Verpflichtung zur Teilnahme an Integrationskursen, deren Bilanz bisher durchaus durchwachsen sei. Da aber Sprache und Bildung für eine Integration ausschlaggebend seien, müsse jeder, der in Deutschland bleiben dürfe, die Möglichkeit aber auch die Pflicht haben, an solchen Kursen teilzunehmen. Er sieht auch unnötige bürokratische Hürden in Bezug auf die Beschäftigung. Beschäftigungsverbote liefen den Erfordernissen des Arbeitsmarktes entgegen und seien in vielen Fällen überhaupt nicht notwendig.

Aus öffentlich-rechtlicher Sicht fragte der Gutachter Prof. Dr. *Wilfried Kluth* (Universität Halle-Wittenberg), wie das Recht bei Zuwanderung und Integration reguliert werden kann. Er plädiert dafür, Art. 1 Abs. 2 GG um einen zweiten Satz zu erweitern, der lauten soll: »Das Deutsche Volk bekennt sich daher zu unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt. Toleranz, gegenseitiger Respekt, Rechtstreue und die gleiche Aufmerksamkeit für die Bedürfnisse aller in Deutschland lebenden Menschen bestimmen das Zusammenleben der Gesellschaft und das Handeln der staatlichen Organe und Einrichtungen.« Damit könne klargestellt werden, dass Integration auch verfassungsrechtlich abgesichert ist. Er empfiehlt darüber hinaus die Schaffung eines Migrationsgesetzbuchs mit dem Ziel, die bisher stark verstreuten Regelungen in einem Gesetzeswerk zusammenzufassen.

In drei ebenso reichhaltig dokumentierten Eingangsreferaten wurden weitere Grundlagen für die Beratungen aufbereitet. Während *Prof. Dr. Astrid Wallrabenstein* (Goethe-Universität Frankfurt am Main) davon ausgeht, dass sich Migration nicht allein durch rechtliche Rahmenbedingungen steuern lässt, meint *Dr. Klaus Ritgen* (Deutscher Landkreistag Berlin), dass eine Steuerung der Migration durch das Recht zwingend anzuregen sei. Auch für Vizedirektor RA *Prof. Dr. Ulrich Walwei* (Nürnberg) ist die Zuwanderung nur schwer steuerbar, weil Ursachen wie Krieg und Verfolgung nach seinen Worten exogener Natur sind. Bei der Ausgestaltung der Rahmenbedingungen für Migration gehe es nicht allein um rechtliche Fragen, sondern zudem auch um flankierende Maßnahmen. Er nannte die Sprach- und Qualifikationsförderung sowie frühzeitige berufliche Anerkennungsverfahren im Ausland, passgenaue Angebote für eingewanderte Familien, eine aktivere Rolle von Auslandsvertretungen bei der Gewinnung von Arbeitskräften sowie die Entwicklung geeigneter Anwerbe- und Rekrutierungsstrategien.

In der *Diskussion* reichte das Meinungsspektrum von der Frage, ob und welche Zuwanderung gewollt bzw. nötig ist, bis hin zu Meinungsverschiedenheiten hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung. Intensiv wurde die Frage erörtert, ob die Verfassung um eine Integrationsklausel ergänzt werden soll, wie es *Kluth* mit guten Gründen vorgeschlagen hatte und in der Debatte hinzufügte: »Die Wertentscheidung des GG soll danach anhand der bedeutenden gesellschaftlichen Entwicklung ausgebaut werden«. Der Vorsitzende des für Migrations- und Ausländerrecht zuständigen 1. Senats des BVerwG *Prof. Dr. Uwe Berlit* warf die nicht nur rechtlich, sondern auch politisch bedeutsame Frage auf, ob sich dann in Zukunft eine Differenzierung aufgrund des Aufenthaltsstatus aus verfassungsrechtlicher Sicht verbiete. Dann könnte sich eine Ergänzung des GG am Ende nicht als Erweiterung, sondern als Einengung der Integrationsmöglichkeiten erweisen, wurde wohl auch von anderen Teilnehmern vermutet. Eine von RAin *Bettina Offer* (Frankfurt) geforderte Zentralisierung von Entscheidungen lehnte *Kluth* ab. Nur die Behörden könnten fehlerhaften Entscheidungen entgegenwirken. Eher kritisch wurde von VRiOVG *Prof. Dr. Max Seibert* (Münster) auch der Vorschlag kommentiert, zur Vereinheitlichung der Beurteilung der Gefahrenlagen in den Herkunfts- und Drittstaaten vom Bund eine unabhängige wissenschaftliche Einrichtung zu errichten, an deren Entscheidungsverfahren auch erfahrene Praktiker und Richter mitwirken.

Die Möglichkeit eines »Spurwechsels«, bei entsprechender Integration trotz Aussichtslosigkeit oder Ablehnung des Asylantrags einen dauernden Aufenthalt zu erreichen, wurde zwar mehrheitlich begrüßt. Der Begriff, die Reichweite und die Grenzen dieses »Spurwechsels« blieben allerdings umstritten.

In der abschließenden *Abstimmung* in der Abteilung blieb zwar erwartungsgemäß eine große Palastrevolution aus. Es wurden aber doch Tendenzen deutlich, die zum Teil auch nach dem Diskussionsverlauf nicht zu erwarten waren.

So fiel im Bereich des *Öffentlichen Rechts* der Vorschlag von *Kluth* nach einer Ergänzung der Verfassung (Nr. 1) eindeutig durch, obwohl die Aufnahme von Kinderrechten in die Verfassung doch in den Augen so mancher Beobachter der

Szene vieles für sich hatte. Der Schutz der Außengrenzen wurde erwartungsgemäß als zentrale Aufgabe der Europäischen Union gesehen (Nr. 2). Derweil werden für eine eher knappe Mehrheit wohl zwischenstaatliche Vereinbarungen unumgänglich sein (Nr. 3). Auch die Anker-Zentren konnten eine Stimmenmehrheit auf sich vereinigen. Familien mit Kindern sollten darin allerdings nicht einbezogen werden (Nr. 4). Der Einrichtung einer unabhängigen wissenschaftlichen Einrichtung zur Beurteilung der Gefahrenlagen in den Herkunfts- und Drittstaaten stand die Abteilung eher skeptisch gegenüber. Positiv aufgegriffen wurden demgegenüber Vorschläge zur Weiterentwicklung der prozessrechtlichen Vorschriften des Asylrechts, wie sie bereits *Uwe Berlit* (DVBl 2015, 657) und gemeinsam mit *Harald Döring* (NVwZ 2017, 1418) durch eine Tatsachenbewertungskompetenz des BVerwG sowie BVerwG-Präsident *Prof. Klaus Rennert* (DVBl 2017, 857) entwickelt hatten. Das schließt eine Erweiterung der Revisions(zulassungs)gründe ein (Nr. 6). Die operative Zuständigkeit des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Asylbereich sollte auf die Durchführung des Anerkennungsverfahrens und die Ausgestaltung der »Ankommensphase« beschränkt werden (Nr. 7). In geeigneten Fällen sprach sich die Abteilung auch für einen moderaten »Spurwechsel« (Ausnahme von § 10 AufenthG) aus. Im Falle einer positiven Evaluation sollte die Möglichkeit der Wohnsitzregelung des § 12a AufenthG entfristet und vereinfacht werden (Nr. 9). Ergänzend sollte auch ein wettbewerblich organisiertes Förderprogramm für die Ansiedlung von in Ballungsräumen niedergelassenen Deutschen und Migranten etabliert werden (Nr. 10).

Im Bereich des *Sozial- und Arbeitsrechts* bildete sich in der Abteilung eine Mehrheit für einen erweiterten Zugang zur Gesundheitsversorgung (Nr. 12) und die Verknüpfung der Anpassung der Geldbeträge nach § 3 Abs. 4 AsylbLG mit der Fortschreibung der Regelbedarfssätze nach § 28a SGB XII (Nr. 13). Der Kreis der Personen, die nach § 44 AufenthG zur Teilnahme an einem Integrationskurs berechtigt und gegebenenfalls verpflichtet sind, sollte auf Menschen erweitert werden, bei denen keine rechtlich gesicherte Aussicht auf einen längeren Aufenthalt besteht (Nr. 14). Auch die allgemeine Schulpflicht müsse für alle Kinder und Jugendliche im schulpflichtigen Alter spätestens nach drei Monaten Aufenthalt gelten und eine Sprachförderung bereits in den Erstaufnahmeeinrichtungen erfolgen (Nr. 15). Die Berufsschulpflicht sollte nach dem bayrischen Muster bis zum 25. Lebensjahr bestehen (Nr. 16). Die Leistungen der aktiven Arbeitsförderung, die nicht den Lebensunterhalt betreffen, sondern unmittelbar auf die aktive Arbeitsförderung gerichtet sind, sollten ebenfalls für den vorgenannten Personenkreis (Nr. 15) geöffnet werden (Nr. 17). Ausbildungsförderinstrumente der Bundesagentur für Arbeit wurden ebenfalls positiv aufgenommen (Nr. 18). Beschäftigungsverbote sollten nach der Einreise zunächst nur für eine kurze Anfangsphase eingreifen (Nr. 20). Eine offensichtlich geringe Bleibeperspektive sollte auch weiterhin ein Grund für den Ausschluss vom Arbeitsmarkt sein (Nr. 21). Demgegenüber wurde der Erlass eines Fachkräfteeinwanderungsgesetzes, mit dem insbesondere die Zuwanderung von beruflich qualifizierten Drittstaatsangehörigen nach Maßgabe der Bedürfnisse des deutschen Arbeitsmarktes gefördert werden kann, von der Abteilung mehrheitlich begrüßt (Nr. 24).

5. Kinder im Recht

Die Schlussveranstaltung des größten Juristentreffens in Europa stand ganz im Zeichen des Kinderschutzes. Nach einer Keynote von *Königin Silvia* diskutierten unter der Moderation von Ministerialdirektorin *Marie Louise Graf-Schlicker* (Berlin), RiAG *Robert Grain* (München), Prof. Dr. med. *Kai von Klitzing* (Leipzig), *Annemarie Lütkes* (Köln) und RA Prof. Dr. *Thomas Mayen* (Bonn/Köln).

Königin Silvia, die Schirmherrin der World Childhood-Stiftung, dreifache Mutter und siebenfache Großmutter, forderte einen angemessenen Umgang mit Kindern, die Opfer von Missbrauch wurden, und machte daraus eine Herzensangelegenheit. »Es dauert oft zu lange, bis betroffene Kinder Schutz, Hilfe und wenn nötig Therapie erhalten. Notwendig seien kindgerechte familien- und strafrechtliche Verfahren, die den individuellen Fähigkeiten eines Kindes angepasst sind. Eine Befragung vor Gericht sei für einen Strafrichter Routine, für ein zehnjähriges Kind sei es jedoch eine Tortur, die nicht selten zur Retraumatisierung führe. »Wir brauchen schnellere Prozesse, damit Kinder nicht über lange Zeit unsicher über den Verfahrensausgang bleiben und auf eine Therapie warten müssen«, sagte die Monarchin. Zudem müssen Spezialisten eingesetzt werden, die wissen, wie sie Kinder sensibel und kindgerecht befragen können. Der wichtigste Schritt sei aber, das Schweigen zu brechen und den Missbrauch und seine Folgen aus der Tabuzone zu holen. Gewalt und Missbrauch von Kindern liegen weitgehend im Dunkeln. Es dürften wohl ein bis zwei Schüler je Schulklasse sein. Viele erzählen ihre Erlebnisse nicht. Sie schämen sich und sind auch nicht sicher, dass man ihnen glaubt. »Brechen wir das Schweigen«, forderte *Silvia* und fügte hinzu: »Je mehr wir darüber sprechen, spüren die Kinder, dass sie nicht allein sind«. Das geschehene Unrecht müsse dringend aufgearbeitet werden. Sie appellierte unter langanhaltendem Beifall an die Juristen und insbesondere an die Gerichte, die Behörden, aber auch an alle, die in Staat und Gesellschaft Verantwortung tragen, Art. 3 UN-Kinderrechtskonvention in der täglichen Praxis mit Leben zu erfüllen.

»Bei allen Maßnahmen, die Kinder betreffen, gleichviel ob sie von öffentlichen oder privaten Einrichtungen der sozialen Fürsorge, Gerichten, Verwaltungsbehörden oder Gesetzgebungsorganen getroffen werden, ist das Wohl des Kindes ein Gesichtspunkt, der vorrangig zu berücksichtigen ist«, lautet Art. 3 UN-Kinderrechtskonvention. Und Art. 24 EU-Grundrechtscharta bestimmt zu den Rechten des Kindes: »(1) Kinder haben Anspruch auf den Schutz und die Fürsorge, die für ihr Wohlergehen notwendig sind. Sie können ihre Meinung frei äußern. Ihre Meinung wird in den Angelegenheiten, die sie betreffen, in einer ihrem Alter und ihrem Reifegrad entsprechenden Weise berücksichtigt. (2) Bei allen Kinder betreffenden Maßnahmen öffentlicher oder privater Einrichtungen muss das Wohl des Kindes eine vorrangige Erwägung sein«.

Mayen griff diese Rechtsgrundlagen auf und setzte sich für eine ausdrückliche Verankerung der Kindergrundrechte durch eine Ergänzung des GG ein. Schon aus dem bisherigen Wortlaut der Verfassung hat das BVerfG Schutz- und Förderungspflichten abgeleitet. Alle Grundrechte kommen danach auch Kindern zugute. Kinderlärm wird nach den gesetzlichen

Vorgaben in § 22 BImSchG im Allgemeinen nicht mehr als störend empfunden. Auch im Asylrecht haben die Kinderrechte besondere Bedeutung erhalten. So hat der EuGH aus Art. 24 EU-Grundrechtscharta zugunsten der Kinder eine Ausnahme von dem Grundsatz abgeleitet, dass der erste Einreisestaat nach dem Dublin-Abkommen für die Entscheidung über Asylbewerber zuständig ist.

»Es geht allerdings um mehr«, beschrieb *Mayen*, der über 16 Jahre Mitglied der Ständigen Deputation des DJT war und die beiden Juristentage in Hannover und Essen als Präsident geleitet hatte, das verfassungsrechtliche Umfeld. Art. 3 UN-Kinderrechtskonvention fordere eine vorrangige Berücksichtigung der Kinderrechte. Das sei zwar kein absoluter Vorrang, bedeute aber einen relativen Vorrang in der Abwägung in Fällen von Interessen- und Rechtsgüterkonflikten. Dabei gehe es um qualifizierte Berücksichtigungsgebote mit entsprechenden Begründungslasten, wie sie auch im Bau- und Fachplanungsrecht bekannt sind. Die Kinderrechte stünden mit konfligierenden Rechtsgütern nicht auf einer Ebene, die üblicherweise durch praktische Konkordanz auszugleichen seien (RiBVerfG *Konrad Hesse*, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 1999; BVerfGE 41, 29; BVerfGE 77, 240; BVerfGE 81, 298). Eine ausdrückliche Integration der Kinderrechte in die Verfassung habe den Vorteil, dass diese verfassungsrechtliche Leitentscheidung nur mit einer qualifizierten Mehrheit abgeändert werden könne.

Auch die ehemalige Ministerin und Stellvertretende Ministerpräsidentin des Landes Schleswig-Holstein, die ehemalige Düsseldorfer Regierungspräsidentin und jetzige Vizepräsidentin des Deutschen Kinderhilfswerks *Annemarie Lütkes* (Köln) setzte sich für eine aus ihrer Sicht überfällige Aufnahme von Kinderrechten in einen neuen Art. 2a GG ein. Kinder seien keine »kleinen Erwachsenen«, sondern eigene Persönlichkeiten, die mit eigenen Rechten auf Schutz, Förderung, Beteiligung und vorrangiger Berücksichtigung ausgestattet seien. Zugleich müsse die finanzielle Ausstattung von Verwaltung und Justiz deutlich verbessert werden. Gesteigerten Anforderungen müsse auch die juristische Ausbildung gerecht werden. Denn vielfach würden von den Gerichten und den Verwaltungen Entscheidungen über die Kinder mit existenziellen Auswirkungen auf sie und ihr Umfeld getroffen. Kinder seien schon früh durchaus in der Lage, ihre eigene Situation zu erkennen und an der Ausrichtung ihres eigenen Lebensweges mitzuwirken.

Der Direktor für Psychiatrie und Psychosomatik des Kindes/Jugendalters des Universitätsklinikums Leipzig Prof. Dr. *Kai von Klitzing* sprach sich für eine interdisziplinäre Zusammenarbeit zwischen Medizinerinnen, Psychologen und Juristen aus. Die Schädigung der Kinder beginne vielfach bereits im pränatalen Bereich und verstärke sich anschließend vor allem in den ersten Lebensjahren. Verhaltensauffällige Kinder seien vielfach bereits in früher Kindheit etwa durch Stress, Alkohol, Drogen und Nikotin der Eltern vorgeprägt. Die Gesellschaft müsse dem entgegenwirken und auch die Schule müsse hier Optionen bieten. Vor allem den Familiengerichten komme dort eine wichtige Aufgabe zu. Denn existenzbedrohende frühe Schädigungen von Kindern seien für die Gesellschaft mindestens ebenso aufwändig wie die Kosten, die durch Fehlentscheidungen im wirtschaftlichen Bereich bei Banken und Konzernen bewirkt würden.

RiAG *Robert Grain* (München) sprach sich dafür aus, die gesetzlichen Möglichkeiten der Videovernehmung nach §§ 58a und 255 StPO mit Leben zu erfüllen. Durch eine richterliche Vernehmung mit wichtigen Erkenntnissen in einem straff geführten Verfahren könne eine Mehrfachvernehmung geschädigter Kinder und die dadurch verursachten zusätzlichen Schädigungen vermieden werden.

6. Von Leipzig nach Hamburg

Die DJT-Beratungen werden ohne die Einbindung eines gewerblichen Veranstalters von ehrenamtlich tätigen Juristen organisiert. Hinter den Kulissen des Juristentages stellten unter Führung von DJT-Generalsekretär RA *Dr. Andreas Nadler* (Bonn) und den Presseleitern RA *Martin W. Huff* (Rechtsanwaltskammer Köln) und *Peter Marchlewski* (Landtag NRW Düsseldorf) sekundiert von RiOLG *Dr. Georg Gebhardt* (Celle) und StAin *Katharina Krieg* (Dortmund) für die Presseberichterstattung in bewährter Art das Gelingen des Juristenkongresses sicher und sorgten dafür, dass die schätzungsweise etwa 30 m hohe neuerdings teilweise auch digital versandte Papiersäule mit durchaus vorzeigbarem Hochhausformat noch so ganz nebenbei während des Kongresses

ihre Leser fand. Während der Tagungswoche waren etwa 250 Mitarbeiter, davon 140 Rechtsreferendare und Studierende sowie mehr als 30 Schreibkräfte, im Einsatz. Verantwortlich für den reibungslosen Ablauf des Juristentages waren acht Tagungsleiter mit ihren jeweiligen Stellvertretern, die zum Teil seit langen Jahren ehrenamtlich den größten europäischen Rechtskongress mitgeprägt haben. Die DJT-Pressestelle kann wohl – so die Einschätzung der tagungsbegleitenden Journalisten seit vielen Jahren – mit den materialreichsten und bestdokumentierten Presseinformationen aller juristischen Fachtagungen auch über Deutschland hinaus aufwarten.

Die Teilnehmer zwischen 18 bis über 90 Jahren und ihre Begleitpersonen konnten neben den Beratungen ca. 80 verschiedene Programmpunkte in und um die Residenz des Rechts wahrnehmen. Inzwischen freuen sich die Juristen bereits auf ihre Wanderschaft nach Hamburg. Sie werden sich dort in der Zeit vom 16. bis 18.09.2020 unter der Leitung des Vorsitzenden der ständigen Deputation DJT-Präsidenten *Habersack* bei möglichst ebenso strahlendem Herbstwetter und gewiss wiederum gut gelaunt in der traditionsreichen Hansestadt an der Elbe versammeln.

72. Deutscher Juristentag in Leipzig

Beschlüsse in der Abteilung Öffentliches Recht, Arbeits- und Sozialrecht: Migration und ihre Folgen – Wie kann das Recht Zuwanderung und Integration in Gesellschaft, Arbeitsmarkt und Sozialordnung steuern?

I. Öffentliches Recht

1. Zur Verdeutlichung der Verhaltenserwartungen im Bereich der gesamt-gesellschaftlichen Integration, die auch für Migranten gelten, sollte Art. 1 Abs. 2 GG um einen Satz 2 ergänzt werden: »Toleranz, gegenseitiger Respekt, Rechtstreue und die gleiche Aufmerksamkeit für die Bedürfnisse aller in Deutschland lebenden Menschen bestimmen das Zusammenleben in der Gesellschaft und das Handeln der staatlichen Organe und Einrichtungen.« (abgelehnt: 9:55:1)

2. Die Verwaltungszuständigkeiten der Europäischen Union im Bereich des internationalen Schutzes sollten auf den Schutz der Außengrenzen konzentriert und Mitgliedstaaten mit einer Außengrenze bei der Wahrnehmung dieser Aufgabe unterstützt werden. (angenommen: 37:26:2)

3. Bis zu einer tragfähigen europäischen Verständigung über die Lastenverteilung sollten verstärkt die Möglichkeiten bi- und multilateraler Vereinbarungen genutzt werden. (bei 25 Nein-Stimmen und 5 Enthaltungen angenommen)

4. Unabhängig von der konkreten Bezeichnung der Zentren als Anker-Zentren (Ankunfts-, Entscheidungs- und Rückführungszentren) sollten solche Einrichtungen Folgendes gewährleisten:

a) Die Größe solcher Einrichtungen sollte deutlich beschränkt werden oder die Unterbringung in getrennten Einheiten erfolgen, um interne Konflikte und daraus folgende

Behinderungen der Integration zu verhindern. (einstimmig bei 12 Enthaltungen angenommen)

b) In diesen Einrichtungen ist die tatsächliche Beobachtung unionsrechtlicher Aufnahme- und Verfahrensrechte, insbesondere auch für besonders schutzbedürftige Menschen, einschließlich des Zugangs zu einer unabhängigen Rechtsberatung sicherzustellen. (einstimmig bei 8 Enthaltungen angenommen)

c) In diesen zentralen Einrichtungen sollten möglichst alle neu in Deutschland eintreffende Asylsuchende untergebracht und nur dann auf sonstige Aufnahmeeinrichtungen der Länder verteilt werden, wenn sich nach einer ersten Prüfung ihres Vorbringens herausstellt, dass ihr Antrag nicht im Rahmen eines beschleunigten Verfahrens geprüft werden kann. (angenommen: 41:29:9)

d) Eine dezentrale Unterbringung in den Kommunen sollte nur bei Asylbewerbern mit einer guten Bleibeperspektive vorgesehen sein. (abgelehnt: 35:35:9)

e) Familien mit Kindern sollten nicht einbezogen werden. (angenommen: 47:25:6)

5. Zur Vereinheitlichung der Beurteilung der Gefahrenlagen in den Herkunfts- und Drittstaaten sollte der Bund eine unabhängige wissenschaftliche Einrichtung errichten, an deren Entscheidungsverfahren auch erfahrene Praktiker und Richter mitwirken. Die Behörden und die Fachgerichte be-

rücksichtigen die Erkenntnisse dieser wissenschaftlichen Einrichtung bei ihrer Entscheidung. (bei 18 Ja-Stimmen und 13 Enthaltungen abgelehnt)

6. Weiterentwicklung der prozessrechtlichen Vorschriften des Asylrechts

a) In Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes ist die Zulassungsbeschwerde jedenfalls in Fällen grundsätzlicher Bedeutung von Rechts- und Tatsachenfragen zu eröffnen. (bei 15 Nein-Stimmen und 12 Enthaltungen angenommen)

b) Für den Zugang zur Berufungsinstanz ist den Verwaltungsgerichten die Befugnis zur Berufungszulassung einzuräumen. (bei 16 Nein-Stimmen und 8 Enthaltungen angenommen)

c) § 78 Abs. 2 AsylG ist jedenfalls um den Zulassungsgrund der ernsthaften Zweifel an der Ergebnisrichtigkeit (§ 124 Abs. 2 Satz 1 VwGO) zu erweitern. (bei 22 Nein-Stimmen und 12 Enthaltungen angenommen)

d) Der Ausschluss der Zurückweisung an das Verwaltungsgericht (§ 79 Abs. 2 AsylG) ist zu streichen. (bei 23 Nein-Stimmen und 15 Enthaltungen angenommen)

e) Dem BVerwG ist eine auf grundsätzliche Tatsachenfragen zu den Verhältnissen in Herkunfts- und Abschiebungszuständen beschränkte Tatsachenfeststellungs- und -bewertungsbefugnis zuzuweisen; dies kann durch eine Erweiterung der Revisions(zulassungs)gründe oder durch ein Vorlageverfahren erfolgen. (angenommen: 39:15:14)

f) In Fällen unzureichender und fehlender Sachaufklärung der individuellen Verfolgungsgründe durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge oder gewichtiger Fehler im behördlichen Asylverfahren ist auch bei Verpflichtungsklagen den Verwaltungsgerichten die Möglichkeit der Zurückweisung an das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge zur weiteren Sachaufklärung einzuführen. (angenommen: 34:28:11)

7. Die operative Zuständigkeit des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Asylbereich sollte auf die Durchführung des Anerkennungsverfahrens und die Ausgestaltung der »Ankommensphase« beschränkt werden. (angenommen: 44:19:11)

a) Zur Verbesserung der Nachhaltigkeit der Integrationsförderung von Migranten sollten alle weiteren Zuständigkeiten in die Zuständigkeit der Bundesagentur für Arbeit und der Kommunen übertragen und in geeigneten Fällen kooperativ wahrgenommen werden. (bei 44 Ja-Stimmen, 7 Nein-Stimmen und einigen Enthaltungen angenommen)

b) Insbesondere sollten die Kommunen für die Steuerung der Integrationskurse vor Ort zuständig werden, um einen schnelleren Beginn, eine bessere Verzahnung mit den sonstigen Sprach- und Integrationsangeboten sowie eine Anpassung an die besonderen Bedürfnisse der Teilnehmer zu gewährleisten. (bei 50 Ja-Stimmen, 7 Nein-Stimmen und einigen Enthaltungen angenommen)

8. Spurwechsel (Ausnahme von § 10 AufenthG):

a) Die Ausbildungsduldung des § 60a Abs. 2 Satz 4 AufenthG sollte bei grundsätzlicher Beibehaltung der Voraussetzungen in einen Anspruch auf Erteilung eines Aufenthaltstitels umschlagen. (bei 10 Nein-Stimmen und 2 Enthaltungen mit großer Mehrheit angenommen)

b) Der Ausschlussgrund »konkrete Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung« soll entfallen. (bei 16 Nein-Stimmen und 10 Enthaltungen angenommen)

c) Außerdem sollte bei Nachweis eines Beschäftigungsverhältnisses oder bei realistischen Chancen auf dem Arbeitsmarkt ein einmaliger vollständiger Spurwechsel zugelassen werden. (angenommen: 36:30:5)

d) Dieser erweiterte Spurwechsel (siehe c) sollte nur ausnahmsweise und nur zu einem bestimmten Stichtag wirksam werden. (bei 42 Nein-Stimmen, 25 Ja-Stimmen und einigen Enthaltungen abgelehnt)

9. Im Falle einer positiven Evaluation sollte die Möglichkeit der Wohnsitzregelung des § 12a AufenthG entfristet und vereinfacht werden. (bei 41 Ja-Stimmen, 19 Nein-Stimmen und einigen Enthaltungen angenommen)

10. Ergänzend sollte ein wettbewerblich organisiertes Förderprogramm für die Ansiedlung von in Ballungsräumen niedergelassenen Deutschen und Migranten etabliert werden, um die Belastungen besser zu verteilen und die Entwicklung in den ländlichen Räumen zu fördern. (bei 39 Ja-Stimmen, 17 Nein-Stimmen und einigen Enthaltungen angenommen)

11. Der Rechtsrahmen für eine mehrfache Staatsangehörigkeit sollte grundsätzlich beibehalten und durch völkerrechtsvertraglich begründete Regelungen zu einer aktiven und einer ruhenden Staatsangehörigkeit ergänzt werden. (bei 36 Nein-Stimmen, 24 Ja-Stimmen und einigen Enthaltungen abgelehnt)

II. Sozialrecht und Arbeitsrecht

12. Erweiterung des Zugangs zur Gesundheitsversorgung

a) Für den Anspruch auf Gesundheitsversorgung nach § 4 Abs. 1 AsylbLG sollte das Erfordernis der »akuten« Behandlungsbedürftigkeit gestrichen werden. (bei 43 Ja-Stimmen, 24 Nein-Stimmen und einigen Enthaltungen angenommen)

b) Der Leistungskatalog des SGB V sollte thematisch begrenzt werden. (bei 33 Ja-Stimmen, 27 Nein-Stimmen und einigen Enthaltungen angenommen)

13. Die Anpassung der Geldbeträge nach § 3 Abs. 4 AsylbLG sollte unmittelbar mit der Fortschreibung der Regelbedarfsätze nach § 28a SGB XII verknüpft werden. (bei 42 Ja-Stimmen, 16 Nein-Stimmen und einigen Enthaltungen angenommen)

14. Der Kreis der Personen, die nach § 44 AufenthG zur Teilnahme an einem Integrationskurs berechtigt und gegebenenfalls verpflichtet sind, sollte auf Menschen erweitert werden, bei denen zwar keine rechtlich gesicherte Aussicht auf einen längeren Aufenthalt besteht, für die aber die bisherige Erfahrung einen längeren Aufenthalt nicht ausschließen lässt (Asylbewerber mit einer Aufenthaltsgestattung und Geduldete). (bei 4 Nein-Stimmen und 5 Enthaltungen mit großer Mehrheit angenommen)

a) Davon sollten Personen ausgenommen werden, die aus einem sicheren Herkunftsstaat stammen (§ 44 Abs. 4 Satz 3 AufenthG, § 29a AsylG). (bei 39 Ja-Stimmen, 30 Nein-Stimmen und einigen Enthaltungen angenommen)

b) Dasselbe sollte für Personen gelten, deren Identifikation aufgrund von Verschulden (§ 25 Abs. 5 Satz 4 AufenthG) nicht gesichert ist. (bei 41 Ja-Stimmen, 21 Nein-Stimmen und einigen Enthaltungen angenommen)

15. Die allgemeine Schulpflicht muss für alle Kinder und Jugendlichen im schulpflichtigen Alter spätestens nach drei Monaten Aufenthalt gelten und eine Sprachförderung bereits in den Erstaufnahmeeinrichtungen erfolgen. (einstimmig bei einer Enthaltung angenommen)

16. Die Berufsschulpflicht sollte, etwa nach dem bayrischen Muster, bis zum 25. Lebensjahr bestehen. (einstimmig bei drei Enthaltungen angenommen)

17. Die Leistungen der aktiven Arbeitsförderung, die nicht den Lebensunterhalt betreffen, sondern unmittelbar auf die aktive Arbeitsförderung gerichtet sind, sollten ebenfalls für den unter Beschlussvorschlag 15 genannten Personenkreis geöffnet werden (Entfristung der §§ 132 Abs. 4 und 131 SGB III). (bei 7 Nein-Stimmen und 5 Enthaltungen mit großer Mehrheit angenommen)

18. Ausbildungsförderinstrumente der Bundesagentur für Arbeit sollten ab Beginn der Ausbildung zur Verfügung stehen (§ 132 SGB III). (einstimmig bei 3 Enthaltungen angenommen)

19. Vor dem Hintergrund der sprachlichen und kulturellen Kompetenzen vieler geflüchteter Menschen bedarf es im SGB II einer spürbaren Entbürokratisierung der Leistungsgewährung, einer Stärkung der kommunalen Kompetenzen in der Arbeitsmarktförderung und der Schaffung eines sozialen Arbeitsmarktes, um den Bedürfnissen gerecht werden zu können. (abgelehnt: 29:31:7)

20. Beschäftigungsverbote sollten nach der Einreise zunächst nur für eine kurze Anfangsphase eingreifen, in welcher Daten und Anträge zwecks Statusklärung aufgenommen werden müssen, insbesondere zur Feststellung von Personalien. (bei 8 Nein-Stimmen und 8 Enthaltungen mit großer Mehrheit angenommen)

a) Das Erwerbstätigkeitsverbot nach § 61 Abs. 1 AsylG und die Drei-Monats-Sperren nach § 32 BeschV, § 61 Abs. 2

Satz 1 AsylG sollten gestrichen werden. (bei 45 Ja-Stimmen, 14 Nein-Stimmen und einigen Enthaltungen angenommen)

b) Die in Art. 6 Abs. 4 V zum Integrationsgesetz enthaltene Befristung des § 32 Abs. 5 BeschV sollte gestrichen und der Entfall der Vorrangprüfung damit entfristet werden. (bei 53 Ja-Stimmen, 2 Nein-Stimmen und einigen Enthaltungen mit großer Mehrheit angenommen)

c) Die in § 32 Abs. 5 Nr. 2 BeschV vorgesehene Mindestaufenthaltsdauer von 15 Monaten sollte verkürzt werden. (bei 4 Nein-Stimmen und 6 Enthaltungen mit großer Mehrheit angenommen)

d) Die Gleichstellungsprüfung nach § 39 Abs. 2 Satz 1 a.E. AufenthG sollte durch eine Rechtmäßigkeitsprüfung ersetzt werden. (bei 41 Nein-Stimmen, 20 Ja-Stimmen und einigen Enthaltungen abgelehnt)

e) Das Beschäftigungsverbot in der Leiharbeit nach § 40 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG sollte gestrichen werden. (bei 49 Ja-Stimmen, 16-Nein-Stimmen und einigen Enthaltungen angenommen)

21. Eine offensichtlich geringe Bleibeperspektive, bspw. die Herkunft aus einem sicheren Herkunftsstaat nach § 29a AsylG, sollte auch weiterhin ein Grund für den Ausschluss vom Arbeitsmarkt sein. (angenommen: 35:28:6)

22. Für Menschen mit Vermittlungshemmnissen sollte eine Ausnahme von der Mindestlohnpflicht für zwölf Monate geregelt werden (§ 22 Abs. 4 Satz 1 MiLoG). (bei 47 Nein-Stimmen, 18 Ja-Stimmen und einigen Enthaltungen abgelehnt)

23. Die Frist von drei Monaten in § 22 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 und 3 MiLoG sollte auf zwölf Monate angehoben werden. (bei 40 Nein-Stimmen, 22 Ja-Stimmen und einigen Enthaltungen abgelehnt)

Die Frist von drei Monaten in § 22 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 und 3 MiLoG sollte auf sechs Monate angehoben werden. (abgelehnt: 30:31:4)

24. Der Erlass eines Fachkräfteeinwanderungsgesetzes, mit dem insbesondere die Zuwanderung von beruflich qualifizierten Drittstaatsangehörigen nach Maßgabe der Bedürfnisse des deutschen Arbeitsmarktes gefördert werden kann, ist zu begrüßen. (bei 5 Nein-Stimmen und einer Enthaltung mit großer Mehrheit angenommen)

a) Ein solches Gesetz muss wirksame Maßnahmen zur Vereinfachung und Flexibilisierung der Anerkennung von beruflichen Qualifikationen sowie des Regelungsrahmens der beruflichen Bildung vorsehen. (bei 3 Nein-Stimmen und 2 Enthaltungen mit großer Mehrheit angenommen)

b) Bisherige Gehaltsgrenzen für die Erteilung von Aufenthaltstiteln sollten gesenkt werden. (bei 35 Ja-Stimmen, 23 Nein-Stimmen und einigen Enthaltungen angenommen)

Facettenreiches Organisationsrecht – Bericht über den Workshop »Organisationsverfassungsrecht: Wissenschaft – Theorie – Praxis« am 05. und 06.09.2018 in Bochum

von Dr. David Kuch, Würzburg

Auf Einladung von *Julian Krüper* (Bochum) und *Arne Pilniok* (Hamburg) fand am 05. und 06.09.2018 an der Ruhr-Universität Bochum ein Workshop zum »Organisationsverfassungsrecht« statt. Gut 20 Wissenschaftler, mehrheitlich im öffentlichen Recht, zum Teil auch in den Politikwissenschaften beheimatet, sondierten anhand von acht Vorträgen gemeinsam das Themenfeld. Die Tagung war als Auftaktveranstaltung einer künftig im Rahmen eines informellen Forschungsnetzwerks jährlich stattfindenden Diskussionsrunde konzipiert.

I. Organisationsverfassungsrechtliche Forschungsperspektiven

Im Eröffnungsstatement umriss *Krüper* das zugrundeliegende Erkenntnisinteresse. Der Fokus auf das »Organisationsverfassungsrecht« diene als Anregung zur Wieder- und auch Neuentdeckung wesentlicher Bereiche des Staatsorganisationsrechts. Es gehe darum, die durch eigene Organisationslogiken und -bedürfnisse geprägten Vorgänge innerhalb der Organe stärker in den Vordergrund zu rücken. Dieses Anliegen sei zugleich ein interdisziplinäres: Die organisationale Perspektive nähere Rechtswissenschaft und Politikwissenschaft einander an, da nicht zuletzt die Auseinandersetzung mit allgemeineren Institutionentheorien auf der Agenda stehe.

Der zweite Gastgeber unterfütterte später das Forschungsprogramm weiter, indem er »Bausteine einer Theorie des Organisationsverfassungsrechts« präsentierte. Ausgehend von einem korporationstheoretischen Organisationsbegriff brachte *Pilniok* ein breites Spektrum von Fragestellungen unterschiedlicher Dimensionen zur Sprache. Organisatorisches Denken als theoretische Grundlage des Organisationsverfassungsrechts habe sich etwa dort zu bewähren, wo es um die Konsequenzen bestimmter Organisationsstrukturen im Allgemeinen und in der Verwaltung im Besonderen gehe. Einen weiten Horizont eröffneten Fragen nach der Entstehung, der Entwicklung und dem Wandel staatlicher Organisationen oder nach deren Funktionen im politischen System, wo gerade auch der Aspekt der Machtverteilung relevant werde. Dass diese sich bei der Geld- bzw. Mittelzuweisung besonders deutlich manifestiert, wurde in der anschließenden Diskussion angesprochen. Den Forschungsbedarf legte *Pilniok* am Beispiel ausgewählter Akteure im parlamentarischen Regierungssystem dar. Während sich die vertikale und horizontale Ausdifferenzierung mancher Organisationen, etwa politischer Parteien, recht präzise beschreiben lasse, gelte das für andere weniger. So könne man im Falle des Staatsorgans Bundestag bereits dessen »Organisationscharakter« mangels einheitlicher Zielidee bestreiten. Gleichwohl stelle sich das parlamentarische Regierungssystem insgesamt durchaus als Organisationsproblem dar, dessen große Herausforderung nicht zuletzt in der Interaktion der Staatsorgane liege, die jedenfalls unter dieser Hinsicht als zumindest zielsensitive Akteure begriffen werden müssten.

II. Organisationsverfassungsrechtliche Problemfelder

Die sieben Vorträge aus dem Kreise der geladenen Teilnehmer erprobten erste methodologische und inhaltliche Themengänge, indem sie das Organisationsverfassungsrecht in Beziehung zum eigenen Forschungsprofil setzten.

1. Vermittlung zwischen Recht und politischer Wirklichkeit

Die Wirklichkeitsbezüge von Organisationsverfassungsrecht erkundete *Pascale Cancik* (Osnabrück) in einem verfassungshistorisch grundierten Referat. Rückblickend auf die in Weimar etwa von Gustav Radbruch bemängelte Kluft zwischen demokratischer Idee und parteienstaatlicher Realität brachte sie das Bochumer Forschungsanliegen mit einer rechtswissenschaftlichen »Sehnsucht nach ›Wirklichkeit«« als der Suche nach den tatsächlichen Verhältnissen jenseits formeller Regeln in Verbindung. In Auflösung dieser Polarität wurden Wechselwirkungen zwischen den Organisationsbedürfnissen in der parlamentarischen Demokratie und dem Organisationsrecht behandelt. Am Beispiel der Parlamentsfraktion erläuterte *Cancik*, wie Organisationen Verrechtlichung einfordern, etwa als Mittel ihrer Selbstregulierung; der jeweils bestehende rechtliche Rahmen wirke hier zugleich als »Gegenstruktur«, als eine Art Widerlager politischer Realitäten. »Die Forderung der *Organisation* nach Recht« treffe weiterhin auf eine gegenläufige »Forderung der *Rechts* nach Organisation«, denn das Recht habe die Tendenz, handlungsfähige Einheiten zu postulieren. Beispielhaft hierfür sei der Umgang einiger Landesverfassungen mit der Opposition, der mitunter sogar eigene Rechte zugeteilt würden. Dem kontrastierte der Vortrag schließlich eine Entkollektivierungsneigung des Bundesverfassungsgerichts. Wie gerade das Urteil zu den Minderheiten- und Oppositionsrechten (BVerfG E 142, 25) zeige, würden nicht selten Individualrechte (hier aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG) gegen die Ausformung kollektiver Subjekte in Stellung gebracht.

Aus supranationaler Perspektive problematisierte *Jelena von Achenbach* (Gießen) die Wirklichkeitsadäquanz von Organisationsrecht im Mehrebenensystem. Herkömmliche rechtsdogmatische Begriffsbildung fange die reale Praxis politischer Akteure nicht ein, die gleichwohl verfassungsrechtlich höchst wirksam sei. Diese These stütze sie auf Beobachtungen zur EU-Rechtssetzung sowie zur Militärintegration (PESCO). Europäische Gesetzgebung sei durch ein Nebeneinander formell geregelter und informeller Momente geprägt, wobei letztere geeignet seien, die formalisierte Seite zu unterlaufen. Konkret angesprochen war damit die von Parlament, Rat und Kommission praktizierte Vorgehensweise, Gesetzgebungsvorhaben im »Trilog« auszuhandeln, um das Prozedere des Art. 294 AEUV effizienzsteigernd abzukürzen. Da die diesbezügliche Praxis gleichwohl regelgeleitet sei, erwachse der Organisationsrechtswissenschaft die Aufgabe, (auch) diese