

ner Stellung gemessene schonende Behandlung bei administrativen haushaltsrechtlichen Sperren und Einschränkungen erfahren. Dies bedeutet aber keineswegs, daß das verfassungsrechtlich abgesicherte Gebot der Wirtschaftlichkeit⁶⁰ für die Rechnungshöfe nicht in gleicher Weise wie für alle Bundes- und Landesbehörden zu beachten wäre⁶¹.

Entschiede aber auf die gezeigte Weise mittelbar ein anderes Organ als der Rechnungshof selbst nachhaltig über den jeweils für Jahre geplanten Prüfungsumfang, wäre die Verfassung als verletzt anzusehen⁶². Die hier vertretene Auffassung bestätigt sich im Inhalt der Betätigung des gesetzgeberischen Willens im neuen Bundesland Brandenburg. Die Einzelpläne des Landtags und des Landesrechnungshofs wurden dort von vornherein von der gesetzlichen Ermächtigung des Ministers der Finanzen zur Verlängerung einer Haushaltssperre ausgenommen⁶³.

Es hätte im Rahmen der Rechtsangleichung eines neuen Bundeslandes nahegelegen, ausgerichtet am Vorbild eines »alten« Bundeslandes dessen gesamtes haushaltsrechtliches Regularium ohne wesentliche Änderungen in brandenburgisches Landesrecht zu transponieren. Die abweichende Konzeption einer eigenen Kodifizierung für den Rechnungshof des Landes Brandenburg spiegelt jedoch überzeugend den Beginn eines Umdenkens wider, das auch bei der Betrachtung der Situation der übrigen Rechnungshöfe – auch in den alten Bundesländern – einsetzen sollte.

Die oben bereits angesprochene Umfrage unter den Rechnungshöfen wies grundsätzliche Ausnahmen von administrativ verfügten Einschränkungen in der Haushaltsbewirtschaftung der Rechnungshöfe nur für das Saarland und für Berlin aus. Allerdings nur dem Präsidenten des Rechnungshofs von Berlin wird auf gesetzlicher Grund-

lage durch § 41 LHO Berlin eine verfassungskonforme Haushaltsautonomie eingeräumt, die ihn vor unzulässigen administrativen Eingriffen in seine Haushaltsführung schützt.

In Form eines ausbalancierten Kompromisses zwischen der absoluten Unabhängigkeit der Prüfungsarbeit des Rechnungshofs und dessen Verantwortung für eine wirtschaftliche und sparsame Haushaltsführung in dem ihn betreffenden Einzelplan des Gesamthaushaltes wird dem Rechnungshofpräsidenten neben dem Präsidenten des Abgeordnetenhauses eine Sonderstellung eingeräumt.

Die angesprochene Regelung in § 41 LHO Berlin lautet: »(4) In den Einzelplänen des Abgeordnetenhauses und des Rechnungshofes werden Maßnahmen nach den Abs. 1 und 2 (= Maßnahmen zur eingeschränkten Haushaltsbewirtschaftung)⁶⁴ von den Präsidenten getroffen.«⁶⁵

Sie bestätigt mit der vorhandenen Gesetzessystematik die Richtigkeit der Auffassung, daß die allgemeine »Behandlungsklausel« des § 41 LHO/BHO keine Geltung auch für die Präsidenten der Rechnungshöfe beanspruchen kann, andernfalls hätte es dieser hervorhebenden Sonderregelung nicht bedurft.

Die Vorschrift des § 41 Abs. 4 LHO Berlin zeigt aber insbesondere die Existenz einer in § 41 BHO und den übrigen Landeshaushaltsordnungen der Länder vorhandenen Regelungslücke auf, an der sich die bisher im Detail nicht geschlossene rechtliche wie tatsächliche Anerkennung der Verfassungsgarantien für die Arbeit der Rechnungshöfe zeigt. Die »Berliner Lösung« zum Vorbild für die Ergänzung der übrigen Haushaltsordnungen des Bundes und der Länder zu machen, hieße somit, einen weiteren Schritt hin zur Stärkung der durch die Verfassung vorgegebenen unabhängigen Finanzkontrolle durch die Rechnungshöfe innerhalb unseres demokratischen Staatswesens zu vollziehen.

60 Art. 114 Abs. 2 Grundgesetz und entsprechende Vorschriften der Länderverfassungen.

61 *Piduch*, Bundeshaushaltsrecht, Rdnr. 34 zu Art. 114 Grundgesetz.

62 *Reger*, Verwaltungsarchiv 1975 (66), 195 (224 f.), entsprechend *Keller*, DÖV 1979, 705 (706), daß davon abgesehen der Rechnungshof außerdem das »gewinnträchtigste« Unternehmen des Staates darstellt und welche Bedeutung Investitionen in seine Tätigkeit haben, stellte *Weber* (DÖV 1991, 128 [130]) für den Bundesrechnungshof in anderem Zusammenhang heraus.

63 § 41 Abs. 1 Satz 2 LHO Brandenburg, Gesetz- und Verordnungsblatt Nr. 6 vom 10. 5. 1991, S. 53.

64 Anmerkung des Verfassers.

65 Faktisch angenähert an diese Vorschrift hat sich die Ausnahmepraxis im Saarland, wo der Landtag von Sperren nach § 41 LHO befreit ist und auch der Rechnungshof von allen Maßnahmen ausgenommen wird. In Hessen besteht insofern eine Ausnahme, als für die Freigabe von Stellen im Einzelplan des Hessischen Rechnungshofs das Präsidium des Landtags zuständig ist (zuletzt § 8 Abs. 1 Haushaltsgesetz des Landes Hessen 1994).

DIE ENTWICKLUNG DES ÖFFENTLICHEN RECHTS

60. Deutscher Juristentag in Münster

– Bericht –

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

»Das war ein glänzendes Ereignis«. Mit diesen Worten charakterisierte Tagungspräsident Prof. Dr. Hans-Jürgen *Rabe* (Hamburg) Ablauf und Ergebnisse des 60. Deutschen Juristentages in Münster. Mehr als 2800 Juristen aus allen Bereichen von Politik, Gesetzgebung, Rechtsprechung und Verwaltung hatten in intensiven Beratungen in der Zeit vom 20. bis 23. 9. 1994 aktuelle Fragen der nationalen und internationalen Rechtsentwicklung diskutiert und umfangreiche Vorschläge für den Gesetzgeber und die Rechtspraxis entwickelt. Die Tagungsteilnehmer hatten sich viel vorgenommen. In fünf Abteilungen standen eine Fülle aktueller Themen im Mittelpunkt: Die zivilrechtliche Abteilung befaßte sich mit der von der Schuldrechtskommission vorgeschlagenen

Neuregelung des allgemeinen Leistungsstörungsrechts¹. In der umweltrechtlichen Abteilung stand mit dem Entwurf eines Bodenschutzgesetzes und des Professorenentwurfs eine bundeseinheitliche Regelung des Altlastenrechtes an². Die strafrechtliche Abtei-

1 Empfiehlt sich die von der Schuldrechtskommission vorgeschlagene Neuregelung des allgemeinen Leistungsstörungsrechts, der Mängelhaftung bei Kauf und Werkvertrag und des Rechts der Verjährung?

2 Empfehlen sich ergänzende gesetzliche oder untergesetzliche Regelungen der Altlasten, und welchen Inhalt sollten sie haben?

lung befaßte sich mit Beschleunigungsmöglichkeiten im Strafprozeß³. Die europarechtliche Abteilung widmete sich der Gerichtsbarkeit in der Europäischen Gemeinschaft⁴. Die arbeits- und sozialrechtliche Abteilung erörterte Reformvorstellungen mit dem Ziel, die Vereinbarkeit von Berufstätigkeit und Familie zu verbessern⁵. Von den fünf Abteilungen⁶ soll hier über die Schwerpunktthemen Umweltrecht, Europarecht sowie Arbeits- und Sozialrecht berichtet werden.

Eröffnungsveranstaltung

In seiner Eröffnungsansprache warnte DJT-Präsident *Rabe* in der bis auf den letzten Platz besetzten Halle Münsterland vor den Gefahren einer übereilten, lediglich an der Tagespolitik ausgerichteten Gesetzgebung. »Der Gesetzgeber unserer Zeit ist nicht mehr der Gesetzgeber großer, konzeptioneller, von langer Hand vorbereiteter Kodifikationen. Er reagiert nur zu oft auf tagespolitische Ereignisse und vermeintliche Zwänge«, meinte *Rabe*. Schnelle Gesetzgebung stifte nicht nur Verwirrung, sondern beeinträchtige die Rechtssicherheit. Kritische Worte fand der DJT-Präsident auch für die aus politischen Gründen veranlaßte Verknüpfung nicht zusammengehörender Rechtssetzungsmaterialien. Solche Paketbildungen seien ebenso wie überspezialisierte und überdifferenzierte gesetzgeberische Regelungen von großem Übel. Bedenklich stimme auch die totale Verplanung ganzer Wirtschaftsbereiche etwa im Marktordnungsrecht der Europäischen Gemeinschaft. »Der Juristentag ist nie eine Spielwiese für Juristen gewesen, sondern will mit seinen Beratungen Denkanstöße für Politik, Gesetzgeber, Rechtsprechung und Verwaltung geben«, meinte *Rabe* am Rande der Veranstaltung gegenüber der Presse. Die Rechtsprechung forderte *Rabe* auf, die Rechte des Bürgers gegenüber Machtausübung und Machtansprüchen staatlicher Organe zu schützen und für ein faires Verfahren Sorge zu tragen. Bei aller Unabhängigkeit stehe der Richter – so *Rabe* in Anspielung auf das Mannheimer Deckert-Urteil – nicht außerhalb der Gesellschaft, sondern müsse sich der Kritik der Bürger und politischen Kräfte stellen. Andererseits gehe es aber nicht an, durch überzogene Kritik die Unabhängigkeit der dritten Gewalt in Frage zu stellen.

Bundespräsident Prof. Dr. Roman *Herzog* (Karlsruhe/Berlin) wandte sich in seiner mehrfach von langanhaltendem Beifall unterbrochenen Grußansprache gegen eine zu perfektionistische und ausdifferenzierte Rechtsordnung und forderte dazu auf, »zu etwas bescheideneren Verhältnissen zurückzukehren«. Bei aller notwendigen Einzelfallgerechtigkeit, die vielfach an der »Normierungswut« des Gesetzgebers einen Teil Mitschuld trage, müsse dafür Sorge getragen werden, daß die vermeintliche Einzelfallgerechtigkeit nicht am Ende wegen der »Undurchsichtigkeit und Unverständlichkeit unserer Rechtsordnung« auf der Strecke bleibe. Gegenüber einem solchen Staat könne der Bürger keine Loyalität entwickeln. Und *Herzog* fügte die Frage hinzu: »Wie soll diese freiwillige Loyalität zustandekommen, wenn selbst der Bürger, der zu ihr aus tiefer Einsicht und aus bestem Willen bereit ist, nur noch bei Zuhilfenahme rechtskundiger Berater erfahren kann, was die Rechtsordnung eigentlich von ihm erwartet?« Das Recht müsse in der Gesetzes- und Verwaltungssprache verständlich sein und sich auch in der Richtersprache durch möglichste Klarheit und Einfachheit auszeichnen. »Sosehr wir eine Einzelfallgerechtigkeit brauchen, so sehr ist eine Ökonomie des Feinspinnens und der Differenzierung erforderlich«, urteilte der Bundespräsident

3 Empfehlen sich Änderungen des Strafverfahrensrechts mit dem Ziel, ohne Preisgabe rechtsstaatlicher Grundsätze den Strafprozeß, insbesondere die Hauptverhandlung, zu beschleunigen?

4 Empfiehlt es sich, das System des Rechtsschutzes und der Gerichtsbarkeit in der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere die Aufgaben der Gemeinschaftsgerichte und der nationalen Gerichte weiterzuentwickeln?

5 Welche Maßnahmen empfehlen sich, um die Vereinbarkeit von Berufstätigkeit und Familie zu verbessern?

6 Eine Kurzfassung der Gutachten enthält die Redaktionsbeilage der NJW zu Heft 25/1994; vgl. auch Martin W. *Huff*, Worum geht es in den fünf Abteilungen des DJT, Redaktionsbeilage der NJW zu Heft 36/1994, 16.

unter dem Beifall der Zuhörer, wobei er schmunzelnd eingestand, daß er sich in seiner Zeit als Präsident des Bundesverfassungsgerichts dabei durchaus gelegentlich auch selbst an die Nase haben lassen müsse. Zur Zurückhaltung riet der Bundespräsident auch bei langen Fußnotenquoten in Gerichtsurteilen und forderte die Richter dazu auf, bei der Abfassung der Urteile nicht nur die Kollegen und Fachjuristen, sondern vor allem »den Bürger als Kunden« in den Blick zu nehmen.

Bundesjustizministerin Sabine *Leutheusser-Schnarrenberger* (Bonn) setzte sich für eine maßvolle Berücksichtigung veränderter Lebensumstände durch den Gesetz- und Verfassungsgeber ein und verwies dazu auf den wachsenden Anteil nichtehelicher Lebensgemeinschaften. »Die Formen des dauerhaften Miteinanderlebens haben sich massiv verändert. Auch wenn die Ehe immer noch das am meisten nachgefragte Modell des Zusammenlebens ist, darf doch nicht verkannt werden, daß es einen starken und kontinuierlichen Anstieg von Personen gibt, die sich für ein Zusammenleben ohne Trauschein entscheiden«, meinte die Bundesjustizministerin. Sie verwies dabei darauf, daß von den 36 900 im Jahre 1992 in Ostdeutschland geborenen Kindern immerhin über 41 % nichtehelich geboren wurden. In dieser Lage stehe das Recht in der Gefahr, an der Lebenswirklichkeit vorbeizugehen, meinte Frau *Leutheusser-Schnarrenberger*. Ob und in welchem Umfang der Gesetzgeber darauf reagieren müsse, ließ die Bundesjustizministerin in einer gewissen Abweichung zu ihrem schriftlichen Redemanuskript offen. Sie zeigte allerdings drei Grundpositionen auf: Eine konservative Auffassung betone die Legitimität des Hergebrachten. Auch der Satz »das GG hat sich bewährt« führe eher dazu, Änderungen auf der Ebene des Verfassungsrechts zu verhindern. Eine progressive Auffassung sehe sich als Schrittmacherin einer Reformbewegung, die weder vor dem einfachen Recht noch vor dem Verfassungsrecht Halt mache. Gegenüber diesen beiden extremen Positionen sprach sich die Bundesjustizministerin für eine eher vermittelnde Auffassung aus, bei der es darum gehe, durch behutsame Fortentwicklung des Verfassungs- und Gesetzesrechts auf den gesellschaftlichen Wandel zu reagieren und sich den neuen Herausforderungen der Lebenswirklichkeit zu stellen.

Ministerpräsident Dr. h. c. Johannes *Rau* (Düsseldorf) legte in seiner Begrüßungsansprache ein eindeutiges Bekenntnis zu einer internationalen Friedensordnung ab. Die natürlichen Lebensgrundlagen könnten nur durch eine engagierte Dialogbereitschaft und den Willen zum Frieden gesichert werden. Münster als Stadt des Westfälischen Friedens biete als Forum für die Erörterung dieser überlebenswichtigen Themenstellung ausgezeichnete Voraussetzungen. »Wir in Europa müssen uns als eine globale Verantwortungsgemeinschaft verstehen, für die Frieden mehr ist als die Abwesenheit von Krieg«, erklärte der Regierungschef des einwohnerreichsten Bundeslandes unter dem Beifall der Zuhörer. Der Rechtsentwicklung komme dabei eine herausragende Bedeutung zu. Zugleich forderte *Rau* den Deutschen Juristentag dazu auf, das Rechtsgespräch mit dem Bürger zu suchen, sich auf neuartige gesellschaftliche Entwicklungen einzustellen und – wo immer möglich – »mehr zu schlichten als zu rechten«.

Der Oberbürgermeister der gastgebenden Stadt, Dr. Jörg *Twenhöven* (MdL), erinnerte in seiner Ansprache an die Aufgabe der internationalen Friedenssicherung, für die Münster als Stadt des Westfälischen Friedens besonders prädestiniert sei⁷. Der erste Bürger der Stadt im Lindenkränze bezeichnete Münster mit den beiden höchsten Gerichten des Landes NW, dem Verfassungsgerichtshof und dem Oberverwaltungsgericht, sowie zahlreichen anderen Gerichten und Justizbehörden und der engen Verbindung zur Westfälischen Wilhelms-Universität mit ihrer Rechtswissenschaftlichen Fakultät als »Stadt des Rechts und der kommunalen Selbstverwaltung«. Zugleich setzte sich der Kommunalpolitiker dafür ein, den Themen des Kommunalrechts einschließlich des Finanzverfassungsrechts auf den künftigen Juristentagen besondere Bedeutung zu schenken.

Der Bundesminister für Justiz der Republik Österreich, Dr. Nikolaus *Michalek* (Wien), überbrachte die Grüße der ausländischen Gäste und lud die Teilnehmer ebenso wie in der Schlußver-

7 Vgl. auch Rolf *Krumsiek*, Grußwort zum 60. Deutschen Juristentag in Münster, DVBl. 1994, 883.

anstellung der Präsident des Österreichischen Juristentages Rechtsanwalt Dr. Gerhard *Benn-Ibner* (Wien) zum 12. Österreichischen Juristentag ein, der sich im Frühjahr 1994 unter dem Generalthema »Europa – eine juristische Herausforderung« besonders mit der europäischen Integration befassen wird.

Festvortrag: Das Recht zwischen Ökonomie und Metaphysik

Die deutsche Einheit hat im Bereich der ehemaligen DDR zu tiefen Einbrüchen in die bisherigen gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Strukturen geführt. Ist die Einheit auf wirtschaftlichem Gebiet besonders in den größeren Städten Ostdeutschlands bereits eingeleitet, so muß auch in den Köpfen der Menschen in Ost und West ein grundlegendes Umdenken erfolgen. Der Rechtsordnung kommt dabei eine überaus schwierige Aufgabe zu, die wegen der vielfach überzogenen Erwartungen der Bevölkerung nach materieller Gerechtigkeit etwa bei der Beurteilung begangenen Unrechts im ehemaligen DDR-Staat oder in dem Ausgleich zwischen Alteigentümern und Investoren kaum gelingen kann. Dabei ist das Phänomen solcher Systemwechsel nicht neu: In nur 70 Jahren hat es in Deutschland einen schnellen Wechsel von sieben verschiedenen politischen Systemen, Verfassungen, Rechtsordnungen und Gesellschaftsordnungen gegeben. So haben die Zeitzeugen des Jahrhunderts in schneller Folge das untergehende Kaiserreich, die Weimarer Republik, den NS-Staat, das Besatzungsregime, die bisherige Bundesrepublik, die DDR und das wiedervereinigte Deutschland erlebt.

Mit den Folgen solcher Systemwechsel befaßte sich Prof. Dr. Bernd *Rüthers* (Konstanz) in seinem Festvortrag über »Das Recht zwischen Ökonomie und Metaphysik – Orientierungsschwierigkeiten nach Systemwechseln«⁸. »Jedes politische System, jede Staats- und Gesellschaftsordnung beruht auf einem unverzichtbaren Grundbestand metaphysischer Glaubenssätze. Jede Staats- und Gesellschaftsordnung stützt sich auf ihre spezifische Basisideologie als Fundament und Legitimation ihrer Gesellschaftsform«, machte *Rüthers* die Grundlagen der gesellschaftlichen und politischen Systeme klar und fügte hinzu: »Die jeweilige politisch etablierte Systemideologie prägt die zentralen Inhalte der ihr zugehörigen Rechtsordnung«. Vor diesem Hintergrund warnte der Konstanzer Gründungsrektor vor überzogenen Erwartungen an den Rechtsstaat. Er vermittele nicht eine einzige Wahrheit oder Gerechtigkeit, sondern sei dem jeweiligen System verpflichtet. Nach den Erfahrungen mit den bisherigen Systemwechseln in Deutschland kämen die Gerichte mit ihren Entscheidungen, wenn sie überhaupt ergehen, zu spät, um Unrecht zu verhindern oder entstandene Verwerfungen zu beseitigen. »Die Rechtsordnung ist wohl generell ungeeignet, die Trümmer und den Schutt zusammengebrochener Systeme zur Zufriedenheit der Betroffenen zu beseitigen. Das leisten in der Regel weder Entschädigungsgesetze des Staates noch das Zivilrecht und schon gar nicht das Strafrecht«, meinte *Rüthers* und forderte die Juristen dazu auf, sich dieser Aufgabe gleichwohl mit ganzer Kraft zu widmen. Die Arbeit sei schwierig, denn die Bevölkerung laste die verbleibenden Mängel zumeist dem neuen System an, ohne zu berücksichtigen, daß dieses mit erheblichen »Altlasten« des bisherigen Systems zu kämpfen habe. Auch auf die Richterschaft komme eine große Verantwortung zu. An fünf Beispielen aus dem Miet- und Arbeitsrecht machte *Rüthers* deutlich, daß die Rechtsprechung allerdings nicht immer die ihr zukommende Steuerungswirkung erkannt und die Abgrenzung zwischen konfligierenden Grundrechten zutreffend vorgenommen habe.

Deutliche Worte der Kritik fand *Rüthers* nach mehreren Seiten gegenüber dem Mannheimer Deckert-Urteil. Der Richter müsse sich zwar der öffentlichen Kritik stellen und die Urteilsgründe könnten keine Zustimmung finden. Es sei jedoch mit der Unabhängigkeit des Richters nicht zu vereinbaren, wenn die Richter wegen ihres Urteilspruchs abgesetzt oder von den Richterkollegen einfach für krank erklärt würden. Ohne Umschweife erklärte er dazu unter dem langanhaltenden Beifall der Zuhörer: »Eine Ablösung der Richter wegen des Inhalts ihrer Entscheidungen ist das Kennzeichen totalitärer Staaten, nicht das der Bundesrepu-

blik.« Zugleich warnte er vor überhitzten öffentlichen Diskussionen und der Gefahr einer »plebiszitären Mediokratie«.

Abteilung Umweltrecht

Während der Immissionsschutz, der Gewässerschutz und der Naturschutz bereits bundesrechtlich geregelt sind, findet sich im Bereich der Altlastensanierung ein Wirrwarr landesrechtlicher Regelungen unterschiedlicher Rechtsqualität. Dabei hat die Altlastensanierung eine vor wenigen Jahren noch kaum geahnte wirtschaftliche Bedeutung. Mit Ölen, chemischen Stoffen der unterschiedlichsten Zusammensetzung und anderen gefährlichen Stoffen verunreinigte alte Industriestandorte, Militärfelder, stillgelegte Deponien und vielfältige Formen von Bodenbelastungen tücken als Zeitbomben, die dringend der Entschärfung bedürfen. Diesen Fragen widmete sich die Abteilung Umweltrecht unter dem Thema: »Empfehlen sich ergänzende gesetzliche und untergesetzliche Regelungen der Altlasten, und welchen Inhalt sollten sie haben?«⁹

Nach einer Schätzung des Abteilungsvorsitzenden Rechtsanwalt Prof. Dr. Klaus-Peter *Dolde* (Stuttgart) muß in den alten Bundesländern mit 71 000 und in den neuen Bundesländern mit 67 000 Verdachtsfällen für Altlasten gerechnet werden. Die Kosten für die Sanierung und Rekultivierung von Altlasten werden für die kommenden zehn Jahre von Experten zwischen 60 Mia. DM und 200 Mia. DM geschätzt. Die Bewältigung dieser weitreichenden Aufgaben setzt einen eindeutigen rechtlichen Rahmen voraus. Es müssen vor allem Handlungspflichten, Eingriffsermächtigungen mit der Frage der Zustands- und Handlungsstörrverantwortlichkeit, aber auch die Fragen der Finanzierung geregelt werden. Das gegenwärtige Recht ist trotz einiger Bodenschutzgesetze und abfallrechtlicher Regelungen der Länder keinesfalls ausreichend, um den neuartigen Herausforderungen gerecht zu werden. Es ist daher – da waren sich die Teilnehmer einig – ein bundesrechtlicher Rahmen erforderlich, in dem dieser wichtige Bereich des Umweltrechts geschlossen kodifiziert wird. Dazu liegen mittlerweile zwei Vorschläge vor: Das Bundesumweltministerium hat einen Referentenentwurf für ein »Gesetz zum Schutz vor schädlichen Bodenveränderungen und Sanierung von Altlasten« (Stand: 7. 2. 1994)¹⁰ vorgelegt. Außerdem werden in dem Professorenentwurf im Rahmen eines Forschungsauftrags des Umweltbundesamtes als Drittes Kapitel eines »Umweltgesetzbuchs – Besonderer Teil«¹¹ Vorschläge auch zum Bodenschutz unterbreitet. Beide Vorschläge enthalten Gemeinsames, aber auch sehr Unterschiedliches. Bisher ist auch noch nicht abzusehen, wann mit einer parlamentarischen Beratung und Verabschiedung eines Bodenschutzgesetzes in der neuen Legislaturperiode zu rechnen ist. Für die Gesetzgebung stellen sich eine Fülle von Fragen: Hat der Bundesgesetzgeber überhaupt die Gesetzgebungszu-

9 Vgl. dazu auch Rüdiger *Breuer*, Empfehlen sich ergänzende gesetzliche oder untergesetzliche Regelungen der Altlasten, und welchen Inhalt sollten sie haben, DVBl. 1994, 890; Wolfgang *Baumann*/Frank *Schürmann*, Zur Notwendigkeit bundesgesetzlicher Regelungen über Altlasten und umweltgefährdende Boden- oder Gebäudekontaminationen aus der Sicht der notariellen Praxis, DNotZ 1994, 502; Friedrich *Heilmann*, Die staatliche Verantwortlichkeit für die Sanierung ökologischer Altlasten in den neuen Ländern, LKV 1994, 305; Hans-Jürgen *Papier*, Empfehlen sich ergänzende gesetzliche oder untergesetzliche Regelungen der Altlasten, und welchen Inhalt sollten sie haben?, JZ 1994, 810.

10 Referenten-Entwurf eines Gesetzes zum Schutz vor schädlichen Bodenveränderungen und zur Sanierung von Altlasten – Bundesbodenschutzgesetz – BBodSchG E – in der mit den Ressorts abgestimmten Fassung vom 7. 2. 1994, abgedruckt in Verhandlungen des 60. DJT Münster 1994, München 1994, Band I Teil B.

11 Umweltforschungsplan des Bundesministers für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Umweltgesetzbuch – Besonderer Teil – (UGB E) von *Jarass/Kloepfer/Papier/Peine/Rehbinder/Salzwedel/Schmidt-Aßmann*, im Auftrag des Umweltbundesamtes, abgedruckt in Verhandlungen des 60. DJT Münster 1994, München 1994, Band I Teil B.

8 Vgl. auch Johannes *Rau*, Grußwort zum 60. Deutschen Juristentag in Münster, DVBl. 1994, 882.

ständigkeit im Bereich der Altlastensanierung oder ist dies allein Ländersache? Wie können Altlasten vernünftig erfaßt werden und an welchen Methoden und Grenzwerten ist die Ermittlung auszurichten? Wen soll die Sanierungspflicht treffen? Soll neben dem Handlungsstörer auch der Zustandsstörer in vollem Umfang haften und wie erfolgt ein Ausgleich zwischen verschiedenen Ordnungspflichtigen im Innen- und im Außenverhältnis? Wie weit sollen die Sanierungspflichten gehen und wie geht man mit dem verseuchten Boden um? Wie können die erheblichen Lasten, die vor allem bei einem Ausfall der Verursacher auf die Allgemeinheit zukommen, aufgefangen werden? Fragen über Fragen, die nach einer Lösung harren.

Die Beratungen wurden durch ein technisch-naturwissenschaftliches und zwei juristische Referate grundgelegt. Jede Verdachtsfläche sowie Altlast sei ein Unikat, machte Prof. Dr.-Ing. Hans-Peter Lübr (Berlin) deutlich. Die Quelle für derartige Kontaminationen ergeben sich aus der gesamten Breite industriellen und gewerblichen Handelns sowie der Entsorgung von Industrie, Gewerbe, Kommunen und Haushalten. Hinzu kommen zumeist nicht minder gefährliche Kontaminationen bei Rüstungsbetrieben und militärischen Objekten. Die Verdachtsflächenbehandlung diene der Gefahrenermittlung sowie der Gefahrenabwehr und müsse sich in fünf Schritten vollziehen: An die Erfassung von Verdachtsflächen schließe sich ihre Bewertung an. Es folge die Ableitung von Sanierungszielen, die Festlegung und Durchführung von Sanierungsmaßnahmen und schließlich die Erfolgskontrolle. Handele es sich demgegenüber lediglich um eine latente Gefahr im Sinne einer lediglich potentiellen Gefährdung, sei eine Sanierung nicht erforderlich, wohl aber könne eine Überwachung zweckmäßig sein. Lübr setzte sich dafür ein, bundeseinheitliche Schutzziele für die Schutzgüter wie menschliche Gesundheit oder Grundwasser festzulegen und die Gefahrenermittlung an einheitlichen Prüfwerten auszurichten, anhand derer zu entscheiden ist, ob eine Verdachtsfläche weiterbehandelt werden muß oder ob sie aus dem Verdachtsflächenkataster entlassen werden kann. Dabei spielen nach den Worten von Lübr auch die lokalen und regionalen natürlichen Hintergrundbelastungen der Bodenregionen und Grundwasserlandschaften eine Rolle. Erweise sich eine Gefahrenabwehr oder Behandlung von Gefährdungspotentialen als erforderlich, sei ein flexibles Vorgehen anzuraten, das von einer Abwägung unter Beachtung der Verhältnismäßigkeit und der individuellen Zumutbarkeit bestimmt werde. Gefahrenermittlung, Vorbereitung der Gefahrenabwehr und Durchführung der Sanierung müßten anerkannt und ständig überprüften Sanierungsfirmen vorbehalten sein.

Ministerialdirektor Prof. Dr. Werner Buchner (München) legte in seinem Referat ein klares Bekenntnis zu einer bundeseinheitlichen Regelung der Altlastenproblematik in einem Bundesbodenschutzgesetz ab. Ein solches Gesetz müsse den Altlastenbegriff klar bestimmen, die Ermittlung und Untersuchung von Altlasten an detaillierten Regelungen ausrichten und der Sanierung von Altlasten mit Rechtsgrundlagen für die Anordnung durch die Behörde und Regelungen für die Aufstellung des Sanierungsplanes klare Konturen geben. Der Altlastenbegriff solle sich auf stillgelegte Ablagerungen und Altstandorte beschränken und nicht mit der Frage der Anwendbarkeit des Abfallrechts und Wasserrechts verknüpft werden. Auch setze ein behördliches Einschreiten grundsätzlich das Bestehen einer konkreten Gefahr voraus. Bei latenten Gefahren komme lediglich eine Überwachung in Frage. »Bei der Ermittlung und Untersuchung von Altlasten muß der Bundesgesetzgeber neben exakten verfahrensrechtlichen Regelungen vor allem auch normative Leitvorstellungen entwickeln sowie eine Ermächtigung zur Festlegung von technischen Verfahren und Grenzwerten (nutzungs- und schutzgutbezogene Prüfwerte und Maßnahmewerte) durch Rechtsverordnung bzw. Verwaltungsvorschrift an den Ordnungsgeber erteilen«, machte Buchner klar. Die Sanierung müsse auf der Grundlage eines Sanierungsplanes erfolgen, der eine verbindliche Festlegung der Sanierungskonzeption enthalte und Aussagen zum räumlichen Umgriff der Altlastenfläche, deren derzeitiger und künftiger Nutzung, der Untersuchungsergebnisse, der Gefährdungsabschätzung, der Sanierungsziele und der dazu erforderlichen Maßnahmen, eines Zeitplanes und der Sanierungsverantwortlichen enthalte. Der Sanierungsplan, der alle öffentlich-rechtlichen Zulas-

sungen für die festgelegten Maßnahmen zur Erreichung des Sanierungszieles einschließt, müsse in Abstimmung auch mit den beteiligten Fachbehörden grundsätzlich vom Sanierungsverantwortlichen selbst aufgestellt werden. Das Bundesgesetz – so Buchner – sollte normative Leitvorstellungen sowie Ermächtigungen zur Festlegung von Sanierungszielwerten durch Rechtsverordnung bzw. Verwaltungsvorschriften enthalten.

Auch Rechtsanwalt Dr. Wolf Dieter Sondermann (Essen) sprach sich dafür aus, die rechtlichen Grundlagen für die dringend erforderliche Altlastensanierung in einem Bundesbodenschutzgesetz zu schaffen. Zugleich setzte sich der Referent unter Hinweis auf die ökonomischen Dimensionen dafür ein, die Altlastensanierung auf die Beseitigung echter Gefahren zu begrenzen. »Latente Gefährdungsumstände begründen keine Gefahr«, machte Sondermann seine Position deutlich. Auch sei bei der Altlastensanierung industrieller und gewerblicher Standorte eine Konzentration auf die Schutzgüter »menschliche Gesundheit« und »bewirtschaftetes Gewässer« – nicht jedes Gewässer schlechthin – empfehlenswert. Zur Gefahrenermittlung sind nach den Worten von Sondermann bundeseinheitliche Prüfwerte anstelle der Vielzahl existierender Listen unerlässlich. Maßnahme- oder Gefahrenwerte lehnte der Referent dagegen wegen einer Beweislastumkehr und wegen einer möglichen Vorverurteilung des Ordnungspflichtigen sowie einer Beeinträchtigung der Verkehrsfähigkeit des Grundstücks ab. Eingehend befaßte sich Sondermann mit der Heranziehung von Handlungs- und Zustandsstörer. »Verhaltensstörer ist der unmittelbare Verursacher der Altlast. Darüber hinaus sollte auch derjenige, der aufgrund gesetzlicher Bestimmungen für das Verhalten anderer einzustehen hat, als Verhaltensstörer haften«, meinte der Referent, wobei er allerdings einer Haftung des Anlagenbetreibers oder sogar seines Rechtsnachfolgers wegen einer lediglich vermuteten Verursachung eine klare Absage erteilte. Die Zustandsstörerschaft solle für einen gutgläubigen Grundstückseigentümer, der weder Verursacher der Altlast ist noch bei Begründung des Eigentums Kenntnis von der Altlast oder der sie begründenden Umstände hatte, zumindest auf den Verkehrswert des Grundstücks begrenzt werden. Vorrangig sei die Inanspruchnahme des Handlungsstörers. Die Haftung des Zustandsstörers sei demgegenüber nachrangig. Der Zustandsstörer solle daher nur haften, wenn der Verhaltensstörer nicht ermittelt werden könne oder aus anderen Gründen – etwa wegen mangelnder Leistungsfähigkeit – nicht oder nur teilweise herangezogen werden könne. Die Haftung des Zustandsstörers solle im übrigen durch Zumutbarkeitsgesichtspunkte begrenzt werden. Die Inanspruchnahme dürfe insbesondere nicht zu einer wirtschaftlichen Existenzgefährdung des auf der Altlast betriebenen Industrie- oder Gewerbebetriebes führen. Anstelle eines förmlichen Sanierungsplans empfahl der Referent ein Sanierungskonzept, das durch den Ordnungspflichtigen zu erstellen sei. Hierdurch solle eine größere Flexibilität des Handlungsinstrumentariums gewährleistet werden. »Die Finanzierung der Altlastensanierung kann nicht in allen Fällen ausschließlich von dem Ordnungspflichtigen erbracht werden. Es bedarf vielmehr geeigneter Finanzierungsmodelle des Bundes und der Länder auf öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Grundlage«, wenn nicht überhaupt eine abgabenrechtliche Regelung unverzichtbar werde, meinte der ehemalige Stadtdirektor von Gronau.

Die ca. 300 Diskussionsteilnehmer sprachen sich mit überwältigender Mehrheit für eine bundeseinheitliche Regelung des Rechts der Altlastensanierung aus. Der Bundesgesetzgeber habe für ein solches Bodenschutzgesetz die Gesetzgebungskompetenz. Ebenfalls war die Abteilung der Ansicht, daß auch das Grundwasser in die Altlastensanierung einbezogen werden müsse. Zu den Schutzgütern rechnete die Abteilung neben der menschlichen Gesundheit auch die Schutzgüter Wasser, Boden, Luft und Naturhaushalt. Ein umfassender Schutz auch des nicht bewirtschafteten Grundwassers fand demgegenüber keine Mehrheit. Erwartungsgemäß unterschiedlich waren die Meinungen zur Frage der Erfassung, Untersuchung und Bewertung altlastenverdächtiger Flächen. Die Mehrheit sprach sich dafür aus, daß die Ermittlung altlastenverdächtiger Flächen Aufgabe der Behörde sei. Der Verantwortliche könne erst herangezogen werden, wenn seine Verantwortlichkeit feststehe. Wie die Referenten hielten auch die Diskussionsteilnehmer klare gesetzliche Vorgaben hinsichtlich

der Prüfwerte für erforderlich. Der Gesetzgeber müsse hier Leitvorstellungen entwickeln, die das Verwaltungshandeln binden. Eine überwiegende Mehrheit votierte für die Begrenzung der Zustandshaftung auf den Verkehrswert des Grundstücks. Die Haftung des Zustandsstörers solle für denjenigen entfallen, der bei dem Erwerb des Grundstücks gutgläubig gewesen sei und von der Altlast keine Kenntnis hätte haben können. Auch könne sich eine Begrenzung der Haftung ergeben, wenn die Behörden das schädigende Verhalten durch Genehmigungen legalisiert hätten. Bei der Festlegung von Altlasten müsse eine größere Flexibilität bestehen. In schwierigen Fällen sei der Verantwortliche zur Aufstellung eines Sanierungskonzeptes zu verpflichten. Die Sanierungsentscheidung soll nach überwiegender Auffassung der umweltrechtlichen Abteilung Konzentrationswirkung haben. Ebenso eindeutig wurde der öffentlich-rechtliche Vertrag als probates Mittel der Altlastensanierung empfohlen.

Abteilung Europarecht

Die wachsende Integration Europas stellt auch an die Rechtsprechung gesteigerte Anforderungen. Mehr als bisher tritt bei den nationalen Gerichten und im Bewußtsein der Marktbürger der Rechtsschutz vor dem EuGH in den Blickpunkt. Bei einer zunehmenden Verfahrensflut steht allerdings eine Reform der europäischen Gerichtsbarkeit an, mit der sich die Abteilung Europarecht befaßt und die Frage stellte: »Empfiehl es sich, das System des Rechtsschutzes und der Gerichtsbarkeit in der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere die Aufgaben der Gemeinschaftsgerichte und der nationalen Gerichte, weiterzuentwickeln?«¹² Dabei gehen die Bestrebungen dahin, den EuGH in Luxemburg durch einen Ausbau des inzwischen eingerichteten EuG als europäisches Gericht erster Instanz zu entlasten und den EuGH – vergleichbar mit dem BVerfG auf deutscher Ebene – zu einem europäischen Verfassungsgericht zu entwickeln. Prof. Dr. Manfred Dausen (Bamberg) hatte sich in seinem Gutachten für eine Weiterentwicklung der Gemeinschaftsgerichte und eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen nationalen und europäischen Gerichten eingesetzt und vorgeschlagen, die Wahlzahl der europäischen Richter ohne Wiederwahl auf zwölf Jahre zu begrenzen¹³. Dem Europäischen Parlament soll nach den Vorstellungen des Gutachters erweiterte Rechte zugesprochen werden. Auch sieht Dausen in der europäischen Gerichtsbarkeit eine wesentliche Grundlage der europäischen Integration.

Prof. Dr. Ulrich Everling (Bonn), der seine Erfahrungen als ehemaliger Richter des EuGH einbrachte, verwies in seinem Eingangsreferat darauf, daß die Einrichtung des EuG bisher nur den Zuwachs der Verfahren aufgefangen habe. Auch die unlängst erfolgte Erweiterung seiner Zuständigkeiten reicht nach Auffassung von Everling zur Entlastung des EuGH nicht aus. Deshalb sei es erforderlich, dem EuG als voll ausgebautes Gericht erster Instanz schrittweise auch Gruppen von Vorabentscheidungen zu übertragen, wobei Rechtsmittel zum EuGH auf Grundsatzfragen beschränkt werden sollten. Die bevorstehende Erweiterung der Gemeinschaft erfordere bereits im Falle der vier EFTA-Staaten eine Teilung des Plenums in zwei Senate, da ein noch größerer Spruchkörper nicht mehr entscheidungsfähig sei. Der Referent sah allerdings darin die bedenkliche Folge, daß bei Entscheidungen

über Grundsatzfragen nicht mehr jede nationale Rechtsordnung repräsentiert sei. Eine solche Regelung werfe daher schwerwiegende Kompetenzprobleme auf. Auch angesichts des zu erwartenden weiteren erheblichen Anstiegs von Verfahren erteilte Everling der Einrichtung europäischer Fachgerichte oder Regionalgerichte eine deutliche Absage. Es empfehle sich vielmehr die Stärkung des erstinstanzlichen EuG auch durch die Einrichtung fachlich spezialisierter Kammern. Der EuGH könne sich bei diesem Modell auf europäische Verfassungs- und Grundsatzfragen beschränken. Zugleich warnte der Referent davor, die Unabhängigkeit der Richter durch eine zu stark parteipolitisch ausgerichtete Besetzungspraxis zu gefährden. Dem Rechtsschutzsystem der EG erteilte der Referent im übrigen gute Noten. Der Rechtsschutz der Bürger gegenüber allgemeinen Rechtsakten müsse weiter über die Anfechtung der meist durch nationale Behörden erlassenen Vollzugsakte gesichert werden. Dieses System entspreche ebenso wie das Vorabentscheidungsverfahren der föderalen Struktur der Gemeinschaft. Erhebliche Rechtsschutzlücken seien in der Praxis bisher nicht festgestellt worden, meinte der ehemalige Richter am EuGH. Den Bemühungen des EuGH um Straffung der Verfahren seien schon wegen der einzuhaltenden Fristen und der Sprachenvielfalt Grenzen gesetzt. Eine weiter als bisher gehende Delegation innerhalb des EuGH an Kammern sei wegen der notwendigen Beteiligung von Repräsentanten aller Rechtsordnungen an Grundsatzurteilen problematisch, ebenso eine Spezialisierung von Richtern oder Kammern. Es sei allerdings zweckmäßig, nur in wichtigen Verfahren die Beteiligung von Generalstaatsanwälten vorzusehen und sie zu verpflichten, ihre Schlußanträge mehr als bisher im zeitlichen Zusammenhang mit der mündlichen Verhandlung vorzutragen.

Auch der Präsident des Finanzgerichts a. D. Reimer Voß (Hamburg) setzte sich für eine Stärkung des Zuständigkeitskatalogs und der Unabhängigkeit des erstinstanzlichen EuG ein. Die Funktion des Gerichts als »Hilfsorgan des EuGH« widerstrebe der Stellung eines unabhängigen Gerichts. Art. 168 a I EGV, der in seiner gegenwärtigen Fassung den Begriff der »Beiordnung des Gerichts erster Instanz« verwendet, solle daher mit dem Ziel einer klaren Aufgabentrennung geändert werden. Diese soll nach Auffassung von Voß darin bestehen, daß dem EuGH mit Ausnahme von Entscheidungen über Rechtsmittel von grundsätzlicher Bedeutung nur Aufgaben der Verfassungsgerichtsbarkeit zugewiesen werden. Alle übrigen Aufgaben sollten – so der Referent – dem Gericht erster Instanz vorbehalten bleiben. Die Fortentwicklung des EuGH zu einem europäischen Verfassungsgericht könne eine zusätzliche Integrationswirkung entfalten, das Bewußtsein einer europäischen Identität stärken, die Bereitschaft zum Rechtsgemässen fördern, dem europäischen Verfassungsgericht gegenüber den nationalen Verfassungsgerichten ein stärkeres Gewicht und der Gemeinschaft ein Stück mehr Staatlichkeit verleihen, meinte der Referent und hielt für die erstinstanzliche Verfahrensbehandlung vor dem EuG folgende Verfahrensgrundsätze für angebracht: Halte der EuG normative Rechtshandlungen für nichtig, lege er die Frage der Gültigkeit dem EuGH zur Entscheidung vor. Gegen Entscheidungen des EuG sei bei grundsätzlicher Bedeutung ein Rechtsmittel zum EuGH statthaft. Darüber hinaus müsse die Verfassungsbeschwerde Rechtsschutz gegen schwerwiegende Rechtsverletzungen des EuGH bieten. Das Vorabentscheidungsverfahren habe sich als Instrument der Wahrung der Rechteinheit und Teilstück eines Individualrechtsschutzes bewährt. Zur Beschleunigung und Verfahrensstraffung hielt der Referent eine Übertragung der Zuständigkeit für die Vorabentscheidung an das EuG für erforderlich. Eine klare Absage erteilte Voß dagegen u. a. einem gesonderten Annahmeverfahren zur Vorabentscheidung, einer Beschränkung der Vorlageberechtigung auf letztinstanzlich entscheidende Gerichte, Regelungen über einen vorläufigen Rechtsschutz durch das EuG, der allgemeinen Zulassung eines Rechtsmittels gegen Vorabentscheidungen des EuG oder die zwingende Einrichtung von Fachkammern des EuG.

Rechtsanwalt Joachim Sedemund (Köln) wies auf die zunehmende Bedeutung des europäischen Gemeinschaftsrechts hin. Der EG-Bürger stehe einer Flut von ca. 12 000 Gemeinschaftsakten gegenüber, wobei der Referent den großen Bereich des Wirtschaftsrechts besonders erwähnte. Die Frage eines hinreichenden

12 Vgl. dazu auch Thomas Oppermann, Die Dritte Gewalt in der Europäischen Union, DVBl. 1994, 901; Eberhard Schmidt-Aßmann, Empfiehlt es sich, das System des Rechtsschutzes und der Gerichtsbarkeit in der Europäischen Gemeinschaft weiterzuentwickeln?, JZ 1994, 832; Ludwig Allkemper, Wege zur Verbesserung des Individualrechtsschutzes im Vorabentscheidungsverfahren nach Art. 177 EGV, EWS 1994, 253; vgl. nunmehr auch die umfassende Behandlung aller Rechtsschutzfragen in Europa bei Hans-Werner Rengeling / Andreas Middeke / Martin Gellermann, Rechtsschutz in der Europäischen Union, München 1994.

13 Manfred A. Dausen, Empfiehlt es sich, das System des Rechtsschutzes und der Gerichtsbarkeit in der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere die Aufgaben der Gemeinschaftsgerichte und der nationalen Gerichte, weiterzuentwickeln?, Gutachten zum 60. DJT Münster 1994, München 1994, Band I Teil D.

Rechtsschutzes gegenüber gemeinschaftsrechtlichen Maßnahmen seien daher besonders dringlich. Das Vorabentscheidungsverfahren reiche im Hinblick auf die erheblichen Eingriffswirkung in die Rechtssphäre des Bürgers nicht mehr aus. Es müsse vielmehr gegen gemeinschaftsrechtliche Regelungen ein unmittelbarer Rechtsschutz zum EuGH mit dem Vortrag möglich sein, daß europäisches Verfassungsrecht verletzt sei. Das Vorlageverfahren sei schon deshalb kein adäquater Ersatz für eine unmittelbare Klage gegen Rechtsakte, weil die nationalen Gerichte vielfach nicht vorlegen und selbst bei einer Vorlage durch die letzte nationale Gerichtsstanz eine Entscheidung für einen effizienten Rechtsschutz zu spät komme, meinte der Anwalt. Eine Direktklage sei vielmehr analog § 90 Abs. 2 Satz 2 BVerfGG zumindest dann zuzulassen, wenn es sich um Fragen von grundsätzlicher Bedeutung handle oder bei Erschöpfung des Rechtsweges der nationalen Gerichtsbarkeit schwerer, nicht wiedergutzumachender Schaden eintreten könne. Und eine weitere rechtspolitische Begründung schloß der Referent an: »Da die europäischen Organe im Bewußtsein der Gemeinschaftsbürger nicht präsent sind, sollte der EuGH durch die Erweiterung des Rechtsschutzes wesentlich gestärkt werden und in eine ähnliche Rolle wie das BVerfG hineinwachsen«. Eine Erweiterung der Rechtsschutzmöglichkeiten um eine Klagemöglichkeit gegen unmittelbar wirkende Rechtsakte könnte vom EuGH durch eine Änderung der bisherigen Rechtsprechung zur Auslegung des Art. 173 EGV erreicht werden. Eine Änderung des Vertragswerkes durch die Mitgliedsstaaten sei dafür nicht erforderlich.

Die etwa 200 Diskussionsteilnehmer waren unter der Leitung des Präsidenten des BSG Prof. Dr. Heinrich Reiter (Kassel) übereinstimmend der Auffassung, daß sich das System des Rechtsschutzes und der Gerichtsbarkeit in der Europäischen Gemeinschaft im ganzen bewährt habe. Gleichwohl wurde eine Fortentwicklung des Rechtsschutzsystems angeraten. Zustimmung fand die These der Gutachter und Referenten, daß das EuG zu einem vollfunktionsfähigen Gericht erster Instanz ausgebaut werden solle und der EuGH sich auf verfassungsrechtliche Grundsatzentscheidungen beschränken müsse. Mit deutlicher Mehrheit sprach sich die Abteilung auch dafür aus, eine Verfassungsbeschwerde gegen unmittelbar wirkende Rechtssätze der Europäischen Gemeinschaften zu ermöglichen und so dem Marktbürger einen direkten Rechtsschutz zum EuGH zu eröffnen. Auch autonome Gebietskörperschaften unterhalb des Zentralstaates sollen nach überwiegender Meinung der Abteilung Klagerechte vor dem EuGH erhalten. Dem Ausbau des EuG zu einem vollingerichteten erstinstanzlichen europäischen Gericht entspreche auch die Zuweisung von Vorabentscheidungen. Die Abteilung sprach sich zudem für eine stärkere Einbindung des Europäischen Parlaments in den europäischen Einigungsprozeß aus. Mehrheitliche Zustimmung fand auch der Vorschlag der Referenten, die deutschen Richter und Generalanwälte für die Dauer von zwölf Jahren von einem deutschen Richterwahlausschuß zu benennen und vom Europäischen Parlament zu bestätigen, wofür sich Everling in seinem Referat nachdrücklich eingesetzt hatte. Die starren Förmlichkeiten des Verfahrens vor dem EuGH seien – so die Abteilung Euraparecht – insbesondere durch die Möglichkeiten eines vorbereitenden Verfahrens durch prozeßleitende Verfügungen aufzulockern und zu straffen.

Abteilung Arbeits- und Sozialrecht

Durch die tiefgreifenden Umbrüche der Nachkriegszeit und vor allem auch durch eine bessere Schul- und Ausbildung sowie den eingetretenen technologischen Wandel haben sich Stellung und Rollenverteilung von Mann und Frau in der Gesellschaft wesentlich geändert. War das traditionelle Bild der Frauen durchweg von der Familienarbeit bestimmt, so ist an seine Stelle mehr und mehr zugleich auch die Berufstätigkeit der Frauen getreten. Die Gleichstellung von Mann und Frau hat allerdings trotz der in der Verfassung angeordneten Gleichberechtigung in der Lebenswirklichkeit noch nicht das erforderliche Maß erreicht. Um die noch bestehenden, teilweise recht erheblichen Defizite aufzufangen, befaßte sich die Abteilung »Arbeits- und Sozialrecht« unter dem Thema: »Welche Maßnahmen empfehlen sich, um die Vereinbarkeit von Berufstätigkeit und Familie zu verbessern?« mit neuarti-

gen Konzepten der Teilzeitbeschäftigung, der Arbeitsorganisation, mit Erziehungsurlaub und Erziehungsgeld, Wiedereingliederungshilfen in die Erwerbstätigkeit sowie steuerrechtlichen, sozialversicherungsrechtlichen und finanzpolitischen Konzepten¹⁴. Prof. Dr. Rolf Birk hatte in dem von ihm vorgelegten Gutachten Vorschläge unterbreitet, die den in einigen Länderregelungen enthaltenen Vorschlägen zur Frauenförderung und Frauenquote ähneln¹⁵: Teilzeitbeschäftigung, Arbeitsplatzvorrechte und Arbeitszeitflexibilität sind zu fördern. Arbeitnehmer und Gewerkschaften sind zu verschiedenen familienförderlichen Praktiken zu ermutigen. Der Erziehungsurlaub soll ausgeweitet und flexibilisiert werden. Zudem ruft Birk in seinem Gutachten zur Schaffung von mehr Kindergärten auf. Auch der Zweitgutachter Prof. Maximilian Fuchs (Eichstätt/Ingolstadt) sprach sich für eine grundsätzliche Neubestimmung des Verhältnisses von Berufstätigkeit und Familie aus¹⁶.

Dem Sozialversicherungssystem kommt nach den Worten von Richter am BVerfG Renate Jäger (Karlsruhe) bei Maßnahmen mit dem Ziel, Berufstätigkeit und Familie besser als bisher zu vereinbaren, eine besondere Bedeutung zu. »Die Übernahme familiärer Aufgaben entlastet den öffentlichen Sektor und geht einher mit Arbeitsleistung, Risikohöherung und Risikoabwälzung, Einkommensverzicht sowie Minderung der Lohnersatzentkommen und Anwartschaften«, machte die ehemalige Richter am BSG deutlich. Sie leitete daraus handfeste Forderungen in der Unfallversicherung und Arbeitslosenversicherung, eigenständige Anwartschaften für die Rente oder einen angemessenen Ausgleich für Versicherungslücken, neue versicherungsrechtliche Teilzeitmodelle sowie Erziehungsgeld im wesentlichen ohne Einkommensanrechnung ab. Der Schutz der Unfallversicherung müsse die im Haushalt Tätigen einbeziehen, auch wenn die Hausarbeit unentgeltlich sei und für die Familie erbracht werde. Auch durch Familienarbeit müsse eine Anwartschaft in der Arbeitslosenversicherung begründet werden. In der Rentenversicherung müsse die Familienarbeit der Erwerbsarbeit gleichgestellt werden. Dies könne durch Pflichtversicherungszeiten oder Anrechnungszeiten gewährleistet werden. Die erforderlichen Mittel müßten durch die Versichertengemeinschaft aufgebracht werden. Soweit sozial- und familienpolitisch erwünscht, sei Familienarbeit – vor allem während der Zeit der Kindererziehung – auch aus Steuermitteln zu honorieren.

Prof. Dr. Joachim Lang (Köln) riet dazu, das Ehegattensplitting beizubehalten, weil es zu einem Schutz der Familie führe. Mehr als bisher müsse jedoch die Familienarbeit steuerlich begünstigt werden. Im Interesse der Vereinbarkeit von Berufstätigkeit und Familie sei es insbesondere geboten, daß die durch die Erwerbstätigkeit der Eltern bedingten Kinderbetreuungskosten steuerlich uneingeschränkt geltend gemacht werden können. Auch sei zu prüfen, in welchem Umfang die tatsächlichen Unterhaltslasten im Steuerrecht berücksichtigt werden könnten.

Für Prof. Dr. Dr. h. c. Spiros Simitis (Frankfurt am Main) folgt auch aus verfassungsrechtlichen Vorgaben für den Gesetzgeber die Pflicht, durch entsprechende Regelungen die Voraussetzungen dafür zu schaffen, daß sich Familienaufgaben und berufliche Tätigkeit besser miteinander vereinbaren lassen. »Ohne zumindest annähernd ebenso gleiche wie reale berufliche Chancen gibt es auch keine Chancengleichheit bei der Verteilung der Familienaufgaben«, erklärte Simitis und warnte davor, Familienarbeit und berufliche Tätigkeit gegeneinander auszuspielen. Voll- und Teil-

14 Vgl. dazu auch Meinhard Heinze, Maßnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Berufstätigkeit und Familie, DVBl. 1994, 908; Ursula Köbl, Welche Maßnahmen empfehlen sich, um die Vereinbarkeit von Berufstätigkeit und Familie zu verbessern?, JZ 1994, 840.

15 Rolf Birk, Welche Maßnahmen empfehlen sich, um die Vereinbarkeit von Berufstätigkeit und Familie zu verbessern?, Gutachten zum 60. DJT Münster 1994, München, 1994, Band I Teil E; ders., AuA 1994, 257.

16 Maximilian Fuchs, Welche Maßnahmen empfehlen sich, um die Vereinbarkeit von Berufstätigkeit und Familie zu verbessern?, Gutachten zum 60. DJT Münster 1994, München 1994, Band I Teil F.

zeitarbeit müßten vielmehr rechtlich und faktisch gleichgestellt werden. Auch müsse Teilzeitarbeit grundsätzlich für alle beruflichen Tätigkeiten angeboten werden. »Die Familienarbeit darf nicht mehr als eine weitgehend kostenlose Subvention der öffentlichen Haushalte verstanden werden. Eine wirkliche Familienpolitik kann es daher nur geben, wenn die für eine Entlastung der Betroffenen erforderlichen Mittel bereitgestellt werden«, forderte *Simitis* zu einem grundlegenden Umdenken von Politik und Gesellschaft auf. Zugleich machte er jedoch klar, daß bei aller Reformfreude das Interesse der Kinder nicht übergangen werde dürfe. Die dringend erforderliche Beziehungskontinuität zum Kind könne an ehesten von der Mutter gesichert werden. Es müsse daher darum gehen, ihr bessere Einstiegs- oder Wiedereinstiegsmöglichkeiten in den Beruf zu ermöglichen und durch spezielle Aus- und Fortbildung die möglichen Nachteile der temporären Unterbrechung der Berufstätigkeit zu lindern. Und eine Forderung an den Gesetzgeber schloß *Simitis* an: Statt sich – wie bisher – mit einseitig auf Frauen zugeschnittenen Freistellungsregelungen zu begnügen und sich im übrigen lediglich auf Bedingungen einer Wiedereingliederung in den Beruf zu konzentrieren, müsse der Gesetzgeber die rechtlichen und materiellen Voraussetzungen für eine größere Anwesenheit beider Elternteile in der Familie schaffen. Auch seien die mit der Geburt der Kinder verbundenen Ansprüche konsequent zwischen beiden Elternteilen aufzuteilen.

Die etwa 350 Diskussionsteilnehmer sprachen sich unter der Leitung von Prof. Dr. Bernd *Baron von Maydell* (München) für eine grundlegende Neubestimmung des Verhältnisses von Familie und Beruf aus mit dem Ziel, ein Nebeneinander von Familienarbeit und Berufstätigkeit zu gewährleisten. Erziehungsgeld, Erziehungsurlaub und Teilzeitarbeit seien daher auszubauen. Die Abteilung sah auch eine Verbesserung der Kinderbetreuungseinrichtungen und der sonstigen Betreuungsmöglichkeiten als wichtigen Baustein zu einem ausgewogenen Verhältnis zwischen Familienarbeit und Berufstätigkeit. Besonders in den neuen Bundesländern wurden hier noch erhebliche Defizite ausgemacht. Im Sozialversicherungsrecht reichen die Reformvorstellungen von der Einführung des Versicherungsschutzes für die Erziehungstätigkeit in der gesetzlichen Unfallversicherung über die Beseitigung der Versicherungsfreiheit für geringfügige Beschäftigungen bis zur Umgestaltung der sozialen Sicherung der Frau durch die konsequente Schaffung eigenständiger Ansprüche und die Verbesserung der Berücksichtigung von Kindererziehungszeiten. Einig war sich die Abteilung, daß nur durch eine interdisziplinäre Gemeinschaftsaktion die Vereinbarkeit von Familie und Beruf verbessert werden könne.

Rechtliche Aspekte internationaler Friedenssicherung

Nach Überwindung der deutschen Teilung und der Konfrontation zwischen Ost und West sind neue Krisenherde in den Mittelpunkt des Interesses der besorgten Weltöffentlichkeit getreten. Die internationale Friedenssicherung ist daher vor allem wegen der Zerstörungskraft gigantischen Kriegswaffen dringender denn je. So waren die Veranstalter des Deutschen Juristentages daher gut beraten, die rechtlichen Aspekte der internationalen Friedenssicherung an den Abschluß des viertägigen Kongresses deutscher Juristen zu stellen. Der Leiter der Rechtsabteilung des Auswärtigen Amtes, Ministerialdirektor Prof. Dr. Tono *Eitel* (Bonn), verwies in seinem Referat auf die erheblichen Auswirkungen von Entscheidungen des Sicherheitsrates auf das nationale Recht. Der Sicherheitsrat trage nach der Charta der Vereinten Nationen »die Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit«. Vor allem durch seine friedenssichernden Entscheidungen, die etwa drei Viertel der bald 1000 Entscheidungen seit Gründung der Vereinten Nationen vor 50 Jahren ausmachen, wirke der Sicherheitsrat nicht nur politisch, sondern – wo erforderlich – auch militärisch auf Spannungslagen ein. Klar distanzierte sich der Völkerrechtsberater von dem Aufkleber mit dem umstrittenen Kurt-Tucholsky-Zitat »Soldaten sind Mörder«: »Soldaten, die auf diese Weise den Frieden sichern, sind keine Mörder, und sie haben Besseres verdient, als eine solche Verunglimpfung«, erklärte *Eitel* unter dem langanhaltenden Beifall der Zuhörer.

Die revolutionären Veränderungen in der Staatenwelt haben seit dem Jahre 1989 auch zu einem Bedeutungsgewinn regionaler Sicherheitssysteme geführt, mit denen sich der Direktor des Max-Planck-Instituts für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht Prof. Dr. Dr. h. c. Jochen Abraham *Frowein* (Heidelberg) befaßte. Die Bundesrepublik Deutschland kann sich zur Wahrung des Friedens gem. Art. 24 Abs. 2 GG an solchen regionalen Sicherheitssystemen wie der NATO und der Westeuropäischen Union beteiligen, wie *Frowein* unter Hinweis auf das Urteil des BVerfG¹⁷ zum Einsatz der Bundeswehr für friedensbewahrende Aufgaben verdeutlichte. Der Referent sprach sich dafür aus, ebenso die KSZE als »System gegenseitiger kollektiver Sicherheit« i. S. des Art. 24 Abs. 2 GG zu verstehen. Es spreche vieles dafür, auch die Europäische Union nicht lediglich als Wirtschaftsgemeinschaft zu begreifen, sondern als ein solches Sicherheitssystem einzustufen. Dies gelte vor allem deshalb, weil die Wahrung des Friedens und die Stärkung der internationalen Sicherheit entsprechend den Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen sowie den Prinzipien der Schlußakte von Helsinki und den Zielen der Charta von Paris ausdrücklich zum Ziel der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU erklärt worden seien.

Der Generaldirektor für Außenwirtschaftsbeziehungen der Europäischen Kommission Dr. Horst G. *Krenzler* (Brüssel) verwies auf die große Bedeutung der Handelspolitik als Instrument der Friedenssicherung. So fördere die Europäische Union in ihrer Außenpolitik bewußt eine regionale Zusammenarbeit durch Handelsabkommen, um entsprechend einem Kantischen Ansatz aus dessen Schrift »Zum ewigen Frieden« durch wirtschaftliche Verflechtung Kriege zu vermeiden. Der Vertrag von Maastricht habe hierzu die rechtlichen Grundlagen erweitert. Das handelspolitische Instrumentarium könne aber in Krisenzeiten auch zu Boykottmaßnahmen oder anderen Schutzmaßnahmen wie vorbeugenden Exportkontrollen vor allem von Waffen- und Kriegsmaterial, aber auch von »dual-use«-Gütern, oder anderen Handels- und Wirtschaftssanktionen genutzt werden. Der Maastricht-Vertrag habe hierzu in Art. 228 a EV eine erweiterte Rechtsgrundlage geschaffen, deren Umsetzung allerdings eine Reihe von Zweifelsfragen hervorrufe.

Prof. Dr. Christian *Tomuschat* (Bonn) hob die Bedeutung der internationalen Strafgerichtshöfe als Möglichkeiten zur Sicherung des Weltfriedens hervor. Die Nürnberger Kriegsverbrecherprozesse, die mit Todesurteilen gegen 12 der 22 Angeklagten endeten, hätten gezeigt, daß Verbrechen gegen den Frieden, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit durch international besetzte Gerichte geahndet werden könnten. Der inzwischen durch den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen eingerichtete internationale Jugoslawien-Gerichtshof solle – wenngleich aus guten Gründen auf die Verhängung von Freiheitsstrafen beschränkt – eine vergleichbare Aufgabe gegenüber Verbrechen im ehemaligen Jugoslawien erfüllen. Diese Entwicklung sei erst durch die internationale Entspannung und das Ende des Ost-West-Gegensatzes ermöglicht worden, meinte der Völkerrechtler und sprach sich dafür aus, einen internationalen Strafgerichtshof zur Ahndung von völkerrechtlichen Verbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit einzurichten. Dabei müsse allerdings dem Rechtsstaatsgebot mit seinen Verfahrensgarantien besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden.

So erfolgreich der Juristentag in inhaltlicher Hinsicht war, so perfekt verlief er auch in der Organisation. Unter der Regie von elf Tagungsleitern arbeitete ein rund 200köpfiges Team unterstützt vom Münsterischen Ortsausschuß unter Leitung von Landgerichtspräsident Dr. h. c. Helmut *Proppe*. Hinzu kamen die vor

17 BVerfG, Urteil vom 12.7.1994 – 2 BvE 3/92, 5/93, 7/93, 8/93 –, MDR 1994, 882: »Die Ermächtigung des Art. 24 Abs. 2 GG berechtigt den Bund nicht nur zum Eintritt in ein System gegenseitiger kollektiver Sicherheit und zur Einwilligung in damit verbundene Beschränkungen seiner Hoheitsrechte. Sie bietet vielmehr auch die verfassungsrechtliche Grundlage für die Übernahme der mit der Zugehörigkeit zu einem solchen System typischerweise verbundenen Aufgaben und damit auch für eine Verwendung der Bundeswehr zu Einsätzen, die im Rahmen und nach den Regeln dieses Systems stattfinden.«

und hinter den Kulissen agierenden Mitarbeiter der Halle Münsterland und ein wie gewohnt professionell arbeitendes Pressebüro, das weit über 100 Journalisten und Fachautoren mit umfangreichen Materialien versorgte. Die Druckerei produzierte eine halbe Million Blatt Papier, mit dem die Tagungsteilnehmer vielfach noch »über Nacht« Informationen über den jeweils aktuellen Beratungsstand und ihre in den Diskussionen geleisteten Beiträge erhielten. Präsident *Rabe*, der die Teilnehmer in seinen Schlußworten zugleich zum 61. Deutschen Juristentag in zwei Jahren nach Karlsruhe einlud: »Eine gigantische Maschinerie«. Die ehemalige Provinzialhauptstadt Westfalens hatte auch sonst einiges zu bieten. Wohl schon seit seiner Gründung im Jahre 793 als Mimigernaford durch den friesischen Missionar *Liudger* steckte Münster bekanntlich »voller Merkwürdigkeiten«, wie Chronisten zu berichten wissen¹⁸. Erinnerungen an den »Constanze-« und »Rohrbach-Prozeß«, die »Kälberstrick-Affaire«, die »Mais-Heiligen« oder den »Weigand-Prozeß« werden da wach – Begebenheiten vor allem der unmittelbaren Nachkriegszeit und der frühen sechziger Jahre, die in der Ausstellung des Landgerichts »Alles was

Recht ist – Zur Geschichte des Gerichtswesens in Münster« am Rande des Juristentages wieder auflebten¹⁹.

Der Deutsche Juristentag hat dies mit Gelassenheit aufgenommen und ist schnell zur Tagesordnung übergegangen. Für die Tagungsteilnehmer stand auch am Rande des viertägigen größten Juristenkongresses in Europa vor allem Aktuelles im Vordergrund. So boten etwa die zahlreichen Empfänge der Landesregierung NW im Schloß der Universität zu Münster und der Ständeorganisationen, die Veranstaltungen der politischen Parteien, der Landesgruppen, der Verlage sowie Computer- und Software-Aussteller und auch das umfangreiche Rahmenprogramm für die mehr als 800 Begleitpersonen Gelegenheit zu vertiefenden Gesprächen auch über die Grenzen des eigenen engeren Aufgabenbereichs hinweg. Und es wurden in der Stadt des Westfälischen Friedens, die in ihren Mauern mit mehr als 3600 Besuchern ihren bisher größten Fachkongreß der Nachkriegszeit erlebte, Impulse gesetzt, die auf die Rechtsentwicklung der kommenden Jahre in Deutschland und Europa nicht ohne Einfluß bleiben werden.

18 Vgl. zur Rechts- und Verfassungsgeschichte der Stadt Münster Heinz *Holzhauser*, DVBl. 1994, 884; vgl. auch Helmut *Proppe*, Alles was Recht ist – Die Stadt Münster als Gerichtstadt, Redaktionsbeilage der NJW zu Heft 36/1994, 62.

19 Vgl. zu einer durchaus kritischen Bewertung dieser Verfahren Landgericht Münster (Hrsg.), Alles was Recht ist. Zur Geschichte des Gerichtswesens in Münster 793–1993, Münster 1993.

Beschlüsse des 60. Deutschen Juristentages Münster 1994 *

Abteilung Umweltrecht

Empfehlen sich ergänzende gesetzliche oder untergesetzliche Regelungen der Altlasten und welchen Inhalt sollten sie haben?

I. Notwendigkeit bundeseinheitlicher Regelungen

1. Im Interesse der Rechtssicherheit ist eine bundesrechtliche Normierung des Rechts der Altlasten geboten (60:4:2).
2. Die Altlastenregelungen sollten gemeinsam mit dem allgemeinen Bodenschutzrecht in einem Bundesbodenschutzgesetz getroffen werden (44:12:8).
3. Die ergänzenden untergesetzlichen Regelungen sollten – zumindest in ihren wesentlichen Inhalten – möglichst gleichzeitig mit dem Gesetzentwurf vorgelegt werden (37:9:18).
4. Im Gesetz sollte die Finanzierung der Altlastensanierung geregelt werden (34:26:6).

II. Gesetzgebungskompetenz

5. Bodenrecht im Sinne von Art. 74 Nr. 18 GG schließt das Recht der Bodensanierung ein und begründet die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für eine umfassende Regelung der Altlasten (57:7:3).
6. Für Teilbereiche ergibt sich die konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis des Bundes auch aus Art. 74 Nr. 11, 24 GG. Sie erstreckt sich kraft Sachzusammenhangs auf ergänzende Regelungen, wie z. B. für Erfassung und Ermittlung von Daten, Überwachung und Kostentragung (47:4:12).

III. Altlastenbegriff

7. Bundesrecht soll den Altlastenbegriff und damit zusammenhängende Begriffe, insbesondere Boden, definieren (59:0:4).
8. Bundesrecht soll den Boden definieren als obere Schicht der Erdkruste einschließlich Grundwasser (42:16:6).
9. Der Altlastenbegriff soll in zeitlicher Hinsicht umfassen Ablagerungen, Altstandorte sowie Kontaminationen durch zurückliegende Vorgänge in laufenden Betrieben (57:7:3).
10. Die Altlastenfläche sollte nicht auf die Ablagerung bzw. den Standort beschränkt werden, sie sollte den im Zusammenhang damit kontaminierten Boden erfassen (64:2:3).
11. Flächen der öffentlichen Hand, nichtgewerbliche Standorte und Rüstungsaltlasten sind einzubeziehen (52:2:14).

12. Ablagerungen/Standorte werden nur zu Altlasten, wenn von ihnen bestimmte Wirkungen ausgehen. Altlastenrecht ist eine spezielle Ausprägung des Sicherheitsrechts, nicht des vorsorgenden Bodenschutzrechts. Der Altlastenbegriff soll deshalb allein an das Vorliegen einer Gefahr gebunden sein (56:10:3).

13. Schutzgüter des Altlastenrechts und damit des Altlastenbegriffs sind menschliche Gesundheit, Umweltmedien (Wasser, Boden, Luft), Naturhaushalt sowie Sachgüter (43:20:2).

14. Beim Schutzgut menschliche Gesundheit sind alle Pfade zu prüfen, über die Schadstoffe zum Menschen gelangen können. Maßgebend ist die humantoxikologische Beurteilung (61:1:7).

15. Bewirtschaftungskonzepte sind nicht bei der Gefährdung des Schutzgutes Grundwasser, sondern im Rahmen der Verhältnismäßigkeit bei der Festlegung etwaiger Sanierungsmaßnahmen zu berücksichtigen (37:21:9).

16. Das Schutzgut Boden ist zu bestimmen unter Berücksichtigung der konkreten Bedeutung des Bodens für den Naturhaushalt und seiner Bedeutung für die menschliche Gesundheit im Hinblick auf die tatsächliche Nutzung des Bodens unter Berücksichtigung der absehbaren Entwicklung (56:3:10).

17. Der Altlastenbegriff setzt eine konkrete Gefahr für die Schutzgüter voraus. Sie beurteilt sich nach dem Gefährdungspotential des Stoffes, seinem Verhalten über die verschiedenen Expositionspfade und der zu erwartenden Expositionen der verschiedenen Schutzgüter. In zeitlicher Hinsicht muß zu erwarten sein, daß in absehbarer Zeit eine Beeinträchtigung des Schutzgutes zu erwarten ist. Für Umweltmedien, Naturhaushalt und Sachgüter wird eine wesentliche und langfristige Beeinträchtigung vorausgesetzt (57:7:5).

18. Von der Altlast sind zu unterscheiden
 - a) Flächen, von denen potentiell eine Gefahr ausgeht (altlastenverdächtige Flächen),
 - b) Flächen, von denen derzeit keine Gefahr ausgeht, jedoch künftig durch das Hinzutreten neuer Umstände eine konkrete Gefahr ausgehen kann (latente Gefahr) (56:6:5).

* Abgedruckt sind nur die mehrheitlich angenommenen Beschlüsse der Abteilungen Umweltrecht, Europarecht sowie Arbeits- und Sozialrecht.

19. Altlastenverdächtige Flächen bedürfen weiterer Untersuchungen. Flächen mit latenter Gefahr sind dauernd zu beobachten; es ist zu prüfen, ob die für Altlasten geltenden Vorschriften dafür entsprechend geltend sollen (60:4:2).

IV Ermittlung, Untersuchung, Feststellung

20. Erfassung, Untersuchung und Bewertung altlastenverdächtiger Flächen sollten den zuständigen Behörden als eigene Aufgabe auferlegt werden. Den potentiell Verantwortlichen treffen insoweit zunächst nur Duldungspflichten. Ist eine Altlast festgestellt, sollten die Kosten der Untersuchung dem Verantwortlichen auferlegt werden können. Bestätigt sich der Gefahrenverdacht nicht, trägt die Behörde die Kosten ihrer Ermittlungen (48:16:2).
21. Die Sachverhaltsaufklärung erfolgt unter aktiver Beteiligung der möglichen Sanierungsverantwortlichen (39:17:12).
22. Die Ergebnisse der Sachverhaltsaufklärung werden den in Betracht kommenden Sanierungsverpflichteten mitgeteilt (58:2:5).
23. Es sollte eine spezielle Rechtsgrundlage zur Anordnung der Untersuchung von Art und Ausmaß einer festgestellte Altlast geschaffen werden (49:10:6).
24. Es sollte geregelt werden, unter welchen Voraussetzungen die Behörde Untersuchungen einer festgestellten Altlast selbst durchführen kann, z. B. wenn Untersuchungen nicht oder fachlich unzureichend durchgeführt worden sind, wenn ein Verantwortlicher nicht oder nicht rechtzeitig herangezogen werden kann, wenn aufgrund der flächenhaften Ausdehnung der Altlast oder der Anzahl der Verpflichteten ein koordiniertes Vorgehen erforderlich ist (57:5:3).
25. Im Interesse der Rechtsklarheit sollte die bisherige Vielzahl von Listen ersetzt werden durch bundesrechtlich einheitliche Bewertungsmaßstäbe für die Gefahrenermittlung. Auf der Grundlage eines schlüssigen Ermittlungs- und Bewertungssystems sollte das bisherige begriffliche Durcheinander beseitigt werden (64:1:2).
26. Es sollen Prüfwerte für jeden Schadstoff bezüglich Boden und Grundwasser festgelegt werden, die den Beginn des Toxizitätsbereichs markieren. Bei Überschreitung der Prüfwerte ist eine einzelfallbezogene, schutzgutorientierte, die derzeitige und künftige Nutzung berücksichtigende Entscheidung über das Vorliegen einer Altlast zu treffen (59:3:4).
27. Bei Unterschreitung der Prüfwerte ist das Vorliegen einer Altlast zu verneinen (39:24:4).
28. Das Gesetz soll die Festlegung von bundeseinheitlichen Prüfwerten vorschreiben, um Rechtssicherheit, Rechtseinheit und Wettbewerbsgleichheit zu erreichen (64:2:0).
29. Prüfwerte sind schutzgut- und gefahrenorientiert festzulegen (59:3:5).
30. Das Gesetz sollte die Möglichkeit schaffen, bundeseinheitliche Maßnahmewerte festzulegen, bei deren Überschreitung unter Berücksichtigung der jeweiligen Bodennutzung in der Regel von einer Altlast auszugehen ist und weitere Maßnahmen erforderlich sind (47:15:4).
31. Sofern ausreichende naturwissenschaftlich-technische Erkenntnisse vorliegen, sollten Maßnahmewerte festgelegt werden (45:17:6).
32. Sofern Maßnahmewerte festgelegt werden, sollen sie die schutzgutbezogene Gefahrengrenze markieren. Sie müssen deshalb toxikologisch, ökotoxikologisch oder sicherheitstechnisch abgeleitet werden (63:0:1).
33. Maßnahmewerte sollen in der Regel höher liegen als Prüfwerte (59:4:5).
34. Das Bundesgesetz sollte Leitvorstellungen für Prüf- und gegebenenfalls Maßnahmewerte vorgeben. Die konkrete Festlegung der Werte sollte auf der Grundlage der normativen Leitvorstellungen durch Rechtsverordnungen oder Verwaltungsvorschriften erfolgen. Dabei sollen auch Bestimmungen über Probenahme, Analytik, Meßwertauswertung und Qualitätssicherung getroffen werden (58:5:3).

V. Sanierungspflichten

35. Unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit sind nur solche Sanierungsmaßnahmen geboten, die zur Abwehr der Gefahr geeignet und erforderlich sind und die nicht zu einem Nachteil führen, der zum erstrebten Erfolg außer Verhältnis steht (63:1:3). Nicht jede Altlast muß saniert werden (51:7:9).
36. Sanierungsmaßnahmen sollten nutzungs- und schutzgutbezogen festgelegt werden (58:3:5).
37. Sanierungsziele sollen unter Berücksichtigung des Schadstoffpotentials, der Schadstoffpfade, der Schutzgutexposition und der Durchführbarkeit einer konkreten Sanierung ausschließlich einzelfallbezogen von der jeweils zuständigen Behörde festgelegt werden (44:16:8).
38. Das Ziel der Sanierung besteht darin, einen Zustand zu schaffen, der auf Dauer unterhalb der Gefahrenschwelle liegt. Die Herstellung eines »ursprünglichen« Zustandes kann als Maßnahme der Gefahrenabwehr nicht verlangt werden. Maßnahmen unterhalb der Gefahrenschwelle gehen über die Gefahrenabwehr hinaus und sind deshalb kein zulässiges Sanierungsziel (56:9:0).
39. Als Sanierungsmaßnahmen kommen unter Beachtung des Gebotes der Verhältnismäßigkeit Maßnahmen zur Dekontamination, zur Sicherung und zur Überwachung grundsätzlich mit Gleichrang in Frage. Im Einzelfall kann eine Sanierung durch Nutzungsumwidmung erzielt werden (40:20:7).
40. Im Rahmen der Zumutbarkeit einer Gesamtsanierung sollte es möglich sein, dem Pflichtigen die umgebungs- und nutzungsgerechte Gestaltung der Fläche als Folgemaßnahme aufzuerlegen (34:26:5).

VI. Sanierungsverantwortliche

41. Die Verantwortlichkeit für Sanierung von Altlasten soll sich grundsätzlich nach herkömmlichen polizeirechtlichen Maßstäben richten (39:21:6).
42. Der Grundstückseigentümer, der weder Verursacher der Altlast ist, noch bei Begründung des Eigentums Kenntnis von der Altlast oder den sie begründenden Umständen hatte oder hätte haben können, soll nicht kostenpflichtig sein, soweit die Kosten den Verkehrswert des Grundstücks unter Berücksichtigung der durchgeführten Maßnahmen übersteigen (32:24:5).
44. Die Haftung des Grundstückseigentümers und des Inhabers der tatsächlichen Gewalt als Zustandsstörer ist unter Zumutbarkeitsgesichtspunkten auf den Verkehrswert des Grundstücks zu begrenzen (32:25:6).
47. Als Handlungsstörer soll nur derjenige herangezogen werden, dessen Verhalten als ursächlich für die Belastung nachgewiesen wird (62:3:3).
48. Wird der Sanierungsbedarf durch spätere Handlungen Dritter, die nicht weitere Bodenverunreinigungen verursachen, vergrößert, soll dies haftungsmindernd berücksichtigt werden (33:20:16).
49. Nicht jeder kausale Beitrag des Handlungsstörers soll zu seiner vollen Haftung führen (48:12:5).
50. Der Gesetzgeber soll begrenzende Kriterien festlegen (38:19:8).
51. Die Haftung des Verursachers soll unter Zumutbarkeitsgesichtspunkten beschränkt werden, wenn der Verursacher im Hinblick auf behördliches Verhalten, insbesondere behördliche Genehmigungen, im Zeitpunkt des Entstehens der Bodenbelastung darauf vertraute und darauf vertrauen durfte, daß eine Gefahr nicht entstehen könne (49:18:2).
52. Die Haftung des Zustands- und Handlungsstörers soll unter Zumutbarkeitsgesichtspunkten beschränkt werden in den Fällen des Rückerhalts von Grundstücken in den neuen Bundesländern (z. B. Wiedererlangung zwangsverwalteter Grundstücke, Rückerwerb früheren Eigentums). Entlastungskriterien können u. a. sein:
– Entzug der wirtschaftlichen Nutzung der Grundstücke während des Bestehens der DDR,

- Verschlechterung des Zustandes der Grundstücke während des Bestehens der DDR,
 - wirtschaftliche Zumutbarkeit, und zwar nicht bezogen auf die allgemeine Vermögenssituation des potentiell Sanierungsverantwortlichen, sondern bezogen auf die konkrete Ertrags- und Substanzwertersituation des betroffenen Grundstücks (32:21:17).
53. Die erneute Inanspruchnahme desselben Verantwortlichen nach Durchführung einer von der Behörde angeordneten oder gebilligten Sanierung sollte für dieselbe Bodenbelastung auf einen Anteil der Kosten beschränkt werden (46:19:4).
 54. Die Inanspruchnahme des Grundstückserwerbers nach Durchführung einer von der Behörde angeordneten oder gebilligten Sanierung sollte für dieselbe Bodenbelastung ausgeschlossen werden (32:16:20).
 55. Soweit der Gesamtrechtsnachfolger im Zeitpunkt des Eintritts der Gesamtrechtsnachfolge die Altlast und die damit verbundene abstrakte Pflicht zur Altlastensanierung weder kannte noch kennen mußte, ist seine Heranziehung zur Sanierung nur vertretbar, wenn sich die Haftung auf die im Wege der Rechtsnachfolge übergebenen Vermögenswerte beschränkt, da der Gesamtrechtsnachfolger keine Risikovor-sorge treffen konnte (34:29:5).

VII. Auswahl zwischen Sanierungsverantwortlichen

58. Das Gesetz sollte Kriterien bestimmen, nach denen die Behörde zwischen mehreren Verantwortlichen auszuwählen hat. Der Handlungsstörer soll vorrangig in Anspruch genommen werden (46:21:4).
59. Das Gesetz sollte ermöglichen, mehrere Sanierungsverantwortliche als Gesamtschuldner oder entsprechend dem abgeschätzten Maß der Verantwortlichkeit anteilig zur Durchführung von Sanierungsmaßnahmen oder zur Tragung der Kosten für Sanierungsmaßnahmen heranzuziehen (58:4:7).
60. Soweit nicht alle Verantwortlichen herangezogen werden, sollte das Gesetz einen internen Ausgleich anordnen (64:1:4).
61. Der interne Ausgleich sollte entsprechend dem Maß an Verantwortlichkeit erfolgen. Der Zustandsstörer soll vom Handlungsstörer vollständigen Ausgleich verlangen können. Sind die Verursachungsbeiträge nicht aufklärbar, sollte eine Schätzung der Verursachungsbeiträge möglich sein. Bei Unaufklärbarkeit der Verursachungsbeiträge sollten die verschiedenen Verursacher nach gleichen Teilen haften. § 426 BGB sollte ergänzend herangezogen werden (63:3:5).
62. Für Streitigkeiten über den Ausgleichsanspruch sollte der Verwaltungsrechtsweg eröffnet werden (36:31:4).
63. Es sollte geregelt werden, unter welchen Voraussetzungen die Sanierung durch die Behörde bzw. durch von ihr Beauftragte oder durch Altlastensanierungsgesellschaften durchgeführt wird (51:3:10).

VIII. Verwaltungsverfahren

64. Ob eine Altlast vorliegt oder nicht, sollte durch Verwaltungsakt festgestellt werden können. Er ist Grundlage für die Pflicht des Verantwortlichen, die bis zu dieser Feststellung angefallenen Kosten behördlicher Untersuchungen zu erstatten. Weitere Untersuchungen bedürfen der gesonderten behördlichen Anordnung (58:7:3).
65. Art und Umfang der Sanierung sollen durch Sanierungsentscheidungen der Behörde festgelegt werden (69:0:0).
66. Nicht herangezogene Sanierungsverpflichtete sollen von Amts wegen am gesamten Verfahren beteiligt werden (49:14:4).
67. In einfach gelagerten Fällen soll die Sanierungsentscheidung ohne Aufstellung eines Sanierungskonzeptes ergehen (67:0:1).
68. Sind der Kreis der Betroffenen, Art und Ausmaß des Gefahrenpotentials oder die anzuwendenden Sanierungsverfahren nicht ohne weiteres feststellbar, soll das Gesetz vorsehen, daß dem Verantwortlichen die Aufstellung eines Sanierungskon-

zeptes, gegebenenfalls durch Sachverständige, auferlegt werden kann. Das Gesetz sollte die Voraussetzungen bestimmen, unter denen die Behörde das Sanierungskonzept aufstellen kann (63:3:3).

69. Das Sanierungskonzept soll enthalten Darstellung der Altlastenfläche, der derzeitigen und künftigen Nutzung, der Untersuchungsergebnisse, der Abschätzung der Gefahr für die Schutzgüter, Darstellung der Sanierungsziele, der Maßnahmen zur Erreichung der Sanierungsziele, des Zeitplans und des Sanierungsverantwortlichen (64:2:2).
70. Die Behörde trifft Sanierungsentscheidungen auf der Grundlage des Sanierungskonzeptes (37:24:7).
71. Die Sanierungsentscheidung soll alle öffentlich-rechtlichen Zulassungen für die festgelegten Maßnahmen einschließen, wenn diese abschließend bestimmt sind und wenn sie im Einvernehmen mit der jeweils zuständigen Behörde ergangen ist. Planfeststellungen und förmliche Verfahren nach anderen gesetzlichen Vorschriften bleiben unberührt (64:1:4).
72. Es sollten Sonderregelungen über §§ 48, 49 VwVfG hinaus geschaffen werden, um Sanierungsentscheidungen während der Sanierung an veränderte Gegebenheiten anpassen zu können (57:1:6).
73. Der öffentlich-rechtliche Vertrag ist ein geeignetes und zulässiges Instrument für die Altlastensanierung und die Ersetzung der Sanierungsentscheidung (66:1:1). Er schafft mehr Akzeptanz und Effizienz und sollte deshalb vermehrt eingesetzt werden (59:2:18).

Abteilung Europarecht

Empfeht es sich, das System des Rechtsschutzes und der Gerichtsbarkeit in der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere die Aufgaben der Gemeinschaftsgerichte und der nationalen Gerichte, weiterzuentwickeln?

I. Grundsatzdiskussion

1. Das Rechtsschutzsystem der Gemeinschaft hat sich grundsätzlich bewährt (59:0:2). Das gilt vor allem für die Aufteilung der Funktionen zwischen EuGH und EuG einerseits und nationalen Gerichten andererseits. Ein genereller Reformbedarf für das Rechtsschutzsystem besteht daher nicht (43:8:1).
2. Trotz Bewährung des Systems im allgemeinen ist eine Fortentwicklung erforderlich, um einen effektiven Rechtsschutz und die Erfüllung der Aufgaben von EuGH und EuG trotz ständig steigender Belastung sicherzustellen (51:0:3).
3. Das Europäische Parlament ist in seinen Verfahrensrechten Rat und Kommission gleichzustellen (39:6:11). Die Fraktionen des Europäischen Parlaments erhalten aktive Parteifähigkeit, soweit es um eigene Rechte der Fraktionen geht (26:18:8).

II. Verhältnis von EuGH und EuG

1. Die Fortentwicklung des Gerichtssystems sollte durch den Ausbau des EuG erfolgen (45:8:3). Unabhängige und regionale Gerichte sind abzulehnen (46:5:5).
2. Das EuG sollte nicht dem EuGH beigeordnet sein, sondern als selbständiges Gericht anerkannt werden (48:6:3).
3. a) das EuG sollte schrittweise für alle Verfahren zuständig werden, die nicht ausdrücklich dem EuGH zugewiesen sind (43:5:9).
b) Der EuGH ist dann Rechtsmittelinstanz (37:8:9) und erste Instanz in enumerativ aufgezählten Verfahrensarten von grundsätzlicher Bedeutung (44:3:5).
c) Das EuG sollte verpflichtet werden, Verfahren dem EuG vorzulegen, wenn es ein normatives Handeln der Gemeinschaftsorgane für ungültig hält (40:11:6).
4. Rechtsmittel gegen Urteile des EuG sollten nur zulässig sein, wenn die angefochtene Entscheidung grundsätzliche Bedeutung besitzt oder Grundrechte oder grundrechtsähnliche Positionen verletzen könnte (52:2:1). Im letzteren Fall sollte das Rechtsmittel abhängig sein von der Annahme durch den EuGH (25:23:7).

III. Individueller Rechtsschutz

1. Gegen Gemeinschaftsakte sollte eine Verfassungsbeschwerde zum EuGH wegen Verletzung von Grundrechten nach Erschöpfung des Rechtsweges eingeführt werden (29:24:4).
2. Die Klagebefugnis der einzelnen sollte auf unmittelbar wirksame Normakte ausgedehnt werden, soweit der einzelne geltend machen kann, durch diese Akte in seinen subjektiven Rechten, insbesondere seinen Grundrechten oder grundrechtsähnlichen Positionen, verletzt zu sein (35:16:3).
3. Gegen Allgemeinverfügungen und an Dritte gerichtete Entscheidungen muß die Klagebefugnis einzelner gegeben sein, soweit sie in ihren rechtlich geschützten Interessen verletzt sind (49:5:5).
4. Die Zulässigkeit der Untätigkeitsklage sollte nur durch eine anfechtbare Entscheidung ausgeschlossen werden können (40:2:16).
5. Autonome Gebietskörperschaften auf der Ebene unterhalb des Zentralstaates sollten in ihren Zuständigkeitsbereichen Klagerechte erhalten (34:19:5).
6. Eilanträge sollten bereits vor Erhebung der Klage in der Hauptsache zulässig sein; sie sollten als zurückgenommen gelten, wenn die Hauptklage nicht rechtzeitig erhoben wird (50:0:4).
7. Natürliche und juristische Personen sollten berechtigt sein, auch Verfahren zwischen Mitgliedsstaaten, zwischen Organen der Gemeinschaft oder zwischen Mitgliedsstaaten und Organen der Gemeinschaft beizutreten (Streichung des Art. 37 Abs. 2, 2. HS EG-Satzung) (40:14:2).

IV. Vorabentscheidungsverfahren

1. a) Alle Vorabentscheidungsverfahren sollten schrittweise dem EuG zugewiesen werden (30:23:3).
- b) Der EuGH ist dann Rechtsmittelgericht unter den allgemeinen Voraussetzungen (siehe oben II. 4) (44:6:4).
- c) Das EuG sollte verpflichtet werden, Verfahren dem EuGH vorzulegen, wenn es ein normatives Handeln der Gemeinschaftsorgane für ungültig hält (35:10:7).
3. a) Eine Beschränkung der Vorlageberechtigung auf letztinstanzlich entscheidende Gerichte wird nicht empfohlen (50:1:4).
- b) Die Beteiligten des einzelstaatlichen Verfahrens sollten ein eigenes Antragsrecht auf Vorlage an den EuGH nach Art. 177 EGV erhalten mit der Befugnis, bei Verletzung der Vorlagepflicht durch das einzelstaatliche Gericht Nichtvorlagebeschwerde zum EuGH zu erheben. Das Beschwerdeverfahren folgt den Grundsätzen des Vorlageverfahrens (32:15:5).
Die Nichtvorlage der Sache an den EuGH kann jedoch im Nichtzulassungsbeschwerdeverfahren nach den jeweiligen innerstaatlichen Verfahrensvorschriften selbständig die grundsätzliche Bedeutung der Sache begründen (40:6:9).
4. Eine Vorlagepflicht zur Vorlage sollte auf das im konkreten Verfahren letztinstanzlich entscheidende Gericht beschränkt bleiben (42:10:4).
5. Das Europäische Parlament sollte in allen Vorabentscheidungsverfahren über die Auslegung oder Gültigkeit von Rechtsakten, an denen es mitzuwirken hat, Stellung nehmen können (45:6:6).
6. Im Vorabentscheidungsverfahren sollten die Beteiligten, wie in allen anderen Verfahrensarten, Gelegenheit haben, auf den Schriftsatz der anderen Beteiligten zu antworten (48:5:2).

V. Gerichtsorganisation, Richterernennung und Verfahrensablauf

1. Die Richter und Generalanwälte an EuGH und EuG sollten
 - für 12 Jahre ernannt werden. Eine Wiederernennung sollte nicht zulässig sein (51:3:1).
 - Die deutschen Richter und Generalanwälte sollten mit Zweidrittelmehrheit von einem deutschen Richterwahlausschuß benannt werden (39:10:8).

- Die Richter und Generalanwälte bedürfen der Bestätigung durch das Europäische Parlament; der Bestätigung hat eine Anhörung vor dem zuständigen Parlamentsausschuß vorauszugehen (43:10:4).
2. Bei einer weiteren Erhöhung der Richterzahl des EuGH durch den Beitritt von Staaten zur EU wird die Teilung des Plenums in mehrere Senate auf möglichst breiter geographischer Grundlage mit der Möglichkeit von Plenarentscheidungen empfohlen (48:3:4).
 3. Zusammensetzung und Zuständigkeit von Kammern bei EuGH und EuG bedürfen voraussehbarer Transparenz (49:3:2). Das EuG sollte schrittweise dazu übergehen, den Kammern jeweils bestimmte Materien zur Entscheidung zu übertragen (41:3:0).
 4. Die starre Förmlichkeit des Verfahrens vor dem EuGH sollte entsprechend der Praxis des EuG aufgelockert werden, insbesondere sollten die Möglichkeiten eines vorbereitenden Verfahrens durch prozessleitende Verfügungen ausgeschöpft werden (46:2:2).
 5. Zu Urteilen des EuGH sollten Sondervoten dissentierender Richter zugelassen werden. Diese Regelung setzt voraus, daß die Wiederernennung der Richter ausgeschlossen wird (38:18:1).
 6. Die Regelung, wonach für Direktklagen ein Zustellungsbevollmächtigter in Luxemburg erforderlich ist, sollte aufgehoben werden (57:0:0).
 7. Auch im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes und im Gutachtenverfahren sollten die Generalanwälte durch begründete Schlußanträge öffentlich Stellung nehmen (39:12:7).

VI. Anwendung des Europäischen Gerichtsstands- und Vollstreckungsabkommens (EuGVU)

1. Die Vorlageberechtigung nach dem Luxemburger Auslegungsprotokoll zum EuGVÜ und entsprechenden künftigen in Kraft tretenden Staatsverträgen sollte jener des Art. 177 EGV angepaßt werden (40:1:12).
2. Vorlageverfahren nach dem Luxemburger Auslegungsprotokoll zum EuGVÜ (und evtl. künftigen vergleichbaren Rechtsgrundlagen) können zur abschließenden und nicht rechtsmittelfähigen Entscheidung dem Gericht erster Instanz übertragen werden (34:3:16).

Abteilung Arbeits- und Sozialrecht

Welche rechtlichen Maßnahmen empfehlen sich, um die Vereinbarkeit von Berufstätigkeit und Familie zu verbessern?

1. Familie und Erwerbstätigkeit müssen miteinander vereinbar sein. Deshalb muß der Gesetzgeber seinen Entscheidungen ein Regelungskonzept zugrunde legen, das alle Rechtsgebiete, insbesondere das Arbeits-, Sozial-, Steuer- und Schulrecht einbezieht, und aufeinander abstimmt (124:0:0).
Das Regelungskonzept muß Familienarbeit mit Kinderbetreuung für Kinder bis zu 14 Jahren aufwerten und eine angemessene sozial- und arbeitsrechtliche Berücksichtigung vorsehen (99:13:18).
- 2.1 Der Gesetzgeber soll kein einheitliches Modell der Aufteilung von Familienarbeit und Erwerbsarbeit vorgeben (125:1:9).
- 2.2 Insbesondere soll die Inanspruchnahme von Erziehungsurlaub und Erziehungsgeld sowie der Kindererziehungszeiten flexibler gestaltet werden (86:37:8). Der Gesetzgeber soll - entsprechend seinen Verpflichtungen aus dem Internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau - ein Modell der Aufteilung von Familienarbeit und Erwerbsarbeit fördern, das die herkömmliche Rollenverteilung zwischen den Geschlechtern überwindet (71:46:15).
3. Zu den Grundvoraussetzungen einer Vereinbarkeit gehört eine Reform der Arbeitszeitstruktur (102:35:1).
- 3.1 Die noch bestehenden arbeits- und sozialrechtlichen Nachteile der Teilzeitarbeit sind abzubauen (107:2:25). Die Teil-

- zeitarbeit ist auf alle beruflichen Tätigkeiten auszudehnen (75:35:23). Die Teilzeitarbeit ist so auszugestalten, daß sie von Männern und Frauen gleichermaßen wahrgenommen wird (88:33:13). Die Sozialversicherungsfreiheit der geringfügigen Beschäftigten ist zu beseitigen (83:49:7). Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern ist ein Recht auf Teilzeitarbeit einzuräumen (67:57:11).
- 3.2 Öffentliche Stellen und private Unternehmen müssen organisatorische Voraussetzungen treffen, die es ihnen ermöglichen, ein ausreichendes Angebot an Teilzeitbeschäftigten zur Verfügung zu stellen (84:41:7).
 4. Die ohnehin erforderliche Erhöhung des Erziehungsgeldes reicht für eine effektive Entlastung der Familie nicht aus (86:9:36). Das Erziehungsgeld muß vielmehr von der Einkommenshöhe abgekoppelt, dynamisiert und mit dem Erziehungsurlaub synchronisiert werden (83:37:15).
 5. Maßnahmen zur Förderung einer Wiederaufnahme der Erwerbstätigkeit müssen die Rückkehr in den Beruf ermöglichen. Dementsprechend gilt es:
 - Unterbrechungen, die die Wiedereingliederung in das Erwerbsleben gefährden, nicht zu fördern (91:13:29),
 - die Voraussetzungen für eine Beibehaltung der Kontakte zum Arbeitsplatz zu schaffen (96:7:28),
 - für eine betriebliche und überbetriebliche Weiter- und Fortbildung zu sorgen (91:18:18),
 - die im Arbeitsförderungsrecht bereits enthaltenen Instrumente konsequent weiter auszubauen (96:22:13),
 6. Arbeitgeber und Arbeitnehmervertretungen sind verpflichtet, für familiengerechte Arbeitsbedingungen zu sorgen (91:39:4).
 7. Für kleinere und mittlere Unternehmen sind Arbeitgeber-Verbundsysteme zu ermöglichen (66:43:19).
 8. Familie und Berufstätigkeit sind ohne entscheidende quantitative und qualitative Änderungen der bisher vorhandenen außerfamiliären Betreuungseinrichtungen nicht zu vereinbaren (123:0:4)
 - Die bloße Verwirklichung der bereits gegebenen gesetzlichen Verpflichtungen genügt dafür nicht (99:5:23).
 - Der Anspruch auf Aufnahme in eine Betreuungseinrichtung darf nicht von einer Altersgrenze abhängig gemacht werden (99:12:16). Über die Regelung des § 24 SGB VIII hinausgehend bedarf es der Verankerung eines Rechtsanspruchs auf einen Ganztags schulbetreuungsplatz für alle Kinder von 0 bis 6 Jahren sowie für schulpflichtige Kinder (63:44:24).
 - Betreuungseinrichtungen müssen von der Zahl und der Qualifikation der Betreuungspersonen so ausgestaltet sein, daß Kinder nicht einem ständigen Wechsel ausgesetzt sind, sondern eine kontinuierliche und stabile Beziehung aufbauen können (114:3:8).
 - Die Betreuungseinrichtungen müssen den sich aus der Erwerbstätigkeit der Eltern ergebenden Anforderungen organisatorisch angepaßt sein (131:1:5).
 - Die bessere Vereinbarkeit von Arbeits- und Familienpflichten erfordert die Einrichtung von Ganztagschulen als Regelangebote (104:20:10).
 - Solange nicht flächendeckend Ganztagschulen eingeführt sind, sind feste Schulzeiten einzuhalten (116:4:8).
 - Kindgerechte Rahmenbedingungen sind unerläßliche Maßnahmen zur Förderung des Kindeswohls im Rahmen der Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie, aber nicht nur hierauf beschränkt. Sie sollten sich am Motto »Kinder brauchen Kinder« orientieren. Dies erfordert in erster Linie verstärkte Bemühungen zur Bündelung der Anstrengungen von Jugendhilfeträgern, Schulträgern, Landesbehörden und gesellschaftlichem Engagement auf kommunaler Ebene. Betreuungsangebote sollen sich dabei am natürlichen Wissensdrang der Kinder orientieren und in erster Linie neue altersentsprechende Möglichkeiten zu Spiel und Erkundung bieten (88:4:34).
 - In den Schulgesetzen der Länder sollen die Schulen dazu verpflichtet werden, Kernbetreuungszeiten für die Schüler und Schülerinnen einzuführen. Als Kernbetreuungszeiten ist die Zeit von 7.30 Uhr bis 14.00 Uhr vorzusehen. Die Schulgesetze der Länder haben einen Betreuungsdienst für ausfallende Schulstunden in Kernbetreuungszeiten vorzusehen (107:10:12).
 9. Im Interesse der allmählichen Entwicklung einer stabilen Identität der Kinder muß während der frühkindlichen Phase, nicht zuletzt mit Rücksicht auf die gegenwärtige Lage der Fremdbetreuung, eine Teilzeitbeschäftigung beider Elternteile gewährleistet sein, um so der Mutter und dem Vater zu ermöglichen, während eines bestimmten Tagesabschnitts anwesend zu sein, und eine Übernahme von Familienarbeit durch beide zu gewährleisten (70:42:15).
 10. Im Sozialversicherungsrecht müssen Familien- und Erwerbsarbeit im Beitrags- und Leistungsrecht angeglichen werden (93:22:7).
 - Mit das wichtigste Mittel dafür ist die Anerkennung und der Ausbau eigenständiger sozialversicherungsrechtlicher Ansprüche (90:12:22).
 - Die Kumulierung von Kindererziehungszeiten und Beitragszeiten ist zu gewährleisten (99:4:21).
 - Erziehende sind in die gesetzliche Unfallversicherung einzubeziehen (108:9:10).
 - Die mit der Erziehung von Kindern verbundenen Ansprüche dürfen weder dem Elternpaar als ganzem noch speziell den Frauen zugeordnet werden. Sie sind aufzuteilen durch Erziehungsurlaub von je 2 Jahren für jedes Elternteil (mit Ausnahme der Alleinerziehenden) (55:45:22) und durch Rentensplitting (66:41:19).
 - Maßnahmen zur besseren sozialen Absicherung der Tätigkeit für die Familie müssen ohne Erhöhung der Abgaben auf die Arbeitseinkommen verwirklicht werden (50:47:26).
 11. Das Ehegattensplitting ist in eine Form der Familienbesteuerung umzugestalten, welche das Familienexistenzminimum in Übereinstimmung mit dem Sozialhilferecht steuerfrei stellt und die familienrechtlich vorgegebene Einkommensverteilung in Ehe und Familie nachvollzieht (106:1:12).
 12. Kinderbetreuungskosten, die mit der Berufstätigkeit zusammenhängen, müssen steuerlich uneingeschränkt geltend gemacht werden können (118:1:3).
 13. Die Verwaltung familienbezogener Transferleistungen (Kindergeld, Erziehungsgeld, Bafög-Leistungen u. a.) sollte im Interesse der Vereinfachung des Verwaltungsvollzuges einer Behörde zugewiesen werden (90:5:19).

RECHTSPRECHUNG

Entscheidungen

1. §§ 528, 818 BGB; §§ 88 ff. BSHG

Hat der Sozialhilfeträger einen Schenkungsrückforderungsanspruch wegen Notbedarfs des Schenkers (§ 528 Abs. 1 BGB) auf sich übergeleitet, so kann der Beschenkte sich von der Verpflichtung, in Höhe vorgestreckter Unter-

haltsleistungen Zahlungen nach §§ 528 Abs. 1, 818 Abs. 2 BGB (BGHZ 94, 141) zu leisten, nicht durch Rückgabe des Geschenkes an den Schenker befreien.

BGH, Urteil vom 11. 3. 1994 – V ZR 188/92 – (OLG Hamm)