

Zukunftsgestaltung durch öffentliches Recht

73. Jahrestagung der Deutschen Staatsrechtslehrer 2013 in Greifswald

Von Rechtsanwalt und Notar Prof. Dr. Bernhard Stüer, Richter am BGH-Anwaltssenat, Münster/Osnabrück

Jahr für Jahr treffen sich die Mitglieder der im Jahre 1922 auf Einladung des Berliner Staats- und Völkerrechtlers Prof. Dr. Heinrich Triepel gegründeten Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer zu einer wissenschaftlichen Beratung aktueller öffentlich-rechtlicher, vor allem staats- und verfassungsrechtlicher Themen. So versammelten sich auch in diesem Jahr in der Zeit vom 2. bis 5.10.2013 etwa 350 führende Staatsrechtslehrer in der Greifswalder Stadthalle, wo sie vom Vorsitzenden Prof. Dr. Joachim Wieland (Universität Speyer) herzlich begrüßt wurden (zur Staatsrechtslehrtagung 2011 in Münster Stüer, DVBl 2011, 1530). Die Kongressteilnehmer hatten sich viel vorgenommen. Der Bildungsföderalismus, der Finanzausgleich, Ehe und Familie sowie Infrastrukturprojekte aus der Sicht des Staats- und Verfassungsrechts standen auf einem dichtgedrängten Programm.

1. Der Bildungsföderalismus auf dem Prüfstand

Neben dem Wetter und dem Fußball kann man mit kaum einem Thema so breite Bevölkerungsschichten erreichen wie mit Schule und Bildung. Ob es um elementare Fragen der Schulorganisation wie etwa die Gesamtschule oder die Fortexistenz oder Zusammenlegung von Hauptschule, Realschule und Gymnasium geht oder der Streit sich an der PISA-Studie, dem Zentralabitur oder der Verkürzung der Ausbildung auf 12 Schuljahre und dem G8-Abitur entzündet. Immer werden Querschnittsfragen der schulischen oder auch beruflichen Bildung angesprochen, die eigentlich jeden irgendwie berühren – gerade in einer Zeit, in der die Losung nach einem lebensbegleitenden ständigen Lernen nie so aktuell war wie heute. Und nirgendwo sonst halten sich so hartnäckig wie in der schulischen Bildungslandschaft Vorurteile: Das humanistische Gymnasium sei elitär. In Gesamtschulen könne man zwar nicht rechnen. Dafür sei aber die soziale Kompetenz der Schüler besser,

War selbst zu Zeiten der beiden Brüder Alexander und Wilhelm von Humboldt das Wissen in den einzelnen Gebieten noch überschaubar und wurde es eher als weitgehend statische Einheit empfunden, so ist mit der sich ständig ändernden Welt einer vernetzten Informations-, Kommunikations- und Mediengesellschaft die Komplexität des Wissens und der Wissensvermittlung nur noch bei ihrer Rückführung auf wesentliche Strukturen zu begreifen. Zugleich wächst der internationale Bildungswettbewerb, in dem sich das deutsche Bildungssystem behaupten muss. Umso wichtiger ist die Frage, wie die Bildungsprozesse gesteuert werden und wer aufgrund welcher Legitimationsstränge die Verantwortung für Bildung und die Vermittlung von Wissen und Bildung übernimmt.

Die einklassige Volksschule im sauerländischen Enkhausen, die vor dem ersten Weltkrieg noch Bundespräsidenten wie Heinrich Lübke hervorbringen konnte, gehört wohl inzwischen endgültig der Vergangenheit an. Wer heute nicht über ein Einserabitur verfügt, der wird nicht selten sehr bald auf ein berufliches und gesellschaftliches Abstellgleis geschoben.

Entsprechend steigt der Leistungsdruck nicht nur für Schüler, sondern auch für Lehrer, die sich vielfach als überfordert und ausgebrannt vorkommen. Kann das Staatsrecht hier einen wirksamen Beitrag dazu leisten, Verantwortungen für die Vermittlung von Bildung zu übernehmen und dazu beiträgt, dass nicht für die Schule, sondern das Leben gelernt wird?

Bildung und Kultur sind traditionell Ländersache. Im föderalen Staat sollen die regionalen und örtlichen Besonderheiten und damit Bildungsvielfalt zum Ausdruck kommen (Markus Winkler, DVBl 2013, 1069). Der Ort der Schule wird vor allem durch das Klassenzimmer geprägt, nicht nur durch abstrakte Lehrpläne und schon gar nicht durch bundesstaatliche Vorgaben, sollte man meinen. Aber ist das wirklich so? Trägt der Lehrer letztlich die Verantwortung für das Gelingen des Bildungsgeschehens? Oder bedarf es doch strenger gesamtstaatlicher Vorgaben, um eine erfolgreiche individuelle Lebensbewältigung sicherzustellen? Wie bringen sich die Länder in einem föderativen Staatsaufbau in diesen Prozess ein?

Fragen über Fragen, vor deren Hintergrund die Deutschen Staatsrechtslehrer in Greifswald vor allem überlegt haben, ob der im GG angelegte Bildungsföderalismus seine Aufgaben in einer sich rasant wandelnden Welt heute noch erfüllen kann oder durch stärker unitarische Elemente zu ergänzen ist. Die Föderalismusreform 2006 hatte nicht die Stärkung von Vielfalt unter den Ländern zum Ziel, sondern die Beschränkung der Gestaltungsmöglichkeiten des Bundes. Diese Politikentflechtung durch klare Kompetenzverteilung und Transparenz hat die Reform allerdings nicht erreicht, beschrieb Prof. Dr. Astrid Wallrabenstein (Universität Frankfurt a.M.) die Lage. Vor allem führe das Verbot von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nicht automatisch zu einer Verbesserung der Bildungslandschaft. Von der ursprünglichen Absicht, die Politikverflechtung zu beseitigen, sei wenig übrig geblieben.

Föderalismusreform und bildungspolitischer Wandel des letzten Jahrzehnts haben einen gemeinsamen Nenner: Den Wettbewerb als neues Leitbild, erläuterte Astrid Wallrabenstein. Ein solcher Wettbewerb vor allem der Schulen bringt allerdings keine Vielfalt im Sinne föderaler Unterschiede hervor. Vielmehr besteht die Gefahr, dass die Vereinheitlichung der rechtlichen Rahmenbedingungen zur Unitarisierung des Bildungsrechts beitragen. Das BVerwG begleitet diesen Prozess, indem es bei fehlenden Vorgaben in den Lehrplänen und den dadurch erzeugten größeren Gestaltungsspielräumen der Schulen und der Lehrkräfte Bundeslehrplangrundsätze über eine entsprechende Grundrechtsbindung in die Streitentscheidung einführt und hierdurch letztlich die bundesgerichtliche Kontrolle verstärkt. Muss daher »Schluss mit den Extrawürsten« sein, wie es der frühere Bayerische Ministerpräsident Edmund Stoiber, neben dem damaligen SPD-Bundesvorsitzenden Franz Müntefering einem der beiden Vorsitzenden der Föderalismusreform-Kommission 2003/2004, einmal gefordert hat und muss die Vermittlung der Bildung einen gemeinsamen Nenner haben? Oder ist es vielmehr genau umgekehrt in dem Sinne, dass wie in Sachsen gelegentlich auch

schon einmal Hausunterricht unter Missachtung gesetzlicher Anforderungen an die Stelle der Schulpflicht treten kann?

Föderale Vielfalt – so Astrid Wallrabenstein – ist bei der Kernfrage nach der Staatlichkeit des Schulwesens in den Länderverfassungen angelegt. Ob sie gelebt wird, hängt nicht davon ab, ob sich die Länder in einem Wettbewerb miteinander sehen. Vielmehr werden sie als Bildungsakteure zurückgedrängt, wenn Bildung nach Wettbewerbsgesichtspunkten gesteuert werden soll. Wegen ihres Wettbewerbsleitbildes fördert die Föderalismusreform diesen Trend und schadet damit der föderalen Bildungsvielfalt eher als dass es ihr nützt.

Die Schweiz hat einen etwas anderen Reformweg eingeschlagen, wie Prof. Dr. Bernhard Ehrenzeller (Universität St. Gallen) erläuterte. Mit der Bildungsverfassung der Schweiz vom 21.04.2006 werden Bund und Kantone zu einem koordinierten Bildungsraum Schweiz verbunden. Sie »sorgen gemeinsam im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für eine hohe Qualität und Durchlässigkeit des Bildungsraumes Schweiz. Sie koordinieren ihre Anstrengungen und stellen ihre Zusammenarbeit durch gemeinsame Organe und andere Vorkehrungen sicher. Sie setzen sich bei der Erfüllung ihrer Aufgaben dafür ein und sie sind zur Koordination und Zusammenarbeit verpflichtet« (Art. 61a Schweizerische Bundesverfassung).

In der Schweiz sind für das Schulwesen vom Grundsatz her die Kantone zuständig, erläuterte Ehrenzeller. »Kommt auf dem Koordinationsweg keine Harmonisierung des Schulwesens im Bereich des Schuleintrittsalters und der Schulpflicht, der Dauer und Ziele der Bildungsstufen und von deren Übergängen sowie der Anerkennung von Abschlüssen zustande, so erlässt der Bund die notwendigen Vorschriften« (Art. 62 der Schweizerischen Bundesverfassung).

Der Wettbewerbsföderalismus ist recht kompliziert, formulierte Prof. Dr. Christoph Engel (Max-Planck-Institut Bonn) die Grundstimmungen der Diskussion. In welchem Umfang dabei Finanzmittel eine Rolle spielen, blieb allerdings offen. Während einige Länder eine mangelnde Finanzausstattung für die defizitäre Aufgabenwahrnehmung verantwortlich machten, wurde aber auch betont, dass die Finanzmittel für vorzeigbare Bildungsergebnisse nicht die alleinige Rolle spielen. Denn Bildung lasse sich auch ohne Finanzmittel erreichen. Die Bildungsreferentin des Deutschen Städtetages Prof. Dr. Angela Faber (Universität Münster) forderte eine ausreichende Finanzausstattung der Kommunen. Sie könnten ihre umfangreichen Bildungsaufgaben nur erfüllen, wenn auch entsprechende Mittel bereitstünden, was aber nach der Föderalismusreform I keinesfalls selbstverständlich sei.

Der Befund des heutigen Bildungsertrags wurde teilweise als erschreckend bezeichnet: In Kinderzimmern sitzen die Kids an Spielekonsolen, im Esszimmer hält sich tagsüber niemand auf, abends ist der Konsum von Apps angesagt. Da könne man die tapferen Schulmeister geradezu bewundern, die sich trotz sprachloser und leseverweigernder Schüler durch den Unterrichtsstoff durchkämpfen und sich auch nicht dadurch irritieren lassen, dass selbst im Gymnasium an der Aufnahme von traditionellen Bildungsgütern keinerlei Interesse bestehe, wie es der langjährige Greifswalder Hochschullehrer Prof. Dr. Rolf Gröschner (Nürnberg) ausdrückte. Da sei es geradezu spannend, sich gelegentlich in den Elfenbeinturm der Wissenschaft zurückzuziehen.

Für Prof. Dr. Friedhelm Hufen (Universität Mainz) ist die Vielfalt ein wichtiger Bestandteil des Bildungssystems. Einem einheitlichen Abitur in ganz Deutschland erteilte er eine klare Absage. Vielmehr sei eine wechselseitige Anerkennung der schulischen Abschlüsse Ausdruck einer gebotenen Vielfalt. Dem stimmte auch Prof. Dr. Hans-Ulrich Gallwas (LMU München) zu. Föderalismus sei vor allem Vielfalt, die erhalten werden müsse. Ein reines Lob auf den Föderalismus ist allerdings unangebracht, fügte Prof. Dr. Rupert Stettner (Hochschule für Politik München) hinzu.

Prof. Janbernd Oebbecke (Universität Münster) machte darauf aufmerksam, dass auch im öffentlichen Bereich Wettbewerb durchaus auf der Tagesordnung stehe. So würden Länder etwa um Hochschullehrer konkurrieren. Vielfalt sei damit nicht unbedingt verbunden. Wettbewerb auf der örtlichen Ebene werde auf Dauer eher zur Einheit als zur Vielfalt führen. Die Rolle der Länder sei dabei in der Tendenz daher eher auf dem Rückzug.

2. Die künftige Ausgestaltung der bundesstaatlichen Finanzordnung

»Arbeit muss sich wieder lohnen.« Diese Losung gilt wohl nicht nur in Wahlkampfzeiten. Auch die nivellierenden Tendenzen des Finanzausgleichs stoßen hier nicht selten auf Kritik – vor allem, wenn sie eine Übernivellierung bewirken. Wer als leistungsstarkes Land oder leistungsstarke Kommune in den Finanzausgleich hineingeht, der kommt nicht selten als Bettler wieder heraus – vor allem, wenn für jeden mehr eingenommenen Euro im Finanzausgleich eine jeweils spürbar größere Abschöpfung vorgenommen wird. »Es gibt Leute, die gehen nach einem in eine Drehtür herein und kommen vor einem wieder heraus«, sagt eine alte Lebenserfahrung. Vergleichbare Effekte soll es auch auf der Karriereleiter geben. Aber was ist hier gerecht? Soll jede Einheit ohne Rücksicht auf Verluste der staatlichen Gemeinschaft für sich selbst wirtschaften oder sollen die Starken den Schwachen zu helfen, dass diese am Ende finanzkräftiger sind als jene? Muss nicht jede Einheit erst einmal für sich selbst sorgen oder kann sie die Hände einfach in den Schoß legen, weil sie von der Gemeinschaft sowieso aufgefangen wird, wie es neulich der langjährige Verfassungsrichter Udo di Fabio auf dem Verwaltungsgesichtstag 2013 in Münster als Problem skizziert hat (Stüer, DVBl 2013, 1102)?

Wer sich mit der Finanzordnung in Bund, Ländern und Gemeinden befasst, der muss wissen, dass es um viel Geld geht – Geld, das sich an nichts erinnert, das gleichgültig ist, das nicht stinkt zugleich aber auch den »nervus rerum« darstellt und zivilisierend ist, wie Prof. Dr. Ulrich Haltern erläuterte (Henning Tappe, DVBl 2013, 1079). Vor allem weckt Geld Begehrlichkeiten von denjenigen, die nicht genug davon zu haben glauben und auf den Widerstand derjenigen treffen, die eisern an ihren Besitzständen festhalten. Die Erfahrungen zeigen zugleich, dass Finanzausgleich nur Scheinrationalitäten vermitteln kann. Wer die Verteilungskämpfe im kommunalen Finanzausgleich beobachtet und hinter die Kulissen der Finanzministerien schaut, der weiß, dass die verschiedenen Verteilungsmodelle nicht selten schon seit Jahrzehnten durch Proberechnungen auf ihre Ergebnisse geprüft werden und das Konzept den Zuschlag erhält, das der jeweiligen politischen Klientel am meisten nutzt. Das können etwa die großen Städte

ebenso wie kleine Landgemeinden sein, aber auch Bedarfszuweisungen an Bädergemeinden nach dem veredelten Einwohnerschlüssel ebenso wie beispielsweise ein gesonderter Schüler- oder Studentenansatz, mit dem auf einen erhöhten Finanzbedarf reagiert werden soll, oder der Kommunal-Soli, den man sich in NRW ausgedacht hat. Zugleich soll durch fiktive Hebesätze auf der Einnahmenseite sichergestellt werden, dass die Kommunen die ihnen offenstehenden Einnahmequellen auch in dem gebotenen Umfang erschließen und sich nicht auf Kosten der Gemeinschaft selbst arm rechnen.

Was für die Städte, Gemeinden und Kreise beim kommunalen Finanzausgleich gilt, setzt sich in der bundesstaatlichen Finanzordnung auf der Ebene von Bund und Ländern fort. Dabei muss man wissen: Die Ausgestaltung der Finanzverfassung beruht auf geronnener Politik und wird damit vor allem durch politische Interessen bestimmt und weniger von dem Gedanken, eine möglichst gerechte Finanzordnung einzurichten. Aufgabe der fleißigen Ministerialbeamten ist es dann, den politisch ausgehandelten Kompromiss zu begründen, um ihm eine überzeugende (Schein-)Rationalität zu verleihen. Dafür dürfen sie sich – ähnlich wie bei der Gebietsreform (Stüer, in: Ipsen/Stüer, Hans-Werner Rengeling zum 60. Geburtstag, Köln 1999, 91) – auch schon einmal eine schöne ihnen gefallende Detailregelung ausdenken.

Vielleicht ist das der von Ulrich Haltern beklagte Grund dafür, dass die Finanzwissenschaft in der Vergangenheit zwar zahlreiche Modelle für eine einfache und gerechte bundesstaatliche Finanzordnung entwickelt hat, diese aber bis heute nicht in die Praxis umgesetzt worden sind. Auch die starke Politikverflechtung, die Ulrich Haltern als Hemmschuh bezeichnete, wird hierfür verantwortlich gemacht. Das alles sind Gründe dafür, weshalb auch der gut gemeinte Ratschlag des BVerfG, die bundesstaatliche Finanzordnung nach einem Maßstäbesgesetz zu gestalten (BVerfG, Urteil vom 11.11.1999 – 2 BvF 2/98 – BVerfGE 101, 158 = DVBl 2000, 42), das die Grundlage für weitere gesetzgeberische Einzelschritte bildet, in der Praxis gescheitert ist. Denn Politik lässt sich wohl nicht in Vernunft auflösen – ebenso wenig wie es gelungen ist, die Komplexität einer Steuererklärung nach den zu Unrecht kritisierten Fähigkeiten des »Professors aus Heidelberg« auf einem Bierdeckel abzubilden. Die Finanzordnung ist längst in einen Zustand der Unleserlichkeit getreten, der vor der Aufgabe der Herstellung von Verantwortungsklarheit und demokratische Rückkoppelung kapituliert, beklagte der Freiburger Staatsrechtslehrer.

Dabei stehen gerade die Länder durch die Defizitbegrenzung des Art. 109 Abs. 3 GG mit ihrer »Schuldenbremse« und der Dominanz gebundener Ausgaben vor entsprechend geringen haushaltswirtschaftlichen Spielräumen, erläuterte Prof. Dr. Ekkehard Reimer (Universität Heidelberg) die Klemme, in der sich auch die Kommunen befinden. Auf der anderen Seite müsse es darum gehen, die Finanzverantwortung jeder Ebene zu stärken und den Ebenen mehr Eigenständigkeit bei der Zuordnung von Steuerkompetenzen zu sichern. Dies müsse in den vier Ausprägungen der kompetenziellen, konsequenten, konsekutiven und kommutativen Finanzverantwortung geschehen, was immer man sich darunter im Einzelnen vorzustellen hat.

Besondere Aufmerksamkeit konnte Ekkehard Reimer mit seinem Vorschlag auf sich ziehen, überschuldeten Kommunen

eine geordnete Insolvenz und so eine Schuldenbereinigung zu ermöglichen. Mache der Bundesgesetzgeber den Weg für eine Kommunalinsolvenz durch eine weitgehende Bezugnahme auf das Recht der Privatinsolvenz in der InsO frei, dann könne sich die örtliche Gemeinschaft von ihren Schulden befreien und nach einer Restschuldbefreiung bei mehrjährigem Wohlverhalten ohne Liquidation ihres Gemeinwesens in die Gemeinschaft der rechtschaffenden Kommunen zurückkehren. Zugleich empfehle es sich, die Ausgabenverantwortung des Bundes im Sinne einer Regelungs-Aufgaben-Ausgaben-Konnexität in das GG zu schreiben, wonach der Bund die (Grenz-)Kosten der Ausführung der Bundesgesetze durch die Länder trägt.

Die Diskussion begab sich vor allem auf eine Suche nach den Ursachen, warum die Staats- und Finanzwissenschaft so wenig Einfluss auf die Ausgestaltung der bundesdeutschen Finanzverfassung habe. Das liege wohl in erster Linie daran, dass die Politik und damit der Gesetzgeber an solchen Konzepten nicht sonderlich interessiert sei, vermutete der ehemalige Richter des BVerfG Prof. Dr. Dieter Grimm (HU Berlin). Auf der anderen Seite sei eine Reform der bundesstaatlichen Finanzordnung nach dem Auslaufen des Solidarpaktes II und dem ab 2020 gänzlich wirkenden Verbot der strukturellen Neuverschuldung der Länder unumgänglich, zumal wohl mittel- und langfristig eine steigende Zinslast nicht auszuschließen sei. Notfalls müsse das deutsche Volk die Verfassung durch eine andere ersetzen, gab Prof. Dr. Lothar Michael (Universität Düsseldorf) sozusagen als Radikalkur zu bedenken.

Der Ratschlag, den Kommunen den Weg in die Insolvenz zu öffnen, wurde bei aller vordergründigen Eleganz von mehreren Diskussionsteilnehmern doch eher skeptisch aufgenommen. Das Modell der Privatinsolvenz, das eine Liquidation einschließe, sei jedenfalls ungeeignet, auf die Städte, Gemeinden und Kreise als Trägerinnen elementarer Selbstverwaltungsaufgaben übertragen zu werden. Man könne zudem nicht Steine auf Griechenland werden, wenn man selbst im Glashaus sitze, brachte es Lothar Michael auf den Punkt. So gesehen erweise sich der Vorschlag gerade für diejenigen, die auf gemeindliche Leistungen oder gar individuelle Hilfe angewiesen seien, doch eher als Danaergeschenk, fügte PD Dr. Kai von Lewinski (HU Berlin) hinzu.

Zugleich warnte Prof. Dr. Christoph Gröpl (Universität des Saarlandes) vor Experimenten. Der Staat und seine Gliederungen und vor allem die Kommunen müssten ihre sozialen Aufgaben wahrnehmen und könnten die Menschen nicht einfach im Stich lassen. Der Gedanke einer gerechteren Steuerverteilung, den die Referenten entwickelt hatten, stieß allerdings durchaus auf Zustimmung. Zerlegungsmodelle, nach denen die Einnahmen zwischen Wohnsitz- und Arbeitsplatzgemeinde aufgespalten werden, sind durchaus sinnvoll, betonte auch Prof. Dr. Ute Sacksofsky (Universität Frankfurt a.M.). Dabei kann auch ein gesunder Wettbewerb unter den föderalen Einheiten durchaus genutzt werden, ergänzte Prof. Dr. Joachim Englisch (Universität Münster).

3. Dynamische Grundrechtsdogmatik von Ehe und Familie

Ehe und Familie haben sich stark gewandelt (Claus Dieter Classen, DVBl 2013, 1086). Lange Zeit wurde die Ehe als lebenslange Verbindung von Mann und Frau und die Familie als ihre quasi natürliche Folge angesehen. Vorherrschend

war eine klare Rollenverteilung, beschrieb Prof. Dr. Monika Böhm (Universität Marburg) die Lage. Tatsächlich nahm die Zahl der Eheschließungen in den vergangenen Jahrzehnten allerdings ab. Bei den Scheidungen ist der Trend genau umgekehrt – und das nicht nur im »verflixten 7. Jahr«, wie wir von dem von Billy Wilder gedrehten Hollywood-Streifen mit dem wehenden weißen Rock von Marilyn Monroe wissen. So werden etwa 43 % aller Ehen in Westdeutschland und etwa 37 % in Ostdeutschland geschieden. Die Ehe dauert dann nicht, wie es die katholische Glaubenslehre vermittelt, »bis der Tod Euch scheidet«, sondern durchschnittlich 13,5 Jahre. Mit einem Anteil von 71 % ist die Ehe mit (Kind)ern noch immer die meistgelebte Familienform. 9 % der Familien leben ohne Trauschein zusammen und weitere 20 % sind alleinerziehend. In den meisten Familien ist zwar noch immer der Mann der Haupternährer. Die Erwerbstätigkeit von Frauen ist in den letzten 50 Jahren aber kontinuierlich von 47,2 % im Jahre 1960 auf 65 % im Jahre 2009 gestiegen. Davon arbeiten 35 % in Vollzeit. Viele Frauen würden gern auch in der Familienphase mehr berufstätig sein.

Was über Jahrhunderte fest gefügt und sozusagen in ehernen Lettern gegossen war, das scheint heute brüchiger denn je. Neue Lebensformen insbesondere gleichgeschlechtlicher Beziehungen sind hinzugetreten. Die Familie ist vielfach wohl auch nicht mehr das, was sie früher einmal war. Gut 13 % der Haushalte leben in Patchwork-Familien mit Kindern unter 18 Jahren. Allerdings sind solche Stieffamilien häufig nicht unproblematisch, wie wir von dem Märchen der Gebrüder Jacob und Wilhelm Grimm »Schneewittchen« (»so weiß wie Schnee, so rot wie Blut und so schwarz wie Ebenholz«) gelernt haben. »Ehen ohne Trauschein« sind seit Langem auf dem Vormarsch. Und auch Lebensgefährten, die trotz Fortbestehens der Ehe die Position des Ehegatten einnehmen, sind gesellschaftsfähig geworden. Auch Bundespräsidenten, die als Katholiken mehrfach verheiratet sind oder als Evangelische in tripolaren familiären Parallelgesellschaften leben, können heute mit einem leuchtenden Beispiel vorangehen, vor denen selbst Papst Franziskus seinen weißseidenen Pileolus zu ziehen scheint.

16 % der Kinder leben in der Ein-Eltern-Familie bzw. bei Alleinerziehenden. Verpartnerte gleichgeschlechtliche Paare, schwul-lesbische Co-Elternschaften in einer Querfamilie oder die Regenbogenfamilie, bei der gleichgeschlechtliche Paare mit eigenen oder adoptierten Kindern zusammen lebt, haben sich vielfach unbemerkt von einer breiten Öffentlichkeit mehr oder weniger bequem eingerichtet.

Aber fallen diese bunt gemischten Lebensformen noch unter den Schutzbereich des Art. 6 GG? »Ehe und Familie stehen unter dem besonderen Schutz der staatlichen Ordnung. Pflege und Erziehung der Kinder sind das natürliche Recht der Eltern und die zuvörderst ihnen obliegende Pflicht. Über ihre Betätigung wacht die staatliche Gemeinschaft«, heißt es in Art. 6 Abs. 1 und 2 GG. »Den unehelichen Kindern sind durch die Gesetzgebung die gleichen Bedingungen für ihre leibliche und seelische Entwicklung und ihre Stellung in der Gesellschaft zu verschaffen wie den ehelichen Kindern«, schließt Art. 6 Abs. 4 GG an.

Was Ehe und Familie allerdings eigentlich sind, wird im GG nicht formuliert. Und darin liegt das Problem. Soll sich die Grundrechtsdogmatik den gesellschaftlichen Veränderungen

anpassen und den Schutzbereich von Ehe und Familie erweitern? Oder soll im Gegenteil an den traditionellen Begriffsbestimmungen festgehalten werden oder sogar die entstandenen Realitäten wieder zurückgedreht werden? Dass Letzteres wohl kaum gelingen kann, liegt auf der Hand. Der Staat verhält sich gegenüber anderen Lebensformen, die dem traditionellen Bild von Ehe und Familie nicht entsprechen, neutral. Zugleich stehen Ehe und Familie allerdings unter dem besonderen Schutz und der besonderen Fürsorge des Staates. Wie geht das zusammen? Ist das »Eheprivileg heute nicht mehr zu halten«, wie der Ex-Präsident des BVerfG Hans-Jürgen Papier vermutet (Spiegel Ausgabe 9/2013). Nur eine Sukzessiv-adoption, nach der die Adoption eines angenommenen Kindes eines eingetragenen Lebenspartners auch dem anderen Lebenspartner ermöglicht werden muss, ist verfassungsrechtlich nicht geboten (BVerfG, Urteil vom 19.02.2013 – 1 BvL 1/11 – NJW 2013, 847, m. Anm. Christian Hillgruber, JZ 2013, 843, Walter Frenz, NVwZ 2013, 1200) – alles andere aber weitgehend Ehe und Familie gleichgestellt.

Bei ihrem Münchener Treffen im Jahre 1986 waren sich die Staatsrechtslehrer noch schnell einig. »Für eine Gleichstellung gleichgeschlechtlicher Lebensformen sehe ich weder Notwendigkeit noch Raum«, hatte es einer der beiden damaligen Referenten Prof. Dr. Heinhard Steiger (Universität Gießen) auf eine griffige Formel gebracht. Aber ist das auch heute noch so?

Bis heute halten Rechtsprechung und in weiten Teilen auch die Literatur zwar im Wesentlichen an den Mitte des 20. Jahrhunderts entwickelten Grundstrukturen von Ehe und Familie fest (BVerfG, Urteil vom 17.07.2002 – 1 BvF 1/01 – BVerfGE 105, 313 = DVBl 2002, 1269). Die sich dahinter im Einzelnen verborgenden Inhalte haben sich jedoch geändert. Deutlich stärker geworden ist der Einfluss des Art. 3 GG und dies nicht nur bezüglich der Gleichberechtigung der Frau. Die Ehe ist nach Einschätzung des BVerfG zwar weiterhin der Verbindung von Mann und Frau vorbehalten, erläuterte Monika Böhm und mit ihr auch der Zweitberichterstatte Prof. Dr. Michael Germann (Universität Halle). Innerhalb dieses Rahmens hat sich das Rollenbild der Eheleute allerdings stark gewandelt. Der Begriff der Familie hat sich vielleicht sogar in noch stärkerem Maße der gesellschaftlichen Entwicklung angepasst. Soziale Entwicklungen und veränderte Werte haben sich als Dynamisierungsfaktoren erwiesen, welche die Begriffsauslegung stark beeinflusst haben. Die Familie muss nicht mehr aus einer Ehe hervorgehen, um den Schutz des Art. 6 Abs. 1 GG zu unterfallen. Das Bestehen einer tatsächlichen Lebens- und Erziehungsgemeinschaft von Eltern und Kindern genügt. Auf die biologische Herkunft kommt es nicht an, erläuterte die Marburger Staatsrechtslehrerin. Das durch Art. 6 Abs. 2 Satz 1 GG gewährleistete Elternrecht schützt auch zwei Elternteile gleichen Geschlechts. Auch eingetragene Lebenspartnerschaften mit Kindern sind Familie i.S. des Art. 6 Abs. 1 GG.

Wichtige Ergänzungen und ein dynamisierender Einfluss ist aber vor allem von dem Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 2 GG ausgegangen. Der Gesetzgeber wurde hierdurch wiederholt zur Korrektur bzw. nachhaltigen Umgestaltung gewachsener Strukturen nicht zuletzt im Sozialversicherungsrecht verpflichtet. Bei Lebenspartnerschaften kann Art. 6 Abs. 1 GG nicht mehr als Differenzierungskriterium im Rahmen des Willkürverbotes herangezogen werden. Ein Abstandsgebot

besteht insoweit nicht (mehr). Differenzierungen sind nur unter strengen Voraussetzungen zulässig, erläuterte Monika Böhm unter Hinweis auf die aktuelle Rechtsprechung des BVerfG, wonach etwa die Ungleichbehandlung von Verheirateten und eingetragenen Lebenspartnern beim Ehegattensplittung dem Gleichheitsgrundsatz widerspricht (BVerfG, Beschluss vom 07.05.2013 – 2 BvR 909/06 – NJW 2013, 2257).

Auch wenn der Einfluss des Gleichheitssatzes stark zugenommen hat, sind die Pfeiler über die Jahre im Wesentlichen über die Jahre stabil geblieben. Sie haben sich allerdings als offen für die Aufnahme neuer Inhalte erwiesen. Insofern war und ist die Grundrechtsdogmatik von Ehe und Familie dynamisch. Inhaltliche Änderungen haben insbesondere die Schutzgüter von Ehe und Familie und auch ihr Verhältnis zueinander erfahren. Als Beschleuniger hat wiederholt Art. 3 GG gewirkt, wobei rechtsvergleichende Erkenntnisse eingingen und europäische Vorgaben sowie die Rechtsprechung des EuGH und des EGMR integriert wurden. Für Ehe und Familie ist das öffentliche Recht damit sicher zukunftsfähig. Über die Grenzen einer dynamischen Grundrechtsdogmatik aber wird – so Monika Böhm – weiterhin gestritten werden müssen.

Michael Germann machte allerdings zugleich auf Bedenken aufmerksam. Eine dynamische Grundrechtsdogmatik stoße an ihre Grenzen, wenn sie in Bereiche vordringe, die dem verfassungsändernden Gesetzgeber mit der dazu erforderlichen Zweidrittelmehrheit in Bundestag und Bundesrat vorbehalten seien (Art. 79 Abs. 2 GG). Die praktisch restlose Gleichstellung der eingetragenen Lebenspartnerschaft mit der Ehe habe ihr jede rechtliche Unterscheidungskraft genommen und sie damit »dynamisch« umgestaltet. Im Kräftespiel des Verfassungswandels habe die Verfassungsrechtswissenschaft jedoch die Aufgabe der Kritik, die das gegenüber politischen Ansprüchen auf dynamische Zukunftsgestaltung widerständige, dämpfende und bremsende Moment der Grundrechtsdogmatik zur Wirkung zu bringen habe. So zieht die Karawane von Generation zu Generation weiter. Und nicht die Toten werden auf Dauer die Zukunft der Lebenden bestimmen.

Der gesellschaftliche Wandel der letzten 30 Jahre seit den Münchener Beratungen – so eröffnete Harald Steiger die Diskussion – habe sich natürlich auch auf die Grundrechtsdogmatik ausgewirkt. Zugleich werde hier allerdings wohl auch deren begrenzte Wirkkraft deutlich.

Als Hüterin der Verfassung – so Dieter Grimm – sei es Aufgabe des BVerfG, das Ziel eines Grundrechts und die tragenden Leitentscheidungen unter den jeweils gegebenen Umständen zur optimalen Wirksamkeit zu verhelfen. Der Wandel könne dabei etwa durch wissenschaftlich-technischen Fortschritt oder andere sich wandelnde Umstände einerseits aber auch durch einen (gesellschaftlichen) Wertewandel veranlasst sein. Ist ein deutlicher Umständewandel festzustellen, wird die Verfassungsauslegung möglichst im Rahmen der Textgrenzen entsprechend neu interpretiert. Der Wertewandel betrifft das Ziel selbst, sodass die Gefahr einer schleichen Uminterpretation der Verfassung besteht.

Während sich auch Prof. Dr. Christian Hillgruber (Universität Bonn) und Prof. Dr. Uwe Volkmann (Universität Mainz) noch etwas vorsichtig fragten, ob eine solche Dynamisierung nicht eine Verfassungsänderung voraussetze, war für Prof.

Dr. Günter Püttner (Universität Tübingen) die Sache bereits klar: Eine derart weite Auslegung der Verfassung sei ein glatter Verfassungsbruch. Ein noch so starker gesellschaftlicher Wandel könne die Auslegung der Verfassung nicht entwerfen. Dabei gehe es vor allem auch um den Minderheitenschutz, der nicht im Eifer des Gefechts unter die Räder geraten dürfe.

Für Prof. Dr. Lothar Michael (Universität Düsseldorf) war demgegenüber keinesfalls selbstverständlich, dass die Verfassungsinterpretation des BVerfG an die inhaltlichen und verfahrensrechtlichen Voraussetzungen des Art. 79 GG gebunden seien. Dies gelte vor allem, wenn der Gesetzgeber verfassungsrechtlich bestehende Interpretationsspielräume auslege. Die Dogmatik dürfe sich nicht in einer Art »Wagenburgmentalität« verschanzen und »gegen den Strom gesellschaftlicher Entwicklungen« schwimmen, warnte Prof. Dr. Joachim Lege (Universität Greifswald) vor einem »Veggie Day«-Fiasko der Staatsrechtswissenschaft. Bei allen Unterschieden waren sich die Teilnehmer am Ende doch recht schnell einig: Nur wer das Gegenwärtige aus dem Vergangenen entwickelt, wird ihm einen festen Platz in der Zukunft bereiten.

4. Anforderungen an ein zukunftsfähiges Infrastrukturrecht

Die Menschen in Deutschland kommen ohne eine funktionierende Infrastruktur nicht aus. Straßen, Schienen, Flughäfen, Einrichtungen der Energieversorgung und der Entsorgung oder Telekommunikationsnetze, um nur einige zu nennen, gehören zu den Erfordernissen einer modernen Zivilisation (Jürgen Kühling, DVBl 2013, 1093). Wenn etwa wegen einer Schiffsüberführung der Norwegian Pearl der Papenburger Meyer-Werft am 04.11.2005 in Teilen von Deutschland, Frankreich, Belgien, Italien, Österreich, Spanien und sogar in Marokko oder durch den Wirbelsturm Kyrill vom 18.01.2007 in weiten Teilen des Landes der Strom ausfällt oder die Energiewende scheitern könnte, weil der On- und Offshore produzierte Strom von Windenergieanlagen im Norden Deutschland wegen eines schleppenden Netzausbaus nicht zeitnah nach Bayern transportiert werden kann, dann werden da Probleme sichtbar, die das Begreifen wecken.

Ortsfeste Einrichtungen und Anlagen, die eine Versorgung der Bevölkerung mit notwendigen Gütern und Dienstleistungen sicherstellen, sind eine Grundvoraussetzung zugleich auch für den demokratischen Rechtsstaat, der auf Kommunikation mit seinen zunehmend mobiler gewordenen Bürgern angewiesen ist. So ist Infrastruktur auch eine Grundbedingung für die politische Integration des Gemeinwesens sowie gerade in Zeiten einer schrumpfenden Bevölkerung für den sozialen Zusammenhalt der Gesellschaft – kurzum: Die Sicherung der Infrastruktur ist geradezu eine immanente Kernaufgabe des Staates.

Infrastrukturrecht beschreibt die Regeln über die Planung, Errichtung, den Unterhalt und den Betrieb von Infrastruktur. Es handelt es sich nicht um ein kohärentes Teilrechtsgebiet, sondern um eine deskriptive Sammelbezeichnung für eine Teilmenge des Rechts der Daseinsvorsorge, nämlich diejenigen Regeln, die sich auf die Errichtung, Unterhaltung und Nutzung ortsfester Anlagen mit einem staatlich verantworteten Versorgungszweck beziehen, stellte Prof. Dr. Oliver Dörr LL.M. (Universität Osnabrück) fest und er fügte hinzu:

Die verfassungsrechtlichen Vorgaben für konkrete Entscheidungs verpflichtungen sind allerdings eher gering. Zwar lassen sich auf einer abstrakten Ebene aus dem GG durchaus vorzeigbare verfassungsrechtliche Grundlagen ableiten. Ein entsprechender Verfassungsauftrag ergibt sich aus dem Sozialstaatsprinzip sowie aus entsprechenden Schutzpflichten des Staates, aus der ein infrastruktureller Grundrechtsvoraussetzungsschutz abgeleitet wird. Wegen der weiten Gestaltungsspielräume von Gesetzgebung und Verwaltung lassen sich aus der Gewährleistungsverantwortung des Staates, die er auch durch Private erfüllen kann, konkrete Rechtsansprüche der Bürger kaum ableiten.

Art. 14 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), der den öffentlich-rechtlichen Versorgungsauftrag klarer und differenzierter als das GG formuliert und eine Funktionsgarantie für die mitgliedstaatliche Daseinsvorsorge und die dafür erforderliche Infrastruktur enthält, bezieht sich nur auf Rahmenbedingungen, gibt aber dem Bürger in dem kompetenzgeteilten Mehrebenensystem keine konkreten zu staatlichem Handeln verpflichtende Leistungstitel in die Hand, ergänzte Oliver Dörr. Es ist wohl so ähnlich wie mit der von Ernst Forsthoff im Anschluss an Karl Jaspers für den Industriestaat entwickelten Daseinsvorsorge, zu der der Staat zwar abstrakt verpflichtet ist, aus der sich aber kaum gerichtlich durchsetzbare Ansprüche des Einzelnen ergeben.

Art. 87d bis 90 GG enthalten zwar spezielle Regelungen für die Aufgabenwahrnehmung etwa der Luftverkehrsverwaltung (Art. 87d GG), die ebenso wie die Eisenbahnverkehrsverwaltung (Art. 87e GG) in Bundesverwaltung ausgeführt wird, des Postwesens und der Telekommunikation (Art. 87f GG), bei denen sich der Bund die Aufgabenwahrnehmung mit privaten Anbietern teilt, der Bundeswasserstraßenverwaltung (Art. 89 GG), die vom Bund und im Bereich der Hamburger Delegationsstrecke vom Land Hamburg wahrgenommen wird, und der Straßenbauverwaltung, in die sich der Bund, die Länder – für die Autobahnen und Bundesstraßen in Bundesauftragsverwaltung – und die Selbstverwaltungskörperschaften teilen. Die Verfassungsnormen regeln aber zumeist nur Kompetenzen, nicht aber die inhaltlichen Anforderungen der jeweiligen Aufgabenbereiche. Der Staat trägt hier allenfalls durch entsprechende Maßnahmen auch des Regulierungs- und Vertragsrechts eine Ergebnisverantwortung. Auch durch die nicht erst seit dem dritten europäischen Eisenbahnpaket bekannten Unbundling-Regelungen, die eine Trennung und Begrenzung des Einflusses verschiedener Akteure sicherstellen, wirkt der Staat auf die unvoreingenommene und faire Aufgabenwahrnehmung hin, machte der Osnabrücker Völkerrechtler klar.

Auch das Leitbild der »gleichwertigen Lebensverhältnisse« hilft da nicht wirklich weiter. Das Unionsrecht gibt zwar im Bereich der Transeuropäischen Netze Vorgaben für den Infrastrukturausbau etwa in den Bereichen Straße, Schiene oder Wasserstraße. Die einzelnen Ausbaumaßnahmen bleiben jedoch Kernaufgabe der Mitgliedstaaten. Das gilt auch für das Völkerrecht, das vor allem bei grenzüberschreitenden Ausbaumaßnahmen und entsprechenden Verträgen wie bei der Oeresund- und Fehmarnbelt-Querung oder dem Ausbau der Ems durch Vertiefung der Außenems oder dem Bau des Emssperrwerks im Ems-Dollart-Bereich Rahmenbedingungen für Kooperationen setzen kann.

Angesichts dieser vergleichsweise geringen Steuerungskraft des Verfassungsrechts und des europäischen Unionsrechts griff Prof. Dr. Hinnerk Wißmann (Münster) die Idee der Maßnahmegesetze wieder auf, die bereits unmittelbar nach der deutschen Einheit entwickelt und beim Ausbau der Eisenbahnstrecke Südumfahrung Stendal (BVerfG, Beschluss vom 17.07.1993 – 2 BvR 2/93 – BVerfGE 95, 1 = DVBl 1997, 42; Stüer, DVBl 1991, 1333) verwirklicht worden war. Auch die Autobahnabschnitte Könnern-Löbejün der A 14 und Wismar West-Wismar Ost der A 20 wurden durch den Gesetzgeber geplant. An die Stelle eines Planfeststellungsbeschlusses soll ein Parlamentsgesetz treten, das vor allem als Antwort auf »Stuttgart 21« (Stüer/Buchsteiner, UPR 2011, 335) eine größere Legitimation verschaffen könnte, fügte Wißmann hinzu. Vielleicht lasse sich das BVerfG ja dann etwas einfallen, um eine Vorprüfung durch die Fachgerichtsbarkeit vorzuschalten.

Auch in der Diskussion spielten diese Vorschläge, die zwar als interessant, aber von einigen Teilnehmern doch als problematisch bezeichnet wurden, eine Rolle. Die Planfeststellung könne jedenfalls nicht in allen politisch umstrittenen Fällen durch den Bundes- bzw. Landesgesetzgeber ersetzt und so zu einem Allheilmittel werden, Widerstände der Bevölkerung gegen Großprojekte abzubauen und deren Akzeptanz zu erhöhen. Das machte auch der gewählte neue Vorsitzende der Vereinigung Prof. Dr. Martin Burgi (Universität München) unter Hinweis auf die Gefahr einer Verkürzung des Rechtsschutzes nicht nur für die Umweltverbände deutlich. Zudem sei eines auch klar: Nicht jede Brücke oder jedes normale Straßen- oder Schienenprojekt kann durch den Gesetzgeber festgestellt werden. Es empfehle sich daher, das bisherige Planfeststellungsrecht zwar beizubehalten, aber durch Öffnungsklauseln die Öffentlichkeit in den jeweiligen Verfahrensstationen durch Zwischeninformationen und zusätzliche Beteiligungsrechte stärker einzubeziehen, gab Priv. Doz. Dr. Andreas Diez (Universität Augsburg) zu bedenken.

Zugleich riet Burgi, neue Finanzierungs- und Anlagemodelle zu entwickeln und für privates Kapital erweiterte Beteiligungsmöglichkeiten zu schaffen. Auch Prof. Dr. Dr. h. c. Hans Meyer (Humboldt-Universität Berlin) sah in den Finanzierungsfragen einen Schlüssel für die Bewältigung der Zukunftsaufgaben im Bereich der Infrastruktur. Nach der Kompetenzverteilung des GG sei der Bund für alle wichtigen Verkehrswege zuständig. Die Wirklichkeit sehe allerdings oft anders aus – etwa wenn die Wirtschaft oder die Kommunen wie bei der Emslandautobahn A 31 eine Vorfinanzierung von Straßenbauprojekten sicherstellen, um hierdurch einen schnelleren Projektstart zu ermöglichen. Christoph Engel riet dazu, die Zugangsmöglichkeiten zu Infrastruktureinrichtungen im Sinne multifunktionaler Konzepte zu erweitern, um hierdurch Effektivitätssteigerungen zu erreichen.

Auch richtete sich der Blick verstärkt auf die schwierigen Aufgaben, die mit der Pflege und dem geordneten Rückbau von Infrastruktureinrichtungen verbunden sind. Vielleicht könne hier das Verfassungsrecht einen Beitrag dazu leisten, sozialstaatliche Mindeststandards zu definieren, gab der Umweltrechtler Prof. Thomas Groß (Universität Osnabrück) zu bedenken. Auch der Entsorgungsbereich dürfe nicht vernachlässigt werden, fügte Prof. Dr. Friedrich Schoch (Universität Freiburg) hinzu. Ohnehin bestehe ein erhebliches Spannungs-

verhältnis zwischen den Gewährleistungsverpflichtungen des Staates und der Gefahr, ihn auf ein bestimmtes infrastrukturelles Design festzulegen, fügte Prof. Dr. Indra Spieker gt. Döhmman (LLM Universität Frankfurt a.M.) unter Hinweis auf den Vertrauensschutz und das Entschädigungsrecht bei beabsichtigten Rückbaumaßnahmen hinzu.

5. Von Greifswald nach Düsseldorf

Der Tagungsort, der die Kulisse für ein durch das Ortskomitee unter Leitung von Prof. Dr. Claus Dieter Classen ausgezeichnet vorbereitetes und begleitetes Treffen auch mit seinen glänzenden Abendempfangen bot, zeigte sich von seiner besten und einer geradezu herzlichen Seite. Das alles entsprach so gar nicht den Vorurteilen, wonach die Menschen in Pommern besonders Zugereisten gegenüber in einer kommunikativen Diaspora nicht besonders gesprächig sind.

Aber auch die Creme de la Creme der Staatswissenschaft hinterließ in der altehrwürdigen Hansestadt und einer der ältesten Universitätsstädte Mitteleuropas einen nachhaltigen Eindruck. Selbst die Taxifahrer wunderten sich, wieso »ein Lehrerkongress am Tag der deutschen Einheit und dem anschließenden Brückentag«, wie sie sich ausdrückten, in der norddeutschen Boddenlandschaft stattfand – fast so, wie sich der Jäger nach den Erzählungen des Lyrikers Joachim Ringelnatz in der Gestalt des alten Seemanns Kuttel Daddeldu bei einer Nacherzählung von Grimms Märchen »Rotkäppchen« mit etwas »Schneewittchen« (»ich bin es Dornröschen«) wunderte, wieso ein schnarchender Walfisch – sozusagen unweit des

Stralsunder Ozeaneums – in die Schwiegerstraße 13 zur ebenen Erde gekommen war.

»In Greifswald weint man zweimal: Das erste Mal, wenn man kommt und das zweite Mal, wenn man geht«, hatte der Dekan der Juristischen Fakultät Prof. Dr. Heinrich Lang bereits in seiner Begrüßung neben der zuvor wiedergegebenen Charakterisierung der Pommern prophezeit. Doch auch diese Erfahrung bestätigte sich für die Staatsrechtler erfreulicherweise nicht. Denn ebenso wie man mit hoffnungsfrohen Erwartungen in die im Jahre 1456 gegründete Ernst-Moritz-Arndt-Universität von 12.000 Studenten »mit angegliederter Hansestadt«, wie Lang es nannte, und ihren 56.000 Einwohnern angereist war, so erfreut gingen die Kongressteilnehmer an ihre universitären Katheder zurück. Sie verließen Greifswald in der sicheren Gewissheit, sich Anfang Oktober 2014 unter Leitung des als Nachfolger von Wieland und seinem Vorgänger, dem Wirtschaftswissenschaftler Prof. Dr. Dirk Ehlers (Münster), gewählten Vorsitzenden Martin Burgi und seiner Stellvertreter Prof. Dr. Anne Peters (Max-Planck-Institut Heidelberg) und Prof. Dr. Uwe Volkmann (Universität Mainz) in Düsseldorf zu versammeln.

Und eines ist schon jetzt sicher: Auch am Schreibtisch des Ruhrgebietes wird man erfolgreich der Gefahr widerstehen, in einem wissenschaftlichen Elfenbeinturm weit sichtbar des Kaisers neue Kleider vorzuführen, sondern wiederum mit handfesten Vorschläge für die Fortentwicklung des Rechts aufwarten. Wissenschaft und Praxis sind gleichermaßen darauf schon jetzt zu Recht sehr gespannt.

Tagungsbericht International Conference on Permanent Sovereignty over Natural Resources in Siegen, 29. und 30.01.2013

von Wiss. Mit. Ina Rademacher und Wiss. Mit. Jens Arndt, Siegen*

Fünzig Jahre nach Verabschiedung der Resolution 1803 (XVII) zur Souveränität über natürliche Ressourcen durch die UN-Generalversammlung fand am 29. und 30.01.2013 die *International Conference on Permanent Sovereignty over Natural Resources* (PSNR) statt. Organisiert wurde die Veranstaltung in Siegen von Prof. Dr. Stephan Hobe, LL.M. (International Investment Law Centre, Universität zu Köln) und Prof. Dr. Marc Bungenberg, LL.M. (Forschungskolleg »Zukunft menschlich gestalten« (FoKoS), Universität Siegen). Begrüßt wurden die Gäste vom Direktor des FoKoS, Prof. Dr. Carsten Hefeker, und den Organisatoren, die in die Thematik einführten.

Das Prinzip der permanenten Souveränität über natürliche Ressourcen

Als erster Redner berichtete Prof. Dr. Stephan Hobe über die Entwicklung des Prinzips der PSNR von Soft Law zu Völkergewohnheitsrecht. Seine Wurzeln habe es in der Wirtschaftsentwicklung von Entwicklungsländern und im Selbstbestimmungsrecht. Andeutungen finde man bspw. bereits in der Atlantik-Charta sowie im GATT 1947. Verschiedene Resolutionen der UN-Generalversammlung erweiterten die Rechte

der Staaten, bevor es zur Resolution 1803 kam, welche mit der Resolution 2158 und der UNCTAD-Gründung nochmals bestärkt wurde. Unabhängig von der Rechtswirkung von Resolutionen deuten die weitreichenden Ursprünge des Prinzips sowie seine Basis in zwei unbestrittenen völkerrechtlichen Grundprinzipien (territoriale Souveränität und Selbstbestimmung) darauf hin, dass es sich um ein Prinzip des Völkerrechts, oder gar – wie der IGH im Fall Kongo gg. Uganda festhielt – um Völkergewohnheitsrecht handele.

Zur ständigen Souveränität und dem Gleichgewicht von Rechten und Pflichten stellte Prof. Dr. Nico Schrijver (Leiden) die Resolution 1803 dar, die quasi-rechtssetzende, gestattende und programmatische Inhalte habe. Es sei eine vielseitige Kodifizierung des Prinzips in verschiedenen Abkommen, sowie eine Berücksichtigung in IGH- und WTO-Entscheidungen zu beobachten. Den Rechten wie Besitz, Verwendung und Förderung von natürlichen Ressourcen sowie der Regulierung

* Die Autoren sind Wissenschaftliche Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht (Staats- und Verwaltungsrecht), Europarecht, Völkerrecht und internationales Wirtschaftsrecht und am Forschungskolleg der Universität Siegen. Die Vorträge wurden aufgezeichnet und können unter <http://recht.uni-siegen.de/oe-recht/> und <http://www.uni-siegen.de/fokos> angesehen werden.