

Rechtsreferendar Stefan Maier, Freiburg

Vergnügungssteuer und Spielhallen in Baden-Württemberg

Im Aufsatz von *Schlemminger-Winterstein* über die bauplanungsrechtliche Steuerung der Spielhallenansiedlung¹ wird der Eindruck erweckt, in Baden-Württemberg werde keine Vergnügungssteuer erhoben². Dies entspricht nicht der Wirklichkeit. Zwar wurde das Baden-Württembergische Vergnügungssteuergesetz mit Wirkung vom 1. 1. 1971 aufgehoben. Die Gemeinden besteuern aber die Spielautomaten auf Grundlage der in den Vergnügungssteuer-Satzungen festgelegten Steuersätze. Sie sind hierzu gem. §§ 2 I, 6 III BadWürttKAG berechtigt; die Aufhebung des Vergnügungssteuergesetzes beseitigte das gemeindliche Steuerfindungsrecht für die Besteuerung von Vergnügen nicht³. Zur Rechtslage sei kurz angemerkt:

1. Die Ermächtigung des § 6 III BadWürttKAG genügt dem Bestimmtheitsgebot, denn sie läßt eindeutig erkennen, welchen Gegenstand die ortsrechtliche Satzung betreffen darf⁴.

2. Die Vergnügungssteuer ist örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuer und verstößt nicht gegen das Gleichartigkeitsverbot des Art. 105 IIa GG, denn der für die Abgrenzung maßgebliche sog. eigentliche Steuergegenstand ist das Vergnügen⁵; im übrigen wurde mit Einführung des Art. 105 IIa GG nicht beabsichtigt, den Ländern die Gesetzgebungskompetenz für die herkömmlichen örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern, zu denen seit langem auch die Vergnügungssteuer gehört, zu nehmen⁶. Die Vergnügungssteuer bleibt trotz mehrfach erfolgter Erhöhungen stets sog. Bagatellsteuer, denn für den Charakter als „kleine Steuer“ ist der Vergleich mit dem Volumen sonstiger Steuereinnahmen einer Gemeinde entscheidend⁷.

3. Die erforderliche kalkulatorische Abwälzbarkeit⁸ der Vergnügungssteuer ist so lange gegeben, wie der Spielereinsatz die Vergnügungssteuer und notwendige Betriebskosten des Spielgeräts abdeckt und noch Gewinn abwirft, dessen Höhe in diesem Zusammenhang unerheblich ist. Da die Spielhallenbetreiber hierzu grundsätzlich keine Zahlen abgeben, stellt die Rechtsprechung⁹ auf den durchschnittlichen, sich nach Abzug der Vergnügungssteuer und der Kosten ergebenden steuerlichen Reinertrag der mit den Automaten erzielten Erlöse ab, was regelmäßig zur Bejahung der Abwälzbarkeit führt.

4. Grundrechte der Spielhallenbetreiber werden nicht verletzt:

a) Die Vergnügungssteuer ist infolge ihres Zusammenhangs mit der Berufsausübung und ihrer berufsregelnden Tendenz an Art. 12 I GG zu messen⁸. Nur wenn sie es ihrer objektiven Gestaltung und Höhe nach den von ihr Betroffenen – in aller Regel und nicht nur in Ausnahmefällen – unmöglich macht, den Beruf zur Grundlage ihrer Lebensführung zu machen, wird Art. 12 GG verletzt⁷. Eine solche erdrosselnde Wirkung der Vergnügungssteuer war – trotz drastischer Erhöhungen – bislang nirgends erkennbar⁹.

b) Als bloße Vermögensbelastung ohne Zugriff des Staates auf das Eigentum des Bürgers unterfällt die Vergnügungssteuer nicht dem Schutzbereich des Art. 14 I GG¹⁰. Erwartungen, geltendes Steuerrecht werde fortbestehen, schützt die Verfassung ebenfalls nicht¹¹.

5. Mangels Aufhebung oder Modifizierung verfassungsrechtlich geschützter Rechtspositionen gebietet der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz weder bei Einführung noch bei Erhöhung der Vergnügungssteuer Übergangsregelungen¹².

6. Die Gemeinden wollen mit der Spielautomatenbesteuerung vorrangig die Spielhallenflut eindämmen. Dies ist nicht zu beanstanden, denn bei den als politische Lenkungsinstrumente anerkannten Steuernormen ist die Einnahmeerzielung zulässigerweise oft nur Nebenzweck¹³. Nach allem dürften die Gemeinden die zulässige Vergnügungssteuer-Höchstgrenze noch lange nicht erreicht haben. Als zusätzliches Mittel zur Steuerung der Spielhallenansiedlung erscheint die Vergnügungssteuer also nicht völlig ungeeignet.

1) NVwZ 1988, 1078 ff.

2) NVwZ 1988, 1079, dort insb. Fußn. 16.

3) Zur damaligen Diskussion *Schiedermair-Dörr*, Die Spielautomatensteuer in BadWürtt., 1984, S. 14 ff.

4) Näher hierzu *VGH Mannheim*, Beschl. v. 23. 7. 1984 – 14 S 1378/84; Urt. v. 3. 11. 1988 – 2 S 1170/88, je m. w. Nachw.

5) *BVerfGE* 40, 56 (60 ff.) = *NJW* 1976, 101; *Seifert-Hömig*, GG, 2. Aufl. (1985), Art. 105 Rdnr. 7.

6) Näher hierzu *BVerfGE* 31, 8 (19 ff.).

7) *VGH Mannheim*, Beschl. v. 2. 9. 1988 – 2 S 250/87; *BVerfGE* 31, 8 (22), je m. w. Nachw.; s. auch Fußn. 4.

8) *Mauriz-Dürig*, GG, Stand: Jan. 1988, Art. 12 Rdnrn. 415 f. m. w. Nachw.

9) So blieb z. B. in der Stadt Freiburg die Anzahl der Spielgeräte trotz Erhöhung der Vergnügungssteuersätze um rd. 100% nahezu unverändert.

10) *Mauriz-Dürig*, GG, Art. 14 Rdnr. 464; *BVerfGE* 31, 8 (32).

11) *BVerfGE* 14, 76 (104) = *NJW* 1962, 1195 L.

12) Vgl. *BVerfGE* 43, 242 (288) = *NJW* 1977, 1049 m. w. Nachw.

13) *BVerfGE* 55, 274 (299) = *NJW* 1981, 329.

Mitteilungen

Öffentliches Recht auf dem 45. Deutschen Anwaltstag in München

Auf dem 45. Deutschen Anwaltstag in München stand die Neuregelung des anwaltlichen Berufsrechts im Mittelpunkt. Daneben wurden zahlreiche andere öffentlichrechtliche Themen behandelt. Hier soll über die Podiumsdiskussion des Verfassungsrechtsausschusses zum Thema „40 Jahre Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland – Rückblick und Ausblick“, die offene Sitzung des Asylrechtsausschusses zum Thema „Europäisches Asylrecht“, des Verwaltungsausschusses und der Arbeitsgemeinschaft Verwaltungsrecht im DAV (Landesgruppe Nordrhein-Westfalen und Nordwestdeutschland) zum Thema „Europäisches Verwaltungsrecht – Gemeinschaftsrechtliche Grundsätze des Verwaltungsverfahrens“, die offene Sitzung des Umweltrechtsausschusses zum Thema „Anwendungsprobleme eines Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung“, des Ausschusses „Außergerichtliche Konfliktbeilegung“ zum gleichnamigen Thema und die gemeinsame offene Sitzung der Ausschüsse für internationalen Rechtsverkehr, Aus- und Fortbildung sowie Büroorganisation und Bürotechnik zum Thema „Der deutsche Anwalt im internationalen Rechtsverkehr“ berichtet werden¹.

I. „40 Jahre Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland – Rückblick und Ausblick“

Das Grundgesetz hat sich in den 40 Jahren des Bestehens der Bundesrepublik Deutschland hervorragend bewährt. Diese Feststellung wurde von den Teilnehmern der Podiumsdiskussion „40 Jahre Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland“ bei aller unterschiedlicher Bewertung in Einzelheiten geteilt. In der Diskussion unter Leitung des Vorsitzenden des DAV-Verfassungsrechtsausschusses, Rechtsanwältin am BGH *Dr. Achim Krämer* (Karlsruhe), erklärte der frühere Präsident des *BVerfG*, Prof. *Dr. Ernst Benda* (Freiburg), das Grundgesetz sei von Anfang an von einem Grundkonsens der Bevölkerung getragen gewesen und habe sich insbesondere wegen seiner relativen Offenheit als interpretations- und entwicklungsfähig erwiesen. Viele der heute eingetretenen gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Verhältnisse seien bei Inkrafttreten des Grundgesetzes noch nicht absehbar gewesen. *Benda* nannte zwei Gründe für die positive Entwicklung des Grundgesetzes: Die darin festgelegte föderale Struktur des Staates und die besonders starke Stellung des *BVerfG*, die von den Vätern des Grundgesetzes so gewiß nicht vorausgesehen worden sei. Heute gelte das Grundgesetz in der Konkretisierung, die das Karlsruher Gericht dieser offenen Verfassung gegeben habe. Die rapide gestiegenen Eingangszahlen zeigten deutlich, daß das Gericht Opfer seines eigenen Erfolges geworden sei. Dabei trete neben die objektive Interpretation des Verfassungsrechts die gleichermaßen wichtige Aufgabe, dem einzelnen Bürger bei Verfassungsverstößen zu seinem Recht zu verhelfen. *Benda* lehnte Änderungen des Grundgesetzes sowohl zugunsten neuer Staatszielbestimmungen, wie der des Umweltschutzes, als auch eine Stärkung des plebiszitären Elementes etwa nach Schweizer Vorbild ab. Das Grundgesetz biete ausreichende Möglichkeiten, im Wege der ergänzenden Verfassungsinterpretation veränderten gesellschaftlichen, politischen und sozialen Verhältnissen gerecht zu werden. Außerdem sei hier die Politik aufgerufen, die notwendigen Entscheidungen zu treffen. Die Verfassung sei kein Ersatz für richtige Politik.

1) Vgl. im übrigen den Bericht über den Anwaltstag in *NJW* 1989, 1908, und den in *NJW* 1989, 1761 abgedruckten Festvortrag von *Sandler* zum Thema „Der Rechtsstaat im Bewußtsein seiner Bürger“.

Demgegenüber setzte sich der Bundestagsabgeordnete der GRÜNEN, *Otto Schily* (Berlin), dafür ein, das Grundgesetz an neue gesellschaftliche Entwicklungen anzupassen. In der Bilanz gebe es im ganzen positive, aber auch verbesserungsfähige Bereiche. Das Grundgesetz sei in der Lage gewesen, den inneren Frieden über 40 Jahre zu sichern. Die Profanisierung und Entheiligung des Staates habe dazu beigetragen, den Vorrang des Individuums und das Selbstbestimmungsrecht des einzelnen Bürgers stärker zu betonen. Es habe auch die erforderliche Offenheit für neue gesellschaftliche Entwicklungen und Parteien erwiesen. Die friedensstaatliche und sozialstaatliche Komponente sei in ihm fest verankert. Es biete verfahrensrechtliche Regeln für die Austragung gesellschaftlicher und politischer Konflikte und ziehe eine klare Trennlinie zu totalitären Gefährdungen. Zugleich sah *Schily* Mängel und Schwächen der Verfassungswirklichkeit: Die Übermacht und Verkrustung der Parteien, die militärische Rüstung, die Bedrohung durch die Nutzung der Kernenergie, die erheblichen Disparitäten zwischen den reichen Industriestaaten und den Ländern der Dritten Welt, die Umweltgefährdungen und die Gefahren bei der Nutzung moderner Massenkommunikationsmittel und Computer seien neuartige Herausforderungen, die auf der Ebene des Grundgesetzes nicht ohne Antwort bleiben dürften. Besonders bei irreversiblen Entscheidungen menschlicher Existenz bedürfe es neuer Formen bürgerschaftlicher Mitwirkung durch Stärkung des plebiszitären Elements in Volksentscheidungen und Volksabstimmungen. Die Verfassungswirklichkeit sei vielfach auch von restaurativen Tendenzen oder von Illusionen etwa bei der These vom Fortbestand des Deutschen Reiches nicht frei. Auch die zunehmende Verstaatlichung vieler gesellschaftlicher Bereiche sei zu beklagen. *Schily* setzte sich dafür ein, die Mitwirkungsmöglichkeiten der Bürger durch Änderung des Wahlrechts zu stärken, im Grundgesetz ein Umweltgrundrecht fest zu verankern und die Friedensstaatlichkeit durch einen verfassungsrechtlich festgeschriebenen Verzicht auf atomare Rüstung und Kernenergie auf dem Boden der Bundesrepublik Deutschland auszubauen. Die Rechte des einzelnen müßten durch mehr Mitwirkungs- und Informationsmöglichkeiten gestärkt werden. Als „apartes Beispiel“ nannte *Schily* den Vorschlag, jeder Bürger solle künftig einen festen Betrag der von ihm gezahlten Steuern für einen bestimmten Zweck zuweisen dürfen.

In der Diskussion rückte zwischendurch das *BVerfG* in den Mittelpunkt. Rechtsanwalt Prof. Dr. *Rüdiger Zuck* (Stuttgart) begrüßte zwar die Entwicklung zu einer umfassenden rechtlichen Kontrolle durch das Gericht, warnte aber zugleich vor einer zu starken Verrechtlichung der politischen Entscheidungen. Vielfach seien Tendenzen zu beobachten, politische Entscheidungsprozesse mit vorschnellen rechtlichen Argumenten abzubrechen oder den Gerichten politische Entscheidungen zuzuschreiben. Auch gerate das *BVerfG* nicht selten in einen Entscheidungsdruck zu Fragen, die in der politischen und gesellschaftlichen Diskussion noch nicht ausgereift seien. Unfreundliche Bemerkungen beider *Senate* zum Wirken anwaltlicher Verfahrensbevollmächtigter trügen nicht dazu bei, das Verhältnis zwischen Anwaltschaft und *BVerfG* positiv zu beeinflussen. Vielfach werde das Gericht auch in die Rolle eines Zufallsschiedsrichters gedrängt, für die es nicht gerüstet sei. Es bestehe die Gefahr einer Instrumentalisierung des *BVerfG* durch Minderheiten, für die das verfassungsgerichtliche Verfahren den Zweck erfülle, die politische Diskussion mit anderen Mitteln fortzusetzen.

Rechtsanwalt Dr. *Jürgen Gündisch* (Hamburg) verwies auf das föderative System, das zu einer Machtaufteilung zwischen Bund und Ländern und damit zu einer Machtbalance geführt habe. Auch habe sich die Offenheit der Verfassung und die Nüchternheit in der Formulierung des Grundrechtskatalogs als Vorteil erwiesen. Wie vorsichtig und klug das *BVerfG* reagiert habe, zeige sich etwa an der allmählichen Übertragung von Kompetenzen auf den *EuGH* in Luxemburg. Das Grundgesetz selbst müsse daher seinen Charakter als offene Verfassung bewahren und dürfe nicht durch zu detaillierte an der jeweiligen Tagespolitik ausgerichtete Regelungen zu einem Flickenteppich verkommen. *Schily* wolle die utopische und perfekte Verfassung, die es nicht geben könne. Übereinstimmung bestand aber hinsichtlich der Gefahren einer übermäßigen Bürokratisierung und einer zunehmenden Verstaatlichung. Die Diskussion konnte naturgemäß keine einfachen Patentrezepte präsentieren. Wichtig war aber über die Parteigrenzen hinweg die Erkenntnis, daß die verfassungsmäßige Ordnung der Bundesrepublik Deutschland in einem Grundgesetz niedergelegt ist, das sich in 40 Jahren trotz aller Verbesserungsvorschläge im ganzen hervorragend bewährt hat.

II. „Europäisches Asylrecht“

Der gemeinsame Binnenmarkt in Europa erfordert im Hinblick auf die unkontrollierte Weiterwanderung Asylsuchender und das Unterlaufen nationaler Einreisebeschränkungen auch eine Koordination des europäischen Asylrechts. Die offene Sitzung des DAV-Ausschusses „Asylrecht“ widmete sich auf der Grundlage eines Referates von Prof. Dr. *Kay Hailbronner* (Konstanz)² der Frage, an welchen Zielen eine solche Koordination auszurichten ist und welche aus dem nationalen Verfassungsrecht erwachsenen Schranken dabei zu berücksichtigen sind. Von der Öffentlichkeit weitgehend unbemerkt ist seit Beginn der 80er Jahre ein Koordinierungsprozeß des europäischen Asylrechts in Gang gekommen, über den *Hailbronner* berichtete. Neben dem Vertrag zwischen den Regierungen der Bundesrepublik Deutschland und Frankreich über den schrittweisen Abbau der Grenzkontrollen aus dem Jahre 1984 sei das Schengener-Übereinkommen vom 14. 6. 1986 zwischen den Benelux-Staaten, der Bundesrepublik Deutschland und Frankreich sowie inzwischen Italien getreten. Das Abkommen bezieht sich auf eine Harmonisierung der Grenzkontrollen zugrundeliegenden Gesetze und Vorschriften und enthält ergänzende Maßnahmen zum Schutze der inneren Sicherheit sowie zur Verhinderung der unerlaubten Einreise von Nicht-EG-Angehörigen. Ferner bemühen sich die Vertragsstaaten, ihre Sichtvermerkspolitik und ihre Einreisebestimmungen sowie Teilbereiche des Ausländerrechts zu harmonisieren.

Da die Bundesrepublik Deutschland das liberalste Ausländerrecht habe, bestehe die Gefahr, daß bei zunehmend strengeren Maßstäben für die Asylgewährung in den anderen europäischen Mitgliedstaaten der Einwanderungsdruck auf die Bundesrepublik in den nächsten Jahren immer größer werde. Dem könne nur durch eine Verfassungsänderung wirksam begegnet werden, die darauf gerichtet sei, die Verfassungsbestimmung des Art. 16 GG über den allgemeinen Gesetzesvorbehalt hinaus mit einem spezifischen Gesetzesvorbehalt zu versehen und um einen Vorbehalt zu ergänzen, wonach sich der Bund zwischenstaatlichen Vereinbarungen über ein harmonisiertes europäisches Asylrecht und einer internationalen Zusammenarbeit bei der Lösung der Flüchtlingsprobleme anschließen könne. Ohne solche Gegenmaßnahmen durch Ergänzung des Verfassungsrechts werde sich die Bundesrepublik Deutschland zu einem Reserveasylland entwickeln.

In der vom Ausschubvorsitzenden Rechtsanwalt *Gert Müller* (Karlsruhe) geleiteten Diskussion blieb dieser restriktive Ansatz erwartungsgemäß nicht ohne Widerspruch. Verglichen mit den hohen Flüchtlingsströmen aus den ehemaligen Deutschen Ostgebieten oder der DDR in der Nachkriegszeit könne von einer alarmierenden Zahl von Asylbewerbern keine Rede sein. Auch wurde an die besondere Verpflichtung der Deutschen aufgrund ihrer Geschichte erinnert und die stillschweigende Vereinbarung der Bundesregierung mit Jugoslawien beklagt, Ausreisewilligen Pässe und Ausreisedokumente zu verweigern. Auf der anderen Seite wurde dem die Prognose entgegeng gehalten, daß sich der Zustrom von Asylsuchenden in den kommenden Jahren noch rapide verstärke, je drastischere Reduzierungen die anderen europäischen Staaten erreichen sollten. Von diesem auf europäischer Ebene erkennbaren Prozeß können sich die Bundesrepublik nicht ausnehmen. Der Vergleich mit den Ostvertriebenen sei aus vielen Gründen nicht zulässig, ganz abgesehen davon, daß nach Art. 11 II GG die Zuwanderung von Deutschen begrenzt werden könne. Vor allem müsse die Dauer der Verfahren gestrafft und auf das Wesentliche beschränkt werden. Dies gelte einerseits für das Anerkennungsverfahren beim Bundesamt in Zirndorf aber ebenso für die gerichtliche Instanzenseligkeit und die dadurch hervorgerufene Verfahrensdauer. Vielfach neigten die Gerichte auch dazu, etwa durch Vernehmung von im Ausland befindlichen Zeugen oder andere zeit- und kostenaufwendige Sachverhaltsaufklärungen zwar ein hohes Maß an Richtigkeitsgewißheit und Perfektion zu erreichen, dabei aber die Zeitdauer solcher akribischer Sachaufklärungen zu übersehen. Das Anerkennungsverfahren und das anschließende Gerichtsverfahren müsse daher ganz erheblich verkürzt werden – selbst wenn damit vielleicht nicht immer jede Facette des Einzelfalls in vollem Lichte erscheinen könne. Zugleich wurde aber auch die Auffassung vertreten, daß zwar der „Flaschenhals“ der Verfahrensdauer beim Bundesamt verkürzt werden müsse, dies jedoch nicht in gleicher Weise auch auf das gerichtliche Verfahren übertragen werden könne. Die rechtsstaatlichen

2) Vgl. auch *Hailbronner*, NVwZ 1989, 303.

Errungenschaften dürften dabei nicht ohne Not über Bord geworfen werden. Die Politik müsse allerdings die Kraft zu klaren Vorgaben finden, damit die eigentlich politischen Entscheidungen nicht auf die Gerichte verlagert werden müßten und an die Stelle allgemeinverbindlicher Grundsätze nicht letztlich das Laborieren in Einzelfällen trete. Die Politik bleibe aufgerufen, die hier bestehenden Lücken im Rechtssystem zu schließen und sich dabei an dem Gedanken einer Harmonisierung des europäischen Asylrechts zu orientieren.

III. „Europäisches Verwaltungsrecht – Gemeinschaftsrechtliche Grundsätze des Verwaltungsverfahrens“

Bei der Umsetzung des europäischen Gemeinschaftsrechts sind die Mitgliedstaaten an gemeinschaftsrechtliche Grundsätze gebunden. Diese verfahrensrechtliche Bindung besteht nicht nur, soweit die Gemeinschaft in speziellen verfahrensrechtlichen Kodifikationen Regelungen für den Verwaltungsvollzug erlassen hat. Auch soweit solche gemeinschaftlichen Normen nicht bestehen, enthält das europäische Gemeinschaftsrecht eine Reihe von Vertragsvorschriften, allgemeinen Rechtsgrundsätzen und sonstigen Verfassungsprinzipien bereit, die Regelungen und Grundsätze des europäischen Verwaltungsverfahrens darstellen und daher bei der Umsetzung des Gemeinschaftsrechts im Verwaltungsverfahren zu berücksichtigen sind. Diese Bindungen an Grundsätze des europäischen Verwaltungsverfahrens bestehen einerseits für die europäischen Gemeinschaften selbst bei der „gemeinschaftsinternen“ oder „gemeinschaftsexternen“ Verwaltung, wie Prof. Dr. Eberhard Grabitz (Berlin) in seinem Einleitungsreferat³ darlegte. Andererseits sind auch die Mitgliedstaaten bei der verwaltungsrechtlichen Umsetzung des Gemeinschaftsrechts auf diese Grundsätze verpflichtet. Neben dem positiven Vertragsrecht gehören dazu die vom EuGH entwickelten allgemeinen Rechtsgrundsätze wie das Rechtsstaatsprinzip und die davon abgeleiteten Grundsätze der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, der Rechtssicherheit, des Vertrauensschutzes und der Verhältnismäßigkeit. Als subjektive Rechte im Verwaltungsverfahren hat der Gerichtshof, wie Grabitz darlegte, aus den Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts den Anspruch auf rechtliches Gehör, das Recht auf Akteneinsicht, die Grundsätze der Vertraulichkeit und den Grundsatz „ne bis in idem“ entwickelt. Soweit das Gemeinschaftsrecht keine Regelungen für den Verwaltungsvollzug bereithält, könne der staatliche Vollzug zu unterschiedlicher Anwendung des materiellen Verwaltungsrechts der EG führen. Solche Unterschiede bestehen vor allem in bezug auf den Widerruf und die Rücknahme von Verwaltungsakten, die Voraussetzungen für Erstattungs-, Bereicherungs- oder Wiedergutmachungsansprüche des Bürgers oder für Rückforderungsansprüche der Verwaltung, die Regeln über die Ausgestaltung solcher Ansprüche durch Verjährungsfristen oder Bestimmungen über den Wegfall der Bereicherung oder den Vertrauensschutz. Grabitz setzte sich dafür ein, den Verwaltungsvollzug der Mitgliedstaaten mit den Erfordernissen der einheitlichen Anwendung des Gemeinschaftsrechts in Einklang zu bringen und den gemeinschaftsrechtlichen Grundsätzen gegenüber dem staatlichen Verwaltungsverfahrensrecht einen prinzipiellen Vorrang einzuräumen. Dieser Vorrang wirke sich vor allem bei der Auslegung von Vorschriften des Verwaltungsverfahrensrechts und in der Reduzierung von Ermessen aus. Über einen Mindeststandard hinaus könne daher das Gemeinschaftsrecht auch über neue verwaltungsverfahrensrechtliche Regelungen in das staatliche Verwaltungsverfahrensrecht hineinwirken.

In der anschließenden Diskussion, die unter der Leitung des Vorsitzenden des Verwaltungsrechtsausschusses Wolfgang Lenz (Köln) stand, rückte die Frage in den Mittelpunkt, in welchem Umfang das Verwaltungsverfahrensrecht der Mitgliedstaaten durch das europäische Verwaltungsverfahrensrecht bestimmt werde. Auf der einen Seite wurde darauf verwiesen, daß eine umfassende Kodifizierung des europäischen allgemeinen Verwaltungsverfahrensrechts gegenwärtig nicht anstehe und die Mitgliedstaaten daher beim Verwaltungsvollzug vielfach auf die Anwendung des eigenen Verwaltungsverfahrensrechts angewiesen seien. Andererseits zeige sich die Tendenz, daß nicht nur beim Vollzug des unmittelbaren Gemeinschaftsrechts, sondern auch beim Vollzug von harmonisiertem innerstaatlichen Recht die Bedeutung von Grundsätzen des europäischen Verwaltungsverfahrensrechts zunehme. So könne die Umsetzung einer Richtlinie der Europäischen Gemeinschaften in innerstaatliches Recht nicht nur das materielle Regelwerk, sondern ebenso das Verwaltungsverfahrensrecht und das Prozeßrecht beeinflussen. Auf diesem Wege könne es

dazu kommen, daß die Verfahrensgrundsätze des Gemeinschaftsrechts nicht nur die Umsetzung des Europarechts in innerstaatliches Recht prägen, sondern das Verwaltungsverfahrensrecht der Mitgliedstaaten überhaupt. Denn es dürfe etwa bei der Berücksichtigung des Vertrauensschutzes im Verwaltungsverfahren keine unterschiedliche Auslegung geben je nach dem, ob die zugrundeliegende Norm dem Europarecht angehöre, es sich dabei um das Recht eines Mitgliedsstaates handele oder in welchem Mitgliedsstaat das Verfahrensrecht jeweils angewendet werde. Eine unterschiedliche Auslegung des Gemeinschaftsrechts könne darüber hinaus auch zu erheblichen Disparitäten in der Rechtsanwendung führen und stehe daher den Bestrebungen zu einer weiteren Harmonisierung des Rechts in den Mitgliedstaaten entgegen. In verschiedenen Diskussionsbeiträgen wurde erkennbar, daß der Einfluß des europäischen Verwaltungsverfahrensrechts auf den Verwaltungsvollzug der Mitgliedstaaten in Zukunft noch an Bedeutung gewinne und sich dann stärker als bisher die Frage stelle, ob das innerstaatliche Verfahrensrecht nicht durch Gemeinschaftsrecht überlagert oder als gemeinschaftswidrig von ihm sogar verdrängt werde.

IV. „Anwendungsprobleme eines Gesetzes zur Umweltverträglichkeitsprüfung“

Die Umsetzung der Richtlinie des Rates der Europäischen Gemeinschaften über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten vom 27. 6. 1985 – 85/337/EWG – stellt die Bundesrepublik Deutschland vor schwierige Vollzugs- und Anwendungsprobleme, die im Mittelpunkt der Beratungen der offenen Sitzung des Umweltrechtsausschusses des Deutschen Anwaltvereins standen. Rechtsanwalt Rolf Dohle (Freiburg) wies in seinem Einleitungsreferat⁴ auf zahlreiche „Schwachstellen“ des vorliegenden UVP-Gesetzesentwurfs der Bundesregierung vom 26. 1. 1989⁵ hin und hielt eine grundsätzliche Revision der vorgesehenen Regelungen für unausweichlich. Besonders nachteilig sei das horizontale und vertikale Splitten der Umweltverträglichkeitsprüfung bei gestuften und parallelen Verfahren. Auch die Regelungen über die Berücksichtigung der Umweltverträglichkeitsprüfung im Bauleitplanverfahren seien unklar, zu kompliziert und in der Praxis nicht anwendbar. Dohle setzte sich dafür ein, die Umweltverträglichkeitsprüfung in mehrstufigen und parallelen Verfahren in einer Verfahrensstufe zu konzentrieren und die Bauleitplanung davon zu entlasten. Anderenfalls werde es für alle Beteiligten zu unübersehbaren Schwierigkeiten in der Rechtsanwendung kommen. Zudem seien die Ergebnisse des Verwaltungsverfahrens dann für Betreiber und Investoren kaum noch kalkulierbar.

In der unter Leitung des Vorsitzenden des Umweltrechtsausschusses des DAV, Rechtsanwalt Dr. Dieter Sellner (Bonn), geführten Diskussion wurde die kritische Bewertung des vorliegenden Gesetzesentwurfs durchweg geteilt und die Forderung nach einer grundlegenden Umgestaltung der vorgeschlagenen Regelungen unterstützt. Vor allem seien die Vorschriften zur Umweltverträglichkeitsprüfung bei gestuften und parallelen Verfahren revisionsbedürftig. Dasselbe gelte für die Berücksichtigung der Umweltverträglichkeitsprüfung im Rahmen der Bauleitplanung. § 17 des UVP-Gesetzesentwurfs, der insoweit auf die Vorschriften des Baugesetzbuchs verweise, könne auch dahingehend ausgelegt werden, daß im Bereich der Bauleitplanung keine zusätzlichen Anforderungen zu beachten seien. Dies sei aber nach dem Entwurf offen. Mehrfach wurde die Auffassung unterstrichen, daß die Grundkonzeption des vorliegenden Entwurfs nicht gelungen sei und daher verändert werden müsse. Vor allem aber fehle es an einer inneren Harmonisierung bei gestuften und parallel laufenden Verfahren. Unklar sei auch, welche zusätzlichen Anforderungen sich etwa im Bereich des immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens ergeben, da Bestimmungen hierüber nicht getroffen seien. Werde der Entwurf ohne tiefgreifende Änderungen als Gesetz verabschiedet, so seien eine Fülle neuer Rechtsfragen und eine unübersehbare Flut neuer gerichtlicher Auseinandersetzungen zu erwarten. Dies diene letztlich weder der Rechtssicherheit und der Vorhersehbarkeit gerichtlicher Entscheidungen noch einem verbesserten Umweltschutz.

3) Abgedruckt in NJW 1989, 1776.

4) Abgedruckt in NVwZ 1989, 697 (in diesem Heft).

5) BT-Dr 11/3919.

V. „Außergerichtliche Konfliktbeilegung“

Die Rolle des Anwalts wird im Bewußtsein der Öffentlichkeit immer noch überwiegend in der Prozeßtätigkeit gesehen. Dagegen ist die Tatsache, daß etwa 70% der an den Rechtsanwalt herangetragenen Zivilrechtsfälle außergerichtlich abgeschlossen werden, kaum bekannt. Auch in der öffentlichrechtlich ausgerichteten Anwaltspraxis kommt der außergerichtlichen Konfliktbeilegung als Alternative zur Verfassungs- und Verwaltungsgerichtsbarkeit erhebliche Bedeutung zu. Die Kunst, Prozesse zu verhüten, kann dem Anwalt allerdings nur gelingen, wenn er zusätzliches Rüstzeug zur Bewältigung dieser Aufgabe erhält und die Akzeptanz dieser Tätigkeit bei Parlament, Justiz und Öffentlichkeit gesteigert wird. Gründe für eine solche streitentscheidende und friedensstiftende Aufgabe des Anwalts gibt es genug: Der steigende Beratungsbedarf der Gesellschaft, die Verrechtlichung des täglichen und wirtschaftlichen Lebens, die Überlastung der Gerichte und die dadurch bewirkte lange Prozeßdauer sowie der zunehmende Einfluß des internationalen Rechts auf die Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung. Komplexere Konfliktsituationen erfordern vielfach auch differenziertere Lösungen, als sie der Richter in der Entscheidung des Prozeßgegenstandes zu gewähren vermag. Vor allem aber bestehen für die Beteiligten eines Gerichtsverfahrens oft über Jahre hindurch Rechtsunsicherheiten, die zur Untätigkeit zwingen. In dieser sich zuspitzenden Situation hat der DAV-Ausschuß „Außergerichtliche Konfliktbeilegung“ Vorschläge erarbeitet, die im Mittelpunkt der Beratungen des dritten Programmschwerpunktes des Anwaltstages standen. Dabei gilt es, Erfahrungen, Hinweise und Empfehlungen zusammenzustellen, dem Anwalt das erforderliche Instrumentarium bereitzustellen, auf die Vorteile einer schnellen und kostengünstigen außergerichtlichen Konfliktlösung hinzuweisen und Gesetzesänderungen anzuregen, wie der Ausschubvorsitzende Rechtsanwalt und Notar *Dr. Wolfgang Matschke* (Frankfurt), zu Beginn der Beratungen erklärte und hinzufügte: „Der Anwalt verfügt über besondere Kompetenzen der Beratung und die erforderliche Mischung aus Interessenvertretung, Distanz, Großzügigkeit und Verständigungsbereitschaft, die für die Befriedung und den Ausgleich divergierender Interessen genutzt werden müssen.“

Rechtsanwalt und Notar *Dr. Manfred Schiedermaier* (Frankfurt) setzte sich in seinem Erfahrungsbericht für die anwaltliche Beratung der Beteiligten bereits vor Abschluß eines Rechtsgeschäftes ein. Zahlreiche Konfliktsituationen ließen sich vermeiden, wenn der Anwalt im Vorfeld durch klare Regelungen Streitigkeiten verhindere. „Zu häufig wird anwaltlicher Rat erst gesucht, wenn der Konfliktfall bereits eingetreten oder die Sache bei Gericht schon anhängig ist“. Die Zugangsschwelle für die rechtzeitige anwaltliche Beratung müsse durch eine streitwertunabhängige Beratungsrahmengebühr, die Angabe von Tätigkeitsschwerpunkten der einzelnen Kanzleien, Sprechzeiten auch in den Abendstunden und die Zusammenarbeit mit Verbänden und anderen Beraterberufen abgebaut werden.

Rechtsanwalt *Dr. Peter Haß* (Mannheim) wandte sich gegen die bequeme Routine vieler Anwälte, sich durch ein Gerichtsverfahren eine Verhandlungssituation zu erzwingen, anstatt die Beteiligten vor- oder außergerichtlich an einen Tisch zu bringen. Prozeßverhütung bedeute nicht Konfliktverhütung, sondern sachgerechte außergerichtliche Konfliktlösung durch vorausschauende Gestaltung im Interesse aller Beteiligten. Bei eingetretenen Konflikten gelte es, auf der Grundlage eines umfassend aufbereiteten Tatsachenstoffes eine optimale Prozeßprognose zu erstellen. Gerade bei der Auslegung von Generalklauseln oder unbestimmten Rechtsbegriffen sei der Versuch einer schnellen Konfliktlösung oft besser als ein jahrelanges unerfreuliches Prozessieren mit dazu noch ungewissem Ausgang. Ein solches Vorgehen erfordere zwar gründliche Anwaltsarbeit, stelle sich in vielen Fällen im Ergebnis aber als Zeit- und Arbeitersparnis heraus. Vor allem bewahre es den Mandanten vor unerwarteten Enttäuschungen, gebe ihm und auch dem Anwalt größere Sicherheit in der Lagebeurteilung und erleichtere in vielen Fällen die Bereitschaft zu einer außergerichtlichen einverständlichen Regelung.

„In der juristischen Ausbildung kommt das Thema ‚Verhandeln‘ nicht vor“, stellte Prof. *Dr. Fritjof Haf* (Tübingen) in seinem Referat über das „Verhalten des Anwalts bei der außergerichtlichen Lösung von Konflikten“ fest. Deshalb werde in dem „Tübinger Verhandlungsseminar“, das seit dem Jahre 1982 Theoretiker und Praktiker verschiedener Disziplinen zusammenführe, der Versuch unternommen, die hier bestehende Lücke zu schließen. Die Methode des Strukturdenkens werde dabei durch ein computergestütztes natürlich-

sprachliches Expertensystem mit einer ersten Anwendung im Rechtswesen (LEX) unterstützt. Wenn juristische Streitfälle vor allem durch Komplexität und Unbestimmtheit gekennzeichnet seien, befinde sich derjenige im Vorteil, der die Informationsverarbeitung gut organisieren könne.

Am Ende der ausführlichen Diskussion bestand Einigkeit darüber, daß die außergerichtliche Konfliktbeilegung durch anwaltliche Mitwirkung nicht als Allheilmittel i. S. der Prozeßvermeidung um jeden Preis verstanden werden dürfe – wohl auch nicht i. S. der Empfehlungen des Freiherrn *v. Knigge*: „Man weiche auf alle mögliche Weise jedem Prozesse aus und vergleiche sich lieber, auch bei der sichersten Überzeugung vom Recht.“ Aber es gebe zahlreiche Fälle, bei denen die außergerichtliche Konfliktvermeidung oder -beilegung für alle Beteiligten die beste Lösung sei. Die einzelnen Anwälte hierzu zu befähigen und die Bereitschaft der streitenden Parteien und der Öffentlichkeit hierfür zu gewinnen, sei eine wichtige in ihrer Bedeutung noch zunehmende Aufgabe, vor der die Anwaltschaft stehe.

VI. „Der deutsche Anwalt im internationalen Rechtsverkehr“

Die Referate des zweiten Hauptthemas, das dem „deutschen Anwalt im internationalen Wettbewerb“ galt, sprachen sich durchweg für eine Liberalisierung des anwaltlichen Berufsrechts aus, mit dem Ziel, die deutsche Anwaltschaft auch nach Einführung des europäischen Binnenmarktes international konkurrenzfähig zu halten. Bei der gemeinsamen offenen Sitzung der Ausschüsse für „internationalen Rechtsverkehr“, „Aus- und Fortbildung“ und „Büroorganisation und Bürotechnik“ erklärte der ehemalige Präsident des DAV *Dr. Hans-Jürgen Rabe* (Hamburg), das Recht der Europäischen Gemeinschaften werde die deutsche Anwaltschaft in Zukunft mehr als bisher beschäftigen. Mit fortschreitender Integration seien Grundkenntnisse des Europarechts für jeden Anwalt, ja für Juristen jeder Berufsrichtung unerlässlich. Vertiefte europarechtliche Kenntnisse könnten nutzbar gemacht werden insbesondere in den Verwaltungsbehörden der EG, den Behörden des Bundes und der Länder, in den auf internationale Tätigkeit ausgerichteten Anwaltspraxen und in Rechtsabteilungen vor allem größerer Unternehmen. Sprachkenntnisse in Englisch und Französisch seien dazu unerlässlich. Rechtsanwalt und Notar *Dr. Heinrich Hüchting* (Bremen/Barcelona) sprach sich dafür aus, im Interesse der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Anwaltschaft das Lokalisationsprinzip und die Singularzulassung bei einem LG, das Zweigstellenverbot und das Verbot überörtlicher und internationaler Sozietäten aufzugeben. Zu überlegen sei ferner die Zulassung der gemeinsamen Berufsausbildung in anderen Gesellschaftsformen als der BGB-Gesellschaft unter Verwendung eines die jeweilige Zusammensetzung überdauernden Firmennamens sowie eine Änderung der BRAGO zur Zulässigkeit von Zeitgebühren. Die Entwicklung, daß große ausländische Büros, die durch Finanzkraft, Spezialisierung und Austausch der Partner attraktiv seien, in der Bundesrepublik Niederlassungen und Zweigstellen eröffneten, sei unaufhaltsam. Nicht das Verharren in den bisherigen verkrusteten Strukturen, sondern die Zulassung gleichgroßer deutscher Einheiten mit vergleichbaren Wettbewerbsbedingungen sei darauf die richtige Antwort.

„Die Aus- und Fortbildung des Rechtsanwalts für den internationalen Rechtsverkehr“ stellte Rechtsanwalt *Dr. Bertholt Rist* (Darmstadt) als wichtige Aufgabe zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Anwaltschaft heraus. Bereits während des rechtswissenschaftlichen Studiums müsse das Europarecht, das Kartellrecht, das internationale Privatrecht und die Rechtsvergleichung einen festen Platz in der juristischen Ausbildung einnehmen. Im Aufbau- und Promotionsstudium seien mehr als bisher europarechtliche Themen anzubieten. Der Referendar solle verstärkt die Möglichkeiten einer Wahlstation im Ausland nutzen. Der Ausschub für Aus- und Fortbildung des DAV habe dazu umfangreiche Informationen herausgegeben. Auch der zugelassene Anwalt müsse mehr als bisher die Angebote der Anwaltsakademien, weiterer Ausbildungsinstitute, Ergänzungsstudiengänge und andere „europarechtliche Fortbildungsangebote“ in Anspruch nehmen.

Der Vorsitzende des Beirates des Instituts der Anwaltschaft für Büroorganisation und Bürotechnik, Rechtsanwalt *Michael Abels* (Köln), riet den Anwälten, durch die „Organisation der Praxis Investitionen für den internationalen Wettbewerb“ zu tätigen und sich so auf den gemeinsamen europäischen Binnenmarkt rechtzeitig vorzubereiten. „Die Möglichkeiten, Chancen und Grenzen des deutschen

Anwalts im internationalen Wettbewerb“ sah Rechtsanwalt Dr. Georg Vorbrugg (München) vor allem durch die Übergangsphase vom deutschen zum internationalen Recht bestimmt. Aus berufspolitischer Sicht müsse die Information verbessert, die Ausbildung international angeglichen, das Lokalisationsgebot aufgehoben und die internationale und nationale überörtliche Sozietät zugelassen werden. Hinsichtlich der Sozietätsfirmen und des anwaltlichen Werbeverbotes sei eine Angleichung an englische und holländische Bestimmungen angezeigt. Das Ständerecht müsse in Richtung auf internationale (europäische) Maßstäbe gelockert werden. Der international tätige Anwalt solle verstärkt ausländische Kollegen einschalten, sich an der Gründung von europäischen und Drittländersozietäten beteiligen, internationales Marketing betreiben und die zunehmende Kommerzialisierung des Anwaltsberufes nutzen.

In der Diskussion kamen aber auch durchaus kritische Stimmen auf, wie sie bereits bei den Beratungen des ersten Hauptthemas „Neuordnung des anwaltlichen Berufsrechts“ geäußert wurden: Die Aufgabe des Lokalisationsgebotes und die Zweigstellenverbote führe zu großen überörtlichen Anwaltssozietäten in den Wirtschaftszentren und Großstädten, worunter die Versorgung der Bevölkerung in der Fläche mit anwaltlichen Dienstleistungen leide. Auch gerate der bei einer Anwaltsfabrik angestellte Filialist in eine nicht zunehmende Konzernabhängigkeit, die mit dem Bild des Anwalts als eines unabhängigen Organs der Rechtspflege nicht vereinbar sei. Bei aller Freude, gewachsene Strukturen des anwaltlichen Berufs- und Ständerechts zum Einsturz zu bringen, dürfe das auf persönlichem Vertrauen beruhende Mandatsverhältnis zwischen Anwalt und Mandanten nicht der Massenabfertigung einer anonymen Anwaltsindustrie geopfert werden. Der Meinungsbildungsprozeß in der Anwaltschaft mit Vorschlägen zum anwaltlichen Berufsrecht soll im Frühjahr 1990 abgeschlossen sein. *Rechtsanwalt und Notar Dr. Bernhard Stüer, Münster*

Stellungnahme des Bundes Deutscher Verwaltungsrichter zur Beschleunigung des Asylverfahrens

Der Bund Deutscher Verwaltungsrichter – BDVR – hat sich in Schreiben vom 13. 3. 1989 an die Justizminister im Bund und in den Ländern sowie den Bayerischen Staatsminister des Innern zu beabsichtigten Änderungen des gerichtlichen Asylverfahrens geäußert und zugleich in einem dem Schreiben beigefügten Positionspapier Vorschläge zur Regelung des Aufenthalts von Asylbewerbern im Bundesgebiet unterbreitet. Anlaß dieser Stellungnahme war eine Gesetzesinitiative des Landes Hessen (BR-Dr 112/89), die zu nachhaltigen Änderungen des gerichtlichen Verfahrens und insbesondere zur Einführung des obligatorischen Einzelrichters in Asylstreitsachen geführt hätte. Obwohl derartige Pläne nach den jüngsten Äußerungen aus dem politischen Raum nicht mehr im Vordergrund der Überlegungen zu stehen scheinen und der obligatorische Einzelrichter im Asylklageverfahren auch im Bundesrat keine Mehrheit gefunden hat, sind die Äußerungen des BDVR weiterhin von Aktualität wegen der grundsätzlichen Bedeutung der Frage des Einsatzes des Einzelrichters in Asylsachen sowie wegen der weitreichenden Vorschläge zu Änderungen des Asylverfahrens. Das Schreiben vom 13. 3. 1989 und das ihm beigefügte Positionspapier werden daher im folgenden im Wortlaut abgedruckt.

A. Schreiben des Bundes Deutscher Verwaltungsrichter zur Beschleunigung des Asylverfahrens vom 13. 3. 1989

Der Bund Deutscher Verwaltungsrichter unterstützt jede Maßnahme, die zu einer Abkürzung der Asylverfahren und der Verweildauer von erfolglos gebliebenen Asylbewerbern im Bundesgebiet führt. Er ist jedoch der Auffassung, daß angesichts der jetzt erreichten Dauer der gerichtlichen Eilverfahren (1987: 4,9 Monate Durchschnittsdauer einschließlich Beschwerderechtszug, also ab erstem Eingang bei Gericht) und der erstinstanzlichen Klageverfahren (1987: 8,5 Monate Durchschnittsdauer) gesetzgeberisches und administratives Handeln vor allem auf das Asylverfahrensverfahren und auf eine rasche Beendigung des Aufenthalts nach erfolglosem Abschluß des Asylverfahrens gerichtet sein muß.

Die Einschätzung, daß das gerichtliche Verfahren nicht die Schwachstelle im derzeitigen Verfahrensgang ist, wird insbesondere durch folgende Fakten belegt:

(1)¹ Die durchschnittliche Dauer des Anerkennungsverfahrens des Bundesamtes beträgt derzeit 12 bis 13 Monate bei steigender Tendenz.

(2) Demgegenüber wurden 1987 die gerichtlichen Eilverfahren, die vor allem Maßnahmen nach §§ 10 und 11 AsylVfG betreffen, in 4,9 Monaten Gesamtlauzeit abgeschlossen.

(3) Die Laufzeiten des gerichtlichen Hauptverfahrens betragen 1987 in der ersten Instanz durchschnittlich 8,5 Monate, in der zweiten Instanz 6,9 Monate. Im übrigen wird der Instanzenzug nur in einem geringen Maße voll ausgeschöpft:

Jahr	VG Klagen	OVG/VGH Berufungen, Nichtzulassungsbeschwerden	BVerwG Revisionen, Nichtzulassungsbeschwerden
1985	14904	3787	777
1986	20225	3351	593
1987	35344	4443	575
1988	ca. 32000	5276	543

Diese Zahlen belegen außerdem, daß die Behauptung, daß allein die Dauer der Asylgerichtsverfahren einer effektiven Abschiebungspraxis entgegensteht, jedenfalls nunmehr unzutreffend ist.

(4) Entgegen einer vielfachen Behauptung scheitern Abschiebungen mehr als nur vereinzelt auch nicht daran, daß die Gerichte abschiebewilligen Behörden immer wieder „in den Arm fallen“:

(a) In den vergangenen Jahren haben die Länder von der Möglichkeit, den Aufenthalt von erfolglos gebliebenen Asylbewerbern zu beenden, nur zurückhaltend Gebrauch gemacht: In den Bundesländern ist im Zeitraum vom 1. 1. 1986 bis 31. 12. 1986 hinsichtlich weiterer 13225 erfolglos gebliebener Asylbewerber bestands- bzw. rechtskräftig festgestellt worden, daß sie zur Ausreise verpflichtet sind. Abgeschoben worden sind in diesem Zeitraum im gesamten Bundesgebiet lediglich 687 Personen oder 5,2%. Das Land Hessen hat in diesem Zeitraum 27 Personen abgeschoben bei einer Gesamtzahl von 972 zur Ausreise verpflichteten ehemaligen Asylbewerbern. Im Zeitraum vom 1. 1. bis 30. 6. 1987 ist in den Bundesländern für weitere 19560 ehemalige Asylbewerber verbindlich festgestellt worden, daß sie zur Ausreise verpflichtet sind. In diesem Zeitraum abgeschoben wurden 1138 Personen oder 5,9%. Das Land Hessen hat in diesem Zeitraum 82 Personen abgeschoben bei insgesamt 1304 Ausreisepflichtigen erfolglosen Asylbewerbern. Das Land Baden-Württemberg hat 1987 266 und 1988 430 erfolglos gebliebene Asylbewerber abgeschoben, allein 1988 ist hinsichtlich 6110 ehemaliger Asylbewerber die Ausreisepflichtigkeit endgültig festgestellt worden.

(b) Dieses Vollzugsdefizit ist nicht durch gerichtliche Entscheidungen veranlaßt:

- Ausweislich der VG-Statistik 1987 sind die Behörden in vorläufigen Rechtsschutzverfahren in noch nicht einmal 10% der Fälle unterlegen.
- In Beschwerdeverfahren, die einstweilige Rechtsschutzbegehren von Asylbewerbern im Folgeantragsverfahren betreffen, haben die Behörden 1987 in 98,2% der Fälle obsiegt.
- Rechtsschutzanträge gegen aufenthaltsbeendende Maßnahmen nach §§ 11, 10 AsylVfG haben insgesamt nur selten Erfolg. Das hat die Bundesregierung im Gesetzentwurf betreffend die Überführung des § 11 AsylVfG in Dauerrecht zutreffend festgestellt.

Angesichts dieser Gegebenheiten sind weitergehende Änderungen des gerichtlichen Asylverfahrens nicht veranlaßt. Insbesondere wird die jetzt für das gerichtliche Verfahren im Vordergrund stehende Überlegung, den Einzelrichter für Asylsachen zwingend vorzuschreiben, mit Nachdruck abgelehnt. Diese Maßnahme, die im übrigen für das allgemeine verwaltungsgerichtliche Verfahren noch jüngstens von der Bund/Länder-Arbeitsgruppe Verwaltungsgerichtsbarkeit mit Mehrheit abgelehnt worden ist, wird nicht die erwartete Beschleunigung bringen, sondern im Gegenteil zu einer Verlängerung der Verfahrensdauer bei Gericht und überdies in diesem besonders sensiblen Bereich zu politischen Kosten führen, die den Gewinn einer – rechnerischen, nach unserer Einschätzung allerdings ohnehin nicht zu erwartenden – Beschleunigung bei weitem überwiegen. Unsere Überlegungen hierzu fassen wir im folgenden zusammen:

(1) Bereits jetzt wird die Arbeitskraft des „einzelnen“ Richters als Berichtersteller in der Kammer und als von der Kammer beauftragter

1) Die Gliederungsbezeichnungen sind von der Redaktion eingefügt.