

zum *Einfallstor* für unzählige, den Gemeinsamen Markt unverhältnismäßig behindernde nationale Sonderregelungen werden könnte⁷⁹. Zum einen kann der Gerichtshof auch bei Anwendung der Keck-Formel einer solchen Entwicklung gegensteuern. Zum anderen können nachteilig empfundene Sonderregelungen mittels Rechtsharmonisierung behoben werden⁸⁰.

Aus heutiger Sicht ist die mit dem Entscheid Keck explizit gewordene Relativierung der ursprünglichen Dassonville-Formel damit *überwiegend* positiv zu beurteilen⁸¹. Vorerst offen bleibt freilich die Frage ihrer Motivation: Sah sich der Gerichtshof zu einer solchen Relativierung bloß deshalb veranlaßt, weil er glaubte, aufgrund der akzentuierten Föderalismus- und Subsidiaritätsdiskussion⁸²

79 Kritisch *Emmert*, Lange Stange im Nebel oder neue Strategie?, 1994, S. 27; *Ress*, Abschied von Cassis de Dijon und Dassonville?, EuZW 1993, 745.

80 Was den Vorteil hat, daß sich die entsprechende Interessenabwägung nicht auf die Optik des Warenverkehrs verkürzt, sondern globaler und differenzierter vorgenommen werden kann.

81 Ebenso *Schnichels*, in: Meyer-Marsilius u. a. (Hrsg.), Europäische Rechtsprechung 1989–1993, 1994, Ziff. 5.2.2. b), S. 11; *Petschke*, Die Warenverkehrsfreiheit in der neuesten Rechtsprechung des EuGH, EuZW 1994, 111. Kritisch dagegen *Emmert*, aaO, S. 27; *Ress*, aaO, S. 745.

82 Vgl. z. B. den Bericht der Kommission an den Europäischen Rat über die Anpassung der geltenden Rechtsvorschriften an das Subsidiaritätsprinzip vom 24. 11. 1993 (KomDok. 1993, 545 endg.).

verlöre seine Rechtsprechung sonst zunehmend an Akzeptanz? Oder gründet der Entscheid Keck etwa in der Einsicht, daß die Regeln über die Warenfreizügigkeit *nicht* das richtige Instrument sein können, um nationale Vorschriften zu vereinheitlichen⁸³, die auf Grundvorstellungen der Mitgliedstaaten beruhen und deren Bezug zum freien Warenverkehr nebulös erscheint? Der Folgerechtsprechung zu Keck ist daher mit Interesse entgegenzusehen⁸⁴. Ihr Wert wird sich in erster Linie daran messen, ob sie die durch das Urteil Keck aufgeworfenen Fragen befriedigend zu beantworten weiß.

83 Aus dem Blickwinkel des Warenverkehrs mag zwar eine Vereinheitlichung der nationalen Vorschriften durchaus vorteilhaft sein. Jedoch ist der Bürger nicht nur Unternehmer oder Verbraucher, sondern hat auch außerökonomische Interessen. Und letztere können etwa einzelstaatliche Ladenöffnungszeiten, auch wenn diese im Ergebnis zu einer Behinderung des intergemeinschaftlichen Handels führen können, als durchaus wünschenswert erscheinen lassen. Es kann nicht Ziel der Warenverkehrsfreiheit sein, sämtliche (nichtprotektionistischen) Zielsetzungen der Mitgliedstaaten einzuebnen.

84 Im besonderen wird sich zeigen müssen, ob der Gerichtshof an dem im Fall Keck aufgestellten und in den Entscheiden Hünermund, Clinique, Punto Casa SpA und Tankstation 't Heuske bestätigten Prinzip konsequent festhält oder dieses eher wieder abschwächen wird. Darüber hinaus interessiert, ob das Votum Keck Auswirkungen für die Personen- und Dienstleistungsverkehrsfreiheit, deren Auslegung der Gerichtshof in seiner neueren Praxis bekanntlich derjenigen der Warenfreizügigkeit angenähert hat, zeitigen wird.

DIE ENTWICKLUNG DES ÖFFENTLICHEN RECHTS

Elfter Deutscher Verwaltungsrichtertag in Dresden*

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

Deutsche Verwaltungsrichtertage haben sich inzwischen zu einem Pflichtprogramm für die in Praxis und Wissenschaft tätigen Verwaltungsrechtler entwickelt. Erstmals tagte der traditionsreiche Deutsche Verwaltungsrichtertag nunmehr auch in den neuen Bundesländern. Mit dem Tagungsort Dresden hatte der Bund Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterrinnen eine Tagungsstätte ausgewählt, die wie kaum eine andere für den Aufbau in den neuen Ländern verantwortlich zeichnet. Das »Florenz des Nordens«, wie es einst von Johann Gottfried *Herder* beschrieben wurde, hat sich nach der fast vollständigen Zerstörung seiner Innenstadt in der Nacht vom 13. zum 14. 2. 1945 einer gewaltigen Aufbauarbeit gewidmet, deren Früchte allerorten bereits mit Händen zu greifen sind. Architektonische Perlen des historischen Altstadtzentrums wie die im Stil der Hochrenaissance errichtete *Semper-Oper*, der von *Pöppelmann* erbaute *Dresdener Zwinger*, die *Schinkelwache*, das *Dresdener Schloß*, die katholische *Hofkirche*, den aus *Meißner Porzellankacheln* hergestellten *Fürstenzug*, die *Brühlsche Terrasse* mit *Albertinum* oder das *Taschenbergpalais*, die der Krieg in Schutt und Asche legte, sind bereits weitgehend aufpoliert und in neuem Glanz erstanden. Gleichzeitig wächst inmitten der »Sächsischen Schweiz« und zwischen den idyllischen Weinbergen *Meißens*, der Heimatstadt des europäischen Porzellans, überall Neues. Der Ruf *Dresdens* als heimliche Kunst- und Kulturmetropole Europas lockt jährlich über drei Millionen Besucher auch aus Übersee und Fernost. Längst ist die sächsische Landeshauptstadt auch als vielseitiger Industrie- und Wirtschaftsstandort anerkannt.

Die Veranstalter des diesjährigen Verwaltungsrichtertages waren daher gut beraten, zum elften Deutschen Verwaltungsrichtertag

in der Zeit vom 26. bis 28. 4. 1995 in die Stadt *Augusts des Starken* und der *Wettiner* einzuladen und vor dem Forum der Verwaltungs- und Verfassungsrichter, der Rechtsanwälte und vor Vertretern von Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Verwaltung aktuelle Probleme des Verwaltungs- und Verfassungsrechts zur Erörterung zu stellen. Die etwa 1000 Tagungsteilnehmer, die der Vorsitzende des Bundes Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterrinnen *RiBVerwG Michael Hund* im Deutschen Hygiene-Museum begrüßte, hatten sich viel vorgenommen: In acht Arbeitskreisen stand eine Fülle wichtiger verwaltungsrechtlicher Themen auf dem Programm. Die Palette der Beratungen reichte vom Abgabenrecht über das Abfallrecht, das Sozialhilferecht, den effektiven Rechtsschutz in der Verwaltungsgerichtsbarkeit bis hin zum Verhältnis von Naturschutz- und Baurecht, EDV in der Verwaltungsgerichtsbarkeit, Vermögensrecht sowie Ausländer- und Asylrecht. Die Breite der Beratungsgegenstände wurde auch in den Begrüßungsansprachen von Oberbürgermeister Dr. *Herbert Wagner* sowie Staatssekretär im Bundesjustizministerium *Ingo Kober* hervorgehoben.

Bereits auf der Eröffnungsveranstaltung war zu den Bonner Gesetzgebungsplänen für das verwaltungsgerichtliche Verfahren durchaus Kritisches zu vernehmen. Vorsitzender *Hund* setzte sich dafür ein, die gewachsene Struktur und Rechtskultur in ihren Grundzügen zu bewahren. Jeder weiteren »Minimalisierung des Verwaltungsrechtsschutzes« erteilte er daher eine klare Absage. Denn eine mehrstufige Rechtskontrolle der Verwaltung sei aus Gründen der »Freiheitssicherung der Mitbürger und der breiten Akzeptanz unseres politischen Systems« unverzichtbar. »Die Einführung einer allgemeinen Zulassungsberufung – mit dem Nebeneffekt des Anwaltszwangs in allen Verfahren vor den OVG – halten wir für überflüssig«, meinte der Bundesrichter unter dem Beifall der Zuhörer. Auch mit den Überlegungen, die Verwaltungsgerichte selbst bei Entscheidungsreife zu einer Aussetzung des Ver-

* Der Beitrag ist meinem verehrten Lehrer Prof. Dr. *Werner Hoppe*, dem Hauptschriftleiter dieser Zeitschrift, gewidmet, der am 18. 6. 1995 sein 65. Lebensjahr vollendet.

fahrens anzuhalten, um der Verwaltung Gelegenheit zur Heilung von Verfahrens- oder Formfehlern sowie Zuständigkeitsmängeln zu geben, erklärte sich *Hund* nicht einverstanden. Hierdurch werde der Rechtsschutz nicht beschleunigt, sondern das Verfahren nur verlängert. Es müsse auch endlich Schluß sein mit den verfahrensrechtlichen Sonder-, Spezial- und Ausnahmeregelungen für einzelne Sachgebiete. »Prozeßrecht gehört in die VwGO und nicht in materiellrechtliche Einzelgesetze«, meinte der Vorsitzende und sprach sich für ein »prozeßrechtliches Beipackverbot« für das besondere Verwaltungsrecht aus.

Rechtsordnung im vereinten Deutschland

»Die Chancen der Wiedervereinigung für die Überprüfung der westdeutschen Rechtsordnung sind bisher nicht ausreichend genutzt worden«, beklagte Sachsens Justizminister Steffen *Heitmann* (Dresden) in seinem Festvortrag über die »Erneuerung der Rechtsordnung als Folge der deutschen Wiedervereinigung? – Nachrevolutionäre Anmerkungen eines Ostdeutschen«. Der schnelle Übergang vom Sozialismus zur westdeutschen Demokratie habe dafür auch vielleicht nicht die Zeit gelassen, erklärte *Heitmann* die Defizite. Zugleich forderte der Staatsminister die Bürger auf, sich mit einer Nation Deutschland zu identifizieren. »Sowenig wir uns aus unserer deutschen Geschichte heraushehlen können, so wenig können wir in einem erstarkenden Europa unsere nationale Identität verleugnen«, machte *Heitmann* klar. Zugleich warnte er davor, die Erwartungen an die Leistungen des Rechtsstaates zu überspannen. Trotz einer Staatsquote von über 50 % könne der Staat seinen vielfältigen Aufgaben kaum noch entsprechen. Der Staat müsse sich daher auf Wesentliches beschränken. Eine allumfassende Gleichheit könne kein Staatsziel sein. Die einzelnen Gruppen forderte *Heitmann* auf, bei der Durchsetzung ihrer Interessen zugleich das Gemeinwohl zu beachten. Denn ein Staat, der nur der Durchsetzung eigener Interessen diene, verliere seine wichtigste Aufgabe aus den Augen, sich an den Belangen der Gesamtheit auszurichten.

Auch sei eine Neubestimmung der Gewaltenteilung erforderlich. Die Verwaltung müsse wieder eigene Ermessens- und Beurteilungsspielräume erhalten, die ihr nicht durch eine zu detaillierte Gesetzgebung, aber auch nicht durch eine alles kontrollierende Rechtsprechung genommen werden dürften. *Heitmann* sprach sich dafür aus, das bisher durchweg dreiinstanzliche Verwaltungsgerichtsverfahren auf grundsätzlich nur noch eine Tatsachen- und eine Revisionsinstanz zu verkürzen. Die Tatsachenaufklärung müsse dabei grundsätzlich abschließend vom Verwaltungsgericht geleistet werden. Dem OVG komme dann die Entscheidung von revisionsrechtlichen Grundsatzfragen des Landesrechts und dem BVerwG die Klärung bundesrechtlicher Grundsatzfragen zu. Denn – so *Heitmann* – der verwaltungsrechtliche Rechtsschutz ist ein guter Rechtsschutz nur dann, wenn er zu einer schnellen, abschließenden Entscheidung führt.

Arbeitskreis I: Abgabenrecht

In der verwaltungsgerichtlichen Tagesarbeit spielen Fragen des Kommunalabgabenrechts häufig eine wichtige Rolle. Dieser Bedeutung entsprechend standen auch beim diesjährigen Verwaltungsrichtertag »Aktuelle Probleme aus dem Kommunalabgabenrecht« auf dem Programm. Stadtrechtsdirektor Prof. Dr. Alfons *Gern* (Lahr) behandelte aus der Fülle von Einzelthemen die Analogie im Abgabenrecht, die Begründung von Abgabensatzungen, die Verpackungssteuer und die Sozialtarife. Analogie ist – so *Gern* – im Abgabenrecht zulässig, soweit die Lückenschließung nicht in den Kernbereich der Gesetzgebung eingreift und sie nicht wesentliche, dem Gesetzgeber vorzubehaltende Entscheidungen betrifft. Verfassungsnormen unterliegen als immer wesentliche Regelungen einem generellen Analogieverbot. Zugleich setzte sich der Referent dafür ein, die Lückenschließung an dem Gesetzeszweck zu orientieren und verfassungsrechtliche Vorgaben, insbesondere den Gleichbehandlungsgrundsatz sowie das Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip, dabei zu beachten. Bei kommunalem Satzungsrecht ergebe sich eine analoge Anwendungsmöglichkeit durch die Verwaltung, wenn dabei nicht in den autonomen Gestaltungsraum des kommunalen Satzungsgebers eingegriffen werde.

Für Abgabensatzungen sah *Gern* eine verfassungsrechtlich gebotene Begründungspflicht nicht. Allerdings könne der einfache Gesetzgeber in Ausfüllung des Gesetzesvorbehaltes in Art. 28 Abs. 2 GG bei überwiegenden Gründen des öffentlichen Wohls eine Begründungspflicht anordnen. Solche Gründe können nach Auffassung des Referenten insbesondere dann gegeben sein, »wenn ohne eine Begründung der Satzung der effektive Rechtsschutz des Bürgers und die Verwirklichung des gerichtlichen Rechtsschutzauftrages wesentlich erschwert werden würde«. Ohne eine gesetzliche Grundlage sei die Rechtsprechung zur Einführung einer Begründungspflicht allerdings nicht berechtigt.

Kritisch befaßte sich der Stadtrechtsdirektor mit der Entscheidung des BVerwG zur kommunalen Verpackungssteuer (BVerwG, Beschluß vom 19. 8. 1994 – 8 N 1.93 –, DVBl. 1995, 58 = KStZ 1995, 12). Der Referent griff dabei zum einen an, daß das BVerwG wie auch bereits der HessVGH (Beschluß vom 15. 12. 1992 – 5 N 1202/92 –, KStZ 1993, 147) überhaupt vom Vorliegen einer Steuer ausgegangen sei. Nach seiner Auffassung wird die Steuer nicht »zur« Erzielung von Einnahmen erhoben. Eine zusätzliche Sachkompetenz im Bereich der Verfolgung nichtfiskalischer Hauptzwecke sei immer dann erforderlich, wenn eine Steuernorm unmittelbar, d. h. gezielt nichtfiskalische Lebenssachverhalte regelt. Es genüge dazu auch der Erlaß weicher, disponibler Regelungen. Nicht sei erforderlich, daß der Regelungsgehalt in harten Geboten oder Verboten bestehe, wovon das BVerwG ausgegangen sei.

Bei der Gewährung von Sozialtarifen machte der Referent das Spannungsfeld deutlich, das zwischen einer am Gleichbehandlungsgrundsatz ausgerichteten Tarifgestaltung einerseits und der Berücksichtigung des Sozialstaatsprinzips andererseits besteht. Aus dem Vorrang spezieller kommunalabgabenrechtlicher Regelungen leitete *Gern* ein grundsätzliches Verbot der Sozialförderung bei kommunalen Steuern und auch teilweise bei Entgeltsabgaben ab. Außerdem müßten Art und Umfang der Sozialförderung durch sachliche Gründe gerechtfertigt sein. Der Referent nannte als sachliche Kriterien das Differenzierungsgebot, den Praktikabilitätsgrundsatz und den aus ihm abzuleitenden Grundsatz der Typengerechtigkeit.

In der von RiVGH Dr. Hans-Henning *Lohmann* moderierten Diskussion fanden die Ausführungen des Referenten zur Notwendigkeit einer Analogie im Abgabenrecht Zustimmung. Eine Analogie sei vor allem dann erforderlich, wenn es sonst zu einer Rechtsverweigerung komme. Die Lückenschließung durch Analogie müsse allerdings für den Betroffenen erkennbar sein und dürfe nicht in einer Beliebigkeit des jeweiligen Rechtsanwendenden enden.

Zur Verpackungssteuer-Entscheidung wurden dem BVerwG durchweg gute Noten ausgestellt. Das Gericht habe insoweit eine pragmatische und vernünftige Entscheidung getroffen und damit den erforderlichen kommunalen Handlungsspielraum bestätigt. Mehrheitlich wurde die Auffassung vertreten, daß ein gezieltes Einwirken des Satzungsgebers nur schwer feststellbar sei und auch eine Abgrenzung von außerfiskalischem Neben Zweck und außerfiskalischem Hauptzweck kaum gelingen werde. Praktischer erschien diesen Diskussionsteilnehmern die Auffassung des BVerwG, derzufolge eine zusätzliche Sachkompetenz nur erforderlich ist, wenn es zu einer Erdrosselung kommt oder wenn die konkrete Ausgestaltung der Steuer im Sinne einer »harten Regelung« einem unmittelbaren und gezielten sachlichen Ge- oder Verbot gleichkommt.

Eine durchweg zustimmende Einschätzung erhielten die Ausführungen des Referenten zur Begründungspflicht von Abgabensatzungen. Wenn die Rechtsprechung ohne ausdrückliche gesetzliche Grundlage eine Begründungspflicht für kommunales Satzungsrecht einführe, dann laufe dies auf eine unzulässige Rechtsfortbildung hinaus. Auch bestehe die Gefahr, daß der kommunale Gestaltungsspielraum des Satzungsgebers durch eine zu starke inhaltliche Kontrolle nicht gewahrt bleibe.

Arbeitskreis II: Abfallrecht und Europa

Die deutsche Rechtsordnung wird mehr und mehr durch Europa bestimmt. Bereits etwa 80 % der Wirtschaftsgesetze und etwa die Hälfte aller in Deutschland eingeführten neuen Gesetzesvorhaben

werden von den Organen der Europäischen Gemeinschaft bestimmt. Auch im Abfallrecht entwickelt Europa Prioritäten, mit denen sich der Arbeitskreis II »Abfallrecht und Europa« befaßt. Ministerialrat Dr. Helge *Wendenburg* (Hannover) zog in seinem Einleitungsreferat über »die Umsetzung des europäischen Abfallrechts durch das Gesetz über die Vermeidung, Verwertung und Beseitigung von Abfällen und das Gesetz zur Ausführung des Basler Übereinkommens« Bilanz: Durch die seit dem 7. 5. 1994 geltende Abfallverbringungsverordnung wirkt das europäische Abfallrecht unmittelbar auf das deutsche Abfallrecht ein. Auch müssen bei der Auslegung des AbfG schon jetzt die EU-Abfallrahmenrichtlinie (RiL 75/442/EWG i. d. F. 91/156) und die Richtlinie über gefährliche Abfälle (91/689/EWG) berücksichtigt werden. Das europäische Abfallrecht besteht aus generellen, auf Abfälle bezogenen Normen und aus technischen Regeln, die in das nationale Recht umgesetzt werden müssen, sowie aus unmittelbar geltenden Vorschriften und aus weiteren allgemeinen Regeln, die sich nur mittelbar auf das Abfallrecht auswirken. Zu diesen europäischen Regelungen gehören die EU-Abfallrahmenrichtlinie und die Richtlinie über gefährliche Abfälle. Technische Regelungen beinhalten der Europäische Abfallkatalog (EWG), die Liste gefährlicher Abfälle sowie die Richtlinien über Abfallverbrennungsanlagen (89/369/EWG – Siedlungsabfall; 94/67/EG – gefährliche Abfälle) und Abfalldeponien (noch nicht verabschiedet). Weitere Richtlinien regeln den Umgang mit einzelnen Stoffen wie Klärschlamm, Altöl, Titandioxid, PCB und Verpackungsmaterial. Unmittelbare Geltung hat neben der VerbringungsVO auch die Öko-Audit-VO, die sich insbesondere auf Konzepte und Bilanzen auswirkt, wie sie auch im KrW-/AbfG enthalten sind. Mittelbare Wirkungen entfalten die UVP-Richtlinie und die im Entwurf vorliegende Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, die die Anlagenzulassung europaweit vereinheitlichen soll.

Das KrW-/AbfG habe – so der Referent – die bisher noch bestehenden Divergenzen zwischen dem deutschen und europäischen Abfallbegriff beseitigt. Gleichwohl sei die Grenze zwischen Abfall und Wirtschaftsgut noch nicht abschließend markiert. Die Vorschriften über Abfallentsorgungspläne seien den Vorgaben des europäischen Rechts zwar angepaßt worden. Wegen der seiner Ansicht nach zu langen Übergangsfristen bis zum Jahre 1999 erwartete *Wendenburg*, daß der EuGH der Klage der Kommission gegen die Bundesrepublik insoweit stattgeben werde. Der Referent erteilte dem KrW-/AbfG hinsichtlich der Umsetzung europarechtlicher Vorgaben im ganzen gute Noten, zeigte aber zugleich einen nicht unerheblichen Klärungsbedarf auf, der auf der Grundlage der neuen gesetzlichen Vorschriften vor allem hinsichtlich der Rechtsanwendung bestehe.

Auch in der von RiOVG Dr. Jürgen *Retzberg* (Lüneburg) geleiteten Diskussion stand die Vollzugsproblematik im Vordergrund. Gerade in der Übergangszeit zwischen altem und neuem Recht könne etwa hinsichtlich des Abfallbegriffs eine nicht unerhebliche Rechtsunsicherheit auftreten. Um eine Überwachung der Abfälle zu ermöglichen, müßte § 11 AbfG dahin verstanden werden, daß der abfallrechtlichen Überwachung nicht nur Abfälle i. S. von § 1 Abs. 1 AbfG, sondern auch solche i. S. von § 2 AbfVerbrVO unterliegen. Ein Problem bei der Anwendung der »Grünen Liste« (Anhang II EG-AbfVerbrVO) bestehe in der fehlenden Grenzwertbestimmung für mögliche Verunreinigungen. Dies lasse sich nur teilweise durch die entsprechende Zuordnung von Abfallschlüsseln des Europäischen Abfallkatalogs lösen. Ein Abbau der Regelungsdichte im deutschen und europäischen Abfallrecht sei sicherlich im Hinblick auf »Normunterworfene« und »Normanwender« erstrebenswert. Hier sei in erster Linie der Normgeber gefordert, vor einer erneuten Novellierung die Auswirkungen bereits verabschiedeter Regelungen zu überprüfen.

Arbeitskreis III: Sozialhilferecht

Bei steigenden Sozialhilfekosten stellt sich die Frage nach einer Finanzierbarkeit des sozialen Rechtsstaats. Kritiker meinen, daß der Anreiz zu eigener Arbeit für Personen mit geringem Einkommen dann genommen werde, wenn die Sozialhilfeleistungen höher seien als das Entgelt in Niedriglohngruppen. Auf der anderen Seite wird in der Wohlstandsgesellschaft eine Standardversorgung auch derjenigen Bürger angemahnt, die unverschuldet in

Not geraten sind. Der juristische Streit hat sich dabei auch an einer Entscheidung des BVerwG (Urteil vom 21. 1. 1993 – 5 C 3.91 –, DVBl. 1993, 794 = BVerwGE 92, 1) entzündet, die Obergrenzen bei der Gewährung von Unterkunft an Sozialhilfeempfänger zum Gegenstand hatte. Soll der Sozialhilfeträger verpflichtet werden, die Mehrkosten zu übernehmen, die durch einen Umzug in eine sozialhilferechtlich zu teure Wohnung entstehen? Das BVerwG hatte dazu die Auffassung vertreten, daß eine Verpflichtung, laufende Leistungen im Rahmen der Sozialhilfe für die Unterkunft in der tatsächlichen Höhe der Aufwendungen zu gewähren, grundsätzlich nur in bezug auf eine sozialhilferechtlich angemessene Unterkunft bestehe. Ziehe ein Sozialhilfeempfänger während des Bezuges laufender Hilfe zum Lebensunterhalt ohne Notwendigkeit in eine sozialhilferechtlich unangemessen große und teure Wohnung um, könne er auch nicht die teilweise Übernahme der Unterkunftskosten in Höhe solcher Aufwendungen verlangen, die für eine angemessene Unterkunft aufzubringen wären. Diesen und weitere Fragen des Sozialhilferechts widmete sich der Arbeitskreis III »Die Unterkunft im Sozialrecht«.

Sozialhilfe als Hilfe zum Lebensunterhalt ist dem zu gewähren, der seinen notwendigen Lebensunterhalt einschließlich Unterkunft nicht ausreichend aus eigenen Kräften und Mitteln beschaffen kann, machte RiBVerwG Peter *Schmidt* (Berlin) zu Beginn seines Einführungsreferates deutlich. Auch sei beim Unterkunftsbedarf von der tatsächlichen, konkreten, örtlichen und aktuellen Bedarfslage auszugehen. Da Hilfe nur für den notwendigen Lebensunterhalt zu gewähren ist, besteht ein Anspruch auf Hilfe für die Unterkunft vom Grundsatz her nur für solche Unterkünfte, die im Sinne des sozialhilferechtlich Notwendigen angemessen sind. Laufende Leistungen für Unterkünfte werden daher nicht nach Regelsätzen, sondern in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen für die angemessene Unterkunft gewährt. Hilfe bei der Beschaffung und zur Erhaltung einer Wohnung kommt auch als Hilfe in besonderen Lebenslagen in Betracht (§ 40 Abs. 1 Nr. 6 a, § 72 Abs. 2 und § 75 Abs. 2 Nr. 1 BSHG), erklärte *Schmidt*.

Der Schwerpunkt der recht engagiert geführten Diskussion, die von RiOVG Birgit *Silberkuhl* (Berlin) moderiert wurde, lag erwartungsgemäß bei der Frage der Angemessenheit der Kosten der Unterkunft. Die Diskussionsteilnehmer waren mit dem Referenten darüber einig, daß bei einem Umzug in eine sozialhilferechtlich unangemessen teure Wohnung vom Sozialhilfeträger nur die Kosten für eine angemessene Unterkunft zu übernehmen sind. Dies müsse jedenfalls dann gelten, wenn der Hilfesuchende in der Lage sei, aus frei verfügbaren Einkünften (z. B. Mehrbedarfzuschlag wegen Alters) die Mehrkosten selbst zu decken. Umstritten blieb, ob und unter welchen Voraussetzungen ein solcher Mehrbetrag dann gewährt werden müsse, wenn der Hilfesuchende ihn selbst nicht aufbringen könne und ob in einem solchen Fall überhaupt Kosten für die Unterbringung zu zahlen seien. Zur Begründung der ablehnenden Entscheidung BVerwGE 92, 1 verwies der Bundesrichter darauf, daß auch bei einer Übernahme solcher Kosten in der Regel Mietschulden entstünden, die den Vermieter zur Kündigung berechtigen würden. Die Wohnung könne auch bei Übernahme angemessener Mietkosten auf Dauer nicht gesichert werden. Keine Einigung erzielt wurde auch zu der Frage, wie beispielsweise bei fehlendem Mietspiegel eine für die Sozialämter praktikable allgemeine Obergrenze für die sozialhilferechtlich angemessene örtliche Wohnungsmiete errechnet werden könne. Der Referent wandte sich hier gegen starre Obergrenzen, die dem Einzelfall nicht gerecht würden. Umstritten blieb auch die Frage, ob der Sozialhilfeträger nur in besonderen Fällen, etwa bei Alter oder Behinderung des Hilfesuchenden, oder ganz allgemein nach ernsthaften, aber vergeblichen Bemühungen des Hilfesuchenden verpflichtet ist, diesem eine Unterkunft nicht nur zu finanzieren, sondern auch zu verschaffen, oder ob der Hilfsbedürftige, wenn Mietübernahmegarantien oder vergleichbare Hilfen nicht zum Erfolg führen, an die für die Vermeidung der Obdachlosigkeit zuständigen Ordnungsbehörden verweisen darf. Kontrovers wurde auch diskutiert, ob der Sozialhilfeträger den Hilfsbedürftigen auf einen nach dem Mietniveau günstigeren Wohnort innerhalb oder außerhalb seines Zuständigkeitsbereichs verweisen darf. RiBVerwG *Schmidt* sprach sich dafür aus, die Verweisungsmöglichkeit auf den Zuständigkeitsbereich des jeweiligen Sozialhilfeträgers zu begrenzen.

*Arbeitskreis IV: Effektiver Rechtsschutz in der
Verwaltungsgerichtsbarkeit*

Die Klage über einen zu wenig effektiven Rechtsschutz in der Verwaltungsgerichtsbarkeit ist gewiß so alt wie die Gewährung eines verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes selbst. Über den Befund waren sich die Teilnehmer des Arbeitskreises IV »Effektiver Rechtsschutz in der Verwaltungsgerichtsbarkeit« schnell einig: Vor allem mit der Ausweitung verwaltungsgerichtlicher Kontrolltätigkeiten steht die Effektivität des gerichtlichen Rechtsschutzes auf dem Prüfstand. Bei einer steigenden Überlastung der Gerichte dauern die Verfahren zu lange und sind vielfach zu wenig effektiv. Wenn eine rechtskräftige gerichtliche Entscheidung erst nach einigen Jahren erwartet werden kann, nimmt es nicht wunder, daß die Verfahrensbeteiligten am Ende resignieren oder sich – wenn es gut geht – außergerichtlich arrangieren. Zugleich liegt aber auf der Hand, daß eine Verkürzung des Rechtsschutzes nicht selten wohl nur auf Kosten der materiellen Gerechtigkeit zu erreichen ist.

Vor dem Hintergrund dieses Spannungsfeldes riet Rechtsanwalt Wolfgang Ewer (Kiel) den Verfahrensbeteiligten, im Rahmen des Widerspruchs- und Klageverfahrens Möglichkeiten einer gütlichen Einigung stärker als bisher zu nutzen. Die Gerichte seien aufgerufen, Verfahrensfehler strenger als bisher zu sanktionieren und von den Möglichkeiten der § 45 VwVfG sowie § 44 a VwGO Gebrauch zu machen. Zugleich gab der Referent allerdings zu bedenken, daß die Effektivität des gerichtlichen Rechtsschutzes nicht ausschließlich an der Schnelligkeit zu messen sei. Mindestens in gleichem Maße entscheidend sei die Akzeptanz des Richterspruchs. Diese werde durch frühe Erörterungstermine besser gefördert als durch »verfrühte« Einzelrichterübertragungen und Gerichtsbescheidsanfragen.

In Eilverfahren müsse in der Regel der wahrscheinliche Ausgang des Hauptverfahrens im Mittelpunkt stehen. Das gelte vor allem bei irreparablen Folgen. Floskelhaften Wendungen eines Verbots der Vorwegnahme der Hauptsache erteilte Ewer daher eine klare Absage. Bei gravierenden Auswirkungen müsse den Verfahrensbeteiligten vor einer Eilentscheidung rechtliches Gehör, gegebenenfalls in einer mündlichen Verhandlung oder Erörterung, gewährt werden. Den OVG gab er den Rat, die bisherige Zurückhaltung bei der Zulassung der Revision aufzugeben und die Nichtzulassungsentscheidung nicht nur mit einem allgemeinen Hinweis auf § 132 Abs. 2 VwGO zu begründen. Das BVerwG forderte Ewer auf, Rechtsstreitigkeiten von grundsätzlicher Bedeutung aufgrund einer mündlichen Verhandlung zu entscheiden und das Begehren nicht lediglich durch den Erlaß »kleiner Revisionsurteile« im Nichtzulassungsbeschwerdeverfahren abzuweisen.

In der von RiVG Helmut Meerjansen (OVG Brandenburg) moderierten Diskussion wurde zur Beschleunigung der Verfahren die Empfehlung gegeben, statt neuer gesetzlicher Regelungen vorrangig die Möglichkeiten des geltenden Prozeßrechts auszuschöpfen. Unterschiedlich wurde beurteilt, ob die Beschränkung des verwaltungsgerichtlichen Rechtszuges auf eine Tatsacheninstanz Vorteile bringe. Es sei dann jedenfalls unabdingbar, das vorgeschaltete Verwaltungsverfahren so auszugestalten, daß es eine sinnvolle Alternative zu einem gerichtlichen Verfahren werde. Dies könne etwa durch die Einführung der in einigen Ländern bestehenden Anhörungs- oder Widerspruchsausschüsse erreicht werden. Eine strengere Sanktionierung von Verfahrensfehlern sei demgegenüber nicht der richtige Weg. Zustimmung fand der Referent mit seiner Forderung an die Gerichte, nach Möglichkeit einen zeitnahen Erörterungstermin anzuberaumen, wie dies verstärkt bereits in den neuen Bundesländern gehandhabt werde. Demgegenüber sei von einer vermehrten Übertragung des Rechtsstreits auf den Einzelrichter abzusehen. Überhaupt könne das Bemühen um eine schnelle Entscheidung die Akzeptanz derselben nicht unbedingt fördern. In gerichtlichen Eilverfahren müsse vielfach bereits Aufklärungsarbeit in der Hauptsache geleistet werden. Dies könne im Einzelfall auch eine Beweisaufnahme erforderlich machen.

Arbeitskreis V: Naturschutz und Baurecht

Durch die neuen Regelungen der §§ 8 a bis c BNatSchG ist das Verhältnis zwischen Naturschutz- und Baurecht auf eine neue

rechtliche Grundlage gestellt worden. Mit den sich daraus ergebenden Anforderungen befaßte sich der Arbeitskreis V »Naturschutz- und Baurecht«. VRiVG Peter Fischer-Hüftle (Regensburg) machte in seinem Vortrag »Auswirkungen der neuen Eingriffsregelungen des Naturschutzgesetzes unter Berücksichtigung der Bauleitplanung in der gerichtlichen Praxis« deutlich, daß die Neuregelung in § 8 a Abs. 1 BNatSchG sowohl Planungsvorgang als auch Planungsergebnis beeinflusse. Der Plangeber sei zu einer verstärkten Ermittlung des naturschutzrelevanten Sachverhalts im Hinblick auf zu erwartende Eingriffe in Naturhaushalt und Landschaftsbild verpflichtet. Eine wichtige Weichenstellung für die Berücksichtigung dieser Belange werde bereits in der Flächennutzungsplanung vorgenommen. Auch verwies der Referent auf die Bedeutung einer qualifizierten Landschaftsplanung. Sie sei zwar rechtlich nicht zwingend vorgeschrieben, aber oft unentbehrlich, um eine einwandfreie Abwägungsentscheidung zu gewährleisten. Die Bauleitplanung sei nunmehr auch eindeutig auf die Verursacherpflichten der Eingriffsregelungen (Vermeidung, Ausgleich, Ersatz und Mitwirkung) ausgerichtet. Wenn hiervon abgewichen werde und etwa auf eine an sich gebotene Kompensation verzichtet werde, müsse dies besonders begründet werden.

Das Bauplanungsrecht biete in § 9 Abs. 1 Nrn. 15, 16, 18 a und b, 20 und 25 sowie Abs. 10 BauGB rechtliche Möglichkeiten, Festsetzungen im Interesse der Vermeidung und Kompensation zu treffen. Zugleich verwies Fischer-Hüftle allerdings darauf, daß Natur- und Landschaftsbeeinträchtigungen vielfach nicht innerhalb des Plangebietes ausgeglichen werden könnten. Dann könne sich die Notwendigkeit ergeben, den Geltungsbereich des Bebauungsplans räumlich entsprechend weit zu fassen oder ihn sogar aufzuteilen. Auch müsse durch ein geeignetes Instrumentarium sichergestellt werden, daß die erforderlichen Maßnahmen auch tatsächlich umgesetzt würden. Hier machte der Referent noch einen beachtlichen Klärungsbedarf aus, wobei er auf Vorkaufrecht, Umlegung oder Enteignung verwies. Erhebliche Unsicherheiten bestünden auch bei den Kostenerstattungsregelungen, die sich erst noch in einer praktischen Erprobung bewähren müßten.

In der von RiVG Helmut König (München) moderierten Diskussion stand erwartungsgemäß die Frage im Mittelpunkt, ob die neuen Eingriffsregelungen der planenden Gemeinde noch einen ausreichenden Spielraum lassen oder – umgekehrt – dieser Spielraum noch weiter eingengt werden müsse. Die Möglichkeit der Gemeinde, von an sich gebotenen naturschutzrechtlichen Kompensationsmaßnahmen abzusehen, müsse auf begründete Ausnahmefälle begrenzt bleiben. Auch sei die Gemeinde nicht legitimiert, Vorhaben um jeden Preis durchzuführen und ihre Siedlungsentwicklung ohne Abstimmung mit den Zielen der Raumordnung und Landesplanung in den Außenbereich voranzutreiben. Bei der Sicherstellung erforderlicher Kompensationsmaßnahmen stehe die Gemeinde vielfach vor großen Schwierigkeiten, da mit dem Instrument der Bauleitplanung durchweg zwar Angebote geschaffen werden können, die Bauleitplanung jedoch durchweg nicht zur Durchführung bestimmter Maßnahmen verpflichten könne. Auch seien Festsetzungen vielfach aus anderen Gründen ungeeignet. So könne darauf etwa verzichtet werden, wenn sich geeignete Flächen bereits in der Hand des Vorhabenträgers befänden und rechtlich gesichert sei, daß die naturschutzrechtlichen Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen verwirklicht würden. Auch wurde es für zulässig angesehen, Bereiche als Kompensationsflächen vorzusehen, die von der Gemeinde vorher bereits »auf Vorrat« für solche Zwecke angelegt worden seien. Solche Flächen könnten auf der Grundlage kommunalrechtlicher Vereinbarungen auch im Gebiet einer Nachbargemeinde liegen, die in einem solchen Fall der planenden Gemeinde ihre Planungsbefugnis beschränkt auf diesen Bereich übertragen könne. Dabei könne auch das Gebot der interkommunalen Abstimmung nach § 2 Abs. 2 BauGB Bedeutung gewinnen.

Die Novellierung des BauGB durch das Investitions- und Wohnbaulandgesetz hat die notwendige Ergänzung der rechtlichen Grundlagen der UVP in die Bauleitplanung gebracht. Erhebliche Defizite bestehen allerdings noch in der Umsetzung der gesetzlichen Grundlagen. Dieses Fazit zog Prof. Dr. Ulrich Battis (Berlin) in seinem Vortrag über die »Umweltverträglichkeitsprüfung in der Bauleitplanung«. Konzeptionell bedeutet die UVP eine wichtige gemeinschaftsrechtliche Innovation für das deutsche

Verwaltungsrecht, hatte der Berliner Hochschullehrer zu Beginn seiner Ausführungen erklärt. Ebenso wie im Umweltrecht sei der gesetzlichen Ausgestaltung auch im Baurecht der Vorwurf der »symbolischen Gesetzgebung« nicht fremd. So sei es nicht verwunderlich gewesen, daß die Debatte um die UVP in der Bauleitplanung neben umweltrechtlichen Übernahmestrategien auch von baurechtlichen Verweigerungsstrategien geprägt gewesen sei. Für die in der Vergangenheit verworrene Debatte machte *Battis* vor allem den Umstand verantwortlich, daß die UVP entsprechend ihrer gemeinschaftsrechtlichen Herkunft projektbezogen ist. Insofern stehe sie der Eingriffsregelung näher als die typischerweise angebotsorientierte Bauleitplanung. Die gesetzliche Neuregelung habe Klarheit darüber geschaffen, daß UVP-pflichtig nur noch projektbezogene Bebauungspläne und Vorhaben- und Erschließungspläne seien. Für Flächennutzungspläne und angebotsorientierte Bauleitpläne (§§ 17, 2 Abs. 3, 4 UVPG) besteht eine UVP-Pflicht nicht. »Der Leerlauf der den angebotsorientierten Bebauungsplänen beigefügten UVP ist beendet«, kennzeichnete *Battis* die neue Linie. Vor diesem Hintergrund müsse § 17 Abs. 1 UVPG so verstanden werden, daß die Notwendigkeit der Einbeziehung der inhaltlichen Anforderungen des § 2 Abs. 1 Satz 1 bis 3 UVPG in die Bauleitplanung dargestellt werden soll.

Mit der Auslegung der neuen Vorschriften betritt die Praxis allerdings noch weitgehend Neuland. Die veröffentlichte Rechtsprechung zur UVP betrifft ganz überwiegend die Fachplanung, machte der BauGB-Kommentator deutlich, so daß diese Entscheidungen nicht ungeprüft auf die Bauleitplanung übertragen werden können. Allerdings seien die vor Erlass des UVPG ergangenen Entscheidungen geeignet, Orientierungshilfe vor allem im Bereich der abwägsdirigierten Entscheidungen zu geben.

Im Zuge der Novellierungen setzte *Battis* auf eine Stärkung der Umweltkompetenz in der Bauleitplanung. Entsprechend dem Leitgedanken des verfahrensbegleitenden Umweltschutzes im Flächennutzungs- und Bebauungsplan sei das UVP-Verfahren im Baugesetzbuch zu regeln, und zwar unter Einarbeitung des baurechtlichen Regelungsgehaltes der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung. Zugleich machte *Battis* klar, daß die UVP sich vor allem durch verfahrensrechtliche Regelungen, aber auch das Abwägungsgebot als fester Bestandteil der Bauleitplanung etablieren müsse. Deshalb gehe es neben entsprechenden gesetzlichen Grundlagen vor allem auch darum, die bisher vielfach noch bestehenden Vollzugsdefizite bei der Umsetzung zu beheben. Auf der anderen Seite gehe es allerdings zu weit, alle Einzelregelungen des UVPG in das BauGB zu übernehmen.

In der Diskussion, an der sich unter Leitung von PräsVG Dr. Johann *Wittmann* (München) neben der Richterschaft vor allem auch die mit der Materie befaßten Anwälte beteiligten, bestand Übereinstimmung darin, daß das UVPG im Vergleich zur bisherigen Rechtslage die materiellen Standards in der Gemengelage Umweltrecht und Baurecht zwar nicht unmittelbar verändert habe. Das neue Gesetzesrecht habe jedoch durch die verfahrensrechtlichen Maßstäbe der UVP eine Verstärkung der Belange des Umweltschutzes hervorgerufen. Ob und in welchem Umfang dies als Planungsleitsatz oder als sog. Optimierungsgebot in der Abwägung zu berücksichtigen sei, ließ der Referent ausdrücklich offen, weil nach seiner Auffassung diese Begriffe noch nicht einvernehmlich geklärt seien, wobei er auf die Ausführungen von Werner *Hoppe* (DVBl. 1992, 853) und Horst *Sendler* (UPR 1995, 41 [45]) verwies. Um die bestehenden Vollzugsdefizite zu verringern, könne sich eine breitere Integration der UVP in die Bauleitplanung empfehlen. Durch diesen Vorgriff auf eine Umweltverträglichkeitsplanung könne auch die Angebotsplanung, nicht nur die projektbezogene Zulassungsentscheidung, vielleicht stärker als bisher an Umweltbelangen ausgerichtet werden. Dies könne – so wurde in der Diskussion entgegeng gehalten – die Gemeinden von der Aufstellung von Bauleitplänen abhalten. Auch bestehe die Gefahr, daß die Gemeinden in der planerischen Abwägung Umweltbelange »wegwerten« und damit der Umweltschutz am Ende nicht gestärkt, sondern geschwächt werde. Die Diskussion hierüber hielt auch *Battis* noch nicht für abgeschlossen, zumal seiner Ansicht nach die UVP auf den verschiedenen Stufen (Flächennutzungsplan, Bebauungsplan, Baugenehmigung) mit unterschiedlicher Prüfungsdichte durchgeführt werden müsse.

Arbeitskreis VI: EDV in der Verwaltungsgerichtsbarkeit

Von vielen Richterarbeitsplätzen ist der Computer mit Zugriff auf die Geschäftsstellen- und Kanzleidata sowie Online-Anschlüsse an juristische Datenbanken nicht mehr wegzudenken. Dieser Trend in eine nicht nur juristische Mediengesellschaft war auch ablesbar an dem großen Zuspruch vor allem der interessierten Richterschaft an den Beratungen des Arbeitskreises VI: EDV in der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Zugleich war man sozusagen unter sich. Denn vertieftes Wissen über moderne Datenverarbeitung ist immer noch eingeweihten Zirkeln vorbehalten, die allerdings immer größer werden. Nach einer Einführung in die Thematik durch RinOVG Annette *Pegerer*, die auch die Diskussion mit Umsicht leitete, berichtete RiVGH Dr. *Jannasch* (VGH Bad.-Württ.) über die EDV-Ausstattung der Richterarbeitsplätze in Baden-Württemberg. Mit verschiedenen anschaulichen Beispielen schilderte er das Programm JULIA mit den zur Zeit realisierten Funktionen der Verwaltung von Stammdaten, Terminüberwachungen, Berechnungen sowie kleinem Schreibwerk und die beabsichtigte Fortentwicklung (JULIA-R), die dem Richter für die Dezernatsarbeit den lesenden Zugriff auf den Datenbestand und die Ablage von Notizen zu einzelnen Verfahren gestatten werde. Für die Textverarbeitung werde Winword eingesetzt. Allein der Richter entscheide darüber, ob und in welchem Umfang er selbst Texte auf dem PC schreibe oder noch traditionell handschriftlich konzipieren oder diktieren wolle. Die Vernetzung der Arbeitsplätze stehe bevor. In absehbarer Zeit sei die Ausstattung aller Richter mit PC möglich. Zur Veranschaulichung stellte *Jannasch* das Programm TITAN vor, mit dem die Leitsatzentscheidungen des VGH Mannheim recherchefähig dokumentiert würden. Ferner demonstrierte er an ausgewählten Beispielen den Ablauf einer Volltextrecherche in der elektronischen Leitsatzsammlung ELEISA.

RiOVG *Sauthoff* (OVG Mecklenburg-Vorpommern) berichtete über die beachtliche Aufbauleistung bei Einführung der EDV in Mecklenburg-Vorpommern. Dort habe man sich für eine Vernetzung von PC's sowie für eine einheitliche Software entschieden. Dies bestimme eine hierarchische Entscheidungsstruktur, wobei alle zentralen Fragen vom Justizministerium entschieden würden. Dieses arbeite mit Koordinatoren bei den Obergerichten und bei den vier Landgerichten zusammen. Die Softwareausstattung ermögliche auch einen direkten Zugriff auf die JURIS-Datenbank. Über vergleichbare Erfolge berichtete RinVG *Pries* (VG Trier) zur EDV-Ausstattung der verwaltungsrichterlichen Arbeitsplätze in Thüringen. Mit dem ITOS-Netzbetriebssystem und dem Programm GeOrg sowie der Organisation der Systemverwaltung sei die Einführung eines landeseinheitlichen Systems in der Verwaltungsgerichtsbarkeit gelungen, auf das der einzelne Richter zugreifen könne. Richter *Kirschbaum* (VG Weimar) beschrieb die hardwaremäßige Anbindung der Richterarbeitsplätze über einen NOVELL-Server an einen ITOS-Server und die EDV-unterstützten Arbeitsabläufe der richterlichen Tätigkeit vor allem bei der Erstellung von Schriftstücken sowie der Recherche (JURIS Online, LARS II, CD-ROM).

RiVG *Häner* (VG Berlin) stellte das Projekt VEGA vor, an das die Geschäftsstellen von VG und OVG, die Schreibkräfte, Verwaltungsarbeitsplätze und zahlreiche Richterarbeitsplätze angeschlossen seien. Die Anlage in Client-Server-Architektur verfüge über einen Server unter UNIX und Clients unter MS DOS. Die Softwareausstattung der Richterarbeitsplätze umfasse Textverarbeitung und Datenverwaltung mit Zugriff auf ein Geschäftsstellenprogramm. Auf Wunsch könne der Richter eine Datenbank und ein Tabellenkalkulationsprogramm erhalten. Der Richter könne wahlweise selbst Texte auf dem PC erstellen oder auch die von der Kanzlei gefertigten Texte bearbeiten.

In Rheinland-Pfalz habe das eigentliche EDV-Zeitalter mit der Asyldatenbank des VG Wiesbaden begonnen, wußte VrOVG Dr. *Hövel* (VG Mainz) zu berichten. Mittlerweile seien die Richter auch mit JURIS vertraut. Inzwischen bereite das OVG Koblenz seine Entscheidungen selbst elektronisch auf und versende sie per Diskette an die erstinstanzlichen Gerichte, aber auch an interessierte Dritte wie Anwälte oder Behörden.

In Hamburg, so PräsVG *Biskup* (VG Hamburg), habe man von Anfang an auf Vernetzung gesetzt. Inzwischen sei eine Vollver-

netzung des Gerichts in Client-Server-Architektur erreicht. Als Anschauungsbeispiel präsentierte er die Datenbank VERIS, die mit dem Produkt Fulltext arbeite und sowohl eine Schlagwortrecherche als auch eine Volltextsuche gestatte. RinVG *Abayan* berichtete aus der praktischen Arbeit der 33 von rd. 80 mit einem PC ausgestatteten Richter. Hierdurch sei die Überarbeitung von in der Kanzlei gefertigten Texten, der lesende Zugriff auf die Stammdaten der Verfahren, aber auch der Abruf von Gesetzestexten über CD-ROM möglich.

Die Einführung der EDV an den sächsischen Verwaltungsgerichten habe einen nicht unerheblichen Schulungsbedarf ausgelöst, berichtete Richter *Grau* (VG Leipzig). Erst durch die Schulung hätten viele Richter erkannt, daß der PC über die Funktion einer modernen Schreibmaschine hinaus auch bei der Informationsbeschaffung und -verarbeitung nützliche Dienste leisten könne. Dies wurde auch in dem Bericht von RinOVG *Perger* über die Rechtsprechungsdatei LARS deutlich, mit der die Entscheidungen des OVG Münster dokumentiert und an die Gerichte erster Instanz weitergegeben würden. Die Entwicklung ist – da waren sich die Tagungsteilnehmer einig – noch lange nicht abgeschlossen, sondern wird in Zukunft einen vielleicht ebenso rasanten Verlauf nehmen: Am Rande der Tagung wurden neben großen Datenbanken auf der Basis einer CD- und Online-Differenz-Recherche sowie bleistiftgroßen Texteinlesegeräten bereits voll funktionsfähige Diktier- und Sprachsteuerungssysteme vorgestellt, mit deren Hilfe Sprache unmittelbar in gedruckte Texte umgesetzt werden kann.

Arbeitskreis VII: Vermögensrecht

Das Recht der offenen Vermögensfragen ist für Außenstehende kaum noch zu übersehen. Dies liegt nicht zuletzt an den mehrfachen gesetzlichen Regelungen, aber auch daran, daß nach der Zeit des staatlichen und gesellschaftlichen Umbruchs ein Neuanfang gesucht werden mußte, bei dem sich die Interessen hart im Raum stießen. Alteigentümer, neue Nutzer, Staat und Gesellschaft bringen handfeste Interessen ein, die kaum harmonisch auszugleichen sind. So lag es auf der Hand, daß auch die Beratungen im Arbeitskreis VII Vermögensrecht kontrovers verliefen. Die Veranstaltung versuchte, in vier Abschnitten einen Überblick über die aktuellen Probleme aus dem Bereich der offenen Vermögensfragen zu geben. Die beiden Referenten, Rechtsanwalt Dr. Michael *Uechtritz* (Berlin) und VRiVG Martin *Keil* (Berlin) behandelten in je zwei Eingangsreferaten Einzelfragen des VermG und des InVorG sowie das Vermögenszuordnungsrecht und allgemeine verfassungsrechtliche Probleme im Zusammenhang mit den Regelungen der offenen Vermögensfragen.

Uechtritz betonte, daß an einer raschen Klärung der vermögensrechtlichen Fragen unverändert ein hohes Interesse bestehe. »Offene« Vermögensfragen seien nicht nur Investitionshindernisse. Sie enthielten auch weiterhin ein hohes gesellschaftliches Konfliktpotential, welches das Zusammenwachsen der beiden Teile Deutschlands belasten könne. Das BVerwG habe dem Wunsch der Praxis nach raschen höchstrichterlichen Leitentscheidungen in hohem Maße Rechnung getragen. Zugleich sprach sich der Referent dafür aus, das VermG als abschließende Regelung für die Wiedergutmachung von Vermögensverlusten zu betrachten und daneben nicht auf andere öffentlich-rechtliche oder zivilrechtliche Vorschriften zurückzugreifen.

In der Diskussion unter Leitung von VRiVG Klaus *Peé* (Berlin) wurde insbesondere das Verhältnis der drei tragenden Grundsätze der Vermögensregelungen (Rückgabegrundsatz, Gewährleistung eines sozialverträglichen Interessenausgleiches und Investitionsvorrang) erörtert. Die These des Referenten von der Gleichwertigkeit aller drei Grundsätze wurde mit dem Hinweis auf den Vorrang der Rückgabe in Zweifel gezogen. BVerwG-Präsident Dr. Everhardt *Franßen* (Berlin) riet den Verwaltungsrichtern, die Zulassung von Revisionen sorgfältig zu überdenken. Als Kontrollüberlegung für den Richter nannte er die Frage, ob und mit welcher Begründung eine Beschwerde gegen die Nichtzulassung der Revision erfolgreich erhoben werden könne. Bei einer Zulassung wegen grundsätzlicher Bedeutung sei es empfehlenswert, die klärungsbedürftige Rechtsfrage im einzelnen zu benennen und deren grundsätzliche Bedeutung darzulegen. Zugleich warnte der Chef-

präsident davor, die Revisionsinstanz mit nicht revisionswürdigen Verfahren zu überlasten.

Investitionen, die der Sicherung oder Schaffung von Arbeitsplätzen, der Schaffung neuen Wohnraums oder der Wiederherstellung von Wohnraum sowie der Schaffung der für Investitionen erforderlichen oder hiervon veranlaßten Infrastrukturmaßnahmen dienen, sollen nach dem InVorG mit einem Investitionsvorrang ausgestattet werden. Für solche Vorhaben wird nach Anhörung des Anmelders ein Investitionsvorrangbescheid erteilt. Öffentlich-rechtliche Genehmigungen für ein solches Vorhaben müssen allerdings nicht bereits vorher eingeholt werden, machte VRiVG *Keil* klar. Vor Erlaß des Investitionsvorrangbescheides allerdings bereits abgeschlossene Investitionen könnten keine Berücksichtigung finden. Ein Anspruch des Anmelders auf Erteilung eines Investitionsvorrangbescheides bestehe nach § 21 InVorG auch dann, wenn der Verfügungsberechtigte eine Privatperson sei. Ist der vom Anmelder geltend gemachte Rückübertragungsanspruch offensichtlich nicht gegeben, sei der Investitionsvorrangbescheid nicht geeignet, Rechte des Anmelders zu verletzen. In diesen Fällen seien – so *Keil* – gegen Investitionsvorrangbescheide gerichtete Rechtsschutzbegehren ohne Prüfung der materiellen Voraussetzungen für den Erlaß des Investitionsvorrangbescheides zurückzuweisen. Der Investor habe keinen Anspruch auf Erteilung eines Investitionsvorrangbescheides und könne demgemäß den Erlaß des Bescheides nicht gerichtlich erzwingen. Ebenso wenig könne er einzelne Regelungen des Bescheides angreifen. Als zweifelhaft bezeichnete es der Referent, inwieweit ein Investor, der aufgrund eines Investitionsvorrangbescheides wirksam Eigentum an dem anspruchsbelasteten Vermögenswert erworben habe, durch eine Aufhebung des Bescheides in seinen Rechten berührt und damit gegenüber der Aufhebungsentcheidung klagebefugt sei. RiBVerwG Dr. Stefan *Paetow* (Berlin) wies auf eine neuere Entscheidung des BVerwG hin, wonach der Bestimmung des § 4 Abs. 5 InVorG neben der verfahrensrechtlichen auch materiellrechtliche Bedeutung insoweit beigemessen worden sei, daß dem nicht mit dem Berechtigten verwandten Zessionar keine materiellen oder verfahrensrechtlichen Rechte zustünden, ihm folglich schon die Klagebefugnis fehle. Außerdem seien nach dieser Entscheidung Restitutionsansprüche nicht durch die Eigentumsgarantie in Art. 14 GG geschützt. In der Diskussion wurden weiter Fragen des notwendigen Inhalts der Vorhabenpläne sowie der Gewähr für die Durchführung des Vorhabens insbesondere für die Fälle erörtert, in denen die Finanzierung ohne Eigenkapital durch Belastung des zu erwerbenden Grundstücks erfolgen solle.

Im Mittelpunkt eines weiteren Referates von VRiVG Martin *Keil* standen kommunale Restitutionsansprüche. Ein Vermögenswert ist im Sinne des Art. 21 Abs. 3 Einigungsvertrag von einer Kommune unentgeltlich zur Verfügung gestellt worden, wenn er unmittelbar aus kommunalem Eigentum ohne Gegenleistung in Volkseigentum überführt worden ist. Hat der Rat der Gemeinde als örtliches Organ der Staatsmacht von einer Privatperson ein Grundstück erworben und ist dieses Grundstück später in die Rechtsträgerschaft eines Organes der zentralen Staatsmacht übergegangen, führt dies – so *Keil* – nicht zur Begründung eines Restitutionsanspruchs. Denn ein Eigentumserwerb der Gemeinde habe nicht stattgefunden, und dementsprechend habe sie dem Zentralstaat das Grundstück auch nicht unentgeltlich zur Verfügung gestellt. In der Diskussion machte Dr. *Paetow* deutlich, daß nach Auffassung des BVerwG auch bei der kommunalen Restitution die Regelungen des VermG – so auch § 3 Abs. 1 Satz 3 VermG – entsprechend anzuwenden seien.

Den Abschluß der Beratungen des Arbeitskreises bildete eine lebhaft und ebenso kontroverse Diskussion über die verfassungsrechtliche Einordnung des Rückübertragungsanspruches. Der Auffassung von *Uechtritz*, dieser Anspruch falle nicht unter den Schutz der Eigentumsgarantie in Art. 14 GG, wurde von mehreren Diskussionsteilnehmern widersprochen. Es wurde darauf verwiesen, daß schon bei Erlaß früherer gesetzlicher Regelungen der Anspruch des Berechtigten auf den Verkehrswert festgeschrieben wurde, um (notfalls) den Eingriff in den Rückübertragungsanspruch auch für den Fall abzusichern, daß er durch Art. 14 GG geschützt werde.

Arbeitskreis VIII: Ausländer- und Asylrecht

Noch immer belasten die Verfahren zum Ausländer- und Asylrecht die Verwaltungsgerichte. Die Rechtsmaterie ist bei vielen Richtern nicht sehr beliebt. Verständlich daher, daß auch in der Verwaltungsgerichtsbarkeit nach Rezepten gesucht wird, der Verfahrenslut unter Wahrung rechtsstaatlicher Grundsätze Herr zu werden. Wo das einzelne Verfahren nur noch zu einer Nummer gerinnt und schon die Antragschrift des Rechtsanwalts auf Formblättern verfaßt ist, kann individuelle Gerechtigkeit kaum noch erreicht werden.

In den Beratungen des Arbeitskreises VIII Ausländer- und Asylrecht standen die »Anforderungen an die richterliche Überzeugungsbildung im Asylprozeß«, über die RiBVerwG Michael *Dawin* (Berlin) referierte, sowie eine Bewertung des »AsylVfG 1993 – Bewährung in der verwaltungsgerichtlichen Praxis?«, zu dem ViPräsVG Ulrich *Ruge* (Düsseldorf) einleitend vortrug, im Mittelpunkt.

Bundesrichter *Dawin* erinnerte daran, daß die Beweiswürdigung in einer höchstpersönlichen Überzeugungsbildung des Tatrichters liege und diese sich einer revisionsgerichtlichen Überprüfung nicht vollständig öffne. Immerhin sei der Beweis grundsätzlich erst dann geliefert, wenn die zu beweisende Tatsache »für wahr zu erachten sei« (vgl. §§ 108 Abs. 1, 173 VwGO i. V. mit § 286 ZPO). Im Asylprozeß genüge wegen der Ausstrahlung des Grundrechts auf das Verfahren, daß eine beachtliche Wahrscheinlichkeit einer künftigen Verfolgung bestehe (Art. 16 a Abs. 1 GG). Im Mittelpunkt der von VRiVGH Dr. Karl-Heinz *Weingärtner* (Mannheim) geleiteten Aussprache stand, ob und auf welchem Wege das BVerwG trotz seiner revisionsgerichtlichen Beschränkung zu einer möglichst bundeseinheitlichen asylrechtlichen Würdigung der überindividuellen Sachlage in einem Verfolgerstaat beitragen kann. Eine divergierende Rechtsprechung der OVG könne nicht hingenommen werden, wurde in der Diskussion erklärt. Es sei daher fraglich, ob es ausreiche, daß ein OVG eine naheliegende divergierende Sachverhaltswürdigung durch ein anderes OVG lediglich zur Kenntnis nehmen und in seine Erwägungen einbeziehen müsse. Auf kritische Fragen zu seinem Referat stellte *Dawin* klar, daß zwischen Prognosebasis und Prognoseurteil zu unterscheiden sei und hinsichtlich der Prognosebasis das normale Beweismaß gelte, nicht lediglich eine Vorliegenswahrscheinlichkeit, auch wenn der typischen Beweisnot des Asylsuchenden Rechnung zu tragen sei.

Seine Bewertung des AsylVfG 1993 begann ViPräsVG *Ruge* mit der Feststellung, daß zwei Jahre nach Inkrafttreten der Neuregelung der Antragsstau beim Bundesamt in das gerichtliche Verfahren übergewälzt worden sei. Dies stelle die Gerichtsbarkeit vor erhebliche Schwierigkeiten. Für erfolglose Asylbewerber mahnte *Ruge* ein klares Konzept an. Die Rechtsfindung stehe hier am Schnittpunkt der Kompetenzen von Bund und Ländern, Bundesamt und Ausländerbehörden, Gerichten und Verwaltung. Auch warnte *Ruge* davor, die Verwaltungsgerichtsbarkeit als »Experimentierfeld der Ministerialbürokratie« zu verstehen.

In der Diskussion wurde klargestellt, daß der Bundesbeauftragte Rechtsmittel nur hinsichtlich der Asylentscheidung selbst einlegen dürfe, nicht auch hinsichtlich der Abschiebeentscheidung. Gegen die Aufteilung der Sachen aus einem Verfolgerstaat auf mehrere Senate des OVG wurden aus § 83 Abs. 1 AsylVfG Bedenken angemeldet. Damit werde die obergerichtliche Vereinheitlichungsfunktion gefährdet. Als wünschenswert wurde erachtet, daß das Bundesamt Eilentscheidungen mit dem Ziel der Abschiebung nur fälle, wenn mit einer alsbaldigen Abschiebung auch ernsthaft zu rechnen sei. Begrüßt wurden die Erwägungen, in Altfällen auf solche Eilentscheidungen generell zu verzichten.

Mit den Auswirkungen des Assoziationsratsbeschlusses (ARB) EWG/Türkei 1/80, den Regel-Ausnahme-Tatbeständen im Ausländergesetz sowie mit der Aufenthaltserlaubnis für einen im Gesetz nicht geregelten Aufenthaltswitz befaßte sich ein weiteres Referat zum Ausländerrecht von RiBVerwG Dr. *Kemper* (Berlin). In der von VPräsVG Maria-Anna *Hollfelder* (Aachen) moderierten Diskussion wurde deutlich, daß das Ausländerrecht mehr und mehr auch von Vorgaben des Europarechts bestimmt werde. Die komplexen Problemstellungen im Verhältnis zur Tür-

kei bewegen sich dabei – so wurde in mehreren Beiträgen deutlich – im Spannungsfeld zwischen der angestrebten Integration der Türkei und dem nicht verwirklichten Beitritt zur Europäischen Union und können daher wohl nur einzelfallbezogen gelöst werden.

Ist die parlamentarische Demokratie sterblich?

Trotz eines Zusammenbrechens der kommunistischen Staaten und einer Ausbreitung des Gedankengutes westlicher Demokratien mehren sich offenbar einige Krisenzeichen der parlamentarischen Demokratie. Bundesverfassungsrichter Dr. Paul *Kirchhof* nannte in der von Michael *Reissenberger* (ARD Hörfunk Karlsruhe) moderierten Podiumsdiskussion zum Zustand der parlamentarischen Demokratie die Ursachen: Die Verlagerung von Gesetzgebungsaufgaben nach Europa und damit auf die Exekutive, die Einschränkung des Budgetrechts des Parlaments, das Anwachsen der Nebenhaushalte, die Verlagerung der politischen Entscheidungen auf Sachverständigenebenen und die Flucht in die Privatisierung seien einige der Anzeichen dafür, daß die Demokratie erkennbare Schwachstellen aufweise. Der parlamentarische Entscheidungsspielraum werde zudem durch plebiszitäre Elemente und Staatszielbestimmungen eingeengt. »Ich fürchte schon den Tag, an dem das BVerfG über das bessere Müllkonzept zu entscheiden hat«, machte *Kirchhof* die Auswirkungen solcher Staatszielbestimmungen klar. Zugleich warnte er davor, die Verantwortung für die politischen Leitentscheidungen »in die Hände der Medien oder desjenigen zu legen, der die Fragen für Bürgerfragen formuliert«. Zugleich forderte der Bundesverfassungsrichter die Bürger auf, die parlamentarische Demokratie mit Leben zu erfüllen. Die Demokratie sei auf die Mitwirkung der Bevölkerung und der gesellschaftlichen Gruppen angewiesen. So könne der Staat zwar Ehe und Familie unter den besonderen Schutz des GG stellen. Wenn die Gesellschaft dies jedoch nicht aufgreife, dann bleibe diese Institutsgarantie eine leere Hülse. »Je mehr der Staat die Beteiligten zu einem bestimmten Verhalten zwingt, desto unfreier wäre er«, machte das Mitglied des ersten Senats des BVerfG klar. Der Staat müsse allerdings den Bürgern auch einmal eine Ruhepause gönnen, wobei er das Steuerrecht erwähnte. Es könne sich daher empfehlen, die Gesetzgebungsarbeit der nächsten Jahre auf eine Zusammenfassung der zersplitterten Rechtsmaterie in einem Bundessteuergesetz zu konzentrieren und von neuen inhaltlichen Veränderungen nach Möglichkeit abzusehen.

Prof. Dr. Thomas *Meyer* (Dortmund) warnte allerdings vor zu großer Skepsis. Der demokratische Rechtsstaat habe sich in Deutschland in den 50 Jahren seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges im ganzen bewährt. Gefährdungen der parlamentarischen Demokratie sah *Meyer* vor allem in einer wachsenden Bedeutung des europäischen Integrationsprozesses, der die Souveränität der Nationalstaaten nach außen schwäche, sowie in einer Verlagerung von Entscheidungskompetenzen auf Teilgruppen und Lobbyisten nach innen. Zugleich warnte *Meyer* davor, daß sich die Politik nur noch als Begleitbühne für die in kleinen Zirkeln und gesellschaftlichen Gruppen getroffenen Entscheidungen verstehe. Große Gefahren sah der Politikwissenschaftler auch in dem Verlust an Konsensfähigkeit zwischen verschiedenen, sich bekämpfenden Fundamentalgruppen. An die Stelle der gesellschaftlichen Konfrontation müsse wieder die Bereitschaft zu Kooperation und Interessenausgleich über verschiedene gesellschaftliche Gruppen hinweg treten. Zugleich sei eine internationale Kooperation erforderlich, um den zunehmenden globalen Verflechtungen Rechnung zu tragen. Den Politikern riet er, die Grenzen der eigenen Kompetenz zu erkennen und der Versuchung zu widerstehen, sich für allumfassend zuständig und sachverständig zu halten.

Wie bereits *Heitmann* bemängelte auch der sächsische Umweltminister Arnold *Vaatz* (Dresden), daß die Chancen der deutschen Einheit nicht zu einem wirklichen Neubeginn genutzt worden seien. Die Distanz zwischen denen, die sich mit Politik befassen, und den anderen werde immer größer. Auch habe sich das Risikobewußtsein verschoben, wenn der einzelne eine vollständige soziale Absicherung in allen Lebenslagen verlange, ohne bereit zu sein, sich entsprechend für die Gemeinschaft einzusetzen.

Auch der rheinland-pfälzische Justizminister Peter *Caesar* (Mainz) sah hierin eine Ursache für krisenhafte Elemente. »Die

Bereitschaft zur Kritik nimmt immer mehr zu, ohne daß der Bürger sich in gleichem Maße aktiv für die Demokratie einsetzt«, meinte der Landesjustizminister und sprach sich dafür aus, die Kompetenzen der jeweiligen Ebenen in Europa, Bund, Ländern und Gemeinden nach dem Subsidiaritätsgrundsatz zu stärken. »Zugleich müssen die verkrusteten Entscheidungsstrukturen aufgebrochen werden.« Und auch Beobachtungen aus der praktischen Politik kamen zur Sprache: »Nachdem man einige Zeit über das Wie gesprochen hat, ist es in der politischen Diskussion häufig nicht mehr statthaft, über das Ob zu sprechen«, steuerte Vaatz seine politischen Erfahrungen bei.

Einig war sich die Runde, daß den Defiziten mit klaren Rezepten begegnet werden müsse. Kirchhof verwies vor allem auf die Bedeutung der staatlichen Gemeinschaft, die auch durch ein zusammenrückendes Europa nicht ersetzt werden könne. Gerade die Rückkoppelung mit der kleineren, regionalen Einheit sei für den Bürger wichtig. Auch könne die internationale Staatengemeinschaft nicht die Aufgaben des Staatsvolkes mit seiner gemeinsamen Geschichte und den politischen Standards übernehmen. Der Staat müsse allerdings darauf achten, daß die Gesellschaft bei aller Offenheit bestimmte verfassungsrechtliche Grenzen und gemeinsame Grundüberzeugungen nicht verlasse. Bei allem Verständnis für Meinungspluralismus dürfe der Staat nicht gegenüber jenen tolerant sein, die den Staat an seinen Wurzeln bekämpfen. Die Demokratie des GG sei daher eine wehrhafte Wertegemeinschaft, die sich nicht unterwandern lassen dürfe.

Auch Meyer warnte vor einer Unterwanderung durch fundamentalistische Bewegungen von rechts und links sowie aus religiösen Bereichen und sprach sich zugleich für eine internationale Kooperation der Staatengemeinschaften aus. Auch gebe es zu große Unterschiede zwischen dem, was die Politik für richtig erkenne, und dem, was sie tue, wobei er die Klimakatastrophe erwähnte.

Die Schwachstellen der parlamentarischen Demokratie – so war die abschließende Erkenntnis – sollten weniger durch neue Institutionen, sondern durch die Reform bestehender staatlicher und gesellschaftlicher Organisationen behoben werden. Kirchhof sprach sich dafür aus, den Deutschen Bundestag zahlenmäßig zu halbieren und die Abgeordnetenbezüge zu verdoppeln. Hierdurch könne erreicht werden, daß auch Spitzenkräfte der Wirtschaft für eine parlamentarische Arbeit gewonnen werden könnten. Das in der Gesellschaft verfügbare Wissen müsse durch eine stärkere Politikberatung verfügbar gemacht werden. Die Medien – so wurde in mehreren Beiträgen gefordert – seien aufgerufen, der hohen gesellschaftlichen Verantwortung zu entsprechen und bei Eingriffen in Persönlichkeitsrechte dem Betroffenen die Möglichkeit zur Stellungnahme zu gewähren.

So konnte der diesjährige elfte Deutsche Verwaltungsrichtertag, der durch einen Empfang der Sächsischen Staatsregierung und durch ein umfangreiches Rahmenprogramm zusätzlich Glanz erhielt, Maßstäbe setzen – Maßstäbe, die auf historischem Boden an die Kriegszerstörung und an ein blühendes Leben aus Ruinen gleichermaßen erinnern. Das deutsche »Elb-Florenz« hat seine Aufgabe als Gastgeber dabei brillant gemeistert. Und bei nicht wenigen Teilnehmern des Kongresses wird wohl die Erkenntnis gewachsen sein, daß durch den Wiederaufbau historischer Gebäude wie der Frauenkirche in der Kunst- und Kulturstadt Dresden ein wichtiger Beitrag dazu geleistet werden kann, Tradition und Zukunft in Deutschland Ost und West gleichermaßen harmonisch zu verbinden und das Flammeninferno des zweiten Weltkrieges zu überwinden. Der zwölfte Deutsche Verwaltungsrichtertag, zu dem Bundesrichter Michael Hund und Justizminister Peter Caesar die Tagungsteilnehmer gemeinsam herzlich einluden, wird mit einem gewiß ebenso attraktiven Programm im Frühjahr 1998 in der rheinland-pfälzischen Landeshauptstadt Mainz stattfinden.

RECHTSPRECHUNG

Entscheidungen

1. Art. 3, 20, 28, 33 GG; Art. 130 WRV; § 98 BPersVG; § 29 LPVG NW

Zu den Auswirkungen des personalvertretungsrechtlichen Gruppenprinzips auf die Wahl des Vorsitzenden des Personalrats und seiner Stellvertreter.

BVerfG, Beschluß des Zweiten Senats vom 19. 12. 1994
– 2 BvL 8/88 –

Die Vorlage betrifft die Vereinbarkeit des § 29 Abs. 1 Satz 1 LPVG NW mit dem GG und dem BPersVG. Die Vorschrift bestimmt, daß der Personalrat den Vorsitzenden und seine zwei Stellvertreter aus seiner Mitte wählt. Das OVG NW sah darin hinsichtlich der Gruppe der Beamten einen Verstoß gegen Art. 33 Abs. 5 GG i. V. mit Art. 130 Abs. 3 WRV sowie gegen § 98 Abs. 2 BPersVG und legte mit Beschluß vom 21. 6. 1988 – CL 2/86 – (PersV 1988, 537) die Sache dem BVerfG vor. Das BVerfG erklärte § 29 Abs. 1 Satz 1 LPVG NW für mit dem GG und mit § 98 BPersVG vereinbar.

Aus den Gründen:

C. I. § 29 Abs. 1 Satz 1 LPVG ist mit dem GG vereinbar.

1. a) Im Gegensatz zur WRV – Art. 130 Abs. 3 WRV (Beamtenvertretungen) und Art. 165 Abs. 2 WRV (Räte) – enthält das GG keinen *ausdrücklichen* Auftrag zur Schaffung von Interessenvertretungen für Arbeitnehmer und Beamte (vgl. BVerfGE 19, 303, 318 ff.; 50, 290, 294 [= DVBl. 1979, 399 m. Anm. von Schramm]; 51, 43, 58 [= DVBl. 1979, 464]). Der Senat hat bisher offengelassen, ob und inwieweit dem GG ein den Gesetzgeber verpflichten-

der Auftrag zu entnehmen ist, im öffentlichen Dienst Personalvertretungen zu schaffen (vgl. BVerfGE 51, 43, 56). Diese Frage bedarf auch jetzt keiner Entscheidung.

Die Tätigkeit der Personalräte dient vornehmlich dem Zweck, die Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen – also die Dienstbedingungen im öffentlichen Dienst – der in einer Dienststelle tätigen Beamten, Angestellten und Arbeiter zu wahren und zu fördern (vgl. auch BVerfGE 19, 303, 312). Unter Berücksichtigung des Umstandes, daß die Beschäftigten im öffentlichen Dienst nicht von vornherein eine homogene Einheit darstellen, sondern aufgrund der Gliederung in Beamte, Angestellte und Arbeiter verschiedene Interessen bestehen oder doch bestehen können, unterscheiden die Gesetzgeber im Bund und in den Ländern auch im Personalvertretungsrecht die einzelnen Gruppen des öffentlichen Dienstes (vgl. nur für den Bund: § 3 PersVG 1955, § 5 BPersVG 1974; für NW: § 5 LPVG).

Im RegE eines G über die Personalvertretungen in den öffentlichen Verwaltungen und Betrieben vom 21. 12. 1953 (BT-Drucks. 2/160, S. 15) heißt es insoweit: »Die Rechtsverhältnisse der Beamten, Angestellten und Arbeiter im öffentlichen Dienst sind verschieden geregelt. Es entspricht dieser Tatsache, wenn die Interessen jeder dieser Gruppen durch von ihr gewählte Vertreter gewahrt werden. Dazu ist eine Unterscheidung dieser Gruppen untereinander erforderlich.«

Im Bericht des InnenA des BT vom 6. 12. 1973 (BT-Drucks. 7/1373, S. 3) zu dem von den Fraktionen der SPD, F.D.P. eingebrachten Entw. eines BPersVG heißt es zu § 5 BPersVG: »Die Einteilung der Beschäftigten in Gruppen bleibt nach Ausführungen der SPD/F.D.P.-Koalition im Ausschuß bis zu eventuellen