

# Gemeinsame öffentliche Anhörung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages und des Ausschusses für Innere Angelegenheiten des Bundesrates zur Föderalismusreform

## Stenografischer Bericht

### 14. Sitzung

Berlin, Mittwoch, den 17. Mai 2006

#### I n h a l t :

Begrüßung durch den Vorsitzenden Andreas Schmidt .....	1 A	Art. 33 Abs. 5 [„... und fortzuentwickeln“)
<b>Öffentliche Anhörung Föderalismusreform</b>		
Teil II: Justiz und Inneres .....	1 B, 1 C	
A. Justiz		
1. Übertragung der Gesetzgebungskompetenz für den Strafvollzug und den Untersuchungshaftvollzug an die Länder		2. Neue ausschließliche Bundeskompetenz zur Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus durch das BKA bei länderübergreifenden Gefahren
2. Übertragung der Regelungskompetenz für das Notariat einschließlich des Gebührenrechts, ohne das Beurkundungsrecht an die Länder		3. Neue ausschließliche Bundeskompetenzen für das Melde- und Ausweiswesen sowie das Waffen- und Sprengstoffrecht
B. Inneres		
1. Beamtenrecht (Rückverlagerung der Regelungskompetenz für das Dienstrecht, die Besoldung und Versorgung der Landesbeamten und Richter auf die Länder, neue konkurrierende Bundeskompetenz für die Statusrechte und -pflichten der Landesbeamten und Richter, Ergänzung des		4. Übertragung des Versammlungsrechts an die Länder
		zu folgenden Bundestagsdrucksachen:
		a Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD
		<b>Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 22, 23, 33, 52, 72, 73, 74, 74 a, 75, 84, 85, 87 c, 91 a, 91 b, 93, 98, 104 a, 104 b, 105, 107, 109, 125 a, 125 b, 125 c, 143 c)</b>
		<b>Bundestagsdrucksache 16/813 . . .</b>
	1 C	

- b Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD  
**Entwurf eines Föderalismusreform-Begleitgesetzes**  
**Bundestagsdrucksache 16/814** . . . 2 A  
Cornelia Behm, weiterer Abgeordneter und der Fraktion des BÜNDNISSES 90/DIE GRÜNEN  
**Für ein effektives, europataugliches und wirtschaftsfreundliches Umweltrecht**
- c Antrag der Abgeordneten Wolfgang Wieland, Volker Beck (Köln), Jerzy Montag, Irmingard Schewe-Gerigk, Hans-Christian Ströbele und der Fraktion des BÜNDNISSES 90/DIE GRÜNEN  
**Resozialisierungsziele des Strafvollzugs bewahren – Sicherheit nicht gefährden**  
**Bundestagsdrucksache 16/653** . . . 2 B  
i Antrag der Abgeordneten Horst Meierhofer, Michael Kauch, Angelika Brunkhorst, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP  
**Zukunftsfähige Rahmenbedingungen für ein wirksames Umweltrecht im föderalen Deutschland schaffen**  
**Bundestagsdrucksache 16/654** . . . 3 A
- d Antrag der Abgeordneten Jörg van Essen, Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, Mechthild Dyckmans, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP  
**Jugendstrafvollzug verfassungsfest gestalten**  
**Bundestagsdrucksache 16/851** . . . 2 C  
j Antrag der Abgeordneten Lutz Heilmann, Eva Bulling-Schröter, Hans-Kurt Hill, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE  
**Ein einheitliches Umweltrecht schaffen – Kompetenzwirrwarr vermeiden**  
**Bundestagsdrucksache 16/674** . . . 3 B
- e Antrag der Abgeordneten Cornelia Hirsch, Dr. Petra Sitte, Volker Schneider (Saarbrücken), weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE  
**Föderalismusreform im Bildungsbereich**  
**Bundestagsdrucksache 16/647** . . . 2 C  
und zu folgenden Bundesratsdrucksachen:  
a Gesetzantrag der Länder Nordrhein-Westfalen, Bayern, Berlin, Bremen  
**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 22, 23, 33, 52, 72, 73, 74, 74 a, 75, 84, 85, 87 c, 91 a, 91 b, 93, 98, 104 a, 104 b, 105, 107, 109, 125 a, 125 b, 125 c, 143 c)**  
**Bundesratsdrucksache 178/06** . . . 3 D
- f Antrag der Abgeordneten Krista Sager, Priska Hinz (Herborn), Kai Boris Gehring, weiterer Abgeordneter und der Fraktion des BÜNDNISSES 90/DIE GRÜNEN  
**Kooperationsmöglichkeiten von Bund und Ländern in Bildung und Wissenschaft erhalten**  
**Bundestagsdrucksache 16/648** . . . 2 D  
b Gesetzantrag der Länder Nordrhein-Westfalen, Bayern, Berlin, Bremen  
**Entwurf eines Föderalismusreform-Begleitgesetzes**  
**Bundesratsdrucksache 179/06** . . . 3 D
- g Antrag der Abgeordneten Cornelia Pieper, Uwe Barth, Patrick Meinhardt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP  
**Innovationspakt 2020 für Forschung und Lehre in Deutschland – Kooperationen zwischen Bund und Ländern weiter ermöglichen**  
**Bundestagsdrucksache 16/954** . . . 3 A  
c Antrag der Länder Nordrhein-Westfalen, Bayern, Berlin, Bremen  
**Entschließung des Bundesrates zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 22, 23, 33, 52, 72, 73, 74, 74 a, 75, 84, 85, 87 c, 91 a, 91 b, 93, 98, 104 a, 104 b, 105, 107, 109, 125 a, 125 b, 125 c, 143 c)**  
**Bundesratsdrucksache 180/06** . . . 4 A
- h Antrag der Abgeordneten Dr. Reinhard Loske, Sylvia Kotting-Uhl,

Thomas Aumüller	4 B	Sevim Dagdelen, MdB (DIE LINKE)	32 A
Klaus Lange-Lehngut	5 D	Dr. Carl-Christian Dressel, MdB (SPD)	32 C
Clemens Lückemann	7 A	Vorsitzender Dr. Ralf Stegner	32 D
Prof. Dr. Bernd Maelicke	8 D	Thomas Aumüller	32 D
Hans-Herbert Moser	10 A	Klaus Lange-Lehngut	33 B
Prof. Dr. Gerhard Robbers	11 A	Clemens Lückemann	34 A
Prof. Dr. Manfred Seebode	12 A	Prof. Dr. Bernd Maelicke	34 D
Walter Troxler	13 A	Prof. Dr. Manfred Seebode	36 A
Klaus Winchenbach	14 D	Walter Troxler	36 B
Dr. Jürgen Gehb, MdB (CDU/CSU)	16 C	Klaus Winchenbach	36 D
Minister Dr. Wolfgang Reinhart (Baden-Württemberg)	16 D	Jerzy Montag, MdB (BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN)	37 C
Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, MdB (FDP)	17 A	Prof. Dr. Alexander Bruns	37 D
Staatssekretär Burkhard Lischka (Sachsen-Anhalt)	17 B	Gerd Sandkühler	39 A
Alfred Hartenbach, MdB (SPD)	17 C	Prof. Dr. Rolf Stürner	39 D
Thomas Aumüller	17 D	Manfred Kolbe, MdB (CDU/CSU)	40 D
Klaus Lange-Lehngut	18 B	Volker Kröning, MdB (SPD)	41 A
Clemens Lückemann	18 C	Andrea Astrid Voßhoff, MdB (CDU/CSU)	41 B
Prof. Dr. Manfred Seebode	19 B	Klaus Uwe Benneter, MdB (SPD)	41 C
Klaus Winchenbach	21 A	Prof. Dr. Alexander Bruns	41 C
Staatsministerin Dr. Beate Merk (Bayern)	21 B	Gerd Sandkühler	42 A
Wolfgang Nešković (DIE LINKE)	21 C	Prof. Dr. Rolf Stürner	42 C
Senatorin Karin Schubert (Berlin)	22 D	Klaus Uwe Benneter, MdB (SPD)	43 A
Joachim Stünker, MdB (SPD)	23 A	Prof. Dr. Alexander Bruns	43 B
Staatsminister Geert Mackenroth (Sachsen)	23 C	Vorsitzender Andreas Schmidt	43 C
Thomas Aumüller	24 A	Prof. Dr. Manfred Baldus	43 D
Vorsitzender Dr. Ralf Stegner	25 A	Prof. Dr. Ulrich Battis	45 C
Clemens Lückemann	25 B	Enno Brillo	46 B
Prof. Dr. Bernd Maelicke	26 A	Prof. Dr. Peter M. Huber	47 C
Hans-Herbert Moser	27 A	Prof. Dr. Bernhard Kempen	48 B
Prof. Dr. Gerhard Robbers	27 C	Uwe Kolmey	49 A
Prof. Dr. Manfred Seebode	28 A	Prof. Dr. Martin Kutscha	50 B
Wolfgang Wieland, MdB (BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN)	30 A	Prof. Dr. Ralf Poscher	51 C
Ministerialdirigent Dr. Dietmar Lutz (Schleswig-Holstein)	30 C	Prof. Dr. Friedrich E. Schnapp	53 C
Christine Lambrecht, MdB (SPD)	30 D	Prof. Dr. Helmut Schnellenbach	54 B
Ministerin Elisabeth Heister-Neumann (Niedersachsen)	31 B	Jörg Ziercke	55 A
Norbert Geis, MdB (CDU/CSU)	31 D	Clemens Binninger, MdB (CDU/CSU)	56 B
		Minister Dr. Karl Heinz Gasser (Thüringen)	56 C
		Gisela Piltz, MdB (FDP)	56 D
		Senator Dr. Ehrhart Körting (Berlin)	57 B

Siegmund Ehrmann, MdB (SPD) . . . . .	57 C	Prof. Dr. Ralf Poscher . . . . .	71 B
Prof. Dr. Ulrich Battis . . . . .	57 D	Prof. Dr. Friedrich E. Schnapp . . . . .	71 C
Prof. Dr. Peter M. Huber . . . . .	58 D	Prof. Dr. Helmut Schnellenbach . . . . .	71 D
Prof. Dr. Bernhard Kempen . . . . .	59 B	Vorsitzender Dr. Ralf Stegner . . . . .	72 B
Staatsminister Volker Bouffier, (Hessen) . .	59 D	Ralf Göbel, MdB (CDU/CSU) . . . . .	72 C
Petra Pau, MdB (DIE LINKE) . . . . .	60 B	Ministerialdirektor Dr. Walter Schön (Bayern) . . . . .	72 D
Ministerialdirigent Dr. Dietmar Lutz (Schleswig-Holstein) . . . . .	60 D	Ernst Burgbacher, MdB (FDP) . . . . .	73 A
Minister Dr. Ingo Wolf (Nordrhein-Westfalen) . . . . .	61 A	Dr. Carl-Christian Dressel, MdB (SPD) . . .	73 B
Ralf Göbel, MdB (CDU/CSU) . . . . .	61 C	Ulla Jelpke, MdB (DIE LINKE) . . . . .	73 B
Professor Dr. Ulrich Battis . . . . .	61 D	Prof. Dr. Ulrich Battis . . . . .	73 C
Prof. Dr. Peter M. Huber . . . . .	62 D	Prof. Dr. Manfred Baldus . . . . .	73 D
Prof. Dr. Bernhard Kempen . . . . .	63 A	Uwe Kolmey . . . . .	74 B
Prof. Dr. Martin Kutscha . . . . .	63 D	Prof. Dr. Martin Kutscha . . . . .	74 C
Prof. Dr. Friedrich E. Schnapp . . . . .	64 B	Jörg Ziercke . . . . .	74 D
Wolfgang Wieland, MdB (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) . . . . .	64 D	Hans-Christian Ströbele, MdB (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) . . . . .	76 C
Wolfgang Gunkel, MdB (SPD) . . . . .	65 A	Sebastian Edathy, MdB (SPD) . . . . .	77 B
Dr. Kay Ruge, Bundesvereinigung der Kommunalen Spitzenverbände . . . . .	65 B	Gisela Piltz, MdB (FDP) . . . . .	77 C
Minister Heribert Rech (Baden-Württemberg) . . . . .	65 C	Wolfgang Wieland, MdB (BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN) . . . . .	77 D
Ernst Burgbacher, MdB (FDP) . . . . .	65 D	Dr. Dieter Wiefelspütz, MdB (SPD) . . . . .	78 A
Prof. Dr. Ulrich Battis . . . . .	66 A	Prof. Dr. Manfred Baldus . . . . .	78 C
Prof. Dr. Peter M. Huber . . . . .	67 A	Enno Brillo . . . . .	79 B
Prof. Dr. Ralf Poscher . . . . .	67 B	Uwe Kolmey . . . . .	79 D
Prof. Dr. Helmut Schnellenbach . . . . .	67 D	Prof. Dr. Martin Kutscha . . . . .	80 A
Volker Kröning, MdB (SPD) . . . . .	68 C	Prof. Dr. Ralf Poscher . . . . .	80 C
Jerzy Montag, MdB (BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN) . . . . .	69 A	Vorsitzender Dr. Ralf Stegner . . . . .	81 D
Dr. Dieter Wiefelspütz, MdB (SPD) . . . . .	69 B	<b>Anlage 1</b>	
Dr. Carl-Christian Dressel, MdB (SPD) . . .	69 C	Anwesenheitsliste . . . . .	83 A
Prof. Dr. Ulrich Battis . . . . .	70 A	<b>Anlage 2</b>	
Prof. Dr. Bernhard Kempen . . . . .	70 C	Stellungnahmen . . . . .	157 A



(A)

(C)

## 14. Sitzung

Berlin, Mittwoch, den 17. Mai 2006

Beginn: 10.01 Uhr

### Vorsitzender Andreas Schmidt:

Meine sehr verehrten Damen und Herren! Liebe Kolleginnen und Kollegen! Liebe Gäste! Ich darf Sie im Namen des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages und auch im Namen des Ausschusses für Innere Angelegenheiten des Bundesrates zur Fortsetzung der Anhörung zur Föderalismusreform sehr herzlich begrüßen. Sie wissen, dass wir die Anhörung zum allgemeinen Teil, die an den ersten beiden Tagen im Plenarsaal des Deutschen Bundestages stattfand, hinter uns haben. Die weiteren Anhörungen zu den Fachthemen werden wir im Marie-Elisabeth-Lüders-Haus durchführen. Ich hoffe, Sie alle haben einen Platz gefunden. Ich begrüße Sie sehr herzlich!

Ich rufe den einzigen Punkt der heutigen Tagesordnung auf:

### Öffentliche Anhörung Föderalismusreform

#### Teil II: Justiz und Inneres

##### A. Justiz

1. Übertragung der Gesetzgebungskompetenz für den Strafvollzug und den Untersuchungshaftvollzug an die Länder
2. Übertragung der Regelungskompetenz für das Notariat einschließlich des Gebührenrechts, ohne das Beurkundungsrecht an die Länder

##### B. Inneres

##### 1. Beamtenrecht

(Rückverlagerung der Regelungskompetenz für das Dienstrecht, die Besoldung und Versorgung der Landesbeamten und Richter auf die Länder, neue konkurrierende Bundeskompetenz für die Statusrechte und -pflichten der Landesbeamten und Richter, Ergänzung des Art. 33 Abs. 5 [„... und fortzuentwickeln“])

2. Neue ausschließliche Bundeskompetenz zur Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus durch das BKA bei länderübergreifenden Gefahren
3. Neue ausschließliche Bundeskompetenzen für das Melde- und Ausweiswesen sowie das Waffen- und Sprengstoffrecht
4. Übertragung des Versammlungsrechts an die Länder

zu folgenden Bundestagsdrucksachen:

- a Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU (D) und SPD

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 22, 23, 33, 52, 72, 73, 74, 74 a, 75, 84, 85, 87 c, 91 a, 91 b, 93, 98, 104 a, 104 b, 105, 107, 109, 125 a, 125 b, 125 c, 143 c)**

### Bundestagsdrucksache 16/813

Federführend:  
Rechtsausschuss

Mitberatend:  
Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung  
Auswärtiger Ausschuss  
Innenausschuss  
Sportausschuss  
Finanzausschuss  
Ausschuss für Wirtschaft und Technologie  
Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz  
Ausschuss für Arbeit und Soziales  
Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend  
Ausschuss für Gesundheit  
Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung  
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit  
Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung  
Ausschuss für Tourismus  
Ausschuss für Kultur und Medien  
Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union  
Haushaltsausschuss

Vorsitzender **Andreas Schmidt**

- (A) Berichterstatter/in:  
 Abgeordnete Michael Grosse-Brömer [CDU/CSU]  
 Dr. Günter Krings [CDU/CSU]  
 Daniela Raab [CDU/CSU]  
 Volker Kröning [SPD]  
 Klaus Uwe Benneter [SPD]  
 Dr. Carl-Christian Dressel [SPD]  
 Joachim Stünker [SPD]  
 Sabine Leutheusser-Schnarrenberger [FDP]  
 Wolfgang Nešković [DIE LINKE]  
 Wolfgang Wieland [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]
- b Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD

**Entwurf eines Föderalismusreform-Begleitgesetzes**

**Bundestagsdrucksache 16/814**

Federführend:  
 Rechtsausschuss

Mitberatend:  
 Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung  
 Auswärtiger Ausschuss  
 Innenausschuss  
 Sportausschuss  
 Finanzausschuss  
 Ausschuss für Wirtschaft und Technologie  
 Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz  
 Ausschuss für Arbeit und Soziales  
 Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend  
 Ausschuss für Gesundheit  
 Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung  
 Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit  
 Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung  
 Ausschuss für Tourismus  
 Ausschuss für Kultur und Medien  
 Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union  
 Haushaltsausschuss (§ 96 GO)

Berichterstatter/in:  
 Abgeordnete Michael Grosse-Brömer [CDU/CSU]  
 Dr. Günter Krings [CDU/CSU]  
 Daniela Raab [CDU/CSU]  
 Volker Kröning [SPD]  
 Klaus Uwe Benneter [SPD]  
 Dr. Carl-Christian Dressel [SPD]  
 Joachim Stünker [SPD]  
 Sabine Leutheusser-Schnarrenberger [FDP]  
 Wolfgang Nešković [DIE LINKE]  
 Wolfgang Wieland [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]

- c Antrag der Abgeordneten Wolfgang Wieland, Volker Beck (Köln), Jerzy Montag, Irmingard Schewe-Gerigk, Hans-Christian Ströbele und der Fraktion des BÜNDNISSES 90/DIE GRÜNEN

**Resozialisierungsziele des Strafvollzugs bewahren – Sicherheit nicht gefährden**

**Bundestagsdrucksache 16/653**

Federführend:  
 Rechtsausschuss

Berichterstatter/in:  
 Abgeordnete Siegfried Kauder (Villingen-Schwenningen) [CDU/CSU]  
 Dr. Peter Danckert [SPD]  
 Jörg van Essen [FDP]  
 Wolfgang Nešković [DIE LINKE]  
 Wolfgang Wieland [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]

- d Antrag der Abgeordneten Jörg van Essen, Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, Mechthild Dyckmans, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

**Jugendstrafvollzug verfassungsfest gestalten**

**Bundestagsdrucksache 16/851**

Federführend:  
 Rechtsausschuss

Mitberatend:  
 Innenausschuss  
 Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Berichterstatter/in:  
 Abgeordnete Michael Grosse-Brömer [CDU/CSU]  
 Volker Kröning [SPD]  
 Klaus Uwe Benneter [SPD]  
 Dr. Carl-Christian Dressel [SPD]  
 Joachim Stünker [SPD]  
 Jörg van Essen [FDP]  
 Wolfgang Nešković [DIE LINKE]  
 Wolfgang Wieland [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]

- e Antrag der Abgeordneten Cornelia Hirsch, Dr. Petra Sitte, Volker Schneider (Saarbrücken), weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE

**Föderalismusreform im Bildungsbereich**

**Bundestagsdrucksache 16/647**

Federführend:  
 Rechtsausschuss

Mitberatend:  
 Innenausschuss  
 Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung

Berichterstatter/in:  
 Abgeordnete Michael Grosse-Brömer [CDU/CSU]  
 Dr. Günter Krings [CDU/CSU]  
 Daniela Raab [CDU/CSU]  
 Volker Kröning [SPD]  
 Klaus Uwe Benneter [SPD]  
 Dr. Carl-Christian Dressel [SPD]  
 Joachim Stünker [SPD]  
 Sabine Leutheusser-Schnarrenberger [FDP]  
 Wolfgang Nešković [DIE LINKE]  
 Wolfgang Wieland [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]

- f Antrag der Abgeordneten Krista Sager, Priska Hinz (Herborn), Kai Boris Gehring, weiterer Abgeordneter und der Fraktion des BÜNDNISSES 90/DIE GRÜNEN

**Kooperationsmöglichkeiten von Bund und Ländern in Bildung und Wissenschaft erhalten**

**Bundestagsdrucksache 16/648**

Federführend:  
 Rechtsausschuss

Mitberatend:  
 Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung

Berichterstatter/in:  
 Abgeordnete Michael Grosse-Brömer [CDU/CSU]  
 Dr. Günter Krings [CDU/CSU]  
 Daniela Raab [CDU/CSU]  
 Volker Kröning [SPD]  
 Klaus Uwe Benneter [SPD]  
 Dr. Carl-Christian Dressel [SPD]  
 Joachim Stünker [SPD]  
 Sabine Leutheusser-Schnarrenberger [FDP]  
 Wolfgang Nešković [DIE LINKE]  
 Wolfgang Wieland [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]

Vorsitzender **Andreas Schmidt**

- (A) g Antrag der Abgeordneten Cornelia Pieper, Uwe Barth, Patrick Meinhardt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

**Innovationspakt 2020 für Forschung und Lehre in Deutschland – Kooperationen zwischen Bund und Ländern weiter ermöglichen**

**Bundestagsdrucksache 16/954**

Federführend:  
Rechtsausschuss

Mitberatend:  
Finanzausschuss  
Ausschuss für Wirtschaft und Technologie  
Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung  
Haushaltsausschuss

Berichtersteller/in:  
Abgeordnete Michael Grosse-Brömer [CDU/CSU]  
Dr. Günter Krings [CDU/CSU]  
Daniela Raab [CDU/CSU]  
Volker Kröning [SPD]  
Klaus Uwe Benneter [SPD]  
Dr. Carl-Christian Dressel [SPD]  
Joachim Stünker [SPD]  
Sabine Leutheusser-Schnarrenberger [FDP]  
Wolfgang Nešković [DIE LINKE]  
Wolfgang Wieland [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]

- h Antrag der Abgeordneten Dr. Reinhard Loske, Sylvia Kotting-Uhl, Cornelia Behm, weiterer Abgeordneter und der Fraktion des BÜNDNISSES 90/DIE GRÜNEN

- (B) **Für ein effektives, europataugliches und wirtschaftsfreundliches Umweltrecht**

**Bundestagsdrucksache 16/654**

Federführend:  
Rechtsausschuss

Mitberatend:  
Innenausschuss  
Ausschuss für Wirtschaft und Technologie  
Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz  
Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung  
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit  
Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union  
Haushaltsausschuss

Berichtersteller/in:  
Abgeordnete Michael Grosse-Brömer [CDU/CSU]  
Dr. Günter Krings [CDU/CSU]  
Daniela Raab [CDU/CSU]  
Volker Kröning [SPD]  
Klaus Uwe Benneter [SPD]  
Dr. Carl-Christian Dressel [SPD]  
Joachim Stünker [SPD]  
Sabine Leutheusser-Schnarrenberger [FDP]  
Wolfgang Nešković [DIE LINKE]  
Wolfgang Wieland [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]

- i Antrag der Abgeordneten Horst Meierhofer, Michael Kauch, Angelika Brunkhorst, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

**Zukunftsfähige Rahmenbedingungen für ein wirksames Umweltrecht im föderalen Deutschland schaffen**

**Bundestagsdrucksache 16/674**

Federführend:  
Rechtsausschuss  
Mitberatend:  
Innenausschuss  
Ausschuss für Wirtschaft und Technologie  
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit

Berichtersteller/in:  
Abgeordnete Michael Grosse-Brömer [CDU/CSU]  
Dr. Günter Krings [CDU/CSU]  
Daniela Raab [CDU/CSU]  
Volker Kröning [SPD]  
Klaus Uwe Benneter [SPD]  
Dr. Carl-Christian Dressel [SPD]  
Joachim Stünker [SPD]  
Sabine Leutheusser-Schnarrenberger [FDP]  
Wolfgang Nešković [DIE LINKE]  
Wolfgang Wieland [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]

- j Antrag der Abgeordneten Lutz Heilmann, Eva Bulling-Schröter, Hans-Kurt Hill, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE

**Ein einheitliches Umweltrecht schaffen – Kompetenzwirrwarr vermeiden**

**Bundestagsdrucksache 16/927**

Federführend:  
Rechtsausschuss

Mitberatend:  
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit

Berichtersteller/in:  
Abgeordnete Michael Grosse-Brömer [CDU/CSU]  
Dr. Günter Krings [CDU/CSU]  
Daniela Raab [CDU/CSU]  
Volker Kröning [SPD]  
Klaus Uwe Benneter [SPD]  
Dr. Carl-Christian Dressel [SPD]  
Joachim Stünker [SPD]  
Sabine Leutheusser-Schnarrenberger [FDP]  
Wolfgang Nešković [DIE LINKE]  
Wolfgang Wieland [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]

und folgenden Bundesratsdrucksachen

- a Gesetzentwurf der Länder Nordrhein-Westfalen, Bayern, Berlin, Bremen

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 22, 23, 33, 52, 72, 73, 74, 74 a, 75, 84, 85, 87 c, 91 a, 91 b, 93, 98, 104 a, 104 b, 105, 107, 109, 125 a, 125 b, 125 c, 143 c)**

**Bundesratsdrucksache 178/06**

Federführend:  
Ausschuss für Innere Angelegenheiten

Mitberatend:  
Ausschuss für Kulturfragen  
Rechtsausschuss  
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit

- b Gesetzentwurf der Länder Nordrhein-Westfalen, Bayern, Berlin, Bremen

**Entwurf eines Föderalismusreform-Begleitgesetzes**

**Bundesratsdrucksache 179/06**

Federführend:  
Ausschuss für Innere Angelegenheiten

Mitberatend:  
Ausschuss für Kulturfragen  
Rechtsausschuss  
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit

Vorsitzender Andreas Schmidt

- (A) c Antrag der Länder Nordrhein-Westfalen, Bayern, Berlin, Bremen

**Entschließung des Bundesrates zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 22, 23, 33, 52, 72, 73, 74, 74 a, 75, 84, 85, 87 c, 91 a, 91 b, 93, 98, 104 a, 104 b, 105, 107, 109, 125 a, 125 b, 125 c, 143 c)**

**Bundratsdrucksache 180/06**

Ausschuss für Innere Angelegenheiten

Wir werden heute Vormittag mit dem Thema Justiz beginnen. Dieses Thema ist unterteilt in die Bereiche Strafvollzug und Notariat. Wir werden mit dem Strafvollzug beginnen und im zweiten Teil zum Thema Notariat übergehen.

Wir haben uns darauf verständigt, dass wir zunächst von den Sachverständigen, die für den Bereich Strafvollzug geladen wurden, ein fünfminütiges Statement hören werden. Ich bitte um Verständnis, dass wir das nicht ausweiten wollen, weil wir Fragebedarf haben. Wir wollen die Zeit für diese Fragen nutzen.

Weiterhin haben wir uns in der Runde der Obleute darauf verständigt, dass in dieser Runde jeder Fragesteller maximal zwei Fragen an maximal zwei Sachverständige stellen kann.

Ich möchte Sie darauf hinweisen, dass die Veranstaltung auf eine Großbildleinwand im Veranstaltungsfoyer des Marie-Elisabeth-Lüders-Hauses übertragen wird.

- (B) Eine Pausenregelung werden wir natürlich noch finden.

Ich schlage vor, dass wir zunächst mit den Statements beginnen. Ich erteile Herrn Aumüller, Präsident am Landgericht Darmstadt, geladen vom Bundesrat, das Wort. Bitte schön, Sie haben das Wort.

**Sachverständiger Thomas Aumüller:**

Herr Vorsitzender! Ich beschränke mich in Anbetracht der Kürze der Zeit auf drei Thesen:

Erstens. Die Übertragung der Gesetzgebungskompetenz für den Strafvollzug und den Untersuchungshaftvollzug auf die Länder knüpft an die fachliche und organisatorische Kompetenz sowie die finanziellen Auswirkungen an und ist nach den Zielvorstellungen des Gesetzentwurfs folgerichtig.

Die Anwendung der gesetzlichen Regelungen zum Straf- und Untersuchungshaftvollzug liegt seit jeher in der Hand der Länder. Nur dort, in den Justizvollzugsanstalten und in der Justizverwaltung, findet man die Praktiker, die tagtäglich mit oft schwierigen Gefangenen mit Lebensläufen aus aller Herren Länder, aus den unterschiedlichsten Kulturen sowie mit Sprachschwierigkeiten, mit hoher Gewaltbereitschaft und einer Drogenproblematik zu tun haben und gleichwohl dem Resozialisierungsauftrag und der Sicherungsaufgabe des Vollzugs gerecht werden müssen. Von daher ist es nur konsequent, die Gesetzgebungszuständigkeit dort anzusiedeln, wo die fachliche und organisatori-

(C) sche Kompetenz schon seit Jahrzehnten vorhanden ist. Es ist auch keine Frage, dass man nur durch die Zusammenführung von fachlicher und organisatorischer Kompetenz sowie politischer und gesetzgeberischer Verantwortung den Zielvorstellungen des Gesetzentwurfs gerecht wird, nämlich die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit von Bund und Ländern zu verbessern, die politischen Verantwortlichkeiten deutlicher zuzuordnen sowie die Zweckmäßigkeit und Effizienz der Aufgabenerfüllung zu steigern.

Zweitens. Weder der Aspekt der Wahrung der Rechtseinheit noch der inhaltliche Bezug zum materiellen Strafrecht stehen einer Übertragung der Gesetzgebungskompetenz auf die Länder entgegen.

In der Zeit vor und während der Einführung des Strafvollzugsgesetzes waren zentrale Inhalte und Aufgaben des Vollzugs ebenso wie die Rechtsqualität und Geltung der Grundlagen der Organisation des Vollzugswesens umstritten und mangels gesetzlicher Regelung über lange Zeiträume hinweg ungeklärt. Stichworte hierfür sind die staatsrechtliche Stellung des Gefangenen, das Sanktionensystem des Reichsstrafgesetzbuchs, die grundsätzliche Orientierung des Strafvollzugs, die Besserungstheorie, der Verwahrvollzug, Sühne und Abschreckung sowie verschiedene Verordnungen, die darauf fußen.

(D) Die Auffassungen, die Übertragung der Gesetzgebungskompetenz auf die Länder werde die Rechtseinheit und Rechtssicherheit im Strafvollzug beenden oder die einheitliche Rechtsstellung der Gefangenen im deutschen Strafvollzug sei dann nicht mehr gegeben, fußen auf der vor Entstehung des Strafvollzugsgesetzes vorherrschenden Sichtweise und blenden die Entwicklung der letzten 30 Jahre – die Fundamente und Akzentuierungen, die das Bundesverfassungsgericht gesetzt hat – aus. Die durch das Bundesverfassungsgericht festgeschriebene Verpflichtung zur grundsätzlichen inhaltlichen Ausrichtung und Ausgestaltung des Vollzugs an den Grundrechtsnormen, am Rechts- und Sozialstaatsprinzip und an der Werteordnung der Verfassung hat das Strafvollzugsrecht mit Blick auf die früheren, unterschiedlichen Vorstellungen zur richtungsweisenden Gestaltung des Vollzugs vor der In-Kraft-Setzung des Strafvollzugsgesetzes hinreichend determiniert. Das gilt sowohl für die rechtsstaatliche Ausgestaltung des Vollzugs als auch für die Ausrichtung des Vollzugs nach dem Sozialstaatsprinzip.

Richtig ist, dass es zwischen diesen Fundamenten gleichwohl Spielräume für die Gestaltung des Vollzugs zur Erreichung des vorgegebenen Ziels gibt, die in verfassungsrechtlich zulässiger Weise ausfüllungsfähig, aber auch ausfüllungsbedürftig sind. Sie werden schon gegenwärtig im Rahmen des geltenden Strafvollzugsgesetzes teilweise durchaus unterschiedlich ausgefüllt, etwa bei der Umsetzung und Handhabung des offenen Vollzugs, von Vollzugslockerungen, von Besuchsregelungen oder Telefonfreiheiten. Diese unterschiedlichen Gegebenheiten belegen, dass die Vorstellung der beschworenen Rechtseinheit allein durch gesetzliche Re-

Sachverständiger Thomas Aumüller

(A) gelungen in diesem Bereich ohnehin eine Illusion war und ist. Diese Vorstellung verkennt und überhöht die Möglichkeiten der Gestaltung des komplexen Bereichs des Strafvollzugs allein durch das Gesetz und lässt die vielfältigen Einflüsse auf die Vollzugsrealität, auf die das Gesetz vollziehenden und anwendenden Vollzugsverwaltungen und Gerichte, außer Betracht, da die Auswirkungen des allgemeinen kriminalpolitischen Klimas sowie der politisch-gesellschaftlichen Strömungen und Entwicklungen unberücksichtigt bleiben. Das hängt mit der Regelungsmaterie des Strafvollzugsgesetzes, das eine Fülle von unbestimmten und interpretationsoffenen Gesetzesbegriffen enthält, zusammen. Insoweit werden bereits wesentliche Entscheidungen von der Legislative auf die Vollzugsbehörde verlagert, die das Gesetz im Lichte gesellschaftlicher Entwicklungen oder politischer Notwendigkeiten ausfüllt.

Weitere Einschränkungen gesetzlicher Steuerung ergeben sich aus den für das Strafvollzugsgesetz typischen Kombinationen von unbestimmten Rechtsbegriffen und Handlungsermessen. Mit dem Handlungsermessen wird die gesetzlich gewollte Öffnung des Vollzugs verwirklicht. Sie lässt sich nur verwirklichen, wenn die Anstalten vor Ort mit Handlungsfreiheiten versehen sind und im Einzelfall flexibel und unbürokratisch entscheiden können. Von daher schränkt schon der Resozialisierungsauftrag die gesetzliche Steuerung des Vollzugs ein.

(B) Abgesehen vom formalen Aspekt der Gesetzes Einheit ist die Rechtseinheit daher faktisch weitgehend auf die verfassungsrechtlich gebotenen und, oberhalb dieser, von kooperativer Übereinkunft getragenen Standards beschränkt. Daran wird sich durch Übertragung der Gesetzgebungskompetenz auf die Länder nichts ändern.

Auch aus der inhaltlichen Verzahnung des Vollzugs mit dem materiellen Strafrecht folgt kein anderes Ergebnis. Zutreffend ist, dass bei Betrachtung der präventiven Zwecke der Abschreckung, der Sicherung vor und Hinderung von weiteren Straftaten und der Resozialisierung – teilweise wird auch der Schuldausgleich zum präventiven Schutz gezählt – bei der Bestimmung der Vollzugsaufgaben verschiedene Akzentuierungen vorgenommen werden können. Aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ergibt sich aber bereits eine hervorgehobene Stellung des Resozialisierungsziels. Danach ist es Aufgabe des Staates, im Rahmen des Zumutbaren alle gesetzlichen Maßnahmen zu treffen, die geeignet und notwendig sind, um dieses Vollzugsziel zu erreichen. Zudem hat der Bundesgesetzgeber mit der großen Strafrechtsreform 1969 die Unterscheidung des Vollzugs in Haft-, Gefängnis- und Zuchthausvollzug aufgegeben und damit der Möglichkeit, bei der grundsätzlichen Ausrichtung der Freiheitsstrafe auch an Tatschuldgeschichtspunkte anzuknüpfen, methodisch den Ansatzpunkt entzogen.

Drittens. Für die weitere Entwicklung des Strafvollzugs erweist sich die Regelungskompetenz in der Hand des Bundes eher als hinderlich. Hingegen eröffnet die Gesetzgebungskompetenz der Länder Möglichkeiten

und Chancen einer Weiterentwicklung durch die Kraft (C) und Potenziale des Wettbewerbsföderalismus. Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes im Bereich des Strafvollzugs hat sich – natürlich auch wegen unterschiedlicher Auffassungen zu und zwischen den Ländern – nie als treibende Kraft für die bisher erreichten Standards im Strafvollzug erwiesen. Motor für gesetzliche Regelungen war stets das Bundesverfassungsgericht mit seinen Vorgaben, zuletzt bei der Regelung des Arbeitsentgelts für Gefangene. Seit nunmehr drei Jahrzehnten harren noch offene Übergangsregelungen einer Lösung. Alle Bemühungen zur gesetzlichen Regelung des Untersuchungshaftvollzugs und des Jugendstrafvollzugs waren bisher ohne Erfolg. So bleiben für die Entwicklung des Vollzugs förderliche Vorgaben und Impulse aus.

Aber auch abgesehen von diesen konkreten Defiziten zeigt ein perspektivischer Blick auf die künftige Entwicklung des Vollzugs Vorzüge einer dezentralisierten Regelungsstruktur auf.

**Vorsitzender Andreas Schmidt:**

Herr Kollege Aumüller, ich muss Sie leider bitten, zum Schluss zu kommen, weil wir sonst ein Problem bekommen. Ihre Ausführungen – ich will darauf hinweisen – liegen schriftlich vor und sind Bestandteil der Beratungen.

**Sachverständiger Thomas Aumüller:**

Ich verweise auf die Vorzüge einer dezentralen Regelungsstruktur, wie es sie in Nachbarstaaten gibt. (D) Einige Länder haben Vorschläge gemacht, die in einem Wettbewerb der Länder längst hätten verwirklicht werden können, wenn sie nicht an der Uneinigkeit und an den Regelungen durch den Bund gescheitert wären.

**Vorsitzender Andreas Schmidt:**

Ich erteile das Wort Herrn Klaus Lange-Lehngut, Leitender Regierungsdirektor, Leiter der JVA Berlin-Tegel. Bitte schön.

**Sachverständiger Klaus Lange-Lehngut:**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender! Meine sehr verehrten Damen und Herren! Auch ich möchte mich ganz kurz fassen.

(Hans-Christian Ströbele, MdB [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]: „Auch“?)

Zunächst ein deutliches Wort von mir: Ich bin deziert gegen die Verlagerung der Gesetzgebungskompetenz auf die Bundesländer. Der Bundesgesetzgeber war klug, als er das Strafvollzugsgesetz im März 1976 schuf. Denn er hat dem Vollzug Entwicklungs- und Experimentiermöglichkeiten eröffnet, von denen die einzelnen Bundesländer unterschiedlichen und regen Gebrauch gemacht haben. So haben sich auf der Basis des einheitlichen Standards setzenden Gesetzes unterschiedliche Behandlungskonzepte entwickelt, die miteinander konkurrieren. Fast alle Behandlungsmaßnahmen stehen im Ermessen der Vollzugsbehörde, sodass sich

## Sachverständiger Klaus Lange-Lehngut

- (A) in jedem Bundesland eine eigene Färbung des Vollzuges herausbilden konnte.

Von diesen gesetzlichen Möglichkeiten ist von den Ländern niemals exzessiv Gebrauch gemacht worden. Es gibt überhaupt keinen Grund, zur Verhinderung von etwaigen bundesgesetzlich vorgegebenen Auswüchsen die landesgesetzliche Notbremse zu ziehen. Fast alles ist mit dem Strafvollzugsgesetz in den Ländern machbar, gerade auch seit die große Koalition regiert. Das Gesetz als solches war bis zum Beginn der Föderalismusdebatte weder für die Anstalten noch für die Wissenschaft ein Problem. Soweit es keine finanziellen Auswirkungen hatte, ist das Gesetz immer fortgeschrieben worden. Ich verweise auf die Änderungen von § 101, von § 69, von § 103, die Einführung von Datenschutz usw.

Ich befürchte, dass die Verlagerung der Gesetzgebungskompetenz nicht als Chance für die Fortentwicklung des Vollzuges anzusehen sein wird. Angesichts der Finanznöte fast aller Bundesländer ist nicht damit zu rechnen, dass die Landesparlamente den Vollzug weiterentwickeln werden. Beleg für die Richtigkeit dieser Einschätzung ist Folgendes: Das Gesetz wurde drei Jahre nach der ersten Ölkrise in Deutschland geschaffen und enthält in den §§ 198 bis 201 eine Vielzahl von Vorschriften über ein späteres In-Kraft-Treten von kostenintensiven Regelungen durch besonderes Bundesgesetz und kostensparende Übergangsbestimmungen für bestehende Anstalten. Diese Regelungen haben ihre Ursache in der Finanznot der Bundesländer Mitte der 70er-Jahre. Interessant ist, dass es nach meiner Erinnerung in den letzten 30 Jahren nicht eine einzige Bundratsinitiative gegeben hat, um auch nur eine einzige der im Konzept der Väter des Gesetzes geforderten Vorschriften geltendes Recht werden zu lassen. Diese Tatsache belegt eindeutig, dass die Länder – sollten sie zuständig werden – das Gesetz auch in Zukunft nicht anreichern, sondern ausschließlich abreichern werden.

- (B) Ich will meine Prognose – bei Veränderung der Gesetzgebungskompetenz wird der Vollzug abgereichert – durch die Diskussion belegen, die in den letzten Wochen in den Medien geführt wurde. Es wurde über die Begrenzung des Urlaubs aus der Haft im geschlossenen Vollzug auf zehn anstelle von bisher 21 Tagen diskutiert. Der Vollzug vergibt Urlaub aus der Haft nicht mit dem Füllhorn, sondern nur nach vollzoglicher Gebotenheit und nur dann, wenn nichts zu befürchten ist. Das betrifft das, was in § 11 Abs. 2 steht. Die weitere Forderung, die man in der Presse gelesen hat, dass von vornherein jedes Risiko ausgeschlossen werden muss, wenn ein Gefangener Urlaub beantragt, ist schlicht und einfach nicht leistbar und führt de facto zur Herausnahme dieses Instruments. Der nächste Schritt ist dann die konsequente Gesetzesänderung auf Landesebene.

Es wurde über die Verringerung der Anzahl der Haftplätze im offenen Vollzug diskutiert. Wir verlegen die Gefangenen ja nicht in den offenen Vollzug, um ihnen eine Vergünstigung zukommen zu lassen, sondern weil wir es für etwas ganz Wichtiges halten. Hier steht eine Änderung des Gesetzes an. Über die Einzelunter-

- (C) bringung bei Nacht, die Änderung von § 18 Abs. 1 des Strafvollzugsgesetzes, wurde diskutiert. Auch das ist ein hohes Gut im Vollzug. Denn wir alle wissen, dass gerade nachts in mehrfach belegten Haftträumen Drangsalierung und Straftaten geschehen, und das kann eigentlich so nicht hingenommen werden. Wenn die Kompetenz insoweit auf die Länder übertragen würde, würde es im Übrigen auch möglich sein, dass im geschlossenen Vollzug wieder Schlafsäle für 18 oder 20 Gefangene eingerichtet werden. Das würde die Neubaukosten deutlich verringern.

Ich will an dieser Stelle einmal meine Fantasie schweifen lassen und ausführen, womit man Geld einsparen oder auch die Wünsche bestimmter Medien befriedigen könnte. Man könnte die Anstaltsbeiräte und die Insassenvertretung abschaffen. Man könnte die Ausbildung im Vollzug reduzieren – Schule und Berufsausbildung kosten viel Geld; es reicht doch, wenn Gefangene ordentlich arbeiten – und das Personal könnte verringert werden. Das würde dann aber dazu führen, dass wir die Gefangenen nicht mehr ansprechen könnten, und dann würde die Kriminalitätsrate erheblich ansteigen. Der Vollzug könnte der Zuständigkeit des Innenministeriums unterstellt werden. Bei Gefangenentransporten und Überstellungen von Gefangenen von einem Bundesland in ein anderes bekämen wir große Schwierigkeiten. Schließlich, so finde ich, würden wir eine weltweit anerkannte Errungenschaft aufgeben. Ständig besuchen ausländische Strafvollzugsdelegationen unsere Anstalten und sind voller Lob und Anerkennung über den Standard.

- (D) Die Demontage des Standards würde im Falle der Verlagerung der Gesetzgebungskompetenz in den einzelnen Bundesländern in unterschiedlicher Geschwindigkeit mit der Folge voranschreiten, dass ein regelrechter Run auf Vollzugsanstalten bestimmter Bundesländer stattfinden würde. Das Fatale aus meiner Sicht wäre der zwangsläufig folgende Mechanismus: Auch Länder, die den aktuell hohen Standard halten wollen, würden dann durch die Finanzer gnadenlos gezwungen, Behandlungsinstrumente abzubauen, und könnten nicht mehr mit dem Argument dagegenhalten, sie seien zur Bewahrung der Werkzeuge bundesgesetzlich verpflichtet. Es werden sich dann – das ist meine Befürchtung – in nicht allzu ferner Zeit die Vollzugsbedingungen in allen Bundesländern auf unterster, ineffektiver Ebene angleichen.

Im Interesse des Schutzes der Allgemeinheit vor weiteren Straftaten dürfen Sie, die Sie auch Verantwortung für den Vollzug tragen, es nicht hinnehmen, dass sich unsere Gesellschaft leichtfertig auf ein Vorhaben einlässt, das absehbar jeden von uns der erhöhten Gefahr, Opfer einer Straftat zu werden, aussetzt. Deshalb lautet meine Forderung: Die Gesetzgebungskompetenz für den Vollzug muss beim Bund bleiben.

Danke schön.

**Vorsitzender Andreas Schmidt:**

Ich bedanke mich sehr.

Vorsitzender Andreas Schmidt

- (A) Jetzt erteile ich das Wort Herrn Lückemann, Leiter der Oberstaatsanwalt, Leiter der Staatsanwaltschaft Würzburg, benannt von der CDU/CSU-Fraktion.

**Sachverständiger Clemens Lückemann:**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender! Sehr verehrten Damen und Herren Abgeordnete und Mitglieder des Bundesrates! Ich darf meine Stellungnahme zum Thema Justizvollzug in fünf Thesen zusammenfassen und zu Einzelheiten auf die schriftliche Fassung meiner Stellungnahme verweisen.

Erste These. Die Gesetzgebungskompetenz der Länder für den Strafvollzug entspricht dem Konnexitätsprinzip und der besonderen Sachkompetenz der Länder sowie vor allem der Realität der unterschiedlichen Vollzugsgestaltung innerhalb Deutschlands. Den Strafvollzug bezahlen die Länder.

Die Regel, die unter normalen Menschen gilt ... heißt: wer zahlt, schafft an; und wer anschaffen will, der soll gefälligst auch zahlen. Bei uns gibt es sehr viele Bereiche, in denen der Bund anschafft und die Länder ... bezahlen müssen.

So sagte es der frühere Bundespräsident Professor Dr. Herzog. Diese Kritik findet ihren Niederschlag aktuell in der Verfassungsentwicklung unter dem Stichwort Konnexitätsprinzip. Die Kompetenzübertragung für das Strafvollzugsrecht auf die Länder entspricht aber auch deren besonderer Sachkompetenz. Hierzu verweise ich auf das bereits von Herrn Kollegen Aumüller Ausgeführte.

(B)

Die Kompetenzübertragung für das Strafvollzugsrecht auf die Länder entspricht aber vor allem auch der Forderung nach Wahrhaftigkeit. Denn bereits heute unterscheidet sich die Vollzugswirklichkeit in den Ländern aufgrund unterschiedlicher Auslegung des Strafvollzugsgesetzes ganz erheblich. Dies gilt schon für die wohl wichtigste Frage für jeden Gefangenen, nämlich die Entscheidung über die Unterbringung im offenen oder geschlossenen Vollzug. In einem Teil der Länder werden Gefangene in der Regel zunächst im geschlossenen Vollzug untergebracht, weil ihre Eignung für den offenen Vollzug erst zu entwickeln und zu prüfen ist. In anderen Ländern werden Gefangene möglichst von Beginn der Strafhaft in einer Anstalt des offenen Vollzuges untergebracht. Diese tatsächlichen landesspezifischen Unterschiede in der Ausgestaltung des Strafvollzuges sollten nicht heruntergespielt werden. Sie entkräften auch den Einwand, dass unterschiedliche Strafvollzugsgesetze den Strafgerichten Entscheidungen erschweren. Im Übrigen kann von deutschen Richtern die Berücksichtigung unterschiedlichen Landesrechts erwartet werden. Anderenfalls könnte man nämlich mit der Begründung einer vermeintlich erschwerten Rechtsanwendung das Prinzip des Föderalismus insgesamt infrage stellen.

Zweite These. Die Gesetzgebungskompetenz der Länder für den Strafvollzug entspricht der geltenden Systematik der Verfassung. Das moderne Recht des Justizvollzuges ist seinem Wesen nach Sicherheits-

recht. Das Recht der inneren Sicherheit ist aber Domäne der Länder. Dies ist zunächst offensichtlich für die gesetzliche Aufgabe des Vollzuges, dem Schutz der Allgemeinheit vor weiteren Straftaten zu dienen. Aber auch das Vollzugsziel, den Gefangenen zu einem Leben ohne Straftaten zu befähigen, dient als positive Spezialprävention der inneren Sicherheit. (C)

Die Gegenmeinung, die sich auf einen angeblich untrennbaren Zusammenhang von materiellem Strafrecht und Strafvollzugsrecht beruft, wäre eigentlich nur verständlich, wenn man die Verwirklichung der Strafzwecke als Aufgabe des Strafvollzuges ansähe, wenn man also Strafzwecke wie Schuldausgleich, Vergeltung bzw. Sühne für begangenes Unrecht als maßgeblich für die Art und Weise des Strafvollzuges ansähe. Diese Aufgabe des Strafvollzuges wird jedoch gerade von den modernen Vertretern der Strafvollzugswissenschaft vehement verneint. Diese sollten dann auch so konsequent sein, sich einer Überführung eines als Sicherheitsrecht zu verstehenden Strafvollzugsrechts in die Landesgesetzgebungskompetenz nicht entgegenzustellen.

Dritte These. Das Strafvollzugsgesetz von 1976 hat sich zwar grundsätzlich durchaus bewährt; es ist aber erstarrt, weil der Bundesgesetzgeber bei der Fortschreibung des Gesetzes ebenso versagt hat wie bei seinen Aufgaben zum Erlass eines Jugendstrafvollzugsgesetzes und eines Untersuchungshaftvollzugsgesetzes. Die Übertragung der Gesetzgebungskompetenz auf die Länder eröffnet neue Chancen für eine Modernisierung des Strafvollzugsrechts, auch in einem Wettbewerb der Ideen der Landesgesetzgeber. (D)

Der Bundesgesetzgeber hat sich bis heute noch nicht einmal zu einer Entscheidung zu den im Strafvollzugsgesetz von 1976 enthaltenen Übergangsregelungen durchgerungen, und zwar weder im Sinne einer Umsetzung noch im Sinne einer angesichts der Situation der öffentlichen Haushalte und der Entwicklung der Sozialleistungen außerhalb des Strafvollzuges wohl eher nahe liegenden Streichung unrealistischer Versprechungen aus den 70er-Jahren des vorigen Jahrhunderts.

Selbst Wertungswidersprüche innerhalb des Strafvollzugsgesetzes konnte der Bundesgesetzgeber nicht vermeiden. Ein zu drei Jahren Freiheitsstrafe verurteilter Sexualstraftäter hat einen Rechtsanspruch auf Sozialtherapie, ein zu lebenslanger Freiheitsstrafe verurteilter Sexualmörder jedoch nicht. Selbst in den modernsten Justizvollzugsanstalten darf ein Gefangener nicht in einer Doppelzelle untergebracht werden; aber in den alten, vor 1977 errichteten Anstalten, können bis zu acht Gefangene in einem Haftraum einquartiert werden. Hier fehlt eine gesetzgeberische Lösung mit Augenmaß. Soweit das Gesetz eine gemeinschaftliche Unterbringung selbst bei ausdrücklichem Antrag der Gefangenen verbietet, ist zu bemerken, dass manche Gefangene aus anderen Kulturkreisen eine Unterbringung in Einzelzellen als besonders harte Bestrafung empfinden.

**Sachverständiger Clemens Lückemann**

(A) Die moderne Entwicklung des Strafvollzuges ist am Strafvollzugsgesetz weitgehend spurlos vorübergegangen. Hier bietet sich durchaus ein Betätigungsfeld für den Gesetzgeber, das nur mit den Stichworten „Mindeststandards des Behandlungsvollzugs“ und „Mindeststandards der Sozialtherapie“ umrissen werden soll. Angesichts dieser gesetzgeberischen Defizite ist es nicht vermessen, eine Übertragung der Gesetzgebungsbefugnis auf die Länder nicht als Gefahr, sondern als Chance zu begreifen, und zwar als Chance gerade für einen modernen, der Behandlung und der Resozialisierung verpflichteten Vollzug.

Vierte These. Die Befürchtung, eine Übertragung der Gesetzgebungskompetenz auf die Länder werde im Strafvollzug einen Schädigkeitswettbewerb auslösen, erweist sich beispielhaft mit Blick auf Bayern als haltlose Unterstellung. Für die Unterstellung eines Schädigkeitswettbewerbs spricht schon deshalb nichts, weil ein solcher Wettbewerb auch nicht auf dem Gebiet der Schulen, der Hochschulen oder der Polizei stattfindet. Das alles sind seit langem Objekte der Landesgesetzgebung. Bayern ist das Land mit den niedrigsten Haftkosten je Gefangenen. Im Jahr 2004 hatte Bayern mit 68 Euro die geringsten Kosten für den Haftvollzug pro Tag und lag damit um rund 32 Prozent unter dem Länderdurchschnitt. Gleichwohl erbringt Bayern eine Vielzahl von gesetzlich nicht vorgeschriebenen Aufwendungen für die Resozialisierung der Gefangenen.

(B) Sparsamkeit ist nämlich nicht mit Schädigkeit gleichzusetzen. Eine knappe Personalausstattung muss keineswegs schlechten Vollzug bedeuten. Mit wenig, aber besonders gut ausgebildetem und motiviertem Personal kann eine bessere Vollzugsleistung erbracht werden als bei personeller Überbesetzung. Jedenfalls gibt es in den bayerischen Justizvollzugsanstalten weder Ausbrüche noch Unruhen, wie sie die Bundesvereinigung der Anstaltsleiterinnen und Anstaltsleiter im Justizvollzug für den Fall der Kompetenzverlagerung befürchtet. Auch ist nicht bekannt, dass bayerische Gefangene bei ihrer Entlassung schlechter resozialisiert sind als vergleichbare Gefangene in anderen Ländern.

Entscheidend ist bei aller Sparsamkeit die Setzung der richtigen Schwerpunkte. Beispiele für die Bereitschaft des bayerischen Justizvollzuges zum Engagement auch über gesetzliche Mindestverpflichtungen hinaus bieten die Ausbildungsleistungen im Strafvollzug und die Sozialtherapie. In Bayern gibt es 451 Beamtinnen und Beamte des mittleren Werkdienstes, Handwerkerinnen und Handwerker mit Meisterbrief und der Befähigung zur Berufsausbildung. Im Jahr 2005 haben in Bayern 2 000 Gefangene an Maßnahmen zur beruflichen Ausbildung teilgenommen, 102 haben ihren Gesellenbrief gemacht. Das ist Resozialisierung in Reinkultur.

Nach In-Kraft-Treten der Vorschrift, die Sozialtherapie auch für Sexualstraftäter zur Verfügung zu stellen, ist der Einsatz dieser Therapie für andere Gruppen von Straftätern in Bayern – anders als in anderen Ländern – nicht reduziert worden. Kürzlich ist in der Ju-

gendstrafanstalt Neuburg-Herrenwörth ein sozialtherapeutisches Zentrum in Betrieb genommen worden, ohne dass es eine gesetzliche Verpflichtung dazu gegeben hat. (C)

Schließlich spricht die gerichtliche Kontrolle, auch durch das Bundesverfassungsgericht, gegen den vielfach beschworenen Schädigkeitswettbewerb der Länder. An dieser Kontrolle wird sich auch bei einer Übertragung der Gesetzgebungskompetenz auf die Länder nichts ändern.

Meine fünfte und ganz kurze These: Die Übertragung der Gesetzgebungskompetenz für den Strafvollzug auf die Länder bedingt keinen Bürokratieaufbau in den Ländern, weil zum einen nirgends das Rad des Strafvollzuges neu erfunden werden muss und zum anderen kein Land gesetzgeberisch tätig werden muss.

Die vorliegenden Gesetzentwürfe sind praxisgerecht. Für die Zukunft empfiehlt sich jedoch eine bundesweite Regelung des Rechts der Rechtsbehelfe im Straf- und Untersuchungshaftvollzug außerhalb des Strafvollzugsgesetzes, weil die Gesetzgebungskompetenz des Bundes insoweit fortbesteht. Insgesamt bestehen aus meiner Sicht also keine durchgreifenden Einwände gegen den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes.

Danke schön.

**Vorsitzender Andreas Schmidt:**

Vielen Dank, Herr Lückemann. (D)

Jetzt erteile ich Herrn Professor Dr. Maelicke das Wort, dem Direktor des Deutschen Instituts für Sozialwirtschaft in Lüneburg, vorgeschlagen von der Fraktion Die Linke. Bitte.

**Sachverständiger Prof. Dr. Bernd Maelicke:**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Ich bin gebeten worden, zu Beginn zu sagen, dass ich in den letzten 15 Jahren nicht als Professor an der Uni Lüneburg tätig war, sondern als Abteilungsleiter im Justizministerium von Schleswig-Holstein. Dort war ich für den Strafvollzug zuständig. Ich glaube, das ist eine wichtige Information für Sie; denn Sie sollten wissen, vor welchem Hintergrund ich dieses Problem darstelle. Ich habe also Erfahrungen damit, wie das Strafvollzugsgesetz in Schleswig-Holstein zwischen 1990 und 2005 angewendet worden ist und welche Möglichkeiten der permanenten Fortentwicklung und Qualifizierung dadurch gegeben waren.

In jenen 15 Jahren war ich auch Mitglied des Strafvollzugausschusses der Länder, des Gremiums, das sich regelmäßig mindestens zweimal jährlich trifft – seit 1953 bereits mehr als 100 Mal –, in dem die bundeseinheitlichen Entwicklungen im Strafvollzug koordiniert werden, in dem die bundeseinheitlichen Verwaltungsvorschriften entstanden sind und in dem in den 60er- und 70er-Jahren auch das Strafvollzugsgesetz immer wieder beraten worden ist.



Sachverständiger Prof. Dr. Bernd Maelicke

(A) Ich komme, wie auch die Anstaltsleiter, die hier vertreten sind, zu dem Ergebnis, dass keine Kompetenzverlagerung vom Bund auf die Länder erforderlich ist, sondern dass auf der Grundlage des Strafvollzugsgesetzes seit 1977 ein außerordentlich differenziertes und erfolgreiches System entwickelt worden ist, das europaweit als vorbildlich gilt. Ich befürchte, dass die Kompetenzübertragung auf die Länder zu einer Zerschlagung dieses Systems führt. Davor kann ich aufgrund meiner Erfahrungen, die ich in diesem Bereich in den letzten 15 Jahren in praktischer und davor in wissenschaftlicher Tätigkeit gesammelt habe, nur warnen.

Wenn Sie sich das Strafvollzugsgesetz anschauen, dann sehen Sie – ich will das gar nicht vorlesen –, dass darin Mindeststandards enthalten sind, die es bisher nicht gegeben hat und von denen wir heute nicht wissen, ob die Länder sie einhalten werden. Es gibt bisher keinen einzigen Gesetzentwurf der Länder und nur wenige Aussagen von Länderjustizministern und -justizministerinnen dazu, was sie vorhaben. Es liegt weder ein Mustergesetz noch ein Vergleich der Mindeststandards vor, die die Länder in ihren Gesetzen vorsehen wollen. Daher kommt es zu den Befürchtungen und Ängsten, die vonseiten der Praktiker immer wieder vorgetragen werden. Sie fragen sich nämlich: Wohin wird dieser Weg führen und warum soll der bewährte, erfolgreiche Weg verlassen werden?

(B) Da ich mich kurz fassen muss, sage ich nur: Das Strafvollzugsgesetz hat sich bewährt, als es um die Bekämpfung des RAF-Terrorismus ging. Das war eine sehr schwierige Situation, die natürlich eine bundesweite Koordination erforderlich machte. Hier haben sich das Strafvollzugsgesetz und die länderübergreifenden Regelungen bewährt. Das Strafvollzugsgesetz hat sich auch in den Zeiten der deutschen Wiedervereinigung bewährt. Was wäre gewesen, wenn wir damals elf Ländergesetze gehabt hätten, die wir auf die neuen Länder hätten übertragen müssen? Im Hinblick auf das Strafvollzugsgesetz hat eine Eins-zu-eins-Übertragung stattgefunden. Die Entwicklung in den neuen Bundesländern war außerordentlich gut.

Natürlich besteht bei einem Gesetz, das im nächsten Jahr 30 Jahre alt wird, auch Entwicklungsbedarf. Die Vorschläge der Länder, die eben noch einmal vorgetragen worden sind – die Einführung zusätzlicher Standards für bestimmte Behandlungsmaßnahmen, die Erweiterung des Einsatzes der Sozialtherapie und die Einführung einer speziellen Nachsorge –, kann und muss man im Rahmen des Strafvollzugsgesetzes umsetzen. Dafür gibt es diesen Mechanismus. Er hat sich bewährt.

Letzten Endes geht es um die Beweislast, die meiner Meinung nach diejenigen zu tragen haben, die das jetzige System verändern wollen. Dabei stelle ich mir folgende Fragen: Wo hat das Strafvollzugsgesetz die Länder bisher behindert? Wo konnten sie die Entwicklung in einer JVA oder auf Landesebene nicht vorantreiben? Welche Möglichkeiten hatten sie über den Strafvollzugsausschuss der Länder bzw. über den Bun-

desrat? Haben sie diese Möglichkeiten genutzt? Warum soll es überhaupt länderspezifische Regelungen geben? Warum soll das Land Bayern ein anderes Strafvollzugsgesetz haben als das Land Schleswig-Holstein? Gibt es einen bayerischen und einen norddeutschen Weg der Resozialisierung? Warum soll es einen Länderverbund Sachsen/Sachsen-Anhalt/Thüringen geben und nicht einen Länderverbund Sachsen/Sachsen-Anhalt/Thüringen/Brandenburg/Berlin/Mecklenburg-Vorpommern/Hessen/Rheinland-Pfalz? Ich könnte Ihnen unendlich viele Variationen darlegen.

Worin besteht das Spezifische dieser Fragestellung? Warum findet das Ganze gegen den erbitterten Widerstand aller Fachorganisationen statt? Das Strafvollzugsgesetz aus dem Jahre 1977 kam im Rahmen eines gemeinsamen Prozesses zustande, an dem verschiedene Kommissionen beteiligt waren. Alle betroffenen Organisationen und der Bundesrat haben daran mitgewirkt. Das war ein Verfahren, wie es der Strafvollzug verdient. Denn er ist eines der heikelsten und schwierigsten Themen, mit dem wir es unter ordnungspolitischen Gesichtspunkten zu tun haben.

Warum wird dieser Konsens infrage gestellt? Warum hören Sie nicht auf über 100 Strafrechtler und Kommentatoren? Warum hören Sie nicht auf Kardinal Lehmann und Bischof Huber? Warum ist Ihnen egal, was die Anstaltsleiter vortragen? Ich kann mir nicht vorstellen, dass die gesamte Entwicklung, die seit fast 30 Jahren gut verlaufen ist, durch einen Federstrich erledigt werden soll.

(D) Bis zum November 2004 gab es in der Literatur, in der Rechtsprechung und in der Fachwelt niemanden, der diese Fragestellung thematisiert hat. Was ist im November 2004 geschehen, als das Bundesjustizministerium seinen Vorschlag gemacht hat? Die Länder haben ihn zunächst abgelehnt. Im Dezember 2004 haben sie dann gesagt: Jawohl, wir wollen diese Kompetenz haben. Aber wo sind ihre Argumente und was ist das Überzeugende? Ich finde, die Beweislast liegt bei denen, die etwas verändern wollen. Ich habe, als ich die Argumente, die vorgetragen worden sind, geprüft habe, keinen Grund gefunden, um sagen zu können, dass dieses Vorhaben nur über den Länderweg möglich ist oder dass es nicht möglich ist, indem man das Strafvollzugsgesetz novelliert.

Was der Vollzug braucht, ist Beständigkeit, Rechtseinheit und Unterstützung in Krisen. Er gehört zu den tragenden ordnungs- und justizpolitischen Säulen und steht in engem materiellen Zusammenhang mit dem Strafgesetzbuch und der Strafprozessordnung. Ich sehe keinen Grund – hier appelliere ich an Ihre Verantwortung –, warum dies zerschlagen werden sollte. Wettbewerb, Konkurrenz und ständiger Wechsel ist etwas, was für diese schwierige gesellschaftspolitische Aufgabe kontraindiziert ist.

Vielen Dank.

**Vorsitzender Andreas Schmidt:**

Vielen Dank, Herr Professor Maelicke.

Vorsitzender Andreas Schmidt

- (A) Jetzt hat das Wort Herr Moser, Leiter der Justizvollzugsanstalt München, benannt vom Bundesrat. Bitte schön, Herr Moser.

**Sachverständiger Hans-Herbert Moser:**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender! Meine sehr geehrten Damen und Herren Abgeordnete! Erlauben Sie mir zunächst ein paar Worte zu meiner Person. Wie Sie vielleicht hören können, komme ich aus Bayern. Ich bin Jurist, habe auch Psychologie studiert. Ich arbeite seit insgesamt 27 Jahren hinter Gittern,

(Heiterkeit)

im bayerischen Strafvollzug. Ich habe dreieinhalb Jahre lang die Justizvollzugsanstalt Niederschönenfeld, eine Anstalt für junge Erwachsene, geleitet, dann sechs Jahre lang die Jugendanstalt Laufen-Lebenau, wo die jüngsten Gefangenen in Bayern untergebracht sind. Seit April 1999 leite ich die Justizvollzugsanstalt München-Stadelheim, die größte Anstalt in Bayern.

Die bayerischen Vollzugsanstalten sind, wie die anderer Bundesländer auch, seit Jahren erheblich überbelegt. Gleichwohl hat sich der bayerische Vollzug kontinuierlich fortentwickelt. Wir haben nicht nur durch viele Baumaßnahmen die äußeren Haftbedingungen sukzessive verbessern können und dafür viel Geld ausgegeben – von 1992 bis 2005 immerhin 508 Millionen Euro –, sondern wir haben auch viel in die Behandlung investiert. Auf diese kontinuierliche Entwicklung, die noch nicht abgeschlossen ist, sind wir durchaus stolz.

- (B) Diese Entwicklung geschah auf der Basis des Strafvollzugsgesetzes. Das fast 30 Jahre alte, hart errungene Strafvollzugsgesetz hat sich über all die Jahre grundsätzlich bewährt. Da die Zeit nicht stehen geblieben ist, gibt es den einen oder anderen Änderungsbedarf. Ich nenne ein Beispiel: Nach der derzeitigen Gesetzeslage ist der offene Vollzug die Regelvollzugsform – das ist schon angesprochen worden – und der geschlossene Vollzug die Ausnahme. Das entspricht, jedenfalls in vielen Ländern, nicht der Realität. Ich halte eine Umkehrung des Regel-Ausnahme-Verhältnisses für ehrlicher und deshalb angebracht. Im Wesentlichen aber haben wir mit dem bundeseinheitlichen Strafvollzugsgesetz eine fundierte Basis für unsere vollzugliche Arbeit. Das Gesetz bietet auch genügend Spielraum für länderspezifische Ausgestaltungen des Vollzuges. In den einzelnen Bundesländern werden bisher schon unterschiedliche Schwerpunkte gesetzt.

Wie immer sich das Gesetzgebungsverfahren entwickelt, für mich ist ganz wesentlich, dass die im Strafvollzugsgesetz für den Vollzug der Strafhaft entwickelten rechtlichen Mindeststandards – etwa im Bereich der Behandlung, bei der Gewährung von Vollzugslockerungen und Hafturlaub und bei der Beschäftigung und Unterbringung der Gefangenen –, auch künftig Bestand haben. Wir arbeiten in einem verfassungsrechtlich hoch sensiblen Bereich. Im Vollzug der Freiheitsstrafe kommt es zwangsläufig zu teilweise massiven Grundrechtseinschränkungen. Gerade deshalb ist es besonders wichtig, dass wir über verlässliche rechtliche Standards verfügen.

(C) Ich meine, wir können auf die so entwickelten Mindeststandards, gerade auch vor dem Hintergrund der deutschen Geschichte, stolz sein. Wir haben damit etwas geschaffen, was in vielen Bereichen geradezu vorbildlich ist. Besucherdelegationen aus der ganzen Welt interessieren sich mittlerweile für die Ausgestaltung des Strafvollzuges in Deutschland, weil er gut funktioniert, human ist und die Sicherheit der Bevölkerung gewährleistet.

Ich wünsche mir, dass wir den Behandlungsvollzug auf der Basis dieser Mindestgrundsätze weiterentwickeln. Was wir brauchen, ist ein fördernder und fordernder Vollzug. Sinnvoll wäre eine Systematik der vorhandenen Behandlungsmaßnahmen im Sinne von vollzuglichen, pädagogischen, sozialpädagogischen und therapeutischen Maßnahmen. Auch die Aufnahme von allgemein gültigen Standards für die Behandlungsmethoden brächte uns weiter. Die gesetzliche Etablierung eines differenzierten Sicherheitsbegriffes im Sinne von baulich-technischer, administrativer und sozialer Sicherheit könnte ebenfalls mehr Klarheit schaffen. Der Opferschutz und die Berücksichtigung der Sicherheitsinteressen der Allgemeinheit müssen deutlicher formuliert werden.

(D) Was wir nicht wollen, ist ein Billigvollzug. Ein dem Resozialisierungsauftrag verpflichteter Strafvollzug mit humanen Behandlungsangeboten ist wichtig. Er ist aber auch teuer. Wir brauchen hoch qualifiziertes, gut ausgesuchtes, sozial kompetentes, sensibles und belastbares Personal, zumal im uniformierten Dienst. Das kostet Geld. Es zahlt sich aber auch aus, nicht nur was die Behandlungsstandards betrifft, sondern auch was die Sicherheit angeht.

Am Vollzug zu sparen, mag zwar populär sein, ist aber sehr kurzfristig. Eine Senkung der Behandlungsstandards führt zu einer Erhöhung der Rückfallquote. Einen Billigvollzug darf es deshalb, gerade im Interesse der Sicherheit in unserem Lande, nicht geben.

Nun gibt es Privatisierungstendenzen, nicht nur beim Bau von Vollzugsanstalten, sondern auch im Personalbereich. Billiges Personal von privaten Sicherheitsunternehmen einzukaufen, mag finanziell verlockend sein; aber auch hier wird zu kurz gedacht. Wir brauchen hoch qualifiziertes – ich habe es erwähnt –, wohl ausgesuchtes und gut ausgebildetes Personal. Das können wir nicht von einem profitorientierten Sicherheitsunternehmen einkaufen. Das geht auf Dauer nicht gut. Zwar ist Korruption im deutschen Strafvollzug im Unterschied zu vielen anderen Ländern dieser Welt bisher kein Problem. Bei ständig wechselnden, billigen Arbeitskräften kann sich das aber auch in Deutschland sehr schnell ändern.

Im Übrigen brauchen wir dringend eine gesetzliche Grundlage für den Jugendstrafvollzug und auch für die Untersuchungshaft. Hierfür liegen ausgereifte Entwürfe vor, sie müssten nur noch umgesetzt werden – eine schöne Aufgabe für eine große Koalition.

Wie auch immer: Wir in Bayern sind gerüstet. Überlegungen für ein bayerisches Strafvollzugsgesetz ge-

**Sachverständiger Hans-Herbert Moser**

- (A) hen dahin, die bisherigen Behandlungsangebote nicht zu reduzieren, sondern sie systematisch weiter auszubauen. Dafür bin ich sehr dankbar.

Meine Damen und Herren Abgeordneten, abschließend habe ich noch eine Bitte: Nutzen Sie bei Ihren Überlegungen, wie der Strafvollzug/Jugendstrafvollzug und auch die Untersuchungshaft geregelt werden sollen, bitte das Know-how der Praxis und der betroffenen Verbände. Es wird sich lohnen.

Danke.

**Vorsitzender Andreas Schmidt:**

Vielen Dank, Herr Moser.

Jetzt hat das Wort Herr Professor Dr. Robbers, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Kirchenrecht, Staatsphilosophie und Verfassungsgeschichte, Universität Trier. Bitte schön, Herr Professor Robbers.

**Sachverständiger Prof. Dr. Gerhard Robbers:**

Verehrter Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Aus meiner Sicht kann die vorgesehene Übertragung der Gesetzgebungskompetenzen durchaus verantwortet werden.

Die Einheit des Vollzuges ist ein hohes, wichtiges Gut: Die gerechte Strafe hängt davon ab, dass auch der Vollzug alle gleich trifft. Außerdem muss der Austausch der Strafgefangenen innerhalb Deutschlands leicht möglich sein. Aber eine solche Einheit des Strafvollzuges kann durchaus auch dann gewährleistet bleiben, wenn die Gesetzgebungskompetenz dafür auf die Länder übertragen wird. Das muss zu keiner Zersplitterung des Rechts führen, wie Erfahrungen mit anderen Rechtsbereichen, die in Länderkompetenz sind, zeigen: Es gibt etwa im Polizeirecht, wo ein Mustergesetz existiert, einen sehr entscheidenden Gleichklang der Regelungen. Selbst das Kommunalrecht ist in vielem ganz ähnlich ausgestaltet. Deshalb sehe ich nicht, warum das durch die Verlagerung der Kompetenz für den Vollzug von Straf- und Untersuchungshaft anders werden müsste.

Es ist schon zu Recht darauf hingewiesen worden, dass das Strafvollzugsrecht dem Grundgesetz genügen muss und dass das Bundesverfassungsgericht schon sehr viele Maßgaben ausdrücklich entwickelt hat. Das wird in Zukunft nicht anders sein. Es spricht nichts dafür, dass sich hier andere Entwicklungen abzeichnen würden. Alle Strafvollzugsinhalte bleiben grundgesetzlich/grundrechtlich gebunden; das Gleiche gilt für die Untersuchungshaft.

Es mag ein bisschen umstritten sein, inwieweit die Strafvollzugsmaßnahmen dem materiellen Strafrecht nachfolgen, akzessorisch sind. Jedenfalls darf der Strafvollzug nicht andere Zwecke einführen, als die Strafe ausspricht. Letztere wird weiterhin nach dem Strafgesetzbuch, Kompetenz des Bundes, ausgesprochen. Der Strafvollzug kann lediglich innerhalb der Strafzwecke, die das Strafgesetzbuch bundesrechtlich vorgibt, variieren. Man wird in dieser Hinsicht Erfahrungen sammeln können und müssen. Sollte die Über-

- tragung dieser Kompetenzen auf die Länder untunliche Konsequenzen haben – wofür aber nichts spricht –, kann man diese Dinge ja auch rückgängig machen. (C)

(Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, MdB [FDP]: 16 verschiedene Gesetze! – Weiterer Zuruf: Wie soll man das machen?)

– Durch eine erneute Grundgesetzänderung; so etwas haben wir in der Geschichte der Bundesrepublik über 50-mal erlebt.

(Jerzy Montag, MdB [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]: Dann können Sie uns ja noch einmal beraten!)

In der öffentlichen Debatte ist immer wieder vorgebracht worden, dass die Übertragung der Kompetenzen auf die Länder untunlich sei, weil es europarechtlich Entwicklungen zu einer gewissen Einheitlichkeit bzw. Vereinheitlichung gebe und deshalb nicht einzusehen sei, warum diese Kompetenzen in Deutschland auf die Länder, also auf kleinräumige Einheiten, übertragen würden. Doch gerade wenn in Europa solche gemeinsamen Entwicklungen stattfinden und sie für die Mitgliedstaaten verbindlich würden, würde das zeigen, dass die Übertragung der Kompetenzen auf die Länder möglich ist; denn die vereinheitlichende Wirkung des Gemeinschaftsrechtes würde dann an die Stelle der vereinheitlichenden Wirkung des Bundesrechtes treten. Ferner liegt mit dem bestehenden Bundesgesetz – das ja allgemein gelobt wird – schon ein Mustergesetz vor, das die Länder ähnlich übernehmen könnten; auch deswegen braucht keine Zersplitterung des Rechts einzutreten. (D)

Letztlich ist darauf hinzuweisen, dass die Länder durch die Übertragung Spielraum gewinnen und dass auch die Entwicklung des Strafvollzuges gewinnen kann: weil Innovationen im Strafvollzug und Verbesserungen desselben ausprobiert werden können. Verbesserungsvorschläge, die gemacht werden, können – auch das zeigt die Erfahrung mit dem Föderalismus – in den Ländern durchaus leichter durchgesetzt werden. Nichts spricht dafür, dass – wie es in der öffentlichen Debatte immer wieder vorgetragen worden ist – Landespolitiker populistischer – ich zitiere einen Ausspruch aus einer Stellungnahme – oder weniger verantwortungsbewusst wären als Bundespolitiker. Ich sehe überhaupt keinen Grund, dies anzunehmen; so etwas scheint mir schlicht aus der Luft gegriffen zu sein.

Das Fazit lautet: Die vorgesehene Übertragung der Kompetenzen – da stimme ich manchem Kritiker zu – ist von der Sache her nicht zwingend; man muss das nicht unbedingt machen. Das Strafvollzugsgesetz, wie es ist, hat sich durchaus bewährt. Aber in dem Gesamtkonzept der Föderalismusreform ist der Vollzug von Straftat und Untersuchungshaft eine Materie, bei der eine solche Übertragung verantwortet werden kann.

Vielen Dank.

**Vorsitzender Andreas Schmidt:**

Vielen Dank, Herr Professor Robbers.

Vorsitzender **Andreas Schmidt**

- (A) Jetzt hat das Wort Herr Professor Dr. Seebode, Universität Leipzig.

**Sachverständiger Prof. Dr. Manfred Seebode:**

Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Ich bedanke mich für die Gelegenheit, zu diesem Entwurf Stellung zu nehmen; denn er berührt eine für unsere gesamte Strafrechtspflege ungemein wichtige Frage, die jeden mit dieser Materie befassten Wissenschaftler und Praktiker, wie man auch an den spontanen Stellungnahmen sieht, herausfordert.

Ich darf zunächst etwas zu meiner Person sagen, weil auf dem Sitzplan ein bisschen wenig steht und man schon gar nicht wusste, worüber ich überhaupt sprechen soll. Ich bin seit 1993 an der Juristischen Fakultät der Universität Leipzig Professor für Strafrecht, Kriminologie, Strafprozessrecht und Strafvollzugsrecht.

Auch ich darf mit dem Fazit meiner Überlegungen beginnen – sie können es wahrscheinlich schon aus den Fußleisten des Sitzplanes herauslesen –: Ich bin der Meinung, dass derjenige, der Strafe androht, auch sagen muss, wie diese aussieht. Ich halte das für eine ebenso banale, triviale wie auch selbstverständliche Erkenntnis, so selbstverständlich, dass sie bisher auch noch nie angezweifelt wurde; sie hat eine Tradition, die doch beeindruckend ist. Nun bin ich bei weitem nicht der Meinung, dass alles, was alt und traditionell ist, deshalb auch gut ist. Aber ich meine schon, dass zwischen der Beschreibung der Straftatvoraussetzungen und der Strafverwirklichung ein Zusammenhang besteht, der zwingend ist. Wenn Sie erlauben, Herr Vorsitzender, darf ich, um diese alte These zu untermauern, aus Ausführungen des Parlamentes des Norddeutschen Bundes von 1870 einige wenige Worte zitieren, die, wie Sie den Protokollen von damals leicht entnehmen können, im Konsens aller Parteien gesprochen wurden. Es sei

vollständig klar, wie nötig ein Bundesgesetz über die gleichartige Vollziehung der Strafen ist ..., wenn die Strafen verhängt werden aufgrund eines einheitlichen Strafgesetzes.

Ein anderer Abgeordneter hat gesagt:

... wenn Sie Strafgesetze geben und die Strafe vorschreiben, jedoch bloß dem Namen nach – dann schaffen Sie bloß ein leeres Blatt Papier und eine leere Form ...

Diesen Zustand haben wir bisher nicht, obwohl in unserem heutigen Strafgesetzbuch für die wichtigste und in allen Straftatbeständen angedrohte Strafe, nämlich die Freiheitsstrafe, jegliche Definition fehlt. Das war nicht immer so: Zu der Zeit, als die Worte, die zu zitieren ich mir erlaubt habe, gesprochen wurden, hatte das damalige Strafgesetzbuch noch eine Differenzierung der Freiheitsstrafe. Diese gewisse Beschreibung haben wir bis zum In-Kraft-Treten des Strafvollzugsgesetzes beibehalten. Letzteres wurde vom Bund ge-

schaffen, gilt bis heute und füllt das aus, was ich ein echtes Blankett nenne, nämlich den im Strafgesetzbuch inhaltsleeren Begriff „Freiheitsstrafe“.

Wenn Sie nun das bisherige Strafgesetzbuch und das bisher vom selben Gesetzgeber geschaffene Strafvollzugsrecht auseinander reißen und dies auf zwei Instanzen – den Bundestag auf der einen und die 16 Länder auf der anderen Seite – verteilen, dann geben Sie als Bundesgesetzgeber damit einen – wie ich meine: den wichtigsten – Teil des Strafrechts – da beziehe ich mich auf Gustav Radbruch, dessen Name in den Ohren mancher Abgeordneter einen besonderen Klang haben wird –,

(Zuruf: Stimmt!)

nämlich die Verwirklichung, die Durchführung der Strafe, aus der Hand und zerstückeln das Strafrecht. Im Gegensatz zu Herrn Aumüller muss ich sagen: Das beides gehört zusammen. Wenn Sie im Strafrecht, im StGB, ein leeres Wort haben, dann brauchen Sie zwingend irgendwo eine Ausfüllung dieses Begriffs. Ansonsten haben Sie in Deutschland sehr unterschiedliches Strafrecht – nicht nur unterschiedliches Strafvollzugsrecht. Entgegen landläufiger Meinung und einem sich vielleicht aufdrängenden ersten Eindruck beschreibt das heutige Strafvollzugsgesetz nicht die Durchführung einer bereits festgelegten Sanktion, nämlich der Freiheitsstrafe, sondern es definiert auch – das ist das Grundlegende –, was diese Strafe überhaupt ist. Dies kann man sehr unterschiedlich tun, auch wenn dieselbe Verfassung, dasselbe vom Bund erlassene Strafgesetzbuch und dieselben europäischen Grundsätze gelten.

Es ist hier angesprochen worden, dass das Strafgesetzbuch der so genannten Vereinigungstheorie folgt, also der Strafen und der Gerechtigkeit wegen eine Zweckvielfalt hat im Hinblick auf die Schuld – übrigens nicht im Hinblick auf die Sicherheit, Herr Aumüller.

(Teilweise Beifall)

Wir strafen zur Abschreckung der Allgemeinheit, zur Abschreckung des einzelnen Täters und zu dessen Resozialisierung. Wir sperren ihn ein, damit wir ihn für diese Zeit sichern. Da kommt die Sicherheit herein, aber nur da. Die Grundlage des Strafrechts ist das Streben nach Gerechtigkeit. Die Strafe wird in erster Linie nach der Schuld und der Schwere der Tat bemessen, nicht etwa danach, wie gefährlich ein Täter ist. Das dürfen wir nicht durcheinander bringen. Wenn wir jetzt sagen: „Ihr macht dies und wir machen das“, dann bringen wir hier Diskrepanzen in die deutsche Rechtslandschaft, die letztendlich auch die Justiz belasten, insbesondere den Vollzug.

**Vorsitzender Andreas Schmidt:**

Herr Professor Seebode, ich muss Sie an Ihre Redezeit erinnern. Sie haben sie schon weit überschritten.

(A) **Sachverständiger Prof. Dr. Manfred Seebode:**  
Ich bin nicht meinetwegen hier. Ich höre sofort auf, wenn Sie das sagen.

(Heiterkeit)

**Vorsitzender Andreas Schmidt:**  
Dann darf ich Ihnen herzlich danken.

**Sachverständiger Prof. Dr. Manfred Seebode:**  
Entschuldigen Sie, wenn ich Sie kurz unterbreche. Ich kann meinen Vortrag abkürzen, da ich inzwischen eine Stellungnahme nachgereicht habe. Auf diese darf ich verweisen.

**Vorsitzender Andreas Schmidt:**  
Ich bin nicht kleinlich. Wir hatten uns auf eine Redezeit von fünf Minuten verständigt. Sie haben elf Minuten gesprochen. Dass ich Sie unterbrochen habe, hat nichts mit dem Inhalt Ihres Beitrags zu tun; es geschah vielmehr aus Gründen der Gleichbehandlung.

Ich rufe nun Herrn Troxler auf, Bundesamt für Justiz, Sektion Straf- und Maßnahmenvollzug, Bern, benannt vom Bundesrat. Bitte schön.

(B) **Sachverständiger Walter Troxler:**  
Herr Vorsitzender! Sehr verehrte Damen und Herren! Ich bin Vertreter des Bundesamtes für Justiz in Bern, komme also aus der Schweiz. Für die Einladung zu dieser Anhörung möchte ich mich ganz herzlich bedanken. Ich möchte versuchen, Ihnen kurz die Situation des Straf- und Maßnahmenvollzugs in der Schweiz unter dem Aspekt des Föderalismus zu schildern. Gerade habe ich gehört, dass ich maximal fünf Minuten Zeit dafür habe. Ich muss meinen Vortrag deshalb ein wenig kürzen.

Kurz zu den bundesrechtlichen Grundlagen: Allgemeine Grundlage des Straf- und Maßnahmenvollzugs sind die entsprechenden Vorschriften in unserem Strafgesetzbuch. In der revidierten Fassung, die Januar nächsten Jahres in Kraft treten soll, sind die strafrechtlichen Sanktionen und deren Vollzug systematisch zusammengefasst. Allerdings sind die Vollstreckung und der Vollzug freiheitsentziehender Sanktionen bundesrechtlich weder umfassend noch detailliert normiert. Dies bedarf weiterer Konkretisierungen im kantonalen Recht.

Die Kantone sind in der Schweiz vollumfänglich verantwortlich für den Vollzug der von ihren Gerichten gefällten Urteile. Sie müssen die erforderlichen Institutionen und Dienste bereitstellen. Die Kantone haben den Straf- und Maßnahmenvollzug sowohl formell als auch materiell sehr unterschiedlich normiert. 20 Kantone regeln ihn erst auf Verordnungsstufe, fünf Kantone verfügen bloß über mehrere Verordnungen zu Teilbereichen des Vollzugs. Über eine spezialisierte und umfassende Rechtsgrundlage auf Gesetzesebene verfügen lediglich zwei Kantone.

(C) Zur Organisation zwischen Bund und Kantonen: Die verfassungsrechtliche Zuständigkeit für die Gesetzgebung im Strafrecht und im Strafprozessrecht liegt beim Bund, jene für die Gerichtsorganisation, die Rechtsprechung in Strafsachen und den Strafvollzug bei den Kantonen. Der Bund leistet Beiträge zur Errichtung von Einrichtungen, und zwar übernimmt er 35 Prozent der anerkannten Baukosten. Mit dem Instrument der Subventionierung sichert sich der Bund Einfluss auf den schweizerischen Strafvollzug. Er nimmt auch die Oberaufsichtspflicht wahr. Die Finanzbeiträge sollen mithelfen, eine Vereinheitlichung der durch die föderalistische Struktur entstandenen Unterschiede auf der Ebene der Eingewiesenen zu fördern.

Zu den Kantonen: Das Bundesrecht enthält, bis auf ganz wenige Ausnahmen, keine Vorgaben für die kantonale Behördenorganisation für die Vollstreckung der Strafen. Die Kantone sind bei der Organisation des Strafvollzugs weitgehend autonom. Dadurch kann es strukturelle Lösungen geben, die den unterschiedlichen Bedürfnissen der einzelnen Kantone Rechnung tragen. Die meisten Vollstreckungsentscheide fallen bei uns in die Zuständigkeit der administrativen kantonalen Vollzugsbehörde. Diese entscheidet beispielsweise über Vollzugslockerungen, Haftunterbrechung oder die bedingte Entlassung.

(D) Da in kleinen Kantonen für eigene Vollzugsanstalten kein Bedarf besteht und auch große Kantone nicht in der Lage sind, alle bundesrechtlich vorzusehenden Anstaltstypen zu betreiben, haben sich die Kantone in drei Strafvollzugskonkordaten zusammengeschlossen. In den Konkordaten sind verschiedene Richtlinien erlassen worden, zum Beispiel bezüglich Verdienstanteil, Urlaubsgewährung, über Festlegung der Kostgelder usw.

Nun kurz zu unseren positiven Erfahrungen aufgrund unserer Organisation:

Erstens. Reformen können in einem Kanton schnell und unkompliziert umgesetzt werden. Die föderalistische Struktur bewirkt, dass Innovationen weitgehend von den Kantonen ausgehen. Neuerungen werden gezielt dort eingeführt, wo ein Reformdruck spürbar ist und ein reformfreudiges Umfeld besteht. Hat sich eine Neuerung als erfolgreich erwiesen, bestehen gute Chancen, dass diese auch in anderen Kantonen oder gar bundesweit umgesetzt wird. Viele Neuerungen gehen nicht auf einen reformfreudigen Gesetzgeber, sondern vielmehr auf Initiativen von Anstalten, von Vollzugsbehörden oder der Bewährungshilfe zurück. Als Beispiele kann ich nennen: gemeinnützige Arbeit, Halbgefangenschaft, Electronic Monitoring, Gruppenvollzug, Spritzentauschprogramme oder die kontrollierte Heroinabgabe.

Zweitens. Lösungen haben regionalen Bezug. Anhand der föderalistischen Struktur können die großen sprachlichen und kulturellen Unterschiede ausgeglichen werden. Kantonale Verantwortlichkeit mit den entsprechenden Entscheiden durch die Kantonsparlamente oder kantonale Volksabstimmungen führen zu

**Sachverständiger Walter Troxler**

- (A) Lösungen, die von breiten Teilen der Bevölkerung akzeptiert werden.

Drittens. Es gibt differenzierte Vollzugsangebote und kleine Einrichtungen. Aufgrund der Kleinräumigkeit und des föderalistischen Aufbaus verfügen wir über ein Angebot mit einer sehr großen baulichen und konzeptionellen Vielfalt. Zudem sind unsere Strafanstalten im europäischen Vergleich ausgesprochen klein. Dies führt zu einer großen Überschaubarkeit und einer starken Individualisierung.

Nun zu den Schwierigkeiten:

Erstens. Unübersichtlichkeit der Rechtslage. Es ist für uns kaum möglich, eine Übersicht bezüglich aller geltenden Regelungen zum gesamten Bereich des Straf- und Maßnahmenvollzugs in der Schweiz zu gewinnen. Je nach Kanton sind verschiedene Departemente oder Direktionen zuständig. Die Regeldichte ist zudem von Kanton zu Kanton sehr unterschiedlich.

Zweitens. Koordinationsbedarf. 26 Kantone, drei Strafvollzugskonkordate sowie die zuständigen Bundesstellen sind in den Straf- und Maßnahmenvollzug involviert. Um eine gewisse Einheitlichkeit erzielen zu können, braucht man eine intensive Koordination. Wohl versuchen die Strafvollzugskonkordate mehr und mehr, möglichst einheitliche Richtlinien zu erlassen; bei der Umsetzung sind die einzelnen Kantone jedoch nach wie vor autonom. Das zeigt sich beispielsweise im Bereich der Gesundheitsversorgung im Strafvollzug. Oder: Müssen für eine spezielle Klientel, zum Beispiel für psychisch auffällige Sexual- und Gewalttäter, spezifische Einrichtungen neu geschaffen werden, hängt es ausschließlich von der Bereitschaft eines Kantons, dessen Parlament oder allenfalls dessen Stimmbürgern ab, ob die notwendigen Finanzen zugesprochen und diese Institutionen gebaut und betrieben werden können.

- (B) Zudem besteht ein großer Koordinationsbedarf im Bereich der Statistik. Es fehlt noch immer eine detaillierte landesweite Statistik über die Belange des Strafvollzugs. Das erschwert nicht zuletzt auch Vergleiche auf internationaler Ebene.

Drittens. Uneinheitlichkeit. Im Strafvollzug kennen wir sehr große Unterschiede bezüglich der infrastrukturellen wie auch der strukturellen Angebote in den einzelnen Vollzugseinrichtungen. Das betrifft etwa Ausbaustandard, Angebote für Schulung und Ausbildung, Betreuung, allgemeine Therapieangebote, die Ausgestaltung der Arbeitsplätze usw. Wir kennen zudem Unterschiede in der Anwendung von alternativen Sanktionsformen wie gemeinnützige Arbeit oder Electronic Monitoring. Die Rechtsgleichheit ist in diesen Fällen nicht gewährleistet.

Noch etwas zur längerfristigen Entwicklung: Mit der Änderung von Art. 123 der Bundesverfassung im Jahr 2000 wurde dem Bund zumindest die Möglichkeit eingeräumt, auf dem Gebiet des Straf- und Maßnahmenvollzugs umfassend zu legislieren. Zudem gibt es ein neues Projekt, nämlich die Neugestaltung des Fi-

nanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen, kurz: NFA. Im Rahmen dieses Projekts wurde erwogen, ein Rahmengesetz für den Straf- und Maßnahmenvollzug zu erlassen. Der Bundesrat hat bis jetzt aber davon abgesehen, und zwar deswegen, weil er der Meinung ist, dass es im Moment für die Kantone kaum verkraftbar wäre, zusätzlich zu der laufenden Umsetzung des neuen Strafgesetzbuches und der neuen Strafprozessordnung auch noch ein neues Rahmengesetz für den Straf- und Maßnahmenvollzug umsetzen zu müssen. Dieses Bundesgesetz müsste notgedrungen einen großen Umfang aufweisen. Es wurde befürchtet, dass dadurch das wichtige Projekt der NFA massiv belastet würde.

Der Bundesrat empfiehlt jedoch dringend, für den Straf- und Maßnahmenvollzug folgende Änderungen abzuleiten: die Sicherstellung eines einheitlichen Vollzugs und die Gewährung von Bundesbeiträgen nur bei Sicherstellung des bundesrechtskonformen Vollzugs.

Zudem drängen sich Maßnahmen nicht nur im Verhältnis zwischen Bund und Kantonen auf, sondern auch auf der Ebene der interkantonalen Zusammenarbeit. Diese Ebene muss namentlich mit dem Ziel einer verbindlicheren Form der Zusammenarbeit unter den Kantonen gestärkt werden.

Noch ein letzter Punkt: Das Netz der für die Schweiz verbindlichen völkerrechtlichen Normen ist im Verlaufe der letzten Jahrzehnte immer dichter und auch unübersichtlicher geworden. Die aktuellen Bestrebungen, die zwischenstaatliche Zusammenarbeit im gesamten Bereich der Strafrechtspflege zu verstärken, lassen erwarten, dass sich in der Zukunft der Druck erhöht, den Vollzug weitergehend zu harmonisieren.

Mein Fazit: Trotz der föderalistischen Struktur mit der Verantwortlichkeit der Kantone im Straf- und Maßnahmenvollzug verstärken sich in der Schweiz Tendenzen, die längerfristig die Schaffung eines bundesweiten Strafvollzugsgesetzes erforderlich erscheinen lassen.

Ich danke Ihnen.

**Vorsitzender Andreas Schmidt:**

Vielen Dank, Herr Troxler.

Abschließend Herr Winchenbach, Leitender Regierungsdirektor und Vorsitzender der Bundesvereinigung der Anstaltsleiter im Strafvollzug, benannt von Bündnis 90/Die Grünen. Bitte schön.

**Sachverständiger Klaus Winchenbach:**

Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Auch ich möchte mich kurz vorstellen: Seit 1971, also seit 35 Jahren, bin ich im Strafvollzug tätig. Bis zur vorigen Woche war ich aktiv im Dienst, seitdem bin ich pensioniert. Von diesen 35 Jahren war ich 30 Jahre Anstaltsleiter so großer Vollzugsanstalten wie der in Butzbach, Schwalmstadt und Weiterstadt.

## Sachverständiger Klaus Winchenbach

(A) In den ersten sechs Jahren meiner Tätigkeit gab es das Strafvollzugsgesetz noch nicht, wir haben mit der so genannten DVollzO gearbeitet. Die DVollzO war eine Verwaltungsvereinbarung der Bundesländer. Das heißt, die Bundesländer haben damals in diesem Bereich ein einheitliches Vorgehen angestrebt. Insofern ist die Veranstaltung heute etwas anachronistisch.

In der Vergangenheit hat es in den Bundesländern nie die Tendenz hin zu je einem eigenen Strafvollzugsgesetz gegeben. Wir erkennen die Sinnhaftigkeit dieses Vorhabens nicht. Dass man sich in der Vollzugspraxis so energisch dagegen stellt, beruht nicht auf der bekannten Bockbeinigkeit der Beamten, die sich gegen alles Neue wehren; wir haben vielmehr die Befürchtung, dass in Wirklichkeit die bisherige Grundausrichtung und die Arbeitsgrundlage verändert werden sollen.

Mehrere Zitate verantwortlicher Politiker scheinen das zu bestätigen. Im Vorfeld dieser Veranstaltung sind eine ganze Reihe von Äußerungen gefallen. Es hieß: Wir wollen keinen Strafvollzug light; wir wollen das Gesetz, das *uns* passt, auf den Weg bringen; Urlaubsregelungen gibt es nur im Arbeitsrecht und die haben im Strafvollzug nichts zu suchen. Solche Äußerungen machen einen nachdenklich. Das müssen wir ernst nehmen. Man kann meines Erachtens davon ausgehen, dass ein ernsthafter Wille dahinter steckt.

(B) Wir haben die weitere konkrete Befürchtung, dass sich die Länder, wenn dieser Bereich in ihre Gesetzgebungskompetenz fallen sollte, bei der Ausarbeitung des Gesetzes in erster Linie nach der aktuellen Haushaltslage richten. Zielvorgaben werden nur dann in das Gesetz aufgenommen werden, wenn sie finanzierbar sind. Vorhin ist der Begriff Konnexität gefallen. Wenn Landesgesetze immer Konnexität voraussetzen, dann wird es nicht schnell gehen, da, wie wir alle wissen, gespart wird. Schon jetzt werden Einsparungen gemacht.

Es wird so kommen, dass künftig bestimmte Leistungen, die aufgrund des Bundesgesetzes erbracht werden mussten, durch das Landesgesetz nicht mehr zwingend vorgeschrieben werden. Wie wird sich das in der Praxis auswirken? Die Erstellung eines Vollzugsplanes ist teuer, wenn qualitativ gutes Personal diese Pläne erstellt. Wenn man für bestimmte Straftäter und für bestimmte Strafmaße das nicht mehr fordert, dann kann man natürlich davon ausgehen, dass die Qualität insgesamt schlechter wird.

Ein weiteres Problem ist, dass es keinen Kläger gibt, der die genaue Umsetzung des Gesetzes einfordern könnte. Es besteht immer nur die Möglichkeit der Verpflichtung durch die Gerichte im Einzelfall, was nur geringe Auswirkungen auf das Vollzugsgeschehen insgesamt hat. Insofern möchte ich die beschwichtigenden Äußerungen, die immer vorgebracht werden, infrage stellen. Denn das ist die Wirklichkeit. In der Rechtsprechung geht es immer nur um einen Einzelfall. Nur das entsprechende Urteil muss dann umgesetzt werden.

(C) Ich komme aus Hessen. Es ist auch zu erwarten, dass vermehrt Leistungen eingekauft werden, vor allem die teuren wie die der Mediziner, Psychologen, Sozialarbeiter und Lehrer. In diesem Zusammenhang könnte es passieren, dass die Ausbildung im allgemeinen Vollzugsdienst verkürzt oder sogar gestrichen wird.

Es kann Einsparungen beim Personal geben, die dazu führen, dass die ohnehin knapp bemessene Freizeit der Gefangenen durch noch früheren Einschluss gekürzt wird. Über die Reduzierung oder gar die gänzliche Streichung von Lockerungen und von Urlaub wird bereits öffentlich diskutiert. Die Gewährung von offenem Vollzug als Vollzugsform dürfte in den einzelnen Ländern weiter zurückgehen oder ganz enden.

Ich bin der Meinung, dass diejenigen, die die Verlagerung der Gesetzgebungskompetenz begrüßen, zum Teil widersprüchlich und zum Teil nicht aufrichtig argumentieren. Sie argumentieren widersprüchlich, weil sie den Vollzug in ihren Ländern bisher ohne irgendeine Gesetzesänderung problemlos praktizieren konnten. Es ist hier auch schon mehrfach angeklungen: Durch das Strafvollzugsgesetz werden ohne weiteres Spielräume eröffnet, die das alles möglich machen.

(D) Die Argumentation ist auch nicht aufrichtig, weil ich glaube, dass einige einen anderen Vollzug wollen. Wenn sie ehrlich wären, müssten sie nämlich sagen, dass sie dieses sozialromantische Strafvollzugsgesetz innerlich schon immer abgelehnt haben, obwohl es seinerzeit mit den Stimmen aller Fraktionen im Bundestag, also einstimmig, beschlossen wurde. Jetzt besteht die Chance, die Gefangenen etwas härter anzufassen und den Strafvollzug in dem jeweiligen Bundesland so zu gestalten, wie es die vermutete große Mehrheit der Bevölkerung im Lande wünscht und wie es ihrem Strafbedürfnis entspricht.

Als Praktiker hatte ich ein Riesenproblem, als ich hörte, dass der Strafvollzug jetzt konsequent in der härtesten Form erfolgen muss. Was tut nun der arme Beamte vor Ort, um diese politische Forderung umzusetzen? Er möchte in seinem Leben eine befriedigende Arbeit tun. Letztendlich möchte er sich in irgendeiner Weise sozial engagieren und etwas Gutes bewirken. Es ist wahrscheinlich schwierig, das vor Ort umzusetzen, wenn man den härtesten Vollzug praktizieren soll.

Nummehr wird argumentiert, eine Landesgesetzgebung müsse her, weil sich die Gefangenenpopulation geändert habe. Vorhin ist ja das Wort „Erstarrung“ genannt worden. Ich habe ein Problem damit. Warum müssen 60 neue Gesetze her, wenn man der Auffassung ist, dass sich die Gefangenenpopulation geändert hat? Es wird immer behauptet, durch die vielen Ausländer, die Drogenproblematik usw. sehe die Population jetzt völlig anders aus als damals, als das Strafvollzugsgesetz erlassen worden sei. Selbstverständlich stimmt das; aber das war in der Geschichte des Strafvollzugs schon immer so. Es gab zum Beispiel bestimmte Landsmannschaften in den Anstalten, die besonders ausgerichtet waren. All das war möglich. Das ist aber kein Argument für ein Landesgesetz. Wir

**Sachverständiger Klaus Winchenbach**

- (A) brauchen es nicht, um diese Probleme in den Griff zu bekommen.

Die Konsequenzen, die sich durch die Verlagerung der Gesetzgebungskompetenz für die Rechtsprechung in Strafverfahren ergeben, sind hier noch gar nicht zur Sprache gekommen. Man muss sich vorstellen, dass bei 16 verschiedenen Länderregelungen sicherlich sehr unterschiedliche Ergebnisse herauskommen. Ich teile nicht die Auffassung eines Vorredners, der sagte, dass sich die Richter verdammt noch mal auch an den Landesgesetzen ausrichten können sollen. Das ist natürlich ein Problem. Man hat immerhin mit Mühe die zum Teil durch die Rechtsprechung indizierten Mindeststandards erreicht. Es wäre wirklich fatal, wenn diese wieder verloren gingen.

Das Strafvollzugsrecht betrifft einen Kernbereich staatlicher Tätigkeit, in deren Rahmen die intensivsten Eingriffe in die Rechte von verurteilten Menschen stattfinden. Diese Eingriffe müssen bundesweit gleichermaßen ausgestaltet werden und dürfen nicht zur Disposition unterschiedlicher und wechselnder landespolitischer Orientierung gestellt werden.

- (B) Ich fasse zusammen: Die vom System und von der Sache her gebotene Einheit von materiellem Strafrecht, Verfahrensrecht und Vollzugsrecht darf nicht aufgelöst werden. Das bundeseinheitliche Strafvollzugsgesetz hat sich bewährt. So wie in der Vergangenheit können auch jetzt neue und ergänzende Bestimmungen durch entsprechende Änderungen problemlos hineingenommen werden, wenn das Bedürfnis dafür besteht. Nur durch die Beibehaltung der Bundeszuständigkeit können auch die Standards beibehalten und gegenüber der EU dargestellt werden.

Die Bundesvereinigung hat in der vergangenen Woche eine Tagung in Pilsen durchgeführt. Kollegen aus Ungarn, Polen und der Schweiz waren dort. Es ist für alle völlig klar, dass wir letztendlich auf eine einheitliche Standardisierung in den umliegenden Ländern hinarbeiten müssen und nicht in die Kleinstaaterei zurückfallen dürfen.

Die von den einzelnen Ländern gewünschte Unterscheidung in der Ausgestaltung des Vollzuges von anderen war und ist im Rahmen des Gesetzes möglich. Jedes Bundesland hat ja schon in der Vergangenheit eigene Akzente durch eigene Durchführungs- und Ausführungsbestimmungen gesetzt. Die in der Vergangenheit bewährten Vollzugsgemeinschaften einzelner Länder bei unterschiedlicher Gesetzeslage – zum Beispiel bei der Lockerungspraxis – könnten mehr oder weniger zum Erliegen kommen.

Noch etwas ganz Wichtiges – das besagen auch die europäischen Menschenrechtsbestimmungen –: Die Qualität des Personals und die Qualität der Ausbildung können nur durch bundeseinheitliche, die Länder verpflichtende Vorgaben für eine angemessene Schulung des Personals gesichert werden. Man muss der Gefahr entgegenwirken, dass es bei Finanzknappheit zum Beispiel zu einer niedrigeren Einstufung des Personals kommt.

(C) Zum Schluss möchte ich noch sagen: In der Satzung der Bundesvereinigung der Anstaltsleiter im Strafvollzug e. V. steht, dass die Einheitlichkeit über die Ländergrenzen hinweg erreicht werden soll. – Ich bitte Sie: Machen Sie uns nicht zu einem Vertriebenenverein!

Danke schön.

**Vorsitzender Andreas Schmidt:**

Vielen Dank, Herr Winchenbach.

Wir kommen jetzt zur Fragerunde. Es beginnt Herr Dr. Gehb für die CDU/CSU-Fraktion.

**Dr. Jürgen Gehb, MdB (CDU/CSU):**

Ich möchte eine Bemerkung vorausschicken: Ich habe den Eindruck, dass der Begriff Föderalismus häufig als Synonym für Kleinstaaterei verwendet wird. Der Landesgesetzgeber ist nicht irgendjemand, sondern dort arbeiten mit Legitimation ausgestattete Volksvertreter, die von der Intelligenz und auch der sonstigen Ausstattung her den Mitgliedern des Bundestages nicht – jedenfalls nicht erkennbar – hinterherhinken.

(D) Vor diesem Hintergrund möchte ich Herrn Aumüller eine Frage zu den Mindeststandards stellen. Drohen die Mindeststandards, die ja verfassungsrechtlich und vielleicht auch europarechtlich vorgegeben sind, so weit zurückzusinken – diesen Eindruck könnte man gewinnen –, dass einem in einigen Ländern bald wieder die Eisenkugel an den Fuß gebunden wird?

Meine zweite Frage möchte ich Herrn Lückemann stellen. Kann im Moment – de lege lata – überhaupt von einer großen Einheitlichkeit gesprochen werden – es stellt sich auch die Frage, ob sie denn erstrebenswert ist – oder ist auch schon nach der jetzigen Gesetzeslage ein Gefälle auf diesem wie auch auf anderen Rechtsgebieten zwischen Schleswig-Holstein und Bayern zu erkennen, das das Maß der Erträglichkeit übersteigt?

(Hans-Christian Ströbele, MdB [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]: „Gefälle“, das stimmt!)

**Vorsitzender Andreas Schmidt:**

Vielen Dank.

Jetzt hat Herr Minister Professor Reinhart für das Land Baden-Württemberg das Wort.

**Minister Dr. Wolfgang Reinhart (Baden-Württemberg):**

Ich habe eine Frage an Herrn Lückemann. Wir haben hier gehört, dass die Resozialisierungsziele sinnvoll nur im Wege eines „Wer androht, muss auch sagen, wie es aussieht“ erreicht werden können.

Meine erste Frage an Sie lautet: Trifft das zu oder könnte das Ziel der Resozialisierung nicht noch besser verfolgt werden, wenn wir die fachliche, die organisatorische und die finanzielle Zuständigkeit zusammenfassen?



**Minister Dr. Wolfgang Reinhart (Baden-Württemberg)**

- (A) Meine zweite Frage an Sie lautet: Glauben Sie, dass es wirklich zu einem anderen Vollzug kommt, wenn die Länder zuständig sind? Hier wurden ja vielfach Gefahren bei der Zuständigkeit der Länder beschrieben. Bietet die Zuständigkeit der Länder nicht auch Chancen, das heißt Spielraum für Verbesserungen und Innovationen, sodass man nicht nur das Gefahrenszenario, sondern auch die Möglichkeiten sehen sollte, die Chancen für die Erreichung des Resozialisierungsziels beim Strafvollzug zu verbessern und Sicherheit zu gewährleisten?

**Vorsitzender Andreas Schmidt:**

Vielen Dank.

Jetzt ist Frau Kollegin Leutheusser-Schnarrenberger für die FDP-Fraktion an der Reihe.

**Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, MdB (FDP):**

Recht herzlichen Dank, Herr Vorsitzender. – Herr Professor Seebode, ich möchte Sie Folgendes fragen:

Erstens. Können Sie uns Bundestagsabgeordneten bitte eine überzeugende fachliche und keine haushalterische Begründung für die Kompetenzübertragung auf die Länder nennen? Wie ist in diesem Zusammenhang das Argument der so genannten Modernisierung des Strafvollzuges zu sehen? Beziehen Sie in Ihre Bewertung bitte ein, dass hier der Vorschlag aus den Ländern auf dem Tisch liegt, das Ziel der Resozialisierung aus dem Strafvollzugsgesetz herauszunehmen.

- (B) Zweitens. Was würde die Übertragung der Kompetenz für das Strafvollzugsrecht auf die Länder für die seit Jahren überfällige Regelung zum Jugendstrafvollzug und für die Reform des Untersuchungsrechtes bedeuten?

Vielen Dank.

**Vorsitzender Andreas Schmidt:**

Vielen Dank.

Jetzt hat Herr Staatssekretär Lischka für das Land Sachsen-Anhalt das Wort.

**Staatssekretär Burkhard Lischka (Sachsen-Anhalt):**

Ich habe eine Frage an Herrn Winchenbach. Sie waren ja Anstaltsleiter in Hessen, und Hessen hat im Hinblick auf den Aufbau eines rechtsstaatlichen Strafvollzuges Aufbauhilfe für Thüringen geleistet. Wäre Ihrer Auffassung nach der Aufbau eines Strafvollzuges dort so rasch möglich gewesen, wenn wir damals bereits entsprechende Landesgesetze von elf Ländern gehabt hätten?

**Vorsitzender Andreas Schmidt:**

Vielen Dank.

Als Letzter in dieser Runde hat Herr Kollege Hartenbach für die SPD-Fraktion das Wort.

**Alfred Hartenbach, MdB (SPD):**

Ich bedanke mich, dass Sie festgestellt haben, dass ich mir bei meinen beiden Fragen den Hut „MdB“ aufsetzen möchte.

Meine erste Frage geht an Herrn Lange-Lehngut. Herr Lange-Lehngut, seit 1972 gibt es die Aufforderung des Bundesverfassungsgerichtes, ein Gesetz zur Regelung des Jugendstrafvollzuges zu formulieren. Wir haben viele Versuche unternommen. Das Bundesministerium der Justiz hat zuletzt noch 2004 einen Diskussionsentwurf vorgelegt, der allerdings leider liegen geblieben ist. Die große Koalition hat in ihrem Koalitionsvertrag festgelegt – ich zitiere –:

Den Jugendstrafvollzug werden wir auf eine verlässliche gesetzliche Grundlage stellen.

(Wolfgang Wieland, MdB [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]: Wenn Sie das mal tun würden!)

Herr Lange-Lehngut, glauben Sie, dass dies auch dann zu verwirklichen ist, wenn wir 16 Strafvollzugsgesetze und 16 Jugendstrafvollzugsgesetze haben?

Meine zweite Frage geht an Herrn Winchenbach. Ich muss vorausschicken, dass wir uns auch aus meiner Zeit in Hessen kennen – damit hier niemand glaubt, ich würde etwas türken. Herr Winchenbach, Sie haben soeben dargestellt, dass Sie das Schiff „Strafvollzug“ sowohl als Steuermann als auch als Kapitän durch manche Klippen und raue Seen gesteuert haben. Ist Ihnen das, was Herr Aumüller eben gesagt hat, dass nämlich die Bundesländer, der Bundesrat, zwar durchaus Vorschläge zur Verbesserung der Resozialisierung gemacht haben, dass diese aber vom Bund abgelehnt worden sind, bekannt? Dabei müssen Sie nur die letzten acht Jahre betrachten. Die Zeit davor interessiert nicht unbedingt.

Herr Lückemann, glauben Sie nach den bisherigen Diskussionen, die ja öffentlich geführt worden sind und in denen Befürchtungen laut wurden, es gebe möglicherweise Minderungen bei der Resozialisierung, dass in Ländergesetzen weitere Resozialisierungsmaßnahmen verankert werden können, die über die hinausgehen, die bereits aufgrund des bisherigen Strafvollzugsgesetzes durchgeführt werden können?

Danke schön.

**Vorsitzender Andreas Schmidt:**

Vielen Dank.

Wir gehen jetzt in die Antwortrunde. Es beginnt Herr Aumüller, der auf die Frage von Herrn Dr. Gehb antwortet.

**Sachverständiger Thomas Aumüller:**

Es geht um die Frage zu den Mindeststandards. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gebietet die Verfassung, den Strafvollzug auf das Ziel der Resozialisierung der Gefangenen hin auszurichten. Dieses verfassungsrechtliche Resozialisierungsgebot bestimmt den gesamten Strafvollzug. Diese

Sachverständiger Thomas Aumüller

- (A) Aussage kennzeichnet im Grunde genommen den Mindeststandard.

Die Länder haben in der Vergangenheit den § 2 und den § 10 des Strafvollzugsgesetzes je nach den landespolitischen Gegebenheiten ausgeschöpft. Das hat dazu geführt, dass es den offenen Vollzug in den Ländern teilweise als Regelvollzug gab. Der Mindeststandard in diesem Bereich ist aber die Einigung auf die Formel, dass in den offenen Vollzug nur der gelangt, bei dem nicht zu befürchten ist, dass er sich dem Vollzug der Freiheitsstrafe entziehen oder den offenen Vollzug für das Begehen von Straftaten missbrauchen wird.

Es gibt auch keine einheitliche Handhabung im Hinblick auf Vollzugslockerungen. Ich selbst war Abteilungsleiter in einem Bundesland, in dem die Anzahl der Vollzugslockerungen innerhalb eines Zeitraums von drei Jahren auf die Hälfte reduziert worden sind. Das ist in anderen Bundesländern ebenfalls passiert. Das belegt, dass die Frage, wie diese im Gesetz vorgegebene Vollzugsgestaltung zu handhaben ist, nur mit den Mindeststandards, die das Verfassungsgericht beschrieben hat, beantwortet werden kann.

Insofern gibt es nur auf der Ebene der Länder eine Einigung, und zwar dergestalt, wie sie etwa in den bundeseinheitlichen Verwaltungsvorschriften zum Vollzug zum Ausdruck kommt. Aber auch hier gibt es wiederum Abweichungen von einzelnen Ländern, die sich davon ausnehmen wollen.

- (B) **Vorsitzender Andreas Schmidt:**

Vielen Dank, Herr Aumüller.

Jetzt hat Herr Lange-Lehngut das Wort zur Beantwortung der Frage von Herrn Hartenbach.

**Sachverständiger Klaus Lange-Lehngut:**

In der Tat hat das Bundesverfassungsgericht 1972 die Schaffung eines Strafvollzugsgesetzes eingefordert. Diese Forderung ist mit einiger Verzögerung im März 1976 vom Gesetzgeber umgesetzt worden. Wenn ich es recht in Erinnerung habe, wurde von Anfang an darüber diskutiert, auch ein Jugendstrafvollzugsgesetz zu erlassen, weil die §§ 91, 92 des Jugendgerichtsgesetzes für die Bestimmung der Ziele und des Inhalts des Jugendstrafvollzuges überhaupt nicht ausreichen.

Ich habe mich immer der Meinung angeschlossen, dass auch für das Jugendstrafvollzugsrecht eine gesetzliche Grundlage nötig ist; denn schließlich wird in die Rechte von Jugendstrafgefangenen eingegriffen. Die bundeseinheitlichen Verwaltungsvorschriften zum Jugendstrafvollzug sind da nicht ausreichend. Gerade weil es darauf ankommt, genau zu definieren, was Aufgabe des Jugendstrafvollzuges ist, ist es nicht richtig, diese Gesetzgebung den Ländern zu überlassen. Ich verstehe auch die Diskussion der letzten Jahrzehnte so, dass das Jugendstrafvollzugsgesetz irgendwann einmal als Bundesgesetz vorliegen muss, um den Gleichklang zwischen Strafvollzug für Erwachsene und Strafvollzug für Jugendliche zu gewährleisten.

**Vorsitzender Andreas Schmidt:**

Vielen Dank.

Jetzt hat Herr Lückemann das Wort zur Beantwortung der Fragen der Kollegen Gehb, Professor Reinhart, Baden-Württemberg, und Staatssekretär Lischka, Sachsen-Anhalt. Bitte schön.

**Sachverständiger Clemens Lückemann:**

Herr Vorsitzender, die Frage, ob de lege lata, also bei gegebener Rechtslage, der Strafvollzug einheitlich ist, möchte ich verneinen. Auf den für den Gefangenen wichtigsten Punkt der unterschiedlichen Anwendung von geschlossenem und offenem Vollzug habe ich schon hingewiesen.

Ein weiteres Beispiel – das Stichwort wurde schon genannt – ist die Urlaubsregelung für Strafgefangene. In manchen Bundesländern wird Urlaub als Vergünstigung angesehen. In anderen Ländern wird den Gefangenen der Urlaub nur als Behandlungsmaßnahme gewährt, also zur gezielten Vorbereitung auf die Entlassung. Dabei muss Urlaub mit den Gefangenen vor- und nachbereitet werden. Wenn ein Gefangener Urlaub möchte, um zweifelhafte Kontakte wiederaufzufrischen, dann kann dieser verwehrt werden. Unterschiede gibt es auch hinsichtlich des Zeitpunktes, ab dem Lockerungen gewährt werden.

Unterschiede gibt es ebenso bei ganz praktischen Dingen wie dem Besitz von Gegenständen. In manchen Bundesländern wird auf Grundlage des § 3 des Strafvollzugsgesetzes – Angleichungsgrundsatz – der Besitz der unsinnigsten Computerspiele zugelassen. Andere Länder stehen auf dem Standpunkt, auch der Besitz von Gegenständen solle der Resozialisierung dienen; darum solle möglichst verhindert werden, dass sich Gefangene in ihrer Zelle in ihrer Freizeit mit unsinnigen Computerspielen statt mit sinnvollen Sachen beschäftigen. – Ich möchte hier nicht von einem Gefälle, aber doch von großen Unterschieden sprechen.

Die Frage, ob das Ziel der Resozialisierung bei Zusammenfassung der Kompetenzen für Aufgaben, Verantwortung und Gesetzgebung besser zu erreichen ist, beantworte ich mit einem eindeutigen Ja. Ich möchte beispielhaft auf eine gesetzgeberische Fehlleistung des Bundesgesetzgebers hinweisen, die uns große Mühe bereitet. Nach der Neufassung des § 9 des Strafvollzugsgesetzes von 1998 – Sozialtherapie – wird in dem Gesetz vorgeschrieben, dass auch nicht zu einer Therapie motivierte Gefangene gegen ihren Willen in eine sozialtherapeutische Anstalt zu verlegen sind, obwohl in der Praxis offenkundig ist, dass ein nicht behandlungsbereiter Gefangener, der gegen seinen Willen einer therapeutischen Einrichtung zugeführt wird, das therapeutische Klima der Einrichtung insgesamt und damit den Behandlungserfolg der Mitgefangenen maßgeblich negativ beeinflusst. Auf gut Deutsch gesagt: Ein fauler Apfel verdirbt alle anderen Äpfel in der Kiste. – In diesem Punkt muss das Gesetz dringend geändert werden.

**Sachverständiger Clemens Lückemann**

- (A) Droht ein wirklich anderer Vollzug bei Übertragung dieser Kompetenz auf die Länder? Er droht meiner Meinung nach eindeutig nicht. Es geht um eine Modifizierung, nicht darum, das Rad neu zu erfinden. Ein Grund dafür ist, dass das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung den Resozialisierungsgrundsatz unmittelbar aus Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 des Grundgesetzes ableitet. Darum kann kein Bundesland den Resozialisierungsauftrag relativieren oder abschaffen.

Eine Recherche in der juristischen Datenbank „juris“ ergibt 126 Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zum Strafvollzugsrecht. Daran sieht man, wie dicht die Kontrolle ist. An dieser dichten Kontrolle wird sich nichts ändern. Es geht also, wie gesagt, darum, dass die Länder die Chance haben, dieses Recht zu modifizieren. In einigen Punkten könnten die Länder sogar in einen positiven Wettbewerb eintreten.

Beispielsweise ist der Begriff der Behandlung im Gesetz noch nirgends definiert. Hier könnte ein Land mit einem entsprechenden Gesetz Vorreiter sein. Auch fehlen verbindliche Mindeststandards. Gleiches gilt für die Sozialtherapie. Darüber hinaus könnte man etwa an solche Regelungen denken, die nicht einfach auf dem Verwaltungsweg erlassen werden können, weil sie einer Rechtsgrundlage bedürfen: Der Bereich der Nachsorge, der Übergang vom Strafvollzug in die Freiheit, könnte neu geregelt werden. Ähnliches gilt für die Verknüpfung von Strafvollzug, Bewährungshilfe und Führungsaufsicht. Der Täter-Opfer-Ausgleich ist bisher im Strafvollzugsgesetz nur in rudimentärster Form, und zwar nur bezüglich des Ersatzes materieller Schäden, erwähnt.

- (B) Ich möchte auch etwas „Negatives“ sagen. Im Sinne des Angleichungsgrundsatzes ist eine Kostenbeteiligung leistungsfähiger Strafgefangener an Leistungen des Vollzuges zu prüfen, die auch in Freiheit Geld kosten. Ebenso möchte ich zeigen, was noch alles im Gesetz steht: Eine Regelung, nach der Gefangenen medizinische Vorsorgeuntersuchungen vorenthalten werden sollen, wenn Ärzte und Einrichtungen fehlen, um aufgefundene Verdachtsfälle zu diagnostizieren und zu behandeln, ist nicht mehr zeitgemäß. So steht es aber noch jetzt in § 57 Abs. 3 Nr. 4 unseres Strafvollzugsgesetzes.

Zusammengefasst: Es geht nicht darum, das Rad neu zu erfinden. Es geht auch nicht darum, das Rad rückwärts zu drehen. Vielmehr geht es darum, den Ländern die Chance zu eröffnen, den Strafvollzug maßvoll und eigenständig fortzuentwickeln.

**Vorsitzender Andreas Schmidt:**

Jetzt hat Herr Professor Seebode das Wort zur Beantwortung der Frage von Frau Leutheusser-Schnarrenberger.

**Sachverständiger Prof. Dr. Manfred Seebode:**

Ich bin nach einer fachlichen Begründung für das Änderungsvorhaben gefragt worden. Ich verweise etwas hinterhältig auf die amtliche Begründung der Vor-

lage, weil da nämlich keine fachliche Begründung zu finden ist. Das ist ungewöhnlich; denn wer etwas vorschlägt, trägt die Begründungslast. Hier besteht aus sehr vielen Gründen eine gesteigerte Beweislast. Abgesehen von der heutigen Anhörung hat dieser Änderungsvorschlag von allen Seiten, der Wissenschaft, den Betroffenen, den Praktikern, den Kirchen und den Gewerkschaften, bisher nur Kritik erfahren. Man muss schon sagen: Es besteht eine gesteigerte Begründungslast. Aber es ist keine ausdrückliche Begründung gegeben, warum nun gerade der Justizvollzug in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder übertragen werden soll.

Es gibt natürlich eine Begründung für den Entwurf. Sie ist aber, wenn man sich das Papier genau anschaut, eine rein politische und keine fachliche Begründung. Das heißt, wir bewegen uns hier auf zwei unterschiedlichen und sich widerstreitenden Begründungsebenen. Der Entwurf entspringt dem Motiv, der nun tatsächlich nicht gerade erfreulichen Tatsache entgegenzuwirken, dass manche Gesetze, wie das Strafvollzugsgesetz, das Jugendstrafvollzugsgesetz und das Untersuchungshaftvollzugsgesetz, nicht weiterentwickelt bzw. diese Gesetze nicht zustande gekommen sind. In diesem Zusammenhang spricht man von Blockade. Diese Blockade – das ist in der amtlichen Begründung sogar ausdrücklich erwähnt – will man beseitigen.

Die vorliegende Begründung für das Vorhaben ist politisch motiviert. Das heißt, die bis jetzt zuständigen Gesetzgeber, Bundestag und Bundesrat, entledigen sich wegen der Schwierigkeit, über Jahre und Jahrzehnte keinen Kompromiss gefunden zu haben – dabei gehören Kompromisse zwischen Bund und Ländern doch zum Wesen des Föderalismus –, indem sie dieses Vorhaben aufgeben, nichts mehr machen und die Verantwortung dafür allein den Ländern übertragen. Damit stiehlt sich der Bund aus der Verantwortung für den Justizvollzug und insbesondere für den Strafvollzug, der sehr stark im öffentlichen Bewusstsein verankert ist.

Die praktische Durchführung des Strafvollzuges liegt in der Verantwortung aller, nicht nur in der der Länder oder der Kirchen, sondern eben auch in der des Bundes. Der Bund sollte sich aus dieser Verpflichtung nicht zurückziehen und sagen: Damit will ich überhaupt nichts mehr zu tun haben. – Es gab zwar jahrzehntelang Schwierigkeiten, diese Gesetze zu erlassen. Aber diese Schwierigkeiten bestehen inzwischen nicht mehr. Also gerade in dem Augenblick, da man die unter anderem von Herrn Lückemann angesprochenen Änderungen umsetzen könnte, will man diese Kompetenz allein den Ländern übergeben.

Die politische Begründung für die Übertragung der Kompetenz für den Justizvollzug auf die Länder, die ich durchaus nachvollziehen kann, trägt nicht, weil nämlich die fachliche Begründung fehlt. Es ist offensichtlich: Das Gesetz hat sich bewährt und hat internationale Anerkennung gefunden. Jetzt soll mir einer sagen, warum die Kompetenz nun unbedingt auf 16 Länder übertragen werden soll. Dafür finde ich keine Begründung. Aber es gibt eine Menge Gründe

**Sachverständiger Prof. Dr. Manfred Seebode**

- (A) gegen diesen Schritt. Weil der Entwurf keine Begründung für die Kompetenzübertragung enthält, sind diejenigen, die den Status quo im Wesentlichen beibehalten wollen, in die Defensive gedrängt worden und müssen erklären, warum sie für die Beibehaltung sind. Das ist eine Verkehrung – das hat schon Herr Maelicke angesprochen –; denn die Beweislast liegt bei denjenigen, die den Änderungsentwurf eingebracht haben.

Die zahlreichen Gründe, die gegen eine Änderung sprechen, sind heute zum Teil schon genannt worden. Ein Punkt ist zum Beispiel die Gefahr – damit komme ich zum zweiten Teil der mir gestellten Frage –, dass es auf den drei betroffenen Rechtsgebieten zu einer Diskrepanz zwischen Bundes- und Landesrecht kommt. Selbstverständlich gibt es – das wiederhole ich – Vorgaben durch das Bundesverfassungsgericht und auch durch unsere Verfassung. Wir können nicht die Resozialisierung aus unserem Strafvollzug streichen und es so machen wie in einigen wenigen Staaten der USA, wo die Regelungen zum Strafvollzug in keinem Gesetz stehen und es einfach heißt: Es wird der Strafe wegen vollzogen.

Wir müssen also in der gesamten Bundesrepublik das Ziel einer Resozialisierung im Vollzug aufrechterhalten. Das ist selbstverständlich. Allerdings können wir das ganz unterschiedlich gewichten; das ist hier schon angeklungen. Wir können auch den Zweck der Strafe in einem Strafvollzugsgesetz irgendeines Landes betonen und die Resozialisierung klein schreiben. Das ist vom Bundesverfassungsgericht nicht vorgeschrieben. Inzwischen wurde zwar festgelegt, dass in den Zellen eine Toilette räumlich abgetrennt sein muss und ein Vorhang nicht ausreicht. Aber in welchem Umfang Resozialisierung stattzufinden hat, ist nicht entschieden und in der Tat schwer zu entscheiden.

Die Gewichtung, die Schwerpunktsetzung in den Gesetzen ist das Entscheidende. Da sind die Länder völlig offen. Der Bund hätte keinerlei Möglichkeiten, wenn in dem Vollzugsgesetz die Grundlage des materiellen Rechts, also des Strafgesetzbuches oder des Jugendgerichtsgesetzes, nicht umgesetzt wird, sondern die Schwerpunkte völlig verschoben werden. Das wird insbesondere beim Jugendgerichtsgesetz klar. Das Jugendgerichtsgesetz ist, wie jeder weiß, deutlich auf Erziehung ausgerichtet. Wenn jetzt ein Land ein Jugendstrafvollzugsgesetz erlässt und sich an diesem Erziehungsgedanken, der für das Jugendstrafrecht verfassungsrechtlich nicht vorgegeben ist, nicht orientiert, dann kann der Bund nichts machen. Es kommt in diesem Fall zu einer deutlichen Diskrepanz.

Die andere Diskrepanz ist hier schon angesprochen worden. Herr Lückemann vertritt die Auffassung, die Untersuchungshaft diene der Sicherheit der Bevölkerung. Das ist überhaupt nicht wahr. Die Untersuchungshaft wird verhängt, weil jemand dringend tatverdächtig ist – er kann gefährlich sein oder auch nicht – und womöglich Sachverhalte verdunkeln oder fliehen könnte.

(Zuruf: Und widerruft!)

– Ich habe erwartet, dass Sie das sagen. Die Strafprozessordnung enthält den deplatzierten § 112 a,

(Heiterkeit)

der eine theoretische Ausnahme darstellt – das wird keiner bestreiten – und praktisch relativ bedeutungslos ist. Also, auf diese Diskussion lasse ich mich nicht ein. Sie wollen eine Ausnahme zur Regel machen.

Genauso ist hier gesagt worden, der Strafvollzug sei schon recht unterschiedlich. Daraus kann man doch nicht folgern, ihn jetzt erst recht völlig unterschiedlich zu gestalten.

**Vorsitzender Andreas Schmidt:**

So. Ich darf –

**Sachverständiger Prof. Dr. Manfred Seebode:**

Ich bin eigentlich noch nicht fertig, aber wenn Sie meinen: Bitte schön.

(Heiterkeit)

**Vorsitzender Andreas Schmidt:**

Ich habe gar nicht gemeint, dass Sie fertig sind. Ich habe nur gemeint, dass wir uns zeitlich ein bisschen beschränken müssen, weil noch viele fragen wollen und wir auch ein gewisses Zeitbudget einhalten müssen.

**Sachverständiger Prof. Dr. Manfred Seebode:**

Das ist schon in Ordnung.

**Vorsitzender Andreas Schmidt:**

Herr Professor Seebode, Sie haben das Wort, wenn Sie die Frage noch nicht beantwortet haben.

**Sachverständiger Prof. Dr. Manfred Seebode:**

Ich wollte nur sagen – und dies an Beispielen betonen –, dass wir Gefahr laufen, dass Bundes- und Landesrecht auseinander klaffen. Das muss nicht so sein, Herr Kollege Robbers. Man kann darauf vertrauen, dass die Länder dies im Grundsatz weiterhin so wie bisher machen. Diese Annahme ist sehr optimistisch, vielleicht auch naiv. Jedenfalls ist dies keine zuverlässige Grundlage für eine Grundgesetzänderung, es sei denn, wir machen in diesem Punkt eine Grundgesetzänderung auf Probe und nach ein paar Jahren stellen wir den alten Zustand wieder her, weil die Länder doch alles anders gemacht haben als gedacht.

Der Gesetzgeber läuft also bei der vorgesehenen Änderung des Grundgesetzes Gefahr, dass sehr unterschiedliche Gesetze zum Vollzug der Untersuchungshaft, zum Jugendstrafvollzug und zum Strafvollzug auf den Weg gebracht werden. Das würde einen Bruch der Rechtsordnung an vielen Stellen bedeuten und zu Diskrepanzen führen, die die ohnehin strapazierte Justiz zusätzlich belasten würden.

**(A) Vorsitzender Andreas Schmidt:**

Vielen Dank.

Jetzt hat Herr Winchenbach zu der Frage von Herrn Hartenbach das Wort.

**Sachverständiger Klaus Winchenbach:**

Ich möchte zunächst die Frage nach meinen Erfahrungen mit dem Aufbau Ost beantworten. Ich habe 1990/91 in Suhl unterrichtet, zusammen mit Kollegen aus Rheinland-Pfalz. Wenn es seinerzeit kein bundeseinheitliches Strafvollzugsgesetz gegeben hätte, dann hätten wir uns wohl an das rheinland-pfälzische und das hessische Vollzugsgesetz gehalten und die armen Thüringer hätten zwischen den beiden Gesetzen hin- und herspringen müssen. Das macht sicherlich jedem deutlich, dass es ein Glücksfall war, dass wir nach der Wiedervereinigung ein bundeseinheitliches Strafvollzugsgesetz hatten. Insofern ist die Frage schnell beantwortet.

Die zweite Frage war, ob mir bekannt ist, dass der Bundesrat Vorschläge zur Verbesserung der Resozialisierung vorgelegt hat. In diesem Zusammenhang erinnere ich an die im Zuge des Verbrechensbekämpfungsgesetzes erfolgte Änderung von § 9 des Strafvollzugsgesetzes. In diesem Punkt unterstütze ich die Kritik von Herrn Lückemann: Diese Regelung ist etwas verunglückt, vor allem in Bezug auf Personen, die gar nicht in der Lage sind, sich einer Behandlung zu unterziehen. Die Praxis hat sich aber schon lange beholfen; insofern ist keine Gesetzesänderung notwendig. Denn wenn durch einen entsprechenden Vermerk der Fachdienste deutlich wird, dass jemand für eine sozialtherapeutische Anstalt in keiner Weise geeignet ist, dann wird er auch nicht verlegt.

(Zuruf: Das steht aber im Gesetz!)

**Vorsitzender Andreas Schmidt:**

Vielen Dank.

Jetzt folgt die nächste Fragerunde. Ich rufe Frau Staatsministerin Dr. Merk für das Land Bayern auf.

**Staatsministerin Dr. Beate Merk (Bayern):**

Herr Vorsitzender! Meine sehr geehrten Damen und Herren! Meine erste Frage richtet sich an Herrn Präsident Aumüller. Wie wir gehört haben, sind wir uns alle im Grundsatz darüber einig, dass sich das Strafvollzugsgesetz bewährt hat. Einige haben aber angemerkt, dass es der Entwicklung in den vergangenen 30 Jahren nicht mehr gerecht wird und deshalb Anpassungen notwendig sind.

Sehen Sie in der Übertragung der Gesetzgebungskompetenz auf die Länder bessere Möglichkeiten und Chancen, die notwendigen Anpassungen und Ergänzungen vorzunehmen? Ich verweise in diesem Zusammenhang auf das Jugendstrafvollzugsgesetz, das meines Erachtens dringend gebraucht wird, um prag-

matisch und sachdienlich zu einer schnellen und zielgerichteten Lösung zu kommen. **(C)**

Meine zweite Frage richtet sich an Herrn Lückemann. Sie haben zu der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Stellung genommen und Ihre praktischen Erfahrungen mit 30 Jahren Strafvollzugsgesetz geschildert. Die Leistungen der Länder gehen weit über das Erforderliche hinaus. Dennoch wird hier der Dämon eines Schüßigkeitswettlaufs gezeichnet, was meines Erachtens zu weit hergeholt ist.

(Wolfgang Wieland [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]: War das eine Frage?)

In der Diskussion wurde die Abschaffung notwendiger Maßnahmen – zum Beispiel Lockerungen – angesprochen. Meinen Sie nicht, dass die Übertragung der Gesetzgebungsbefugnisse die Beibehaltung und Weiterentwicklung unserer Standards sogar fördern wird und dass vor allem der enge Kontakt der Länder untereinander gewährleistet wird, dass sich erfolgreiche Maßnahmen durchsetzen und wir dadurch sehr wohl die notwendige Einheitlichkeit aufrechterhalten können?

**Vorsitzender Andreas Schmidt:**

Vielen Dank.

Jetzt hat der Kollege Wolfgang Nešković für die Fraktion Die Linke das Wort.

**Wolfgang Nešković, MdB (DIE LINKE):**

Herr Vorsitzender, ich habe zwei Fragen. Im Gegensatz zu den Angaben, die Ihnen vorliegen, möchte ich umdisponieren und meine Fragen neben Professor Maelicke nicht an Herrn Winchenbach, sondern an Professor Seebode richten. **(D)**

Ich knüpfe an den Beitrag von Herrn Professor Maelicke an, der seine Verwunderung darüber zum Ausdruck gebracht hat, wie es zu der plötzlichen Änderung gekommen ist. Ich möchte in diesem Zusammenhang zitieren, was die Bundesjustizministerin anlässlich der 100. Tagung des Strafvollzugausschusses der Länder in meiner Heimatstadt Lübeck ausgeführt hat:

Die Länder sollten die Gesetzgebungskompetenz nur für solche Materien erhalten, die von ihnen auch zu unterschiedlichen und eigenständigen Regelungen genutzt werden können. Da, wo wir einheitliche Standards brauchen, sind aus meiner Sicht auch bundeseinheitliche Regelungen erforderlich. Die Materie, mit der sich der Strafvollzugausschuss zu befassen hat, ist dafür ein gutes Beispiel. Denn gerade auch im Strafvollzug benötigen wir aus meiner Sicht unbedingt einheitliche Bundesgesetze. Dies ist nicht nur zur Wahrung der Rechtseinheit im gesamtstaatlichen Interesse erforderlich. Eine bundeseinheitliche Regelung dient auch der Qualitätssicherung und garantiert damit die Chancengleichheit der Gefangenen. ... Und es darf erst recht keinen Wettbewerb der Länder zulasten einer schwachen Gruppe geben.

**Wolfgang Neškovič, MdB**

- (A) Auch in den Koalitionsvereinbarungen – Herr Hartenbach hat es bereits angesprochen – ist von einem Bundesjugendstrafvollzugsgesetz und einem Bundesuntersuchungshaftvollzugsgesetz die Rede.

Wenn man sich diese klaren Positionen vor Augen führt, fragt man sich in der Tat, wie es zu dieser plötzlichen Änderung kommt.

(Zuruf: Was war noch mal die Frage?)

Haben Sie dafür eine Erklärung? Betrachten Sie die Gründe, die Sie, Herr Professor Seebode, heute von Ihren Kollegen gehört haben, die die Änderung befürworten, als tragfähige Grundlage, vor allen Dingen vor dem Hintergrund, dass derjenige, der eine Änderung will, die Beweislast hinsichtlich der damit verbundenen Verbesserung trägt? Ich bitte Sie beide, nicht nur auf die im Gesetzentwurf enthaltene Begründung, sondern insbesondere auf die von Ihren Kollegen vorgebrachten Gründe einzugehen.

Meine zweite Frage bezieht sich – das ist auch schon angeklungen – auf die Einheit von Strafrecht, Strafprozessrecht und Strafvollzug. § 46 Strafgesetzbuch, der die Grundsätze der Strafzumessung regelt, verlangt von den Richtern, die Wirkung, welche durch die Strafe für das künftige Leben des Täters in der Gesellschaft zu erwarten ist, im Rahmen der Strafzumessung zu berücksichtigen. Dass hierbei die Ausgestaltung des Strafvollzugs entscheidend ist, liegt auf der Hand. Ich frage Sie deshalb: Welche Konsequenzen würden sich angesichts dieses immanenten Zusammenhangs, der sich nicht nur in § 46, sondern auch in § 67 Abs. 2 bei der Reihenfolge der Vollstreckung von Maßregelvollzug und Strafvollzug sowie in § 66 b, der die Sicherungsverwahrung regelt, widerspiegelt, für die Rechtsprechung ergeben? Insbesondere bitte ich zu berücksichtigen, was es im Hinblick auf § 46 bedeutet, wenn ein Richter die Auswirkungen der Strafe bei der Verlegung in ein anderes Land berücksichtigen muss. Welche Konsequenzen hat das konkret? Muss dann unter Umständen die Strafe nachträglich geändert werden? Was bedeutet das insbesondere bei einer Verlegung vor dem Hintergrund der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts – –

(B)

**Vorsitzender Andreas Schmidt:**

Herr Kollege Neškovič, ich muss Sie unterbrechen. Wir haben uns darauf verständigt, zwei Fragen an jeweils einen Sachverständigen zu richten. Sie haben das schon etwas anders ausgelegt, indem Sie jeweils eine Frage an zwei Sachverständige gerichtet haben.

**Wolfgang Neškovič, MdB (DIE LINKE):**

Ich stelle zwei Fragen und richte diese an zwei Sachverständige. Ich sehe das Problem nicht.

**Vorsitzender Andreas Schmidt:**

Sie können jede Frage nur an einen Sachverständigen richten.

(Jerzy Montag [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]: Eine Frage an einen Sachverständigen!)

(C)

**Wolfgang Neškovič, MdB (DIE LINKE):**

Wir hatten vorhin im Obleutegespräch zwei Fragen und zwei Sachverständige vereinbart. Ich stelle maximal zwei Fragen, die ich an zwei Sachverständige richte.

(Lachen und Unruhe)

**Vorsitzender Andreas Schmidt:**

Ich glaube, dass mich die Mehrheit im Raum verstanden hat. Ich bin auch nicht kleinlich.

**Wolfgang Neškovič, MdB (DIE LINKE):**

Ich komme im Übrigen gleich zum Ende. Wenn Sie mich hätten ausreden lassen, wäre ich schon fertig geworden.

**Vorsitzender Andreas Schmidt:**

Okay.

**Wolfgang Neškovič, MdB (DIE LINKE):**

Ich darf Herrn Seebode dennoch bitten, bei der Frage der Einheitlichkeit auch das Römische Statut zu berücksichtigen.

Vielen Dank.

(D)

**Vorsitzender Andreas Schmidt:**

Jetzt hat die Frau Bürgermeisterin und Senatorin Schubert für das Land Berlin das Wort.

**Senatorin Karin Schubert (Berlin):**

Danke schön. – Ich frage Herrn Aumüller, woher er die Hoffnung nimmt, dass die von ihm angestrebten Erweiterungen der Mindeststandards im bundesweit geltenden Strafvollzugsgesetz, das sich grundsätzlich bewährt hat, ausgerechnet von den Ländern gewährleistet werden sollen, wo doch in der Vergangenheit die Fortentwicklung dieses Gesetzes vielfach an den Ländern – nicht zuletzt auch aus finanziellen Gründen – gescheitert ist. Und wie wollen Sie sicherstellen, dass sich die Länder im Falle einer Kompetenzzuweisung nicht doch dem Diktat der leeren Kassen beugen müssen?

Ich habe noch eine Frage an Herrn Lückemann. Ich war sehr überrascht über Ihre Äußerung, dass die Bundeszuständigkeit für das Strafvollzugsgesetz insofern systemunlogisch sei, als es dabei vergleichbar mit dem Polizeirecht um den Aspekt der Sicherheit geht. Könnten Sie sich vorstellen, dass der Strafvollzug unter dem Gesichtspunkt, dass es hierbei ausschließlich um Sicherheit und nicht um soziale Belange und Resozialisierung geht, generell auch den Innenressorts der Länder unterstellt werden könnte, wenn die Länder die entsprechende Kompetenz hätten?

**(A) Vorsitzender Andreas Schmidt:**

Vielen Dank.

Jetzt hat der Kollege Stünker für die SPD-Fraktion das Wort.

**Joachim Stünker, MdB (SPD):**

Schönen Dank, Herr Vorsitzender. – Meine Damen und Herren! Liebe Kolleginnen und Kollegen! Nach dem bisherigen Gang der Diskussion möchte ich eine kurze Vorbemerkung machen, Herr Vorsitzender. Ich war Mitglied der Föderalismuskommission und meine, man sollte den Landtagen nicht unterstellen, dass sie aus irgendwelchen Gründen bewusst schlechtere Standards setzen würden als der Bundestag. Es müssen nicht alle Entscheidungen in Berlin fallen. Wir haben schließlich ein föderales System. Ich meine, dass gegenseitige Unterstellungen nur die Diskussion belasten. Die Landtage würden bei der Einhaltung der Vollzugsstandards – auch was soziale Standards angeht – sicher genauso sorgfältig vorgehen wie der Bundestag. Eine solche Diskussion, wie sie in der Vergangenheit geführt wurde – auch durch einige Sachverständige –, bringt uns nicht weiter.

Meine zweite Bemerkung: Wir arbeiten an einer Föderalismusreform. Dabei geht es um die Strukturen. Wir können zwar ausführlich die Einzelheiten des Strafvollzugsgesetzes diskutieren, aber das ist nicht der richtige Ansatz für die Reform.

(Vorsitz: Dr. Ralf Stegner)

**(B) Bei den vorgeschlagenen Abschichtungen – –**

(Mechthild Dyckmans [FDP]: Es geht um die Frage, Herr Kollege!)

– Wollen Sie mir jetzt das Wort nehmen?

Wir wollen und werden die Kompetenz vollständig vom Bund auf die Länder übertragen. Das heißt, es geht nicht um die Fortentwicklung bereits vorhandener Regelungen; vielmehr wird den Ländern eine völlig neue Kompetenz übertragen. Damit muss man sich auch dogmatisch befassen. Herr Professor Seebode hat damit begonnen.

Da uns meines Erachtens nur dieser Ansatz in der Föderalismusreform weiterbringt, folgende Frage an Herrn Professor Seebode: Der stärkste Eingriff, den der Staat gegen den ihm unterworfenen Staatsbürger vornehmen kann, ist, ihn der Freiheit zu berauben bzw. ihn einzusperren. Ist es Ihrer Meinung nach in einem föderalen System vertretbar, 16 verschiedene Regelungen des Strafvollzugs zuzulassen?

Meine zweite Frage ist: Wie soll ich mir die Trennung zwischen der Strafprozessordnung und den 16 Länderregelungen im Bereich des Untersuchungshaftvollzugs vorstellen? In diesem Bereich gibt es eine klare Bundeskompetenz, die auch beibehalten werden soll. Ich sehe gegenwärtig nicht, wie die Implikationen hinsichtlich der Strafprozessordnung und des Vollzugs der Untersuchungshaft aufgelöst werden sollen.

Ich habe noch eine weitere Frage an Professor Seebode – Herr Kollege Nešković hat auf diesen Punkt bereits hingewiesen –: Wie sind Strafzumessungsregelungen verfassungsrechtlich zu beurteilen, wenn der für die Strafzumessung zuständige Richter nicht weiß, wie der Vollzug der Freiheitsstrafe tatsächlich ausgestaltet wird, weil bei Verlegungen zwischen den einzelnen Bundesländern möglicherweise unterschiedliche Regelungen zum Tragen kommen? **(C)**

Schließlich noch eine Frage an Herrn Moser, der uns von seiner langjährigen Berufserfahrung berichtet hat: Inwiefern müsste Ihrer Ansicht nach das Strafvollzugsgesetz, das sich doch bewährt hat, „entstaubt“ werden und was können die Länder aus Ihrer Sicht als Praktiker im Strafvollzug besser regeln, als es im geltenden Strafvollzugsgesetz der Fall ist?

**Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:**

Vielen Dank.

Dann kommt als letzter Fragesteller in dieser Frageunde der Kollege Minister Mackenroth aus Sachsen zu Wort.

**Staatsminister Geert Mackenroth (Sachsen):**

Vielen Dank, Herr Vorsitzender. – Meine erste Frage geht an Herrn Aumüller. Je drohender sich eine Reform nähert, desto eher bewerten deren Kritiker den Istzustand als paradiesisch. Ich möchte das hinterfragen. Herr Aumüller, haben Sie tatsächliche Anhaltspunkte dafür – Sie haben immerhin die Hoffnung artikuliert –, dass der Bundesgesetzgeber in absehbarer Zeit die politische Kraft aufbringt, seine langjährige Untätigkeit auf dem Gebiet des Vollzugs zu überwinden und etwa den Untersuchungshaftvollzug und den Jugendstrafvollzug gesetzlich neu zu regeln, das Strafvollzugsgesetz zu überarbeiten oder Modellprojekte festzuschreiben, die in den Bundesländern zu positiven Ergebnissen geführt haben, und wenn ja, wo? **(D)**

Meine zweite Frage geht an Herrn Professor Robbers. Ich kleide die Vorbemerkung des Kollegen Stünker in eine Frage. Herr Professor Robbers, wo sehen Sie tatsächliche Anhaltspunkte dafür, dass der Landesgesetzgeber nach einer Übertragung der Gesetzgebungskompetenz – übrigens, Herr Kollege Nešković und Herr Maelicke, diese entspricht der grundgesetzlichen Kompetenzvermutung – in einem entsprechenden Landesgesetz seine Pflicht verletzen würde, die strikte rechtsstaatliche Gesetzesbindung zu beachten, die nicht nur durch Verfassungsrecht und die europäische Menschenrechtskonvention festgeschrieben ist, sondern ihre Ausprägung auch in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gefunden hat? Kann das schief gehen?

Danke schön.

**Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:**

Vielen Dank.

Dann beginnen wir nun mit der Antwortrunde. Als Erster hat Herr Aumüller das Wort. Er beantwortet die

Vorsitzender Dr. Ralf Stegner

- (A) Fragen der Kolleginnen Merk und Schubert sowie des Kollegen Mackenroth.

**Sachverständiger Thomas Aumüller:**

Frau Dr. Merk, Sie haben gefragt, wo ich die Chancen für Regelungen, die bislang beim Strafvollzugsgesetz mit der Bundeskompetenz nicht genutzt werden, nach einer Übertragung der Gesetzgebungskompetenz auf die Bundesländer höher einschätze. Ich sehe solche Bereiche. Unter dem Gesichtspunkt, dass auch nachbarstaatliche Entwicklungen aufgegriffen werden sollten – das habe ich vorhin erwähnt –, ist der Antrag des Landes Berlin auf Einführung der elektronischen Fußfessel im Strafvollzugsgesetz ein gutes Beispiel. Dieser Antrag ist nicht Gesetz geworden. Man kann sicherlich darüber inhaltlich streiten und unterschiedlicher Auffassung sein, aber das sind moderne Entwicklungen im europäischen Ausland. Sie sollen – möglicherweise aus grundsätzlichen Erwägungen – bei uns allerdings nicht zugelassen werden.

Das Gleiche gilt für die Entwicklung in Hessen, die Teilprivatisierung des Strafvollzugs. Hessen hat zwar keinen Antrag auf Änderung des Strafvollzugsgesetzes gestellt. Aber das beruhte auf den Erfahrungen, die wir im Strafvollzugausschuss der Länder gemacht haben. Wir hätten gerne eine begleitende Regelung in §§ 154 und 155 des Strafvollzugsgesetzes gehabt, die klarstellt, dass bestimmte Aufgaben, die nicht unmittelbar die hoheitliche Gewalt betreffen, auch durch Nichtbeamte erfüllt werden können. Hier zeigt sich aber – das hängt nicht von den politischen Verhältnissen ab, nicht davon, ob eine große Koalition regiert oder nicht –, dass es im Vollzug Bestrebungen gibt, möglichst nur bestimmte Entwicklungstendenzen zuzulassen. Man wollte – Sie haben das vielleicht den Äußerungen des Kollegen Moser entnommen – solche Privatisierungstendenzen im Vollzug nicht haben. Bayern will sie wahrscheinlich heute noch nicht. Das ist auch Bayerns gutes Recht. Aber es müsste eine Möglichkeit geben, so etwas aufzugreifen und umzusetzen. Dann kann man in fünf oder zehn Jahren überprüfen, was daraus geworden ist, und darüber reden.

Kollege Lückemann hat schon den Antrag Bayerns auf Änderung des Strafvollzugsgesetzes mit dem Ziel der Beteiligung Gefangener an den Kosten ihrer ärztlichen Behandlung und Versorgung, soweit dies aufgrund ihrer wirtschaftlichen Verhältnisse gerechtfertigt ist, erwähnt. Ich meine, das hätte schon lange Gesetz sein können, wenn dies in landesgesetzlicher Kompetenz wäre. Daran, ob dies jemals Gesetz wird, habe ich große Zweifel.

Frau Schubert, Sie haben gefragt, woher ich die Hoffnung nehme, dass eine Übertragung der Gesetzgebungskompetenz auf die Bundesländer möglicherweise zu einer Erweiterung der Mindeststandards führt. Ich will in diesem Zusammenhang ein weiteres Beispiel aus Hessen nennen. Dort läuft derzeit ein Projekt im Jugendstrafvollzug, das teilweise über die Zielstellung des Gesetzentwurfs des Bundes, über den bislang keine Einigung erzielt werden konnte, hinausgeht. Das betrifft die Optimierung und Standardisierung der

Zugangsdagnostik sowie die Einführung einer systematischen Rückfalluntersuchung. Andererseits hat Hessen Vorbehalte gegen Festlegungen im Entwurf eines Jugendstrafvollzugsgesetzes, weil es andere Vorstellungen bezüglich der Notwendigkeit eines qualitativen Strafvollzugs hat. Das betrifft die Frage, ob nun wieder im Gesetz stehen muss, dass der offene Vollzug der Regelvollzug ist. Das betrifft außerdem die Frage, ob man in der sozialtherapeutischen Begleitung des Strafvollzugs nur bestimmte berufliche Fachgruppen einsetzen darf. Hier sehe ich das Problem, dass Teilbereiche der Erweiterung von Mindeststandards Eingang in ein Landesgesetz finden könnten, ohne dass Übereinstimmung darüber besteht, andere Teilbereiche, wie sie der Bund vorsieht, umzusetzen.

Das alles zeigt das Ausmaß des Problems, mit dem wir es zu tun haben. Über die Zielstellung des Strafvollzugsgesetzes und eines Jugendstrafvollzugsgesetzes, das als Entwurf vorliegt, gibt es keinen Streit. Es geht darum, dass die Förderung der Entwicklung eines Jugendlichen ihn zu einem Leben ohne Straftaten befähigen soll. Aber bei der Frage, auf welchen Wegen, mit welchen Mitteln und vor allen Dingen mit welchem finanziellen Aufwand man diese Zielstellung erreichen kann, bestehen teilweise erhebliche Unterschiede zwischen denjenigen, die das im Bund zu vertreten haben, und zwischen den Bundesländern. Nach meiner Meinung ist diese Frage aber zweitrangig. Wenn man sich über das Ziel einig ist, stellt sich die Frage, warum zentral festgeschrieben werden muss, auf welchem Weg und mit welchem Mittel man dorthin kommt. Möglicherweise gibt es mehrere geeignete Wege, um das Ziel zu erreichen. Sie können zu einem positiven Wettbewerb führen.

Frau Schubert, Sie haben des Weiteren gefragt, wie ich meine sicherstellen zu können, dass sich die Bundesländer nicht durch das Diktat der leeren Kassen bestimmen lassen. Ich kann das sicherlich nicht sicherstellen. Aber ich verweise in diesem Zusammenhang auf eine Passage der Bundesverfassungsgerichtsentscheidung 98, 169, in der Folgendes ausgeführt ist:

Das verfassungsrechtliche Resozialisierungsgebot legt den Gesetzgeber nicht auf ein bestimmtes Regelungskonzept fest. Vielmehr ist ihm für die Entwicklung eines wirksamen Konzepts ein weiter Gestaltungsspielraum eröffnet. Er kann unter Verwertung aller ihm zu Gebote stehenden Erkenntnisse namentlich auf den Gebieten der Anthropologie, Kriminologie, Sozialtherapie und Ökonomie zu einer Regelung gelangen,

– nun kommt das Entscheidende –

die auch unter Berücksichtigung von Kostenfolgen mit dem Rang und der Dringlichkeit anderer Staatsaufgaben in Einklang steht.

Ich denke, es ist Sache der Bundesländer, die das zu bezahlen haben, sicherzustellen, welchen Rang sie der jeweiligen Aufgabenstellung im Vollzug im Verhältnis zur Dringlichkeit anderer Staatsaufgaben geben.



Sachverständiger Thomas Aumüller

- (A) Eine weitere Frage war, ob ich die Hoffnung habe, dass die Politiker doch noch die Kraft aufbringen, um zu einem positiven Abschluss der Beratungen über den Entwurf eines Untersuchungshaftvollzugsgesetzes bzw. den Entwurf eines Jugendstrafvollzugsgesetzes zu kommen. Ich habe keine Hoffnung. Sie alle kennen die Geschichte der Gesetzgebung. Jahrzehntlang hat sich dort nichts bewegt. Ich bin der Auffassung, dass die Gründe dafür nicht nur in den unterschiedlichen Zielstellungen der Parteien liegen. Vielmehr gibt es auch landesspezifische, unter Berücksichtigung der Verhältnisse in den einzelnen Bundesländern vielleicht auch gerechtfertigte Bedenken bzw. Schwerpunkte.

Ich bin jedenfalls der Meinung, dass die Bundesländer dies – genauso wie andere Aufgaben – eher eigenverantwortlich regeln sollten.

**Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:**

Vielen Dank.

Erlauben Sie mir einen kurzen Hinweis. Wir haben einen sehr langen Sitzungsmarathon vor uns. Wenn sich alle um Kürze und Präzision sowohl in der Fragestellung als auch in der Antwort bemühen, würde es uns leichter fallen, den sehr engen Zeitplan einzuhalten. Das bezieht sich auf alle Fragesteller und alle Antwortenden. Meine Bitte ist, sich darum zu bemühen. Angesichts der Enge des Sitzungssaals ist die Dankbarkeit, glaube ich, noch größer, wenn wir uns auf das Zeitbudget beschränken, das uns insgesamt zur Verfügung steht.

- (B) Als Nächster antwortet Herr Lückemann auf die Fragen der Kolleginnen Merk und Schubert.

**Sachverständiger Clemens Lückemann:**

Herr Vorsitzender, da wiederholt darauf hingewiesen worden ist, dass sich die gesamte Fachwelt in einem Aufschrei gegen die Übertragung der Gesetzgebungskompetenz auf die Bundesländer einig sei, möchte ich kurz anmerken, dass ich Mitkommentator des Kommentars Arloth/Lückemann zum Strafvollzugsgesetz bin. Wie Sie sicherlich schon mitbekommen haben, beteilige ich mich nicht an dem Aufschrei gegen die Übertragung der Fachkompetenz. Also ist nicht die gesamte Fachwelt dagegen. Ich sehe es anders, und zwar nicht nur aufgrund theoretischer Erwägungen, sondern auch aufgrund praktischer Erfahrungen in fünfeinhalb Jahren Tätigkeit in der Strafvollzugsabteilung eines Ministeriums, in der ich unmittelbar an der Gesetzgebung beteiligt war.

Aufgrund dieser praktischen Erfahrung bin ich dezidiert der Überzeugung, dass sowohl die Einheitlichkeit des Strafvollzugsrechts im Kern als auch die Fortentwicklung in wichtigen Details befördert werden könnten, wenn die Landesgesetzgeber die Zuständigkeit haben. Die Einheitlichkeit im Kern ist nicht gefährdet. Den Dämon des Schädigkeitswettbewerbs gibt es nur in der Theorie. Davor ist nicht nur das Bundesverfassungsgericht, sondern auch die Wirklichkeit; denn selbst im sparsamsten Bundesland, in Bayern, gibt es

bislang Leistungen, die über die Mindeststandards hinausgehen. (C)

Wer das Gezerre um die Neuregelung des Gefangenenentgelts mitgemacht hat – diese Regelung ist schließlich am letzten Tag der Frist, die das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber gegeben hat, in Kraft getreten –, der kommt zur der Überzeugung, dass die Wahrscheinlichkeit für eine Fortentwicklung größer ist, wenn den Ländern die Chance gegeben wird, mit Best-Practice-Beispielen voranzugehen. In der Wirtschaft und anderswo ist das gang und gäbe und auch die moderne Verwaltungswissenschaft spricht sich für diesen Ansatz aus. Warum soll das nicht auch hier gelten? Die Länder wursteln natürlich nicht unabhängig vor sich hin: Es gibt den Strafvollzugsausschuss, in dem ein ganz enger Austausch zwischen den Ländern stattfindet. Best-Practice-Wettbewerb könnte Erfolg durch die normative Kraft des guten Beispiels bedeuten. Ein solches Vorgehen hat bessere Auswirkungen, als wenn sich 16 Länder mit dem Bund theoretisch zu einigen versuchen. Ich bin der Meinung, dass die Wahrung der Einheitlichkeit im Kern nicht gefährdet ist und dass – im Gegenteil – die Fortentwicklung in der Praxis befördert wird.

Zu der Frage Festschreibung oder Gefährdung von Standards. Ich erlaube mir, die Meinung zu vertreten, dass über das Bundesrecht hinausgehende Festschreibungen von Standards in einzelnen Ländern diese Standards gegenüber einem möglicherweise interessierten Finanzminister sichern, der eher ihren Abbau vor Augen hat. Wenn das Recht eines Landes besonders gute Standards vorsieht, dann ist der Landesjustizminister bei Haushaltsverhandlungen sicher in einer besseren Position als derjenige Kollege, in dessen Land solche Standards nur in der Verwaltungspraxis gelten. Beispielsweise ist der Umfang von Sexualtherapien von Nichtsexualstraftätern in manchen Ländern abgebaut worden, als die Sozialtherapie von Sexualstraftätern durch Gesetz vorgeschrieben worden ist. Bayern hat da nicht mitgemacht. (D)

Zur Frage von Frau Senatorin Schubert. Ich bin in der Tat der Meinung, dass gerade der zentrale Strafvollzugszweck, die Resozialisierung der Strafgefangenen, der inneren Sicherheit und der Verhinderung weiterer Straftaten dient. Die Resozialisierung als solche ist ein sehr großes Gebiet. Die Justiz verfügt über das nötige Fachpersonal. Dieses Personal hat sich bestens bewährt. Ob eine Übertragung des Strafvollzugs auf das Innenressort denkbar ist, halte ich für eine höchst theoretische Frage. Denkbar ist alles. Denkbar ist auch die Vereinigung von Justiz und Inneres. Bekanntlich hat es in Deutschland Versuche dieser Art schon gegeben. Ich kann mir jedenfalls nicht vorstellen, dass die Innenminister der Länder ein Interesse daran haben, die Kompetenz für den Strafvollzug zu bekommen.

**Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:**

Vielen Dank.

Als Nächster antwortet Herr Professor Maelicke auf die Frage des Herrn Abgeordneten Nešković.

**(A) Sachverständiger Prof. Dr. Bernd Maelicke:**

Ich schlage eine Arbeitsteilung vor. Herr Seebode, was die Frage der Strafzumessung und der Auswirkungen auf die richterliche Spruchpraxis angeht, das können Sie sicher besser beurteilen. Ich möchte mich auf die Beantwortung der ersten Frage konzentrieren: Wie kam es eigentlich zu der Übertragungsdiskussion im Jahr 2004 auf der Grundlage dessen, was die Bundesjustizministerin noch im September 2004 anlässlich der 100. Tagung des Strafvollzugsausschusses vorgebracht hat? Das war eindeutig; Herr Nešković hat es vorgelesen.

Man muss erst einmal die Frage stellen: Wer ist eigentlich der Bundesgesetzgeber, wenn es um das Strafvollzugsgesetz geht? Hier wird immer der Anschein erweckt, als wenn der Bund – konkret sind das der Bundestag und als Zulieferer das Bundesjustizministerium – seine Aufgaben nicht erfüllt hätte. Wie vorhin schon gesagt worden ist, ist die Fortentwicklung des Strafvollzugsgesetzes eine gemeinsame Aufgabe von Bundesrat und Bundestag. Das heißt, man trägt gemeinsam Verantwortung in Bezug auf Fortentwicklungen und Fehlleistungen in den letzten Jahren. Ich würde gern nachschauen, wie die Länder damals bezüglich der Punkte, die Sie kritisiert haben, abgestimmt haben. Es ging um vom Bundestag und vom Bundesrat gemeinsam betriebene Gesetzgebungsvorhaben, die in beiden Parlamenten mehrfach beraten worden sind. Der Bundesgesetzgeber wirkte also einheitlich zusammen.

**(B)** Die Frage „Wie oft haben die Länder eigentlich Initiativen ergriffen?“ ist schon gestellt worden. Was das Jugendstrafvollzugsgesetz, das Untersuchungshaftvollzugsgesetz oder auch das Arbeitsentgelt angeht – ich war 15 Jahre auf diesem Gebiet tätig –: Der Bund hat Vorlagen gemacht und sie im Strafvollzugsausschuss zur Diskussion gestellt. Herr Lückemann, es waren zu einem großen Teil die Länder, die gesagt haben – sei es aus inhaltlichen Gründen, sei es aus Kostengründen; das zu sagen, war ihr gutes Recht –: Das können wir so nicht tragen; wir haben andere Vorstellungen über den Inhalt eines Jugendstrafvollzugsgesetzes. Das heißt, das Zusammenwirken von Bundestag und Bundesrat hat nicht zu dem gewünschten Ergebnis geführt. Man kann nicht sagen: Die Gesetzgebungskompetenz muss komplett den Ländern übertragen werden, weil sie dann ihre Pflichten erfüllen. Man sollte sich vielmehr anschauen, wie die Länder ihre Pflichten auf der jetzigen Grundlage des Zusammenwirkens von Bundestag und Bundesrat erfüllt haben.

Zum Arbeitsentgelt – das ist wirklich ein wunderschönes Beispiel –: Es waren ausdrücklich die Länder, die die ganze Zeit finanzielle Argumente vorgetragen haben. Eine gemeinsame Linie hatten eher das Bundesverfassungsgericht und das Bundesjustizministerium. Es haben Aushandlungsprozesse stattgefunden und man hat sich im Hinblick auf die jeweiligen Kostenbelastungen geeinigt. Das ist die Wahrheit. Deswegen sollte man nicht einseitig feststellen: Alles wird besser, wenn die Gesetzgebungskompetenz den Ländern übertragen wird, und der Bund, spricht: der Bun-

destag und das Bundesjustizministerium, haben ihre Aufgaben nicht erfüllt. **(C)**

Unbeantwortet bleibt die Frage: Wie kam es zu diesem Angebot des Bundesjustizministeriums? Ich möchte keine Zeit mit Spekulationen vergeuden. Eine Antwort war, es hätte eine bestimmte Quote an Gesetzen erfüllt werden müssen. Daraufhin hat man vorgeschlagen, dieses Gesetz im Bundestag zu verabschieden, weil man gedacht hat, dass eine Mehrheit der Länder es im Bundesrat sowieso nicht annehmen wird. Ich weiß nicht, was richtig ist.

Hinzu kam die frustrierende Erfahrung mit dem Entwurf eines Jugendstrafvollzugsgesetzes des Bundes. Die Länder – auch ich war beteiligt – haben zu Recht massiv Kritik geübt. Es gab allerdings eine Verständigungssitzung, in der sich der Strafvollzugsausschuss und die zuständigen Referenten aus dem Bundesjustizministerium geeinigt haben. Das war ein gutes Beispiel dafür, dass man sich auch dann verständigen kann, wenn man unterschiedliche Ansätze verfolgt; genauso könnte man auch in Zukunft vorgehen. Das Bundesjustizministerium hat vielleicht wegen dieser Situation die Auffassung vertreten: Wenn es so ist, dass unsere Gesetzentwürfe in dieser Art und Weise komplett überarbeitet werden, dann sollen die Länder es doch gleich allein machen. Jedenfalls waren sämtliche Begründungen nicht fachlicher Art, wie Herr Seebode zu Recht angeführt hat.

Im November 2004 haben die Länder das Ganze abgelehnt, im Dezember 2004 war plötzlich das Gegenteil der Fall. Warum das so war, ist eine spannende Frage, die die Länder besser beantworten können. Sicher gibt es auch unterschiedliche Vorstellungen über den Strafvollzug der Zukunft. Wir haben über die Mindeststandards im Strafvollzugsgesetz diskutiert. Die Lockerung dieser Standards ist eines der zentralen Themen. Bisher heißt es im Gesetz: Lockerungen können dann angeordnet werden, wenn keine negativen Konsequenzen zu befürchten sind. **(D)**

Ein Landesjustizministerium hat verlauten lassen: Lockerungen dürfen künftig nur noch angeordnet werden, wenn jedes Risiko von vornherein ausgeschlossen ist. Dies bedeutet einen anderen Vollzug; es handelt sich dann nämlich nicht mehr um den Behandlungsvollzug. Der Behandlungsvollzug sieht für die zweite Hälfte der Strafe Lockerung vor: Erprobung, Öffnung, Begleitung – unter Kontrolle. Ziel der Lockerung für den Fall, dass nichts zu befürchten ist, ist, mehr Sicherheit zu schaffen. Sozialarbeiter und Psychologen können dieses Vorgehen begründen. Aber niemand – keiner von uns – kann jedes Risiko bezüglich des Verhaltens anderer von vornherein ausschließen. Wenn das, was geplant ist, Gesetz wird, dann gibt es bei uns keinen Behandlungsvollzug mehr, sondern ein völlig anderes Konzept von Vollzug.

Lieber Kollege Lückemann, Sie haben gesagt, dass der Strafvollzug schwerpunktmäßig ein Sicherheitsthema ist. Wir haben die osteuropäischen Länder beraten. Das Erste, was der Europarat gefordert hat, war, dass nicht nur Sicherheit, sondern auch Resozialisie-

**Sachverständiger Prof. Dr. Bernd Maelicke**

(A) rung Ziel des Strafvollzugs ist und dass eine Übertragung auf die Justizministerien stattfindet. Als ich gelesen habe, dass Sie die Auffassung vertreten, es gehe dabei um das Thema Sicherheit und die Angelegenheit müsse deshalb den Ländern übertragen werden – das ist nicht die offizielle Position einer Regierung –, bin ich blass geworden. Was Sie wollen, das ist ein anderer Strafvollzug. Daher rühren die Fragen und die Bedenken aus der Praxis. Man sagt: Uns wird etwas von zu verankernden Mindeststandards und von Fortentwicklung erzählt. Hamburg hat in diesem Zusammenhang angekündigt, den Urlaub abzuschaffen. Ich wiederhole: Wenn es so kommt, dann handelt es sich um einen anderen Vollzug als den, den das Bundesverfassungsgericht – Stichwort „Resozialisierungsprogramm“ – vorgegeben hat. Dort haben die Probleme ihre Ursache.

**Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:**

Vielen Dank.

Das Wort hat nun Herr Moser zur Beantwortung der Fragen des Herrn Abgeordneten Stünker.

**Sachverständiger Hans-Herbert Moser:**

Die erste Frage zielte auf die Entstaubung des Vollzugsgesetzes. Wie ich bei meinem Vortrag zum Thema „offener Vollzug, geschlossener Vollzug“ bereits erwähnt habe, sollten wir dieses Gesetz ändern. Es entspricht einfach nicht der Realität. Bevor wir Gefangene in den offenen Vollzug entlassen können, müssen wir sie in aller Regel zunächst einmal kennen lernen. Erst wenn das geschehen ist, können wir abschätzen, ob der offene Vollzug sinnvoll ist. Solche Gefangenen haben vorher keine Bewährungsstrafe, sondern eine Vollzugsstrafe bekommen. Die Regelung sieht deshalb vor, dass man sie zunächst einmal kennen lernen muss, um festzustellen, ob Vollzugslockerungen vertretbar sind oder nicht. Eine Änderung dieser Bestimmung würde der Realität gerecht.

Was die Sollvorschrift in Bezug auf lebenslänglich einsitzende Sexualstraftäter angeht: Ich halte Sozialtherapien für dringend erforderlich. Warum man keine entsprechenden Regelungen in das Gesetz aufgenommen hat, erschließt sich mir nicht.

Ein weiterer Punkt. Alle Bundesländer, eigentlich alle Länder in Europa haben massive Probleme mit der Überbelegung. Wir dürfen die Gefangenen in neuen Anstalten, die deutlich bessere bauliche Bedingungen bieten, nur in Einzelzellen unterbringen. Im Prinzip begrüße ich das natürlich. Ich wiederhole: Wir haben massive Probleme mit der Überbelegung. Dass wir die Gefangenen gerade in neuen Anstalten mit besseren Bedingungen für den Vollzug nicht gemeinsam unterbringen dürfen, ist ein Wertungswiderspruch. Wohlgemerkt, am Prinzip der Einzelunterbringung muss man sicher festhalten.

Eine andere Frage lautete: Was können die Länder besser machen? Ich bin ein überzeugter Bayer. Ich kann mir vorstellen, dass wir in Bayern durchaus einiges besser machen können. Es ist schon öfter ange-

sprochen worden: ein neues Gesetz zur Regelung der Jugenduntersuchungshaft. Nicht nur wir Bedienstete, sondern auch Gefangene warten darauf seit Jahrzehnten, aber es kommt nicht. Wir stehen vor einem Dilemma: Sollen wir weitere Jahrzehnte auf ein solches Gesetz warten oder nehmen wir sozusagen das kleinere Übel in Kauf und machen wir das zum Gegenstand von Ländergesetzen? Entscheidend für mich ist, dass die bei meinen Ausführungen schon erwähnten Standards eingehalten werden. Sie sollten natürlich nicht nur in Bayern eingehalten werden, sondern möglichst in allen Ländern. Keine Frage: Der Erziehungsgedanke muss im Jugendvollzug an erster Stelle stehen.

**Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:**

Vielen Dank.

Das Wort hat jetzt Herr Professor Robbers. Er antwortet auf die Frage des Kollegen Mackenroth.

**Sachverständiger Prof. Dr. Gerhard Robbers:**

Herr Vorsitzender! Herr Minister Mackenroth, Sie fragen mich, ob ich Anhaltspunkte dafür sehe, dass Rechtsstaatlichkeit in den Ländern weniger zur Geltung kommt als im Bund. Meine Antwort ist kurz und klar: Nein, dafür gibt es keine Anhaltspunkte. Ich möchte das praktisch, aber auch rechtlich begründen. Ich lebe mittlerweile seit vielen Jahren in dem schönen Land Rheinland-Pfalz und ich sehe nicht, dass man dort gegenüber dem Bund ernsthaft von rechtsstaatlichen Standards abweicht. Dasselbe gilt für alle anderen Länder.

Bei der rechtlichen Begründung wird man zu beachten haben, dass Art. 70 des Grundgesetzes die Gesetzgebung zunächst einmal den Ländern überlässt. Hier ist über Strukturen gesprochen worden – man kann lange darüber streiten, ob die Sicherheit betroffen ist oder nicht –: Das ist nicht die Struktur des Grundgesetzes, sondern eine von außen herangetragene Strukturierung. Die ganze Gesetzgebung liegt zunächst bei den Ländern und die Gesetzgebung durch den Bund bedarf der besonderen Begründung im Grundgesetz. Diese Begründung muss fortbestehen. Erst wenn sie nicht mehr besteht, ist derjenige in der Begründungspflicht, der diese Zuständigkeit dem Bund übertragen möchte. Es geht nicht um neu oder alt, sondern um die Strukturierung des Grundgesetzes.

Dieses Bedenken ist meiner Meinung nach aber eher durch die Aufgeregtheit zu erklären. Die seriösen Bedenken, die ich sehe – es gibt sie –, beziehen sich darauf – das ist auch hier zum Ausdruck gekommen –, dass das Ziel der Resozialisierung als ein rechtsstaatlich wichtiges, zentrales Ziel des Vollzugs zurückgedrängt werden könnte.

Die Resozialisierung – das ist schon gesagt worden – ist eine verfassungsrechtlich verankerte Zielsetzung. Daneben gibt es noch andere verfassungsrechtlich verankerte Zielsetzungen. Die Gewichtung wird bisher in § 2 des Strafvollzugsgesetzes in Form des Vollzugszieles vorgenommen. Vielleicht würden Bedenken in diese Richtung entkräftet werden können, wenn

**Sachverständiger Prof. Dr. Gerhard Robbers**

- (A) – dahin geht meine Anregung – der Bundesgesetzgeber im Strafgesetzbuch die Strafzwecke ausdrücklich bzw. ausdrücklicher als bisher regelt. Außerhalb solcher bundesgesetzlich geregelter Strafzwecke dürfte keines der möglicherweise 16 Vollzugsgesetze der Länder Strafzwecke formulieren. Man könnte eine Hierarchisierung von Strafzwecken im Strafgesetzbuch vornehmen, an die die Länder dann gebunden wären. Das würde manches Bedenken möglicherweise entkräften.

**Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:**

Vielen Dank.

Die Antwortrunde wird jetzt durch Herrn Professor Seebode abgeschlossen, der auf die Fragen des Herrn Abgeordneten Nešković und des Herrn Abgeordneten Stünker eingeht.

**Sachverständiger Prof. Dr. Manfred Seebode:**

- (B) Ich soll zunächst etwas zu den bisher vorgebrachten Gründen sagen, die für eine Verlagerung der Gesetzgebungskompetenz sprechen. Außer den von mir schon kurz angesprochenen politischen Gründen sehe ich – bei aller Bereitschaft, solche anzuerkennen – keine fachlichen Gründe. Es wird lediglich gesagt: Das kann gemacht werden. Das wird nicht schaden. An einigen Stellen können wir dann regional etwas ändern und verbessern. – Ich sehe aber nach wie vor keinen Beleg – und das verlange ich eigentlich für eine Änderung des Grundgesetzes; diese Sache ist seit 1949 völlig unverändert – für die Aussage: Das brauchen wir jetzt unbedingt; sonst können wir den Strafvollzug nicht ordentlich durchführen; sonst läuft es auf mehr Rückfälle hinaus und kann immer weniger Rückfallverhütung betrieben werden. Um Rückfallverhütung betreiben zu können, brauchen wir unbedingt eine Landesgesetzgebungskompetenz.

Was aber zählt, sind bestimmte politische Erwägungen. Ich habe gehört bzw. gelesen, dass das nach dem Grundsatz gehen soll: Wer zahlt, schafft an. Das hört sich ganz überzeugend an, aber wenn das gilt, dann müssen wir eigentlich noch viel mehr in die Landesgesetzgebungskompetenz überführen, nämlich auch das Strafgesetzbuch – das wird von der Justiz umgesetzt und die ist im Wesentlichen Ländersache –, die Strafprozessordnung usw. Das wäre durchaus konsequent. Wenn es 16 Strafgesetzbücher gäbe, könnte ich gegen 16 Strafvollzugsgesetze dogmatisch nichts mehr sagen.

(Teilweise Heiterkeit – Zuruf des MdB  
Wolfgang Wieland [BÜNDNIS 90/DIE  
GRÜNEN])

– Ja, am besten auch noch.

Nun zur Frage der Einheitlichkeit der Verwirklichung der wichtigsten oder schwersten Sanktionen, die es in unserem Strafrecht gibt. Man kann darauf hoffen – ich sage es noch einmal –, dass es diesbezüglich nach einigen Jahren nicht zu große Unterschiede geben wird

und dass wenigstens im Kern einigermaßen Einheitlichkeit gewahrt wird. (C)

Herr Kollege Robbers, auch dann, wenn im Strafgesetzbuch nach Art eines Lehrbuches die Strafzwecke aufgelistet würden, könnte man die in einem Vollzugsgesetz immer noch unterschiedlich gewichtet umsetzen. Auch sehe ich keine Verpflichtung für einen Landesgesetzgeber, sich danach zu richten. Das wäre ja nicht Bestandteil der Verfassung. Ein Landesgesetzgeber könnte im Vollzugsgesetz vom Strafgesetzbuch und vom Jugendgerichtsgesetz durchaus abweichen; es sei denn, Sie schreiben diese Sätze in die Bundesverfassung. Das wäre aber ein sehr extremer Weg.

Die Einheitlichkeit sehe ich zumindest gefährdet. Ich kann nicht sagen, dass jedes Land etwas ganz anderes machen wird. Aber bestimmte Unterschiede wird es wohl geben; denn sonst bräuchte man den 16 Ländern nicht die Gesetzgebungskompetenz zu geben. Was Sie hier wollen, läuft darauf hinaus, dass es in Zukunft mehr Unterschiede gibt als bisher. Ich habe schon mehrfach gesagt, dass das Strafvollzugsgesetz meines Erachtens bei der Verwirklichung der Freiheitsstrafe sogar bedenklich weite Spielräume lässt. Diese Spielräume könnten für all das, was angeführt wird, genutzt werden.

(D) Wenn im Strafvollzug etwas verbessert werden soll – das wird ja vorgebracht –, dann ist mir das sehr recht; dem werden auch die Herren Anstaltsleiter hier zustimmen. Im Strafvollzug gibt es sehr viel zu verbessern. Insbesondere die Überbelegung sollte energisch abgeschafft werden. Wir brauchen im Strafvollzug allerhand. Was wir nicht brauchen, sind Ländergesetzgebungskompetenzen. Man kann sehr viel verbessern, ohne dass eine Landesgesetzgebungskompetenz eingeführt wird; im Gegenteil.

Jetzt komme ich zu der Frage der Einheitlichkeit und der von mir schon eingangs angesprochenen strikten Verbindung von Strafe und ihrer Verwirklichung. Ich will auf einen Paragraphen hinweisen, den dankenswerterweise Herr Lückemann in dem von ihm eben hochgehaltenen Kommentar informativ kommentiert hat. Infolge der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts über die Entlohnung der Arbeit der Gefangenen im Vollzug besteht inzwischen die Möglichkeit der Strafzeitverkürzung. Aufgrund von Arbeit oder Ausbildungsleistungen kann bei uns – wie in manchen anderen Staaten dieser Welt auch – die Strafzeit verkürzt werden, und zwar – das ist der Punkt, auf den ich Wert lege – nach dem Strafvollzugsgesetz. Bei uns ist nur eine Verkürzung um sechs Tage im Jahr möglich. In Griechenland ist das anders. In Griechenland besteht im Vollzug keine Arbeitspflicht – auch darüber, ob man im Vollzug arbeiten muss oder nicht, könnte in Strafvollzugsgesetzen demnächst unterschiedlich entschieden werden –; wer dort arbeitet, kann seine Strafzeit um 50 Prozent verkürzen.

Was hindert irgendeinen unserer Landesgesetzgeber, in Anbetracht knapper Kassen die Entlohnung der Gefangenenarbeit mehr und mehr durch Strafzeitverkürzung vorzunehmen? Umso mehr unterscheiden sich

## Sachverständiger Prof. Dr. Manfred Seebode

- (A) dann die Strafen, die nach einem einheitlichen Strafgesetzbuch und strafrechtlichen Nebengesetzen einheitlich zu verhängen sind.

Damit komme ich zu der Frage – ich weiß nicht mehr, von wem sie gestellt worden ist –: Welche verfassungsrechtlichen Auswirkungen hat das? Ich halte die verfassungsrechtlichen Auswirkungen für durchaus erheblich. Wenn ein Gesetzgeber eine Strafe für ein von ihm beschriebenes Delikt androht, dann muss diese Strafe nach dem Rechtsstaatsprinzip in einem angemessenen Verhältnis zur Schwere des Delikts stehen. Das heißt, der Gesetzgeber kann nur dann etwas verhältnismäßig und damit verfassungskonform androhen, wenn er die Schwere der Strafe kennt. Wenn er die Ausgestaltung der Strafe 16 verschiedenen Landesgesetzen überlässt, die sich, wie anzunehmen ist, auseinander entwickeln – es werden nicht alle Länder bei dem bisherigen Vollzugsgesetz bleiben, obwohl man das bestehen lassen könnte –, dann kann der Gesetzgeber und auch der Richter das nicht mehr überblicken.

Damit komme ich zu einem Punkt, der hier schon angesprochen worden ist. Es besteht ja nicht nur die Möglichkeit der Verlegung von Gefangenen. Die Frage ist auch, wo die Strafe, die der Richter verhängt, vollstreckt wird. Der Richter hat in seinem Land ein Strafvollzugsgesetz und das Strafgesetzbuch vor sich. Wer jetzt denkt, der Richter könnte schauen, welche Resozialisierungschancen dieses Strafvollzugsgesetz bietet, wie hart die Strafe im Übrigen ist, wie viel Strafübel es in dem Land gibt, der irrt. Der Richter ist nicht Herr der Strafvollstreckung.

(Zuruf: So ist es!)

Er weiß nicht, in welches Bundesland der von ihm Verurteilte letztlich kommt; noch haben wir Freizügigkeit. Besonders deutlich wird das bei der Strafaussetzung zur Bewährung. Ich nehme einmal folgenden Fall an: Der Richter setzt die Freiheitsstrafe zur Bewährung aus. Die Bewährung wird nach einigen Jahren widerrufen. Die Frage ist dann, wo die Freiheitsstrafe nun vollstreckt wird. Sie wird dort vollstreckt, wo sich der Verurteilte aufhält, wo er zu der Zeit wohnt, wo er vielleicht Familie oder sonstige Beziehungen hat. Der Richter kann also gar nicht wissen, insbesondere im Fall der Strafaussetzung zur Bewährung, wo die von ihm verhängte Strafe vollstreckt wird.

Das ist dann, wie zumindest nicht ausgeschlossen werden kann, von Land zu Land recht unterschiedlich. Denken Sie an die Strafzeitverkürzung durch Arbeit! Das ist nur ein Punkt. Es gibt noch viele andere mögliche Gestaltungen, die die Schwere der Strafe betreffen. Der Richter kann die Strafe in Wirklichkeit also nicht gerecht zumessen.

Besonders deutlich wird das beim Prinzip der heimatnahen Unterbringung. Es gibt schon heute genügend Strafverteidiger, und zwar auch solche, die diesen Beruf erst kurz ausüben, die einem, der in einem bestimmten Bundesland verurteilt wird – ich sage jetzt nicht, in welchem Land sich das Gericht befindet –, ra-

ten, sich schnell zum Beispiel zu seinen Eltern im Nachbarland umzumelden. Mitunter weiß der Betreffende das schon selbst. Im Vollzug sind ja keineswegs nur Ersttäter; es gibt sehr viele Rückfalltäter. Die wissen, wohin sie am besten gehen, wo der Vollzug die meisten Öffnungen bietet, wo – um den Punkt aufzugreifen, der vorhin angesprochen worden ist – die beste Gesundheitsversorgung für die Zähne gewährleistet ist usw. Die Ummeldung muss vor Einleitung der Strafvollstreckung erfolgen. Am besten macht man es so, dass noch im Urteil steht, wo der Betreffende jetzt wohnt. Dann kommt er zur Vollstreckung dahin. – Das halte ich für ganz bedenklich. Es ist manipulierbar, wo man die Strafe verbüßen muss.

(Zurufe)

Auch von demjenigen, der die Strafvollstreckung betreibt, kann das gesteuert werden.

Also, der Richter kann nicht wissen, wo die Strafe vollstreckt wird. Folglich kann er die Strafe nicht gerecht zumessen. Da sehe ich erhebliche verfassungsrechtliche Probleme. Die Strafdrohung muss rechtsstaatlich in Ordnung sein. Der Richter muss wissen – das gilt übrigens auch für den Bürger –, welche Strafe denn nun wirklich droht. Folglich habe ich Bedenken, die sich aus dem Rechtsstaatsprinzip und aus Art. 103 Abs. 2 des Grundgesetzes ergeben, die ich nicht allzu gering geschätzt wissen möchte.

Nach wie vor sehe ich die Gefahr des Auseinanderklaffens von Strafgesetzbuch, Strafprozessordnung, Jugendgerichtsgesetz und den entsprechenden Vollzugsgesetzen.

Hinsichtlich der Strafprozessordnung sehe ich eine sehr große Gefahr für den Fall, dass es zu Untersuchungshaftvollzugsgesetzen auf Ebene der Länder kommt. Es liegt in der gegenwärtigen Tendenz, den Vollzug der Untersuchungshaft zu verselbstständigen und von der Strafprozessordnung zu lösen. Das ist sehr unglücklich; denn die Untersuchungshaft ist eine strafprozessuale Zwangsmaßnahme, die auf die Verwirklichung oder Ermöglichung des Strafprozesses und auf die Verhinderung von Flucht und Verdunkelungshandlungen gerichtet ist. Folglich besteht da ein funktionaler Zusammenhang. Den kann am besten derjenige beurteilen, der mit den Akten vertraut ist, die während des laufenden Prozesses geführt werden. Deswegen sieht die Strafprozessordnung in der bisherigen Fassung ein ausschließliches Entscheidungsrecht des mit der Sache befassten Richters vor. Das ist sehr funktional. Wenn man die Zuständigkeiten unterschiedlich verteilt und den Richtern in Untersuchungshaftvollzugsgesetzen diese Zuständigkeit nimmt, kommt es zu einer deutlichen Diskrepanz, die zu beheben der Bund nicht in der Lage ist. Es steht den Landesgesetzgebern dann doch frei, von den Bundesgesetzen abzuweichen, sogar böswillig – rein theoretisch ist das denkbar –, weil sie besonders auf Kosten achten oder weil sie das Konzept der Bundesrepublik für nicht geeignet halten.

**(A) Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:**

Herr Professor Seebode, ich darf auch Sie bitten, zum Schluss zu kommen. Wir müssen ein bisschen auf die Zeit achten.

**Sachverständiger Prof. Dr. Manfred Seebode:**

Ich bin schon am Schluss.

**Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:**

Herzlichen Dank.

Bevor ich die dritte Fragerunde einleite, möchte ich Ihnen gerne einen Vorschlag unterbreiten. Für eine vierte Fragerunde hätten wir noch zwei Fragen. Mit Blick darauf, dass schon Fragen zum Notarrecht gestellt worden sind, würde ich die beiden Fragen, wenn Sie erlauben, gern noch in diese Runde einbeziehen. Findet das Ihre Zustimmung? – Niemand schüttelt den Kopf. Dann verfahren wir so.

Wir beginnen die letzte Fragerunde zu diesem Thema mit Herrn Abgeordneten Wieland, Fraktion der Grünen.

**Wolfgang Wieland, MdB (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN):**

Ich habe zunächst eine Frage an Herrn Lückemann; ich will ihn endlich verstehen. Herr Lückemann, Sie haben uns ebenso wie Herr Moser den bayerischen Strafvollzug als absolute Erfolgsstory geschildert – beste Resultate, geringste Kosten –, und das auf dem Boden eines Gesetzes, das gemäß der geltenden Kompetenzverteilung zustande gekommen ist, für die Sie jetzt eine Veränderung fordern. Als Begründung dafür, dass dennoch eine Kompetenzverlagerung notwendig sei – Sie sind beim Strafvollzug mit der geltenden Kompetenzverteilung doch sehr gut gefahren –, führen Sie das Versagen des Bundesgesetzgebers auf den Gebieten des Untersuchungshaftvollzugs und des Jugendstrafvollzugs sowie sonstige Versteinerungen an.

Meine Frage lautet: Welche Initiativen hat denn der Freistaat Bayern eingebracht, um in diesen Fragen vorwärts zu kommen, insbesondere in der Zeit, als Sie dort in der Vollzugsabteilung mitgewirkt haben, Herr Sachverständiger? Ist es nicht so, dass Sie als Sachverständiger aus Bayern hier die Position einnehmen „Wir haben das, was aus dem Bundesministerium der Justiz gekommen ist, beispielsweise bezüglich der Untersuchungshaft, bisher erfolgreich blockiert, nun wollen wir die Ernte für diese Blockade einfahren und die Kompetenz bekommen“? Ist das wirklich Ihr Standpunkt?

Die zweite Frage geht an Herrn Winchenbach. Wir haben gestern lange über die Europatauglichkeit des ganzen Vorhabens gesprochen. Heute diskutieren wir wieder so, als wären wir als Bundesrepublik Deutschland allein auf der Welt. Was würde diese Reform denn im Hinblick auf die europäischen Konventionen bedeuten, die die Bundesrepublik ratifiziert hat, zum Beispiel die Anti-Folter-Konvention, die Menschenrechtskonvention und das Überstellungsübereinkommen,

wenn das Ergebnis einer Inspektion beispielsweise des Antifolterausschusses des Europarates – solche Inspektionen werden ja regelmäßig vorgenommen – eine Rüge und die Forderung nach einer Gesetzesänderung wäre? Wie sollte das in Zukunft umgesetzt werden und wer soll in Zukunft deutsche Interessen in der Frage der Harmonisierung des Strafvollzuges in Europa vertreten? Oder sollten wir uns von diesem Vorhaben verabschieden?

**Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:**

Vielen Dank.

Das Wort zur nächsten Frage hat jetzt der Kollege Dr. Lutz, Land Schleswig-Holstein.

**Ministerialdirigent Dr. Dietmar Lutz (Schleswig-Holstein):**

Herr Vorsitzender, ich habe nur eine Frage, die ich sowohl an den Herrn Sachverständigen Professor Dr. Maelicke als auch an den Sachverständigen Herrn Lange-Lehngut richten möchte. Ich bitte beide Herren Sachverständigen, die vorgeschlagene Grundgesetzänderung unter dem Gesichtspunkt der Entbürokratisierung zu bewerten und dabei insbesondere zu dem Hinweis von Herrn Professor Dr. Seebode Stellung zu nehmen, dass bei Verwirklichung der Grundgesetzänderung der Begriff der Freiheitsstrafe im Strafgesetzbuch detailliert beschrieben werden müsste, aber ebenso zu dem weiteren hier erfolgten Hinweis, dass Strafzwecke ins Strafgesetzbuch aufgenommen werden müssten. Es ist nahe liegend, dass das die Dinge nicht unwesentlich verkomplizieren würde. Dazu hätte ich gerne eine Stellungnahme.

**Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:**

Vielen Dank.

Die nächste Frage geht an die Frau Kollegin Abgeordnete Lambrecht, SPD-Fraktion.

**Christine Lambrecht, MdB (SPD):**

Vielen Dank, Herr Vorsitzender. – Ich habe zwei Fragen. Eine möchte ich an Herrn Aumüller richten, die andere an Herrn Winchenbach.

Herr Aumüller, Sie haben zur Begründung der Übertragung der Kompetenz auf die Länder angeführt, dass die Praktiker aufgrund der bisherigen Bundeskompetenz bei der Umsetzung ihrer Vorstellungen behindert würden. Können Sie mir dazu einmal konkrete Beispiele nennen? Wie sehen Sie vor diesem Hintergrund vor allen Dingen die Kritik zahlreicher Praktiker – ich nenne die Rechtsanwaltskammer, den DAV, der vermutlich aus Ihrer Sicht als Richter nicht dazugehört, den Deutschen Richterbund, die Vereinigung der Leiter der Einrichtungen des Justizvollzuges, den Bund der Strafvollzugsbediensteten, die Vereinigung für Jugendgerichtshilfen – an der Übertragung auf die Länder?

Einen Begriff könnten Sie mir noch näher erläutern. Sie haben vorhin gesagt, die Regelung würde zu mehr

**Christine Lambrecht, MdB**

- (A) Wettbewerb führen. Damit kann ich im Bereich des Strafvollzuges nicht viel anfangen. Wer wirbt da mit was bei wem? Um was geht es, wenn wir beim Strafvollzug von Wettbewerb sprechen?

Nun zu meiner Frage an Herrn Winchenbach. Wir haben gehört, dass die Resozialisierung das oberste Ziel sei. Das wird es auch bleiben; es muss keine Befürchtung bestehen, dass sich hier in irgendeiner Weise etwas ändern würde. Meine Frage richtet sich an Sie aufgrund Ihrer Erfahrungen im hessischen Strafvollzug. In diesem Zusammenhang ein Zitat des derzeitigen hessischen Justizministers:

Im Strafvollzugsgesetz steht das Thema Sicherheit der Bevölkerung derzeit nur an zweiter Stelle. Als Zweck des Gesetzes wird Resozialisierung definiert. Strafe hat aber noch eine andere Aufgabe als Resozialisierung. Strafe ist auch Ausdruck des Unwert-Urteils einer Gesellschaft. Sicherheit und Resozialisierung sind zwei Seiten einer Medaille.

Jetzt kommt es ganz dick:

Derzeit wird im Gesetz – zum Glück nicht in der Praxis des Strafvollzugs – die eine Seite überbetont.

Sehen Sie aufgrund solcher Äußerungen die Möglichkeit, dass die Resozialisierung nicht mehr den Stellenwert einnehmen könnte, den sie derzeit hat und auch weiterhin haben sollte?

- (B) **Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:**

Vielen Dank.

Die nächste Frage hat die Frau Kollegin Heister-Neumann, Land Niedersachsen.

**Ministerin Elisabeth Heister-Neumann** (Niedersachsen):

Zuallererst möchte ich die Unterstellung des Schädigkeitswettbewerbs der Länder mit Vehemenz zurückweisen. Ich finde das enorm diskreditierend, geradezu unverschämt.

(Jerzy Montag [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]: Wer hat das denn gesagt? Das war Ihr Sachverständiger! – Christine Lambrecht [SPD]: Das war Ihr Begriff!)

– Das bezieht sich jetzt nicht auf Sie; aber ich habe das heute schon mehrfach hier gehört. – Ich bin dankbar, dass die Kollegen Stünker und Gehb das klargestellt haben. Ich finde, das ist wirklich ungeheuerlich. Es ist eine Unterstellung. Es gibt keine Fakten aus anderen politischen Feldern, mit denen das hier in irgendeiner Weise belegt worden wäre. Ich finde, das sollte man jetzt lassen.

**Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:**

Frau Kollegin, wir sind uns sicherlich einig, dass wir nicht in einer Debatte sind. Ich bitte Sie, Ihre Fragen zu stellen.

**Ministerin Elisabeth Heister-Neumann** (Niedersachsen): (C)

Das ist aber immer wieder gekommen.

Meine Fragen richten sich an Herrn Aumüller und an Herrn Lückemann. Zunächst die Frage: Teilen Sie die Einschätzung von Herrn Professor Robbers, dass es nach dem Grundgesetz eine Zuständigkeitsvermutung für die Gesetzgebungskompetenz der Länder und nicht des Bundes gibt, dass deshalb die hin und wieder angesprochene Frage der Beweislast der Länder völlig anders zu sehen ist und dass das Prinzip der Subsidiarität im Verhältnis der EU zum Bund und natürlich auch im Verhältnis des Bundes zu den Ländern gilt? Auch das ist bezüglich der Gesetzgebungskompetenz von Bedeutung.

Die zweite Frage. Herr Moser hat schon darauf hingewiesen, dass die Notwendigkeit einer Reform des Strafvollzugsgesetzes besteht, insbesondere im Hinblick auf die Mehrfachbelegung. Dieses Thema wird dämonisiert. Tatsache ist: Nach geltendem Strafvollzugsgesetz ist die Mehrfachbelegung in den alten Anstalten zulässig, wenn auch nicht mit 16 Leuten, Herr Kollege; ich glaube, das ist nirgendwo der Fall. In den neuen Anstalten ist die Mehrfachbelegung nicht möglich. Da würde mich interessieren, ob Ihnen bekannt ist, dass es eine Gesetzesinitiative der Länder gibt – dazu gehören Niedersachsen und Bayern; darauf wird vielleicht später noch einmal zurückzukommen sein –, die darauf abzielt, den Anspruch der Einzelunterbringung für die Zukunft beizubehalten, aber gleichzeitig die Mehrfachbelegung, wenn sie notwendig werden oder sinnvoll sein sollte, auch in den neuen Anstalten, die ganz andere Rahmenbedingungen als die alten Anstalten haben, zu ermöglichen. Dabei spielt die Sachkenntnis der Länder durchaus eine Rolle. (D)

Danke.

**Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:**

Als Nächster fragt der Herr Abgeordnete Geis, CDU/CSU-Fraktion.

**Norbert Geis, MdB** (CDU/CSU):

Wir tun uns seitens des Bundestages natürlich schwer, für eine bundeseinheitliche Regelung zu werben, nachdem der Bund den Ländern diese Gesetzgebungskompetenz in den Verhandlungen der Föderalismuskommission selbst angeboten hat. Dennoch meine ich, dass ich in meinen zwei Fragen in gewisser Weise für eine bundeseinheitliche Regelung werben sollte. Eine Frage geht an Herrn Aumüller, die andere an Herrn Lückemann.

Herr Aumüller, ich bin nicht der Auffassung, dass das jetzige Strafvollzugsgesetz sich bewährt hat, und zwar deswegen nicht, weil es völlig unterschiedliche Handhabungen in den einzelnen Ländern ermöglicht. Wir haben den Straftätern im Grenzgebiet zu Hessen geraten – da kann ich Herrn Professor Seebode beipflichten –, so schnell wie möglich von Bayern nach Hessen zu gehen und sich dort anzumelden, weil sie dann die Chance haben, nach Butzbach zu Herrn

**Norbert Geis, MdB**

- (A) Winchenbach zu kommen und auf diese Weise schnell in den offenen Vollzug zu gelangen. Das sollte bei einer bundeseinheitlichen Vollzugsregelung eigentlich nicht möglich sein, ist aber zweifellos aufgrund der jetzigen Gesetzeslage möglich. Darauf begründet sich meine Frage. Sie haben gesagt, das Bundesverfassungsgericht sei der Motor für eine einheitliche Regelung. Ist das nicht eigentlich ein Plädoyer für eine einheitliche Regelung? Das Bundesverfassungsgericht ist nur der falsche Motor; der Motor müsste der Bundestag selbst, der Gesetzgeber, sein. Die Frage ist, ob ich Ihrer Argumentation richtig entnehme, dass sie eigentlich eher ein Plädoyer für eine bundeseinheitliche Regelung ist.

Jetzt die Frage an Herrn Lückemann. Sie haben gesagt, dass der Strafvollzug eine wichtige sicherheitsrechtliche Aufgabe habe. Das gilt auch für die Resozialisierung und die Durchsetzung der staatlichen Strafgewalt. Ich kenne die Verhältnisse in Bayern und weiß, dass diese drei Säulen sehr wohl beachtet werden und deswegen die Kritik, die laut geworden ist, nicht angebracht war. Aber wenn Sie sagen, der Strafvollzug habe eine sicherheitsrechtliche Aufgabe, dann gilt das doch auch in den anderen Bundesländern. Wenn aber jetzt unterschiedliche Länderregelungen möglich sind und keine bundeseinheitliche Regelung mehr besteht, ist das dann von Vorteil für den Bund? Wir haben hier ja nicht die Aufgabe, nur die Interessen eines Landes zu betrachten, sondern müssen das bundeseinheitlich sehen. Spricht nicht vielmehr das Argument, dass der Strafvollzug auch die Aufgabe hat, der Sicherheit der Bevölkerung zu dienen, für eine bundeseinheitliche Regelung, die dann in allen Ländern gilt, sodass nicht, wie wir das in der Vergangenheit erlebt haben, irgendwo plötzlich jemand freigelassen werden kann, obwohl er es nicht verdient hat, der dann erneut ein Verbrechen begeht? Brauchen wir nicht gerade mit Rücksicht darauf eine bundeseinheitliche Regelung?

- (B) Die Sicherheit der Bevölkerung zu dienen, für eine bundeseinheitliche Regelung, die dann in allen Ländern gilt, sodass nicht, wie wir das in der Vergangenheit erlebt haben, irgendwo plötzlich jemand freigelassen werden kann, obwohl er es nicht verdient hat, der dann erneut ein Verbrechen begeht? Brauchen wir nicht gerade mit Rücksicht darauf eine bundeseinheitliche Regelung?

**Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:**

Vielen Dank.

Als Nächste fragt die Frau Kollegin Abgeordnete Dagdelen von der Fraktion Die Linke.

**Sevim Dagdelen, MdB (DIE LINKE):**

Danke, Herr Vorsitzender. – Meine erste Frage richtet sich an Professor Maelicke. Das Hauptargument, Herr Professor, welches die Befürworter einer Länderzuständigkeit anführen, ist die Kostenersparnis durch den Abbau der Bürokratie. Ist eine solche Ihrer Ansicht nach wirklich zu erwarten, vor allen Dingen ohne dass das zulasten der Resozialisierung geht?

Darüber hinaus habe ich eine Frage an Herrn Troxler. Ich möchte wissen, ob Sie uns aufgrund Ihrer praktischen Erfahrungen in der Schweiz sagen können, ob davon auszugehen ist, dass eine Föderalisierung des Strafvollzugs in organisatorischer und auch in finanzieller Hinsicht eine Verbesserung darstellt, und wie die aktuelle Tendenz in der Schweiz in diesem Zusam-

menhang, durch mehr Bundeskompetenz einen größeren Einfluss zu haben, zu verstehen ist? (C)

**Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:**

Vielen Dank.

Die letzte Frage in dieser Runde stellt der Kollege Abgeordnete Dr. Dressel, SPD-Fraktion.

**Dr. Carl-Christian Dressel, MdB (SPD):**

Meine erste Frage richtet sich an Herrn Professor Seebode. Nachdem das Bundesverfassungsgericht aufgrund der Wesentlichkeitstheorie gesetzgeberische Grundlagen für den Strafvollzug gefordert hat, hat der Bund von der konkurrierenden Gesetzgebung Gebrauch gemacht. Nun bedeutet die Kompetenz der konkurrierenden Gesetzgebung keine Gesetzgebungspflicht, sondern nur eine Möglichkeit. Sehen Sie seit dieser Entscheidung in den 70er-Jahren bis heute Fortentwicklungen oder Abweichungen bezüglich der Gründe, aus denen die Entscheidung getroffen worden ist, die ein bundesgesetzgeberisches Tätigwerden nicht mehr als notwendig erscheinen lassen? Was hat sich Ihrer Ansicht nach seither entwickelt?

Die zweite Frage geht an Herrn Lange-Lehngut. Wie wird sich aus Ihrer Sicht als Praktiker die Belastung des Bundesverfassungsgerichts entwickeln angesichts der Tatsache, dass Entscheidungen im Strafvollzug, in der Strafvollstreckung künftig nicht mehr beim BGH einer bundeseinheitlichen Entscheidung zugeführt werden können? (D)

**Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:**

Vielen Dank.

Wir kommen dann zur letzten Antwortrunde. Ich bitte Sie noch einmal, sich möglichst kurz zu fassen, was die Wiederholung von Argumenten betrifft. Bezüglich des Verfahrens schlage ich vor, dass wir anschließend unmittelbar in das Thema Notarrecht einsteigen. Dazu liegt im Augenblick eine Frage vor. Ob es eine Mittagspause gibt, hängt davon ab, wie viel Zeit bis zum Aufruf des Bereiches Inneres verbleibt, der für 14 Uhr vorgesehen ist. – Das ist kein Appell, sondern nur eine Feststellung.

Ich erteile nun das Wort Herrn Aumüller für seine Antworten auf die Fragen der Kolleginnen Frau Heister-Neumann und Frau Lambrecht sowie des Kollegen Geis.

**Sachverständiger Thomas Aumüller:**

Die erste Frage war, ob ich Beispiele für Behinderungen durch Verbände oder andere Organisationen nennen könne, durch die das Ziel verfolgt wird, entsprechende Entwicklungen im Bereich des Strafvollzugs der Länder zu stoppen. Ich habe dafür schon zwei Beispiele genannt: die Teilprivatisierung und die elektronische Fußfessel. Andere Beispiele aus dem Bereich der Verbände und Organisationen sind mir nicht bekannt.



Sachverständiger Thomas Aumüller

(A) Die nächste Frage war, ob ich erklären könne, was ich unter Wettbewerb im Bereich des Strafvollzugs verstehe. Ich bin – unabhängig vom Gegenstand – schon der Auffassung, dass man mit Blick auf eine bessere Ausgestaltung der Leistungen des Staates immer in einen Wettbewerb eintreten kann. Das gilt für alle Bereiche. Ich denke, der Vollzug sollte davon nicht ausgenommen werden. Wettbewerb heißt auch, um den besten Weg in Richtung auf eine positive Entwicklung zu streiten.

Die Frage der Frau Ministerin Heister-Neumann aus Niedersachsen war, ob ich die Einschätzung teile, dass es nach dem Grundgesetz eine grundsätzliche Kompetenz der Länder in diesem Bereich gibt. Ich kann in diesem Zusammenhang nur auf Art. 70 des Grundgesetzes verweisen.

Herr Geis, Sie haben in Ihrer Frage die Ausführungen von Herrn Professor Seebode angesprochen. Was Herr Professor Seebode zu diesem Thema gesagt hat, halte ich für absolut zutreffend. Ich möchte nur daran erinnern, dass das nach geltendem Recht, also bei einem bundeseinheitlichen Strafvollzugsgesetz, schon so ist und man da dann auch diese verfassungsrechtlichen Bedenken haben müsste. Denn aufgrund der unterschiedlichen Gestaltung des Strafvollzuges war es so, dass die Gefangenen je nach Bundesland unterschiedlich behandelt wurden. Ich kann aber nicht sagen, ob das gegenwärtig noch der Fall ist. Mitte der 90er-Jahre sind viele Straftäter nach Hessen gezogen, weil sie wussten, dass sie durch eine Wohnsitzverlegung nach Hessen vor Strafantritt dort bessere Vollzugsbedingungen vorfinden als in anderen Bundesländern, wo sie verurteilt worden sind. Es handelte sich vorwiegend um Gefangene aus Baden-Württemberg.

(B) Eine andere Frage war, ob das Bundesverfassungsgericht ein Motor für eine einheitliche Regelung gewesen sei. Ich denke, dass man es so nicht sehen kann. Das Bundesverfassungsgericht war der Motor für eine gesetzliche Regelung und wurde vor diesem Hintergrund tätig. Ob die Regelung, die zustande gekommen ist, auf den Bund oder auf die Länder zurückzuführen ist, spielt keine entscheidende Rolle.

Ihre Frage, ob das Argument bezüglich der verschiedenen Regelungen nicht auch für den Innenbereich gelte, möchte ich gerne an Herrn Lückemann weitergeben. Ich bin mir nicht sicher, ob diese Frage an mich gerichtet wurde. Herr Lückemann ist aufgrund seiner Sachkompetenz in jedem Fall derjenige, der diese Frage besser beantworten kann.

Ihre Frage, ob das Argument bezüglich der verschiedenen Regelungen nicht auch für den Innenbereich gelte, möchte ich gerne an Herrn Lückemann weitergeben. Ich bin mir nicht sicher, ob diese Frage an mich gerichtet wurde. Herr Lückemann ist aufgrund seiner Sachkompetenz in jedem Fall derjenige, der diese Frage besser beantworten kann.

**Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:**

Vielen Dank.

Dann antwortet jetzt Herr Lange-Lehngut auf die Fragen der Kollegen Dr. Lutz und Dr. Dressel.

**Sachverständiger Klaus Lange-Lehngut:**

Zunächst bin ich der Auffassung, dass das Vollzugsziel im Strafvollzugsgesetz genau den richtigen Platz hat. Die Argumente, die Herr Professor Seebode auf

die Frage vorgetragen hat, ob man dieses Ziel ins Strafgesetzbuch aufnehmen sollte, halte ich für absolut überzeugend und richtig. Es soll dort bleiben, wo es steht.

Eine weitere Frage war, ob man eine Entbürokratisierung erwarten könnte, wenn die Gesetzgebungskompetenz regionalisiert würde. Ich habe da als Praktiker sehr große Bedenken. Denn ich fürchte, dass auf allen Ebenen bis hin zu den Anstalten und zu den Bediensteten in den Anstalten ein großer Wust an zusätzlicher Bürokratie hinzukäme.

Im Moment schaffen wir Verbünde zwischen den einzelnen Bundesländern. Ich nenne beispielsweise das berühmte BASIS-Web, ein elektronisches Programm zur Verwaltung von Gefangenen, auf dessen Anwendung sich die Bundesländer geeinigt haben. Punkte wie Vollzugsgeschäftsstelle, Arbeitsverwaltung und Zahlstelle sollen zentral geregelt werden. Wir sehen schon jetzt, dass wegen der Unterschiede große Schwierigkeiten bestehen – obwohl diese Unterschiede aufgrund des geltenden bundeseinheitlichen Gesetzes nur minimal sind –, diese Datennetzverbünde an die Erfordernisse im jeweiligen Bundesland anzupassen.

In Zukunft könnten die Entwicklungen weiter auseinander gehen. Es gäbe dann die Notwendigkeit, dass jedes Bundesland allein diese Programme entwickeln müsste. Das würde einen hohen Aufwand und viel Bürokratie erfordern. Es würde aber auch wahnsinnig viel Geld kosten. Ich möchte mir gar nicht vorstellen, was meine Bediensteten alles wissen müssten, wenn sie eine Überstellung eines Gefangenen in ein anderes Bundesland vornehmen müssten. Wenn in die Überstellung ein drittes und ein viertes Bundesland involviert wären, dann müsste man noch zusätzliche Punkte beachten. Bevor man eine solche Maßnahme umsetzen könnte, müsste man also viele Dinge lernen.

Ich glaube schon, dass es mehr Bürokratie geben würde. Das gilt beispielsweise für die Ministerien, die Vorschriften und Gesetzentwürfe erarbeiten müssten. Nach meiner Ansicht würde das Beispiel Schweiz dann auch auf uns zutreffen. Wir müssten feststellen, dass es immer schwieriger wird, die Bürokratie zu bewältigen. Es würde von Jahr zu Jahr schwerer fallen, den gesamten Bereich zu überschauen.

Die zweite an mich gerichtete Frage war, was mit § 121 Abs. 2 GVG passiert. Wenn kein einheitliches Recht mehr vorhanden ist, wird der BGH seine Aufgabe bezüglich der Sicherung der Einheitlichkeit der Rechtsprechung nicht mehr wahrnehmen können. Die Konsequenz wäre aus meiner Sicht die, dass das Bundesverfassungsgericht viel häufiger angerufen würde, was zu einer stärkeren Belastung dieses Gerichts führen würde. Davon bin ich sehr überzeugt.

**Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:**

Vielen Dank.

Jetzt beantwortet Herr Lückemann die Fragen von Herrn Geis, Frau Heister-Neumann und Herrn Wieland.

**(A) Sachverständiger Clemens Lückemann:**

Herr Vorsitzender, ich freue mich sehr, dass mich der Abgeordnete Wieland endlich verstehen möchte. Sein Fazit, dass Bayern den besten und den billigsten Strafvollzug hat, zeigt, dass er mich schon in den wesentlichen Punkten verstanden hat. Ich habe durchaus volles Verständnis dafür, dass die Landespolitiker für diesen Bereich die Gesetzgebungskompetenz reklamieren.

Auf seine Frage, woran ich mitgewirkt habe, will ich antworten: Ich habe durchaus maßgeblich an der Neuregelung des Gefangenenarbeitsentgelts mitgewirkt, wie das Bayerische Staatsministerium der Justiz insgesamt. Ich weiß, dass unsere Strafvollzugsabteilung durchaus konstruktive Vorschläge zum Jugendstrafvollzugsgesetz gemacht hat. Die etwas mehr als 120 Änderungsanträge – wenn ich mich richtig erinnere – zu dem von dem Bundesjustizministerium vorgelegten Gesetzentwurf waren ausgesprochen fundiert und haben die Diskussion wirklich vorangebracht.

Eine weitere Frage war, ob Bayern die Früchte seiner Blockade einfahren wolle. Bayern hat nicht die Mehrheit im Bundesrat, sodass ich mir nicht vorstellen kann, dass Bayern alleine irgendetwas hätte blockieren können. Wenn die Mehrheit der Länder etwas blockiert hat, dann könnte das durchaus daran gelegen haben, dass das, was vorgeschlagen wurde, nicht sachgerecht war. Darum sollte man den Ländern die Chance geben, es besser zu machen.

**(B)** Frau Ministerin Heister-Neumann, selbstverständlich haben Sie mit Ihrer Auffassung Recht, dass das Grundgesetz eine Vermutung für die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder ausspricht. Sie haben auch Recht mit Ihrem Hinweis auf den Grundsatz der Subsidiarität. Ich habe versucht, diesen Grundsatz mit dem Hinweis auf die Vereinigung von Aufgabenlast und Regelungskompetenz anzusprechen. Eine solche klare Zuordnung der Verantwortlichkeit ist, wie ich es mitbekommen habe, insgesamt ein erklärtes Ziel der Föderalismusreform. Ich sehe nicht ein, warum dieses erklärte Ziel für den Strafvollzug nicht gelten sollte.

Es wurde heute wiederholt angesprochen: Natürlich sind die Unterschiede faktisch ganz erheblich, und zwar so erheblich, dass es in der Tat Wünsche von Gefangenen gibt, von einem Bundesland in ein anderes Bundesland verlegt zu werden. Herr Aumüller, Sie haben diesen Punkt angesprochen; ich hätte es nicht getan. In den 90er-Jahren gab es auch viele Anträge von Gefangenen aus Bayern, die nach Hessen verlegt werden wollten. Wir haben damals scherzhaft gesagt, dass wir etwas falsch gemacht hätten, wenn es Anträge auf Verlegung in die Gegenrichtung gegeben hätte. Dieses Beispiel zeigt, wie groß die Unterschiede zwischen den Ländern in der Praxis sind. Es ist ehrlicher, diese Unterschiede offen anzusprechen und sie im Gesetz zu berücksichtigen.

Frau Ministerin, Sie sprachen die Mehrfachbelegungen an. Für mich ist dies der gravierendste Wertungswiderspruch. Jeder Fachmann wird aus den verschiedensten Gründen, beispielsweise aus Sicherheitsgründen,

dafür sein, dass ein Gefangener nachts alleine in einer Zelle ist. Das ist völlig unstrittig. Das Problem der Überbelegung kann nicht einfach durch den Justizvollzug gelöst werden. Ich kann nicht sagen, die Strafgerichte sollten weniger Urteile fällen und das Land solle schneller mehr Vollzugsanstalten bauen. Denn der Bau von Vollzugsanstalten ist eine politische Entscheidung, wodurch die Erfüllung anderer Staatsaufgaben tangiert würde. Wenn es schon Mehrfachbelegungen geben muss, dann sollte dies in den neuesten und modernsten Anstalten und nicht in den ältesten Kästen der Fall sein, in denen in der Tat bis zu acht Gefangene in einem Haftraum untergebracht werden müssen. Das ist ein großer Wertungswiderspruch, der sich im Hinblick auf diese Regelung ergibt.

Ich weise nochmals darauf hin, dass das gesetzliche Verbot einer Mehrfachbelegung auch hinsichtlich solcher Strafgefangenen, die ausdrücklich einen Antrag auf Mehrfachbelegung stellen und bei denen keine Gefahr bezüglich der Sicherheit besteht, durchaus problematisch ist. Es gibt Gefangene aus bestimmten Kulturkreisen, für die die Einzelunterbringung eine zusätzliche Strafe ist; denn sie legen aufgrund ihrer Mentalität Wert darauf, untereinander kommunizieren zu können. Ich habe mit Interesse verfolgt, wie sehr die Türkei für ihren Versuch angegriffen worden ist, Einzelzellen für alle Gefangenen vorzuschreiben. Ein entsprechender Vorwurf wird auch von denjenigen erhoben, die jetzt hier eine etwas andere Meinung vertreten.

**(D)** Herr Abgeordneter Geis, natürlich sehe ich die Sicherheitsaufgaben des Strafvollzuges als sehr wichtig an. Ich traue aber den Ländern durchaus zu, diese Aufgaben zu bewältigen. Wenn man den Ländern dies nicht zutrauen könnte, dann müsste man die Frage stellen, ob sie überhaupt Aufgaben auf ganz anderen Rechtsgebieten – ich nenne in diesem Zusammenhang ein Landesgesetz wie das Polizeiaufgabengesetz – wahrnehmen können. Letztlich würde man damit den Föderalismus insgesamt infrage stellen. Sich dazu zu äußern, gehört aber nicht zu meiner Zuständigkeit.

**Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:**

Vielen Dank.

Als Nächster antwortet Herr Professor Maelicke auf die Fragen von Herrn Lutz und Frau Dagdelen.

**Sachverständiger Prof. Dr. Bernd Maelicke:**

Es ging um das Thema Bürokratie. Herr Lange-Lehngut hat sich in seiner Antwort darauf bezogen. Auf der Grundlage des Strafvollzugsgesetzes – dieses Gesetz enthält ungefähr 200 Paragraphen – gibt es zahlreiche Ausführungsvorschriften, auf die sich die Länder bundeseinheitlich verständigt haben. Das betrifft auch die Vollzugsgeschäftsordnung, in der genau definiert ist, wie verwaltungsmäßig im Vollzug zu verfahren ist.

Es geht in diesem Zusammenhang um Gefangenenpersonalakten, Überstellungsfragen und ähnliche Dinge, aber auch um allgemeinverbindliche Dienst-

Sachverständiger Prof. Dr. Bernd Maelicke

- (A) und Sicherheitsvorschriften. Das heißt, es gibt jetzt schon eine ganz enge Kooperation zwischen den Ländern, die auf der gemeinsamen Definition von Sicherheitsstandards und auf der Abstimmung der Länder im Strafvollzugsausschuss beruht. Die Praxis ist so, dass man nicht von unterschiedlichen Sicherheitsstandards in den Ländern sprechen kann. Gerade in diesem Punkt gibt es eine ganz große Übereinstimmung. Man kann dies statistisch nachweisen.

Es ging ferner um die Vergütungsstufen des Arbeitsentgeltes. Dieses sehr interessante Thema hat Herr Seebode schon angesprochen. Die Länder haben sich verständigt, wie sie die Arbeit strukturieren und bezahlen.

Es gibt weiter eine Gefangenentransportvorschrift; denn wir haben ja von Bayern bis Flensburg ein bundesweites Transportsystem. Das muss natürlich geregelt sein. Es gibt zum Beispiel auch Empfehlungen für den Bau von Gefängnissen. Das heißt, man hat sich auf bundeseinheitliche Standards verständigt, die gelten, wenn Gefängnisse modernisiert oder neu gebaut werden.

Das angesprochene BASIS-Web ist ein sehr gutes Beispiel. Denn dadurch, dass elf Länder gemeinsam die Verträge mit externen IT-Anbietern ausgehandelt haben, waren sie natürlich in besonderer Weise konkurrenzfähig und konnten die Preise entsprechend beeinflussen.

- (B) Das heißt, es gibt ein sehr differenziertes, seit 1977 entwickeltes System bundeseinheitlicher Ausführungsvorschriften. Diese beziehen sich alle auf das Bundesstrafvollzugsgesetz. Alle diese würden bei Wegfall des Bundesstrafvollzugsgesetzes entfallen. Dann wäre die Länderebene dafür verantwortlich. Das heißt, die Länder müssten gesetzlich regeln, was sie aus dem alten Bundesstrafvollzugsgesetz und den bundeseinheitlichen Verwaltungsvorschriften übernehmen, und müssten das Ganze – sei es per Gesetz, sei es per Länderausführungsvorschriften – strukturieren. Es ist klar, wie groß der bürokratische Aufwand bei 16 verschiedenen Ländergesetzen wäre, wenn sich Länder zusammen tun und dies quasi in Dreier-, Vierer- oder Fünfergruppen regeln würden. Es stellt sich sowieso die Frage, warum man es nicht bei dem bundesweit einheitlich geregelten und erprobten Regelwerk insgesamt belassen kann.

Es ergeben sich weitere Punkte, die sich alle auf das Bundesstrafvollzugsgesetz beziehen, zum Beispiel die Ausbildungsordnungen. Wir haben jetzt einheitliche Berufsbilder dazu, wie das Strafvollzugsgesetz zu erfüllen ist. Die Lehrpläne sind abgestimmt. Es gibt länderübergreifende Fortbildungen für den höheren Dienst und den gehobenen Dienst. Das alles sind Dinge, die neu strukturiert werden müssten. Die haben sich bewährt. Ob das alles nun ganz neu erfunden werden muss, ist ein anderer Punkt. Aber es ist immer die Frage, was der gemeinsame Bezugspunkt ist, wenn der Bezugspunkt nicht mehr das bundeseinheitliche Strafvollzugsgesetz ist.

Herr Lutz hat es angesprochen: Man kann sich vorstellen, dass dieses Regelwerk, wenn sich dann noch die Strafzwecke verändern, durch weitere Komplexität geprägt wird. Die Länder – von Bayern bis Schleswig-Holstein – haben es in einem guten Zusammenwirken geschafft, ein relativ unbürokratisches System zu entwickeln. Die Frage ist, warum dies eigentlich infrage gestellt bzw. geändert werden soll.

Auch die zweite Frage bezog sich auf die Entbürokratisierung bzw. die Gefahr, dass die Entbürokratisierung auf Kosten der Resozialisierung geht. Ich habe gesagt, dass ich diese Gefahr sehe, wobei ich das Wort Schätigkeitswettbewerb nie benutzt habe; ich will das ausdrücklich sagen. Ich stelle aber fest, dass die Gefahr besteht, dass dann, wenn dezentralisiert wird – der Landesgesetzgeber ist dann sowohl der Haushaltsgesetzgeber wie auch der Strafvollzugsgesetzgeber –, enge Zusammenhänge zu den Fragen hergestellt werden, was das Land noch finanzieren kann und ob man das Landesgesetz nicht ändern muss, weil die bestehenden Standards nicht mehr zu finanzieren sind. Ich weiß aus vielen Ländern, dass es in den Haushaltsverhandlungen wichtig war, sich auf ein Bundesgesetz beziehen und sagen zu können: Da gibt es Mindeststandards. Zum Teil steht sogar in den Länderverfassungen, dass Bundesgesetze entsprechend den Mindeststandards umzusetzen sind. Wenn nun die Länder diese Gesetze erlassen, können sie die Standards verändern. Es gibt dann nicht mehr die Möglichkeit, sich auf die bisher geltenden Standards zu beziehen.

Ansonsten ist die Frage nach den Kosten der anstehenden Veränderungen durchaus komplex. Ich will ein Beispiel nennen: Wer den offenen Vollzug abbaut, wird mehr Kosten produzieren, weil der offene Vollzug der billigste Vollzug ist. Man muss sehen, dass es Maßnahmen gibt, die die Kosten durchaus steigern.

Viele wollen die Nachsorge bis hin zur Führungsaufsicht ausbauen. Ich bin sehr dafür, das ist dringend erforderlich. Es handelt sich dabei um folgende zentrale Frage: Wie wird, was die Entlassung betrifft, das Zusammenspiel zwischen der Anstalt, der Bewährungshilfe und der Führungsaufsicht organisiert? Es geht in diesem Zusammenhang auch um die Nachsorge für Sexual- und Gewalttäter. Das sind unter Sicherheitsaspekten außerordentlich wichtige Fragen, die jetzt zu Recht zur Diskussion gestellt werden.

Die Nachsorge auszubauen, hat natürlich eine Ausweitung der Kosten zur Folge, weil das alles sehr personalintensiv ist und mit den derzeit zur Verfügung stehenden Ressourcen nicht zu finanzieren ist. Insofern will ich nicht einfach platt antworten und sagen: Das alles steht unter dem Aspekt, dass eingespart werden soll. Vielmehr sind in der Diskussion darüber, in welche Richtung sich das Strafvollzugsrecht unabhängig von der Frage, auf welcher Ebene es geregelt werden soll, weiterentwickeln soll, durchaus von allen Ländern Vorschläge gemacht worden – das finde ich gut –, die mehr Kosten bewirken. Daher muss man sich überlegen – das ist das alte Thema –, welcher Effizienzgewinn in diesem System eigentlich steckt. Ich kenne

**Sachverständiger Prof. Dr. Bernd Maelicke**

- (A) viele Bereiche, in denen die Zahl der Beamten, die dort eingesetzt werden, nichts über die Qualität aussagt.

Insofern möchte ich ausdrücklich all das würdigen, was zum Beispiel Sie in Bayern und wir in Schleswig-Holstein machen. Es besteht Gemeinsamkeit, was bestimmte Standards betrifft. Das kann man nicht nur an der Frage festmachen, was im Haushalt steht oder wie viel Personal jeweils eingesetzt wird. Das System selbst bedarf natürlich der Weiterentwicklung. Der Strafvollzugausschuss der Länder arbeitet daran. Bereits im Rahmen der jetzigen Struktur gibt es viele gemeinsame Aktivitäten der Länder genau zu diesen Themen, ohne dass es in deren Kompetenz fällt.

**Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:**

Vielen Dank.

Als Nächster antwortet Herr Professor Seebode auf die Frage des Herrn Abgeordneten Dr. Dressel.

**Sachverständiger Prof. Dr. Manfred Seebode:**

Ich bin nach Änderungen seit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts von 1972 und dem Inkraft-Treten des Strafvollzugsgesetzes gefragt worden. Ich kann es wirklich so kurz machen, wie es hier immer gewünscht wird. Ich sehe solche Änderungen, die eine Verlagerung der Gesetzgebungskompetenz auch nur verständlich machen würden, nicht, geschweige denn solche, die das erfordern.

- (B) Das Einzige, was sich wirklich verändert hat – die Auffassungen über das Wesen des Strafvollzugs oder über das, was man sonst noch alles machen oder lassen könnte, haben sich nicht verändert –, ist der jetzt bestehende europarechtliche Einfluss. Dazu kann ich nur sagen, dass das, was hier geschaffen werden soll, die Europatauglichkeit des Grundgesetzes nicht gerade fördert. Wir haben vielmehr Schwierigkeiten; sie sind schon angesprochen worden. Wenn beispielsweise die im Rahmen der Anti-Folter-Konvention eingerichteten Kommissionen ins Land kommen und etwas beanstanden, zum Beispiel eine Regelung oder eine Praxis irgendwo in der Bundesrepublik, dann kann der Bund, der dafür zuständig ist, diesen Kommissionen zu antworten und deren Vorhaben zu berücksichtigen, in Zukunft nichts mehr machen. Er hat keinerlei Kompetenzen mehr. Diese hat er selbst aus der Hand gegeben, wenn der vorliegende Gesetzentwurf jetzt beschlossen wird.

**Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:**

Vielen Dank.

Jetzt antwortet Herr Troxler auf die Frage der Frau Abgeordneten Dagdelen.

**Sachverständiger Walter Troxler:**

Ich habe die Frage zu beantworten, ob die föderalistische Lösung zu organisatorischen und finanziellen Verbesserungen führe. Ich muss dazu sagen, dass wir in der Schweiz bis jetzt nur die föderalistische Lösung

kennen. Es hat noch nie einen starken Einfluss des Bundes gegeben. (C)

Es wird in der ganzen Schweiz ein sehr großer Aufwand im Hinblick auf die Organisation rund um den Strafvollzug betrieben. Ich habe es aufgezählt: Betroffenen sind 26 Kantone. Es gibt drei Konkordate und auch der Bund spricht mit. Es geht dabei um insgesamt 120 Einrichtungen und ein Angebot von 6 500 Plätzen. Zunehmend bedeutend wird der interkantonale Austausch, die Arbeit im Rahmen der Konkordate. Das bedeutet immer auch den Einbezug der Regierungsebene.

Aus unserer Sicht ist der Föderalismus sicher keine kostengünstige Lösung. Aber er wurde auch nicht vor diesem Hintergrund eingeführt.

Die zweite Frage hatte den Inhalt, warum in der Schweiz zunehmend die Stimmung entsteht, eine bundesgesetzliche Lösung zu befürworten. Hierfür kann ich drei Gründe nennen: Der eine ist die große Unübersichtlichkeit der gesamten rund um den Strafvollzug bestehenden gesetzlichen Regelungen. Der zweite sind die großen Differenzen, die in der Ausgestaltung des Strafvollzugs bestehen. Der dritte ist die zunehmende Bedeutung der völkerrechtlichen Verpflichtungen.

**Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:**

Vielen Dank.

Die Antwortrunde beschließt jetzt Herr Winchenbach. Er antwortet auf die Fragen von Herrn Wieland und Frau Lambrecht. (D)

**Sachverständiger Klaus Winchenbach:**

Ich kann an meinen Vorredner gleich anschließen. Es geht um die Europatauglichkeit für den Fall der Fälle. Es ist klar: Die Bundesrepublik hat der Europäischen Anti-Folter-Konvention zugestimmt. Wenn, wie das in der Vergangenheit passiert ist, in einer Anstalt Missstände festgestellt werden, konnte der Bund bisher ganz schnell handeln und hat auch gehandelt. Meines Wissens ist es hier in Berlin vorgekommen, dass Abschiebegefangene während des Arrestes keine Freistunde erhalten haben. Das hat die Kommission moniert. Daraufhin ist dies bundesweit ganz schnell abgestellt worden. Würde der Gesetzentwurf beschlossen, würde diese Aufforderung quasi an jeden Landesgesetzgeber gehen. Man müsste dies auf der dortigen Ebene regeln oder einen Beauftragten des Bundes für alle Justizverwaltungen quasi als Scharnier zur Europäischen Kommission ernennen. Wenn man alle weiteren Verästelungen bedenkt, ist dies in der Tat ein Problem.

Kollege Troxler hat zu Recht gesagt, dass die europäischen Standards zunehmend bestimmend sein werden. Das ist völlig klar. Wir haben das in mehreren Tagungen mit ausländischen Kollegen so erlebt.

Die zweite Frage betraf das Wechselspiel von Resozialisierung und Sicherheit. Das Resozialisierungsgebot ist durch das Bundesverfassungsgericht mit Bezug auf die Ewigkeitsgarantie festgeklopft worden. Herr

**Sachverständiger Klaus Winchenbach**

- (A) Aumüller hat vorhin richtigerweise gesagt: Das Verfassungsgericht hat nicht näher definiert – es konnte dies nicht; das ist auch gut so –, wie Resozialisierung auszusehen hat. Ich warne davor – das ist vorhin angeklungen –, jetzt in Landesgesetzen zu definieren, was Behandlung ist. Ich bin seit 35 Jahren im Vollzug tätig und könnte Ihnen das nicht sagen; denn jeder Mensch ist unterschiedlich. Man kann natürlich bestimmte Instrumente nennen, die man einsetzt; aber die Behandlung konkret zu definieren, ist wahrscheinlich nicht machbar.

Wenn jetzt die Sicherheit – die Sicherheit hat in der Vergangenheit natürlich immer eine Rolle gespielt; jeder Bedienstete im Vollzug hat die Sicherheit im Kopf; das ist immer so gewesen – auf die gleiche Ebene wie die Resozialisierung gestellt werden soll, hat die Praxis in der Regel kein Problem damit. Nur, man muss wissen: In diesem Fall hat die Sicherheit einen anderen Stellenwert. Das wird mehr Personal zur Folge haben. Sicherheit betrifft ja nicht nur die Ausbruchssicherheit. Die deutschen Anstalten sind weitgehend ausbruchssicher. Ich glaube, wir haben in Deutschland den sichersten Strafvollzug in Europa. Aber Sicherheit nach innen bedeutet mehr Personal, eine höhere Personaldichte.

Ich habe mit Kollegen eine kanadische Anstalt besucht, die mit Schwerstkriminellen besetzt war. Es gab dort 100 Bedienstete mehr als Gefangene. Wir haben den Anstaltsleiter gefragt, wie das komme. Er hat gesagt: Haben Sie schon einmal jemanden aggressiv werden sehen, wenn unmittelbar neben ihm ein Mann steht? Das heißt, in dem Moment, in dem möglichst viel Personal rund um die Uhr bei den Gefangenen ist, besteht natürlich kein Sicherheitsproblem im subkulturellen Bereich.

Es ist gesagt worden, man könne ruhig acht oder zehn Mann lange Zeit allein lassen. Das ist ein Problem. Man sollte wissen, welche Konsequenzen es hat, wenn man die Sicherheit auf die gleiche Ebene setzt wie die Resozialisierung und dies nicht bloß zur Beruhigung der Bevölkerung tut. Der Aspekt der Sicherheit spielt meist im Zusammenhang mit Risikoentscheidungen über mögliche Lockerungen der Haftbedingungen eine Rolle. Es wird sich in Wirklichkeit nicht viel ändern. Denn solange über Lockerungen entschieden wird, hat der darüber Entscheidende immer das Problem: Kann ich das riskieren oder nicht? Das wird weiterhin so bleiben.

**Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:**

Vielen Dank.

Damit ist diese Runde abgeschlossen. Ich bedanke mich bei den Sachverständigen und bei den Abgeordneten für ihre zum Teil temperamentvollen Fragestellungen.

Ich gebe jetzt dem Kollegen Montag zur Geschäftsordnung das Wort.

**Jerzy Montag, MdB (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN):** (C)

Herr Vorsitzender, dies ist eine gemeinsame Anhörung des Bundesrates und des Bundestages. Meine Wortmeldung bezieht sich ausschließlich auf die Anhörung des Rechtsausschusses des Bundestages. Ich bitte insofern um Nachsicht.

Wir haben im Rahmen unserer gesamten Anhörungen insofern eine Besonderheit, als heute Vormittag nicht nur eine Anhörung über den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes stattgefunden hat, sondern auch eine Anhörung über einen Antrag der Fraktionen des Bündnisses 90/Die Grünen, der Linken und der FDP zum Strafvollzug. Wir waren uns im Vorfeld darüber einig, dass die Anhörung zur Föderalismusreform heute gleichzeitig die Anhörung zu unserem Antrag umfassen soll.

(Widerspruch des MdB Joachim Stünker  
[SPD])

– Herr Kollege, dies steht in der Tagesordnung; ich weiß es.

Meiner Fraktion wurde im Rahmen dieser Anhörung eine Wortmeldung und den anderen Kolleginnen und Kollegen zwei Wortmeldungen zugestanden. Trotzdem erkläre ich nach Rücksprache, dass wir zwar mit der Beendigung der Anhörung einverstanden sind, dies allerdings nicht als einen Präzedenzfall für zukünftige Fälle sehen wollen.

**Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:** (D)

Meine sehr verehrten Damen und Herren, ich kenne Ihre Verfahrensabsprachen nicht. Ich möchte nur darauf hinweisen: Wir haben natürlich sämtliche Wortmeldungen, die eingegangen sind, zugelassen.

Dann beenden wir diesen Teil und gehen zum Thema Notariat über. Ich gebe ein paar Hinweise, was im Augenblick vorliegt. Wir hören jetzt jeweils fünfminütige Stellungnahmen der Sachverständigen Professor Bruns, Sandkühler und Professor Stürmer. Wir würden dann die Fragerunde aufrufen, zu der insgesamt vier Fragen vorliegen. Ich will niemanden einschränken. Wenn es dabei bliebe – ich formuliere bewusst im Konjunktiv –, dann könnten wir möglicherweise den Zeitplan einhalten, der vorsieht, um 14 Uhr das Thema Innenpolitik aufzurufen.

Dann würde ich jetzt mit Ihrem Einverständnis Herrn Professor Bruns um seine Stellungnahme bitten. – Sie haben das Wort.

**Sachverständiger Prof. Dr. Alexander Bruns:**

Herr Vorsitzender, vielen Dank. – Meine sehr verehrten Damen und Herren! Ich möchte zum Punkt der Kompetenzübertragung für das Notariat und das notarielle Gebührenrecht in sieben Punkten kurz Stellung nehmen.

Erstens. Im notariellen Berufs- und Gebührenrecht besteht derzeit kein grundlegender Reformbedarf. Das Notariat hat eine überragend wichtige Funktion im

Sachverständiger Prof. Dr. Alexander Bruns

- (A) Bereich der vorsorgenden Rechtspflege. Dieser Funktion wird es unter dem geltenden Recht voll gerecht.

Die Bundesnotarordnung verwirklicht ein weithin einheitliches Berufsbild des Notars und bietet damit die Gewähr für die Erreichung materiellrechtlicher Formzwecke. Bei einer Aufspaltung in 16 Teilrechtsordnungen müsste für jede Landesregelung gesondert geprüft werden, ob und inwieweit sie den Erfordernissen des Beurkundungsrechts entspricht. Hinzu kommt, dass der Bundesgerichtshof als oberste berufsrechtliche Instanz entfallen würde.

Die bestehende Notariatsverfassung ist Garant für ein leistungsfähiges Notariat, das für die Transparenz, Rechtssicherheit und Leichtigkeit des modernen Wirtschaftsverkehrs unverzichtbar ist. Die geplante Reform der Gesetzgebungszuständigkeiten ist deshalb nicht erforderlich und einer geordneten Rechtspflege eher abträglich.

Zweitens. Die geltende Notariatsverfassung bündelt die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für materielles Recht, Verfahrensrecht sowie notarielles Berufs- und Gebührenrecht sachgerecht und systemrichtig beim Bund. Berufs- und Gebührenrecht sind notwendigerweise auf das Verfahrensrecht abzustimmen und deshalb einheitlich zu regeln. Die Umsetzung der geplanten Zuständigkeitsspaltung brächte zudem kaum lösbare verfassungsrechtliche Kompetenzstreitigkeiten mit sich, weil die bislang entbehrliche zweifelsfreie Abgrenzung der Zuständigkeitsmaterien und die Zuordnung zu einzelnen Kompetenztiteln letztlich unmöglich sind.

(Unruhe – Klaus Uwe Benneter, MdB  
[SPD]: Wir hören hier gar nichts!)

**Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:**

Entschuldigung. Im Interesse des Themas würde ich darum bitten, dass wir das mit der Lautstärke ein wenig in Grenzen zu halten versuchen. Ich glaube, es sind jetzt aber auch die Letzten durch die Türen hinausgegangen. – Fahren Sie doch bitte fort.

**Sachverständiger Prof. Dr. Alexander Bruns:**

Drittens. Die geplante Überführung der Gesetzgebungskompetenzen für Notariat und Gebührenrecht in die Länderzuständigkeit ist rechtshistorisch widersprüchlich und schwer nachvollziehbar. Die Bestrebungen zur Schaffung eines einheitlichen Notariats und einer einheitlichen Gebührenordnung auf deutschem Boden sind ein historisches Grundmotiv der letzten 500 Jahre und erst 1998 wurde die einheitliche Notariatsverfassung durch Einführung in den neuen Bundesländern für Gesamtdeutschland verwirklicht. Eine erneute Aufspaltung des notariellen Berufsrechts in 16 Teilrechtsordnungen wäre, so gesehen, ein Anachronismus.

Viertens. Im europäischen Rechtsvergleich entspricht das geltende deutsche Modell einer einheitlichen Notariatsverfassung dem vorherrschenden System im Bereich des lateinischen Notariats. Die einzige

nennenswerte Ausnahme ist auch hier wiederum die Schweiz, in der es allerdings aufgrund der kantonalen Besonderheiten zu gravierenden Schwierigkeiten im Beurkundungswesen kommt. Auch deshalb erscheint die geplante Reform nicht empfehlenswert. (C)

Fünftens. Die nach einer Zuständigkeitsübertragung auf die Länder mögliche und wahrscheinliche teilweise Herabsenkung berufsrechtlicher Standards ist eine Gefahr für die Funktionstüchtigkeit und Leistungsfähigkeit des Notariats. Im Zusammenspiel mit der möglichen Konkurrenz bei der Gebührenhöhe droht im Wettbewerb der Länder letztlich eben doch ein Wettbewerb nach unten, ein „race to the bottom“, wie er aus amerikanischem und aus europäischem Gesellschaftsrecht bekannt ist.

Sechstens. Aus der geplanten Kompetenzspaltung resultierende Fehlentwicklungen können nur durch den verfassungsändernden Gesetzgeber wieder wirksam korrigiert werden und wären im Übrigen irreparabel. Der vereinzelt zu hörende Hinweis auf verfassungsrechtlich vorgegebene Minimalstandards bei Berufszulassung und Gebührengestaltung geht fehl. Die Verfassung bietet insoweit ein viel zu grobes Grundraster. Dementsprechend kommt niemand ernsthaft auf die Idee, das deutsche Richtergesetz und das Gerichtskostengesetz unter Berufung auf die Garantie des gesetzlichen Richters und des fairen rechtsstaatlichen Verfahrens aufzugeben und den Ländern dieses Feld zu überlassen, und das völlig zu Recht. Verfassungsrecht ist auf die Konkretisierung und Ausgestaltung durch den parlamentarischen Gesetzgeber notwendigerweise angewiesen und das notarielle Berufs- und Gebührenrecht verlangt zur Qualitätssicherung eine bundeseinheitliche Regelung. (D)

Siebtens und letztens. Die gegenwärtige Notariatsverfassung, die den Notar als unabhängigen Träger eines öffentlichen Amtes qualifiziert, wird von der Europäischen Kommission unter Berufung auf Marktfreiheiten und europäisches Kartellrecht unter Druck gesetzt. Diesen Angriffen, die maßgeblich aus dem angloamerikanischen Rechtskreis initiiert und unterstützt werden und im Europarecht letztlich keine tragfähige Grundlage finden, aber tatsächlich erhebliches Gefährdungspotenzial entfalten, könnte die Bundesrepublik mit einem in 16 Teilrechtsordnungen gespaltenen und dadurch geschwächten Notariat ungleich schwerer begegnen als de lege lata und de constitutione lata.

Die geplante Grundgesetzänderung ist deshalb nicht empfehlenswert. Der Gesetzgeber sollte insoweit insgesamt davon absehen.

Vielen Dank.

**Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:**

Ich danke Ihnen.

Jetzt hat Herr Sandkühler das Wort.

**(A) Sachverständiger Gerd Sandkühler:**

Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Ganz kurz zu meiner Person: Ich bin Richter am Oberlandesgericht Hamm gewesen und war dort 16 Jahre lang Vorsitzender eines Zivilsenats, der mit Schwerpunkt für das Notarhaftungsrecht zuständig war. Seit meiner Pensionierung im Jahre 1997 bin ich freier Mitarbeiter der Notarkammer Hamm und Mitautor eines Kommentars zur Bundesnotarordnung. Dies habe ich gesagt, damit Sie eine Vorstellung haben, wieso ich hier sitze.

Ich will das Ergebnis vorwegnehmen: Ich halte die vorgesehene Übertragung der Gesetzgebungskompetenz für das Notariat auf die Länder nicht für sinnvoll, nicht für notwendig, sondern eher für schädlich. Ich will das zu begründen versuchen.

Der erste Gesichtspunkt, der sich in zwei Untergesichtspunkte gliedern lässt, bezieht sich darauf, dass es sich hierbei um Systembrüche handelt. Nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 erstreckt sich die konkurrierende Gesetzgebung unter anderem auf die Rechtsberatung. Die soll beim Bund bleiben. Das Notariat ist Teil der Rechtsberatung. Jeder Notar, der sein Amt ernst nimmt, wird sich als unabhängiger, unparteiischer Berater der Beteiligten verstehen. Es ist eigentlich systemwidrig, das Notariat aus dem Gesamtkontext des Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 herauszunehmen.

Ein weiterer Gesichtspunkt. Ich halte es ebenfalls für systemwidrig, die Statusrechte und -pflichten der Landesbeamten, der Kommunalbeamten und der Richter im Landesdienst, wie es in Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 vorgesehen ist, zwar beim Bund zu belassen, aber den Bereich der Statusrechte der Notare den Ländern zu übertragen. Die Statusrechte und -pflichten der Notare sind in der Bundesnotarordnung geregelt. Man könnte das jetzt im Einzelnen darstellen; ich will das aber nicht tun, um meinen Zeitrahmen nicht zu überschreiten. Nur eines: Der Notar ist gemäß § 1 der Bundesnotarordnung ein Organ der vorsorgenden Rechtspflege; er hat also durchaus eine dem Richter vergleichbare Stellung. Meine Frage: Wieso sollen die Statusrechte und -pflichten des Notars künftig von den Ländern geregelt werden, während die Statusrechte und -pflichten der Beamten im Landes- und Kommunaldienst und der Richter im Landesdienst vom Bund geregelt werden?

Nun kann man einwenden: Der Bund will die Regelung der Statusrechte und -pflichten der Beamten und Richter behalten, um deren Freizügigkeit und Mobilität zu erhalten und zu fördern. Ich halte dieses Argument für etwas zweifelhaft. Das große Heer der Kommunalbeamten wird wohl kaum von den Kommunen zum Land oder zum Bund wechseln. Ich glaube daher, dass der Gesichtspunkt der Mobilität in diesem Zusammenhang nicht so wichtig ist, dass man sagen könnte: Die Notare behandeln wir anders.

Das waren meine Ausführungen in Bezug auf das System. Was aber nach meiner Ansicht gravierender ist, sind mögliche und drohende Konflikte zwischen Bundes- und Landesrecht.

Die Bundesnotarordnung gibt den Anwaltsnotaren die Möglichkeit, neben dem Notarberuf eine ganze Reihe anderer Berufe auszuüben, als da wären: Rechtsanwalt, Patentanwalt, Steuerberater, vereidigter Buchprüfer, Wirtschaftsprüfer. Das kann er alles in einer Person sein. Die Berufsrechte dieser anderen Berufe – abgesehen vom Notariat – sind und bleiben bundesrechtlich geregelt. Wenn nun das Berufsrecht, das die notarielle Tätigkeit betrifft, auf die Länder übertragen wird, ergibt sich ein Konglomerat von landes- und bundesrechtlichen Berufspflichten. Das wäre nicht so schlimm, wenn sie miteinander harmonisieren würden. Das ist aber nicht unbedingt der Fall. Denn das jetzige Berufsrecht dieser anderen Berufe, die ich eben aufgezählt habe, sieht einheitlich vor, dass das Berufsrecht des Notars Vorrang haben soll. Ich will Ihnen jetzt die Vorschriften nicht im Einzelnen aufzählen; ich darf insoweit auf meine schriftliche Stellungnahme verweisen. Die anderen Berufsrechte begründen also einen Vorrang des Notarrechts vor etwa dem Recht des Wirtschaftsprüfers oder des Steuerberaters. Meine Frage in diesem Zusammenhang: Wie soll das in Zukunft aussehen, wenn das Berufsrecht des Notars Landesrecht ist? Soll dann das auf Bundesebene zu erlassende Berufsrecht der anderen Berufe auf das Landesberufsrecht des Notars verweisen? Dann haben wir das klassische Problem der dynamischen Verweisung von Bundes- auf Landesrecht. Das ist verfassungsrechtlich keine sehr erfreuliche Vorstellung.

Ich will das damit abschließen und bedanke mich für Ihre Aufmerksamkeit.

**(B) Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:**

Ich danke Ihnen.

Es kommt jetzt noch Herr Professor Dr. Stürner.

**Sachverständiger Prof. Dr. Rolf Stürner:**

Herr Vorsitzender! Meine Damen und meine Herren! Ich darf zunächst anmerken, wieso ich hier zu dem Thema Stellung nehme. Mein Forschungsgebiet ist das Sachenrecht und damit auch das Grundstücksverkehrsrecht und das Verfahrensrecht, und zwar nationales und internationales. Es scheint mir am Anfang besonders wichtig, noch einmal die Grundaufgabe des Notariats klarzustellen. Notariat bedeutet unabhängige Rechtsberatung und Beurkundung durch eine neutrale Beurkundungsperson. Es ist als vorsorgende und konfliktvermeidende Rechtspflege Bestandteil des Justizsystems. In Bezug auf das Justizsystem hat unsere Verfassung bisher die einheitliche Zuweisung der Kompetenz auf den Bund vorgenommen. Diese Kompetenz umfasst bürgerliches Recht, Notariat, Rechtsanwaltschaft und Rechtsberatung. Die geplante Neuregelung will nun diese Gesamtzuweisung unter Normenaustausch sachlich insgesamt beibehalten und nur das Notariat herausbrechen. Man fragt sich natürlich, warum für das Notariat bei der Zuordnung der verschiedenen Normenkomplexe etwas anderes gelten soll als für die anderen Gebiete. Gegen die geplante Aufspaltung von bürgerlichem Recht und Beurkundungsverfahrensrecht einerseits und notariellem

**Sachverständiger Prof. Dr. Rolf Stürner**

- (A) Berufsrecht und Kostenrecht andererseits spricht zunächst einmal der Sachzusammenhang; das ist schon erwähnt worden. Wer das Beurkundungsverfahren regelt, sollte auch die Kosten regeln, die bei der Beurkundung entstehen. Wer das Verfahrensrecht regelt, sollte auch den Status der Verfahrensbeteiligten regeln, wie es auch in allen anderen Gebieten der Justiz der Fall ist. Es wäre ein merkwürdiges Ergebnis, wenn für Rechtsanwälte und andere Rechtsberater ein einheitliches Berufsrecht gelten sollte, nicht aber für Notare.

Nicht richtig scheint mir der Hinweis zu sein, das Notarrecht sei bereits jetzt regionalisiert, Landesrecht. Die wesentlichen Pflichten und Rechte des Notars sind in der Bundesnotarordnung für alle Formen des Notariats einheitlich festgelegt: für Anwalts- und Notare; selbst die baden-württembergischen Amts- und Bezirksnotare sind in ähnliche Regelungen eingebunden. Vielmehr hat der Bundesgesetzgeber selbst für einzelne Länder verschiedene Formen des Notariats zugelassen.

Es wird teilweise argumentiert, die Länder seien verfassungsrechtlich so stark eingebunden, dass es nicht mehr viel zu regeln gebe, also nichts passieren könne. Das halte ich für nicht zutreffend. Die Länder könnten Inkompatibilitäten und Sozietätsmöglichkeiten – das wurde schon angedeutet –, aber auch Dinge wie die Pflicht zur beruflichen Haftpflichtversicherung oder den Status – als Beamter oder Freiberufler – durchaus unterschiedlich regeln und damit der neutralen Rechtsberatung verschiedenes Gewicht geben.

- (B) Wenn man Widersprüche vermeiden wollte, so müsste man auf Dauer die beurkundungsrechtliche Kompetenz kräftig überdehnen und praktisch notwendige Kernelemente des Berufsrechts als Beurkundungsrecht formulieren. Dann aber ist es konsequenter, das Berufsrecht gleich wie das Beurkundungsverfahrensrecht beim Bund zu lassen.

Besonders deutlich zeigt sich die Gefahr einer unerfreulichen Widersprüchlichkeit bei der Frage interlokaler Zuständigkeit. Wenn jedes Land die örtliche Zuständigkeit und die Residenzpflicht des Notars entweder weit oder eng regeln könnte, dann könnte daraus leicht eine Wirrnis entstehen. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit eines einheitlichen Rechts interlokaler Zuständigkeit.

Zu einem möglichen unterschiedlichen Kostenrecht ist das Notwendige schon angedeutet. Ein homogenes Kostensystem kann die geeigneten Parameter für einen bundesweiten Qualitätswettbewerb schaffen. Unterschiedliche Kosten könnten zu einem Beurkundungstourismus und zu einem Rosinenpicken führen, das der Sache nicht gerecht wird.

Nicht so recht einleuchten will mir im Notarbereich das Argument, die Länder würden aus Gründen praktischer Vernunft ohnehin ein relativ homogenes Berufs- und Kostenrecht in Gestalt synchroner oder paralleler Gesetzgebung schaffen. Es ist nicht zu bezweifeln, dass die Landesgesetze im Allgemeinen vernünftig sind. Es gibt Bereiche, in denen wir parallele Landesgesetze haben: Polizeirecht, Presserecht, in vielen Be-

reichen des Verwaltungsrechts. Nur sollte man sich klar machen, dass die Gesetzgebungskompetenz der Länder trotz eines starken Homogenitätsbedürfnisses nur dann vorteilhaft ist und Sinn macht, wenn andere Gründe für sie sprechen, vor allem das Bedürfnis nach einer gewaltenthemmenden Gestaltung, die eine Machtkonzentration verhindern will – Polizeirecht, Presserecht –, oder der Versuch, Mammutorganisationen zu verhindern; das wäre für viele Bereiche des Verwaltungsrechts maßgeblich. Solche Gesichtspunkte können aber für das Notarwesen angesichts seiner de-regulierten Organisation keine Rolle spielen.

Die Verfassungsreform soll eigentlich durch sachgerechte Zuordnung der Verantwortlichkeiten neue Vorteile bringen. Wenn ich es für den Bereich des Notariats ganz nüchtern überlege, so fällt es mir ziemlich schwer, die Vorteile dieser Spaltung zu sehen.

Es ist schon angedeutet worden, dass das Notariat und der Gedanke vorsorgender Rechtspflege durch eigenverantwortliche, neutrale Dritte in Europa im Wettbewerb zum angloamerikanischen System steht, das nur die völlig parteigebundene dienstleistende Beratung bei der Beurkundung kennt. Wenn der kontinentaleuropäische Gedanke vorsorgender Rechtspflege sich halten soll, darf das Notariat nicht zu sehr zersplittert werden. Formenvielfalt kann nützen, aber sie schadet wohl, wo eine Institution nicht zuletzt im Dienste der Leichtigkeit des Rechtsverkehrs auch zwischen größeren Rechtsräumen steht. Das ist beim Notariat der Fall. Diesen rechtspolitischen Gesichtspunkt sollte man nicht zu leicht wiegen. Die Prägung unserer Rechtskultur durch die vorsorgende Rechtspflege ist zu wichtig, als dass man sie zu einer Art verfassungspolitischer Manövriermasse machen sollte. In diesem Punkt besteht sicher Einigkeit.

Ich komme deshalb zu einem eher abratenden Ergebnis. Ich glaube nicht, dass die von der Verfassungsreform insgesamt angestrebten Vorteile sich bei einer Kompetenzspaltung beim Notariat verwirklichen ließen.

**Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:**

Wir kommen zur Fragerunde. Es liegen vier Fragen vor, die ich jetzt aufrufen möchte. Die erste Frage hat Herr Kolbe von der CDU/CSU-Fraktion.

**Manfred Kolbe, MdB (CDU/CSU):**

Ich habe eine Frage an die Sachverständigen Professor Bruns und Professor Stürner. Das Hauptziel der Föderalismusreform ist ja eine Entflechtung von Zuständigkeiten. Wir haben bisher eine einheitliche Bundeskompetenz für das materielle Recht – also das Zivilrecht – sowie das Beurkundungsrecht auf der einen Seite und für das Berufsrecht auf der anderen Seite. Jetzt soll das Berufsrecht in Länderkompetenz übergehen. Wir haben gehört, dass wir durch diese Trennung Abgrenzungsschwierigkeiten und Unsicherheiten bekommen werden. Halten Sie es für möglich, dass wir mit dieser Aufspaltung genau das Gegenteil



**Manfred Kolbe, MdB**

- (A) der mit der Föderalismusreform beabsichtigten Entflechtung von Zuständigkeiten erreichen?

**Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:**

Die zweite Frage stellt der Abgeordnete Kröning, SPD-Fraktion.

**Volker Kröning, MdB (SPD):**

Herr Vorsitzender, wenn alle drei Sachverständigen davon abraten, diese Änderung vorzunehmen, könnte man versucht sein, auf eine Aussprache oder ein Frage-und-Antwort-Spiel zu verzichten. Ich möchte der Fairness halber hinzufügen, dass auch der Sachverständige Professor Robbers zu dieser Sache Stellung genommen hat. Er hat als Einziger – das wäre dann ein Verhältnis von drei zu eins – die Änderung für vertretbar erklärt.

Ich möchte dennoch mit einer Frage – um das übliche Sprachspiel zu nehmen – einen Praktiker, nämlich Herrn Sandkühler, und einen Theoretiker, Herrn Stürner, ansprechen. Es geht um mögliche Wertungswidersprüche des verfassungsändernden Gesetzgebers. Wir haben auf der einen Seite diesen Vorschlag. Auf der anderen Seite haben wir beim Dienstrecht der Beamten und Richter vor, die Statusrechte und die Statuspflichten der öffentlich Bediensteten einschließlich der Richter in Bundeskompetenz zu halten. Sie sollen sogar in den Katalog zustimmungspflichtiger Gesetze aufgenommen werden. Ich möchte Sie bitten, diese Frage nach dem Wertungswiderspruch zu kommentieren.

- (B) Einen Aspekt möchte ich noch in Frageform hinzufügen. Es geht hier ja um das, was die Rechtssoziologen den Rechtsstaat nennen. Ich rede jetzt bewusst nicht von dem Juristenmonopol. Aber es geht um einen Aspekt der Einheit der Rechtsordnung, den man geradezu als Bestandteil unserer Rechtskultur bezeichnen könnte. Was passiert eigentlich, wenn wir ausgerechnet beim Notariat, also im nichtöffentlichen Bereich, einen ganz anderen Weg gehen: keine Bundeskompetenz, kein Zwang zum Zusammenwirken beider Ebenen, von Bundestag und Bundesrat?

**Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:**

Die nächste Frage stellt die Frau Kollegin Voßhoff, CDU/CSU-Fraktion.

**Andrea Astrid Voßhoff, MdB (CDU/CSU):**

Ich würde am liebsten alle fragen, die sich dazu geäußert haben. Aber ich darf ja nur zwei fragen. Professor Bruns und Professor Stürner, in den Stellungnahmen ist mir zu kurz gekommen oder wurde nicht ausführlich genug dargestellt, welche Folgen die Kompetenzverlagerung für die Notarorganisationen hätte. Ich denke an Probleme insbesondere im Bereich der zentralen Vorsorgedatei bei der Bundesnotarkammer.

**Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:**

Die letzte Frage stellt der Abgeordnete Benneter, SPD-Fraktion.

**Klaus Uwe Benneter, MdB (SPD):**

Ich habe zum einen eine Frage an den Praktiker. Sie, Herr Sandkühler, hatten die Schweiz angesprochen. Nach der ständigen Rechtsprechung des schweizerischen Bundesgerichts ist wegen der großen Qualitätsunterschiede im Notarrecht zwischen den Kantonen die wechselseitige Anerkennung der Urkunden nicht garantiert.

Die andere Frage geht an die beiden Theoretiker, die Professoren Stürner und Bruns. Sehen Sie angesichts dessen, was Sie hier ausgeführt haben und was Sie auch in Ihren Stellungnahmen geschrieben haben – da war ja viel von einer geradezu erschreckenden Verunsicherung die Rede –, die Gefahr, dass durch die unterschiedlichen Anforderungen an die Urkundsperson, die durch diese Aufspaltung möglich wären, die wechselseitige Anerkennung von Urkunden infrage gestellt sein könnte? Das könnte uns wirtschaftlich schwer schädigen.

**Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:**

Wir kommen zur Antwortrunde. Es beginnt Herr Professor Bruns mit der Antwort auf die Fragen von Herrn Kolbe und Frau Voßhoff.

**Sachverständiger Prof. Dr. Alexander Bruns:**

Meine sehr verehrten Damen und Herren, die Frage, ob eine Entflechtung der Zuständigkeiten erreicht werden kann, wenn man hier die Kompetenz in der vorgeschlagenen Art und Weise aufspaltet, ist aus meiner Sicht klar zu verneinen. Es führt ganz offensichtlich zu enormen Abgrenzungsschwierigkeiten, wenn man bei vielen Einzelfragen, die heute einheitlich in der konkurrierenden Zuständigkeit des Bundes liegen, künftig wird entscheiden müssen, ob sie dem Notariat oder dem Verfahren oder dem Beurkundungswesen zuzuordnen sind. Die sachlich vorgegebene Verzahnung lässt sich nicht durch einen Kunstgriff oder einen gesetzgeberischen Federstrich aufheben. Die Kompetenzaufspaltung würde hier zu zusätzlichen Komplikationen führen.

Die zweite Frage bezieht sich auf die möglicherweise abträglichen Folgen für das zentrale Vorsorgeregister bei der Bundesnotarkammer. Wenn die Kompetenz des Bundes für das Berufsrecht entfällt, entfällt natürlich auch die Kompetenz für das Kammerwesen. Das bedeutet, es wird keine Bundesnotarkammer in dieser Form mehr geben. Das Vorsorgeregister, das bei der Bundesnotarkammer geführt wird, kann dann dort nicht mehr zentral geführt werden. Für ein zentrales Testamentsregister, das Gegenstand von Planungen und Überlegungen ist, würde das Gleiche gelten. Insofern passt das nicht zu anderen Reformüberlegungen und auch nicht zu der wichtigen Funktion, die die Bundesnotarkammer im Notariat hat.

**Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:**

Jetzt beantwortet Herr Sandkühler die Fragen von Herrn Kröning und Herrn Benneter.

**(A) Sachverständiger Gerd Sandkühler:**

Zunächst zur Frage nach den Statusrechten und Statuspflichten, Stichwort „Einheit der Rechtsordnung“. Möglicherweise beruht dieser Änderungsvorschlag auf der Vorstellung, der Notar sei Träger eines freien Berufs, er gehöre nicht in die Rubrik der Beamten und Richter, sondern sei ein Freiberufler wie beispielsweise ein Rechtsanwalt. Es wäre aber wiederum verfehlt, ihn aus dem Bereich der Rechtsberatung auszugliedern. Die Vorstellung, dass Notar ein freier Beruf ist, trifft nicht zu. Der Notar ist – das sagte ich eben schon – ein Organ der vorsorgenden Rechtspflege. Er ist Träger von Hoheitsrechten und produziert vollstreckbare Urkunden, die Vollstreckungstitel darstellen, die nicht – wie es etwa in der Schweiz der Fall ist – regional begrenzt sind, sondern deutschland- und europaweit gelten. Von daher wäre es nach meiner Auffassung in der Tat ein Fehler, die Regelungskompetenz für die Statusrechte und -pflichten der Beamten und Richter im Landesdienst beim Bund zu belassen, sie für den Notar aber den Ländern zu übertragen. Das passt nicht zueinander.

Ich darf in diesem Zusammenhang auf einen weiteren Gesichtspunkt hinweisen. Ihnen ist bekannt, dass die Europäische Kommission verstärkt den Versuch unternommen hat, das Notariat in Deutschland seiner Hoheitsbefugnisse quasi zu entkleiden und den Notar als Träger eines freien Berufs darzustellen. Die Abwehr dieser Bestrebungen wird voraussichtlich schwerer werden, wenn die Regelungskompetenz auf die Länder übergeht. Was ist denn – diese Frage wurde bereits im Kontext mit der Folterkommission aufgeworfen –, wenn die Europäische Union sagt: „Der Notar ist nicht mehr Träger von Hoheitsrechten, das können wir nicht anerkennen.“? Ich will das nur andeuten.

Eine dritte Anmerkung in diesem Kontext. Es ist im Gespräch, dem Notariat, zum Beispiel im Erbrecht, zusätzliche Aufgaben zu übertragen. Ich frage mich, wie Aufgaben, die der Bund regelt, auf das Notariat übertragen werden sollen, wenn der Bund für das Notariat keine Gesetzgebungszuständigkeit mehr hat. Ich finde das zweifelhaft. Könnte es sein, dass dann das eine Land sagt: „Gut, wir übernehmen das Erbrecht ins Notariat“, und das andere Land sagt: „Nein, das ist uns zu teuer, zu aufwendig und zu kompliziert. Wir machen das nicht.“?

Die zweite Frage bezog sich auf die Schweiz. Ich bin auf diesem Gebiet kein Fachmann. Ich habe nur aus der Literatur, die ich gefunden habe, zitiert. Interessant war ein Aufsatz von zwei schweizerischen Notaren, die dezidiert darstellen, dass in der Schweiz der Trend in genau die umgekehrte Richtung geht, nämlich hin zu einer Zentralisierung des Notarrechts. Man will von der Kantonalisierung abkommen, weil man gemerkt hat, dass es in einem größer werdenden Wirtschaftsraum Probleme mit der Freizügigkeit der Urkunden gibt. Deswegen ist in der Schweiz der Trend zu erkennen, das Notarrecht zu zentralisieren. Es ist in der Tat kaum zu verstehen – ich kann mich meinen Vorrednern nur anschließen –, dass wir in Deutschland den entgegengesetzten Weg gehen wollen.

**Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:**

Die Antwortrunde wird jetzt abgeschlossen durch Herrn Professor Stürmer zu den Fragen von Herrn Kolbe, Herrn Kröning, Frau Voßhoff und Herrn Benneter.

**Sachverständiger Prof. Dr. Rolf Stürmer:**

Zunächst zur Frage von Herrn Kolbe. Der Versuch der Entflechtung von Beurkundungsverfahrensrecht und Berufsrecht dürfte zu Komplizierungen führen, er dürfte also im Endeffekt das Gegenteil dessen bewirken, was man mit der Verfassungsreform insgesamt intendiert. In diesem Zusammenhang habe ich dem, was Herr Kolbe angedeutet hat, nichts hinzuzufügen.

Die Frage von Herrn Kröning, ob Wertungswidersprüche bestehen, wenn man für Richter und Beamte – im Übrigen auch für Rechtsanwälte und Rechtsberater – eine bundesrechtliche Regelung beibehält, sie für die Notare aber abschafft, beantworte ich wie folgt: Das ist ein Wertungswiderspruch. Das wirkt im Gesamtbild, ich will nicht sagen willkürlich, aber etwas launisch.

Zu der Frage, inwieweit die Einheit der Rechtsordnung gefährdet wäre, wenn die Kompetenz bei den Ländern läge, sage ich: Man muss die Länder nicht verteufeln. Die Länder agieren im Allgemeinen vernünftig. Sie bekämen allerdings etwas, mit dem sie nichts anfangen können. Da eine gewisse Homogenität erforderlich ist, fragt man sich, was sie mit der Kompetenz vernünftigerweise eigentlich machen sollen. Im Grunde genommen wäre das eine Kompetenz, die inhaltlich leer wäre.

Zur Frage von Frau Voßhoff – Herr Bruns hat schon darauf geantwortet –: Die Bundesnotarkammer ist eine Institution, die sich auf bundesrechtliche Regelungen stützt und in ihrer gegenwärtigen Ausgestaltung auch stützen muss. Wir wissen, dass sie traditionellerweise eine Abstimmungsfunktion erfüllt. Mit dem Vorsorgeregister hat sie mittlerweile aber bundesweit echte notarielle Aufgaben übernommen. Ähnliches ist bei der Modernisierung des Nachrichtenwesens in Nachlasssachen und der Elektronisierung des Register- und Grundbuchverkehrs geplant. Man denkt daran, das Notariat mit der Zulassung von neuen Anwaltsnotaren zu befassen. Auch hier wäre die Bundesnotarkammer gegebenenfalls die richtige Anlaufstelle. Ob es sinnvoll ist, sie zu destruieren und zu einem vollen Umbau zu zwingen, ist eine andere Frage. Ich nehme das nicht an.

Es bleibt die Frage von Herrn Benneter nach der Urkundenanerkennung. Die Schweiz hat auf diesem Gebiet – das wurde von Herrn Sandkühler bereits ausgeführt – Probleme. Natürlich könnte der Bundesgesetzgeber versuchen, über das Beurkundungsverfahrensrecht einzugreifen. Er könnte aber nicht verhindern, dass die Wichtigkeit der Beurkundungen in den einzelnen Ländern verschieden ausfiele, wenn sich die Länder nicht streng aneinander orientieren und die alten Standards einhalten würden. Wenn das aber der Fall wäre, würde sich wieder die Frage

Sachverständiger Prof. Dr. Rolf Stürner

- (A) stellen, welchen Sinn es machen soll, den Ländern diese Kompetenz zu geben.

Ich wiederhole: Es gibt Gebiete, auf denen die Landeskompetenz trotz homogener Rechtsvorschriften aus Gründen der Gewaltenhemmung Sinn macht. Es gibt viele solcher Gebiete. Ich glaube aber nicht, dass das bundesrechtlich schon stark deregulierte Notariat dafür das richtige Feld ist.

**Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:**

Herr Kollege Benneter.

**Klaus Uwe Benneter, MdB (SPD):**

Ich wollte die gleiche Frage, nämlich welche wirtschaftlichen Auswirkungen zu erwarten wären, wenn infrage stünde, dass die Urkunden wechselseitig anerkannt werden könnten, dem Kollegen Bruns stellen.

**Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:**

Lieber Herr Kollege Benneter, wir hatten uns darauf verständigt, jeweils nur zwei Fragen zu stellen.

**Klaus Uwe Benneter, MdB (SPD):**

Dann stelle ich jetzt eine neue Frage an Herrn Bruns.

**Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:**

- (B) Eigentlich hatten wir die Fragerunde schon abgeschlossen. Wir müssen den zweiten Teil der Sitzung ohnehin verschieben. Wenn Sie damit einverstanden sind, lasse ich die kurze Frage zu. – Sie sind so freundlich, sie ebenso kurz zu beantworten.

**Sachverständiger Prof. Dr. Alexander Bruns:**

Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Was die Zweifel an der Anerkennungsfähigkeit der Urkunden im Inland angeht, kann ich den Ausführungen von Herrn Stürner nur beipflichten und nichts Wesentliches ergänzen. Ich möchte aber darauf hinweisen, dass sich diese Frage auch im europäischen Rechtsverkehr stellt, weil die vollstreckbaren Urkunden Vollstreckungstitel darstellen, die unter europäischem Recht europaweit vollstreckbar sein sollen. Unter Umständen besteht die Gefahr, dass die Anerkennungsfähigkeit im Ausland in Zweifel gezogen wird, wenn die Urkundsperson bestimmte Kriterien nicht mehr erfüllt, die sie heute mitbringt.

**Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:**

Damit beschließe ich die zweite Runde. Ich möchte mich herzlich bei den Sachverständigen und denjenigen, die seit 10 Uhr, während der ersten beiden Runden, ausgeharrt haben, bedanken. Es gibt deutliche Bemühungen um räumliche Verbesserungen.

Ich unterbreche die Sitzung bis circa 14.35 Uhr, weil hier umgebaut werden muss. Es geht anschließend weiter mit dem Bereich Innenpolitik, den wir ebenfalls strukturieren und aufteilen werden. Die Sitzung ist unterbrochen.

(Unterbrechung von 14.11 bis 14.38 Uhr)

**Vorsitzender Andreas Schmidt:**

Meine sehr verehrten Damen und Herren! Die Sitzung ist wieder eröffnet.

Wir werden unsere Anhörung zur Föderalismusreform jetzt fortsetzen und uns dem Bereich Inneres zuwenden.

Ich darf die Vertreter der Länder ebenso wie die Sachverständigen sehr herzlich zu dieser gemeinsamen Anhörung begrüßen. Das tue ich selbstverständlich auch im Namen des Ausschusses für Innere Angelegenheiten des Bundesrates und im Namen des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages.

Ich weiß, meine Damen und Herren, dass es in diesem Raum relativ eng ist. Zurzeit steht uns aber kein anderer zur Verfügung. Wir müssen uns ein bisschen zusammenraufen, was wir aber schaffen werden.

Wir haben ein paar Regeln aufgestellt, damit diese Anhörung erfolgreich ablaufen kann. Wir haben uns darauf verständigt, folgendermaßen vorzugehen: Sie haben Zettel auf den Tischen liegen und können darauf Ihre Fragen notieren. Der Sitzungsdienst sammelt diese dann ein und bringt sie zu uns nach vorn. Wir werden versuchen, alle Fragen zu berücksichtigen. Das ist uns bisher immer gelungen und das wird uns auch heute gelingen.

Ferner haben wir uns darauf verständigt, dass jeder Fragesteller in jeder Fragerunde zwei Fragen stellen kann, aber jede Frage an jeweils nur einen Sachverständigen.

Der Vorschlag ist, die Anhörung in der Fragerunde zu splitten und zunächst mit dem Beamtenrecht zu beginnen – das ist der große Komplex – und dann die anderen Themen – Terrorismus durch das BKA bekämpfen, Melde- und Ausweiswesen und Waffen- und Sprengstoffrecht sowie Versammlungsrecht – in einem zweiten Komplex zu behandeln. Ich glaube, das ist vernünftig.

Jetzt möchte ich die Sachverständigen bitten, jeweils ein Fünfminutenstatement abzugeben. Wir können alle Sachverständigen gleich in einer Runde berücksichtigen, sodass sie zu ihrem Thema – auch wenn es zum Beispiel das BKA betrifft – jetzt ihr Statement abgeben. Dann ist es protokolliert und wir haben es für die Beratung zur Verfügung. – Ich höre keinen Widerspruch, dass wir so verfahren.

Daher beginnen wir jetzt mit den Statements. Das Wort hat Professor Dr. Baldus, Universität Erfurt, Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Neuere Rechtsgeschichte, vorgeschlagen von der SPD-Fraktion. Bitte schön.

**Sachverständiger Prof. Dr. Manfred Baldus:**

Vielen Dank, Herr Vorsitzender. – Sehr geehrte Abgeordnete! Meine Stellungnahme beschränkt sich auf den zweiten Teil, der hier zu besprechen sein wird, auf die Abwehr terrorismusbedingter Gefahren durch das

**Sachverständiger Prof. Dr. Manfred Baldus**

- (A) Bundeskriminalamt und auf das Melde- und Ausweiswesen sowie das Waffen- und Sprengstoffrecht. Dann sage ich noch ein paar Worte zum Thema „Übertragung des Versammlungsrechts in die ausschließliche Zuständigkeit der Länder“.

Ich möchte mich aber erst noch einmal vergewissern, wie viel Redezeit vorgesehen ist.

**Vorsitzender Andreas Schmidt:**

Fünf Minuten. Ich bin nicht ganz kleinlich, aber ich muss darauf achten, dass wir im Zeitbudget bleiben.

**Sachverständiger Prof. Dr. Manfred Baldus:**

Gut, ich werde mich anstrengen.

**Vorsitzender Andreas Schmidt:**

Ihr Statement kann natürlich auch kürzer sein. Sie müssen nicht die ganzen fünf Minuten nutzen.

**Sachverständiger Prof. Dr. Manfred Baldus:**

Also, jetzt strenge ich mich besonders an, meine Redezeit nicht zu überziehen.

Zunächst ein Wort zu den Themen „Melde- und Ausweiswesen“ sowie „Waffen- und Sprengstoffrecht“. Ich sehe hier keine gravierenden Einwände gegen den Vorschlag, diese Materien in die ausschließliche Kompetenz des Bundes zu übertragen. Die Ausführungen dazu sind in meiner schriftlichen Stellungnahme niedergelegt.

- (B) Etwas problemträchtiger scheint mir das Thema „Übertragung des Versammlungsrechts in die ausschließliche Zuständigkeit der Länder“ zu sein. Zunächst einmal muss man berücksichtigen, dass das Versammlungsrecht seit der Reichsgründung 1871 in der Kompetenz des Zentralstaates liegt. Zudem ist zu berücksichtigen, dass die Versammlungsfreiheit, die durch das Versammlungsrecht beschränkt wird, ein wesentliches Element der demokratischen Ordnung darstellt, die das Grundgesetz verfasst. So heißt es in vielen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, dass die Versammlungsfreiheit ein besonders hochrangiges Gut ist.

Die Überführung dieser Materie in die Länderzuständigkeit könnte, wenn man es abstrakt und theoretisch betrachtet, zu prekären Ungleichheiten in Deutschland führen, also zu einem versammlungsrechtlichen Flickenteppich dergestalt, dass ähnliche Versammlungstypen in einem Bundesland bestätigt und erlaubt werden, in einem anderen dagegen verboten werden. Ich denke aber, die sich jetzt bei einem ersten Blick auftuende Gefahr einer Versammlungsrechtzersplitterung ist nicht sonderlich groß. Es gibt eine Fülle von verwaltungs- und verfassungsgerichtlichen Entscheidungen, die dazu geführt haben, dass das Versammlungsrecht in einem erheblichen Maße grundrechtlich durchdrungen ist, sodass jetzt keine bedeutenden Spielräume für weit voneinander abweichende Länderregelungen bestehen.

(C) Allerdings muss man fairerweise auch auf die Kehrseite dieser sehr engmaschigen grundrechtlichen Durchdringung hinweisen. Den Ländern wird kein allzu großes Maß an neuer politischer Gestaltungsmacht übertragen. Ich glaube, dass dieser Hinweis für die Gesamtbilanz, die Sie ja am Ende ziehen müssen, also ob die Verwaltungs- bzw. Gesetzgebungskompetenzen in einer angemessenen Weise zwischen Bund und Ländern verteilt werden, wichtig ist. Im Ergebnis kann ich sagen: Die Übertragung des Versammlungsrechts in die ausschließliche Zuständigkeit der Länder ist für sich genommen nachvollziehbar und gut begründbar.

Von besonderer Brisanz ist meines Erachtens das Thema „Neue ausschließliche Bundeskompetenz zur Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus durch das Bundeskriminalamt“. Die Brisanz zeigt sich etwa in einer Äußerung des gegenwärtig amtierenden nordrhein-westfälischen Innenministers. Er hat gesagt – ich hoffe, ich gebe das richtig wieder –, dass die ganze Föderalismusreform scheitern würde, wenn eine solche Bundeskompetenz geschaffen würde. Hier plädiere ich als Sachverständiger für etwas mehr Gelassenheit. Meines Erachtens sind keine Anhaltspunkte erkennbar, dass mit der vorgeschlagenen Regelung die Grundlage für den Ausbau des BKA zu einer Art Super-FBI geschaffen wird. Meines Erachtens besteht auch keine Gefahr, dass durch die neue Kompetenz das bewährte System des deutschen Polizeiföderalismus durcheinander gewirbelt oder vielleicht sogar – so ist es manchmal zu hören – verabschiedet wird.

(D) Meine Begründung: Man sollte zuerst einmal die Frage klären, ob eine solche neue Gesetzgebungskompetenz des Bundes überhaupt nötig ist, um das offenkundig verfolgte Ziel zu erreichen, das Bundeskriminalamt mit neuen Befugnissen zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus auszustatten.

Hinzuweisen ist auf das Folgende:

Erstens. Schon jetzt enthält das Grundgesetz eine ausdrückliche ausschließliche Kompetenz für die Einrichtung eines Bundeskriminalpolizeiamtes und für die internationale Verbrechensbekämpfung.

Zweitens. Internationale Verbrechen werden nicht nur durch die Verfolgung begangener, sondern auch durch die Verhütung zu erwartender Straftaten bekämpft. Terroristische Taten sind diesem Bereich zuzuordnen.

Drittens. Aus diesem Grund ist die Position, glaube ich, gut vertretbar, dass man im Grunde gar keine Neuregelung braucht. Eine entsprechende Änderung des BKA-Gesetzes wäre schon nach gegenwärtig geltendem Verfassungsrecht möglich. Allerdings – das ist eine kleine Einschränkung – muss man darauf hinweisen, dass die These „Internationale Verbrechensbekämpfung umfasst auch den präventiven Bereich“ zwar im Schrifttum von der Mehrheit der Autoren geteilt wird, aber nicht ganz unumstritten ist.

Deshalb – das ist ein erster Punkt, den ich hierzu anmerken möchte – hätte eine Neuregelung wie die vor-

Sachverständiger Prof. Dr. Manfred Baldus

- (A) gesehene einen bedeutenden Vorteil. Bei einer zukünftigen Änderung des BKA-Gesetzes wäre der Weg zu neuen Auslegungstreitigkeiten versperrt. Damit wäre eine sehr klare verfassungsrechtliche Grundlage geschaffen.

Aber – das möchte ich noch ergänzen – mir ist ein zweiter Punkt noch wichtiger und entscheidender. Die beabsichtigte Neuregelung böte noch einen weiteren Vorteil. Durch diese Neuregelung könnten mögliche Besorgnisse der Länder zerstreut werden, der Bund wolle sich jetzt ein föderalismuspolitisch bedenkliches neues Stück an Polizeigewalt zuschlagen, und zwar mit der Folge, dass damit auch der Gedanke des deutschen Polizeiföderalismus aus den Angeln gehoben würde.

Ich glaube, das Gegenteil ist der Fall. Durch die geplante Neuregelung wird meines Erachtens der Gedanke des deutschen Sicherheitsföderalismus geradezu bestärkt und bestätigt. Der Bund erhält zwar eine neue Kompetenz – das ist zweifelsfrei so –, aber diese Kompetenz kann nur unter wesentlich engeren Kautelen wahrgenommen werden, als dies jetzt schon der Fall ist. Die Kompetenz erfasst nur die Fälle: länderübergreifende Gefahr, Nichterkennbarkeit der zuständigen Länderbehörde bzw. Eintritt des BKA auf Wunsch einer Landesbehörde.

Außerdem gibt es noch einen zweiten Beleg dafür, dass durch die Neuregelung der Gedanke der Polizeihöhe der Länder und auch das System des bewährten deutschen Sicherheitsföderalismus unterstrichen und bekräftigt werden. Denn das Vorhaben, eine entsprechende BKA-Novelle zu schaffen, ist nur mit Zustimmung des Bundesrates möglich.

- (B) Aus diesem Grund – das ist meine Empfehlung – sollte das Thema hier nicht konfrontativ diskutiert werden, nicht als eine Art Armdrücken zwischen Zentralstaat und Gliedstaaten. Es geht – so deute ich den Gesetzentwurf – nicht um etwas Alternatives, sondern um etwas Komplementäres.

Erlauben Sie mir vielleicht noch ein paar abschließende Worte zu einer Bewertung dieses Entwurfs.

**Vorsitzender Andreas Schmidt:**

Ja.

**Sachverständiger Prof. Dr. Manfred Baldus:**

Meines Erachtens ist die zentrale Frage, die im Anschluss gestellt werden muss: Besteht auf der Grundlage der vorgesehenen Kompetenz eine polizeipraktische Notwendigkeit, das BKA in Zukunft mit Befugnissen zur Abwehr terrorismusbedingter Gefahren auszustatten? Diese Frage der Zweckmäßigkeit ist sicherlich eine Frage, zu der Verfassungsjuristen nicht sonderlich viel beitragen können. Das ist eher eine Materie, zu der sich die Polizeipraktiker und Polizeifachleute äußern müssen.

Wir können allerdings eine Art Plausibilitätsprüfung vornehmen und schauen, ob die Argumente schlüssig vorgetragen werden. Die Argumente lauten

- sie sind bekannt –, dass das BKA handeln muss, wenn Gefährdungshinweise aus dem Ausland kommen und unklar ist, welches Land zuständig ist, und das BKA dann nicht selbst aufklärend tätig werden kann. Die weiteren Argumente beziehen sich auf das Problem des Zeitverlustes, wenn es keine entsprechenden Aufklärungsmöglichkeiten gibt, und das Problem des Informantenschutzes. (C)

Meines Erachtens – das möchte ich abschließend vortragen – sind die vorgebrachten Argumente schlüssig nachvollziehbar und tragend, auch wenn von polizeifachlicher Seite durchaus unterschiedliche Akzente gesetzt werden, gerade was das Thema „Notwendigkeit einer Kompetenz zur Abwehr länderübergreifender Gefahren“ betrifft. Ich bin aber gern bereit, auch zu diesem Thema im Rahmen der Befragung noch ausführlicher Stellung zu nehmen.

Vielen Dank.

**Vorsitzender Andreas Schmidt:**

Vielen Dank, Herr Professor Baldus.

Jetzt hat das Wort Herr Professor Dr. Battis, Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht sowie Verwaltungswissenschaften, Humboldt-Universität zu Berlin. Bitte schön, Sie haben das Wort.

**Sachverständiger Prof. Dr. Ulrich Battis:**

- Herr Vorsitzender! Meine sehr verehrten Damen und Herren! Ich bedanke mich für die Einladung. Ich nehme kurz zu drei Punkten Stellung, und zwar zunächst zum Beamtenrecht. Es besteht eine verfassungsrechtliche Frage, die die Fortentwicklungsklausel betrifft. Dazu möchte ich sagen: Die Fortentwicklungsklausel schreibt fest, was jetzt schon gilt. Ich habe einen wunderbaren Zeugen dafür, nämlich die Bayerische Staatsregierung. Sie hat im Rechtsstreit um die Führungspositionen auf Zeit vor dem Bayerischen Verfassungsgericht vorgetragen – ich zitiere –: (D)

Sie

– die Bayerische Staatsregierung –

ist der Auffassung, die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums ließen dem Gesetzgeber einen weiten Raum zur Fortentwicklung des Beamtenrechts im Rahmen des gegenwärtigen Staatswesens.

Ich würde statt „Staatswesens“ sagen: „geltenden Verfassungsrechts“. Aber in der Sache ist das dasselbe. Mehr ist dem aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht hinzuzufügen. Sie schreiben etwas fest, was ohnehin gilt.

Bei der Kompetenzverteilung handelt es sich nicht um eine spezifisch verfassungsrechtliche Frage, sondern um eine verfassungspolitische bzw. im Kern um eine Machtfrage. Ich habe im Einzelnen dargelegt, warum ich die Entscheidung, die hier vorgesehen ist, für unglücklich halte. In der Koalitionsvereinbarung ist das meistverwendete Wort „Bürokratieabbau“. Hier

Sachverständiger Prof. Dr. Ulrich Battis

- (A) wird massiv Bürokratieaufwuchs betrieben. Es ist auch vorherzusehen, dass das so gut wie die Abteilung D im Innenministerium außer Bayern und vielleicht noch zwei anderen Ländern – welche ich meine, lasse ich offen – ohnehin niemand auf die Reihe bekommen wird; die meisten Länder werden das nicht können.

Im Übrigen ist das eine Machtfrage: Man hofft, durch eine solche Neuregelung die Kuratel des Bundesverfassungsgerichts ein bisschen lockern zu können; das ist aber eine falsche Hoffnung. Deshalb sage ich zu dem Ganzen gar nichts mehr und verweise stattdessen auf meine ausführliche Stellungnahme.

Jetzt ganz kurz zum Terrorismus und zum BKA. Ich würde sagen: Die größte einschlägige Aktion, nämlich das USA PATRIOT Act der US-amerikanischen Regierung – ich nenne nur das Stichwort „Homeland Security“; wir alle wissen, was bisher daraus geworden ist –, ist ein ziemliches Desaster, nicht nur im Hinblick auf den Katastrophenschutz. Ich bin der Meinung – ich hatte schon heute Morgen das Vergnügen, beim Frühstück darüber in der Zeitung zu lesen; zunächst hat es mich gewundert, dass die Zeitungen diese Informationen schon haben; aber hier steht das ja auch –, dass gerade im defizitären Bereich der inneren Sicherheit die Fachkenntnis und die rasche Reaktion vor Ort wichtiger sind als die Schaffung einer weiteren zentralen Behörde. Nach dem Grundgesetz ist das Polizeirecht Ländersache. Dabei sollte es auch bleiben, sofern es keinen zwingenden Grund gibt, das zu ändern.

- (B) Meine letzte Bemerkung betrifft das Versammlungsrecht. Das Versammlungsrecht ist im Wesentlichen Flickwerk. Es gibt ein altes, vorkonstitutionelles Gesetz, das durch die Rechtssprechung des Bundesverfassungsgerichts – Herr Kollege Baldus hat darauf hingewiesen – ein bisschen verfassungskonform ausgelegt wird. Die Richter, insbesondere die des Bundesverfassungsgerichts, hantieren damit herum. Hier wäre ein Gesetzentwurf aus einem Guss gefragt. Das könnte natürlich in diesem Hause besser gemacht werden als in 16 Landtagen; aber so wichtig ist das nicht. Ich bin wie Sie, Herr Baldus, der Meinung, dass das im Wesentlichen durch das Bundesverfassungsgericht vorgegeben wird.

Schönen Dank.

**Vorsitzender Andreas Schmidt:**

Vielen Dank, Herr Professor Battis.

Jetzt hat das Wort Herr Brillo, Landeskriminaldirektor a. D. aus Hilden, vorgeschlagen vom Bundesrat. – Bitte schön.

**Sachverständiger Enno Brillo:**

Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Ich möchte etwas zu den Kompetenzen des Bundeskriminalpolizeiamtes sagen. Ich beziehe mich in meinen Ausführungen auf meine schriftliche Stellungnahme, möchte aber einige Aspekte ansprechen, weil ich denke, dass es neben der verfassungsrechtlichen auch

eine praktische Betrachtung geben sollte. Deshalb bedanke ich mich ausdrücklich für die Einladung. (C)

In den Ländern sind wir überwiegend der Meinung, dass mit dem vorliegenden Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Art. 73 Abs. 1 Nr. 9 a sehr wohl in die Kompetenzen der Länder eingegriffen wird. Das möchte ich aufzeigen und deutlich machen, welche Risiken damit aus unserer Sicht verbunden sind.

Von den Gefahren des internationalen, insbesondere des islamistischen Terrorismus sind nach unseren Erfahrungen alle Länder betroffen. Das BKA erhalte auf der Grundlage des vorliegenden Gesetzentwurfs faktisch die alleinige Zuständigkeit für die Gefahrenabwehr im Bereich des internationalen Terrorismus. Die Gefahrenabwehr würde, anders als bisher, auf zwei unterschiedliche Institutionen verteilt. Dadurch würde im Bereich der Gefahrenabwehr nach unserer Auffassung eine neue Sicherheitsarchitektur entstehen. Auf der Grundlage des Gesetzentwurfs könnten dem BKA vergleichbare Befugnisse wie den Länderpolizeien eingeräumt werden, zum Beispiel im Hinblick auf Befragungen von Personen, Identitätsfeststellungen, erkennungsdienstliche Maßnahmen und Datenerhebungen durch Observationen bis hin zum Einsatz von Vertrauenspersonen und verdeckten Ermittlern.

In der Praxis ergeben sich aus einer differenzierten Aufgabenzuweisung sowie aus unterschiedlichen Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten nicht selten Probleme. Aufgabenüberschneidungen erhöhen das Risiko, dass Ermittlungskräfte verschiedener Behörden ohne Kenntnis voneinander an demselben Sachverhalt arbeiten. Neue Schnittstellen führen zwangsläufig zu einem erhöhten Abstimmungs- und Koordinationsbedarf. Außerdem ergibt sich auf den unterschiedlichsten Ebenen die Gefahr von Informationsverlusten. Weitere Risiken – sie sind nicht unbeachtlich – erwachsen aus dem Abweichen von bewährten, ständig verbesserten und in der Praxis routinierten Kommunikationsbezügen. (D)

Der Bund argumentiert unter anderem mit Strukturdefiziten bei Gefährdungssachverhalten. Dazu ist zu sagen, dass operative polizeiliche Maßnahmen zur Gefahrenabwehr wie Befragungen oder Observationen immer einen örtlichen Anknüpfungspunkt voraussetzen, zum Beispiel am Wohnort oder am Aufenthaltsort der verdächtigen Person, sodass immer bestimmbar ist, welches Land zuständig ist. Soweit der Bund anführt, dass es gleichwohl Fälle gibt, in denen sich die Zuständigkeit eines Landes mangels entsprechender Informationen nicht oder noch nicht feststellen lässt, stellt sich die Frage, wie denn der Bund operative Maßnahmen zur Gefahrenermittlung und -abwehr durchführen möchte, da auch ihm ein Anknüpfungspunkt für operative polizeiliche Maßnahmen fehlen würde.

Gegenwärtig werden derartig vage Hinweise in der Regel an die Länder weitergeleitet. In den Fällen, in denen mehrere Länder betroffen sind, ist es geübte und langjährige Praxis, dass die Länder ihre Maßnahmen abstimmen und sich auf die Federführung durch ein Land verständigen. Das zeigt sich regelmäßig bei he-

Sachverständiger Enno Brillo

- (A) rausragenden zeitkritischen polizeilichen Einsätzen, zum Beispiel bei Geiselnahmen, Entführungen und Erpressungen.

Diese extremen Ad-hoc-Lagen sind gekennzeichnet durch zeitkritische Prioritätenentscheidungen zwischen gefahrenabwehrenden und strafverfolgenden Maßnahmen. Man muss sagen: Gerade hier liegt die Kompetenz der Länder. Die Anschläge in New York, Madrid und London haben gezeigt, dass der weitaus aufwendigere Teil der gefahrenabwehrenden Maßnahmen in der Fläche äußerst kräfteintensiv von den Länderpolygonen zu bewältigen war.

Diese Erfahrungen machen deutlich, dass das BKA die Maßnahmen, die in diesen Fällen zu ergreifen wären, nicht annähernd mit eigenem Personal bewältigen könnte. Um einer solchen Situation gerecht werden zu können, müsste das BKA ein Weisungsrecht erhalten. Damit würde das BKA in Unkenntnis der differenzierten Kommunikationsinfrastruktur und der sonstigen Infrastruktur der Länder über Maßnahmen und Ressourcen entscheiden. Unabhängig von dem Fehlerisiko eines solchen Vorgehens wären optimale länderspezifische Lösungen so nicht zu erzielen.

Mein Fazit: Die Länder haben bisher adäquat auf die Bedrohung durch den islamistischen Terrorismus reagiert. Sie haben den veränderten Sicherheitsanforderungen mit einem optimierten Informations- und Wissenstransfer zwischen den Sicherheitsbehörden des Bundes und der Länder, einer Anpassung der gesetzlichen Befugnisse und einer personellen Verstärkung Rechnung getragen. Auch mit zentralen Sicherheitsstrukturen hätten terroristische Anschläge wie die in New York, Madrid und London nicht verhindert werden können. Es konnte bisher nicht überzeugend dargelegt werden, dass im Hinblick auf die derzeitige Sicherheitsstruktur im Verhältnis von Bund und Ländern nicht vertretbare Risiken oder Defizite bestehen.

- (B) Auch wenn noch keine praktischen Fälle bekannt sind, wird nicht völlig auszuschließen sein, dass die Zuständigkeit der Länder, wenn eine dringende terroristische Gefahr besteht, nicht kurzfristig und von Beginn an feststeht. Für eine Bearbeitung dieser Fälle durch das BKA wäre allenfalls eine Eilzuständigkeit des BKA erforderlich. Die Gefahrenermittlungen des BKA sollten dann vornehmlich auf die Feststellung der Länderzuständigkeit gerichtet sein. Ob es hierzu einer Grundgesetzänderung bedarf, wäre dann zu prüfen. Ein Formulierungsvorschlag findet sich in meiner schriftlichen Stellungnahme.

Ich danke Ihnen.

**Vorsitzender Andreas Schmidt:**

Vielen Dank, Herr Brillo.

Jetzt hat das Wort Professor Dr. Huber, Ludwig-Maximilians-Universität München, Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Staatsphilosophie.

**Sachverständiger Prof. Dr. Peter M. Huber:**

(C) Vielen Dank, Herr Vorsitzender. – Ich möchte zwei Bemerkungen machen: eine zum Beamtenrecht und eine zum Versammlungsrecht.

Zum Beamtenrecht: Die Idee dieser Reform ist, dafür zu sorgen, dass die Verteilung der Kompetenzen im Grundgesetz nach einem gewissen System geschieht, das bisher fehlt. Nach dieser Idee gehört unter anderem das Selbstorganisationsrecht der Länder auch in ihre Hände. Vor diesem Hintergrund scheint es mir konsequent zu sein, dass das Beamtenrecht und das Recht der Landesrichter wieder in die Zuständigkeit der Länder verlagert wird, wie es in der Zeit vor der Reform, Anfang der 70er-Jahre, der Fall war, damit die Länder letzten Endes über ihr eigenes Personal selbst entscheiden können.

Dass dabei keine überwältigenden Spielräume vorhanden sind, hat Herr Battis schon angedeutet. Er hat auf die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums hingewiesen, deren Fortentwicklung keine Änderung am Status quo darstellt, auch wenn in der Föderalismuskommission der Eindruck erweckt worden ist, als würde dieser Zusatz zu einer inhaltlichen Veränderung führen.

Diese Bestimmung des Art. 33 Abs. 5 ist, ähnlich wie der Funktionsvorbehalt, vom Bundesverfassungsgericht hinreichend entfaltet worden, sodass meines Erachtens keine allzu große Diskrepanz zwischen den Ländern zu entstehen droht. Darüber hinaus wird der Bund im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung die Zuständigkeit für das Statusrecht der Beamten erhalten. Durch diese Neuregelung wird aus meiner Sicht das Interesse an einem fairen Wettbewerb und an einer einigermaßen gleichmäßigen Gestaltung der Lebensverhältnisse in Deutschland nicht tangiert.

(D) Es ist klar, dass insbesondere die Rückverlagerung des Besoldungsrechts zu einem Race to the Bottom führen kann, wie umgekehrt die Verlagerung auf die Bundesebene Anfang der 70er-Jahre zu einem Race to the Top geführt hat; was ja der Grund für die Einführung der Bundeskompetenz gewesen ist. Ich denke, insgesamt führt die Übertragung der Finanzierungs-kompetenz dazu, dass der Gesamtstaat flexibler wird und zwischen den Dienstherren mehr Wettbewerb auftreten kann. Das Risiko für die Beschäftigten – vor allem in finanzschwächeren Ländern – kann natürlich unangenehm sein; man muss es meines Erachtens aber im Interesse des Ganzen in Kauf nehmen. Im Übrigen kann es Beschäftigte in finanzstärkeren Ländern genauso treffen. Die Übertragung der Finanzierungs-kompetenz wird die etwas starre Situation im Bereich des Dienstrechts verbessern und aufbrechen können. Deswegen habe ich keine Einwände. Im Gegenteil, es entspricht dem Duktus der Reform, diese Zuständigkeit auf die Länder zurückzuübertragen.

Ich würde lediglich eine Einschränkung machen: Bei der konkurrierenden Gesetzgebung ist vorgesehen, auch das Laufbahnrecht – das impliziert den Zugang zu den Laufbahnen – in die ausschließliche Zuständigkeit der Länder zu übertragen. Nach Art. 33 Abs. 2

Sachverständiger Prof. Dr. Peter M. Huber

- (A) haben alle Deutschen „... gleichen Zugang zu jedem öffentlichen Amte“. Wie Sie alle wissen, ist das in der Praxis notleidend: Es ist häufig leichter, vom französischen öffentlichen Dienst in den Dienst eines deutschen Bundeslandes zu wechseln, als von Nordrhein-Westfalen nach Baden-Württemberg oder in andere Bundesländer. Allerdings hat auch das bisherige Beamtenrecht dieses Problem nicht lösen können. Man sollte darüber nachdenken, dem Bund an dieser Stelle vielleicht etwas mehr Aufmerksamkeit und Regelungsbefugnis zukommen zu lassen; verfassungsrechtlich ist das ohnehin vorgegeben. Das wäre die einzige Einschränkung, die ich empfehlen würde.

Der zweite Punkt betrifft das Versammlungsrecht. Herr Baldus hat darauf hingewiesen, dass das Bundesverfassungsgericht in seinem Brokdorf-Urteil sogar davon gesprochen hat, dass die Versammlungsfreiheit ein Ersatz für die fehlenden plebiszitären Gestaltungsbefugnisse des Bundesvolkes ist, sodass traditionelle Gründe wie auch diese dogmatischen Gesichtspunkte dafür sprechen mögen, es auf Bundesebene zu halten. Auf der anderen Seite haben sowohl Herr Battis als auch Herr Baldus deutlich gemacht, dass die grundlegende Durchdringung dieses Annex zum Polizeirecht so weit fortgeschritten ist, dass der Gestaltungsspielraum, der hier verbleibt, außerordentlich gering ist. Da das Versammlungsrecht letzten Endes mit dem Polizeirecht unauflöslich verbunden ist, spricht aus meiner Sicht kein gravierender Grund dagegen, es in die ausschließliche Zuständigkeit der Länder zu überführen.

- (B) Vielen Dank.

**Vorsitzender Andreas Schmidt:**

Vielen Dank, Herr Professor Huber.

Ich will eine kurze Bemerkung machen: Es gehen schon einige Wortmeldungen für die anstehende Frageunde ein. Ich bitte Sie, darauf zu achten, dass wir gleich zunächst zum Beamtenrecht Fragen stellen werden. Sie sollten auch nur dazu die Fragezettel ausfüllen; das andere kommt dann später.

Jetzt hat das Wort Herr Professor Dr. Kempen, Universität zu Köln, Institut für Völkerrecht und ausländisches öffentliches Recht. Bitte schön.

**Sachverständiger Prof. Dr. Bernhard Kempen:**

Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Zunächst ganz herzlichen Dank für die freundliche Einladung. Ich möchte zu zwei Punkten sprechen: zum einen zu der Fortentwicklungsklausel und zum anderen zur Verteilung der Zuständigkeiten für das Dienstrecht.

Die Fortentwicklungsklausel ist, wie Herr Battis bereits angedeutet hat, entweder nur deklaratorisch zu verstehen – dann ist es ein überflüssiges Stück Verfassungsrhetorik, und es ist nicht ganz einzusehen, warum wir so etwas hineinschreiben sollten – oder aber es geht um eine Aufweichung des Berufsbeamtentums, eine allmähliche Abkehr von den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums. Wenn das ange-

dacht ist, sollten wir ganz die Finger davon lassen; denn dann würde die inhaltliche Klammer des Berufsbeamtentums verloren gehen, die wir im Interesse eines neutralen, leistungsfähigen Berufsbeamtentums brauchen. Von daher die deutliche Warnung: Vorsicht! Art. 33 Abs. 5 ist ein sensibles Gebiet. Wenn wir da herangehen, könnte Ungemach drohen. Ehrlich gesagt, hat mich nichts mehr beunruhigt als die Stelle in der Begründung des Gesetzentwurfes, wo es ausdrücklich heißt, es sei nicht daran gedacht, die hergebrachten Grundsätze anzutasten; gerade diese Begründung hat mich nachdenklich gemacht.

Zur Verteilung der Zuständigkeiten. Wir kommen in den Rechtszustand von vor 1971. Allerdings sind die Gründe, die dazu geführt haben, dass der Bund damals die Zuständigkeit – insbesondere für Besoldung und Versorgung – erhalten hat, nach wie vor gegeben. Wenn die Länder jetzt die Kompetenz für Laufbahn, Besoldung und Versorgung erhalten, dürfte der Handlungsspielraum, den sie dadurch bekommen, wegen Art. 33 Abs. 5 eng sein. Deswegen ist nicht einzusehen, warum wir dadurch, dass wir die Länder ermuntern, voneinander abweichende Regelungen zu treffen, etwas gewinnen. Wenn man ganz ehrlich ist, muss man doch zugeben: Es geht nicht wirklich darum, dass in irgendeiner Form Wettbewerb entstehen sollte, sondern es geht darum, den Bundesländern Einsparpotenziale zu eröffnen. Ich meine, hier sollte der Bund sich seiner gesamtstaatlichen Verantwortung bewusst sein und auch der verfassungsändernde Gesetzgeber sollte sich bewusst sein, dass, wenn er hier Kompetenzen auf die Länder zurückverlagert, dies eigentlich nicht im Interesse der Sache ist. Letztlich geraten wir durch die Diversifizierung in einen Besoldungspartikularismus, der der Sache insgesamt ungut tut, nicht zuletzt deswegen, weil die Mobilität der Beamten im Bund Schaden leidet.

Wir sind aber darauf angewiesen, dass Beamte von Bayern nach Schleswig-Holstein und von Thüringen ins Saarland wechseln und umgekehrt. Das hat etwas Belebendes und führt dazu, dass unterschiedliche Erfahrungswelten sich ergänzen und bereichern. Es ist schlecht, wenn wir hier bürokratische Hürden aufbauen, was wir tun, wenn insbesondere im Laufbahnrecht von Land zu Land unterschiedliche Zugangsvoraussetzungen aufgestellt werden können. Von daher ist mein Petitum eindeutig: Entflechten, aber richtig! Warum denken Sie nicht daran, dem Bund eine konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit für das Dienstrecht – und zwar in seiner kompletten Breite – zu geben? Dann hätten wir klare Verantwortlichkeiten und ein Berufsbeamtentum aus einem Guss.

Gewinner eines Wettbewerbs zwischen den Ländern wird es nicht geben, vielleicht aber sehr viele Verlierer.

Herzlichen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

**Vorsitzender Andreas Schmidt:**

Vielen Dank, Herr Professor Kempen.

Jetzt hat das Wort Herr Kolmey, Direktor des Landeskriminalamtes Niedersachsen.



**(A) Sachverständiger Uwe Kolmey:**

Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Für die Polizeien der Länder und des Bundes ist die Bekämpfung des internationalen Terrorismus insbesondere seit den Ereignissen des 11. September 2001 eine Schwerpunktaufgabe. Die Zusammenarbeit zwischen den Polizeien der Länder und des Bundes wurde ständig bewertet und weiterentwickelt. Den Bundesländern steht dabei die Kompetenz für die präventivpolizeilichen Aufgaben zu. Mit der vorgeschlagenen Änderung des Grundgesetzes, präventivpolizeiliche Befugnisse an das BKA zu übertragen, wird eine ausschließliche Bundeskompetenz geschaffen. Diese Befugnisse sind in der Gesetzesbegründung nicht im Detail aufgeführt. In Anlehnung an die entsprechenden Kompetenzen der Länderpolizeien könnte es sich um Maßnahmen wie die verdeckte Erhebung personenbezogener Daten, den Einsatz von verdeckten Ermittlern und Vertrauenspersonen, längerfristige Observation und Ähnliches handeln.

Zum Gesetzentwurf im Einzelnen. Die Zuständigkeit des Bundes soll sich erstrecken auf Fälle in denen a) eine länderübergreifende Gefahr vorliegt, b) die Zuständigkeit einer Landespolizeibehörde nicht erkennbar ist oder c) die oberste Landesbehörde um eine Übernahme ersucht; diese Fallgestaltungen gelten alternativ.

Zu der ersten Konstellation. Bisher ging es in der Diskussion über die Zuständigkeit des BKA für präventivpolizeiliche Aufgaben um das so genannte Ausfüllen von Regelungslücken, vor allem im Zusammenhang mit aus dem Ausland beim BKA eingehenden Hinweisen, bei denen die Zuständigkeit eines Landes noch nicht erkennbar war. Darüber geht dieser Vorschlag ganz offensichtlich hinaus: Denn Bewältigung länderübergreifender Gefahrenlagen gehört seit jeher zum Standardrepertoire der Landespolizeien; ihre länderübergreifende Zusammenarbeit bedarf keiner Neuregelung.

Selbst wenn mehrere Bundesländer betroffen sind, lässt sich regelmäßig der Schwerpunkt der Gefahrenlage, der drohende Schadenseintrittsort, der Aufenthaltsort des Gefährders oder zum Beispiel der Aufenthaltsort des Hinweisgebers als nachvollziehbarer und klarer Begründungs- und Anknüpfungspunkt dafür heranziehen, welches Bundesland zuständig ist. Die betroffenen Länder könnten sodann ihre gefahrenabwehrenden Maßnahmen untereinander abstimmen und auf der Basis der Landespolizeigesetze durchführen; hierbei kommt dem BKA im Rahmen seiner klassischen Funktion als Zentralstelle eine originäre Bedeutung und Aufgabe zu.

Auch innerhalb der Bundesländer wird bei besonderen Gefahrenlagen, die über den Bereich einer Polizeibehörde hinausgehen, nicht automatisch einer Zentralstelle die Bewältigung dieser Aufgabe übertragen. Vielmehr wird auch in solchen Fällen der Schwerpunkt der Gefahrenlage festgestellt, eine Abstimmung zwischen den Beteiligten herbeigeführt und dann festgelegt, welche Behörde verantwortlich ist.

Wenn als Begründung für eine Zuständigkeit des BKA der Umfang der Maßnahmen und damit die polizeilichen Ressourcen gemeint sein sollten, müsste ich feststellen: Auch dies ist nicht tragend. Umfang und Aufwand sind für das BKA dieselben – wobei das BKA eher als die kooperierenden Länder an die Grenzen seiner Kapazitäten kommen könnte. Im Übrigen sind die Länder fachlich-inhaltlich durchaus in der Lage, solche Gefahrenlagen zu bewältigen: Auch sie sind den Umgang mit sensiblen Hinweisen und Informationen, zum Beispiel der Nachrichtendienste, gewohnt. Gerade die Länder können aufgrund ihres flächendeckenden Netzes von Vor-Ort-Dienststellen unmittelbar bzw. kurzfristig gefahrenabwehrend reagieren. Insbesondere in den Ländern liegen umfassende Personen- und Ortskenntnisse vor. Die landesinternen Zuständigkeiten anderer Behörden, die unterstützen können, sind bekannt. Diese Zuständigkeiten wurden nach den Ereignissen des 11. September 2001 mit dem Ziel eines ganzheitlichen Ansatzes zur Bekämpfung des Terrorismus ausgeweitet. Solche Vor-Ort-Strukturen und unmittelbaren Kontakte fehlen dem Bundeskriminalamt. Darüber hinaus bestünde die Gefahr, dass die betroffenen Bundesländer bei einer entsprechenden Zuständigkeit des BKA von den Erkenntnissen, die das BKA in ihnen gewänne, abgeschnitten wären; damit hätten sie keine Möglichkeit mehr, eigene Gefahrenprognosen zu erstellen und zu prüfen, ob ein Handeln ihrerseits notwendig ist.

Die vorgeschlagene Regelung würde bedeuten, dass, sobald ein Terrorismushinweis mindestens zwei Bundesländer betrafte oder wenn durch Informationsgewinnung und -verdichtung in einem Bundesland ein Gefahrenermittlungsvorgang entstünde, der auch auf den Bereich des angrenzenden Bundeslandes ausstrahlte, das Bundeskriminalamt die Zuständigkeit erhielte. Dieser Standardfall bundeslandübergreifender Zusammenarbeit dürfte künftig in den Ländern nicht weiter bearbeitet werden, sondern müsste an das BKA abgegeben werden.

In diesem Zusammenhang stellt sich in ganz erheblichem Maße die Frage nach der sicherheitspolitischen Gesamtverantwortung der Bundesländer. Wäre das zuständige Land allein durch die Erweiterung der Befugnisse des BKA aus der sicherheitspolitischen Gesamtverantwortung für die polizeiliche Gefahrenerabwehr exkulpiert, wäre das eindeutig abzulehnen. Die seit 2001 in Deutschland und seinen Bundesländern latente Gefährdungslage lässt die allgemeine Länderzuständigkeit für die Abwehr terroristischer Gefahren nicht verloren gehen und kann diese auch nicht verloren gehen lassen. Dies wiederum bedeutet eine echte Parallelzuständigkeit, die verfassungsrechtlich abzulehnen ist.

Abschließend ist noch darauf hinzuweisen, dass in diesem Zusammenhang allein der Begriff der länderübergreifenden Gefahr als Kriterium für die Abgrenzung der Zuständigkeiten interpretationsfähig und daher klarstellungsbedürftig ist. Die inhaltliche Begründung für den Gesetzentwurf ist das Phänomen des

**Sachverständiger Uwe Kolmey**

- (A) internationalen Terrorismus. Dieser bringt allerdings schon wegen seiner Zielrichtung und aus seiner Motivation heraus regelmäßig nicht nur bundesländerübergreifende, sondern internationale Gefahrenlagen mit sich.

Zur Alternative b): Fälle, in denen die Zuständigkeit einer Landespolizeibehörde nicht erkennbar ist. Nach meiner Kenntnis besitzen die Länder keine statistischen Daten über das tatsächliche Aufkommen derart gestalteter Fälle. Nach meiner Erfahrung dürfte ein Fall, in dem die Hinweise keine Anknüpfungsmöglichkeiten bieten, eher hypothetisch sein. Hier fehlt uns bislang ein überzeugender rechtsstaatlicher Lebenssachverhalt, an dem deutlich wird, dass eine Länderzuständigkeit in diesem Fall nicht hätte begründet werden können. Allerdings darf angesichts der weltweiten und enormen Bedrohung durch den islamistischen Terrorismus keine Sicherheitslücke entstehen. Nur weil bestimmte Fallkonstellationen noch nicht eingetreten sind, heißt das nicht, dass sie nicht denkbar wären. So etwas könnte durch eine entsprechende Erweiterung der Kompetenzen des BKA abgedeckt werden; dann könnte das BKA die notwendigen Maßnahmen zur Gefahrenabwehr treffen. Wenn im Fortgang die Zuständigkeit eines Landes begründet werden kann, würde das entsprechende Bundesland die weitere Bearbeitung des Falls übernehmen oder es könnte das BKA bitten, sich des Falls weiterhin anzunehmen.

- (B) Die Fälle unter c), dass die oberste Landesbehörde das BKA um Übernahme ersucht, stellen sich aus Landessicht unproblematisch dar, weil so etwas nur auf Initiative eines Landes zustande käme.

Fazit: Bei der Abwehr terroristischer Gefahren ist jede Parallelzuständigkeit abzulehnen. Zur Behebung denkbarer Bekämpfungsdefizite ist es angezeigt, eine Zuständigkeit des BKA auf Ersuchen eines Landes als sinnvolle Ergänzung zu verankern. Ferner sollte das BKA zuständig sein, solange die Zuständigkeit einer Landespolizeibehörde nicht erkennbar ist. Eine Zuständigkeit für länderübergreifende Gefahren ist aus den geschilderten Gründen aus Landessicht abzulehnen.

Danke schön.

**Vorsitzender Andreas Schmidt:**

Vielen Dank, Herr Kolmey.

Jetzt hat das Wort Herr Professor Dr. Kutscha, Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege Berlin. Bitte schön.

**Sachverständiger Prof. Dr. Martin Kutscha:**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Auch ich werde mich auf einige Rechtsgebiete beschränken.

Ganz kurz zum Beamtenrecht: Auch ich habe Bedenken, was die vorgesehene Ergänzung des Art. 33 Abs. 5 um die Worte „und fortzuentwickeln“ angeht. Ich meine genauso wie Herr Battis – auch Herrn Kempen habe ich so verstanden –, dass diese Änderung rein

deklaratorische Bedeutung hätte, weil die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums natürlich auch bei seiner Fortentwicklung weiter zu berücksichtigen sind. Sollte diese Fortentwicklungsklausel wirklich zu einer Aufweichung des Beamtenrechts führen, hätte ich große Bedenken. Man sollte das genau formulieren. Lieber sollte man gleich den ganzen Art. 33 Abs. 5 streichen, was aber sicherlich nicht beabsichtigt ist.

Grundsätzliche Bedenken gegen die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes bei den Statusrechten und -pflichten der Beamten habe ich eigentlich nicht. Aber ich glaube, dass es in der Praxis Abgrenzungsprobleme geben dürfte.

Die meisten Bedenken habe ich bei dem hier schon mehrfach angesprochenen Thema der Reföderalisierung des Besoldungs- und Versorgungsrechts. Man hatte 1971 gute Gründe, als man dem Bund die Kompetenz hierfür eingeräumt hat. Damals haben bestimmte Länder ihren Beamtinnen und Beamten immer mehr gezahlt; es gab fast schon einen Wettkampf der Länder um eine immer höhere Besoldung. Jetzt zeichnet sich das Gegenteil ab, nämlich dass die Reföderalisierung dazu führen wird, dass es – drastisch gesagt – ein Besoldungsdumping geben wird, einen Wettlauf um immer niedrigere Besoldung.

Damit wird – daran möchte ich in diesem Zusammenhang erinnern – das Alimentationsprinzip infrage gestellt. Ich darf an die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 27. September 2005 hierzu erinnern, in der das Bundesverfassungsgericht die Auffassung vertreten hat, eine Alimentation nach Kassenlage dürfe es nicht geben; das sei nicht vereinbar mit Art. 33 Abs. 5 des Grundgesetzes.

Im Übrigen darf ich an eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 9. Mai 1961 erinnern. In dieser vertritt das Bundesverfassungsgericht die Auffassung, zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums gehöre auch das Prinzip der Besoldungsgleichheit, und zwar dergestalt, dass für gleiche und vergleichbare Dienstposten derselben Laufbahn im Hinblick auf die vom Träger des öffentlichen Amtes geforderte gleiche Tätigkeit, gleiche Leistung, gleiche Verantwortung und gleiche Arbeitslast gleiche Besoldung gewährt werde. – So weit das Bundesverfassungsgericht.

Zum Thema „Neue Bundeskompetenz zur Regelung präventiver Befugnisse des BKA“: Über die Begründung, die hierzu im Gesetzentwurf steht, habe ich etwas gestaunt. Da heißt es, zahlreiche Hinweise zum internationalen Terrorismus gingen aus dem Ausland ein; jedoch sei die örtliche Zuständigkeit einer deutschen Polizeibehörde nicht erkennbar. Das ist richtig. Aber damit wird suggeriert, dass diese Daten mangels richtigem Adressaten verloren gehen. Das ist aber nicht der Fall, weil schon nach geltendem Recht – §§ 11 ff. des Bundeskriminalamtgesetzes – das Bundeskriminalamt die Zentralstelle für den elektronischen Datenverbund der deutschen Polizeien ist. Die Daten gehen also schon jetzt an das BKA. Das BKA

Sachverständiger Prof. Dr. Martin Kutscha

(A) hat nach geltendem Recht – § 7 Abs. 2 des Bundeskriminalamtgesetzes – die Befugnis, diese Daten auszuwerten und selbst weitere Daten zu erheben. Insofern frage ich nach dem Sinn und dem praktischen Nutzen. Ich kann mich der Kritik von Herrn Brillo und von Herrn Kolmey nur anschließen: Auch ich sehe keine Notwendigkeit für eine solche Ausweitung der Befugnisse des BKA.

Ganz grundsätzlich sehe ich, anders als Herr Baldus, die Gefahr, dass hier ein schwerwiegender Schritt in Richtung einer Aushöhlung der Polizeihöhe der Länder gemacht wird. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sollen nach dem Grundgesetz Bundespolizeibehörden der Ausnahmefall sein. Auf der Grundlage zum Beispiel der Entscheidung vom 28. Januar 1998 zum Bundesgrenzschutz hat das Bundesverfassungsgericht den Charakter des Ausnahmefalls verdeutlicht und gesagt, der Bundesgrenzschutz dürfe nicht zu einer allgemeinen, mit den Landespolizeien konkurrierenden Bundespolizei ausgebaut werden und damit sein Gepräge als Polizei mit begrenzten Aufgaben verlieren.

Das lässt sich selbstverständlich auch auf das BKA übertragen. Auch das BKA muss eine Polizeibehörde mit begrenzten Aufgaben bleiben. Diese Dezentralisierung wurde bei der Schaffung des Grundgesetzes auch so gewollt; ich darf nur an den Polizeibrief der Westalliierten erinnern. Das würde jetzt ausgehöhlt werden. Außerdem glaube ich nicht, anders als Herr Baldus, dass sich die Dezentralisierung beim BKA lediglich auf einen Teilbereich beziehen würde. Ich denke, dass hier die Tendenz entstehen würde, die Landespolizeibehörden praktisch Schritt für Schritt zu entmachten und das BKA immer mehr nach dem Vorbild des amerikanischen FBI auszubauen. – So viel zum Thema BKA.

(B) Nun zum Thema Föderalisierung des Versammlungsrechts. Auch hier habe ich etwas gestaunt, weil es dazu im Gesetzentwurf gar keine Begründung gibt. Ich stimme Herrn Battis zu, dass beim Versammlungsgesetz von 1953, das noch auf dem alten Reichsvereinsgesetz aufbaut, dringender Reformbedarf besteht. Es wäre eigentlich Aufgabe des Bundesgesetzgebers, dieses Gesetz angemessen zu reformieren.

Ich nenne ein Beispiel: Der zentrale Eingriffstatbestand des § 15 des Versammlungsgesetzes trägt viel zu wenig dem Verhältnismäßigkeitsprinzip Rechnung. Es gibt keinerlei Abstufung bei den Tatbestandsvoraussetzungen im Hinblick auf Verbote, Auflagen usw. Das heutige Versammlungsrecht ist tatsächlich ein Richterrecht auf der Grundlage des wegweisenden Brokdorf-Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts vom 14. Mai 1985. Das führt bei der Rechtsprechung inzwischen aber teilweise zu divergierenden Positionen. Ich darf nur an den jahrelangen Streit zwischen dem OVG Münster und dem Bundesverfassungsgericht bezüglich des Umgangs mit Neonazidemonstrationen erinnern.

Ich befürchte, dass es einen Flickenteppich geben wird, wenn die Länder auch noch die Kompetenz beim Versammlungsrecht erhalten. Es wird bayerisches

Landrecht, Hamburger Landrecht und vielleicht Berliner Landrecht geben. Das Ganze wird sich als große Arbeitsbeschaffungsmaßnahme für das Bundesverfassungsgericht entpuppen, das nun wirklich genug zu tun hat. Die Alternative müsste sein, dass der Bundesgesetzgeber das Versammlungsgesetz endlich grundrechtsfreundlich reformiert. Dazu müssen wir ihn ermuntern.

Vielen Dank.

**Vorsitzender Andreas Schmidt:**

Vielen Dank, Herr Professor Kutscha.

Jetzt Herr Professor Dr. Poscher von der Ruhr-Universität Bochum, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Rechtssoziologie und Rechtsphilosophie. Sie haben das Wort.

**Sachverständiger Prof. Dr. Ralf Poscher:**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Gegenüber dem verfassungsändernden Gesetzgeber ist der dem Verfassungsrechtler vorrangig zur Verfügung stehende Maßstab nicht anwendbar. Auch berührt keiner der Vorschläge, die hier im Raum stehen, die Grundsätze in Art. 79 Abs. 3 des Grundgesetzes. Als Beratungs- und Kritikmaßstab bleibt eine Art technische Kritik übrig, etwa im Sinne Max Webers. Wir können auf falsche Prämissen hinweisen, nicht intendierte Konsequenzen aufzeigen und auf Kosten, die man übersehen hat, hinweisen.

(D) Ich werde mich im Folgenden auf die Gegenstände Bundeskriminalamt und Versammlungsrecht konzentrieren:

Hinsichtlich der Ausweitung der Kompetenzen des BKA geht es im Sinne einer technischen Kritik um zwei Punkte: zum einen um die Gefahr einer falschen Prämisse, die von der Internationalität der Gefahr auf die Notwendigkeit ihrer nationalen Bekämpfung schließt, und zum anderen um eine mögliche Unterschätzung der Konsequenzen der Änderung.

Allen Szenarien über die neue Kompetenz des BKA zur Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus war zu entnehmen, dass bislang und auch in Zukunft eine effektive Gefahrenabwehr durch die Polizeien der Länder möglich ist. Durch Austausch, Kooperation oder federführende Wahrnehmung von Aufgaben können sowohl länderübergreifende Gefahren als auch solche Gefahren, die zunächst keinen regionalen Anknüpfungspunkt haben, effektiv abgewehrt werden. Selbst wenn es Defizite geben sollte, ist nicht nachvollziehbar, warum diese nicht durch eine Optimierung der föderalen Strukturen behoben werden können. Solche Optimierungsprozesse sind kein Spezifikum einer föderalen Organisation; sie gibt es ebenso in zentralen Bürokratien.

Vor allem dürfen zentrale Bürokratien nicht als zu monolithisch gesehen werden. Es müssten, wenn das BKA in der ganzen Bundesrepublik operativ tätig werden wollte, ad hoc Außenstellen gebildet werden, an die von Dritten erlangte Informationen weitergegeben

Sachverständiger Prof. Dr. Ralf Poscher

- (A) werden und in denen es zu Übertragungsproblemen kommen kann.

Es ist nicht ersichtlich, warum der internationale Terrorismus effektiv nur durch eine zentrale Polizeibehörde bekämpft werden kann. In der internationalen Antiterrorismuskonversation jedenfalls lässt sich die deutliche Tendenz beobachten, dass man, wenn es um die neueren Formen des dezentral und netzwerkartig organisierten Terrorismus geht, dazu übergeht, auch die Abwehr des Terrorismus dezentral und netzwerkartig zu organisieren. Die Entscheidung für eine neue Kompetenz des BKA sollte also nicht unter der Prämisse getroffen werden, dass die Bekämpfung der sehr ernstesten Gefahr des internationalen Terrorismus nur auf Bundesebene geschehen könne.

Auf unter Umständen unterschätzte Konsequenzen der Neuregelung zielt eine weitere Überlegung. Beim neuen Kompetenztitel kann der Eindruck entstehen, dass die Kompetenz auf einen spezifischen, sehr limitierten Gegenstand, nämlich den internationalen Terrorismus, beschränkt ist und außerdem überhaupt nur in sehr wenigen Fällen aktiviert werden kann. Dazu folgende Gedanken:

Erstens ist der Gegenstand Terrorismus wegen seiner Entwicklungsoffenheit in der Sache zu Recht nirgends abschließend definiert und bewusst offen gehalten. Nimmt man die gerade beim internationalen Terrorismus häufig anzutreffende Verknüpfung und Verbindung mit der organisierten Kriminalität hinzu, wird deutlich, dass dem BKA mit der neuen Kompetenz gegenständig hinsichtlich der Prävention ein weites Betätigungsfeld eröffnet wird. Dabei ist die Internationalität kaum eine Einschränkung, da viele ernst zu nehmende Gruppen des Terrorismus regelmäßig international operieren, schon um sich Rückzugsgebiete zu sichern.

Zweitens. Das Merkmal der länderübergreifenden Gefahr, das eigentlich als Einschränkung gilt, dürfte regelmäßig erfüllt sein. Dies gilt besonders, wenn die neue Kompetenz, wie zum Teil schon in den Stellungnahmen zu sehen, nicht nur als eine Kompetenz zur Abwehr konkreter Gefahren verstanden wird, sondern auch als eine Kompetenz zur Vorbeugung im Sinne einer Abwehr bloß abstrakter Gefahren. Internationaler Terrorismus, der sich in seiner abstrakten Gefährlichkeit nur gegen ein Bundesland richten soll, bedeutet allenfalls eine theoretische Beschränkung dieser Kompetenz. Eine internationale Verschwörung beispielsweise nur gegen Schleswig-Holstein ist nun wirklich kein überzeugendes Ausschlusszenario.

Dass das als Einschränkung gedachte Merkmal der länderübergreifenden Gefahr nicht mehr trägt, wenn die neue Kompetenz als eine Kompetenz zur Abwehr auch abstrakter Gefahren verstanden wird, spricht eigentlich gegen dieses Verständnis der Regelung. Doch zum einen wird an dem Entsprechenden, bereits jetzt im Raum stehenden Verständnis sichtbar, wohin die Dynamik dieser Regelung geht. Zum anderen hat die meiner Einschätzung nach zutreffende Lesart, die die neue Kompetenz auf konkrete Gefahren beschränkt,

nur eine sehr bescheidene limitierende Wirkung, da sich häufig argumentieren lässt, dass eine konkrete Gefahr in einem Bundesland Gefahren in anderen Bundesländern nach sich zieht und dadurch länderübergreifende konkrete Gefahren vorliegen. Unter dem Strich muss man festhalten, dass die neue Kompetenz eine umfassende Zuständigkeit des BKA zur Abwehr terroristischer Gefahren beinhaltet. (C)

Drittens. Es bedürfte nach der geplanten Verfassungsänderung nur noch eines einfachen Gesetzes, in dem die durch die Neuregelung notwendigen Parallelkompetenzen von Bund und Ländern im Sinne eines Vorrangs- oder Weisungsrechts auf Bundesebene geregelt werden. Das Bundeskriminalamt würde dann de facto mit einem Schlag über die Länderpolizeien als Quasi-Außenstellen verfügen können. Es würde kraft einfachen Gesetzes von der Zentralstelle zu einer Bundesbehörde mit einem das ganze Land umspannenden Netz von Quasi-Unterbehörden werden.

Die geplante Neuregelung bedeutet also einen Einstieg in eine umfassende Gefahrenabwehr durch das BKA als flächendeckend operierende Behörde in dem weit gespannten Feld des Terrorismus. Nur wenn das tatsächlich so gewollt ist, nur wenn das der Sinn dieser Verfassungsänderung ist, könnte diese Regelung unverändert ins Grundgesetz aufgenommen werden. Anderenfalls sollte dem BKA eine Kompetenz zur Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus nur dann eingeräumt werden, soweit die Zuständigkeit eines Landes nicht ersichtlich ist. Das würde gewährleisten, dass das Bundeskriminalamt tatsächlich nur eine subsidiäre Funktion wahrnimmt und außerdem regelmäßig auf informationelle Maßnahmen im Bereich der Gefahrenabwehr beschränkt ist. (D)

In Bezug auf das Versammlungsrecht möchte ich auf unter Umständen übersehene Kosten der Kompetenzverlagerung hinweisen. Man kann das Versammlungsrecht einfach als eine Spezialmaterie der Gefahrenabwehr verstehen, so wie das Lebensmittelrecht oder das Tierseuchenrecht. Dann erscheint es systematisch nur konsequent – obwohl das bei den anderen Materien auch nicht der Fall ist –, die entsprechende Kompetenz den Ländern zuzuschlagen.

Das Versammlungsrecht ist aber nicht nur Gefahrenabwehrrecht, sondern demokratisches Organisationsrecht, das einen für die kollektive Autonomie wesentlichen Rückkopplungsmechanismus der institutionalisierten Staatsgewalt mit Teilen der Öffentlichkeit organisiert. In diesem Sinne ist es materielles Verfassungsrecht. Darum unterscheidet sich das Versammlungsrecht von diesen anderen Spezialmaterien der Gefahrenabwehr.

Wird die einseitige gefahrenabwehrrechtliche Perspektive des Versammlungsrechts aufgegeben, muss man die Kosten der Kompetenzverlagerung beachten. Auf der Kostenseite steht zum einen der Verlust des kompetenzrechtlichen Rückrats, der so genannten Polizeifestigkeit des Versammlungsrechts, die sich seit dem Kaiserreich als liberales Hausgut des Verfassungsstaats herausgebildet hat. Das Versammlungsge-

**Sachverständiger Prof. Dr. Ralf Poscher**

- (A) setz des Bundes stellt die Autonomie der Versammlung auf genuine Weise unter seinen, gerade auch kompetenzrechtlichen, Schutz, der erst mit Auflösung der Versammlung entfällt. Die kompetenzrechtliche Sicherung der Versammlungsfreiheit, diese gesetzliche Konkretisierung, die Verantwortung und Autonomie auf der einen und Sicherheitsbedürfnisse auf der anderen Seite mit einem hohen staatsbürgerlichen Ethos zusammenspannt, würde verloren gehen.

Bei der Berechnung der Kosten der Neuregelung muss man zum anderen unter Umständen auch die Gefahr einer negativen Konkurrenz berücksichtigen. Die Länder könnten womöglich schon aus Kostengründen dazu getrieben werden, ein möglichst restriktives Versammlungsrecht zu verabschieden, um nicht als ein attraktiver Standort gerade für besonders kostenträchtige, etwa extremistische Versammlungen zu erscheinen.

Selbst bei einer rein gefahrenabwehrrechtlichen Betrachtung steht die Orientierungssicherheit, die die Bundesregelung für im Wege der Amtshilfe hinzugezogene Polizeikräfte bietet, auf der Verlustliste der Kompetenzverlagerung. Die Kompetenzverlagerung dient anscheinend ausschließlich der Anreicherung der Länderkompetenzen um der Anreicherung willen. In den Beratungsunterlagen ist von dem Versammlungsrecht, dem Kompetenztitel, als einer Kompromisshilfe die Rede. Man erfährt weder in den Beratungsunterlagen, was in der Sache für diese Kompetenzverlagerung sprechen soll, noch ist hier bis jetzt deutlich geworden, wo der positive Grund liegen soll.

- (B) Auch in den bisherigen Begründungen und Stellungnahmen wurde allenfalls angeführt, dass die – allerdings nicht vollständig verzeichneten – Bedenken noch vertretbar seien oder dass es das Bundesverfassungsgericht dann schon richten werde. Dass die Bedenken des Bundesverfassungsgerichts hinsichtlich der Ausfallwirkung in Bezug auf einen verfassungsrechtlichen Minimalstandard gerade noch hinnehmbar erscheinen, ist alles andere als ein starker Grund für die Verlagerung. Sollte das Ergebnis der Kosten-Nutzen-Rechnung der Kompetenzverlagerung also eindeutig gegen diese Verlagerung sprechen, dann wäre die Bundeskompetenz beizubehalten.

In der neuen Systematik der Gesetzgebungskompetenzen ist eine konkurrierende Zuständigkeit ohne Prüfung der Erforderlichkeit und ohne Abweichungsmöglichkeit der richtige Weg. Es ist alles andere als klar, ob alle Regelungen des Versammlungsgesetzes und des BGB dem strengen Erforderlichkeitsmaßstab gerecht werden würden, wie es das Bundesverfassungsgericht in seinen letzten Entscheidungen judiziert hat. Eine Abweichungsmöglichkeit der Länder wäre wiederum denselben Bedenken ausgesetzt wie die Verlagerung der Kompetenz.

Es ist sehr gut verständlich, dass eine große Scheu besteht, das Paket noch einmal aufzuschnüren; doch die am weitesten reichende Verfassungsrevision in der Geschichte der Bundesrepublik ist jede erneute politische Kraftanstrengung wert, wenn sie der Korrektur

falscher Prämissen und der Abwendung nicht intendierter Folgen oder übersehener Kosten dieser Demokratie dient. (C)

Haben Sie herzlichen Dank.

**Vorsitzender Andreas Schmidt:**

Vielen Dank, Herr Professor Poscher.

Jetzt spricht Herr Professor Dr. Schnapp von der Juristischen Fakultät der Ruhr-Universität Bochum.

**Sachverständiger Prof. Dr. Friedrich E. Schnapp:**

Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Zunächst herzlichen Dank für die Einladung und für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Ich kann mich kurz fassen, weil ich mich zum einen auf das Beamtenrecht beschränke, weil zum anderen manches schon gesagt worden ist und weil in manchem Einigkeit besteht.

Einigkeit besteht darin – Herr Poscher hat das ausdrücklich hervorgehoben –, dass keiner der vorgesehenen Vorschläge mit Art. 79 Abs. 3 kollidiert. Alles, was darunter ist, ist Verfassungspolitik. Einigkeit besteht auch darin, dass die vorgesehene Ergänzung von Art. 33 Abs. 5 juristisch gesehen keinen eigenständigen normativen Impuls darstellt. Man sollte sich deshalb vielleicht auf die Weisheitsregeln von Charles de Montesquieu besinnen:

Wenn es nicht notwendig ist, ein Gesetz zu machen, dann ist es notwendig, kein Gesetz zu machen. (D)

(Zuruf: Wir sind hier im Bundestag!)

**Vorsitzender Andreas Schmidt:**

Herr Schnapp, Sie sehen, was man mit einem so wichtigen Satz bei Politikern bewirken kann.

(Heiterkeit)

Sie alle geraten aus der Fassung. – Sie haben das Wort.

**Sachverständiger Prof. Dr. Friedrich E. Schnapp:**

Ich glaube, die Formulierung war für denjenigen, der hören möchte, deutlich genug.

Mit der Aufhebung des Art. 74 a wird im Wesentlichen der Zustand wieder hergestellt, der bis 1971 bestand. Schon die Einführung von Art. 74 war damals Bedenken ausgesetzt, weil die Organisationsgewalt und damit auch die Besoldung und Versorgung der eigenen Bediensteten zur Eigenstaatlichkeit der Länder gehört. Das Bundesverfassungsgericht hat die Vereinbarkeit mit Art. 79 Abs. 3 bejaht, aber freilich nur mit einer Maßgabe: Es hat die Verfassungsverträglichkeit angenommen, weil die Ausübung – ich zitiere – dieser Kompetenz an die verfassungsrechtliche Pflicht zu bundesfreundlichem Verhalten gebunden ist.

Sachverständiger Prof. Dr. Friedrich E. Schnapp

- (A) Zweite Bemerkung zu Art. 74 a: Diese Bestimmung wird im Schrifttum als eine deutsche Absonderlichkeit gekennzeichnet. Untersuchungen haben nämlich ergeben, dass es in allen übrigen bundesstaatlichen Gemeinwesen eine Selbstverständlichkeit ist, dass der jeweilige Dienstherr, also der Gliedstaat, nicht nur die Organisation und Struktur des öffentlichen Dienstes, sondern auch die Besoldung und Versorgung regelt.

Schließlich bedeutet die vorgesehene Aufhebung von Art. 75 die Abschaffung der Kategorie der Rahmengesetzgebung auf dem Gebiet des öffentlichen Dienstrechts. Hier werden dadurch neue Kompetenzkategorien geschaffen, dass für die so genannten Statusrechte der Beamten und Richter keine Abweichungsgesetzgebung vorgesehen ist. Unbeschadet der Zustimmungsbefähigung durch den Bundesrat hat dies die faktische Wirkung, dass Regelungen über diese Materie ausschließlich in der Kompetenz des Bundes liegen.

Insgesamt vermag ich aus meiner Sicht keine nachhaltigen rechtlichen und sonstigen Einwände gegen den Gesetzentwurf zu erkennen.

Danke schön.

**Vorsitzender Andreas Schmidt:**

Vielen Dank, Herr Professor Schnapp.

Jetzt kommt Herr Professor Dr. Schnellenbach, Präsident a. D. des Verwaltungsgerichts Gelsenkirchen. Bitte.

- (B) **Sachverständiger Prof. Dr. Helmut Schnellenbach:**

Herr Vorsitzender! Meine sehr geehrten Damen und Herren! Bei meiner kurzen Stellungnahme werde ich mich auf das Beamtenrecht beschränken. Um Wiederholungen zu vermeiden, beziehe ich mich dabei zunächst auf mein schriftliches Thesenpapier. Folgendes möchte ich hinzufügen:

Ein erstes, hier bereits mehrfach artikuliertes Bedenken betrifft die beabsichtigte Ergänzung des Art. 33 Abs. 5 um die Wortfolge „und fortzuentwickeln“. Das Bundesverfassungsgericht hat immer wieder betont, dass Art. 33 Abs. 5 – ich zitiere – „einen weiten Raum zur Fortentwicklung des Beamtenrechts“ lasse. Die Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums erlaubt eine stete Fortentwicklung, die das Beamtenrecht in seinen einzelnen Ausprägungen den veränderten Umständen anpasst. Wer die Fortentwicklungspflicht trotz dieser klaren und in der Praxis bewährten verfassungsrechtlichen Vorgaben expressis verbis in das Grundgesetz aufnehmen will, der muss einen sachlichen Grund dafür anführen. Ein sachlicher Grund ist weder dargelegt noch sonst ersichtlich.

Ein weiteres Bedenken zielt auf die Art und Weise ab, mit der die Lücke geschlossen werden soll, die durch den Wegfall der bisherigen Rahmenkompetenz des Bundes entsteht. Der Versuch, den Kompetenzbereich des Bundes durch den Gebrauch des Oberbegriffs

Statusrechte und -pflichten abzugrenzen, überzeugt nicht, mag er der Tendenz nach auch in die richtige Richtung weisen. Dies zeigt unter anderem ein Blick in die Auflistung, die sich dazu im Text der Koalitionsvereinbarung findet. Für jemanden, der sich mit Definitionsfehlern befassen will, könnten sie sich als Fundgrube erweisen. (C)

Die Abgrenzung der Kompetenzbereiche – zumindest die Feinjustierung – wird im Laufe der Jahre von den Gerichten weitgehend nachgeholt werden müssen, wenn es bei den Entwürfen bleibt. Im Übrigen ist dazu anzumerken, dass die Laufbahn und die Zugehörigkeit zu Laufbahngruppen herkömmlich zum Status gerechnet werden. Dieses Element des Statusbegriffs wird im vorliegenden Rahmen als Anknüpfungspunkt indessen nicht mehr fruchtbar zu machen sein, wenn das Laufbahnrecht der Landesbeamten wie beabsichtigt künftig in die Gesetzgebungskompetenz der Länder fallen sollte.

Schließlich: Die Absicht einer Rückübertragung der Regelungskompetenz für die Besoldung und Versorgung auf die Länder sollte überdacht werden. Die Lösung der Neugliederungsprobleme auf der Länderebene und der Probleme einer damit einhergehenden ausgewogenen Finanzausstattung der Länder sind eindeutig sachlich vorrangig. Wollte man die Regelungskompetenz für die Besoldung und Versorgung schon jetzt rückübertragen, so würde zwischen den Ländern ein verfrühter Wettbewerb zulasten einzelner wirtschafts- und finanzschwächerer Länder und ihrer Bürgerinnen und Bürger eröffnet. Nicht zuletzt dürfte der Bildungsbereich davon betroffen sein. (D)

In meinem schriftlichen Statement hatte ich überdies schon allgemein auf die Möglichkeit von Verwerfungen aufmerksam gemacht, die sich bei differierenden Gesetzgebungszuständigkeiten für die Rentenversicherung auf der einen Seite und die beamtenrechtliche Versorgung auf der anderen Seite ergeben könnten.

Das durchgängige politische Anliegen, restriktive Maßnahmen im Rentenbereich jeweils wirkungsgleich auf die Beamtenversorgung zu übertragen, dürfte sich schwerlich ohne Friktionen weiterverfolgen lassen, wenn die Beamtenversorgung in die Kompetenz der Länder gegeben werden sollte.

Ich möchte dies abschließend um den speziellen Hinweis ergänzen, dass sich das bundeseinheitliche Arbeitsunfallrecht und das künftige Dienstatunfallrecht der Länder auseinander entwickeln könnten, etwa dann, wenn sich einzelne Länder künftig dazu entschließen sollten, den verfassungsrechtlich nicht abgesicherten und politisch nicht unumstrittenen Wegeunfallschutz aufzugeben.

Ich danke.

**Vorsitzender Andreas Schmidt:**

Vielen Dank, Herr Professor Schnellenbach.

Abschließend hat jetzt Herr Ziercke, Präsident des Bundeskriminalamtes, das Wort. Bitte schön.

**(A) Sachverständiger Jörg Ziercke:**

Vielen Dank. – Herr Vorsitzender! Meine sehr verehrten Damen und Herren! Es wird Sie nicht verwundern, dass ich als Präsident des Bundeskriminalamtes der Meinung bin, dass das BKA die Möglichkeit erhalten muss, bei Gefahren durch den internationalen Terrorismus schnellstmöglich und ohne Zeitverlust selbst tätig zu werden. Im hochsensiblen Bereich der Terrorismusbekämpfung müssen ein Zuständigkeitswechsel und ein zwangsläufig damit verbundener Zeitverlust auf ein absolutes Minimum beschränkt werden können.

Für das BKA stellt sich die Situation im Moment wie folgt dar: Für die Polizeien weltweit – auch für die Inlandsnachrichtendienste in vielen Staaten der Welt, die für die Terrorismusbekämpfung zuständig sind – ist das Bundeskriminalamt Ansprechpartner. Wir erhalten von diesen Diensten vertrauliche und hochsensible Informationen, die den Anfangsverdacht einer terroristischen Straftat manchmal zwar noch nicht begründen können, aber Gefahrenhinweise darstellen.

Nun geschieht Folgendes: In dieser Situation darf das Bundeskriminalamt keine eigene Personenüberprüfung und keine eigene Observation durchführen, sondern wir müssen ein Land fragen, ob es bereit ist, eine solche Abklärung für uns vorzunehmen. Für diese Fälle ist mit unseren Partnern im Ausland in der Regel ein Quellenschutz vereinbart. Diese Situation können unsere Partner im Ausland nicht verstehen. Im Übrigen kann auch ich es nicht verstehen, dass jede Polizeidienststelle in Deutschland eine solche Abklärung durchführen kann, das Bundeskriminalamt aber nicht.

Insoweit haben wir das Problem, dass diese Abklärung der Gefahrenabwehr in den Ländern dazu führen kann, dass der Generalbundesanwalt das Bundeskriminalamt im Nachgang mit der Strafverfolgung beauftragt. Es entsteht also folgende Situation: Das BKA erhält einen Hinweis und während des Verfahrens werden ihm weiterhin Informationen von den Auslandspartnern erteilt. Im Rahmen der Strafverfolgung wird ihm dann letztlich die Zuständigkeit wieder zugewiesen. Hier erfolgt also ein Wechsel der Zuständigkeit: einmal die Zuständigkeit der Länder für Gefahrenabwehr und einmal die des BKA für Strafverfolgung. Dies wird im Übrigen kein Landeskriminalamt auf diese Art und Weise handeln. Dort ist es selbstverständlich, dass alles in einer Hand bleiben muss. Insoweit haben wir hier das Problem, dass hochsensible Hinweise, die wir als Bundeskriminalamt bekommen, nicht durch uns selbst bearbeitet werden können, und dass mit dem Zuständigkeitswechsel Zeitverluste verbunden sind.

Ein weiteres reales Beispiel: Aus den Niederlanden kam ein Hinweis zu uns. Bei der Polizei in Amsterdam war ein anonymer Hinweis über eine Zielperson eingegangen, die sich in Deutschland aufhalten sollte und angeblich Teile zum Bau einer Bombe beschaffen wollte. Ein Rückreisetermin war angegeben. Die niederländischen Behörden haben diesen Hinweis als hochbrisant eingestuft. Es sind zwei niederländische

Mobilfunknummern angegeben worden. Dieser Hinweis ging bei uns um 17.30 Uhr ein.

Der Hintergrund war Folgender: Die Zielperson war Besitzer eines Fahrzeugs, dessen Vorbesitzer der Hofstad-Gruppe in den Niederlanden zugeordnet worden war. Diese Gruppe war verantwortlich für die Ermordung des Filmemachers van Gogh. In diesem Zusammenhang ist dieser Vorbesitzer in den Niederlanden auch festgenommen worden. Die Zielperson war von seiner Frau als vermisst gemeldet worden. Der Bruder der Zielperson gehörte nach Angaben des niederländischen Dienstes zum islamistischen Spektrum in den Niederlanden. Die Staatsanwaltschaft in den Niederlanden hat dies als so brisant eingestuft, dass eine TKÜ angeordnet wurde. Man hat uns darüber informiert, dass die Person in Deutschland sein sollte. Wir haben eine Warnmeldung an alle Landeskriminalämter herausgegeben.

Was passierte jetzt? – Wir haben natürlich den Generalbundesanwalt befragt. Er konnte aufgrund dieser Situation keine eigene Anordnung für eine Übernahme oder eine TKÜ treffen. Wir haben die Landeskriminalämter befragt. Kein Landeskriminalamt – auch nicht das Landeskriminalamt Nordrhein-Westfalen – war in der Lage, uns einen Hinweis darauf zu geben, ob hier gemäß den gefahrenrechtlichen Vorschriften eine TKÜ möglich sei. Das heißt, wir standen vor der Situation, dass kein Landeskriminalamt und auch nicht der Verfassungsschutz in der Lage waren, einen solchen Hinweis zu überprüfen.

Insoweit ist die Situation wie folgt zu beschreiben: Eine Lokalisierung der Zielperson in Deutschland war nicht möglich. Wir haben dann versucht – das ist unter Polizeidienststellen manchmal möglich –, über die niederländische Polizei ein so genanntes Rechtshilfeersuchen der Staatsanwaltschaft in den Niederlanden zu bekommen. Das gelang. Mit 24-stündiger Verspätung haben uns die Niederländer ein Rechtshilfeersuchen übermittelt. Mit einem Male waren wir zuständig für Maßnahmen der Strafverfolgung. Damit war auch eine Telefonüberwachung möglich. Wir wissen aber nicht, was die Person in Deutschland gewollt hat, welche Möglichkeiten in Deutschland entstanden sind, sich im islamistischen Spektrum umzutun, und ob eine Bombe beschafft worden ist oder nicht. Dieser Fall ist beispielhaft dafür, dass rechtstatsächliche Umstände vorliegen können, die eine Zuständigkeit des Bundeskriminalamtes begründen. Dies ist kein Einzelfall, um das ganz deutlich zu sagen.

Die geplanten Änderungen des Grundgesetzes und die dann anschließenden rechtlichen Änderungen betreffen nur Fälle des internationalen Terrorismus. Es geht hier nicht darum, jedem Hinweis nachzugehen. Das Bundeskriminalamt hat nicht die Absicht, die Terrorismusaufklärung in der Bundesrepublik Deutschland aufgrund vager Hinweise zu betreiben. Die EU-Definition besagt sehr deutlich, was wir unter internationalem Terrorismus zu verstehen haben.

Es wird auch keine Parallelzuständigkeit zwischen Bund und Ländern geschaffen. Vielmehr sind bewährte

Sachverständiger Jörg Ziercke

- (A) Vorbilder für eine einfachgesetzliche Ausgestaltung vorhanden, nämlich die Übernahme von Ermittlungsverfahren durch den Generalbundesanwalt. Die Strafverfolgung ist ein solches Beispiel. Erst wenn das BKA die Übernahme des Sachverhalts in der dort vorgesehenen Form und gegenüber den Ländern bzw. dem Bund ausdrücklich erklärt, ist es zuständig. Darüber hinaus würde es bei der grundsätzlichen Länderzuständigkeit bleiben. Ich sage noch einmal: Es ist nicht daran gedacht, dies automatisch in allen Fällen zu tun, sondern nur in den Fällen mit hochsensiblen Hinweisen, die auf den internationalen Terrorismus gemäß der EU-Definition begrenzt sein werden.

Auf Deutschland begrenzte terroristische Phänomene werden in der Gesetzesbegründung – darauf möchte ich noch einmal deutlich hinweisen – ausdrücklich ausgenommen. Zudem wird dem BKA die Aufgabenwahrnehmung in den genannten Fallgruppen nicht ausschließlich zugewiesen. Wie Sie der Gesetzesbegründung entnehmen können, geht es nur um die mögliche Aufgabenwahrnehmung des BKA, die sich aus dem Zusatz „durch das Bundeskriminalpolizeiamt“ ergibt. Die neue Kompetenz lässt damit die Gesetzgebungskompetenz der Länder zur Gefahrenabwehr im Übrigen unberührt. Auch berührt ihre Anspruchsnahme die Zuständigkeit der Landespolizeibehörden auf dem Gebiet der Gefahrenabwehr grundsätzlich nicht.

Vielen Dank.

- (B) **Vorsitzender Andreas Schmidt:**

Vielen Dank, Herr Ziercke.

Wir treten damit in die erste Fragerunde ein. Es beginnt der Kollege Binninger für die CDU/CSU-Fraktion.

**Clemens Binninger, MdB (CDU/CSU):**

Vielen Dank, Herr Vorsitzender. – Ich habe eine Frage an Herrn Professor Battis und eine Frage an Herrn Professor Kempen.

Meine Frage an Herrn Battis. Bei einigen Stellungnahmen klang die Formulierung an, die Fortentwicklung des Rechts des öffentlichen Dienstes unter Berücksichtigung der Grundsätze des Berufsbeamtentums sei eigentlich überflüssig, weil dies im Artikel schon immanent enthalten sei. Mich würde interessieren, ob Sie trotz aller Kritik doch einen Nutzen gegenüber der heutigen Verfassungslage erkennen können bzw. ob Sie die Gefahr sehen, dass die beabsichtigte Formulierung, wie teilweise behauptet wird, zu einer Aushöhlung des Berufsbeamtentums führen kann, an dessen Ende ein Streikrecht steht.

Nun zu Herrn Professor Kempen. Die Länder haben verständlicherweise immer wieder argumentiert, dass sie die Möglichkeit haben müssen, die Besoldung ihrer Beschäftigten, für die sie zuständig sind, weitestgehend selber zu regeln. Das ist für mich ein vernünftiger und nachvollziehbarer Ansatz. Die großen Stellschrauben dafür sind vorhanden: Stellenplan, Stellenbewer-

tung, Stellenbewirtschaftung, Entscheidung über neue Stellen oder Stellenstreichungen. (C)

Mich würde interessieren, ob Sie hinsichtlich der Übertragung der Befugnisse für Besoldung und Laufbahn auf die Länder eine prozentuale Ziffer nennen können, aus der erkennbar ist, wie sehr sich der heutige Einfluss auf die Personalkosten erhöhen würde und wie viel Prozent an Zusatznutzen dadurch entstehen könnte.

Dazu noch zwei Zusatzfragen: Gehe ich richtig in der Annahme, dass im Falle einer Übertragung diese Regelung nur bei Neueinstellungen oder bei Beförderungen gelten würde, also ein Beamter erst dann von dem neuen Recht tangiert wäre, wenn er neu beginnen oder befördert würde? Steht beides in einem vernünftigen Verhältnis zu den Aufwendungen, die getätigt werden müssen, zum Beispiel dem Aufbau von Dienstrechtsabteilungen in größerem Maße, weil sie nicht überall vorhanden sind?

**Vorsitzender Andreas Schmidt:**

Vielen Dank, Herr Kollege Binninger.

Jetzt Herr Minister Dr. Gasser für das Land Thüringen.

**Minister Dr. Karl Heinz Gasser (Thüringen):**

Eine Frage an Herrn Professor Huber. Auch mir geht es um die vorgesehene Fortentwicklungsklausel in Art. 33 Abs. 5 des Grundgesetzes. Ich habe der Anhörung in etwa entnommen: Herr Professor Battis ist der Auffassung, dass damit das festgeschrieben wird, was schon jetzt gilt. In eine ähnliche Richtung scheint mir hier Herr Professor Schnapp zu gehen. Bei Herrn Professor Schnellenbach habe ich eine leichte Skepsis herausgehört, es sei kein sachlicher Grund ersichtlich, hier eine Änderung vorzunehmen. Bei Herrn Professor Kempen und Herrn Professor Kutscha waren schon deutlichere Zweifel zu spüren. (D)

Jetzt kommt meine Frage. Herr Professor Huber, Sie hatten ähnlich wie Herr Professor Battis gesagt, dass dies eigentlich keine Änderung, sondern die Beibehaltung des Status quo sei. Dann aber hatten Sie eine Einschränkung gemacht. Ich habe das als eine Art Sperre bezüglich des Funktionsvorbehalts ausgelegt, den das Bundesverfassungsgericht erwähnt hat. Könnten Sie uns das etwas näher darlegen?

**Vorsitzender Andreas Schmidt:**

Vielen Dank.

Jetzt fragt Frau Kollegin Piltz für die FDP-Fraktion.

**Gisela Piltz, MdB (FDP):**

Vielen Dank, Herr Vorsitzender. – Ich möchte Herrn Professor Battis zu zwei Themen befragen.

Der erste Punkt. Bekanntlich ist aus der Föderalismusreform die Neuregelung der Finanzbeziehungen ausgeklammert worden. Ist es nicht eigentlich so, dass wir jetzt mit dem Neuzuschnitt der Gesetzgebungs-



**Gisela Piltz, MdB**

- (A) kompetenzen für Beamte das Pferd vom Schwanz her aufzäumen? Wenn wir wirklich einen Wettbewerbsföderalismus anstreben und ihn gesetzlich regeln wollen, dann ist ein Wettbewerbsföderalismus ohne eine Neuregelung der Finanzbeziehungen – aus unserer Sicht sowieso, aber auch im Prinzip – nicht möglich. Das heißt, wenn wir auch das Beamtenrecht konsequent ändern wollen, dann müssen wir das andersherum machen. Meine Frage ist, ob Sie diese Einschätzung teilen.

Darüber hinaus geht es mir – das ist von Ihnen am Rande angesprochen worden – um die Bürokratiekosten. Diese Frage knüpft ein bisschen an die von Herrn Binner an. Es geht um die Überlegung, ob es dazu eine ganz konkrete Aufstellung gibt. Schließlich müssen – Sie haben selber darauf hingewiesen –, Behördenzüge komplett neu aufgebaut werden; hinzu kommt die Änderung und der Erlass von unendlich vielen Gesetzen. Das hat aus meiner Sicht eher etwas mit Bürokratievermehrung als mit Bürokratieabbau zu tun. Sie haben diesen Aspekt selber angesprochen. Ich möchte gerne wissen, ob es dazu konkrete Zahlen gibt.

Der zweite Punkt. Die Frage der Versorgung ist von Ihren Kollegen nur ganz kurz angesprochen worden. Wir haben schon lange darüber philosophiert, ob die Versorgung der Beamten diesen Haushalt nicht irgendwann endgültig zu Fall bringen wird. Ich möchte gar nicht darüber nachdenken, ob es schon jetzt eine angemessene Rücklage für die Beamtenversorgung gibt. Glauben Sie, dass die Versorgung der Beamten, wenn sie den Ländern übertragen wird, sicherer sein und ausreichen wird? Gibt es aus Ihrer Sicht Gründe dafür, zum Beispiel das Arbeits-, Gesundheits- und Rentenrecht bundesweit einheitlich zu regeln, aber die entsprechenden Rechtsmaterien für die Beamtenchaft den Ländern zu übertragen?

Vielen Dank.

**Vorsitzender Andreas Schmidt:**

Vielen Dank.

Jetzt hat Herr Senator Dr. Körting für das Land Berlin das Wort.

**Senator Dr. Ehrhart Körting (Berlin):**

Ich habe zwei Fragen an Professor Kempen zum Beamtenrecht, wobei es etwas schwierig ist, beamtete Professoren bei der Fragestellung, um die es hier geht, zu fragen, weil sie sich eigentlich alle für befangen erklären müssten.

(Heiterkeit)

– Sie sind doch alle betroffen; das müssen wir so nüchtern sehen. Denken wir doch politisch!

Zunächst: Hände weg von Art. 33 des Grundgesetzes! Jede weitgehende Veränderung würde zu einer Aushöhlung und dem Wegfall dessen führen, was wir in der Tat sehr schätzen, nämlich dass neutrale Staatsdiener neutral entscheiden. Mittlerweile gibt es im Bereich der öffentlichen Verwaltung viele Arbeitnehmer.

Ein Großteil der Stellen wird für Beamte oder vergleichbare Angestellte ausgeschrieben. Unter den Lehrern gibt es inzwischen Zehntausende, die nicht beamtet sind. Meine Frage: Können Sie mir Beispiele nennen, dass sich diese tatsächliche Situation negativ insofern ausgewirkt hat, dass die Mitarbeiter weniger neutral sind?

(Vorsitz: Dr. Ralf Stegner)

In der zweiten Frage – sie hängt mit der ersten zusammen – geht es um Partikularismus im Besoldungs- oder Versorgungsrecht: Inwiefern hat sich die Tatsache, dass in dem einen Bundesland im Tarifvertrag andere Regelungen getroffen werden als in dem anderen, negativ ausgewirkt? Übrigens gibt es das auch im Beamtenrecht. In drei Bundesländern gibt es Ministerialzulagen, in anderen Bundesländern gibt es sie nicht. Auch die Besoldung in Ost- und Westdeutschland ist unterschiedlich. Ich möchte von Ihnen gerne ein paar Beispiele hören, warum der Versuch, hier eine föderale Struktur einzuziehen, automatisch zur Existenzfrage führt.

**Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:**

Vielen Dank.

Das Wort für die letzte Frage in dieser Runde geht an den Abgeordneten Ehrmann, SPD-Fraktion.

**Siegfried Ehrmann, MdB (SPD):**

Es ist unbestritten, dass auf mittlere Sicht sowohl in der Wirtschaft als auch in der Verwaltung ein erheblicher Bedarf an Fachkräften entstehen wird. Meine erste Frage richtet sich an Herrn Professor Battis. Wie wirkt sich nach Ihrer Einschätzung die Verlagerung der Zuständigkeiten, insbesondere im Besoldungsrecht, auf die Chancen von Ländern, die finanziell nicht so gut ausgestattet sind, bei der Personalgewinnung aus?

Auch meine zweite Frage richte ich an Sie. Es wird als kritisches Argument – das ist auch hier vorgetragen worden – beschrieben, dass die Verlagerung der Kompetenzen die Mobilität der Beschäftigten im öffentlichen Sektor beeinträchtigen dürfte. Wie sehen Sie das?

**Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:**

Vielen Dank.

Dann beginnen wir mit der ersten Antwortrunde. Das Wort zur Beantwortung der Fragen der Kollegen Binner, Piltz und Ehrmann hat Herr Professor Battis.

**Sachverständiger Prof. Dr. Ulrich Battis:**

Sie erlauben, dass ich in der Reihenfolge der Fragen vorgehe, ohne damit eine Gewichtung vornehmen zu wollen. Zunächst zur Frage des Herrn Abgeordneten Binner hinsichtlich des Nutzens dieser Fortentwicklungsklausel. Eigentlich wollten Sie auf die Gefahr dieser Klausel hinaus. Hinsichtlich des Nutzens hat Herr Schnapp mit Montesquieu alles gesagt, was zu sagen ist. Hinsichtlich der Gefahr gibt es klare Äußerungen, etwa

**Sachverständiger Prof. Dr. Ulrich Battis**

- (A) von der Spitze des DGB. Dort hieß es, diese Fortentwicklungsklausel sei der Einstieg in den Ausstieg aus dem Berufsbeamtentum. Das ist eine ganz klare politische Aussage. Sie steht auch nicht im luftleeren Raum.

In Nordrhein-Westfalen, meinem Heimatland, hat eine Kommission angeregt, Art. 33 Abs. 5 des Grundgesetzes ganz zu streichen. Dies wurde von der SPD-Fraktion abgelehnt, obwohl die Regierung unter dem jetzigen Finanzminister diesen Vorschlag noch in den Bundesrat einbringen wollte. Genau dieser Vorschlag zur Streichung ist in der Föderalismuskommission von meinem Kollegen Hans Meyer mit besonderer Verve wieder vorgetragen worden. Der Mitvorsitzende Müntefering aber hat festgelegt, dass darüber nicht debattiert und auch nicht entschieden wird. Hier ist zweimal die Notbremse gezogen worden. Aber dass es natürlich solche Tendenzen gibt, lässt sich nicht bestreiten. Sie sind sehr virulent. Wenn es heißt, dies sei der Einstieg in den Ausstieg, dann bedeutet das für den einen blanken Horror, der andere sieht schon die Morgenröte heraufziehen. Mehr möchte ich dazu gar nicht sagen.

Frau Abgeordnete Piltz, die Neuregelung der Finanzen ist ja Ihr ceterum censeo. Im Grunde wissen alle schon Bescheid. Dem Vernehmen nach – das habe ich als schlichter Zeitungsleser mitbekommen – hat die Bundeskanzlerin Ihrem Fraktions- und Parteivorsitzenden schon zugesagt, eine Regelung bald in Angriff zu nehmen. Aber man muss das Ende abwarten.

- (B) Ich stimme Ihnen völlig zu: Solange die Finanzen nicht so geregelt werden, dass ein kompetitiver Föderalismus, wie mein Kollege Huber so gerne sagt, möglich ist, so lange kann das Ganze nur Stückwerk sein. Ich kann nur sagen: Von der Logik her heißt das, das Pferd vom Schwanz her aufzuzäumen. Man hätte in der Tat sinnvollerweise erst die Finanzfrage regeln müssen. Aber das ist allein eine Frage der Zweckmäßigkeit, zu der ich als Verfassungsrechtler nichts weiter anzumerken habe.

Hinsichtlich der Bürokratiekosten kann ich Ihnen leider nicht mit konkreten Zahlen dienen. Das wird sich aber schon bald ändern. Beim Bundeskanzleramt wird eine Kommission eingerichtet, die sich mit dem Bürokratieabbau befasst. Die Berechnung der Bürokratiekosten, die nach niederländischem Vorbild erfolgen soll, wird künftig erleichtert. Es wird dadurch ein Leichtes sein, ausgehend von der Größe und den Kosten der Abteilung eines Bundesministeriums eine vergleichbare Abteilung auf Landesebene nachzubilden. Diese kann zwar entsprechend kleiner sein; das ist aber nicht zwingend erforderlich. In großen Ländern wie Bayern oder Nordrhein-Westfalen wird es kaum Skaleneffekte geben.

Insofern wird man die Kosten schon bald bis auf den einzelnen Cent ausrechnen können. Die Kosten werden ein Vielfaches dessen betragen, was das eine oder andere Land vielleicht einspart, indem es in bestimmten Bereichen im Rahmen des verfassungsrechtlich Zulässigen die Besoldung senkt. Es lässt sich sicher voraussagen, dass dies kein Nullsummenspiel

wird; vielmehr wird die Bilanz negativ ausfallen, es sei denn, die Länder – außer Bayern, Nordrhein-Westfalen und noch zwei andere – übernehmen die Bundesregelung eins zu eins. Das ist zwar möglich, aber dann stellt sich die Frage nach dem Sinn der Regelung. Denn dies würde eine Reform für vier oder fünf große Länder gegen die Mehrheit der anderen Länder bedeuten. Das ist wohl nicht der Sinn der Sache.

Zu den von Herrn Abgeordneten Ehrmann angesprochenen Chancen der Personalgewinnung: Die Frage zu stellen heißt, sie auch schon zu beantworten. Das ist evident. Es ist ein großes Anliegen – die Vorbereitungen im Bundesinnenministerium sind bereits im Gang –, dass der Wechsel zwischen öffentlichem Dienst und Wirtschaft erleichtert werden soll. Dies ist seinerzeit in einem Eckpunktepapier, das Innenminister Schily noch für die alte Regierung unterzeichnet hat, ausdrücklich festgehalten worden. Dabei geht es vor allem um die Mitnahmemöglichkeiten der Pensionsansprüche.

Wenn die Regelungen unterschiedlich ausfallen, dann werden die Länder, die weniger bieten, damit rechnen müssen, dass sie Personal an andere Länder verlieren, die mehr bieten. Es kommt insofern eindeutig zu einer zusätzlichen Belastung der Länder.

Was die Mobilität angeht, ist die Situation schon heute unbefriedigend. Ein Lehrer aus Niedersachsen zum Beispiel kann nicht ohne weiteres in Hamburg unterrichten, weil seine Qualifikation nicht anerkannt wird. Das ist kein Ruhmesblatt; es kann nur besser werden. Selbst wenn alle 16 Länder eigene Regelungen schaffen würden, wäre der Schaden begrenzt, weil die Situation schon jetzt katastrophal ist.

Schönen Dank.

**Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:**

Vielen Dank.

Es ist relativ schwierig, den Redner zu verstehen, wenn die Geräuschkulisse zu stark ist. Wir erleichtern uns das gesamte Verfahren, wenn wir versuchen, dem jeweiligen Redner zuzuhören.

Als Nächstes kommt Herr Professor Huber mit der Antwort auf die Frage des Kollegen Minister Gasser.

**Sachverständiger Prof. Dr. Peter M. Huber:**

Herr Minister, Sie haben danach gefragt, ob die Einfügung des Wortes „und fortzuentwickeln“ deklaratorische oder konstitutive Bedeutung hat. Herr Kutscha und auch Herr Schnapp haben bereits deutlich gemacht, dass nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die Fortentwicklung der Garantie der hergebrachten Grundsätze inhärent ist.

Herr Battis hat aber auch zu Recht auf die Entwicklung in der Föderalismuskommission hingewiesen – ich kann mich gut daran erinnern –, als Berlin und Nordrhein-Westfalen in einer mehr oder weniger heiligen Allianz den Angriff auf Art. 33 Abs. 5 des Grundgesetzes unternommen haben und man sich darauf ver-

**Sachverständiger Prof. Dr. Peter M. Huber**

- (A) ständig hat – nachdem Müntefering sein Machtwort gesprochen hatte –, den kleinen Türöffner „und fortzuentwickeln“ aufzunehmen. Ob die Rechtsprechung darauf eingehen wird, ist meines Erachtens nicht sicher zu prognostizieren. Ich würde allerdings sagen: Wenn der Wortlaut verändert wird, dann spricht etwas dafür, dass auch der Inhalt geändert wird. Insofern ist ungeachtet der Tatsache, dass auch bisher die Fortentwicklung möglich ist, eine tendenzielle Abschwächung – was immer sie bedeuten mag – damit verbunden.

Man darf allerdings nicht aus dem Blick verlieren, dass hinter Art. 33 Abs. 5 sozusagen als noch festere Bastion der Funktionsvorbehalt steht, der den Kern des Berufsbeamtentums als rechtsstaatliche und demokratische Garantie in personeller Hinsicht unterfüttert. Zwar wird seit 30 Jahren massenhaft gegen diesen Vorbehalt verstoßen – wir haben auch vom Berliner Senator gehört, dass man sich im Grunde keine Gedanken darüber macht, ob man mit bestimmten Aufgaben Angestellte oder Beamte betraut –, aber durch seine Existenz bietet er auch den Ländern eine gegebenenfalls durch das Bundesverfassungsgericht oder die Landesverfassungsgerichte durchzusetzende verfassungsrechtliche Mindestgarantie.

Ich würde aber keine allzu großen Hoffnungen darauf setzen. Letztlich ist zu resümieren, dass mit der Neufassung durchaus ein erhöhtes Besorgnispotenzial hinsichtlich der Garantie des Status quo verbunden ist.

**Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:**

- (B) Vielen Dank.

Dann hat jetzt Herr Professor Kempen zur Beantwortung der Fragen von Herrn Binninger und Senator Dr. Körting das Wort.

**Sachverständiger Prof. Dr. Bernhard Kempen:**

Vielen Dank, Herr Vorsitzender. – Herr Abgeordneter, Sie haben die schwierige Frage nach einer Tatsachenprognose gestellt, nämlich wie sich die Reföderalisierung des Besoldungsrechts auswirken würde. Ich muss Sie enttäuschen: Es gibt keine seriöse Schätzung, wie hoch das mögliche Einsparpotenzial der Länder in Zahlen ist. Man kann sich aber ausrechnen, dass die Länder von den neuen Möglichkeiten Gebrauch machen werden, spätestens dann, wenn die Haushaltsnöte drücken. Heute ist bereits mehrfach das Wort „Besoldungsdumping“ gefallen. Ich glaube, dass das eine durchaus reale Gefahr ist.

Ihre Frage, ob sich die durch die Neuregelung übertragenen Zuständigkeiten der Länder auf Neueinstellungen und Beförderungen beschränken müssen, ist zu verneinen. Es gibt keine Besitzstandswahrung im Alimentationsrecht. Auch die bereits Beamteten müssten damit rechnen, dass in den Bundesländern – selbstverständlich im Rahmen des Alimentationsprinzips – auch eine Besoldungsanpassung nach unten erfolgen kann. Das muss man klar sehen.

Schließlich haben Sie nach der Kosten-Nutzen-Abwägung gefragt bzw. ob damit zu rechnen ist, dass der

Bürokratieaufbau, der dem Staat auch Kosten verursacht, durch die Einsparpotenziale gerechtfertigt ist. Das ist wohl eher zu verneinen. Denn die wenigsten Länder haben funktionierende Dienstrechtsabteilungen. Sie müssten in den meisten Bundesländern erst geschaffen werden. Das würde erhebliche Kosten verursachen. Ich habe große Zweifel, ob diese durch das Einsparpotenzial aufgewogen würden. Im Grunde würde es auf ein Nullsummenspiel hinauslaufen. Aber man wird die Mobilität der Beamten und die Attraktivität und Leistungsfähigkeit des Berufsbeamtentums erheblich gefährden.

Herr Senator, Ihre Sorge um meine Neutralität und Unabhängigkeit ehrt mich geradezu. Ich darf Ihnen aber versichern, dass ich keinerlei Fraktionsdisziplin unterliege und auch nicht von Haushaltsnöten geplagt oder getrieben bin. Ich kann Ihnen also in voller Unabhängigkeit Rede und Antwort stehen.

(Heiterkeit)

Ihre Frage zielt weniger auf die Änderung oder Ergänzung des Art. 33 Abs. 5 und auch nicht auf die Zurückübertragung der Besoldungskompetenz auf die Bundesländer; sie betrifft doch wohl eher den Funktionsvorbehalt des Art. 33 Abs. 4, der gottlob in dem Reformpaket unangetastet geblieben ist. Dass Lehrer im Angestelltenverhältnis neutral sind, will ich nicht bestreiten. Aber wir machen mit der Frage der Entbeamtung sozusagen ein völlig neues Fass auf.

Insoweit lassen sich aus Ihrer Frage gewisse Rückschlüsse auf Ihr Verständnis des Art. 33 Abs. 5 ziehen. Offenbar ist man in Berlin der Meinung, dass an dieser Stelle eine gewisse Öffnung erfolgen sollte, um in weiten Teilen des öffentlichen Dienstes zu privaten Arbeitsverhältnissen zu kommen. Die Bedenken, die noch in der letzten Legislaturperiode im Bundestag vorgetragen worden sind, werden Ihnen bekannt sein. Ich muss sie, glaube ich, nicht wiederholen. Nicht ohne Grund hat man an dieser Stelle von Verfassungsänderungen abgesehen. Ich würde Ihnen raten, auch in Zukunft die Finger davon zu lassen.

Vielen Dank.

**Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:**

Vielen Dank, Herr Professor Kempen.

Wir eröffnen jetzt die zweite Fragerunde und beginnen mit Herrn Minister Bouffier, Hessen.

**Staatsminister Volker Bouffier (Hessen):**

Meine Frage richtet sich an Herrn Professor Battis und an Herrn Professor Kempen. Ich war, gelinde gesagt, sehr erstaunt über das Fehlen jeglicher Überlegungen zum Sinn der Eigenstaatlichkeit der Länder sowohl in Ihren schriftlichen Stellungnahmen als auch in der heutigen Anhörung. Sie haben hinsichtlich der Reform des Beamtentums dargelegt, dass die vorgesehene Änderungen aus Ihrer Sicht nicht angeraten sind, und haben das auch begründet. Was war der Grund dafür, dass Sie sich in keiner Weise damit beschäftigt haben, dass die Länder – wie Herr Professor Kempen

Staatsminister Volker Bouffier (Hessen)

- (A) ausgeführt hat – in ihrer Gesamtverantwortung verpflichtet sind, im Dienste der Sache vorzugehen? Sie haben das mit dem abschließenden Vorschlag gekrönt, Herr Professor Kempen – auf diesen Punkt will ich hinaus –, der Bund solle entscheiden, und zwar grundsätzlich alles.

Beim Bund liegt der Personalkostenanteil bei etwa 9 Prozent. Das ist praktisch nichts. Der Personalkostenanteil der Länder liegt zwischen 45 und 50 Prozent. Das ist rund die Hälfte aller Ausgaben. Wie ist es sachlich zu begründen, dass den Ländern nicht das Recht eingeräumt wird, die Gestaltung praktisch der Hälfte ihrer Ausgaben – häufig schuldenfinanziert – auf ihre Weise zu organisieren? Sie haben dazu lediglich in einem Halbsatz erwähnt, dass nicht nur die aktuellen Personalkosten, sondern vor allem die Versorgungslasten herausragende Anforderungen stellen. Ich vermisse jegliche Stellungnahme von Ihnen zu diesem Sachverhalt. Können Sie das begründen?

Ich komme zu meiner zweiten Frage. Sie haben das Stichwort „Mobilität“ stark hervorgehoben. Das kann ich nur begrüßen. Woher stammen Ihre Erkenntnisse über die bisherigen Mobilitätsbewegungen? Über welche Erfahrungen verfügen Sie in diesem Zusammenhang? Das ist insbesondere für die Frage von Bedeutung, wie die Mobilität innerhalb eines einzigen Rechtsrahmens – nämlich bei den Bundesbeamten zwischen Bonn und Berlin – klappt.

(Heiterkeit)

- (B) Konkret halte ich es, was den Fetisch Mobilität angeht, für fast unerheblich – ich bitte Sie um Ihre Meinung dazu –, ob eine oder zwei Besoldungsstufen mehr gewährt werden, wenn jemand veranlasst werden soll, sich von einem Ort zum anderen zu begeben. Obwohl das Land Hessen das einzige Land ist, bei dem die Polizeibeamten ausschließlich im gehobenen und höheren Dienst sind, haben alle anderen Länder genügend Bewerber.

Ich wäre Ihnen dankbar für eine Stellungnahme zu den beiden Themenkreisen.

**Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:**

Vielen Dank.

Als Nächstes hat die Abgeordnete Frau Pau, Fraktion Die Linke, das Wort.

**Petra Pau, MdB (DIE LINKE):**

Danke schön. – Ich möchte mit einer Entschuldigung an die Sachverständigen beginnen. Ich muss Ihnen leider den Rücken zukehren, während ich meine Fragen formuliere. Das ist aus technischen Gründen nicht anders möglich. Es ist aber kein Ausdruck der Missachtung Ihrer Kompetenz und Bemühungen.

Meine erste Frage richtet sich an Professor Kutscha. Wie schätzen Sie die Folgen der Verlagerung der Gesetzgebungskompetenzen für Besoldung, Versorgung und Laufbahnrecht der Beamten in Bezug auf die verfassungsrechtlich gebotene Wahrung gleichwertiger

- Lebensverhältnisse ein? Inwieweit bedeutet diese Verlagerung den Einstieg zur Abkehr von diesem Verfassungsgrundsatz der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in der gesamten Bundesrepublik? (C)

Meine zweite Frage richtet sich an Herrn Professor Batts und bezieht sich auf die Fortentwicklungsklausel. Sie gehören zu den Sachverständigen, die diese Klausel nicht nur als nicht notwendig begründet, sondern als geradezu gefährlich bezeichnet haben, wenn ich Sie richtig verstanden habe. Ich möchte Ihnen Gelegenheit geben, diese Gefahrenanalyse konkreter darzustellen. Damit meine ich nicht die Ankündigung des DGB, dass er dann, wenn es eine solche Möglichkeit gibt, weiter dafür kämpfen wird, dass Beamte ein Streikrecht bekommen. Ich möchte es einfach einmal umdrehen. Welche Handlungsfelder sehen Sie eröffnet, wenn die Verfassung wie vorgesehen geändert wird, wenn es zum Beispiel Minister Beckstein und Senator Körting einfällt, tatsächlich den Einstieg in den Ausstieg aus dem Berufsbeamtentum zu betreiben? Welche Handlungsoption könnte dann diese angeblich so gefährliche Änderung eröffnen?

**Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:**

Lassen Sie mich den allgemeinen Hinweis geben, dass wir daran arbeiten, dass ab morgen kein Abgeordneter mehr den Sachverständigen den Rücken zukehren muss.

Als Nächster hat der Kollege Dr. Lutz, Schleswig-Holstein, das Wort.

(D)

**Ministerialdirigent Dr. Dietmar Lutz (Schleswig-Holstein):**

Meine erste Frage richtet sich an Herrn Professor Batts. Es geht um die Sorge, ob sich die Rechtsverhältnisse der Beamten einerseits und der Tarifbeschäftigten andererseits nicht sehr stark auseinander entwickeln, wenn man das Besoldungs- und das Versorgungsrecht auf die Bundesländer überträgt. Es besteht die Gefahr, dass es 17 verschiedene Besoldungsgesetze gibt. Das steht in einem gewissen Widerspruch zum noch immer existierenden bundeseinheitlichen BAT.

(Unruhe)

Wie löst man diesen Widerspruch auf? Bedeutet die geplante Verfassungsänderung, dass dem flächendeckenden BAT die Totenglocke geläutet wird?

(Staatsminister Volker Bouffier [Hessen]: Er ist doch schon tot!)

– Möglicherweise ist er schon tot. Dann geht es nur noch um die Beerdigung.

Ähnlich, aber differenzierter ist die Situation im Beamtenversorgungsrecht, nachdem das Bundesverfassungsgericht verstärkt Änderungen im Beamtenversorgungsrecht an der Entwicklung der Grundlagen für die gesetzliche Rentenversicherung misst. Für die gesetzliche Rentenversicherung bleibt der Bund zuständig. Für die Beamten werden also die Länder zuständig sein.

**Ministerialdirigent Dr. Dietmar Lutz (Schleswig-Holstein)**

- (A) Im Bereich der Tarifbeschäftigten ist die Situation differenzierter. Sorgt das nicht vermehrt für Probleme insbesondere im Versorgungsrecht, bei dem sich das Bundesverfassungsgericht verstärkt an der Entwicklung des Rentenversicherungsrechts orientiert?

Meine zweite Frage richtet sich an Herrn Professor Kempen, der gesagt hat, dass er nicht gerne Prognosen erstellt. Trotzdem muss ich mich an Ihre prognostischen Fähigkeiten wenden. Bei den Beschäftigten und wohl auch bei den Finanzministern ist im Hinblick auf die Reform die Vorstellung weit verbreitet, dass es ein Race to the bottom gibt, dass es zu Leistungskürzungen kommt. Halten Sie es nicht auch für denkbar, dass es in fünf oder zehn Jahren eine Entwicklung wie in den 60er-Jahren gibt, dass es nämlich einen Wettbewerb nach oben gibt?

**Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:**

Vielen Dank.

Der nächste Fragesteller ist der Kollege Minister Dr. Wolf, Nordrhein-Westfalen.

**Minister Dr. Ingo Wolf (Nordrhein-Westfalen):**

Herr Vorsitzender! Liebe Kolleginnen und Kollegen! Ich bitte um Nachsicht, dass ich wegen der Verzögerung gleich wieder fahren muss. Bevor ich meine Fragen stelle, versichere ich Herrn Professor Baldus, dass ich ein politischer Realist bin und nicht glaube, dass das BKA ein hinreichender Knackpunkt ist, um die Reform scheitern zu lassen. Ich glaube, dass das Notariatsrecht – die Auseinandersetzung darüber hat zu einer Verzögerung von einer Stunde geführt – in dieser Hinsicht gefährlicher ist.

- (B) Meine Fragen betreffend das Dienstrecht möchte ich Herrn Professor Kempen stellen. Dabei knüpfe ich an das an, wonach – unabgesprochen – schon der Kollege Bouffier gefragt hat. Herr Professor Kempen, ich möchte Sie im Hinblick auf Ihre prognostischen Fähigkeiten nicht überfordern. Prognosen sind immer auf die Zukunft gerichtet und sind daher schwierig. Die Empirie hingegen ist etwas wichtiger und leichter. Ich möchte gerne wissen, was alles bis 1971 so furchtbar war, als der Bund die Kompetenz zur konkurrierenden Gesetzgebung erhielt. Professor Schnapp hat, glaube ich, überzeugend dargelegt, dass in einem Land mit föderalem Staatsaufbau die originäre Zuständigkeit bei den Bundesländern liegen sollte. Ich hätte gerne, dass Sie mir die Dramatik des Auseinanderdriftens der Länder bei der Besoldung schildern.

Zum Thema Beamtenaustausch. Dass Heerscharen von Beamten die Landesgrenzen passieren, ist mir nicht bekannt. Es gab zeitweilig eine Art Beamtenklau, wenn die Lehrer in einem Bundesland ein bisschen besser besoldet wurden. Aber auch das bezog sich in der Regel nur auf die unmittelbaren Grenzgebiete, da die Mobilität von Lehrern ab 50 Kilometern eingeschränkt ist. Das Ganze scheint mir etwas aufgebauscht zu sein. Die Tatsache, dass es schon erhebliche Unterschiede gibt, zum Beispiel bei den Polizeien, ist für mich ein Zeichen. Worauf fußt Ihre Skepsis? Es

- geht hier nicht um allgemeines Unwohlsein. Vielleicht können Sie Zahlen nennen. Das würde uns ein Stück weit helfen, eine Prognose abzugeben. (C)

Danke schön.

**Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:**

Danke schön.

Der letzte Fragesteller in dieser Fragerunde ist der Kollege Göbel, CDU/CSU-Fraktion.

**Ralf Göbel, MdB (CDU/CSU):**

Vielen Dank, Herr Vorsitzender. – Meine erste Frage richte ich an Herrn Professor Huber. Es geht um den neuen Art. 33 Abs. 5 des Grundgesetzes und die beiden bedeutsamen Worte „und fortzuentwickeln“. Es wurde dargelegt, dass die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts das Fortentwickeln im Grunde schon im Regelungsinhalt des Art. 33 Abs. 5 des Grundgesetzes gegeben sieht. Sehen Sie über die deklaratorische Feststellung hinaus überhaupt eine materielle Notwendigkeit, die Verfassung zu ändern, um anderen Möglichkeiten Platz zu geben? Dabei geht es natürlich nicht um die Möglichkeiten, die Herr Senator Körting beschrieben hat; denn diese beziehen sich auf Art. 33 Abs. 4 des Grundgesetzes.

Meine zweite Frage geht an Herrn Professor Schnapp. Herr Professor Schnapp, Sie haben in Ihrem Gutachten auf verfassungsrechtliche Zweifel hingewiesen, die an der gegenwärtigen Verfassungslage bestehen, also daran, dass der Bund dies für die Bundesländer regelt. Lassen sich diese Zweifel weiterhin aufrechterhalten? (D)

Wir diskutieren derzeit über alle Änderungen nur unter fiskalpolitischen Gesichtspunkten. Ich fände es spannend, eine Antwort auf die Frage zu bekommen, was die Verlagerung der Kompetenzen sowohl für die Dienstherren als auch für die Beamten in positiver Hinsicht bringt. Das dürfte die Diskussion abrunden.

**Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:**

Vielen Dank.

Dann kommen wir zur Beantwortungsrunde. Es beginnt Herr Professor Battis. Er beantwortet die Fragen von Herrn Bouffier, Frau Pau und dem Kollegen Dr. Lutz.

**Sachverständiger Prof. Dr. Ulrich Battis:**

Herr Minister Bouffier, das ist wunderbar. Eine bessere Vorlage hätten Sie mir nicht geben können. Vor der Anhörung wurde mir gesagt, dass ich hier nicht noch einmal das sagen solle, was ich schriftlich ausgeführt habe; ich habe mich bislang daran gehalten. Nun tue ich es aber doch und lese Ihnen einfach vor, was ich schriftlich ausgeführt habe, weil Sie gesagt haben, dass ich mich mit den angesprochenen Punkten gar nicht beschäftigt habe. Ich zitiere:

Es ist normal, dass ein Staat die Besoldung seiner Beamten selbst regelt. Die deutschen Länder sind

**Sachverständiger Prof. Dr. Ulrich Battis**

- (A) Staaten. Wenn die Gesetzgebungskompetenz für die Besoldung und Versorgung der Landesbeamten vom Bund auf die Länder zurückübertragen wird, so ist dies die Rückkehr zur Normalität, wie sie seit 1871, der Reichsgründung, bestand.

Danach folgen noch über eine Seite Ausführungen. Mehr möchte ich dazu nicht sagen. – Herr Bouffier, nun habe ich das Wort.

(Heiterkeit)

Wenn Sie mir vorwerfen, dass ich mehr oder weniger unredlich arbeite und nicht den zentralen Punkt beachte, dann muss ich Ihnen sagen: Das habe ich nicht gerne.

Herr Minister, zur Mobilität kann ich nur auf das verweisen, was ich bereits in der ersten Antwortrunde gesagt habe. Ich habe gesagt: Die Mobilität ist auch im geltenden Recht kein Ruhmesblatt. Das kann nur besser werden. Warum soll ich in der zweiten Antwortrunde etwas anderes sagen? – So viel zu Ihren Fragen.

Frau Abgeordnete Pau, auch wenn Sie hier nicht als Vizepräsidentin anwesend sind, gratuliere ich Ihnen zu Ihrem neuen Amt. – Was ist an der Fortentwicklungsklausel gefährlich? Im Grunde hat Herr Huber diese Frage schon ausreichend beantwortet. Er war schließlich bei den Beratungen dabei. Diese Klausel ist damals als Trostpflaster für Berlin und Nordrhein-Westfalen eingeführt worden nach dem Motto „Hier bekommt ihr ein Rappelchen, mit dem ihr schon etwas machen könnt“. Das ist jedenfalls so verkauft worden. Das alles kann man in der wunderbaren Dokumentation des Bundesrates zur Arbeit der Föderalismuskommission – das ist wirklich eine großartige Leistung – nachlesen.

- (B) Man muss aber deutlich sagen, dass die Gefahren real sind. Es gibt viele politisch wichtige Kräfte, die der Meinung sind, dass man das Berufsbeamtentum abschaffen sollte. Schauen Sie nur nach Österreich oder in die Schweiz! Darüber kann man reden. Dann besteht aber die Gefahr – hier kann ich mich Herrn Huber voll anschließen –, dass man es so lange bei einem Ansatz zur Veränderung belässt – das gibt es auch in anderen Politikbereichen –, bis nur noch eine leere Hülse übrig ist, die man dann wegschmeißen kann. Oder es ist wie bei von Hayek, der einmal gesagt sagt, „sozial“ sei ein Wieselwort. Das leitet sich daraus ab, dass dieses Wort so gefährlich ist wie der Biss eines Wiesels: Man sieht zwar keine Bissspuren, aber das Ei ist leer. – Das ist die Gefahr. Hier kann ich Herrn Huber nur uneingeschränkt zustimmen.

Herr Lutz, die Unterschiede zwischen der Regelung betreffend die Rentenversicherung und der Regelung betreffend die Beamtenversorgung sind in der Tat bedeutsam. Zuerst ist festzustellen, dass es sich hier um zwei getrennte Systeme handelt. Das betont das Bundesverfassungsgericht ständig. Aber in der von Herrn Kutscha zitierten letzten Versorgungsrechtsentscheidung wird darauf hingewiesen, dass es hier einen gewissen Gleichklang geben muss und dass bei den Beamten in den letzten Jahren mehr gekürzt worden ist

- als bei den Rentnern. Wenn das auseinander fallen sollte, dann geschieht das, was bei der TdL passiert ist. Hessen ist nicht mehr Mitglied der TdL. Berlin ist schon vor zwölf Jahren herausgeflogen; das meine ich nicht despektierlich. (C)

(Staatsminister Volker Bouffier [Hessen]:  
Wir sind freiwillig gegangen!)

– Das habe ich doch gesagt. Sie sind ausgetreten und die anderen sind ausgetreten worden.

Schon bei der TdL gibt es also keine Einheit mehr. Außerdem dürften die Gründe dafür, dass Herr Minister Stegner nicht mehr stellvertretender Vorsitzender der TdL ist, nicht vom Himmel gefallen sein. Das zeigt, welche erheblichen Spannungen es innerhalb der TdL gibt. Diese werden sich im Moment wahrscheinlich noch nicht so stark auswirken, dass es zu einer Auflösung der TdL kommt.

Ich möchte Ihnen noch ein anderes Beispiel nennen. Ich versuche im Moment, im Auftrag des Bundesfinanzministers sowie nach Absprache mit allen Bundesländern und der VKA den Streit über die Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder zu schlichten. Ich kann Ihnen nur sagen: So etwas habe ich noch nie erlebt. Hier hauen alle aufeinander ein. Selbst der Bund macht mit. So wird es in diesem Bereich weitergehen. Das sehe ich durchaus als Gefahr. – Herr Minister Bouffier, ich bin froh, dass Sie nicken. Das versöhnt mich vollkommen.

- (D) Zum Tarifvertrag. Der TVöD enthält schon Flexibilisierungselemente. Das Instrument des Flächentarifvertrags wird ja von maßgeblichen politischen Richtungen in diesem Hohen Hause als Dinosaurier bezeichnet. Daher könnte man argumentieren, dass der Flächentarifvertrag auch im öffentlichen Dienst ausgedient hat. Das ist eher ambivalent zu sehen.

Ich glaube, ich habe nichts vergessen. Dann bin ich fertig.

**Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:**

Vielen Dank, Herr Professor Battis.

Als Nächster hat Professor Huber das Wort. Er beantwortet die Frage von Herrn Göbel.

**Sachverständiger Prof. Dr. Peter M. Huber:**

Herr Abgeordneter, Sie haben danach gefragt, ob es ein materielles Bedürfnis für die Ergänzungen in Art. 33 Abs. 5 Grundgesetz gibt. Wenn Sie es bei dem jetzigen Rechtszustand belassen wollen, gibt es meines Erachtens kein solches Bedürfnis. Daher wäre es sinnvoll, diese Ergänzung nicht vorzunehmen.

Aus meiner Sicht wäre das auch rechtspolitisch sinnvoll, weil der bundesverfassungsrechtliche Rahmen angesichts der Verlagerung der Zuständigkeit auf die Länder und der damit verbundenen Diversifizierung klarer und belastbarer wäre, als wenn man ihn gleichzeitig mit einem zusätzlichen Sicherheitsrisiko belasten würde. Bei aller Befangenheit sage ich – ich bin davon aber auch überzeugt –: Wenn Sie an dem be-

**Sachverständiger Prof. Dr. Peter M. Huber**

- (A) währten Berufsbeamtentum festhalten wollen, dann sollten Sie diese Änderung nicht vornehmen.

Die Rückverlagerung der Zuständigkeit auf die Länder wird natürlich zu einer Pluralisierung der Besoldung und der rechtlichen Rahmenbedingungen in 17 verschiedene rechtliche Rahmen führen. Das scheint mir aber eher ein Vorteil zu sein, weil das auch zu einer Abkopplung vom Arbeitsrecht führen und möglicherweise den spezifischen Sinn des Berufsbeamtentums in der Öffentlichkeit und bei Ihnen stärker in Erinnerung rufen wird.

**Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:**

Vielen Dank.

Das Wort hat jetzt Herr Professor Kempen. Er antwortet auf die Fragen von Herrn Bouffier, von Dr. Lutz und vom Kollegen Dr. Wolf.

**Sachverständiger Prof. Dr. Bernhard Kempen:**

Herr Minister, die Eigenstaatlichkeit der Länder ist ein hohes verfassungsrechtliches Gut. Sie haben mich zu Recht gefragt – diese Frage nehme ich sehr ernst –, warum ich darauf nicht eingegangen bin. Sie dürfen sicher sein: Die Eigenstaatlichkeit ist ein so hohes Gut, dass ich sie nicht einmal ansprechen musste; sie ist uns allen hier im Saal so selbstverständlich, dass sie keiner besonderen Erwähnung bedurfte.

- (B) Ich glaube, dass die Eigenstaatlichkeit der Länder in der Vergangenheit nicht dadurch infrage gestellt war, dass der Bund eine konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit für Besoldung und Versorgung hatte. Das hat im Übrigen auch das Bundesverfassungsgericht seinerzeit festgestellt, wenn auch mit der Mahnung, der Bund müsse von dieser Kompetenz einen länderfreundlichen Gebrauch machen. Dabei wird es nach meiner Vorstellung auch in Zukunft bleiben. Selbstverständlich kann der Bund hier nicht über die Interessen der Länder hinweggehen und deren Belange glatt bügeln. Es gibt Mitwirkungsverfahren des Bundesrats, die das sicherstellen; aber es gibt eben auch das materielle Gebot, länderfreundlich zu verfahren.

Sie haben nach Mobilität und dem Vorhandensein von Untersuchungen gefragt: Jawohl, es gibt Untersuchungen, die allerdings nicht aus meiner Feder stammen; vielmehr hat der Deutsche Beamtenbund – um anzuknüpfen, weise ich darauf hin, dass er in dieser Frage wirklich befangen ist – hierzu in der Vergangenheit partiell Untersuchungen angestellt. Diese Untersuchungen – ich weiß nicht, ob sie repräsentativ sind – haben eines zutage gefördert: Es gibt Hemmnisse der Mobilität zwischen den Bundesländern; diese Hemmnisse sind hier schon verschiedentlich angesprochen worden. Es ist klar: Wenn wir den Ländern die Zuständigkeit für Besoldung, Versorgung und Laufbahnzugang in die Hand geben, dann wird das nicht gerade mobilitätsfördernd sein; vielmehr wird sich daraus aller Wahrscheinlichkeit nach ein Mobilitätshemmnis entwickeln. Ich wäre froh, wenn Sie meiner bescheidenen Prognose insoweit zustimmen könnten. Es ist nicht so, dass die Koordinierungsfähigkeit der Länder be-

- (C) onders ausgeprägt ist. Im Bereich „Kultur und Bildung“ ist sie das nicht und ich fürchte, das wird sie auf dem Gebiet des Innern auch nicht gerade sein.

Dem Repräsentanten Schleswig-Holsteins möchte ich bezüglich des Stichwortes „Wettbewerb nach oben“ sagen: Tatsächlich war 1971 der Wettbewerb nach oben ausschlaggebend dafür, dass man dem Bund die Zuständigkeit übertragen hat. Sie haben mich eben gefragt: Ist damit zu rechnen, dass es zu einer Wiederholung kommt? Diese Frage kann man schlecht beantworten. Das wird wohl davon abhängen, wie sich die Konjunktur der Bundesrepublik insgesamt erholt. Fragen Sie vielleicht andere Personen und nicht unbedingt mich! Offen gestanden, ich bin da etwas pessimistisch.

Aber wenn es zu einem Besoldungswettbewerb nach oben käme, dann wäre das auch nicht gut. Egal ob es zu einem solchen Wettbewerb nach oben oder nach unten kommt: Dieser Wettbewerb hat doch nur Verlierer und keine wirklichen Gewinner. Wenn wir etwas anderes annehmen, dann lügen wir uns doch in die eigene Tasche. Bei einem solchen Wettbewerb wird es Bundesländer geben, deren Beschäftigte im öffentlichen Dienst, deren Beamte mit dem ungenuten Gefühl leben müssen, dass sie auf der Seite der Verlierer in dieser Republik angekommen sind. Das ist nicht gerade motivierend. Das wird nicht dazu führen, dass die Innovationskraft, die im Berufsbeamtentum steckt, zur vollen Entfaltung kommt; vielmehr wird es sich – im Gegenteil – lähmend und eher hemmend auswirken.

- (D) Herr Wolf – er ist bedauerlicherweise gegangen – hat gefragt, was vor 1971 so furchtbar war. Das kann man nachlesen, nämlich in den Protokollen über die Beratungen des Deutschen Bundestages über die Verfassungsänderung 1971. Bereits zwei Jahre vorher, 1969, war eine Rahmenkompetenz des Bundes für die Besoldung entstanden. Zwei Jahre später hat der Bund erklärt: Das ist uns noch zu wenig; wir brauchen mehr Zuständigkeiten; wir bekommen dieses Instrument so nicht in den Griff. Wenn wir die Protokolle über die damaligen Beratungen nachlesen, dann werden wir jetzt – über 35 Jahre später – feststellen: Es hat sich nichts geändert; die Gefahrenlage ist dieselbe.

Lassen Sie uns daher noch einmal gemeinsam nachdenken, ohne die Föderalismusreform, deren Nutzen unbestreitbar ist, insgesamt infrage zu stellen, ob man – ohne das Paket insgesamt aufzuschneiden – in diesem Teilbereich zu einer anderen, vernünftigeren Lösung gelangen kann.

**Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:**

Vielen Dank.

Das Wort hat jetzt Herr Professor Kutscha. Er antwortet auf die Frage der Frau Kollegin Pau.

**Sachverständiger Prof. Dr. Martin Kutscha:**

Frau Abgeordnete Pau, Sie haben nach den Folgen der Reföderalisierung gefragt. Auch wenn ich nicht empirisch arbeite, kann ich natürlich aus meiner eigenen Erfahrung berichten. Tatsächlich wird es so sein

Sachverständiger Prof. Dr. Martin Kutscha

- (A) – das ist nahe liegend –, dass die Besoldung in den ärmeren Bundesländern weiter abgesenkt wird. Die Folge wird sein, dass die qualifizierten Beamtinnen und Beamten ihr Ränzlein schnüren und in andere Bundesländer ziehen.

Ich kann das aus Berliner Sicht ganz gut beurteilen: In der Berliner Verwaltung und auch in der Berliner Politik gibt es – das mag mir Herr Senator Körting nachsehen – die Devise „Geiz ist geil“. Das hat sich im Zusammenhang mit der Besoldung aufgrund der Öffnungsklausel gezeigt; schon jetzt kann um 10 Prozent abgesenkt werden, was Berlin im Wesentlichen gemacht hat. Dieser Prozess wird natürlich einfach anhalten. Das wird dazu führen, dass die qualifizierten Beamtinnen und Beamten Berlin fernbleiben. Was diejenigen, die bleiben, angeht: Bei ihnen wird genau das eintreten, was Herr Kempen eben beschrieben hat, nämlich eine enorme Demotivation.

Wir brauchen aber gerade unter den Bedingungen der heutigen wissensbasierten Gesellschaft qualifizierte Beamtinnen und Beamte. Unserer Gesellschaft ist überhaupt nicht damit gedient, wenn wir an der Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege Berlin gute Leute ausbilden, die dann aber weggehen.

Was den letzten Punkt angeht, habe ich eine ganz eigene Meinung. Wir haben eine ganze Generation von jungen Beamtinnen und Beamten ausgebildet, die in Berlin nicht übernommen werden. Was machen sie? Sie bewerben sich erfolgreich in anderen Bundesländern. Das heißt, die anderen Bundesländer profitieren davon, dass diese Personen in Berlin ausgebildet worden sind; ich hoffe – ich gebe mir Mühe –, dass sie gut ausgebildet worden sind. Diese in Berlin Ausgebildeten gehen in andere Bundesländer, nach Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen. Sie gehen aber auch zu Bundesbehörden, die viele freie Planstellen haben. Sie gehen zum BKA oder zum Bundesnachrichtendienst, der in den letzten Jahren diesbezüglich besonders draufgesetzt hat.

Ich hoffe nur, dass wir ihnen genug verfassungsrechtliches Rüstzeug mitgegeben haben, damit sie wissen, dass auch der BND die Rechtsgrundsätze einhalten muss. Auch dort darf nicht das Prinzip „Effizienz vor Rechtsstaatlichkeit“ herrschen.

Vielen Dank.

**Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:**

Ich danke Ihnen.

Die zweite Antwortrunde beschließt Herr Professor Schnapp mit der Antwort auf die Frage von Herrn Kollegen Göbel.

**Sachverständiger Prof. Dr. Friedrich E. Schnapp:**

Herr Abgeordneter, zu Ihrer Information: Zweifel, wie sie schon 1971 geäußert worden sind, werden im Schrifttum, und zwar sowohl in den Kommentaren als auch in der Lehrbuchliteratur, aufrechterhalten. Man gibt sich mit einem „Roma locuta, causa finita“ zufried-

den: Das Bundesverfassungsgericht hat das in der von Herrn Huber schon erwähnten Entscheidung abgesegnet. Ich erinnere an den Hinweis auf die Bundestreue. Das Bundesverfassungsgericht hat allerdings in einer früheren Entscheidung die Besoldung und die Versorgung der Bediensteten tatsächlich als ureigene Angelegenheit der Länder als Dienstherren bezeichnet. Mit Modifikationen würde man also zu dem Zustand zurückkehren, der bis 1971 geherrscht hat.

Ich darf noch eines hinzufügen – die Älteren, die nicht nur auf Geschriebenes angewiesen sind, werden sich vielleicht erinnern –: Der Grund für die Einführung von Art. 74 a des Grundgesetzes war nicht nur der Besoldungswettlauf. Er hat im Übrigen weniger zwischen den Ländern als vielmehr auf der Ebene der mittelbaren Staatsverwaltung, bei den Kommunen und den Sozialversicherungsträgern, stattgefunden. Das hat erst das Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz von 1972 evoziert. Das war der eigentliche Knackpunkt. Es war auch der Zeitgeist, der auf Einheitlichkeit drängte. Sie werden sich erinnern: Es sollte nur noch eine einzige Richterdienstbezeichnung geben; alle in der Lehre Tätigen sollten die Berufsbezeichnung „Lehrer“ haben. Angesichts dessen wäre eine unterschiedliche Besoldung ein Fremdkörper in der Landschaft gewesen.

Danke schön.

**Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:**

Vielen Dank.

Ich eröffne die dritte Fragerunde. Das Wort zur ersten Frage hat der Herr Abgeordnete Wieland, Fraktion des Bündnisses 90/Die Grünen.

**Wolfgang Wieland, MdB (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN):**

Heute Morgen haben wir von Ländervertretern den Vorwurf gehört, man betreibe einen Schabigkeitswettlauf. Dem möchte ich vorbeugen und gleich erklären, dass ich von einem Prächigkeitswettlauf ausgehe. Ich frage die beiden Professoren Battis und Poscher, ob die 1971 unter Innenminister Genscher vorgenommene Änderung, von der eben die Rede war, wirklich nur rückgängig gemacht wird. Haben wir nicht dadurch, dass die Rahmengesetzgebung ebenfalls wegfällt, einen völlig neuen Rechtszustand? Ist es nicht so, dass der Bund bei Besoldung, bei Laufbahn und bei Versorgung, soweit es die Landesebene angeht, erstmals gar nichts mehr zu sagen hat?

Hätte man statt dieses Freistilringens, das wir dann haben werden, die positiven Intentionen – ich will sie auch sehen – nicht schonender erreicht, wenn man das täte, was in diesem Gesetz mit der Reform der Strukturen des öffentlichen Dienstrechts angelegt war? Es war seinerzeit ja eine kleine Revolution, dass Schily sich mit Beamtenbund und Verdi darauf geeinigt hatte. Dieses Gesetz kam wegen des vorzeitigen Endes der Legislaturperiode allerdings nicht zustande. Wäre es nicht schonender, erst einmal die Bandbreiten, die in



**Wolfgang Wieland, MdB**

- (A) diesem Gesetz vorgesehen waren, zu übernehmen und auszuprobieren?

**Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:**

Vielen Dank.

Die nächste Frage hat der Herr Abgeordnete Gunkel, SPD-Fraktion.

**Wolfgang Gunkel, MdB (SPD):**

Ich habe schon zur Kenntnis genommen, dass viele Fragen zu Art. 33 Abs. 5 des Grundgesetzes hinsichtlich der Fortentwicklung gestellt worden sind. Meine eigentlich vorgesehene Frage stelle ich daher zurück.

Ich möchte in dieser Debatte einen in deutschen Landen noch immer hoch angesehenen Politiker zitieren. Es handelt sich um den damaligen Bundesinnenminister und späteren Außenminister Genscher. Er hat zur Zersplitterung des Besoldungsrechts gesagt:

Dies ist ein Scherbenhaufen einer Besoldungspolitik des Opportunismus, des föderalen Eigennutzes und der Konzeptionslosigkeit, die jede innere Gerechtigkeit vermissen lässt.

Das war eine kleine Vorbemerkung.

Herr Professor Schnellenbach, ist es nach Ihrer Auffassung wirklich zwingend notwendig, dem Bund im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung die Zuständigkeit für Besoldung, Versorgung und Laufbahnrecht der Beamten zu entziehen, und das unter der Maßgabe, dass sich diese Regelung nach 35 Jahren im Rahmen der verfügbaren Möglichkeiten bewährt hat? Ich fürchte, dass die geplante Kompetenzübertragung vor allen Dingen dazu führen wird, dass es zu Ungleichgewichtungen der einzelnen Länder kommen wird.

**Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:**

Vielen Dank.

Die nächste Frage hat Herr Dr. Ruge von der Bundesvereinigung der Kommunalen Spitzenverbände.

**Dr. Kay Ruge, Bundesvereinigung der Kommunalen Spitzenverbände:**

Vielen Dank. – Ich habe zwei Fragen an Herrn Professor Huber.

Welche Möglichkeiten und Chancen sehen Sie bei einer Besoldungskompetenzübertragung auf die Länder mit Blick auf die kommunale Gestaltbarkeit im Bereich der Besoldung – Stichwort „Stellenobergrenzen“ –, mit Blick auf eine weitere Regionalisierung und Differenzierung in diesem Bereich?

Meine zweite Frage knüpft an das an, wonach Herr Wieland gefragt hat. Bereits im Strukturreformgesetz, das in den letzten Bundestag eingebracht worden war, waren viele Elemente angelegt, die auch wir begrüßt haben: Flexibilisierung, Leistungsorientierung. Spricht aus Ihrer Sicht irgendetwas dagegen, dass die Länder

- diese materiellen Inhalte ihrerseits aufgreifen und in eigene Gesetze umsetzen? (C)

**Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:**

Vielen Dank.

Als Nächster fragt der Kollege Rech, Minister in Baden-Württemberg.

**Minister Heribert Rech (Baden-Württemberg):**

Herr Professor Battis, zunächst möchte ich Ihnen eine Frage stellen. Nach Art. 108 Abs. 2 Satz 2 des Grundgesetzes bestimmt der Bund über die Ausbildung und somit auch über die Laufbahn der Steuerbeamten. Die Steuerbeamten sind Landesbeamte. Kann diese Bundeskompetenz Beschränkungen für die Länder bei der Gestaltung der Laufbahnen ihrer anderen Beamten bedeuten?

Meine zweite Frage richtet sich an Herrn Professor Kutscha. Herr Professor Kutscha, Sie haben sich vorhin, was den Übergang der Gesetzgebungskompetenz in Bezug auf das Versammlungsrecht auf die Länder angeht, nicht überaus euphorisch geäußert. Ich sehe das ein bisschen anders. Wenn auch der verbleibende Spielraum für Einschränkungen des Demonstrationsrechts durch die Verlagerung der Gesetzgebungskompetenz nicht vergrößert wird – –

**Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:**

- Herr Kollege Rech, darüber reden wir beim zweiten Komplex. (D)

**Minister Heribert Rech (Baden-Württemberg):**

Entschuldigung. Dann ziehe ich die Frage zurück. Aus Zeitgründen muss ich mich für den zweiten Komplex entschuldigen.

**Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:**

Die letzte Frage in dieser Runde stellt der Kollege Abgeordnete Ernst Burgbacher, FDP-Fraktion.

**Ernst Burgbacher, MdB (FDP):**

Herr Professor Schnellenbach, ich möchte von Ihnen gern noch eine Einschätzung hören. Die Länder sollen die Kompetenz für das Laufbahnrecht bekommen; die Kompetenz soll nicht mehr beim Bund liegen. Wie bewerten Sie das im Hinblick auf die Mobilität? Meinen Sie, dass diese dadurch gewährleistet oder sogar gefördert wird? Mobilität der Bediensteten muss natürlich gewährleistet sein, sowohl zwischen den Ländern als auch zwischen den Ländern und dem Bund.

Herr Professor Battis, Sie haben das Thema „Flächentarifvertrag und Beamtenbesoldung“ angesprochen. Dazu will ich doch noch nachfragen. Ist das überhaupt vergleichbar? Ist es nicht vielmehr so, dass das eine eben ein Tarifvertrag und das andere eine gesetzliche Regelung ist, für die es natürlich eine Gesetzgebungskompetenz gibt? Kann man einen solchen

**Ernst Burgbacher, MdB**

- (A) Vergleich überhaupt aufstellen? Dazu hätte ich von Ihnen gern noch eine nähere Erläuterung.

**Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:**

Vielen Dank.

Bevor ich die Antwortrunde eröffne, möchte ich mitteilen, dass zu diesem Themenkomplex noch drei Wortmeldungen vorliegen, zu denen wir in der letzten Fragerunde kommen werden; möglicherweise kommen noch weitere Wortmeldungen hinzu.

Es beginnt Herr Professor Battis. Er antwortet auf die Fragen von Herrn Wieland, vom Kollegen Rech und von Herrn Burgbacher.

**Sachverständiger Prof. Dr. Ulrich Battis:**

Danke schön. – Herr Abgeordneter Wieland, Sie haben natürlich Recht. Die Lage ist dann nicht mehr so, wie sie vor 1971 war, als die Rahmenkompetenz wegfiel. Das Beamtenrechtsrahmengesetz ist natürlich relativ eng gewesen. Das kann man auch sehr schön belegen. In den 60er-Jahren hat sich Carl Hermann Ule, ein ausgewiesener Experte des Beamtenrechts, im Wesentlichen darauf beschränkt, das Beamtenrechtsrahmengesetz zu kommentieren; die Regelungen auf der Länderebene waren sozusagen einfach nur angeklebt. Dieses Gesetz war schon ein einigendes Band. Wenn es künftig wegfällt, dann bleibt nur noch der Notnagel Statusrecht, wenn ich das einmal so sagen darf.

- (B) Dazu hat Herr Schnellenbach vorhin bereits gesagt, dass schon die Begriffe nicht klar sind und dass die Gerichte Jahre dafür brauchen werden, das zu klären. Damit ist alles gesagt; ich würde darauf verweisen wollen. Der Begriff des Statusrechts, der dort verwendet wird, ist unklar. Die Begriffe werden falsch verwendet.

Zum Strukturreformgesetz. Es klang fast ungläubig, wie Sie gesagt haben, dass sich der vormalige Bundesinnenminister mit den Vertretern zweier Gewerkschaften geeinigt hat. Dass die Vertreter dieser Gewerkschaften einer Meinung waren und sich dann mit dem Bund verständigt haben, ist wirklich ganz unglaublich. Es ist natürlich ein ungeheures Potenzial, wenn sich die Beschäftigten beider Gruppen, die miteinander konkurrieren – es gibt ja auch Beteiligungsrechte der Beamten –, mit dem zuständigen Minister auf ein solches Projekt einigen. Das hat es in der deutschen Rechtsentwicklung im Dienstrecht in dieser Art und Weise noch nie gegeben. Da es hier um besondere Rechte geht, dürfte das auch sonst ein exceptioneller Vorgang sein.

Wie ich in meiner Stellungnahme geschrieben habe, wäre der bessere Weg gegenüber den vorliegenden Vorschlägen das Aufgreifen der Strukturreform, die in der letzten Legislaturperiode nicht zustande gekommen ist. Das ist eine klare Antwort; darauf möchte ich verweisen.

Herr Minister Rech, man kann die Frage relativ einfach beantworten; aber wie immer bei einfachen Ant-

worten bleibt dann doch vieles unklar. Man kann natürlich sagen, dass alle Laufbahnen die Amtsangemessenheit widerspiegeln müssen, was sich bei der Besoldung fortsetzen muss. Es gibt eine Bewertung von Ämtern. Wenn der Bund für seine Finanzbeamten bestimmte Bewertungen vorgenommen hat, bestimmte Pyramiden entwickelt hat, dann haben diese natürlich prägende Kraft auch für die Landesbeamten.

Man muss aber auch etwas anderes sehen. Ich erinnere mich noch sehr genau an meine Zeit als Werkstudent. Damals war ich bei der Oberfinanzdirektion Münster. Da gab es Leute, die im selben Büro saßen – die Schreibtische standen sich gegenüber –, die dieselbe Arbeit machten, aber unterschiedlich bezahlt wurden, weil der eine Bundesbeamte und der andere Landesbeamte war. Das hat denen nicht gut gefallen. – Ich will damit sagen: Das Grobraster ist durch den Grundsatz der Amtsangemessenheit festgelegt. Aber dann gibt es ja mitunter noch etwas obendrauf, diese oder jene kleine Zulage. Das wirkt sich im öffentlichen Dienst natürlich aus. Ich denke dabei nicht an die Professoren; das sind ja atypische Beamte. Ich denke an die Beamten des einfachen, mittleren und gehobenen Dienstes. Bei denen wirken sich solche kleineren Summen sehr viel deutlicher aus als bei allen, die etwa hier anwesend sind.

Herr Abgeordneter Burgbacher, Sie haben natürlich völlig Recht. De jure – das habe ich vorhin schon einmal gesagt – sind das zwei getrennte Systeme. Auf der einen Seite gibt es das öffentliche Dienstrecht, durch Gesetz einseitig verbindlich angeordnet, und auf der anderen Seite die Tarifverträge, die durch Tarifverhandlungen zustande kommen. Aber de facto ist das bisher ganz anders gewesen. Wenn die Müllmänner streiken, knicken die Kommunen ein. Bei jedem Tarifabschluss kommt die Klage von den Ländern, der Bund, der bei den Verhandlungen den Vorsitz führe, sei schon wieder eingeknickt, weil ihn der Beschluss sozusagen nichts koste; der Bund könne die drei Prozentpunkte, die nach ihrer Meinung zu viel seien, aus der Westentasche bezahlen. Was ist anschließend passiert? Anschließend hat jeder Bundesinnenminister erklärt: Es gibt einen Gleichklang bei der Bezahlung von Beamten und Angestellten. – Was es für die Angestellten gegeben hat, hat es in der Regel auch für die Beamten gegeben. Es gab auch Ausnahmen. In einigen Fällen hat der Bund gesagt, dass die Beamten ein halbes Jahr warten müssen oder ein bisschen weniger bekommen. Aber im Prinzip hat de facto eine sehr enge Verbindung zwischen dem Tarifbereich für die Angestellten und dem gesetzlichen Bereich für die Beamten bestanden. Das alles wird künftig unübersichtlicher, vielfältiger, wie auch immer Sie das bewerten wollen.

Danke schön.

**Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:**

Das Wort hat jetzt Herr Professor Huber. Er antwortet auf die Fragen von Herrn Ruge.

**(A) Sachverständiger Prof. Dr. Peter M. Huber:**

Herr Ruge, wir haben gestern darüber diskutiert, inwieweit die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung die Planungshoheit absichert. Dieses Spiel kann man hier fortsetzen und fragen, inwieweit sie die Personalhoheit absichert. Das ist hier jedenfalls nicht wesentlich besser.

Sie kennen die Kernbereichsgarantien. Sie wissen, dass sie gegenständlich kaum zu bestimmen sind. Nach der überkommenen Doktrin des Bundesverfassungsgerichts muss es sie irgendwie geben. Was Sie vorgelegt haben, wird den verfassungsrechtlichen Anforderungen gerecht, sodass es nun in der politischen Gestaltungsfreiheit der Landesgesetzgeber liegt, inwieweit sie die ihnen zuwachsenden politischen Gestaltungsspielräume an nachgeordnete Ebenen weitergeben.

Natürlich wäre es denkbar, die Stellenobergrenzen aufzugeben. Natürlich wäre in bestimmten Grenzen eine weitere Regionalisierung und Zuständigkeit der Dienstherren möglich. Aber das ist letztlich eine politische Entscheidung, die die jeweils zuständigen Gesetzgeber treffen müssen.

Es spricht überhaupt nichts dagegen, dass das Strukturreformgesetz, das nicht zustande gekommen ist, von jedem Land als Muster übernommen wird. Wir haben vorhin sogar diskutiert, dass sich die Länder, die keine eigenen Beamtenabteilungen haben, immer am Bundesgesetz orientieren und dies als Muster nehmen könnten. Aber das ist nicht rechtlich vorgegeben, sondern eine Frage der Zweckmäßigkeit oder der politischen Gestaltung.

**Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:**

Vielen Dank.

Das Wort hat jetzt Herr Professor Poscher zu den Fragen von Herrn Wieland.

**Sachverständiger Prof. Dr. Ralf Poscher:**

Herr Abgeordneter Wieland, die erste Frage ging in die Richtung: Was bedeutet die neue Kompetenz? Ist das lediglich die Rückkehr zu dem Status vor 1971? Die Geschichte ist schnell erzählt: Seit dem Ende des Kaiserreichs gab es eine rechtliche Vorgabe durch das Reich für die Beamtenbesoldung, die de facto von den Ländern übernommen worden ist. In der Weimarer Republik gab es eine entsprechende Kompetenz des Reiches. In der Bundesrepublik wurde in den Anfangsjahren diese Kompetenz im Weimarer Sinne wahrgenommen. Das hat zu der Bundesverfassungsgerichtsentscheidung geführt, in der dieses Verfahren angezweifelt wurde. Daraufhin gab es gleich zwei Novellierungen der Verfassung. Zunächst wurde die Rahmkompetenz erweitert und dann wurde sie in die konkurrierende Gesetzgebung überführt. – Die vorgeschlagene Neuregelung bedeutet also keine Rückkehr zu einem Status quo ante, der seit dem Ende des Kaiserreichs einmal de facto existiert hat. Was da probiert wird, ist etwas Neues.

Die zweite Frage ging in die Richtung: Gibt es einen schonenderen Ausgleich der Interessen, wie er etwa im Strukturreformgesetz formuliert worden ist? Man könnte sich vorstellen, dass jedenfalls die verwaltungstechnischen Brüche, die durch das Auseinanderfallen der Gesetzgebung in den Ländern möglicherweise entstehen, durch systemische Vorgaben des Bundes sozusagen weniger hart ausfallen könnten. Man könnte sich vorstellen, dass der Bund weiterhin die Kompetenz behält, solche systemischen Vorgaben für Besoldung und Versorgung zu machen, sodass man in allen Ländern und im Bund dasselbe System hat und die Länder Spielräume bei der Ausfüllung haben, etwa hinsichtlich der Höhe der Zulagen etc. Das würde jedenfalls die verwaltungstechnischen Abläufe erleichtern. Das ginge vielleicht sogar bis dahin, dass eine einheitliche EDV entwickelt werden könnte. Das wäre ein Weg für einen schonenderen Ausgleich, ohne dass die mit dieser Reform in Aussicht genommene Stärkung des Konkurrenzmodells oder des Konkurrenzfaktors im Föderalismus angetastet werden müsste. Über die Höhe der Besoldung – das ist ja das, was die Haushalte der Länder in erster Linie belastet – könnten dann die Länder entscheiden.

**Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:**

Vielen Dank.

Das Wort hat jetzt Herr Professor Schnellenbach. Er wird auf die Fragen von Herrn Gunkel und Herrn Burgbacher antworten.

**(D) Sachverständiger Prof. Dr. Helmut Schnellenbach:**

Zu der ersten Frage: Ist es eigentlich zwingend erforderlich, die Kompetenz für Besoldung und Versorgung vom Bund auf die Länder zurückzuverlagern? Wenn ich es recht sehe, werden in der Hauptsache zwei Argumente für diese Verlagerung angeführt. Das eine Argument möchte ich einmal als das Wettbewerbsargument und das andere als das Eigenständigkeitsargument bezeichnen. Ich gehe davon aus, dass ich diese Begriffe nicht zu erläutern brauche.

Zu dem Wettbewerbsargument muss man Folgendes sagen: Die Situation müsste für einen solchen Wettbewerb reif sein. Ich meine, das ist sie nicht. Sie ist erst dann reif dafür – das sehen auch viele im politischen Raum so –, wenn eine Lösung der Neugliederungsprobleme auf der Länderebene und der Probleme der Finanzausstattung der einzelnen Länder in Angriff genommen und gelungen sein wird. Erst dann gibt es eine Basis für einen Wettbewerb, dessen Scheitern nicht von vornherein feststeht oder zumindest wahrscheinlich ist.

Zu dem Eigenständigkeitsargument kann man nur sagen: Wenn solche Strukturen auf Länderebene geschaffen sind, wie schwierig das auch immer sein mag, und damit die Basis für einen fairen Wettbewerb geschaffen ist, dann ist auch dem Eigenständigkeitsargument Genüge getan. Weshalb sollte man ihm jetzt genügen, wo die Randbedingungen so sind, dass die

Sachverständiger Prof. Dr. Helmut Schnellenbach

- (A) Eigenständigkeit nicht – jedenfalls nicht überzeugend – zur Geltung gebracht werden kann?

Zu dem Wettbewerbsargument möchte ich noch Folgendes hinzufügen: Die Länder haben aufgrund von Ermächtigungen im Bundesbesoldungsgesetz die Möglichkeit gehabt, Leistungszulagen, Leistungsprämien und Leistungsstufen einzuführen. Was sie daraus gemacht haben, weiß jeder: Sie haben so gut wie nichts daraus gemacht. Die Bemühungen sind weit hinter denen des Bundes, die auch nicht restlos überzeugend waren, zurückgeblieben. Wer in einer solchen Situation ist, ist eigentlich kaum berufen, Wettbewerb anzunehmen. Wettbewerb wäre in bescheidenem Maße herstellbar gewesen, in einem Maße, wie er auch beim Rückfall der Zuständigkeit für die Besoldung an die Länder nicht sehr viel anders zu gewährleisten wäre, weil das Alimentationsprinzip leistungsbezogene Bezahlungselemente kaum mehr zulässt, einfach weil das Geld dafür nicht vorhanden ist. Da fragt man sich, weshalb es nicht schon lange Wettbewerb gibt auf der Basis dessen, was der Bund geliefert hat und was den Rahmen für das absteckt, was jetzt da ist. Mehr ist einfach nicht da; es steht nicht mehr Geld zur Verfügung.

Was die laufbahnrechtliche Problematik angeht, wird man davon ausgehen dürfen, dass ein unterschiedliches Laufbahngefüge zustande kommt. Gesichert ist nur das Laufbahnprinzip als althergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums. Es muss Laufbahnen geben; aber wie viele und wie sie zugeschnitten sind, ist disponibel. Die Länder können das ausgestalten. Wir werden wahrscheinlich unterschiedliche Laufbahngefüge, Ausbildungsgänge und Abschlüsse in den Ländern bekommen. Damit wird der erwünschte Wechsel eines Beamten von einem Bundesland in ein anderes nur mit noch größeren Einschränkungen möglich sein, als das jetzt der Fall ist. Eben ist beschrieben worden, wie gering die Wechselneigung ohnedies ist; sie wird noch geringer werden.

- (B)

Im Übrigen sollte man – wenn ich das noch hinzufügen darf – Folgendes beachten: Das Besoldungsrecht knüpft an das Laufbahngefüge an. Wenn wir das Besoldungsrecht an die Länder zurückgeben, geben wir damit auch das Recht zurück, die Strukturen grundsätzlich zu verändern, möglicherweise von Land zu Land unterschiedlich, da das jetzt vorhandene Raster eines einheitlichen Laufbahnrechts dann weggefallen ist. Es sind also nicht nur im Detail abweichende Besoldungsregelungen in den einzelnen Ländern denkbar, sondern auch strukturell sehr unterschiedliche Regelungen, die nicht mehr vergleichbar sind. Das wird sich im Versorgungsrecht fortsetzen, mit dem Dilemma, dass die ohnedies schwierigen Vergleiche mit der Rentenversicherung, die aber politisch zwingend sind, überhaupt nicht mehr angestellt werden können.

Ein Letztes zu dem Laufbahnprinzip als althergebrachtem Grundsatz des Berufsbeamtentums. Wenn den Ländern die Regelungskompetenz für das Laufbahnrecht zufällt, dann dürfte die im Grundgesetz festzuschreibende Fortentwicklungspflicht hier ein erstes Opfer haben. Es würde festgestellt, dass die Laufbah-

nen in den Bundesländern im Laufe der Zeit sowieso auseinander gedriftet sind und nur die von Herrn Battis eben so genannte leere Hülse übrig geblieben ist. Ich tippe, dass das Laufbahnprinzip, das ohnedies unbeliebt ist, der erste Fortentwicklungstopos ist, der unter den Tisch fällt. (C)

Herzlichen Dank.

**Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:**

Ich danke Ihnen.

Ich eröffne jetzt die letzte Fragerunde zu diesem Komplex. Die erste Frage hat der Kollege Abgeordnete Kröning, SPD-Fraktion.

**Volker Kröning, MdB (SPD):**

Danke schön, Herr Vorsitzender. – Ich möchte mir zwei Fußnoten zu den bisherigen Ausführungen erlauben. Als Haushälter verstehe ich überhaupt nicht, warum man bei der Reduzierung von Personalkosten immer nur an weniger Bezahlung denkt. Warum denkt man nicht an weniger Personal?

Was die Grundsatzfrage, die uns beschäftigt, angeht, so möchte ich daran erinnern: Es ist Sache der Länder, über diesen Punkt zu befinden, und nicht Sache des Bundes. Wenn die Länder nicht gewillt sind, mehr Ausgabenautonomie und in einer Stufe zwei der Föderalismusreform auch mehr Einnahmenautonomie zu erreichen, dann ist der Bundesstaat in absehbarer Zeit am Ende. Dann ist die Unitarisierung vollendet. Das möchte ich gerne zu bedenken geben. (D)

Ich habe an Herrn Professor Schnapp und an Herrn Professor Kempen eine Frage. Herr Professor Schnapp, Ihre schriftliche Stellungnahme hat sehr deutlich den Handlungsspielraum, eigentlich auch die Sinnhaftigkeit des Vorschlags herausgearbeitet. Sie haben das dann mit Ihrem hübschen Montesquieu-Zitat sehr relativiert. Ich möchte Sie vor dem Hintergrund meiner zweiten Eingangsbemerkung fragen: Macht es nicht Sinn, gerade wenn man sich mit der Schlagwaffe des fiskalischen Arguments auseinander setzen muss und zu einer sachlichen Ebene zurückfinden will, Organisation, Verwaltungsverfahren – Art. 84 –, Personalkompetenzen als die Kernbestandteile von Staatlichkeit anzusehen? Dann geht es an materielle Aufgaben, um die wir ja ringen. Ich frage sogar: Warum soll derjenige, der diesen größten Posten der Landeshaushalte bezahlt, nicht auch bestimmen? Das ist eine Frage, mit der ich herausfinden will, wie Ihre Stellungnahme zu verstehen ist. Ist es sozusagen nur vertretbar, was wir vorschlagen, oder macht es nicht auch Sinn?

Herr Professor Kempen, Sie sind unter anderem Professor für ausländisches öffentliches Recht. Gibt es Aufschlüsse über die Dienstrechtsverfassungen anderer föderaler Staaten, ungeachtet unserer deutschen Trennung im Statusrecht zwischen Tarifrecht auf der einen Seite und öffentlich-rechtlichem Dienstrecht auf der anderen Seite? Das ist unter dem Gesichtspunkt der

**Volker Kröning, MdB**

- (A) Dezentralität der Regelung von Kosten und Bezahlung, also der Finanzierung, zu sehen.

Danke.

**Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:**

Vielen Dank.

Die zweite Frage hat der Kollege Abgeordnete Montag, Fraktion des Bündnisses 90/Die Grünen.

**Jerzy Montag, MdB (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN):**

Danke, Herr Vorsitzender. – Ich habe eine Frage an Herrn Professor Kempfen und Herrn Professor Poscher. In dem vorliegenden Gesetzentwurf sprechen wir bei der konkurrierenden Gesetzgebung in Art. 74 unter Nr. 27 sehr wohl von zwei verschiedenen Personengruppen. Einerseits geht es um die Statusrechte und -pflichten der Beamten der Länder, Gemeinden und Körperschaften. Andererseits geht es um Statusrechte und -pflichten der Richter in den Ländern. Diese beiden Gruppen sind durchaus unterschiedlich zu betrachten. Während die Ersten eine Treuepflicht gegenüber ihrem Dienstherrn haben und von diesem alimentiert werden, haben wir bei den Richtern die sich unmittelbar aus Art. 97 Abs. 1 des Grundgesetzes ergebende Unabhängigkeit. Während die Ersten, die Beamten, Landes- und Bundesgesetze sehr wohl auf Anweisung und Anleitung ihrer Dienstherrn durchführen, sind die Richter, ebenfalls aus Art. 97 Abs. 1, nur dem Gesetz unterworfen und von jeglichen Aufträgen befreit.

(B)

Deswegen an Sie beide, meine Herren Professoren, die Frage: Wenn es im Rahmen der Föderalismusreform dazu käme, dass tatsächlich Laufbahnen, Besoldung und Versorgung der Beamten in die ausschließliche Länderzuständigkeit gegeben werden, würden Sie nicht empfehlen oder es sogar für notwendig erachten, zumindest für die Richter die Zuständigkeit hinsichtlich Laufbahnen, Besoldung und Versorgung beim Bund zu belassen?

**Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:**

Vielen Dank.

Die nächste Frage zu diesem Komplex kommt von dem Kollegen Abgeordneten Wiefelspütz, SPD-Fraktion.

**Dr. Dieter Wiefelspütz, MdB (SPD):**

Ich will zum Bereich der Besoldung noch einmal Herrn Battis und Herrn Kempfen ansprechen. Ich denke, wir sind uns einig, dass – das ist hier mehrfach hervorgehoben worden – zur Eigenstaatlichkeit der Länder im Bereich des Personals auch die Höhe der Bezahlung gehört. Anfang der 70er-Jahre ist das mit Zustimmung der Länder auf den Bund übergegangen. Heute wollen die Länder diese Kompetenz zurück. Ich frage Sie: Welches verfassungsrechtliche oder auch verfassungspolitische Argument hat ein Bundespolitiker legitimerweise, wenn die Ministerpräsidenten

diese genuine Verantwortlichkeit zurückhaben wollen? Kann ich die agitieren? Kann ich sagen: „Ihr irrt, ihr habt Unrecht“? Oder muss ich nicht die Eigenstaatlichkeit der Länder an dieser Stelle respektieren? Ich weiß, dass diese Frage von der Bevölkerung gestellt wird.

(C)

Die Beamtenschaft würde die Zuständigkeit gerne beim Bund belassen. In meiner Fraktion gibt es sehr unterschiedliche Auffassungen darüber. Ich persönlich bin der Meinung, dass wir es den Ländern nicht verweigern dürfen, wenn sie etwas genuin in ihrer Verantwortung Befindliches zurückhaben wollen. Dann kann ich nicht sagen: Lieber Herr Stoiber, Sie irren! – Ich bin als Bundespolitiker doch gehalten, die föderalen Strukturen ernsthaft zu respektieren, wie umgekehrt die Länder gehalten sind, die Bundesverantwortlichkeit zu akzeptieren.

(Wolfgang Wieland, MdB [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]: Frage bitte, Herr Kollege!)

Es mag ja sein, dass die Entscheidung einer Mode unterworfen ist. Es mag sein, dass das damals eine richtige Entscheidung war und heute vielleicht eine falsche wäre. Es könnte sein, dass sich die Länder das eines Tages wieder anders überlegen. Das wissen wir alle nicht. Ich frage Sie: Hat ein Bundestagsabgeordneter, der an der Verfassungsgesetzgebung beteiligt ist, das Recht – einschließlich der verfassungsrechtlichen Legitimation –, den Ländern etwas zu verweigern, was genuin ihre Verantwortlichkeit ist und genuin auch ihre Irrtumsverantwortlichkeit sein kann? Natürlich wissen wir nicht, wie die Dinge dann auf Länderebene laufen. Aber ist das ein ausreichender Grund für uns als Bundespolitiker – ich meine das ganz ernsthaft; das treibt mich wirklich um –, Herr Battis und Herr Kempfen – ich würde das gerne auch andere fragen; aber das darf ich nicht –, den Ländern das zu verweigern? Eine sachlich-fachliche Auffassung dazu ist das eine; aber haben wir das Recht, den Ministerpräsidenten das zu verweigern, wenn sie das für sich in Anspruch nehmen wollen?

(D)

**Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:**

Vielen Dank.

Das Wort zu einer letzten Frage hat nun der Kollege Abgeordnete Dr. Dressel, SPD-Fraktion.

**Dr. Carl-Christian Dressel, MdB (SPD):**

Danke. – Meine Frage richtet sich an Herrn Professor Battis und Herrn Professor Schnellenbach. Wir haben vorhin die Gründe gehört, warum im Jahr 1971 Art. 74 a in dieser Form geschaffen wurde. Wie beurteilen Sie die Entwicklung seither? Welche Einflüsse haben sich seit 1971 ausgewirkt? Halten Sie die Gründe heute für genauso aktuell, wie wir es vorhin von Professor Kempfen gehört haben, oder wie stehen Sie dazu?

**Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:**

Vielen Dank.

Vorsitzender Dr. Ralf Stegner

- (A) Dann kommen wir zur letzten Antwortrunde zu diesem Komplex. Es beginnt Herr Professor Battis mit der Beantwortung der Fragen von Herrn Wiefelspütz und dem Kollegen Dr. Dressel.

**Sachverständiger Prof. Dr. Ulrich Battis:**

Herr Abgeordneter Wiefelspütz, so wie Sie die Frage gestellt haben, kann ich nur sagen: Natürlich entspricht es Ihrer Pflicht als bundestreuem und länderfreundlichem Beamten

(Heiterkeit)

– ich meine: Abgeordneten; aber Richter war er ja auch –, dass Sie diesem Petitum, dem völlig verständlichen Wunsch der Ministerpräsidenten nachkommen. Darüber muss man gar nicht reden. Ich habe in meinem Eingangsstatement gesagt, dass das keine verfassungsrechtliche Frage ist. Man kann es so oder auch anders machen. Ich habe einige Gründe genannt, warum ich es anders machen würde.

Aber weil Sie Ihre Notlage mit solchem Pathos geschildert haben, möchte ich dazu sagen: Es geht nicht nur um diese Einzelfrage, sondern hier ist in vielen Monaten ein Riesenpaket geschnürt worden. Da gab es ein großes „do ut des“. Es gehört nun einmal zum politischen Geschäft, dass man, nicht nur im Vermittlungsausschuss, über einzelne Punkte verhandelt. – Im Übrigen: Sie sprachen von „den Ministerpräsidenten“. Der Ministerpräsident von Mecklenburg-Vorpommern macht nicht den Eindruck, dass er das will.

- (B) (Zuruf: Der will gar nichts!)

– Es steht mir nicht zu, das zu beurteilen. – Den Ministerpräsidenten von Schleswig-Holstein könnte man dazu auch noch einmal genauer befragen und man weiß ja, wie Brandenburg sich entscheidet, wenn es hart auf hart kommt.

(Heiterkeit)

– Na ja, wenn es etwas vom Bund gibt.

So einmütig ist das Ganze also nicht. – Ich denke, ich habe Ihre Frage damit hinreichend beantwortet.

Noch eine Bemerkung dazu – Herr Schnellenbach hat das richtig gesagt –: Die Länder hatten doch viele Möglichkeiten seit 1997; sie haben sie aber fast nicht genutzt. Vorhin wurden die Stellenobergrenzen angesprochen. Die Länder hätten doch längst Stellen streichen können. Das tut aber keiner.

Herr Abgeordneter Dressel, es ist nicht genau dieselbe Lage wie 1971. Wie ich vorhin schon bei der Antwort auf die Frage eines Vertreters des Bündnisses 90/Die Grünen sagte, gab es damals ein Rahmenrecht. Das wird es jetzt nicht mehr geben. Dadurch verändert sich die Situation ganz erheblich.

Hinzu kommt ein weiterer Punkt: Die Gründe für das damalige Vorgehen waren nicht völlig unumstritten. Ich kann also nicht erkennen, dass es hier deutliche Veränderungen im Vergleich zur damaligen Situation gibt. Der einzige Unterschied ist, dass ein Rahmenrecht fehlt. Die Gefahr, dass die Regelungen

auseinander laufen, die Situation unübersichtlich und weniger praktikabel wird und dass die Kosten steigen, wird dadurch größer. (C)

Ich wurde hier als Verfassungsjurist und nicht als Verwaltungswissenschaftler angesprochen. Als Verwaltungsjurist sage ich, dass Sie das so machen können. Als Verwaltungswissenschaftler würde ich sagen: Das Vorgehen der Länder in der Vergangenheit – Bayern ist da eine Ausnahme – ist kein gutes Argument dafür, dass man es künftig anders machen sollte.

**Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:**

Ich danke Ihnen.

Dann antwortet jetzt Professor Kempen auf die Fragen von Herrn Wiefelspütz, Herrn Kröning und Herrn Montag.

**Sachverständiger Prof. Dr. Bernhard Kempen:**

Ich darf mit der Frage von Herrn Kröning beginnen. Natürlich ist der Blick ins Ausland oft lehrreich. Wir sind uns aber bewusst, dass wir mit Vorsicht an dieses Thema herangehen müssen. Denn erstens sind die Rahmenbedingungen im Ausland teilweise anders und zweitens – das muss man an dieser Stelle einmal ganz deutlich sagen – ist das Berufsbeamtentum – da schließe ich die Beamten von Bund, Ländern und Kommunen gleichermaßen ein – eine besondere Stärke Deutschlands. Man muss in aller Deutlichkeit sagen, dass unser Beamtentum sozusagen die Benchmark im internationalen Vergleich setzt. Es ist daher schwierig, aus einem solchen Vergleich Schlussfolgerungen zu ziehen. (D)

Richtig ist – das will ich nicht bestreiten –, dass in anderen föderalen Systemen wie etwa in der Schweiz, in Belgien und in den Vereinigten Staaten von Amerika die Besoldungsverantwortung dezentralisiert ist. Aber genauso richtig ist, dass zumindest in den Vereinigten Staaten von Amerika und in Belgien genau dies als Problem empfunden wird. Dort gibt es seit Jahrzehnten eine politische Diskussion, in der man sich mit der Frage beschäftigt, ob man eigentlich auf dem richtigen Dampfer ist oder ob man nicht zu einer anderen Zuständigkeitsverteilung gelangen muss.

Zu Ihrer Frage, wie wir es mit den Richtern halten wollen. Ich würde davon abraten, zwischen Richtern und Beamten zu unterscheiden. Natürlich haben Sie Recht, wenn Sie darauf hinweisen, dass die Richter eine sich unmittelbar aus der Verfassung ergebende Unabhängigkeit haben. Sie sind nicht weisungsgebunden. Die Beamten haben aber eine Pflicht zur parteipolitischen Neutralität. Es besteht hier wirklich kein Anlass, zwischen Richtern und Beamten zu differenzieren. Man sollte so oder so zu einer Lösung kommen, die beide Gruppen in gleicher Weise einbezieht.

Schließlich zu der interessanten und sehr nachdenklich stimmenden Frage von Herrn Wiefelspütz, welches Argument man den Ministerpräsidenten entgegenhalten kann, wenn sie im Interesse der Eigenstaatlichkeit der Bundesländer die Besoldungs-

Sachverständiger Prof. Dr. Bernhard Kempen

- (A) zuständigkeit haben wollen. Ich will in diesem Zusammenhang auf folgenden Punkt hinweisen: Die Handlungsspielräume sind gering. Wenn der Bund die Zuständigkeit weiterhin behält, dann kann es keine beliebigen Ausschläge in der Besoldung nach oben oder nach unten geben. Denn das Alimentationsprinzip als hergebrachter Grundsatz setzt dem Bund gleichsam natürliche Schranken. Dasselbe gilt aber auch, wenn die Zuständigkeit auf die Länder zurückübertragen wird. Auch sie können sich natürlich nicht beliebig nach oben oder unten bewegen. Es geht letzten Endes eher um Nebeneffekte der Besoldungszuständigkeit.

Ich möchte da an den Mobilitätsgesichtspunkt anknüpfen, den Herr Schnellenbach vorhin erwähnte und der in der Diskussion immer wieder eine Rolle spielte. Man könnte einwenden, dass es Mobilität noch nie in großem Ausmaß gegeben habe. Das ist erstens nicht ganz richtig und wäre zweitens als Bestandsaufnahme mehr besorgniserregend als beruhigend. Können wir wirklich einerseits mit der Globalisierung leben, den Wechsel im öffentlichen Dienst von einem Bundesland ins andere aber künstlich mit Hindernissen versehen?

Mir scheint, dass hier das Laufbahnrecht und damit der Laufbahnzugang, was den Vorschlag im Rahmen der Föderalismusreform angeht, ganz unglücklich geregelt sind. Denn gerade an dieser Stelle werden die Länder den Hebel ansetzen und das Laufbahnsystem aufbrechen. Dann ist ein Wechsel von einem Bundesland ins andere, zum Beispiel von Berlin nach Brandenburg, nicht mehr möglich. Das müssen Sie sich vor Augen halten. Ich glaube, dass das dem öffentlichen Dienst und dem Berufsbeamtentum insgesamt schadet.

- (B) Bei den geringen Handlungsspielräumen, die es für den Bund oder auch für die Länder gibt, scheint es bessere Argumente dafür zu geben, die Zuständigkeit beim Bund zu belassen.

**Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:**

Vielen Dank.

Jetzt antwortet Herr Professor Poscher auf die Frage von Herrn Montag.

**Sachverständiger Prof. Dr. Ralf Poscher:**

Herr Abgeordneter Montag, Sie haben danach gefragt, ob man nicht zwischen Beamten und Richtern differenzieren sollte und ob nicht die Unabhängigkeit des Richters Auswirkung auf die Kompetenzverteilung habe. Ich stimme da Herrn Kempen zu: Ich sehe nicht, dass sich die Unabhängigkeit der Richter auf die Kompetenzverteilung auswirkt. Zur Staatlichkeit der Länder gehört es eben, nicht nur Beamte, sondern auch Richter zu haben.

Aus der Kompetenz ergeben sich keine Folgerungen hinsichtlich der Unabhängigkeit der Richter. Es wird so sein, dass bei der Ausgestaltung der Besoldung der Richter die Unabhängigkeit – in wessen Kompetenz diese Ausgestaltung auch immer liegen mag – eine Rolle spielen könnte. Ich könnte mir bestimmte Formen der leistungsbezogenen Besoldung vorstellen, die

für Richter unter dem Gesichtspunkt der Unabhängigkeit unangemessen sind. Aber das sind Fragen der einfachgesetzlichen Konkretisierung dieser Kompetenz und keine Fragen der Kompetenzzuordnung. Aus der Unabhängigkeit der Richter ergibt sich jedenfalls nicht, dass man zwischen Beamten und Richtern einen Unterschied machen muss.

**Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:**

Vielen Dank.

Herr Professor Schnapp antwortet jetzt auf die Frage von Herrn Kröning.

**Sachverständiger Prof. Dr. Friedrich E. Schnapp:**

Herr Abgeordneter, mein Montesquieu-Zitat bezog sich nur auf die vorgesehene Ergänzung des Art. 33 Abs. 5.

Erster Punkt. Es ist schon dargelegt worden, dass diese Ergänzung juristisch keinen Sinn ergibt. Wenn man eine Metapher benutzen wollte, könnte man sagen: ein Bonbon für Herrn Bull ohne juristischen Nährwert. Aber politisch ergibt sie schon einen Sinn. Auch das ist in den Ausführungen von Herrn Battis und anderen Kollegen schon dargelegt worden.

Zweiter Punkt. Organisation, Verfahren und Personal gehören in der Tat zum Kernbestand von Staatlichkeit. Das bedeutet, dass die – ich sage einmal – Rückkehr zu dem Zustand von 1971 in der Optik der kritischen Betrachter des Art. 74 a eine Verfassungsoptimierung darstellt. Nur haben wir keine reine Rückkehr – das hat Herr Poscher schon dargestellt –, sondern neue Kategorien der Gesetzgebungskompetenz. Ob unter diesem Aspekt der gänzliche Fortfall einer Rahmengesetzgebung glücklich ist, muss die weitere Zukunft erweisen. Das ist der einzige Punkt, in dem ich mich als Prophet betätigen will.

**Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:**

Der letzte Redner in dieser Antwortrunde ist Herr Professor Schnellenbach mit der Antwort auf die Frage des Kollegen Dr. Dressel.

**Sachverständiger Prof. Dr. Helmut Schnellenbach:**

Herr Abgeordneter, ich erinnere mich genau an die Zeit, als die Zuständigkeit auf den Bund übergang. Die Staatskanzlei in Düsseldorf musste damals anlässlich von Ministerpräsidentenkonferenzen vor einer Wahl oder bei Druck von außen jeweils Statements abgeben, in denen es entweder hieß, dass Nordrhein-Westfalen nicht aus dem Bereich der Besoldung ausgebrochen sei, oder in denen es hieß, dass ein anderer zu Unrecht ausgebrochen sei.

Die Länder haben damals – ich habe die entsprechenden Materialien durchgesehen – dem Bund die Rahmenkompetenz aufgedrängt. Danach hatten sie aber nicht einmal zwei oder drei Jahre Geduld, um zu sehen, ob die Veränderungen greifen. Sie waren es leid

Sachverständiger Prof. Dr. Helmut Schnellenbach

- (A) und haben dem Bund sehr bald die volle Kompetenz aufgedrängt; das ist das richtige Wort.

Was ist seitdem passiert? Die Kassen sind heute leer. Einer der ganz wesentlichen Gründe dafür ist, dass der öffentliche Dienst über alle Maßen vergrößert worden ist. Was ist nicht passiert? Bei der Besoldung wird weiterhin der Leistungsaspekt vernachlässigt. Auch Herr Battis hat diesen Punkt angesprochen. Es wäre wirklich innovativ, den Leistungsaspekt einmal stärker zur Geltung zu bringen.

Natürlich müsste das unglücklicherweise zu einer Zeit geschehen, in der die Kassen leer sind. Insoweit weist der Schily/Bsirske/Heesen-Entwurf in die richtige Richtung. Es kann keine großen monetären Anreize mehr geben, weil einfach kein Geld mehr da ist und weil aufgrund des Alimentationsprinzips fast alles ausgereizt ist. Es bleiben nur kleine Spannen übrig, über die die Länder aber entscheiden können. Weshalb versuchen sie nicht, diese Spannen zunächst einmal auszuschöpfen?

Seit 1971 ist die Einführung des Leistungsprinzips bei der Besoldung stecken geblieben. Ich erwähne beispielsweise die Einführung von sekundären Bezahlungselementen, von denen die Länder so gut wie keinen Gebrauch gemacht haben. Eine Verschlechterung ist, dass die Kassen, wie gesagt, leer sind. Sie sind leer, weil unter anderem der öffentliche Dienst über alle Maßen vergrößert worden ist.

- (B) Eine weitere Schwierigkeit ergab sich durch die Wiedervereinigung. Wir hatten 1971 nicht annähernd die Probleme, die es jetzt, nachdem die neuen Bundesländer hinzugekommen sind, im Hinblick auf den öffentlichen Dienst gibt. Die Divergenzen zwischen der Finanzkraft der einzelnen Länder waren 1971 nicht annähernd so groß wie jetzt.

Es ist daher nicht so sehr eine Frage – damit komme ich auf meine These zurück –, ob die Länder die Besoldung und Versorgung letztlich wieder in den Griff bekommen, ob die Besoldungszuständigkeit zur Eigenstaatlichkeit der Länder gehört. Das mag sein. Entscheidender ist die Reihenfolge. Der erste Schritt muss sein, die Länder in die Lage zu versetzen, die Lasten, die mit der Besoldung und Versorgung einhergehen, zu tragen. Es muss meines Erachtens ein Anliegen des Bundes sein, Länder zu schaffen, die die Zuständigkeiten für Versorgung und Besoldung, die eine Last bedeuten, übernehmen können.

(Dr. Dieter Wiefelspütz, MdB [SPD]: Wie sollen wir denn eine Länderneugliederung machen?)

**Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:**

Diese Debatte setzen wir ein andermal fort.

Ich möchte am Ende dieser Runde zwei Hinweise geben. Der erste Hinweis ist erfreulich. Die morgige Anhörung zum Thema Umwelt und Landwirtschaft findet im Plenarsaal des Reichstagsgebäudes statt und

beginnt um 9.15 Uhr. Das macht die Beratungen ein wenig angenehmer als heute. (C)

Der zweite Hinweis bezieht sich auf den Komplex, zu dem wir jetzt kommen. Zum Bereich Inneres liegen bisher sieben Fragen vor. Wenn keine weitere Frage hinzukommt, würden wir diese Fragen hintereinander aufrufen. Gibt es den Wunsch nach weiteren Fragen? – Dann führen wir zwei Runden durch.

Ich rufe die ersten fünf Fragesteller auf. Es beginnt der Kollege Abgeordnete Göbel von der CDU/CSU-Fraktion.

**Ralf Göbel, MdB (CDU/CSU):**

Herr Vorsitzender, ich habe eine Frage an Herrn Ziercke. Herr Ziercke, Sie haben einige Szenarien geschildert, bei denen es auf die Erweiterungen der Kompetenzen des Bundeskriminalamtes ankommt. In einigen Kommentaren und Stellungnahmen sowie in Gutachten ist darauf hingewiesen worden, dass bei dieser Zuständigkeit des BKA die Länder von den zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus gewonnenen Erkenntnissen abgeschnitten werden könnten. Ich möchte Sie fragen, ob diese Wahrscheinlichkeit besteht bzw. wie das verhindert werden kann.

Meine zweite Frage geht an Herrn Professor Baldus. Es ist ausgeführt worden, dass das Versammlungsrecht eine sehr starke Ausprägung durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts erfahren hat. Meine Frage vor diesem Hintergrund ist: Welcher Spielraum bleibt den Ländern, um eigene Regelungen im Bereich des Versammlungsrechts zu treffen? Ich wäre Ihnen dankbar, wenn Sie das ein wenig ausführen könnten. (D)

**Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:**

Vielen Dank.

Die nächste Frage stellt Herr Dr. Schön, Bayern.

**Ministerialdirektor Dr. Walter Schön (Bayern):**

Ich habe eine Frage zur Kompetenz des BKA. Es haben vier Sachverständige beklagt, dass mit der Reform der Zuständigkeit des BKA die bisher subsidiäre Verantwortung des BKA aufgehoben wird und dass das BKA bei jedem Fall von internationalem Terrorismus – unabhängig von der Frage, ob eine Landespolizeibehörde an dem Fall arbeitet – tätig werden kann. Gleichzeitig haben Sie, Herr Ziercke, uns in drastischer Weise einen Fall aus der Praxis geschildert, der wohl beweisen soll, dass diese Neuordnung zwingend notwendig ist.

Wenn ich das, was die vier Sachverständigen, nämlich Professor Kutscha, Professor Poscher, Herr Kolmey und Herr Brillo, vorschlagen – Herr Kolmey und Herr Brillo haben in ihrer schriftlichen Stellungnahme Alternativen, die die Subsidiarität wahren, ausformuliert –, richtig verstanden habe, dann würde auch unter der Maßgabe der etwas restriktiveren Zuständigkeit des BKA Ihr Fall sehr wohl gelöst sein können. Deswegen meine Frage an Herrn Ziercke und an Herrn Kolmey, ob ich das richtig gesehen habe.



- (A) **Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:**  
Die nächste Frage stellt der Kollege Abgeordnete Ernst Burgbacher, FDP-Fraktion.

**Ernst Burgbacher, MdB (FDP):**

Herr Professor Battis, wie beurteilen Sie die geplanten Maßnahmen in verfassungsrechtlicher Sicht, wenn man davon ausgeht, dass das Polizeirecht nach dem Grundgesetz Ländersache ist und Kompetenzen des Bundes insoweit eine Ausnahme sein müssen? Das ist die erste Frage.

Eine zweite Frage an Sie: Es gab im Verlauf des Beratungsprozesses eine lange Diskussion um ein einziges Wort: „Und“ oder „oder“? In ursprünglichen Entwürfen hieß es:

... in denen eine länderübergreifende Gefahr vorliegt, die Zuständigkeit einer Landespolizeibehörde nicht erkennbar ist und die oberste Landesbehörde um eine Übernahme ersucht;

Dieses „und“ wurde durch „oder“ ersetzt. Wie beurteilen Sie die Auswirkung dieser Änderung?

**Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:**

Vielen Dank.

Die nächste Frage kommt vom Kollegen Abgeordneten Dr. Dressel, SPD-Fraktion.

- (B) **Dr. Carl-Christian Dressel, MdB (SPD):**

Meine Frage richtet sich an Professor Baldus. Es geht um den Komplex Versammlungsrecht. Wer hat Ihres Erachtens die Gesetzgebungskompetenz für die befriedeten Bezirke bei Bundesorganen, wenn die Gesetzkompetenz für das Versammlungsrecht auf die Länder übergeht? Sind Sie der Meinung, dass eine Kompetenz kraft Natur der Sache besteht? Reicht in diesem Zusammenhang eine Protokollerklärung aus oder braucht man eine neue Regelung im Rahmen der konkurrierenden oder ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz?

**Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:**

Vielen Dank.

Die letzte Frage in dieser Runde kommt von der Kollegin Abgeordneten Ulla Jelpke, Fraktion Die Linke.

**Ulla Jelpke, MdB (DIE LINKE):**

Ich will keinen langen Vorspann machen, aber zumindest daran erinnern, dass wir die Debatte, was die Kompetenz und die Befugnisse des BKA auf der einen Seite und die Polizeihöhe der Länder auf der anderen Seite betrifft, seit vielen Jahren führen. Der Sachverständige Herr Kolmeyer hat zu Recht darauf hingewiesen, dass in der Gesetzesbegründung jegliche Konkretisierung, was die Gefahrenabwehr bzw. die Befugnisse des BKA angeht, fehlt. Er hat die verdeckte Ermittlung

personenbezogener Daten, den Einsatz verdeckter Ermittler, langfristige Observationen, den Einsatz technischer Mittel, die Telekommunikationsüberwachung usw. – es gibt einige Aspekte mehr – genannt. (C)

Meine Frage richtet sich an den Präsidenten des BKA, Herrn Ziercke, und an Professor Dr. Martin Kutscha: Inwiefern sind diese und weitere Befugnisse unabdingbar für das BKA im Kampf gegen den internationalen Terrorismus? Das heißt, wie hat sich ihr Fehlen bisher bemerkbar gemacht und welche Elemente des nie klar definierten internationalen Terrorismus machen welche dieser Befugnisse für das BKA konkret erforderlich?

**Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:**

Vielen Dank.

Mit der Beantwortung beginnen wir diesmal bei Herrn Professor Battis, weil Studenten auf ihn warten. Mit Ihrem Einverständnis antwortet er zuerst.

**Sachverständiger Prof. Dr. Ulrich Battis:**

Ich bedanke mich sehr für dieses Entgegenkommen.

Herr Abgeordneter Burgbacher, zu Ihrer ersten Frage. Ich würde nicht das scharfe Schwert der Verfassungswidrigkeit sehen. Ich habe gesagt, grundsätzlich ist das Polizeirecht Ländersache. Denken Sie an die Umwandlung des Bundesgrenzschutzes in eine Bundespolizei. Mir ist nicht bekannt, dass ernsthaft gesagt worden ist, das sei verfassungswidrig. Das ist bedenklich. Das ist eine Entwicklung, die man aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht haben möchte. Das alles kann ich gut verstehen. Es führt zu einer weiteren Konzentration. Ich habe eingangs ausdrücklich das Beispiel der USA genannt. (D)

Zu Ihrer Frage zur Formulierung von „und“ oder „oder“. Das ist eine klare Erweiterung. Das soll es wohl auch sein. Manchmal kommt es mir so vor, als ob solche Und- oder Oder-Formulierungen so komplex sind wie die doppelte Verneinung. Ich weiß, im Bayerischen ist es noch komplexer; aber auch für Norddeutsche kann das Tücken haben. In diesem Fall ist es ganz klar: Hier soll eine Erweiterung vorgenommen werden.

**Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:**

Vielen Dank.

Die nächste Antwort auf die Fragen von Herrn Göbel und Herrn Dressel gibt bitte Herr Professor Baldus.

**Sachverständiger Prof. Dr. Manfred Baldus:**

Herr Vorsitzender, zunächst zur Frage des Herrn Abgeordneten Göbel. Sie haben danach gefragt, welche Spielräume überhaupt eröffnet werden, wenn das Versammlungsrecht in die ausschließliche Zuständigkeit der Länder übertragen wird. Ich sehe mich nicht imstande, das näher zu beziffern bzw. mit Zahlen zu belegen. Ich möchte sagen: Für eine numerische Betrachtung ist dieser Gegenstand nicht geeignet.

**Sachverständiger Prof. Dr. Manfred Baldus**

- (A) Es ist festzustellen, dass es schon nach der gegenwärtigen Rechtslage versammlungsspezifische Regelungsbereiche für die Länder gibt. Dies betrifft zum einen die Frage der Polizeikosten und zum anderen – das ist schon angesprochen worden – die Lage vor und nach einer Versammlung. Aber auch das sind Bereiche, zu denen es schon eine Rechtsprechung insbesondere auch in Bezug auf Grundrechtsfragen gibt, wodurch der Spielraum der Länder eingeschränkt ist. Insgesamt kann ich nur schulterzuckend sagen: Allzu groß ist dieser Spielraum nicht. Aber eine weitere Konkretisierung vorzunehmen, ist mir nicht möglich.

Herr Dressel, Sie interessieren sich für die Frage, ob wir nicht doch noch in geringem Umfang ein Bundesversammlungsrecht zulassen müssten, nämlich für den Schutz befriedeter Bezirke, also für den Fall des Ansinnens politischer Gruppierungen, sich in der Nähe von Bundesliegenschaften, insbesondere in der Nähe des Bundestages, zu versammeln. Das kann ich relativ knapp abhandeln. Ich denke, das kann man verfassungsrechtlich genauso mit der Kompetenz kraft Natur der Sache begründen, wie es etwa im Bundeskriminalamtgesetz Befugnisse für den Schutz der Verfassungsorgane des Bundes gibt. In den 50er-Jahren hat Kanzler Adenauer intensiv dafür gestritten. Meine Beschäftigung mit dieser Thematik hat ergeben, dass man sich seither mit der Kompetenz kraft Natur der Sache geholfen hat. Ich denke, das ist, wenn man es im Einzelnen sauber prüft, tatsächlich vertretbar.

- (B) Also konkrete Antwort auf Ihre Frage: Etwaige versammlungsrechtliche Regelungen des Bundes für diesen besonderen Bereich wären mit der Kompetenz kraft Natur der Sache abzuschließen.

**Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:**

Der Nächste ist Herr Kolmey, der bitte die Frage von Herrn Schön beantwortet.

**Sachverständiger Uwe Kolmey:**

Herr Dr. Schön, ich habe die Fallgestaltung von Herrn Ziercke so verstanden, dass ein Hinweis eingegangen ist, der keinem Land zugeordnet werden konnte, es aber aus Sicht des Bundeskriminalamtes sehr wohl einen Ermittlungsansatz gegeben hat, der dann breit gestreut und letztendlich koordiniert werden musste.

Ich glaube, das ist genau der Fall, den ich versucht habe zu beschreiben. Wenn in dem für uns alle so wichtigen Phänomenbereich der Terrorismusbekämpfung die Zuständigkeit eines Landes nicht erkennbar ist, dann muss natürlich jemand in diese Lücke einspringen können. Insoweit stimme ich mit Herrn Ziercke völlig darin überein, dass in diesem Fall, wenn die Zuständigkeit eines Landes nicht begründet werden kann, die des Bundes greifen muss. Das kann sie auch im Rahmen der so genannten Und-Formulierung, über die bereits diskutiert worden ist.

**Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:**

Vielen Dank.

- (C) Die nächste Antwort gibt bitte Herr Professor Kutscha auf die Frage von Frau Jelpke.

**Sachverständiger Prof. Dr. Martin Kutscha:**

Zur Frage der Frau Abgeordneten Jelpke. Wir brauchen nur wichtige Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes aus den letzten Jahren zu lesen, um zu wissen, über welche Befugnisse die Landespolizeien schon jetzt verfügen. Es gibt ein Arsenal an Befugnissen, das beim großen Lauschangriff anfängt und über die flächendeckend – zumindest in großem Umfang – eingesetzte TKÜ, die Telekommunikationsüberwachung, bis hin zur Ortung mithilfe des Global Positioning Systems geht. All das steht, natürlich etwas unterschiedlich geregelt, in den Landespolizeigesetzen.

Ich frage mich, ob das BKA diese Befugnisse wirklich braucht. Ich kann mich auf ein Beispiel beziehen, bei dem wir eine sehr weit gehende Zusammenarbeit zwischen dem BKA und den Landespolizeien im Hinblick auf die Terroristenfahndung hatten, und zwar bei der Rasterfahndung. Einige werden sich daran erinnern: Es war so, dass in allen Bundesländern Daten von einigen Millionen Bürgern und Bürgerinnen gerastert worden sind. Die Landespolizeien haben versucht, Daten zu bekommen. Diese sind dann aber vom BKA gerastert worden, was zeigt, dass das BKA hier durchaus seinen Stellenwert hat. Dann haben die Landespolizeien die ausgesiebten Daten weiter verfolgt. Das ist ein Beispiel für eine Zusammenarbeit, so wie sie nach geltendem Recht, de lege lata, möglich ist.

- (D) Wer das verfolgt hat, weiß aber: Es hat bei der ganzen Geschichte keinen einzigen Treffer gegeben. Das Bundesverfassungsgericht muss sich demnächst mit der Frage beschäftigen, ob die Rasterfahndung zulässig ist. Ich kann dem natürlich nicht vorgreifen. Auch ich weiß nicht, wie es entscheiden wird. Aber die Rasterfahndung ist eine Maßnahme, die zeigt, dass mit einem enorm hohen Aufwand nicht etwa mehr Terroristen gefangen wurden.

Natürlich muss es dabei bleiben, dass die Polizeien der Länder die notwendigen Instrumente haben, um Terroristen aufzuspüren. Aber ich möchte sagen: Das Erste, was man machen müsste, ist eine Evaluation der neuen Befugnisse, die in den letzten Jahren auf Länderebene geschaffen worden sind, eine Evaluation darüber, inwiefern wirklich nur aufgrund neuer Befugnisse Treffer gelungen sind – was ich ziemlich bezweifle.

**Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:**

Vielen Dank.

Die letzte Antwort in dieser Runde gibt bitte Präsident Ziercke auf die Fragen von Herrn Göbel, Frau Jelpke und Herrn Dr. Schön.

**Sachverständiger Jörg Ziercke:**

Zunächst zur Frage des Abgeordneten Göbel, ob die Länder im Hinblick auf internationale Terrorismuserkenntnisse abgeschnitten werden. Nein, selbstverständlich nicht. Ähnlich wie bei der Strafverfolgung,

Sachverständiger Jörg Ziercke

- (A) die heute ohne Probleme gemeinsam mit den Ländern praktiziert wird – wobei mehr als die Hälfte der 190 Ermittlungsverfahren das BKA bearbeitet; die andere Hälfte bearbeiten die Länder –, findet ein reger Erfahrungsaustausch bzw. Informationsaustausch in der aktuellen operativen Sache statt. Selbstverständlich muss das übertragen werden, wenn es um die Abklärung sensibler Hinweise geht.

Ich darf daran erinnern, worum es eigentlich geht. Es geht darum, dass wir insbesondere aus dem Ausland hochsensible Hinweise auf Gefahrensituationen in Deutschland bekommen. Diese Gefahren müssen wir aktuell und zeitnah abwehren. Das heißt, das Bundeskriminalamt muss in der Lage sein, mit einem mobilen Einsatzkommando, das dem BKA in der Stärke von 120 Kräften zur Verfügung steht, zumindest eine Observation durchzuführen, eine Personalie zu überprüfen – das darf es heute nicht –, um festzustellen, ob der erhaltene Hinweis Relevanz hat oder nicht. Selbstverständlich muss das in Zusammenarbeit mit den örtlichen Behörden geschehen. Denn so sich aus dieser Gefahrenannahme eine weitere Konkretisierung ergibt, müssen die Länder ohnehin weitere Maßnahmen, zum Beispiel Maßnahmen der flächendeckenden Abspernung von Straßen, Gebäuden und möglicherweise Stadtteilen, ergreifen. Man weiß ja nicht, wie sich die Gefahr weiter konkretisiert. Mit anderen Worten: Es findet hier selbstverständlich wie heute auch bei der Strafverfolgung eine sehr intensive Abstimmung statt.

- (B) Zu der Frage, ob jeder Fall der internationalen Terrorismusbekämpfung durch das BKA bearbeitet werden soll. Dazu habe ich klar gesagt: Nein, selbstverständlich nicht. Nicht jeder vage Hinweis sollte durch das BKA bearbeitet werden.

Es geht um zwei Fallkonstellationen. Das Beispiel, das ich genannt habe, betraf die zweite Alternative. Ich meine den Fall aus Amsterdam, zu dem Herr Kolmey eben gesagt hat: Das ist der klassische Fall, den auch er sich vorstellen kann. Ich habe aber auch den ersten Fall deutlich beschrieben. Er besteht darin, dass wir seit Jahren im Rahmen des internationalen bzw. globalen Phänomens der Terrorismusbekämpfung – diese ist nicht mit der Terrorismusbekämpfung der 70er- oder 80er-Jahre vergleichbar – Hinweise aus dem Ausland bekommen, die hochsensibel sind, die auf Gefahrensituationen hindeuten, die durch das BKA bearbeitet werden müssten und zudem, weil gleichzeitig die Prüfung läuft, ob der Generalbundesanwalt die Ermittlungen im Hinblick auf die Strafverfolgung dem BKA überträgt, auch vor dem Hintergrund der dann folgenden Strafverfolgung gesehen werden müssten.

Wir machen in Deutschland Folgendes: Wir trennen die Überprüfung des Hinweises zur Gefahrenabwehr im Rahmen der Länderkompetenz künstlich von der Strafverfolgung. Die Länder haben in dieser Frage den Hut auf. Sie entscheiden völlig selbstständig ohne Blick auf die Strafverfolgung. Zwei Tage später überträgt der Generalbundesanwalt dem BKA die Ermittlungen zur Strafverfolgung.

In diesem Wechsel der Kompetenz und in dem möglicherweise in der Sache selbst bestehenden Kompetenzwarrir liegt das Problem. Dieses Problem zeigt sich zum Beispiel daran: Wenn man bei der Gefahrenabwehr zu früh zugreift, hat man später nicht genügend Beweise für die Strafverfolgung, wie einige Verfahren vor Gericht bestätigt haben. Natürlich ist auch klar: Man darf nicht zulassen, dass sich eine Gefahr realisiert. Man muss diese Gefahr zu einem bestimmten Zeitpunkt abstellen; keine Frage. Dies ist die erste Alternative.

In den Landesgesetzen von Hessen und Nordrhein-Westfalen ist geregelt, dass die Landeskriminalämter in solchen Fällen selbstverständlich die Gefahrenabwehr und im Anschluss daran die Strafverfolgung betreiben können. Warum bestreitet man das dem Bundeskriminalamt? Aus derselben fachlichen Notwendigkeit, die in den Ländern existiert, existiert diese Notwendigkeit insbesondere bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus. Ich sage Ihnen ganz offen: Keiner meiner Partner, egal wo in der Welt, versteht, dass das Bundeskriminalamt bei Vorliegen eines Gefahrenhinweises, der hochsensibel und aus bestimmten Quellen kommt, nicht selbstständig eine Observation durchführen oder eine Personalie überprüfen darf. Vielmehr muss ich das aus der Hand geben und bin dann nicht mehr Herr meiner Informationen.

Das hat eine weitere Konsequenz für die sich möglicherweise anschließende Strafverfolgung. Denn auch da können verdeckte Maßnahmen erforderlich sein. Durch diesen Wechsel in Bezug auf die Kompetenz ist der Kreis der Wissenden deutlich erweitert worden, wenn Gefahrenabwehr durch eine andere Institution als das BKA in solchen Fällen hochsensibler Hinweise durchgeführt wird.

Ich habe ein Problem damit, dass hier der Blick nicht auf die Strafverfolgung gerichtet wird, und ich habe ein Problem vielleicht sogar im Hinblick auf die eigenen Kräfte, die im Rahmen der Strafverfolgung bei verdeckten Maßnahmen eingesetzt werden. Dann ist der Kreis der Wissenden ein ganz anderer geworden. All das sind taktische Überlegungen, die sich nur auf solche hochsensiblen Fälle beziehen. Ich verweise noch einmal auf die EU-Definition des Terrorismus, in der dies deutlich beschrieben wird und aus der auch überhaupt nicht die Gefahr herausgelesen werden kann, dass wir beabsichtigen könnten, jeden vagen Hinweis aufzugreifen. Da heißt es nämlich in Anknüpfung an den Katalog des § 129 a des Strafgesetzbuches – das ist ein Begriff aus dem EU-Vertrag und dem EU-Rahmenbeschluss vom 13. Juni 2002 –: Wenn diese Katalogtaten dazu bestimmt sind, die Bevölkerung auf erhebliche Weise – auf erhebliche Weise! – einzuschüchtern, eine Behörde oder eine internationale Organisation rechtswidrig, mit Gewalt oder durch Drohung mit Gewalt zu nötigen oder die politischen, verfassungsrechtlichen, wirtschaftlichen oder sozialen Grundstrukturen des Staates oder einer internationalen Organisation zu beseitigen oder erheblich zu beeinträchtigen und durch die Art ihrer Begehung usw. – Das ist die Definition; darum geht es. In diesen Fällen

Sachverständiger Jörg Ziercke

- (A) möchte ich hochsensible Hinweise vor dem Hintergrund der Tatsache, dass Gefahrenabwehr und Strafverfolgung in eine Hand gehören, das gemeinsam mit den Ländern tatsächlich auch bekämpfen.

In der Begründung zu der Regelung steht ja, dass dies eine Kann-Bestimmung ist. Es kann gemacht werden, wenn es zur Strafverfolgung möglich ist. Das heißt, wir können im Einzelfall entscheiden, ob wir es übernehmen oder nicht. Sollte ein Land – auch diese Vorstellung könnte man haben – bereits mit der Gefahrenabwehr begonnen haben, weil diese Information in Deutschland aus irgendeinem Grunde hochgekommen ist, muss das Bundeskriminalamt bei dieser Gefahrenabwehr natürlich nicht eingeschaltet werden. In dieser Bestimmung sind also letztlich alle Regelungsmöglichkeiten enthalten.

Die dritte Frage, die Frage von Frau Jelpke, bezog sich auf die Befugnisse des BKA. Wenn ich die Gefahrenabwehr ähnlich qualitativ gut machen möchte wie die Länder, dann brauche ich selbstverständlich den Befugniskatalog, den die Länder haben. Man muss also in das Gefahrenabwehrrecht der Länder schauen und sehen, welche Befugnisse dort enthalten sind. Eine Alternative dazu gibt es im Grunde gar nicht.

Ich sage noch einmal: Es geht um den internationalen, globalen Terrorismus; es geht um hochbrisante Gefahrenlagen. Wir sollten die Augen nicht vor dem verschließen, was die Anschläge in Madrid und in London gezeigt haben. Es geht um autonome Zellen, möglicherweise auch in Deutschland. Der Anschlag von London hat es deutlich gezeigt: An den Rändern der Gesellschaft gibt es möglicherweise autonome Zellen von scheinbar integrierten, in Deutschland lebenden jungen Menschen, die gedemütigt worden sind, deren Stolz verletzt worden ist und die in der Lage sind, sich so zu radikalieren, dass tatsächlich auch entsprechende Straftaten begangen werden. Davor sollten wir den Blick nicht verschließen.

Es ist hier immer wieder der Hinweis auf Orts- und Milieukennntnis gegeben worden. Ich glaube, es ist auch die Erfahrung der Länder: Wir haben große Probleme, in diese Milieus hineinzublicken. Dieser Hinweis ist ein Scheinargument, das für den Bereich der allgemeinen Kriminalität gelten mag. Aber welcher Beamte vor Ort spricht denn Arabisch? Wer hat denn tatsächlich Kontakt in diese Milieus hinein? Wer setzt denn verdeckte Ermittler ein? Wer hat denn Hinweisgeber aus dem Milieu? Es ist eine Scheinargumentation. Deshalb sage ich noch einmal: Im Rahmen der Bekämpfung der internationalen, globalen Kriminalität bezieht sich dieser Ansatz nur auf den internationalen Terrorismus, so wie ich es hier dargestellt habe. Das kann man einfachgesetzlich regeln. Dabei reden die Länder selbstverständlich mit. Ich sehe das Problem überhaupt nicht, dass dies zu Informationsverlusten führen kann oder dass wir nicht in der Lage wären, diese Fälle auch gemeinsam zu bewältigen.

Vielen Dank.

**Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:**

Vielen Dank.

Ich rufe jetzt die letzte Fragerunde auf. Mir liegen vier Fragen vor. Wir beginnen mit dem Kollegen Abgeordneten Ströbele, Fraktion des Bündnisses 90/Die Grünen.

**Hans-Christian Ströbele, MdB (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN):**

Danke, Herr Vorsitzender. – Ich habe zwei Fragen. Meine erste Frage richte ich an Professor Poscher. Sie ergibt sich aus dem, was der Präsident des Bundeskriminalamts gerade eben und auch vorhin schon ausgeführt hat. Ich sehe einen gewissen Widerspruch zu dem, was Sie, Herr Poscher, gesagt haben. Denn Sie haben ja vorgetragen – so habe ich mir das aufgeschrieben –: Alle Gefahren können schon nach der jetzigen Gesetzeslage effektiv abgewehrt werden. – Herr Ziercke hat nun zwei Beispiele genannt, von denen er meint, sie zeigten, dass das nach der bestehenden Gesetzeslage nicht gehe. Ich will einmal in Erinnerung rufen, wie denn die angebliche Notwendigkeit für eine Änderung des Grundgesetzes in der öffentlichen und der politischen Diskussion begründet worden ist. Das begann ja schon vorher; aber in der letzten Legislaturperiode sind jene Formulierungen vorgeschlagen worden, die jetzt in das Grundgesetz aufgenommen werden sollen. Es war immer so, dass dahinter andere, politische Wünsche standen, die man einem Präsidenten des Bundeskriminalamtes sicherlich nicht verdenken kann. Ich meine etwa den Wunsch, dass er mehr Kompetenzen haben will, um seine Arbeit verbessern und vielleicht auch seinen Personalbestand entsprechend erweitern zu können. Es gab sicherlich auch politische Gründe. Aber es lag eigentlich nie eine Situation vor, in der gesagt wurde: Hier ist eine ganz schreckliche Gefahr und die konnten wir nicht bewältigen, weil uns in dieser Situation eine entsprechende Bundeskompetenz gefehlt hat; deshalb muss das Grundgesetz geändert werden.

Ich komme jetzt zu meiner Frage an Sie und beziehe mich dabei auf diese beiden Fälle. Der erste Fall war ja der Fall in Amsterdam, wo ein schreckliches Verbrechen passiert ist. Derjenige, der im Zusammenhang mit diesem Verbrechen von den Niederländern benannt worden ist, geht nach Deutschland und will sich hier angeblich eine Bombe besorgen. Sind Sie mit mir der Meinung, dass das eigentlich der klassische Fall des Tatverdächtigen ist? Deshalb spricht auch Herr Ziercke in jedem zweiten Satz davon, dass jetzt die strafrechtlichen Ermittlungen durchgeführt werden müssen, für die der Generalbundesanwalt sowieso zuständig ist, also eine Zuständigkeit des Bundeskriminalamts gegeben ist. Mit Blick auf diesen Fall ist eben die Frage: Ist da eine neue Zuständigkeit erforderlich?

Der zweite Fall, den er nennt, bezieht sich auf das Lage- und Analysezentrum, das in Berlin eingerichtet worden ist. Gerade dieser Fall, den Herr Ziercke auch immer wieder schildert, sollte die Notwendigkeit der Einrichtung dieses Lage- und Analysezentrens bele-

**Hans-Christian Ströbele, MdB**

- (A) gen: Es kommt eine Nachricht aus dem Ausland und die muss jetzt ganz zeitnah von allen beteiligten oder möglicherweise daran interessierten Behörden ausgewertet werden, und zwar so zeitnah, wie es das Bundeskriminalamt zeitnäher sicherlich auch nicht kann. Da sind die Länder beteiligt. Herr Ziercke sagt ja selber: Das, was veranlasst werden soll, müssen wir ohnehin mit den Behörden des Landes, in das wir unsere Mitarbeiter schicken, absprechen und auch durchführen, etwa eine Observation oder was auch immer da erforderlich ist.

Beide Beispiele belegen also eher, dass auch schon aufgrund der bestehenden Gesetzeslage das Notwendige veranlasst werden kann, um der Gefahr Herr zu werden.

Jetzt komme ich zu der zweiten Frage, die ich an Herrn Professor Kutscha richte. Sie ist ganz kurz und schließt an das an, was Herr Ziercke aus den europäischen Definitionen zitiert hat. Es hat ja – so will ich es sagen – zumindest jahrzehntelang Bemühungen in Europa und auch in Deutschland gegeben, den internationalen Terrorismus juristisch zu definieren und einzugrenzen. Ich will dazu folgendes Stichwort geben: Im Nahen Osten ist Hamas jetzt noch eine terroristische Organisation; ich betone: noch. Die PLO war eine terroristische Organisation, bis der Chef dieser terroristischen Organisation den Friedensnobelpreis bekam; dann hat sich das verändert. Das heißt, es gab immer die große Schwierigkeit, das abschließend zu definieren. Deshalb ist meine Frage an Sie – es ist eine ganz einfache Frage –: Gehört ein solcher Begriff wie „internationaler Terrorismus“ in das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland oder ist er definitorisch viel zu unbestimmt und viel zu sehr aktuell und zeitgebunden, um in eine Verfassung aufgenommen zu werden?

**Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:**

Vielen Dank.

Die zweite Frage stellt der Abgeordnete Edathy, SPD-Fraktion.

**Sebastian Edathy, MdB (SPD):**

Ich habe eine Frage an die beiden Sachverständigen Baldus und Poscher und möchte dabei auf das Versammlungsrecht Bezug nehmen. Bei dem Versammlungsrecht handelt es sich ja um ein zentrales, in Art. 8 des Grundgesetzes verankertes Grundrecht. Könnte es Grenzen der Freiheit eines Landesparlamentes in Bezug auf die Ausgestaltung des Versammlungsrechtes geben? Wo könnten diese Grenzen liegen, auf die sich das Bundesverfassungsgericht möglicherweise beziehen könnte, wenn es sagen würde, dass eine Spreizung in Bezug auf die Ausgestaltung des Grundrechts aus Art. 8 durch die Länder gegeben sei, die nicht mehr akzeptabel sei? Wäre es vor diesem Hintergrund nicht sinnvoller, das in der Bundeszuständigkeit zu belassen?

**Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:**

Vielen Dank.

Die nächste Frage kommt von der Frau Abgeordnete Piltz, FDP-Fraktion.

**Gisela Piltz, MdB (FDP):**

Vielen Dank, Herr Vorsitzender. – Ich habe eine Frage an Herrn Kolmey: Wie beurteilen Sie die geplanten Änderungen im Hinblick auf das Trennungsgebot in Bezug auf Polizei und Nachrichtendienste?

Dann habe ich noch eine Frage an Herrn Brillo. Es ist ja hier schon mehrfach angesprochen worden, dass verschiedene Ihrer Kollegen und – wenn ich mich recht erinnere – auch Sie selber die vorgeschlagenen Änderungen sehr kritisch sehen, weil dazu ein kompletter Neuaufbau in allen Ländern notwendig ist. Wenn die Zuständigkeiten des BKA ausgeweitet werden, brauchen Sie – das wurde immer gesagt – überall Außenstellen und usw. Deshalb ist meine Frage: Wie beurteilen Sie die Gefahr, dass sich Doppelarbeit und Reibungsverluste im Verhältnis des BKA zu den Nachrichtendiensten und im Verhältnis des BKA zu den Landespolizeien ergeben könnten? Man könnte natürlich auch ganz polemisch fragen: Macht das Deutschland wirklich sicherer?

**Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:**

Vielen Dank.

Die letzte Frage für heute stellt der Kollege Wieland, Fraktion des Bündnisses 90/Die Grünen.

**Wolfgang Wieland, MdB (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN):**

Auch ich habe, wie der Kollege Edathy, Fragen zum Versammlungsrecht, die ich an die Professoren Baldus und Poscher richte. Herr Baldus, Sie empfehlen uns in Ihrem schriftlichen Gutachten, der Verlagerung des Versammlungsrechtes auf die Länder zuzustimmen. Sie stellen gleichzeitig in Ihrem Fazit dazu fest: Es ist gewiss nicht frei von Bedenken, das zu tun. – Warum empfehlen Sie es uns denn eigentlich, da ja der bisherige Zustand doch nicht zu Bedenken Anlass gegeben hat? Gibt es irgendein Sachargument, das besagt: Gebt das Versammlungsrecht den Ländern? Oder muss man nicht schlicht sagen: Wenn ihr Bundestagsabgeordnete in einer solchen Nötigungssituation seid, dass die Länder für ihr Absehen von wildwüchsigem Zustimmungsmacht Opfer verlangen, dann könnt ihr das Versammlungsrecht opfern; denn weil das Bundesverfassungsgericht wacht, kann der Schaden nicht allzu groß werden, der dort angerichtet werden kann. – So habe ich das vielleicht falsch und etwas polemisch verstanden: Wenn ihr euch schon nötigen lassen müsst – hier können sie nicht allzu viel Schaden anrichten. – Herr Bouffier, Sie sehen es genauso; ich freue mich. Nur: Wie wir an der Brokdorf-Entscheidung gesehen haben, entscheidet das Bundesverfassungsgericht manchmal doch recht spät. Es dauert dann eine Weile, bis diese Korrektur erfolgt. Ist das dann wirklich sozusagen ein Trost, auf den man sich verlassen kann?

**Wolfgang Wieland, MdB**

- (A) An Herrn Poscher richtet sich die Frage: Wie verhält es sich denn mit den Anwendern des Versammlungsrechtes? Damit meine ich zum einen Veranstalter von bundesweiten Demonstrationen. Was bedeutet die Spreizung des Versammlungsrechtes für die? Zum anderen meine ich die Polizeibeamten. Was bedeutet die Spreizung für Polizeibeamte, die zu Einsätzen in andere Bundesländer geschickt werden?

**Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:**

Auf dem Weg vom Bund zu den Ländern ist dann doch noch eine Frage verloren gegangen. Deswegen stellt die allerletzte Frage jetzt der Kollege Abgeordnete Wiefelspütz, SPD-Fraktion.

(Wolfgang Wieland, MdB [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]: Mach es kurz und präzise!)

**Dr. Dieter Wiefelspütz, MdB (SPD):**

Herr Wieland, ich bin Täter nicht nur beim Besoldungsrecht, sondern auch bei den BKA-Kompetenzen. Deswegen möchte ich eine Frage, die diesmal ausnahmsweise relativ kurz ist,

(Lachen des MdB Wolfgang Wieland [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN])

- (B) an Herrn Baldus und Herrn Poscher richten. Ich bin ein dezidierter Anhänger einer dezentralen Sicherheitsarchitektur. Diese Sicherheitsarchitektur muss von Fall zu Fall auch immer mal optimiert werden; sie muss dabei aber dezentral und föderal bleiben. Das ergibt sich aus der Erfahrung unseres Landes und das macht die Qualität der Sicherheit in Deutschland aus. Als ich das mit Herrn de Maizière, der jetzt eine andere Funktion hat, verhandelt habe, war unsere Idee, dass hier sozusagen Millimeterarbeit gemacht wird und eine Optimierung an einer ganz bestimmten Stelle mit einer keineswegs besonders großen Reichweite vorgenommen wird, sodass sogar die Möglichkeit besteht – wenn man will –, das einfachgesetzlich zu regeln. Deswegen meine Frage; denn bei Herrn Poscher habe ich herausgehört, dass das eine fundamentale Änderung sei.

Ich möchte Sie bitten, noch einmal zur Reichweite Stellung zu nehmen. Geht es um eine substanzielle Veränderung unserer Sicherheitsarchitektur oder eher um eine punktuelle, sehr zielgenaue Veränderung, die angesichts neuer Bedrohungslagen sachlich notwendig ist?

Herr Poscher, was Sie gesagt haben, hat mich sehr überrascht: dass man Sorge haben müsse, ob man noch von einer dezentralen Sicherheitsarchitektur in Deutschland sprechen könne.

**Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:**

Wir kommen jetzt zur letzten Antwortrunde. Es beginnt bitte Herr Professor Baldus mit den Antworten auf die Fragen von Herrn Edathy, Herrn Wieland und Herrn Wiefelspütz.

**Sachverständiger Prof. Dr. Manfred Baldus:**

(C) Zur Frage des Herrn Abgeordneten Edathy. Ich bin in der gleichen Verlegenheit wie vor ein paar Minuten, als ich numerisch darlegen sollte, wie groß die Spielräume der Länder sind. Ich denke, es ist nicht möglich, das ganz exakt nachzuzeichnen.

Sie fragen nach den Grenzen der Möglichkeiten der Länder. Ich müsste – dafür bräuchte ich viel Zeit – die Grundrechtsdogmatik, die das Bundesverfassungsgericht zu Art. 8 entwickelt hat, hier im Einzelnen ausbreiten. Ein Beispiel: Natürlich könnten die Länder nicht einfach sagen: Bei uns gibt es keine Spontanversammlungen mehr. – Es ist vom Bundesverfassungsgericht sozusagen durchdekliniert, dass es bei bestimmten Anlässen nicht auf eine Frist ankommt. Es muss die Möglichkeit bestehen, sich zu versammeln und seine Meinung kollektiv zum Ausdruck zu bringen. Ich kann nicht in allen Einzelheiten darlegen, wie weit das Recht der Versammlungsfreiheit reicht, sondern muss auf die zahlreichen Grundgesetzkommentare verweisen. Es tut mir Leid, dass ich da nicht konkreter werden kann.

Interessanter scheint mir die Frage des Herrn Abgeordneten Wieland zu sein

(Teilweise Heiterkeit)

– Sie entschuldigen das, Herr Edathy –,

(Sebastian Edathy, MdB [SPD]: Herr Wieland ist immer interessant!)

- (D) ob ich mich nicht in einen Widerspruch gesetzt habe, indem ich auf der einen Seite die Übertragung der Kompetenz für das Versammlungsrecht in die ausschließliche Zuständigkeit der Länder empfohlen und auf der anderen Seite Bedenken formuliert habe.

Wir sind bei einer ganz grundsätzlichen Frage dieser ganzen Veranstaltung, die hier über zehn Tage läuft. Natürlich kann ich bei jedem einzelnen Kompetenztitel aus der Sachmaterie schöpfen und sagen, was für und was gegen eine Verlagerung des Versammlungsrechtes, des Beamtenrechtes usw. spricht. Ich werde natürlich bei jeder Betrachtung auf beide Seiten der Waage etwas legen können. Aber es ist auch eine Gesamtbilanz zu ziehen. Wenn es zu einer Entflechtung, zu einer Neuordnung kommen soll, dann muss ich irgendwo anfangen. Natürlich gibt es bei jeder Kompetenzmaterie legitime Einwände. Man kann immer legitime Bedenken formulieren. Mein Argument war, dass die Einwände bezüglich des Versammlungsrechtes nicht so gravierend und wichtig zu sein scheinen, dass es unvertretbar wäre, den Ländern diesen Bereich zuzuschlagen.

Motivation meines Arguments ist, dass dies ein grundrechtsdurchformter Bereich ist. Im Hinblick auf Freiheitsrechte müssen wir keine allzu großen Befürchtungen haben, dass es große Ungleichheiten, große Rechtszersplitterungen in Deutschland geben wird. Es gibt also zwar Bedenken; aber sie sind nicht so massiv, dass man die Notbremse ziehen und emp-

Sachverständiger Prof. Dr. Manfred Baldus

- (A) fehlen müsste, das Versammlungsrecht auf keinen Fall in die Zuständigkeit der Länder zu übertragen.

Zur Frage von Herrn Dr. Wiefelspütz. Herr Dr. Wiefelspütz neigt immer zum Grundsätzlichen: Ist dies der Moment, in dem die ganze Sicherheitsarchitektur ins Wanken gerät, oder ist dies nur Millimeterarbeit, wie er sich ausgedrückt hat? Ich habe das im Einzelnen in diesem Papier erläutert. Ich denke, es ist kein Bruch mit der großen und bedeutenden Tradition des deutschen Polizeiföderalismus oder – noch allgemeiner – des deutschen Sicherheitsföderalismus. Es geht hier um eine punktuelle Erweiterung der Kompetenzen des Bundes und nicht um den Schritt hin zu einem zentralstaatlichen Verständnis von Polizeiarbeit. Dafür sehe ich keine Anhaltspunkte; das habe ich im Einzelnen erläutert.

Es ist ganz wichtig, herauszustellen, dass der Bund zwar nun diese Kompetenz bekommen soll und dass damit erst einmal die Grundlage geschaffen werden soll, dass aber die eigentlich schwierigen und wahrscheinlich auch aus der polizeilichen Fachsicht entscheidenden Fragen einfachen Rechts, ob das Bundeskriminalamt für diesen Bereich ein Weisungsrecht bekommt oder ob Unterrichtungspflichten genügen, wie weit die Vorfeldkompetenz reichen soll, unter dem Zustimmungsvorbehalt stehen. Es ist vorgesehen, dass der Bundesrat mitmachen muss. Er hat erhebliche Möglichkeiten, an der konkreten Ausgestaltung der BKA-Gesetz-Novelle, die wahrscheinlich kommen wird und vielleicht schon angedacht ist – ich weiß nicht, ob Herr Ziercke den Entwurf schon in der Tasche hat –, mitzuwirken.

- (B) Ich könnte weitere Momente anführen und komme zu dem Ergebnis, dass hier keine Sünde gegen den sicherheitspolitischen Föderalismus begangen wird. Vielmehr handelt es sich um eine partielle oder punktuelle Weiterentwicklung des deutschen Sicherheitsrechts.

**Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:**

Jetzt rufe ich Herrn Brillo zur Frage von Frau Piltz auf.

**Sachverständiger Enno Brillo:**

Frau Abgeordnete, mit den Szenarien, die Herr Ziercke dargestellt hat, haben die Länder, sicherlich auch Nordrhein-Westfalen, kein Problem. Er macht deutlich, dass er nur eine sehr begrenzte Zuständigkeit in den von ihm aufgezeigten beiden Fällen möchte. Das Problem ist – Herr Professor Baldus hat das eben aufgezeigt –, dass die Formulierung des Entwurfs von Art. 73 Abs. 1 Nr. 9 a sehr weit geht. Mit ihr wäre es möglich – das ist meine Sorge –, dem Bund im Rahmen eines einfachen Gesetzes die ausschließliche Kompetenz für den Bereich des internationalen Terrorismus zuzuschreiben.

Gefahrenabwehr geht aber nach Landesrecht viel weiter als die beiden Fallgestaltungen, die Herr Ziercke hier aufgezeigt hat: umfangreiche Objektschutz- und Personenschutzmaßnahmen; in einer kon-

kreten Gefahrenlage die Errichtung von Kontrollstellen usw. Ich kann mir kaum vorstellen, dass bei einer ausschließlichen Kompetenz des BKA dieses die Federführung für alle denkbaren Szenarien von Gefahrenlagen haben könnte. Ich sage es noch einmal: Das würde nur mit einem Weisungsrecht gehen, das massiv in die Kompetenzen und Ressourcen der Länder eingriffe.

Herr Baldus, ich denke, es geht nicht um eine Argumentation gegen den Bund oder gegen die Länder. Wir ringen hier um den bestmöglichen Weg in einem wichtigen Sicherheitsbereich. Das ist, glaube ich, unbestritten. Herr Ziercke und ich kennen und schätzen einander drei Jahrzehnte. Wir unterstellen uns da gegenseitig nichts.

Frau Piltz, man kann beides machen: Man kann dem Bund diese Kompetenz geben; dann müssen die Defizite, die daraus entstehen, ausgeglichen werden. Man kann bei der Sicherheitsarchitektur bleiben, die wir im Augenblick haben und die sich – das ist meine persönliche Betrachtung der Dinge – auch nach dem 11. September 2001 nicht als defizitär erwiesen hat. Ganz im Gegenteil, sie hat sich im europäischen Kontext bewiesen. Bedenken habe ich also gegen eine so weitgehende Formulierung wie im vorliegenden Entwurf, nicht gegen das, was Herr Ziercke aufgezeigt hat.

Ein konstruktiver Vorschlag aus Landessicht geht dahin, aus der alternativen Darstellung der Nr. 9 a eine kumulative zu machen. Man sollte darüber nachdenken, ob man die Sorgen der Länder dadurch ausräumen könnte, dass man die Formulierung „in denen eine länderübergreifende Gefahr vorliegt und die Zuständigkeit einer Landespolizeibehörde nicht erkennbar ist“ wählt. Das würde die Zuständigkeit auf die Fälle reduzieren, die Herr Ziercke hier dargestellt hat.

Frau Piltz, mit „Sicherheitsarchitektur“ war nicht gemeint, dass das BKA oder die Länder vollkommen neue Organisationsstrukturen bräuchten, wenn diese Grundgesetzänderung so beschlossen würde. Vielmehr ist gemeint, dass die Gefahrenabwehr dann zwei Träger hätte, nämlich den Bund und die Länder. Eine ausschließliche Kompetenz für den internationalen Terrorismus wäre sicherlich eine Aufgabenverlagerung zum Bund.

**Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:**

Jetzt kommt Herr Kolmey mit der Antwort auf die Frage von Frau Piltz.

**Sachverständiger Uwe Kolmey:**

Es ging um das Trennungsgebot und die Zusammenarbeit mit den Nachrichtendiensten. In diesem Zusammenhang ist es wichtig, darauf hinzuweisen, dass wir zwar eine organisatorische, aber keine informationelle Trennung haben. Bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus ist es wichtig – das haben insbesondere die Erfahrungen seit 2001 gezeigt –, mit den Erkenntnissen der Nachrichtendienste, sofern sie den Polizeien rechtlich zulässig übermittelt werden können – das ist keine Einbahnstraße; das gilt umgekehrt genauso –, arbeiten zu können, um diesen Gefahren

Sachverständiger Uwe Kolmey

- (A) wirksam begegnen zu können. Die Einrichtung des gemeinsamen Terrorismusabwehrzentrums in Berlin ist ein Schritt auf diesem Weg. Es geht nicht darum, organisatorisch zu einer Einheit zu kommen, sondern um einen Austausch der Informationen, die für eine effektive Gefahrenabwehr wichtig sind. Ich glaube, so muss man mit dem Trennungsgebot umgehen: eine organisatorische, aber keine informationelle Trennung.

**Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:**

Jetzt bekommt Herr Professor Kutscha zur Antwort auf die Frage des Herrn Kollegen Ströbele das Wort.

**Sachverständiger Prof. Dr. Martin Kutscha:**

Herr Abgeordneter Ströbele, ich warne davor, einen Begriff wie „internationaler Terrorismus“ in das Grundgesetz zu schreiben, und zwar angesichts der Erfahrungen, die wir mit anderen Begriffen gemacht haben, die wie ein Sesam-öffne-dich neue Befugnisse erheischen. Auch der Begriff der organisierten Kriminalität ist in keinem Gesetz definiert.

Ich will das ein bisschen anschaulich machen. Darüber, was ein Terrorist ist, können wir aus der Sicht des deutschen Rechtsstaats wahrscheinlich schnell einen gewissen, wenn auch begrenzten Konsens erreichen. Aber Herr Ziercke hat angesprochen, dass es gerade um den internationalen Austausch von Daten geht. Es geht also zum Beispiel um Daten, die aus den USA kommen.

(B)

Wenn wir betrachten, wer in den USA als Terrorist gilt, werden wir eine erschreckende Feststellung machen. Nicht als Terroristen gelten offenbar zum Beispiel die Warlords in Somalia; sie werden unterstützt. Nicht als Terroristen gelten die Contras, die in Nicaragua mit den blutigsten und brutalsten Mitteln gekämpft haben. Nicht als Terrorist galt in den USA früher Saddam Hussein; auch er wurde von den USA unterstützt. Die politischen Präferenzen sind da offenbar ganz eindeutig. Je nach Gusto, je nach politischer Anschauung, ob es sich um einen „good guy“ oder einen „bad guy“ handelt, wird definiert, was ein Terrorist ist. Nach der Vorstellung anderer Staaten werden auch militante Umweltschützer plötzlich zu Terroristen. Diese Daten werden dann an das BKA übermittelt. Ich hoffe natürlich, dass sie dort richtig gewürdigt werden.

Vor dem Hintergrund des mangelnden internationalen Konsenses über den Begriff „internationaler Terrorismus“ – auch in der UNO gibt es keinen solchen Konsens – plädiere ich dafür, ihn auf keinen Fall ins Grundgesetz hineinzuschreiben.

**Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:**

Zum guten Schluss bitte ich Herrn Professor Poscher die restlichen Fragen, nämlich die von Herrn Ströbele, Herrn Edathy, Herrn Wieland und Herrn Wiefelspütz, zu beantworten.

**Sachverständiger Prof. Dr. Ralf Poscher:**

(C)

Sehr geehrter Herr Vorsitzender! Herr Ströbele, zu Ihrer Frage, die sich auf die Fälle bezieht, vertrete ich folgende Position: Ich weiß nicht sicher – dafür kenne ich die Praxis zu wenig –, ob das vorher alles wunderbar geklappt hat. Ich glaube, dass es, egal wie die Fälle gelaufen sind, eine föderale Lösung gibt. Die Tatsache, dass die Fälle gut gelaufen sind – tatsächlich hat es wohl kein Problem gegeben; so hat sich das bis jetzt angehört –, belegt, dass man diese Probleme föderal lösen kann.

Man kann aber auch sagen, dass der Bund das machen soll. In all den Fällen, die bisher erwähnt wurden, würde aber, soweit eine Landeszuständigkeit nicht erkennbar ist, die Kompetenz des Bundeskriminalamts auf jeden Fall ausreichen. Mehr braucht das Bundeskriminalamt in all den genannten Fällen nicht, um eine Initialzuständigkeit innezuhaben und um die Sache, wenn sie sich weiter konkretisiert, im Rahmen einer föderalen Sicherheitsarchitektur an die Länder weiterzugeben. Das ist meine Antwort auf die Frage, die sich auf die Fälle bezog.

Ansonsten möchte ich noch auf zwei Punkte eingehen. Ich glaube nicht – das ist der eine Punkt –, dass der Topos oder der Gesetzgebungsgegenstand „internationaler Terrorismus“ irgendetwas erzwingt. Der andere Punkt ist, dass in den genannten Fällen die Kompetenz des Bundeskriminalamtes ausreichen würde, sofern und solange die Zuständigkeit einer Landesbehörde nicht geklärt ist.

Herr Edathy, zu Ihrer Frage zum Versammlungsrecht und den Gestaltungsspielräumen der Länder. Ich finde es ganz bezeichnend, wie die Diskussion geführt und die Fragen in dieser Runde gestellt werden. Es geht immer darum, wie dieses demokratische Grundrecht noch weiter beschränkt werden kann. Das ist die einzige Stoßrichtung der Diskussion. Die Fragen zielen immer auf die letzten Grenzen. Vielleicht gibt es da noch etwas auszuloten. Ich glaube aber, ähnlich wie meine Kollegen, dass da nicht mehr viel Luft ist.

(D)

Es gibt ganz andere Fragen, die beim Versammlungsrecht auf der Tagesordnung stehen – sie standen schon im Brokdorf-Beschluss –: Die Fragen zum Kooperationsverhältnis zwischen Polizei und Veranstalter sind vom Gesetzgeber bislang nicht angefasst worden. Es besteht die Gefahr, dass alle 16 Länder das unterschiedlich regeln. Es ist die Frage, was es für die einzelnen Veranstalter bedeuten würde – das betrifft auch Ihre Frage, Herr Wieland –, wenn das in jedem Bundesland unterschiedlich geregelt wäre. Ich kann mir nicht vorstellen, dass das für die demokratische Kultur der Ausübung dieses Grundrechts irgendeinen Vorteil bringt. Es gibt also Gestaltungsspielräume nach oben, nicht nach unten. Ich weiß aber nicht, was für die demokratische Kultur dieses Landes Gutes daraus folgen soll, wenn die Länder ihre Gestaltungsspielräume nach oben wahrnehmen.

Herr Wieland, Sie haben nach der Anwendung des Versammlungsrechts gefragt. Die eine Seite habe ich schon genannt: Ich denke – das liegt auf der Hand –,



Sachverständiger Prof. Dr. Ralf Poscher

- (A) dass es für bundesweit tätige Veranstalter ganz problematisch sein könnte, wenn sie sich mit 16 verschiedenen Versammlungsgesetzen auseinander setzen müssten, wenn überall andere Grundlagen gelten würden. Die Materie ist ohnehin nicht einfach, weil sie stark richterrechtlich geprägt ist. Das macht die Gestaltung der Demonstrations- und Versammlungskultur nicht leichter.

Herr Wiefelspütz, Ihre Frage zielte darauf, inwieweit sich dadurch die Sicherheitsarchitektur verändert. Ich denke, sie verändert sich nicht so grundlegend, dass man dann überhaupt keine Gefahrenabwehr durch die Länder mehr hätte. Ich glaube aber, dass sie sich deutlich stärker verändern wird, als die Regelung den Anschein gibt. Wir können das an den Begriffen festmachen, die die Regelung aufzählt. In der Eingangsbeobachtung hatte ich schon erwähnt, dass die erste scheinbare Begrenzung die Internationalität des Terrorismus ist. Ich denke, diese Begrenzung wird keine wirkliche sein, weil alle terroristischen Gefahren, von denen bisher die Rede war und denen wir ausgesetzt sind, international sind. Also geht es um Terrorismus schlechthin.

Der wirkliche Knackpunkt des Entwurfs des Art. 73 Abs. 1 Nr. 9 a des Grundgesetzes ist, dass in den Fällen, in denen eine länderübergreifende Gefahr besteht, eine Kompetenz eröffnet wird. Wenn mit der in dem Entwurf des Art. 73 Abs. 1 Nr. 9 a des Grundgesetzes verwendeten Formulierung – so wurde das in den Stellungnahmen vertreten – die abstrakte Gefahr gemeint sein soll, dann haben wir es beim internationalen Terrorismus immer mit einer länderübergreifenden, abstrakten Gefahr zu tun. Dann wäre – das ist schon einmal klar – der Kompetenztitel immer eröffnet. Der Entwurf des Art. 73 Abs. 1 Nr. 9 a des Grundgesetzes enthält einen Kompetenztitel des BKA zur Gefahrenabwehr in allen Fällen des Terrorismus.

- (B) Dann ist noch die Frage, wie er ausgenutzt wird. Auch in diesem Zusammenhang ist die Dynamik der Regelung relativ klar: Der neu zu schaffende Art. 73 Abs. 1 Nr. 9 a des Grundgesetzes beschreibt eine Parallelkompetenz. Bund und Länder werden bei der Abwehr des Terrorismus immer parallel agieren. Es ist klar, dass das nicht lange gut gehen wird, weil eine Koordinationsleistung erbracht werden muss. Ich denke, die Hinweise auf die Gesetzentwürfe, die sicherlich schon in irgendwelchen Schubladen liegen, sind richtig. Wie wird diese Parallelkompetenz wohl aufgelöst werden? Die Idee, einen zentralistischen Zug in das Gefahrenabwehrsystem zu bringen, beinhaltet natürlich, dass dem BKA die Führung zugeschlagen würde. Dann hätte das BKA im gesamten Bereich des Terrorismus eine zentrale Kompetenz, womöglich verbunden mit einem Weisungsrecht an die Landespolizeien. Das würde im Bereich der Sicherheitsarchitektur zu einer ganz beachtlichen Veränderung, jedenfalls nicht um nur wenige Millimeter, führen.

(Dr. Dieter Wiefelspütz, MdB [SPD]: Wollen Sie internationalen Terrorismus von einem Bundesland allein bekämpfen lassen?)

(C)

– Nein, natürlich in der Zusammenarbeit der Bundesländer, wie es zurzeit auch geschieht, inklusive der Koordinationsfunktion, die dem BKA zurzeit schon zukommt.

Bezogen auf die Antiterrorismusprogramme diskutiert man international nicht über Zentralisierung – das will ich noch einmal sagen –, sondern darüber, wie man die Netzwerkstrukturen, die wir gleichsam auf der anderen Seite finden, in die eigene Sicherheitsarchitektur übernehmen kann. Die Diskussion in den USA geht nicht in Richtung Zentralisierung. Im amerikanischen Militär läuft zum Beispiel ein Dezentralisierungsprogramm, wie es das in der Geschichte der amerikanischen Verteidigung noch nie gegeben hat. Die großen Think Tanks in den USA, zum Beispiel die RAND Corporation, empfehlen, Netzwerkstrukturen aufzubauen und Dezentralisierung zu betreiben.

Ich will damit sagen, dass es sachlogisch keinen zwingenden Grund gibt, warum Terrorismusabwehr nur zentralistisch und nicht in den Strukturen, die wir haben – sie können optimiert werden –, organisiert werden kann. Diese Strukturen würden optimiert, wenn man den Entwurf des Art. 73 Abs. 1 Nr. 9 a des Grundgesetzes darauf beschränkte, dass das BKA Maßnahmen ergreifen kann, solange die Zuständigkeit einer Landespolizeibehörde nicht erkennbar ist. Damit wären zumindest all die Fälle abgedeckt, die hier heute erwähnt wurden.

(D)

#### Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:

Liebe Kolleginnen und Kollegen! Meine sehr verehrten Damen und Herren! Ich glaube, diese Form der gemeinsamen Anhörung von Bundestag und Bundesrat ist für die demokratische Kultur dieses Landes gut. Ich darf Ihnen allen, auch im Namen des Kollegen Schmidt, herzlich für die engagierten Fragen, die kompetenten Antworten und die Geduld, in diesem Sitzungssaal seit heute Morgen zu sitzen, danken. Wenn Sie sich noch nicht in die Anwesenheitsliste eingetragen haben – die abstrakte Gefahr besteht –, können Sie das noch nachholen.

Im Übrigen darf ich darauf hinweisen, dass die Anhörung zu dem Bereich Umwelt und Landwirtschaft morgen um 9.15 Uhr im Plenarsaal des Deutschen Bundestages stattfinden wird.

Herzlichen Dank. Ich wünsche Ihnen allen einen schönen Abend.

Die Sitzung ist geschlossen.

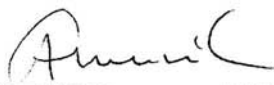

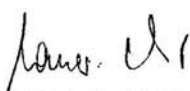



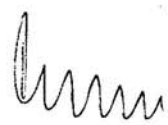
(Schluss: 18.29 Uhr)



**Anlagen zum Stenografischen Bericht**

(A) (C)

**Anlage 1**Anwesenheitsliste der Sachverständigenzur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Innere Angelegenheiten des Bundesrates und  
des Rechtsausschusses des Bundestages am**Mittwoch, den 17. Mai 2006,****Beginn 10.00 Uhr****Föderalismusreform – Justiz**



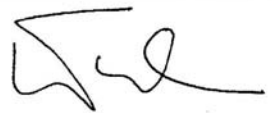
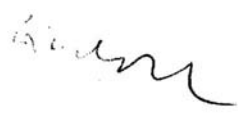
<b>Name</b>	<b>Unterschrift</b>
<b>Thomas Aumüller</b> Präsident am Landgericht Darmstadt	
<b>Prof. Dr. Alexander Bruns LL.M.</b> Georg-August-Universität Göttingen, Lehrstuhl für Bürgerliches Recht, Handels- und Wirtschaftsrecht, Versicherungsrecht und Rechtsvergleichung	
<b>Klaus Lange-Lehngut</b> Lt. RD, Leiter der JVA Berlin-Tegel	
<b>Clemens Lückemann</b> Lt. OStA, Leiter der Staatsanwaltschaft Würzburg	
<b>Prof. Dr. Bernd Maelicke</b> Direktor des Deutschen Instituts für Sozialwirtschaft, Lüneburg	
<b>Hans-Herbert Moser</b> Leiter der Justizvollzugsanstalt München	
<b>Prof. Dr. Gerhard Robbers</b> Universität Trier, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Kirchenrecht, Staatsphilosophie und Verfassungsgeschichte	

(B) (D)

(A)

2

(C)

<b>Gerd Sandkühler</b> Vorsitzender Richter am OLG a.D.	
<b>Prof. Dr. Manfred Seebode</b> Universität Leipzig	
<b>Prof. Dr. Rolf Stürner</b> Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, Institut für Deutsches und Ausländisches Zivilprozessrecht	
<b>Walter Troxler</b> Bundesamt für Justiz, Sektion Straf- und Maßnahmenvollzug, Bern	
<b>Klaus Winchenbach</b> Lt. RD, Vorsitzender der Bundesvereinigung der Anstaltsleiter im Strafvollzug	

(B)

(D)

(A)

(C)




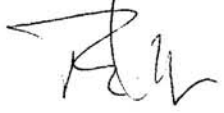
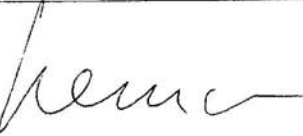


Anwesenheitsliste der Sachverständigen

zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Innere Angelegenheiten des Bundesrates und  
des Rechtsausschusses des Bundestages am

**Mittwoch, den 17. Mai 2006,**

**Beginn 14.00 Uhr**

**Föderalismusreform – Inneres**

Name	Unterschrift
<b>Prof. Dr. Manfred Baldus</b> Universität Erfurt, Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Neuere Rechtsgeschichte	
<b>Prof. Dr. Dr. h.c. Ulrich Battis</b> Humboldt-Universität zu Berlin, Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht sowie Verwaltungswissenschaften	
<b>Enno Brillo</b> Landeskriminaldirektor a. D., Hilden	
<b>Prof. Dr. Peter M. Huber</b> Ludwig-Maximilians-Universität München, Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Staatsphilosophie	
<b>Prof. Dr. Bernhard Kempen</b> Universität zu Köln, Institut für Völkerrecht und ausländisches öffentliches Recht	
<b>Uwe Kolmey</b> Direktor des Landeskriminalamtes Niedersachsen, Hannover	
<b>Prof. Dr. Martin Kutscha</b> Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege Berlin, Fachbereich I Allgemeine Verwaltung	

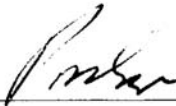
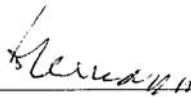

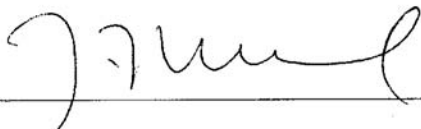
(B)

(D)

(A)

(C)

2

<b>Prof. Dr. Ralf Poscher</b> Ruhr-Universität Bochum, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Rechtssoziologie und Rechtsphilosophie	
<b>Prof. Dr. Friedrich E. Schnapp</b> Ruhr-Universität Bochum Juristische Fakultät	
<b>Prof. Dr. Helmut Schnellenbach</b> Präsident a.D. des Verwaltungsgerichts Gelsenkirchen	
<b>Jörg Ziercke</b> Präsident des Bundeskriminalamts	

(B)

(D)

(A)

(C)

Deutscher Bundestag

Mittwoch d. 17. MAI 06 10 00 -1-

Anwesenheitsliste  
gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes  
Sitzung des Ausschusses Nr. 6 (Rechtsausschuss)

8/11

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
Abgeordnete(r)		Abgeordnete(r)	

**CDU/ CSU**

**CDU/ CSU**

Gehb Dr., Jürgen		Bosbach, Wolfgang	
Geis, Norbert		Götzer Dr., Wolfgang	
Granold, Ute		Grübel, Markus	
Grosse-Brömer, Michael		Gutting, Olav	
Kauder (Villingen-Schw.), Siegfried		Kolbe, Manfred	
Krings, Dr. Günter		Noll, Michaela	
Merz, Friedrich		Röttgen Dr. , Norbert	
Raab, Daniela		Schröder Dr. Ole	
Schmidt (Mülheim), Andreas		Silberhorn, Thomas	
Voßhoff, Andrea Astrid		Wellenreuther, Ingo	
Wanderwitz, Marco		Winkelmeier-Becker, Elisabeth	

(B)

(D)

**SPD**

**SPD**

Benneter. Klaus Uwe		Bürsch Dr. , Michael	
Brinkmann (Hildesheim), Bernhard		Duin, Garrelt	
Danckert Dr., Peter		Edathy, Sebastian	
Dressel Dr. Carl-Christian		Körper, Fritz Rudolf	
Kröning, Volker		Lopez, Helga	
Lambrecht, Christine		Oppermann, Thomas	
Manzewski, Dirk		Schäfer (Bochum), Axel	
Miersch Dr. Matthias		Schneider, Carsten	
Schieder, Marianne		Stiegler, Ludwig	
Strässer, Christoph		Wend Dr., Rainer	
Stünker, Joachim			

(A)

Deutscher Bundestag

Mittwoch d. 17. MAI 06 10 00 -2-

**Anwesenheitsliste**  
gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes  
**Sitzung des Ausschusses Nr. 6 (Rechtsausschuss)**

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
Abgeordnete(r)		Abgeordnete(r)	
<b><u>FDP</u></b>		<b><u>FDP</u></b>	
van Essen, Jörg		Burgbacher, Ernst	
Dyckmans, Mechthild		Laurischk, Sybille	
Leutheusser-Schnarrenberger, Sabine		Wolff (Rems-Murr), Hartfrid	
<b><u>DIE LINKE.</u></b>		<b><u>DIE LINKE.</u></b>	
Dagdelen, Sevim		Korte, Jan	
Maurer, Ulrich		Pau, Petra	
Neskovic, Wolfgang		Wunderlich, Jörn	
<b><u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u></b>		<b><u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u></b>	
Montag, Jerzy		Deligöz, Ekin	
Ströbele, Hans-Christian		Höfken, Ulrike	
Wieland, Wolfgang		Schewe- Gerigk, Irmingard	

(C)

(B)

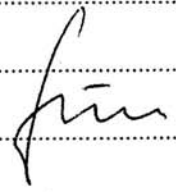
(D)



(A) (C)**Deutscher Bundestag****Anwesenheitsliste**

gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes

**Sitzung des Ausschusses Nr. 1 (Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung)**

<b>Ordentliche Mitglieder des Ausschusses</b>	<b>Unterschrift</b>	<b>Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses</b>	<b>Unterschrift</b>
<b>Abgeordnete(r)</b>		<b>Abgeordnete(r)</b>	
<b><u>CDU/ CSU</u></b>		<b><u>CDU/ CSU</u></b>	
Freiherr von Stetten, Christian .....		GehbDr., Jürgen .....	
Götzer Dr., Wolfgang .....		Koschyk, Hartmut .....	
Kaster, Bernhard .....		Krings, Dr. Günther .....	
Schröder Dr., Ole .....		Schmidt (Mühlheim), Andreas .....	
Strobl (Heilbronn), Thomas .....		Wanderwitz, Marco .....	
<b><u>SPD</u></b>		<b><u>SPD</u></b>	
Dressel Dr., Carl-Christian .....		Barnett, Doris .....	
Küster Dr., Uwe .....		Hartmann (Wackernheim), Michael .....	
Lambrecht, Christine .....		Körper, Fritz Rudolf .....	
Merkel (Berlin), Petra .....		Scholz, Olaf .....	
Wiefelspütz Dr., Dieter .....		Tauss, Jörg .....	
<b><u>FDP</u></b>		<b><u>FDP</u></b>	
van Essen, Jörg .....		Burgbacher, Ernst .....	
<b><u>DIE LINKE</u></b>		<b><u>DIE LINKE</u></b>	
Enkelmann Dr., Dagmar .....		Maurer, Ulrich .....	
<b><u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u></b>		<b><u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u></b>	
Beck (Köln), Volker .....		Stokar von Neuforn, Silke .....	

(B) (D)

(A) (C)**Deutscher Bundestag**

- 1 -

**Anwesenheitsliste**  
gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes  
**Sitzung des Ausschusses Nr. 3 (Auswärtiger Ausschuss)**

<b>Ordentliche Mitglieder des Ausschusses</b>	<b>Unterschrift</b>	<b>Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses</b>	<b>Unterschrift</b>
<b>Abgeordnete(r)</b>		<b>Abgeordnete(r)</b>	
<b><u>CDU/ CSU</u></b>		<b><u>CDU/ CSU</u></b>	
Eymer (Lübeck), Anke	.....	Beck (Reutlingen), Ernst-Reinhard	.....
Fritz, Erich G.	.....	Bismarck, Carl-Eduard Graf von	.....
Gauweiler Dr., Peter	.....	Frankenhauser, Herbert	.....
Gröhe, Hermann	.....	Haibach, Holger	.....
Grund, Manfred	.....	Hochbaum, Robert	.....
Freiherr zu Guttenberg, Karl-Theodor	.....	Kossendey, Thomas	.....
Hörster, Joachim	.....	Krings Dr., Günter	.....
Klaeden, Eckart von	.....	Lamers (Heidelberg) Dr., Karl A.	.....
Lintner, Eduard	.....	Merz, Friedrich	.....
Polenz, Ruprecht	.....	Raidel, Hans	.....
Schmidbauer, Bernd	.....	Schockenhoff Dr., Andreas	.....
Wellmann Karl-Georg	.....	Siebert, Bernd	.....
Wimmer (Neuss), Willy	.....	Silberhorn, Thomas	.....
<b><u>SPD</u></b>		<b><u>SPD</u></b>	
Annen, Niels	.....	Arnold, Rainer	.....
Dzembitzki, Detlef	.....	Barthel, Klaus	.....
Griefahn, Monika	.....	Burchard, Ulla	.....
Irber, Brunhilde	.....	Däubler-Gmelien Dr., Herta	.....
Jung (Karlsruhe), Johannes	.....	Ernstberger, Petra	.....
Klose, Hans-Ulrich	.....	Hofmann (Volkach), Frank	.....
Meckel, Markus	.....	Kolbow, Walter	.....
Mützenich Dr., Rolf	.....	Kramer, Rolf	.....
Pflug, Johannes	.....	Mark, Lothar	.....
Scheer Dr., Hermann	.....	Mogg, Ursula	.....
Schily, Otto	.....	Oppermann, Thomas	.....
Weisskirchen (Wiesloch), Gert	.....	Schwall-Düren Dr., Angelica	.....
Zapf, Uta	.....	Staffelt Dr., Ditmar	.....

(B) (D)

(A) (C)

**Deutscher Bundestag** - 2 -

**Anwesenheitsliste**  
gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes  
**Sitzung des Ausschusses Nr. 3 (Auswärtiger Ausschuss)**

<b>Ordentliche Mitglieder des Ausschusses</b>	<b>Unterschrift</b>	<b>Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses</b>	<b>Unterschrift</b>
<b>Abgeordnete(r)</b>		<b>Abgeordnete(r)</b>	
<b><u>FDP</u></b>		<b><u>FDP</u></b>	
Gerhardt Dr., Wolfgang	.....	Hoff, Elke	.....
Hoyer Dr., Werner	.....	Königshaus, Hellmut	.....
Leibrecht, Harald	.....	Löning, Markus	.....
Schuster, Marina	.....	Stinner Dr., Rainer	.....
<b><u>DIE LINKE</u></b>		<b><u>DIE LINKE</u></b>	
Gehrcke, Wolfgang	.....	Aydin, Hüseyin-Kenan	.....
Knoche, Monika	.....	Hänsel, Heike	.....
Paech Dr., Norman	.....	Leutert, Michael	.....
<b><u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u></b>		<b><u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u></b>	
Beck (Bremen), Marieluise	.....	Fischer (Frankfurt), Josef	.....
Eid Dr., Uschi	.....	Roth (Augsburg), Claudia	.....
Müller (Köln), Kerstin	.....	Trittin, Jürgen	.....

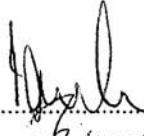
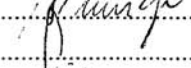
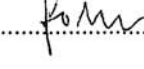

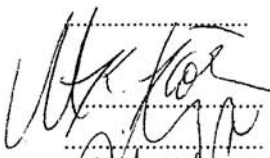
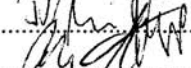
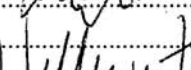
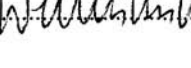
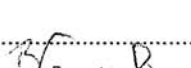
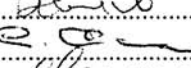
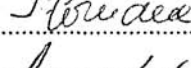
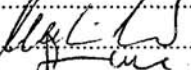
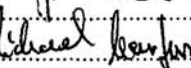
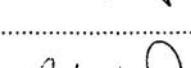
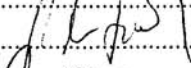
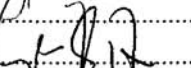
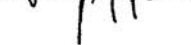





(B) (D)

(A) **Deutscher Bundestag**

1

(C)

**Anwesenheitsliste**  
gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes  
**Sitzung des Ausschusses Nr. 4 (Innenausschuss)**

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
<b>Abgeordnete(r)</b>		<b>Abgeordnete(r)</b>	
<u>CDU/ CSU</u>		<u>CDU/ CSU</u>	
Baumann, Günter		Bär, Dorothee	.....
Binninger, Clemens		Bosbach, Wolfgang	.....
Brandt, Helmut		Brähmig, Klaus	.....
Göbel, Ralf		Gauweiler Dr., Peter	.....
Grindel, Reinhard	.....	Gehb Dr., Jürgen	.....
Kammer, Hans-Werner	.....	Götz, Peter	.....
Karl, Alois	.....	Herrmann, Jürgen	.....
Köhler (Wiesbaden), Kristina		Kauder (Villingen-Schw.),	.....
Mayer (Altötting), Stephan		Liebing, Ingbert	.....
Philipp, Beatrix		Noll, Michaela	.....
Riegert, Klaus		Raab, Daniela	.....
Uhl Dr., Hans-Peter		Schmidbauer, Bernd	.....
Wellenreuther, Ingo		Siegfried	.....
		Steinbach, Erika	.....
<u>SPD</u>		<u>SPD</u>	
Benneter, Klaus Uwe		Akgün Dr., Lale	.....
Bürsch Dr., Michael		Amann, Gregor	.....
Edathy, Sebastian		Dressel Dr., Carl-Christian	.....
Ehrmann, Siegmund		Freitag, Dagmar	.....
Fograscher, Gabriele		Hagedorn, Bettina	.....
Gerster, Martin		Körper, Fritz Rudolf	.....
Gunkel, Wolfgang		Kröning, Volker	.....
Hartmann (Wackernheim), Michael		Manzowski, Dirk	.....
Hofmann (Volkach), Frank	.....	Müller (Chemnitz), Detlef	.....
Reichel, Maik		Pflug, Johannes	.....
Reichenbach, Gerold		Strässer, Christoph	.....
Veit, Rüdiger		Tauss, Jörg	.....
Wiefelspütz Dr., Dieter		Weißgerber, Gunter	.....

(B)

(D)

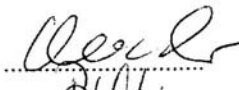
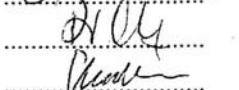


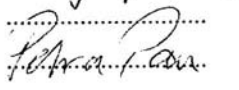

Seite 92, 30. Mai 2006, G:\Ausschussprotokoll\Foedkonn\Produktion\1404\_satz\Foedkonn\_Anlagen\_01\_14\_fm\_Frame6.0

(A) (C)

Deutscher Bundestag

- 2 -

**Anwesenheitsliste**  
gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes  
Sitzung des Ausschusses Nr. 4 (Innenausschuss)


Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
Abgeordnete(r)		Abgeordnete(r)	
<b><u>FDP</u></b>		<b><u>FDP</u></b>	
Burgbacher, Ernst		Dyckmans, Mechthild	.....
Piltz, Gisela		Lanfermann, Heinz	.....
Stadler Dr., Max		Schuster, Marina	.....
Wolff (Rems-Murr), Hartfrid		Thiele, Carl-Ludwig	.....
<b><u>DIE LINKE.</u></b>		<b><u>DIE LINKE.</u></b>	
Jelpke, Ulla		Dagdelen, Sevim	.....
Korte, Jan		Keskin Dr., Hakki	.....
Pau, Petra		Neskovic, Wolfgang	.....
<b><u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u></b>		<b><u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u></b>	
Stokar von Neuforn, Silke	.....	Beck (Köln), Volker	.....
Wieland, Wolfgang	.....	Lazar, Monika	.....
Winkler, Josef Philip	.....	Montag, Jerzy	.....

(B) (D)

(A) (C)

**Deutscher Bundestag**

**Anwesenheitsliste**  
gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes  
**Sitzung des Ausschusses Nr. 5 (Sportausschuss)**

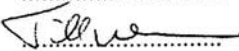
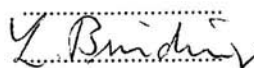
Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
Abgeordnete(r)		Abgeordnete(r)	
<b><u>CDU/ CSU</u></b>		<b><u>CDU/ CSU</u></b>	
Fischbach, Ingrid	.....	Barthle, Norbert	.....
Gienger, Eberhard	.....	Fischer, (Hamburg), Dirk	.....
Heynemann, Bernd	.....	Kolbe, Manfred	.....
Mayer (Altötting), Stephan		Sebastian, Wilhelm Josef	.....
Rauen, Peter	.....	Singhammer, Johannes	.....
Riegert, Klaus	.....	Weinberg, Marcus	.....
<b><u>SPD</u></b>		<b><u>SPD</u></b>	
Danckert Dr., Peter	.....	Hemker, Reinhold	.....
Freitag, Dagmar	.....	Körper, Fritz Rudolf	.....
Gerster, Martin	.....	Kumpf, Ute	.....
Grotthaus, Wolfgang	.....	Reiche (Cottbus), Steffen	.....
Marks, Caren	.....	Schäfer (Bochum), Axel	.....
Schulz (Spandau), Swen	.....	Scheelen, Bernd	.....
<b><u>FDP</u></b>		<b><u>FDP</u></b>	
Günther (Plauen), Joachim	.....	Ackermann, Jens	.....
Parr, Detlef	.....	Gruß, Miriam	.....
<b><u>DIE LINKE.</u></b>		<b><u>DIE LINKE.</u></b>	
Kunert, Katrin	.....	Bunge Dr., Martina	.....
<b><u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u></b>		<b><u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u></b>	
Hermann, Winfried	.....	Göring-Eckardt, Katrin	.....

(B) (D)

(A) - 1 - (C)

Deutscher Bundestag

**Anwesenheitsliste**  
gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes  
Sitzung des Ausschusses Nr. 7 (Finanzausschuss)

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
Abgeordnete(r)		Abgeordnete(r)	
<b><u>CDU/ CSU</u></b>		<b><u>CDU/ CSU</u></b>	
Bernhardt, Otto	.....	Bareiß, Thomas	.....
Dautzenberg, Leo	.....	Dött, Marie-Luise	.....
Fahrenschon, Georg	.....	Fromme, Jochen-Konrad	.....
Flosbach, Klaus-Peter	.....	Jahr Dr., Peter	.....
Gutting, Olav	.....	Kalb, Bartolomus	.....
Kolbe, Manfred	.....	Meister Dr., Michael	.....
Lips, Patricia	.....	Merz, Friedrich	.....
Michelbach, Hans	.....	Mller (Braunschweig), Carsten	.....
Oswald, Eduard	.....	Mller (Erlangen), Stefan	.....
Rzepka, Peter	.....	Rauen, Peter	.....
Schindler, Norbert	.....	Rehberg, Eckhardt	.....
Freiherr von Stetten, Christian	.....	Ruck Dr., Christian	.....
Tillmann, Antje		Widmann-Mautz, Annette	.....
<b><u>SPD</u></b>		<b><u>SPD</u></b>	
Arndt-Brauer, Ingrid	.....	Brinkmann (Hildesheim), Bernha	.....
Binding (Heidelberg), Lothar		Faße, Annette	.....
Frechen, Gabriele	.....	Freitag, Dagmar	.....
Hauer, Nina	.....	Grasedieck, Dieter	.....
Hinz (Essen), Petra	.....	Kröning, Volker	.....
Krger Dr., Hans-Ulrich	.....	Lange (Backnang), Christian	.....
Pronold, Florian	.....	Lauterbach Dr., Karl	.....
Runde, Ortwin	.....	Mast, Katja	.....
Scheelen, Bernd	.....	Po, Joachim	.....
Schultz (Everswinkel), Reinhard	.....	Priesmeier Dr., Wilhelm	.....
Spiller, Jörg-Otto	.....	Schmidt Dr., Frank	.....
Violka, Simone	.....	Stünker, Joachim	.....
Westrich, Lydia	.....	Teuchner, Jella	.....

(B) (D)

(A) **Deutscher Bundestag** - 2 - (C)

**Anwesenheitsliste**  
gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes  
**Sitzung des Ausschusses Nr. 7 (Finanzausschuss)**

<b>Ordentliche Mitglieder des Ausschusses</b>	<b>Unterschrift</b>	<b>Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses</b>	<b>Unterschrift</b>
<b>Abgeordnete(r)</b>		<b>Abgeordnete(r)</b>	
<b><u>FDP</u></b>		<b><u>FDP</u></b>	
Schäffler, Frank	.....	Haustein, Heinz-Peter	.....
Solms Dr., Hermann Otto	.....	Kolb Dr., Heinrich L.	.....
Thiele, Carl- Ludwig	.....	Toncar, Florian	.....
Wissing Dr., Volker	.....	Zeil, Martin	.....
<b><u>DIE LINKE.</u></b>		<b><u>DIE LINKE.</u></b>	
Claus, Roland	.....	Bartsch Dr., Dietmar	.....
Höll Dr., Barbara	.....	Dreibus, Werner	.....
Troost Dr., Axel	.....	Lötzer, Ulla	.....
<b><u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u></b>		<b><u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u></b>	
Andreae, Kerstin	.....	Beck (Bremen), Marieuise	.....
Scheel, Christine	.....	Dückert Dr., Thea	.....
Schick Dr., Gerhard	.....	Loske Dr., Reinhard	.....

(B) (D)



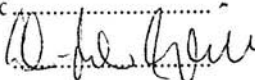
(A) (C)

## Deutscher Bundestag

## Anwesenheitsliste

- 1 -

gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes  
Sitzung des Ausschusses Nr. 8 (Haushaltsausschuss)

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
Abgeordnete(r)		Abgeordnete(r)	
<b><u>CDU/ CSU</u></b>		<b><u>CDU/ CSU</u></b>	
Barthle, Norbert	.....	Aigner, Ilse	.....
Borchert, Jochen	.....	Brand, Michael	.....
Frankenhauser, Herbert	.....	Brauksiepe, Dr. Ralf	.....
Fromme, Jochen-Konrad	.....	Dautzenberg, Leo	.....
Fuchtel, Hans-Joachim	.....	Fahrenschon, Georg	.....
Jaffke, Susanne	.....	Ferlemann, Enak	.....
Kalb, Bartholomäus	.....	Fischer, Axel E.	.....
Kampeter, Steffen	.....	Fuchs, Dr. Michael	.....
Königshofen, Norbert	.....	Meister, Dr. Michael	.....
Luther, Dr. Michael	.....	Schäfer (Saalstadt), Anita	.....
Rossmann, Kurt J.	.....	Scheuer, Dr. Andreas	.....
Schirmbeck, Georg	.....	Spahn, Jens	.....
Schröder, Dr. Ole	.....	Strothmann, Lena	.....
Schulte-Drüggelte, Bernharc	.....	Tillmann, Antje	.....
Willsch, Klaus-Peter		Weiß (Emmendingen), Peter	.....
<b><u>SPD</u></b>		<b><u>SPD</u></b>	
Bahr (Neuruppin), Ernst	.....	Arndt-Bauer, Ingrid	.....
Brinkmann (Hildesh.), Bernh	.....	Binding (Heidelberg), Lothar	.....
Hagedorn, Bettina	.....	Hauer, Nina	.....
Hagemann, Klaus	.....	Hinz (Essen), Petra	.....
Hoffmann (Wismar), Iris	.....	Krüger Dr., Hans-Ulrich	.....
Hübner, Klaas	.....	Küster Dr., Uwe	.....
Kahrs, Johannes	.....	Ortel, Holger	.....
Kröning, Volker	.....	Poß, Joachim	.....
Lehn, Waltraud	.....	Pronold, Florian	.....

(B) (D)

(A) - 2 - (C)**Deutscher Bundestag**

**Anwesenheitsliste**  
**gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes**  
**Sitzung des Ausschusses Nr. 8 (Haushaltsausschuss)**

<b>Ordentliche Mitglieder des Ausschusses</b>	<b>Unterschrift</b>	<b>Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses</b>	<b>Unterschrift</b>
<b>Abgeordnete(r)</b>		<b>Abgeordnete(r)</b>	
<b><u>SPD</u></b>		<b><u>SPD</u></b>	
Mark, Lothar	.....	Roth (Heringen), Michael	.....
Merkel (Berlin), Petra	.....	Runde, Ortwin	.....
Schmidt Dr., Frank	.....	Scheelen, Bernd	.....
Schneider (Erfurt), Carsten	.....	Spiller, Jörg-Otto	.....
Schurer, Ewald	.....	Weis, Petra	.....
Weißgerber, Gunter	.....	Westrich, Lydia	.....
<b><u>FDP</u></b>		<b><u>FDP</u></b>	
Flach, Ulrike	.....	Ahrendt, Christian	.....
Fricke, Otto	.....	Barth, Uwe	.....
Koppelin, Jürgen	.....	Link (Heilbronn), Michael	.....
Winterstein Dr., Claudia	.....	Piltz, Gisela	.....
<b><u>DIE LINKE.</u></b>		<b><u>DIE LINKE.</u></b>	
Bartsch Dr., Dietmar	.....	Bluhm, Heidrun	.....
Claus, Roland	.....	Höll Dr., Barbara	.....
Leutert, Michael	.....	Kunert, Katrin	.....
Löttsch Dr., Gesine	.....	Menzner, Dorothee	.....
<b><u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u></b>		<b><u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u></b>	
Bonde, Alexander	.....	Andreae, Kerstin	.....
Hajduk, Anja	.....	Berninger, Matthias	.....
Lührmann, Anna	.....	Hinz (Herborn), Priska	.....

(B) (D)

(A)	<b>Deutscher Bundestag</b> <b>Anwesenheitsliste</b> gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes <b>Sitzung des Ausschusses Nr. 9 (Ausschuss für Wirtschaft und Technologie)</b>	(C)																																																																																																																								
	- 1 -																																																																																																																									
	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="text-align: left;">Ordentliche Mitglieder des Ausschusses</th> <th style="text-align: left;">Unterschrift</th> <th style="text-align: left;">Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses</th> <th style="text-align: left;">Unterschrift</th> </tr> <tr> <th style="text-align: left;">Abgeordnete(r)</th> <th></th> <th style="text-align: left;">Abgeordnete(r)</th> <th></th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td colspan="2"><b><u>CDU/ CSU</u></b></td> <td colspan="2"><b><u>CDU/ CSU</u></b></td> </tr> <tr> <td>Dobrindt, Alexander</td> <td>.....</td> <td>Bellmann, Veronika</td> <td>.....</td> </tr> <tr> <td>Fuchs Dr., Michael</td> <td>.....</td> <td>Fischer (Karlsruhe-Land), Axel E.</td> <td>.....</td> </tr> <tr> <td>Göhner Dr., Reinhard</td> <td>.....</td> <td>Freiherr von Stetten, Christian</td> <td>.....</td> </tr> <tr> <td>Lämmel, Andreas G.</td> <td>.....</td> <td>Fritz, Erich G.</td> <td>.....</td> </tr> <tr> <td>Meyer (Hamm), Laurenz</td> <td>.....</td> <td>Hinsken, Ernst</td> <td>.....</td> </tr> <tr> <td>Obermeier, Franz</td> <td>.....</td> <td>Hochbaum, Robert</td> <td>.....</td> </tr> <tr> <td>Pawelski, Rita</td> <td>.....</td> <td>Hofbauer, Klaus</td> <td>.....</td> </tr> <tr> <td>Pfeiffer Dr., Joachim</td> <td>.....</td> <td>Krogmann Dr., Martina</td> <td>.....</td> </tr> <tr> <td>Rehberg, Eckhardt</td> <td>.....</td> <td>Meckelburg, Wolfgang</td> <td>.....</td> </tr> <tr> <td>Riesenhuber Dr., Heinz</td> <td>.....</td> <td>Michelbach, Hans</td> <td>.....</td> </tr> <tr> <td>Rupprecht (Weiden), Albert</td> <td>.....</td> <td>Petzold, Ulrich</td> <td>.....</td> </tr> <tr> <td>Strohtmann, Lena</td> <td>.....</td> <td>Pofalla, Ronald</td> <td>.....</td> </tr> <tr> <td>Wegner, Kai</td> <td>.....</td> <td>Voßhoff, Andrea Astrid</td> <td>.....</td> </tr> <tr> <td colspan="2"><b><u>SPD</u></b></td> <td colspan="2"><b><u>SPD</u></b></td> </tr> <tr> <td>Barnett, Doris</td> <td>.....</td> <td>Brase, Willi</td> <td>.....</td> </tr> <tr> <td>Barthel, Klaus</td> <td>.....</td> <td>Burchardt, Ulla</td> <td>.....</td> </tr> <tr> <td>Berg Dr., Axel</td> <td>.....</td> <td>Kofler Dr., Bärbel</td> <td>.....</td> </tr> <tr> <td>Berg, Ute</td> <td>.....</td> <td>Mühlstein, Marko</td> <td>.....</td> </tr> <tr> <td>Bulmahn, Edelgard</td> <td>.....</td> <td>Raabe Dr., Sascha</td> <td>.....</td> </tr> <tr> <td>Dörmann, Martin</td> <td>.....</td> <td>Schultz (Everswinkel), Reinhard</td> <td>.....</td> </tr> <tr> <td>Duin, Garrelt</td> <td>.....</td> <td>Schwanholz Dr., Martin</td> <td>.....</td> </tr> <tr> <td>Hempelmann, Rolf</td> <td>.....</td> <td>Staffelt Dr., Ditmar</td> <td>.....</td> </tr> <tr> <td>Lange (Backnang), Christian</td> <td>.....</td> <td>Stiegler, Ludwig</td> <td>.....</td> </tr> <tr> <td>Tabillion Dr., Rainer</td> <td>.....</td> <td>Tauss, Jörg</td> <td>.....</td> </tr> <tr> <td>Wend Dr., Rainer</td> <td>.....</td> <td>Wetzel Dr., Margrit</td> <td>.....</td> </tr> <tr> <td>Wicklein, Andrea</td> <td>.....</td> <td>Zöllmer, Manfred</td> <td>.....</td> </tr> <tr> <td>Wistuba, Engelbert</td> <td>.....</td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table>	Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Abgeordnete(r)		Abgeordnete(r)		<b><u>CDU/ CSU</u></b>		<b><u>CDU/ CSU</u></b>		Dobrindt, Alexander	.....	Bellmann, Veronika	.....	Fuchs Dr., Michael	.....	Fischer (Karlsruhe-Land), Axel E.	.....	Göhner Dr., Reinhard	.....	Freiherr von Stetten, Christian	.....	Lämmel, Andreas G.	.....	Fritz, Erich G.	.....	Meyer (Hamm), Laurenz	.....	Hinsken, Ernst	.....	Obermeier, Franz	.....	Hochbaum, Robert	.....	Pawelski, Rita	.....	Hofbauer, Klaus	.....	Pfeiffer Dr., Joachim	.....	Krogmann Dr., Martina	.....	Rehberg, Eckhardt	.....	Meckelburg, Wolfgang	.....	Riesenhuber Dr., Heinz	.....	Michelbach, Hans	.....	Rupprecht (Weiden), Albert	.....	Petzold, Ulrich	.....	Strohtmann, Lena	.....	Pofalla, Ronald	.....	Wegner, Kai	.....	Voßhoff, Andrea Astrid	.....	<b><u>SPD</u></b>		<b><u>SPD</u></b>		Barnett, Doris	.....	Brase, Willi	.....	Barthel, Klaus	.....	Burchardt, Ulla	.....	Berg Dr., Axel	.....	Kofler Dr., Bärbel	.....	Berg, Ute	.....	Mühlstein, Marko	.....	Bulmahn, Edelgard	.....	Raabe Dr., Sascha	.....	Dörmann, Martin	.....	Schultz (Everswinkel), Reinhard	.....	Duin, Garrelt	.....	Schwanholz Dr., Martin	.....	Hempelmann, Rolf	.....	Staffelt Dr., Ditmar	.....	Lange (Backnang), Christian	.....	Stiegler, Ludwig	.....	Tabillion Dr., Rainer	.....	Tauss, Jörg	.....	Wend Dr., Rainer	.....	Wetzel Dr., Margrit	.....	Wicklein, Andrea	.....	Zöllmer, Manfred	.....	Wistuba, Engelbert	.....			(D)
Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift																																																																																																																							
Abgeordnete(r)		Abgeordnete(r)																																																																																																																								
<b><u>CDU/ CSU</u></b>		<b><u>CDU/ CSU</u></b>																																																																																																																								
Dobrindt, Alexander	.....	Bellmann, Veronika	.....																																																																																																																							
Fuchs Dr., Michael	.....	Fischer (Karlsruhe-Land), Axel E.	.....																																																																																																																							
Göhner Dr., Reinhard	.....	Freiherr von Stetten, Christian	.....																																																																																																																							
Lämmel, Andreas G.	.....	Fritz, Erich G.	.....																																																																																																																							
Meyer (Hamm), Laurenz	.....	Hinsken, Ernst	.....																																																																																																																							
Obermeier, Franz	.....	Hochbaum, Robert	.....																																																																																																																							
Pawelski, Rita	.....	Hofbauer, Klaus	.....																																																																																																																							
Pfeiffer Dr., Joachim	.....	Krogmann Dr., Martina	.....																																																																																																																							
Rehberg, Eckhardt	.....	Meckelburg, Wolfgang	.....																																																																																																																							
Riesenhuber Dr., Heinz	.....	Michelbach, Hans	.....																																																																																																																							
Rupprecht (Weiden), Albert	.....	Petzold, Ulrich	.....																																																																																																																							
Strohtmann, Lena	.....	Pofalla, Ronald	.....																																																																																																																							
Wegner, Kai	.....	Voßhoff, Andrea Astrid	.....																																																																																																																							
<b><u>SPD</u></b>		<b><u>SPD</u></b>																																																																																																																								
Barnett, Doris	.....	Brase, Willi	.....																																																																																																																							
Barthel, Klaus	.....	Burchardt, Ulla	.....																																																																																																																							
Berg Dr., Axel	.....	Kofler Dr., Bärbel	.....																																																																																																																							
Berg, Ute	.....	Mühlstein, Marko	.....																																																																																																																							
Bulmahn, Edelgard	.....	Raabe Dr., Sascha	.....																																																																																																																							
Dörmann, Martin	.....	Schultz (Everswinkel), Reinhard	.....																																																																																																																							
Duin, Garrelt	.....	Schwanholz Dr., Martin	.....																																																																																																																							
Hempelmann, Rolf	.....	Staffelt Dr., Ditmar	.....																																																																																																																							
Lange (Backnang), Christian	.....	Stiegler, Ludwig	.....																																																																																																																							
Tabillion Dr., Rainer	.....	Tauss, Jörg	.....																																																																																																																							
Wend Dr., Rainer	.....	Wetzel Dr., Margrit	.....																																																																																																																							
Wicklein, Andrea	.....	Zöllmer, Manfred	.....																																																																																																																							
Wistuba, Engelbert	.....																																																																																																																									

(A) - 2 - (C)

**Deutscher Bundestag**

**Anwesenheitsliste**  
gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes  
**Sitzung des Ausschusses Nr. 9 (Ausschuss für Wirtschaft und Technologie)**

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
Abgeordnete(r)		Abgeordnete(r)	
<b><u>FDP</u></b>		<b><u>FDP</u></b>	
Brüderle, Rainer	.....	Döring, Patrick	.....
Friedhoff, Paul K.	.....	Flach, Ulrike	.....
Kopp, Gudrun	.....	Meierhofer, Horst	.....
Zeil, Martin	.....	Otto (Frankfurt), Hans-Joachim	.....
<b><u>DIE LINKE:</u></b>		<b><u>DIE LINKE:</u></b>	
Lötzer, Ulla	.....	Dreibus, Werner	.....
Schui Dr., Herbert	.....	Hill, Hans-Kurt	.....
Zimmermann, Sabine	.....	Troost Dr., Axel	.....
<b><u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u></b>		<b><u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u></b>	
Berninger, Matthias	.....	Bettin, Grietje	.....
(B) Dückert, Thea	.....	Fell, Hans-Josef	..... (D)
Wolf (Frankfurt), Margareta	.....	Schick Dr., Gerhard	.....

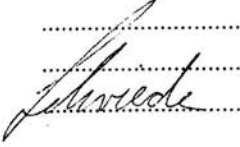
<b>Deutscher Bundestag</b>			
		<b>Anwesenheitsliste</b>	
		gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes	
		Sitzung des Ausschusses Nr. 10 (Ausschuss für, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz)	
<b>Ordentliche Mitglieder des Ausschusses</b>	<b>Unterschrift</b>	<b>Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses</b>	<b>Unterschrift</b>
<b>Abgeordnete(r)</b>		<b>Abgeordnete(r)</b>	
<b><u>CDU/ CSU</u></b>		<b><u>CDU/ CSU</u></b>	
Bleser, Peter	.....	Borchert, Jochen	.....
Heinen, Ursula	.....	Connemann, Gitta	.....
Heller, Uda Carmen Freia	.....	Deittert, Hubert	.....
Holzenkamp, Franz-Josef	.....	Göppel, Josef	.....
Jahr Dr., Peter	.....	Jaffke, Susanne	.....
Jordan Dr., Hans-Heinrich	.....	Pfeiffer, Sybille	.....
Klößner, Julia	.....	Schindler, Norbert	.....
Lehmer Dr., Max	.....	Schirmbeck, Georg	.....
Mortler, Marlene	.....	Schulte-Drüggelte, Bernhard	.....
Röring, Johannes	.....	Vogel, Volkmar Uwe	.....
Segner, Kurt	.....	Zöllner, Wolfgang	.....
<b><u>SPD</u></b>		<b><u>SPD</u></b>	
Blumentritt, Volker	.....	Bahr (Neuruppin), Ernst	.....
Botz Dr., Gerhard	.....	Brinkmann (Hildesheim), Bernhard	.....
Drobinski-Weiß, Elvira	.....	Groneberg, Gabriele	.....
Herzog, Gustav	.....	Hiller-Ohm, Gabriele	.....
Ortel, Holger	.....	Hovermann, Eike	.....
Priesmeier Dr., Wilhelm	.....	Kelber, Ulrich	.....
Rawert, Mechthild	.....	Kumpf, Ute	.....
Schieder, Marianne	.....	Miersch Dr., Matthias	.....
Volkmer Dr., Marlies	.....	Schmitt (Landau), Heinz	.....
Wolff (Wolmirstedt), Waltraud	.....	Teuchner, Jella	.....
Zöllner, Manfred	.....	Thießen, Jörn	.....

(A)	<b>Deutscher Bundestag</b> <b>Anwesenheitsliste</b> gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes <b>Sitzung des Ausschusses Nr. 10 (Ausschuss für, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz)</b>	2 (C)																								
	<table border="0" style="width: 100%;"> <tr> <td style="width: 50%;"><b>Ordentliche Mitglieder des Ausschusses</b></td> <td style="width: 10%;"><b>Unterschrift</b></td> <td style="width: 50%;"><b>Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses</b></td> <td style="width: 10%;"><b>Unterschrift</b></td> </tr> <tr> <td><b>Abgeordnete(r)</b></td> <td></td> <td><b>Abgeordnete(r)</b></td> <td></td> </tr> </table>	<b>Ordentliche Mitglieder des Ausschusses</b>	<b>Unterschrift</b>	<b>Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses</b>	<b>Unterschrift</b>	<b>Abgeordnete(r)</b>		<b>Abgeordnete(r)</b>																		
<b>Ordentliche Mitglieder des Ausschusses</b>	<b>Unterschrift</b>	<b>Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses</b>	<b>Unterschrift</b>																							
<b>Abgeordnete(r)</b>		<b>Abgeordnete(r)</b>																								
	<table border="0" style="width: 100%;"> <tr> <td style="width: 50%;"><b><u>FDP</u></b></td> <td style="width: 50%;"><b><u>FDP</u></b></td> </tr> <tr> <td>Geisen Dr., Edmund Peter .....</td> <td>Schuster, Marina .....</td> </tr> <tr> <td>Goldmann, Hans-Michael .....</td> <td>Solms Dr., Hermann Otto .....</td> </tr> <tr> <td>Happach-Kasan Dr., Christel .....</td> <td>Wissing Dr., Volker .....</td> </tr> <tr> <td><b><u>DIE LINKE.</u></b></td> <td><b><u>DIE LINKE.</u></b></td> </tr> <tr> <td>Kunert, Katrin .....</td> <td>Bulling-Schröter, Eva .....</td> </tr> <tr> <td>Tackmann Dr., Kirsten .....</td> <td>Hill, Hans-Kurt .....</td> </tr> <tr> <td>Ulrich, Alexander .....</td> <td>Naumann, Kersten .....</td> </tr> <tr> <td><b><u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u></b></td> <td><b><u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u></b></td> </tr> <tr> <td>Behm, Cornelia .....</td> <td>Hettlich, Peter .....</td> </tr> <tr> <td>Höfken, Ulrike .....</td> <td>Kurth(Quedlinburg), Undine .....</td> </tr> <tr> <td>Höhn, Bärbel .....</td> <td>Scheel, Christine .....</td> </tr> </table>	<b><u>FDP</u></b>	<b><u>FDP</u></b>	Geisen Dr., Edmund Peter .....	Schuster, Marina .....	Goldmann, Hans-Michael .....	Solms Dr., Hermann Otto .....	Happach-Kasan Dr., Christel .....	Wissing Dr., Volker .....	<b><u>DIE LINKE.</u></b>	<b><u>DIE LINKE.</u></b>	Kunert, Katrin .....	Bulling-Schröter, Eva .....	Tackmann Dr., Kirsten .....	Hill, Hans-Kurt .....	Ulrich, Alexander .....	Naumann, Kersten .....	<b><u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u></b>	<b><u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u></b>	Behm, Cornelia .....	Hettlich, Peter .....	Höfken, Ulrike .....	Kurth(Quedlinburg), Undine .....	Höhn, Bärbel .....	Scheel, Christine .....	(D)
<b><u>FDP</u></b>	<b><u>FDP</u></b>																									
Geisen Dr., Edmund Peter .....	Schuster, Marina .....																									
Goldmann, Hans-Michael .....	Solms Dr., Hermann Otto .....																									
Happach-Kasan Dr., Christel .....	Wissing Dr., Volker .....																									
<b><u>DIE LINKE.</u></b>	<b><u>DIE LINKE.</u></b>																									
Kunert, Katrin .....	Bulling-Schröter, Eva .....																									
Tackmann Dr., Kirsten .....	Hill, Hans-Kurt .....																									
Ulrich, Alexander .....	Naumann, Kersten .....																									
<b><u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u></b>	<b><u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u></b>																									
Behm, Cornelia .....	Hettlich, Peter .....																									
Höfken, Ulrike .....	Kurth(Quedlinburg), Undine .....																									
Höhn, Bärbel .....	Scheel, Christine .....																									

(A) - 1 - (C)**Deutscher Bundestag****Anwesenheitsliste**

gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes

**Sitzung des Ausschusses Nr. 11 (Ausschuss für Arbeit und Soziales)**

<b>Ordentliche Mitglieder des Ausschusses</b>	<b>Unterschrift</b>	<b>Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses</b>	<b>Unterschrift</b>
<b>Abgeordnete(r)</b>		<b>Abgeordnete(r)</b>	
<b><u>CDU/ CSU</u></b>		<b><u>CDU/ CSU</u></b>	
Brauksiepe Dr., Ralf	.....	Falk, Ilse	.....
Connemann, Gitta	.....	Fischbach, Ingrid	.....
Henrich, Michael	.....	Göhner Dr., Reinhard	.....
Lehrieder, Paul		Grund, Manfred	.....
Meckelburg, Wolfgang	.....	Hüppe, Hubert	.....
Michalk, Maria	.....	Karl, Alois	.....
Müller (Erlangen), Stefan	.....	Lintner, Eduard	.....
Rauen, Peter	.....	Meyer (Hamm), Laurenz	.....
Romer, Franz	.....	Pofalla, Ronald	.....
Schiewerling, Karl Richard	.....	Rupprecht (Weiden), Albert	.....
Straubinger, Max	.....	Schummer, Uwe	.....
Weiß (Groß-Gerau), Gerald	.....	Winkelmeier-Becker, Elisabeth	.....
Weiß (Emmendingen), Peter	.....	Zylajew, Willi	.....
<b><u>SPD</u></b>		<b><u>SPD</u></b>	
Amann, Gregor	.....	Botz Dr., Gerhard	.....
Brandner, Klaus	.....	Bülow, Marco	.....
Grotthaus, Wolfgang	.....	Evers-Meyer, Karin	.....
Hiller-Ohm, Gabriele	.....	Ferner, Elke	.....
Kramme, Anette	.....	Juratovic, Josip	.....
Krüger-Leißner, Angelika	.....	Kleiminger, Christian	.....
Lösekrug-Möller, Gabriele	.....	Kucharczyk, Jürgen	.....
Mast, Katja	.....	Lehn, Waltraud	.....
Nahles, Andrea	.....	Mützenich Dr., Rolf	.....
Schaaf, Anton	.....	Paula, Heinz	.....
Schmidt (Eisleben), Silvia	.....	Schreiner, Ottmar	.....
Steppuhn, Andreas	.....	Spanier, Wolfgang	.....
Stöckel, Rolf	.....	Stiegler, Ludwig	.....

(B) (D)

(A) **Deutscher Bundestag** - 2 - (C)

**Anwesenheitsliste**  
gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes  
**Sitzung des Ausschusses Nr. 11 (Ausschuss für Arbeit und Soziales)**

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
Abgeordnete(r)		Abgeordnete(r)	
<b><u>FDP</u></b>		<b><u>FDP</u></b>	
Haustein, Heinz-Peter	.....	Bahr (Münster), Daniel	.....
Kolb Dr., Heinrich L.	.....	Gruß, Miriam	.....
Niebel, Dirk	.....	Lenke, Ina	.....
Rohde, Jörg	.....	Schäffler, Frank	.....
<b><u>DIE LINKE.</u></b>		<b><u>DIE LINKE.</u></b>	
Dreibus, Werner	.....	Bunge Dr., Martina	.....
Kipping, Katja	.....	Reinke, Elke	.....
Möller, Kornelia	.....	Schneider, Volker	.....
<b><u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u></b>		<b><u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u></b>	
Kurth, Markus	.....	Bender, Birgitt	.....
Pothmer, Brigitte	.....	Häbelmann, Britta	.....
Schewe-Gerigk, Irmgard	.....	Scharfenberg, Elisabeth	.....

(B) (D)



(A) 1 (C)

Deutscher Bundestag

**Anwesenheitsliste**

gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes

Sitzung des Ausschusses Nr. 13 (Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend)

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
Abgeordnete(r)		Abgeordnete(r)	
<b><u>CDU/ CSU</u></b>		<b><u>CDU/ CSU</u></b>	
Bareiß, Thomas	.....	Eichborn, Maria	.....
Blumenthal, Antje	.....	Falk, Ilse	.....
Dörflinger, Thomas	.....	Flachsbarth Dr., Maria	.....
Fischbach, Ingrid	.....	Lehmer Dr. Max	.....
Grübel, Markus	.....	Riegert, Klaus	.....
Landgraf, Katharina	.....	Romer, Franz	.....
Lehrieder, Paul	.....	Scharf Hermann-Josef	.....
Möllring Dr., Eva	.....	Schiewerling, Karl Richard	.....
Noll, Michaela	.....	Wanderwitz, Marco	.....
Singhammer, Johannes	.....	Weinberg, Marcus	.....
Winkelmeier-Becker, Elisabeth	.....	Zylajew, Willi	.....
<b><u>SPD</u></b>			
Bollen, Clemens	.....	Bätzing, Sabine	.....
Gradistanac, Renate	.....	Binding (Heidelberg), Lothar	.....
Graf (Rosenheim), Angelika	.....	Bürsch Dr., Michael	.....
Griese, Kerstin	.....	Carstensen, Christian	.....
Humme, Christel	.....	Kressl, Nicolette	.....
Kucharczyk, Jürgen	.....	Merten, Ulrike	.....
Lopez, Helga	.....	Schaaf, Anton	.....
Marks, Caren	.....	Schmidt (Nürnberg), Renate	.....
Rix, Söhnke	.....	Schmidt Dr. Frank	.....
Rupprecht (Tuchenbach), Marlene	.....	Spielmann Dr., Margrit	.....
Spanier, Wolfgang	.....	Weigel, Andreas	.....

(B) (D)

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
Abgeordnete(r)		Abgeordnete(r)	
<b><u>FDP</u></b>		<b><u>FDP</u></b>	
Gruß, Miriam	.....	Meinhardt, Patrick	.....
Laurischk, Sibylle	.....	Pieper, Cornelia	.....
Lenke, Ina	.....	Rohde, Jörg	.....
<b><u>DIE LINKE.</u></b>		<b><u>DIE LINKE.</u></b>	
Golze, Diana	.....	Binder, Karin	.....
Reinke, Elke	.....	Hirsch, Cornelia	.....
Wunderlich, Jörn	.....	Höll Dr., Barbara	.....
<b><u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u></b>		<b><u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u></b>	
Deligöz, Ekin	.....	Gehring, Kai	.....
Haßelmann, Britta	.....	Lazar, Monika	.....
Schewe-Gerigk, Irmgard	.....	Scharfenberg, Elisabeth	.....

Deutscher Bundestag

2

**Anwesenheitsliste**

gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes

**Sitzung des Ausschusses Nr. 13 (Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend)**

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
Abgeordnete(r)		Abgeordnete(r)	
<b><u>FDP</u></b>		<b><u>FDP</u></b>	
Gruß, Miriam	.....	Meinhardt, Patrick	.....
Laurischk, Sibylle	.....	Pieper, Cornelia	.....
Lenke, Ina	.....	Rohde, Jörg	.....
<b><u>DIE LINKE.</u></b>		<b><u>DIE LINKE.</u></b>	
Golze, Diana	.....	Binder, Karin	.....
Reinke, Elke	.....	Hirsch, Cornelia	.....
Wunderlich, Jörn	.....	Höll Dr., Barbara	.....
<b><u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u></b>		<b><u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u></b>	
Deligöz, Ekin	.....	Gehring, Kai	.....
Haßelmann, Britta	.....	Lazar, Monika	.....
Schewe-Gerigk, Irmgard	.....	Scharfenberg, Elisabeth	.....

(A) - 1 - (C)**Deutscher Bundestag****Anwesenheitsliste**  
gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes**Sitzung des Ausschusses Nr. 14 (Ausschuss für Gesundheit)**

<b>Ordentliche Mitglieder des Ausschusses</b>	<b>Unterschrift</b>	<b>Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses</b>	<b>Unterschrift</b>
<b>Abgeordnete(r)</b>		<b>Abgeordnete(r)</b>	
<b><u>CDU/ CSU</u></b>		<b><u>CDU/ CSU</u></b>	
Albach, Peter	.....	Blumenthal, Antje	.....
Bauer Dr., Wolf	.....	Brüning, Monika	.....
Eichhorn, Maria	.....	Henrich, Michael	.....
Faust Dr., Hans Georg	.....	Jordan Dr., Hans-Heinrich	.....
Hüppe, Hubert	.....	Krichbaum, Gunther	.....
Koschorrek Dr., Rolf	.....	Luther Dr., Michael	.....
Scharf, Hermann-Josef	.....	Meckelburg, Wolfgang	.....
Spahn, Jens	.....	Michalk, Maria	.....
Straubinger, Max	.....	Philipp, Beatrix	.....
Widmann-Mauz, Annette	.....	Scheuer Dr., Andreas	.....
(B) Zylajew, Willi	.....	Zöller, Wolfgang	..... (D)
<b><u>SPD</u></b>		<b><u>SPD</u></b>	
Friedrich, Peter	.....	Bätzing, Sabine	.....
Hovermann, Eike	.....	Becker, Dirk	.....
Kleiminger, Christian	.....	Bollmann, Gerd	.....
Lauterbach Dr., Karl	.....	Ferner, Elke	.....
Mattheis, Hilde	.....	Gleicke, Iris	.....
Rawert, Mechthild	.....	Hemker, Reinhold	.....
Reimann Dr., Carola	.....	Kramme, Anette	.....
Spielmann Dr., Margrit	.....	Kühn-Mengel, Helga	.....
Teuchner, Jella	.....	Marks, Caren	.....
Volkmer Dr., Marlies	.....	Schmidt (Eisleben), Silvia	.....
Wodarg Dr., Wolfgang	.....	Schurer, Ewald	.....

(A) **Deutscher Bundestag** - 2 - (C)

**Anwesenheitsliste**  
gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes  
**Sitzung des Ausschusses Nr. 14 (Ausschuss für Gesundheit)**

<u>Ordentliche Mitglieder des Ausschusses</u>	<u>Unterschrift</u>	<u>Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses</u>	<u>Unterschrift</u>
<u>Abgeordnete(r)</u>		<u>Abgeordnete(r)</u>	
<b><u>FDP</u></b>		<b><u>FDP</u></b>	.....
Bahr (Münster), Daniel	.....	Ackermann, Jens	.....
Lanfermann, Heinz	.....	Kauch, Michael	.....
Schily Dr., Konrad	.....	Parr, Detlef	.....
<b><u>DIE LINKE</u></b>	.....	<b><u>DIE LINKE</u></b>	.....
Bunge Dr., Martina	.....	Höger-Neuling, Inge	.....
Ernst, Klaus	.....	Knoche, Monika	.....
Spieth, Frank	.....	Seifert Dr., Ilja	.....
<b><u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u></b>		<b><u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u></b>	
Bender, Birgitt	.....	Haßelmann, Britta	.....
Scharfenberg, Elisabeth	.....	Koczy, Ute	.....
(B) Terpe Dr., Harald Frank	.....	Kurth, Markus	.....

(D)

(A) - 1 - (C)**Deutscher Bundestag****Anwesenheitsliste**

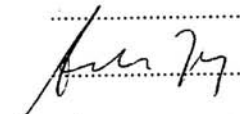
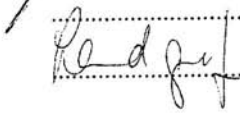
gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes

**Sitzung des Ausschusses Nr. 15 (Ausschuss für Verkehr, Bau- und Stadtentwicklung)**

<b>Ordentliche Mitglieder des Ausschusses Abgeordnete(r)</b>	<b>Unterschrift</b>	<b>Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses Abgeordnete(r)</b>	<b>Unterschrift</b>
<b><u>CDU/ CSU</u></b>		<b><u>CDU/ CSU</u></b>	
Blank, Renate	.....	Börnßen (Bönstrup), Wolfgang	.....
Brunnhuber, Georg	.....	Dörflinger, Thomas	.....
Deitert, Hubert	.....	Eichhorn, Maria	.....
Ferlemann, Enak	.....	Friedrich (Hof) Dr., Hans-Peter	.....
Fischer (Hamburg), Dirk	.....	Heynemann, Bernd	.....
Götz, Peter	.....	Hübinger, Anette	.....
Hofbauer, Klaus	.....	Kammer, Hans-Werner	.....
Lippold Dr., Klaus W.	.....	Kaster, Bernhard	.....
Scheuer Dr. Andreas	.....	Koeppen, Jens	.....
Schmitt (Berlin), Ingo	.....	Königshofen, Norbert	.....
Sebastian, Wilhelm Josef	.....	Mayer (Altötting), Stephan	.....
Storjohann, Gero	.....	Nitzsche, Henry	.....
Vogel, Volkmar Uwe	.....		.....
Wächter, Gerhard	.....		.....
<b><u>SPD</u></b>		<b><u>SPD</u></b>	
Bartol, Sören	.....	Blumentritt, Volker	.....
Beckmeyer, Uwe	.....	Brase, Willi	.....
Carstensen, Christian	.....	Burkert, Martin	.....
Faße, Annette	.....	Danckert Dr., Peter	.....
Fornahl, Rainer	.....	Graf (Rosenheim), Angelika	.....
Hacker, Hans-Joachim	.....	Grasedieck, Dieter	.....
Kranz, Ernst	.....	Herzog, Gustav	.....
Paula, Heinz	.....	Hilsberg, Stephan	.....
Schwarzelühr-Sutter, Rita	.....	Müller (Chemnitz), Detlef	.....
Vogelsänger, Jörg	.....	Mulhaupt, Gesine	.....
Weis, Petra	.....	Ortel, Holger	.....
Wetzel Dr., Margrit	.....	Rossmann Dr. Ernst Dieter	.....
Wright, Heidi	.....	Hübner, Klaas	.....

(B) (D)

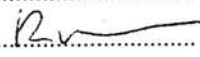


(A)	<b>Deutscher Bundestag</b>		(C)	
<b>Anwesenheitsliste</b>				
gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes				
<b>Sitzung des Ausschusses Nr. 16 ( Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit)</b>				
Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	
Abgeordnete(r)		Abgeordnete(r)		
<b><u>CDU/ CSU</u></b>		<b><u>CDU/ CSU</u></b>		
Brand, Michael	.....	Gienger, Eberhard	.....	
Dött, Marie-Luise	.....	Klößner, Julia	.....	
Flachsbarth Dr., Maria	.....	Lehrieder, Paul	.....	
Göppel, Josef	.....	Lippold (Offenbach), Dr. Klaus W.	.....	
Jung (Konstanz), Andreas		Obermeier, Franz	.....	
Koeppen, Jens	.....	Otte, Henning	.....	
Landgraf, Katharina		Pfeiffer Dr., Joachim	.....	
Liebing, Ingbert	.....	Reiche, Katherina	.....	
Mißfelder, Philipp	.....	Röhring, Johannes	.....	
Nüßlein Dr. Georg	.....	Wächter, Gerhard	.....	
(B)	Petzold, Ulrich	.....	Wellmann, Karl-Georg	(D)
<b><u>SPD</u></b>		<b><u>SPD</u></b>		
Becker, Dirk	.....	Berg Dr., Axel	.....	
Bierwirth, Petra	.....	Dörmann, Martin	.....	
Bollmann, Gerd Friedrich	.....	Friedrich, Peter	.....	
Bülow, Marco	.....	Hinz (Essen), Petra	.....	
Burkert, Martin	.....	Kelber, Ulrich	.....	
Miersch Dr., Matthias	.....	Lösekrug-Möller, Gabriele	.....	
Mühlstein, Marko	.....	Rix, Söhnke	.....	
Müller (Chemnitz), Detlef	.....	Röspel, René	.....	
Pries, Christoph	.....	Scheer Dr., Hermann	.....	
Schmitt (Landau), Heinz	.....	Schulz (Everswinkel), Reinhard	.....	
Schwabe, Frank	.....			





(A) - 1 - (C)**Deutscher Bundestag****Anwesenheitsliste**  
gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes**Sitzung des Ausschusses Nr. 18 (Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung)**

<b>Ordentliche Mitglieder des Ausschusses</b>	<b>Unterschrift</b>	<b>Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses</b>	<b>Unterschrift</b>
<b>Abgeordnete(r)</b>		<b>Abgeordnete(r)</b>	
<b><u>CDU/ CSU</u></b>		<b><u>CDU/ CSU</u></b>	
Aigner, Ilse	.....	Dobrindt, Alexander	.....
Bär, Dorothee	.....	Koschorrek Dr., Rolf	.....
Fischer (Karlsruhe-Land), Axel E.	.....	Lämmel, Andreas G.	.....
Gienger, Eberhard	.....	Lehmer Dr., Max	.....
Grütters, Monika	.....	Lips, Patricia	.....
Hübinger, Anette	.....	Möllring Dr., Eva	.....
Kretschmer, Michael	.....	Müller (Gera), Bernward	.....
Krummacher, Johann-Henrich	.....	Rehberg, Eckhardt	.....
Müller (Braunschweig), Carsten	.....	Reiche, Katherina	.....
Schummer, Uwe	.....	Riesenhuber Dr., Heinz	.....
(B) Weinberg, Marcus	.....	Willsch, Klaus-Peter	..... (D)
<b><u>SPD</u></b>		<b><u>SPD</u></b>	
Brase, Willi	.....	Bartels Dr., Hans-Peter	.....
Burchardt, Ulla	.....	Barthel, Klaus	.....
Grasedieck, Dieter	.....	Bartol, Sören	.....
Multhaupt, Gesine	.....	Berg, Ute	.....
Oppermann, Thomas	.....	Hagemann, Klaus	.....
Röspel, René	.....	Humme, Christel	.....
Rossmann Dr., Ernst Dieter	..... 	Kressl, Nicolette	.....
Schmitt (Landau), Heinz	.....	Kumpf, Ute	.....
Schmidt (Nürnberg), Renate	.....	Reimann Dr., Carola	.....
Schulz (Spandau), Swen	.....	Schneider (Erfurt), Carsten	.....
Tauss, Jörg	.....	Wicklein, Andrea	.....

(A) - 2 - (C)

**Deutscher Bundestag**

**Anwesenheitsliste**  
gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes

**Sitzung des Ausschusses Nr. 18 (Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung)**

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
Abgeordnete(r)		Abgeordnete(r)	
<b><u>FDP</u></b>		<b><u>FDP</u></b>	
Barth, Uwe	.....	Brunkhorst, Angelika	.....
Meinhardt, Patrick	.....	Schily Dr. Konrad	.....
Pieper, Cornelia	.....	Waitz, Christoph	.....
<b><u>DIE LINKE.</u></b>		<b><u>DIE LINKE.</u></b>	
Hirsch, Cornelia	.....	Knoche, Monika	.....
Schneider (Saarbrücken), Volker	.....	Korte, Jan	.....
Sitte Dr, Petra	.....	Schui Dr., Herbert	.....
<b><u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u></b>		<b><u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u></b>	
Gehring, Kai	.....	Bettin, Grietje	.....
Hinz (Herborn), Priska	.....	Fell, Hans-Josef	.....
Sager, Krista	.....	Schewe-Gerigk, Irmgard	.....

(B) (D)

(A)	<b>Deutscher Bundestag</b> <b>Anwesenheitsliste</b> gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes <b>Sitzung des Ausschusses Nr. 20 (Ausschuss für Tourismus)</b>	(C)								
	<table border="0" style="width: 100%;"> <tr> <td style="width: 25%;"><b>Ordentliche Mitglieder des Ausschusses</b></td> <td style="width: 25%;"><b>Unterschrift</b></td> <td style="width: 25%;"><b>Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses</b></td> <td style="width: 25%;"><b>Unterschrift</b></td> </tr> <tr> <td><b>Abgeordnete(r)</b></td> <td></td> <td><b>Abgeordnete(r)</b></td> <td></td> </tr> </table>	<b>Ordentliche Mitglieder des Ausschusses</b>	<b>Unterschrift</b>	<b>Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses</b>	<b>Unterschrift</b>	<b>Abgeordnete(r)</b>		<b>Abgeordnete(r)</b>		
<b>Ordentliche Mitglieder des Ausschusses</b>	<b>Unterschrift</b>	<b>Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses</b>	<b>Unterschrift</b>							
<b>Abgeordnete(r)</b>		<b>Abgeordnete(r)</b>								
	<b><u>CDU/ CSU</u></b>	<b><u>CDU/ CSU</u></b>								
	Brähmig, Klaus .....	Brandt, Helmut .....								
	Heller, Uda Carmen Freia .....	Faust Dr., Hans Georg .....								
	Klimke, Jürgen .....	Friedrich (Hof), Hans-Peter .....								
	Mortler, Marlene .....	Liebing, Ingbert .....								
	Müller (Gera), Bernward .....	Sebastian, Wilhelm Josef .....								
	Schäfer (Saalstadt), Anita .....	Segner, Kurt .....								
	<b><u>SPD</u></b>	<b><u>SPD</u></b>								
	Faße, Annette .....	Hacker, Hans-Joachim .....								
(B)	Gradistanac, Renate .....	Hagedorn, Bettina .....	(D)							
	Hemker, Reinhold .....	Kastner, Dr. h.c. Susanne .....								
	Hiller-Ohm, Gabriele .....	Mattheis, Hilde .....								
	Irber, Brunhilde .....	Paula, Heinz .....								
	Wistuba, Engelbert .....	Stiegler, Ludwig .....								
	<b><u>FDP</u></b>	<b><u>FDP</u></b>								
	Ackermann, Jens .....	Barth, Uwe .....								
	Burgbacher, Ernst .....	Happach-Kasan Dr., Christel .....								
	<b><u>DIE LINKE.</u></b>	<b><u>DIE LINKE.</u></b>								
	Seifert Dr., Ilja .....	Kunert, Katrin .....								
	<b><u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u></b>	<b><u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u></b>								
	Kurth (Quedlinburg), Undine .....	Behm, Cornelia .....								



(A) - 2 - (C)

**Deutscher Bundestag**

**Anwesenheitsliste**

gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes

**Sitzung des Ausschusses Nr. 21 (Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union)**

<b>Ordentliche Mitglieder des Ausschusses</b>	<b>Unterschrift</b>	<b>Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses</b>	<b>Unterschrift</b>
<b>Abgeordnete(r)</b>		<b>Abgeordnete(r)</b>	
<b><u>FDP</u></b>		<b><u>FDP</u></b>	
Ahrendt, Christian	.....	Hoyer Dr., Werner	.....
Link (Heilbronn), Michael		Kopp, Gudrun	
Löning, Markus	.....	Müller-Sönksen, Burkhardt	.....
<b><u>DIE LINKE.</u></b>		<b><u>DIE LINKE.</u></b>	
Dehm Dr., Diether	.....	Hänsel, Heike	.....
Keskin Dr., Hakki	.....	Menzner, Dorothee	.....
Ulrich, Alexander		Schui Dr., Herbert	
<b><u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u></b>		<b><u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u></b>	
Höfken, Ulrike	.....	Sager, Krista	.....
Steenblock, Rainer	.....	Schick Dr., Gerhard	.....
Trittin, Jürgen	.....	Stokar von Neuforn, Silke	.....

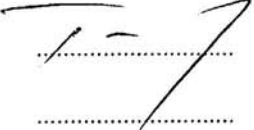
(B) (D)

(A)	<b>Deutscher Bundestag</b> <b>Anwesenheitsliste</b> gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes <b>Sitzung des Ausschusses Nr. 21 (Ausschuß für die Angelegenheiten der Europäischen Union)</b>	(C)																																																																																												
	<table border="0" style="width: 100%;"> <tr> <td style="width: 25%;"><b>Ordentliche Mitglieder des Ausschusses</b></td> <td style="width: 25%;"><b>Unterschrift</b></td> <td style="width: 25%;"><b>Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses</b></td> <td style="width: 25%;"><b>Unterschrift</b></td> </tr> <tr> <td><b>Abgeordnete(r)</b></td> <td></td> <td><b>Abgeordnete(r)</b></td> <td></td> </tr> <tr> <td><b><u>CDU/ CSU</u></b></td> <td></td> <td><b><u>CDU/ CSU</u></b></td> <td></td> </tr> <tr> <td>Deß, Albert, MdEP</td> <td>.....</td> <td>Brok, Elmar, MdEP</td> <td>.....</td> </tr> <tr> <td>Friedrich Dr., Ingo MdEP</td> <td>.....</td> <td>Ferber, Markus, MdEP</td> <td>.....</td> </tr> <tr> <td>Gewalt, Roland MdEP</td> <td>.....</td> <td>Hoppenstedt Dr., Karsten Friedrich MdEP</td> <td>.....</td> </tr> <tr> <td>Jeggle, Elisabeth, MdEP</td> <td>.....</td> <td>Langen Dr., Werner, MdEP</td> <td>.....</td> </tr> <tr> <td>Konrad Dr., Christoph, MdEP</td> <td>.....</td> <td>Lehne, Klaus-Heiner, MdEP</td> <td>.....</td> </tr> <tr> <td>Liese Dr., Hans- Peter MdEP</td> <td>.....</td> <td>Nassauer, Hartmut, MdEP</td> <td>.....</td> </tr> <tr> <td>Mayer, Prof. Dr., Hans-Peter, MdEP</td> <td>.....</td> <td>Niebler Dr., Angelika, MdEP</td> <td>.....</td> </tr> <tr> <td>Reul, Herbert, MdEP</td> <td>.....</td> <td>Pack, Doris, MdEP</td> <td>.....</td> </tr> <tr> <td><b><u>SPD</u></b></td> <td></td> <td><b><u>SPD</u></b></td> <td></td> </tr> <tr> <td>Bullmann Dr., Udo, MdEP</td> <td>.....</td> <td>Krehl, Constanze, MdEP</td> <td>.....</td> </tr> <tr> <td>Haug, Jutta, MdEP</td> <td>.....</td> <td>Rapkay, Bernhard, MdEP</td> <td>.....</td> </tr> <tr> <td>Leinen, Josef, MdEP</td> <td>.....</td> <td>Rothe, Mechtild, MdEP</td> <td>.....</td> </tr> <tr> <td>Roth-Behrendt, Dagmar, MdEP</td> <td>.....</td> <td>Schulz, Martin, MdEP</td> <td>.....</td> </tr> <tr> <td><b><u>FDP</u></b></td> <td></td> <td><b><u>FDP</u></b></td> <td></td> </tr> <tr> <td>Lambsdorff Graf, Alexander, MdEP</td> <td>.....</td> <td>Kramer, Holger, MdEP</td> <td>.....</td> </tr> <tr> <td><b><u>DIE LINKE.</u></b></td> <td></td> <td><b><u>DIE LINKE.</u></b></td> <td></td> </tr> <tr> <td>Zimmer, Gabriele, MdEP</td> <td>.....</td> <td>Kaufmann Dr., Sylvia-Yvonne MdEP</td> <td>.....</td> </tr> <tr> <td><b><u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u></b></td> <td></td> <td><b><u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u></b></td> <td></td> </tr> <tr> <td>Harms, Rebecca, MdEP</td> <td>.....</td> <td>Beer, Angelika, MdEP</td> <td>.....</td> </tr> <tr> <td>Özdemir, Cem, MdEP</td> <td>.....</td> <td>Cramer, Michael, MdEP</td> <td>.....</td> </tr> </table>	<b>Ordentliche Mitglieder des Ausschusses</b>	<b>Unterschrift</b>	<b>Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses</b>	<b>Unterschrift</b>	<b>Abgeordnete(r)</b>		<b>Abgeordnete(r)</b>		<b><u>CDU/ CSU</u></b>		<b><u>CDU/ CSU</u></b>		Deß, Albert, MdEP	.....	Brok, Elmar, MdEP	.....	Friedrich Dr., Ingo MdEP	.....	Ferber, Markus, MdEP	.....	Gewalt, Roland MdEP	.....	Hoppenstedt Dr., Karsten Friedrich MdEP	.....	Jeggle, Elisabeth, MdEP	.....	Langen Dr., Werner, MdEP	.....	Konrad Dr., Christoph, MdEP	.....	Lehne, Klaus-Heiner, MdEP	.....	Liese Dr., Hans- Peter MdEP	.....	Nassauer, Hartmut, MdEP	.....	Mayer, Prof. Dr., Hans-Peter, MdEP	.....	Niebler Dr., Angelika, MdEP	.....	Reul, Herbert, MdEP	.....	Pack, Doris, MdEP	.....	<b><u>SPD</u></b>		<b><u>SPD</u></b>		Bullmann Dr., Udo, MdEP	.....	Krehl, Constanze, MdEP	.....	Haug, Jutta, MdEP	.....	Rapkay, Bernhard, MdEP	.....	Leinen, Josef, MdEP	.....	Rothe, Mechtild, MdEP	.....	Roth-Behrendt, Dagmar, MdEP	.....	Schulz, Martin, MdEP	.....	<b><u>FDP</u></b>		<b><u>FDP</u></b>		Lambsdorff Graf, Alexander, MdEP	.....	Kramer, Holger, MdEP	.....	<b><u>DIE LINKE.</u></b>		<b><u>DIE LINKE.</u></b>		Zimmer, Gabriele, MdEP	.....	Kaufmann Dr., Sylvia-Yvonne MdEP	.....	<b><u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u></b>		<b><u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u></b>		Harms, Rebecca, MdEP	.....	Beer, Angelika, MdEP	.....	Özdemir, Cem, MdEP	.....	Cramer, Michael, MdEP	.....	
<b>Ordentliche Mitglieder des Ausschusses</b>	<b>Unterschrift</b>	<b>Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses</b>	<b>Unterschrift</b>																																																																																											
<b>Abgeordnete(r)</b>		<b>Abgeordnete(r)</b>																																																																																												
<b><u>CDU/ CSU</u></b>		<b><u>CDU/ CSU</u></b>																																																																																												
Deß, Albert, MdEP	.....	Brok, Elmar, MdEP	.....																																																																																											
Friedrich Dr., Ingo MdEP	.....	Ferber, Markus, MdEP	.....																																																																																											
Gewalt, Roland MdEP	.....	Hoppenstedt Dr., Karsten Friedrich MdEP	.....																																																																																											
Jeggle, Elisabeth, MdEP	.....	Langen Dr., Werner, MdEP	.....																																																																																											
Konrad Dr., Christoph, MdEP	.....	Lehne, Klaus-Heiner, MdEP	.....																																																																																											
Liese Dr., Hans- Peter MdEP	.....	Nassauer, Hartmut, MdEP	.....																																																																																											
Mayer, Prof. Dr., Hans-Peter, MdEP	.....	Niebler Dr., Angelika, MdEP	.....																																																																																											
Reul, Herbert, MdEP	.....	Pack, Doris, MdEP	.....																																																																																											
<b><u>SPD</u></b>		<b><u>SPD</u></b>																																																																																												
Bullmann Dr., Udo, MdEP	.....	Krehl, Constanze, MdEP	.....																																																																																											
Haug, Jutta, MdEP	.....	Rapkay, Bernhard, MdEP	.....																																																																																											
Leinen, Josef, MdEP	.....	Rothe, Mechtild, MdEP	.....																																																																																											
Roth-Behrendt, Dagmar, MdEP	.....	Schulz, Martin, MdEP	.....																																																																																											
<b><u>FDP</u></b>		<b><u>FDP</u></b>																																																																																												
Lambsdorff Graf, Alexander, MdEP	.....	Kramer, Holger, MdEP	.....																																																																																											
<b><u>DIE LINKE.</u></b>		<b><u>DIE LINKE.</u></b>																																																																																												
Zimmer, Gabriele, MdEP	.....	Kaufmann Dr., Sylvia-Yvonne MdEP	.....																																																																																											
<b><u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u></b>		<b><u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u></b>																																																																																												
Harms, Rebecca, MdEP	.....	Beer, Angelika, MdEP	.....																																																																																											
Özdemir, Cem, MdEP	.....	Cramer, Michael, MdEP	.....																																																																																											
(B)		(D)																																																																																												

(A) (C)

**Deutscher Bundestag**

**Anwesenheitsliste**  
gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes  
**Sitzung des Ausschusses Nr. 22 (Ausschuss für Kultur und Medien)**

<b>Ordentliche Mitglieder des Ausschusses</b>	<b>Unterschrift</b>	<b>Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses</b>	<b>Unterschrift</b>
<b>Abgeordnete(r)</b>		<b>Abgeordnete(r)</b>	
<b><u>CDU/ CSU</u></b>		<b><u>CDU/ CSU</u></b>	
Bär, Dorothee	.....	Albach, Peter	.....
Börnsen (Bönstrup), Wolfgang	.....	Blank, Renate	.....
Grindel, Reinhard	.....	Connemann, Gitta	.....
Grütters, Monika	.....	Michalk, Maria	.....
Krings, Dr. Günter	.....	Mißfelder, Philipp	.....
Krummacher, Johann-Henrich	.....	Pawelski, Rita	.....
Wanderwitz, Marco	.....	Polenz, Ruprecht	.....
<b><u>SPD</u></b>		<b><u>SPD</u></b>	
Ehrmann, Siegmund	.....	Griese, Kerstin	.....
Griefahn, Monika	.....	Körper, Fritz Rudolf	.....
Krüger-Leißner, Angelika	.....	Meckel, Markus	.....
Pries, Christoph	.....	Merkel (Berlin), Petra	.....
Reiche (Cottbus), Steffen	.....	Roth (Heringen), Michael	.....
Tauss, Jörg		Schmidt (Nürnberg), Renate	.....
Thierse, Wolfgang	.....	Violka, Simone	.....

(B) (D)

(A) (C)

Deutscher Bundestag

**Anwesenheitsliste**  
gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes  
**Sitzung des Ausschusses Nr. 22 (Ausschuss für Kultur und Medien)**



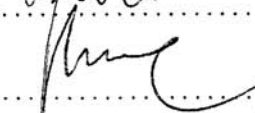
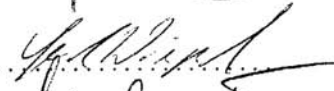

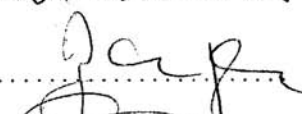

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
Abgeordnete(r)		Abgeordnete(r)	
<b><u>FDP</u></b>		<b><u>FDP</u></b>	
Otto (Frankfurt), Hans- Joachim .....		Mücke, Jan .....	
Waitz, Christoph .....		Winterstein Dr., Claudia .....	
<b><u>DIE LINKE.</u></b>		<b><u>DIE LINKE.</u></b>	
Bisky Dr., Lothar .....		Neskovic, Wolfgang .....	
Jochimsen Dr., Lukrezia .....		Sitte Dr., Petra .....	
<b><u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u></b>		<b><u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u></b>	
Bettin, Grietje .....		Eid Dr., Uschi .....	
Göring-Eckardt, Katrin .....		Roth (Augsburg), Claudia .....	

(B) (D)



(A)	<b><u>Fraktionsvorsitzende:</u></b>	<b><u>Vertreter:</u></b>	(C)
	SPD .....	.....	
	CDU/ CSU .....	.....	
	BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN .....	.....	
	FDP .....	.....	
	DIE LINKE. ....	.....	

<b><u>Fraktionsmitarbeiter:</u></b>	<b><u>Fraktion:</u></b>	<b><u>Unterschrift:</u></b>
(Name bitte in Druckschrift)		

(B)	<p>W. Mann .....</p> <p>Baum .....</p> <p>Dr. Boehl .....</p> <p>Bothe .....</p> <p>WIEGEL .....</p> <p>LECHLEITNER .....</p> <p>BERGER .....</p> <p>Herbst .....</p> <p>.....</p>	<p>FDP .....</p> <p>CDU/CSU .....</p> <p>CDU/CSU .....</p> <p>FDP .....</p> <p>DIE LINKE .....</p> <p>SPD .....</p> <p>SPD .....</p> <p>FDP .....</p> <p>.....</p>	<p>W. Mann .....</p> <p> .....</p> <p> .....</p> <p> .....</p> <p> .....</p> <p> .....</p> <p> .....</p> <p> .....</p> <p>.....</p>	(D)
-----	--	--	--	-----







































(A)

Anwesenheitsliste, 842. In, 17.05.2006

- XVI -

(C)

Land	Amtsbezeichnung	Name (in Druckbuchstaben)
Thüringen	ORR'ni	Müllensack
	KdL	Diel
	MIV	DR. GASSER
	STS'	Dr. Reier

(B)

(D)

Seite 139, 30. Mai 2006, G:\Ausschussprotokoll-Foedkonn\Produktion\14\04\_satz\Foedkonn\_Anlagen\_01\_14\_fm\_Frame6.0



























(A)

- XIII -

Anwesenheitsliste, 842. In, 17.05.2006

(C)

Land	Amtsbezeichnung	Name (in Druckbuchstaben)
Sachsen	PDin	Christine Baumdick
	MR	Christoph CARL
	RL	Klaus Hoberg
	MR	Solloudt

(B)

(D)

Seite 152, 30. Mai 2006, G:\Ausschussprotokoll-Foedkonn\Produktion\14\04\_satz\Foedkonn\_Anlagen\_01\_14\_fm, Frame6.0











(A) **Anlage 2**

(C)

Rechtsausschuss  
– Sekretariat –

Berlin, den 11. Mai 2006

**Zusammenstellung der Stellungnahmen**  
zu der Anhörung des Rechtsausschusses und  
des Ausschusses für Innere Angelegenheiten des Bundesrates– **Föderalismusreform – Justiz –**

am Mittwoch, dem 17. Mai 2006, 10.00 Uhr

		Seite
	Thomas Aumüller	Präsident des Landgerichts Darmstadt 159
	Prof. Dr. Alexander Bruns LL.M.	Georg-August-Universität Göttingen, Lehrstuhl für Bürgerliches Recht, Handels- und Wirtschafts- recht, Versicherungsrecht und Rechtsvergleichung 167
	Klaus Lange-Lehngut	Lt. RD, Leiter der JVA Berlin-Tegel 187
	Clemens Lückemann	Lt. OStA, Leiter der Staatsanwaltschaft Würzburg 195
	Prof. Dr. Bernd Maelicke	Direktor des Deutschen Instituts für Sozialwirtschaft, Lüneburg 206
	Hans-Herbert Moser	Leiter der Justizvollzugsanstalt München 214
(B)	Prof. Dr. Gerhard Robbers	Universität Trier, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Kirchen- recht, Staatsphilosophie und Verfassungsgeschichte 218 (D)
	Gerd Sandkühler	Vorsitzender Richter am OLG a.D. 226
	Prof. Dr. Manfred Seebode	Universität Leipzig, Juristenfakultät 242
	Prof. Dr. Rolf Stürmer	Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, Institut für Deutsches und Ausländisches Zivilprozessrecht 250
	Walter Troxler	Bundesamt für Justiz, Sektion Straf- und Maßnahmen-voll- zug, Bern 263
	Klaus Winchenbach	Lt. RD, Vorsitzender der Bundesvereinigung der Anstaltslei- ter im Strafvollzug 268

(A) Rechtsausschuss  
– Sekretariat –

Berlin, den 11. Mai 2006 (C)

### Zusammenstellung der Stellungnahmen

zu der Anhörung des Rechtsausschusses und  
des Ausschusses für Innere Angelegenheiten des Bundesrates

– **Föderalismusreform – Inneres** –

am Mittwoch, dem 17. Mai 2006, 14.00 Uhr

		Seite
Prof. Dr. Manfred Baldus	Universität Erfurt, Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Neuere Rechtsgeschichte	272
Prof. Dr. Dr. h.c. Ulrich Battis	Humboldt-Universität zu Berlin, Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht sowie Verwaltungswissenschaften	295
Enno Brillo	Landeskriminaldirektor a. D., Hilden	300
Prof. Dr. Bernhard Kempen	Universität zu Köln, Institut für Völkerrecht und ausländisches öffentliches Recht	311
Uwe Kolmey	Direktor des Landeskriminalamtes Niedersachsen, Hannover	314
Prof. Dr. Martin Kutscha	Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege Berlin, Fachbereich I Allgemeine Verwaltung	323
(B) Prof. Dr. Ralf Poscher	Ruhr-Universität Bochum, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Rechtssoziologie und Rechtsphilosophie	325 (D)
Prof. Dr. Friedrich E. Schnapp	Ruhr-Universität Bochum Juristische Fakultät	336
Prof. Dr. Helmut Schnellenbach	Präsident a. D. des Verwaltungsgerichts Gelsenkirchen	342
Jörg Ziercke	Präsident des Bundeskriminalamts, Wiesbaden	346

(A) **Thomas Aumüller** **Darmstadt, den 15. Mai 2006** (C)  
**Präsident des Landgerichts Darmstadt**

**Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages zur Föderalismusreform – Justiz (Strafvollzug)**

- 1. Die Übertragung der Gesetzgebungskompetenz für den Strafvollzug und den Untersuchungshaftvollzug auf die Länder knüpft an die fachliche und organisatorische Kompetenz sowie die finanziellen Auswirkungen und ist nach den Zielvorstellungen des Gesetzentwurfs folgerichtig.**

(B) Während bis jetzt der Bund die gesetzlichen Regelungen zum Straf- und Untersuchungshaftvollzug festlegt, liegt seit jeher die Anwendung und Umsetzung dieser Regeln allein bei den Ländern, die auch die finanzielle Last hierfür zu tragen haben. Nur dort findet man die Praktiker in den Justizvollzugsanstalten und in der Justizverwaltung, die tagtäglich mit oft schwierigen Gefangenen und Lebensläufen aus aller Herren Länder, den unterschiedlichsten Kulturen, mit Sprachschwierigkeiten, hoher Gewaltbereitschaft und Drogenproblematik gleichwohl dem Resozialisierungsauftrag und der Sicherungsaufgabe des Vollzugs gerecht werden müssen. Von daher ist es nur konsequent, die Gesetzgebungszuständigkeit dort anzusiedeln, wo die fachliche und organisatorische Kompetenz schon seit Jahrzehnten vorhanden ist. Von daher ist es auch keine Frage, dass nur die Zusammenführung von fachlicher und organisatorischer Kompetenz sowie politischer und gesetzgeberischer Verantwortung den Zielvorstellungen des Gesetzentwurfs gerecht wird, die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit von Bund und Ländern zu verbessern, die politischen Verantwortlichkeiten deutlicher zuzuordnen sowie die Zweckmäßigkeit und Effizienz der Aufgabenerfüllung zu steigern. (D)

(A)

- 2 -

(C)

**2. Weder der Aspekt der Wahrung der Rechtseinheit noch der inhaltliche Bezug mit dem materiellen Strafrecht stehen einer Übertragung der Gesetzgebungskompetenz auf die Länder entgegen.**

Die vor und zur Einführung des Strafvollzugsgesetzes vertretene Auffassung, die Wahrung der Rechtseinheit im gesamtstaatlichen Interesse und die Herstellung "einheitlicher" Lebensverhältnisse erfordere eine bundesgesetzliche Regelung des Strafvollzugs, war folgerichtig und ist verständlich vor dem Hintergrund der langen und wechselvollen Geschichte des Vollzugswesens seit 1871. Sowohl zentrale Inhalte und Aufgaben des Vollzugs wie auch Rechtsqualität und Geltung der Grundlagen zur Organisation des Vollzugswesens waren umstritten und mangels gesetzlicher Regelung über lange Zeiträume ungeklärt (Stichworte: staatsrechtliche Stellung des Gefangenen, Sanktionensystem des Reichsstrafgesetzbuchs, grundsätzliche Orientierung des Strafvollzugs, Besserungstheorie, Verwahrverschluss, Sühne und Abschreckung, Erziehungsgedanke mit dem vorrangigen Ziel der Rückfallverhütung, sowie verschiedene Verordnungen, die darauf fußten).

(B)

(D)

Die damals offenen und zu einer gesetzlichen Regelung bewegenden Fragen sind zwischenzeitlich aber durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (und durch das Strafgesetzbuch) geklärt. Die einschlägigen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts haben zwar keine Gesetzeskraft. Sie binden aber nach § 31 Abs. 1 Bundesverfassungsgerichtsgesetz die Organe des Bundes und der Länder sowie alle Gerichte und Behörden.

Die Auffassung, die Übertragung der Gesetzgebungskompetenz auf die Länder werde die Rechtseinheit und Rechtssicherheit im Strafvollzug beenden, auch eine einheitliche Rechtsstellung der Gefangenen im deutschen Strafvollzug wäre nicht mehr gegeben, fußt auf der Sichtweise vor Entstehung des Strafvollzugsgesetzes und blendet die Entwicklung der letzten 30 Jahre mit den Fundamenten und Akzentuierungen, die das Bundesverfassungsgericht



(A)

(C)

- 3 -

gesetzt hat, aus. Die durch das Bundesverfassungsgericht festgeschriebene Verpflichtung zur grundsätzlichen inhaltlichen Ausrichtung und Ausgestaltung des Vollzugs an den Grundrechtsnormen, an Rechts- und Sozialstaatsprinzip und an der Wertordnung der Verfassung hat das Strafvollzugsrecht mit Blick auf die früheren unterschiedlichen Vorstellungen zur richtungsweisenden Gestaltung des Vollzugs hinreichend determiniert. Dies gilt sowohl für die rechtsstaatliche Ausgestaltung des Vollzugs. Hier hat das Bundesverfassungsgericht in einer ganzen Reihe von Entscheidungen der neunziger Jahre die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Wahrung der Grundrechte des Gefangenen und die Ausgestaltung des gerichtlichen Rechtsschutzes im Sinne des Artikel 19 Abs. 4 GG konkretisiert und verdeutlicht.

Es gilt auch für die Ausrichtung des Vollzugs nach dem Sozialstaatsprinzip. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gebietet die Verfassung, den Strafvollzug auf das Ziel der Resozialisierung hin auszurichten (BVerfGE 98, 169 ff.), die einfach gesetzlichen Normen sind daran zu messen, ob sie den Resozialisierungsauftrag der Verfassung hinreichend einlösen. Damit sind die tragenden Fundamente des Behandlungsvollzugs durch das Bundesverfassungsgericht mit bindender Wirkung gelegt und gefestigt.

(B)

(D)

Richtig ist, dass es zwischen diesen Fundamenten gleichwohl Spielräume in der Gestaltung des Vollzugs zur Erreichung des vorgegebenen vorrangigen Ziels gibt, die in verfassungsrechtlich zulässigerweise ausfüllungsfähig, aber auch ausfüllungsbedürftig sind. Sie werden gegenwärtig schon im Rahmen des geltenden Strafvollzugsgesetzes teilweise durchaus unterschiedlich ausgefüllt, etwa bei der Umsetzung und Handhabung des offenen Vollzugs, von Vollzugslockerungen, Besuchsregelungen oder Telefonfreiheiten.

Diese unterschiedlichen Gegebenheiten belegen, dass die Vorstellung der beschworenen Rechtseinheit allein durch gesetzliche Regelungen in diesem Bereich ohnehin eine Illusion war und ist. Diese Vorstellung verkennt und überhöht die Möglichkeiten der Gestaltung des komplexen Bereichs des Strafvollzugs allein durch das Gesetz und lässt die vielfältigen Einflüsse auf die Voll-

(A)

- 4 -

(C)

zugsrealität durch das allgemeine kriminalpolitische Klima und politisch-gesellschaftliche Strömungen und Entwicklungen über die das Gesetz vollziehenden und anwendenden Vollzugsverwaltungen und Gerichte außer Betracht.

Das Strafvollzugsgesetz beinhaltet – der Regelungsmaterie geschuldet – eine Fülle von unbestimmten und interpretationsoffenen Gesetzesbegriffen. Dabei sind die im Strafvollzugsrecht im Mittelpunkt stehenden Begriffe der Behandlung, der Sicherheit, der Ordnung der Anstalt und der Flucht- und Missbrauchsgefahr in besonderer Weise vielschichtig auslegungsfähig und im Einzelfall auslegungsbedürftig. Bereits insoweit werden wesentliche Entscheidungen von der Legislative auf die Vollzugsbehörde verlagert, die das Gesetz im Lichte gesellschaftlicher Entwicklungen oder politischer Notwendigkeiten ausfüllt.

(B)

Weitere Einschränkungen gesetzlicher Steuerung ergeben sich aus den für das Strafvollzugsgesetz typischen Kombinationen von unbestimmten Rechtsbegriffen und Handlungsermessen. Dabei prägen das Strafvollzugsrecht eine Vielzahl von Vorschriften, die der Vollzugsbehörde einen Ermessensspielraum geben. So werden Freiräume bei der Normauslegung mit Entscheidungsfreiräumen hinsichtlich der Rechtsfolgen verbunden. Beispielsweise kann – muss aber nicht – Urlaub gewährt werden, wenn Flucht oder Missbrauch nicht zu befürchten sind. Solche Freiräume sind mit Blick auf die vorgegebene Resozialisierung zielimmanent notwendig und dürfen nicht als Machtbefugnisse der Vollzugsverwaltungen missverstanden werden. Die gesetzlich gewollte Öffnung des Vollzugs lässt sich am besten oder auch nur verwirklichen, wenn die Anstalten vor Ort mit Handlungsfreiheiten versehen sind und im Einzelfall flexibel und unbürokratisch entscheiden können. Von daher schränkt schon der Resozialisierungsauftrag die gesetzliche Steuerung des Vollzugs ein.

(D)

Außerhalb des formalen Aspekts der Gesetzeseinheit ist die Rechtseinheit daher faktisch weitgehend auf die verfassungsrechtlich gebotenen – und oberhalb dieser – von kooperativer Übereinkunft getragenen Standards beschränkt. Daran wird sich bei Übertragung der Gesetzgebungskompetenz auf die Länder nichts ändern.

(A)

- 5 -

(C)

Auch aus der inhaltlichen Verzahnung des Vollzugs mit dem materiellen Strafrecht folgt kein anderes Ergebnis. Der Vollzug ist das Instrument, freiheitsentziehende Strafen und Maßregeln durchzusetzen. Er darf sich zu entsprechenden Straf- oder Maßregelzwecken nicht in Widerspruch setzen. Es ist daher einhellige Meinung, dass gesetzliche Regeln zur Bestimmung der Aufgaben des Vollzugs bei diesen Zwecken ansetzen müssen.

Zutreffend ist, dass bei Betrachtung der präventiven Zwecke der Abschreckung, der Sicherung vor und Hinderung von weiteren Straftaten und der Resozialisierung, zu denen teilweise auch der Schuldausgleich aus präventiver Schutz gezählt wird, verschiedene Akzentuierungen bei der Bestimmung der Vollzugsaufgaben gesetzt werden können. Aber bereits nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ergibt sich eine hervorgehobene Stellung des Ziels der Resozialisierung. Danach ist es Aufgabe des Staates, im Rahmen des Zumutbaren alle gesetzlichen Maßnahmen zu treffen, die geeignet und notwendig sind, dieses Vollzugsziel zu erreichen (BVerfGE 35, 235).

(B)

Zudem hat der Bundesgesetzgeber mit der großen Strafrechtsreform 1969 die Unterscheidung des Vollzugs in Haft-, Gefängnis- und Zuchthausvollzug aufgegeben und damit der Möglichkeit, bei der grundsätzlichen Ausrichtung der Freiheitsstrafe auch an Tatschuldgesichtspunkte anzuknüpfen, methodisch den Ansatzpunkt entzogen.

(D)

Für die Vollzugsgestaltung im Übrigen verbleibt allerdings eine Schneise zur Berücksichtigung solcher Gesichtspunkte. So haben Teile der Rechtsprechung unbeschadet der entgegenstehenden herrschenden Meinung im Schrifttum es als zulässig angesehen, die besondere Schwere der Schuld und vereinzelt auch weitere generalpräventive Absichten bei Entscheidungen über Vollzugslockerungen mit zu berücksichtigen. Das Bundesverfassungsgericht hat in einer obiter dictum-Entscheidung ausgesprochen, dass gegen eine Mitberücksichtigung der Tatschuld bei der Entscheidung über den Regelurlaub eines Lebenslänglichen aus Verfassungsgründen nichts einzuwenden sei, es hat aber die erforderliche Abwägung der Schuldgesichtspunkte mit der Men-

(A)

- 6 -

(C)

schenwürde und ihren Komponenten betont, also nur eine eingeschränkte Einbeziehung von Schulderwägungen zugelassen.

Diese Rechtsprechung betrifft das geltende Strafvollzugsgesetz und sie betrifft etwaige künftige und anderweitige Regelungen bei Übertragung der Gesetzgebungskompetenz auf die Länder.

- 3. Für die weitere Entwicklung des Strafvollzugs erweist sich die Regelungskompetenz in der Hand des Bundes eher als hinderlich. Hingegen eröffnet die Gesetzgebungskompetenz der Länder Möglichkeiten und Chancen einer Weiterentwicklung durch die Kraft und Potenziale des Wettbewerbsföderalismus.**

(B)

(D)

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes im Bereich des Strafvollzugs hat sich - natürlich auch wegen unterschiedlicher Auffassungen zu und zwischen den Ländern – nie als treibende Kraft für die bisher erreichten Standards im Strafvollzug erwiesen. Motor für gesetzliche Regelungen war stets das Bundesverfassungsgericht mit seinen Vorgaben, zuletzt bei der Regelung des Arbeitsentgelts für Gefangene. Seit nunmehr drei Jahrzehnten harren noch offene Übergangsregelungen einer Lösung. Alle Bemühungen zur gesetzlichen Regelung des Untersuchungshaftvollzugs und des Jugendstrafvollzugs waren bisher ohne Erfolg. So bleiben für die Entwicklung des Vollzugs förderliche Vorgaben und Impulse aus.

Aber auch ohne diese konkreten Defizite zeigt ein perspektivischer Blick auf die künftige Entwicklung des Vollzugs Vorzüge einer dezentralisierten Regelungsstruktur.

(A)

- 7 -

(C)

- Zum einen erfolgt die Entwicklung des deutschen Strafvollzugs in einem **europäischen Kontext**. Dabei spielen für Innovation und Fortschritt nachbarstaatliche Beispiele eine Rolle. Sie setzen Impulse und geben Anregungen. Beispiele hierfür sind etwa Formen der Teilprivatisierung des Vollzugs (England und Frankreich) und der elektronischen Überwachung (Schweden). Für diesen Entwicklungsaspekt spielen übergeordnete Rechtsnormen kaum eine Rolle, sondern Austauschbeziehungen und Kommunikationsstrukturen. Im Gegenteil: Insoweit ist eine zentralistische Ordnungsstruktur eher hinderlich, weil sie begleitende und fördernde gesetzliche Regelungen erschwert.
- Zum anderen wird die künftige Entwicklung des Strafvollzugs zunehmend von unterschiedlichen **Formen der Verrechtlichung** geprägt sein. Neben dem Strafvollzugsgesetz spielen kodifizierte Mindestgrundsätze und menschenrechtliche Leitvorstellungen internationaler Organisationen eine Rolle, die neue Horizonte aufzeigen wollen (vor allem Vereinte Nationen und Europarat). Unterhalb der gesetzlichen Ebene produzieren die Vollzugsverwaltungen zahllose das Gesetz interpretierende und die Ermessensausübung leitenden Verwaltungsvorschriften, um landesspezifischen Bedürfnissen und Gestaltungswille Ausdruck zu verschaffen. Insoweit trägt eine zentralistische Ordnungsstruktur eher zu einer Verstärkung als zum Abbau von Bürokratisierung in den einzelnen Bundesländern bei.
- Die Anforderungen an eine Resozialisierung sind offensichtlich im Wandel begriffen. Wiedereingliederung durch Bildungsarbeit und Wertvermittlung scheint erschwert, weil sich herkömmliche gesellschaftliche Strukturen auflösen und Werte wandeln, ohne dass neue Strukturen und Werte hinreichend deutlich und verbindlich sind. Auch die Anforderungen, dem Angleichungs- und Integrationsgrundsatz im Strafvollzug gerecht zu werden, sind Veränderungen unterworfen. Sowohl die allgemeinen Lebensverhältnisse wie das Leben in Freiheit erfahren vor allem durch Globalisierung und Überalterung der Gesellschaft ökonomische und soziale Wandlungen. Die

(B)

(D)

(A)

- 8 -

(C)

zeitnahe und realistische Umsetzung dieser neuen Anforderungen verlangt Flexibilität und unmittelbare Gestaltungsfreiheit der Verantwortlichen. Gesetzliche Regelungen etwa zum Einsatz der elektronischen Fußfessel bei Vollzugslockerungen im Zuge der Entlassungsvorbereitung, zur verbindlichen Zusammenarbeit mit nachbetreuenden Einrichtungen wie Bewährungshilfe oder freien Trägern oder zur Beteiligung Gefangener an den Kosten ihrer ärztlichen Behandlung und Versorgung, soweit dies nach ihren wirtschaftlichen Verhältnissen gerechtfertigt ist, könnten sich im Landeswettbewerb längst bewährt oder überholt haben.

Thomas Aumüller

(B)

(D)

(A)



**Georg-August-Universität Göttingen**  
**Juristische Fakultät**  
**Professor Dr. Alexander Bruns LL.M.**  
 Lehrstuhl für Bürgerliches Recht, Handels- und  
 Wirtschaftsrecht, Versicherungsrecht und  
 Rechtsvergleichung



(C)

*Georg-August-Universität, Juristisches Seminar*  
 Platz der Göttinger Sieben 5, 37073 Göttingen

Postadresse:  
 Platz der Göttinger Sieben 6  
 ☎ (0551) 39-14-659  
 📠 (0551) 39-14-655  
 ✉ [a.bruns@jura.uni-goettingen.de](mailto:a.bruns@jura.uni-goettingen.de)

**Schriftliche Stellungnahme**  
**zum Reformvorschlag der**  
**Übertragung der Regelungskompetenz für das Notariat einschließlich des**  
**Gebührenrechts, ohne das Beurkundungsrecht an die Länder**

(B)

– Justiz (II. A. 2.) –

(D)

**im Rahmen der öffentlichen Anhörung**  
**des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages und des Bundesrates**  
**zur Föderalismusreform**  
**am 17. Mai 2006**

- I. Geltendes Recht und Koalitionsentwurf zur Reform**
- II. Funktionen und Bedeutung des Notariats für die Rechtspflege**
- III. Rechtshistorische Genese des bundeseinheitlichen Notariats**
- IV. Das Notariat im europäischen Rechtsvergleich**
- V. Konsequenzen der geplanten Kompetenzübertragung auf die Länder**
- VI. Das Notariat im Lichte der europäischen Marktfreiheiten**
- VII. Zusammenfassung**

(A)

2

(C)

## I. Geltendes Recht und Koalitionsentwurf zur Reform

### 1. Das bundeseinheitliche Notariat und bestehende landesrechtliche Besonderheiten

#### a) Bereichsübergreifende konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes

Das geltende Verfassungsrecht weist das gesamte Notariat ebenso wie das bürgerliche Recht, die Gerichtsverfassung, das gerichtliche Verfahren und die Rechtsanwaltschaft mit Rechtsberatung der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes zu (Artt. 74 Abs. 1 Nr. 1, 72 GG). Dabei muss man sich immer klarmachen, dass dem Bund ein konkurrierendes Gesetzgebungsrecht verliehen ist, über dessen Ausschöpfung er grundsätzlich im Rahmen gesetzgeberischen Ermessens selbst entscheiden kann: soweit er davon keinen Gebrauch macht, liegt die Kompetenz schon *de constitutione lata* bei den Ländern (Artt. 70, 72 Abs. 1 GG). Der Bund hat seine Kompetenzen, soweit das Notarrecht betroffen ist, unter anderem ausgeschöpft in Gestalt bürgerlichrechtlicher Formvorschriften (z.B. §§ 128, 129, 152; 311b Abs. 1, 3, 5, 518; 1410; 2276, 2348, 2371 BGB), des Beurkundungsgesetzes, der Bundesnotarordnung und der Kostenordnung, aber auch bestimmter Verfahrensvorschriften, wie z.B. über die Zuständigkeit zur Entgegennahme von Auflassungen (§ 925 Abs. 1 S. 2 BGB), die Zuständigkeit zur Klauselerteilung für Anwaltsvergleiche (§ 796c ZPO) und – in der Praxis von hervorragender Bedeutung – die Rechtsmacht zur Schaffung notarieller vollstreckbarer Urkunden (§ 794 Abs. 1 Nr. 5 ZPO). Die Zuweisung des Gesamtpakets einschlägiger Kompetenztitel erspart dabei die im Detail schwierige, wenn nicht gar teilweise unmögliche Zuordnung einzelner einfachrechtlicher Regelungskomplexe zu einem bestimmten Sachgebiet bzw. Kompetenztitel. Wenn etwa die Wirksamkeit von Grundstückskaufverträgen an die Wahrung notarieller Form gebunden (§ 311b Abs. 1 BGB) oder die Eigenschaft vollstreckbarer Urkunden als Vollstreckungstitel (§ 794 Abs. 1 Nr. 5 ZPO) festgelegt wird, kann der Gesetzgeber die Qualifikation der Urkundsperson als Notar, die zentrale Bedeutung für die Erreichung des Formzwecks bzw. für die Rechtfertigung der Titelqualität hat, in einem Zug mit definieren, ohne dass es einer Entscheidung darüber bedürfte, ob die Frage der Qualifikation dem Bereich des bürgerlichen bzw. Verfahrensrechts oder des Notariats zuzuordnen ist. Das geltende System der Gesetzgebungskompetenzen eröffnet also legislatorischer Praktikabilität weite Spielräume.

(B)

(D)

#### b) Einheitliches Berufsbild nach Maßgabe der Bundesnotarordnung

Die Bundesnotarordnung verwirklicht trotz der Unterscheidung zwischen hauptberuflichen und Anwaltsnotaren (§ 3 BNotO) weithin ein einheitliches Berufsbild. Die zentralen Cha-



(A) 3 (C)

rakteristika des Berufsbildes werden ohne Rücksicht auf die Berufsausübungsform einheitlich geregelt<sup>1</sup>: Status des Notars als unabhängiger und unparteilicher Amtsträger (§§ 1, 2, 13, 14 Abs. 1 BNotO), Berufszugang und Bestellungsverfahren (§§ 4–6b, 12 BNotO), Nebentätigkeit (§ 8 Abs. 1, 2 S. 1 HS. 1, 3 und 4 BNotO), Amtssitz, Amtsbereich und Amtsbezirk (§§ 10–11a BNotO), Amts- und Verschwiegenheitspflichten (§§ 14–16, 18, 25–32 BNotO), Notarhaftung und Berufshaftpflichtversicherung (§§ 19, 19a BNotO), Zuständigkeiten (§§ 20–24 BNotO), Abwesenheit und Verhinderung sowie Notarvertretung (§§ 38–46 BNotO), Erlöschen des Amtes und Notariatsverwaltung (§§ 47–64 BNotO), Verwaltungsverfahren (§ 64a BNotO), Kammerorganisation (§§ 65–91 BNotO) und Aufsicht und Disziplinarverfahren (§§ 95–110a BNotO). Die Vorschriften, die zwischen hauptberuflichen Notaren und Anwaltsnotaren unterscheiden, beruhen – abgesehen von wenigen Detailregelungen<sup>2</sup> – im Wesentlichen darauf, dass der Anwaltsnotar mindestens zwei Berufe (Anwalt und Notar) ausübt<sup>3</sup> und die Zugangsregelungen naturgemäß nicht ohne Differenzierungen auskommen<sup>4</sup>. Im Übrigen fixiert die Bundesnotarordnung ein einheitliches Berufsbild.

### (B) c) Landesrechtliche Besonderheiten (D)

Das Grundgesetz garantiert in Art. 138 GG den im Zeitpunkt des Inkrafttretens bestehenden Einrichtungen des Notariats in den Ländern Bayern und Baden-Württemberg (Baden, Württemberg-Baden, Württemberg-Hohenzollern) einen Bestandsschutz in Gestalt eines Vetorechts bei Änderungen. Die historisch gewachsene Notariatsstruktur in diesen Bundesländern ist also mit besonderem verfassungsrechtlichem Schutz umkleidet<sup>5</sup>. Die Bundesnotarordnung enthält Sonderregelungen über die Bayerische Notarkasse (§ 113 BNotO), die Ländernotarkasse in Leipzig für die neuen Bundesländer (§ 113a BNotO) und

<sup>1</sup> Ausnahmen: §§ 6 Abs. 2 und 3 S. 1, 29 Abs. 3, 24 Abs. 2, 39 Abs. 3 S. 2 HS. 2, 47 Nr. 3, 56 Abs. 2, 69 Abs. 3, 80, 86 Abs. 4, 108 Abs. 1 S. 4 HS. 2, 110 BNotO.

<sup>2</sup> §§ 39 Abs. 3 S. 2 HS. 2, 56 Abs. 1 und 2, 57 ff.; 69 Abs. 3, 80, 86 Abs. 4; 108 Abs. 1 S. 4 HS. 2 BNotO.

<sup>3</sup> Vgl. §§ 8 Abs. 2, 9 Abs. 2, 29 Abs. 3 (teilweise für nichtig erklärt durch BVerfG, Beschluss vom 8. März 2005 – 1 BvR 2561/03 = BVerfGE 112, 255 ff.); 24 Abs. 2; 47 Nr. 3; 97 Abs. 3, 110 BNotO.

<sup>4</sup> §§ 6 Abs. 2, 3 S. 2; 7 BNotO.

<sup>5</sup> Der Begriff „Einrichtungen“ im Sinne von Art. 138 GG umfasst Organisationsstruktur und Organisationseinheiten und ist nicht auf Einrichtungen im engeren Wortsinne beschränkt; vgl. z.B. *Maunz*, in: *Maunz/Dürig, Grundgesetz. Kommentar*, Band 6, Stand Februar 2004, Art. 138 Rn. 1 ff., 6 ff.; v. *Campenhausen*, in: v. *Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz. Kommentar*, Band 3, 2005, Art. 138 Rn. 1 ff.; s. noch unten sub V 2 a.

(A) 4 (C)

die Notarkammern außerhalb der Tätigkeitsbereiche der Notarkasse und der Ländernotarkasse (§ 113b BNotO).

Besondere Aufmerksamkeit erheischen die Sondervorschriften für Baden-Württemberg (§§ 114, 115, 116 Abs. 1 BNotO)<sup>6</sup>: es gelten jeweils Sonderregeln für das württembergische und das badische Rechtsgebiet. In Württemberg gibt es neben hauptberuflichen und Anwaltsnotaren die so genannten Bezirksnotare, deren Berufsausübung der Bundesnotarordnung grundsätzlich nicht unterliegt (§ 114 Abs. 1 S. 1 BNotO); wichtige Ausnahme ist das Beurkundungsverfahren (§ 64 S. 1 BeurkG). Bezirksnotare bedürfen nicht der Befähigung zum Richteramt, sondern werden an der Württembergischen Notarakademie ausgebildet<sup>7</sup>, sie sind Beamte im Landesdienst, die neben ihren Dienstbezügen einen Teil der vereinnahmten Gebühren bei eigener Gebührengläubigerschaft behalten dürfen<sup>8</sup>, und für ihre Pflichtverletzungen haftet der Staat gemäß Art. 34 GG i.V.m. § 839 BGB. Zu ihren Aufgaben gehören außer dem aus dem Bundesrecht bekannten Tätigkeitskreis etwa Vormundschaftssachen (§§ 1 Abs. 2, 37 BW LFGG; Ausnahme: Adoption), die Aufgaben des Nachlassgerichts und die amtswegige Erbenermittlung nach Landesrecht (§ 41 BW LFGG) sowie die Aufgaben des Grundbuchamtes (§ 29 BW LFGG). Die notwendigen bundesrechtlichen Öffnungsklauseln finden sich in Art. 147 EGBGB in Verbindung mit § 189 FGG und in § 143 GBO.

In Baden besteht seit der Reform 2005 neben dem überkommenen Amtsnotariat, das früher die einzige Notariatsverfassung darstellte, die Möglichkeit zum Anwaltsnotariat und Amtsnotariat (§ 115 BNotO n.F.)<sup>9</sup>. Die badischen Notare im Landesdienst müssen die Befähigung zum Richteramt vorweisen (§ 17 Abs. 2 BW LFGG), sie sind ebenfalls Landesbeamte, ihr Gebührenrecht ist abweichend von dem der Bezirksnotare geregelt, für Pflichtverletzungen gelten jedoch ebenfalls Amtshaftungsgrundsätze (Art. 34 GG, § 839 BGB). Ihr Aufgabenkreis entspricht im Wesentlichen dem der Bezirksnotare, nur dass

<sup>6</sup> In Hamburg und Rheinland-Pfalz gilt § 3 Abs. 2 BNotO nicht, so dass es dort, nachdem die Überleitung zum exklusiven Nurnotariat mittlerweile vollzogen ist, keine Anwaltsnotare mehr gibt (§ 116 Abs. 2 BNotO).

<sup>7</sup> Hierzu *Wilke*, in: Eylmann/Vaasen, Bundesnotarordnung/Beurkundungsgesetz, 2. Aufl. 2004, § 114 BNotO Rn. 6 m.N.

<sup>8</sup> Zum Ganzen *Wilke*, a.a.O. (Fn. 7), § 114 Rn. 7 m.N.

<sup>9</sup> Geändert durch das Vierte Gesetz zur Änderung der Bundesnotarordnung vom 22.7.2005, BGBl. I, S. 2188.

(A) 5 (C)

Vormundschaftssachen in Baden nicht in die Zuständigkeit der Notariate fallen und Besonderheiten im Grundbuchverfahren bestehen<sup>10</sup>.

Hinzu kommt im badischen wie im württembergischen Rechtsgebiet die eingeschränkte Beurkundungs- und Beglaubigungsbefugnis der Ratschreiber (§ 32 Abs. 3, 4 BW LFGG), so dass in Baden-Württemberg alles in allem fünf Notariatsverfassungen konkurrieren.

#### d) Bewertung

(B) Die einheitliche Notariatsverfassung mit ihren territorial eng begrenzten historisch gewachsenen Divergenzen in Baden-Württemberg hat sich insgesamt bewährt, ohne dass es zu gravierenden Verwerfungen oder Beeinträchtigungen der Funktionsfähigkeit des Notariats gekommen wäre. Insbesondere hat die uneingeschränkte Subsidiarität der Staatshaftung gegenüber anderweitigen Ersatzmöglichkeiten bei Fahrlässigkeit (vgl. § 839 Abs. 1 S. 2 BGB mit § 19 Abs. 1 S. 2 BNotO) letztlich keine derart gravierenden Nachteile gebracht, dass eine Anpassung an die tatbestandlich strengere Haftungsnorm des § 19 BNotO erforderlich wäre. Denn immerhin bietet die Staatshaftung praktisch unbeschränkte Bonität, während die obligatorische Berufshaftpflichtversicherung gemäß § 19a BNotO nicht in jedem Fall hinreichende Deckung unbedingt garantiert. Auch die Regelung des Bezirksnotariats, die auf die Qualifikation zum Richteramt verzichtet, birgt aufgrund der anerkannt hohen Qualitätsstandards der besonderen Notarusbildung an der Württembergischen Notarakademie keine qualitativen Gefahren. Das bedeutet aber nicht, dass jedwede weitere Freigabe berufs- und kostenrechtlicher Regelungskompetenzen durch den Bund unproblematisch wäre. Im Gegenteil: die Besonderheiten in Baden-Württemberg basieren letztlich auf Art. 138 GG, der als Reservatrecht bei Inkrafttreten des Grundgesetzes bestehende Strukturen des Notariats in Bayern und Baden-Württemberg gegen nicht von den Ländern konsentierten gesetzgeberischen Zugriff schützt, und auf der korrespondierenden Öffnung der Bundesnotarordnung (§§ 114, 115 BNotO). Dabei kann sich der Bundesgesetzgeber auf vorhandene und zuverlässig erprobte Sonderformen ohne nennenswertes Fehlentwicklungsrisiko stützen. Dagegen ist für gesetzgeberische Experimente aller Landesgesetzgeber im Bereich der Notariatsverfassung mit unter Umständen weitreichenden und schwerwiegenden Folgen für die Qualität der vorsorgenden Rechtspflege unter geltendem Recht kein Raum.

(D)

<sup>10</sup> Z.B. das so genannte Durchgriffsrecht des Notars bei verweigertem Antragsvollzug durch den Rechtspfleger – streitig!; hierzu *Wilke*, a.a.O. (Fn. 7), § 115 BNotO Rn. 9 m.N.

(A)

6

(C)

## 2. Kein grundlegender Reformbedarf im Bereich des Notariats

Die Novellierung des Berufsrechts der Notare 1998<sup>11</sup> hat die Rechtseinheit auf dem Gebiet des Notarrechts gebracht, indem sie die Geltung der Bundesnotarordnung auf die Länder Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen sowie das ehemalige Amt Neuhaus erstreckt hat. Die Erreichung eines weithin bundeseinheitlichen notariellen Berufsrechts wurde seinerzeit von Kennern der Materie als „dringend erwartet“ bezeichnet<sup>12</sup>. Im Zuge dieser Reformnovelle wurden unter anderem die Sozierungsmöglichkeiten für Anwaltsnotare erweitert (§§ 8, 9 BNotO), Mitwirkungsverbote verschärft (§ 3 BNotO) und die Berufspflichten transparenter und teilweise liberaler ausgestaltet<sup>13</sup>. Ein dringender grundlegender Bedarf zur Reform des Notariats insgesamt wurde in der rechtspolitischen Diskussion – soweit ersichtlich – bislang nicht dargelegt. Reformanliegen betrafen und betreffen eher Detailkorrekturen und behutsame Fortentwicklungen des bestehenden Systems. Besondere Beachtung verdient allerdings die im Rahmen der geplanten Reform des Verfahrens in Familiensachen und Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit den Notaren zugedachte Rolle bei einverständlicher Scheidung<sup>14</sup>. Diese Reformüberlegungen bestätigen letztlich den Befund, dass die Notariatsverfassung keine grundlegenden Schwächen hat. Der Reformgesetzgeber sieht im Gegenteil das bestehende Notariat offenbar als so funktionstüchtig und zuverlässig an, dass die Übertragung weiterer Aufgaben gerechtfertigt ist.

(B)

(D)

## 3. Ziele der Föderalismusreform und Inhalt des Reformvorschlages

Die geplante Föderalismusreform formuliert ihre Ziele wie folgt: Verbesserung der Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit von Bund und Ländern, deutlichere Zuordnung der politischen Verantwortlichkeiten und Steigerung der Zweckmäßigkeit und Effizienz der Aufgabenerfüllung<sup>15</sup>. Der Koalitionsentwurf sieht vor, in Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG die Wörter „das Notariat“ durch die Wörter „das Recht der Beurkundung (ohne das Gebührenrecht der Notare)“ zu ersetzen. Damit wäre das notarielle Berufs- und Kostenrecht voll in die

<sup>11</sup> Drittes Gesetz zur Änderung der Bundesnotarordnung und anderer Gesetze vom 31.08.1998, BGBl. I, 2585, berichtigt BGBl. 1999 I, S. 194

<sup>12</sup> So der damalige Vorsitzende des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages Horst Eylmann, NJW 1998, 2929.

<sup>13</sup> Zum Ganzen *Eylmann* NJW 1998, 2929, 2930 ff.; noch detailgenauer *Vaasen/Starke* DNotZ 1998, 661 ff.

<sup>14</sup> Dazu noch sub V 2 d.

<sup>15</sup> Koalitionsentwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes, BT-Drucks. 16/813, S. 1 (sub A).

(A) 7 (C)

Zuständigkeit der Landesgesetzgeber überantwortet, wohingegen die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das Beurkundungsrecht – entgegen dem Koalitionsvertrag – erhalten bleiben soll. Unklar ist, ob die bislang offenbar beabsichtigte Beibehaltung von Art. 138 GG notwendig wäre. Der Koalitionsentwurf eines Föderalismusreform-Begleitgesetzes enthält bislang keine Regelungen betreffend die Streichung der berufsrechtlichen Teile der Bundesnotarordnung, also des weit überwiegenden Teils mit Ausnahme der Haftungsnorm des § 19 BNotO möglicherweise der Versicherungspflicht gemäß § 19a BNotO, sowie der notarkostenrechtlichen Teile der Kostenordnung (§§ 140–157 KostO), die zur Verwirklichung einer Kompetenzübertragung auf die Länder notwendig wären. Die folgenden Überlegungen beschränken sich dementsprechend auf die vorgeschlagene Grundgesetzänderung.

## II. Funktionen und Bedeutung des Notariats für die Rechtspflege

(B) Das Notariat hat hervorragende Bedeutung für die vorsorgende Rechtspflege. Das notarielle Beurkundungswesen ist bewährter Garant für die juristisch einwandfreie Gestaltung von Verträgen, Verfügungen und Rechtsakten im Grundstücks- und Gesellschaftsrecht sowie im Familien- und Erbrecht. Notarielle Beglaubigung ist ein zentraler Baustein eines funktionsfähigen Registerwesens. Vorsorgende Rechtspflege unterstützt den Bürger bei der Verwirklichung seiner Entscheidungs- und Gestaltungsfreiheit in Beurkundungs-, Register-, Nachlass- und Vormundschaftssachen, sichert die Rechtsgüter der Beteiligten, fördert Rechtssicherheit und Rechtsfrieden und vermeidet künftige zeit- und kostenintensive Rechtsstreitigkeiten. Damit leistet das Notariat unter anderem auch einen wichtigen Beitrag zur Entlastung der Justiz. Die vorsorgende Rechtspflege ist wesentlicher Bestandteil der freiwilligen Gerichtsbarkeit, deren Hauptfunktion die Vorsorge für die Zukunft ist<sup>16</sup>, und zugleich Grundbedingung für die Funktionsfähigkeit der modernen Wirtschaftsordnung. Damit verwirklicht das Notariat nicht nur in zentralen Bereichen das Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG), sondern ermöglicht zugleich die Wahrnehmung der Grundrechte durch den Einzelnen, insbesondere in Gestalt der Privatautonomie und der Eigentumsgarantie (Artt. 2 Abs. 1, 14 GG). Der besonderen Bedeutung des Notariats für das Gemeinwesen entspricht die Stellung des Notars als unabhängiges staatliches Rechtspflegeorgan (§ 1 BNotO). (D)

<sup>16</sup> *Habscheid*, Freiwillige Gerichtsbarkeit, 7. Aufl. 1983, S. 33; *Bärmann*, Freiwillige Gerichtsbarkeit und Notarrecht, 1968, S 18 ff.

(A)

8

(C)

### III. Rechtshistorische Genese des bundeseinheitlichen Notariats

#### 1. Vom römischen Recht bis zum Ende des Heiligen Römischen Reiches Deutscher Nation

Das Notariat hat seine Wurzeln im römischen Recht<sup>17</sup>. Mit der Rezeption des römischen Rechts im 13. Jahrhundert wurde in vielfältiger partikularer Gestalt auch das Institut des Notariats in Deutschland rezipiert<sup>18</sup>. Der erste historische Schritt zu einer Vereinheitlichung des Notariatsrechts im Reichsgebiet war die unter Kaiser Maximilian I. vom Reichstag 1512 verabschiedete Reichsnotarordnung<sup>19</sup>. Der Notar wurde nach Prüfung seiner Vorbildung ernannt, geregelt waren seine Gebühren, die Haftung sowie die Beurkundungsform. Die Urkunden der Notare waren mit besonderer Beweiskraft ausgestattet. Im weiteren Verlauf brachen die Landesherren die reichseinheitliche Regelung des Notariats zunehmend auf, ohne dass die Reichsgewalt die erneute Partikularisierung letztlich aufhalten konnte. In Preußen begann im Jahre 1781 mit der Einführung beamteter Advokaten und Justizkommissare die Entwicklung des Notariats als Institut des kodifizierten Landesrechts; die Verbindung beider Ämter ist die historische Wurzel des Anwaltsnotariats<sup>20</sup>. Nach dem Ende des Heiligen Römischen Reiches Deutscher Nation 1806 entwickelte sich das Notariat in landesrechtlicher Vielfalt, deren filigraner Facettenreichtum kaum überschaubar war. Dabei war im Grundprinzip das französische Vorbild vielfach prägend (Rheinland 1798, Hamburg 1810): der Notar als unabhängiger Träger eines öffentlichen Amtes auf Lebenszeit, Gebührenhebungsrecht, Nurnotariat, staatliche und Kammeraufsicht.

(B)

(D)

#### 2. Von der Reichsgründung 1871 bis zum Ende des Zweiten Weltkrieges

Nach der Reichsgründung 1871 schlugen die Bemühungen Preußens um eine Vereinheitlichung des Notariats 1874 endgültig fehl<sup>21</sup>. Um die Jahrhundertwende gab es in Deutschland 16 verschiedene Notariatsverfassungen. Neuerliche Bemühungen um eine reichseinheitliche Notariatsordnung fanden Niederschlag zunächst in Vorschlägen der Notartage

<sup>17</sup> Zum römischen Notariats- und Beurkundungsrecht grundlegend *Oesterley*, Das deutsche Notariat, Band 1, Geschichte des Notariats, 1842 (Neudruck 1965), S. 5 ff.; ferner *Frischen* DNotZ 1992, 403 ff.

<sup>18</sup> Zur deutschen Rechtsentwicklung *Oesterley*, a.a.O. (Fn. 17), S. 356 ff.; *Conrad*, DNotZ 1960, 3 ff.

<sup>19</sup> Text und Erläuterungen bei *Grziwotz*, Kaiserliche Notariatsordnung von 1512, 1995; hierzu im Überblick *Lerch*, in: *Arndt/Lerch/Sandkühler*, Bundesnotarordnung, 5. Aufl. 2003, Einleitung Rn. 6; ferner *Schüler*, Die Entstehungsgeschichte der Bundesnotarordnung vom 24. Februar 1961, 2000, S. 31.

<sup>20</sup> Ausführlich *Wiedemann*, Preußische Justizreformen und die Entwicklung zum Anwaltsnotariat in Altpreußen (1700–1849), 2002, insbes. S. 36 ff.

<sup>21</sup> Nachweise bei *Schüler*, a.a.O. (Fn. 19), S. 32.

(A) 9 (C)

1925 und insbesondere 1929, auf dem der von *Hermann Oberneck* und *Leo Sternberg* ausgearbeitete Entwurf einer Reichnotariatsordnung vorgelegt wurde<sup>22</sup>. Nach der Machtgreifung der Nationalsozialisten wurden 1936 die Kostenordnung, die eine gebührenrechtliche Gleichstellung von Gerichten und Notaren brachte, und am 13.2.1937 die Reichsnotarordnung<sup>23</sup>, die in wesentlichen Teilen auf dem Entwurf von 1929 beruhte und die – in Folge der Kriegswirren niemals vollendete – zwingende Einführung des freiberuflichen Nurnotariats in ganz Deutschland vorsah, im Verordnungswege erlassen<sup>24</sup>.

### 3. Nachkriegszeit und Überwindung der Teilung Deutschlands

Nach dem Zweiten Weltkrieg galt die Reichsnotarordnung zunächst als Landesrecht fort, wurde aber durch Besatzungsrecht teilweise erheblich überlagert. Das Grundgesetz räumte dem Bund die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz ein (Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG), schützte dabei aber als Reservatrechte besonders die bestehenden Notariatsverfassungen in Bayern und den badischen und württembergischen Landesteilen (Art. 138 GG). Die Bundesnotarordnung vom 24.2.1961 basiert im Prinzip auf der bewährten Reichsnotarordnung 1937 – mit einer wichtigen Ausnahme: der Versuch einer Vereinheitlichung zum exklusiven Nurnotariat wurde aufgegeben zugunsten des Nebeneinanders von hauptberuflichem und Anwaltsnotariat und unter Wahrung der Besonderheiten der Notariatsverfassung in Baden-Württemberg.

In der DDR galt seit 1952 das Staatliche Notariat, das unter anderem mit Aufgaben der freiwilligen Gerichtsbarkeit betraut wurde, die bis 1952 den im gleichen Zuge abgeschafften Amtsgerichten übertragen waren: Nachlasssachen, Nachlassenteilungssachen, Verwahrung und Eröffnung von Testamenten und Erbverträgen, Vormundschaft und Pflegschaft über Volljährige, Abwesenheitspflegschaft sowie Hinterlegungssachen<sup>25</sup>. Bereits ernannte Anwaltsnotare behielten grundsätzlich ihre Befugnisse, neue wurden jedoch nicht bestellt, und in Berlin wurden am 18.4.1953 rückwirkend alle Notarbestellungen für ungültig erklärt. Nach der Wende galt zunächst die Notarverordnung, die für alle neuen Länder Nurnotariat und im Bereich des Stadtgerichts Berlin Anwaltsnotariat vorsah<sup>26</sup> und durch den

<sup>22</sup> Ausführlich *Schüler*, a.a.O. (Fn. 19), S. 34 ff.

<sup>23</sup> RGBl. S. 191.

<sup>24</sup> Hierzu *Lerch*, a.a.O. (Fn. 19), Einleitung Rn. 11.

<sup>25</sup> Grundlegend zur Geschichte des DDR-Notariats *Osterberg*, Das Notariat in der DDR, 2004, S. 1 ff.; zum Ganzen auch *Schippel* DNotZ 1991, 171 ff. m.N. auch zum Folgenden.

<sup>26</sup> Verordnung über die Tätigkeit von Notaren in eigener Praxis, GBl. DDR I, Nr. 37, S. 475.

(A)

10

(C)

Einigungsvertrag übernommen wurde<sup>27</sup>. Die gesamtdeutsche Rechtseinheit im Notarrecht wurde erst durch die Reform 1998 wiederhergestellt<sup>28</sup>.

#### 4. Bewertung

Durch die Verwirklichung der gesamtdeutschen Rechtseinheit des Notariats im Jahre 1998 hat eine rund fünf Jahrhunderte andauernde Rechtsentwicklung einen vorläufigen Abschluss erreicht. Die im Koalitionsentwurf vorgesehene weitgehende Freigabe des Notariatsrechts und die Rückübertragung in die Zuständigkeit der Länder steht zu dieser Entwicklung letztlich in deutlichem Widerspruch und muss deshalb als Anachronismus erscheinen.

### IV. Das Notariat im europäischen Rechtsvergleich

#### 1. Das vorherrschende Einheitsmodell französischer Prägung

Die europäischen Staaten verwirklichen als Zentralstaaten ganz überwiegend die Einheit von materiellem Recht, Verfahrensrecht und notariellem Berufsrecht. Für das klassische lateinische Notariat Kontinentaleuropas weithin prägend ist das französische Notariatsmodell, das in der Loi Ventose vom 16. März 1803 bis heute seine Grundlage findet<sup>29</sup>. In Frankreich gilt eine einheitliche Notariatsverfassung, die Berufsrecht und Gebührenrecht landeseinheitlich abschließend regeln<sup>30</sup>; historisch bedingte territorial begrenzte Besonderheiten gelten nur in Elsaß-Lothringen als *droit local*, das den rechtsrheinischen Notarordnungen ähnelt<sup>31</sup>. Auch Belgien und Luxemburg folgen dem stark französisch geprägten Einheitsmodell<sup>32</sup>. Italien verwirklicht die einheitliche Notariatsverfassung im Legge sull'ordinamento del notariato e degli archivi notarili aus dem Jahre 1913<sup>33</sup>. Das Einheitsmodell gilt ununterbrochen seit der Einführung durch die französische Besatzung 1811, über ein eigenes Notargesetz von 1842, das 1999 durch die heute geltende Neufassung abgelöst wurde<sup>34</sup>. Eine einheitliche Notariatsverfassung beherrscht auch das spanische und

(B)

(D)

<sup>27</sup> Hierzu *Wandel* BWNNotZ1991, 1 ff.

<sup>28</sup> Vgl. bereits oben sub I 2.

<sup>29</sup> Historischer Überblick über die französische Rechtsentwicklung bei *Schubert* DNotZ 2003, 181 ff.

<sup>30</sup> Hierzu näher *Schützeberg*, *Der Notar in Europa*, 2005, S. 111 ff.; *Hergeth*, *Europäisches Notariat und Niederlassungsfreiheit nach dem EG-Vertrag*, 1996, S. 36 ff. m.w.N.

<sup>31</sup> Hierzu *Hergeth*, a.a.O. (Fn. 30), S. 40/41.

<sup>32</sup> Vgl. *Hergeth*, a.a.O. (Fn. 30), S. 46 ff. (Belgien), 48 ff. (Luxemburg).

<sup>33</sup> Nr. 89 vom 16.2.1913; vgl. *Hergeth*, a.a.O. (Fn. 30), S. 45 f. m.N.; *Curzel/Wälzholz* *Notar* 2001/2002, S. 42 ff.; *Lutterotti* *MittBayNot Sonderheft* 1990, 13 ff.

<sup>34</sup> *Schützeberg*, a.a.O. (Fn. 30), S. 168 ff. m.N.



(A)

11

(C)

portugiesische Recht<sup>35</sup>. Das niederländische Recht hat mit der Novelle 1999 nach englischem Vorbild die Honorare freigegeben und versteht das Notariat im Gegensatz zu Frankreich stärker als eine Dienstleistung. Auch das österreichische Notariat ist einheitlich geregelt in der Notariatsordnung vom 25. Juli 1871<sup>36</sup> und im Notariatstarifgesetz 1973<sup>37</sup>, und zwar – rechtsvergleichend von besonderem Interesse – trotz seiner eher föderativen Ordnung. Die Staaten Osteuropas folgen in ihren Neuregelungen ebenfalls tendenziell dem Einheitsmodell<sup>38</sup>. Sogar das neue Notariatsgesetz der Russischen Föderation von 1993 folgt dem Modell einheitlicher Notariatsverfassung<sup>39</sup>.

Das englische Notariat unterscheidet sich vom kontinentalen Recht ganz erheblich und ist nicht dem lateinischen Notariat zuzurechnen; dementsprechend kennt das englische *common law* z.B. keine notarielle öffentliche oder gar vollstreckbare Urkunde. Gleichwohl folgt das englische Notariat, vielleicht mit Ausnahme der kirchlichen Notare, zumindest seit der Reform durch den Access to Justice Act 1999 letztlich einem Einheitsmodell, allerdings, wie neuerdings in den Niederlanden, mit freiem Honorar<sup>40</sup>.

(B)

## 2. Das föderalisierte Gegenmodell der Schweiz

Das Gegenmodell voller föderaler Vielfalt verwirklicht unter den wichtigen europäischen Staaten in ganzer Konsequenz – soweit ersichtlich – einzig die Schweiz. Das notarielle Berufsrecht der Schweiz ist kantonales Recht und deshalb in 26 Teilrechtsordnungen untergliedert, die sich zum Teil erheblich unterscheiden. Das führt beispielsweise dazu, dass die Kantone nach der Rechtsprechung des Schweizerischen Bundesgerichts nicht verpflichtet sind, Urkunden anderer Kantone automatisch anzuerkennen, wobei allerdings

(D)

<sup>35</sup> Hergeth, a.a.O. (Fn. 30), S. 53 ff. (Spanien), 55 f. (Portugal).

<sup>36</sup> RGBl. 1871/75.

<sup>37</sup> BGBl. I 1973/576.

<sup>38</sup> Kroatien: Notariatsgesetz 1993 (hierzu *Budimir*, in: Rechberger (Hrsg.), *Notarbild in Europa*, 2003, S. 19 ff.; Polen: Notariatsgesetz vom 14.2.1991 (hierzu *Tymecki*, in: Rechberger, a.a.O., S. 69 ff.; *ders.* DNotZ 1989, 723 ff.); Slowakische Republik: Notariatsordnung vom 6.5.1992 (hierzu *Kovács*, in: Rechberger, a.a.O., S. 89 ff.); Slowenien: Notariatsgesetz 1995 (hierzu *Gajšek*, in: Rechberger, a.a.O., S. 109 ff.); Tschechische Republik: Notariatsordnung 1993 (hierzu *Mrzena*, in: Rechberger, a.a.O., S. 147 ff.); Ungarn: Notariatsgesetz 1991 (hierzu *Parti/Janicsek/Orsolya Albert*, in: Rechberger, a.a.O., S. 167 ff.).

<sup>39</sup> Näher *Repin* DNotZ 1994, 284 ff.

<sup>40</sup> Zum Ganzen *Schützeberg*, a.a.O. (Fn. 30), S. 231 ff.

(A) 12 (C)

auch die Verfahrensrechte der Kantone divergieren<sup>41</sup>. Bemerkenswerterweise empfindet man die kantonale Rechtszersplitterung im Bereich der Justiz auch in der Schweiz als derart nachteilhaft, dass Reformen geboten sind. Ein wichtiges Beispiel ist die geplante Einführung einer einheitlichen Bundeszivilprozessordnung, die der Zersplitterung des Verfahrensrechtssystems in einem zentralen Bereich ein Ende setzen soll<sup>42</sup>. Insgesamt kann die Schweiz aus diesen Gründen nicht als erfolgreiches Modell einer Notariatsverfassung angesehen werden.

### 3. Rechtsvergleichende Bewertung des Gesetzentwurfs

Der Rechtsvergleich erweist das Modell einheitlicher Ausgestaltung des notariellen Berufs- und Kostenrechts im Bereich des lateinischen Notariats als weit überwiegenden Regelfall mit begrenzten historisch bedingten territorialen Besonderheiten und den voll föderalisierten Gegenentwurf als Schweizer Sonderweg mit teilweise ganz erheblichen Folgeproblemen. Andere föderative Systeme, wie z.B. Österreich und die Russische Föderation, bevorzugen dagegen das Einheitsmodell. Auch das nicht dem lateinischen Notariat zuzurechnende englische Notariat ist mittlerweile weithin einheitlich ausgestaltet. Die geplante Übertragung des Notariats in die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder wäre innerhalb der Europäischen Union eine ganz vereinzelt erscheinende Erscheinung. Das bislang auch in Deutschland weithin geltende Einheitsmodell entspricht der europäischen Grundlinie. Die geplante Reform würde den gesamteuropäischen Gleichklang ohne Not aufbrechen.

## V. Konsequenzen der geplanten Kompetenzübertragung auf die Länder

### 1. Keine quantifizierbaren Vorteile für die Länder und die Bürger

Die geplante Übertragung der Gesetzgebungskompetenz für das Notariat einschließlich des Gebührenrechts erweitert zunächst den Zuständigkeitsbereich der Landesgesetzgebung und schafft ihr ein neues Betätigungsfeld. Damit entspricht sie zumindest vordergründig dem Grundanliegen der Föderalismusreform, die Länderkompetenzen zu erweitern. Allerdings ist fraglich, ob eine vernünftige Ausübung der so gewonnenen Kompetenzen ohne sorgfältige Abstimmung der Länderparlamente und genaue Berücksichtigung gesamtstaatlicher Interessen überhaupt möglich ist. Darüber hinaus eröffnet der im Entwurf vorgesehene Zuständigkeitswechsel unter den Ländern einen Wettbewerb der Rechtsordnungen, wie er unter anderem auch auf europäischer Ebene bekannt ist. Ein solcher

<sup>41</sup> BGE 47 II 383 ff., E. 4; BGE 46 II 391 ff.; BGE 113 II 501 ff., E. 3; aus der Literatur *Schöbi*, Grundstückskauf und europäisches Recht, 1999, S. 135 m.w.N.

<sup>42</sup> Vgl. hierzu den Vorentwurf der Expertenkommission, Stand Juni 2003.

(A)

13

(C)

Wettbewerb eröffnet die offene Konkurrenz um die bessere Lösung und kann für den Rechtsuchenden unter Umständen Qualitäts- und Kostenvorteile im Bereich der vorsorgenden Rechtspflege mit sich bringen, wenn das gleiche Verfahren von den Notaren in einem Bundesland zu günstigeren Gebühren erledigt wird als in anderen Ländern. Diese Konkurrenzsituation könnte unter Umständen gesamtwirtschaftliche Effizienzgewinne mit sich bringen, die freilich *ex post* – wenn überhaupt – schwer zu beziffern sein dürften und noch viel weniger *ex ante* prognostizierbar sind. Greifbare echte Vorteile der geplanten Reform sind kaum auszumachen

## 2. Nachteile, Risiken und Inkonsistenzen

Den mehr als bescheidenen Chancen der geplanten Reform stehen teilweise ganz erhebliche Nachteile, Risiken und Inkonsistenzen gegenüber.

### a) Aufspaltung der Einheit von materiellem Recht, Verfahrensrecht, Berufs- und Kostenrecht

Die geplante Zuständigkeitsübertragung auf die Länder würde zu einer Aufspaltung der weithin geltenden Einheit von materiellem Recht, Verfahrensrecht, Berufs- und Kostenrecht führen. Für Richter und Rechtspfleger liegt die vergleichbare Regelungskompetenz für die Grundbedingungen und Rechtsfolgen ihrer Tätigkeit ungeteilt beim Bund. Auch im Anwaltsrecht liegt die klare Regelungskompetenz für die zivilrechtliche Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen Rechtsanwalt und Mandant sowie das Berufs- und Kostenrecht beim Bund. Niemand erwägt derzeit ernsthaft, anwaltliches Berufsrecht oder gar den Zugang zum Richteramt in die Länderkompetenz zu überführen. Deshalb ist die geplante Abspaltung des Berufs- und Kostenrechts der Notare als Träger eines hoheitlichen Amtes systematisch verfehlt.

Darüber hinaus birgt die Kompetenzspaltung aber auch verfassungsrechtliche Schwierigkeiten und Probleme, die bislang in dieser Form nicht bestehen. Denn es müsste für jede einfachrechtliche Norm geklärt werden, ob sie dem Bereich des bürgerlichen Rechts mit Beurkundung bzw. des gerichtlichen Verfahrens zuzuordnen ist oder dem Notariat unterfällt. Selbst wenn man Haftungsregeln generell dem bürgerlichen Recht zuschlägt, würde sich etwa im Bereich der Berufshaftpflichtversicherung die Zuordnungsfrage in voller Schärfe stellen: bürgerliches Recht oder Berufsrecht? Ein weiteres Beispiel zeigt sich bei der landesrechtlichen Aufgabenübertragung auf die Notare: So überträgt z.B. das baden-württembergische Landesgesetz über die freiwillige Gerichtsbarkeit wie dargelegt den

(B)

(D)

(A) 14 (C)

Notariaten zusätzliche Aufgaben in Nachlass- und Vormundschaftssachen<sup>43</sup>. Die Regelung sachlicher oder funktioneller Zuständigkeiten gilt gemeinhin als Aufgabe des Gerichtsverfassungs- und Verfahrensrechts. Andererseits statet Art. 138 GG den bei Inkrafttreten des Grundgesetzes vorhandenen Bestand der „Einrichtungen des Notariats“ in Baden-Württemberg mit besonderem Schutz aus. Könnte der Gesetzgeber den Bezirks- und Amtsnotaren in Baden-Württemberg die Zuständigkeit in Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit ganz oder teilweise entziehen, wäre eine Aushöhlung von Art. 138 GG möglich. Deshalb wird man den Begriff der „Einrichtungen des Notariats“ auf die Möglichkeit der Aufgabenzuweisung zumindest im bisherigen Umfang zu erstrecken haben. Deshalb erweist sich die Zuständigkeit insoweit auch als Frage der Regelungsmaterie Notariat. Eine sachlich überzeugende klare Abgrenzung von Verfahrensrecht und Notariat ist im Grenzbereich nahezu unmöglich. Der Facettenreichtum möglicher künftiger Zweifelsfragen ist kaum vorherzusehen. Die aus solchen Zweifeln über die Reichweite der Kompetenztitel resultierende Rechtsunsicherheit wird voraussichtlich die Fachgerichte und das Bundesverfassungsgericht länger beschäftigen und, wenn man divergierende Regelungsmodelle der Bundesländer unterstellt, größere Bereiche des Notariats betreffen. Derartige Rechtsunsicherheit ist in größerem Umfang unter dem geltenden Recht kaum denkbar und läuft der zentralen Funktion der vorsorgenden Rechtspflege, Rechtssicherheit und Transparenz zu gewährleisten, letztlich zuwider.

(B) (D)

#### **b) Berufsrechtliche Regelungsmöglichkeiten der Länder und fehlender bundesrechtlicher Maßstab**

Dass der Reformentwurf das Beurkundungsrecht der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes vorbehalten will, ist zweifelsohne begrüßenswert, weil das Beurkundungswesen eine ganz zentrale Aufgabe des Notariats ist: einmal steht es in unauflösbarem sachlichem Zusammenhang mit den zivilrechtlichen Formvorschriften, zum anderen fällt in diesen Bereich die Errichtung notarieller vollstreckbarer Urkunden, die im deutschen wie europäischen Recht als Zwangsvollstreckungstitel hohe Verkehrsfähigkeit genießen<sup>44</sup>. Allerdings sind mit diesem Vorbehalt keineswegs alle Zweifel aus der Welt. Denn durch die Öffnung des Berufsrechts und damit insbesondere auch des Berufszulassungsrechts

<sup>43</sup> Oben sub I 1 c.

<sup>44</sup> Zur vollstreckbaren Urkunde unter der Europäischen Gerichtsstands- und Vollstreckungsverordnung grundlegend *Leutner*, Die vollstreckbare Urkunde in Europa, 1996; hierzu und zur Vollstreckung unter der neuen Europäischen Vollstreckungstitelverordnung auch *Baur/Stürmer/Bruns*, Zwangsvollstreckungsrecht, 13. Aufl. 2006 (im Erscheinen), Rn. 55.5 ff. und 55.72 ff.

(A) 15 (C)

ist die Wahrung eines gleichmäßig hohen Qualifikationsniveaus der Notare in Frage gestellt und bundesrechtlicher Kontrolle und Korrektur entzogen. Das bedeutet nicht, dass Fehlleistungen der Landesgesetzgeber in dieser und anderen Fragen automatisch vorprogrammiert wären. Immerhin besteht auch für die Länder durchaus ein Interesse an qualitativ einwandfreier vorsorgender Rechtspflege. Divergenzen zwischen den Landesregelungen werden sich aber praktisch nicht vermeiden lassen, es sei denn, die Länder verständigten sich wie in anderen Bereichen auf konzertiertes Vorgehen, was freilich nicht ohne ganz erheblichen Zeit- und Kostenaufwand möglich sein wird. Die Korrektur einzelner Fehlentwicklungen wäre aber – anders als bei bloßer Streichung berufsrechtlicher Teile der Bundesnotarordnung unter geltendem Verfassungsrecht mit „Wiedereintrittsmöglichkeit“ des Bundes kraft konkurrierender Kompetenz<sup>45</sup> – dem Bundesgesetzgeber in jedem Fall verwehrt und besserer Einsicht des jeweiligen Landesgesetzgebers anheim gestellt. Sollten sich stärkere Divergenzen im notariellen Berufsrecht entwickeln, könnte irgendwann auch der Punkt erreicht sein, an dem die Wahrung der bürgerlichrechtlichen Formzwecke der notariellen Beurkundung oder die Anerkennung als Vollstreckungstitel in Frage gestellt sind. Dieser Gefahr könnte man nur dann zuverlässig begegnen, wenn unter dem Kompetenztitel „Recht der Beurkundung“ berufsrechtliche Mindeststandards bundeseinheitlich gesetzt werden könnten. Dann gäbe es – ähnlich wie infolge der kantonalen Rechtszersplitterung in der Schweiz<sup>46</sup> – möglicherweise Notare, die Beurkundungen im Sinne des Bundesrechts vornehmen könnten, und solche, deren Tätigkeitskreis auf andere Aufgaben beschränkt ist. Auch an dieser Stelle zeigt sich die Fragwürdigkeit und die Schwierigkeit des geplanten Vorhabens.

(B) (D)

### c) Gebührenrecht

Die geplante Freigabe der Gesetzgebungskompetenz für das notarielle Gebührenrecht könnte die dargelegte Problematik durchaus noch verschärfen. Denn im Notariat kann auch bei Ausschöpfung aller Einsparungspotenziale ein angemessener Qualitätsstandard nur garantiert werden, wenn gewisse Mindestanforderungen an die Qualifikation der Notare und ihres Personals und an die sachliche Ausstattung gewahrt werden. Solche Mindeststandards könnte das Bundesrecht nach der geplanten Reform nicht mehr setzen. Die Länder könnten ihren Ehrgeiz daran setzen, notarielle Verfahren zu besonders günstigen Gebührensätzen anzubieten, die Auswirkungen auf die finanzielle Ausstattung der Notari-

<sup>45</sup> Vgl. dazu bereits oben sub I 1 a und noch unten sub e.

<sup>46</sup> S. hierzu bereits sub IV 2 und 3.

(A) 16 (C)

ate und damit mittelfristig auch auf die Qualität der Aufgabenerfüllung haben müssten. Hier droht ein „Wettlauf nach unten“ (*race to the bottom*), wie er beim Gläubigerschutz seit längerem im US-amerikanischen und nunmehr auch im europäischen Gesellschaftsrecht zu beobachten ist. Außerdem bestünde längerfristig die Gefahr, dass besonders hoch qualifizierte Juristen nicht mehr für das Notariat gewonnen werden könnten, wodurch die Qualitätssicherung zusätzlich gefährdet wäre.

**d) Konsistenz der geplanten Föderalisierung mit weiteren Reformvorhaben?**

(B) Im Rahmen der Reform des Verfahrens in Familiensachen und den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit beabsichtigt der Gesetzgeber die Übertragung weiterer Aufgaben auf die Notariate. Nach der künftig geplanten Reform des familiengerichtlichen Verfahrens soll den Notaren bei einverständlicher Ehescheidung eine tragende Funktion zukommen: die Erarbeitung einer Regelung der Scheidungsfolgen betreffend Unterhalt und möglicherweise auch Hausrat als Grundvoraussetzung des vereinfachten Verfahrens. Scheidungswillige sollen durch übereinstimmende notariell beurkundete Erklärung das neue vereinfachte Scheidungsverfahren § 143 Abs. 1 Nr. 2 lit. b und c FamFG n.F.<sup>47</sup> wählen können, wenn eine notariell beurkundete Regelung über den Ehegattenunterhalt und eine formfreie Regelung über Hausrat und Ehewohnung vorliegen. Die Begründung zum Ergänzen Referentenentwurf 2006 erläutert im Zusammenhang mit der Verfahrenskostenhilfe die Regelung des § 17 Abs. 2 BNotO und die Besonderheiten des baden-württembergischen Notariats, für die §§ 5 Abs. 1, 3 Abs. 1 BW LFGG auf die bundesrechtliche Prozesskostenhilfe verweisen. Ob diese Lösung nach einer Freigabe des notariellen Gebührenrechts noch funktionieren kann, ist fraglich, soweit Landesgesetzgeber künftig abweichende Regelungen vorsehen. Auch unabhängig von der gebührenrechtlichen Seite sprechen Bedeutung und Sensibilität der Materie für ein Festhalten an der bisherigen bundeseinheitlichen Regelung des Notariats, die Gewähr für die Erfüllung der Beurkundungszwecke bietet und deren Fortbestand durch die geplante Verlagerung der Gesetzgebungskompetenzen auf die Länder stark gefährdet wäre. (D)

**e) Eingeschränkte Revisibilität der geplanten Kompetenzübertragung**

Schließlich muss man sich klar vor Augen halten, dass der Bund mit der Verwirklichung der geplanten Kompetenzübertragung die Möglichkeit einer Revision weitestgehend aus

<sup>47</sup> Gesetz über das Verfahren in Familiensachen und Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit, Ergänzt Referentenentwurf, Stand 14. Februar 2006; vgl. hierzu die Pressemitteilung des Bundesministeriums der Justiz vom 6.6.2005 („Moderne Verfahrensordnung für die Familiengerichte“).

(A) 17 (C)

der Hand gibt. Denn eine Korrektur möglicher Fehlentwicklungen bliebe dem verfassungsändernden Gesetzgeber vorbehalten. Darin liegt letztlich ein weiterer gravierender Nachteil des vorliegenden Koalitionsentwurfs, der nur vermeidbar ist, wenn auf die vorgeschlagene Kompetenzübertragung verzichtet wird.

### 3. Zwischenergebnis

Den schwer prognostizierbaren, kaum quantifizierbaren und deshalb überaus fragwürdigen Chancen der geplanten Kompetenzübertragung auf die Länder stehen vielfältige Nachteile, Risiken und offene Fragen gegenüber, die den Zwecken des Notariats insgesamt diametral zuwiderlaufen. Deshalb ist ein Festhalten an der geplanten Übertragung der Gesetzgebungszuständigkeiten für Notariat und Gebührenrecht auf die Länder nicht empfehlenswert. Vielmehr sollte es bei der bisherigen bewährten Kompetenzverteilung bleiben.

### VI. Das Notariat im Licht der europäischen Marktfreiheiten

(B) Der nationale Befund, dass die geplante Kompetenzübertragung nicht ratsam erscheint, wird durch einen Blick auf die Stellung des deutschen Notariats im Licht der Marktfreiheiten bestätigt. Die europäische Kommission hat die Bundesregierung durch Mahnschreiben vom 6. November 2000 und ergänzendes Mahnschreiben vom 10. Juli 2002 unter Berufung auf die unmittelbare Geltung der primärrechtlichen Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit (Art. 49, 43 EG-Vertrag) aufgefordert, das Staatsangehörigkeitserfordernis beim Zugang zum Notariat fallen zu lassen<sup>48</sup>. Das System der beschränkten Notarstellen und der gesetzlichen Gebührenordnung wird von der Kommission unter kartellrechtlichen Gesichtspunkten (Art. 81 EG-Vertrag) mit dem Argument der Marktfreiheiten angegriffen<sup>49</sup>. Natürlich lassen sich diese Regelungen durchaus mit guten Erfolgsaussichten als Konkretisierungen immanenter Schranken der Dienst- und Niederlassungsfreiheit verteidigen, weil sie zur Sicherung der Unabhängigkeit des Notars unabdingbar sind, zumal der EuGH bei der Prüfung immanenter Schranken zur Wahrung des Subsidiaritätsprinzips einen großzügigen Maßstab anlegt<sup>50</sup>. Doch sind die Versuche der Kommission, die Marktfrei-

(D)

<sup>48</sup> Hierzu BNotK-Intern 6/2000, 8, 2/2001, 1 f., 6/2001, 6 f., 1/2003, 1.

<sup>49</sup> Bericht der Kommission „über den Wettbewerb bei freiberuflichen Dienstleistungen“ vom 9.2.2004, KOM (2004) 83 endg., Nr. 36, 48, 56 f. (zum Gemeinschaftskartellrecht); zurückhaltender Commission Staff Working Document SEC (2005) 1064 vom 5.9.2005 (KOM [2005] 405 endg.), Nr. 56 f., 71 f.

<sup>50</sup> EuGH Slg. 1993, I-6099, Rn. 16 f. (Keck); 1993, I- 6787, Rn. 21 ff. (Hündermund); 1996, I-6511, Rn. 28 ff. (Reisebüro Broede).

(A)

18

(C)

ten unter Missachtung des hoheitlichen Charakters des Notariats gegen die herrschende Notariatsverfassung in Stellung zu bringen, auch für das deutsche Notariat eine empfindliche Bedrohung. Interessanterweise werden diese Angriffe ganz offenbar weit überwiegend von Vertretern des angloamerikanischen Rechtskreises initiiert und unterstützt, die letztlich jede abweichende Rechtsordnung und damit auch das in Kontinentaleuropa vorherrschende lateinische Notariat als Beeinträchtigung ihrer Marktchancen wahrnehmen. Die Abwehr derartiger Angriffe auf die hoheitlich ausgestaltete Notariatsverfassung, die angesichts von Art. 45 EG-Vertrag und der Unanwendbarkeit des EG-Kartellrechts einer tragfähigen europarechtlichen Rechtsgrundlage entbehren, wäre durch die geplante Aufspaltung der Notariatsverfassung in 16 Teilrechtsordnungen und die daraus folgende Schwächung des Gesamtsystems nachhaltig erschwert. Auch deshalb empfiehlt es sich, von der geplanten Verfassungsänderung abzusehen, wenn man das bewährte leistungsfähige System der vorsorgenden Rechtspflege erhalten und zukunftsweisend weiter ausbauen will.

## VII. Zusammenfassung

(B)

1. Im notariellen Berufs- und Gebührenrecht besteht derzeit kein grundlegender Reformbedarf. Das Notariat wird seiner überragend wichtigen Funktion im Bereich der vorsorgenden Rechtspflege unter geltendem Recht voll gerecht. Die bestehende Notariatsverfassung ist Garant für ein leistungsfähiges Notariat, das für die Transparenz, Rechtssicherheit und Leichtigkeit des modernen Wirtschaftsverkehrs unverzichtbar ist. Die geplante Reform der Gesetzgebungszuständigkeiten ist deshalb nicht erforderlich.
2. Die geltende Notariatsverfassung bündelt die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für materielles Recht, Verfahrensrecht sowie notarielles Berufs- und Gebührenrecht sachgerecht und systemrichtig beim Bund. Die geplante Abspaltung der Zuständigkeiten für Notariat und Gebührenrecht steht in systematischem Widerspruch zum anwaltlichen Berufsrecht und stellt im Bereich der Rechtspflege einen Fremdkörper dar. Die Umsetzung der geplanten Zuständigkeitsspaltung brächte kaum lösbare verfassungsrechtliche Zweifelsfragen mit sich, weil die bislang entbehrliche zweifelsfreie Abgrenzung der Zuständigkeitsmaterien und die Zuordnung einzelner Regelungen zum materiellen und Beurkundungsrecht bzw. zum Verfahrensrecht einerseits oder zum Notariat und Gebührenrecht andererseits letztlich unmöglich ist. Die drohenden kompetenziellen Unsicherheiten stehen in eklatantem Widerspruch zur Aufgabe des Notariats, Transparenz und Rechtssicherheit zu gewährleisten.

(D)



(A) 19 (C)

3. Die geplante Überführung der Gesetzgebungskompetenzen für Notariat und Gebührenrecht in die Länderzuständigkeit ist rechtshistorisch widersprüchlich und schwer nachvollziehbar. Die Bestrebungen zur Schaffung einer einheitlichen Notariatsverfassung auf deutschem Boden sind historisches Grundmotiv der letzten 500 Jahre. Die Einheit des Notariats ist historisch betrachtet logische Folge der Einheit des materiellen und Verfahrensrechts. Die Angleichung der Notariatsverfassung in den neuen Bundesländern 1998 an das bewährte westdeutsche System hat eine jahrhundertlange rechtsgeschichtliche Entwicklung zu einem vorläufigen Abschluss gebracht. Die erneute Aufspaltung des notariellen Berufsrechts in 16 Teilrechtsordnungen wäre vor diesem Hintergrund ein Anachronismus.

(B) 4. Im europäischen Rechtsvergleich entspricht das geltende deutsche Modell einheitlicher Notariatsverfassung dem vorherrschenden System im Bereich des lateinischen Notariats. Die Schweiz ist als einzige nennenswerte und durch historische Besonderheiten bedingte Ausnahme ein Beispiel für die Defizite und Schwächen einer multipolar gespaltenen Notariatsverfassung, unter anderem weil kantonale Divergenzen und Mängel bei Berufszulassung und Berufspflichten die Wahrung der materiellrechtlichen bundeseinheitlich geregelten Formvorschriften vereiteln. Die künftig geplante Schaffung einer bundeseinheitlichen Schweizer Zivilprozessordnung gibt beredtes Zeugnis von der Einsicht in die Nachteile einer Rechtszersplitterung und ist Beleg für einen Trend zur nationalen Rechtsvereinheitlichung im Justizbereich. Die geplante Reform ist deshalb rechtsvergleichend eine singuläre Erscheinung und angesichts der negativen Erfahrungen in der Schweiz nicht empfehlenswert.

(D) 5. Die nach einer Zuständigkeitsübertragung auf die Länder mögliche und wahrscheinliche teilweise Herabsenkung berufsrechtlicher Standards ist eine Gefahr für die Funktionstüchtigkeit und Leistungsfähigkeit des Notariats. Im Zusammenspiel mit der möglichen Konkurrenz bei der Gebührenhöhe droht im Wettbewerb der Länder ein „Wettlauf nach unten“ (*race to the bottom*), wie er aus dem US-amerikanischen und europäischen Gesellschaftsrecht bekannt ist. Die stetige Herabsetzung der Gebühren kann mittel- und langfristig nicht ohne Auswirkungen auf die Qualität der notariellen Aufgabenerfüllung bleiben. Die geplante Reform ist auch deshalb abzulehnen.

- (A) 20 (C)
6. Aus der geplanten Kompetenzspaltung resultierende Fehlentwicklungen könnten nur durch den verfassungsändernden Gesetzgeber korrigiert werden und wären im Übrigen irreparabel. Darüber hinaus passt die geplante Grundgesetzänderung, die Qualitätsstandards der notariellen Berufsausübung gefährdet, nicht mit der künftigen Reform des Gesetzes über das Verfahren in Familiensachen und Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit zusammen, die bei der Übertragung wichtiger Funktionen auf das Notariat bei einverständlicher Ehescheidung auf die bewährte Qualität notarieller Aufgabenerfüllung vertraut und aufbaut.
7. Die gegenwärtige Notariatsverfassung, die den Notar als unabhängigen Träger eines öffentlichen Amtes qualifiziert, wird von der Europäischen Kommission unter Berufung auf die Marktfreiheiten und europäisches Kartellrecht unter Druck gesetzt. Diesen Angriffen, die im Europarecht letztlich keine tragfähige Grundlage finden, aber tatsächlich erhebliches Gefährdungspotenzial entfalten, könnte die Bundesrepublik mit einem in 16 Teilrechtsordnungen gespaltenen und dadurch geschwächten Notariat ungleich schwerer begegnen. Die geplante Grundgesetzänderung ist deshalb abzulehnen. Der Gesetzgeber sollte davon insgesamt absehen und an der bisherigen Kompetenzverteilung für das Notariat festhalten. (D)

Göttingen, 8. Mai 2006

Professor Dr. Alexander Bruns, LL.M. (Duke University)

(A)

Seite 1 von 8

(C)

**Stellungnahme des Leiters der JVA Tegel**  
**- Klaus Lange-Lehngut -**  
**vom 04. Mai 2006 für die Anhörung im**  
**Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages**  
**am 17. Mai 2006**

Ich bin seit über 30 Jahren regelmäßiger Leser der in Tegel erscheinenden Gefangenenzeitschrift „**Lichtblick**“. Vor etwa 25 Jahren (also 5 Jahre nach Inkrafttreten des Strafvollzugsgesetzes) hat ein Gefangener, der die Vollzugsverhältnisse in der JVA Tegel als Insider genau kannte und den es in die JVA Straubing verschlagen hatte, in einem Leserbrief an den Lichtblick geschrieben:

„Verglichen mit den Verhältnissen in Straubing würde ich sofort zu Fuß nach Tegel laufen.“

(B)

Die Verhältnisse in den einzelnen Vollzugsanstalten waren also schon damals höchst unterschiedlich und das war vom Gesetzgeber auch so gewollt.

(D)

Der Bundesgesetzgeber war, als er im März 1976 das Strafvollzugsgesetz schuf, klug, denn er hat dem Vollzug Entwicklungs- und Experimentiermöglichkeiten eröffnet, von denen die einzelnen Bundesländer unterschiedlichen und regen Gebrauch gemacht haben. So haben sich auf der Basis des einheitlichen, Standards setzenden Gesetzes unterschiedliche Behandlungskonzepte entwickelt, die miteinander konkurrieren. Fast alle Behandlungsmaßnahmen stehen im Ermessen der Vollzugsbehörde, sodass sich in jedem Bundesland eine eigene Färbung des Vollzuges herausbilden konnte.

Von den gesetzlichen Möglichkeiten ist in den Ländern niemals exzessiv Gebrauch gemacht worden und es gibt überhaupt keinen Grund, zur Verhinderung von bundesgesetzlich vorgegebenen Auswüchsen, die landesgesetzliche Notbremse zu ziehen.

(A)

Seite 2 von 8

(C)

Zum Beispiel:

Längst nicht jeder Gefangene in Tegel, sondern weniger als 10 % der Insassen erhalten Urlaub aus der Haft, weil diese Maßnahme nur genehmigt werden kann, wenn Missbräuche ausgeschlossen werden können und von denen, die Urlaub erhalten, erhält längst nicht jeder 21 Kalendertage im Jahr und das ist auch richtig so, weil jede Maßnahme strukturell inhaltlich begründet sein muss. Keine Maßnahme des Vollzuges darf beliebig sein, alles dient der Aufgabenerfüllung, nämlich der Befähigung des Gefangenen, nach der Entlassung ein Leben ohne Straftaten zu führen und damit die Allgemeinheit vor weiteren Straftaten zu schützen.

Wenn die regionalen Unterschiede also schon immer erhebliche waren: Was soll die Aufregung bei einem Übergang der Gesetzgebungskompetenz vom Bund auf die Länder?

Was würde sich denn konkret für die Praxis ändern, wenn die Bundesländer Gesetzgebungskompetenz für den Strafvollzug erhielten?

(B)

Es drängt sich auf, ein Bild zu wählen: Das Strafvollzugsgesetz ist wie ein großer Werkzeugkasten, in dem die unterschiedlichsten Werkzeuge (Schraubenzieher, Bohrer, Zentimetermaße etc.) bereitliegen, mit denen wir bestenfalls die Gefangenen befähigen können, nach der Entlassung keine weiteren Straftaten zu begehen.

(D)

Aktuell: Der Kasten ist voll, alle bundesgesetzlich vorgesehenen Instrumente stehen zur Verfügung; der eine Meister (Minister) gibt vor, dieses oder jenes Werkzeug nicht oder nur unter bestimmten Bedingungen einzusetzen und diese vom Bundesgesetzgeber gewollte Öffnung führt zur landesrechtlichen Ausprägung des Gesetzes (in Berlin haben wir beispielsweise zum Gesetz und den bundeseinheitlichen Verwaltungsvorschriften etwa 40 berlinspezifische Ausführungsvorschriften erlassen.

Immerhin, der Werkzeugkasten ist komplett. Wenn ein neuer Meister kommt, wird dieser Ideen und Präferenzen für den Einsatz anderer Werkzeuge entwickeln, die alle im Kasten sind.

(A)

Seite 3 von 8

(C)

Die zukünftige Lage nach Veränderung der Gesetzgebungskompetenz stellt sich aber ganz anders dar: Es werden, von Bundesland zu Bundesland, mit unterschiedlicher Geschwindigkeit, Werkzeuge aus dem Kasten herausgenommen werden, um Geld zu sparen und um populistisch die Meinung der Konsumenten bestimmter Medien zu bedienen.

Der Vollzug aber braucht einen möglichst großen Werkzeugkasten mit möglichst vielen unterschiedlichen Werkzeugen, um seine Aufgabe, die Resozialisierung der Gefangenen im Interesse des Schutzes der Allgemeinheit vor weiteren Straftaten, meistern zu können. Jedes Werkzeug, das aus dem Kasten herausgenommen wird, verringert die Effizienz unserer Arbeit.

Nur ein sehr naiver Mensch wird die Regionalisierung der Gesetzgebungskompetenz auch als Chance für die Fortentwicklung des Vollzuges ansehen; angesichts der Finanznöte fast aller Bundesländer ist nicht damit zu rechnen, dass die Landesparlamente neue Werkzeuge entwickeln, finanzieren und in den Werkzeugkasten legen werden. Und es sind ja an vorderster Front auch gerade die wohlhabenden Bundesländer, die Werkzeuge aus dem Kasten nehmen wollen.

(B)

(D)

Die Befürworter der Verlagerung gehen m. E. zusammen mit bestimmten Medien, die der nicht informierten Öffentlichkeit suggerieren wollen, der Vollzug diene nach seinem eigenen vom Bundesgesetzgeber vorgegebenen Selbstverständnis in erster Linie dem Wohlbefinden der Verbrecher (Stichwort: Hotelvollzug).

Dem muss mit aller Klarheit und Deutlichkeit entgegengetreten werden.

Die Verlegung in den offenen Vollzug oder die Gewährung von Urlaub, beispielsweise, sind keine Hafterleichterung, sondern ausschließlich Maßnahmen zur Minimierung der Rückfallgefahr und damit des Schutzes der Allgemeinheit vor weiteren Straftaten.

(A)

Seite 4 von 8

(C)

**Wie wird es weitergehen?**

Nehmen wir Beispiele aus den in den Medien in den letzten Wochen geführten Diskussionen und fantasieren wir uns in das Jahr 2011 - ja wahrscheinlich nur in das Jahr 2007 -, wenn, was Bundestag und Bundesrat verhindern mögen, die Bundesländer für die Strafvollzugsgesetzgebung zuständig sein werden:

- Es ist diskutiert worden, die Begrenzung des Urlaubs aus der Haft im geschlossenen Vollzug auf 10 anstelle von bisher 21 Tagen. Der Vollzug vergibt Urlaub aus der Haft nicht mit dem Füllhorn (Wellness der Gefangenen), sondern nur nach vollzoglicher Gebotenheit, denn wie gesagt:

Nicht jeder urlaubszugelassener Gefangener erhält 21 Tage Urlaub. Wenn diese 21 Tage aber erforderlich sind, um die Chancen für ein zukünftiges Leben ohne Straftaten zu verbessern, warum um alles in der Welt, sollte man im geschlossenen Vollzug dann auf 10 Tage im Jahr zurückgehen?

(B)

Die anstehende Gesetzesvorschrift wird aber im Handstrich geändert werden.

- Es ist in den Medien in den letzten Wochen mehrfach widerspiegelt worden, dass, jedenfalls in zwei Bundesländern, die Haftplätze im offenen Vollzug deutlich reduziert worden sind.

Der offene Vollzug ist keine Hafterleichterung oder Wohltat (Stichwort: Hotelvollzug), sondern dient der Wiedereingliederung geeigneter Gefangener in das Leben nach der Inhaftierung. Es wäre fatal, wenn geeignete Gefangene nicht zur Vorbereitung auf die Entlassung in offene Anstalten verlegt werden könnten, weil es an Haftplätzen im offenen Vollzug fehlt! Zudem würden wir Geld zum Fenster heraus werfen, wenn der geschlossene Vollzug ist deutlich teurer als der offene Vollzug.

Die Vorschrift aber steht zur Verschlimmbesserung an.

(D)

(A)

Seite 5 von 8

(C)

- Eine Strafvollstreckungskammer hat eine Justizvollzugsanstalt vor kurzem rechtskräftig verpflichtet, einem Gefangenen einen DVD-Spieler auszuhändigen. Die Anstalt weigert sich, offensichtlich im Einvernehmen mit dem Ministerium, diese Entscheidung umzusetzen. Nun ja, die Resozialisierung eines Gefangenen wird wohl sicherlich kaum davon abhängig sein, ob er einen DVD-Spieler besitzen und gebrauchen darf, aber weil es schlechte Presse macht, gerichtliche Entscheidungen nicht zu beachten, würde das betroffene Bundesland zukünftig einfach in § 70 StVollzG, der den Besitz von Gegenständen für die Freizeitbeschäftigung regelt, eine Positivliste einstellen, in der DVD-Spieler nicht aufgezählt sind. Vielleicht aber könnte man auch einfach den gerichtlichen Rechtsschutz einschränken und beispielsweise das Rechtsbeschwerdeverfahren einschränken. Die Zuständigkeit des BGH nach § 121 Abs. 2 GVG, Entscheidungen im Interesse der Vereinheitlichung der Rechtsprechung zu treffen, wird schon mit der Föderalisierung des Gesetzes entfallen.

(B)

- Ein weiteres Beispiel:  
Ein Landgericht hat eine Anstalt kürzlich verpflichtet, sie müsse einem Gefangenen erlauben, Besucher an Tischen ohne „Übergabe- und Durchreichesperre“ zu empfangen. Die Anstalt weigert sich nach Presseberichten, dieser Entscheidung Folge zu leisten. Gesetzgeberisch ist dies für das betroffene Bundesland kein Problem. Eine kleine Änderung von § 27 StVollzG (hier ist die Überwachung der Besuche geregelt) und schon geht die von der Anstalt getroffene Regelung in Ordnung. Selbstverständlich ist jedem, der im Vollzug tätig ist, bewusst, dass die Möglichkeit des Körperkontaktes die Übergabe von Gegenständen erleichtert. Jeder Praktiker weiß aber auch, dass die sozialen Beziehungen eines Gefangenen äußerst fragil sind und dass es deshalb sehr darauf ankommt, dass die Besuchssituation nicht abstößt, sondern dabei hilft, Kontakte zu halten. Dass trotzdem eine möglichst wirksame Kontrolle von Besuchern gewährleistet sein muss, ist eine Selbstverständlichkeit!
- Einzelunterbringung bei Nacht:  
Hier planen nach Presseberichten einige Bundesländer offenbar, § 18 Absatz 1 Satz 1 abzuändern. Dabei hatte sich der Gesetzgeber des Jahres 1976 etwas bei dem Gebot der Einzelunterbringung bei Nacht im geschlossenen Vollzug ge-

(D)

(A)

Seite 6 von 8

(C)

dacht: Der Gesetzgeber steht damit übrigens in einer 180-jährigen Tradition der Einzelunterbringung. Und den Vollzugsgestaltern von New York im Jahre 1825 - auf die dortigen Vollzugsbauten gehen unsere Anstalten zurück - stehen nun wirklich nicht im Verdacht, dass ihnen Luxus für Gefangene ein Anliegen war. Die Einzelunterbringung bei Nacht ist also kein Luxus, sondern dient in mehrfacher Hinsicht der Sicherheit und Ordnung der Anstalt: Zum Einen kann bei Einzelunterbringung im Notfall dem den Haftraum öffnenden Beamten nur ein Gefangener aggressiv entgegenkommen, zum Zweiten kann es keinen Streit zwischen Zellengenossen geben und zum Dritten kann nicht die Situation entstehen, dass ein Zellenbewohner den anderen bedrängt, drangsaliert oder bestiehlt. Jeder im Vollzug Tätige weiß, dass Gefängnis-Subkultur besonders zur Nachtzeit in mehrfach belegten Hafträumen besonders virulent ist. Die Gesetzgebungskompetenz der Länder würde es übrigens auch möglich machen, dass im geschlossenen Vollzug wieder Schlafsäle für 8, 10 oder 20 Gefangene eingerichtet werden, wenn nur eine abgetrennte Nasszelle vorhanden ist.

So viel zu den in den Medien in den letzten Wochen geführten Diskussionen.

(B)

(D)

Nun, zur Zukunft:

Die Regionalisierung der Gesetzgebungskompetenz kann nur in eine Richtung gehen: Herausnahme von Werkzeugen!

Lassen wir nun unsere Fantasie weiterschweifen, welche Gesetzesänderungen sich denn anbieten, um unbequeme, von Medien häufig polemisch aufgegriffene Problemfelder kurzerhand populistisch zu regeln ohne dabei in den direkten Widerspruch zum Resozialisierungsgebot des Bundesverfassungsgerichts zu geraten.

Einige Werkzeuge liegen m. E. klar erkennbar in der Opferschale der Justizvollzugsrechtsfortentwicklung einiger Bundesländer:

- Es wird eine Negativliste geben von Straftatbeständen, die Gefangene ungeeignet machen, in den offenen Vollzug verlegt oder dort von Anfang an aufgenommen zu werden.



(A)

Seite 7 von 8

(C)

- Die in vielen Bundesländern eingeführte Möglichkeit Strafgefangener, unüberwachte Telefongespräche zu führen, wird eingeschränkt werden; dafür wird es eine rigide inhaltliche Postkontrolle geben.
- Die Anstaltsbeiräte und die Inassenvertretungen werden abgeschafft werden.
- Die Besuchsmöglichkeiten werden zurückgeführt und die Kontrolle der Besucher wird verschärft werden.
- Ausbildung im Vollzug (Schule, Berufsausbildung) kostet viel Geld. Es reicht doch aus, wenn die Gefangenen ordentlich arbeiten und das Bundesland damit vorzeigbare Einnahmen erzielt.
- Unser wichtigstes Werkzeug ist das Personal in allen Laufbahnen und Diensten. Hier eröffnet sich den Bundesländern das größte Einsparpotential. Es wird wieder Verwahrvollzug mit Nachtverschluss um 17:00 Uhr zur Freude der Konsumenten bestimmter Medien eingeführt - das spart Personal -, es wird deshalb Unruhen in den Anstalten geben (auch zur Freude der Konsumenten bestimmter Medien) und 2 Jahre später wird man sich wundern, dass die Kriminalitätsrate rasant ansteigt (weil wir auf die Gefangenen keinen Einfluss mehr nehmen können) - dann zum Erschrecken der Konsumenten bestimmter Medien -.

(B)

- Die Sozialtherapie wird aus Kostengründen aufgegeben werden.
- Der Vollzug könnte der Zuständigkeit des Innenministeriums unterstellt werden.
- Es wird bei Gefangenentransporten und Überstellungen von einem Bundesland in ein anderes Bundesland Unsicherheit bei der Rechtsanwendung geben.
- Es kann auch geschehen, dass uns altes, unbrauchbares Werkzeug in den Kasten gelegt wird. Ich könnte mir sehr gut vorstellen, dass beispielsweise das Legalitätsprinzip im Disziplinarrecht eingeführt wird.

(D)

Die Demontage der Standards würde im Fall der Verlagerung der Gesetzgebungskompetenz in den einzelnen Bundesländern in unterschiedlicher Geschwindigkeit vorangehen mit der Folge, dass ein regelrechter Run auf Vollzugsanstalten bestimmter Bundesländer eintreten würde. Der von mir vorhin zitierte Gefangene aus Straubing würde alles daran setzen, möglichst umgehend in einem anderen Bundesland aufgenommen zu werden, weil er meint, dort bessere Haftbedingungen vorzufinden.

Das Fatale wird allerdings folgender zwangsläufiger Mechanismus sein:

(A)

Seite 8 von 8

(C)

Auch Länder, die den aktuellen hohen Stand halten wollen, werden gnadenlos durch die jeweiligen Financer gezwungen werden (Stichwort: „Benchmarking“), Behandlungswerkzeuge abzubauen und es werden sich in nicht allzu ferner Zeit die Vollzugsbedingungen in allen Bundesländern auf unterster ineffektiver Ebene angleichen.

Wir werden dann in 10 Jahren unseren Werkzeugkasten aufmachen und feststellen, dass in dem Koffer nur noch wenige, vielleicht auch gar keine, dafür möglicherweise aber auch die falschen, unbrauchbaren Werkzeuge liegen, die es dem Vollzug nicht mehr ermöglichen, Einfluss auf die Gefangenen zu nehmen.

Im Interesse des Schutzes der Allgemeinheit vor weiteren Straftaten (und Straftaten verursachen Leid, Schmerz, Trauer, wirtschaftlichen Schaden) dürfen Sie es, die Sie Verantwortung auch für den Vollzug tragen, nicht hinnehmen, dass sich unsere Gesellschaft auf ein Vorhaben einlässt, das absehbar jeden von uns der erhöhten Gefahr, Opfer einer Straftat zu werden, aussetzt.

(B)

Die Gesetzgebungskompetenz für den Strafvollzug muss deshalb beim Bund bleiben!

(D)

(A) **Clemens Lückemann** Würzburg, den 8. Mai 2006 (C)  
 Leitender Oberstaatsanwalt  
 Staatsanwaltschaft Würzburg  
 Ottostr. 5, 97070 Würzburg

**Anhörung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages zur  
 Föderalismusreform – Justiz (Strafvollzug) am 17. Mai 2006**

**Stellungnahme**

**Thesen**

- 1. Die Gesetzgebungskompetenz der Länder für den Strafvollzug und den Untersuchungshaftvollzug entspricht dem Konnexitätsprinzip und der besonderen Sachkompetenz der Länder sowie der Realität der unterschiedlichen Vollzugsgestaltung innerhalb Deutschlands.**

Die gesetzlichen Regelungen zum Strafvollzug lösen ganz erhebliche unmittelbare Kostenfolgen für die betroffenen Haushalte aus. Dies sind die Länderhaushalte. So betragen die Nettokosten des Haftvollzuges in Bayern im Jahr 2005 285,03 Mill. Euro. Wenn die Länder auch auf Grund dieser Ausgabenlast die Gesetzgebungskompetenz für sich reklamieren, ist dies durch das Konnexitätsprinzip legitimiert. *„Wirklich beherrschend ist gerade in einer Zeit, in der Knappheit der Finanzen herrscht, dass unsere Finanzverfassung auf dem falschen Fuß Hurra schreit. Die Regel, die unter normalen Menschen gilt ... heißt: wer zahlt, schafft an; und wer anschaffen will, der soll gefälligst bezahlen. Bei uns gibt es sehr viele Bereiche, in denen der Bund anschafft und die Länder und die Kommunen bezahlen müssen. Das halte ich für einen ganz großen Strukturangel unserer Verfassung. Und der muss irgendwann einmal in Angriff genommen werden.“* Diese Worte des früheren Bundespräsidenten Professor Dr. Roman Herzog<sup>1</sup> finden ihren Niederschlag in der aktuellen Verfassungsentwicklung in Deutschland. Für das Verhältnis zwischen Ländern und Kommunen ist so das strikte Konnexitätsprinzip nicht nur in Bayern<sup>2</sup> unter ausdrücklicher Billigung auch der Landtagsfraktion von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN<sup>3</sup> eingeführt worden, sondern auch in Baden-Württemberg, Mecklen-

<sup>1</sup> Fernsehinterview vom 5.8.1994, zitiert bei Wagner/Rechenbach, Zeitschrift für Rechtspolitik 2003, 308

<sup>2</sup> Art. 83 Abs. 3 und 7 Bayerische Verfassung, in Kraft seit 1.1.2004

<sup>3</sup> z.B. Pressemitteilung vom 23.9.2003

(A) burg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen. Im Grundgesetz findet das Konnexitätsprinzip künftig in dem Verbot, durch Bundesgesetz Aufgaben an Gemeinden und Gemeindeverbände zu übertragen<sup>4</sup>, und in dem neuen Zustimmungserfordernis des Art. 104a Abs. 4 GG<sup>5</sup> seinen Niederschlag. Es ist nur folgerichtig, dies im Verhältnis zwischen Bund und Ländern auch bei der Verteilung der Gesetzgebungskompetenz zu beachten. (C)

Die Kompetenzübertragung für das Strafvollzugsrecht auf die Länder entspricht auch deren besonderer Sachkompetenz. Landesjustizminister weisen mit Recht darauf hin<sup>6</sup>, dass Strafvollzug ausschließlich in den Ländern, nicht aber im Bund stattfindet, und dass demzufolge die Länder die Aufgabenlast tragen und das Know-how der tatsächlichen Vollzugsgestaltung haben. Die Vereinigung von Aufgabenlast und Regelungskompetenz in einer Hand lässt eine klare Zuordnung der Verantwortung zu, was ein erklärtes Ziel der gesamten Föderalismusreform ist.<sup>7</sup> Die Zuordnung der Gesetzgebungskompetenz auf die mit der Sachkompetenz ausgestatteten Länder könnte auch helfen, auf Sachfremdheit beruhende Fehlleistungen des Gesetzgebers des Strafvollzugsgesetzes (StVollzG) zu vermeiden. Beispielhaft ist die Neufassung des § 9 StVollzG (Verlegung in eine sozialtherapeutische Anstalt) von 1998<sup>8</sup> zu nennen: Hier geht das Gesetz davon aus, dass auch nicht zu einer Therapie motivierte Gefangene gegen ihren Willen in eine Sozialtherapeutische Anstalt zu verlegen sind, obwohl in der Praxis offenkundig ist, dass ein nicht behandlungsbereiter Gefangener, der gegen seinen Willen einer therapeutischen Einrichtung zugeführt wird, das therapeutische Klima der Einrichtung und damit den Behandlungserfolg der Mitgefangenen maßgeblich negativ beeinflusst. Besser wäre es gewesen, wenn das Gesetz die Aufgabe der Motivation (noch) behandlungsunwilliger Gefangener der Stammanstalt und nicht der Sozialtherapeutischen Einrichtung übertragen hätte.<sup>9</sup> (D)

<sup>4</sup> Art. 84 Abs. 1, Art. 85 Abs. 1 GG i.d.F. des Gesetzentwurfs der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, BT-Drs. 16/813

<sup>5</sup> a.a.O.

<sup>6</sup> z.B. Justizminister Geert Mackenroth, Sachsen, Pressemitteilung vom 10.3.2006; Justizminister Prof. Dr. Ulrich Goll, Baden-Württemberg, Pressemitteilung vom 18.4.2006

<sup>7</sup> Präambel des o.g. Gesetzentwurfs

<sup>8</sup> Gesetz zur Bekämpfung von Sexualdelikten und anderen gefährlichen Straftaten vom 26.1.1998, BGBl. I, 160

<sup>9</sup> Vgl. zum Ganzen Arloth/Lückemann-Lückemann, StVollzG, § 9 Rdn. 2, 12

- (A) Die Kompetenzübertragung für das Strafvollzugsrecht auf die Länder entspricht schließlich auch der Forderung nach Wahrhaftigkeit. Bereits unter dem geltenden Strafvollzugsgesetz unterscheidet sich die Vollzugswirklichkeit in den Ländern auf Grund unterschiedlicher Auslegung des Gesetzes ganz erheblich. Dies gilt schon für die wohl wichtigste Frage für jeden Gefangenen, nämlich die Entscheidung über die Unterbringung im offenen oder geschlossenen Vollzug. Nach § 10 StVollzG soll ein Gefangener im offenen Vollzug untergebracht werden, wenn er den besonderen Anforderungen des offenen Vollzuges genügt und namentlich nicht zu befürchten ist, dass er sich dem Vollzug der Freiheitsstrafe entziehen oder die Möglichkeiten des offenen Vollzuges zu Straftaten missbrauchen werde. Der Gefangene muss also für den offenen Vollzug geeignet sein. Während in einem Teil der Länder (z.B. in Bayern) Gefangene in der Regel zunächst im geschlossenen Vollzug untergebracht werden, weil ihre Eignung für den offenen Vollzug erst zu entwickeln und zu prüfen ist, und die Unterbringung im offenen Vollzug schon zu Beginn des Vollzuges hier die Ausnahme ist<sup>10</sup>, werden in anderen Ländern (z.B. in Berlin) Gefangene möglichst von Beginn der Strafhaft an in einer Anstalt oder Abteilung des offenen Vollzuges untergebracht.<sup>11</sup> In einem Kommentar zum Strafvollzugsgesetz<sup>12</sup> wird hierzu treffend angemerkt: *„Wenn in einigen Bundesländern trotz Überbelegung des geschlossenen Vollzuges Haftplätze im offenen Vollzug unbelegt bleiben oder gar zurückgebaut werden, während gleichzeitig in anderen Ländern Haftplatzkapazität im offenen Vollzug fehlt, dürfte dies kaum seine Ursache darin finden, dass die Quote geeigneter Gefangener differiert, sondern eher darin, dass die Eignungsvoraussetzungen justizpolitisch unterschiedlich bewertet bzw. interpretiert werden.“* Die tatsächlichen landesspezifischen Unterschiede in der Ausgestaltung des Strafvollzuges sollten nicht heruntergespielt werden<sup>13</sup>. Sie entkräften auch den Einwand, unterschiedliche Strafvollzugsgesetze würden den Strafgerichten Entscheidungen z.B. bei der Strafzumessung und der Frage der Strafrestaussetzung zur Bewährung erschweren, weil die Wirkungen des Strafvollzuges auf die Täter von Land zu Land unterschiedlich wären und weil deren Vollzugsverhalten
- (B)
- (C)
- (D)

<sup>10</sup> Arloth/Lückemann-Arloth, StVollzG, § 10 Rdn. 2

<sup>11</sup> hierfür Schwind/Böhm/Jehle-Ittel/Freise, StVollzG, 4. Aufl., § 10 Rdn. 3

<sup>12</sup> Schwind/Böhm/Jehle-Ittel/Freise, a.a.O.

<sup>13</sup> so aber Bundesvereinigung der Anstaltsleiterinnen und Anstaltsleiter im Justizvollzug e.V., Stellungnahme zur Gesetzgebungskompetenz für den Strafvollzug, Februar 2006

(A) unterschiedlich zu bewerten wäre.<sup>14</sup> Im übrigen kann von deutschen Richtern die Berücksichtigung unterschiedlichen Landesrechts erwartet werden. Andernfalls könnte man mit der Begründung einer vermeintlich erschwerten Rechtsanwendung und drohenden Rechtszersplitterung das Prinzip des Föderalismus insgesamt in Frage stellen. (C)

**2. Die Gesetzgebungskompetenz der Länder für den Strafvollzug und den Untersuchungshaftvollzug entspricht der geltenden Systematik der Verteilung der Gesetzgebungskompetenz: Das Recht des Justizvollzuges ist Sicherheitsrecht; das Recht der Inneren Sicherheit ist Domäne der Länder.**

Eine Übertragung der Gesetzgebungskompetenz für den Justizvollzug auf die Länder wäre angesichts der herrschenden Auffassung vom Wesen des Strafvollzuges und seinen Aufgaben nur konsequent. Das moderne Strafvollzugsrecht ist nämlich seinem Wesen nach Recht der Inneren Sicherheit.

(B) Dies ist zunächst offensichtlich für die gesetzliche Aufgabe des Vollzuges der Freiheitsstrafe, dem Schutz der Allgemeinheit vor weiteren Straftaten zu dienen (§ 2 Satz 2 StVollzG). Ähnliches gilt für die Untersuchungshaft: Während die Entscheidungen über die Anordnung und Invollzugsetzung der Untersuchungshaft dem Strafprozessrecht zuzuordnen sind, berühren die vollzugsinternen Entscheidungen über die Art und Weise des Vollzuges der Untersuchungshaft in erster Linie die Gewährleistung der Inneren Sicherheit gegenüber Gefahren, die von einem einer Straftat dringend Verdächtigen für die Allgemeinheit ausgehen. (D)

Aber auch das gesetzlich normierte Vollzugsziel, dass der Gefangene im Vollzug der Freiheitsstrafe fähig werden möge, künftig ein Leben ohne Straftaten zu führen (§ 2 Satz 1 StVollzG), dient als positive Spezialprävention<sup>15</sup> der Inneren Sicherheit, nämlich dem Schutz der Allgemeinheit vor weiteren Straftaten<sup>16</sup>. Das Recht der Inneren Sicherheit ist aber eine Domäne der Landesge-

<sup>14</sup> so Deutscher Richterbund, Stellungnahme zur Gesetzgebungskompetenz für den Strafvollzug, März 2006

<sup>15</sup> Arloth/Lückemann-Arloth, a.a.O., § 2 Rdn. 2; Schwind/Böhm-Böhm, a.a.O., § 2 Rdn. 5

<sup>16</sup> Calliess/Müller-Dietz, StVollzG, 9. Aufl., § 2 Rdn. 6

(A) setzgebung, wie sich an den Regelungsmaterien des allgemeinen Ordnungs- und Polizeirechts und des Unterbringungsrechts zeigt.<sup>17</sup> (C)

Die Gegenmeinung, die sich auf einen angeblich untrennbaren Zusammenhang von materiellem Strafrecht und Strafvollzugsrecht beruft<sup>18</sup>, wäre eigentlich nur verständlich, wenn man die Verwirklichung der Strafzwecke als Aufgabe des Strafvollzuges ansähe, wenn man also Strafzwecke wie Schuldausgleich, Vergeltung bzw. Sühne für begangenes Unrecht als maßgeblich für die Art und Weise des Strafvollzuges ansähe. Diese Aufgabe des Strafvollzuges wird jedoch gerade von den modernen Vertretern der Strafvollzugswissenschaft vehement verneint<sup>19</sup>; diese sollten dann auch so konsequent sein, sich einer Überführung eines als Sicherheitsrecht zu verstehenden Strafvollzugsrechts in die Landesgesetzgebungskompetenz nicht entgegen zu stellen.

**3. Das 1976 erlassene Strafvollzugsgesetz hat sich zwar grundsätzlich durchaus bewährt. Es ist aber erstarrt, weil der Bundesgesetzgeber bei der Fortschreibung des Gesetzes ebenso versagt hat wie bei seinen Aufgaben zum Erlass eines Jugendstrafvollzugsgesetzes und eines Untersuchungshaftvollzugsgesetzes. Die Übertragung der Gesetzgebungskompetenz auf die Länder eröffnet neue Chancen für eine Modernisierung des Justizvollzugsrechts, auch in einem „Wettbewerb der Ideen“ der Landesgesetzgeber.** (D)

Das auf Druck des Bundesverfassungsgerichts<sup>20</sup> als Kompromiss zwischen Bund und Ländern zustande gekommene und am 1.1.1977 in Kraft getretene Strafvollzugsgesetz<sup>21</sup> hat sich zwar grundsätzlich bewährt. Es ist jedoch nicht zu übersehen, dass der Bundesgesetzgeber sich bei der Fortentwicklung des Gesetzes außerordentlich schwer tut – vor allem wegen des Erfordernisses,

<sup>17</sup> zum Polizeirecht vgl. z.B. ausdrücklich Schmidt-Bleibtreu/Klein-Sannwald, GG, 10. Aufl., Art. 70 Rdn. 21; von Münch/Kunig(Hrsg.)-Kunig, GG, 5. Aufl., Art. 70 Rdn. 8; Meder, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 4. Aufl., Vorbem. vor Art. 70, Rdn. 2d

<sup>18</sup> Maelicke, Management by Känguru, Frankfurter Rundschau, 20.12.2005; Deutscher Richterbund u.a., Appell an die Verhandlungsdelegationen von CDU/CSU und SPD über den Koalitionsvertrag zum Erhalt der Gesetzgebungskompetenz des Bundes für den Strafvollzug, zit. nach www.drb.de

<sup>19</sup> eingehend Laubenthal, StVollzG, 3. Aufl. 2003, Rdn. 191 ff.; vgl. auch die Nachweise bei Arloth/Lückemann-Arloth, a.a.O., § 10 Rdn. 11.

<sup>20</sup> BVerfGE 33,1

<sup>21</sup> Vom 16.3.1976, BGBl I S. 581, berichtigt S. 2088 und 1977, S. 436

- (A) bei dem zustimmungspflichtigen Gesetz für Änderungen jeweils einen Kompromiss zwischen Bundestag und Bundesrat zu erzielen. So kam z.B. die von der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 1.7.1998<sup>22</sup> erzwungene Neuregelung des Gefangenenarbeitsentgelts erst quasi in letzter Minute durch das 5. StVollzGÄndG vom 27.12.2000<sup>23</sup> zustande; das Bundesverfassungsgericht hatte dem Gesetzgeber eine Frist zur Neuregelung bis 31.12.2000 gesetzt. Die noch fortbestehenden Defizite sind zahlreich:
- Der Bundesgesetzgeber hat sich bis heute noch nicht einmal zu einer Entscheidung über die meisten der im Strafvollzugsgesetz von 1976 enthaltenen Übergangsregelungen (§§ 198, 199, 201) durchgerungen, und zwar weder im Sinne einer Umsetzung<sup>24</sup> noch im Sinne einer angesichts der Situation der öffentlichen Haushalte und der Entwicklung der Sozialleistungen außerhalb des Strafvollzuges wohl eher naheliegenden Streichung unrealistischer Versprechungen aus den 70er Jahren.
  - Über Legislaturperioden hinweg sind alle Anläufe zur gesetzlichen Regelung des Untersuchungshaftvollzuges und des Jugendstrafvollzuges vergeblich geblieben. Bezüglich des Jugendstrafvollzuges steht diese Untätigkeit bzw. Erfolglosigkeit derzeit auf dem Prüfstand des Bundesverfassungsgerichts.<sup>25</sup>
  - Selbst Wertungswidersprüche innerhalb des Strafvollzugsgesetzes konnte der Bundesgesetzgeber nicht vermeiden. So hat nach § 9 Abs. 1 Satz 1 StVollzG in der Fassung vom 26.1.1998 ein zu drei Jahren Freiheitsstrafe verurteilter Sexualstraftäter unter bestimmten Voraussetzungen einen Rechtsanspruch auf Verlegung in eine Sozialtherapeutische Einrichtung, ein zu lebenslanger Freiheitsstrafe verurteilter Sexualmörder jedoch nicht.<sup>26</sup> Ähnlich widersprüchlich hat sich infolge Zeitablaufs die Rechtslage zur Unterbringung der Gefangenen während der Ruhezeit entwickelt: Nach § 18 Abs. 1 StVollzG darf auch in den modernsten Justizvollzugsanstalten mit einwandfreiem baulichem und hygienischem Zustand ein Gefangener nicht in einer Doppelzelle unter-
- (B) (C) (D)

<sup>22</sup> BVerfGE 98, 169

<sup>23</sup> BGBl I 2043; vgl. Arloth/Lückemann-Lückemann, a.a.O., § 43 Rdn. 1 ff.

<sup>24</sup> Dies moniert der Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, BT-Drs. 16/653.

<sup>25</sup> 2 BvR 1673/04; die mündliche Verhandlung fand am 1.2.2006 statt.

<sup>26</sup> S. hierzu Arloth/Lückemann-Lückemann, a.a.O., § 9 Rdn. 8 f.



(A) gebracht werden; aber in den alten vor 1977 errichteten Anstalten mit ihrem teilweise sehr unzureichenden Standard können gemäß § 201 Nr. 3 StVollzG bis zu acht Gefangene in einem Haftraum einquartiert werden. Hier fehlt eine gesetzgeberische Lösung mit Augenmaß: Zwar wird jeder Anstaltsleiter schon aus Gründen der Anstaltssicherheit möglichst alle Gefangenen in Einzelhaftsräumen unterbringen; jedoch muss in einer Situation der Überbelegung der Anstalt die Möglichkeit bestehen, flexibel und für beschränkte Zeit Gefangene gerade in den z.B. auch im Sanitärbereich am modernsten eingerichteten Anstalten gemeinsam unterzubringen und so die Altanstalten zu entlasten. Soweit das Gesetz in § 18 StVollzG eine gemeinschaftliche Unterbringung selbst bei ausdrücklichem Antrag der Gefangenen verbietet,<sup>27</sup> ist im übrigen zu bemerken, dass manche Gefangene aus anderen Kulturkreisen eine Unterbringung in Einzelzellen als besonders harte Bestrafung empfinden.<sup>28</sup> (C)

(B) - Die moderne Entwicklung des Strafvollzuges und gesellschaftliche Entwicklungen sind am Strafvollzugsgesetz weitgehend spurlos vorübergegangen. Hier bietet sich durchaus ein Betätigungsfeld für den Gesetzgeber, das nur in einigen Stichworten umrissen werden soll: Der moderne Strafvollzug ist ein Behandlungsvollzug – aber der Begriff der Behandlung ist im Gesetz nirgends definiert,<sup>29</sup> und damit fehlen auch verbindliche Mindeststandards. Gleiches gilt für die Sozialtherapie. Hier wäre auch an eine Regelung für den schwierigen Übergang vom Strafvollzug in die Freiheit zu denken (Nachsorge). Der Täter-Opfer-Ausgleich ist bisher nur in rudimentärer Form und nur bezüglich des Ersatzes materieller Schäden im Gesetz erwähnt (§ 73). Im Sinne des Angleichungsgrundsatzes (§ 3 Abs. 1) wäre zu prüfen, inwieweit eine Kostenbeteiligung leistungsfähiger Gefangener an Leistungen des Vollzuges vorzusehen ist, die auch in Freiheit Geld kosten; andererseits ist wohl eine Regelung nicht mehr zeitgemäß, die medizinische Vorsorgeuntersuchungen Gefangenen vorzuenthalten will, wenn Ärzte und Einrichtungen fehlen, um aufgefundene Verdachtsfälle zu diagnostizieren und zu behandeln (§ 57 Abs. 3 Nr. 4) (D)

<sup>27</sup> Hierfür spricht der Wortlaut des Gesetzes, so auch Calliess/Müller-Dietz, a.a.O., § 18 Rdn. 2; zweifelnd Arloth/Lückemann-Arloth, a.a.O., § 18 Rdn. 2.

<sup>28</sup> vgl. auch die politische Diskussion zur Einführung von Einzelzellen in türkischen Haftanstalten, z.B. BT-Drs. 14/3156

<sup>29</sup> Arloth/Lückemann-Arloth, a.a.O., § 4 Rdn. 3

(A) StVollzG)<sup>30</sup>. (C)

Angesichts dieser gesetzgeberischen Defizite ist es wohl nicht vermessen, eine Übertragung der Gesetzgebungsbefugnis auf die Länder nicht als Gefahr, sondern als Chance zu begreifen.<sup>31</sup>

**4. Die Befürchtung, eine Übertragung der Gesetzgebungskompetenz auf die Länder werde im Strafvollzug einen „Schäbigkeitswettbewerb“ auslösen, erweist sich beispielhaft im Blick auf Bayern als haltlose Unterstellung, weil Bayern als das Land mit den niedrigsten Haftkosten je Gefangenen schon unter der Geltung des Strafvollzugsgesetzes eine Vielzahl von gesetzlich nicht vorgeschriebenen Aufwendungen für die Resozialisierung der Gefangenen erbringt.**

(B) Für die Unterstellung, die Übertragung der Gesetzgebungskompetenz für den Strafvollzug auf die Länder würde zu einem „Schäbigkeitswettbewerb“<sup>32</sup> oder einem „Sparwettbewerb“<sup>33</sup> der Länder führen, spricht schon deshalb nichts, weil ein solcher Wettbewerb auch nicht auf dem Gebiet der Schulen, der Hochschulen oder der Polizeien stattfindet – alles seit langem Objekte der Landesgesetzgebung. (D)

Im übrigen ist Sparsamkeit nicht mit Schäbigkeit gleichzusetzen, wie das Beispiel des bayerischen Justizvollzuges zeigt: Im Jahr 2004 hatte Bayern mit insgesamt 68,51 € die geringsten Kosten für den Haftvollzug für einen Gefangenen pro Tag aufzuweisen und lag damit rd. 32 % unter dem Länderdurchschnitt von 101,11 €. Dieses Ergebnis ist im Wesentlichen auf zwei Faktoren zurückzuführen: Bayern liegt im Vergleich zu den anderen Ländern bei der Personalausstattung in allen Bereichen des Justizvollzuges an letzter oder an vorletzter Stelle. Der andere Aspekt sind die besonders hohen Arbeitseinnahmen. Trotz der allgemein schwierigen konjunkturellen Lage erzielt der bayerische Justizvollzug seit Jahren mit Arbeitseinnahmen jeweils deutlich über der

<sup>30</sup> Arloth/Lückemann-Lückemann, a.a.O., § 57 Rdn. 4

<sup>31</sup> Dr. Beate Merk, Staatsministerin der Justiz, Pressemitteilung des Bayerischen Staatsministeriums der Justiz vom 18.4.2006

<sup>32</sup> Maelicke, a.a.O.

<sup>33</sup> Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, BT-Drs. 16/653

(A) 40 Mio. Euro-Grenze hervorragende Ergebnisse. Mit 45,3 Mio. € im Jahr 2005 wurde das beste Ergebnis in der Geschichte des bayerischen Justizvollzuges erreicht. Bei den Arbeitseinnahmen je Gefangener hat Bayern regelmäßig den bundesweiten Spitzenplatz inne. Diese beiden Faktoren zeigen beispielhaft, dass eine knappe Personalausstattung keineswegs schlechten Vollzug bedeuten muss: Mit wenig, aber besonders gut ausgebildetem und motiviertem Personal kann eine bessere Vollzugsleistung erbracht werden als mit einer personellen Überbesetzung, wie nicht nur das Beispiel der Arbeitseinnahmen zeigt. Jedenfalls gibt es in den bayerischen Justizvollzugsanstalten weder Ausbrüche noch Unruhen, wie sie die Bundesvereinigung der Anstaltsleiterinnen und Anstaltsleiter für den Fall der Kompetenzverlagerung befürchtet.<sup>34</sup> Auch ist nicht bekannt, dass bayerische Gefangene bei ihrer Entlassung weniger resozialisiert<sup>35</sup> wären als vergleichbare Gefangene in anderen Ländern.

(C)

(B) Entscheidend ist bei aller Sparsamkeit die richtige Schwerpunktsetzung. So beschäftigt der bayerische Justizvollzug z.B. 451 ausgebildete Handwerksmeisterinnen und Handwerksmeister im Werkdienst, wobei – wie im Allgemeinen Vollzugsdienst – mittlerweile für die besten Beamten attraktive Aufstiegsmöglichkeiten in den gehobenen Dienst geschaffen wurden. Auf Grund dieser Personalausstattung konnten in Bayern im Jahr 2005 432 Gefangene an einer Ausbildung in einem sogenannten anerkannten Ausbildungsberuf teilnehmen; 102 Gefangene erreichten in diesem Jahr den Gesellenbrief. Weitere 1595 Gefangene stellten sich einer sonstigen beruflichen Ausbildung. Diese Bilanz bezeichnet die bayerische Justizministerin Dr. Merk mit Recht als „Resozialisierung in Reinkultur“.<sup>36</sup>

(D)

Ein weiteres Beispiel für die Bereitschaft des bayerischen Justizvollzuges zum Engagement auch über gesetzliche Mindestverpflichtungen hinaus bietet die Sozialtherapie: Der gesetzlich angeordnete Ausbau der Sozialtherapie für Sexualstraftäter ging in Bayern nicht auf Kosten des Behandlungsangebotes für andere Gefangene, das unverändert bestehen blieb. In der Jugendstrafanstalt Neuburg-Herrenwörth wurde ein sozialtherapeutisches Behandlungszentrum

<sup>34</sup> A.a.O., Fn. 13

<sup>35</sup> so die Befürchtung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, BT-Drs. 16/653

<sup>36</sup> Pressemitteilung des Bayerischen Staatsministeriums der Justiz vom 18.4.2006

(A) eingerichtet, obwohl die Sozialtherapie für den Jugendstrafvollzug noch nicht gesetzlich vorgesehen ist. (C)

Schließlich spricht gegen den vielfach beschworenen „Schäbigkeitswettbewerb“ der Länder die gerichtliche Kontrolle. Das Bundesverfassungsgericht leitet die Verpflichtung des Gesetzgebers, ein wirksames Konzept zur Resozialisierung von Strafgefangenen zu entwickeln und den Strafvollzug darauf aufzubauen, unmittelbar aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG ab.<sup>37</sup> Die verfassungsgerichtliche Kontrolle ist äußerst dicht: Eine Recherche in der juristischen Datenbank „juris“ ergibt immerhin 125 Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts mit Bezug zum Strafvollzugsgesetz. An dieser Kontrolle wird sich auch bei einer Übertragung der Gesetzgebungskompetenz auf die Länder nichts ändern. Nicht nachvollziehbar ist schließlich die Befürchtung<sup>38</sup> des Verlusts eines hinreichenden Rechtsschutzes für die Gefangenen, weil das gerichtliche Verfahren und damit auch der Rechtsschutz in Strafvollzugssachen (§§ 109 bis 121 StVollzG) in der Kompetenz des Bundesgesetzgebers bleiben werden<sup>39</sup> und im übrigen auch hier die Rechtsweggarantie des Art. 19 Abs. 4 GG gilt.

(B) **5. Die Übertragung der Gesetzgebungskompetenz für den Strafvollzug auf die Länder bedingt keinen Bürokratieaufbau in den Ländern, weil zum einen nirgends das Rad des Strafvollzugs neu erfunden werden muss und zum anderen in allen Landesjustizverwaltungen leistungsfähige Strafvollzugsabteilungen bestehen, die ohnehin über den Strafvollzugsausschuss der Länder an der Gesetzgebung mitwirken. Die vorliegenden Gesetzentwürfe sind praxisgerecht; für die Zukunft empfiehlt sich eine bundesweite Regelung des Rechts der Rechtsbehelfe im Straf- und Untersuchungshaftvollzug außerhalb des Strafvollzugsgesetzes.** (D)

Es wird auch bei einer Übertragung der Gesetzgebungskompetenz auf die Länder in der Sache um eine Fortentwicklung des bestehenden Strafvollzugsgesetzes gehen, zu der im übrigen kein Land verpflichtet ist; das Strafvoll-

<sup>37</sup> Beispielhaft: BVerfGE 98, 169

<sup>38</sup> Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, BT-Drs. 16/653

<sup>39</sup> vgl. Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG in der Entwurfsfassung der BT-Drs. 16/813

(A) zugsgesetz wird als Bundesrecht fortgelten, das die Länder jeweils durch eigene Gesetze ersetzen können, aber nicht müssen.<sup>40</sup> Die Strafvollzugsabteilungen der Justizministerien in den Ländern, die politisch eigene Regelungen planen, dürften Entwürfe bereits in den Schubladen liegen haben. Langfristig könnte sich der bürokratische Gesetzgebungsaufwand für die Länder sogar verringern, weil der arbeitsaufwändige Prozess der Suche nach einvernehmlichen Lösungen im Strafvollzugsausschuss der Länder entbehrlich wird. (C)

Der vorliegende Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (BT-Drs. 16/813) ist hinsichtlich des Strafvollzuges praxisgerecht; der Entwurf eines Föderalismusreform-Begleitgesetzes (BT-Drs. 16/814) betrifft den Justizvollzug nicht. Zu beachten ist allerdings, dass das Strafvollzugsgesetz mit dem Recht der gerichtlichen Rechtsbehelfe eine Materie enthält, die auch künftig in der Gesetzgebungskompetenz des Bundes verbleiben wird.<sup>41</sup> Für die Zukunft empfiehlt sich deshalb zur Klarstellung der Geltung in allen Ländern eine bundesweite Regelung des Rechts der Rechtsbehelfe im Straf- und Untersuchungshaftvollzug außerhalb des (Bundes-) Strafvollzugsgesetzes, etwa in einem Gesetz über die gerichtlichen Rechtsbehelfe im Justizvollzug. (B)

Alle anderen Regelungen im Strafvollzugsgesetz dürften wohl nach dem vorliegenden Entwurf in die Gesetzgebungskompetenz der Länder übergehen, und zwar auch die Regelungen über die Pfändungsfreiheit von Überbrückungsgeld und Entlassungsbeihilfe in §§ 51, 75 StVollzG; insoweit liegt die Annahme einer Gesetzeskompetenz kraft Sachzusammenhangs mit dem Strafvollzugsrecht nahe.<sup>42</sup> (D)

Insgesamt bestehen aus meiner Sicht also keine durchgreifenden Einwände gegen den Gesetzentwurf zur Änderung des Grundgesetzes vom 7.3.2006, BT-Drs. 16/813.

Clemens Lückemann

<sup>40</sup> vgl. Art. 125a Abs. 1 GG in der Entwurfsfassung der BT-Drs. 16/813

<sup>41</sup> S. oben Ziffer 4 am Ende und Fußnote 39.

<sup>42</sup> Vgl. Schmidt-Bleibtreu/Klein-Sannwald, GG, 10. Aufl., Vorbem. Vor Art. 70, Rdn. 27 f.

(A) Prof. Dr. Bernd Maelicke  
Universität Lüneburg

8. Mai 2006

(C)

[berndmaelicke@aol.com](mailto:berndmaelicke@aol.com)

Stellungnahme zur Anhörung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages zur Föderalismusreform - Justiz - am 17. Mai 2006 in Berlin

**Die Zuständigkeit des Bundes für den Strafvollzug (einschließlich Vollzug der Untersuchungshaft und Jugendstrafvollzug ) muss erhalten bleiben.**

1.

Die Übertragung der Zuständigkeit für den Strafvollzug vom Bund auf die Länder war ursprünglich kein Verhandlungsziel im Rahmen der Beratungen der Bund/Länder-Arbeitsgruppen und der Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung.

Noch in der Koalitionsvereinbarung vom 11.11.2005 wurden ein Bundes-Jugend-Strafvollzugsgesetz und ein Bundes-Untersuchungs-Haft-Vollzugsgesetz angekündigt.

(B) Für beide Gesetzgebungsvorhaben liegen aus der letzten Legislaturperiode Referenten-Entwürfe des Bundesministeriums der Justiz vor. Folgende Argumente wurden in den Entwürfen vom BMJ für eine Bundeskompetenz angeführt: (D)

- Gewährleisten der Chancengleichheit der Gefangenen im Vollzug durch bundeseinheitliche Regelungen der Qualitätssicherung,
- Gleichwertige Lebensverhältnisse in den Anstalten,
- Sicherstellung der länderübergreifenden Zusammenarbeit des Vollzugs mit Dritten (insbesondere der Bewährungshilfe),
- Sicherstellung eines länderübergreifenden koordinierten Zusammenwirkens zwischen Gerichten, Staatsanwaltschaften und Justizvollzugsbehörden, insbesondere bei mehreren Haftbefehlen gegen eine Person und länderübergreifenden Überstellungen.

2.

Zeitgleich mit einer Verständigung zwischen BMJ und den Ländern über notwendige Änderungen des Referentenentwurfs eines Jugendstrafvollzugsgesetzes wurde vom BMJ im Rah-

1

(A) men der Verhandlungen der Förderalismuskommission für alle Experten völlig überraschend angeboten, die Gesetzgebungskompetenz für den Strafvollzug auf die Länder zu übertragen. Eine offizielle Begründung wurde nicht mitgeteilt. Später wurde auf „ein Gegengeschäft mit den Ländern“ verwiesen, andere Begründungen führen die durch den Bund zu erfüllende (Erfolgs-) Quote von zu übertragenden Gesetzen an. (C)

Der Zugriff der Länder auf diesen Themenbereich durch die Ministerpräsidenten erfolgte ohne jede fachliche oder vollzugspolitische Begründung. Weder die Justizministerkonferenz noch der zuständige Strafvollzugsausschuss der Länder hatten sich mit dieser Problematik befasst, Diskussionen und Beschlussfassungen hatten in den Landesparlamenten nicht stattgefunden - ein seit Gründung der Bundesrepublik einmaliger Vorgang, an „demokratischer“ Willensbildung.

3.

Das Strafvollzugsgesetz ist – in seinen wesentlichen Teilen – am 1.1.1977 in Kraft getreten. Es geht auf Bemühungen seit 1871 und ein rechtstaatliches Verständnis zurück, das materielle Strafrecht, das formelle Strafverfahrensrecht und das Strafvollzugsrecht konzeptionell und rechtlich bundeseinheitlich zu regeln und schrittweise weiterzuentwickeln – und dabei auch die Schnittstellen zu den angrenzenden Sozialleistungsbereichen wie Jugendhilfe, Sozialhilfe, Arbeitsförderung oder Sozialversicherung bundesrechtlich zu gestalten.

Es war erklärtes Ziel, die zuvor bestehende Uneinheitlichkeit in der Praxis aus Gründen der Rechtssicherheit in diesem sensiblen Bereich des staatlichen Gewaltmonopols zu überwinden. Deshalb einigten sich die Länder auch auf bundeseinheitliche Verwaltungsvorschriften zum StVollzG, die zugleich genügend länderspezifische Gestaltungsräume ermöglichten.

(B) An der Entstehung des StVollzG hatten seit 1970 mehrere Fachkommissionen mitgewirkt, alle Fachorganisationen und Verbände, die gesamte Strafvollzugswissenschaft, Gewerkschaften und Kirchen. In den Medien fand eine intensive publizistische Begleitung statt – das Leitbild des Behandlungsvollzuges fand allgemeine Unterstützung. (D)

Im Hinblick auf die Kostenfolgen setzten die Länder über den Bundesrat Regelungen durch, wonach finanziell stark ins Gewicht fallende Vorschriften des Gesetzes durch ein besonderes Bundesgesetz in Kraft gesetzt werden sollten.

4.

In einer Vielzahl von länderübergreifenden Ausführungsvorschriften ist in der Folgezeit der durch das StVollzG gezogene Rahmen ausgefüllt und konkretisiert worden (nur beispielhaft: bundeseinheitliche Verwaltungsvorschriften zur Umsetzung des StVollzG, eine Vollzugsgeschäftsordnung, allgemeinverbindliche Dienst- und Sicherheitsvorschriften, eine Verordnung über die Vergütungsstufen des Arbeitsentgelts, eine Gefangenentransportvorschrift, Empfehlungen für den Bau von Gefängnissen etc.).

Vor allem der Strafvollzugsausschuss der Länder hat diese notwendigen Konkretisierungsaufgaben so hervorragend erfüllt, dass die funktional notwendige Einheitlichkeit sichergestellt und zugleich landesspezifische Spielräume gewahrt wurden.

(A) Die länderübergreifende Koordination und Kooperation hat sich unter dem Dach des StVollzG und der Ausführungsvorschriften besonders bewährt u. a. auf dem Gebiet der Terrorismusbekämpfung (z. B. RAF-Gefangene) bei ländergrenzen-überschreitenden Sicherheitsverlegungen besonders gefährlicher Gefangener, bei der Einführung und Fortentwicklung gemeinsamer IT-Ausstattung (Mehr-Länder-Verbund), im Hinblick auf behandlungsorientierte Vollzugsgemeinschaften (z. B. Sozialtherapie, Jugendvollzug, Frauenvollzug), bei EU-Förderprogrammen (Equal I und II) und im Rahmen von Beratungs- und Unterstützungsleistungen beim Aufbau von an europäischen Mindest-Standards orientierten Vollzugssystemen in Ost- und Süd-Ost-Europa (z. T. mit Übernahme der Regelungen des StVollzG). (C)

5.

Die erfolgreiche Umgestaltung und der Neuaufbau des Gefängnisystems in den Neuen Bundesländern ist im wesentlichen auf die 1:1 – Übernahme des geschilderten Regelwerkes und der damit gemachten Erfahrungen aus den alten Ländern zurückzuführen. Der Grundgedanke des Behandlungsvollzuges und seiner Ausgestaltung hat sich auch dort durchgesetzt – im Rahmen der bundesgesetzlichen Regelung und ihrer Ausführung durch die Länder.

6.

Zum 25-jährigen Bestehen des StVollzG im Jahr 2002 liegen von allen Länder- Justizministerien und dem BMJ Redetexte und Pressemitteilungen vor, die uni sono das Gesetz und seine Umsetzung in die Praxis würdigen. Die Bundeskompetenz wurde in keiner Weise angezweifelt.

(B) Die 74. Justizministerkonferenz stellte am 12.6.2003 ausdrücklich die erreichte Qualität fest und forderte u. a., den Jugendstrafvollzug und die Untersuchungshaft unter Beachtung des Prinzips der Kostenneutralität bundesgesetzlich zu regeln sowie in § 2 StVollzG Sicherheit der Bevölkerung und Resozialisierung als gleichwertige Vollzugsziele aufzunehmen - auch dies eine direkte Bestätigung der Bundeskompetenz. (D)

Anlässlich der 100. Tagung des Strafvollzugausschusses der Länder führte die Bundesjustizministerin am 16.9.2004 in Lübeck aus:

„Die Länder sollten die Gesetzgebungskompetenz nur für solche Materien erhalten, die von ihnen auch zu unterschiedlichen und eigenständigen Regelungen genutzt werden können. Da, wo wir einheitliche Standards brauchen, sind aus meiner Sicht auch bundeseinheitliche Regelungen erforderlich. Die Materie, mit der sich der Strafvollzugausschuss zu befassen hat, ist dafür ein gutes Beispiel. Denn gerade auch im Strafvollzug benötigen wir aus meiner Sicht unbedingt einheitliche Bundesgesetze. Dies ist nicht nur zur Wahrung der Rechtseinheit im gesamtstaatlichen Interesse erforderlich. Eine bundeseinheitliche Regelung dient auch der Qualitätssicherung und garantiert damit die Chancengleichheit der Gefangenen (...) Aus meiner Sicht sind Staatsverträge, in denen sich die Länder auf eine einheitliche Regelung verständigen, in den meisten Fällen keine sinnvolle Alternative zu einer bundeseinheitlichen Regelung, gerade auch vor dem Hintergrund, dass wir Entscheidungsprozesse vereinfachen und politische Handlungsspielräume vergrößern wollen. Und es darf erst recht keinen Wettbewerb der Länder zulasten einer schwachen Gruppe geben.“



(A) 7. (C)

Von den Justizministern der Länder Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein ist bekannt, dass sie die Übertragung der Gesetzgebungskompetenz ablehnen – allerdings letztlich in die Kabinettsdisziplin eingebunden sind. Zum Teil liegen entsprechende unterstützende Beschlussfassungen der Landtage vor.

8.

Von Seiten derjenigen Länder-Justizminister, die für eine Übertragung der Gesetzgebungskompetenz sind, liegen bisher nur wenige öffentliche Äußerungen vor:

Der frühere Hamburger Justizsenator Roger Kusch wollte die Sicherheit der Bevölkerung als vorrangiges Vollzugsziel definieren, er wollte die Urlaubsregelungen abschaffen (dies sei ein Arbeitnehmerrecht, das nicht auf Strafgefangene übertragen werden dürfe) und er wollte ein schlankes Landesgesetz (weniger als 50 §§).

Justizministerin Elisabeth Heister-Neumann, Niedersachsen, will entsprechend der 100 % politischen und finanziellen Verantwortung für den Strafvollzug auch die alleinige Landeszuständigkeit für die gesetzlichen Rahmenbedingungen. Sie will entgegen den jetzigen Regelungen in § 18 StVollzG die Mehrfachbelegung von Hafträumen in modernen Anstalten mit großzügigeren räumlichen Voraussetzungen ermöglichen, wenn die Inhaftierten dies ausdrücklich wünschen und es die Anstalten für sinnvoll halten. Die Sicherheit soll als der Resozialisierung gleichrangiges Ziel normiert werden, der Chancenvollzug soll gesetzlich verankert und die Bedeutung der Arbeit im Vollzug soll hervorgehoben werden.

(B) Die Justizministerin des Freistaates Bayern Beate Merk will Resozialisierung und Schutz der Bevölkerung als Ziele festschreiben, sie will Behandlungsmaßnahmen definieren, systematisieren und klar strukturieren und entsprechende Standards fixieren. Die Sozialtherapie soll erweitert werden, eine spezielle Nachsorge soll für Sexualstraftäter eingeführt werden. (D)

Justizminister Banzer, Hessen, will die elektronische Fußfessel auch bei Straftätern während eines Hafturlaubs oder im offenen Vollzug einsetzen. „Haftvergünstigungen“ sollen zukünftig die Ausnahme und nicht mehr die Regel sein. Ansprüche der Gefangenen auf Unterhaltungselektronik seien unter Sicherheits Gesichtspunkten in Frage zu stellen.

Justizminister Prof. Dr. Ulrich Goll, Baden-Württemberg, will die Landeszuständigkeit für den gesamten Strafvollzug. An den Vollzugszielen soll sich nichts ändern. Einen Wettlauf nach dem „Schäbigkeitsprinzip“ werde es nicht geben. Wenn ab 1.1.2007 die Länder zuständig seien, werde man das ehrgeizige Projekt des Jugendstrafvollzugsgesetzes mit gebotener Sorgfalt in Angriff nehmen.

9.

Bisher hat noch keines der befürwortenden Länder einen Landesgesetz-Entwurf öffentlich vorgelegt. Über die wenigen o. g. Andeutungen hinaus gibt es weder für die Fachöffentlichkeit noch für die Medien weitere Informationen. Völlig offen ist, in welchen Regelungsbereichen konkrete Veränderungen vorgenommen werden sollen. Die Finanzminister haben bisher keine Stellung genommen – bekannt ist nur, dass schon jetzt im Rahmen der Haushaltskonso-

(A) lidierungen in allen Ländern Sparmaßnahmen auch im Vollzug realisiert werden. Wird es 16 verschiedene Landesgesetze geben? Welche Länder werden inhaltlich identische Regelungen vorlegen? Wie hoch wird der personelle und sächliche Aufwand sein, diese Gesetzesvorhaben in den Ländern inkl. der länderspezifischen Ausführungsvorschriften neu zu formulieren und umzusetzen? (C)

Welche Konsequenzen ergeben sich für die Aus- und Fortbildung der ca. 40.000 Fach- und Führungskräfte im Vollzug sowie für die neu zu erstellenden Ausbildungsordnungen, Lehrpläne, Lehrmaterialien?

Nicht unterschätzt werden darf die mit einer Dezentralisierung der Gesetzgebungskompetenz einhergehende Gefahr, dass einzelne Bundesländer die für eine erfolgreiche Resozialisierung notwendigen personellen und sachlichen Mittel kürzen werden, sodass die Minimalstandards des StVollzG gefährdet wären.

Außerdem sind die Landtage bei jedem medial skandalisierten Ereignis unmittelbar als Gesetzgeber unter Druck – eine rationale Vollzugsgesetzgebung ist auf Bundesebene im verantwortlichen Zusammenwirken zwischen Bundestag und Bundesrat besser zu realisieren.

10.

Bezogen auf die Untersuchungshaft sind keine materiellen Argumente bekannt, warum auch für sie die Gesetzgebungskompetenz auf die Länder übertragen werden sollte – außer als Folge der (Fehl-) Entscheidung im Hinblick auf das StVollzG – gleiches gilt für den Jugendvollzug.

(B) (D)

11.

Gegen die Kompetenzverlagerung im Strafvollzug haben sich alle namhaften Verbände und Fachorganisationen ausgesprochen; die Kirchen; die Gewerkschaften; über 100 Lehrstuhlinhaber für Strafrecht, Strafprozessrecht, Strafvollzugsrecht, Kriminologie; alle führenden Kommentatoren sowie 14 ehemalige Bundes- und Landesjustizminister (von CDU, SPD, FDP und Grünen).

#### Zwischenbilanz:

- Bis zum Dezember 2004 wurde weder vom Bund noch von den Ländern eine Verlagerung der Gesetzgebungskompetenz gefordert.
- Die zuständigen Gremien (JUMIKO, Strafvollzugausschuss) wurden bis dahin nicht beteiligt, eine Fachdiskussion und ein öffentlicher Diskurs wurden nicht ermöglicht.
- Das StVollzG und seine bundeseinheitlichen Ausführungsvorschriften haben sich in der Praxis grundlegend und weitgehend bewährt.
- Die bisher öffentlich vorgetragene Argumente der Befürworter beziehen sich auf Regelungsbereiche, die im Rahmen der „Neuen Mehrheiten“ im Bundestag und Bundes-

(A) rat im üblichen parlamentarischen Verfahren schnell einigungsfähig und umsetzbar sind: (C)

In der Praxis werden bundesweit Behandlung und Sicherheit schon jetzt gleichrangig verwirklicht. Richtig verstanden beinhalten die Begriffe Behandlung und Resozialisierung immer auch gleichwertig die Ziele der Sicherheit und des Schutzes der Allgemeinheit. Die Daten über Ausbrüche und Entweichungen belegen in allen Ländern ein Höchstmaß an Sicherheit. Das StVollzG bietet den Ländern schon jetzt genügend Gestaltungsraum z.B. bei der Anordnung von Lockerungen, offenem Vollzug oder Urlaub. Die Gefahr ist allerdings groß, dass bei Wegfall der Mindest-Standards des StVollzG in den Ländergesetzen Restriktionen stattfinden, die die schon jetzt vorhandenen Unterschiede gravierend verschärfen (vgl. z. B. die Pläne von Ex-Justizsenator Kusch, die Urlaubsregelungen komplett abzuschaffen). Es bliebe dann nur noch der Weg zum Bundesverfassungsgericht.

Auch das Ermöglichen von Mehrfachbelegung bei entsprechenden räumlichen Voraussetzungen und mit Zustimmung der Gefangenen kann bundesgesetzlich einvernehmlich geregelt werden.

Die Konkretisierung von Behandlungsmaßnahmen, das Festschreiben von Standards, die Erweiterung von Sozialtherapie und Nachsorge – dies alles sind fachliche Forderungen, die in hohem Maß konsensfähig sind – allerdings der Zustimmung der Länderfinanzminister bedürfen.

**Conclusio:** Keines der vorgetragenen fachlichen und vollzugspolitischen Argumente erfordert zwingend eine Verlagerung der Gesetzgebungskompetenz.

(B) Stattdessen wird ein seit Jahrzehnten von den zuständigen Institutionen und Gremien des Bundes und der Länder, der Praxis, der Rechtsprechung und der Wissenschaft weitgehend konsensual entwickeltes und ständig modernisiertes hochdifferenziertes Regelungssystem zerschlagen – mit unkalkulierbaren Folgen für die zukünftige Resozialisierungsqualität der JVAen und für den bisher nicht berechneten personellen und bürokratischen Aufwand der Systemumstellung. (D)

Zugleich wird die Struktur der begleitenden Rechtsprechung grundlegend verändert, ebenso die Fachliteratur (Kommentare, Fachzeitschriften).

Die Rahmenbedingungen für bundesweite Begleitforschung und Entwicklung – schon jetzt nicht genügend ausgestattet – werden erschwert.

12.

Neben den von o .g. Ländern vorgetragenen Änderungswünschen, die durch eine Novellierung des StVollzG beantwortet werden könnten und keine Verlagerung der Bundeskompetenz erfordern, ist es nach nahezu 30 Jahren Geltung des StVollzG ohnehin erforderlich, eine grundlegende Gesetzesevaluation vorzunehmen.

Schon 1973 hatten die Alternativprofessoren einen weitergehenden Alternativ- Entwurf (AE StVollzG) vorgelegt, der bezogen auf Behandlungsprogramme, Sozialtherapie, Personalausstattung, Größe der Anstalten etc. weitergehende Vorstellungen enthielt. Des Weiteren sind

6

(A) finanziell stark ins Gewicht fallende Vorschriften des StVollzG bisher nicht durch ein besonderes Bundesgesetz in Kraft gesetzt worden (§ 198 Abs. 3 StVollzG). (C)

Hinzu kommen neue Themen, die eine Weiterentwicklung des Strafvollzugsrechts auf Bundesebene erforderlich machen wie z. B.:

- die anhaltende Überbelegung in den Anstalten,
- die modellhafte Erprobung Neuer Steuerungsmodelle, inkl. der Aufgabenübertragung auf Dritte (Privatisierung/Teilprivatisierung, PPP-Projekte),
- die verstärkte Einbeziehung der Gerichtshilfe, Bewährungshilfe, Führungsaufsicht,
- die verstärkte Mitwirkung/Aufgabenübertragung auf die Freie Straffälligenhilfe,
- die Neujustierung der rechtlichen Rahmenbedingungen für die Berufs- und Integrationsförderung von Gefangenen und Haftentlassenen nach StVollzG, SGB II, SGB III und ESF (Europäischer Sozialfonds ).

13.

Es wird deshalb mit zeitlicher Befristung die Einberufung einer Strafvollzugskommission vorgeschlagen, die ähnlich wie 1971 einen Entwurf für ein modernisiertes StVollzG erarbeiten soll. Mitglieder u. a.: Vertreter der Praxis, der Länder, der Wissenschaft, Gerichtsbarkeit (Strafvollstreckungskammer), Gerichtshilfe/Bewährungshilfe/Führungsaufsicht, Freie Straffälligenhilfe, externe Dienstleister.

(B) Alternative: Beauftragung des Strafvollzugsausschusses (D)

14.

Die dringend erforderlichen Regelungen des Jugendstrafvollzugs ( hier fand bereits eine Verständigung zwischen Bund und Ländern statt ) und der U-Haft könnten in diesem Zusammenhang noch in dieser Legislaturperiode eingebracht und verabschiedet werden.

#### **Fazit:**

- Bis zum Dezember 2004 wurde weder vom Bund noch von Seiten der Länder eine Verlagerung der Gesetzgebungskompetenz für den Strafvollzug vom Bund auf die Länder gefordert.
- Die zuständigen Gremien (JUMIKO, Strafvollzugsausschuss) wurden bis dahin nicht beteiligt, eine Fachdiskussion und ein öffentlicher Diskurs wurden nicht ermöglicht.
- Das StVollzG und seine bundeseinheitlichen Ausführungsvorschriften haben sich in der Umsetzung in der Praxis grundlegend und weitgehend bewährt.

- (A) (C)
- Der Strafvollzug, die U-Haft und der Jugendvollzug gehören zu den gesellschafts- und ordnungspolitisch äußerst sensiblen Gestaltungsbereichen. In Deutschland ist in verantwortungsvollem Zusammenwirken von Bund und Ländern in den letzten Jahrzehnten ein System entwickelt worden, das europaweit als exemplarisch gilt, dennoch aber kontinuierlich verbessert werden muss. Gesellschaftlicher Konsens; (fach-) politische Unterstützung aller Parteien; unterstützende Mitwirkung aller Fachorganisationen und Verbände; verantwortliche Einbeziehung der Fach- und Führungskräfte, der Wissenschaft, der mit dem Vollzug kooperierenden Institutionen, der Kirchen, der Medien - all dies sind Erfolgsfaktoren, die nicht gefährdet werden dürfen. Wettbewerb und Konkurrenz sind in diesem Arbeitsfeld kontraproduktiv.

Notwendige Entwicklungsaufgaben sind offenkundig, ebenso Konsensbereiche sowie produktive Schritte, die aus der derzeitigen Blockadesituation führen können.

Die 46 Mitgliedsstaaten des Europarates versuchen seit Jahrzehnten, ein einheitliches europäisches Vollzugsrecht zu schaffen. Deutschland hat in vorbildlicher Weise fast alle Empfehlungen des Europarats berücksichtigt. Im Januar 2006 hat das Ministerkomitee des Europarats grundlegend überarbeitete Europäische Strafvollzugsgrundsätze verabschiedet, deren Ziel u. a. die Herstellung einheitlicher und an Mindeststandards orientierter Lebensverhältnisse in den europäischen Gefängnissen ist. Würde nun das Vollzugsrecht in Deutschland von der Ebene des Nationalstaats in 16 verschiedene Teilbereiche zergliedert werden, wäre dies – auch unter Sicherheitsgesichtspunkten – ein einmaliger Vorgang in Europa.

- (B) (D)

(A) **Hans Herbert Moser** (C)  
**Leitender Regierungsdirektor**  
**Justizvollzugsanstalt München**

**Anhörung vor dem Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages  
am 17. Mai 2006**

Meine sehr geehrten Damen und Herren Abgeordneten,

erlauben Sie mir zunächst ein paar Worte zu meiner Person:

(B) Wie Sie vielleicht hören können, komme ich aus Bayern, bin Jurist und habe auch Psychologie studiert. Ich arbeite seit insgesamt 27 Jahren hinter Gittern im bayerischen Strafvollzug. Ich habe 3 ½ Jahre die Justizvollzugsanstalt Niederschönenfeld, eine Anstalt für junge Erwachsene geleitet, dann 6 Jahre die Jugendanstalt Laufen-Lebenau, wo die jüngsten Gefangenen in Bayern untergebracht sind, seit April 1999 leite ich die Justizvollzugsanstalt München-Stadelheim, die größte Anstalt in Bayern. (D)

Die bayerischen Vollzugsanstalten sind wie die anderer Bundesländer seit Jahren erheblich überbelegt. Gleichwohl hat sich der bayerische Vollzug in den vergangenen Jahrzehnten kontinuierlich fortentwickelt. Wir haben nicht nur durch viele Baumaßnahmen die äußeren Haftbedingungen sukzessive verbessern können und dafür viel Geld ausgegeben - von 1992 bis 2005 immerhin 508 Millionen € -, sondern wir haben auch viel in Behandlung investiert. Eine kontinuierliche Entwicklung, die nicht abgeschlossen ist, auf die wir aber durchaus stolz sind.

Diese Entwicklung geschah auf der Basis des Strafvollzugsgesetzes.

Das fast 30 Jahre alte, hart errungene, Strafvollzugsgesetz hat sich über all die Jahre grundsätzlich bewährt. Da die Zeit nicht stehen geblieben ist, gibt es den einen oder

(A) 2 (C)

anderen Änderungsbedarf. Ich nenne ein Beispiel: Nach der derzeitigen Gesetzeslage ist der offene Vollzug die Regelvollzugsform und der geschlossene Vollzug die Ausnahme. Das entspricht nicht der Realität. Ich halte eine Umkehrung des Regelausnahmeverhältnisses für ehrlicher und deshalb angebracht.

Im Wesentlichen aber haben wir mit dem bundeseinheitlichen Strafvollzugsgesetz eine fundierte Basis für unsere vollzugliche Arbeit. Das Gesetz bietet auch genügend Spielraum für die länderspezifische Ausgestaltung des Vollzuges, so werden schon bisher in den einzelnen Bundesländern durchaus unterschiedliche Schwerpunkte gesetzt.

Wie immer sich das Gesetzgebungsverfahren entwickelt, für mich ist ganz wesentlich, dass die im Strafvollzugsgesetz für den Vollzug der Strafhaft entwickelten rechtlichen Mindeststandards, etwa im Bereich der Behandlung, bei der Gewährung von Vollzugslockerungen und Hafturlaub, bei der Beschäftigung und Unterbringung der Gefangenen auch künftig Bestand haben. Wir arbeiten in einem verfassungsrechtlich hoch sensiblen Bereich. Im Vollzug der Freiheitsstrafe kommt es zwangsläufig zu teilweise massiven Grundrechtseinschränkungen und gerade deshalb ist es besonders wichtig, dass wir über verlässliche rechtliche Standards verfügen. Ich meine, wir können auf die so entwickelten Mindeststandards gerade auch vor dem Hintergrund unserer deutschen Geschichte stolz sein. Wir haben damit etwas geschaffen, das in vielen Bereichen geradezu vorbildlich ist. Besucherdelegationen aus der ganzen Welt interessieren sich mittlerweile für die Ausgestaltung des Strafvollzuges in Deutschland. Weil er gut funktioniert, human ist und für die Sicherheit der Bevölkerung sorgt.

Ich wünsche mir, dass wir auf der Basis dieser Mindestgrundsätze den Behandlungsvollzug weiter entwickeln. Was wir brauchen, ist ein fördernder und fordernder Vollzug.

Sinnvoll wäre etwa eine Systematisierung der vorhandenen Behandlungsmaßnahmen im Sinne von vollzuglichen, pädagogischen, sozialpädagogischen und therapeutischen Maßnahmen. Weiter brächte uns auch die Aufnahme von allgemeingültigen Standards für Behandlungsmethoden. Auch die gesetzliche Etablierung eines differenzierten Sicherheitsbegriffes im Sinne von baulich/technischer, administrativer und sozialer Sicherheit könnte mehr Klarheit schaffen. Der

(A)

3

(C)

Opferschutz und die Berücksichtigung der Sicherheitsinteressen der Allgemeinheit gehören deutlicher formuliert.

Was wir nicht wollen, ist ein Billig-Vollzug:

Ein dem Resozialisierungsauftrag verpflichteter Strafvollzug mit humanen Behandlungsangeboten ist wichtig, er ist aber auch teuer. Wir brauchen ein hochqualifiziertes, gut ausgesuchtes, sozialkompetentes, sensibles und belastbares Personal, zumal im uniformierten Dienst. Das kostet Geld. Es zahlt sich aber auch aus, nicht nur was die Behandlungsstandards betrifft, sondern auch die Sicherheit. Am Vollzug zu sparen, ist sehr kurzsichtig. Die Behandlungsstandards herunter zu fahren, führt zu einer Erhöhung der Rückfallquote. Einen Billig-Vollzug darf es deshalb gerade auch im Interesse der Sicherheit in unserem Lande nicht geben.

(B)

Und noch eines. Es gibt Privatisierungstendenzen nicht nur beim Bau von Vollzugsanstalten, sondern auch im Personalbereich. Billiges Personal von privaten Sicherheitsunternehmen einzukaufen, mag eine Verlockung für die Finanz sein. Es ist aber zu kurz gedacht. Wir brauchen ein hochqualifiziertes, wohlausgesuchtes und gut ausgebildetes Personal. Das können wir nicht von einem profitorientierten Sicherheitsunternehmen einkaufen. Das geht auf Dauer nicht gut. Korruption ist bisher im deutschen Strafvollzug, im Unterschied zu vielen anderen Ländern, kein Problem. Bei ständig wechselnden, billigen Arbeitskräften, kann sich das sehr schnell ändern.

(D)

Was wir im Übrigen dringend brauchen, ist endlich eine gesetzliche Grundlage für den Jugendstrafvollzug und auch für die Untersuchungshaft. Es liegen hierfür ausgereifte Entwürfe vor. Sie müssten nur noch umgesetzt werden.

Wie auch immer, wir in Bayern sind gerüstet. Überlegungen für ein bayerisches Strafvollzugsgesetz gehen dahin, die bisherigen Behandlungsgebote nicht zu reduzieren, sondern systematisch weiter ausbauen. Dafür bin ich sehr dankbar.

Meine Damen und Herren Abgeordneten, abschließend habe ich noch eine Bitte:



(A) 4 (C)

Bei allen Überlegungen zur Regelung des Strafvollzugs und auch des Untersuchungshaft- und Jugendstrafvollzugs nutzen Sie das Know-How der Praxis und der betroffenen Verbände, es wird sich lohnen.

(B) (D)

(A) Prof. Dr. iur. Gerhard Robbers (C)  
Professor für öffentliches Recht  
an der Universität Trier

### Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung im Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages  
und des Ausschusses für Innere Angelegenheiten des Bundesrates

zur

### **Föderalismusreform**

II. Justiz/Inneres – A. Justiz

1. Die Übertragung der Gesetzgebungskompetenz für den Strafvollzug  
und den Untersuchungshaftvollzug auf die Länder

a) Die Einheit des Strafvollzugs in der Bundesrepublik Deutschland ist ein  
bedeutendes Gut. Gleichwertige Haftbedingungen erscheinen als Gebot der  
Gleichbehandlung im Strafrecht und als Teil gerechter Strafe. Es ist zudem  
wichtig, dass ein problemloser Austausch von Strafgefangenen innerhalb  
des gesamten Bundesgebietes möglich bleibt.

Die Einheit des Strafvollzuges kann allerdings auch gewahrt werden, wenn  
die Gesetzgebungskompetenz hierfür bei den Ländern liegt.

Das Grundgesetz selbst geht – in Art. 70 Abs. 1 – davon aus, dass Gesetz-  
gebungskompetenzen grundsätzlich und primär bei den Ländern liegen.

Es hat sich bei vielen Gesetzgebungsmaterien gezeigt, dass die primäre Lan-  
deszuständigkeit nicht zu einer Zersplitterung des Rechts führen muss. Das  
Polizeirecht, das Verwaltungsverfahrenrecht, das Schulrecht, auch das  
Kommunalrecht liegen weithin in der Kompetenz der Länder. Gleichwohl  
gibt es intensiven Gleichklang der Regelungen.

Diagobertstraße 17, D- 54292 Trier, Telefon (0651) 53710, Telefax (0651) 53970

- (A) Die Kooperation der Länder untereinander und die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern etwa im Bereich des Polizeirechts ist in hohem Maße sichergestellt. Die genannten Gesetzesmaterien zeigen, dass gleichgelagerte Sachnotwendigkeiten zu im Grundsatz übereinstimmenden gesetzlichen Lösungen führen, auch wenn unterschiedliche Gesetzgeber tätig sind. (C)
- Die Einheit des Strafvollzugs in der Bundesrepublik Deutschland kann durch vielerlei Faktoren gewährleistet bleiben:
- Das Grundgesetz bestimmt entscheidend über den Inhalt des Strafvollzuges. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Rechtsprechung eine Vielzahl von Maßgaben für die Ausgestaltung des Strafvollzuges entwickelt. Dies wird auch weiterhin so sein.
- Die im Grundgesetz gewährleisteten Grundrechte gelten auch für Strafgefangene. Die Grundrechte haben durch ihren sachlichen Gehalt und durch die Rechtsprechung insbesondere auch des Bundesverfassungsgerichts starke unitarisierende Wirkung. Ausdrücklich hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt, dass der Strafvollzug darauf ausgerichtet sein muss, die Voraussetzungen für ein verantwortliches Leben in Freiheit zu schaffen<sup>1</sup>. Das Grundgesetz verpflichtet nach dieser Rechtsprechung den Gesetzgeber – auch den der Länder – ein wirksames Konzept der Resozialisierung zu entwickeln und den Strafvollzug darauf aufzubauen<sup>2</sup>.
- Das Strafvollzugsrecht ist dem Strafrecht und dem Strafverfahrensrecht akzessorisch. Der Strafvollzug darf nicht andere Zwecke der Strafe verfolgen als die, die etwa die §§ 46, 47 StGB aufstellen. Auch wenn das Strafgesetzbuch – bisher – keine umfassende, ausdrückliche Definition der Strafzwecke enthält, lässt das Gesetz hinreichend deut-
- (B) (D)

<sup>1</sup> BVerfGE 109, 133.

<sup>2</sup> Vgl. BVerfGE 98, 169.

- (A) liche Rückschlüsse auf die Strafzwecke zu. Es nennt etwa als maßgebliche Gesichtspunkte der Strafzumessung die Schuld des Täters, die Einwirkung auf ihn und die Verteidigung der Rechtsordnung (vgl. § 46 Abs. 1, 47 Abs. 1, 56 Abs. 3 StGB). Die in der Rechtsprechung vorherrschende Vereinigungstheorie der Strafzwecke bringt die verschiedenen und unterschiedlich gewichtigen Strafzwecke in ein ausgewogenes Verhältnis<sup>3</sup>. Dabei ist oberstes Ziel der angedrohten, aber auch der verhängten Strafe, der Begehung von Straftaten entgegenzuwirken<sup>4</sup>. Damit soll die Rechtsordnung, die Rechtsgüter der Allgemeinheit und des Einzelnen geschützt werden (Verteidigung der Rechtsordnung). Ziel der Generalprävention ist auch die Erhaltung und Stärkung des Vertrauens in die Bestands- und Durchsetzungskraft der Rechtsordnung. Das Recht soll gegen begangenes Unrecht durchgesetzt werden, um die Unverbrüchlichkeit der Rechtsordnung vor der Rechtsgemeinschaft zu zeigen und damit die Rechtstreue der Bevölkerung zu stärken<sup>5</sup>. Die Resozialisierung ist als Strafzweck verfassungsrechtlich anerkannt und von der Menschenwürdegarantie des Art. 1 Abs. 1 GG geboten<sup>6</sup>. Sie soll die Fähigkeit und den Willen zu verantwortlicher Lebensführung vermitteln und helfen, etwaige soziale Anpassungsschwierigkeiten, die mit der Tat zusammenhängen, zu überwinden<sup>7</sup>. Zugleich soll die Strafe die Schuld des Täters ausgleichen. Die Idee der Vergeltung für begangenes Unrecht<sup>8</sup> kann jedenfalls zur Begrenzung der Höhe und der Intensität der Strafe dienen<sup>9</sup>.
- (B) (C) (D)

<sup>3</sup> Vgl. BVerfGE 45, 253.

<sup>4</sup> Allgemeine Generalprävention; BVerfGE 45, 254.

<sup>5</sup> BVerfGE 45, 256.

<sup>6</sup> BVerfGE 33, 7; 35, 235; 98, 109.

<sup>7</sup> Negative und positive Spezialprävention; § 67a StGB; BVerfGE 35, 202.

<sup>8</sup> BVerfGE 28, 278; 32, 109; 45, 254; 64, 271

<sup>9</sup> Vgl. dazu statt vieler *Dreher/Tröndle*, Strafgesetzbuch, 53. Auflage, § 46 Rdnr. 2 ff..

- (A) Der Strafvollzug dient dazu, gesetzlich festgelegte Strafzwecke des materiellen Strafrechts durchzusetzen. Das materielle Strafrecht bleibt hinsichtlich dieser Strafzwecke in der Gesetzgebungskompetenz des Bundes. Damit bleibt dem Bund die entscheidende Steuerungsmöglichkeit über die Grundlinien des Strafvollzuges. Den Ländern wird schon deshalb kein unangemessener Spielraum in der Betonung und Ausgestaltung einzelner Strafzwecke gegeben. (C)
- Die Entwicklung europaweiter Grundsätze für den Strafvollzug durch die Europäische Union sichert die Einheit des Strafvollzugs auch auf der Ebene der Bundesrepublik Deutschland. Diese europäische Entwicklung spricht nicht gegen die Zuordnung der Gesetzgebungskompetenz zu den Ländern, sondern entkräftet vielmehr mögliche Bedenken. Die Bindung der Länder an die in Aussicht stehenden Grundsätze stärkt die Möglichkeit, dass die Gesetzgebungsebene des Bundes in diesem Zusammenhang auch aus Sicht der Einheit des Strafvollzugs entbehrlich wird. Die geforderte Einheit des Strafvollzuges wird dann auf der Ebene der Europäischen Union zusätzlich gesichert. Entsprechend hat das Europäische Parlament eine Empfehlung an den Rat zu den Rechten der Häftlinge in der Europäischen Union gerichtet<sup>10</sup>. Darin empfiehlt das Parlament dem Rat, seine Maßnahmen im Zusammenhang mit Häftlingen fortzusetzen, insbesondere indem er zu einem gemeinsamen Standpunkt mit den Mitgliedstaaten und den Beitrittsstaaten der Europäischen Union gelangt, und indem er im Europarat eine Überarbeitung der Vorschriften auf dem Gebiet des Strafvollzugs gewährleistet, die auf ein höheres Schutzniveau ausgerichtet sind. Es empfiehlt darüber hinaus, die Ausarbeitung einer Charta auf dem Gebiet des europäischen Strafvollzugs für alle Mitgliedstaaten des Europarates zu fördern und präzise und bindende Regeln für die Mitglied-
- (B) (D)

<sup>10</sup> Vgl. Bundesrat Drucksache 310/04 vom 16.04.04.

- (A) staaten der Europäischen Union zu entwickeln. Zu solchen Regeln gehören besondere Maßnahmen für schutzbedürftige Gruppen wie Minderjährige, Frauen, Personen mit psychischen oder physischen Problemen oder Krankheiten, ältere oder suizidgefährdete Menschen, Drogenabhängige, Ausländer, Asylbewerber, usw. Betont werden auch Maßnahmen in den Bereichen Umschulung, Ausbildung, Rehabilitation und soziale und berufliche Wiedereingliederung, vor allem Unterrichtung der Häftlinge über die zur Vorbereitung auf ihre Resozialisierung vorhandenen Möglichkeiten. (C)
- Das Grünbuch über die Angleichung, die gegenseitige Anerkennung und die Vollstreckung strafrechtlicher Sanktionen in der Europäischen Union<sup>11</sup> bietet hierfür eine erste Bestandsaufnahme.
- Erforderliche oder wünschenswerte Koordinierungen zwischen den Ländern bei der Durchführung des Strafvollzugs können durch Staatsverträge oder sonstige Vereinbarungen bewirkt werden. Darüber hinaus ist es möglich und wahrscheinlich, dass die zuständigen Ministerkonferenzen gemeinsame Grundlinien entwickeln. Ein zusätzliches, verfassungsrechtlich mögliches und praktisch bewährtes Instrument ist die Schaffung eines Mustergesetzes, wie es im Polizeirecht erfolgreich praktiziert worden ist. (D)
- (B) b) Im Übrigen erscheint es wünschenswert, dass eine gebotene Einheit der Rechtsordnung im Bundesgebiet durch möglichst Vielfalt in den Ländern ergänzt wird. Bereits heute ist das im Strafvollzug durch konkretisierende Regelungen in nicht unerheblichem Umfang der Fall. Die Vorzüge föderaler Vielfalt gelten auch im Blick auf den Strafvollzug. Innovationen und Experimente können leichter eingeführt werden; es sind Beispiele für Problemlösungen möglich, denen andere Länder folgen oder dies unterlassen können.

---

<sup>11</sup> Vorgelegt von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften am 30.04.2004 – KOM (2004) 334 endgültig.

- (A) Maßnahmen zur Verbesserung des Strafvollzuges können durchaus auch leichter eingeführt werden. (C)
- Die Qualität des Strafvollzuges erleidet nicht dadurch Einbußen, dass die Gesetzgebungskompetenz bei den Ländern liegt. Nichts spricht für die Unterstellung, dass Landespolitiker „populistischer“ wären oder weniger verantwortungsbewußt als Bundespolitiker. Landespolitik ist wie Bundespolitik verfassungsrechtlich gebunden. Im Übrigen stünden Betroffenen gegebenenfalls sogar zusätzliche landesverfassungsrechtliche Rechtsbehelfe zur Verfügung.
- c) Entsprechende Erwägungen stützen die Übertragung der Gesetzgebungskompetenz für den Untersuchungshaftvollzug auf die Länder.
2. Übertragung der Regelungskompetenz für das Notariat einschließlich des Gebührenrechts, ohne das Beurkundungsrecht, auf die Länder
- a) Die bisher bestehende Ausgestaltung des Notariatswesens zeigt, dass die angestrebte Übertragung von Gesetzgebungskompetenzen auf die Länder verantwortet werden kann. Bereits jetzt gibt es historisch überkommene unterschiedliche Ausgestaltungen des Notariatswesens in Deutschland. Diese Unterschiede sind durchaus erheblich. Das Anwaltsnotariat steht neben dem Beamten- und dem hauptberuflichen Notariat. Diese Ausgestaltung variiert selbst in einzelnen Ländern. Die bestehende Vielfalt hat bereits bisher nicht zu erheblichen Unzuträglichkeiten geführt. (D)
- b) Das Grundgesetz geht im Grundansatz von einer Trennung des materiellen Rechts von Verfahrensrecht und ihrer unterschiedlichen Zuweisung zu Bund und Ländern aus, wie Art. 83, 84 GG zeigen.
- c) Grundsätzliche Strukturen des Notariatswesens sind (bundes-) verfassungsrechtlich vorgeprägt. Dies gilt etwa für die angemessene Ge-

- (A) wichtung fachspezifischer Leistungen beim Zugang zum Beruf des Notars<sup>12</sup> oder für die Konkurrenzsituation im Notariatswesen<sup>13</sup>. Es ist auch nicht nachvollziehbar, dass der Bundesgesetzgeber, solange er die Kompetenz für das materielle Recht habe, selbst durch Bestimmungen zum Status und zu den grundlegenden Pflichten der Urkundsperson sowie zu den Verfahrenskosten müsse gewährleisten können, dass die mit dem Formerfordernis verbundenen Funktionen erfüllt würden. Vielmehr sind durch die materiellrechtliche Kompetenz bereits in ausreichendem Maße die grundlegenden Pflichten der Urkundsperson bestimmt. Verfahrenskosten können sich unterscheiden, ohne dass das materielle Ergebnis des Verfahrens beeinträchtigt sein müsste. Auf den Status der Urkundsperson kommt es nicht an; dies zeigen die bereits heute bestehenden Statusunterschiede.
- d) Das ordnungsgemäße Verfahren ebenso wie die erforderliche Zuverlässigkeit der Urkundsperson sind verfassungsrechtliche Gebote, deren Erfüllung durch die Landesgesetzgebung ebenso ausgeformt und sichergestellt werden können wie durch den Bundesgesetzgeber.
- e) Ein unzuträglicher Gebührenwettbewerb muss nicht befürchtet werden. Zunächst ist Wettbewerb durchaus positiv und im Wirtschaftsverkehr grundsätzlich erwünscht. Die Sicherung der Lebensfähigkeit der Notariate ist durch die Beurkundungsfunktion material-rechtlich gesichert. Das Bundesverfassungsgericht hat bereits festgestellt, dass Notare im Durchschnitt ein angemessenes Gebührenaufkommen erzielen können müssen<sup>14</sup>. Bei der Ausgestaltung des Gebührenrechts ist der Gesetzgeber nach der bereits bestehenden Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aus Art. 12 Abs. 1 GG heraus selbst dann verpflichtet, wenigstens einen annähernd kostendeckenden Gebührenansatz vorzusehen, wenn soziale Gründe für eine Redu-
- (B) (C) (D)

---

<sup>12</sup> Vgl. BVerfGE 110, 304 ff.

<sup>13</sup> Vgl. BVerfGE 11, 192 ff.

<sup>14</sup> Vgl. BVerfGE 17, 37, 379.



- (A) zierung der Gebühr sprechen<sup>15</sup>. Schon daraus kann die verfassungsrechtliche Pflicht auch des Landesgesetzgebers gefolgert werden, angemessene Gebührensätze festzulegen. (C)
- f) Das Kammerwesen ist bereits heute in weitem Umfang Ländersache. Diese Verteilung hat sich bewährt. Für das Notarkammerwesen können keine anderen, schlechteren Ergebnisse erwartet werden.
- g) Im Übrigen gilt, dass die Länder aufgrund der Anforderungen des in der Bundeskompetenz befindlichen Zivilrechts an den Notar kaum vom bestehenden Berufs- und Verfahrensrecht abweichen können. Es wird deshalb in dem erforderlichen Maße die Einheitlichkeit des Notariatswesens bundesweit erhalten bleiben.
- h) Die Einheitlichkeit des Beurkundungswesens wird durch die geplante Änderung nicht beeinträchtigt werden. Die Kompetenz zur Regelung des Beurkundungswesens verbleibt beim Bund.

(B) (D)

Prof. Dr. Gerhard Robbers

---

<sup>15</sup> Vgl. BVerfGE 47, 285, 325.

(A) Gerd Sandkühler (C)  
 Vorsitzender Richter am Oberlandesgericht a. D.

### Gutachtliche Stellungnahme zur Gesetzgebungskompetenz für das Notariat

A.

I.

Nach Artikel 74 Abs. 1 Nr. 1 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland (GG) erstreckt sich die konkurrierende Gesetzgebung u. a. auf das bürgerliche Recht, die Rechtsanwaltschaft, das Notariat und die Rechtsberatung. Im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat (Art. 72 Abs. 1 GG).

1.

a) Für den Bereich des notariellen Berufs-, Verfahrens- und Kostenrechts hat der Bund seine Gesetzgebungskompetenz wahrgenommen.

Das Berufsrecht der Notare ist schwerpunktmäßig in der Bundesnotarordnung (BNotO) vom 24.02. 1961 (BGBl. I S. 97), zuletzt geändert durch Fünftes Gesetz zur Änderung der Bundesnotarordnung vom 22.12.2005 (BGBl. I S. 3679), bundesgesetzlich geregelt. Das Gesetz ist der Gesetzgebungsmaterie „Notariat“ zuzurechnen.<sup>1</sup>

Darüber hinaus gehören zum notariellen Berufsrecht das Beurkundungsgesetz (BeurkG) vom 28.08.1969 (BGBl. I S. 1513), zuletzt geändert durch Gesetz über die Verwendung elektronischer Kommunikationsformen in der Justiz (Justizkommunikationsgesetz - JKomG) vom 22.03.2005 (BGBl. I S. 837, 851), und das Gesetz über die Kosten in Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit (Kostenordnung - KostO) vom 25.11.1935 (RGBl. I S. 1371) in der Fassung der Bekanntmachung vom 26.07.1957 (BGBl. I S. 861, 960), zuletzt geändert durch Gesetz zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 805/2004 über einen Europäischen Vollstreckungstitel für unbestrittene Forderungen (EG-Vollstreckungstitel-Durchführungsgesetz) vom 18.08.2005 (BGBl. I S. 2477, 2480).

Die Zugehörigkeit dieser beiden letzteren Rechtsgebiete zur konkurrierenden Gesetzgebung ergibt sich ebenfalls aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG, ohne dass eine spezielle Zuordnung zu einer der Materien „bürgerliches Recht“ oder „Notariat“ erforderlich wäre.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> *Maunz-Dürig*, Kommentar zum Grundgesetz, Stand: 1994, Art. 74 Rdn. 84

<sup>2</sup> Vgl. *Maunz/Dürig* (Fußn. 1), Art. 74 Rdn. 54

(A) (C)

2

b) Mit dem Erlass der Bundesnotarordnung, des Beurkundungsgesetzes und der Kostenordnung hat der Bund konkludent zum Ausdruck gebracht, dass es auf dem Gebiet des Notarrechts zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet und/oder zur Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse einer bundesgesetzlichen Regelung bedurfte. Denn nur wenn ein solches Bedürfnis besteht, hat der Bund im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung das Gesetzgebungsrecht (Art. 72 Abs. 2 GG).

c) Infolge Wahrnehmung der Bundeskompetenz steht den Ländern ein Gesetzgebungsrecht für das Notariat nicht zu.

2.

In Deutschland gibt es in Gestalt des hauptberuflichen Notariats (Nurnotariat) und des nebenberuflichen Notariats (Anwaltsnotariat) unterschiedliche Notariatsverfassungen (§ 3 BNotO) mit unterschiedlichem räumlichem Geltungsbereich. Darin liegt jedoch keine Regionalisierung des Notarrechts mit nach Ländern oder Landesteilen differierenden Berufsbildern. Vielmehr existiert nur ein einziger und einheitlicher Notarberuf mit im Wesentlichen übereinstimmenden Berufs-, Verfahrens- und Kostenregelungen. Die grundlegenden Vorschriften – etwa über das Amt des Notars, den Zugang zum Amt und die notariellen Amtspflichten, das Beurkundungsverfahren und die Kosten der Notare – gelten gleichermaßen für hauptberufliche Notare wie für Anwaltsnotare.

(B) (D)

Angesichts dieser Einheitlichkeit des Berufsbildes gibt die Unterschiedlichkeit der Notariatsverfassungen keinen Anlass, die Gesetzgebungskompetenz für das Notariat auf die Länder zu übertragen.

3.

Allerdings hat der (Bundes-)Gesetzgeber zutreffend erkannt, dass die notarielle Berufsausübung außer durch Gesetze und Verordnungen auch durch regional unterschiedliche Traditionen und Auffassungen geprägt ist. Diesem Gesichtspunkt trägt § 67 Abs. 2 Satz 1 BNotO Rechnung. Die Vorschrift ermächtigt die regionalen Notarkammern, in Richtlinien die Amtspflichten und sonstigen Pflichten ihrer Mitglieder im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften und auf deren Grundlage erlassenen Verordnungen durch Satzung näher zu bestimmen. Um jedoch einer Zersplitterung des notariellen Berufsrechts durch regionale Richtlinien vorzubeugen, hat der Gesetzgeber die Bundesnotarkammer in § 78 Abs. 1 Nr. 5 BNotO ermächtigt und beauftragt, Empfehlungen für die von den Notarkammern zu erlassenden Richtlinien auszusprechen. Zweck dieser Empfehlungskompetenz war und ist es, kammerübergreifende Gesichtspunkte zur Geltung zu bringen und so zur Wahrung eines einheitlichen Berufsbildes der Notare beizutragen.<sup>3</sup> Die Empfehlungen waren und sind für die regionalen Notarkammern nicht bindend, aber doch meinungsbildend.

<sup>3</sup> Arndt/Lerch/G.Sandkühler, BNotO, 5. Aufl. 2003, § 78 Rdn. 28

(A) 3 (C)

Die Bundesnotarkammer hat entsprechende Richtlinienempfehlungen beschlossen und in ihrem Verkündungsblatt, der Deutschen Notar-Zeitschrift (DNotZ), bekannt gemacht.<sup>4</sup> Auf dieser Grundlage haben die regionalen Notarkammern von ihrem Satzungsrecht Gebrauch gemacht. Ihre Richtlinien entsprechen weitgehend den Empfehlungen der Bundesnotarkammer und sind, von einigen Ausnahmen abgesehen, untereinander identisch.<sup>5</sup> Als (im Wesentlichen) länder-einheitliche Verwaltungsvorschrift existiert daneben die Dienstordnung für Notarinnen und Notare (DONot).<sup>6</sup>

4.

Damit besteht bei der Reglementierung der notariellen Berufsausübung ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Bundes- und Regionalrecht. Eine stärkere Regionalisierung des Berufsrechts hat der Bundesgesetzgeber nicht für sinnvoll erachtet; denn sonst hätte er von der durch Art. 72 Abs. 3 GG eröffneten Möglichkeit Gebrauch machen können, die Bundesnotarordnung durch Landesrecht zu ersetzen.

II.

Der zur Beratung anstehende Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD zur Änderung des Grundgesetzes (BT-Drucks. 16/813) sieht in Art. I Nr. 7 Buchst. a vor, dass in Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG die Wörter „das Notariat“ durch die Wörter „das Recht der Beurkundung (ohne das Gebührenrecht der Notare)“ ersetzt wird.<sup>7</sup> Damit soll das Gesetzgebungsrecht des Bundes beschränkt und die Gesetzgebungskompetenz für das notarielle Berufsrecht einschließlich des Gebührenrechts der Notare auf die Länder übertragen werden. Lediglich das Recht der Beurkundung soll in der konkurrierenden Gesetzgebung verbleiben. (B) (D)

Die allgemeine Begründung für das Gesetzgebungsvorhaben geht dahin, dass die vorgesehene Reform „demokratie- und effizienz hinderliche Verflechtungen zwischen Bund und Ländern abbauen und wieder klarere Verantwortlichkeiten schaffen und so die föderalen Elemente der Solidarität und der Kooperation einerseits und des Wettbewerbs andererseits neu ausbalancieren“ soll.<sup>8</sup> In der Einzelbegründung heißt es, „das bislang partiell auf die Regelungskompetenz für das Notariat gestützte Beurkundungsrecht“ solle in der konkurrierenden Gesetzgebung verbleiben.<sup>9</sup>

Eine konkret-sachbezogene Begründung für die vorgesehene Kompetenzverlagerung enthält der Gesetzentwurf nicht. Insbesondere argumentieren seine Verfasser – was an sich nahe läge – nicht auf dem Hintergrund des Art. 72 Abs. 2 GG damit, dass eine bundesgesetzliche Regelung des Notariats zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet und/oder zur Wahrung der

<sup>4</sup> Beschluss der außerordentlichen Vertreterversammlung vom 29.01.1999, DNotZ 1999, 258

<sup>5</sup> Näher dazu: *Weingärtner/Wöstmann*, Richtlinien für Notare, 2004

<sup>6</sup> Näher dazu unten S. 4, 5, 10

<sup>7</sup> Drucks. S. 3

<sup>8</sup> Drucks. S. 7

<sup>9</sup> Drucks. S. 12

(A) 4 (C)

Rechts- und Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse nicht mehr erforderlich sei. Das Fehlen einer Begründung lässt befürchten, dass es Sachargumente in der Tat nicht gibt, sondern allein gesamtpolitische Erwägungen im Rahmen einer „Paketlösung“ für die geplante Übertragung ausschlaggebend sind.

B.

Abgesehen davon, dass der Gesetzentwurf keine spezielle Begründung enthält, ist die vorgesehene Kompetenzverlagerung auch aus den allgemeinen Erwägungen, die der geplanten Föderalismusreform zugrunde liegen,<sup>10</sup> nicht sinnvoll.

I.

Die Kompetenzverlagerung soll „demokratie- und effizienz hinderliche Verflechtungen zwischen Bund und Ländern abbauen“. Es fragt sich, ob es solche Verflechtungen im Bereich des Notarrechts gibt.

1.

Notare<sup>11</sup> unterstehen in ihrer Berufsausübung ausschließlich den Vorschriften der Bundesnotarordnung, soweit nichts anderes bestimmt ist (§ 2 BNotO).<sup>12</sup> Eine anderweitige Bestimmung in diesem Sinne kann nur durch Bundesrecht oder aufgrund Bundesrechts getroffen werden. Zu dem aufgrund Bundesrecht geschaffenen Landesrecht gehören gewisse Rechtsverordnungen, in Nordrhein-Westfalen z. B. zur Ausführung der Bundesnotarordnung oder zur gemeinsamen Berufsausübung hauptberuflicher Notare.<sup>13</sup> Ferner beruht die Ermächtigung für die regionalen Notarkammern, Richtlinienatzungen und damit Gesetze im materiellen Sinn zu erlassen, auf § 67 Abs. 2 Satz 1 BNotO und damit auf Bundesrecht.<sup>14</sup> Das Gleiche gilt für § 96 BNotO, der hinsichtlich des Disziplinarverfahrens gegen Notare auf die Disziplinarvorschriften verweist, die für Landesjustizbeamte gelten. Eine unmittelbare, nicht auf Bundesrecht beruhende Geltung von Landesrecht für das Berufsrecht der Notare gibt es nicht.

Die Tatsache, dass die Länder eine weitgehend übereinstimmende Dienstordnung für Notarinnen und Notare (DONot) erlassen haben, widerspricht dieser Feststellung nicht; denn es handelt sich dabei nicht um Gesetzgebung, sondern um eine Konsequenz aus der Verwaltungszuständigkeit der Länder.<sup>15</sup>

Rechtsquelle für das spezifische notarielle Berufsrecht ist mithin letztlich das Bundesrecht. Einer bundesrechtlichen Grundlage bedürfen lediglich solche landesrechtlichen Bestimmungen nicht, die nicht zum spezifischen Berufsrecht ge-

<sup>10</sup> Vgl. Drucks. S. 7

<sup>11</sup> Im Anschluss an den Sprachgebrauch der Bundesnotarordnung und zwecks sprachlicher Vereinfachung wird hier und im Folgenden nur die männliche Form „der Notar“ gewählt. Selbstverständlich sind Notarinnen jeweils mit gemeint.

<sup>12</sup> Die für die speziellen Notariatsformen in Baden-Württemberg geltenden Besonderheiten können hier unberücksichtigt bleiben.

<sup>13</sup> Vgl. *Weingärtner*, Notarrecht, 8. Aufl. 2003, Ord.-Nr. 101 - 103

<sup>14</sup> Siehe oben S. 2

<sup>15</sup> Siehe nachfolgende Ziff. 2

(A)

5

(C)

hören, sondern auf anderen Rechtsgebieten Regelungen treffen, die auch oder nur für Notare gelten (z. B. Datenschutzgesetze, Informationsfreiheitsgesetze der Länder).<sup>16</sup>

Bei dieser Sachlage ist zu konstatieren, dass es eine unerwünschte, effizienz hindernde Verflechtung zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiet des notariellen Berufsrechts nicht gibt. Auch praktische Schwierigkeiten bei der Anwendung von Landesrecht, auf welches Bundesrecht verweist, sind, soweit bekannt ist, in der Vergangenheit nicht aufgetreten.

2.

Die Länder führen die notarrechtlichen Gesetze aus (Art. 84 Abs. 1 GG), woraus auch ihre Kompetenz zur Aufstellung von Verwaltungsvorschriften in Gestalt der Dienstordnung für Notarinnen und Notare (DONot) resultiert. Ihnen steht die Einrichtung des Notaramtes zu. Dementsprechend bestimmt § 1 BNotO, dass die Notare in den Ländern bestellt werden, und zwar durch die jeweils zuständige Landesjustizverwaltung (§ 12 BNotO).

(B)

Allerdings führen die Länder das Notarrecht – ebenso wie anderes Bundesrecht – nicht völlig frei, sondern unter der Aufsicht des Bundes aus (Art. 84 Abs. 3 Satz 1 GG), der mit Zustimmung des Bundesrates allgemeine Verwaltungsvorschriften erlassen kann (Art. 84 Abs. 2 GG). Man könnte daran denken, dass diese Konstellation „demokratie- und effizienz hinderliche Verflechtungen“ zwischen Bund und Ländern hervorrufen kann. Tatsächlich ist das jedoch nicht der Fall. Soweit ersichtlich ist, haben die Länder das Notarrecht bislang komplikationslos ausgeführt; Eingriffe des Bundes sind nicht bekannt geworden.

(D)

Die Übertragung der Gesetzgebungskompetenz für das Notariat auf die Länder verspricht daher, soweit es um die Gesetzesausführung, namentlich um

- die Organisation des Notaramtes durch die Länder,
- die Aufsicht der Länder und der regionalen Notarkammern über die Notare (§§ 74, 92 ff. BNotO),
- die disziplinarischen Verfolgung notarieller Dienstvergehen (§§ 95 ff. BNotO)

geht, weder eine Entflechtung noch Erleichterungen. Auch Einsparungen in den öffentlichen Haushalten zeichnen sich nicht ab.

II.

Dem Gesetzentwurf liegt ferner die Erwartung zugrunde, dass eine Verlagerung von Gesetzgebungskompetenzen auf die Länder den Wettbewerbsgedanken befruchten und stärken kann.<sup>17</sup> Ein Wettbewerb um die Schaffung ländereigenen Notarrechts wäre jedoch mit dem Wesen dieses Rechtsgebiets nicht vereinbar.

1.

<sup>16</sup> Schippel, Bundesnotarordnung, 7. Aufl. 2000, § 2 Rdn. 5

<sup>17</sup> Drucks. S. 7

(A)

6

(C)

Zu Recht hat das Europäische Parlament in einer am 23.03.2006 verabschiedeten Resolution betont, dass die Rechtsberufe in einer demokratischen Gesellschaft eine wichtige Rolle spielen, um die Achtung der Grundrechte, die Rechtsstaatlichkeit und die Sicherheit bei der Anwendung des Gesetzes sicherzustellen.<sup>18</sup> Es hat die Kommission aufgefordert, die spezifische Stellung der Rechtsberufe zu berücksichtigen und europäisches Wettbewerbsrecht nicht auf solche Aspekte anzuwenden, die der Hoheitsgewalt der Mitgliedstaaten unterliegen. Wettbewerbsregeln seien, so betont die Resolution, auf Organisationen der Rechtsberufe nur dann anwendbar, wenn diese ausschließlich im Interesse ihrer Mitglieder und nicht im allgemeinen Interesse handeln.

2.

Notare handeln (jedenfalls auch) im öffentlichen Interesse. Sie sind Träger eines öffentlichen Amtes (§ 1 BNotO). Wegen dieser Eigenschaft ist ihnen jedes gewerbliche Verhalten untersagt (§ 29 Abs. 1 BNotO). Verboten ist namentlich die gezielte Werbung um Klientel im Wege des Direktmarketings. Der Notar darf weder auf die Erteilung eines bestimmten Auftrags noch auf die Gewinnung eines bestimmten Auftraggebers hinwirken<sup>19</sup>. Für einen echten Wettbewerb zwischen Notaren und im Notarrecht lässt das notarielle Amtsrecht keinen Raum.<sup>20</sup>

An dieser Rechtslage würde sich voraussichtlich auch durch eine Verlagerung der Gesetzgebungskompetenz für das Notariat auf die Länder nichts ändern. Denn § 29 Abs. 1 BNotO drückt ein prägendes Strukturelement des Notariats aus: Der Notar ist Amtsträger, nicht im Wettbewerb stehender Freiberufler.

(B)

(D)

3.

Wie bereits erwähnt,<sup>21</sup> existieren in Deutschland in Gestalt des hauptberuflichen Notariats (Nurnotariat) und des nebenberuflichen Notariats (Anwaltsnotariat) unterschiedliche Notariatsverfassungen (§ 3 BNotO). Ein Wettbewerbsverhältnis zwischen ihnen besteht nicht. Der räumliche Geltungsbereich des Anwaltsnotariats ist gesetzlich festgelegt (§ 3 Abs. 2 BNotO), woraus sich zugleich jener des Nurnotariats ergibt. Innerhalb ihres Geltungsbereichs ist jede der beiden Notariatsformen allein legitimiert; diese Legitimation wird ihr von der anderen nicht streitig gemacht.<sup>22</sup> Es ist daher nicht zu erwarten, dass die vorgeschlagene Übertragung mehr Wettbewerb im Bereich des Notariats mit sich bringen könnte.

III.

Zwischen dem Notariat und dem Gebührenrecht der Notare einerseits und den übrigen Rechtsgebieten, die nach dem Gesetzentwurf aus der konkurrierenden

<sup>18</sup> Otto, Bericht aus Brüssel, NJW 2006, Heft 17, S. VI

<sup>19</sup> Nr. VII 1.3 Buchst. a der Richtlinienempfehlungen der Bundesnotarkammer

<sup>20</sup> Das schließt nicht aus, dass die Notare sich de facto untereinander als Wettbewerber sehen und entsprechend handeln, indem sie etwa Verstöße von Berufskollegen gegen § 29 BNotO oder sonstige Amtspflichten den Notarkammern oder den Aufsichtsbehörden anzeigen.

<sup>21</sup> Oben S. 2

<sup>22</sup> Eine Frage der Justizpolitik ist es, ob künftig eine Vereinheitlichung der Notariatsformen angestrebt werden sollte.

(A)

7

(C)

Gesetzgebung herausgelöst und auf die Länder übertragen werden sollen, besteht kein innerer Zusammenhang. Die Übertragung anderer Gesetzgebungskompetenzen auf die Länder würde mithin nicht beeinträchtigt, wenn das Notarrecht im bisherigen Umfang in der konkurrierenden Gesetzgebung verbliebe.

C.

Lassen sich danach überzeugende Argumente *für* eine Herauslösung des Notariats aus der konkurrierenden Gesetzgebung nicht erkennen, muss man im Gegenteil feststellen, dass gewichtige Argumente *gegen* sie sprechen.

I.

Ein historischer Rückblick zeigt, dass es seit Einführung der Reichsnotariatsordnung Kaiser Maximilians I. im Jahre 1512<sup>23</sup> in Deutschland stets Bemühungen gegeben hat, das bis dahin aus Kaiserrecht, Gewohnheitsrecht und Partikularrecht bestehende, zersplitterte Notarrecht zu vereinheitlichen.<sup>24</sup> Im benachbarten Frankreich wurde die Vereinheitlichung durch die Revolution von 1789 herbeigeführt.<sup>25</sup> Mit der Einverleibung deutscher Landesteile in Frankreich fand das neugestaltete Notariat seit 1798 Eingang in Deutschland. Indes führte das Ende des alten Deutschen Reichs im Jahre 1806 wieder zu einer landesrechtlichen Zersplitterung.<sup>26</sup> Doch schon bald nach der Wiederbegründung des Reichs im Jahre 1871 setzten erneut Bestrebungen ein, das Notariatsrecht zu vereinheitlichen. Ein 1874 unternommener Versuch, eine Reichsnotarordnung (RNotO) zu erlassen, scheiterte allerdings ebenso wie ein entsprechender, 1908 unternommener Versuch.<sup>27</sup> 1926 beschloss der 13. Deutsche Notartag die Einsetzung einer Kommission zur Aufstellung eines Entwurfs einer RNotO. Ein 1929 vorgelegter Entwurf konnte sich nicht durchsetzen. Schließlich kam es 1937 auf der Grundlage der Vorarbeiten aus der Weimarer Republik zum Erlass der Reichsnotarordnung. Auch nach dem Zusammenbruch des deutschen Reichs 1945 setzten schon bald wieder die Bemühungen um eine Vereinheitlichung des Notarrechts ein. Sie führten 1961 zum Erlass der Bundesnotarordnung.

(B)

(D)

Der vorstehende – notwendigerweise cursorische – Rückblick zeigt, dass sich Deutschland trotz aller Rückschläge immer wieder um ein reichs- bzw. bundeseinheitliches Notarrecht bemüht hat. Der jetzige Vorschlag, die Gesetzgebungskompetenz für das Notariat auf die Länder zu übertragen, läuft dem zuwider und ist ahistorisch.

<sup>23</sup> Abdruck und Erläuterung: *Grziwotz*, Kaiserliche Notariatsordnung von 1512 – Spiegel der Entwicklung des Europäischen Notariats, 1995

<sup>24</sup> Näher dazu: *Conrad*, Die geschichtlichen Grundlagen des modernen Notariats in Deutschland, DNotZ 1960, 3 ff.; *Schubert* in: Notar und Rechtsgestaltung, Jubiläums-Festschrift des Rheinischen Notariats, 1998, S. 693 ff.; *Arndt/Lerch/G.Sandkühler* (Fußn. 3), Einleitung Rdn. 4 ff.

<sup>25</sup> *Conrad* (Fußn. 24), S. 18 f.

<sup>26</sup> *ders.*, S. 25 ff.

<sup>27</sup> *Weißler*, DNotZ 1908, 609 ff., 623. Hierzu und zum Folgenden: *Schubert* (Fußn. 24), S. 693 f.



(A)

8

(C)

## II.

Schwerer noch als dieser Einwand wiegen die sachlichen Bedenken gegen die vorgesehene Kompetenzübertragung.

## 1.

a) Die Verlagerung von Gesetzgebungskompetenzen auf die Länder könnte zu einem Gesetzgebungswettbewerb und damit verbunden zu einer stärkeren Regionalisierung des Rechts führen. Sie wäre umso eher zu erwarten, als im Bereich der Europäischen Union seit einigen Jahren bei den betroffenen Bürgern und auf regionaler Ebene ein zunehmendes Streben nach Regionalisierung – als Gegenbewegung zur Europäisierung und Globalisierung des Rechts- und Wirtschaftslebens – zu beobachten ist. Ob es in diesem Zuge auch zu einer Regionalisierung des Notarrechts kommen würde, lässt sich nicht voraussagen; auszuschließen ist sie nicht. Eine danach mögliche Zersplitterung des notariellen Berufsrechts wäre nicht akzeptabel; denn sie könnte den freien Wirtschafts- und Rechtsverkehr in Deutschland empfindlich treffen.

b) Folgende Szenarien mögen das veranschaulichen:

aa) Auch wenn davon auszugehen ist, dass die Länder von ihrer Gesetzgebungskompetenz verantwortungsvoll Gebrauch machen würden, ist doch nicht auszuschließen, dass sie den Zugang zum Notariat – sei es zum Nurnotariat oder zum Anwaltsnotariat – unterschiedlich regeln würden. Das könnte dazu führen, dass die Anforderungen an die Qualifikation von Bewerbern um das Notaramt herauf- oder herabgesetzt werden, wobei durchaus auch Kostengesichtspunkte eine Rolle spielen könnten; denn die Ausbildung von Notarbewerbern erfordert personellen und finanziellen Aufwand. Die Bestellung geringer qualifizierter Notare in dem einen oder dem anderen Bundesland könnte einen „Beurkundungstourismus“ auslösen und minderbemittelte Rechtsuchende benachteiligen. Denn Unternehmungen und finanziell besser gestellte Bevölkerungskreise würden ihren Bedarf an notarieller Dienstleistung bei den besser qualifizierten Notaren decken. Wer sich einen solchen „Tourismus“ nicht leisten kann, wäre hingegen auf die Dienste weniger qualifizierter Notare angewiesen. Damit würde nicht nur der Sozialstaatsgedanke, sondern auch das Postulat der Rechtssicherheit verletzt.

bb) Eine derartige Entwicklung könnten die Länder allerdings blockieren, indem sie die bisher geltende Freizügigkeit im Beurkundungswesen, verbunden mit der bundesweiten freien Notarwahl, aufheben. Sie könnten etwa anordnen, dass der einzelne Notar nur noch für solche Beurkundungsvorgänge zuständig ist, deren Gegenstand in seinem Amtsbereich liegt. Maßgeblich könnten dann beispielsweise bei Grundstücksgeschäften die Belegenheit des Grundstücks, bei gesellschaftsrechtlichen Geschäften der Sitz des Unternehmens, bei erbrechtlichen Vorgängen der Sterbeort des Erblassers sein. Dass der freie Wirtschafts- und Rechtsverkehr dadurch erheblich beeinträchtigt würde, liegt auf der Hand.

(B)

(D)

(A)

9

(C)

cc) Die Zuständigkeit des einzelnen Notars könnte auch davon abhängig gemacht werden, mit welcher Materie er befasst werden soll. So könnte die Zuständigkeit für die Beurkundung komplexer Gesellschaftsverträge oder der Rechtsnachfolge in größeren Unternehmungen von der vorherigen Teilnahme an speziellen Fortbildungsmaßnahmen, die Befugnis zur Beurkundung von Erbscheinsverhandlungen vom Nachweis spezieller Erbrechtskenntnisse abhängig gemacht werden.

An die Stelle des für alle Beurkundungsvorgänge zuständigen Notars könnten dann der nur noch beschränkt zuständige „Allgemeinnotar“ und daneben der „Fachnotar für Gesellschaftsrecht“ oder der „Fachnotar für Erbrecht“ treten. Die flächendeckende Versorgung aller Bevölkerungsteile mit unabhängiger und unparteiischer Beratung und vorsorgender Rechtskontrolle auf durchgängig hohem Niveau könnte dadurch gefährdet werden. Die wahrscheinliche Folge wäre auch hier, vor allem in den Flächenstaaten, ein „Beurkundungstourismus“ mit allen negativen Begleiterscheinungen.

dd) Der Verbleib des Beurkundungsrechts in der konkurrierenden Gesetzgebung würde Zuständigkeitsbeschränkungen der vorstehend genannten Art nicht hindern. Denn die Regelung der notariellen Zuständigkeit gehört zum Berufsrecht, nicht zum Beurkundungsrecht; die entsprechende Gesetzgebungskompetenz würde also den Ländern zufallen.

(B)

c) Nach § 19 BNotO haftet der Notar für Amtspflichtverletzungen. Diese Haftung kann er nach überwiegender Ansicht nicht durch privatrechtliche Vereinbarungen mit Beteiligten beschränken oder ausschließen.<sup>28</sup> Aus Ländersicht könnte es dagegen sinnvoll erscheinen, dieses Verbot aufzuheben, etwa um den Notaren zu geringeren Haftpflichtversicherungsprämien zu verhelfen. Die Geschädigten könnten dadurch unterschiedlich gestellt werden, je nachdem, welches Land dem schädigenden Notar sein Amt übertragen hat. Eine solche Differenzierung wäre nicht akzeptabel; denn sie würde dem Postulat der Gleichheit im Recht widersprechen.

(D)

d) Wie sich eine Zersplitterung des notariellen Berufsrechts letztlich auswirken kann, lässt sich am Beispiel des Notariatswesens in der Schweiz ablesen.<sup>29</sup>

Die Organisation des Notariats fällt dort in den Zuständigkeitsbereich der Kantone. Neben dem freiberuflichen Notariat und dem Amtsnotariat bestehen in elf Kantonen unterschiedliche Mischformen. Grundsätzlich bestimmen die Kantone, von wem und in welcher Weise auf ihrem Gebiet die öffentliche Beurkundung vorgenommen werden kann. Das Bundesrecht enthält lediglich Minimal- und Maximalanforderungen an die öffentliche Beurkundung, die von den Kantonen

<sup>28</sup> Arndt/Lerch/G. Sandkühler (Fußn. 3), § 19 Rdn. 234

<sup>29</sup> Näher dazu: *Universität Bern, Institut für Notariatsrecht und Notarielle Praxis*, Notariatswesen in der Schweiz (Internetabruf: <http://www.inr.unibe.ch/lenya/inr/live/Notariatswesen.html>); *Pflüger/Notter*, Föderalismus im schweizerischen Notariat, notar eins 2006, 21; *Simonius/Sutter*, Schweizerisches Immobiliarsachenrecht, Bd. I, 1995, § 10 Rdn. 30 f.;

(A) 10 (C)

nicht unter- bzw. überschritten werden dürfen. Nur für bestimmte Beurkundungsverfahren, insbesondere für öffentliche Verfügungen von Todes wegen, enthält das Bundesrecht eigene Regelungen.

Schweizerische Urkunden können daher in Deutschland nur verwendet werden, wenn sie hinsichtlich Urkundsperson und Urkundsverfahren dem deutschen Recht gleichwertig sind. Auch im innerstaatlichen Rechtsverkehr verhindern unterschiedliche kantonale Regelungen die Freizügigkeit notarieller Urkunden.

Die Wahl der jeweiligen Organisationsform im schweizerischen Notariat hat geschichtliche Gründe. Inzwischen setzt sich aber zunehmend die Erkenntnis durch, dass neuere Entwicklungen eine Vereinheitlichung des Notariats verlangen. Zu nennen sind die größere Mobilität der Bürger, das Erfordernis der Vollstreckbarkeit notarieller Urkunden auf nationaler und internationaler Ebene, das Bedürfnis der in- und ausländischen Klientel nach einem Vertrauensnotar für die gesamte Schweiz sowie die Einführung des kantonsübergreifenden elektronischen Rechtsverkehrs.<sup>30</sup>

(B) (D)

Die Schweiz geht deshalb den entgegengesetzten Weg. Die bestehende Rechtszersplitterung soll durch Vereinheitlichung auf Bundesebene beseitigt werden. Vor diesem Hintergrund wäre die beabsichtigte Zuweisung des deutschen Notariats an die Länder ein Rückschritt. In Zeiten, in denen international um Rechtsvereinheitlichung gerungen wird und notarielle Urkunden zunehmend international Verwendung finden, sollte nicht zuletzt auch im Interesse ausländischer Investoren eine Zersplitterung des Notariatswesens verhindert werden.

e) Wollten die Länder solche oder ähnliche Entwicklungen vermeiden, müssten sie sich auf gleichlautende berufsrechtliche Vorschriften verständigen. Das mit dem Gesetzentwurf verfolgte Ziel, ihre Eigenständigkeit und ihren Wettbewerb untereinander zu stärken, würde damit verfehlt. Den Zuwachs an Gesetzgebungskompetenz würden die Länder mit der Notwendigkeit erkaufen, in aufwändigen Abstimmungsprozessen einen Rechtszustand zu schaffen, der auf Bundesebene längst besteht.

Mit welchem hohem personellen und sächlichen Aufwand ländereinheitliche Rechtsetzungen verbunden sind, ist in der jüngeren Vergangenheit beim Erlass der Dienstordnung für Notarinnen und Notare (DONot) im Jahre 2001 und ihren nachfolgenden Änderungen deutlich geworden. Das von Niedersachsen federführend bearbeitete Regelwerk konnte erst nach zahlreichen Gesprächen und Abstimmungen innerhalb der einzelnen Landesjustizverwaltungen und zwischen ihnen verabschiedet bzw. geändert werden.

2.

Das „Recht der Beurkundung“, das nach dem Gesetzentwurf in der konkurrierenden Gesetzgebung verbleiben soll, ist nicht trennscharf vom notariellen Be-

<sup>30</sup> Pflüger/Notter (Fußn. 29), S. 22

(A)

11

(C)

rufsrecht zu unterscheiden. Änderungen der einen Materie können nicht unerhebliche Auswirkungen auf die andere haben. Auf dem Hintergrund unterschiedlicher Kompetenzzuweisungen könnte das zu Abgrenzungsproblemen zwischen dem Bund und den Ländern und damit letztlich wieder zu „Verflechtungen“ führen, die durch den vorliegenden Gesetzentwurf gerade beseitigt werden sollen.

Welch enge Verschränkungen zwischen Berufs- und Beurkundungsrecht bestehen, mögen die nachfolgenden Beispiele belegen:

a) Die Verpflichtung zu Unparteilichkeit und Unabhängigkeit ist eine elementare berufsrechtliche Grundlage jeglicher notariellen Amtstätigkeit (§ 14 Abs. 1 Satz 2 BNotO). Unter bestimmten Voraussetzungen verbietet sie dem Notar die Vornahme von Amtshandlungen. Diese Mitwirkungsverbote sind teilweise berufsrechtlich (§ 16 BNotO), teilweise beurkundungsrechtlich (§ 3 BeurkG) normiert. Eine weitere, wiederum berufsrechtliche Regelung auf diesem Gebiet enthalten die für Anwaltsnotare geltenden Bestimmungen des § 45 Abs. 1 Nr. 1 und 2 der Bundesrechtsanwaltsordnung (BRAO). Auch sie sind Ausfluss der in § 14 Abs. 1 Satz 2 BNotO berufsrechtlich und in § 3 BeurkG beurkundungsrechtlich geregelten notariellen Neutralitätspflicht.<sup>31</sup>

(B)

b) Das Beurkundungsgesetz normiert unmittelbar Amtspflichten, die teils auch in der Bundesnotarordnung geregelt sind oder ebenso gut dort geregelt sein könnten:

(D)

aa) Nach § 4 BeurkG soll der Notar eine Beurkundung ablehnen, wenn sie mit seinen Amtspflichten nicht vereinbar wäre. Eine sachgleiche Regelung, bezogen auf sämtliche notarielle Amtstätigkeiten, enthält § 14 Abs. 2 BNotO. Damit ist ein und dasselbe Verbot sowohl beurkundungs- als auch berufsrechtlich normiert.

bb) Nach § 11 Abs. 1 Satz 1 BeurkG soll der Notar eine Beurkundung ablehnen, wenn nach seiner Überzeugung einem Beteiligten die erforderliche Geschäftsfähigkeit fehlt, das zu beurkundende Rechtsgeschäft also nichtig wäre (§ 105 Abs. 1 des Bürgerlichen Gesetzbuchs [BGB]). § 11 Abs. 1 Satz 1 BeurkG konkretisiert § 4 BeurkG<sup>32</sup> und zugleich § 14 Abs. 2 BNotO. Auch hier besteht ein enger innerer Zusammenhang zwischen Beurkundungs- und Berufsrecht.

cc) Nach §§ 17 bis 21 BeurkG obliegen den Notaren Aufklärungs- und Belehrungspflichten gegenüber den Urkundsbeteiligten. Es handelt sich um ein Pflichtenprogramm, das letztlich auf die berufsrechtlich normierte Pflicht der Notare zu achtungs- und vertrauenswürdigem Verhalten zurückgeht<sup>33</sup> und deshalb statt im Beurkundungsgesetz ebenso gut in der Bundesnotarordnung hätte geregelt werden können.

<sup>31</sup> Arndt/Lerch/G. Sandkühler (Fußn. 3), § 14 Rdn. 53 ff.

<sup>32</sup> Winkler, Beurkundungsgesetz, 15. Aufl. 2003, § 11 Rdn. 9

<sup>33</sup> Arndt/Lerch/G. Sandkühler (Fußn. 3), § 14 Rdn. 95

(A)

12

(C)

c) Umgekehrt enthält auch die Bundesnotarordnung beurkundungsrechtliche Elemente. So bestimmen § 10 a Abs. 2 und § 11 Abs. 2 BNotO, in welchem räumlichen Rahmen der Notar seine Urkundstätigkeit ausüben soll bzw. in der Regel nicht ausüben darf. Der Sache nach handelt es sich dabei um Beurkundungsrecht.

d) Die notarielle Verschwiegenheitspflicht ist berufsrechtlich geregelt (§ 18 Abs. 1 BNotO), zugleich aber von eminenter beurkundungsrechtlicher Bedeutung. Denn ohne Vertrauen in die Verschwiegenheit des Notars würden die Beteiligten oftmals nicht bereit sein, ihm ihre Anliegen anzuvertrauen. Würde die Verschwiegenheitspflicht berufsrechtlich gelockert, hätte das mit großer Wahrscheinlichkeit negative Auswirkungen auf das Beurkundungswesen.

3.

Die beabsichtigte Kompetenzverlagerung würde das Notariat aus dem Gesamtbereich der rechts- und wirtschaftsberatenden Berufe herauslösen und ihm eine sachlich nicht gerechtfertigte Sonderrolle zuweisen.

a) Wie bereits ausgeführt, erstreckt sich die konkurrierende Gesetzgebung u.a. auf die Rechtsanwaltschaft, das Notariat und die Rechtsberatung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG). Die Aufzählung deutet darauf hin, dass der Verfassungsgeber das Notariat nicht als Teil der Rechtsberatung, sondern als eigenständige Institution angesehen hat. Dies rechtfertigt es jedoch nicht, es unter kompetenzrechtlichen Gesichtspunkten anders zu behandeln als Rechtsanwaltschaft und Rechtsberatung.

(B)

(D)

Nach dem früher geltenden Berufsbild war der Notar allerdings bloße Urkundsperson. Aufgabe der Beteiligten war es, sich selbst darüber im Klaren zu sein, was sie wollten. Wer nicht wusste, was er wollte oder wollen sollte, musste sich von einem Rechtsanwalt oder Wirtschaftsberater beraten lassen.<sup>34</sup> Der Notar wurde hingegen als Zeuge und Schreiber verstanden, der lediglich eine beweiskräftige Urkunde zu errichten hatte.<sup>35</sup> Die Beteiligten darüber zu beraten, was sie wollen könnten oder sollten und wie sich ihr Vorhaben verwirklichen ließe, war nicht seine Sache.

Dieses Bild entspricht jedoch schon lange nicht mehr der Realität des Notariats. Sowohl von Gesetzes wegen als auch rechtstatsächlich ist festzustellen, dass Notariat und Rechtsberatung aufs engste miteinander verbunden sind. Die rechtliche Beratung der Rechtssuchenden gehört heutzutage zum Kernbereich notarieller Amtsausübung. Dies gilt sowohl für die sog. gestaltende Beratung<sup>36</sup>, die zur Vorbereitung eines Urkundsgeschäfts zu leisten ist und dem Notar nach Beurkundungsrecht obliegt (§ 17 Abs. 1 BeurkG)<sup>37</sup>, als auch für jene, zu der sich der

<sup>34</sup> *Daimer*, Die Prüfungs- und Belehrungspflicht des Notars, 2. Aufl. 1955, § 12 Rdn. 3

<sup>35</sup> Vgl. *Lichtenberger* in: 125 Jahre Bayerisches Notariat, 1987, S. 113 ff.; *Basty* in: Festschrift für Helmut Schippel, 1996, S. 572

<sup>36</sup> Zum Begriff: *Ganter* in: Zugehör/Ganter/Hertel, Handbuch der Notarhaftung, 2004, Rdn. 923 ff.

<sup>37</sup> BGHZ 96, 157, 168

(A)

13

(C)

Notar aufgrund eines selbständigen Betreuungsauftrags verpflichtet (§ 24 Abs. 1 Satz 1 BNotO). Die unabhängige und unparteiische Beratung durch den Notar gewährleistet Rechtssicherheit, Zeit- und Kostenersparnis durch Streitvermeidung sowie Entlastung der Justiz.

Verstöße des Notars gegen seine Beratungspflichten sind dienstrechtlich sanktioniert (§§ 75 Abs. 1, 94 Abs. 1, 95 BNotO) und können zu Schadensersatzansprüchen der Betroffenen (§ 19 BNotO) führen.

b) Nach Art. 74 GG gehören sämtliche Berufsrechtsordnungen der rechts- und wirtschaftsberatenden Berufe zur konkurrierenden Gesetzgebung. In der Erkenntnis, dass zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet und/oder zur Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich ist (Art. 72 Abs. 2 GG), hat der Bund in Gestalt von

- Bundesrechtsanwaltsordnung (BRAO),
  - Bundesnotarordnung (BNotO),
  - Patentanwaltsordnung (PatAnwO),
  - Steuerberatungsgesetz (StBerG) und
  - Wirtschaftsprüferordnung (WPO)
- entsprechende Gesetzeswerke geschaffen.

(B)

aa) Sämtliche so geregelten Berufe und zusätzlich den des vereidigten Buchprüfers (§ 128 WPO) darf der Anwaltsnotar gem. § 8 Abs. 2 Satz 2 BNotO nebeneinander ausüben. Würde die Gesetzgebungskompetenz für das Notarrecht auf die Länder übertragen, entstünde für ihn ein Konglomerat bundesrechtlich und landesrechtlich normierter Berufspflichten. Während die entsprechenden Rechtsvorschriften bisher im Wesentlichen harmonisieren, wäre das bei der vorgeschlagenen Kompetenzverlagerung nicht mehr gewährleistet. Es wäre vielmehr zu befürchten, dass es zu Friktionen und Unklarheiten käme.

(D)

bb) Der Anwaltsnotar darf sich in interprofessionellen, überörtlichen und länderübergreifenden Sozietäten mit Trägern der anderen oben genannten Berufe verbinden (§ 9 Abs. 2 BNotO). In einer solchen Sozietät unterliegen die anderen Berufsträger, auch wenn sie nicht Notare sind, in gewissem Umfang dem notariellen Berufsrecht. So sind sämtliche mit dem Notar beruflich verbundenen Personen verpflichtet, Auskünfte zu erteilen und Akten vorzulegen, soweit das notwendig ist, damit die Aufsichtsbehörde prüfen kann, ob der Notar die für ihn geltenden Mitwirkungsverbote eingehalten hat (§ 93 Abs. 4 Satz 2 BNotO).<sup>38</sup>

Die einzelnen Länder wären nicht in der Lage, solche Bestimmungen für Berufsträger zu erlassen, die in einem anderen Bundesland ansässig und tätig sind; denn ihre Gesetzgebungskompetenz würde an den Landesgrenzen enden. Würden infolge dessen die Pflichten der anderen Berufsträger entfallen, würde die Aufsicht über die Notare erheblich erschwert werden.

<sup>38</sup> Zu den Mitwirkungsverboten siehe oben S. 11

(A)

14

(C)

cc) Darüber hinaus bestimmen die anderen Berufsrechte, dass für alle mit einem Anwaltsnotar beruflich verbundenen Personen, seien sie Rechtsanwälte, Steuerberater, Wirtschaftsprüfer oder vereidigte Buchprüfer, das notarielle Berufsrecht Vorrang hat (§ 59 a Abs. 1 Satz 4 BRAO, § 56 Abs. 1 Satz 3 StBerG, § 52 a Abs. 1 Satz 2 PatAnwO, §§ 44 b Abs. 1 Satz 2, 130 Abs. 1 Satz 1 WPO). Dieser Vorrang geriete in Gefahr, wenn die Gesetzgebungskompetenz für das Notariat auf die Länder überginge. Denn die anderen (Bundes-) Berufsrechte müssten dann auf das jeweils geltende Landesnotarrecht verweisen. Gegen derartige dynamische Verweisungen von Bundes- auf Landesrecht bestehen erhebliche verfassungsrechtliche Einwände.<sup>39</sup>

c) Die Länder könnten die Zulässigkeit beruflicher Verbindungen unterschiedlich regeln, so dass eine bestehende Verbindung in dem einen Land zulässig, in einem anderen unzulässig sein könnte. Dies würde unter Umständen die Auflösung bestehender Sozietäten mit allen negativen Folgen – auch auf dem Beschäftigungssektor – erzwingen.

d) Um derartige Friktionen zu vermeiden, müssten sich die Länder an den verbliebenen Bundesgesetzen (BRAO, PatAnwO, StBerG, WPO) orientieren. Das Anliegen des Gesetzentwurfs, die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit der Länder zu stärken,<sup>40</sup> würde dadurch konterkariert.

(B)

4.

(D)

Als Anstalten des öffentlichen Rechts existieren die Notarkasse mit Sitz in München (§ 113 Abs. 1 BNotO) und die Ländernotarkasse mit Sitz in Leipzig (§ 113 a Abs. 1 BNotO). Der Tätigkeitsbereich der Notarkasse erstreckt sich auf die Länder Bayern und Rheinland-Pfalz, derjenige der Ländernotarkasse auf die Länder Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen.

Die Übertragung der Gesetzgebungskompetenz für das Notariat könnte die Existenz der beiden Notarkassen gefährden. Dies hätte gravierende negative Auswirkungen. Denn beide Notarkassen haben nicht nur berufsrechtlich, sondern auch sozialpolitisch wichtige Aufgaben zu erfüllen. Gem. § 113 Abs. 3 Nr. 1, 2, § 113 a Abs. 3 Nr. 1, 2 BNotO obliegt ihnen u. a.

- die Besoldung der Kassenangestellten in den Notariaten und der Auszubildenden,
- die erforderliche Ergänzung des Berufseinkommens der Notare,
- die Versorgung der ausgeschiedenen Notare im Alter und bei Amtsunfähigkeit,
- die Versorgung ihrer Hinterbliebenen.

Würde die Gesetzgebungskompetenz für das Notariat auf die Länder übertragen, könnten die Notarkassen voraussichtlich nur aufgrund von Staatsverträgen

<sup>39</sup> Vgl. BVerfGE 78, 32, 36

<sup>40</sup> Drucks. S. 7

(A)

15

(C)

zwischen denjenigen Ländern fortgeführt werden, auf die sich ihr Tätigkeitsbereich erstrecken soll. Ob solche Verträge zustande kommen würden, lässt sich nicht sicher voraussagen. Falls die Tätigkeit der einen oder der anderen Notarkasse mangels Staatsvertrags eingestellt werden müsste, müssten ihre berufsrechtlichen und sozialpolitischen Aufgaben anderweitig, möglicherweise von den betroffenen Ländern selbst, wahrgenommen werden. Andernfalls könnten zahllose Versorgungsempfänger, Kassenangestellte und Auszubildende in existentielle Schwierigkeiten geraten.

5.

Das notarielle Berufsrecht ist stark richterrechtlich geprägt. Beispielhaft ist auf das Recht der Notarhaftung (§ 19 BNotO) zu verweisen. Die dafür bedeutsamen Begriffe – etwa der Amtspflichtverletzung, der Ursächlichkeit und Zurechenbarkeit, des Verschuldens – zu entfalten sowie fest- und fortzuschreiben, ist Aufgabe der Rechtsprechung. Dabei obliegt es dem Bundesgerichtshof als Revisionsinstanz, auf die Fortbildung des Rechts und die Sicherung einer einheitlichen Rechtsprechung hinzuwirken (§ 543 Abs. 2 der Zivilprozessordnung [ZPO]).

Nach § 545 Abs. 1 ZPO kann die Revision nur darauf gestützt werden, dass die Entscheidung der Vorinstanz auf der Verletzung des Bundesrechts oder einer Vorschrift beruht, deren Geltungsbereich sich über den Bezirk eines Oberlandesgerichts hinaus erstreckt. Nach dem vorliegenden Gesetzentwurf wäre das Notarrecht nicht mehr Bundesrecht. Es könnte vielmehr Partikularrecht dergestalt werden, dass sich sein Geltungsbereich nicht über den Bezirk eines Oberlandesgerichts hinaus erstreckt. Denn die meisten Bundesländer, nämlich Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen, verfügen jeweils nur über *ein* Oberlandesgericht. Würde eines dieser Länder eigene, nicht länderübergreifende Vorschriften über das notarielle Berufsrecht erlassen, wären Verletzungen dieses Rechts durch die Vorinstanzen nicht mehr mit der Revision angreifbar.

(B)

(D)

Die bisher bestehende Einheitlichkeit der Rechtsprechung würde somit aufs Spiel gesetzt, wenn die Gesetzgebungskompetenz für das Notariat auf die Länder übertragen würde. Dass damit ein schwerwiegender Verlust an Gleichheit vor dem Gesetz und an Rechtsicherheit verbunden wäre, bedarf keiner Hervorhebung.

D.

Nach dem Gesetzentwurf soll außer dem Notariat auch „das Gebührenrecht der Notare“ aus der konkurrierenden Gesetzgebung ausgegliedert und auf die Länder übertragen werden. Auch dagegen bestehen gravierende Bedenken.

I.

Vorab ist darauf hinzuweisen, dass Gegenstand der einschlägigen Gesetzgebungskompetenz nicht nur das Gebührenrecht, sondern das gesamte Kosten-



(A) 16 (C)

recht der Notare ist. Es ist derzeit in §§ 140 ff. der Kostenordnung geregelt. Zu den Notarkosten im Sinne des Gesetzes gehören außer den Gebühren auch die Auslagen sowie die Reisekosten des Notars (§§ 152 f. KostO).

II.

Zwischen dem Beurkundungsrecht und dem notariellen Kostenrecht besteht ein enger innerer Zusammenhang.

1.

a) Das Kostenrecht der Notare weist eine Doppelnatur auf: Einerseits muss der Gesetzgeber die Gebühren auf der Grundlage der jeweiligen Verfahren bestimmen und kann dabei auch soziale Aspekte einfließen lassen (vgl. etwa die Gebühren für Adoptionen). Andererseits muss er die Funktionsfähigkeit des Beurkundungswesens und des Notariats gewährleisten. Das erfordert einen Ausgleich der verschiedenen Aspekte im Rahmen der Kostenordnung. Derzeit ist dieser Ausgleich durch die einheitliche Kompetenz des Bundes gewährleistet. Ihm obliegt es kraft Sachzusammenhangs, die Kosten des von ihm angeordneten Verfahrens zu bestimmen. Die Einheitlichkeit des gerichtlichen und notariellen Kostenrechts im Bereich der freiwilligen Gerichtsbarkeit würde bei einer Übertragung der Kompetenz für das Notarkostenrecht aufgegeben. Dadurch würde die Transparenz des Kostenrechts im Bereich der freiwilligen Gerichtsbarkeit verloren gehen.

(B) 2. (D)

Nach geltendem Recht richten sich die Gebührensätze bundeseinheitlich – und zwar sowohl für hauptberufliche Notare als auch für Anwaltsnotare – nach der Art des einzelnen Amtsgeschäfts. Beispielhaft sei auf §§ 36, 37 KostO verwiesen, wonach die Beurkundung einseitiger Erklärungen die volle Gebühr, die Beurkundung von Verträgen das Doppelte der vollen Gebühr und die Beurkundung eines Antrags zum Abschluss eines Vertrags das Eineinhalbfache der vollen Gebühr auslöst. Blicke allein das Beurkundungsrecht in der konkurrierenden Gesetzgebung und würde die Gesetzgebungskompetenz für das Kostenrecht auf die Länder übertragen, könnten die einzelnen Länder für gleichartige Urkundengeschäfte unterschiedliche Gebührensätze bestimmen.

E.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die vorgeschlagene Übertragung der Gesetzgebungskompetenz für das Notariat einschließlich des Gebührenrechts auf die Bundesländer verfehlt wäre. Sie würde zahlreiche negative Folgen nach sich ziehen, aber niemandem nützen.

Münster, den 4. Mai 2006

Gerd Sandkühler

(A) Prof. Dr. Manfred Seebode  
 Universität Leipzig  
 Juristenfakultät

(C)

Leipzig, den 16. Mai 2006

## Gutachtliche Stellungnahme

zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (BT-Drs. 16/813)  
 vom 7.3.2006:

### Föderalismusreform – Kompetenz zur gesetzlichen Regelung des Justizvollzuges

#### I. Die Begründung des den Justizvollzug betreffenden Vorschlags zur Änderung des Grundgesetzes

Die vorliegende Begründung des Entwurfs spricht die vorgeschlagene, ausschließliche Gesetzgebungskompetenz unserer 16 Länder zur gesetzlichen Regelung des Vollzugs der Freiheitsstrafe, der Jugendstrafe und der Untersuchungshaft (Justizvollzug) nicht ausdrücklich an, und die *allgemeinen* Gründe, die für eine Föderalismusreform angeführt werden, passen nicht zu dem Vorschlag der neuen Kompetenzregelung für den Justizvollzug.

(B) Es handelt sich nicht um „Kompetenzen mit besonderem Regionalbezug“ (BT-Drs. 16/813 S. 9), und regionalen Besonderheiten ließe das StVollzG ohnehin genügend Raum. Die vorgesehene Neuregelung betrifft auch nicht „solche Materien, die eine bundesgesetzliche Regelung nicht zwingend erfordern“ (aaO.). Es handelt sich vielmehr im Gegenteil wegen bundeseinheitlicher Strafdrohungen und bundeseinheitlichen Strafverfahrensrechts bei den von der Neuregelung betroffenen Materien um Aufgaben der Justiz, die in deutlichem und zwingendem Zusammenhang mit den bundesrechtlichen Regelungen stehen und nach deren Vorgaben zu erfüllen sind, also nicht durch bis zu 16 unterschiedliche Gesetze geregelt werden sollten. Bundeseinheitliches Strafrecht muss bundeseinheitlich umgesetzt werden. Die GG-Änderung ermöglichte Diskrepanzen oder wenigstens Inkonsistenzen und Unstimmigkeiten zwischen Bundes- und Landesgesetzen. Die Länder wären z. B. nicht gehindert, von der Ausrichtung des JGG mit Jugendstrafvollzugsgesetzen mehr oder weniger unterschiedlich abzuweichen. Die „Neuverteilung der Zuständigkeiten“ kann auch nicht „die Zweckmäßigkeit und Effizienz der Aufgabenerfüllung“ der Justiz steigern (vgl. aaO. S. 7). Die Neuregelung würde vielmehr die Arbeit unserer überlasteten Strafjustiz und ihres Vollzuges erschweren, insbesondere ihre länderübergreifende Zusammenarbeit, und insgesamt die Effizienz der Justiz nicht steigern, sondern wegen zusätzlicher praktischer Schwierigkeiten beeinträchtigen. Was bleibt, ist die Motivation, den „Abbau gegenseitiger Blockaden“ in der Gesetzgebung zu betreiben (aaO. S. 7). Diese Motivation lässt fachliche Erwägungen in Anbetracht dessen außer Acht, dass es

(D)

(A) 2 (C)

über Jahrzehnte tatsächlich nicht gelungen ist, ein Jugendstrafvollzugsgesetz\* und ein Gesetz über den Vollzug der Untersuchungshaft zu schaffen und das geltende StVollzG wie vorgesehen zu ergänzen. Bundestag und Bundesrat suchen sich der über Jahrzehnte nachhaltigen Schwierigkeiten zu entledigen, die bei der Verabschiedung so genannter Zustimmungsgesetze entstanden sind. Diese vergangenen Schwierigkeiten der Gesetzgebung würden zu Lasten der Rechtseinheit, unter Negierung des Zusammenhangs von Strafdrohung und Strafe, von Strafverfahren und Untersuchungshaft getauscht gegen erhebliche Schwierigkeiten, die der strapazierten deutschen Strafrechtspflege durch eine sachlich nicht gerechtfertigte Rechtszersplitterung und gesetzliche Ungereimtheiten entstünden. Die GG-Novelle brächte den betroffenen Bürgern, den Verurteilten und Straftatverdächtigen (über die derzeitigen Differenzen hinaus) unterschiedliche Chancen und Rechtseinbußen. Das könnte weder ihnen noch den Strafrichtern erklärt werden – und dies zu einer Zeit, da der für Zustimmungsgesetze erforderliche und zum Wesen des Föderalismus gehörende Kompromiss von Bund und Ländern viel eher zu finden wäre als die Jahrzehnte zuvor.

(B) Der Verzicht des Entwurfs auf eine *fachliche* und spezielle Begründung der vorgeschlagenen ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz der Länder für den Justizvollzug ist bedauerlich und ungewöhnlich. Denn es trägt derjenige die Begründungslast, der eine Gesetzesänderung vorschlägt, und hier umso mehr, weil sich das Strafvollzugsgesetz nach Meinung aller im Wesentlichen bewährt und internationale Anerkennung gefunden hat. Die bisher ausstehende fachliche Begründung einer die (D) Justiz betreffenden Grundgesetzänderung müsste erst recht nachgereicht werden, weil der völlig überraschende Vorschlag in zahlreichen Stellungnahmen der gesamten Fachwelt, der verschiedenen Wissenschaften und der unterschiedlich betroffenen Praxisfelder, auch bei den Kirchen und Gewerkschaften, auf spontane und einhellige Ablehnung stieß, eine Einhelligkeit, die in der bundesdeutschen Geschichte öffentlicher Stellungnahmen zu Gesetzgebungsvorschlägen ungewöhnlich, wenn nicht einmalig ist. Das Vorhaben unterliegt einer gesteigerten Begründungslast auch, weil es sich nicht nur gegen eine seit 1949 bestehende Verfassungslage wendet, sondern gegen die spätestens seit 1871 allgemeine rechtliche und politische Auffassung, dass der Strafvollzug einheitlich zu regeln ist. Dies war eine sachlich begründete Selbstverständlichkeit u. a. auch für so bedeutende Justizminister wie Gustav Radbruch und Gustav Heinemann, denen die Entwicklung des deutschen Strafvollzugsrechts Wesentliches verdankt. Die amtierende Bundesministerin der Justiz stand deshalb in der bis vor kurzem völlig gesicherten kriminalpolitischen Tradition auch ihrer Partei und befand sich in der respektablen Gesellschaft ihrer Amtsvorgänger,

\* Zur Geschichte der erfolglosen Bemühungen um ein Jugendstrafvollzugsgesetz z. B. BT-Drs. 16/1851 S. 2 sub 2.

(A)

3

(C)

als sie noch vor weniger als zwei Jahren für „unbedingt einheitliche Bundesgesetze“ zum Strafvollzug ausdrücklich eintrat.\*

## II. Vollzugskundliche Würdigung

Die Strafanstalten haben unter Wahrung ihrer Aufgabe, die Allgemeinheit vor weiteren Straftaten eines Gefangenen zu schützen, den aus vielen Gründen besonders schwierigen und über die Jahrzehnte keineswegs leichter gewordenen Auftrag, in unser aller Interesse, aber auch im Interesse jedes einzelnen Verurteilten Rückfälle durch individualpräventive Betreuung und Behandlung zu verhüten. Bei der Erfüllung dieses nur zu oft unter deprimierenden Bedingungen zu erfüllenden Auftrages brauchen sie die Unterstützung aller, auch aller politisch Verantwortlichen. Der Bund sollte nicht versuchen, sich aus dieser alle treffenden Verpflichtung zu lösen.

Das Resozialisierungsgebot ist verfassungsrechtlich so vorgegeben wie das aus dem Rechtsstaatsprinzip folgende der Strafgerechtigkeit. Jeder Vollzugsgesetzgeber muss beide Prinzipien beachten. Doch die Verfassung lässt den Gesetzgebern erheblichen Gestaltungsspielraum. Nach der vorgesehenen GG-Änderung hätten die Länder die verfassungsrechtliche Möglichkeit, die Gewichte sehr unterschiedlich zu setzen und von den zahlreichen Strafzwecken diese oder jene zu betonen. Die Landesstrafvollzugsgesetze können deshalb über kurz oder lang sehr unterschiedlich ausfallen und zu einem Vollzug der bundeseinheitlich angedrohten Freiheitsstrafe führen, der von Land zu Land weit unterschiedlicher wäre als bisher. Ohne Verstoß gegen unsere Verfassung oder supranationale Rechtsvorschriften können die Länder die vollzugsgesetzlichen Möglichkeiten eines Resozialisierungsvollzugs ausweiten oder zurücknehmen, z. B. den offenen Vollzug zur tatsächlichen Regelform werden lassen, aber auch ausschließen oder von gesetzlichen Bedingungen abhängig machen, die kaum zu erfüllen sind. Weder ein sehr harter und auf Abschreckung sowohl der Allgemeinheit als auch des einzelnen Gefangenen ausgerichteter Vollzug noch eine Zweckvielfalt nach dem Muster der 1977 abgelösten Dienst- und Vollzugsordnung, deren Nr. 57 in der Praxis nur zu „traurigen Erfahrungen“\* und dann zum bundeseinheitlichen Strafvollzugsgesetz führte, wäre ausgeschlossen.

(B)

(D)

\* Auf der Tagung des Strafvollzugausschusses der Länder am 16.9.2004.

\* Alexander Böhm, Strafvollzug, 2. Aufl., 1986, S. 34.

(A) 4 (C)

Folgt man dem Vollzugsziel Rückfallverhütung, dessen bisherige Betonung der Änderungsentwurf jedenfalls in Frage stellen ließe, braucht der Strafvollzug wenigstens das bisherige Arsenal aus der von Herrn Lange-Lehngut als erfahrenem Anstaltsleiter bildhaft und eindrucksvoll angesprochenen Werkzeugkiste des geltenden Rechts, um individuelle Rückfallprophylaxe betreiben zu können.

Doch es ist nicht ausgemacht, dass eine grundgesetzlich erheblich erweiterte Möglichkeit unterschiedlich gestalteter Freiheitsstrafen und eines von manchen befürworteten Wettbewerbs der Länder die deutsche Strafjustiz in irgendeiner Hinsicht effizienter werden ließe. Um die Auswirkungen unterschiedlicher Vollzugskonzepte zu betrachten, benötigen wir keine deutsche Vielfalt im Vollzug. Es genügt, sich zu diesem Zweck in Europa umzuschauen.

Erreichen würden wir aber eine Unterschiedlichkeit in der Gestaltung der Freiheitsstrafe und eine Unsicherheit des deutschen Justizvollzugs, die seine schwierige Arbeit noch schwieriger gestalteten.

Der Straf- und Jugendstrafvollzug braucht eine verlässliche und dauerhafte Konzeption. Konsequente Rückfallprophylaxe verträgt keine wechselnden Grundlegungen.

(B) Die GG-Änderung könnte dazu führen, dass Vollzugspersonal und Gefangene (insbesondere „Langstrafer“) mit variierenden Landesgesetzen und einer Unstetigkeit in Schwerpunktsetzung, Aufgabenstellung und Wahl der Maßnahmen belastet würden. Sie wäre der Effektivität der Strafjustiz abträglich. (D)

Wie für den Fall länderspezifischer Regelung des Notariatswesens ein Tourismus der Rechtsunterworfenen befürchtet wird, so hätten wir zu gewärtigen, dass Angeklagte und Verurteilte weit mehr als bisher durch rechtzeitigen Wohnsitzwechsel sich die ihnen genehmsten Vollzugsverhältnisse suchten.

### III. Straf- und verfassungsrechtliche Würdigung

Das Strafgesetzbuch und strafrechtliche Nebengesetze drohen für alle beschriebenen Straftaten Freiheitsstrafe, unsere schwerste Sanktion an. Keines dieser Bundesgesetze sagt, was Freiheitsstrafe ist. Das Strafgesetzbuch äußert sich nur zur Strafdauer, nicht aber zum Inhalt der Freiheitsstrafe. Der Begriff der Freiheitsstrafe wird derzeit durch das Strafvollzugsgesetz ausgefüllt. Würde dieses Gesetz durch Landesgesetze ersetzt, wandelte sich der einheitliche strafgesetzliche Begriff zu einem

(A)

5

(C)

echten Blankett, nämlich zu einer Strafdrohung, die durch andere Gesetzgeber bestimmt wird.

Wir fielen damit noch hinter den schon seinerzeit bedauerten Rechtszustand von 1871 zurück. Denn unser StGB enthielt ursprünglich wie heute noch manche europäische Strafgesetzbücher, so auch das der Schweiz, immerhin einige Bestimmungen, die die Freiheitsstrafe charakterisierten. Wir unterschieden im Strafgesetzbuch ursprünglich vier Arten von Freiheitsstrafe, z. B. solche mit und ohne Arbeitspflicht. Als 1969 diese Vielfalt durch Einführung der so genannten Einheitsfreiheitsstrafe entfiel, enthielt § 21 StGB noch einige wenige Aussagen über die Freiheitsstrafe, z. B. zur Arbeitspflicht, zur Außenarbeit, zur Unterbringung. Die inhaltliche Leere des strafgesetzlichen Begriffs der Freiheitsstrafe ist bis heute ohne Bedeutung, weil das Blankett durch denselben Gesetzgeber mit dem StVollzG ausgefüllt ist.

Ist dies nicht mehr der Fall, und darauf zielt der Entwurf zur Änderung des Grundgesetzes, ergeben sich straf- und verfassungsrechtliche Bedenken.

(B)

1. Jeder Strafgesetzgeber hat nicht nur die Straftat gesetzlich bestimmt zu regeln, sondern auch, wie wir spätestens seit der Aufhebung der Strafdrohung Vermögensstrafe durch das Bundesverfassungsgericht wissen, die Strafe gesetzlich zu bestimmen. Die Festlegung der strafbaren Verhaltensweisen und der Strafe stehen in zwingendem Zusammenhang. Erst gemeinsam ergeben sie das Strafrecht.

Gibt der Strafgesetzgeber die Bestimmung der Straftatfolge aus der Hand, wie nunmehr für die Freiheitsstrafe beabsichtigt, setzt er sich außer Stande, ein dem Rechtsstaatsprinzip genügendes Strafrecht zu schaffen. Denn er vermag die Strafe wegen ihres ihm unbekanntem Inhalts nicht ins gerechte Verhältnis zu den Straftaten zu setzen, dem jeweiligen Gewicht der Straftat mit der Strafdrohung zu entsprechen, jedenfalls nicht, wenn deren Inhalte durch mehrere Gesetzgeber und unterschiedlich bestimmt werden. Den Landesgesetzgebern ist es unbenommen, „Freiheitsstrafe“ als tatsächliche und dauernde Einsperrung zu bestimmen, mit oder ohne Arbeitspflicht, aber auch als ein Strafübel zu gestalten, das mehr oder nur die allgemeine Handlungsfreiheit statt der Bewegungsfreiheit trifft. Der heutige Begriff der Freiheitsstrafe lässt es zu, einen geschlossenen Vollzug sicherzustellen, aber auch, von der bisher vorherrschenden Einsperrung mit individuellen Lockerungen zum generell oder für bestimmte Tätergruppen auf Einsperrung verzichtenden Vollzug zu wechseln. Sogar die Strafdauer vermöchten die Länder durch Abweichung vom geltenden § 43

(D)

(A) 6 (C)

StVollzG und Ausweitung der Strafzeitverkürzung zwecks nichtmonetärer Anerkennung von Arbeitsleistungen zu ändern, z. B. nach griechischem Muster. Griechisches Vollzugsrecht ermöglicht eine Reduzierung der Strafzeit um 50 % als Anerkennung von Arbeits- oder Ausbildungsleistungen; bei uns sind es derzeit nicht mehr als 6 Tage pro Jahr.

Ohne weitere Beispiele dürfte deutlich sein, dass die GG-Änderung unser Strafgesetzbuch in einem seiner beiden wichtigen Teile, der Strafdrohung, zu einem echten Blankett werden, nämlich die Freiheitsstrafe inhaltlich offen ließe. Ein Blankettstrafgesetz sucht „wie ein irrender Körper seine Seele“. \* Das StGB könnte alsbald bei jedem Überschreiten einer deutschen Landesgrenze eine andere Seele finden. Der Bundesstrafgesetzgeber könnte seiner Aufgabe nicht mehr gerecht werden. Gustav Radbruch nannte die Bestimmung und Verwirklichung der Strafe das „wichtigste Gebiet des Strafrechts“. \*\*

Wer die Strafe androht, muss auch sagen, wie sie aussieht.

(B) 2. Das verfassungsrechtliche Gebot gesetzlich bestimmter Strafe (Art. 103, Abs. 2. GG) wäre nach der GG-Änderung wegen alsbald unterschiedlicher Landesgesetze zur Gestaltung der Freiheitsstrafe verletzt. Zwar fänden der Strafrichter und auch der dem StGB unterworfenen Bürger in dem Land, in dem die Strafe verhängt wird, eine für dieses Land geltende Beschreibung ihres Wesens und Inhalts. Doch weder der urteilende Strafrichter noch der Verurteilte ist Herr der Strafvollstreckung. Beide wissen nicht sicher, in welchem Land die verhängte Freiheitsstrafe verwirklicht, welches Vollzugsgesetz mit welcher Ausgestaltung, Inhaltsbestimmung und Strafzeitreduzierung („good time“) zur Anwendung kommen wird. Die Strafe wäre zwar regional, letztlich aber nicht für den Richter und den Bürger bestimmt, sondern manipulierbar – in gewissem Umfang auch durch den Verurteilten manipulierbar durch Wohnsitzwechsel rechtzeitig vor Einleitung der Strafvollstreckung (§ 24 StrVollstrO), wozu erfahrene Strafverteidiger schon heute wegen der bereits bestehenden Unterschiede im Vollzug raten.

Die richterliche Ungewissheit über die Gestaltung der verhängten Freiheitsstrafe und also hinsichtlich ihrer Schwere und ihrer Wirkungen für das zukünftige Leben des

\* *Rud. Binding*, Die Normen u. ihre Übertreibungen, 1. Bd., 4. Aufl., 1922, S. 162.

\*\* *G. Radbruch*, Gesamtausgabe, Bd. 9, 1992, S. 146.

(A) 7 (C)

Verurteilten (§ 46 StGB) ist besonders deutlich im Fall des Bewährungswiderrufs, der den Verurteilten nach Wohnsitzwechsel trifft.

Länderspezifische Strafvollzugsgesetze gefährden die bundesgesetzlich geregelte Strafzumessung und deren Gerechtigkeit.

Dies mag auch das keineswegs lebensfremde Beispiel\* von drei Mittätern zeigen, die am Gericht des Tatorts wegen gleicher Tatbeiträge etc. zu Freiheitsstrafen gleicher Dauer verurteilt werden, aber aus verschiedenen Bundesländern kommen und jeweils heimatnah unterschiedliche Strafen verbüßen.

3. Der zwingende Zusammenhang von Straftatbeschreibung und Strafdrohung, den der vorliegende E übersieht, ist auch parlamentarisch vielfach anerkannt, nicht nur mit dem StVollzG.

a) Er wurde bereits bei der Beratung des StGB im Jahre 1870 im Parlament betont, als im Konsens aller Parteien (trotz einiger Aussagen des StGB zu den freiheitsentziehenden Sanktionen) z. B. ausgeführt wurde, es sei

(B) „vollständig klar, wie nötig ein Bundesgesetz ist über die gleichartige Vollziehung der Strafen ist..., wenn die Strafen verhängt werden aufgrund eines einheitlichen Strafgesetzes.“\*\* (D)

Aktuell sind die seinerzeit im Parlament gefundenen Worte

„... wenn Sie Strafgesetze geben und die Strafe vorschreiben, jedoch bloß dem Namen nach – dann schaffen Sie bloß ein leeres Blatt Papier und eine leere Form ...“\*\*\*

b) Der Dt. Bundestag hat mit Gesetz vom 21.7.2002 anerkannt, dass die nach einem über Staatsgrenzen hinweg einheitlich geltendem Gesetz verhängten Freiheitsstrafen nicht nach unterschiedlichen Landesrechten zu verwirklichen sind. Das deutsche Ge-

\* S. Uwe Koop, ZfStrVo 2006, S.

\*\* Miquel, Sten. Berichte über die Verhdlg. des Reichstages des Norddt. Bundes, 1. Legislaturperiode, 1. Bd., 1870, S. 180; ähnl. v. Hoverbeck, ebda.; v. Kirchmann, ebda. S. 178.

\*\*\* Eysoldt ebda. S. 180



(A) 8 (C)

setz zum Römischen Statut des Internationalen Strafgerichtshofs ändert für danach Verurteilte unser StVollzG nach den für alle Signarstaaten geltenden Vorgaben des Statuts so, dass wir die vom Röm. Statut gewollte Einheitlichkeit seiner Strafen berücksichtigen. So ist beispielsweise eine Strafzeitreduktion durch Arbeit im Vollzug in allen Signatarstaaten gleichermaßen ausgeschlossen. Die verhängte Strafe soll nicht in dem einen Staat um die Hälfte reduzierbar und in dem anderen voll zu verbüßen sein.

Das mit dem Röm. Statut international bestätigte Gebot möglichst einheitlicher Gestaltung der nach einem einheitlichen Gesetz verhängten Strafen sollte unserem nationalen Recht nicht weniger wert sein.

(B) (D)

(A) PROFESSOR DR. ROLF STÜRNER

UNIVERSITÄT FREIBURG\*  
PLATZ DER ALTEN SYNAGOGE 1  
79085 FREIBURG  
TEL.: 0761/203-2163; FAX: 0761/203-2165  
E-MAIL: izpr1@jura.uni-freiburg.de

(C)

## **Anhörung des Deutschen Bundestages und des Bundesrates zur Föderalismusreform**

### **Gutachterliche Stellungnahme zur Übertragung der Gesetzgebungskompetenz für das Notariat auf die Länder (Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG-E)**

#### **I. Zusammenfassung**

Nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG-E (neu) i.V.m. Art. 70 GG (unverändert) soll künftig nur noch das „Recht der Beurkundung (ohne das Gebührenrecht der Notare)“ zur Bundeskompetenz gehören, im Übrigen soll das Notariat der Gesetzgebungskompetenz der Länder unterfallen. Diese aufspaltende Neuregelung erscheint nicht empfehlenswert, weil sie der Funktion und Wirkungsweise notarieller Tätigkeit nicht zutreffend Rechnung trägt.

Die Notare nehmen im deutschen Rechtssystem eine zentrale Stellung ein. Im Rahmen des Beurkundungsverfahrens sorgen sie präventiv durch klare Rechtsgestaltung für die rechtlich einwandfreie, beweissichere und vollstreckungsfähige Umsetzung des Willens der Beteiligten und schaffen so ein hohes Maß an Rechtssicherheit, das spätere Streitigkeiten in den zentralen Bereichen des Grundstücks-, Gesellschafts-, Familien- und Erbrechts vermeiden hilft. Als neutrale Dritte nehmen sie bei der rechtlichen Gestaltung eine mediative Funktion wahr, die sachgerechtem Interessenausgleich gewidmet ist und dadurch zugleich vorausplanender Konfliktvermeidung dient. Im Rahmen der Beglaubigung prüfen sie die Identität der Beteiligten und die Authentizität der Erklärungen und stellen so insbesondere die Richtigkeit und Verlässlichkeit öffentlicher Register sicher. Als externe öffentliche Funktionsträger erfüllen sie auf diese Weise wirtschaftlich

\* DIREKTOR DES INSTITUTS FÜR DEUTSCHES UND AUSLÄNDISCHES ZIVILPROZESSRECHT (ABT. I)  
DER ALBERT-LUDWIGS-UNIVERSITÄT FREIBURG  
RICHTER AM OBERLANDESGERICHT KARLSRUHE  
VISITING PROFESSOR, HARVARD LAW SCHOOL, CAMBRIDGE (MA), USA (2001, 2003, 2005)

(B)

(D)

(A) - 2 - (C)

eigenverantwortlich eine zentrale und modern gebliebene gesellschaftliche Funktion und bewirken dadurch eine erhebliche Entlastung der staatlichen Justiz und damit auch der öffentlichen Haushalte.

Die geplante Verlagerung der Gesetzgebungskompetenz für das Notariat auf die Länder könnte mittelfristig zu einer Unterschiedlichkeit oder gar Zersplitterung der beruflichen Standards für beratende neutrale Dritte und Beurkundungspersonen und damit zu deutlichen Verwerfungen und Behinderungen im überregionalen Rechts- und Wirtschaftsverkehr führen.

Die bisher einheitliche Regelungszuständigkeit des Bundes im Bereich materiellrechtlicher Kernmaterien, der Justiz und Rechtsberatung würde in gekünstelt wirkender Weise aufgespalten. Im Hinblick auf den untrennbaren Wirkungszusammenhang zwischen materiellem Zivilrecht, Beurkundungsverfahrensrecht und notariellem Berufsrecht dürfte es zu erheblichen Abgrenzungsschwierigkeiten kommen. Verfassungsrechtliche Kompetenzstreitigkeiten wären vorhersehbar, wenn nicht vorprogrammiert.

(B) (D) Trotz örtlicher Beschränkung des notariellen Tätigkeitsbereichs sind notarielle Urkunden bundesweit verwendbar. Die Beteiligten haben für jede Beurkundung oder Beglaubigung unabhängig vom Gegenstand unter allen deutschen Notaren die freie Wahl. Im Falle unterschiedlicher Kostenregelungen in den einzelnen Ländern würde die Gleichheit der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen notarieller Tätigkeit in Frage gestellt. Voraussichtlich würde in erheblichem Umfang ein sachfremder Beurkundungstourismus in Regionen mit niedrigeren Gebühren ausgelöst. Die wirtschaftliche Basis des Notariats, wie sie zur Wahrung unabhängiger und neutraler Beratung notwendig ist, könnte regional beträchtlichen Schaden leiden. Damit wäre die flächendeckende Versorgung der Bevölkerung mit notariellen Amtshandlungen auf qualifiziertem Niveau nicht unerheblichen Gefahren ausgesetzt.

Das deutsche Rechtssystem steht im Rahmen der Europäisierung und der Globalisierung im Wettbewerb insbesondere zum anglo-amerikanischen Recht, das die präventive Beratung durch neutrale Dritte ursprünglich nicht kennt und erst allmählich zu entdecken beginnt. In diesem Wettbewerb schneidet das deutsche Recht aufgrund hoher Rechtssicherheit im Zivil-, Handels- und Gesellschaftsrecht und effektiver Durchsetzbarkeit vertraglicher Ansprüche gut ab. Hierfür leisten die Notare durch neutrale und ausgewogene Beratung und beurkundende Klarstellung von Rechtsakten einen wichtigen Beitrag. Eine Diversifikation des Notariats durch Regionalisierung der Regelungskompetenzen müsste diese Position eher schwächen. Wettbewerb zwischen den Rechtsordnungen ist auch immer wirtschaftlicher

(A)

- 3 -

(C)

Standortwettbewerb; eine – ohne Not herbeigeführte – Beeinträchtigung der geschilderten Vorzüge des deutschen Rechtssystems brächte keinerlei Vorteile und erscheint deshalb kaum vertretbar.

## II. Funktion und Stellung des Notars

Im Rahmen der Beurkundung erforscht der Notar als neutraler, unabhängiger und unparteiischer Berater den Willen der Beteiligten, informiert sie über die rechtliche Tragweite des Geschäfts, prüft seine rechtliche Wirksamkeit und lenkt die Willensbildung der Parteien in rechtlich vernünftige Bahnen<sup>1</sup>. Er errichtet eine öffentliche Urkunde mit erhöhter Beweiskraft, die den Abschluss und Inhalt des Rechtsgeschäfts klarstellt<sup>2</sup> und gegebenenfalls einen Vollstreckungstitel schafft<sup>3</sup>, der zumindest funktionell mit einem vorläufig vollstreckbaren Urteil gleichgesetzt werden kann<sup>4</sup>.

(B)

Die Beurkundungstätigkeit des Notars steht in einem Komplementärverhältnis zur Rechtsprechung. Während die Rechtsprechung die „pathologischen Fälle“ lösen soll, hat der Notar durch neutrale Beratung aller beteiligten Parteien bei der Begründung von Rechten dafür zu sorgen, dass solche „pathologischen Fälle“ gar nicht erst auftreten. Das ist aber nur zu erreichen, wenn die Urkundsperson als neutraler Dritter den Parteien bei vorausgehender Beratung und Begründung eines Rechtsverhältnisses ebenso objektiv gegenübersteht wie der Richter bei der Entscheidung eines Rechtsstreits<sup>5</sup>. Vor diesem Hintergrund, aber auch angesichts der besonderen Beweiskraft und der Vollstreckungswirkung notarieller Urkunden müssen Beurkundungsverfahren und Amtsstellung der Notare rechtsstaatlichen Anforderungen genügen und im Hinblick auf die verfahrensrechtliche Komponente der Grundrechte zwingend öffentlich-rechtlich ausgestaltet sein<sup>6</sup>. Zur Sicherstellung notarieller Objektivität ist ferner eine dem Richteramt vergleichbare sachliche und persönliche Unabhängigkeit erforderlich, wie sie in § 1 Bundesnotarordnung

(D)

<sup>1</sup> §§ 4, 17 Beurkundungsgesetz (BeurkG), 14 Abs. 1 und 2 Bundesnotarordnung (BNotO); Übersicht zu den Aufgaben des Notars bei *Frenz*, in: Eylmann/Vaasen, BNotO/BeurkG, 2. Aufl. (München 2004), § 1 BNotO Rz. 4 ff.; *Baumann*, Mitteilungen der Rheinischen Notarkammer (MittRhNotK) 1996, S. 1, 17 ff.; *Stürner*, in: Baur/Stürner, Sachenrecht, 17. Aufl. (München 1999), § 21 Rn. 11; *ders.*, DNotZ 1995, 343, 347, 352 ff.

<sup>2</sup> §§ 415, 437 ZPO.

<sup>3</sup> § 794 Abs. 1 Nr. 5 ZPO.

<sup>4</sup> *Münch*, Vollstreckbare Urkunde und prozessualer Anspruch (Köln 1989), S. 125.

<sup>5</sup> *Niese*, Zeitschrift für Zivilprozess (ZZP) 73 (1960), S. 1, 27; *Habscheid*, Freiwillige Gerichtsbarkeit, 7. Aufl. (München 1983), S. 26.

<sup>6</sup> Das Bundesverfassungsgericht (Amtliche Sammlung [BVerfGE], Bd. 73, S. 280, 293 f.) spricht bei den Aufgaben des Notars von „Zuständigkeiten, die nach der geltenden Rechtsordnung hoheitlich ausgestaltet sein müssen“.

(A) - 4 - (C)

(BNotO) ihren Niederschlag gefunden hat. Amtshandlungen des Notars sind einer fachaufsichtlichen Korrektur deshalb nicht zugänglich und können lediglich mit Rechtsmitteln angefochten werden<sup>7</sup>. Eine hinreichende demokratische Legitimation wird dadurch sichergestellt, dass Notare – obwohl sie nicht in einem besoldeten Dienstverhältnis, sondern in einem besonderen öffentlich-rechtlichen Verhältnis eigener Art zum Staat stehen und ihren Lebensunterhalt aus den Gebühreneinnahmen bestreiten<sup>8</sup> – der Dienstaufsicht und der Disziplinalgewalt der Justizverwaltung unterliegen und von ihr ausgewählt und bestellt werden<sup>9</sup>.

### III. Einheitlicher Notarberuf in Deutschland

In Deutschland existiert nach Maßgabe der Bundesnotarordnung grundsätzlich nur ein einzig und einheitlicher Notarberuf mit gleichen Berufs-, Verfahrens- und Kostenregelungen<sup>10</sup>. Diese finden ihre Grundlage bislang in der einheitlichen Justizkompetenz des Bundes nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG, genauer in den dort erwähnten Kompetenztiteln „bürgerliches Recht, gerichtliches Verfahren, Rechtsanwaltschaft, Notariat und Rechtsberatung“<sup>11</sup>. Zwar hat der Bundesgesetzgeber – den historischen Gegebenheiten Rechnung tragend – für unterschiedliche Landesteile zwei verschiedene Notariatsverfassungen vorgesehen. Die Regelung dieser beiden Notariatsverfassungen – Nurnotariat und Anwaltsnotariat – ist aber wiederum bundeseinheitlich und länderübergreifend erfolgt. Im Übrigen betreffen die Unterschiede zwischen Nurnotariat und Anwaltsnotariat im Wesentlichen nur die Regelung des Berufszugangs<sup>12</sup> und der Sozietätsfähigkeit<sup>13</sup>. Die Berufsausübung, die Amtspflichten und die Gebühren sind dagegen für alle Notare bundeseinheitlich und identisch geregelt<sup>14</sup>. Die bisweilen

<sup>7</sup> § 15 Abs. 2 BNotO.

<sup>8</sup> Zur statusrechtlichen Stellung des Notars näher *Römer*, Notariatsverfassung und Grundgesetz (München 1963), S. 12-49, *Preuß*, Zivilrechtspflege durch externe Funktionsträger (Tübingen 2005), S. 93-297.

<sup>9</sup> Vgl. §§ 3 ff. BNotO (Bestellung) bzw. §§ 92 ff. BNotO (Dienstaufsicht) und §§ 95 ff. BNotO (Disziplinarverfahren).

<sup>10</sup> *Löwer*, MittRhNotK 1998, S. 312; *Bohrer*, Das Berufsrecht der Notare (München 1991), S. 6.

<sup>11</sup> Vgl. zur Zuordnung des Beurkundungswesens und der zugehörigen Gebührenregelungen etwa BVerfGE 11, S. 192, 199; 47, S. 285, 313.

<sup>12</sup> §§ 6, 7 BNotO.

<sup>13</sup> § 9 BNotO.

<sup>14</sup> Lediglich in Baden-Württemberg bestehen aufgrund des Reservatrechts nach Art. 138 GG gewisse Besonderheiten für die Notare im Landesdienst. In diesem Zusammenhang ist jedoch zu betonen, dass Art. 138 GG keine eigenständige Gesetzgebungskompetenz der süddeutschen Länder begründet, sondern nur ein besonderes Zustimmungserfordernis aufstellt. Aufgrund dieses besonderen Zustimmungserfordernisses hat der Bund für die Notare im Landesdienst in Baden-Württemberg von seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG hinsichtlich des Berufsrechts keinen Gebrauch gemacht. Weil die Bundesnotarordnung für Anwaltsnotare und selbständige Nurnotare in Baden-Württemberg

(A)

- 5 -

(C)

geäußerte Behauptung, das Notariat sei landesrechtlich geprägt, ist deshalb so unzutreffend und in diesem Zusammenhang etwas irreführend.

#### **IV. Untrennbarer Zusammenhang zwischen materiellem Recht, Beurkundungsverfahren und Berufsrecht**

Der Bundesgesetzgeber ordnet aufgrund seiner Gesetzgebungskompetenz im bürgerlichen Recht (Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG) und im Handelsrecht (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG) Beurkundungserfordernisse bei solchen Rechtsgeschäften an, bei denen er aufgrund der besonderen wirtschaftlichen Bedeutung der Transaktion (wie z.B. im Grundstücksrecht)<sup>15</sup>, der persönlichen oder vermögensrechtlichen Tragweite (wie z.B. im Familienrecht)<sup>16</sup> oder der Auswirkungen auf Dritte (wie z.B. für Arbeitnehmer oder Gläubiger im Gesellschaftsrecht)<sup>17</sup> neutrale und unabhängige Beratung sowie Rechts- und Beweissicherheit zum Zweck späterer Streitvermeidung für besonders wichtig hält.

(B)

Die Erreichung dieser Ziele setzt jedoch begriffsnotwendig ein geeignetes Verfahren unter der Leitung einer geeigneten Beurkundungsperson voraus. Nur wenn das Verfahren so ausgestaltet ist, dass die Beteiligten tatsächlich von einer objektiv und unabhängig handelnden Urkundsperson über Bedeutung und Tragweite ihrer Handlungen aufgeklärt werden und ihr Wille zutreffend ermittelt und in rechtlich einwandfreier Form festgehalten wird, bleiben Rechts- und Beweissicherheit sowie Konfliktvermeidung als Verfahrensziele erreichbar.

(D)

Bei der Unterschriftsbeglaubigung gilt entsprechendes: Eine effektive Identitätsfeststellung ist ebenso wie eine Evidenzkontrolle hinsichtlich Geschäftsfähigkeit und Willensfreiheit des Erklärenden<sup>18</sup> nur bei einem ordnungsgemäßen Verfahren und bei Zuverlässigkeit der handelnden Urkundsperson

---

jedoch stets uneingeschränkte Geltung besessen hat, war der Anpassungsdruck für den Landesgesetzgeber so groß, dass er wesentliche Regelungen aus dem Bundesrecht für die Notare im Landesdienst uneingeschränkt übernommen hat (vgl. § 20 des Landesgesetzes über die Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit [LFGG], dazu *Wilke*, in: Eylmann/Vaasen [Fn. 1], § 114 BNotO Rn. 8; *Schippel*, BNotO, 7. Aufl. [München 2000], §§ 114, 115 Rn. 15).

Bei einem Wegfall der Bundeskompetenz für das Notariat würde die Bundesnotarordnung bis zum Erlass entsprechender Landesgesetze zwar zunächst nach Art. 125a GG fortgelten. Schon wegen der rasch drohenden Versteinerung würde von ihr jedoch kein vergleichbarer Harmonisierungseffekt mehr ausgehen. Falls nicht mit erheblichem bürokratischen Aufwand eine Einigung zwischen den Ländern über einen Musterentwurf herbeigeführt werden könnte, wäre vielmehr mit einer Zersplitterung des Berufsrechts zu rechnen.

<sup>15</sup> § 311b Abs. 1 BGB; dazu *Stürner*, in: Baur/Stürner (Fn. 1), § 21 Rn. 11.

<sup>16</sup> Vgl. z.B. §§ 1410, 1587o BGB.

<sup>17</sup> Vgl. z.B. §§ 23 AktG, 2 GmbHG.

<sup>18</sup> Vgl. zur Evidenzkontrolle *Limmer*, in: Eylmann/Vaasen (Fn. 1), § 40 BeurkG Rn. 19 ff.

(A) - 6 - (C)

gewährleistet. Eine Entlastung der Justiz im Bereich des Grundbuchs, des Handels-, Vereins-, Genossenschafts- oder Partnerschaftsregisters<sup>19</sup> tritt nur dann ein, wenn die jeweiligen Registeranmeldungen (wie beim Entwurf durch den Notar bislang sichergestellt<sup>20</sup>) von einem juristisch hinreichend qualifizierten Amtsträger rechtlich zutreffend abgefasst sind.

Beurkundungsverfahren und materielles Recht sind deshalb eng miteinander verzahnt. Die materiellen Vorschriften über Beurkundungserfordernisse und die registerrechtlichen Vorschriften über die Unterschriftsbeglaubigung knüpfen an die Grundnormen in §§ 128, 129 BGB an, die jedoch selbst keine Definition von Beurkundung und Beglaubigung enthalten, sondern eine Regelung dieser Rechtsinstitute durch das Beurkundungsgesetz (BeurkG) voraussetzen<sup>21</sup> und beide einer durch das Berufsrecht zu definierenden Urkundsperson – dem Notar – anvertrauen.

Mit anderen Worten: Beurkundungs- und Beglaubigungserfordernisse im materiellen Recht sind eine leere Hülle, sofern nicht zugleich ein hierauf abgestimmtes, inhaltlich ausgewogenes, faires und transparentes Beurkundungsverfahren gewährleistet ist. Das Beurkundungsverfahren wiederum kann aber nur dann ausgewogen, fair und transparent sein, wenn Qualifikation, persönliche, sachliche und wirtschaftliche Unabhängigkeit der Urkundsperson durch entsprechende Anforderungen des Berufsrechts gewährleistet sind. Materielles Recht, Beurkundungsverfahren und Berufsrecht bilden mithin eine unauflösbare Einheit und sollten deshalb durch denselben Normgeber geregelt werden.

Genauso wie die Gesetzgebungskompetenz für Statusrechte und -pflichten der Richter und der Rechtsanwälte beim Bund bleiben soll<sup>22</sup>, weil eine bundesgesetzliche Regelung des Gerichtsverfahrens ohne gleichzeitige Kompetenz zur Festlegung von Mindestanforderungen an den Status verfahrensleitender Personen und beteiligter Parteivertreter wenig sinnvoll erschiene, sollte deshalb auch die Zuständigkeit zur Regelung der Statusrechte und -pflichten der Notare weiterhin dem Bund zugewiesen sein<sup>23</sup>.

<sup>19</sup> Vgl. zur Entlastungsfunktion des Notars für die Justiz allgemein *Limmer*, in: Eylmann/Vaasen (Fn. 1), § 1 BeurkG Rn. 9.

<sup>20</sup> *Limmer*, in: Eylmann/Vaasen (Fn. 1), § 40 BeurkG Rn. 21 mit weiteren Nachweisen.

<sup>21</sup> *Hertel*, in: Staudinger, BGB, Bearbeitung 2004 (Berlin 2004), vor § 128 Rn. 2.

<sup>22</sup> Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 und 27 GG-E.

<sup>23</sup> Soweit ersichtlich ist auch überall sonst in Europa das notarielle Berufsrecht national einheitlich geregelt, und zwar auch in Bundesstaaten wie z.B. in Österreich; Überblick zu den westeuropäischen Mitgliedstaaten der EU vor dem 1.1.1995 bei *Hergeth*, Europäisches Notariat und Niederlassungsfreiheit nach dem EG-Vertrag (Baden-Baden 1996), S. 31 ff.; zu Österreich und Ost-/Mitteleuropa bei *Rechberger* (Hrsg.), Notarbild

(A)

- 7 -

(C)

## V. Systemwidrige Aufspaltung justizieller Kompetenz bei Verlagerung des Berufsrechts auf die Länder

Angesichts der engen Verknüpfung von Beurkundungsverfahrensrecht und notariellem Berufsrecht ist es nicht verwunderlich, dass eine klare Trennung zwischen beiden Materien bislang nicht versucht wurde und vielfach auch gar nicht möglich ist. So finden sich Regelungen zur Gewährleistung der Unabhängigkeit des Notars, wie zum Beispiel die Mitwirkungsverbote bei eigener Vorbefassung oder persönlicher Betroffenheit, trotz ihres primär berufsrechtlichen Charakters nicht nur in der Bundesnotarordnung, sondern gleichzeitig auch im Beurkundungsgesetz<sup>24</sup>. Auch bei der Neutralitätspflicht geht es um die Sicherung der Unabhängigkeit und Objektivität des Notars und mithin in erster Linie um eine berufsrechtliche Regelung. Dennoch hat der Gesetzgeber sie nicht ausschließlich der Bundesnotarordnung zugeordnet, sondern teilweise eben auch im Beurkundungsgesetz geregelt<sup>25</sup>. Umgekehrt findet die im Rahmen der präventiven Rechtskontrolle elementare Pflicht zur Ablehnung rechtswidriger Amtshandlungen als primär verfahrensrechtliche Regelung ihre Grundlage nicht allein im Beurkundungsgesetz, sondern auch in der Bundesnotarordnung<sup>26</sup>.

(B)

Die Schwierigkeit einer eindeutigen Zuordnung zeigt sich auch im Fall der Aufklärungs- und Belehrungspflichten, die zwar als Grundvoraussetzung eines rechtsstaatlichen Verfahrens zutreffend im Beurkundungsgesetz geregelt sind<sup>27</sup>, effektiv jedoch nur von einer Urkundsperson erfüllt werden können, deren Neutralität und Objektivität berufsrechtlich in geeigneter Form sichergestellt ist. Als letztes Beispiel für die Untunlichkeit einer klaren Trennung zwischen Berufs- und Verfahrensrecht mag die in der Bundesnotarordnung normierte Verschwiegenheitspflicht des Notars dienen<sup>28</sup>, die einerseits die Vertraulichkeit des Verfahrens sichert, andererseits aber nur bei hinreichender Integrität und Zuverlässigkeit der Urkundsperson aufgrund entsprechender berufsrechtlicher

(D)

---

in Mitteleuropa (Wien 2003). Einzige Ausnahme ist die Schweiz (näher: *Brückner*, Schweizerisches Beurkundungsrecht [Zürich 1993], S. 3 ff.), wo aber in letzter Zeit verstärkt Reformbemühungen zur Überwindung der als hinderlich und rückständig empfundenen kantonalen Rechtszersplitterung angestellt werden; vgl. *Pflüger/Notter*, *Notar* 2006, S. 21, 23. Notarielle Besonderheiten in Alsace-Lorraine haben historische Gründe und sind nicht repräsentativ; zum dortigen *droit local* statt vieler *Stürner*, *DNotZ* 1995, 343, 357.

<sup>24</sup> Vgl. § 16 BNotO einerseits, §§ 3, 6 und 7 BeurkG andererseits.

<sup>25</sup> Zum Verhältnis von § 14 Abs. 1 S. 2 BNotO und § 3 BeurkG *Winkler*, in: Keidel/Winkler, *BeurkG*, 14. Aufl. (München 1999), § 3 Rn. 4 f.

<sup>26</sup> Vgl. § 4 BeurkG einerseits, § 14 Abs. 2 BNotO andererseits.

<sup>27</sup> §§ 17-21 BeurkG.

<sup>28</sup> § 18 Abs. 1 BNotO.



(A) - 8 - (C)

Anforderungen an die persönliche Eignung und an die Art und Weise der Amtsführung gewährleistet ist.

Bislang sind die vielfältigen Überschneidungen zwischen Beurkundungsverfahrenrecht und notariellem Berufsrecht kompetenzrechtlich unbedenklich, weil der Bund beide Bereiche aufgrund seiner umfassenden Justizkompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG vollumfänglich und abschließend regeln kann<sup>29</sup>. Bei einer eher künstlichen Aufspaltung der Justizkompetenz durch Übertragung der Zuständigkeit für das notarielle Berufsrecht auf die Länder wären Kompetenzkonflikte zwischen Bund und Ländern vorgegeben. Unausbleibliche Widersprüche zwischen landesgesetzlich geregelter Berufsrecht und bundesgesetzlich geregelter Verfahrensrecht könnten nicht nur unnötige Unsicherheit zulasten der Verfahrensbeteiligten herbeiführen, sondern dürften auch reichlich Konflikstoff für Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht bieten. Das mit der Föderalismusreform verfolgte Ziel einer Entflechtung der Kompetenzen von Bund und Ländern<sup>30</sup> wäre durch eine Aufteilung im Bereich des Notariatswesens verfehlt. Vielmehr würde die bisherige klare Kompetenzverteilung hier durch eine unübersichtliche und oft schwer auflösbare Gemengelage ersetzt.

(B) **VI. Notwendigkeit eines gemeinsamen interlokalen Zuständigkeitsrechts als Folge der vorgesehenen Kompetenzaufteilung?** (D)

Die Fragwürdigkeit der vorgeschlagenen Kompetenzaufteilung zeigt sich insbesondere bei der Regelung notarieller örtlicher Beurkundungszuständigkeit. Die örtliche Zuständigkeit des Notars ist bislang allgemein im Berufsrecht und damit in der Bundesnotarordnung geregelt<sup>31</sup>. Bei unterschiedlichen berufs- und kostenrechtlichen Standards könnten sich einzelne Bundesländer veranlasst sehen, beschränkende Zuständigkeiten für örtliche Notare festzulegen, die zum Beispiel an die Grundstücksbelegenheit innerhalb der jeweiligen Landesgrenzen oder an den Sitz einer Gesellschaft im jeweiligen Bundesland anknüpfen<sup>32</sup>. Der Bundesgesetzgeber

<sup>29</sup> Vgl. zur kaum durchführbaren Abgrenzung der Kompetenztitel „bürgerliches Recht, gerichtliches Verfahren und Notariat“ BVerfGE 11, S. 192, 199; 47, S. 285, 313; lesenswert ferner *Kunig*, in: v. Münch/Kunig, GG, 3. Aufl. (München 1996), Art. 74 Rn. 11 und 22.

<sup>30</sup> BT-Drucks. 16/813, S. 1, 23. Zur wissenschaftlichen Diskussion um die Föderalismusreform *Henneke*, Föderalismusreform in Deutschland (Stuttgart 2005), S. 13 ff.; *Waldhoff*, ebenda, S. 55 ff.

<sup>31</sup> §§ 10a Abs. 2, 11 Abs. 2 BNotO.

<sup>32</sup> Dass derartige und ähnliche Überlegungen nicht fernliegend sind, zeigt die Situation in der Schweiz (dazu näher *Koller*, Der Grundstückskauf, 2. Aufl. [Bern 2001], S. 43, mit weiteren Nachweisen zur schweizerischen Rechtsprechung), die insoweit kein Beispiel für *good governance* zu sein scheint und wo derzeit Überlegungen zur Überwindung der Zersplitterung des Berufsrechts angestellt werden (*Pflüger/Notter*, Notar 2006, S. 21, 23).

(A)

- 9 -

(C)

könnte bei einer solchen Sachlage nur dann korrigierend eingreifen, wenn man die Zuständigkeitsregelungen als Verfahrensrecht qualifizieren würde, was im Streitfall vor dem Bundesverfassungsgericht geklärt werden müsste. Selbst wenn ein solcher Eingriff kompetenzrechtlich möglich sein sollte, wäre er jedoch gegebenenfalls von fragwürdiger Legitimität, falls es zum Beispiel infolge von Qualitätsunterschieden bei der Urkundsperson an einer Gleichwertigkeit der Beurkundung fehlen würde. Dass solche und ähnliche Schwierigkeiten künftiger Rechtsentwicklung für den überregionalen Rechts- und Wirtschaftsverkehr nicht förderlich wären, Transaktionen erschweren und damit Investitionshemmnisse schaffen würden, liegt auf der Hand.

## VII. Notwendigkeit einheitlichen Kostenrechts

### 1. Gleichheitssatz und Regionalisierung des Kostenrechts

(B)

Notare erheben für ihre Amtshandlungen Gebühren nach der Kostenordnung (KostO), welche die Verfahrenskosten für die Justizorgane im Bereich der freiwilligen Gerichtsbarkeit bundeseinheitlich regelt. Weil es sich bei Beurkundung und Beglaubigung um hoheitliche, regelmäßig gesetzlich vorgeschriebene Verfahrenshandlungen handelt, sind individuelle Gebührenvereinbarungen zwischen dem Notar und den Verfahrensbeteiligten anders als z.B. bei anwaltlichen Dienstleistungen von vornherein unzulässig<sup>33</sup>. Vielmehr zwingt der Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG unabhängig von der Person der Beteiligten grundsätzlich flächendeckend zu einer einheitlichen Gebührenerhebung<sup>34</sup>. Dies schließt freilich nicht aus, dass unterschiedliche Landesgesetzgeber für ihr Territorium unterschiedliche Gebührensätze festlegen, weil sich der Gleichheitssatz immer nur an denselben Normgeber richtet<sup>35</sup>.

(D)

### 2. Notwendige Abstimmung zwischen Kostenrecht und Verfahrensrecht

Im Justizbereich wären Gebührenunterschiede zwischen den Bundesländern anders als etwa im Bereich der Verwaltung jedoch nicht sachgerecht, sondern mit gravierenden Nachteilen verbunden. Zum einen muss das Kostenrecht grundsätzlich stets mit dem Verfahrensrecht abgestimmt sein. Kostenregelungen orientieren sich begriffsnotwendig an den Verfahrensvorschriften, weil Gebühren von vornherein nur

<sup>33</sup> Einfachgesetzlich ausformuliert ist dies in § 140 KostO.

<sup>34</sup> Zur Bedeutung von Art. 3 GG für die Gebührenbemessung allgemein *Jarass*, in: *Jarass/Pieroth*, GG, 6. Aufl. (München 2002), Art. 3 Rn. 53.

<sup>35</sup> *Jarass*, in: *Jarass/Pieroth* (Fn. 35), Art. 3 Rn. 10.

(A) - 10 - (C)

für die vom Verfahrensrecht vorgesehenen Amtshandlungen erhoben werden können. Kostenregeln haben zudem häufig eine steuernde Wirkung auf das Verfahrensverhalten der Verfahrensbeteiligten. Während das Verwaltungsverfahren in der Regel von den Ländern festgelegt wird<sup>36</sup> und deshalb hier auch eine Gebührenregelung durch die Länder nahe liegt, ist die Regelung des Gerichtsverfahrens und des Beurkundungsverfahrens dem Bund zugewiesen und soll auch nach der Föderalismusreform Bundesangelegenheit bleiben<sup>37</sup>. Die Höhe der Gebühren kann für den effektiven Zugang zum Verfahren entscheidend sein, weshalb Verfahrens- und Kostenrecht in der Hand ein und desselben Normgebers liegen sollten. Wenn also das Beurkundungsverfahren beim Bund bleibt, spricht systematisch alles dafür, auch das Kostenrecht beim Bund zu belassen.

### 3. Regionales Gebührengelände, Beurkundungstourismus und flächendeckende Befriedigung des Beurkundungsbedarfs

Wichtiger ist jedoch ein anderer Gesichtspunkt: Im Verwaltungsverfahren sind abweichende Gebühren in verschiedenen Bundesländern normalerweise unschädlich, weil Verwaltungsmaßnahmen regelmäßig ortsgebunden sind. Es gibt in aller Regel eine klar umgrenzte örtliche Zuständigkeit der lokalen Behörden<sup>38</sup>. Parallelzuständigkeiten sind selten. Ein Tourismus zur Erlangung „billiger“ Bau- oder Anlagengenehmigungen ist damit ausgeschlossen.

Im Justizbereich ergibt sich dagegen ganz allgemein ein gänzlich anderes Bild. Im Zivilprozess sind Parallelzuständigkeiten häufig; bereits das Gesetz sieht neben dem allgemeinen Gerichtsstand<sup>39</sup> eine Vielzahl von besonderen Gerichtsständen<sup>40</sup> vor. Außerdem können die Parteien vielfach Zuständigkeitsvereinbarungen treffen<sup>41</sup>. Um einen sachfremden „Prozesstourismus“ unter Gebührengesichtspunkten auszuschließen, hat der Gesetzgeber die Kosten für das streitige Gerichtsverfahren und für die freiwillige Gerichtsbarkeit deshalb bundeseinheitlich festgelegt.

Genau gleich liegt das Problem im Notarbereich. Zwar dürfen Notare grundsätzlich nur an ihrem Amtssitz beurkunden. Sie können aber jedenfalls bisher von überall her aufgesucht werden und ohne Rücksicht auf den Lageort Urkunden über Vermögensgegenstände im gesamten Bundesgebiet errichten. Im Interesse

<sup>36</sup> Art. 83 GG.

<sup>37</sup> Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG-E.

<sup>38</sup> Vgl. z.B. § 3 VwVfG.

<sup>39</sup> §§ 12 ff. ZPO

<sup>40</sup> §§ 20 ff. ZPO.

<sup>41</sup> § 38 ZPO.

(A)

- 11 -

(C)

leichtgängigen überregionalen Rechts- und Wirtschaftsverkehrs sollte es dabei auch bleiben, wie dies bereits ausgeführt ist. Bei unterschiedlichen Gebührensätzen wäre also mit einem regen „Beurkundungstourismus“ zu rechnen. Das vor dem Hintergrund eines effektiven Zugangs zur vorsorgenden Rechtspflege mit dem Rechts- und Sozialstaatsprinzip harmonisierende<sup>42</sup> und im Justizbereich allgemein anerkannte Prinzip der Wertgebühr<sup>43</sup> wäre bei einer solchen Entwicklung nicht oder nur sehr schwer zu halten. Zahlreiche notarielle Amtsgeschäfte (namentlich im Familien-, Erb-, GmbH- und Vereinsrecht) sind nicht kostendeckend. Die hier eintretenden Verluste werden durch Gebührenüberschüsse aus anderen Beurkundungsgeschäften aufgefangen. Würden einzelne Länder Gebührenkappungen vornehmen, dürfte schnell eine Konzentration höherwertiger Beurkundungsgeschäfte in diesen Regionen eintreten. Notariate in den anderen Ländern wären dann teilweise nicht mehr oder nur noch sehr eingeschränkt kostendeckend zu führen.

#### 4. Gefährdung notarieller Unabhängigkeit und Neutralität durch regional differenzierte Kostensysteme

(B)

In der Möglichkeit des „Rosinenpickens“ steckt auch eine Gefahr für die Unabhängigkeit der Notare in negativ betroffenen Regionen. Zur Unabhängigkeit gehört gerade auch ein gewisser Grad an wirtschaftlicher Unabhängigkeit. Die gleichen Gebührensätze in der ganzen Bundesrepublik gewährleisten wirtschaftlich einheitliche Rahmenbedingungen der notariellen Berufsausübung. Der finanzielle Erfolg des Notars sollte von der Qualität seiner Leistung unter gleichen Rahmenbedingungen und nicht von unterschiedlicher Gebührenfestlegung durch verschiedene Landesgesetzgeber abhängen. Ein existentieller „Kampf“ um den Mandanten, wie ihn regionale preisliche Varianz teilweise provozieren könnte, ist mit der Neutralität und Unabhängigkeit des Notars schwer oder gar nicht vereinbar. Das unterscheidet den Notar deutlich vom Anwalt, der zwar gegenüber dem Mandanten ebenfalls in gewisser Weise unabhängig sein soll, aber als Parteivertreter und nicht als neutraler Dritter agiert, obwohl selbst beim Anwalt die schlechtverdienende und damit besonders abhängigkeitsgefährdete Kanzlei nicht dem berufsrechtlichen und berufsethischen Ideal entspricht.

(D)

<sup>42</sup> Näher *Reimann*, in: Korintenberg/Lappe/Bengel/Reimann, KostO, 15. Aufl. (2002), Einführung Rn. 20; allgemein zu den verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen von Gebühren im Bereich der Rechtspflege BVerfGE 10, S. 264, 267 f.; 85, S. 337, 347.

<sup>43</sup> § 3 Gerichtskostengesetz (GKG), § 2 Rechtsanwaltsvergütungsgesetz (RVG), § 18 KostO.

(A)

- 12 -

(C)

### **VIII. Die vorsorgende Rechtspflege als Stärke des deutschen Rechts im Wettbewerb der Rechtskulturen**

Das deutsche Recht pflegt in wichtigen Bereichen präventive Konfliktvermeidung durch vorsorgende neutrale Beratung und Hilfestellung bei rechtlich klarer Ausformung individuellen Willens. Es steht in Europa vor allem im Wettbewerb mit dem anglo-amerikanischen Rechtskreis, der traditionell öffentlich organisierte vorsorgende Rechtspflege nicht kennt, die rechtliche Gestaltung ganz den Parteien überlässt und dann aber nachträglich Verstöße hart und in oft nur schwer vorhersehbarer Weise sanktioniert. Erst in neuerer Zeit gewinnt der Gedanke an Raum, dass schon bei der Vertragsgestaltung vorsorgende neutrale Beratung sinnvoll sein könnte. Auf der anderen Seite steht in vielen anderen europäischen Staaten mit notariellem Beurkundungssystem die Beweissicherung als Beurkundungszweck stärker im Vordergrund als in Deutschland.

(B)

Anfängliche Ausgewogenheit rechtlicher Gestaltung und Rechtsklarheit durch neutrale Beratung und Beurkundung sind ein wichtiger Standortvorteil des deutschen Rechts. Durch die Gewährleistung der Ausgewogenheit und der Wirksamkeit vertraglicher Vereinbarungen und durch die Errichtung von Vollstreckungstiteln mit erhöhter Beweiskraft leisten die Notare zur Effizienz des deutschen Rechtssystems einen wesentlichen Beitrag. Das deutsche Notariat genießt deshalb national wie international hohes Ansehen. Eine Regionalisierung des Berufs- und Kostenrechts müsste sich negativ auf die internationale Durchsetzungsfähigkeit und Konkurrenzfähigkeit des deutschen Modells auswirken und wäre vor diesem Hintergrund keinesfalls zu empfehlen.

(D)

### **IX. Ergebnis**

Die Übertragung der Gesetzgebungskompetenz für das notarielle Berufs- und Kostenrecht vom Bund auf die Länder wäre unter systematischen wie unter praktischen Gesichtspunkten verfehlt. Sie würde erhebliches verfassungsrechtliches Konfliktpotenzial schaffen, für die Verfahrensbeteiligten gegebenenfalls erhebliche

(A) - 13 - (C)

Nachteile mit sich bringen und das deutsche Rechtssystem mit seinem Modell präventiver Konfliktvermeidung im Wettbewerb der Rechtsordnungen schwächen.

Freiburg, am 8. Mai 2006



(Professor Dr. Rolf Stürmer)

(B) (D)

(A)  **BUNDESAMT FÜR JUSTIZ** Sektion Straf- und Massnahmenvollzug (C)  
Walter Troxler 09.05.06

## Der Straf- und Massnahmenvollzug in der Schweiz

### Föderalismusreform – Justiz

### Öffentliche Anhörung des Rechtsausschusses des deutschen Bundestages am Mittwoch, 17. Mai 2006

---

#### Allgemeines

Die Schweiz ist sehr kleinräumig und hat einen ausgeprägten Föderalismus: Das Territorium umfasst 41'000 km<sup>2</sup>, hier leben rund 7 Millionen Menschen. Der Föderalismus ist neben den direktdemokratischen Instrumenten einer der zentralsten Pfeiler der politischen Kultur in der Schweiz. Die Kantone haben je eine eigene Verfassung, eine eigene Regierung, ein eigenes Parlament, eigene Gerichte und Gesetze, die jedoch denjenigen des Bundes nicht widersprechen dürfen. Für viele bürgernahe Politikbereiche sind die Kantone exklusiv oder konkurrierend mit dem Bund zuständig und sie nutzen ihre Autonomie mit eigener Phantasie, um eigenständige Lösungen zu realisieren.

#### Straf- und Massnahmenvollzug

Das Schweizerische Strafgesetzbuch (StGB) legt lediglich die Sanktionen und einige Vollzugsgrundsätze fest, die Gesetzgebung zum eigentlichen Vollzug der Sanktionen ist Sache der Kantone.

(B) Im Jahre 2005 zählen wir insgesamt 122 Einrichtungen für den Straf- und (D)  
Massnahmenvollzug mit einem Angebot von 6'540 Plätzen, eingeschlossen die  
Untersuchungshaft.

#### Rechtsgrundlagen

##### Bundesrechtliche Grundlagen

Allgemeine Grundlage des Straf- und Massnahmenvollzugs sind die entsprechenden Vorschriften im Strafgesetzbuch. In der revidierten Fassung, die voraussichtlich per 01.01.2007 in Kraft treten wird, sind die strafrechtlichen Sanktionen und deren Vollzug systematisch zusammengefasst (erstes Buch): der Dritte Titel regelt die einzelnen Strafen und Massnahmen, der Vierte Titel den Vollzug von Freiheitsstrafen und freiheitsentziehenden Massnahmen. Im Siebenten Titel des Dritten Buches finden sich ergänzende Vorschriften zur Anwendung des Gesetzes. Die neuen bundesrechtlichen Vorschriften definieren abschliessend den Katalog der zulässigen Sanktionen und regeln die Grundsätze des Vollzugs. Die Vollstreckung und der Vollzug freiheitsentziehender Sanktionen wird bundesrechtlich aber weder umfassend noch detailliert normiert: Dies bedarf weiterer Konkretisierungen im kantonalen Recht.

Öffentliche Anhörung zur Föderalismusreform: Berlin 17. Mai 2006

(A)  **BUNDESAMT FÜR JUSTIZ** Sektion Straf- und Massnahmenvollzug (C)  
Walter Troxler 09.05.06

**Art. 123 Bundesverfassung:**

*1 Die Gesetzgebung auf dem Gebiete des Strafrechts und des Strafprozessrechts ist Sache des Bundes.*

*2 Für die Organisation der Gerichte, die Rechtssprechung in Strafsachen sowie den Straf- und Massnahmenvollzug sind die Kantone zuständig, soweit das Gesetz nichts anderes vorsieht.*

*2 Der Bund kann Beiträge gewähren:*

*a. für die Errichtung von Anstalten;*

*b. für Verbesserungen im Strafvollzug;*

*c. an Einrichtungen, die erzieherische Massnahmen an Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen vollziehen.*

**Kantonale Rechtsgrundlagen**

Die Kantone sind vollumfänglich verantwortlich für den Vollzug der von ihren Gerichten ausgefallenen Urteile. Die Kantone müssen die erforderlichen Institutionen und Dienste bereitstellen. Die Kantone haben den Straf- und Massnahmenvollzug formell und materiell sehr unterschiedlich normiert: 20 Kantone regeln ihn erst auf Verordnungsstufe, mehrheitlich in einer unterschiedlich umfassenden Strafvollzugsverordnung. Fünf Kantone verfügen bloss über mehrere Verordnungen zu Teilbereichen des Vollzugs. Über eine spezialisierte und umfassende Rechtsgrundlage auf Gesetzesebene verfügen lediglich die beiden Kantone Bern und Solothurn.

**Organisation**

**Bund und Kantone**

Die verfassungsrechtliche Zuständigkeit zur Gesetzgebung im Strafrecht und Strafprozessrecht liegt beim Bund, jene für die Gerichtsorganisation, die Rechtssprechung in Strafsachen und den Straf- und Massnahmenvollzug bei den Kantonen. Der Bund richtet an die Errichtung von Einrichtungen Beiträge aus (35% der anerkannten Baukosten). Mit dem Instrument der Subventionierung sichert sich der Bund Einfluss auf den schweizerischen Straf- und Massnahmenvollzug. Zudem nimmt er die ihm auferlegte Oberaufsichtspflicht wahr. So sollen beispielsweise die Normen der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) respektiert und gefördert werden, ebenso die Europäischen Strafvollzugsgrundsätze. Die Beiträge sollen auch mithelfen, eine Vereinheitlichung der durch die föderalistische Struktur entstandenen Unterschiede auf der Ebene der Eingewiesenen zu fördern.

**Kantone**

Das Bundesrecht enthält, mit ganz wenigen Ausnahmen, keine Vorgaben zur kantonalen Behördenorganisation für die Vollstreckung freiheitsentziehender Strafen und Massnahmen. Die Kantone sind in der Organisation des Straf- und Massnahmenvollzugs weitgehend autonom. Dadurch können strukturelle Lösungen entstehen, die den unterschiedlichen Bedürfnissen der einzelnen Kantone Rechnung tragen.

Öffentliche Anhörung zur Föderalismusreform: Berlin 17. Mai 2006



(A)  **BUNDESAMT FÜR JUSTIZ** Sektion Straf- und Massnahmenvollzug (C)  
Walter Troxler 09.05.06

Die meisten Vollstreckungsentscheide fallen in die Zuständigkeit der administrativen kantonalen Vollzugsbehörde. Diese entscheidet beispielsweise über Vollzugslockerungen, Haftunterbruch und die bedingte Entlassung.

### Konkordate

Da in kleinen Kantonen für eigene Vollzugsanstalten kein Bedarf besteht und auch grosse Kantone nicht in der Lage sind, alle bundesrechtlich vorzusehenden Anstaltstypen und –abteilungen zu betreiben, haben sich die Kantone in den Jahren 1956 bis 1963 zu drei regionalen Vollzugsgemeinschaften, den Strafvollzugskonkordaten zusammengeschlossen.

Die Konkordatsverträge regeln beispielsweise die von den einzelnen Kantonen zu führenden Anstalten, die Verpflichtung der Anstaltskantone zur Aufnahme Verurteilter aus den übrigen Konkordatskantonen oder die Zuständigkeiten der Anstaltskantone und der einweisenden Kantone. Die Konkordate erlassen Richtlinien zum Verdienstanteil, über die Urlaubsgewährung, über die Festlegung der Kostgelder, die Zusammenarbeit mit der Bewährungshilfe usw.

### Erfahrungen

#### Positive Erfahrungen

*Reformen können schneller und unkompliziert in einem Kanton umgesetzt werden:*

(B) Die föderalistische Struktur bewirkt, dass Innovationen weitgehend von den Kantonen ausgehen. Neuerungen werden gezielt dort eingeführt, wo ein Reformdruck spürbar ist und ein reformfreudiges Umfeld vorliegt. Hat sich eine Neuerung als erfolgreich erwiesen, bestehen gute Chancen, dass diese auch in anderen Kantonen oder gar bundesweit eingesetzt werden. Viele Neuerungen im Straf- und Massnahmenvollzug gehen nicht auf einen reformfreudigen Gesetzgeber, sondern vielmehr auf Initiativen von Anstalten, Vollzugsbehörden oder der Bewährungshilfe zurück. Als Beispiele können hier angeführt werden: Gemeinnützige Arbeit, Halbgefängenschaft, Electronic Monitoring, Gruppenvollzug, Spritzentausch-Programme, kontrollierte Heroinabgabe. (D)

*Lösungen mit regionalem Bezug:*

Mit der föderalistischen Struktur können die grossen sprachlichen und kulturellen Unterschiede ausgeglichen werden. Kantonale Verantwortlichkeit mit den entsprechenden Entscheiden durch die Kantonsparlamente oder kantonale Abstimmungen führen zu Lösungen, die von breiten Teilen der Bevölkerung akzeptiert sind.

*Differenzierte Vollzugsangebote und kleine Einrichtungen:*

Aufgrund der Kleinräumigkeit der Schweiz und des föderalistischen Aufbaus verfügen wir in der Schweiz über ein Angebot mit einer sehr differenzierten baulichen und konzeptionellen Vielfalt bei den Einrichtungen des Straf- und Massnahmenvollzugs. Zudem sind unsere Einrichtungen im europäischen Vergleich ausgesprochen klein. Lediglich drei Strafanstalten haben ein Angebot zwischen 200 und 350 Haftplätzen. Dies führt zu einer grossen Überschaubarkeit und einer starken Individualisierung in den einzelnen Vollzugseinrichtungen.

Öffentliche Anhörung zur Föderalismusreform: Berlin 17. Mai 2006

(A)  **BUNDESAMT FÜR JUSTIZ** Sektion Straf- und Massnahmenvollzug (C)  
Walter Troxler 09.05.06

### Schwierigkeiten

#### *Unübersichtlichkeit der Rechtslage:*

Es ist kaum möglich, eine Übersicht bezüglich aller geltenden Regelungen zum gesamten Bereich des Straf- und Massnahmenvollzugs in der Schweiz zu gewinnen. Je nach Kanton sind verschiedene Departemente oder Direktionen zuständig und die Regelungsdichte ist zudem kantonal recht unterschiedlich.

#### *Koordinationsbedarf:*

26 Kantone, 3 Strafvollzugskonkordate sowie die zuständigen Bundesstellen sind in den Straf- und Massnahmenvollzug involviert. Um eine gewisse Einheitlichkeit erzielen zu können, braucht es eine intensive Koordination. Wohl versuchen insbesondere die Strafvollzugskonkordate mehr und mehr, möglichst einheitliche Richtlinien zu erlassen, allerdings sind die einzelnen Kantone in der Umsetzung nach wie vor recht autonom. Dies zeigt sich deutlich im Bereich der Gesundheitsversorgung im Strafvollzug.

Müssen für eine spezielle Klientel, z.B. für psychisch auffällige Sexual- und Gewaltstraftäter, spezifische Einrichtungen neu geschaffen werden, hängt dies von der Bereitschaft eines Kantons, dessen Parlament oder allenfalls dessen Stimmbürger ab, ob die notwendigen Finanzen gesprochen und diese Institutionen gebaut und betrieben werden können.

Ein grosser Koordinationsbedarf ist auch im Bereich der Statistik vorhanden.

(B) Aufgrund der unterschiedlichen Strukturen ist eine detaillierte landesweite Statistik über die Belange des Strafvollzugs bis heute noch nicht realisiert. Dies erschwert (D) u.a. Vergleichsmöglichkeiten auf internationaler Ebene.

#### *Uneinheitlichkeit:*

Im Strafvollzug kennen wir sehr grosse Unterschiede bezüglich der infrastrukturellen wie der strukturellen Angebote in den einzelnen Vollzugseinrichtungen:

Ausbaustandard, Angebote für Schulung und Ausbildung, Betreuung und allgemeine Therapieangebote, Arbeitsplätze, usf.

Aktuell kennen wir auch Unterschiede in der Anwendung von alternativen Sanktionsformen wie Gemeinnützige Arbeit und Electronic Monitoring. Die Rechtsgleichheit ist in diesen Fällen nicht gewährleistet.

### Längerfristige Entwicklung

#### *Änderung von Art. 123 BV*

Mit der Änderung von Art. 123 BV im Jahre 2000 wurde klargestellt, dass sowohl die Durchführung des Straf- und Massnahmenvollzugs als auch die diesbezügliche Gesetzgebung in den Aufgabenbereich der Kantone fällt, dass der Bund indessen ermächtigt ist, auf Gesetzesebene in diese kantonalen Zuständigkeiten einzugreifen. Somit wird dem Bund erstmals explizit die Möglichkeit eingeräumt, auf dem Gebiet des Straf- und Massnahmenvollzugs umfassend zu legiferieren.

#### *Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA)*

In einer Variante zur ersten Botschaft war eine neue Bundesrahmengesetzgebung im Straf- und Massnahmenvollzug vorgesehen. Der Bundesrat sieht aus den folgenden

Öffentliche Anhörung zur Föderalismusreform: Berlin 17. Mai 2006

(A)  **BUNDESAMT FÜR JUSTIZ** Sektion Straf- und Massnahmenvollzug (C)  
Walter Troxler 09.05.06

Gründen vom Erlass eines neuen, umfassenden Bundesgesetzes über den Straf- und Massnahmenvollzug zum jetzigen Zeitpunkt ab:

- Für die Kantone wäre es kaum verkraftbar, wenn zusätzlich zu den laufenden Umsetzungen des neuen AT-StGB und der neuen Strafprozess-Ordnung (StPO) nun auch noch ein neues Rahmengesetz für den Straf- und Massnahmenvollzug umzusetzen wäre.
- Ein neues Bundesgesetz für den Straf- und Massnahmenvollzug müsste notgedrungen einen grossen Umfang aufweisen und würde die NFA massiv belasten.
- Die interkantonale Zusammenarbeit wickelt sich lediglich in drei bereits bestehenden, funktionsfähigen Konkordaten ab.

Der Bundesrat empfiehlt für den Straf- und Massnahmenvollzug folgende Änderungen abzuleiten:

- Sicherstellung eines einheitlichen Vollzugs;
- Gewährung von Bundesbeiträgen nur bei Sicherstellung eines bundesrechtskonformen Vollzugs;
- Sicherstellung einer verbindlichen Bauplanung innerhalb der Konkordate;
- Anforderungen des Bundes an den Bedarfsnachweis seitens der Konkordate und Kantone;

Massnahmen drängen sich nicht nur im Verhältnis Bund – Kantone, sondern auch auf der Ebene der interkantonalen Zusammenarbeit auf. Diese Ebene muss namentlich mit dem Ziel einer verbindlicheren Form der Zusammenarbeit unter den Kantonen weiter gestärkt werden. Hier sind die Kantone und die Konkordate aufgerufen, entsprechende Massnahmen einzuleiten.

(B) (D)

#### *Völkerrechtliche Verpflichtungen*

Die Schweiz ist vertraglich etliche völkerrechtliche Verpflichtungen eingegangen (EMRK, Europäisches Übereinkommen über die Überstellung verurteilter Personen, Europäisches Übereinkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe). Das Netz der für die Schweiz verbindlichen völkerrechtlichen Normen ist im Verlaufe der letzten Jahrzehnte immer dichter und auch unübersichtlicher geworden. Die aktuellen Bestrebungen, die zwischenstaatliche Zusammenarbeit im gesamten Bereich der Strafrechtspflege zu verstärken, lassen für die Zukunft einen erhöhten Druck auf eine weitergehende Harmonisierung des Vollzugs erwarten.

Weiterführende Hinweise:

[www.bj.admin.ch](http://www.bj.admin.ch) (Themen Sicherheit, Straf- und Massnahmenvollzug, Gesetzgebung)

[www.prison.ch](http://www.prison.ch) (Konkordate, Ausbildung Strafvollzugspersonal)

Baechtold, Andrea: Strafvollzug. Straf- und Massnahmenvollzug an Erwachsenen in der Schweiz. Stämpfli-Verlag, Bern 2005

Öffentliche Anhörung zur Föderalismusreform: Berlin 17. Mai 2006

(A)

## Bundesvereinigung der Anstaltsleiterinnen und Anstaltsleiter im Justizvollzug e. V.

An den Vorsitzenden des  
Rechtsausschusses  
Deutscher Bundestag  
Platz der Republik 1  
Paul-Löbe-Haus  
11011 Berlin

24. April 2006			
Sekretariat Rechtsausschuss			
Eing.: 24. April 2006			
Az.: 564			
BY	RLn	Ref	Ref
Wü	Wü		

**Vorstand:**

LtdRegDirektor Klaus Winchenbach, I. Vorsitzender  
Marienschloß 1, 35519 Rockenberg  
☎ 06033/998-201 ☎ 06033/998-302  
✉ winchenbach@online.de

Richter am AG Thomas Ullenbruch, 2. Vorsitzender  
Karl-Friedrich-Straße 25, 79312 Emmendingen  
☎ 07641-450-236 ☎ 07641-450-196

RegDirektorin Beate Wüstenbecker, 3. Vorsitzende  
Hirschberg 9, 58730 Fröndenberg  
☎ 02373/758-201 ☎ 02373/758-220

RegDirektor i.R. Dr. Rolf Herrfahrdt, Schriftführer  
Fiernhagen 52, 30823 Garbsen  
☎ 0513776744 ☎

RegDirektor i.R. Josef Paintner, Schatzmeister  
Einsteinstraße 8 a, 63741 Aschaffenburg  
☎ 06021/425490 ✉ josef.paintner@freenet.de

Butzbach d.20.04.06

1. OH ✓ 26.8.06 a.  
2. Anl. a/b

(B)

**Betr.:** Vorgesehene Verfassungsänderung des Art.74 Abs.1, Nr.1 GG

**hier** Öffentliche Anhörung am 17.05.06

**Bezug:** Einladungsschreiben vom 11.04.06

**Anlg.:** Rundschreiben u.  
Stellungnahme vom Februar 2006

Sehr geehrter Herr Vorsitzender Schmidt  
Zur Vorbereitung auf die Anhörung am 17.05.06 bitte ich die anliegend beigelegten Verlautbarungen der Bundesvereinigung der Anstaltsleiterinnen und Anstaltsleiter im Justizvollzug e.V. den Mitgliedern des Rechtsausschusses zugänglich zu machen.

Mit freundlichen Grüßen

  
Klaus Winchenbach  
1. Vorsitzender

(C)

(D)

Sparda Bank Nürnberg 16 29 190 \* BLZ 760 905 00

(A)

## Bundesvereinigung der Anstaltsleiterinnen und Anstaltsleiter im Justizvollzug e. V.

An das  
Bundesjustizministerium  
die Justizministerien der Länder  
die Mitglieder des Rechtsaus-  
schusses des Bundestages  
die Fraktionen des Bundestages

**Vorstand:**

LtdRegDirektor Klaus Winchenbach, 1. Vorsitzender  
Marienschloß 1, 35519 Rockenberg  
☎ 06033/998-201 ☎ 06033/998-302  
✉ [k.winchenbach@jva-rockenberg.hessen.de](mailto:k.winchenbach@jva-rockenberg.hessen.de)

Richter am AG Thomas Ullenbruch, 2. Vorsitzender  
Karl-Friedrich-Straße 25, 79312 Emmendingen  
☎ 07641-450-236 ☎ 07641-450-196

RegDirektorin Beate Wüstenbecker, 3. Vorsitzende  
Hirschberg 9, 58730 Fröndenberg  
☎ 02373/758-201 ☎ 02373/758-220

RegDirektor i.R. Dr. Rolf Herrfahrdt, Schriftführer  
Fiernhagen 52, 30823 Garbsen  
☎ 0513776744 ☎

RegDirektor i.R. Josef Paintner, Schatzmeister  
Einsteinstraße 8 a, 63741 Aschaffenburg  
☎ 06021/425490 ✉ [josef.paintner@freenet.de](mailto:josef.paintner@freenet.de)

Rockenberg, im Februar 06

(B)

**Betr.:** Vorgesehene Verfassungsänderung des Art.74 Abs.1, Nr.1 GG

**hier**

**Bezug:** Beratung im Bundestag und Bundesrat am 10.03.06

**Anlg.:** Resolution vom 29.04.05  
Stellungnahme vom Februar 2006

Sehr geehrte Damen und Herren  
Die Bundesvereinigung der Anstaltsleiterinnen und Anstaltsleiter im Justizvollzug e.V., der der überwiegende Teil aller Anstaltsleiterinnen und Anstaltsleiter der Bundesrepublik Deutschlands angehören, hatte in ihrer Resolution vom 29.04.05 in Bautzen dringend vor der damals in der Föderalismusvereinbarung vorgesehenen Gesetzgebungskompetenzverlagerung für den Strafvollzug auf die Länder unter Darlegung der zu erwartenden negativen Auswirkungen auf die Praxis gewarnt.  
Das Bundesjustizministerium bestätigte mit Schreiben vom 23.05.05, dass die damalige Bundesregierung im Rahmen der Verhandlungen der Föderalismuskommission angeboten hatte die Gesetzgebungskompetenz für den Strafvollzug (nicht für den U-Haftvollzug) auf die Länder zu übertragen und zum Ausdruck gebracht, dass „eine Regionalisierung des Strafvollzugsrechts vertretbar erscheine“. Weiter heißt es in dem Schreiben, daß ein „Auseinanderdriften landesrechtlicher Regelungen auf Grund der verfassungsrechtlichen Vorgaben- der

Sparda Bank Nürnberg 16 29 190 \* BLZ 760 905 00

(C)

(D)

(A)

2 (C)

Grundrechte und insbesondere des Resozialisierungsgebots- für ausgeschlossen erachtet werde.“

Die in letzter Zeit bekannt gewordenen Äußerungen prominenter Landesjustizpolitiker widersprechen entschieden der vom BMJ geäußerten Erwartung. Vielmehr ist hiernach davon auszugehen, dass sich die bisher nach dem einheitlichen Strafvollzugsgesetz ausgerichtete Strafvollzugspraxis sowohl in der Grundausrichtung als auch in Einzelbereichen (Lockerungen, Urlaub ,offener Vollzug, Unterbringungsstandards ua) je nach landespolitischer Vorgabe und ggf, Finanzlage eines Landes erheblich unterscheiden wird.

Auf die hiesige Resolution vom 29.04.05 wurde (mit einer Ausnahme) weder von den Justizverwaltungen der Länder noch von den Vertretern der politischen Parteien im Bundestag reagiert. Dies lässt den Schluss zu, dass entweder gegen die von der Wissenschaft und Praxis vorgetragene Argumente gegen die geplante Verfassungsänderung Essentielles nicht erwidert werden kann, oder man hofft durch Nichtbeachtung –der Stellenwert des Strafvollzuges ist in der gesamtpolitischen Konstellation ohnehin marginal- einer öffentlichen Erörterung aus dem Wege zu gehen.

Die von führenden Politikern der Großen Koalition ausgegebene Weisung das Föderalismuspaket dürfe unter keinen Umständen aufgeschnürt und müsse unverändert durch entschieden werden, darf nicht dazu führen, dass die bei Umsetzung der Verfassungsänderung zu erwartenden Auswirkungen zuvor nicht dargestellt werden und die Abgeordneten sich damit nicht auseinandersetzen.

Mit freundlichen Grüßen

Klaus Winchenbach  
1. Vorsitzender

(B)

Verteiler.  
dpa  
Spiegel  
Südd.Zeitung  
FAZ  
Fr. Rundschau  
Berliner Zeitung  
Tagesspiegel  
ARD  
ZDF

(D)

(A) **Bundesvereinigung der Anstaltsleiterinnen und Anstaltsleiter im Justizvollzug e.V.**

(C)

## Die Gesetzgebungskompetenz für den Strafvollzug muß beim Bund bleiben

Mit großer Sorge verfolgt die Bundesvereinigung der Anstaltsleiterinnen und Anstaltsleiter im Justizvollzug e.V. die Bestrebungen, die Gesetzgebungskompetenz für den Justizvollzug trotz einhelliger Ablehnung in Wissenschaft und Praxis vom Bund auf die Länder zu übertragen.

Das im modernen Strafvollzug Erreichte darf nicht unter Missachtung aller fachlichen Argumente auf dem Altar der Föderalismusreform geopfert werden.

Die Bundesvereinigung als Vertreterin nahezu aller Anstaltsleiterinnen und Anstaltsleiter Deutschlands hält es für unerlässlich, nochmals auf die dramatischen Konsequenzen einer solchen Neuregelung hinzuweisen:

- Das deutsche Strafvollzugssystem hat sich bewährt. Es gilt weltweit als wegweisend. Dies war nur möglich auf der Grundlage des 1977 in Kraft getretenen Bundesgesetzes, das erhalten bleiben muss. Ein Strafvollzugssystem mit sechzehn verschiedenen Landesgesetzen kann nicht beispielgebend sein. In Zeiten europäischer Bemühungen um Vereinheitlichung des Rechts wäre der Rückfall in Kleinstaaterei anachronistisch und grotesk.
- Die Argumente der Befürworter einer Kompetenzverlagerung überzeugen uns nicht:

(B) &gt; „Mehr Sicherheit für weniger Geld!“

(D)

Dies geht nicht. Spürbare Einsparungen kann der Staat nur durch Verringerung der Personalkosten erreichen. Die Folgen wären weniger, geringer bezahltes und schlechter ausgebildetes Personal. Nach allen Erfahrungen verschlechtert dies die Sicherheitslage in unseren Anstalten empfindlich; Gewalt, Ausbrüche und Unruhen sind zu befürchten.

> „Berücksichtigung landesspezifischer Unterschiede!“

Ob in Bayern oder in Berlin, ein Jahr Freiheitsstrafe bleibt ein Jahr Freiheitsstrafe. Landesspezifische Unterschiede rechtfertigen nicht eine Zersplitterung des Strafvollzugsrechts durch landesrechtliche Zuständigkeiten. Im Gegenteil: Das Strafvollzugsgesetz ist konsequenter Abschluss der bereits 1871 eingeleiteten Rechtsvereinheitlichung auf dem Gebiet der gesamten Strafrechtspflege.

> „Größere Handlungsfähigkeit der Länder!“

Darin steckt weniger eine Chance als eine Gefahr, denn es drohen vorschnelle populistische Gesetzesänderungen. Das Verfassungsgebot der Resozialisierung ist ein hoher Wert. Nunmehr droht, dass es durch solche Entscheidungen langfristig ausgehöhlt wird, und dies in einer Zeit, in der gerade der Verlust von Werten beklagt wird.

> „Abbau von Bürokratie“!

Auch dieses Versprechen wird nicht zu halten sein. Im Gegenteil: Anstelle eines Bundesgesetzes müssten sechzehn neue Landesgesetze und eine Vielzahl von Verwaltungsvorschriften formuliert und verabschiedet bzw. erlassen werden. Die Rechtszersplitterung erschwert die auch weiterhin notwendige Zusammenarbeit zwischen den Bundesländern und veranlasst darüber hinaus zusätzliche Kooperationen. Die Aufblähung der Bürokratie in jedem Bundesland droht als zwingende Folge.

Wir fordern den Gesetzgeber auf, die Verlagerung der Gesetzgebungskompetenz für den Strafvollzug zu überdenken und sich durch eine Anhörung von Experten im Bundestag beraten zu lassen.

Bonn, im Februar 2006

(A) **Prof. Dr. Manfred Baldus** (C)

Universität Erfurt  
Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Neuere Rechtsgeschichte  
Nordhäuser Straße 63  
99089 Erfurt  
manfred.baldus@uni-erfurt.de  
Tel. 0361 – 737 4711

---

**Öffentliche Anhörung des Rechtsausschusses des  
Deutschen Bundestages („Anhörung Föderalismusreform“)  
am 17. Mai 2006 (Bereich „Inneres“)**

---

(B) **Schriftliche Stellungnahme** (D)

- zum Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 22, 23, 33, 52, 72, 73, 74, 74a 75, 84, 85, 87c, 91a, 91b, 93, 98, 104a, 104b, 105, 107, 109, 125a, 125b, 125c, 143c),
- dabei insbesondere zur
  - ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus durch das Bundeskriminalpolizeiamt bei länderübergreifenden Gefahren,
  - ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das Melde- und Ausweiswesen,
  - ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das Waffen- und Sprengstoffrecht und
  - Übertragung der Gesetzgebungskompetenz für das Versammlungsrecht auf die Länder.



(A) (C)**Gliederung**A. Vorgesehene Änderungen des Grundgesetzes

## I. Regelungen zur Gesetzgebungskompetenz

1. Ausschließliche Bundeskompetenz zur Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus durch das Bundeskriminalpolizeiamt bei länderübergreifenden Gefahren
2. Ausschließliche Bundeskompetenz für das Melde- und Ausweiswesen
3. Ausschließliche Bundeskompetenz für das Waffen- und Sprengstoffrecht
4. Übertragung der Kompetenz für das Versammlungsrecht auf die Länder

## II. Übergangsregelungen

1. Melde- und Ausweiswesen sowie Abwehr von terrorismusbedingten Gefahren durch das Bundeskriminalpolizeiamt
2. Waffen- und Sprengstoffrecht
3. Versammlungsrecht

B. Bewertung der vorgesehenen Änderungen des Grundgesetzes

## I. Bewertungsmaßstäbe

## II. Bewertung

1. Kompetenz des Bundes für die Abwehr terrorismusbedingter Gefahren durch das Bundeskriminalamt
  - a) Rechtspolitische Diskussion im Vorfeld des Gesetzentwurfs
  - b) Umfang der Kompetenz des Bundes
    - aa) „Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus durch das Bundeskriminalpolizeiamt“
    - bb) Ermächtigung zur Regelung polizeilicher Exekutivbefugnisse
    - cc) Ermächtigung zur Begründung von Weisungsrechten des Bundeskriminalamtes
  - c) Sperrwirkung der Kompetenz des Bundes
  - d) Stellungnahme
    - aa) Präventivkompetenz des Bundeskriminalamtes als Novität im Polizeirecht der Bundesrepublik Deutschland?
    - bb) Präventivkompetenz des Bundeskriminalamtes als deutsche Sonderlösung?
    - cc) Ineffiziente Doppelzuständigkeiten und Kompetenzkonflikte durch Präventivkompetenz des Bundeskriminalamtes?
    - dd) Präventivkompetenz des Bundeskriminalamtes als Bruch mit der Tradition des deutschen Polizeiföderalismus?
    - ee) Präventivkompetenz des Bundeskriminalamtes – ein Abschied vom Grundsatz der „Polizeihoheit der Länder“?
    - ff) Freiheitsgefährdungen durch Präventivkompetenz des Bundeskriminalamtes?
    - gg) Effizienzgewinne durch Präventivkompetenz des Bundeskriminalamtes?
  - e) Fazit
2. Ausschließliche Bundeskompetenz für das Melde- und Ausweiswesen
3. Ausschließliche Bundeskompetenz für das Waffen- und Sprengstoffrecht
4. Übertragung der Kompetenz zur Regelung des Versammlungsrechts auf die Länder
  - a) Traditionelle Zuständigkeit des Gesamtstaates für das Versammlungsrecht
  - b) Bewertung
  - c) Fazit

(B) (D)C. Ergebnis

(A) **A. Vorgesehene Änderungen des Grundgesetzes** (C)

**I. Regelungen zur Gesetzgebungskompetenz**

**1. Ausschließliche Bundeskompetenz zur Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus durch das Bundeskriminalpolizeiamt bei länderübergreifenden Gefahren**

Der Entwurf des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes sieht vor, dem Bund die bislang nicht existierende Gesetzgebung für die „Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus durch das Bundeskriminalpolizeiamt in Fällen“ zuzuweisen, „in denen eine länderübergreifende Gefahr vorliegt, die Zuständigkeit einer Landespolizeibehörde nicht erkennbar ist oder die oberste Landesbehörde um eine Übernahme ersucht“ (Art. 1 Nr. 6 a) cc) E-GGÄnderungsG). Zudem ist vorgesehen, dass Gesetze, die in Wahrnehmung dieser ausschließlichen Kompetenz erlassen werden, „der Zustimmung des Bundesrates“ bedürfen (Art. 1 Nr. 6 b) E-GGÄnderungsG).

(B) **2. Ausschließliche Bundeskompetenz für das Melde- und Ausweiswesen** (D)

Mit Inkrafttreten des Grundgesetzes im Jahre 1949 erhielt der Bund das Recht, über das „Melde- und Ausweiswesen“ Rahmenvorschriften für die Gesetzgebung der Länder zu erlassen (Art. 75 Abs. 1 Nr. 5 GG).<sup>1</sup> In Zukunft soll das Melde- und Ausweiswesen in den Bereich der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes fallen (Art. 1 Nr. 6 a) aa) E-GGÄnderungsG).

**3. Ausschließliche Bundeskompetenz für das Waffen- und Sprengstoffrecht**

---

<sup>1</sup> Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949, BGBl., S. 1.

(A) Seit 1972 ist das Waffenrecht<sup>2</sup> und seit 1976 ist auch das Sprengstoffrecht<sup>3</sup> Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung (Art. 74 Abs. Nr. 4a GG). Dem Gesetzentwurf zufolge soll in Zukunft dem Bund die ausschließliche Gesetzgebung für das Waffen- und Sprengstoffrecht zustehen (Art. 1 Nr. 6 a) dd) Nr. 12 E-GGÄnderungsG). (C)

#### 4. Übertragung des Versammlungsrechts auf die Länder

Mit Inkrafttreten des Grundgesetzes wurde das Versammlungsrecht Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung (Art. 74 Nr. 3 GG). Der Gesetzentwurf sieht dagegen die Streichung des Versammlungsrechts aus dem Katalog der konkurrierenden Gesetzgebung vor (Art. 1 Nr. 7 a) bb) E-GGÄnderungsG). Damit würde das Versammlungsrecht in die ausschließliche Zuständigkeit der Länder überführt.

## II. Übergangsregelungen

(B) **1. Melde- und Ausweiswesen sowie Abwehr terrorismusbedingter Gefahren durch das Bundeskriminalpolizeiamt** (D)

Sollte das Melde- und Ausweiswesen in den Bereich der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes überführt (vgl. Art. 1 Nr. 6 a) aa) E-GGÄnderungsG) oder eine neue ausschließliche Bundeskompetenz für die Abwehr terrorismusbedingter Gefahren durch das Bundeskriminalpolizeiamt geschaffen werden (vgl. Art. 1 Nr. 6 a) cc) E-GGÄnderungsG), so hätte dies für das bestehende einfache Landesrecht die folgende Konsequenz: Das Landesrecht würde als Landesrecht fort gelten, könnte aber durch Bundesrecht ersetzt werden (Art. 1 Nr. 21 E-GGÄnderungsG, E-Art. 125a Abs. 3 GG). Das bislang bestehende Bundesrecht auf dem Gebiet des Melde- und Ausweiswesens<sup>4</sup> würde als Bundesrecht fort gelten (Art. 1 Nr. 22 E-GGÄnderungsG, E-Art. 125b Abs. 1 GG).

<sup>2</sup> 31. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. Juli 1972, BGBl. I, S. 1305.

<sup>3</sup> 34. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 23. August 1976, BGBl. I, S. 2383.

<sup>4</sup> Melderechtsrahmengesetz in der Fassung vom 19. April 2002, BGBl. I, S. 1342; Gesetz über Personalausweise in der Fassung vom 21. April 1986, BGBl. S. 548.

(A) **2. Waffen- und Sprengstoffrecht** (C)

Das Waffen- und Sprengstoffrecht, das in der Vergangenheit als Landesrecht erlassen worden ist, aber im Falle der vorgesehenen Überführung in die ausschließliche Gesetzgebung des Bundes nicht mehr als Landesrecht erlassen werden könnte (vgl. Art. 1 Nr. 6, a) dd) Nr. 12 E-GGÄnderungsG), würde zunächst als Landesrecht fort gelten, könnte aber durch Bundesrecht ersetzt werden (Art. 1 Nr. 21 E-GGÄnderungsG, E-Art. 125a Abs. 3 GG).

### 3. Versammlungsrecht

Das Versammlungsrecht, das bisher als Bundesrecht erlassen worden ist<sup>5</sup>, würde aufgrund des Gesetzentwurfes nicht mehr als Bundesrecht erlassen werden können, da es in Zukunft in den Bereich der ausschließlichen Zuständigkeit der Länder fiel (vgl. Art. 1 Nr. 7 a) bb) E-GGÄnderungsG). Der Gesetzentwurf sieht vor, dass es zunächst als Bundesrecht fort gelten würde, aber durch Landesrecht ersetzt werden könnte (Art. 1 Nr. 21 E-GGÄnderungsG, E-Art. 125a Abs. 1 GG).

(B) (D)

## B. Bewertung der vorgesehenen Änderungen des Grundgesetzes

### I. Bewertungsmaßstäbe

Die Maßstäbe für die Bewertung der vorgesehenen Änderungen des Grundgesetzes sind nicht dem Grundgesetz zu entnehmen. Die vorgesehenen Änderungen greifen nicht in den Bereich ein, der durch Art. 79 Abs. 3 GG dem Zugriff des verfassungsändernden Gesetzgebers versperrt ist. Berührt werden weder die Gliederung des Bundes in Länder, noch die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung und auch nicht die in den Artikeln 1 und 20 niedergelegten Grundsätze.

<sup>5</sup> Gesetz über Versammlungen und Aufzüge (Versammlungsgesetz) in der Fassung vom 15. November 1978 (BGBl. I, S. 1789), zuletzt geändert durch Gesetz vom 24. März 2005 (BGBl. I, S. 969).

- (A) Aus diesem Grunde ist zu prüfen, ob und inwieweit die vorgesehenen Änderungen den Zielen des Gesetzentwurfes entsprechen. Der Entwurf zielt ausweislich seiner Begründung darauf, (C)
- die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit von Bund und Ländern zu verbessern,
  - die politischen Verantwortlichkeiten deutlicher zuzuordnen sowie
  - die Zweckmäßigkeit und Effizienz der Aufgabenerfüllung zu steigern (BT-Drs. 16/813, S. 1, 7)

## II. Bewertung

### 1. Kompetenz des Bundes für die Abwehr terrorismusbedingter Gefahren durch das Bundeskriminalamt

#### a) Rechtspolitische Diskussion im Vorfeld des Gesetzentwurfs

- (B) In der bisher geführten rechtspolitischen Diskussion wurden für die Schaffung einer Kompetenz des Bundes zur Abwehr terrorismusbedingter Gefahren durch das Bundeskriminalpolizeiamt vor allem die folgenden Argumente vorgetragen: (D)
- Bei Gefährdungshinweisen insbesondere aus dem Ausland könne das Bundeskriminalamt die weitere Sachverhaltsaufklärung nicht selbst vornehmen und müsse sich daher an die zuständige Landespolizei wenden, die allein berechtigt sei, zur Gefahrenabwehr mit Hilfe polizeilicher Maßnahmen weitere Erkenntnisse zu gewinnen; zudem sei nicht immer sofort ersichtlich, welche Landespolizei überhaupt zuständig sei, z.B. beim Einsatz von Mobiltelefonen. Es bestünde daher die Gefahr eines Vakuums und riskanter Verzögerungen mit fatalen Folgen.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> So der ehemalige Bundesminister des Innern, Otto Schily, Strafverfolgung und Vorbeugung aus einer Hand, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 20. Dezember 2004. Zustimmung: Senator für Inneres Dr. Erhart Körting, Pressemeldung vom 18. Juni 2004; ehemaliger Innenminister von Schleswig-Holstein, Klaus Buß, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 29. Oktober 2004. Im Ergebnis zustimmend auch der gegenwärtig amtierende Bundesminister des Innern, Dr. Wolfgang Schäuble, in: Der Spiegel, vom 28. 11. 2005. Aus der Polizeirechtswissenschaft: Prof. Dr. Erhard Denninger, Anti-Terrorpolitik in Deutschland, Bundeszentrale für politische Bildung, Forum vom 22. Mai 2003: „Es wäre vielleicht sinnvoll, dem Bundeskriminalamt auch, begrenzt auf die Terrorismusbekämpfung, präventive Ermittlungsbefugnisse in enger Abstimmung mit den Landeskriminalämtern zu übertragen. Der deutsche Föderalismus würde dadurch nicht zusammenbrechen. Dies wäre auch im Hinblick auf die auszubauende europäische Zusammenarbeit im präventiven wie im repressiven Bereich konsequent. Das BKA ist da die notwendige Brücke“. Zweifel an der Leistungsfähigkeit föderaler Strukturen angesichts der besonderen Anforderungen bei der Bekämpfung terroristischer Gewalt äußert auch der Pariser Ermitt-

- (A) - Bei Terroristen handele es sich um mobile Täter, so dass eine Bekämpfung „vor Ort“ durch lokale Polizeien nur schwer möglich sei.<sup>7</sup> (C)
- Bei ausländischen Hinweisen zum internationalen Terrorismus müsse nicht in allen Fällen bereits eine örtliche Zuständigkeit einer deutschen Polizeibehörde erkennbar sein.<sup>8</sup>
- Bei Geheimdienstinformationen könnten nicht immer alle Informationen an die Länder weitergegeben werden, da durch einen größer werdenden Kreis von Mitwissern auch die Gefahr undichter Stellen zunähme.<sup>9</sup>
- Es habe zwar in der Vergangenheit noch keinen Fall gegeben, in dem sich die fehlende Kompetenz des Bundes schädigend ausgewirkt habe, es dürfe aber nicht abgewartet werden, bis wegen des Fehlens einer solchen Kompetenz ein verheerender Anschlag gelänge.<sup>10</sup>

Gegen eine neue Kompetenz für den Bund wurde in der folgenden Weise argumentiert:

- (B) - Die gut organisierten Länderpolizeien seien aufgrund ihrer Orts- und Milieukenntnisse zur Terrorismusbekämpfung besser geeignet.<sup>11</sup> (D)
- Doppelzuständigkeiten des Bundes und der Länder führten zu Kompetenzkonflikten und behinderten effektive Lösungen.<sup>12</sup>
- (B) - Die Einführung von Weisungsrechten des Bundes in einzelnen Bereichen der Gefahrenabwehr widerspreche der bewährten föderalen Sicherheitsarchitektur in Deutschland.<sup>13</sup> (D)

lungsrichter Jean-Louis Brugière: die Behörden müssten oft „in Echtzeit“ handeln, so dass er in dieser Hinsicht die zentralistischen französischen Strukturen für nützlicher hält als die deutschen föderalen (Bericht der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 5. November 2004).

<sup>7</sup> Ehemaliger Bundesminister des Innern, Otto Schily, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 20. November 2004.

<sup>8</sup> BT-Drs. 16/813, S. 12.

<sup>9</sup> Präsident des Bundeskriminalamtes, Jörg Ziercke, in: die tageszeitung vom 7. Februar 2005.

<sup>10</sup> Präsident des Bundeskriminalamtes, Jörg Ziercke, in: die tageszeitung vom 7. Februar 2005.

<sup>11</sup> So der Innenminister von Nordrhein-Westfalen, Dr. Ingo Wolf, in einer Pressemeldung des Innenministeriums von Nordrhein-Westfalen vom 3. November 2005.

<sup>12</sup> So der Innenminister von Nordrhein-Westfalen, Dr. Ingo Wolf, in einer Pressemeldung des Innenministeriums von Nordrhein-Westfalen vom 3. November 2005. Zustimmung: Fraktion der SPD im Landtag Nordrhein-Westfalen, Entschließungsantrag vom 30. November 2005 zum Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen „Sicherheitsarchitektur erhalten – Föderalismus stärken“, LT 14/828; Innenpolitischer Sprecher der FDP/DVP-Landtagsfraktion Dr. Walter Döring, Pressemitteilung vom 6. Dezember 2005; Vorsitzender der FDP Landtagsfraktion Schleswig-Holstein, Wolfgang Kubicki, Pressemitteilung vom 25. Januar 2006.

<sup>13</sup> Fraktion der SPD im Landtag Nordrhein-Westfalen, Entschließungsantrag vom 30. November 2005 zum Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen „Sicherheitsarchitektur erhalten – Föderalismus stärken“, LT-Drs. 14/828.

- (A) - Würde die Koordinierungsfunktion des Bundeskriminalamtes in erforderlichem Maße wahrgenommen, seien Sicherheitsdefizite nicht zu befürchten.<sup>14</sup>
- Die teilweise behaupteten Sicherheitslücken seien rein hypothetischer Natur und in keinem konkreten Sachverhalt nachgewiesen.<sup>15</sup>
- Eine notwendige und sinnvolle Stärkung der Zentralstellenfunktion des Bundeskriminalamtes könne ohne Änderung des Grundgesetzes durchgeführt werden.<sup>16</sup>
- (C)

#### b) Umfang der vorgesehenen Kompetenz des Bundes

##### aa) „Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus durch das Bundeskriminalpolizeiamt“

Der vorgesehene neue Kompetenztitel umfasst eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes für den Bereich der „Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus“, sofern „eine länderübergreifende Gefahr vorliegt, die Zuständigkeit einer Landespolizeibehörde nicht erkennbar ist oder die oberste Landesbehörde um eine Übernahme ersucht“.

- (B) Zudem wird durch die Wendung „durch das Bundeskriminalpolizeiamt“ auch eine Verwaltungskompetenz des Bundes begründet. Es ist gewiss unter systematischen Gesichtspunkten befremdlich, in eine Regelung zur Gesetzgebungskompetenz auch eine solche zur Verwaltungskompetenz mit aufzunehmen. Der Blick auf die bestehende Fassung des Art. 73 Nr. 10 GG zeigt indessen, dass eine solche Gesetzgebungstechnik auch nicht gänzlich unüblich ist.
- (D)

<sup>14</sup> So der Bayerische Staatsminister des Innern, Dr. Günter Beckstein, in einer Rede anlässlich einer Veranstaltung des Forums für Terrorismusbekämpfung des Marshallcenters am 16. Februar 2005, S. 24 (anders aber derselbe in einer Sendung der Tagesschau vom 26. Juli 2005: „Gegen eine ergänzende Kompetenz für das Bundeskriminalamt im Bereich des internationalen Terrorismus zur Abwehr von Gefahren habe ich keine Einwendungen“). Aus der Literatur: Hetzer, Terrorbekämpfung jenseits der Verfassung? Gefahrenabwehr durch das Bundeskriminalamt, Kriminalistik 2005, S. 144, 150.

<sup>15</sup> So der Bayerische Staatsminister des Innern, Dr. Günter Beckstein, in einer Rede anlässlich einer Veranstaltung des Forums für Terrorismusbekämpfung des Marshallcenters am 16. Februar 2005, S. 24

<sup>16</sup> Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Landtag Nordrhein-Westfalen „Sicherheitsarchitektur erhalten – Föderalismus stärken“ vom 22. November 2005, LT-Drs. 14/721.

(A) Zum Verständnis des Begriffs des internationalen Terrorismus verweist der Gesetzesentwurf insbesondere auf den Rahmenbeschluss des Rates der Europäischen Union zur Terrorismusbekämpfung (BT-Drs. 16/813, S. 12). Danach werden „Handlungen, die durch die Art ihrer Begehung oder den jeweiligen Kontext ein Land oder eine internationale Organisation ernsthaft schädigen können“ als terroristische Straftaten eingestuft, wenn diese Handlungen darauf zielen:

- die Bevölkerung auf schwer wiegende Weise einzuschüchtern,
- öffentliche Stellen oder eine internationale Organisation rechtswidrig zu einem Tun oder Unterlassen zwingen oder
- die politischen, verfassungsrechtlichen, wirtschaftlichen oder sozialen Grundstrukturen eines Landes oder einer internationalen Organisation zu destabilisieren oder zu zerstören.<sup>17</sup> Da die vorgesehene Änderung nicht allein von „Terrorismus“, sondern von „internationalem Terrorismus“ spricht, müssen die beschriebenen Handlungen in einem Kontext stehen, der über einen einzelnen Staat hinaus reicht. Dies kann etwa dann gegeben sein, wenn sich der Kampf terroristischer Gruppierungen gegen zwischenstaatliche Einrichtungen (internationale Organisationen), gleichzeitig gegen mehrere Staaten bzw. deren Regierungen richtet oder aber die Mitglieder dieser Gruppierungen staatsgrenzenüberschreitend agieren.

(B) Der vorgesehene Kompetenztitel weist dem Bund die Gesetzgebungszuständigkeit für die Abwehr terrorismusbedingter „Gefahren“ zu. Es ist allgemein anerkannt, dass der Bereich der Gefahrenabwehr nicht nur Sachlagen erfasst, bei der im Einzelnen Fall die hinreichende Wahrscheinlichkeit besteht, dass bei ungehindertem Fortgang in absehbarer Zeit ein Schaden für die öffentliche Sicherheit und Ordnung eintreten wird. Gefahrenabwehr umfasst auch die Straftatenverhütung bzw. die vorbeugende Verbrechensbekämpfung.<sup>18</sup> Mithin würde sich die vorgesehene Regelung auch auf das Vorfeld einer konkreten Gefahr erstrecken und damit eine umfassende Präventivkompetenz des Bundes begründen. Wie weit diese Kompetenz hinsichtlich des Vorfeldbereichs konkret ausgeschöpft werden kann, ist dann eine Frage der grundrechtlichen Grenzen polizeilicher Eingriffe.

<sup>17</sup> Art. 1 Rahmenbeschluss des Rates vom 13. Juni 2002, ABl. L 164, S. 4. Der Beschluss ergänzt diese Definition um bestimmte Deliktgruppen, die im Einzelnen aufgeführt werden, so z.B. Angriffe auf das Leben und die körperliche Unversehrtheit einer Person, Entführung oder Geiselnahmen, Kapern von öffentlichen Verkehrsmitteln u.s.w.

<sup>18</sup> Vgl. BVerwG NVwZ 1990, S. 1165; BVerfG, Urteil vom 27. Juli 2005, Rz. 96; § 1 Muster-Entwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes des Bundes und der Länder.



(A) bb) Ermächtigung zur Regelung polizeilicher Exekutivbefugnisse (C)

Der vorgesehene Kompetenztitel begründet auch das Recht des Bundes, das Bundeskriminalamt mit so genannten polizeilichen Exekutivbefugnissen auszustatten, also mit Ermächtigungen zu operativen Maßnahmen wie offene und verdeckte Datenerhebungen, Platzverweise, Verhaltensverbote, Durchsuchungen, Sicherstellungen, Ingewahrsamnahmen oder sonstige Maßnahmen des unmittelbaren Zwangs. Denn aufgrund des Wortlauts, des Zwecks und des normativen Umfelds der vorgesehenen Kompetenzregelung ist davon auszugehen, dass ein Verfassungsgesetzgeber, der dem „Bundeskriminalpolizeiamt“ eine bestimmte Gefahrenabwehraufgabe zuweist, einem solchen Amt keine Mittel und Befugnisse vorenthalten will, die zur Erfüllung dieser Aufgabe notwendig sind.<sup>19</sup> Die Regelung zielt nicht auf die Funktion des Bundeskriminalamtes als Zentralstelle, sondern offensichtlich auf seine Funktion als *Polizeiamt* im Sinne einer auch operativ agierenden Behörde.

cc) Ermächtigung zur Begründung von Weisungsrechten des Bundeskriminalamtes

(B) Der vorgesehene Kompetenztitel dürfte den Bund auch dazu ermächtigen, dem Bundeskriminalamt für die Wahrnehmung des umschriebenen Sachbereichs Weisungsrechte gegenüber den Polizeibehörden der Länder einzuräumen. Die Begründung liefert hierzu das Ziel des Gesetzentwurfs, die Effizienz der Aufgabenerfüllung von Bund und Ländern zu steigern. Dieses Ziel würde konterkariert, wenn dem Bundeskriminalamt in terrorismusbedingten akuten Gefahrenlagen verwehrt sein sollte, auf die Kräfte der Landespolizeien zurückzugreifen.<sup>20</sup> Durch eine solche Weisungsbefugnis dürfte eine föderalismuspolitisch prekäre Beschwerung der bundesstaatlichen Polizeiorganisation und eine übermäßige Beeinträchtigung von Länderinteressen

<sup>19</sup> Zu der in der Literatur mehrheitlich bejahten Frage der aus Art. 73 Nr. 10 und 87 Abs. 1 Satz 2 GG ableitbaren Exekutivbefugnisse des Bundeskriminalamtes: Baldus, *Transnationales Polizeirecht*, 2001, S. 112 m.w.N.

<sup>20</sup> Die Ausstattung des Bundeskriminalamtes mit Weisungsrechten gegenüber den Landespolizeien wird in der Literatur mehrheitlich bejaht und aus Art. 87a Abs. 1 oder Art. 87 Abs. 1 i.V.m. Art. 73 Nr. 10 GG abgeleitet; vgl. dazu Wehrtebach/Droste, in: *Bonner Kommentar zum Grundgesetz*, Art. 73 Nr. 10, Lieferung Dezember 1998, Rz. 76 m.w.N. in Fn. 102 und Baldus, *Transnationales Polizeirecht*, 2001, S. 112 m.w. N. in Fn. 50.

(A) nicht zu befürchten sein. Denn der Entwurf sieht vor, dass die Wahrnehmung dieser Gesetzgebungskompetenz der Zustimmung des Bundesrates bedarf (Art. 1 Nr. 6 b E-GGÄnderungsG).

(C)

### c) Sperrwirkung der Kompetenz des Bundes

Jede Kompetenzzuweisung entfaltet eine Sperrwirkung für diejenige Organisationseinheit des Staates, an die sie nicht adressiert ist; die Bereiche, die das Grundgesetz der ausschließlichen Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes zuordnet, wird den Ländern entzogen und dies sogar unabhängig davon, ob der Bund in diesem Bereich selbst tätig wird.<sup>21</sup>

(B) Bei Inkrafttreten der vorgesehenen Regelung hätte diese Sperrwirkung zur Folge, dass die Länder in dem speziellen Bereich der Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus nicht mehr regelungsbefugt wären, sofern es sich um eine länderübergreifende Gefahr handelt, die Zuständigkeit einer Landespolizeibehörde nicht erkennbar ist oder eine oberste Landesbehörde um eine Übernahme ersucht. Die gegenwärtig bestehenden landesgesetzlichen Vorschriften, die in den Anwendungsbereich der vorgesehenen Bundeskompetenz fallen, würden allerdings nicht sogleich nach Inkrafttreten der neuen Kompetenzregelung ihre Geltung verlieren. Vielmehr würde aufgrund der vorgesehenen Übergangsvorschriften das bestehende Landesrecht bis zu seiner Ersetzung durch Bundesrecht fort gelten (Art. 1 Nr. 21 E-GGÄnderungsG, Art. 125a Abs. 3 E-GG).

(D)

Sollte sich bei der Schaffung bundesgesetzlicher Regelungen, die zu einer Verdrängung und Geltungsbeendigung von Landesrecht führen, problematische Regelungslücken auftun, stünde dem Bundesgesetzgeber die Möglichkeit offen, die Länder zu einer entsprechenden lückenschließenden Gesetzgebung gemäß Art. 71 GG zu ermächtigen.

(A) d) Stellungnahme (C)

aa) Präventivkompetenz des Bundeskriminalamtes als Novität im Polizeirecht der Bundesrepublik Deutschland?

Die vorgesehene Präventivkompetenz des Bundeskriminalamtes wäre keine Novität und auch kein Fremdkörper im föderal organisierten Gefüge der Sicherheitsbehörden in Deutschland.

Schon nach geltendem Recht hat das Bundeskriminalamt die Aufgabe, als Zentralstelle sowohl für das polizeiliche Auskunfts- und Nachrichtenwesen wie auch für die Kriminalpolizei die Polizeien des Bundes und der Länder bei der Verfolgung und *Verhütung* von Straftaten zu unterstützen.<sup>22</sup> Ihm obliegt der zur Verfolgung und *Verhütung* von Straftaten erforderliche Dienstverkehr der Polizeien des Bundes- und der Länder mit den Polizei- und Justizbehörden anderer Staaten.<sup>23</sup> Es ist für den *Schutz* von Mitgliedern der Verfassungsorgane des Bundes sowie deren Gäste aus anderen Staaten zuständig.<sup>24</sup> Schließlich obliegt ihm bezüglich bestimmter Strafverfahren der *Schutz* von Personen, deren Aussage zur Erforschung der Wahrheit von Bedeutung ist oder war.<sup>25</sup>

(B) (D)

Diese einfach-rechtlich zugewiesenen Präventivaufgaben des Bundeskriminalamtes sind auch als Ausfluss verfassungsrechtlich abgesicherter Kompetenzen des Bundes darstellbar. Sie finden ihren verfassungsrechtlichen Grund entweder in der Zentralstellenkompetenz des Bundes (Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG i.V.m. Art. 73 Nr. 10 a) GG)<sup>26</sup>, der Kompetenz für die internationale Verbrechensbekämpfung (Art. 73 Nr. 10 GG)<sup>27</sup>, der Kompetenz kraft Natur der Sache<sup>28</sup> oder einer Annex-Kompetenz zum

<sup>21</sup> Vgl. Heintzen, in: v.Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 2, 5. Aufl., 2005, Art. 71, Rz. 19.

<sup>22</sup> § 2 Abs. 1 BKAG (Hervorhebung nur hier).

<sup>23</sup> § 3 Abs. 1 BKAG (Hervorhebung nur hier).

<sup>24</sup> § 5 Abs. 1 BKAG (Hervorhebung nur hier).

<sup>25</sup> § 6 Abs. 1 BKAG (Hervorhebung nur hier).

<sup>26</sup> Burgi, in: v.Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 3, 5. Aufl., 2005, Art. 87, Rz. 48.

<sup>27</sup> Baldus, Transnationales Polizeirecht, 2001, mit ausführlicher Begründung auf den S. 60ff. (Nachweise zur a.A. dort auf S. 61 in Fn. 10); Heintzen, in: v.Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 2, 5. Aufl., 2005, Art. 71, Rz. 93 m.w.N in Fn. 280.

<sup>28</sup> Schreiber, NJW 1997, S. 2137, 2140 m.w.N. in Fn. 19.

- (A) Recht des Bundes, das gerichtliche Verfahren gesetzlich zu regeln (Art. 74 Nr. 1 GG)<sup>29</sup>. (C)

Auch die Zuweisung von Exekutivbefugnissen des Bundeskriminalamtes zur Wahrnehmung und Erfüllung präventivpolizeilicher Aufgaben wäre kein gänzlich neuartiger Vorgang, wie die Befugnisse des Bundeskriminalamtes zum Zeugenschutz sowie zum Schutz von Verfassungsorganen zeigen.<sup>30</sup> Weisungsrechte des Bundeskriminalamtes gegenüber Polizeien der Länder existieren bislang indessen nur im Bereich der Strafverfolgung.<sup>31</sup> Im präventiven Bereich sind Weisungsrechte des Bundes bzw. von Bundesbehörden dennoch nicht gänzlich unbekannt.<sup>32</sup>

#### bb) Präventivkompetenz des Bundeskriminalamtes als deutsche Sonderlösung?

- (B) Es fehlen eingehende rechtsvergleichende Untersuchungen zur Frage, wie andere europäische Staaten die Abwehr terrorismusbedingter Gefahren organisieren. Gleichwohl finden sich Hinweise, dass Frankreich und Polen zentrale Sicherheitsbehörden ermächtigt haben, auch präventivpolizeilich tätig zu werden, die Schweiz im Jahre 2003 eine zentrale Bundespolizei eingerichtet hat, die schon für die Vorermittlung zur Erlangung tatverdachtsbegründender Hinweise zuständig ist und Großbritannien eine zentrale Bundespolizei plant.<sup>33</sup> Sollte der verfassungsändernde Gesetzgeber die Präventivkompetenz des Bundeskriminalamtes bejahen, so würde damit also kein deutscher Sondertatbestand geschaffen. (D)

#### cc) Ineffiziente Doppelzuständigkeiten und Kompetenzkonflikte durch Präventivkompetenz des Bundeskriminalamtes?

Die in Art. 70 GG angelegte Systematik fordert die Zuordnung von Materien entweder zu einer Kompetenz des Bundes oder zu einer solchen der Länder; eine gesetzgebe-

<sup>29</sup> Ahlf/Daub/Lersch/Störzer, Bundeskriminalamtgesetz, 2000, § 6, Rz. 2.

<sup>30</sup> § 21 Abs. 2 bis 7 und § 23 Abs. 1 und 2 BKAG.

<sup>31</sup> § 4 Abs. 4 BKAG.

<sup>32</sup> Art. 35 Abs. 3 und 91 Abs. 2 GG; § 7 BVerfSchG.

<sup>33</sup> Schily, Strafverfolgung und Vorbeugung aus einer Hand, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 20. Dezember 2004.

- (A) rische Doppelzuständigkeit von Bund und Ländern ist dem Grundgesetz fremd.<sup>34</sup> (C)  
 Dies bedeutet: Sollte die vorgesehene Kompetenzregelung in Kraft treten, wäre die Gesetzgebungskompetenz der Länder insoweit verdrängt. Landesrechtliche Vorschriften würden dann nur so lange gelten, bis ersetzendes Bundesrecht in Kraft tritt (Art. 1 Nr. 21 E-GGÄnderungsG, Art. 125a Abs. 3 E-GG).

Trotz dieses Ausschlusses von Doppelzuständigkeiten des Bundes- und der Landesgesetzgeber kann es allerdings auf einfach-rechtlicher Ebene zu konkurrierenden Zuständigkeiten von Bundeskriminalamt und Behörden der Landespolizeien kommen, sofern sich im Anwendungsfeld des vorgesehenen neuen Kompetenztitels einfach-rechtliche Regelungen des Bundes und der Länder überlappen sollten. Solche Zuständigkeitsüberschneidungen auf der Ebene des einfachen Rechts stellen in einem föderal organisierten Staatswesen aber keinen exzeptionellen Vorgang dar. Sie sind dem einfachen Recht keinesfalls fremd und unterliegen auch keinen prinzipiellen verfassungsrechtlichen Bedenken.<sup>35</sup> Vielmehr sind solche Zuständigkeitsüberschneidungen, die ineffiziente Kompetenzkonflikte verursachen können, durch eine konfliktvermeidende Interpretation<sup>36</sup> oder durch legislativ oder judikativ herbeigeführte Vorrangregeln aufzulösen.

- (B) dd) Präventivkompetenz des Bundeskriminalamtes als Bruch mit der Tradition des deutschen Polizeiföderalismus? (D)

Durch die Zuweisung einer Kompetenz des Bundes für die Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus durch das Bundeskriminalamt wird nicht mit der Tradition des deutschen Polizeiföderalismus gebrochen.

Zunächst ist daran zu erinnern, dass schon die Verfassung der ersten deutschen Republik, die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919, dem Reich die Gesetzgebung über den „Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit“ zu-

<sup>34</sup> BVerfGE 36, 193, 202f.; Rozek, in: v.Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 2, 5. Aufl., 2005, Art. 70, Rz. 11, 58 m.w.N.

<sup>35</sup> Vgl. dazu Oebbeke, Mehrfachzuständigkeiten in der Verwaltung als Verfassungsproblem, in: FS-Wessels, 1993, S. 1119, 1125ff.

<sup>36</sup> So die herrschende Sichtweise; OVG Münster, NVwZ-RR, 185, 186; weitere Nachweise dazu bei Rozek, in: v.Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 2, 5. Aufl., 2005, Art. 70, Rz. 58 in Fn. 327.

(A) wies, soweit „ein Bedürfnis für den Erlass einheitlicher Vorschriften vorhanden“ war.<sup>37</sup> Es bestand keinerlei Zweifel, dass damit dem Reich für den angegebenen Bedürfnisfall auch das Recht übertragen war, „Polizeigesetze jedes beliebigen Inhalts“ zu erlassen.<sup>38</sup> Und das vom Reichstag im Jahre 1922 beschlossene, wenn auch nie in Kraft getretene Reichskriminalpolizeigesetz wies diesem nicht nur die repressiv, sondern auch die präventiv zu erfüllende Aufgabe der „Bekämpfung des Verbrechertums“ zu.<sup>39</sup> (C)

Zwar ist der Hinweis unverzichtbar: Der Gedanke einer zentralen Organisation der Sicherheitsbehörden war nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges gänzlich diskreditiert und die zentralstaatliche Polizeiorganisation des nationalsozialistischen Unrechtsstaates wurde folglich von den West-Alliierten zerschlagen – als Reaktion auf die Untaten und Gräueltaten, die die deutsche Polizei von 1933 bis 1945 in Kooperation mit der SS begangen hatte. Aber trotz der Dezentralisierungspolitik der Alliierten<sup>40</sup> fanden bekanntlich Polizeikompetenzen des Bundes 1949 Eingang in das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland.<sup>41</sup> In zähem Ringen mit den Westalliierten sowie nach intensiv geführten Auseinandersetzungen mit den Ländervertretern gelang es den Verfechtern von Bundesinteressen im Parlamentarischen Rat Bundespolizeikompetenzen zu begründen, die auch präventive Aufgaben umfassten.<sup>42</sup> (D)

#### ee) Präventivkompetenz des Bundeskriminalamtes – ein Abschied vom Grundsatz der „Polizeihoheit der Länder“?

Nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts lässt das Grundgesetz die Entscheidung des Verfassungsgebers erkennen, die Polizeigewalt in die Zuständigkeit der Länder zu verweisen und aus Gründen der Rechtsstaatlichkeit, der Bundesstaatlich-

<sup>37</sup> Art. 9 Nr. 2 der Verfassung des Deutschen Reichs vom 19. August 1919.

<sup>38</sup> Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reichs, 13. Aufl., 1930, S. 85.

<sup>39</sup> Vgl. § 7 (Aufdeckung und Aufklärung von Fällen, die sich über das Gebiet mehrerer Länder erstrecken) und § 10 (Überwachung von aus der Haft entlassenen Verbrechern) des Reichskriminalpolizeigesetzes vom 21. Juli 1922 (RGBl. Bd. 1, S. 593).

<sup>40</sup> Dazu etwa Reinke/Fürmetz, Polizei-Politik in Deutschland unter alliierter Besatzung, in: Lange (Hrsg.), Staat, Demokratie und Innere Sicherheit in Deutschland, 2000, S. 67ff.

<sup>41</sup> Dazu etwa Werkentin, Die Restauration der Deutschen Polizei, 1984, S. 56ff.

<sup>42</sup> Art. 73 Nr. 5, Art. 73 Nr. 10, Art. 87 Abs. 1 GG. Zu nennen ist auch die Notstandskompetenz des Art. 91 Abs. 2 GG, die freilich zunächst von den Westalliierten nicht genehmigt wurde (vgl. Genehmi-

(A) keit und des Grundrechtsschutzes den Ausnahmefall einer Bundespolizei in der Verfassung zu begrenzen.<sup>43</sup> (C)

Der damit zum Ausdruck kommende Grundsatz von der „Polizeihoheit der Länder“ würde durch die beabsichtigte Präventivkompetenz des Bundeskriminalamtes jedoch nicht in Frage gestellt. Durch die neue Kompetenzregelung verlieren die Landespolizeien zwar Gefahrenabwehrkompetenz hinsichtlich des internationalen Terrorismus. Doch es ist nicht zu befürchten, dass dadurch das austarierte System des deutschen Sicherheitsföderalismus aus der Balance geriete. Denn die vorgesehene Bundeskompetenz betrifft lediglich einen speziellen Teilbereich staatlicher Prävention: Allein die Abwehr der Gefahren des internationalen Terrorismus soll in Zukunft in den Kompetenzbereich des Bundes fallen und dies auch nur dann, wenn es sich um eine länderübergreifende Gefahr handelt, die Zuständigkeit einer Landespolizeibehörde nicht erkennbar ist oder eine Landespolizei um die Übernahme ersucht. Außerdem ist zu berücksichtigen, dass die vorgesehene Bundeskompetenz unter den Zustimmungsvorbehalt des Bundesrates gestellt ist (Art. 1 Nr. 6 b) E-GGÄnderungsG). Die Länder können daher auf die konkrete Ausgestaltung der neu geschaffenen Präventivkompetenz des Bundes entscheidend Einfluss nehmen. Und schließlich: Der deutsche Polizeiföderalismus dürfte erst dann in eine prekäre Schiefelage geraten, wenn die Personalstärken der Polizeien in Deutschland in signifikanter Weise zu Lasten der Länder verändert würden. Dies ist aber, so weit ersichtlich, gegenwärtig nicht beabsichtigt. (D)

#### ff) Freiheitsgefährdungen durch Präventivkompetenz für das Bundeskriminalamt?

Angesichts der vorgesehenen Präventivkompetenz für das Bundeskriminalamt, die auch Befugnisse informationeller und operativer Art sogar im Vorfeld einer konkreten Gefahr zulassen würde, erhebt sich die Frage, ob durch eine solche Ausweitung der

---

gungsschreiben der Militärgouverneure vom 12. Mai 1949), seit 1968 aber dem Bund zur Verfügung steht.

<sup>43</sup> BVerfG NVwZ 1998, 495, 497 – Bundesgrenzschutz.

(A) Handlungsoptionen einer zentralen Sicherheitsbehörde nicht auch ernst zu nehmende Gefährdungen grundrechtlich gewährleisteter Freiheiten zu besorgen sind.<sup>44</sup> (C)

Diese Sorge lässt sich indessen zerstreuen. Es sind keine zwingenden Gründe erkennbar, dass allein das überkommene und womöglich für alle Zukunft unabänderlich gestellte Konzept des Polizeiföderalismus ein Garant rechtsstaatlicher Freiheit bildet. Das Bundeskriminalamt ist als Teil der vollziehenden Gewalt auch im Falle einer Kompetenz für die Abwehr terrorismusbedingter Gefahren in vollem Umfang an die Grundrechte des Grundgesetzes und die Rechte der Europäischen Menschenrechtskonvention gebunden (Art. 1 Abs. 3, 20 Abs. 3 GG). Die tatsächliche Beachtung dieser Rechte ist überdies in vollem Umfang gerichtlich überprüfbar (Art. 19 Abs. 4 GG). Zudem ist nach fast sechs Jahrzehnten bundesrepublikanischer Rechtserfahrung die zu Gelassenheit Anlass gebende Feststellung konsolidierter und stabiler Rechtsstaatlichkeit erlaubt, die sich vor allem auf eine verlässliche grundrechtsbewusste Verwaltungs- und Verfassungsgerichtsbarkeit wie auch auf eine ebenso verlässliche bürgerrechtssensible kritische Öffentlichkeit stützt. Schließlich ist in diesem Zusammenhang in Erinnerung zu rufen, dass eine rechtsstaatlich gebundene Wahrnehmung polizeilicher Aufgaben gerade den Schutz grundrechtlich geschützter Freiheiten bezweckt, die Polizeien der Länder, aber auch die des Bundes mithin nicht nur Gegner dieser Freiheiten sind, sondern auch ihre unverzichtbaren Beschützer.

(B) (D)

#### gg) Effizienzgewinne durch Präventivkompetenz?

Die entscheidende Frage der Bewertung einer neuen Präventivkompetenz des Bundeskriminalamtes ist die nach ihrer Zweckmäßigkeit und Effizienz. Diese Frage kann von Verfassungsjuristen mit einem nur begrenzten Einblick in die polizeiliche Praxis nicht abschließend beantwortet werden. Wohl aber ist eine Plausibilitätsprüfung der bislang vorgetragenen Argumente möglich.

<sup>44</sup> Bejahend offenbar Hetzer, Terrorbekämpfung jenseits der Verfassung? Gefahrenabwehr durch das Bundeskriminalamt, Kriminalistik 2005, S. 144, 150.



(A) Dabei kann zunächst eine neue weltweite terroristische Gefährdungs- und Gefahrenlage als gegeben betrachtet werden.<sup>45</sup> Insbesondere die Anschläge in Madrid (März 2004) und London (Juli 2005) zeigen, dass auch Mitgliedstaaten der Europäischen Union und damit auch die Bundesrepublik Deutschland zum Ziel terroristischer Anschläge werden können. (C)

Erhält das Bundeskriminalamt Gefährdungshinweise insbesondere aus dem Ausland, so kann es nach der bisherigen Rechtslage nicht selbst aufklärend oder gefahrenabwehrend tätig werden. Es ist verpflichtet, Polizeien der Länder und damit andere selbständig handelnde Behörden einzuschalten. Diese Pflicht erweist aus mehreren Gründen als problemträchtig:

- Es sind Fälle denkbar, in denen die Frage nach der Landesbehörde, die für die weitere Aufklärung und Gefahrenabwehr zuständig ist, nicht beantwortet werden kann, nämlich dann, wenn allein bekannt ist, dass sich ein Gefährder im Bundesgebiet aufhält, nicht aber, in welchem Bundesland; das Bundeskriminalamt kann in einem solchen Fall nicht selbst aufklärend und gefahrenabwehrend tätig werden.

(B) - Für alle anderen Fälle gilt: Die Einschaltung weiterer Behörden muss nicht, aber kann dazu führen, dass Information verloren gehen, sie nicht zeitnah weitergeleitet und infolgedessen Gefahrenabwehrmaßnahmen nicht rechtzeitig durchgeführt werden. (D)

- Ferner ist zu bedenken: Durch die Weitergabe von Informationen an eine andere Behörde erhöht sich zwangsläufig die Zahl der Informierten; damit kann zudem die Wahrscheinlichkeit zunehmen, dass die Informationen an Unbefugte gelangen, mit möglicherweise prekären Folgen für den ursprünglichen Informanten und damit am Ende auch für die Bereitschaft ausländischer Sicherheitsbehörden, in Zukunft weiter mit dem Bundeskriminalamt zu kooperieren.

Angesichts dieser problemträchtigen Konsequenzen der bisherigen Rechtslage ist die Forderung nach einer neuen Kompetenz des Bundeskriminalamts für die Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus nachvollziehbar und schlüssig. Allerdings müsste sichergestellt sein, dass die Orts- und Milieukenntnisse der lokalen Po-

<sup>45</sup> Dazu etwa Baldus, Freiheit und Sicherheit nach dem 11. September 2001 – Versuch einer Zwischenbilanz, in: Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft, 2005, S. 364; Clarke, Gegen die Krieger des Dschihad. Der Aktionsplan. Ein Century Foundation Task Force Report, 2005, S. 202ff.

(A) lizeien der Länder wie auch die der Bundespolizei (ehemals Bundesgrenzschutz) nicht ungenutzt bleiben, was durch die Begründung von Weisungsrechten des Bundeskriminalamtes oder durch die Statuierung von Unterstützungspflichten der Landespolizeien oder der Bundespolizei bewerkstelligt werden könnte. Durch eine so umgesetzte neue Präventivkompetenz des Bundeskriminalamtes könnte das Risiko einer folgenreichen Einsatzverzögerung minimiert werden. Wie hoch dieses Risiko einzustufen ist, lässt sich allerdings nicht endgültig bewerten. Angesichts der monströsen Schäden, die durch internationalen Terrorismus verursacht werden, kann in dessen der Umstand vernachlässigt werden, dass sich die fehlende Kompetenz des Bundeskriminalamtes in der Vergangenheit noch nicht nachteilig ausgewirkt hat. (C)

Aus den vorstehend genannten Gründen scheint daher das Argument plausibel, dass durch die vorgesehene Präventivkompetenz des Bundeskriminalamtes die staatliche Aufgabe der Gefahrenabwehr in der Bundesrepublik Deutschland zweckmäßiger und effizienter ausgeübt werden könnte.

#### e) Fazit

(B) Gegen eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus durch das Bundeskriminalamt sind keine durchgreifenden Einwände ersichtlich. Dem verfassungsändernden Gesetzgeber ist daher zu empfehlen, die in Art. 1 Nr. 6 a) cc) und Art. 1 Nr. 6 b) E-GGÄnderungsG vorgesehene Regelung zu beschließen. (D)

## **2. Ausschließliche Bundeskompetenz für das Melde- und Ausweiswesen**

Gegen die Zuordnung des Melde- und Ausweiswesens zur ausschließlichen Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes sind keine gewichtigen Einwände ersichtlich. In der Diskussion des Parlamentarischen Rates wurde schon auf das starke Bedürfnis nach einheitlichen Regelungen im Bereich des Melde- und Ausweiswesens für die

- (A) gesamte Bundesrepublik hingewiesen.<sup>46</sup> Nachdem der Bund seine Rahmenkompetenz in der Vergangenheit mit zahlreichen Detailregelungen ausgeschöpft hat, erscheint es sinnvoll, das Melde- und Ausweiswesen ganz in die Zuständigkeit des Bundes zu überführen. Der sachliche Zusammenhang mit den Titeln „Freizügigkeit und Passwesen“, die schon in der ausschließlichen Zuständigkeit des Bundes stehen, kann dazu als weitere Begründung angeführt werden. (C)

### 3. Ausschließliche Bundeskompetenz für das Waffen- und Sprengstoffrecht

Die erste Fassung des Grundgesetzes kannte keine Kompetenz des Bundes für das Waffen- und Sprengstoffrecht. Dies hatte eine starke Divergenz der landesgesetzgeberischen Regelungen zur Folge. Da die damit entstandene Fragmentierung dieser Rechtsgebiete aus sicherheitspolitischer Perspektive selbst von den Ländern mehr und mehr als unerträglich empfunden wurde, kam es auf Initiative des Bundesrates zur Begründung einer Bundeskompetenz für das Waffen- wie auch für das Sprengstoffrecht.<sup>47</sup> Der Bundesgesetzgeber hat daraufhin diese Zuständigkeiten durch den Erlass des Waffengesetzes und des Sprengstoffgesetzes umfassend ausgeschöpft.

- (B) Es liegt in der inneren Folgerichtigkeit dieser Entwicklung, die bestehende konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für das Waffen- und Sprengstoffrecht in Zukunft zu einer ausschließlichen auszuweisen, zumal schon gegenwärtig keine signifikanten landesgesetzgeberischen Regelungen auf diesen Gebieten auszumachen sind. (D)

### 4. Übertragung der Kompetenz zur Regelung des Versammlungsrechts auf die Länder

#### a) Traditionelle Zuständigkeit des Gesamtstaates für das Versammlungsrecht

<sup>46</sup> v. Doemming/Füsslein/Matz, Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes, in: JöR, NF., Bd. 1, 1951, S. 561f.

<sup>47</sup> Vgl. BR-Drs. 657/70; BT-Drs. 7/5101.

(A) Seit 1871 steht das Versammlungsrecht in der Zuständigkeit des Gesamtstaates. Die Reichsverfassung von 1871 wies zwar den Kompetenztitel „Versammlungsrecht“ nicht explizit der Gesetzgebungszuständigkeit des Reiches zu. Nach herrschendem Verständnis war das Versammlungsrecht indessen ein Teil des Vereinsrechts, das der „Beaufsichtigung Seitens des Reiches und der Gesetzgebung desselben“ unterlag.<sup>48</sup> Die Weimarer Reichsverfassung sprach dann ausdrücklich davon, dass dem Reich die ausschließliche Gesetzgebung über das „Versammlungswesen“ zustand.<sup>49</sup> Und auch der Parlamentarische Rat knüpfte an diese Tradition an. Er hat dem Bund durch die Zuweisung der konkurrierenden Gesetzgebung über das Versammlungsrecht eine maßgebliche Gestaltungsmacht über dieses Rechtsgebiet eingeräumt.<sup>50</sup> Von dieser Kompetenz hat der Bundesgesetzgeber in der Folgezeit mit dem Gesetz über Versammlungen und Aufzüge<sup>51</sup> Gebrauch gemacht. Insbesondere in Hinsicht auf Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, die von Versammlungen ausgehen können, hat der Bundesgesetzgeber den Ländern nur wenig Raum für eigene gefahrenabwehrende Regelungen gelassen. Lediglich bezüglich der Polizeikosten anlässlich von Versammlungen und Demonstrationen sowie der Maßnahmen im Vorfeld von Versammlungen bzw. nach deren Beendigung bleibt Raum für landesrechtliche Regelungen.<sup>52</sup>

(B) b) Bewertung (C) (D)

Die grundrechtlich gewährleistete Versammlungsfreiheit dient der „ungehinderten Persönlichkeitsentfaltung“ und zugleich der Einflussnahme auf die politische Willensbildung; sie bildet damit ein „wesentliches Element demokratischer Offenheit“.<sup>53</sup> Die Versammlungsfreiheit sichert ein Stück ursprünglicher ungebändigter unmittelbarer Demokratie und besitzt daher einen hohen Rang.<sup>54</sup> Aus diesem Grunde kommt dem Versammlungsrecht eine außerordentlich wichtige Bedeutung für die konkrete Ges-

<sup>48</sup> Art. 4 Nr. 16 Verfassung des Deutschen Reiches vom 16. April 1871. Vgl. dazu etwa Waldecker, Vereins- und Versammlungsrecht, in: Anschütz/Thoma (Hrsg.), Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Bd. 2, 1932, S. 640.

<sup>49</sup> Art. 6 Nr. 6 Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919.

<sup>50</sup> Art. 74 Nr. 3 GG.

<sup>51</sup> Gesetz über Versammlungen und Aufzüge in der Fassung vom 15. November 1978 (BGBl. I, S. 1789), zuletzt geändert durch Gesetz vom 11. August 1999 (BGBl. I, S. 1818).

<sup>52</sup> Vgl. dazu Oeter, in: v.Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 2, 5. Aufl., 2005, Art. 74, Rz. 42.

<sup>53</sup> BVerfGE NJW 1985, 2395, 2397 – Brokdorf.

(A) talt des Konzepts demokratischer Willensbildung in ganz Deutschland zu. Das Versammlungsrecht ist der Boden, auf dem immer wieder von neuem folgenreiche kollektive Willensbildungsprozesse in Gang gesetzt, begleitet und beeinflusst werden können und dies auch sollen. (C)

Die Überführung des Versammlungsrechts in die ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit der Länder birgt die Gefahr eines besonders brisanten Konfliktfeldes, wenn etwa in ähnlich gelagerten Fällen die Berufung auf die Versammlungsfreiheit in dem einen Bundesland gebilligt und bejaht, in anderen Bundesländern jedoch in stärkerem Maße relativiert oder gar zurückgewiesen werden sollte.

Diese Gefahr einer bundesuneinheitlichen und zersplitterten Ausgestaltung des Versammlungsrechts dürfte sich indessen nicht in einem unverträglich hohen Maße realisieren. Durch die intensive grundrechtliche Durchdringung des Versammlungsrechts sind die Freiräume für landesgesetzgeberische Regelungen nicht sonderlich groß. Insbesondere durch eine Vielzahl verfassungs- und verwaltungsgerichtlicher Entscheidungen wurden zahlreiche konkrete und engmaschige Anforderungen an die Gestaltung versammlungsrechtlicher Regelungen formuliert. Unter dem Vorbehalt grundrechtskonformer Gestaltung stehen selbstverständlich auch versammlungsspezifische Konstellationen, die sich wie die Frage der Polizeikosten oder das Geschehen vor und nach Versammlungen bislang schon in der Zuständigkeit der Landesgesetzgeber befinden.<sup>54</sup> Die starke grundrechtliche Durchformung des Versammlungsrechts ist Garant einer weitgehend bundeseinheitlichen Gewährleistung der Versammlungsfreiheit auch für den Fall, dass das Versammlungsrecht in Zukunft in die ausschließliche Zuständigkeit der Länder überführt werden sollte. Die starke grundrechtliche Durchformung des Versammlungsrechts – dies sollte indessen auch nicht unerwähnt bleiben – hat allerdings zur Folge, dass den Ländern durch die Übertragung der Zuständigkeit für dieses Rechtsgebiet faktisch kein besonders großes Maß an neuer Gestaltungsmacht zufallen würde. (D)

<sup>54</sup> BVerfGE NJW 1985, 2395, 2397 – Brokdorf.

<sup>55</sup> Vgl. dazu etwa Gusy, in: v.Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 1, 5. Aufl., 2005, Art. 8, Rz. 30, 44, 48.

(A) c. Fazit (C)

Die Übertragung des Versammlungsrechts in die ausschließliche Zuständigkeit der Länder ist hinsichtlich des hohen Rangs, der der Versammlungsfreiheit zukommt, gewiss nicht frei von Bedenken. Allerdings erscheinen diese Bedenken nicht von einem solchen Gewicht, dass dem verfassungsändernden Gesetzgeber von einer Übertragung des Versammlungsrechts in die ausschließliche Zuständigkeit der Länder abzuraten wäre.

### **C. Ergebnis**

Dem verfassungsändernden Gesetzgeber wird empfohlen, die Änderungen des Grundgesetzes bezüglich des Versammlungsrechts, des Waffen- und Sprengstoffrechts, des Melde- und Ausweiswesens sowie der Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus durch das Bundeskriminalpolizeiamtes zu beschließen.

(B) (D)

(A) **Humboldt-Universität zu Berlin**  
**Juristische Fakultät**

Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht  
sowie Verwaltungswissenschaften

**Prof. Dr. Dr. h. c. Ulrich Battis**



(C)

---

Postanschrift:	Unter den Linden 6, D-10099 Berlin
Sitz:	Unter den Linden 11, D-10117 Berlin Gouverneurshaus - Raum: 3.03
Telefon:	(030)2093-3533
Telefax:	(030)2093-3689
Email:	ulrich.battis@rewi.hu-berlin.de

Berlin, den 28. April 2006

**Stellungnahme**  
**zur öffentlichen Anhörung zum Thema "Föderalismusreform - Inneres"**

**des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages gemeinsam mit dem Bundesrat**

**am 17. Mai 2006, ab 14 Uhr**  
**in Berlin, Marie-Elisabeth-Lüdershaus**  
**Adele-Schreiber-Kriegerstraße 1, Raum 3.101 (Anhörungssaal)**

**1. Beamtenrecht**

(B)

Die Erweiterung des Art. 33 Abs. 5 GG um eine Fortentwicklungsklausel ist überflüssig und schädlich. Sie ist überflüssig, weil durch sie den Gesetzgebern nicht mehr Kompetenzen eingeräumt werden als sie Art. 33 Abs. 5 GG jetzt schon gibt. Im letzten Jahrzehnt ist das Beamtenrecht auf der Basis des jetzigen Art. 33 Abs. 5 GG erheblich weiterentwickelt worden wie etwa im Recht der Teilzeitbeschäftigung oder auch beim Einstieg in die Leistungsbesoldung, beides Regelungsbereiche, die nach traditionellem Verständnis früher als unvereinbar mit Art. 33 Abs. 5 GG erklärt worden sind. Bezeichnend ist, dass alle Reformvorschläge, in der Regel Kürzungsvorschläge, im Beihilferecht, in der Besoldung, in der Versorgung, zur Flexibilisierung und Mobilitätsförderung weder vom Bundesverfassungsgericht noch vom Bundesverwaltungsgericht in Zweifel gezogen worden sind. Lediglich der Bayerische Verfassungsgerichtshof (in: *Schütz/Maiwald*, ES/A II 1.2 Nr. 4) hat die Einführung von "Führungspositionen auf Zeit" in Bayern für verfassungswidrig erklärt, aber nicht unter Rückgriff auf Art. 33 Abs. 5 GG. Vielmehr hat der Bayerische Verfassungsgerichtshof die Regelung nur an Art. 95 Abs. 1 Satz 2 bayVerf gemessen. Der Verfassungsgerichtshof hat ausdrücklich nicht Art. 33 Abs. 5 GG geprüft und auch eine Vorlage an das Bundesverfassungsgericht zur Prüfung der Regelung anhand von Art. 33 Abs. 5 GG für nicht erforderlich gehalten.

(D)

(A) Bezeichnend für die Rechtslage ist die völlig zutreffende Stellungnahme der bayerischen Staatsregierung in dem genannten Verfahren: "Sie (die bayerische Staatsregierung) ist der Auffassung, die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums ließen dem Gesetzgeber einen weiten Raum zur Fortentwicklung des Beamtenrechts im Rahmen des gegenwärtigen Staatswesens." Dem ist nichts hinzuzufügen außer vielleicht der Ersetzung der Formulierung "gegenwärtigen Staatswesens" durch "geltenden Verfassungsrechts". (C)

Schädlich ist die Einführung einer Fortentwicklungsklausel in Art. 33 Abs. 5 GG deshalb, weil sie die Gefahr des Missbrauchs impliziert. Schon jetzt wird von Gewerkschaftsseite propagiert, die Einführung der Fortentwicklungsklausel bedeute "den Einstieg in den Ausstieg aus dem Beamtenrecht". Haushaltnöte und ideologische Vorbehalte gegen das Berufsbeamtentum könnten dazu führen, dass ein solcher Ausstieg versucht würde, der allerdings mit Art. 33 Abs. 5 GG alter wie neuer Fassung unvereinbar wäre.

Der eigentliche Grund für die Fortentwicklungsklausel dürfte der sein, die "Bevormundung durch das Bundesverfassungsgericht in besoldungs- und versorgungsrechtlichen Fragen" abzuschütteln. Bei den Beratungen der *Bull*-Kommission "Zukunft des öffentlichen Dienstes - öffentlicher Dienst der Zukunft" ist dies deutlich geworden. Konsequenterweise hat dies auch dazu geführt, dass die Kommission die Streichung von Art. 33 Abs. 5 GG insgesamt gefordert hat, was in der Föderalismuskommission durch das Eingreifen des Mitvorsitzenden

(B) *Münzfefering* verhindert worden ist. Auch in der neuen Fassung sähen sich die Gesetzgeber der Kontrolle durch das Bundesverfassungsgericht in den zentralen Fragen der Besoldung und Versorgung ausgesetzt. Dies wird besonders deutlich in der jüngsten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Zulässigkeit der Herabsetzung der Altersversorgung von 75 auf 71,75 %. Das Flexibilität mit Grundsatzfestigkeit verbindende Urteil verdeutlicht die Grenze der zulässigen Kürzung der amtsangemessenen Alimentation, und zwar unter Vermeidung methodischer Schwächen wie bei der Entscheidung zur Alimentation kinderreicher Beamter. Zugleich bestätigt das Urteil die politische Entscheidung gegen den Entwurf eines Versorgungsnachhaltigkeitsgesetzes, indem es ausdrücklich die Vorleistungen der Beamten im Vergleich zu den Rentnern feststellt. (NVwZ 2005, 1294) (D)

Es ist normal, dass ein Staat die Besoldung seiner Beamten selbst regelt. Die deutschen Länder sind Staaten. Wenn die Gesetzgebungskompetenz für die Besoldung und Versorgung der Landesbeamten vom Bund auf die Länder zurückübertragen wird, so ist dies die Rückkehr zur Normalität wie sie seit 1871, der Reichsgründung, bestand. Die Weimarer Reichsverfassung enthielt erstmals die Reichskompetenz für das Recht der Beamten aller



(A) öffentlichen Körperschaften. Aber die ursprüngliche Rahmenkompetenz des Bundes gemäß Art. 75 Abs. 1 GG umfasste nicht die Besoldung der Landesbeamten. Anknüpfend an die Erweiterung der Gesetzgebungskompetenzen des Bundes unter der großen Koalition (1969) verschaffte im Jahre 1971 Art. 74a Abs. 1 GG dem Bund die konkurrierende Gesetzgebung für die Besoldung und Versorgung aller Beamten. Typisch für den damals allseits begrüßten kooperativen Föderalismus war auch, dass in Art. 74a Abs. 2 GG zugleich die Besoldungsgesetzgebung der Zustimmungspflicht des Bundesrates unverworfen wurde. (C)

Ursprünglich war der Zentralstaat der Promotor der Vereinheitlichung. Dem Reich missfiel die bessere Besoldung in einzelnen Ländern. In der alten Bundesrepublik wurde die unterschiedliche Besoldung zwischen den Ländern als unerwünschte Konkurrenz, etwa bei der Rekrutierung von Lehrern und Polizeibeamten gesehen. Gegenwärtig sind es gerade die finanzschwachen Länder, z.B. Berlin, aber auch Sachsen, die die Rückübertragung der Besoldungskompetenz dazu nutzen wollen, um durch Absenkung der Besoldung ihrer Beamten ihre Haushalte zu entlasten.

Die in der wechselvollen Geschichte der Beamtenbesoldung zutage getretenen unterschiedlichen Konfliktlinien belegen, dass die in einem Einheitsstaat selbstverständliche Regelung der Besoldung der eigenen Beamten in einem Bundesstaat nicht unbedingt gilt, nicht zuletzt wegen der tendenziell höheren Kosten eines dezentralen Prozesses der Besoldungsfindung. Wettbewerb ist ein allgemein positiv besetzter Begriff. Warum bisher (B) nicht auch in der Beamtenbesoldung? Die Antwort ist einfach. Die positiv besetzten Begriffe "Wettbewerb", "Modernisierung", etc. werden bisher durchweg als Vorwand dazu benutzt, (D) Kosten zu Lasten der Bediensteten zu senken. So haben die Länder die 1997 vom Bund durchgesetzten Elemente einer individuell leistungsbezogenen Beamtenbesoldung (Leistungszulage, -prämie, -aufstieg) bis heute nur höchst unvollständig umgesetzt. Ins Bild passt auch, dass die lange bestehende Möglichkeit, die Beamtenbesoldung mit Hilfe des Ortszuschlags zu regionalisieren, 1997 bundesrechtlich abgeschafft worden ist.

Solange die zentrale Frage der Neugliederung der Finanzverfassung nicht gelöst ist, kann eine Rückübertragung der Besoldungskompetenzen auf die Länder nur zu Verzerrungen innerhalb der Länder führen. Die leistungsstarken Länder sind dann gerade bei Spitzenpositionen im öffentlichen Dienst einschließlich der Hochschulen in der Lage, noch stärker als bisher Ungleichgewichtigkeiten zwischen den Ländern zu verstärken. Wettbewerbsföderalismus setzt faire Wettbewerbsbedingungen voraus. Daran fehlt es, solange die Finanzverfassung nicht neu geordnet ist.

(A) Die Übertragung der Besoldungskompetenzen auf die Länder widerspräche zudem dem zentralen Anliegen der Koalitionsvereinbarungen zwischen CDU, CSU und SPD, nämlich dem Bürokratieabbau. In allen Ländern müssten die Beamtenrechtsabteilungen deutlich ausgeweitet werden. Es erscheint überaus zweifelhaft, ob die Mehrheit der Länder in der Lage wäre, eine vergleichbar leistungsfähige Verwaltungseinheit aufzubauen wie die Abteilung D des Bundesministeriums des Innern. Bürokratieaufwuchs ginge Hand in Hand mit der Verschlechterung der Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung. (C)

Der bessere Weg gegenüber den Vorschlägen der Koalitionsfraktionen ist der in der vergangenen Legislaturperiode vorgelegte und nicht dem Grundsatz der Diskontinuität verfallene Gesetzesentwurf der damaligen Bundesregierung zur Reform der Strukturen des öffentlichen Dienstrechts, ein Entwurf der zugleich in bisher einmaliger Weise auch von den Beamtengewerkschaften dbb und ver.di mitgetragen wird. Der Entwurf überlässt zudem mit der Bandbreitenregelung und mit weitgehenden Experimentierklauseln insbesondere auch im Laufbahnrecht den Ländern weitgehende Gestaltungsspielräume. Der Entwurf deckt sich weitestgehend mit den Vorschlägen, die auf Antrag der Abgeordneten Dr. *Max Stadler* u.a. sowie der Fraktion der FDP mit der Drs. 16/129 eingebracht worden sind.

## 2. Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus durch das BKA

(B) Der internationale Terrorismus ist die Herausforderung des Rechtsstaates. Das Verhältnis von Sicherheit und Risiko von Rechtsgewährung und Schutz vor Terrorismus beherrscht die öffentliche Debatte in Politik und Wissenschaft. Patentlösungen greifen sicherlich nicht. Das gilt auch für die scheinbare Patentlösung der Zentralisierung. Die Erfahrungen mit der größten einschlägigen Aktion, nämlich dem *patriot act* der US-amerikanischen Regierung, zeigen, dass die Zentralisierung der *homeland security* nicht der Königsweg zu mehr Sicherheit ist. Gerade im defizitären Bereich der inneren Sicherheit sind die Fachkenntnisse vor Ort und die rasche Reaktionsfähigkeit wichtiger als die Schaffung einer weiteren zentralen Behörde. Nach dem Grundgesetz ist Polizeirecht grundsätzlich Länderrecht. Die Rechte des Bundes haben insoweit die Ausnahme zu sein. Die weitere Erosion des verfassungsrechtlichen Grundsatzes ist nicht geboten. Funktionswidrige Stärkungen der Bundeskompetenz schaffen nicht mehr Sicherheit für die Bürgerinnen und Bürger. (D)

## 3. Melde- und Ausweiswesen, Waffen- und Sprengstoffrecht

Keine Stellungnahme.

(A) **4. Versammlungsrecht** (C)

Die Übertragung der Kompetenzen für das Versammlungsrecht auf die Länder ist nicht sinnvoll. Das geltende Versammlungsrecht ist im Wesentlichen ein Flickwerk aus Richterrecht, geschaffen vom Bundesverfassungsgericht. Der Bundesgesetzgeber versucht gelegentlich mehr recht als schlecht die nicht immer widerspruchsfreien Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts umzusetzen. Würde den Ländern diese Kompetenz übertragen, wäre eine weitere Zersplitterung zu erwarten. Geboten ist, wie z.B. auch in einer der jüngsten Anhörungen im Deutschen Bundestag vor dem Innenausschuss vorgetragen, eine konzeptionelle Neuordnung des Versammlungsrechts durch den Bund, wobei dieser wie jeder Gesetzgeber maßgeblich dirigiert würde durch die verfassungsrechtlichen Vorgaben von Art. 5 und 8 des Grundgesetzes.

(B) (D)

(A) **Enno Brillo** (C)  
Landeskriminaldirektor a.D.

---

40724 Hilden, den 5. Mai 2006

**Öffentliche Anhörung des Rechtsausschusses  
am Mittwoch, dem 17. Mai 2006**

**Föderalismusreform – Inneres**

**Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes  
Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a GG**

**Inhaltsübersicht**

- (B) (D)
- 1 **Ausgangslage**
  - 2 **Auswirkungen**
  - 3 **Risiken einer Zuständigkeitsverlagerung**
  - 4 **Angebliche Strukturdefizite**
  - 5 **Vertraulichkeit von Informationen**
  - 6 **Zeitkritische Informationen**
  - 7 **Kompetenz der Länder**
  - 8 **Ergebnisse der Gefahrenermittlung und Strafverfolgung**
  - 9 **Erfordernisse einer wirksamen Gefahrenaufklärung und Gefahrenabwehr**
  - 10 **Maßnahmen zur Stärkung der Zentralstellen**
  - 11 **Fazit**

(A) 2 (C)

## 1 Ausgangslage

Der Entwurf zu Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a GG sieht vor, dass der Bund die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz zur Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus in den Fällen erhält, in denen eine Länder übergreifende Gefahr vorliegt, die Zuständigkeit einer Landespolizeibehörde nicht erkennbar ist oder die oberste Landesbehörde um eine Übernahme ersucht.

Nach Art. 30 GG sind die Länder grundsätzlich für die Gefahrenabwehr zuständig, auch bei Gefahren, die sich auf mehrere Länder auswirken.

Die vorgesehene Änderung des Artikels 73 GG verlagert die bisherige Zuständigkeit der Länder damit auf den Bund. Bis auf wenige denkbare Ausnahmefälle, z. B. wenn sich Hinweise aus dem internationalen terroristischen Bereich auf Personen oder Örtlichkeiten beziehen, die ausschließlich einem Land zugeordnet werden können, würde sich in allen anderen Fällen eine Zuständigkeit des Bundeskriminalamts (BKA) ergeben. Unter der Voraussetzung des international vernetzten islamistischen Terrorismus erhielte das BKA faktisch damit die alleinige gefahrenabwehrende Zuständigkeit für diesen Bereich.

## 2 Auswirkungen

Im Gegensatz zu der Begründung des Bundes, dass mit der beabsichtigten Änderung des Grundgesetzes nicht in die Kompetenz der Länder eingegriffen wird, ist diese Folge sehr wohl gegeben.

Auf der Grundlage des Entwurfs zu Art. 73 könnten dem BKA vergleichbare Befugnisse wie den Länderpolizeien eingeräumt werden, z. B. Befragungen von Personen, Identitätsfeststellungen, Erkennungsdienstliche Maßnahmen, Datenerhebungen durch Observation, Datenerhebungen durch den verdeckten Einsatz technischer Mittel, Datenerhebungen durch den verdeckten Einsatz technischer Mittel zum Abhören und Aufzeichnen des gesprochenen Wortes, Einsatz von Vertrauenspersonen und Verdeckten Ermittlern, Rasterfahndung, Gewahrsam und Durchsuchungen.

Mit diesen weitgehenden Befugnissen würde das BKA neben den Länderpolizeien im Bereich des "Internationalen Terrorismus" eine eigene Zuständigkeit erlangen. Das

(A)

3

(C)

BKA würde damit zumindest im Bereich des internationalen Terrorismus zu einer allgemeinen, mit den Landespolizeien konkurrierenden Bundespolizei ausgebaut werden und damit sein Gepräge als Polizei mit bisher begrenzten Aufgaben verlieren. Gefahrenabwehr, die bisher aus einer Hand durch die Landespolizeien erfolgte, würde damit auf zwei unterschiedliche Institutionen verteilt.

### 3 Risiken einer Zuständigkeitsverlagerung

Der vorliegende Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes lässt für den Bundesgesetzgeber zwei Regelungsmöglichkeiten zu, nämlich die Zuweisung einer ausschließlichen Zuständigkeit an das BKA oder die Zuweisung einer zur Gefahrenabwehrzuständigkeit der Polizeien der Länder parallelen Zuständigkeit.

#### 3.1 Ausschließliche Zuständigkeit des Bundeskriminalamts

Bei einer Verlagerung der Zuständigkeit in dem umfassenden Sinne des Entwurfs zur Änderung des Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a würde es bei der Gefahrenabwehr zu Zuständigkeitsüberschneidungen mit den für die Gefahrenabwehr an sich zuständigen Landespolizeien kommen.

(B)

So sind die Länder auf der Grundlage eigener landespezifischer Erkenntnisse neben den Gefahrenermittlungen verantwortlich, umfangreiche gefahrenabwehrende Maßnahmen zu treffen, z. B. beim Personen- und Objektschutz.

(D)

Aufgabenüberschneidungen erhöhen das Risiko, dass Ermittlungskräfte verschiedener Behörden ohne Kenntnis voneinander an einem Sachverhalt arbeiten. Neue Schnittstellen führen zwangsläufig zu einem weiteren erhöhten Abstimmungs- und Koordinationsbedarf. Außerdem ergibt sich damit die Gefahr von Informationsverlusten auf unterschiedlichsten Ebenen.

Häufig steht auch zu Beginn von Gefahrenermittlungen noch nicht fest, ob es sich dabei um einen Fall mit lediglich örtlichem Bezug oder bereits um eine länderübergreifende Gefahr handelt. So können Polizeibeamte vor Ort einen Hinweis auf ein verdächtiges Verhalten von Personen erhalten, ohne dass der Bezug zu anderen Ländern bereits erkennbar ist. Derartige Erkenntnisse ergeben sich meist erst im Zuge weiterer Ermittlungen. In diesen Fällen wären die weiteren Gefahrenermittlungen dann an das BKA abzugeben.

(A)

4

(C)

Daneben könnten sich in der Praxis Probleme aus einer differenzierten Aufgabenabgrenzung sowie aus unterschiedlichen Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten ergeben. Weitere Risiken erwachsen aus dem Abweichen von bewährten, ständig verbesserten und in der Praxis routinierten Kommunikationsbezügen.

### 3.2 Parallele Zuständigkeit des Bundeskriminalamts

Eine parallele Zuständigkeit von BKA und Länderpolizeien würde zu einem Klärungsbedarf in Bezug auf die Zuständigkeit und zwangsläufig zu einem erhöhten Abstimmungs- und Koordinationsbedarf führen.

Einerseits steigt das Risiko, dass BKA und eine Polizeibehörde der Länder ohne Kenntnis der jeweils anderen Seite an demselben Sachverhalt arbeiten, operativ tätig sind und durch Störungen der Aktivitäten des jeweils Anderen die Ziele gefährden. Andererseits steigt auch das Risiko, dass sich einer auf den anderen verlässt.

## 4 Angebliche Strukturdefizite

(B)

Der Bund argumentiert u.a. mit Strukturdefiziten bei Gefährdungssachverhalten, bei denen sich ein zuständiges Land mangels hinreichender Information nicht ermitteln lässt oder die mehreren Ländern zugeordnet werden können, ohne dass erkennbar ist, in welchem Land ein Schwerpunkt der Maßnahmen liegt.

(D)

Operative polizeiliche Maßnahmen zur Gefahrenermittlung, wie Befragung oder Observation, setzen immer einen örtlichen Anknüpfungspunkt voraus, z. B. am Wohn- oder Aufenthaltsort einer Person. Das gilt auch für andere polizeiliche Maßnahmen wie die Überwachung von Telefon- oder Internetdiensten. Auch hier ist mit dem Sitz des Providers oder des Aufenthaltsortes des Anschlussinhabers ein örtlich Bezug und damit die Zuständigkeit eines Landes eindeutig gegeben.

Soweit der Bund anführt, dass es gleichwohl Fälle gibt, in denen sich mangels entsprechender Informationen die Zuständigkeit eines Landes nicht oder noch nicht feststellen lässt, stellt sich die Frage, wie der Bund operative Maßnahmen zur Gefahrenermittlungen und Gefahrenabwehr durchführen möchte, da es auch ihm an einem

(A) (C)

5

örtlichen Anknüpfungspunkt für polizeiliche Maßnahmen fehlen würde. In der Regel werden derartige vage Hinweise an die Länder weitergegeben.

Rechtstatsächlich hat der Bund bisher keine Fälle benannt, bei denen die Länder nicht in der Lage gewesen wären, die Gefahren abzuwehren. Es ist deshalb davon auszugehen, dass der Bund als Begründung für eine Änderung in der Aufgabenzuweisung nur fiktive Beispiele und Szenarien angeführt hat.

Über die Medien bekannt gewordene Beispiele belegen eher eine sinnvolle Zuständigkeit der Länder. Dazu gehört das Beispiel von mutmaßlich aus den Niederlanden einreisenden Terroristen, deren Reiseziel nicht bekannt ist. Auch in einem derartigen Fall wären die Länder schneller als der Bund in der Lage, die Zielpersonen mit Spezialeinheiten aufzunehmen und zu observieren.

(B) (D)

In Fällen, in denen mehrere Länder betroffen sind, ist es geübte und langjährige Praxis der Länder, ihre Maßnahmen abzustimmen bzw. sich auf die Federführung durch ein Land zu verständigen. Das zeigt sich z. B. regelmäßig bei herausragenden zeitkritischen polizeilichen Einsätzen, z. B. in Fällen von Geiselnahmen, Entführungen und Erpressungen.

Auch bei der Bekämpfung des Internationalen Terrorismus konnten die Länder in entsprechenden Fällen bisher sicherstellen, dass eine Abstimmung innerhalb angemessener Zeit, in der Regel durch Telefonschaltkonferenzen, erfolgte. Gerade bei vagen Sachverhalten (typische Einreisehinweise auf Personen, deren Aufenthaltsort in Deutschland unbekannt ist) kam es darauf an, zeitnah alle Informationen über frühere Wohn- und Aufenthaltsorte, Anschriften von Verwandten oder mögliche Kontaktpersonen zu überprüfen, diese zusammenzutragen und an zentraler Stelle zu verdichten. Hier sind die Länderpolizeien wesentlich schneller in der Lage, Kräfte zum Einsatz zu bringen, als das einer Zentralbehörde möglich wäre. Bisher haben die Länderpolizeien in diesen Fällen ihre Leistungsfähigkeit mit ihrer ortsnahen und flächendeckenden Organisation unter Beweis gestellt.

Die Anschläge in New York, Madrid und London haben auch gezeigt, dass der weit-  
aus aufwändigere Teil der gefahrenabwehrenden und gefahrenermittelnden Maß-



(A) 6 (C)

nahmen äußerst kräfteintensiv in der Fläche von den Länderpolizeien zu bewältigen war. So hat NRW aus Anlass der nach dem 11. September 2001 in allen Ländern durchgeführten Rasterfahndung alleine zur Bearbeitung der ca. 10.000 Datensätze in der Spitze bis zu 360 Polizeibeamtinnen und Polizeibeamte kurzfristig eingesetzt. Parallel dazu waren mehr als 3.500 Hinweise und Spuren zu bearbeiten, bei denen regelmäßig zeitnah auch Daten mit örtlichen Verwaltungsbehörden abgeglichen werden mussten, z. B. Einwohnermelde- bzw. Ausländerbehörden.

Da im Bereich des internationalen, insbesondere des islamischen Terrorismus die Gefahrenlagen wegen der Vielzahl so genannter weicher Ziele ganz überwiegend alle Länder betreffen, würde das BKA mit der beabsichtigten Grundgesetzänderung auch für die aufgezeigten Fälle die Zuständigkeit erhalten. Die Beispiele machen deutlich, dass das BKA diese Maßnahmen nicht annähernd mit eigenem Personal bewältigen kann.

Um diesen Lagen gerecht zu werden, müsste das BKA ein Weisungsrecht erhalten. Damit würde das BKA in Unkenntnis der jeweils differenzierten Kommunikations- und sonstigen Infrastrukturen der Länder über Maßnahmen und Ressourcen entscheiden. Unabhängig von dem Fehlerrisiko eines solchen Vorgehens, wären optimale länderspezifische Lösungen so nicht zu erzielen.

Weisungsgebundenes Handeln ist erfahrungsgemäß auf die Weisung begrenztes Handeln. Eigene Ideen werden vor dem Hintergrund begrenzter Ressourcen seltener aufgegriffen. Die Trennung der Verantwortung für den Weisungsinhalt und der Ausführung der Maßnahme birgt Risiken.

Weisungsrechte des Bundes hätten außerdem unmittelbare Auswirkung auf die Souveränität der Länder und damit auf das vom Verfassungsgeber gewollte Prinzip des Föderalismus. Aufgrund der damit verbundenen Kräfte- und Ressourcenbindung müssten die Länderpolizeien eigene Aufgaben zurückstellen.

## 5 Vertraulichkeit von Informationen

Inwieweit die Informationen, die das BKA aus dem Ausland erhält, insbesondere auch von den Nachrichtendiensten, im Einzelfall mit der Bedingung angeliefert werden, diese nicht weitergeben zu dürfen, kann aus Ländersicht nicht beurteilt werden.

(A) (C)

7

Auch die Länderpolizeien erhalten vertrauliche Informationen der Nachrichtendienste und wissen damit umzugehen. Die Weitergabe von sensiblen Informationen ausländischer Nachrichtendienste an Polizeibehörden trifft hier auf bewährte Verfahrensweisen und bedeutet nicht die Aufgabe des Vertrauens- oder Quellenschutzes.

## 6 Zeitkritische Informationen

Hinsichtlich der Eilbedürftigkeit von Informationen bleibt anzumerken, dass der Zeitverlust bei Übermittlung zeitkritischer Informationen an die Länder im Zeitalter moderner Kommunikationsmittel vertretbar ist. Entscheidend dabei ist eher, wann das BKA diese Informationen an die Länder übermittelt. Bei einer Prüfung durch den Generalbundesanwalt, ob die vom Ausland eingehenden Informationen einen strafrechtlichen Anfangsverdacht begründen, dürfte immer auch ausreichend Zeit für eine Unterrichtung der Länder bestehen.

## 7 Kompetenz der Länder

In Fällen, in denen sofortiges Handeln erforderlich wird, sind regelmäßig Maßnahmen vor Ort, wie z. B. Observationen, Durchsuchungen, Festnahmen, Gewahrsamnahmen notwendig. Nur mit diesen Maßnahmen lässt sich ein Gefahrenverdacht erhärten bzw. die Gefahr letztlich beseitigen. Zeitlich gesehen sind diese Maßnahmen durch Polizeikräfte vor Ort eher zu gewährleisten als von einer in der Fläche nicht vertretenen zentralen Stelle im Bundesgebiet.

Die Stabs- und Führungsstellen der Polizeibehörden der Länder müssen täglich auf Lagen reagieren, die eine unverzügliche Reaktion auf gefahrenabwehrende und/oder strafverfolgende Maßnahmen erfordern. Dazu haben sie bewährte Strukturen auch zur behördenübergreifenden Koordination geschaffen. Über das tägliche Einsatzgeschehen hinaus haben die Polizeibehörden der Länder Erfahrung und Kompetenz in der Bewältigung extremer ad hoc-Lagen, wie z. B. Geiselnahmen und Entführungen. Gerade diese sind gekennzeichnet von zeitkritischen Prioritätenentscheidungen zwischen gefahrenabwehrenden und strafverfolgenden Maßnahmen. Einsatzlagen aus Anlass von Castortransporten, Weltwirtschaftsgipfel sowie die bisher getroffenen Vorbereitungen aus Anlass der Fußballweltmeisterschaft zeigen ihre Leistungsfähigkeit auch im Bereich länderübergreifender Koordination polizeilicher Aufgabenbewältigung.

(B) (D)

(A)

8

(C)

## **8 Ergebnisse der Gefahrenermittlung und Strafverfolgung**

Ob Gefahrenermittlungen letztlich immer zur Einleitung eines strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens führen, hängt im Wesentlichen vom Ergebnis derartiger Ermittlungen ab. Eine Zwangsläufigkeit und damit eine Begründung für präventiv-polizeiliche Befugnisse lässt sich daraus nicht ableiten. Zudem führt das BKA bereits jetzt nicht alle strafrechtlichen Ermittlungsverfahren, selbst wenn sie vom Generalbundesanwalt geleitet werden. Einen Teil derartiger Verfahren führen auch die Länder.

Ergänzend muss berücksichtigt werden, dass in zahlreichen bisher bekannt gewordenen Fällen nicht nur die Zuständigkeit des Generalbundesanwaltes berührt war. Vielmehr mussten auch die örtlichen Staatsanwaltschaften eingebunden werden, da sich der Anfangsverdacht für eine Straftat nach § 129a oder § 129b StGB zunächst nicht erhärten ließ, gleichwohl aber Straftatbestände, wie die Vorbereitung eines Explosions- oder Strahlungsverbrechens oder die Verabredung zu einem Verbrechen, vorlagen. Hier hat sich das in den Ländern vorhandene Netz fester Ansprechpartner bei Polizei und Justiz bewährt.

(B)

(D)

## **9 Erfordernisse einer wirksamen Gefahrenaufklärung und Gefahrenabwehr**

Eine ganz wesentliche Aufgabe von Zentralstellen wie das BKA und die Landeskriminalämter ist die Informationsverarbeitung, also Bündelung, Verdichtung, Auswertung/Analyse und Steuerung.

Grundlage hierfür bilden umfassende Informationserhebungen vor Ort. Dabei sind unmittelbare Orts- und Milieukenntnisse sowie vielfältige persönliche Kontakte der Polizeibehörden vor Ort von besonderer Bedeutung. Eine Zentralstelle wie das BKA steht hier hinter den Möglichkeiten der dezentral organisierten Länderpolizeien zurück. Unmittelbaren Zugang zu einer Vielzahl lokaler Informationsquellen haben die Länderpolizeien. Nur auf Landesebene kann sichergestellt werden, dass Verfassungsschutz, Polizei, Ausländerbehörden und Justiz im Sinne eines ganzheitlichen Bekämpfungsansatzes vertrauensvoll zusammenarbeiten und so auch vor Ort integriert Sicherheit gewährleisten.

(A)

9

(C)

Auch beiläufig, beispielsweise im Zuge anderweitiger Ermittlungshandlungen oder im Gespräch mit dem Bürger anlässlich vielfältiger Einsatzanlässe erhaltene Informationen sind geeignet, im Zuge einer Gefahrenermittlung hilfreiche Ermittlungsansätze zu bieten. In diesem Zusammenhang bietet die hohe Anzahl von Polizeibeamten in den Ländern und die Vielfältigkeit der von ihnen zu bearbeitenden Lebenssachverhalte und Bürgerkontakte sowie die flächendeckende Ausdehnung in der Region eine Grundlage für eine Erfolg versprechende Informationserhebung.

Flächendeckende Konzepte, die einen großen Kräfteinsatz erfordern, können bereits heute durch die Polizeien der Länder wirksam umgesetzt werden. Diesen Ansatz verfolgt unter anderem das "Handlungskonzept der Polizei NRW zur Früherkennung islamistischer Terroristen": Alle Polizeibeamtinnen und –beamten im Land sind im Rahmen ihrer alltäglichen Arbeit in die systematische und strukturierte Informationserhebungs- und -auswertungstrategie einbezogen.

## 10 Maßnahmen zur Stärkung der Zentralstellen

(B)

Die Debatte um die Verbesserung der inneren Sicherheit ist nicht struktur-, sondern prozessorientiert und instrumentell zu führen. Priorität müssen die Entwicklung moderner Informationsplattformen, die Bündelung analytischer Kompetenz und die Kooperation bei der Durchführung operativer Maßnahmen haben.

(D)

Nach den Anschlägen in New York und Madrid wurden auf europäischer Ebene insbesondere Defizite im Bereich der Information und Kommunikation beklagt. Sowohl der Bund als auch die Länder haben daraufhin die Kommunikationsbezüge überprüft und reagiert. So wurde beim BKA das Gemeinsame Terrorismusabwehrzentrum (GTAZ) mit dem Bestandteil der Polizeilichen Informations- und Analysestelle (PIAS) eingerichtet, mit dem die Stärkung der behördenübergreifenden Zusammenarbeit auf Bundesebene (BKA, BfA, BfV, BND, BGS, Zoll, GBA) und den Polizeien der Länder beabsichtigt ist.

In NRW wurde die Zusammenarbeit der Polizeibehörden mit den kommunalen Stellen, der Justiz, Wirtschaftsverbänden, Universitäten, Versorgungsunternehmen, Moscheen etc. intensiviert. Auch in den Ländern liegt der Schwerpunkt dieser Aufgaben

(A) 10 (C)

bei den Polizeibehörden vor Ort. Das Landeskriminalamt unterstützt die Behörden im Rahmen seiner Zuständigkeit.

## 11 Fazit

Die Länder haben bisher adäquat auf die islamistische Bedrohungslage reagiert. Sie haben den veränderten Sicherheitsanforderungen mit einem optimierten Informations- und Wissenstransfer zwischen den Sicherheitsbehörden des Bundes und der Länder, einer Anpassung ihrer gesetzlichen Befugnisse und einer personellen Verstärkung Rechnung getragen.

Auch mit zentralen Sicherheitsstrukturen haben terroristische Anschläge wie in New York, Madrid oder London nicht verhindert werden können. Unvertretbare Risiken oder Defizite in der derzeitigen Sicherheitsstruktur zwischen dem Bund und den Ländern konnten bisher nicht überzeugend dargestellt werden.

(B) Dem Bund sollten von den bisher den Ländern zugewiesenen Aufgaben nur solche übertragen werden, die in der Gesamtsicht zu mehr Sicherheit für die Bürgerinnen und Bürger führen. (D)

An erster Stelle muss eine zeitgerechte Informationsverarbeitung stehen. Dazu bedarf es der ständigen Prüfung der Effizienz und Effektivität der aktuellen Kommunikationsbeziehungen und deren technischer Unterstützung. Hier liegt ein ganz wesentlicher Schlüssel für eine erfolgreiche, wirkungsvolle Gefahrenermittlung und –abwehr. Nur wer auf der Grundlage vorhandener und zeitnah beschaffbarer und bewerteter Informationen komplexe Lagen beurteilen kann, wird zu richtigen, erfolgsichernden Entscheidungen kommen.

Nach den Anschlägen des 11. September 2001 haben die Länder ihre Polizeien personell und materiell besser ausgestattet und damit angemessen auf die neue Bedrohungslage reagiert. Sie sind durchaus in der Lage, im Rahmen des kooperativen Föderalismus den aktuellen sicherheitspolitischen Herausforderungen zu begegnen.

(A) 11 (C)

Auch wenn praktische Fälle bisher nicht bekannt sind, wird nicht völlig auszuschließen sein, dass evtl. kurzfristig bei einer dringenden terroristischen Gefahr eine Länderzuständigkeit nicht von Beginn an feststeht. Eine Gefahrenabwehrzuständigkeit wäre daher allenfalls als Eilzuständigkeit des BKA für solche Fälle erforderlich, in denen und so lange auf Grund der vorliegenden Information die Zuständigkeit eines Landes noch nicht oder noch nicht zweifelsfrei erkennbar ist. Die Gefahrenermittlungen sollten vornehmlich auf die Feststellung der Länderzuständigkeit ausgerichtet sein (Clearingstelle). Ob es hierzu einer Änderung des Grundgesetzes bedarf, wäre zu prüfen.

Ist die Änderung des Grundgesetzes notwendig, könnte die Begrenzung auf eine Eilzuständigkeit wie folgt formuliert werden:

Artikel 73 wird wie folgt geändert:

Nach Nummer 9 wird folgende Nummer 9a eingefügt:

"die Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus durch das Bundeskriminalpolizeiamt in Fällen, in denen eine länderübergreifende Gefahr vorliegt **und** die Zuständigkeit einer Landespolizeibehörde nicht oder noch nicht erkennbar ist oder die oberste Landesbehörde um eine Übernahme ersucht;"

(B) (D)

(A)



INSTITUT FÜR VÖLKERRECHT UND  
AUSLÄNDISCHES ÖFFENTLICHES RECHT

(C)

Geschäftsführender Direktor  
Professor Dr. iur. Bernhard Kempen

Universität zu Köln  
Gottfried-Keller-Straße 2  
50931 Köln  
☎ ++49 (0)221 470-2364  
Fax ++49 (0)221 470-4992  
bernhard.kempen@uni-koeln.de

13.05.2006

## Stellungnahme

(B)

zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes  
(Föderalismusreform, Justiz/Inneres, 17. 05. 2006)

(D)

Die geplante Verlagerung der Gesetzgebungskompetenzen für wesentliche Teile des Dienstrechts der Beamten (Laufbahnen, Besoldung und Versorgung) vom Bund auf die Länder wird eindeutig abgelehnt. Sie würde das einheitliche Beamtenrecht zersplittern, die Leistungsfähigkeit des öffentlichen Dienstes vermindern und insbesondere die Mobilität von Beamten in Deutschland erheblich reduzieren. Im einzelnen sind für meine ablehnende Haltung folgende Argumente maßgebend:

1. Mit der Ergänzung des Art. 33 Abs. 5 GG um die Worte „und fortzuentwickeln“ soll aus meiner Sicht die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums aufzuweichen. Die inhaltliche, werthafte und wertgebundene Fundierung des Dienstrechts der Beamten in Bund, Ländern und Kommunen würde damit einem schleichenden Erosionsprozess ausgesetzt werden, der im Ergebnis zu einer Auflösung des Berufsbeamtentums führt. In einem ersten Schritt wird mit der Änderung von § 33

- (A) Abs. 5 GG einer massiven Reduktion der Besoldung und Versorgung von Beamten die Tür geöffnet. (C)
2. Die bestehende Zuständigkeitsverteilung hat sich bewährt. Es besteht weder ein politischer Anlass noch ein sachlicher Grund für eine Änderung. Die Einführung der konkurrierenden Gesetzgebung 1971 hatte das Ziel, Kleinstaaterei und unnötige Konkurrenz zwischen den Ländern und zwischen Bund und Ländern zu beseitigen, Rechtseinheit für alle Beamten herzustellen und damit ihre Mobilität zu garantieren. Diese Ziele sind erreicht worden. Die Renovellierung des Grundgesetzes würde lediglich den Zustand wieder herstellen, der vor 1971 mit guten Gründen als reformbedürftig galt.
3. Die bestehende Regelung gibt den Ländern ausreichend Möglichkeit, im gesamten Bereich des Dienstrechts landesspezifische Regelungen zu erlassen. In die Regelungskompetenz der Länder fallen zur Zeit unter anderem die Zahl der Beamten, die Beihilfe, die Ämterbewertung, die Arbeitszeit, die Sonderzuwendungen und zahlreiche Zulagen.
- (B) 4. Um den unterschiedlichen Lebenshaltungskosten in Deutschland gerecht zu werden, würde eine Bandbreitenregelung des Bundesgesetzgebers ausreichen. Dabei zeigt sich, daß die Abschaffung des Ortszuschlages, der ein Instrumentarium zum Ausgleich unterschiedlicher Lebenshaltungskosten zur Verfügung stellte, keine erfolgreiche Reform war. (D)
5. Im Widerspruch zu allen Bestrebungen, Bürokratie abzubauen, gibt es keinerlei seriöse Schätzung, zu welchem organisatorischem Aufwand (und Kostenaufwand) die geplante Grundgesetzänderung führen wird. In der ganz überwiegenden Zahl der Länder gibt es bislang überhaupt keine Dienstrechtsabteilungen. Diese müssten zukünftig errichtet werden, um ein Landesbesoldungs- und ein Landesversorgungsgesetz sowie zahlreiche Nebengesetze vorzubereiten und zu administrieren.



- (A) 6. Mit der Föderalisierung des Beamtenrechts verändert sich auch das berufliche Selbstverständnis des Beamten. Die Blickrichtung wird nicht mehr nach Berlin gehen, sondern sich nach innen richten. Gerade in den kleineren Bundesländern wird die Fixierung auf den Dienstherrn zur Provinzialisierung führen. (C)
7. Das mit der Föderalisierung des Dienstrechts offensichtlich bezweckte Ziel, die Beamten nach Maßgabe der wirtschaftlichen Kraft eines Bundeslandes zu besolden und zu versorgen, wird bis auf weiteres zu einen Besoldungswettlauf nach unten führen. Im Ergebnis werden die finanzschwachen Länder von minderqualifizierten Beamten verwaltet.
8. Gerade im höheren Dienst ist die Mobilität von Spitzenbeamten von essentieller Bedeutung. Diese Mobilität lässt sich nicht aufrecht erhalten, wenn jedes Bundesland ein eignes Besoldungs- und Versorgungsrecht anwendet und jedes Bundesland das Laufbahnrecht nach eigenen Vorstellungen gestaltet.
- (B) 9. Es besteht ein erheblicher Wertungswiderspruch, daß das Versorgungsrecht der Beamten föderalisiert werden soll, während das Versorgungsrecht der Angestellten weiterhin bundeseinheitlich gestaltet ist. Vergleichbares gilt auch für das Besoldungsrecht, solange der BAT noch Flächentarifvertrag ist. (D)
10. Im Bildungsbereich wird ein Großteil der Versäumnisse, unter denen Deutschland nach dem Urteil aller Experten zur Zeit leidet, der Inflexibilität und dem Einstimmigkeitsprinzip der Kultusministerkonferenz angelastet. Die Föderalismusreform im Dienstrecht wird dazu führen, daß die Innenministerkonferenz zukünftig in einen Ineffizienzwettbewerb mit der Kultusministerkonferenz treten kann.

Professor Dr. Bernhard Kempen

(A) Uwe Kolmey Hannover, 08.05.06 (C)  
Direktor des Landeskriminalamtes Niedersachsen

**Schriftliches Statement für die gemeinsame Anhörung des  
Deutschen Bundestages mit dem Bundesrat am 17. Mai 2006 zur  
Föderalismusreform;**

**hier: Neue ausschließliche Bundeskompetenz zur Abwehr von  
Gefahren des internationalen Terrorismus durch das BKA bei  
länderübergreifenden Gefahren**  
(Entwurf zu Art. 73 Absatz 1 Nr. 9a GG)

**1. Vorbemerkung:**

(B) Der internationale Terrorismus stellt ein globales Bedrohungsphänomen dar. In Deutschland kommen allen beteiligten Sicherheitsbehörden bei der Abwehr und Verfolgung des Terrorismus entscheidende Funktionen zu. (D)  
Für die Polizeien der Länder und des Bundes ist die Bekämpfung des internationalen Terrorismus seit den Ereignissen des 11. September 2001 eine Schwerpunktaufgabe.  
Die polizeiliche Zusammenarbeit zwischen den Polizeien der Länder und dem Bundeskriminalamt wurde ständig bewertet und weiterentwickelt. Ein Beispiel dafür ist die Einrichtung des Gemeinsamen Terrorismusabwehrzentrums in Berlin.  
Das Bundeskriminalamt (BKA) kommt bei der Terrorismusbekämpfung neben der Bearbeitung von Strafverfahren, die vom Generalbundesanwalt (GBA) zugewiesen wurden, vor allem seiner Aufgabe als Zentralstelle gem. § 2 Bundeskriminalamtgesetz (BKAG) nach.  
Hauptaufgabe einer Zentralstelle ist die Koordinierung und Unterstützung anderer Stellen.  
Als Zentralstelle für das polizeiliche Auskunfts- und Nachrichtenwesen verfügt das BKA in diesem Zusammenhang grundsätzlich nicht über Exekutivbefugnisse. § 7 Absatz 2 BKAG sieht in der im Zusammenhang mit der Anti-Terror-

(A) 2 (C)

Gesetzgebung des Bundes geänderten Fassung vor, dass das BKA zur Erfüllung seiner Aufgabe als Zentralstelle nach § 2 Abs. 2 Nr. 1 BKAG Daten zur Ergänzung vorhandener Sachverhalte oder sonst zu Zwecken der Auswertung mittels Auskünften oder Anfragen bei öffentlichen oder nichtöffentlichen Stellen erheben kann. Bis zur Novellierung des BKA-Gesetzes mussten diese Erhebungen über die Länder durchgeführt werden. Bei dieser Gesetzesänderung hat sich der Gesetzgeber allerdings auch bewusst nur zur Schaffung einer Befugnisnorm für sog. Büroabklärungen entschieden und keine weiteren Befugnisse geschaffen.

Den Bundesländern steht die Kompetenz für die präventivpolizeilichen Aufgaben zu (sh. Art. 30, 70, 83 GG). Jede Ausdehnung der Kompetenzen des Bundes in der Gefahrenabwehr berührt die in der Verfassung festgelegte Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern.

Mit dem vorliegenden Vorschlag zur Änderung des Grundgesetzes wird eine ausschließliche Bundeskompetenz geschaffen, dem Bundeskriminalamt präventivpolizeiliche Befugnisse zur Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus zu übertragen.

Die Befugnisse sind im Einzelnen in der Gesetzesbegründung nicht erwähnt, so dass es sich dabei in Anlehnung an die entsprechenden Kompetenzen der Länderpolizeien u.a. um Maßnahmen wie

(B) Verdeckte Erhebung personenbezogener Daten (D)  
 Einsatz von verdeckten Ermittlern  
 Einsatz von Vertrauenspersonen  
 Längerfristige Observation  
 Einsatz technischer Mittel  
 Erhebung von Telekommunikationsverbindungsdaten  
 Telekommunikationsüberwachung

handeln könnte.

## **2. Zum Gesetzentwurf (hier: Neufassung von Artikel 73: Einfügung der Nr. 9a):**

### **2.1. Internationaler Terrorismus:**

Die Zuständigkeit des Bundes soll sich demnach unter bestimmten Voraussetzungen auf die Abwehr des internationalen Terrorismus erstrecken.

(A)

3

(C)

Hintergrund für den Gesetzesantrag ist die Bedrohung durch den islamistischen Terrorismus insbesondere nach den Anschlägen vom bzw. seit dem 11. September 2001. Die Beschreibung als internationaler Terrorismus kann über dieses Phänomen hinausgehen, ist aber damit offen für zukünftige phänomenologische Entwicklungen.

Mit diesem Begriff ist gleichzeitig klargelegt, dass auf Deutschland begrenzte terroristische Phänomene nicht erfasst sind.

## 2.2. Neue Zuständigkeiten:

Die Zuständigkeit des Bundes soll sich erstrecken auf Fälle, in denen

- a) eine länderübergreifende Gefahr vorliegt,
- b) die Zuständigkeit einer Landespolizeibehörde nicht erkennbar ist oder
- c) die oberste Landesbehörde um eine Übernahme ersucht.

Diese Fallgestaltungen gelten alternativ.

### Zu a) - Fälle, in denen eine länderübergreifende Gefahr vorliegt -:

In der bisherigen Diskussion um Präventivzuständigkeiten für das BKA war das sog. Ausfüllen von Regelungslücken Inhalt der Diskussionen, vor allem im Zusammenhang mit aus dem Ausland beim BKA eingehenden Hinweisen, bei denen die Zuständigkeit eines Landes noch nicht erkennbar war (sh. auch Begründung zum Gesetzentwurf). Darüber geht dieser Vorschlag ganz offensichtlich hinaus, denn die Bewältigung länderübergreifender Gefahrenlagen gehört seit jeher zum Standardrepertoire der Landespolizeien und ihrer länderübergreifenden Zusammenarbeit und bedarf keiner neuen Regelung.

Selbst wenn mehrere Bundesländer betroffen sind, lässt sich regelmäßig der Schwerpunkt der Gefahrenlage, der drohende Schadenseintrittsort, der Aufenthaltsort des/der Gefährder oder z.B. der Aufenthaltsort des Hinweisgebers als nachvollziehbarer und klarer Begründungs- und Anknüpfungspunkt für eine Länderzuständigkeit heranziehen.

Die betroffenen Länder können sodann ihre gefahrenabwehrenden Maßnahmen untereinander abstimmen und auf der Basis der Länderpolizeigesetze durchführen - hierbei kommt dem BKA im Rahmen seiner klassischen Zentralstellenfunktion eine originäre Bedeutung und Aufgabe zu.

(B)

(D)

(A) 4 (C)

Gegebenenfalls auftretende Zuweisungs- oder Zuständigkeitsprobleme aufgrund der Betroffenheit mehrerer Länder könnten auf Ebene der obersten Landesbehörden kurzfristig gelöst werden.

Auch in den Bundesländern wird im Übrigen bei besonderen Gefahrenlagen, die über den Bereich einer Polizeibehörde hinausgehen, nicht automatisch einer Zentralstelle diese Aufgabenbewältigung übertragen (sh. z.B. § 100 Abs. 4 des Niedersächsischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung). Vielmehr wird in diesen Fällen der Schwerpunkt der Gefahrenlage festgestellt, eine Abstimmung zwischen den Beteiligten herbeigeführt und eine verantwortliche Behörde nach dem Schwerpunktprinzip festgelegt.

Wenn als Begründung für eine solche Zuständigkeit des BKA der Umfang derartiger Maßnahmen und damit die polizeilichen Ressourcen gemeint sein sollte, ist auch dies nicht tragend. Der Umfang und der Aufwand für das BKA ist derselbe, wobei das BKA dann allerdings eher als die kooperierenden Länder an die Grenzen seiner Kapazitäten kommen könnte.

Die Länder sind auch fachlich inhaltlich zur Bewältigung solcher Gefahren in der Lage:

So sind sie den Umgang auch mit sensiblen Hinweisen und z.B. Informationen der Nachrichtendienste gewohnt.

(B) (D)

Gerade die Länder können aufgrund ihrer unmittelbaren Reaktionsmöglichkeit mit einem flächendeckenden und engmaschigen Netz polizeilicher Vor-Ort-Dienststellen kurzfristig gefahrenabwehrend reagieren.

Insbesondere hier liegen die umfassenden Personen- und Ortskenntnisse vor. Die jeweils landesinternen Zuständigkeiten anderer Behörden (Ausländerämter, Justiz pp.) und Stellen (freie Wirtschaft pp.), die unterstützen können, sind in den Ländern bekannt, hier gibt es abgesprochene und bewährte Zusammenarbeitsstrukturen. Diese wurden nach den Ereignissen des 11. September 2001 mit dem Ziel eines ganzheitlichen Bekämpfungsansatzes gegen den internationalen Terrorismus intensiviert. Diese Vor-Ort-Strukturen und unmittelbaren Kontakte und damit Erkenntnisse fehlen dem BKA.

Es bestände darüber hinaus die Gefahr, dass die betroffenen Bundesländer bei einer dementsprechenden Zuständigkeit des BKA von den dabei gewonnenen Erkenntnissen aus ihren eigenen Ländern abgeschnitten wären. Damit wiederum hätten sie keine Möglichkeit mehr, eigene Gefahrenprognosen zu erstellen und Handlungsnotwendigkeiten zu prüfen.

(A) 5 (C)

Im Ergebnis würde der Entwurf bedeuten, dass allein dadurch, dass von einem Hinweis (Gefahrenlage) im Bereich des internationalen Terrorismus mindestens zwei Bundesländer berührt sind, das Bundeskriminalamt eine Zuständigkeit erhalte.

Dies im Übrigen auch ohne eine inhaltliche Abstufung und Bewertung von Gefahren (Wahrscheinlichkeit, Zeitpunkt des Eintritts pp.). Damit würden den Ländern die bewährten und erfolgreichen Strukturen der länderübergreifenden Zusammenarbeit abgesprochen, wofür es keinen inhaltlichen Grund gibt.

Die endgültige Konsequenz dieser Entwurfsregelung wird an dem Fallbeispiel deutlich, dass durch Informationsgewinnung und -verdichtung in einem Bundesland ein Gefahrenermittlungsvorgang entsteht, der auch in den Bereich des angrenzenden Bundeslandes ausstrahlt. Dieser Standardfall bundeslandübergreifender Zusammenarbeit dürfte künftig in den Ländern nicht mehr weiterbearbeitet werden, sondern müsste an das BKA abgegeben werden.

In diesem Zusammenhang stellt sich in ganz erheblichem Maße die Frage nach der sicherheitspolitischen Gesamtverantwortung in den Bundesländern.

Wäre das zuständige Land allein durch eine solche Befugnisserweiterung für das BKA aus der sicherheitspolitischen Gesamtverantwortung für die polizeiliche Gefahrenabwehr exkulpiert? Dies ist eindeutig abzulehnen; die seit 2001 auch in Deutschland und hier in den Bundesländern latente Gefährdungslage lässt die allgemeine Länderzuständigkeit für die Abwehr terroristischer Gefahren nicht verloren gehen.

Dies wiederum bedeutet eine echte Parallelzuständigkeit zwischen Gesamtverantwortung auch zur Terrorismusabwehr in den Ländern und ggf. parallel laufenden einzelnen Präventivmaßnahmen des BKA.

Diese Parallelzuständigkeit ist nicht nur verfassungsrechtlich abzulehnen, sondern macht auch die dann erforderlichen intensiven Abgrenzungen/Abstimmungen von Maßnahmen des BKA mit denen der Länder deutlich.

Damit könnten sich erhebliche Nachteile für die polizeiliche Lagebewältigung ergeben.

Auch könnte das BKA das Gesamtspektrum der erforderlichen Maßnahmen zur Gefahrenabwehr mangels eigener personeller und tatsächlicher Möglichkeiten gar nicht durchführen (z.B. weitreichende Objektschutzmaßnahmen).

Zusätzlich würden dem BKA die erforderlichen Vor-Ort-Hintergrundinformationen fehlen, es könnte seine Maßnahmen nicht in den Gesamtzusammenhang des in den Ländern vorhandenen Erkenntnishintergrundes stellen.

(B) (D)

(A) 6 (C)

Wesentliches Erfolgskriterium für derartige Lagen ist nicht die Konzentration in einer ausführenden Hand (was ab einer bestimmten Größenordnung mit eigenen Kräften ohnehin nicht mehr leistbar ist), sondern eine erfolgreiche Planung und Koordination. Dabei hat das BKA mit seiner Zentralstellenfunktion bisher wertvolle Arbeit geleistet, es gibt keinen Grund, daran etwas zu verändern.

Abschließend ist noch darauf hinzuweisen, dass auch allein der Begriff der länderübergreifenden Gefahr als Kriterium für die Zuständigkeitsabgrenzung in diesem Zusammenhang interpretationsfähig und insoweit aus folgendem Grund klarstellungsbedürftig ist: Inhaltliche Begründung für den Gesetzesantrag ist das Phänomen des internationalen Terrorismus.

Dieser bringt allerdings schon aus seiner Zielrichtung und Motivation heraus nicht nur (bundes-)länderübergreifende, sondern regelmäßig internationale Gefahrenlagen mit sich.

Eine länderübergreifende Gefahr könnte damit auch schon aus dem Phänomen des internationalen Terrorismus heraus begründet werden, ohne dass der Hinweis auf mögliche Schadensorte in verschiedenen Ländern konkret vorliegt. Mit einer solchen Interpretation könnte der Bund im Ergebnis seine Zuständigkeit für die gefahrenabwehrende Bekämpfung des (gesamten)internationalen Terrorismus in allen Fallkonstellationen reklamieren.

(B) (D)

Um dies zu verhindern, dürfte die länderübergreifende Gefahr nur entsprechend des klassischen (länder-)polizeirechtlichen Gefahrenbegriffs definiert werden, d.h. wenn in absehbarer Zeit die hinreichende Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts in verschiedenen Bundesländern besteht.

Zusammenfassend ist die Verlagerung der Zuständigkeit für die Gefahrenabwehr nur aufgrund des Kriteriums „länderübergreifende Gefahr“ aus Sicht der Landespolizei abzulehnen, da eine nicht hinnehmbare Parallelzuständigkeit entsteht und dies weder fachlich inhaltlich Vorteile bringt noch aus Kapazitäts- oder sonstigen Gründen angezeigt oder erforderlich ist. Die Zentralstellenfunktion des BKA bleibt davon unberührt.

### **Zu b) - Fälle, in denen die Zuständigkeit einer Landespolizeibehörde nicht erkennbar ist - :**

Ausweislich der Begründung zum Gesetzentwurf soll diese Vorschrift den Beispielen Rechnung tragen, dass „zahlreiche Hinweise zum internationalen Terrorismus aus dem Ausland kommen, ohne dass in allen Fällen bereits eine örtliche Zuständigkeit einer deutschen Polizeibehörde erkennbar sein muss, gleichwohl aber weitere Sachaufklärung veranlasst sein kann“.

(A)

7

(C)

Zunächst einmal sind nach meiner Kenntnis den Ländern keine statistischen Daten zum tatsächlichen Aufkommen dieser Fallgestaltungen bekannt. Aus den Erfahrungen heraus dürfte dieser ggf. nur hypothetische Fall im Verhältnis zu anderen Hinweisen mit Anknüpfungsmöglichkeiten wohl eher die absolute Ausnahme sein.

Nach meiner Kenntnis fehlt ebenfalls bislang noch der überzeugende rechtstatsächliche Lebenssachverhalt, der deutlich macht, dass in diesem Fall eine Länderzuständigkeit nicht hätte begründet werden können.

Allerdings darf angesichts der weltweiten und enormen Bedrohung durch den internationalen Terrorismus keine Sicherheitslücke dadurch entstehen, dass bestimmte Fallkonstellationen zwar tatsächlich noch nicht eingetreten sind, aber durchaus denkbar sind.

Dies wäre der Fall, wenn es zwar Informationen über eine Gefahrenlage gibt, die erforderlichen Präventivmaßnahmen aber nur daran scheitern, dass es keine Anhaltspunkte für die Zuständigkeit einer Landespolizeibehörde gibt. Besonders problematisch würde dies dann, wenn es sowohl Ermittlungsansätze als auch ein Eingriffsinstrumentarium nach den Länderpolizeigesetzen gäbe, dies aber nicht eingesetzt werden kann und die insoweit notwendigen Maßnahmen unterbleiben müssen.

(B) Da sich auf der einen Seite aber nicht ein beliebiges Bundesland unter diesen Voraussetzungen in die Rolle des Handelnden versetzen kann, weil alle Landespolizeigesetze eine entsprechende (örtliche) Zuständigkeitsprüfung vorsehen, müssen auf der anderen Seite die Voraussetzungen für ein Ausfüllen dieser möglichen Lücke geschaffen werden. (D)

Dies könnte durch eine Kompetenzerweiterung für das BKA geschehen.

In diesen Fällen könnte das BKA die notwendigen Maßnahmen zur Gefahrenabwehr treffen. Wenn im weiteren Fortgang eine Länderzuständigkeit begründet werden kann, würde das entsprechende Bundesland die weitere Bearbeitung übernehmen oder könnte das BKA um weitere Übernahme bitten (sh. Alternative: ...wenn die oberste Landesbehörde um eine Übernahme ersucht.).

### **Zu c) - Fälle, in denen die oberste Landesbehörde um eine Übernahme ersucht - :**

Hierbei handelt es sich um eine aus Landessicht unproblematische Zuständigkeitsverlagerung, die nur im Einzelfall auf Initiative des Landes



(A) 8 (C)

vollzogen würde. Hintergrund dafür könnten verschiedene Aspekte sein (Bindung der Polizeikräfte des Landes durch eine große Anzahl anderer Einsätze pp.). Der Verzicht des Landes auf die Ausübung seiner Kompetenzen würde keine Parallelzuständigkeiten produzieren.

Über diese Möglichkeit könnte das BKA im Übrigen problemlos in Abstimmung mit den Ländern bei aus seiner Sicht geeigneten Sachverhalten eigeninitiativ darauf hinwirken, dass ein entsprechendes Ersuchen gestellt wird.

### 3. Fazit:

Jede Parallelzuständigkeit in der Abwehr von Gefahren durch den internationalen Terrorismus ist abzulehnen. Das bedeutet für den Gesetzesvorschlag:

Die Verlagerung von Präventivbefugnissen zur Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus an das BKA auf Ersuchen eines Landes ist eine sinnvolle Ergänzung.

Zur Behebung denkbarer Bekämpfungsdefizite ist auch eine Zuständigkeit des BKA angezeigt, solange die Zuständigkeit einer Landespolizeibehörde nicht erkennbar ist.

Demgegenüber ist eine Verlagerung der Zuständigkeit für länderübergreifende Gefahren auf den Bund abzulehnen. Damit würde der Bund eine Zuständigkeit für die Abwehr aller Gefahrenlagen i.Z.m. dem internationalen Terrorismus erhalten, die über ein Bundesland hinausgehen - dies ist bei diesem Phänomen allerdings der nahezu regelmäßig begründbare Fall und nicht die Ausnahme. Das wiederum wäre eine Parallelzuständigkeit des Bundes für einzelne Gefahrenlagen i.Z.m. mit dem internationalen Terrorismus zur nach wie vor bestehenden grundsätzlichen Gefahrenabwehrzuständigkeit der Länder auch für diesen Phänomenbereich.

Vielmehr ist die Abwehr auch länderübergreifender Gefahrenlagen in dem bewährten Zusammenwirken zwischen den betroffenen Ländern unter intensiver Einbindung des BKA im Rahmen seiner bestehenden Zentralstellenfunktion bewährter Garant für eine erfolgreiche Aufgabenbewältigung.

Der intensive Ausbau des Informationsverbundes zwischen Bund und Ländern nach dem 11. September 2001 hat nochmals zu einer wesentlichen Verbesserung des Informationsaustauschs und damit der informationellen Zusammenarbeit geführt. Gerade das BKA hat auf die Notwendigkeit der engen Vernetzung und den Erkenntnisaustausch immer wieder hingewiesen.

(B) (D)

(A)

9

(C)

Es gibt weder fachlich inhaltliche noch sonstige Begründungen für eine Änderung dieser Bewertungen und eine Änderung der Zuständigkeiten, die über den o.a. zuzustehenden Rahmen hinausgehen.

Aus Landessicht akzeptabel wäre auch der im Rahmen der Föderalismusreform diskutierte Kompromissvorschlag, der eine Zuständigkeit des Bundes in Fällen vorsieht,

**...wenn eine länderübergreifende Gefahr vorliegt und die Zuständigkeit einer Landespolizeibehörde nicht erkennbar ist oder die oberste Landesbehörde um eine Übernahme ersucht...**

Mit dieser Kumulation greifen die zur Variante a) dargelegten Ablehnungsgründe nicht mehr, da als zusätzliche Begründung hinzukommen muss, dass die Zuständigkeit einer Landespolizeibehörde nicht erkennbar ist.

(B)

(D)

(A) **Prof. Dr. Martin Kutscha** (C)  
*Professor für Staats- und Verwaltungsrecht an der FHVR Berlin*

**Leitsätze**  
**für die Anhörung zur Föderalismusreform, Sachbereich Inneres, am 17. 5. 2006**

1) Beamtenrecht

Der vorgesehenen Ergänzung des Art. 33 V GG um die Formulierung „...und fortzuentwickeln“ kommt nur deklaratorische Bedeutung zu, weil auch bei den in Betracht gezogenen „Fortentwicklungen“ des Beamtenrechts die „hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums“ weiterhin zu berücksichtigen sind, die Norm insoweit also keine neue Aussage erhält. Die Schaffung einer konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Statusrechte und -pflichten der Landesbeamten anstelle der bisherigen Rahmengesetzgebungskompetenz begegnet keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Anderes gilt hingegen für die Reföderalisierung des Besoldungs- und Versorgungsrechts: Die Länder dürften ihre neuen Kompetenzen voraussichtlich zu einem „Wettlauf nach unten“ benutzen, womit die Beamten zum Bauernopfer des Wettbewerbsföderalismus degradiert werden. Dem gegenüber bleibt daran zu erinnern, dass das BVerfG das Prinzip der Besoldungsgleichheit bei gleichen und vergleichbaren Dienstposten zu den „hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums“ i. S. d. Art. 33 V GG rechnet (BVerfGE 12, 327 [334]).

2) Neue Bundeskompetenz zur Regelung präventiver Befugnisse des BKA

(B) Die Schaffung einer neuen Gesetzgebungskompetenz für den Bund zur Regelung von Befugnissen zur Gefahrenabwehr durch das BKA stellt einen bedenklichen Schritt der Abkehr von der Länderhoheit bei der polizeilichen Gefahrenabwehr dar. Die Entscheidung des Grundgesetzes für die grundsätzliche Zuständigkeit der Länder für das Polizeiwesen ist indessen kein Zufall, sondern entspringt der historischen Erfahrung eines Missbrauchs zentralisierter Polizeigewalt in Deutschland und entfaltet damit zugleich grundrechtsschützende Wirkung (vgl. im einzelnen Kutscha, in: Roggan/Kutscha [Hrsg.], Handbuch zum Recht der Inneren Sicherheit, Berlin 2006 [i. E.], Teil 1.4). Nur für bestimmte besondere Aufgaben räumt das Grundgesetz Behörden des Bundes entsprechende Befugnisse ein. Das BKA stellt schon de lege lata die Zentralstelle für den elektronischen Datenverbund der Polizeien dar; es verfügt bereits nach geltendem Recht über Befugnisse zur Erhebung und Auswertung personenbezogener Daten (§§ 7 ff. BKAG). Auch im Rahmen der Bekämpfung des internationalen Terrorismus besteht mithin keine sachliche Notwendigkeit zur Schaffung neuer Kompetenzen des Bundesgesetzgebers in diesem Bereich. (D)

3) Neue Bundeskompetenzen für das Melde- und Ausweiswesen und das Waffen- und Sprengstoffrecht

Gegen die Zuweisung der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz an den Bund betreffend das Melde- und Ausweiswesen sowie das Waffen- und Sprengstoffrecht bestehen keine verfassungsrechtlichen Bedenken.

4) Abschaffung der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das Versammlungsrecht

- (A) Die Regelungen des im Jahre 1953 vom Bundesgesetzgeber erlassenen Versammlungsgesetzes sind trotz einiger zwischenzeitlicher Ergänzungen recht lückenhaft und entsprechen längst nicht mehr dem heutigen Standard des Grundrechtsschutzes für Versammlungen bzw. Demonstrationen. Wegen des Ausbleibens einer notwendigen Modernisierung des Gesetzes ist das heute geltende Versammlungsrecht weithin Richterrecht, das vor allem im Gefolge des Brokdorf-Beschlusses des BVerfG von 1985 geschaffen wurde (vgl. im einzelnen Kutscha, Bewegung im Versammlungsrecht, in: Die Polizei 2002, 250 ff.). Kontroverse Rechtsverständnisse sind dabei vor allem beim jahrelangen „Streit zwischen Münster und Karlsruhe“ um die Verbotsvoraussetzungen bei neonazistischen Kundgebungen deutlich geworden. Statt den Weg einer grundlegenden Reform durch den Bundesgesetzgeber zu wählen, soll nunmehr die Gesetzgebungskompetenz für das Versammlungsrecht auf die Länder übertragen werden. Dies allerdings dürfte zu einer weiteren Rechtszersplitterung führen, was im Hinblick auf die Notwendigkeit eines möglichst einheitlichen Schutzstandards für das Grundrecht des Art. 8 GG auf erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken stößt. Die Föderalisierung des Versammlungsrechts dürfte sich im Ergebnis jedenfalls als eine Art „Arbeitsbeschaffungsmaßnahme“ für das (ohnehin stark geforderte) BVerfG auswirken.
- (C)

- (B)
- (D)

(A) (C)  
**Stellungnahme**

zu dem Gesetzentwurf zur Änderung des Grundgesetzes, BT-Drs. 15/4832,

zur Vorbereitung der öffentlichen Anhörung des  
Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages  
am 17. Mai 2006, II. B. Inneres,

vorgelegt von

**Dr. Ralf Poscher**  
Professor für Öffentliches Recht, Rechtssoziologie  
und Rechtsphilosophie  
an der Ruhr-Universität Bochum

(B) (D)

im Mai 2006

(A) (C)

2

## ÜBERSICHT

I.	Beamtenrecht.....	1
1.	Fortentwicklungsklausel .....	1
2.	Statusrecht .....	1
3.	Laufbahn-, Besoldungs- und Versorgungsrecht.....	2
II.	Internationaler Terrorismus.....	3
III.	Melde- und Ausweiswesen.....	7
IV.	Waffen- und Sprengstoffrecht.....	7
V.	Versammlungsrecht .....	7

(B) (D)

(A)

1

(C)

## I. Beamtenrecht

### 1. Fortentwicklungsklausel

Art. 33 Abs. 5 GG wurde auch bislang in dem Sinn dynamisch verstanden, dass die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums nicht unter einem Versteinerungsdogma stehen, sondern veränderten Zeitumständen entsprechend fortzuentwickeln sind. Nach dem Bundesverfassungsgericht schreibt Art. 33 Abs. 5 GG auch "eine Neugestaltung des Rechts der im Dienst befindlichen Beamten vor, die er als eine in die Zukunft weisende Aufgabe betrachtet" (BVerfGE 15, 167/196). Schon nach Art. 33 Abs. 5 GG in der geltenden Fassung müssen „die durch Auslegung gewonnenen Konkretisierungen des Inhalts jenes hergebrachten Grundsatzes keineswegs als hergebracht erwiesen werden ... Im Gegenteil: Gerade die Auslegung eines hergebrachten Grundsatzes gestattet es, den Grundsatz in gewissem Umfang elastisch zu halten und veränderten Verhältnissen in beschränktem Umfang anzupassen.“ (BVerfGE 43, 154/168). Die Einfügung einer Fortentwicklungsklausel in Art. 33 Abs. 5 GG hat daher nur deklaratorischen Charakter.

(B)

(D)

### 2. Statusrecht

Mit der Transformation der bisherigen Rahmengesetzgebungskompetenz für das Statusrecht der Beamten in eine konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit, die nicht unter die Erforderlichkeitsklausel von Art. 72 Abs. 2 GG-Entwurf fällt und für die keine Abweichungsmöglichkeit der Länder nach Art. 72 Abs. 3 GG-Entwurf besteht, wird die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für das Statusrecht in zweifacher Hinsicht gestärkt: Zum einen werden die Statusregeln von der Erforderlichkeitsklausel freigestellt; zum anderen ermöglicht die Neufassung eine über eine Rahmengesetzgebung hinausgehende Regelung des Statusrechts durch den Bund. In der Tendenz wird damit die Rechtslage wieder hergestellt, die vor der letzten Änderung von Art. 72 Abs. 2 GG und vor der dazu ergangenen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 112, 226/243 ff./265 ff.; 111, 226/252 ff.; 106, 62/135 ff.) bestand. Durch die Neuregelung wird damit die Grundlage dafür geschaffen, dass die bisherige statusrechtliche Praxis fortgeführt werden kann. Das überschießende Moment im Vergleich zur Rahmengesetzgebungskompetenz wird durch die Zustimmungsbedürftigkeit nach Art. 74 Abs. 2 GG kompensiert. Für das Statusrecht wurde damit eine ausgewogene Regelung gefunden.

(A) (C)

2

### 3. Laufbahn-, Besoldungs- und Versorgungsrecht

Die Verschiebung der Gesetzgebungskompetenz für das Laufbahn-, Besoldungs- und Versorgungsrecht vom Bund zu den Ländern, ermöglicht eine an die finanziellen Ressourcen der einzelnen Länder angepasste Konkurrenz um Landesbeamte. Sie passt in das Modell eines Konkurrenzföderalismus, der auf unterschiedlichen Ebenen den Wettbewerb zwischen den Ländern stärken will, um so neue Impulse für Innovationen freizusetzen. Auch auf der Grundlage eines Konkurrenzmodells des Föderalismus ist jedoch fraglich, ob das Besoldungs- und Versorgungsrecht der Landesbeamten, das ausweislich der Entwurfsbegründung auf die Haushaltslage der Länder zielt, ein guter Ausgangspunkt für eine finanzielle Konkurrenz der Länder bietet. Die Reform, die wesentlich die finanziellen Verhältnisse der Länder betrifft, gehört thematisch zu der noch ausstehenden Reform der föderalen Finanzverfassung, in der die finanziellen Grundlagen für die Umstellung auf ein konkurrenzföderalistisches System gelegt werden müssten.

Selbst im Rahmen einer umfassenden Neugliederung der föderalen Finanzbeziehungen sieht sich eine Verlagerung der Gesetzgebungskompetenz für die Besoldung und Versorgung der Landesbeamten auf die Länder einer Reihe von Risiken und Nachteilen ausgesetzt, die in der einschlägigen Literatur bereits ausführlich dokumentiert sind und hier daher nur kurz umrissen werden müssen. Die Erfahrung in der Bundesrepublik hat gezeigt, dass eine Diversifikation der Besoldungs- und Versorgungsstrukturen die auch in einem Wettbewerbsmodell gewünschte Mobilität von Beamten behindert, den bürokratischen Aufwand der Besoldungs- oder Versorgungsverwaltung exponentiell steigert und Modernisierungspotenzial etwa bei der EDV-gestützten Bearbeitung der Verwaltungsvorgänge verspielt.

Dabei bedeutet die Aufgabe jeglicher Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes auf dem Gebiet der Besoldung und Versorgung nicht lediglich eine Rückkehr zu einem Status-quo-ante. Die Bundesebene hat – seit dem Kaiserreich faktisch, seit der Weimarer Republik verfassungsrechtlich verbürgt – stets über die Möglichkeit verfügt, jedenfalls den gesetzlichen Rahmen der beamtenrechtlichen Besoldung und Versorgung zu regeln. Dies gilt besonders auch für die Zeit vor Inkrafttreten von Art. 74a GG. Auch unter dem Grundgesetz besaß der Bund immer eine Rahmengesetzgebungszuständigkeit für Besoldung und Versorgung, die aufgrund praktischer Erfordernisse zunächst gestärkt wurde, um sie dann 1971 zu einer konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit aufzuwerten. Dass die praktischen Probleme einer nur durch die Vorhaben von Art. 33 Abs. 5 GG bearenzten Diversifikation nicht nur von Be-



(A) 3 (C)

soldungs- und Versorgungshöhen, sondern in Zukunft auch von Laufbahn-, Besoldungs- und Versorgungssystemen eine exponentielle Entwicklung erfahren werden, kann auch die Wettbewerbsfunktion der geplanten Änderung relativieren. In Anbetracht dessen erscheint eine Beibehaltung einer Bundeskompetenz empfehlenswert, die jedenfalls systemische Vorgaben für das Laufbahn-, Besoldungs- und Versorgungsrecht ermöglicht. Der über die Besoldungs- und Versorgungshöhen erstrebte Wettbewerb würde von einer solchen Bundeskompetenz nicht berührt.

## II. Internationaler Terrorismus

Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a GG-Entwurf beinhaltet eine Gesetzgebungs- und eine Verwaltungskompetenz des Bundeskriminalamts zur Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus.

(B) (D)

Zunächst ist die Neuregelung von systematischer Bedeutung, weil sich mit ihr eine Klarstellung hinsichtlich der Bundeskompetenzen zur internationalen Verbrechensbekämpfung aus Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 GG verbindet. Hinsichtlich des Kompetenztitels zur internationalen Verbrechensbekämpfung herrscht bislang weitgehende Unklarheit, ob er sich nur auf die repressive Verfolgung von Verbrechen oder auch auf die Prävention von Verbrechen im Sinne der Gefahrenabwehr bezieht. Die Neuregelung in Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a GG-Entwurf macht nun deutlich, dass jedenfalls der verfassungsändernde Gesetzgeber den Kompetenztitel der internationalen Verbrechensbekämpfung nicht im Sinne einer präventiven Gefahrenabwehrkompetenz versteht. Umfasste bereits Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 GG die Kompetenz zur Prävention von Verbrechen, so bezöge sie sich auch auf die Abwehr der Gefahren, die vom internationalen Terrorismus ausgehen, da diese regelmäßig Verbrechen im Sinne von Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 GG zum Gegenstand haben. Folgte der verfassungsändernde Gesetzgeber einem weiten Verständnis von Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 GG, so wäre die geplante Verfassungsergänzung nicht erforderlich.

Darüber hinaus klärt Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a GG-Entwurf die für Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 GG ebenfalls umstrittene Frage, ob ein präventives Einschreiten des Bundes bereits unterhalb der Gefahrenschwelle im Rahmen der vorbeugenden Verbrechensbekämpfung erfolgen darf. Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a GG-Entwurf legt die Eingriffsschwelle für ein Einschreiten des Bundes im Bereich der Prävention auf die Gefahrenschwelle fest. Nach dem Entwurf darf das Bundeskriminalamt in Zukunft nur dann präventiv einschreiten, wenn und soweit erstens der internationale Terrorismus betroffen und zweitens eine konkrete Gefahr gegeben

(A)

4

(C)

ist. Anlasslose oder gefahrenunabhängige präventive Maßnahmen des Bundeskriminalamts sind – wie dies auch jetzt schon zu Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 GG vertreten wird – durch die Neuregelung ausgeschlossen. Diese klarstellende Funktion von Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a GG-Entwurf ist aufgrund der großen Auslegungsunsicherheiten, die hinsichtlich der Kompetenz zur internationalen Verbrechensbekämpfung bestehen, zu begrüßen.

Auch verfassungssystematisch und -politisch scheint nichts gegen eine Ergänzung der Kompetenzen des Bundeskriminalamts zur Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus zu sprechen. Auf den ersten Blick erscheint sie alternativ- und harmlos zugleich. Doch beide Eindrücke täuschen.

Entgegen dem ersten Eindruck ist es nicht zwingend, dass der internationale Terrorismus am besten, wenn schon nicht durch eine internationale, dann doch zumindest durch eine nationale Behörde wie das Bundeskriminalamt bekämpft wird. Vielmehr ist bei allen von Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a GG-Entwurf erfassten Sachverhalten auch eine föderale Abwehr von Gefahren durch den internationalen Terrorismus möglich.

(B)

Bei länderübergreifenden Sachverhalten haben die Polizeibehörden der Länder auch bislang Gefahren dadurch abzuwehren vermocht, dass sie entweder die Übernahme der Gefahrenabwehr durch die ortsnähere und mit den regionalen Milieubedingungen vertraute Polizeibehörde vorgesehen oder das Operieren der ursprünglich zuständigen Polizeibehörde jenseits ihres Zuständigkeitsbereichs ermöglicht haben. Selbst wenn – wofür keine Anhaltspunkte bekannt sind – insoweit Defizite in der Vergangenheit vorgelegen haben sollten, läge in der Optimierung der Kooperation zwischen den Polizeibehörden der Länder, unterstützt durch die informationelle Koordination des Bundeskriminalamts, eine föderale Alternative zu einer zentralistischen Lösung.

(D)

Auch dort, wo zunächst eine Zuständigkeit einer bestimmten Landespolizeibehörde nicht erkennbar ist, bedarf es keiner operativen Gefahrenabwehrbefugnisse des Bundeskriminalamts. Zum einen kann die Situation ebenso bewältigt werden, wenn durch das Bundeskriminalamt oder in Absprache der Landesbehörden eine Landesbehörde als federführende bestimmt wird. Zum anderen bedarf das Bundeskriminalamt, selbst wenn es bis zur Ermittlung eines regionalen Bezugs zuständig sein soll, keiner allgemeinen Gefahrenabwehrkompetenz, sondern allenfalls informationeller Befugnisse. Operative Maßnahmen weisen regelmäßig einen regionalen Bezug auf und können so die Zuständigkeit einer Landesbehörde begründen.

(A)

## §

(C)

Dass die Einräumung einer allgemeinen Gefahrenabwehrkompetenz des Bundes im Bereich der internationalen Terrorismusbekämpfung für den Fall des Ersuchens einer Landesbehörde keinen zwingenden Charakter hat, liegt auf der Hand. Ein Land würde ein solches Ersuchen an das Bundeskriminalamt nur dann richten, wenn es selbst nicht über die erforderlichen Ressourcen verfügt. Ob in diesen Fällen ein Bedürfnis nach einer Bundeszuständigkeit besteht, ist eine Frage der Allokation von Ressourcen, keine Frage des besonderen Gegenstands der Kompetenz. Wird erst einmal eine weitreichende Kompetenz des Bundeskriminalamts zur Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus in das Grundgesetz aufgenommen und werden daraufhin entsprechende Ressourcen beim Bundeskriminalamt zusammengezogen und den Ländern über eine entsprechend verkürzte Finanzausstattung vorenthalten, werden sich auch die Ersuchensfälle einstellen. Doch ob die entsprechenden Mittel beim Bundeskriminalamt oder bei den Landespolizeibehörden zur Verfügung gestellt werden, ist eine föderalismuspolitische Frage, deren Antwort durch den Gegenstand des internationalen Terrorismus nicht präjudiziert ist.

(B)

Beide Formen der Bekämpfung des internationalen Terrorismus sind möglich: sowohl eine zentralistische als auch eine föderale. Für keine der beiden Formen streiten zwingende Effizienzgesichtspunkte. Den Vorteilen klarer Hierarchien im zentralistischen Model stehen die allgemeinen Probleme großer zentraler Bürokratien, die mangelnde regionale Einbindung und die – jüngst etwa bei den amerikanischen Geheimdiensten diskutierte – im Verhältnis zu einer Summe dezentraler Einrichtungen leichtere politische Manipulierbarkeit zentralistischer Dienste gegenüber. Gerade im Falle des internationalen Terrorismus wächst zudem etwa bei den amerikanischen Geheimdiensten und auch beim amerikanischen Militär die Einsicht, dass dezentrale netzwerkartige Strukturen der Abwehr unter Umständen geeigneter sein können, einem dezentralen und netzwerkartig strukturierten Gegner Herr zu werden. Das Programm der Network-Centric-Warfare, das einen weitgehenden Umbau der technologischen, organisatorischen und operativen Strukturen des amerikanischen Militärs unternimmt (dazu Stefan Kaufmann, Vernetzte Sicherheit, im Erscheinen), sei als nur ein besonders imponantes Beispiel genannt. Carl Schmitts Diktum, nach dem „der Feind unsere Frage als Gestalt“ ist, lässt sich auch im Hinblick auf seine Abwehr lesen (dazu Eva Horn, Die Feinde der Zukunft, im Erscheinen). Eine zentralistische Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus ist nicht alternativlos, vielmehr sprechen für eine – gegebenenfalls zu optimierende – föderale Wahrnehmung dieser Aufgabe sogar eine Reihe beachtlicher Gründe.

(D)

(A) (C)

6

Die in Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a GG-Entwurf vorgesehene Bundeskompetenz ist auch nicht so harmlos, wie es auf den ersten Blick vielleicht scheinen mag. Sie erweckt den Eindruck, dass sie die Bundeskompetenz zum einen auf einen spezifischen Gegenstand – den internationalen Terrorismus – beschränkt, die zudem nur in einer enumerativ aufgezählten Anzahl von Szenarien aktiviert werden kann. Es scheint so als würde dem Bundeskriminalamt nur ein ganz bescheidener Teil einer weiterhin wesentlich den Ländern zustehenden Gefahrenabwehrkompetenz zugeordnet. Doch zum einen ist der internationale Terrorismus ein wenig scharf definiertes Phänomen, das auch wegen seiner unscharfen Sachstrukturen weite Bereiche der Gefahrenabwehr erfassen kann. Zum anderen dürfte der internationale Terrorismus, der ex definitionem sogar staatenübergreifend ist, immer auch länderübergreifend sein. Dadurch dürfte das Bundeskriminalamt praktisch in allen Fällen, in denen Gefahren des unscharf definierten und in der Sache diffusen Phänomens des Terrorismus zu bekämpfen sind, auf die Zuständigkeit aus Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a GG-Entwurf zugreifen können. Es wird sich regelmäßig argumentieren lassen, dass eine konkrete Gefahr – etwa ein Anschlagplan – der zunächst nur ein Bundesland betrifft, in Zusammenhang mit einer Serie oder einer übergreifenden terroristischen Strategie steht, die eine konkrete Gefahr auch noch für andere Bundesländer begründet. Eine entsprechende Argumentation ist sogar naheliegend, da sonst wesentlich nur konkrete Gefahren erfasst würden, die sich unmittelbar an Landesgrenzen ereignen, die aber ein eher unwahrscheinliches Anschlagziel sind, oder überterritorial raumgreifende Gefahrenquellen betreffen, wie sie wesentlich nur von Kernenergieanlagen ausgehen.

(B) (D)

Gelingt es dem Bund dann noch – in einer je nach Perspektive starken oder schwachen Stunde des Bundesrates – das Zusammenwirken des Bundeskriminalamts und der Landespolizeibehörden durch das einfache Recht im Sinne eines wie auch immer gefassten Weisungsrechts des Bundeskriminalamts – das in der Konsequenz der Neuregelung läge – zu regeln, dann würde sich aus der zunächst so harmlos erscheinenden Regelung in Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a GG-Entwurf eine sachlich sehr weitgehende und organisatorisch die Landespolizeibehörden als De-facto-Unterbehörden erfassende Gefahrenabwehrstruktur des Bundes ergeben, die weit in das kompetenzrechtliche Hausgut der Länder eingreift.

Der Einstieg in ein solches Szenario, der mit Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a GG-Entwurf genommen wird, ist nicht durch dessen spezifischen Gegenstand der Gefahrenabwehr, den internationalen Terrorismus, vorgegeben. Es handelt sich vielmehr um eine verfassungspolitische Entscheidung, die zu einer erheblichen Verschiebung in der Kompetenzordnung des bisherigen Systems des

(A)

7

(C)

Föderalismus zulasten der Länder führen wird. Sollte ein so weit gehender Eingriff in die bisherigen Materien der Länderkompetenzen nicht beabsichtigt sein, so sollte die Kompetenz des Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a GG-Entwurf jedenfalls nur eingeräumt werden, wenn, soweit und solange die Zuständigkeit eines Landes nicht ersichtlich ist. Dies würde gewährleisten, dass das Bundeskriminalamt wirklich nur eine subsidiäre Funktion übernimmt und auf informationelle Maßnahmen im Bereich der Gefahrenabwehr beschränkt ist.

### III. Melde- und Ausweiswesen

Aufgrund des auf der Hand liegenden Bedürfnisses nach einer größtmöglichen Einheitlichkeit des Melde- und Ausweiswesen ist nach dem Wegfall der Rahmengesetzgebungskompetenz die in Art. 73 Abs. 1 Nr. 3 GG-Entwurf für das Melde- und Ausweiswesen vorgesehene ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes der verfassungssystematisch richtige Ort.

### IV. Waffen- und Sprengstoffrecht

(B)

Die Einrichtung einer neuen ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das Waffen- und Sprengstoffrecht in Art. 73 Abs. 1 Nr. 12 GG-Entwurf entspricht der bisherigen gesetzgeberischen Praxis, in der der Bund von seiner bisherigen konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit auf diesem Gebiet abschließend Gebrauch gemacht hat. Diese Praxis entsprach dem Bedürfnis einer bundeseinheitlichen Regelung, so dass die Einrichtung einer ausschließlichen Gesetzgebungszuständigkeit konsequent ist.

(D)

### V. Versammlungsrecht

In der Kompetenzordnung des Versammlungsrechts hat historisch die List der Vernunft gewirkt. Bereits in der Reichsverfassung von 1871 wurde die Kompetenz für das Versammlungsrecht beim Reich angesiedelt. Die Kompetenz war Ausdruck des Misstrauens des Reiches, d.h. Preußens, gegenüber den liberaleren süddeutschen Ländern, auf deren Versammlungswesen sich das Reich einen Zugriff sichern wollte. Doch schon gegen Ende des Kaiserreichs sicherte die Reichskompetenz nicht nur den Zugriff des Reiches, sondern tendenziell auch den Schutz der Versammlungen vor allgemeinen polizeilichen Maßnahmen, die nicht auf das Reichsvereinsgesetz von 1908 gestützt werden konnten. Aus der Reichs- und der späteren Bundeskompetenz resultierte die "Polizeifestigkeit" des Versammlungsrechts, die die Autonomie der Versamm-

(A) (C)

lung bis zu ihrer Auflösung vor polizeilichen Eingriffen schützt. Dieses liberale Hausgut eines für die Demokratie zentralen Grundrechtsbereichs wird, mit der Verlagerung der Versammlungsrechtskompetenz auf die Länder aufgegeben, ohne dass ersichtlich ist, welcher Gewinn diesem Verlust gegenübersteht.

Auch aus der Perspektive der Polizeibehörden spricht nichts für eine Länderkompetenz im Versammlungsrecht. Versammlungsgeschehen sind einer der wenigen Lebensbereiche, in denen bei Großveranstaltungen regelmäßig die Bundespolizei oder Polizeikräfte anderer Länder im Wege der Amtshilfe hinzugezogen werden. Die bundesrechtliche Regelung des Versammlungsrechts gewährleistete bislang, dass allen beteiligten Polizeikräften für das Versammlungsgeschehen ein einheitlicher rechtlicher Maßstab zur Verfügung stand und sich die hinzugezogenen Bundes- oder Landespolizeibehörden nicht 16 unterschiedlichen Rechtsgrundlagen gegenübersehen. Besonders auf die Bundespolizei dürfte daher, wenn es zu einer Verlagerung der Gesetzgebungskompetenz auf die Länder kommen sollte, künftig eine erhebliche fachliche Mehrbelastung zukommen. Für ihre Einsätze bei Demonstrationen müssten sie nicht mehr in *ein* Versammlungsgesetz eingewiesen werden, sondern unter Umständen in 16 unterschiedlichen Versammlungsgesetzen der Länder unterrichtet und ausgebildet werden. Auch insoweit ist nicht ersichtlich, welcher Gewinn sich mit der Verlagerung der Gesetzgebungskompetenz auf die Länder verbindet.

(B) (D)

Bei einer Verlagerung der Gesetzgebungskompetenz für das Versammlungsrecht auf die Länder entsteht darüber hinaus die Gefahr eines "race to the bottom". Unabhängig von der größeren tagespolitischen Anfälligkeit der Landesgesetzgebung besteht die Gefahr, dass Länder aus Kostengründen in Konkurrenz um einen möglichst restriktives Versammlungsrecht treten. Besonders Großdemonstrationen und sicherheitsrelevante Versammlungen – wie etwa anlässlich von Castor-Transporten oder von Extremisten – verursachen für die betroffenen Länder nicht unerhebliche Kosten. Die Gefahr liegt jedenfalls nicht fern, dass sich die Länder nicht darum bemühen werden, ein besonders attraktiver Standort für entsprechende Veranstaltungen zu sein. Wenn das sächsische Innenministerium bereits überlegt, die Kosten von Polizeieinsätzen auf die Demonstranten zu verlagern (Leipziger Volkszeitung vom 11.2.2006), um der nach eigener Einschätzung besonders hohen Zahl extremistischer Demonstrationen auf seinem Gebiet Herr zu werden, zeigt dies, welche Entwicklung das Versammlungsrecht in der Konkurrenz der Länder nehmen könnte. Doch wie immer ein solcher negativer Konkurrenzföderalismus in dem ökonomisch inspirierten Bezugsrahmen des Konzepts zu bewerten wäre, für die demokratische Kultur der Bundesrepublik läge in ihm ein kaum zu überschätzender Schaden.

(A) 9 (C)

Wenn alle sachlichen Gesichtspunkte gegen die Verlagerung der Gesetzgebungskompetenz im Versammlungsrecht von der Bundes- auf die Länderebene sprechen, so kann der Grund für die Streichung der Bundeskompetenz nur darin liegen, dass den Ländern unabhängig von sachlichen Gesichtspunkten aus rein kompensatorischen Gründen weitere Kompetenzen zugeschlagen werden sollen. Für ein solches Vorgehen ist das Versammlungsrecht jedoch ein für unsere Demokratie zu kostbares Gut.

(B) (D)

(A) **Föderalismusreform** (C)

Stellungnahme zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes  
Drucksache 16/813

im Rahmen der Anhörung  
bei dem Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages  
17. Mai 2006

abgegeben von  
**Prof. Dr. Friedrich E. Schnapp**  
Ruhr-Universität Bochum

(B) (D)

1. Meine Stellungnahme beschränkt sich auf den Komplex **B 1 (Beamtenrecht: Rückverlagerung der Regelungskompetenz für das Dienstrecht, die Besoldung und Versorgung der Landesbeamten und -richter auf die Länder, neue konkurrierende Bundeskompetenz für die Statusrechte und -pflichten der Landesbeamten und -richter, Ergänzung des Art. 33 Abs. 5 [„... und fortzuentwickeln“])**.

Anzumerken ist vorab, dass mit dem vorgelegten Gesetzentwurf eine Änderung des Grundgesetzes angestrebt wird. Rechtlich ist dies insofern von Bedeutung, als der verfassungsändernde Gesetzgeber – anders als der sog. einfache Gesetzgeber – lediglich die Schranke des Art. 79 Abs. 3 GG vorfindet. Ihm können daher einzelne Vorschriften, Prinzipien oder Strukturmerkmale der augenblicklichen Fassung des Grundgesetzes nicht entgegengehalten werden



(A) 2 (C)

2. Eher unproblematisch ist die Ergänzung von **Art. 33 Abs. 5 GG** um die Worte „(zu regeln) und fortzuentwickeln“; denn diese Vorschrift schützt ohnehin nur einen „Kernbestand von Strukturprinzipien“<sup>1</sup> des Berufsbeamtentums, die durch Fundamentalität, Traditionalität und Legalität gekennzeichnet sind. Das bedeutet: Zu berücksichtigen sind Grundsätze, nicht bloß Rechtssätze oder Einzelheiten<sup>2</sup>; diese Grundsätze müssen hergebracht sein, also während eines längeren, Tradition bildenden Zeitraums<sup>3</sup> als prägender Bestandteil des Beamtenrechts gegolten haben; schließlich müssen sie sich in der Gesetzgebung niedergeschlagen haben<sup>4</sup>. Bereits jetzt steht Art. 33 Abs. 5 GG einer gesetzlichen Fortentwicklung des Beamtentums, die sich wegen einer Veränderung der gesellschaftlichen Verhältnisse als erforderlich erweist, schwerlich im Wege<sup>5</sup>, sofern die grundlegenden Strukturen des Berufsbeamtentums erhalten bleiben. So betont das Bundesverfassungsgericht in seiner jüngeren Rechtsprechung die Erlaubnis „steter Fortentwicklung, die das Beamtenrecht im Sinne einzelner Ausprägungen den veränderten Umständen anpasst“.<sup>6</sup> Das Problem ist also eher, dass in Art. 33 Abs. 5 „zuviel hineingeheimnist“ wird,<sup>7</sup> als dass sich diese Bestimmung als Bremse für eine zeitgemäße Gesetzgebung im Bereich des Beamtenrechts erweise. Die vorgesehene Ergänzung ist eine Bestätigung und Klarstellung dieses Befundes, was zugleich bedeutet, dass die beabsichtigte Regelung keinen eigenständigen normativen Impuls aufweist. Dann gilt die Weisheitsregel des Charles de Montesquieu: „Wenn es nicht notwendig ist, ein Gesetz zu machen, dann ist es notwendig, kein Gesetz zu machen.“

(B) (D)

3. Mit der Aufhebung des **Artikels 74a** fällt die bisherige konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für Besoldung und Versorgung der Angehörigen des öffentlichen Dienstes (einschließlich der Landesrichter<sup>8</sup>) in den Ländern fort und wird somit ohne weiteres<sup>9</sup> zum Gegenstand der Landesgesetzgebung<sup>10</sup>. Damit ist i. w. der Zustand wiederhergestellt, wie er vor

<sup>1</sup> BVerfGE 8, 332 (343).

<sup>2</sup> BVerfGE 43, 177 (185) – abw. Meinung der Richter Wand und Dr. Niebler; *Lübbe-Wolff*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, Band II, 1998, Art. 33 Rdn. 70.

<sup>3</sup> BVerfGE 8, 332 (343); 15, 167 (195 f.); 46, 97 (117); 58, 68 (76 f.).

<sup>4</sup> *Lübbe-Wolff*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, Band II, 1998, Art. 33 Rdn. 70; *Schnapp*, Gebieten über dem Personalvertretungsrecht stehende Grundprinzipien die Beibehaltung des Gruppenprinzips? Der Personalrat 2001, 149 (151).

<sup>5</sup> *Battis*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, 3. Aufl. 2003, Art. 33 Rdn. 68.

<sup>6</sup> BVerfGE 97, 350 (376 f.).

<sup>7</sup> So schon das Mitglied des Parlamentarischen Rates, *Elisabeth Selbert*, auf dem 39. Deutschen Juristentag; siehe 39. DJT, S. D 105 f.

<sup>8</sup> Siehe Art. 74a Abs. 4 GG.

<sup>9</sup> Wegen Art. 70 Abs. 1 GG.

<sup>10</sup> Eine „ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder“ – wie sie in der Begründung (Drucksache 16/813, S. 14, zu Nummer 8) angeführt wird – ist dem Grundgesetz als Kategorie unbekannt.

(A) 3 (C)

dem 28. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 18. 3. 1971<sup>11</sup> bestand. Hintergrund für die Einführung des Art. 74a in das Grundgesetz war „ein jahrelanges Ringen des Bundes und der Länder, einen Besoldungswettlauf und ein Ausbrechen einzelner Länder aus einer vorsichtigen Besoldungspolitik zu vermeiden“.<sup>12</sup> Die Änderung war schon seinerzeit nicht unumstritten. Sie bedeutete einen nicht unerheblichen Eingriff in die bundesstaatliche Ordnung des Grundgesetzes<sup>13</sup>, weil die Organisationsgewalt der Länder ein konstitutives Element ihrer Eigenstaatlichkeit darstellt und somit auch die Regelung der Dienstverhältnisse einschließlich der Besoldung und Versorgung der Landesbediensteten eine „ureigene Angelegenheit der Länder als Dienstherrn“<sup>14</sup> ist. Es wurde demgemäß bezweifelt, ob diese Änderung des Grundgesetzes mit Art. 79 Abs. 3 GG vereinbar sei,<sup>15</sup> der die Eigenständigkeit der Länder einer Verfassungsänderung entzieht. Die Zweifel sind bis heute nicht verstummt<sup>16</sup>. Das Bundesverfassungsgericht hat die Vereinbarkeit mit Art. 79 Abs. 3 GG letztlich bejaht, freilich mit einer Maßgabe: Es hat die Verfassungsverträglichkeit angenommen, „weil die Ausübung dieser Kompetenz gebunden ist durch die verfassungsrechtliche Pflicht zu bundesfreundlichem Verhalten.“<sup>17</sup>

(B) (D)

Die vorgesehene Streichung des Art. 74a GG stellt also nur einen Rechtszustand wieder her, wie er vor 1971 bestanden hat, welcher der Eigenstaatlichkeit der Länder Rechnung trägt und auch nicht – wie der augenblickliche – verfassungsrechtlichen Zweifeln ausgesetzt ist. Ergänzend zu bemerken ist noch, dass sich in rechtsvergleichender Sicht die Konstruktion des Art. 74a GG „als eine deutsche Absonderlichkeit“<sup>18</sup> erweist. In allen anderen bundesstaatlichen Gemeinwesen ist es eine Selbstverständlichkeit, dass der jeweilige Dienstherr (der Gliedstaat) nicht nur Organisation und Struktur des öffentlichen Dienstes, sondern auch die Besoldung seiner Bediensteten selbst regelt<sup>19</sup>.

<sup>11</sup> BGBl. I S. 206. Bis dahin waren Besoldung und Versorgung Gegenstände der Rahmengesetzgebung des Bundes; Art. 75 Abs. 2 GG lautete in der vorherigen Fassung: „Rahmenvorschriften nach Absatz 1 Nr. 1 können mit Zustimmung des Bundesrates auch einheitliche Maßstäbe für den Aufbau und die Bemessung der Besoldung einschließlich der Bewertung der Ämter sowie Mindest- und Höchstbeträge vorsehen.“

<sup>12</sup> *Schmidt-Aßmann*, *Gemeinden und Staat im Recht des öffentlichen Dienstes*. Aktuelle Fragen zur kommunalen Personalhoheit, Festschrift für C. H. Ule, 1977, S. 461 ff. (466).

<sup>13</sup> Dazu BVerfGE 34, 9 (19 ff.);

<sup>14</sup> So BVerfGE 4, 115 (123); zustimmend *Degenhart*, in: Sachs (Hrsg.), *Grundgesetz. Kommentar*, 3. Aufl. 2003, Art. 74a Rdn. 1.

<sup>15</sup> Siehe etwa *Kunig*, in: von Münch/Kunig, *Grundgesetz-Kommentar*, Band 3, 4./5. Aufl. 2003, Art. 74a Rdn. 3 und die dortigen Nachweise.

<sup>16</sup> Siehe etwa *Degenhart*, in: Sachs (Hrsg.), *Grundgesetz. Kommentar*, 3. Aufl. 2003, Art. 74a Rdn. 1; *Oeter*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, *Das Bonner Grundgesetz*, 4. Aufl. 2000, Art. 74a Rdn. 4 ff.

<sup>17</sup> BVerfGE 34, 9 (20).

<sup>18</sup> So *Oeter*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, *Das Bonner Grundgesetz*, 4. Aufl. 2000, Art. 74a Rdn. 7.

<sup>19</sup> Siehe *Bothe*, *Die Kompetenzstruktur des modernen Bundesstaates in rechtsvergleichender Sicht*, 1977, S. 152.

(A) 4 (C)

Soweit Fragen der Besoldung und Versorgung nicht von Art. 74a erfasst sind<sup>20</sup>, haben sich Bund und Länder auf ein sog. Besoldungsmoratorium („Gemeinsame Erklärung der Regierungen des Bundes und der Länder“ vom 1. 7. 1977) geeinigt<sup>21</sup>, das aber als Absichtserklärung rechtlich nicht bindend ist. Vor der Einfügung des Art. 74a in das Grundgesetz waren die Länder nicht völlig frei in Besoldungsfragen; § 49 des Bundesbesoldungsgesetzes vom 27. 7. 1957<sup>22</sup> etwa enthielt den Auftrag an die Ländergesetzgeber, auch die Dienstbezüge der Gemeindebeamten „unter Berücksichtigung der gemeinsamen Belange aller Dienstherrn“ zu regeln.

Nur der Vollständigkeit halber sei auf folgendes hingewiesen: Unter der Geltung des Artikels 72 Abs. 2 GG in der Fassung bis zum 42. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 27. Oktober 1994 (BGBl. I S. 3146)<sup>23</sup> hatte sich eine Lehre herausgebildet, wonach die Formel von der „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“<sup>24</sup> nicht nur eine Klausel war, die der Inanspruchnahme der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit durch den Bundesgesetzgeber eine Schranke setzte. Vielmehr sollte aus dieser Vorschrift geradezu ein Verfassungsgebot zur Herstellung einheitlicher Lebensverhältnisse folgen<sup>25</sup>. Diese Doktrin war bereits unter der ursprünglichen Fassung des Art. 72 Abs. 2 GG kaum haltbar<sup>26</sup>, u. a., weil – ganz abgesehen von der mangelnden Vereinbarkeit mit dem Wortlaut des Art. 72 Abs. 2 GG – auf diese Weise eine Kompetenz- in eine Staatszielbestimmung uminterpretiert wurde und Ländergesetzgebung per definitionem nur als Systemdefekt erscheinen konnte<sup>27</sup>. Mit der seit 1994 geltenden Fassung des Art. 72 Abs. 2 GG<sup>28</sup> ist dieser Lehre endgültig der Boden entzogen worden<sup>29</sup>. Spätestens seit diesem Zeitpunkt gilt: Das Grundgesetz akzeptiert die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse, es schreibt sie aber nicht vor. So erscheint es durchaus konsequent, dass von der

(B) (D)

<sup>20</sup> Dazu BVerfGE 64, 367 (376); s. a. BVerfGE 62, 354 (369).

<sup>21</sup> Dazu *Schick*, Beamtenbesoldung im Bundesstaat, Festschrift für Th. Maunz, 1981, S. 281 ff.; s. a. *Lecheler*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. IV, § 72 Rdn. 41.

<sup>22</sup> BGBl. I S. 993.

<sup>23</sup> „Der Bund hat in diesem Bereiche das Gesetzgebungsrecht, soweit ein Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung besteht, weil

1. eine Angelegenheit durch die Gesetzgebung einzelner Länder nicht wirksam geregelt werden kann oder
2. die Regelung einer Angelegenheit die Interessen anderer Länder oder der Gesamtheit beeinträchtigen könnte oder
3. die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit, insbesondere die Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse über das Gebiet eines Landes hinaus sie erfordert.“

<sup>24</sup> Sie findet sich jetzt noch in Art. 106 Abs. 3 Satz 4 Nr. 2 GG. Zur Bedeutung im Rahmen der Finanzverfassung siehe etwa *Korioth*, Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern, 1997, S. 497 ff.; *Siekmann*, in: Sachs, (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, 3. Aufl. 2003, Art. 106 Rd. 17; *K.-A. Schwarz*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Das Bonner Grundgesetz, 4. Aufl. 2000, Art. 106 Rd. 90: „kaum präzise, justiziable Maßstäbe“.

<sup>25</sup> Alle Nachweise bei *Oeter*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Das Bonner Grundgesetz, 4. Aufl. 2000, Art. 72 Abs. 2 Rdn. 98 Fußn. 364.

<sup>26</sup> Zur Kritik vgl. *Fischer-Menshausen*, in: Dreißig (Hrsg.), Probleme des Finanzausgleichs I, 1978, S. 135 ff. (147 ff.); *Lerche*, Finanzausgleich und Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse, in: Festschrift für Berber, 1973, S. 299 ff.; *Rensch*, Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse oder Wettbewerb der Regionen? Sechs Thesen zur Konkurrenz grundlegender Prinzipien im Bundesstaat, StWStP 8 (1997), 87 ff.; siehe auch *Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland II, 1980, S. 596 f.; 1066 ff.

<sup>27</sup> So *Oeter*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Das Bonner Grundgesetz, 4. Aufl. 2000, Art. 72 Abs. 2 Rdn. 91.

<sup>28</sup> Nota bene ist hier nicht mehr von der Einheitlichkeit (oder Gleichheit), sondern von der „Herstellung *gleichwertiger* Lebensverhältnisse“ die Rede.

<sup>29</sup> Ebenso *Oeter*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Das Bonner Grundgesetz, 4. Aufl. 2000, Art. 72 Abs. 2 Rdn. 98.

(A)

5

(C)

angestrebten Neufassung des Art. 72 Abs. 2 GG die Vorschrift des Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 GG nicht (mehr) erfasst werden soll<sup>30</sup>.

Ausschlaggebend ist letztlich: Was aus der Sicht des sog. *einfachen* Gesetzgebers als eine Bedingung für die Wahrnehmung der Kompetenz im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung erscheint, also als Kompetenzschranke, kann dem *verfassungsändernden* Gesetzgeber nicht als Regelungsziel aufgegeben werden. Alles andere würde auf die Annahme von verfassungswidrigem Verfassungsrecht hinauslaufen – was es wegen der Ranggleichheit aller Vorschriften des Grundgesetzes offenkundig nicht geben kann.

4. Die vorgesehene Aufhebung des **Art. 75 GG** bedeutet die Abschaffung der Kategorie der Rahmengesetzgebung u. a. auf dem Gebiet des öffentlichen Dienstrechts (außer Besoldung und Versorgung). Diese Materie soll, soweit Beamte und Richter betroffen sind, künftig Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung werden und in Art. 74 Absatz 1 als Nr. 27 aufgenommen werden („27. die Statusrechte und -pflichten der Beamten der Länder, Gemeinden und anderen Körperschaften des öffentlichen Rechts sowie der Richter in den Ländern mit Ausnahme der Laufbahnen, Besoldung und Versorgung“). Allerdings erhalten hier die Länder wegen der abschließenden Aufzählung im neuen Art. 72 Abs. 3 kein Abweichungsrecht. Diese Materie ist andererseits wegen der vorgesehenen Neuformulierung von Art. 72 Abs. 2 GG von einer Erforderlichkeitsprüfung ausgenommen, was in der Konsequenz der Gesamtregelung liegt. Im Zuge der Ergänzung des Art. 74 Abs. 2 GG werden Gesetze des Bundes nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 GG zustimmungspflichtig.

(B)

(D)

Damit werden im Vergleich zum derzeitigen Konzept des Grundgesetzes neue Kompetenzkategorien geschaffen. Nach der geplanten Änderung soll es zu einer Gesetzgebungsmaterie geben, in denen bundesrechtliche Regelungen der Änderung durch die Länder zugänglich sind (sog. Abweichungsgesetzgebung). Dabei geht im Verhältnis von Bundes- und Landesrecht das jeweils spätere Gesetz im Range vor (insoweit Verdrängung von Art. 31 GG durch das Lex-posterior-Prinzip), so dass Bundesregelungen Länderregelungen wieder derogieren können (und umgekehrt). Zum anderen kennt der Gesetzentwurf Gesetzgebungsmaterien, die einem ändernden Zugriff der Länder verschlossen sind. Zwei dieser Gebiete (Staatshaftung und Statusrecht der Beamten und Richter) sollen unter den Vorbehalt der Zustimmung durch den Bundesrat gestellt werden. Ungeachtet des letzten Umstandes entfalten diese abweichungsfesten Bereiche eine Wirkung wie Materien der ausschließlichen Bundeskompetenz.

<sup>30</sup> Dazu BT- Drucksache 16/813 S. 11 (zu Nummer 5, Buchstabe a).

(A) 6 (C)

Recht, das sich bislang auf die Kompetenztitel Art. 74a, 75 GG gestützt hat, wegen deren geplantem Wegfall aber nicht mehr als Bundesrecht erlassen werden könnte, gilt als Bundesrecht fort (Art. 125a Abs. 1 des Entwurfs). Das ist eine notwendige Folgeregelung.

5. Insgesamt sind verfassungsrechtliche Bedenken gegen den Gesetzentwurf nicht zu erkennen.

Bochum,

Prof. Dr. Friedrich E. Schnapp

(B) (D)

(A) **Prof. Dr. Helmut Schnellenbach** (C)  
**Präsident des Verwaltungsgerichts a.D.** **45886 Gelsenkirchen**  
**Virchowstraße 116**  
**8. Mai 2006**

**Thesen zur öffentlichen Anhörung  
des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages**

**am 17. Mai 2006**

**Gegenstand: Föderalismusreform, Beamtenrecht**

1. Von der beabsichtigten Ergänzung des Art.33 Abs.5 GG sollte abgesehen werden. Die als Zusatz vorgesehene Wortfolge „und fortzuentwickeln“ ist zum einen (mindestens) überflüssig, zum anderen rechtspolitisch bedenklich.

(B) a) Art.33 Abs.5 GG ist stets und allgemein als Auftrag an den Gesetzgeber verstanden und gehandhabt worden, die Rechtseinrichtung des Berufsbeamtentums nach den hergebrachten Grundsätzen *zeitgemäß* auszugestalten. Die verfassungsrechtliche Verbindlichkeit der Strukturprinzipien des Berufsbeamtentums hat sich bislang nicht als nachhaltiges Hindernis für Innovationen erwiesen, die sich dem Gesetzgeber im Laufe der Jahre im Bereich des öffentlichen Dienstrechts mit Rücksicht auf gesellschaftspolitische Entwicklungen, namentlich auch zur Lösung neuer sozialer Probleme, jeweils aufdrängten. So hat Art.33 Abs.5 GG (in seiner jetzigen Fassung) z.B. weder der Einführung eines breiten Spektrums von Teilzeit- und Beurlaubungsmöglichkeiten noch der Zuweisung von Beamten an privatisierte Unternehmen im Wege gestanden. Ein Normierungsbedarf in dem angesprochenen Sinne, und sei es auch nur im Interesse einer Klarstellung, besteht deshalb nicht. (D)

b) In Anbetracht des fehlenden Normierungsbedarfs liegt die Gefahr auf der Hand, dass die zitierte Wortfolge aus gegebenen Anlässen fehlinterpretiert wird, um die Einrichtung des Berufsbeamtentums – aus welchen Gründen auch immer – nach und nach im Kern auszuhebeln. Der Ausdruck „fortzuentwickeln“ lässt mehr oder weniger weite Auslegungen zu. Er könnte als Vehikel dazu dienen, die Grenze zwischen dem verfassungsrechtlich durch Art.33 Abs.5 GG gesicherten und dem verfassungs-

(A) 2 (C)

rechtlich disponiblen beamtenrechtlichen Normenbestand nach und nach immer weiter in Richtung auf einen Konturenverlust des Berufsbeamtentums zu verschieben.

2. Soweit sich die konkurrierende Gesetzgebung des Bundes nach Art. 74 Abs.1 Nr.27 GG in der Fassung des Entwurfs auf die Regelung der „Statusrechte und -pflichten“ der Landesbeamten und –richter erstrecken soll, ist abzusehen, dass es zu Schwierigkeiten kommen wird, den „Status“ jeweils zu präzisieren. Es ist mehr als zweifelhaft, ob der Versuch einer Aufzählung, wie er sich im Text der Koalitionsvereinbarung findet, in jeder Beziehung gelungen ist. Ob sich die wesentlichen Regelungsgegenstände des derzeitigen Beamtenrechtsrahmengesetzes durch den kaum zufriedenstellend definierbaren (explorierbaren) Ausdruck „Statusrechte und –pflichten“ als eine Art „Oberbegriff“ hinlänglich klar und inhaltlich überzeugend erfassen und so in das neue Recht transponieren lassen, ist jedenfalls alles in allem recht problematisch. Der künftige Wegfall der Rahmenkompetenz des Bundes – wie man ihn auch grundsätzlich immer bewerten mag – wird hier vielleicht doch nicht so „einfach“ aufzufangen sein.

(B) 3. (D)

3. Dass die Regelung des Laufbahnrechts künftig den Ländern überlassen sein soll, kann sich zum einen als Mobilitätshindernis auswirken. Wenn sich die Ausbildungsgänge und -abschlüsse – wie absehbar – über kurz oder lang auseinander entwickeln, wird der von Fall zu Fall erwünschte Wechsel eines Beamten (oder schon eines Bewerbers mit abgeschlossenem Studium) von einem Bundesland in ein anderes nur noch mit Einschränkungen möglich sein. Damit wird einer erklärten gesetzgeberischen Grundtendenz entgegengewirkt.

Zum anderen kann es zu einem jeweils unterschiedlichen Laufbahngefüge in den einzelnen Ländern kommen, das wiederum auf das - künftig gleichfalls den Ländern überlassene – Besoldungsrecht ausstrahlt und so auch dort zu weiteren Relativierungen von Land zu Land führt. Das Laufbahnprinzip als hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums bindet zwar auch die Länder, es bedeutet aber nur, dass *überhaupt* statusrechtliche Ämter in Laufbahnen zusammengefasst werden müssen. Von daher sind also kaum verfassungsrechtliche Vereinheitlichungsimpulse zu erwarten. Vielmehr ist die Befürchtung nicht unbegründet, dass ein „Fortentwicklungsgebot“, wie es in Art.33 Abs.5 GG nunmehr ausdrücklich festgelegt werden soll,

(A) 3 (C)

dazu erhalten könnte, das – mangels bundeseinheitlicher Ausgestaltung des Laufbahngefüges in Zukunft seiner inneren Überzeugungskraft weitgehend entkleidete - Laufbahnprinzip als „Flexibilisierungshindernis“ einzustufen und als inzwischen „überholt“ anzusehen. Auch die Nichtbeachtung der inneren Verknüpfung zwischen Status und Laufbahn bei der ins Auge gefassten Regelung der Gesetzgebungskompetenzen könnte dazu beitragen, dem Laufbahnprinzip den verfassungsrechtlichen Boden (praktisch) zu entziehen.

4. Die Rückübertragung der Regelungskompetenz für Besoldung und Versorgung der Landesbeamten und –richter vom Bund auf die Länder könnte, soweit sie auf das Argument eines „Wettbewerbsföderalismus“ gestützt wird, ernstlich erst erwogen werden, wenn zuvor die Voraussetzungen für einen fairen Wettbewerb mit (annähernd) gleichen Ausgangsbedingungen für alle Länder hergestellt wären. Damit zeigt sich, dass die Lösung der Fragen einer Neugliederung und einer zulänglichen und vergleichbaren Finanzausstattung der Länder eindeutig sachlichen Vorrang vor der Eröffnung eines verfrühten „Wettbewerbs“ haben, bei dem bestimmte Regionen namentlich aufgrund ihrer besseren Wirtschaftsstruktur und Finanzausstattung von vornherein bessere Ausgangspositionen haben.

Das „Wettbewerbs“-Argument besitzt auch im Übrigen keine nennenswerte Überzeugungskraft, wenn man bedenkt, dass die Länder aus fiskalischen Gründen von den 1997 geschaffenen Möglichkeiten, durch „ergänzende Bezahlsbestandteile“ – nämlich Leistungsstufen, -prämien und –zulagen – auf besondere Leistungen eines Beamten zu reagieren, nur äußerst zurückhaltend Gebrauch gemacht haben.

Sieht man es als allgemeines Ziel der Reform an, das föderale System als Ganzes in seiner Effizienz zu steigern, so kann man nicht umhin, ein mit einer je unterschiedlichen Besoldung der Beamten unvermeidlich verbundenes quantitatives und qualitatives Gefälle der öffentlichen Leistungen, je nach Wirtschafts- und Finanzkraft der einzelnen Länder, ins Kalkül zu ziehen. Im Rahmen einer Gesetzesfolgenabschätzung wären prognostische Überlegungen zu all diesen Aspekten und zu einer Reihe weiterer Gesichtspunkte unverzichtbar.



(A) 4 (C)

Im Zusammenhang mit der Versorgung ist auf ein spezifisches Dilemma hinzuweisen. Gerade in den letzten Jahren spielen bei dem Zuschnitt der Beamtenversorgung immer stärker Quervergleiche zum Recht der gesetzlichen Rentenversicherung eine Rolle. Das Bundesverfassungsgericht ist der Ansicht, dass Änderungen in der gesetzlichen Rentenversicherung zur Bestimmung der Amtsangemessenheit der Versorgungsbezüge und zur Rechtfertigung einer Absenkung derselben herangezogen werden können, „soweit dies mit den strukturellen Unterschieden der Versorgungssysteme vereinbar ist“. Unterschiedliche Gesetzgebungszuständigkeiten für Besoldung und Versorgung einerseits und für die Rentenversicherung andererseits dürften insoweit zu erheblichen Problemen führen, die in der Konsequenz den sozialen Frieden im Bundesgebiet oder in einzelnen Ländern stören können.

(B) (D)

Soweit einzelne Länder an die Rückübertragung der Gesetzgebungszuständigkeit für Besoldung und Versorgung die Hoffnung knüpfen sollten, dass sie dadurch ihren Finanzaufwand für den öffentlichen Dienst reduzieren könnten, ist vorsorglich zu bemerken, dass das Alimentationsprinzip als hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums insoweit grenzziehenden Charakter hat, dem künftig die einzelnen Länder Rechnung zu tragen haben.



Stellungnahme  
zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (BT-Drs. 16/813)  
von Jörg Ziercke, Präsident des Bundeskriminalamts,  
anlässlich der Anhörung vor dem Rechtsausschuss des Bundestages  
am 17. Mai 2006

Einleitung

(B) Nach dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (BT-Drs. 16/813) soll der Bund die ausschließliche Gesetzgebung über die Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus durch das Bundeskriminalamt in Fällen erhalten, in denen eine länderübergreifende Gefahr vorliegt, die Zuständigkeit einer Landespolizeibehörde nicht erkennbar ist oder die oberste Landesbehörde um eine Übernahme ersucht. Für die Schaffung einer solchen Bundeszuständigkeit sprechen folgende Gründe: (D)

Ausgangslage und Handlungsbedarf

Der internationale Terrorismus ist mit seinen aktuellen Ausprägungen und Dimensionen zu einer zentralen Bedrohung für Staat und Bevölkerung geworden. Dieser Gefahr zu begegnen, ist eine gesamtstaatliche Herausforderung. Bund und Länder müssen auf diese Herausforderung gemeinsam reagieren und ihre jeweiligen Kräfte optimal zum Einsatz bringen.

Die Gefährdung durch den internationalen Terrorismus ist typischerweise transnational. Informationen über eine Bedrohung für Deutschland fallen in der Regel im Ausland an. Um zu entscheiden, ob in einer solchen Situation





Gefahrenabwehrmaßnahmen notwendig sind, müssen diese aus dem Ausland übermittelten Informationen regelmäßig weiter angereichert und bewertet werden; sie müssen mit ausländischen Stellen kontinuierlich rückgekoppelt und damit insgesamt in einem ständigen Prozess grenzüberschreitender polizeilicher Zusammenarbeit bearbeitet werden.

(B) Der zur Verhütung oder Verfolgung von Straftaten erforderliche Dienstverkehr der Polizeien des Bundes und der Länder mit den Polizei- und Justizbehörden sowie sonstigen insoweit zuständigen öffentlichen Stellen anderer Staaten obliegt grundsätzlich dem Bundeskriminalamt (§ 3 Abs. 2 BKAG). Als Nationales Zentralbüro von Interpol, nationale Verbindungsstelle von Europol, als nationale Eingangsstelle im Rahmen des Schengen-Verbundes und als Mitglied der Police Working Group on Terrorism ist das Bundeskriminalamt erste Anlaufstelle ausländischer Staaten. (D)

Derzeit hat das Bundeskriminalamt nicht die Möglichkeit, selbst Maßnahmen zu ergreifen, um einen Gefahrenhinweis aus dem Ausland im Bereich des internationalen Terrorismus abzuklären und eventuell erforderliche Abwehrmaßnahmen einzuleiten. Es ist im Bereich der Gefahrenabwehr auf seine Zentralstellenbefugnisse beschränkt, die es ihm lediglich erlauben, Informationen mittels sogenannter "Büroabklärungen" zu erheben oder Daten entgegenzunehmen und auszuwerten, die ihm auf freiwilliger Basis angeboten werden. Das Bundeskriminalamt muss sich deshalb an die Länder wenden und um eine Übernahme bitten, die ihrerseits für die weitere Anreicherung in Bezug auf das Ausland auf das Bundeskriminalamt zurückgreifen.

Bestätigt sich im Rahmen der Überprüfung ein strafprozessualer Anfangsverdacht, so übernimmt das Bundeskriminalamt (unter den Voraussetzungen des § 4 BKAG) die





weiteren Ermittlungen. Durch den häufigen Wechsel der polizeilichen Federführung besteht die Gefahr von Informations- und Zeitverlusten. Dieses strukturelle Defizit dürfen wir uns im Bereich des internationalen Terrorismus nicht leisten.

(B) Das Bundeskriminalamt muss deshalb die Möglichkeit haben, entsprechenden Hinweisen, die bei ihm eingehen, nachzugehen, weitere Informationen zu erheben und gegebenenfalls selbst weitere Maßnahmen zur konkreten Abwehr terroristischer Anschläge zu treffen. Die internationale Nähe des Bundeskriminalamts ist in diesen Fällen für die Sachverhaltsaufklärung und Gefahrenabwehr aus polizeifachlicher Sicht von ebenso großem Vorteil wie die unmittelbaren der lokalen Polizeibehörden bei Vor-Ort-Hinweisen. Wir müssen in der Lage sein, diese polizeifachlichen Vorteile, die ein schnellstmögliches Handeln sicherstellen, auch dort zu nutzen, wo die drohenden Schäden am größten sind. Denn gerade im Bereich des internationalen Terrorismus gilt der allgemeine gefahrenabwehrrrechtliche Grundsatz: Je größer der drohende Schaden ist, desto geringer sind die Anforderungen an die Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts – und desto größer die Notwendigkeit, schnell zu handeln. (D)

Die Möglichkeit, dass das Bundeskriminalamt gefahrenaufklärende und -abwehrende Maßnahmen treffen kann, muss in folgenden Fallkonstellationen gegeben sein: Zum einen, wenn eine länderübergreifende Gefahr vorliegt, zum anderen, wenn die Zuständigkeit einer Landesbehörde nicht erkennbar ist. Darüber hinaus muss das Bundeskriminalamt die Länder auf der Grundlage eigener Befugnisnormen unterstützen können, wenn diese darum ersuchen.

Während im ersten Fall erst Abstimmungsmaßnahmen zwischen mehreren betroffenen Ländern erfolgen müssen, bevor die erforderlichen Maßnahmen ergriffen





werden, ist im zweiten Fall eine Gefahrenabwehr mangels räumlicher Anknüpfungspunkte für die Zuständigkeit eines Landes überhaupt nicht gewährleistet.

In solchen Konstellationen muss das Bundeskriminalamt selbst Maßnahmen zur Aufklärung eines Gefahrenverdachts und zur Abwehr konkreter Straftaten des internationalen Terrorismus ergreifen können. Der Wechsel von Zuständigkeiten und die damit verbundenen notwendigen Abstimmungen bedeuten zwangsläufig Zeitverluste, die zu verlängerten Reaktionszeiten führen und zudem die Gefahr von Informationsverlusten bergen. Sie erschweren damit eine schnellstmögliche und erfolgreiche Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus.

(B) Das Bundeskriminalamt sollte daher in solchen Fällen, in denen es als erstes mit einem entsprechenden Sachverhalt konfrontiert wird, ohne Zeitverzug alle weiteren erforderlichen Maßnahmen zur Abklärung des Hinweises und gegebenenfalls zur Abwehr konkreter Anschläge sowie der Verfolgung dieser Straftaten treffen können. (D)

Dabei ist klarzustellen, dass nicht daran gedacht ist, dem Bundeskriminalamt eine Zuständigkeit automatisch in allen Fällen zu übertragen, in denen ein länderübergreifender terroristischer Bezug festgestellt wird. Vielmehr beschränkt sich die Regelung auf Fälle des internationalen Terrorismus, wie er in der Gesetzesbegründung einschränkend interpretiert wird (vgl. S. 12). Auf Deutschland begrenzte terroristische Phänomene nimmt die Gesetzesbegründung ausdrücklich aus. Zudem wird die Aufgabenwahrnehmung dem Bundeskriminalamt in den genannten Fallgruppen nicht ausschließlich zugewiesen. Wie die Gesetzesbegründung klarstellt, geht es nur um die mögliche Aufgabenwahrnehmung des Bundeskriminalamtes, wie sich aus dem Zusatz „durch das Bundeskriminalamt“ ergibt. Die neue Kompetenz lässt damit die





Gesetzgebungskompetenz der Länder zur Gefahrenabwehr unberührt. Auch berührt ihre Inanspruchnahme die Zuständigkeit von Landespolizeibehörden auf dem Gebiet der Gefahrenabwehr nicht.

Das Zusammenwirken zwischen Bundeskriminalamt und den anderen Polizeibehörden des Bundes sowie den Länderpolizeien ist einfachgesetzlich zu regeln. Diese einfachgesetzlichen Regeln werden durch die notwendige Zustimmung des Bundesrates einvernehmlich mit den Ländern festgelegt. Aus Sicht des Bundeskriminalamts wären hierbei auch Regelungen denkbar, die die mögliche Aufgabenwahrnehmung des Bundeskriminalamts in Fällen länderübergreifender Gefahr auf die Fälle begrenzt, in denen nicht bereits erste Maßnahmen der Gefahrenabwehr durch eine andere Polizeibehörde getroffen worden sind. So könnte die polizeifachliche Kontinuität der Aufgabenwahrnehmung in den Fällen, in denen das Bundeskriminalamt die Ersthinweise erhält, ebenso sichergestellt werden wie in Fällen, in denen die Hinweise vor Ort an die Polizeibehörden weitergegeben werden und die Landespolizeien neben der nach § 13 BKAG erforderlichen Unterrichtung des Bundeskriminalamts als Zentralstelle sogleich die notwendigen Vor-Ort-Maßnahmen treffen können.

Eine solche Befugniserweiterung für das Bundeskriminalamt entspräche auch landesgesetzlichen Regelungen wie etwa in Brandenburg, Hessen und Nordrhein-Westfalen, in denen den Landeskriminalämtern komplementär zur Strafverfolgung ebenfalls die Aufgabe der Gefahrenabwehr übertragen wurde. Es ist sogar möglich, dass das zuständige Landeskriminalamt als gemeinsam vorgesetzte Fachaufsichtsbehörde die zuständige Dienststelle bestimmt in den Fällen, in denen eine Aufgabe die Bezirke mehrerer Polizeibehörden berührt und zweckmäßig nur einheitlich wahrgenommen werden kann (vgl. § 100 Abs. 4 Nds SOG).





Das Bundeskriminalamt geht davon aus, dass die betreffenden Lagen, sobald sich unter Einzelaspekten örtliche Bezüge ergeben, in bewährter guter Zusammenarbeit mit den Länderpolizeien bewältigt werden. Dabei wird es vorkommen, dass das Bundeskriminalamt auf Unterstützung durch die Länder im Wege der Amtshilfe angewiesen ist, wie es unter den Polizeibehörden aufgrund der bestehenden Rechtslage allgemein üblich ist. Diese Form der Zusammenarbeit hat sich in der Vergangenheit stets bewährt. Verpflichtende Weisungsrechte sind hierfür aus Sicht des Bundeskriminalamts nicht erforderlich.

(B) Ziel ist deshalb auch nicht die Schaffung einer neuen „Superpolizeibehörde“. Stattdessen geht es um eine sinnvolle Ergänzung der bestehenden Zuständigkeitsverteilung zwischen dem Bundeskriminalamt und den Länderpolizeien im eng begrenzten Feld des internationalen Terrorismus. (D)

#### Rechte der Länder bleiben weitgehend unangetastet

Grundsätzlich gilt: Gefahrenermittlungen und Gefahrenabwehrmaßnahmen wären auch nach der geplanten Neuregelung vorrangig auf örtlicher Ebene verankert – insbesondere wegen der dort vorhandenen Kenntnisse der örtlichen Gegebenheiten und der damit verbundenen Zugänge. Sie müssen aber auch in einer Hand liegen, wenn es um nationale und internationale Komponenten von Gefahrenlagen und Gefährdungssachverhalten geht. Deshalb ist es erforderlich, dass bestimmte Aufgaben zentral durch das Bundeskriminalamt wahrgenommen werden können.

Bestehende Kompetenzen der Bundesländer finden selbstverständlich auch weiterhin angemessene Berücksichtigung:





Die geplante Änderung betrifft nur Fälle des internationalen Terrorismus, also die Verhütung künftiger und unmittelbar bevorstehender terroristischer Straftaten mit internationalem Bezug. Die Möglichkeit des Bundeskriminalamts, gefahrenabwehrrechtliche Maßnahmen zu treffen, beschränkt sich auf Sachverhalte, in denen eine länderübergreifende Gefahr vorliegt, die Zuständigkeit einer Landespolizeibehörde nicht erkennbar ist oder die oberste Landesbehörde um eine Übernahme ersucht.

(B) Es wird auch keine Parallelzuständigkeit zwischen Bund und Ländern geschaffen. Vielmehr bieten sich bewährte Vorbilder für eine einfachgesetzliche Ausgestaltung an. Ein Beispiel hierfür ist die Übernahme von Ermittlungsverfahren durch den Generalbundesanwalt im Bereich der Strafverfolgung. Übertragen auf die hier in Rede stehende Materie hieße dies: Erst wenn das Bundeskriminalamt die Übernahme des Sachverhalts in der dort vorgesehenen Form und gegenüber den Länder- bzw. Bundesbehörden ausdrücklich erklärt hat, ist es zuständig. Darüber hinaus würde es wie bisher bei der grundsätzlichen Länderzuständigkeit bleiben. (D)

### Schluss

Angesichts der erheblichen Bedrohung, die vom internationalen Terrorismus ausgeht, müssen wir jede Möglichkeit zur Optimierung der Gefahrenabwehr nutzen. Es gilt insbesondere sicherzustellen, dass notwendige Gefahrenabwehrmaßnahmen ohne Zeitverzug und unter ständiger Einbeziehung der aktuellen Informationen – insbesondere auch aus dem Ausland – vorgenommen werden.







Gleichzeitig sollten wir bereits bei Gefahrenabwehrmaßnahmen mögliche Auswirkungen auf die spätere Strafverfolgung berücksichtigen. Das Bundeskriminalamt bietet die Gewähr dafür, dass beide Aspekte optimal berücksichtigt und den Gefahren des internationalen Terrorismus effektiv begegnet werden kann.







