

Prof. Dr. Manfred Baldus

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“)

Schriftliche Stellungnahme

- 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.

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

C. Ergebnis

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

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).

2. Ausschließliche Bundeskompetenz für das Melde- und Ausweiswesen

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).¹ 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

¹ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949, BGBl., S. 1.

Seit 1972 ist das Waffenrecht² und seit 1976 ist auch das Sprengstoffrecht³ 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).

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

1. Melde- und Ausweiswesen sowie Abwehr terrorismusbedingter Gefahren durch das Bundeskriminalpolizeiamt

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 Ausweiswesens⁴ würde als Bundesrecht fort gelten (Art. 1 Nr. 22 E-GGÄnderungsG, E-Art. 125b Abs. 1 GG).

² 31. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. Juli 1972, BGBl. I, S. 1305.

³ 34. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 23. August 1976, BGBl. I, S. 2383.

⁴ 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.

2. Waffen- und Sprengstoffrecht

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 ist⁵, 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. 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.

⁵ 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).

Aus diesem Grunde ist zu prüfen, ob und inwieweit die vorgesehenen Änderungen den Zielen des Gesetzentwurfes entsprechen. Der Entwurf zielt ausweislich seiner Begründung darauf,

- 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

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:

- 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.⁶

⁶ 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-

- Bei Terroristen handele es sich um mobile Täter, so dass eine Bekämpfung „vor Ort“ durch lokale Polizeien nur schwer möglich sei.⁷
- Bei ausländischen Hinweisen zum internationalen Terrorismus müsse nicht in allen Fällen bereits eine örtliche Zuständigkeit einer deutschen Polizeibehörde erkennbar sein.⁸
- 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.⁹
- 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.¹⁰

Gegen eine neue Kompetenz für den Bund wurde in der folgenden Weise argumentiert:

- Die gut organisierten Länderpolizeien seien aufgrund ihrer Orts- und Milieukenntnisse zur Terrorismusbekämpfung besser geeignet.¹¹
- Doppelzuständigkeiten des Bundes und der Länder führten zu Kompetenzkonflikten und behinderten effektive Lösungen.¹²
- Die Einführung von Weisungsrechten des Bundes in einzelnen Bereichen der Gefahrenabwehr widerspreche der bewährten föderalen Sicherheitsarchitektur in Deutschland.¹³

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).

⁷ Ehemaliger Bundesminister des Innern, Otto Schily, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 20. November 2004.

⁸ BT-Drs. 16/813, S. 12.

⁹ Präsident des Bundeskriminalamtes, Jörg Ziercke, in: die tageszeitung vom 7. Februar 2005.

¹⁰ Präsident des Bundeskriminalamtes, Jörg Ziercke, in: die tageszeitung vom 7. Februar 2005.

¹¹ So der Innenminister von Nordrhein-Westfalen, Dr. Ingo Wolf, in einer Pressemeldung des Innenministeriums von Nordrhein-Westfalen vom 3. November 2005.

¹² 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.

¹³ 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.

- Würde die Koordinierungsfunktion des Bundeskriminalamtes in erforderlichem Maße wahrgenommen, seien Sicherheitsdefizite nicht zu befürchten.¹⁴
- Die teilweise behaupteten Sicherheitslücken seien rein hypothetischer Natur und in keinem konkreten Sachverhalt nachgewiesen.¹⁵
- Eine notwendige und sinnvolle Stärkung der Zentralstellenfunktion des Bundeskriminalamtes könne ohne Änderung des Grundgesetzes durchgeführt werden.¹⁶

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“.

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.

¹⁴ 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.

¹⁵ 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

¹⁶ Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Landtag Nordrhein-Westfalen „Sicherheitsarchitektur erhalten – Föderalismus stärken“ vom 22. November 2005, LT-Drs. 14/721.

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.¹⁷ 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.

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.¹⁸ 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.

¹⁷ 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.

¹⁸ 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.

bb) Ermächtigung zur Regelung polizeilicher Exekutivbefugnisse

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.¹⁹ Die Regelung zielt nicht auf die Funktion des Bundeskriminalamtes als Zentralstelle, sondern offensichtlich auf seine Funktion als *Polizei*amt im Sinne einer auch operativ agierenden Behörde.

cc) Ermächtigung zur Begründung von Weisungsrechten des Bundeskriminalamtes

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.²⁰ Durch eine solche Weisungsbefugnis dürfte eine föderalismuspolitisch prekäre Beschwerung der bundesstaatlichen Polizeiorganisation und eine übermäßige Beeinträchtigung von Länderinteressen

¹⁹ 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.

²⁰ 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.

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) 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.²¹

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).

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.

d) Stellungnahme

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.²² 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.²³ Es ist für den *Schutz* von Mitgliedern der Verfassungsorgane des Bundes sowie deren Gäste aus anderen Staaten zuständig.²⁴ Schließlich obliegt ihm bezüglich bestimmter Strafverfahren der *Schutz* von Personen, deren Aussage zur Erforschung der Wahrheit von Bedeutung ist oder war.²⁵

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)²⁶, der Kompetenz für die internationale Verbrechensbekämpfung (Art. 73 Nr. 10 GG)²⁷, der Kompetenz kraft Natur der Sache²⁸ oder einer Annex-Kompetenz zum

²¹ Vgl. Heintzen, in: v.Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 2, 5. Aufl., 2005, Art. 71, Rz. 19.

²² § 2 Abs. 1 BKAG (Hervorhebung nur hier).

²³ § 3 Abs. 1 BKAG (Hervorhebung nur hier).

²⁴ § 5 Abs. 1 BKAG (Hervorhebung nur hier).

²⁵ § 6 Abs. 1 BKAG (Hervorhebung nur hier).

²⁶ Burgi, in: v.Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 3, 5. Aufl., 2005, Art. 87, Rz. 48.

²⁷ 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.

²⁸ Schreiber, NJW 1997, S. 2137, 2140 m.w.N. in Fn. 19.

Recht des Bundes, das gerichtliche Verfahren gesetzlich zu regeln (Art. 74 Nr. 1 GG)²⁹.

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.³⁰ Weisungsrechte des Bundeskriminalamtes gegenüber Polizeien der Länder existieren bislang indessen nur im Bereich der Strafverfolgung.³¹ Im präventiven Bereich sind Weisungsrechte des Bundes bzw. von Bundesbehörden dennoch nicht gänzlich unbekannt.³²

bb) Präventivkompetenz des Bundeskriminalamtes als deutsche Sonderlösung?

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.³³ Sollte der verfassungsändernde Gesetzgeber die Präventivkompetenz des Bundeskriminalamtes bejahen, so würde damit also kein deutscher Sondertatbestand geschaffen.

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-

²⁹ Ahlf/Daub/Lersch/Störzer, Bundeskriminalamtgesetz, 2000, § 6, Rz. 2.

³⁰ § 21 Abs. 2 bis 7 und § 23 Abs. 1 und 2 BKAG.

³¹ § 4 Abs. 4 BKAG.

³² Art. 35 Abs. 3 und 91 Abs. 2 GG; § 7 BVerfSchG.

³³ Schily, Strafverfolgung und Vorbeugung aus einer Hand, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 20. Dezember 2004.

rische Doppelzuständigkeit von Bund und Ländern ist dem Grundgesetz fremd.³⁴ 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.³⁵ Vielmehr sind solche Zuständigkeitsüberschneidungen, die ineffiziente Kompetenzkonflikte verursachen können, durch eine konfliktvermeidende Interpretation³⁶ oder durch legislativ oder judikativ herbeigeführte Vorrangregeln aufzulösen.

dd) Präventivkompetenz des Bundeskriminalamtes als Bruch mit der Tradition des deutschen Polizeiföderalismus?

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-

³⁴ BVerfGE 36, 193, 202f.; Rozek, in: v.Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 2, 5. Aufl., 2005, Art. 70, Rz. 11, 58 m.w.N.

³⁵ Vgl. dazu Oebbecke, Mehrfachzuständigkeiten in der Verwaltung als Verfassungsproblem, in: FS-Wessels, 1993, S. 1119, 1125ff.

³⁶ 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.

wies, soweit „ein Bedürfnis für den Erlass einheitlicher Vorschriften vorhanden“ war.³⁷ Es bestand keinerlei Zweifel, dass damit dem Reich für den angegebenen Bedürfnisfall auch das Recht übertragen war, „Polizeigesetze jedes beliebigen Inhalts“ zu erlassen.³⁸ 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.³⁹

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 Alliierten⁴⁰ fanden bekanntlich Polizeikompetenzen des Bundes 1949 Eingang in das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland.⁴¹ 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.⁴²

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-

³⁷ Art. 9 Nr. 2 der Verfassung des Deutschen Reichs vom 19. August 1919.

³⁸ Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reichs, 13. Aufl., 1930, S. 85.

³⁹ 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).

⁴⁰ Dazu etwa Reinke/Fürmetz, Polizei-Politik in Deutschland unter alliierter Besatzung, in: Lange (Hrsg.), Staat, Demokratie und Innere Sicherheit in Deutschland, 2000, S. 67ff.

⁴¹ Dazu etwa Werkentin, Die Restauration der Deutschen Polizei, 1984, S. 56ff.

⁴² 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-

keit und des Grundrechtsschutzes den Ausnahmefall einer Bundespolizei in der Verfassung zu begrenzen.⁴³

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 Schieflage 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.

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.

⁴³ BVerfG NVwZ 1998, 495, 497 – Bundesgrenzschutz.

Handlungsoptionen einer zentralen Sicherheitsbehörde nicht auch ernst zu nehmende Gefährdungen grundrechtlich gewährleisteter Freiheiten zu besorgen sind.⁴⁴

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.

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.

⁴⁴ Bejahend offenbar Hetzer, Terrorbekämpfung jenseits der Verfassung? Gefahrenabwehr durch das Bundeskriminalamt, Kriminalistik 2005, S. 144, 150.

Dabei kann zunächst eine neue weltweite terroristische Gefährdungs- und Gefahrenlage als gegeben betrachtet werden.⁴⁵ 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.

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.

- 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.

- 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-

⁴⁵ 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.

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 Länderpolizeien oder der Bundespolizei bewerkstelligt werden könnte. Durch eine so umgesetzte neue Präventivkompetenz des Bundeskriminalamtes könnte das Risiko einer folgenschweren 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 indessen der Umstand vernachlässigt werden, dass sich die fehlende Kompetenz des Bundeskriminalamtes in der Vergangenheit noch nicht nachteilig ausgewirkt hat.

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

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.

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

gesamte Bundesrepublik hingewiesen.⁴⁶ 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.

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.⁴⁷ Der Bundesgesetzgeber hat daraufhin diese Zuständigkeiten durch den Erlass des Waffengesetzes und des Sprengstoffgesetzes umfassend ausgeschöpft.

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.

4. Übertragung der Kompetenz zur Regelung des Versammlungsrechts auf die Länder

a) Traditionelle Zuständigkeit des Gesamtstaates für das Versammlungsrecht

⁴⁶ v. Doemming/Füsslein/Matz, Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes, in: JöR, NF., Bd. 1, 1951, S. 561f.

⁴⁷ Vgl. BR-Drs. 657/70; BT-Drs. 7/5101.

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.⁴⁸ Die Weimarer Reichsverfassung sprach dann ausdrücklich davon, dass dem Reich die ausschließliche Gesetzgebung über das „Versammlungswesen“ zustand.⁴⁹ 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.⁵⁰ Von dieser Kompetenz hat der Bundesgesetzgeber in der Folgezeit mit dem Gesetz über Versammlungen und Aufzüge⁵¹ 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.⁵²

b) Bewertung

Die grundrechtlich gewährleistete Versammlungsfreiheit dient der „ungehinderten Persönlichkeitsentfaltung“ und zugleich der Einflussnahme auf die politische Willensbildung; sie bildet damit ein „wesentliches Element demokratischer Offenheit“.⁵³ Die Versammlungsfreiheit sichert ein Stück ursprünglicher ungebändigter unmittelbarer Demokratie und besitzt daher einen hohen Rang.⁵⁴ Aus diesem Grunde kommt dem Versammlungsrecht eine außerordentlich wichtige Bedeutung für die konkrete Ges-

⁴⁸ 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.

⁴⁹ Art. 6 Nr. 6 Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919.

⁵⁰ Art. 74 Nr. 3 GG.

⁵¹ 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).

⁵² Vgl. dazu Oeter, in: v.Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 2, 5. Aufl., 2005, Art. 74, Rz. 42.

⁵³ BVerfGE NJW 1985, 2395, 2397 – Brokdorf.

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.

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.⁵⁴ 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.

⁵⁴ BVerfGE NJW 1985, 2395, 2397 – Brokdorf.

⁵⁵ Vgl. dazu etwa Gusy, in: v.Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 1, 5. Aufl., 2005, Art. 8, Rz. 30, 44, 48.

c. Fazit

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.