



Arbeitsgemeinschaft  
sozialdemokratischer  
Juristinnen und Juristen  
(ASJ)



**BESCHLUSSBUCH  
DER ASJ BUNDESKONFERENZ  
AM 20.05.2006 IN BERLIN**



## INHALTSVERZEICHNIS

### **Antragsbereich Rechtspolitik:**

Antrag "Recht u. Gesetz gilt auch für Mitarbeiter im Strafvollzug"	A 1	Seite 3
Antrag "Keine Verlagerung des Justizvollzugs auf Länderebene für den Strafvollzug"	A 2	Seite 5
Antrag auf Aufnahme der Straftatbestände des gewerbsmäßigen, gewaltsamen und bandenmäßigen Schmuggels und der gewerbsmäßigen Steuerhhehlerei in den Katalog des § 100a StPO	A 3	Seite 7
Antrag zur Überprüfung der ZPO Reform	A 4	Seite 12
Antrag "Mediationsangebote auch durch Gerichte"	A 5	Seite 13
Antrag zur Sicherstellung von Datenschutz und Transparenz bei Scoring-Verfahren	A 6	Seite 15
Antrag zum Grundsatzprogramm der SPD	A 7	Seite 18

### **Antragsbereich Föderalismus:**

Antrag zum Positionspapier zum Thema Föderalismusreform des ASJ Bundesvorstandes	F 1	Seite 31
Positionspapier zur Föderalismusreform des ASJ Bundesvorstandes		Seite 33

### **Initiativantrag**

Antrag zur Regelung eines Jedermannkontos	I 1	Seite 59
Keine (Teil-)Privatisierung des Gerichtsvollzieherwesens	I 2	Seite 61
Antrag zum Atommüll in Deutschland	I 3	Seite 62



## 5 **Recht und Gesetz gelten auch im Strafvollzug**

### **ASJ Bundesvorstandes**

Die Bundeskonferenz möge beschließen:

10

*Missstände bei der Wahrung von Recht und Gesetz im Strafvollzug veranlassen die Bundeskonferenz der AsJ dazu, von den Justizministerinnen und Justizminister n der Länder die Beachtung und Durchsetzung von Entscheidungen der Strafvollstreckungskammern in ihren Justizvollzugsanstalten zu fordern. Der Vollzug von Urteilen hat nicht nur zu Lasten der Verurteilten zu erfolgen, sondern - soweit gerichtliche Entscheidungen dieses vorschreiben - auch zu deren Gunsten.*

15

*Recht und Gesetz binden jede staatliche Gewalt. In einem Rechtsstaat geht es nicht an, dass gerichtliche Entscheidungen – bis hin zu Beschlüssen des Bundesverfassungsgerichts – als unverbindliche Empfehlungen angesehen und ignoriert werden.*

20

Begründung:

Bereits im Februar 2006 wurde publik, dass in hessischen Strafanstalten die Rechte von Insassen trotz vorliegender gerichtlicher Entscheidungen ignoriert werden. Der Fall eines Gefangenen, der sich bei Gericht einen Anspruch auf einen DVD-Player erstritten hatte, diesen aber trotzdem nicht erhielt, erschien den justizpolitischen Sprechern der SPD-Landtagsfraktionen so symptomatisch, dass sie hierzu gemeinsam mit der Bundesjustizministerin eine Presseerklärung abgaben.

25

Der Frankfurter Rundschau vom 01.04.2006 war nun zu entnehmen, dass sich die Haftanstalt Schwalmstadt weigerte, einem Gefangenen, der schon nahezu 15 Jahre inhaftiert ist, den gerichtlich angeordneten Freigang zu gewähren.

30

Die ASJ vermutet hinter diesen Verhaltensweisen politische Methode. Es sind die Auswüchse einer Null-Toleranz-Ideologie, veranlasst durch ausgewiesene Law-and-order-Politiker, die sich gegenüber den ihnen anvertrauten Strafgefangenen nicht mehr an Recht und Gesetz gebunden fühlen. Wer in derartig dreister Weise gerichtliche Entscheidungen

5 ignoriert und gleichzeitig immer wieder die Verabschiedung vom Erziehungsgedanken im Jugendstrafrecht und vom Resozialisierungsgedanken im Strafvollzug propagiert, lässt erkennen, was er tun wird, wenn er im Bundesland die Gesetzgebungskompetenz für den Strafvollzug erhält: Sich in einen Wettbewerb um den härtesten Vollzug bundesweit begeben, um damit Wähler zu beeindrucken.

### Weiterleitung an ...

(Kontrollkästchen mit rechter Maustaste > Eigenschaften aktivieren)

10

<input type="checkbox"/>	SPD-Bundestagsfraktion
<input type="checkbox"/>	SPD-Landtagsfraktionen
<input type="checkbox"/>	SPD-Parteivorstand
<input type="checkbox"/>	A-Länder Justizministerien
<input type="checkbox"/>	A-Länder Innenministerien
<input type="checkbox"/>	ASJ-Bundesvorstand
	Ministerpräsidenten

15



## 5 **Keine Verlagerung des Justizvollzugs auf Länderebene**

### 10 **Antragsteller: Bezirk Oberbayern/ Bezirk Hannover / Landesverband Bremen**

(Entwurf: Fassung der Antragskommission in Zusammenfassung einzelner Anträge aus den oben genannten Bezirken und Landesverbänden)

15 Eine Übertragung der Gesetzgebungskompetenz für den Strafvollzug auf die Bundesländer wird abgelehnt.

Die Verlagerung der Gesetzgebungskompetenz für den Justizvollzug auf Länderebene, wie es in der Föderalismusreform vorgesehen ist, muss auf jeden Fall aus dem Paket herausgenommen werden und weiterhin die Zuständigkeit beim Bund verbleiben.

20 Die SPD Bundestagsfraktion und die SPD - Vertreter im Bundesrat werden aufgefordert einer Grundgesetzänderung nicht zuzustimmen, sofern darin eine Übertragung der Gesetzgebungskompetenz für den Strafvollzug auf die Länder vorgesehen ist.

### 25 **Begründung:**

Die Ziele und Forderungen der Föderalismusreform sind grundsätzlich begrüßenswert. Es gibt aber in einigen Punkten Korrekturbedarf. Der Justizvollzug darf nicht in seiner Gesetzgebungskompetenz dahingehend geändert werden, dass die Zuständigkeit den  
30 Ländern überlassen wird.

Es bestünde die Gefahr, dass die Länder künftig den hoch sensiblen Bereich nach Kassenlage, nach Stimmungslage an den Stammtischen oder nach wahltaktischen Überlegungen organisieren würden. Alle maßgeblichen Stimmen haben sich für die  
35 Beibehaltung der derzeitigen Zuständigkeitsverteilung im Strafvollzug ausgesprochen: Der

5 Deutsche Richterbund, einhundert Strafrechtsprofessorinnen und Strafrechtsprofessoren, die Bundesrechtsanwaltskammer, der Deutsche Anwaltsverein, die Deutsche Bewährungshilfe, der Bund der Justizvollzugsbediensteten, die Bundesarbeitsgemeinschaft für Straffälligenhilfe und die Bundesvereinigung der Anstaltsleiter kritisieren die Übertragung der Zuständigkeit auf die Bundesländer.

10 Die Kompetenzverlagerung auf 16 Landtage würde bedeuten, dass das europäische Ziel, das Bemühen um gleiche Mindeststandards in den Mitgliedsstaaten mit der deutschen Regelung erschwert würde. Das Strafvollzugsgesetz hat sich seit seinem Bestehen bewehrt und ist auch im internationalen Vergleich anerkannt. Es würde einen Rückschritt hin zur Kleinstaaterei bedeuten die Verlagerung der Kompetenzen zuzulassen.

15 Die Vergabe der Gesetzgebungskompetenz im Bereich Strafvollzug vom Bund an die Länder ist rechtspolitisch fragwürdig, denn Regelungen über die Ausstattung der Gefängnisse, über Mindeststandards der Haftbedingungen oder auch Ausgangserlaubnisse würden dann von Land zu Land unterschiedlich geregelt und an den fiskalischen Gegebenheiten der einzelnen Ländern ausgerichtet. D.h., andere als ausschließlich vollzugliche Überlegungen werden die gesetzliche Gestaltung des hochsensiblen Strafvollzuges bestimmen.

20 Die AsJ stellt fest, dass es zur Wahrung der Rechtseinheit geboten ist, dass die Gesetzgebungskompetenz für den Bereich des Justizvollzugs auf Bundesebene verbleiben muss.

### Weiterleitung an ...

(Kontrollkästchen mit rechter Maustaste > Eigenschaften aktivieren)

<input checked="" type="checkbox"/>	SPD-Bundestagsfraktion
<input checked="" type="checkbox"/>	SPD-Landtagsfraktionen
<input type="checkbox"/>	SPD-Parteivorstand
<input checked="" type="checkbox"/>	A-Länder Justizministerien
<input checked="" type="checkbox"/>	A-Länder Innenministerien
<input checked="" type="checkbox"/>	ASJ-Bundesvorstand
<input checked="" type="checkbox"/>	Bundesministerium der Justiz
<input checked="" type="checkbox"/>	Bundesministerium des Innern

25



5 **Aufnahme der Straftatbestände des gewerbsmäßigen, gewaltsamen und bandenmäßigen Schmuggels (§ 373 AO) und der gewerbsmäßigen Steuerhhelei (§§ 374, 373 AO) in den Katalog des § 100a StPO**

10 **Antragsteller: ASJ-Landesverband Berlin**

Die Bundeskonferenz möge beschließen:

Die sozialdemokratischen Mitglieder der Bundesregierung und die Mitglieder der SPD-Bundestagfraktion werden aufgefordert, bei der Reform der  
15 Telekommunikationsüberwachung zu prüfen, inwieweit besonders schwere Steuerstraftaten durch Telekommunikationsüberwachungsmaßnahmen wirksam aufgeklärt werden können; dabei ist dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit besonderes Gewicht einzuräumen.

Begründung:

20

Die Erfahrungen der Strafverfolgungspraxis haben gezeigt, [dass wegen der ethnischen Abgeschlossenheit der betroffenen Tätergruppierungen nur die Überwachung der Telekommunikation von Tatverdächtigen ein wirksames Mittel ist, die Grundstrukturen der Gruppen, die Liefermengen, Lieferdaten und Lieferwege des Schmuggelgutes aufzuklären  
25 und die Organisatoren des Schmuggels zu überführen]

Ein Hauptbetätigungsfeld der organisierten Kriminalität (OK-Kriminalität) in Deutschland im Bereich der Steuer- und Zolldelikte ist der Zigarettenschmuggel. Schätzungen haben ergeben, dass dem deutschen Fiskus durch den Schmuggel von Zigaretten jährlich bis zu  
30 einer Milliarde Euro an Steuereinnahmen entgehen. Darüber hinaus werden dem legalen Groß- und Einzelhandel große wirtschaftliche Schäden zugefügt; dies führt zu einer Gefährdung von Arbeitsplätzen und zu Wettbewerbsverzerrungen. Nach jüngsten Erhebungen hat die Zahl der geschmuggelten Zigaretten in Deutschland vergangenen

Jahres einen neuen Höchststand erreicht. So ist der Anteil der Schmuggelzigaretten in den alten Bundesländern auf 12,5 % und in den neuen Bundesländern gar auf 30,4 % gestiegen.

5 Tätergruppierungen aus dem Bereich der Steuer- und Zolldelikte weisen ein besonders hohes OK-Potenzial auf, d.h., sie

- haben professionell agierende Gruppenstrukturen,
  - erzielen besonders hohe Gewinne
  - verursachen extrem hohe volkswirtschaftliche Schäden
  - haben ein geringeres Entdeckungsrisiko als andere Tätergruppierungen
- 10 • ebnen durch ihre straff organisierten Vertriebsstrukturen den Weg für weitere noch gefährlichere Formen der organisierten Kriminalität, wie z. B. den Betäubungsmittelschmuggel und den Menschenhandels.

15 Im Bereich des Zigaretenschmuggels wird der Markt im Wesentlichen durch feste Gruppierungen beherrscht, die seit Jahren etabliert sind. Die meisten OK-Gruppierungen schmuggeln Zigaretten aus dem osteuropäischen Raum nach Deutschland bzw. über Deutschland, Belgien und die Niederlande in andere Länder der EU, insbesondere Großbritannien.

20 Beim Einfuhrschmuggel dominieren Staatsangehörige aus den mittel- und osteuropäischen Ländern, während der Absatz der Zigaretten in Deutschland vorwiegend von vietnamesischen Tätergruppen organisiert wird.

25 Da diese Aktivitäten – anders als andere Wirtschaftsstraftaten- im Allgemeinen entweder mit wenig oder ganz ohne papier- oder datenmäßige Dokumentation ablaufen und es sich bei den Tätern zumeist um ethnisch geschlossene Gruppierungen handelt, sind die Nachweismöglichkeiten für die Strafverfolgungsbehörden gering. “Klassische” Beweismittel, wie z.B. schriftliche Unterlagen oder Zeugenaussagen stehen aufgrund der vorgenannten Umstände kaum zur Verfügung. Auch die Möglichkeit, verdeckte Ermittler einzuschleusen,

30 steht wegen der starken Abschirmung der Tätergruppen – auch aufgrund ihrer ethnischen Geschlossenheit- praktisch nicht zur Verfügung.

Der Zugriff auf die Straßenhändler vor Ort oder die mehr oder weniger zufälligen Treffer beim “Abfangen” von einzelnen Zigarettentransporten sind keine wirksame Bekämpfung dieser

35 Kriminalitätsform, weil die zugrundeliegenden Strukturen unberührt bleiben.

In der Praxis hat sich in den letzten Jahren nur die systematische Telefonüberwachung der Verdächtigen als wirklich effektives Beweismittel erwiesen, weil sich oft erst durch diese Maßnahme herausgestellt hat, welche Personen Drahtzieher des Schmuggels oder Organisatoren des Zigarettenabsatzes waren. Durch die Überwachung eines  
5 Telefonanschlusses ergaben sich regelmäßig Hinweise auf weitere Verdächtige, so dass im Laufe der Überwachungen die Strukturen der Tätergruppen mosaikartig zusammengesetzt werden konnten.

Diejenigen Tätergruppen, die organisiert Zigaretten nach Deutschland einschmuggeln,  
10 machen sich wegen gewerbs- bzw. bandenmäßigen Einfuhrschmuggels gem. § 373 AO strafbar. Diejenigen Tätergruppen, die die Zigaretten von den Schmugglern kaufen und absetzen, machen sich wegen gewerbsmäßiger Steuerhehlerei gem. §§ 374, 373 AO strafbar.

15 Die vorgenannten Delikte sind im Katalog des § 100a StPO, der die Voraussetzungen für die Überwachung des Fernmeldeverkehrs regelt, **nicht** enthalten.

In den bisher geführten Ermittlungs- bzw. Strafverfahren wegen gewerbs-/bandenmäßigen Einfuhrschmuggels bzw. gewerbsmäßiger Steuerhehlerei wurde die Anordnung der  
20 Überwachung des Fernmeldeverkehrs darauf gestützt, dass man das Delikt der Geldwäsche gem. § 261 StGB in die entsprechenden gerichtlichen Beschlüsse aufgenommen hat, weil tatbestandlich neben den genannten Steuer-/Zolldelikten auch immer eine Geldwäsche vorliegt. Das Delikt der Geldwäsche ist ein Straftatbestand, der im Katalog des § 100a StPO  
25 enthalten ist. Die §§ 373, 374 AO sind ihrerseits wiederum Vortaten aus dem Katalog des § 261 StGB.

Zum Teil wurde für die Anordnung der Telefonüberwachung auch zusätzlich auf den Verdacht einer kriminellen Vereinigung gem. § 129 StGB abgestellt, der ebenfalls Katalogtat  
des § 100a StPO ist.

30 Der bisher gewählte Weg über das Delikt der Geldwäsche, auf den die Telefonüberwachungsmaßnahmen gestützt wurden, ist nunmehr "versperrt". Eine Entscheidung des 5. Strafsenats des BGH vom 26.02.2003 – 5 StR 423/02- besagt, dass eine Telefonüberwachung nach § 100a StPO dann nicht auf den Verdacht einer Geldwäsche  
35 gegründet werden kann, wenn eine Verurteilung wegen Geldwäsche wegen der Vorrangklausel des § 261 Abs. 9 Nr. 2 Satz 2 StGB nicht zu erwarten ist und die der Geldwäsche zugrundeliegende Tat keine Katalogtat des § 100a StPO ist.

§ 261 Abs. 9 Nr.2 Satz 2 StGB besagt, dass derjenige nicht gleichzeitig wegen Geldwäsche bestraft werden kann, der schon an der Vortat beteiligt war (Vortat hier: gewerbsmäßige/r Einfuhrschmuggel/Steuerhehlerei). Dies bedeutet, dass die Beschuldigten, die Täter oder Teilnehmer der genannten Taten sind, nicht auch wegen der Geldwäsche bestraft werden können.

Auf die bisherige Grundlage des Geldwäscheverdachts können daher die Telefonüberwachungsmaßnahmen nicht mehr gestützt werden. Die Möglichkeit, die Überwachungsmaßnahmen auf den Verdacht einer kriminellen Vereinigung gem. § 129 StGB abzustellen, bleibt zwar nach der Entscheidung des BGH im Einzelfall möglich. Es ist jedoch zu bedenken, dass die Zigaretten- bzw. Hehlerbanden in ihrer Struktur nicht in jedem Fall auch die Voraussetzungen einer kriminellen Vereinigung gem. § 129 StGB erfüllen, ohne dass sie aber in ihrer kriminellen Aktivität weniger gefährlich sind. Es ist zum Beispiel zweifelhaft, ob der Abnehmerkreis eines Zigarettenzwischenhändlers, dem der Zwischenhändler eine neue Lieferung an Zigaretten anbietet, die Voraussetzungen des § 129 StGB, der gewisses Maß an fester Organisation voraussetzt, erfüllt.

Der Weg über den § 129 StGB bleibt demzufolge immer eine rechtliche "Krücke", die das Risiko unnötiger und ungewollter Verfolgungslücken birgt.

Die Aufnahme der Tatbestände des gewerbsmäßigen, gewaltsamen und bandenmäßigen Schmuggels gem. § 373 AO und der gewerbsmäßigen Steuerhehlerei gem. §§ 374, 373 AO in den Katalog des § 100a StPO würde zu mehr Rechtssicherheit führen.

Auch ergibt ein Vergleich dieser Straftatbestände mit den bisherigen Katalogtaten des § 100a StPO im Hinblick auf ihre volkswirtschaftliche Gefährlichkeit, dass einige der Katalogtaten in ihrem kriminellen Gehalt sicher nicht schwerer wiegen als die §§ 373, 374 AO. So ist die bereits angesprochene Geldwäsche gem. § 261 StGB Katalogtat, ebenso wie die gewerbsmäßige Hehlerei, die Bandenhehlerei und die gewerbsmäßige Bandenhehlerei. Es ist nicht einzusehen, warum die gewerbsmäßige Steuerhehlerei oder der gewerbs- und bandenmäßige Schmuggel weniger gefährlich sein sollten als die vorbezeichneten Katalogtaten.

Hinzu kommt, dass – wie bereits oben ausgeführt- eine effektive Bekämpfung dieser Form der Kriminalität ohne die Möglichkeit der Telefonüberwachung praktisch nicht möglich ist.

**Empfehlung der Antragskommission:**

**Falls Annahme, Weiterleitung BMJ und BMI**

### Weiterleitung an ...

(Kontrollkästchen mit rechter Maustaste > Eigenschaften aktivieren)

x	SPD-Bundestagsfraktion
<input type="checkbox"/>	SPD-Landtagsfraktionen
<input type="checkbox"/>	SPD-Parteivorstand
<input type="checkbox"/>	A-Länder Justizministerien
<input type="checkbox"/>	A-Länder Innenministerien
<input type="checkbox"/>	ASJ-Bundesvorstand
X	BMJ
X	BMI



## 5 Überprüfung der ZPO-Reform

### Antragsteller: ASJ Sachsen-Anhalt

Die ASJ Bundeskonferenz am 20. Mai 2006 möge beschließen:

10

Die ZPO-Reform und ihre Auswirkungen bedürfen einer kritischen Überprüfung. Dazu wird in der ASJ eine Arbeitsgruppe eingesetzt. Diese soll sich insbesondere mit der versprochenen Stärkung der Eingangsstufe befassen und die Auswirkungen der ZPO-Reform in Verbindung mit den kostenrechtlichen Änderungen auf die Rechtsgewährung für sozial Schwache überprüfen.

15

#### Empfehlung der Antragskommission:

**Klarstellung, dass ASJ AG gemeint ist, bitte vorab um Freiwilligenmeldungen zur Teilnahme, Federführung entweder Sachsen Anhalt bei Interesse oder Mitglieder des Bundesvorstandes, Empfehlung zu Weiterleitung an BV**

20

#### Weiterleitung an ...

(Kontrollkästchen mit rechter Maustaste > Eigenschaften aktivieren)

<input type="checkbox"/>	SPD-Bundestagsfraktion
<input type="checkbox"/>	SPD-Landtagsfraktionen
<input type="checkbox"/>	SPD-Parteivorstand
<input type="checkbox"/>	A-Länder Justizministerien
<input type="checkbox"/>	A-Länder Innenministerien
<input checked="" type="checkbox"/>	ASJ-Bundesvorstand



## 5 Mediationsangebote auch durch Gerichte

### Antragsteller: AsJ-Bundesvorstand

Die Bundeskonferenz möge beschließen:

- 10 Alternative Methoden der Streitbeilegung, insbesondere die Mediation, müssen auch von den Gerichten angeboten werden.

#### Begründung:

15 Im Rahmen des Projekts "Gerichtsnaher Mediation in Niedersachsen" wurde an 6 niedersächsischen Gerichten ( 2 Amtsgerichte, 2 Landgerichte, 1 Verwaltungsgericht und 1 Sozialgericht) die gerichtsnaher Mediation erprobt. Das Modellprojekt bot Parteien und Anwälten eines gerichtlichen Verfahrens die Möglichkeit zur Einigung der Parteien auf eine abschließende, interessengerechte und nachhaltige Lösung im Rahmen einer Mediation durch eigens dafür geschulte Richter. Mediator und gesetzlicher Richter waren nicht  
20 identisch, das Verfahren wurde für die Dauer der Mediation zum Ruhen gestellt. Die wissenschaftliche Begleitforschung zeigt ermutigende und erfolgversprechende Ergebnisse (Vgl. Pressemitteilung des Nds. Justizministeriums vom 30.03.2006 - 18809815 - ).

25 Trotz dieses bundesweit einmaligen Erfolgs der gerichtsnahen Mediation und des Entstehens von erfolgreichen Mediationsprojekten an zahlreichen anderen Gerichten und in anderen Bundesländern wird die gerichtsnaher Mediation durch sog. Richtermediatoren nach der Beschlusslage der Jumbo und der Erklärung aus dem Nds. Justizministerium (s. o. ) als "Übergangslösung" bezeichnet. Zwar soll die konsensuale Streitbeilegung gefördert werden, letztlich soll aber Mediation nur außergerichtlich, z.B. durch Rechtsanwälte stattfinden, die  
30 Justiz sich auf ihre "Kernaufgabe", die Rechtsprechung konzentrieren.

Sicher ist es sinnvoll, durch rechtzeitige Anwendung außergerichtlicher alternativer Streitbeilegungsverfahren gerichtliche Verfahren zu vermeiden. Es kann im Einzelfall auch sinnvoll sein, ein gerichtliches Verfahren für eine außergerichtliche Streitbeilegung zu  
35 unterbrechen. Nicht richtig ist es aber, den Weg zur Mediation im Gericht abzuschneiden.

5 Mediation und andere alternative Methoden der Streitbeilegung sind Ausdruck einer geänderten gesellschaftlichen Streitkultur in deren Rahmen die Betroffenen befähigt werden, ihre Konflikte entsprechend ihrer Interessenlage, aber natürlich auch entsprechend der Rechtslage, eigenständig zu lösen.

10 Innerhalb der Europäischen Union soll unter dem Gesichtspunkt des "Zugangs zum Recht" nicht nur der Zugang zum Gerichtssystem, sondern auch der Zugang zu geeigneten Streitschlichtungsverfahren gefördert werden (Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie über bestimmte Aspekte der Mediation in Zivil - und Handelssachen v. 22.10.2004 - Kom (2004) 718).

15 Unter diesem Aspekt des gleichmäßigen Zugangs zum Recht ist es aber abzulehnen, die alternativen Streitbeilegungsmethoden ausschließlich dem außergerichtlichen, dem privaten Raum zuzuordnen. Damit wird ein weiter und immer größer werdender Bereich der Streitbeilegung in den sog. Freien Markt gegeben, der Staat zieht sich aus dieser Aufgabe immer weiter zurück.

20 Der Zugang zum Markt ist aber von den finanziellen Ressourcen des Marktteilnehmers abhängig, gute freie Mediatoren sind häufig teuer. Demgegenüber kann die gerichtliche Mediation im Rahmen der Prozesskostenhilfe stattfinden, die Auswahl des Mediators hängt nicht von den Zufällen des Marktes ab, der gleichmäßige Zugang zum Recht wäre gesichert.

**Empfehlung der Antragskommission:**

**S. 1, Zeile 10: "müssen" ersetzen durch "sollen"**

**Weiterleitung an ...**

<input checked="" type="checkbox"/>	SPD-Bundestagsfraktion
<input type="checkbox"/>	SPD-Landtagsfraktionen
<input type="checkbox"/>	SPD-Parteivorstand
<input checked="" type="checkbox"/>	A-Länder Justizministerien
<input type="checkbox"/>	A-Länder Innenministerien
<input type="checkbox"/>	ASJ-Bundesvorstand



## 5 Grundsatzprogramm der SPD

### Antragsteller: AsJ-Bundesvorstand

Die Bundeskonferenz möge beschließen:

- 10 1. Die AsJ-Bundeskonferenz nimmt das anliegende Papier "Ein Beitrag der Arbeitsgemeinschaft Sozialdemokratischer Juristinnen und Juristen (ASJ) zum neuen Grundsatzprogramm der SPD" (8. April 2006) als nach Themen, Inhalten und Richtung wichtige Grundlage für die Beteiligung der AsJ an der Debatte eines neuen Grundsatzprogramms der SPD zustimmend zur Kenntnis.
- 15 2. Die AsJ-Bundeskonferenz fordert alle Mitglieder der AsJ auf, sich auf der Grundlage dieses Papiers aktiv an der Debatte eines neuen Grundsatzprogramms der SPD zu beteiligen.

### Begründung:

wird mündlich gegeben

20

25

### Weiterleitung an ...

<input type="checkbox"/>	SPD-Bundestagsfraktion
<input type="checkbox"/>	SPD-Landtagsfraktionen
<input checked="" type="checkbox"/>	SPD-Parteivorstand
<input type="checkbox"/>	A-Länder Justizministerien
<input type="checkbox"/>	A-Länder Innenministerien
<input checked="" type="checkbox"/>	ASJ-Bundesvorstand

## Ein Beitrag der Arbeitsgemeinschaft Sozialdemokratischer Juristinnen und Juristen (ASJ) zum neuen Grundsatzprogramm der SPD

5

### 1. Daseinsvorsorge / Aufgaben des Staates

10 Im Zeitalter der Dienstleistungs- und Informationsgesellschaft, der Europäisierung und Globalisierung der Wirtschaft gebieten Grundrechte und sozialdemokratische Verantwortung, dass der Staat ein grundlegendes Maß an Daseins- und Zukunftsvorsorge gewährleistet. Dem europaweiten Trend zur Privatisierung bisher öffentlicher Aufgaben und dem allzu deutlichen Liberalisierungsdenken im europäischen Binnenmarkt ist ein europäisches Sozialstaatsmodell entgegenzusetzen, 15 in dem Wettbewerb und Effizienzgesichtspunkte nicht das Maß aller Dinge sind.

Die Idee der Daseinsvorsorge hat gewachsene und gut begründbare Fundamente, die den Prinzipien föderaler Ordnung Rechnung tragen: die Garantie kommunaler Selbstverwaltung und Eigenverantwortung einerseits und das Streben nach bundesweit 20 gleichwertigen Lebensbedingungen andererseits.

Daseinsvorsorge bedeutet für die SPD zunächst die hoheitliche Gewährleistung eines gleichberechtigten Zugangs aller Bürgerinnen und Bürger zu grundlegenden Dienstleistungen und die Garantie grundlegender Versorgungsstandards. Die SPD 25 setzt sich für den Bestand einer sozialen, technischen, ökologischen und sonstigen Grundversorgung ein. Sensible Sektoren, wie zum Beispiel die Wasserversorgung, müssen in der Hand öffentlicher Unternehmen bleiben. Der Staat hat im Rahmen der Daseinsvorsorge eine Regulierungs-, Einwirkungs- und Kontrollverantwortung inne, zu deren Ausübung er auch über die erforderlichen Mittel verfügen muss.

30

Das deutsche System der Daseinsvorsorge wird für die SPD einer der Grundbausteine eines europäischen Sozialmodells sein und darf nicht als Wettbewerbshindernis im europäischen Binnenmarkt verworfen werden.

### 35 2. Föderalismus

Unser Staat ist ein Bundesstaat. Bund und Länder müssen ihre klar zugeordnete Verantwortung tragen. Den Kommunen ist ihre Selbstverwaltung nicht nur grundgesetzlich zu garantieren, sondern auch tatsächlich zu ermöglichen.

40

Staat heißt in Deutschland nicht Zentralstaat, dennoch brauchen soziale Gerechtigkeit und die Ermöglichung von Chancengleichheit einen angemessenen Rahmen gesamtstaatlichen Handelns. Viele Herausforderungen lassen sich nur vernünftig

lösen, wenn Bund, Länder und Gemeinden miteinander und zeitnah und mit gemeinsamer Zielsetzung daran arbeiten. Die Ausgestaltung unserer föderalen Ordnung muss deshalb folgende Zielsetzungen beachten:

- 5 ↪ Transparenz und politische Verantwortlichkeit durch klare Aufgabenzuweisungen
- ↪ Stärkung der Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit von Bund und Ländern und damit deren Effizienz und Flexibilität durch klare, einfache und kurze Entscheidungsprozesse
- ↪ rationale Zuweisung der Ausgabenverantwortung und der Sicherung einer möglichst transparenten und aufgabengerechten Finanzausstattung von Bund und Ländern
- 10 ↪ Stärkung der autonomen Gestaltungsmacht, Innovationskraft und Demokratie in den Ländern
- ↪ Sicherung der "Europatauglichkeit" der föderalen Struktur und der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Bundesrepublik Deutschland

15

Entflechtung, Trennung von Aufgaben und Verantwortlichkeiten sowie "Herabzonung" von Zuständigkeiten sind weder Selbstzweck noch Haushaltskonsolidierung zu Lasten Dritter, sondern Mittel zum Zwecke besserer Sachpolitik. Der Mut zur Vielfalt, zur Verschiedenheit und zum föderalen Experiment muss gebunden bleiben an die verantwortliche, sozial gerechte Gestaltung gesellschaftlicher Wirklichkeit.

20

Diese Gestaltung muss mit den Bürgerinnen und Bürgern und unter ihrer Beteiligung geschehen. Subsidiarität staatlicher Kompetenzen heißt für uns, Zuständigkeiten dort anzusiedeln, wo sie den Bürgerinnen und Bürgern am meisten nutzen. Verwaltung in der Kommune ist der Ort, wo Bürgerinnen und Bürger Staat täglich unmittelbar selbst erleben. Wir wollen ihr Interesse an den gemeinsamen Aufgaben wecken und die Möglichkeiten ihrer Mitwirkung stärken. Verwaltung, besonders kommunale Selbstverwaltung muss nicht nur kompetent und effektiv, sondern auch bürgernah sein.

25

30

### 3. Datenschutz und Informationsgesellschaft

Neue Technologien in den Bereichen Information und Kommunikation gehören zu unserer modernen Gesellschaft. Sie sind allgegenwärtig, bergen viele Chancen, aber auch Risiken.

35

Folge der technischen Entwicklung ist es, dass große Teile unseres Kommunikationsverhaltens datenmäßig abgebildet und dauerhaft gespeichert werden können. Öffentliche Stellen und Wirtschaft beschaffen sich Daten, um "Profile" von Menschen zu erstellen. Als Korrektiv und Maßstab staatlichen Handelns beinhaltet das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung, das Recht des Einzelnen, selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen.

40

Der Wandel zur Informationsgesellschaft und die Bedrohung durch organisierte Kriminalität und Terrorismus hat die Akzeptanz der Preisgabe von Daten sowohl im staatlichen als auch im privatwirtschaftlichen Bereich erhöht. Staatliche Eingriffe in die Freiheit können nur dort in Betracht kommen, wo sie auf Grund konkreter Gefahren zwingend geboten sind. Sie müssen einhergehen mit einem erhöhten Maß an Transparenz und Kontrolle durch den Bürger selbst. Im Zuge der fortschreitenden technischen Entwicklung aber sind Missbrauchsmöglichkeiten nicht nur im staatlichen Bereich, sondern insbesondere auch im wirtschaftlichen Bereich stärker einzuschränken.

Öffentliche und wirtschaftliche Interessen sind abzuwägen gegen das Interesse Einzelner am Schutz der eigenen personenbezogenen Daten. . Beschränkungen des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung durch staatliche Maßnahmen sind nur dann zulässig, wenn und solange diese nicht außer Verhältnis zum Zweck der Beschränkung stehen. Im Bereich der Privatwirtschaft muss der Staat Rahmenbedingungen für das Erheben und Verwenden von Daten schaffen.

Wir Sozialdemokraten setzen uns für Fortschritt und Vielfalt der Kommunikationstechniken ebenso wie für den Schutz der Privatsphäre ein.

#### **4. Kriminalpolitik/Prävention**

Konsequente, zielgerichtete Innen- und Kriminalpolitik und liberale, rechtsstaatliche Positionen schließen einander nicht aus. Sozialdemokratische Kriminalpolitik verteidigt offensiv den Grundsatz der Liberalität und tritt entschlossen einem Ausufernden des Überwachungsapparats entgegen. Die Verlagerung der staatlichen oder privaten Kontrolle weit ins Vorfeld etwaiger konkreter Gefährdungen stellt eine nicht zu unterschätzende Bedrohung für unseren Rechtsstaat dar.

Sozialdemokratische Kriminalpolitik orientiert sich mit ursachenorientierten und ausgewogenen Sicherheitsmaßnahmen an den Bedürfnissen der Bevölkerung. Wir nehmen die Sicherheitsbedürfnisse der Menschen ernst, versuchen aber auch, ihre sonstigen, hinter Kriminalitätsfurcht stehenden Ängste herauszufiltern. Die Bürgerinnen und Bürger erwarten von der Sozialdemokratie zu Recht konkrete Antworten auf ihre ganz persönlichen Sorgen und Probleme. Das Sicherheitsgefühl der Menschen wird maßgeblich beeinflusst durch ihre alltäglichen Erfahrungen und durch die Lebensverhältnisse in ihrem Wohnumfeld. Prävention im positiven Sinne ist Kriminalpolitik, die die Begehung von Straftaten weniger wahrscheinlich macht. Hierzu gehören technische und organisatorische Maßnahmen, soziale Dienstleistungen, Konfliktvermeidungsstrategien, Eröffnung von Teilhabechancen am gesellschaftlichen Leben für Jugendliche und die Verhinderung von Ausgrenzungen. Die beste Kriminalpolitik ist und bleibt eine gute Sozialpolitik.

Wir Sozialdemokraten treten ein für einen starken Staat, der es nicht nötig hat, seine Bürgerinnen und Bürgern unter einen Generalverdacht zu stellen, sondern einen starken Staat, der Vertrauen schafft.

5

## 5. Umgang mit der Bedrohung durch Terroranschläge

Das Prinzip der Freiheit hat die Demokratie stark und erfolgreich gemacht.

Die Bedrohung durch internationalen Terrorismus darf uns nicht dazu verleiten, unsere Freiheit einer vermeintlichen Sicherheit zu opfern. Terroristische Aktivitäten resultieren nicht nur aus religiösem Eifer. Nährboden für Gewalt ist die nach wie vor extrem ungerechte Verteilung von Macht und Wohlstand auf unserer Erde; hier gilt es anzusetzen. Der Einsatz polizeilicher Mittel muss strengen Maßstäben der Verhältnismäßigkeit unterliegen. International kommt ein Einsatz nur mit entsprechendem Mandat der UNO oder mit Zustimmung des betroffenen Staates in Betracht. Der Einsatz militärischer Mittel gegen Terrorismus macht, Unbeteiligte nicht nur zu Opfern des Terrors, sondern auch zu Opfern seiner Bekämpfung.

10

15

Der Polizeieinsatz mit militärischen Mitteln ist zu Recht im nationalen Recht nicht vorgesehen und auch im Völkerrecht nicht geregelt. Sozialdemokraten treten für eine starke Solidarität zwischen den Völkern und eine gerechtere Weltordnung ein - was wir heute in diesem Sinne wirksam erreichen, vermeidet Terrorismus und andere Formen gewaltsamer Auseinandersetzung morgen.

20

## 6. Strafrecht und Strafvollzug

25

Unser Rechtsstaat lebt von unserem Grundgesetz mit seinem Grundrechtskatalog und dem Prinzip der Gewaltenteilung. Menschen denen in unserem Staat körperliche, materielle oder auch immaterielle Schäden zugefügt werden, verzichten auf persönliche Rache und Vergeltungsmaßnahmen. Dieser Verzicht wird kompensiert durch die staatliche Befugnis und die staatliche Pflicht zur Durchsetzung der Rechtsordnung und zur Ausübung des Gewaltmonopols. Strafrecht und Strafvollzug dienen der Durchsetzung unserer rechtsstaatlichen Ordnung. Ihr Ziel ist es, Bürgerinnen und Bürger und die Gemeinschaft zu schützen und Rechtsbrecher wieder in die Gesellschaft einzufügen.

30

35

Opfern von Straftaten gilt die besondere Fürsorge der Gesellschaft. Von besonderer Bedeutung für die Opfer von Straftaten ist, dass die Täter entdeckt werden, dass eine staatliche Reaktion in angemessener Zeit erfolgt, dass ihre eigenen Interessen im Strafverfahren berücksichtigt werden und dass sie nicht zu einem Objekt staatlichen Handelns degradiert werden. Dauer und Härte der Strafe sind ausweislich der empirischen Forschung von untergeordneter Bedeutung.

40

Die Ausübung des staatlichen Gewaltmonopols durch Strafen muss ausgewogen und lösungsorientiert erfolgen. Mit Freiheitsentzug sollten nur wirklich schwere Rechtsgutverletzungen geahndet werden. Auch Geldstrafen enden oft in der Ersatzfreiheitsstrafe. Gerade im Sinne einer wirksamen Wiedereingliederung von Straftätern in unsere Gesellschaft und damit im Sinne einer wirklich nachhaltigen Erhöhung der Sicherheit treten Sozialdemokraten für alternative Strafen, wie beispielsweise die gemeinnützige Arbeit ein.

Straftaten stehen oftmals in Zusammenhang mit sozialen Konflikten, entstehen aus ihnen oder führen dazu. Hier ist eine Konfliktbearbeitung durch die Beteiligten oft sinnvoller und hilfreicher als gerichtliche Ahndung und abstrakte Sanktion einer Normverletzung.

Dort wo Strafvollzug unvermeidlich ist, müssen wir Strafgefangene zu einer Auseinandersetzung mit der begangenen Straftat bewegen und auf ein Leben ohne Straftaten vorbereiten. Resozialisierungsvollzug bedeutet Opferschutz, Opferschutz von morgen! Bloßes Wegsperrn und Verwahren ist kurzsichtig und gefährlich, die vermeintliche Sicherheit für die Zeit der Haft ist eine trügerische, ihr Preis ist hoch, zu hoch für die Inhaftierten und für ihre zukünftigen Opfer.

Die Androhung von staatlichem Strafen darf nicht zu einem billigen Ersatz für wirklich problemlösende Politik werden.

## 7. Biomedizin und Gentechnik

Genomforschung, Zellbiologie und Stammzellforschung, Hirnforschung und Fortpflanzungsmedizin erweitern und vertiefen täglich unser Wissen über die Entstehung und Funktion menschlichen Lebens, über Gesundheit und Krankheit. Wir alle erhoffen uns von der biomedizinischen Forschung neue Möglichkeiten für Diagnostik und Therapie. Diese Hoffnungen sind verbunden mit der Sorge um die Verletzung von Menschenwürde und Freiheitsrechten. Weltweit wird deshalb nach einem angemessenen Verhältnis zwischen der Förderung der biomedizinischen Forschung und der gebotenen Grenzziehung zum Schutz der Menschenwürde gesucht.

Die SPD stellt sich den kritischen und kontrovers geführten Debatten um die Mittel-Zweck-Relationen in der Biomedizin: Rechtfertigen etwaige Perspektiven einer wirksamen Zell- und Gewebetherapie neben der Verwendung adulter Stammzellen auch den Weg der Gewinnung von embryonalen Stammzellen zu Forschungszwecken aus überzähligen menschlichen Embryonen? Kann Präimplantationsdiagnostik (PID) unter bestimmten Bedingungen eine legitime Grundlage für eine Auswahl und ein Aussondern von Embryonen sein oder ist die PID als Instrument der Selektion frühen menschlichen Lebens kategorisch abzulehnen?

Die SPD hält fest am Verbot des gezielten Eingriffs in die menschlichen Erbanlagen, am Verbot der Erzeugung von Embryonen zu Forschungszwecken und am Verbot des reproduktiven und des therapeutischen Klonens.

5 Durch die Humangenomforschung werden immer mehr Veränderungen des Erbmaterials bekannt, die sich durch Gentests erfassen lassen. Der Einsatz von Gentests darf nur freiwillig und nach Aufklärung erfolgen. Personenbezogene genetische Daten sind gegen den Zugriff nichtberechtigter Dritter zu schützen. Niemand darf wegen seines Erbgutes benachteiligt oder bevorzugt werden.

## 10 **8. Justizreform und Zugang zu Rechtsschutz**

Die Sozialdemokratie bekennt sich zum demokratischen und sozialen Rechtsstaat, der für die Bürgerinnen und Bürger da ist. Hierfür brauchen wir eine leistungsfähige, kundenorientierte und moderne Justiz.

15 Nur ein gut funktionierendes Gerichtswesen schützt die Menschen vor möglichen Übergriffen des Staates und hilft ihnen, untereinander Rechte und Ansprüche geltend zu machen und mit legalen Mitteln durchzusetzen. Eine gute Justiz schafft Rechtsfrieden und ist ein unabdingbarer Standortfaktor für Bürger und Wirtschaft.

20 Die Modernisierung des Gerichtssystems darf nicht in erster Linie durch fiskalische Gesichtspunkte gekennzeichnet sein. Reformvorhaben müssen die Interessen aller Rechtssuchenden berücksichtigen, eine Verkürzung von Rechtsschutzmöglichkeiten - insbesondere im Bereich der geringeren Streitwerte - lehnen wir ab.

25 Die Justiz ist vor allen Dingen Dienstleisterin, deren wichtigste Aufgabe es ist, den Rechtsfrieden herzustellen und zu sichern. Nach sozialdemokratischem Verständnis sind Qualitätsmerkmale einer gut funktionierenden Rechtspflege zum einen eine hohe fachliche Qualität richterlicher Entscheidungen sowie zum anderen zügige Verfahren bezogen auf den gesamten Verfahrenszug, von der Einreichung der Klage bis hin zur tatsächlichen Befriedigung der Gläubiger.

35 Qualitätssicherung und –steigerung verlangen nach einer periodischen Fortbildung und Flexibilität der Richterschaft. Sozialdemokratie will Justiz modern gestalten und optimieren, das heißt für uns bessere Nutzung auf personeller Ebene und zugleich eine bessere sachliche Ausstattung. Es geht nicht um Entlastung im Sinne von weniger Streitentscheidung, sondern um bessere Arbeitsteilung. Es geht um die Mobilisierung der Binnenressourcen, eine Optimierung der Arbeitsabläufe gerade auch zwischen Richterschaft und nichtrichterlichen Dienst und eine bestmögliche technische Ausstattung.

40 Justiz ist so zu organisieren, dass sie die gesellschaftlichen Bedürfnisse wider spiegelt. Um vielseitige und individuelle Rechtsschutzalternativen zu schaffen, sind die

gerichtlichen Streitschlichtungsangebote durch Schlichtungsangebote wie Mediation zu ergänzen und zu fördern. Voraussetzung ist eine qualifizierte Aus- und Fortbildung der am Konfliktmanagement beteiligten Berufsgruppen.

5

## 9. Solidarität zwischen Kulturen

10 In der Bundesrepublik leben Menschen unterschiedlicher Nationalität, Kultur und Religion zusammen. Wir wenden uns gegen kulturelle und gesellschaftliche Isolation und Diskriminierung aufgrund Nationalität, Kultur, Religion oder anderer gruppenspezifischer Merkmale.

15 Die SPD fördert das tolerante, vielfältige Nebeneinander der Kulturen, nicht aber kulturelle Beliebigkeit. Tolerant kann nur sein, wer seine kulturelle Identität kennt und in der Lage ist, sie selbstbewusst zu vertreten. Das Verständnis des Anderen setzt das Verstehen des Eigenen voraus und vertieft es zugleich.

20 Wir unterstützen einen selbstbewussten Umgang aller Menschen mit ihrer jeweiligen nationalen Identität, Kultur und Religion. Wir fordern, dass Deutsche und in Deutschland lebende Menschen ohne deutschen Pass sich den unabdingbaren Grundwerten unserer Demokratie, nämlich den Grundrechten, dem Rechtsstaat und der Toleranz gemeinsam verpflichtet sehen. Das Miteinander muss diesen Maßstäben folgen.

25 Kulturelle Vielfalt bereichert uns. Daher setzen wir uns dafür ein, Verständnis, Achtung und Zusammenarbeit zwischen unterschiedlichen Nationen und Kulturen zu fördern, Integration und Teilhabe zu ermöglichen. Hierzu gehört auch eine gemeinsame Sprache. Kinder und Jugendliche mit anderer Muttersprache sollen in Schule und Ausbildung die gleichen Entwicklungschancen erhalten, wie deutschsprachigen  
30 Nachbarn. Zur Abwehr von Rechtsextremismus, Ausländerfeindlichkeit und Antisemitismus werden wir die Handlungs- und Vorbeugungsstrategien für Toleranz und gegen Gewalt weiter ausbauen.

35 Wir wollen das Aufenthaltsrecht von hier lebenden Migrantinnen und Migranten verbessern; hierzu gehört das kommunale Wahlrecht. Auch in der Europäischen Union setzen wir uns für eine Verbesserung der rechtlichen Regelungen ein.

40 Das Asylrecht für politisch Verfolgte ist ein unabdingbares Grundrecht. Dies schließt politische Verfolgung aus Gründen des Geschlechts und der Rasse ein. Die SPD tritt dafür ein, hohe und verlässliche Standards auch im gemeinsamen Europa durchzusetzen.

## 10. Internationale Beziehungen – den Frieden gewinnen

### ***Frieden als Aufgabe***

5 Krieg ist kein Mittel der Politik. Krieg ist auch kein Mittel zur Bekämpfung von Kriminalität.

10 Frieden bedeutet nicht nur das Schweigen der Waffen. Dauerhafter Frieden kann nur durch Zusammenleben der Völker ohne Gewalt, Ausbeutung und Unterdrückung erreicht werden. Friedenspolitik umfasst auch die solidarische Zusammenarbeit der Völker in allen Bereichen der Ökonomie, Ökologie, Kultur und Menschenrechte. Frieden bedeutet immer auch die Gewährleistung sozialen Friedens.

### ***Gemeinsame Sicherheit***

15 Durch das Ende des Ost-West-Konflikts und die damit verbundenen Umbrüche wurde eine Neuorientierung in Fragen der Sicherheit erforderlich. Im nationalstaatlichen Rahmen kann diese Sicherheit nur unzureichend gewährleistet werden. Eine sozialdemokratische Außenpolitik bekennt sich daher zu den multilateralen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen internationaler Institutionen wie den Vereinten Nationen, der Europäischen Union, der NATO, der OSZE und dem Europarat. Grundlagen einer sozialdemokratischen Außenpolitik sind Beachtung des Völkerrechts, Eintreten für die Menschenrechte, Dialogbereitschaft, Krisenprävention, Gewaltverzicht und Vertrauensbildung. Bei regionalen Konflikten muss die frühzeitige Prävention mit friedlichen Mitteln in Übereinstimmung mit UN-Charta, allgemeinem Völkerrecht und Grundgesetz den absoluten Vorrang haben.

25 Wir schätzen das Engagement von Pazifisten und ihr Einstehen für eine gewaltfreie Völkergemeinschaft. Der Einsatz der Bundeswehr darf nur als ultima ratio mit Zustimmung des Bundestages und im Rahmen des grundgesetzlichen Rahmens erfolgen. Präventivkriege sind völkerrechtswidrig.

30 Wir garantieren das Grundrecht auf Kriegsdienstverweigerung.

### ***Internationale Gemeinschaft***

35 Grundlinien einer sozialdemokratischen Außenpolitik sind freundschaftliche, aber dort, wo es geboten ist auch kritische Zusammenarbeit mit allen anderen Staaten unserer Staatengemeinschaft, Vertiefung und Erweiterung der Europäischen Union und die Förderung nachhaltiger Entwicklung. Umweltschutz, Schutz der Meere, Bekämpfung von Menschenhandel und Drogenhandel sind wichtige Anliegen einer am Gemeinwohl orientierten Außenpolitik.

40

Wir achten die Menschenrechte der internationalen Konventionen der UNO und des Europarats.

5 Deshalb setzen wir uns dafür ein, die Globalisierung aktiv unter dem Primat der Politik zu gestalten. Wir knüpfen dabei an den Internationalismus der Arbeiterbewegung an. Schutz und Förderung schwächerer Nationen sind Auftrag der Sozialdemokratie. In der  
10 Einen Welt streben wir zwischen Nord und Süd einen Ausgleich durch Entwicklungspolitik an. Solidarität ist nur global möglich. Wirtschaftliche Entwicklung und soziale Standards nutzen all denen, die ein höheres Niveau durch Hilfe zur Selbsthilfe erreichen; sie nutzen uns, weil sie den globalen Wettbewerb entschärfen.

15 Im internationalen Kampf gegen den Terrorismus stehen wir an der Seite derer, die global agierende Terror-Netzwerke stoppen wollen. Wir verurteilen den zynischen Missbrauch der Religion, um terroristische Ziele zu rechtfertigen.

20 Der Privatisierung der Gewalt und des Gewaltmonopols wollen wir entgegentreten. Die Verbesserung von Lebensbedingungen in den ärmeren Ländern ist nicht nur ein Gebot der Solidarität , sondern auch Prävention gegen Terrorismus.

25 Diesen Zielen der Außenpolitik gilt die Verpflichtung zum Multilateralismus und der Mitgliedschaft in internationalen Organisationen. In den internationalen Beziehungen setzen wir uns für eine Herrschaft des Rechts ein. Dabei sehen wir die Notwendigkeit, eine zunehmend für alle verbindliche internationale Rechtsordnung zu schaffen. Völkerrecht entwickelt sich nicht nur durch den Abschluss von Verträgen und  
30 Konventionen, sondern viel mehr durch faktisches Handeln der Staaten und Staatenbünde. Als rechtmäßig erkannte, faktische Fortentwicklungen des Völkerrechts sollen möglichst rasch kodifiziert werden, um Rechtssicherheit zu gewinnen und als unrechtmäßig erkannte Handlungen von Staaten verbindlich zu bezeichnen.

### 30 **Wir unterstützen die internationale Gerichtsbarkeit.**

35 Wir streben eine wirksame Kompetenz der UNO für die Bekämpfung des internationalen Terrorismus an. Die Bekämpfung des Terrorismus ist mehr denn je Aufgabe der internationalen Staatengemeinschaft geworden. Wenn die Verfolgung von Terrorismus mit nationalen zivilen Mitteln nicht ausreichend sein kann, muss er mit internationalen zivilen Mitteln verfolgt werden. Die Bedrohung durch Terrorismus ist nicht Krieg. Es ist Aufgabe der Weltgemeinschaft, sich den Herausforderungen des Terrorismus primär mit polizeilichen und nur im Extremfall, nach Beschluss der UNO mit militärischen Mitteln zu stellen.

40 Auch in diesem Sinne wollen wir eine Stärkung und eine Weiterentwicklung der UNO. Dafür sind wir bereit, international mehr Verantwortung zu übernehmen.

Wir treten konsequent Entwicklungen entgegen, die Menschen rechtlos stellen, auch dann, wenn sie in kriegerischen Auseinandersetzungen, bei der Bekämpfung von Terrorismus oder auf andere Weise in die Gewalt von Staaten oder Institutionen geraten sind. Die Völkergemeinschaft muss Garantin für Menschenrechte bleiben; niemand hat das Recht, staatliche Gewalt so zu gebrauchen, dass Menschenrechte verletzt werden. Wer das tut, stellt sich auf eine Stufe mit den Feinden der Menschenrechte.

Wir fördern die Entwicklung einer internationalen Zivilgesellschaft und pflegen den Dialog mit Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen.

### ***Deutschlands Rolle in der Welt***

Weltweite Demokratie, die aus der jeweiligen Kultur erwächst, ist Ziel der Sozialdemokratie. Deutschland ist nach der wiedererlangten Einheit bereit und in der Lage, sich seit an seit mit anderen Nationen stärker international – institutionell auch im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen – zu engagieren.

## **11. Europa**

Wir treten ein für eine Europäische Union als Region des Friedens, der Solidarität und des Wohlstandes für alle. Wir wollen die Europäische Union erweitern und vertiefen. Wir sind offen für den Beitritt der europäischen Staaten, die unser Demokratieverständnis teilen und praktizieren. Dabei wollen wir neben der geographischen Erweiterung auch die institutionelle Vertiefung. Deutsche Außenpolitik findet auch im europäischen Rahmen statt. Der Anspruch der deutschen Sozialdemokratie, an der Gestaltung Europas mitzuwirken, ist nicht auf den Nationalstaat begrenzt.

Seit dem Heidelberger Programm 1925 fordert die Sozialdemokratie die Vereinigten Staaten von Europa. Eine solche Vision steht in keiner Weise den nationalen und kulturellen Identitäten seiner Völker und Staaten entgegen. Sie soll den Bürgern Europas lediglich die gemeinsame demokratische Gestaltungsmacht geben, die sie zu Recht von der Politik und für die Politik einfordern.

Die Europäische Union ist auf einem guten Weg zu einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu werden und so die Grundlagen für eine Gemeinsame Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik sowie dem europäischen Bürgerrecht zu erfüllen. Darüber hinaus stellt die Europäische Union eine Wertegemeinschaft dar, die auf den Grundwerten der Menschenrechte, der Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit und einer umfassenden Sozialstaatlichkeit fußt. Die Sozialdemokratie begrüßt die Europäische Verfassung, setzt sich für ihre Bestätigung in allen europäischen Staaten ein und betrachtet die Verfassung als einen wichtigen Schritt auf dem Wege zu Verwirklichung der Vision eines gemeinsamen Europas.

- 5 Vor dem Hintergrund der Herausforderungen des Globalisierungsprozesses tritt die Sozialdemokratie für eine europaweite Harmonisierung von Steuern und Abgaben ein. Der freie Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr sowie der wirtschaftliche Wettbewerb aber müssen dort ihre Grenzen finden, wo wesentliche öffentliche Güter etwa im Umwelt, Bildungs- oder Gesundheitsbereich zur freien Disposition gestellt werden. Wir setzen uns ein für eine bessere Koordination der Wirtschafts-, Beschäftigungs- Sozial-, Finanz- und Geldpolitik.
- 10 Die Europäische Union muss demokratischer werden, um ihren Anspruch als Europa der Bürgerinnen und Bürger einzulösen. Dies bedeutet zum einen den weiteren Ausbau der Rechte des Europäischen Parlaments zum anderen die Möglichkeit von Volksentscheiden und Referenden auf europäischer Ebene. Die Union muss so transparent werden, dass sich alle mit ihr identifizieren können, dass alle sie verstehen und ihre Verantwortung anerkennen. Europa kann dadurch noch stärker im Bewusstsein der Bevölkerung verankert werden. Gleichzeitig streiten wir auf der Grundlage des Subsidiaritätsprinzips für eine europäische Mehrebenendemokratie, die einen klaren Kompetenzaufbau von unten nach oben vorsieht.
- 15
- 20 Wir treten ein für eine geschlossene und einheitliche europäische Außenpolitik, die sich den Grundlagen einer multilateralen Politik verpflichtet und die Bedeutung der internationalen Organisationen in den Vordergrund stellt. Europa muss hier mit einer Stimme sprechen.
- 25 Die Europäische Außenpolitik muss auf einem umfassenden Sicherheitsbegriff basieren unter Berücksichtigung ökonomischer, sozialer und kultureller Gesichtspunkte. Entwicklungszusammenarbeit, Schuldenerlass für die ärmsten Nationen sowie innovative Finanzierungsinstrumente bleiben notwendige politische Mittel zur Überwindung des Nord-Süd-Konflikts. Entwicklungspolitik und Schaffung wirtschaftlicher Gerechtigkeit unter den Nationen ist gleichzeitig aktive Friedenspolitik. Ihr sollte ein langfristiger, nachhaltiger und strukturbildender Ansatz zu Grunde liegen.
- 30
- 35 Wir setzen uns ein für eine europäische Sicherheitspolitik, eng eingebunden in die Vorgaben der UNO und des Völkerrechts. Krisenintervention im Rahmen der Bündnisse soll langfristig eine Aufgabe sein, die die Europäische Union für ihre Mitgliedsstaaten wahrnimmt.

## 5 **Föderalismusreform**

### **Antragsteller: ASJ Bundesvorstand**

Die Bundeskonferenz möge beschließen:

10

Die ASJ-Bundeskonferenz erkennt an, dass es der Föderalismus-Kommission von Bundestag und Bundesrat gelungen ist, ein umfassendes Gesetzeswerk zur Reform der Verhältnisse zwischen Bund und Ländern vorzulegen. Sie unterstützt aber den Bundesvorstand in seinen Bemühungen, die Föderalismus-Reform in einigen Bereichen deutlich nachzubessern und dann ihre Verabschiedung voranzutreiben.

15

Auch die ASJ Bundeskonferenz begrüßt die mit dem Reformpaket vorgelegte Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen sowie das Ziel einer Verringerung der Zustimmungsvorbehalte für den Bundesrat. Es besteht aber die Gefahr, dass über Art. 104a IV GG neu quasi durch die Hintertür alle Gesetze zustimmungspflichtig werden, die für die Länder finanziell belastend sind: Dies wäre eine deutliche Ausweitung des Zustimmungsvorbehalts.

20

Strafvollzug, Notariat und Versammlungsrecht dürfen nicht in die Kompetenz der Länder fallen. Beim Recht der öffentlich Bediensteten sollte auch in Zukunft eine Regelung durch den Bund möglich sein, soweit dies zur Wahrung vergleichbarer Lebensverhältnisse und der Einheitlichkeit des Rechts erforderlich ist.

25

Im Einklang mit den wesentlichen Positionen anderer fachpolitischer Arbeitsgemeinschaften der SPD fordert die ASJ, dass die Bereiche Erziehung, Ausbildung und Wissenschaft nicht soweit in die Kompetenz der Länder fallen, dass sich ein Wettbewerb zulasten dieser Bereiche, auf Kosten der Schüler, Studierenden und Auszubildenden, aber auch zulasten der Lehrenden und Wissenschaftler ergibt. Vergleichbarkeit von Lerninhalten, Bewertungen und Abschlüssen sind unerlässlich für die gerade in Deutschland so wichtige Mobilität. Die

30

Bundesrepublik darf sich nicht in Kleinstaaterei verzetteln und gegenüber anderen Staaten weiter zurückfallen. Schließlich sollte auch die Zuständigkeit für das Heimrecht beim Bund bleiben.

- 5 Die ASJ-Bundeskonferenz unterstützt das Positionspapier und den Entwurf des Bundesvorstandes zur Änderung der Reformgesetzes. Sollte die Gesetzgebungskompetenz für den Strafvollzug Versammlungsrecht, Notariat und Heimrecht auf die Länder übergehen, wird der ASJ Bundesvorstand beauftragt, die Bestrebungen für sozialdemokratisch geprägte Landesgesetze zu koordinieren.

10

**Empfehlung der Antragskommission:**

**Neue Einleitung letzter Absatz, Erweiterung und Weiterleitung**

15

**Weiterleitung an ...**

(Kontrollkästchen mit rechter Maustaste > Eigenschaften aktivieren)

20

<input checked="" type="checkbox"/>	SPD-Bundestagsfraktion
<input checked="" type="checkbox"/>	SPD-Landtagsfraktionen
<input checked="" type="checkbox"/>	SPD-Parteivorstand
<input checked="" type="checkbox"/>	A-Länder Justizministerien
<input checked="" type="checkbox"/>	A-Länder Innenministerien
<input type="checkbox"/>	ASJ-Bundesvorstand
<input checked="" type="checkbox"/>	BMJ
<input checked="" type="checkbox"/>	BMI
<input checked="" type="checkbox"/>	Bildungsministerium Bund
<input checked="" type="checkbox"/>	Justizpolitische Fachverbände
<input checked="" type="checkbox"/>	Presse

# **Positionspapier zur Föderalismusreform des ASJ - Bundesvorstandes**

## Gliederung

	1. Vorbemerkung	33
5	2. Gesamtbetrachtung der Reform der Gesetzgebungskompetenzen	34
	2.1. Veränderte Formen von Gesetzgebungskompetenzen	34
	2.1.1. Abschaffung der Rahmengesetzgebungskompetenz	34
	2.1.2. Undurchsichtiges Wirrwarr von Gesetzgebungskompetenzen	35
	2.1.3. Das Erforderlichkeitskriterium	39
10	2.1.4. Die Abweichungsgesetzung	39
	2.2. Auswirkungen der Reform auf die Gesetzgebungskompetenzen von Bund und Ländern	40
	2.2.1. Gesetzgebungskompetenzen des Bundes	41
	2.2.2. Gesetzgebungskompetenzen der Länder	41
15	3. Einzelne Aspekte der Reformvorschläge	42
	3.1. Verlagerung von Gesetzgebungskompetenzen	
	3.1.1. Strafvollzug	43
	3.1.2. Notariat mit Gebührenrecht, aber ohne Beurkungsrecht	45
	3.1.3. Versammlungsrecht	49
20	3.1.4. Öffentliches Dienstrecht: Besoldung, Versorgung, Laufbahnrecht	49
	3.1.5. Übergangs- und Folgeprobleme	51
	3.2. Weitere Vorschläge der Föderalismuskommission	
	3.2.1. Hauptstadtklausel	52
	3.2.2. Zustimmungserfordernis bei kostenträchtigen Bundesgesetzen	52
25	3.2.3. Übergangs-, Kostenverteilungsregelungen (insb. Art. 143 c GG)	54
	4. Grundsätzliches zum Verfahren bei der Föderalismusreform	55
	5. Schlussbemerkung	58

## 1. Vorbemerkung

Die Modernisierung der Bundesstaatlichen Ordnung ist ein wichtiges Reformvorhaben der Großen Koalition.

5 Es kann und wird gerade jetzt unter der großen Koalition gelingen, substantielle Verbesserungen noch vor einer Verfassungsänderung in die jetzt vorliegende Föderalismusreform einzubringen. Die Föderalismusreform hat für Stärkung der Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit des Bundes und der Länder unter Schaffung klarer, transparenter Verantwortungszusammenhänge und damit für die Zukunft der Demokratie in der Bundesrepublik hohe Bedeutung. Die Verfassung hat eine Grundentscheidung für den Föderalismus getroffen. Das kommt insbesondere in Art. 30 und Art. 70 GG zum Ausdruck. 10 **Ausgangspunkt** für die Mütter und Väter des Grundgesetzes war die **Eigenstaatlichkeit und Eigenverantwortlichkeit der Länder**.

In den letzten Jahrzehnten ist dieser föderative Ansatz geschwächt worden. Der nur in Randbereichen vorhandenen Gesetzgebungskompetenz der Länder steht ein Übermaß an 15 im Bundesrat zustimmungspflichtigen Gesetzen gegenüber. Entflechtung ist dringend notwendig. Eine Neuordnung des föderativen Systems darf nicht nur die Effizienz des Regierens im Auge haben: Sie muss eine Politik ermöglichen, die von den Bürgerinnen und Bürgern legitimiert ist, flexibel auf gesellschaftliche Erfordernisse reagieren kann und zur jeweils besten Lösung gesellschaftlicher Probleme beiträgt. Wesentliche Zielsetzungen einer 20 Föderalismusreform muss neben Entflechtung und Subsidiarität Transparenz sein.

In diesem Sinne begrüßt der ASJ-Bundesvorstand die vorgesehene Abschaffung der Rahmengesetzgebungskompetenz sowie die Neufassung des Art. 23 Abs. 6 (Beteiligung der Länder in der EU). Auch die Vorschläge zur Neuregelung der EU-Haftung hält der ASJ-Bundesvorstand für notwendig und zielführend.

25 Ein wichtiger Baustein ist die verfassungsrechtliche Verankerung des Grundsatzes, dass den Gemeinden und Gemeindeverbänden keine Aufgaben durch Bundesgesetz übertragen werden dürfen. Dies stärkt den Grundsatz der kommunalen Selbstverwaltung, Art. 28 Abs. 2 GG. Allerdings fehlt hier die Regelung, wie mit bereits an Gemeinden/Gemeindeverbände übertragene Aufgaben verfahren werden soll.

30 Der ASJ-Bundesvorstand hat Zweifel, ob die Kommission Modernisierung der Bundesstaatlichen Ordnung ihre selbst gesteckten Ziele erreicht hat. Die Neuordnungen der Kompetenzen erscheinen nicht in jedem Falle notwendig, schlüssig und sinnvoll.

## 2. Gesamtbetrachtung der Reform der Gesetzgebungskompetenzen

Der ASJ-Bundesvorstand sieht keinen echten Fortschritt bei den Zustimmungserfordernissen der Länder in der Gesetzgebung.

### 5 2.1. Veränderte Formen von Gesetzgebungskompetenzen

Die Aufteilung der Gesetzgebungskompetenzen ist ein Herzstück jeder föderalen Verfassungsordnung. An der Reform der Gesetzgebungskompetenzen zeigt sich, inwieweit das politische Ziel einer Stärkung der Länder und ihrer gesetzgebenden Körperschaften erreicht worden ist. Dabei ist gleichzeitig zu berücksichtigen, dass Entscheidungsabläufe und Verantwortlichkeiten für die Bürgerinnen und Bürger transparenter als bisher werden.

**Kernpunkte der aktuell vorgesehenen Reform der Gesetzgebungskompetenzen sind:**

- **Abschaffung der Rahmengesetzgebungskompetenz** unter Ausdifferenzierung der Inanspruchnahmevoraussetzungen der konkurrierenden Gesetzgebung,
- **Neuordnung des Katalogs der konkurrierenden Gesetzgebung,**
- 15 • **Reduzierung des Anwendungsbereichs der Erforderlichkeitsklausel**
- **Einführung einer Abweichungsgesetzgebung** für ausgewählte Sachbereiche.

Die vorgesehenen Änderungen enthalten Elemente sowohl einer Stärkung der Kompetenzen des Bundes zu Lasten der Länder und der Länder zu Lasten des Bundes. Sie weisen deutliche Züge eines **politischen Kompromisses** auf und müssen schon deswegen hinter den jeweils hochgesteckten, wenn auch unterschiedlichen Erwartungen zurückbleiben.

Bei der Neuordnung der Kompetenzen wurde das **Transparenzziel jedoch nicht erreicht**: Die bisherige Intransparenz bei der Rahmengesetzgebung wird ersetzt durch die Abweichungsbefugnis und die Ausdifferenzierung der Inanspruchnahmevoraussetzungen der konkurrierenden Gesetzgebung. Soweit die Gesetzgebungskompetenz der Länder substantiell gestärkt wird, ergeben sich teils erhebliche Bedenken in Bezug auf den fachpolitischen Nutzen.

#### 2.1.1. Abschaffung der Rahmengesetzgebungskompetenz

Die Abschaffung der Rahmengesetzgebungskompetenz bedeutet einen echten Fortschritt. Dies gilt insbesondere für die Materien, die wie das Wasserhaushaltsrecht in nicht unerheblichem Umfang von Gemeinschaftsrecht geprägt werden und in denen die Hauptlast der (frist- und sachgerechten) Umsetzung in nationales Recht bei den Ländern liegt.

5 Eine klare Zuordnung der Kompetenzbereiche hätte hier die Chance eröffnet, die Verantwortungsbereiche für verschiedene Politikbereiche klarer zu strukturieren, ohne im Interesse einer sozial und ökologisch gerechten Gestaltung gesellschaftlicher Wirklichkeit die Sachgesetzmäßigkeiten und Regulierungsnotwendigkeiten in einzelnen Politikfeldern aus dem Blick zu verlieren. Dies ist nur mit Abstrichen gelungen.

Die bislang der Rahmengesetzgebung des Bundes zugeordneten Materien fallen nicht durchweg in die Gesetzgebungskompetenz der Länder,<sup>1</sup> sondern in nicht unerheblichem Umfang in eine umgestaltete konkurrierende Gesetzgebungskompetenz bzw. die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes.<sup>2</sup>

10

### 2.1.2. Undurchsichtiges Wirrwarr von Gesetzgebungskompetenzen

Die bislang einheitlichen Inanspruchnahmevoraussetzungen der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes werden durch ein ausdifferenziertes, wenig transparenzfördernde System ersetzt, in dem

- 15
- teils auf die erst durch die Verfassungsreform 1994 zu Gunsten der Länder verschärfte "Erforderlichkeit" verzichtet werden kann,
  - teils an ihr festgehalten wird und
  - teils den Länderparlamenten unter Aufhebung des Vorrangs von Bundesrecht der nicht rückholbare "Zugriff" auf Regelungsbereiche durch die Kompetenz eröffnet wird,
- 20 abweichende Regelungen treffen zu dürfen.

Art. 74	Kompetenz	Efor d. ja	Efor d. nein	Abweic hung
Nr. 1	das bürgerliche Recht, das Strafrecht, die Gerichtsverfassung, das gerichtliche Verfahren ohne das Recht des Untersuchungshaftvollzugs, die Rechtsanwaltschaft, das Recht der Beurkundung (ohne das Gebührenrecht der Notare) und die		X	

<sup>1</sup> Hochschulrechts mit Ausnahme der Hochschulzulassung und Hochschulabschlüsse (bisher Artikel 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1a), allgemeine Rechtsverhältnisse der Presse (bisher Artikel 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2).

<sup>2</sup> Melde- und Ausweiswesen (bisher Artikel 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5), Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung in das Ausland (bisher Artikel 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6).

	Rechtsberatung			
Nr. 2	das Personenstandswesen		X	
Nr. 3	das Vereinsrecht		X	
Nr. 4	das Aufenthalts- und Niederlassungsrecht der Ausländer	X		
Nr. 6	die Angelegenheiten der Flüchtlinge und Vertriebenen		X	
Nr. 7	die öffentliche Fürsorge (ohne das Heimrecht)	X		
Nr. 9	die Kriegsschäden und die Wiedergutmachung		X	
Nr. 10	die Kriegsgräber und Gräber anderer Opfer des Krieges und Opfer von Gewaltherrschaft		X	
Nr. 11	das Recht der Wirtschaft (Bergbau, Industrie, Energiewirtschaft, Handwerk, Gewerbe, Handel, Bank- und Börsenwesen, privatrechtliches Versicherungswesen) ohne das Recht des Ladenschlusses, der Gaststätten, der Spielhallen, der Schaulust von Personen, der Messen, der Ausstellungen und der Märkte	X		
Nr. 12	das Arbeitsrecht einschließlich der Betriebsverfassung, des Arbeitsschutzes und der Arbeitsvermittlung sowie die Sozialversicherung einschließlich der Arbeitslosenversicherung		X	
Nr. 13	die Regelung der Ausbildungsbeihilfen und die Förderung der wissenschaftlichen Forschung	X		
Nr. 14	das Recht der Enteignung, soweit sie auf den Sachgebieten der Artikel 73 und 74 in Betracht kommt		X	
Nr. 15	die Überführung von Grund und Boden, von Naturschätzen und Produktionsmitteln in Gemeineigentum oder in andere Formen der Gemeinwirtschaft		X	
Nr. 16	die Verhütung des Missbrauchs wirtschaftlicher Machtstellung		X	
Nr. 17	die Förderung der land- und forstwirtschaftlichen		X	

	Erzeugung (ohne das Recht der Flurbereinigung), die Sicherung der Ernährung, die Ein- und Ausfuhr land- und forstwirtschaftlicher Erzeugnisse, die Hochsee- und Küstenfischerei und den Küstenschutz			
Nr. 18	den städtebaulichen Grundstücksverkehr, das Bodenrecht (ohne das Recht der Erschließungsbeiträge) und ... das Wohngeldrecht, das Altschuldenhilferecht, das Wohnungsbauprämienrecht, das Bergarbeiterwohnungsbaurecht und das Bergmannssiedlungsrecht		X	
Nr. 19	Maßnahmen gegen gemeingefährliche oder übertragbare Krankheiten bei Menschen und Tieren, ...Zulassung zu ärztlichen und anderen Heilberufen und zum Heilgewerbe, sowie das Recht des Apothekenwesens, der Arzneien, der Medizinprodukte, der Heilmittel, der Betäubungsmittel und der Gifte	X		
Nr. 19a	die wirtschaftliche Sicherung der Krankenhäuser und die Regelung der Krankenhauspflegesätze	X		
Nr. 20	das Recht der Lebensmittel einschließlich der ihrer Gewinnung dienenden Tiere, das Recht der Genussmittel, Bedarfsgegenstände und Futtermittel sowie den Schutz beim Verkehr mit land- und forstwirtschaftlichem Saat- und Pflanzgut, den Schutz der Pflanzen gegen Krankheiten und Schädlinge sowie den Tierschutz	X		
Nr. 21	die Hochsee- und Küstenschifffahrt sowie die Seezeichen, die Binnenschifffahrt, den Wetterdienst, die Seewasserstraßen und die dem allgemeinen Verkehr dienenden Binnenwasserstraßen		X	
Nr. 22	den Straßenverkehr, das Kraftfahrwesen, den Bau und die Unterhaltung von Landstraßen für den Fernverkehr sowie die Erhebung und Verteilung von Gebühren oder Entgelten für die Benutzung öffentlicher Straßen mit Fahrzeugen	X		
Nr. 23	die Schienenbahnen, die nicht Bundeseisenbahn sind,		X	

	mit Ausnahme der Bergbahnen			
Nr. 24	die Abfallwirtschaft, die Luftreinhaltung und die Lärmbekämpfung (ohne Sport- und Freizeitlärm und Lärm von Anlagen mit sozialer Zweckbestimmung)	(x <sup>3</sup> )		
Nr. 25	die Staatshaftung	X		
Nr. 26	die medizinisch unterstützte Erzeugung menschlichen Lebens, die Untersuchung und die künstliche Veränderung von Erbinformationen sowie Regelungen zur Transplantation von Organen, Geweben und Zellen	X		
Nr. 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		X	
Nr. 28	das Jagdwesen		X	(x) <sup>4</sup>
Nr. 29	den Naturschutz und die Landschaftspflege		X	(X) <sup>5</sup>
Nr. 30	die Bodenverteilung		X	X
Nr. 31	die Raumordnung		X	X
Nr. 32	den Wasserhaushalt		X	(x) <sup>6</sup>
Nr. 33	die Hochschulzulassung und die Hochschulabschlüsse		X	X

Für die Regelung der Staatshaftung (Nr. 25) ist es bei der ausdrücklich hervorgehobenen Zustimmung des Bundesrates geblieben (Art 74 Abs. 2 GG), die aus die Regelungen zum Status- und Beamtenrecht erweitert worden ist.

5

<sup>3</sup> Ohne das Recht der Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung.

<sup>4</sup> ohne das Recht der Jagdscheine

<sup>5</sup> ohne die Grundsätze des Naturschutzrechts, das Recht des Artenschutzes oder des Meeresnaturschutzes

<sup>6</sup> ohne stoff- oder anlagenbezogene Regelungen

### 2.1.3. Das Erforderlichkeitskriterium

Der Verzicht auf die "Erforderlichkeit" bundesgesetzlicher Regelung bei einigen Kompetenzmaterien reagiert auf die neuere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, welche den verfassungsändernden Gesetzgeber des Jahres 1994 ernst genommen und im Interesse der gewollten Beschränkung des Bundes bei der Inanspruchnahme der konkurrierenden Gesetzgebung eine intensivere Prüfung vorgenommen hatte, und korrigiert sie für verschiedenen Materien durch Verzicht auf das Erfordernis.

Kehrseite dieses Lösungsansatzes ist, dass sich bei den weiterhin dem Erforderlichkeitskriterium unterfallenden, für die Gestaltung einer sozial gerechten Rechtsordnung durchaus wichtigen Materien (z.B. dem Fürsorge- und Wirtschaftsrecht) das Problem verschärft, unter welchen tatsächlichen Voraussetzungen die konkurrierende Gesetzgebung durch den Bund in Anspruch genommen werden kann.

### 2.1.4. Die Abweichungsgesetzgebung

Neuland wird mit der Öffnung von Bundesrecht für den landesgesetzgeberischen Zugriff durch die Befugnis betreten, in den in Art. 72 Abs. 3 GG [neu] genannten Sachbereichen, die überwiegend solche der bisherigen Rahmengesetzgebung des Bundes sind, abweichende Regelungen zu schaffen.

Diese Form der "Flexibilisierung" der Kompetenzabgrenzung ist wegen der (sachlichen und politischen) Schwierigkeiten der Verlagerung ganzer Kompetenzmaterien im Ansatz zu begrüßen. Funktional Gleichwertiges hat der AsJ-Bundesvorstand<sup>7</sup> bereits im Februar 2004 in mit der Anregung vorgeschlagen, eine Auffanggesetzgebung mit sektoralem Zugriffsrecht einzuführen. Systematisch konsequent ist, diese Regelungsbereich von der "Erforderlichkeit" bundesgesetzlicher Regelung freizustellen.

Die nunmehr vorgesehene Ausgestaltung der Abweichungsgesetzgebung der Länder lässt indes **erhebliche Anwendungsprobleme** erwarten. Zudem ist zu befürchten, dass es in vielen Bereichen zu Intransparenz kommt:

- Die Länder können sich auf **punktuell abweichende** Regelungen beschränken und stehen nicht in der Verantwortung, das Bundesgesetz insgesamt zu ersetzen.
- Der Bund erhält keine, an qualifizierte Voraussetzungen zu bindende **Rückholbefugnis** für den Fall, dass eine wirksame Umsetzung von

<sup>7</sup> AsJ (Bundesvorstand), Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung. Diskussionspapier zur Föderalismusreform. Teil I: Bereich "Gesetzgebungskompetenzen und Mitwirkungsrechte" (ohne Europa) (v. 24.2.2004).

Gemeinschaftsrecht oder Belange der **Rechts- oder Wirtschaftseinheit** bzw. der **Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse** dies gebieten.

- Der bloße Anwendungsvorrang des abweichenden Landesrechts lässt neuartige **Geltungs- und Normkonflikte** erwarten. Dies wird durch die Möglichkeit eröffnet, dass novelliertes, regelmäßig erst nach einer 6-Monats-Frist in Kraft tretendes Bundesrecht abweichendes Landesrecht nach der lex-posterior-Regel das abweichendes Landesrecht verdrängt,.
- Die aus der Rahmengesetzgebung bekannten **Schwierigkeiten der Bestimmung der jeweiligen “Grundsätze”** werden sich bei der für bundeseinheitliche, gemeinschafts-rechtskonforme Naturschutzstandards wichtigen Frage der Bestimmung der von der Abweichungsbefugnis ausgenommenen “Grundsätze des Naturschutzes” wiederholen. Der Begleittext zu dieser Regelung<sup>8</sup> schafft durch den Ausschluss bestimmter Regelungen, die im Ansatz (nicht im Detail) durchaus grundsätzlicher Regelung zugänglich sind, eher Unklarheit und findet im vorgesehenen Verfassungstext keinen Niederschlag.
- Die zum Verfahrensrecht gefundene politische Verständigung, dass die Neuordnung der Kompetenzordnung einem bundeseinheitlichen Umweltgesetzbuch nicht entgegenstehen soll, spiegelt sich in nicht in den Kompetenzumschreibungen nicht klar wieder.

20

## **2.2. Auswirkungen der Reform auf die Gesetzgebungskompetenzen von Bund und Ländern**

Bei der Neuzuordnung von Kompetenzmaterien ist **kein systematischer “roter Faden”** der Neugestaltung zu erkennen, indes im Rahmen einer schwierigen, komplexen Kompromissbildung bei realpolitischer Betrachtung auch nicht zu verlangen.

Schwerer wiegt, dass bei der Zuordnung der Belang einer abstrakten Entflechtung und Kompetenzverlagerung zumindest partiell **zu Lasten einer konkret-fachspezifischen Betrachtungsweise** durchgeschlagen hat., Letztere fragt politikfeldbezogen nach dem erreichbaren Politikgestaltungsnutzen,, betont (mehr oder minder weitreichende) Wechselwirkungen zwischen Politikinhalten und Kompetenzverteilung und gewichtet in der Abwägung die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse stärker als die Chance föderaler Vielfalt.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Koalitionsvereinbarung, Anhang zur Anlage 2, Rn. 42.

<sup>9</sup> Zur Vorzugswürdigkeit des konkret-fachspezifischen Ansatzes s. AsJ (Bundesvorstand), Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung. Diskussionspapier zur Föderalismusreform.

Der AsJ-Bundesvorstand verkennt bei der seiner Bewertung nicht, dass sich angesichts der starken Verflechtungen im Bundesgebiet stets fachpolitische Einwendungen gegen länderdifferenzierende Regelungen ergeben können. Es ist daher für eine wirksame Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung unabweisbar, sektorale fachpolitische Einwendungen mit übergreifenden systematischen Überlegungen abzuwägen.

### 2.2.1. Gesetzgebungskompetenz des Bundes

Die zusätzlich in die ausschließliche Gesetzgebungsbefugnis des Bundes nach Art. 73 GG überführten Materien<sup>10</sup> bewirken einen moderaten Kompetenzzuwachs des Bundes vorrangig in Materien der bisherigen konkurrierenden bzw. Rahmengesetzgebungskompetenz.

Hier widerspricht es dem Grundgedanken einer klaren Kompetenz- und damit Verantwortungszuordnung, den politisch brisanten Einstieg in den Ausbau des BKA zu einer präventiven Bundespolizei an die Zustimmung des Bundesrats zu binden. Eine sachlich zu weit gehende Kompetenzübertragung zu Lasten der Länder wird durch das Zustimmungserfordernis gerade nicht neutralisiert bzw. kompensiert.

### 2.2.2. Gesetzgebungskompetenz der Länder

Durch die Auflösung der Rahmengesetzgebungskompetenz und den Neuzuschnitt der konkurrierenden Gesetzgebung soll eine breite Palette von Materien auf die Länder übergehen:

- **Strafvollzug** (einschließlich Vollzug der Untersuchungshaft) (derzeit: Teilbereich aus Artikel 74 Abs. 1 Nr. 1),
- **Notariat** (einschl. Gebührenrecht, aber ohne Beurkundungsrecht) (derzeit: Teilbereich aus Artikel 74 Abs. 1 Nr. 1),
- **Versammlungsrecht** (derzeit: Teilbereich aus Artikel 74 Abs. 1 Nr. 3),
- **Heimrecht** (derzeit: Teilbereich aus Artikel 74 Abs. 1 Nr. 7),

---

Teil I: Bereich "Gesetzgebungskompetenzen und Mitwirkungsrechte" (ohne Europa) (v. 24.2.2004).

<sup>10</sup> Melde- und Ausweiswesen (Nr. 5), Schutz deutschen Kulturguts gegen Abwanderung in Ausland (Nr. 5a), die Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus durch das Bundeskriminalpolizeiamt in Fällen, in denen eine länderübergreifende Gefahr vorliegt, die Zuständigkeit einer Landespolizeibehörde nicht erkennbar ist oder die oberste Landesbehörde um eine Übernahme ersucht (Nr. 9a), das Waffen- und das Sprengstoffrecht (Nr. 12), die Versorgung der Kriegsbeschädigten und Kriegshinterbliebenen und die Fürsorge für die ehemaligen Kriegsgefangenen (Nr. 13), die Erzeugung und Nutzung der Kernenergie zu friedlichen Zwecken, die Errichtung und den Betrieb von Anlagen, die diesen Zwecken dienen,

- **Ladenschlussrecht** (derzeit: Teilbereich aus Artikel 74 Abs. 1 Nr. 11),
- **Gaststättenrecht** (derzeit: Teilbereich aus Artikel 74 Abs. 1 Nr. 11),
- **Spielhallen/Schaustellung von Personen** (derzeit: Teilbereich aus Artikel 74 Abs. 1 Nr. 11),
- 5 • **Messen, Ausstellungen und Märkte** (derzeit: Teilbereich aus Artikel 74 Abs. 1 Nr. 11),
- **Teile des Wohnungswesens** (derzeit: Teilbereich aus Artikel 74 Abs. 1 Nr. 18),
- **landwirtschaftlicher Grundstücksverkehr** (derzeit: Teilbereich aus Artikel 74 Abs. 1 Nr. 18),
- 10 • **landwirtschaftliches Pachtwesen** (derzeit: Teilbereich aus Artikel 74 Abs. 1 Nr. 18),
- **Flurbereinigung** (derzeit: Teilbereich aus Artikel 74 Abs. 1 Nr. 18),
- **Siedlungs- und Heimstättenwesen** (derzeit: Teilbereich aus Artikel 74 Abs. 1 Nr. 18),
- 15 • **Sport-, Freizeit- und sogenannter sozialer Lärm** (Anlagen mit sozialer Zweckbestimmung) (derzeit: Teilbereich aus Artikel 74 Abs. 1 Nr. 24),
- **die Besoldung und Versorgung sowie das Laufbahnrecht der Landesbeamten und -richter** (derzeit: Artikel 74a und Teilbereich aus Artikel 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und aus Artikel 98 Abs. 3 Satz 2),
- 20 • **der Großteil des Hochschulrechts mit Ausnahme der Hochschulzulassung und Hochschulabschlüsse** (derzeit: Artikel 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1a),
- **die allgemeinen Rechtsverhältnisse der Presse** (derzeit: Artikel 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2).

### 25 3. Einzelne Aspekte der Reformvorschläge

Der AsJ-Bundesvorstand sieht sich nicht berufen, für alle Bereiche die fachpolitischen Aspekte mit den föderalismuspolitischen Gesichtspunkten abzuwägen, legt aber hier und im Folgenden Wert auf eine kritische Kommentierung ausgewählter Bereiche mit rechts- und innenpolitischem Bezug. Er verkennt dabei nicht, dass auch in anderen Politikfeldern, z.B. 30 der Bildungs- und Hochschulpolitik, die gefundenen Ergebnisse kontrovers beurteilt werden.

---

den Schutz gegen Gefahren, die bei Freiwerden von Kernenergie oder durch ionisierende Strahlen entstehen, und die Beseitigung radioaktiver Stoffe (Nr. 14).

### 3.1. Verlagerung von Gesetzgebungskompetenzen

#### 3.1.1. Strafvollzug

5 Besonders schwere Bedenken hat der ASJ-Bundesvorstand gegen die Verlagerung der Kompetenzen für den Strafvollzug auf die Länder.

Durch Änderung des Art 74 Grundgesetz (GG) soll u.a. die Gesetzgebungs-kompetenz für den Strafvollzug (einschließlich Vollzug der Untersuchungshaft) aus dem Bereich der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes herausgenommen und in die alleinige Gesetzgebungskompetenz der Länder zu überführt werden. Diese Änderung wird 10 partei- und ebenenübergreifend zu Recht von nahezu allen Fachleuten als sachwidrig und schädlich abgelehnt. Strafrecht und Strafvollzugsrecht gehören untrennbar zusammen. Hier überwiegt der fachpolitische Schaden den erreichbaren föderalen Nutzen so eindeutig, dass eine Kompetenzverlagerung nicht zu verantworten und auch nicht aus übergreifenden Gesichtspunkten gerechtfertigt ist.

15 Im Einzelnen:

Mit dem am 16. März 1976 mit den Stimmen aller damals im deutschen Bundestag vertretenen Parteien verabschiedeten Strafvollzugsgesetz (StVollzG) hat der Bund von der Gesetzgebungskompetenz für den Strafvollzug Gebrauch gemacht und damit eine Zersplitterung der gesetzlichen Regelungen des Strafvollzuges durch unterschiedliche 20 Ländergesetze verhindert. Nach einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 14. März 1972 zur Notwendigkeit einer gesetzlichen Ermächtigung für Einschränkungen von Grundrechten von Strafgefangenen (Aufgabe der Lehre vom besonderen Gewaltverhältnis) war eine Normierung dringend notwendig geworden. Das am 1.1.1977 in Kraft getretene Strafvollzugsgesetz bestimmt die Rechte und Pflichten von Strafgefangenen und 25 Verwahrten, die Leistungspflichten und Eingriffsbefugnisse der Vollzugsbehörden sowie organisatorische und personelle Voraussetzungen für den Strafvollzug.

Das Strafvollzugsrecht betrifft einen **Kernbereich staatlicher Tätigkeit**, im Rahmen derer besonders intensive Eingriffe in die Rechte von verurteilten Bürgern stattfinden. Der in dem oben zitierten Art 72 Absatz 2 GG zum Ausdruck kommende, das Grundgesetz aber auch 30 insgesamt prägende Grundsatz, dass in den Ländern möglichst gleichwertige Lebensverhältnisse herzustellen sind, muss im Strafvollzug in besonderem Maße Beachtung finden. Bei so **erheblichen Grundrechtsbeschränkungen**, wie sie der Strafvollzug mit sich bringt, sind gleiche Rechte und Pflichten für alle Gefangenen, die aufgrund gleicher Strafgesetze verurteilt wurden, verfassungsrechtlich geboten.

Die **Auflösung dieser Rechtseinheit** im Strafvollzugsrecht würde die schon jetzt erhebliche Ungleichheit der Lebensverhältnisse in Bereichen der Resozialisierung und insbesondere der Entlassungsvorbereitung (offener Vollzug, Vollzugslockerungen etc.) noch weiter vertiefen. Es besteht die Gefahr, dass einzelne Bundesländer den Strafvollzug auf einen  
5 reinen Verwahrvollzug reduzieren und die für eine erfolgreiche Resozialisierung notwendigen personellen und sachlichen Mittel weiter kürzen, während andere das alleinige Ziel der Resozialisierung und damit der Verhinderung weiterer Kriminalitätsoffer ernst nehmen.

Die Verlagerung der Gesetzgebungskompetenz auf die Länder wird deren Regelungs-  
10 kompetenzen nicht wirklich stärken und erweitern, wohl aber zu einer **Rechtszersplitterung** führen. Das wird negative Folgen haben für die Qualität des Strafvollzugs, die Verwirklichung des Vollzugsziels der Resozialisierung und damit des Rückfallrisikos, das sich nicht auf einzelne Länder begrenzen lässt..

Deutliche **Unterschiede** in etwaigen zukünftigen Landesvollzugsgesetzen sind insbesondere in den folgenden Bereichen zu befürchten:

- 15 • Dominanz Vollzugsziel Sicherheit vor Vollzugsziel Behandlung,
- Ausstattung, Größe, Belegung der Hafträume,
- Medizinische, psychologische und soziale Versorgung,
- Disziplinarmaßnahmen,
- Bedeutung und Ausgestaltung des Offenen Vollzugs,
- 20 • Art und Weise und Häufigkeit von Lockerungen,
- Handhabung der Bedingten Entlassung,
- Mitwirkung Privater in öffentlichen Haftanstalten oder gar Privatisierung,
- Personalausstattung.

Bei einer Zuständigkeit der Länder sind gravierende Umgewichtungen der Ziele und  
25 Standards je **nach jeweiliger Regierungsmehrheit** zu erwarten. Das Ziel Sicherheit und die Ausrichtung an Minimalstandards würde in den meisten Bundesländern Dominanz gewinnen.

Länderübergreifende Vollzugsgemeinschaften (eine strukturelle Notwendigkeit für einen  
auch zukünftig qualitativ guten Strafvollzug) würden erschwert, wenn verbindliche  
bundeseinheitliche Mindeststandards fehlen. Gleiches gilt beispielsweise für Verlegungen  
30 von Gefangenen.

Würde die Föderalismusreform in der jetzt avisierten Form umgesetzt, bestünde zudem die Gefahr, dass die systematisch und sachlich gebotene **Einheit von materiellem Strafrecht, Strafverfahrens- und Strafvollzugsrecht** aufgelöst würde.

Der gesetzessystematische Zusammenhang zwischen Strafrecht, Strafrecht, Jugendkriminalrecht und Strafvollzugsrecht - aber insbesondere auch zwischen Strafverfahrensrecht und Untersuchungshaftvollzugsrecht - ist aus konzeptionellen, strukturellen und organisatorischen Gründen unverzichtbar. Dieser sollte eher verdichtet als noch weiter zersplittert werden. Die jetzigen Regelungen und Zuständigkeiten gewährleisten die Sicherstellung von bundeseinheitlichen Mindeststandards und damit einer wenigstens ansatzweisen Vergleichbarkeit der bundesweit einheitlich im Strafgesetzbuch vorgesehenen Freiheitsstrafen. Insbesondere die ebenfalls in der Koalitionsvereinbarung verabredete Verabschiedung eines Untersuchungshaftvollzugsgesetzes und eines Jugendstrafvollzugsgesetzes erzwingen geradezu die Beibehaltung der Rechtseinheit auf Bundesebene.

Für die Rechtsprechung bis hin zum BGH und BVerfG ergäbe sich bei einer Dezentralisierung der Gesetzgebungskompetenz für den Strafvollzug ein Verwirrsystem von bis zu 16 voneinander differierenden Länderregelungen - dies gilt z.B. sowohl für Mindeststandards wie Haftraumgröße oder Arbeitsentlohnung, wie auch für den Rechtsschutz für Gefangene. Das Bundesverfassungsgericht hat die bisherige Zielsetzung des Strafvollzugsgesetzes (**Resozialisierung als oberstes Vollzugsziel**) immer wieder bestätigt und wird dies hoffentlich auch bei landesgesetzlichen Regelungen tun, dann aber mit weit größerem Aufwand.

Das bisherige System eines einigermaßen einheitlichen Strafvollzugs hat sich auch in Krisenzeiten und bei besonderen Herausforderungen als wirksam erwiesen, so bei der Inhaftierung von Terroristen und beim Aufbau eines demokratisch legitimierten Justizvollzugs in den Neuen Ländern. Bei der Terrorismusbekämpfung und bei der Verlegung von besonders gefährlichen Gefangenen ist dieser enge fachliche und strukturelle Verbund mit bundeseinheitlichen Regelungen weiterhin unverzichtbar.

25

### **3.1.2. Notariat mit Gebührenrecht, aber ohne Beurkundungsrecht**

Bei der vorgesehenen ausschließlichen Gesetzgebungszuständigkeit der Länder für das Notariat (einschließlich des Gebührenrechts) stehen einer allenfalls geringfügigen Stärkung der politischen Gestaltungsmacht auf Länderebene gravierenden Bedenken hinsichtlich der Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit gegenüber.

Dies vor allem deswegen, weil es weiterhin bei einem bundeseinheitlichen Beurkundungsrecht bleibt und des zu **vielfältigen Schnittstellen** zwischen Notaren (einschließlich der Anwaltsnotare) und von Notaren zu sozietätsfähigen anderen Berufen sowie öffentlichen Stellen und Registern kommt.

Die durch die Freigabe des Gebührenrechts offenbar angestrebte Kostenkonkurrenz im Beurkundungsbereich wirft an der Schnittstelle zu den unverändert bundeseinheitlichen Regelungen zur Freiwilligen Gerichtsbarkeit und den verschiedenen Registern Koordinations- und Harmonisierungsbedarf auf, der ohne bundeseinheitliche Regelungen nicht zu befriedigen sein wird. Von einer Übertragung ist abzusehen. Die Überlegungen des ASJ-Bundesvorstands im Einzelnen:

### **Notariat**

Derzeit besteht nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das Notariat. Dies bezeichnenderweise zusammen mit dem Strafvollzug, dem bürgerlichen Recht, dem Strafrecht, der Gerichtsverfassung, dem gerichtlichen Verfahren, der Rechtsanwaltschaft und der Rechtsberatung.

Von dieser konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz hat der Bund - unangefochten – Gebrauch gemacht. Auch soweit unterschiedliche Formen des Notariats in den Bundesländern bestehen, gibt es bundeseinheitlich einen einzigen und einheitlichen Notarberuf mit gleichen Berufs- und Verfahrensregelungen, die Bundesnotarordnung und das Beurkundungsgesetz gelten für Nurnotare und Anwaltsnotare gleichermaßen.

Eine Regelungslücke besteht hinsichtlich des **Zuganges zum Anwaltsnotariat**:

- Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung<sup>11</sup> vom 20.4.2004 zwar die entsprechende gesetzliche Regelung in §§ 3 ff. BNotO als verfassungsgemäß bestätigt, die Einzelheiten des Zuganges, geregelt durch die AVNot, aber für verfassungswidrig erklärt.
- Seitdem ist der Zugang zum Anwaltsnotariat nur noch ganz ausnahmsweise aufgrund von "Notregelungen" möglich. Zwischenzeitlich hat die schon vor der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes installierte Bund-Länder-Arbeitsgruppe "Zugang zum Anwaltsnotariat" in mühseliger Arbeit eine überzeugende Neuregelung verabschiedet, die von der Justizministerkonferenz am 17.11.2005 zustimmend zur Kenntnis genommen worden ist und durch Änderung der gesetzlichen Regelungen in der Bundesnotarordnung nach dem Willen der Justizministerkonferenz alsbald umgesetzt werden sollte.
- Die Überleitung des Notariatsrechtes in die ausschließliche Länderkompetenz bedeutet, dass es nunmehr jedem Land freisteht, ob und in welchem Umfang es diese Regelungen umsetzt, so dass zu erwarten ist, dass der Zugang zum

---

<sup>11</sup> NJW 2004, 1935

Anwaltsnotariat zum einen erst mit jahrelanger Verzögerung, zum anderen in unterschiedlicher Form neu geregelt wird.

- Die in dem Abschlussbericht vorgesehene notarielle Fachprüfung durch die Bundesnotarkammer wird es in dieser Form nicht geben können, weil die Bundesnotarkammer es bereits abgelehnt hat, aufgrund des auf sie nicht anwendbaren Länderrechtes tätig zu werden.

## Beurkundungsrecht

10 Dass es zur **Wahrung der Rechtseinheit** erforderlich ist, dass das Beurkundungsrecht bundeseinheitlich geregelt wird, liegt auf der Hand und wird auch von der Reform nicht in Zweifel gezogen. Die einheitliche materielle Wirkung einer notariellen Beurkundung muss – zumindest bundeseinheitlich – ebenso gewährleistet sein, wie der Schutz der Beteiligten durch notarielle Beurkundung. Dabei ist auf die in § 415 ZPO verankerte Beweiskraft der notariellen Urkunde ebenso wie auf die Funktion der notariellen Urkunde als

15 Vollstreckungstitel nach § 794 Nr. 5 ZPO zu verweisen. All das setzt ein einheitliches Berufs- und Verfahrensrecht der deutschen Notare voraus, das nur entweder über die Bundeskompetenz oder über gleich lautende Ländervorschriften (deren gesonderter Erlass aufgrund einer neuen Kompetenz einen unsinnigen Aufwand darstellt, wenn ohnehin gleich lautende Vorschriften erforderlich sind) zu gewährleisten ist.

20 Es gibt eine Vielzahl von Schnittstellen zwischen Notaren (einschließlich der Anwaltsnotare) und mit Notaren **sozietätsfähigen anderen Berufen** (Rechtsanwälten, Patentanwälten, Steuerberatern, Wirtschaftsprüfern). Alle vorgenannten Berufe unterliegen der bundesrechtlichen Regelung, es sind erhebliche Probleme zu befürchten, wenn das Bundesrecht mit unterschiedlichem Landesrecht abgestimmt werden muss.

25 Auf **europäischer Ebene** ist das notarielle Berufs- und Verfahrensrecht übereinstimmend Gegenstand der Gesetzgebungskompetenz der einzelnen Zentralstaaten. Die Rechtsvereinheitlichung – etwa durch die Einführung einer europarechtlichen Grundschuld – wird erschwert, wenn auf unterschiedliches deutsches Landesrecht Rücksicht genommen werden muss bzw. europarechtliche Regelungen in jedem Bundesland gesondert

30 durchgesetzt werden müssen.

Ein Beispiel für landesrechtliche Kompetenz des Notarrechtes ist die **Schweiz**. Dort ist dieses Recht kantonal unterschiedlich geregelt mit der Folge, dass keine Verpflichtung zur gegenseitigen interkantonalen Anerkennung von Urkunden besteht und in Deutschland Schweizer notarielle Urkunden anders als Schweizer gerichtliche Urkunden nicht ohne

35 zusätzliche Echtheitsbestätigung anerkannt werden.

## Notarielles Gebührenrecht

Die vorgesehene ausschließliche Länderkompetenz für das notarielle Gebührenrecht wird folgende **Konsequenzen** haben:

- 5 • Unterschiedliche notarielle Gebühren werden dazu führen, dass Beurkundungen nicht dort vorgenommen werden, wo sie vernünftigerweise stattfinden, nämlich im Bezirk der betroffenen Grundstücke bzw. am Sitz der Beteiligten, sondern dort, wo die Gebühren etwas niedriger sind.
- 10 • Das erschwert nicht nur die Kommunikation zwischen den zuständigen Grundbuchämtern und Handelsregistern und dem beurkundenden Notar sowie den Urkundsbeteiligten und dem Notar, sondern führt auch zur Verlagerung eines erheblichen Teils von Notartätigkeit in bestimmte Bundesländer<sup>12</sup>.
- 15 • Das hat wiederum zur Folge, dass die flächendeckende Versorgung durch Notare in den anderen Bundesländern – Beispiele aus den neuen Bundesländern geben heute schon zu Sorge Anlass – gefährdet wird. Betroffen sind dadurch die Mitbürger, die etwa im Zusammenhang mit der Erstellung eines Erbscheines oder dem Erwerb eines Siedlungsgrundstückes oder dessen Belastung auf ortsnahe Versorgung durch einen Notar angewiesen sind und die Zusatzkosten einer Reise z.B. nach München in der Regel nur schwer aufbringen können.

Das notarielle Gebührenrecht ist in der Kostenordnung geregelt, und zwar in 20 Übereinstimmung mit den für das Gericht und die gerichtlichen Register im Verfahren der freiwilligen Gerichtsbarkeit entstehenden Gebühren. Da bisher nicht beabsichtigt ist, das Verfahren und die Kosten der freiwilligen Gerichtsbarkeit in die Länderkompetenz zu überführen, ist die der **Vereinfachung und der Kostenklarheit dienende Einheitlichkeit** von Notar- und FGG-Gebühren in Zukunft nicht mehr aufrechtzuerhalten. Sobald die Länder 25 insbesondere für die Geschäftswertermittlung neue Regelungen beschließen, wird z.B. der Gegenstandswert eines Grundstückskaufvertrages beim Notar anders zu bestimmen sein als der Wert desselben Grundstückes im Zusammenhang mit der Eintragung der Eigentumsumschreibung.

Ebenso ist zu befürchten, dass die Übertragung der Gesetzgebungszuständigkeit für das 30 Notarrecht auf die Länder den **ersten Schritt auf eine ausschließliche Länderzuständigkeit** für das FGG-Verfahren darstellt<sup>13</sup> - dann aber auch für den Zivilprozess und die Bestellung und Rolle von Richtern in diesen Verfahren. Wenn alsdann auch die Gerichts-

---

<sup>12</sup> So soll der bayerische Ministerpräsident bereits angekündigt haben, dass Bayern versuchen wird, durch günstige Gebühren einen erheblichen Teil der Notarangelegenheiten nach Bayern zu ziehen.

<sup>13</sup> ähnlich wie beim Strafvollzug und den Folgen für das materielle Strafrecht und den

und Anwaltsgebühren Ländersache werden, können die Länder in einen Wettstreit über die Begründung von "Justizhochburgen" eintreten. Der Sinn 16 unterschiedlicher Regelungen erschließt sich jedenfalls dem betroffenen Bürger nicht.

### 5 3.1.3. Versammlungsrecht

Für das Versammlungsrecht lässt die Kompetenzverlagerung auf die Länder einen **Wettlauf um die striktesten Einschränkungen** erwarten, bei welchem unter Beschädigung dieses für die Demokratie konstitutiven Grundrechts und unentbehrlichen Funktionselements die Grenzen des grundgesetzlichen Freiheitsrechts des Art. 8 GG ausgelotet werden. Der jüngste Vorstoß des sächsischen Innenministers,<sup>14</sup> die Kosten von Polizeieinsätzen auf Demonstranten und Gegendemonstranten zu verlagern und künftig die Routen bei "riskanten" Demonstrationen in stadtferne Gebiete zu verlagern, gibt hier nur einen Vorgeschmack. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sichert hier lediglich einen Mindeststandard. Die systematische Nähe des Versammlungsrechts zum allgemeinen Polizeirecht rechtfertigt die vorgesehene Kompetenzverlagerung nicht.

### 3.1.4. Öffentliches Dienstrecht: Besoldung, Versorgung und Laufbahnrecht

Angesichts der hohen Zahl von Beschäftigten im Landesdienst hat die Verlagerung der Kompetenz für Besoldung, Versorgung und Laufbahnrecht der Landes- und Kommunalbeamten auf die Länder erhebliche (auch finanzpolitische) Bedeutung.

Der AsJ-Bundesvorstand hält diese Verlagerung nach Grund und Reichweite nicht für geeignet, die strukturellen Probleme des öffentlichen Dienstes in Bund und Ländern zu lösen. Vielmehr scheint dahinter die Annahme zu stehen, durch die Kompetenzverlagerung Besoldungskürzungen leichter durchsetzen und so Haushaltskonsolidierungen vorantreiben zu können.

Nur auf den ersten Blick spricht für die vorgesehene Länderkompetenz, dass die für ihre Verwaltung zuständigen Länder auch für ihr Personal (und die damit verbundenen Kosten) zuständig sein sollten.

Die **Schnittstelle zum weiterhin bundeseinheitlichen Statusrecht** bleibt unbewältigt. Dies hat erhebliche Konsequenzen, denn hier ragen sowohl die Definition der "**hoheitlichen Aufgaben**" – und damit die Legitimationsgrundlage des Berufsbeamtentums – als auch das dafür konstitutive **Alimentationsprinzip** hinein. Dieses Prinzip stellt gerade darauf ab, dass der Staat als Dienstherr das Dienst- und Treueverhältnis der Beamten lebenslang

---

<sup>14</sup> Strafprozess, siehe Ziffer 3.1.  
LVZ v. 11. Feb. 2006, 4.

alimentiert. Daher verbietet sich der (finanzpolitische) Hinweis auf “Leistung und Gegenleistung” des Berufsbeamtentums an sich. Drei wesentliche Aspekte bleiben unberücksichtigt.

- 5 • Erstens kann und darf sich der Staat (Bund und Länder) nicht aus der Verantwortung der Alimentation **bereits bestehender Beamtenverhältnisse** ziehen. Dies auch nicht vor dem Hintergrund eines veränderten Aufgabenverständnisses des Staates. Hier – und dies ist mit Blick auf künftige Beamtenverhältnisse von Bedeutung – muss der Staat den Umfang und die Reichweite “hoheitlicher Aufgaben” definieren.
- 10 • Zweitens kann jede **Veränderung im Status auch Veränderungen bei der Besoldung, Versorgung und im Laufbahnrecht** bedeuten. Hinzukommt die Frage, ob der Umfang des Alimentationsprinzips<sup>15</sup> tatsächlich Auslegungsaspekten einzelner Länder unterliegen soll.
- 15 • Und drittens wird die strukturelle Frage nach **künftiger Gestaltung des Berufsbeamtentums** durch die bloße Verlagerung der finanzpolitisch relevanten Regelungsbefugnisse<sup>16</sup> ohne die Kompetenz und Verantwortung für den Statusbereich nicht gelöst.

Es steht zu befürchten, dass die **negativen Effekte** einer möglichen ungleichen Besoldungskonkurrenz die positiven Effekte erhöhter Regelungsflexibilität mehr als aufwiegen werden:

- 20 • Das **Spannungsverhältnis zum Tarifbereich** wird wachsen; eine endgültige Auflösung der Tarifgemeinschaft der deutschen Länder dürfte das Ergebnis sein.
- Es fehlen überzeugende Gründe dafür, aus welchen Gründen die von der rotgrünen Koalition umgesetzten bzw. mit dem **Strukturreformgesetz** auf den Weg gebrachten Möglichkeiten einer bundesrechtlich gehegten, aber Länderspielräume öffnenden
- 25 Reform nicht ausreichen sollte, um anzuerkennenden Flexibilisierungsbestrebungen und –bedarfen in den Ländern Rechnung zu tragen.
- Bei der angestrebten Rückkehr zu dem Rechtszustand bis Anfang der 70er Jahre werden die strukturell weiterhin geltenden Gründe ausgeblendet, die seinerzeit zur Einführung der konkurrierenden Besoldungskompetenz geführt hatten.

---

<sup>15</sup> Damit sind nicht lediglich Zulagen und Prämien gemeint, sondern die Frage, ob in einem Bundesstaat unterschiedliche Definitionen “hoheitlicher Aufgaben” existieren können.

<sup>16</sup> Als nichts anderes kann sich die Gesetzgebungsteilung im Ergebnis darstellen. Denn das Zusammenführen von Kompetenz und Verantwortung bei der Personalhoheit (so die Begründung für die Verlagerung) bleibt doch “schief”, solange die Kompetenz lediglich auf das “Verwalten” des Personals abstellt. Mehr kann Kompetenz derzeit – ohne Kompetenzrechte auch im Status – nicht sein.

- In einer politischen Betrachtung gewinnt der Bund durch die Kompetenzverlagerung. Er wird aus der mitunter schwierigen und “undankbaren” Mitverantwortung für eine zeitgerechtes Beamten(besoldungs/versorgungs)recht entlassen und so von konflikt-trächtigen Koordinierungs- und Kompromisszwängen auch für seinen eigenen, quantitativ weniger bedeutsamen Eigenbereich entlastet. Der politische Preis ist eine Gefährdung der Leistungsfähigkeit des öffentlichen Dienstes namentlich in den finanzschwächeren Ländern.

Darüberhinaus fehlt der Mut, über die vorgesehene Ergänzung des Art. 33 Abs. 5 GG um die Möglichkeit einer “Fortentwicklung” des hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums hinaus verfassungsgesetzlich den Weg frei zu machen für eine **umfassende Reform des (Rechts des) öffentlichen Dienstes**.

Der AsJ-Bundesvorstand unterstützt daher den Vorbehalt der Länder Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein, in dem nach dem Grundgesetz vorgesehenen Gesetzgebungsverfahren die Frage der Beibehaltung eines einheitlichen Dienst-, Besoldungs- und Versorgungsrechts erneut ergebnisoffen auf den Prüfstand zu stellen.

Dies umschließt auch die vom Deutschen Richterbund aufgeworfene Frage, ob sich aus dem Verfassungsgebot der sachlichen und persönlichen Unabhängigkeit der Richter Gründe dafür ergeben, die Richterbesoldung und –versorgung aus der Komptenzverlagerung herauszunehmen.

20

### 3.1.5. Übergangs- und Folgeprobleme

Die Veränderung der Gesetzgebungskompetenzen bewirkt komplexe Übergangs- und Fortwirkungsprobleme. Hier besteht Überarbeitungsbedarf zu den nach der Koalitionsvereinbarung erkennbaren Regelungen, u.a. auch zum Bereich Abweichungs-gesetzgebung.

Der AsJ-Bundesvorstand bedauert, dass in den Bereichen weggefallener Bundeskompetenzen an dem Modell der Freigabegesetzgebung festgehalten und dieses allein um ein verfassungsgerichtliches Feststellungsverfahren, gar mit vorgeschaltetem “Gesetzgebungs Scheitern” ergänzt worden ist, statt eine verfahrensrechtlich abgesicherte politische Lösung zu schaffen.<sup>17</sup>

30

<sup>17</sup> s. dazu Nr. 2.1.3. des Diskussionspapieres des AsJ (Bundesvorstandes), Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung. Diskussionspapier zur Föderalismusreform. Teil I: Bereich “Gesetzgebungskompetenzen und Mitwirkungsrechte” (ohne Europa) (v. 24.2.2004)

## 3.2. Weitere Vorschläge der Föderalismuskommission

### 3.2.1. Hauptstadt Klausel

Der Koalitionsvertrag sieht als Art. 22 Abs. 1 GG eine Hauptstadt Klausel vor: Berlin ist  
5 Hauptstadt der Bundesrepublik Deutschland und die Repräsentation des Gesamtstaates in der Hauptstadt ist Aufgabe des Bundes.

Der AsJ-Bundesvorstand wendet sich nicht gegen eine Hauptstadt Klausel, die in Satz 1 sprachlich an Art. 1 Abs. 2 Verfassung der DDR (1974) anknüpft.

Der ASJ-Bundesvorstand weist indes darauf hin, dass mit der Zuweisung der Aufgabe der  
10 Repräsentation "des Gesamtstaates" an den Bund verfassungsdogmatisch eine Terminologie gewählt wird, die (entgegen der wohl überwiegenden Ansicht, die für das Grundgesetz von einem zweigliederigen Bundesstaat ausgeht) neben dem Bund und den Ländern (so die beibehaltene Überschrift des Abschnittes II.) mit dem Gesamtstaat eine dritte Ebene und damit einen **dreigliedrigen Bundesstaat** voraussetzt<sup>18</sup>.

15 Überdies ergibt sich schon nach dem systematischen Standort aus dieser Aufgabenzuweisung keine Sicherung oder Ausweitung des finanziellen Engagements des Bundes in Bezug auf repräsentationsbedingte Lasten des Landes Berlin. Dass der Bund seine Repräsentation wahrzunehmen hat, steht derzeit nicht ernsthaft im Streit. Gestritten wird allein um die Frage, welche Kosten dieser Aufgabe zuzuordnen sind. Im Ergebnis mag  
20 die Regelung sogar nach Grund oder Höhe die Leistungen gefährden, die der Bund derzeit zur Abgeltung hauptstadtbedingter Mehrbelastungen nach Art. 106 Abs. 8 GG erbringt.

### 3.2.2. Zustimmungserfordernis bei kostenträchtigen Bundesgesetzen

Das als Art. 104a Abs. 4 GG [neu]<sup>19</sup> vorgesehene Zustimmungserfordernis bei  
25 kostenbelastenden Bundesgesetzen birgt die Gefahr, dass die Zahl der zustimmungsbedürftigen Bundesgesetze nicht – wie durch die Änderung des Art. 84 GG erstrebt – sinkt, sondern bestenfalls gleichbleibt oder steigt und **damit ein zentrales Ziel der Föderalismusreform verfehlt** wird.

Der AsJ-Bundesvorstand verkennt nicht das wichtige Anliegen - angesichts angespannter bis  
30 verfassungswidriger Haushalte in Ländern und Kommunen - ,einen wirksamen Schutz vor

<sup>18</sup> Wobei zu fragen ist, wie die "Hauptstadt" dann in die bisherige Zweigliedrigkeit systematisch einzuordnen wäre. Ganz einfach: Hauptstadt des Bundes!

<sup>19</sup> "(4) Führen die Länder Bundesgesetze als eigene Angelegenheit oder nach Absatz 3 Satz 2 im Auftrag des Bundes aus, bedürfen diese der Zustimmung des Bundesrates, wenn sie Pflichten der Länder zur Erbringung von Geldleistungen oder geldwerten Sachleistungen gegenüber Dritten begründen."

kostenbelastenden Bundesgesetzen zu erlangen. Die vorgesehene Regelung birgt aber **mehr Risiken als Nutzen**.

- Das Zustimmungserfordernis löst nicht das Problem, dass die (zusätzliche?) **Kostenlast nicht durch den Bund ausgeglichen** werden muss, sondern lediglich ein Zustimmungsvorbehalt bewirkt:
  - Einzelne, im horizontalen Vergleich möglicherweise überdurchschnittlich belastete Länder werden nicht davor geschützt, im Bundesrat überstimmt zu werden.
  - Regional unterschiedliche Kostenlasten werden den weiteren Regelungen der Finanzverfassung überantwortet, die auf regionale unterschiedliche, bundesgesetzlich induzierte Ausgabenlasten und damit Finanzbedarfe bereits de constitutione lata nicht hinreichend reagieren und nach der vorgesehenen Zusammenfassung von Regelungen zu Finanzhilfen eine faktisch-politische “Feinsteuerung” bei Belastungsunterschieden weiter erschweren.
- Dem Wortlaut nach ist das **Zustimmungserfordernis sehr weit gefasst**, denn der Begriff der geldwerten Sachleistung umfasst auch geldwerte Dienstleistungen.
- Der nach der Koalitionsvereinbarung<sup>20</sup> politisch vorgesehene Ausschluss von Leistungen, die vollständig aus Beitragsmitteln, Zuschüssen aus dem EU-Haushalt oder dem Bundeshaushalt finanziert werden, findet in dem für die Verfassungsauslegung maßgeblichen Wortlaut der Regelung keinen Niederschlag; die gesicherte Refinanzierung der bundesgesetzlich auferlegten Kostenlast **ändert nichts an der Pflicht zur Leistungserbringung im Außenverhältnis**.
- Der **Anwendungsbereich der Regelung** wird durch das als Art. 84 Abs. 1 Satz 5 GG vorgesehene Verbot, Gemeinden und Gemeindeverbänden durch Bundesgesetz Aufgaben zu übertragen, im Vergleich zu der nur bedingt vergleichbaren “Vorgängerregelung” des Art. 104a Abs. 3 Satz 3 GG **deutlich erweitert** werden. Dabei ist das Verbot bundesgesetzlicher Aufgabenübertragung auf die Kommunen als Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung zu begrüßen. Mangels Regelung zu den bereits erfolgten Aufgabenübertragungen ist es jedoch halbherzig und wird nur langfristig wirken können, zumal finanzwirksame Veränderungen bei bereits übertragenen Ausgaben nicht erfasst sein dürften. Für den Zustimmungsvorbehalt kommt es lediglich auf die Begründung von “Pflichten der Länder ... gegenüber Dritten” an; solche Pflichten werden auch bei einer inhaltlichen Umgestaltung bereits begründeter Pflichten bewirkt.

---

<sup>20</sup> Anlage 2 Rz. 32

- Es kommt - nach dem insoweit eindeutigen Wortlaut - auch nicht darauf an, ob die Haushalte einzelner oder aller Länder zusätzlich be- oder entlastet werden. Die **finanzpolitische Kompensation** begründeter oder veränderter Pflichten durch Entlastung in anderen Bereichen erleichtert zwar politisch die Zustimmung, lässt das Zustimmungserfordernis indes nicht entfallen.

5

### 3.2.3. Übergangs- und Kostenverteilungsregelungen (insb. Art. 143c GG)

Erklärtes Ziel der Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung war stets die Entflechtung bei der Mischfinanzierung und Gemeinschaftsaufgaben.

10 Der breit angelegte Diskurs hat zu überschaubaren Änderungen geführt:

- bei den Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91a, b GG) zu Veränderungen bei der Forschungsförderung, bei der dem Bund stärkerer (finanzieller) Einfluss eingeräumt wird,
- bei der gemeinsamen Bildungsplanung sowie dem Aus- und Neubau von Hochschulen (Wegfall),
- bei den Finanzhilfen (Art. 104b GG [neu]) sektoral beim kommunalen Straßenbau und der Wohnungsbauförderung sowie in der Festlegung auf eine befristet-degressive Ausgestaltung und den Ausschluss von Finanzhilfen im Bereich der ausschließlichen Gesetzgebung der Länder.

15

20 Die gefundenen Lösungen bergen eine **“föderale Unwucht”**:

- Bereits die Festlegung der Bereiche, in denen es zu Veränderungen gekommen ist, weist auf eine höhere **Durchsetzungsmacht der finanzstärkeren westdeutschen Flächenländer**. Sie sind in geringerem Umfang auf Finanzhilfen des Bundes angewiesen sind und haben die Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau wegen der Bindung an die Rahmenplanung und der Abhängigkeit von der ausreichenden Dotierung der Programme durch den Bund zunehmend nicht als Hilfe, sondern als Investitionshemmnis gesehen. Die Einengung bei den Finanzhilfen lässt im Zusammenspiel mit weiteren Änderungen im Bereich der Finanzverfassung, insb. der – dem Grunde nach sachgerechte – Einbindung in die Finanzierung von EU-Anlastungen (Art. 104a Abs. 6 GG) sowie der Beteiligung an der Verteilung etwaiger Sanktionslasten nach Art. 104 Abs. 11 EGV (Art. 109 Abs. 5 GG), eine Benachteiligung der struktur- und finanzschwachen Länder befürchten. Die ostdeutschen Länder sind durch die vorgesehene verfassungsgesetzliche Erwähnung

25

30

des "Solidarpaktes II"<sup>21</sup> nur scheinbar bis zum Jahre 2019 hinreichend geschützt; insb. die für den Korb II gemachten Zusagen sind nur begrenzt operationalisierbar.

- Die Länder haben den Abbau von Mischfinanzierungen von der "Übertragung" der hierfür bisher eingesetzten Bundesmittel abhängig gemacht. Der Koalitionsvertrag sieht als Art. 143c Übergangs- und Folgeregelungen im Zusammenhang mit der Abschaffung der Gemeinschaftsaufgaben Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich Hochschulkliniken und Bildungsplanung (bisherige Artikel 91a Abs. 1 Nr. 1, Artikel 91b Satz 1) sowie dem Auslaufen der Finanzhilfen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden und zur sozialen Wohnraumförderung (Artikel 104a Abs. 4) vor. Der Bund konnte mit der Festlegung des Referenzzeitraums 2000 bis 2008 **die Kompensationshöhe** im vertikalen Verhältnis begrenzen (auf ca. 2,5 Mrd. €) und zudem eine – auch für seine Verschuldungsgrenze wichtige - Investitionsbindung (bis 2013 gebunden an den Aufgabenbereich der bisherigen Mischfinanzierung) durchsetzen; die Festlegung auf die horizontale Verteilung nach Maßgabe der Ist-Werte im Referenzzeitraum schreibt zumindest bei den nicht unerheblichen Hochschulbaumitteln bis 2013 den überproportional hohen Anteil insb. der finanzstarken süddeutschen Länder zu Lasten jener Länder fest, deren Haushaltsprobleme im Referenzzeitraum keine vollständige Mittelausschöpfung erlaubt hatte. Die "Kompensationsmasse" steht den Ländern nicht zur freien Verfügung, auch ist nicht die Chance genutzt worden, die frei gewordenen Bundesmittel gezielt zur **Überwindung besonderer Strukturschwäche oder gar Haushaltsnotlagen** einzusetzen.

Schon an diesen Punkten zeigt sich, dass solcherart gestaltete Regelungen eigentlich im Kontext des zweiten Schrittes der Föderalismusreform, nämlich der Reform der Finanzverfassung, anzugehen sind.

#### 4. Grundsätzliches zum Verfahren bei der Föderalismusreform

Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Rechtsstaat, Demokratie lebt von **politischer Diskussion**, von intensivem Meinungs austausch in allen gesellschaftlichen und parlamentarischen Ebenen und Bereichen. Dies muss insbesondere für eine der umfangreichsten Grundgesetzänderungen seit 1949 gelten.

Noch aber hat es - wie der Blick zurück offenbart - zu den einzelnen Elementen der Ende 2004 von der Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung vereinbarten

<sup>21</sup> s. BT-Drs. 485/01, Beschluss v. 13.7.2001.

und jetzt in der Koalitionsvereinbarung vermeintlich festgeschriebenen Föderalismusreform keine grundsätzliche gesellschaftspolitische Diskussion gegeben.

Die "Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung" wurde im Herbst 2003 eingesetzt. Die Kommission überzeugte durch  
5 umfangreiche interne Erörterungen, kam aber aufgrund der gegenläufigen Interessen der Teilnehmerinnen und Teilnehmer nicht wirklich zu belastbaren Kompromisslinien.

Schließlich verfassten die beiden Vorsitzenden Müntefering und Stoiber einen Vorentwurf für einen Kompromissvorschlag, der bereits diverse konkrete Vorschläge für Rechtsänderungen enthielt. Die Verständigung über diesen Kompromissvorschlag scheiterte Ende 2004  
10 insbesondere an den damals unüberbrückbaren Differenzen über die Kompetenzverteilung in der Bildungspolitik. Ein weiterer Anlauf im Frühsommer 2005 blieb vor dem Hintergrund der vorgezogenen Neuwahl im Bund erfolglos.

Nach der Bundestagswahl und der Entscheidung für eine Große Koalition wurde die Föderalismusreform als ein vermeintlich binnen kurzer Zeit umsetzbares Reformprojekt  
15 wieder aufgenommen. Unter weitgehendem Rückgriff auf den Kompromissvorschlag der Kommissionsvorsitzenden wurden die Inhalte einer Föderalismusreform in einer Anlage 2 zum Koalitionsvertrag vom 11. November 2005 - überwiegend bis in die Formulierungsdetails – politisch festgeschrieben.

Am 14. Dezember 2005 erklärten die Ministerpräsidenten der Länder und die  
20 Bundeskanzlerin ihre Bereitschaft die Reform des Föderalismus zügig umzusetzen.

Der von den maßgeblichen Akteuren in der Großen Koalition ausgeübte **politischer Druck** ist groß. Die im Rahmen der Föderalismusreform notwendigen Grundgesetzänderungen sollen so schnell wie irgend möglich realisiert werden. Um die in den Art. 76 ff GG für ein Gesetzgebungsverfahren vorgesehenen Fristen und Beratungsmodalitäten auf das absolute  
25 Mindestmaß zu reduzieren, soll ein identischer Entwurf zeitgleich über Bundestag und Bundesrat eingebracht werden. Das Nichtfestlegen eines federführenden Ausschusses verhindert lange die rechtzeitige Planung und Vorbereitung gründlicher Anhörungen. Das Verfahren scheint darauf angelegt, im Interesse einer schnellen Umsetzung von Reformen eine der umfangreichsten Änderungen, die das Grundgesetz je erfahren hat, vorzunehmen,  
30 ohne Raum für eine breite Diskussion in der Fachöffentlichkeit und der Zivilgesellschaft zu lassen; selbst eine ernsthafte und gewissenhafte, vor allem ergebnisoffene Auseinandersetzung mit den Einzelmaterien der anstehenden Grundgesetzänderung in den gesetzgebenden Körperschaften mit dem Ziel weitere Verbesserungen erscheint nicht gewährleistet. Der AsJ-Bundesvorstand sieht hierin keinen angemessenen Umgang mit dem  
35 Grundgesetz als der rechtlichen Grundlage des politischen Gemeinwesens.

Das Grundgesetz kann, so Art 79 GG, nur durch ein Gesetz geändert werden, das den Wortlaut des Grundgesetzes ausdrücklich ändert oder ergänzt. Ein solches Gesetz bedarf der Zustimmung von 2/3 der Mitglieder des Bundestages und 2/3 der Mitglieder des Bundesrates. Warnfunktion sollte das haben, die Hürden für eine Grundgesetzänderung sind zu Recht hoch gehängt.

Die für eine Grundgesetzänderung erforderliche verfassungsändernde Mehrheit setzt auch die Zustimmung derjenigen Landesregierungen voraus, die von der FDP mitregiert werden. Die Liberalen stellen ihre Zustimmung unter die Bedingung, dass zumindest in einem zweiten Schritt die Fragen der Ausgaben- und Steuerverteilung anzugehen seien. Wird es ausreichen, dass ein entsprechender Prüfauftrag in den Koalitionsvertrag aufgenommen worden ist?

Die geplante Föderalismusreform enthält viele Verbesserungen für unsere föderative Struktur, aber sie enthält auch einige hoch problematische Aspekte und Regelungsbereiche, die der sorgfältigen Prüfung durch politisch interessierte Bürgerinnen und Bürger, vor allem aber verantwortungsvoll handelnden Abgeordneten bedürfen. Nicht zu folgen ist dem Credo, das Reformpaket sei um alles in der Welt ohne Einschnitte oder Veränderungen ‚durchzubringen‘. Eine Große Koalition mit politischer Gestaltungskraft und ernsthaftem Reformwillen muss bereit und in der Lage sein, für ihre Vorstellungen einer gestärkten föderalen Ordnung in öffentlicher und fachlicher Auseinandersetzung um Akzeptanz zu werden, und die Mut haben, zur Stärkung der Zukunftsfähigkeit unserer Verfassung und im Interesse einer besseren Politik auch Änderungen an den gefundenen Regelungen zuzulassen. Der Slogan „Das Paket kommt ganz oder gar nicht“,<sup>22</sup> offenbart nicht nur ein vom AsJ-Bundesvorstand nicht geteiltes Demokratieverständnis. Es verfestigt die fatale Annahme, Veränderungen in Deutschland seien statt in offener politischer Auseinandersetzung errungene, fachlich fundierte Kompromisse nur über „Deals“ zu erreichen/zu „erkaufen“. Letzteres spricht dafür, sich für eine noch stärkere Entflechtung von Kompetenzen und mehr Transparenz einzusetzen, um dieser Praxis der deutschen Politik wenigstens einen strengen Rahmen zu setzen.

Kommissionen (und seien sie noch so prominent besetzt) sind unentbehrlich, wenn es darum geht, Vorschläge erarbeiten und Verhandlungslinien ausloten. Gesetzgebungsarbeit bleibt aber Arbeit des Parlaments. Dies gilt gerade auch für das Grundgesetz. Bis zur Verabschiedung eines Gesetzes durch das Parlament müssen und sollen Änderungsvorschläge, Anregungen und Ergänzungen möglich bleiben. Daran sollten sich auch die Parlamentarier erinnern und sich nicht aufgebauten Druck von Ministerpräsidenten und Parteivorsitzenden schweigend beugen.

---

<sup>22</sup> so z.B. Müntefering und Stoiber in der „Süddeutschen Zeitung“ vom 18./19.02.2006

## 5. Schlussbemerkung

### **Die Gesamtbewertung des Reformpaketes ist ernüchternd.**

5 Nicht erreicht werden die Stärkung der Entscheidungsfähigkeit des Bundes und eine Entflechtung und Stärkung der Länderkompetenzen. Das Geflecht der Gesetzgebungskompetenzen wird undurchdringlicher und komplizierter. Transparenz und Verständlichkeit für Bürgerinnen und Bürger sind auf der Strecke geblieben. Nachbesserungen sind dringend geboten.

10 Die ehrgeizigen Zeitpläne der Koalition dürfen nicht zu Lasten der Qualität gehen – bei der jetzt geplanten Reform handelt es sich um die größte Verfassungsänderung seit 1949. Der ASJ-Bundesvorstand ist überzeugt, dass eine Umsetzung der Reform mit maßgeblichen Verbesserungen in den oben skizzierten Bereichen bis zum Jahresende gelingen kann.

15 Der ASJ-Bundesvorstand geht zudem davon aus, dass der angekündigte zweite Teil der Föderalismusreform noch in diesem Jahr angegangen wird – dort werden die Notwendigkeiten klarer Kompetenzzuordnungen nämlich deutlich sichtbar. Blicke es nur bei der Umsetzung einer wie auch immer gestalteten ersten Stufe der Föderalismusreform, verspielen nicht nur die Kommissionsmitglieder, sondern auch die Parlamentarier das Vertrauen der Bürger und Wähler.

20 Bundestag und Bundesrat sollen die Änderungen des Grundgesetzes nicht überstürzt verabschieden; es muss Zeit für eine gründliche Diskussion auch mit der interessierten Öffentlichkeit bleiben.



## 5 **Regelung eines Jedermannkontos**

Antragsteller: ASJ Bremen

Die ASJ Bundeskonferenz am 20. Mai 2006 möge beschließen:

10

Es sind rechtliche Regelungen zu schaffen, die jedermann das Eröffnen eines privaten Girokontos auf Guthabenbasis ermöglichen.

(Begründung müsste angepasst werden.)

15

Ein immer größerer Teil der Verbraucher hat praktische Schwierigkeiten, den bargeldlosen Zahlungsverkehr über ein Girokonto eines Kreditinstituts abzuwickeln, wie dies nicht nur für Lohn- und Gehaltsempfänger, sondern auch für Arbeitslosengeld- und Sozialhilfeempfänger sowie für Insolvenzschuldner erforderlich ist. Die öffentliche Auseinandersetzung hat in den neunziger Jahren dazu geführt, dass die Verbände der Bankwirtschaft eine entsprechende Bereitschaftserklärung abgegeben haben, um eine Intervention des Gesetzgebers zu vermeiden. Nachdem zunächst die Instanzgerichte aus dieser Erklärung unter bestimmten Voraussetzungen einen Kontrahierungszwang hergeleitet haben, hat zuletzt das OLG Bremen der Verbändeerklärung die notwendige Rechtsverbindlichkeit abgesprochen. Eine Revision ist nicht zugelassen worden. Der Gesetzgeber ist daher nunmehr aufgerufen, dafür zu sorgen, dass die mit einem Girokonto verbundene elementare Beteiligung am gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Leben für jedermann gesichert wird. Da die Arbeitgeber sich auf den bargeldlosen Zahlungsverkehr beschränken und dies in den Tarifverträgen auch verankert ist und da ferner auch die Behörden für die Sozialleistungen den bargeldlosen Zahlungsverkehr praktizieren, müsste eine Ausschaltung aus diesem Verkehr zu existenzieller Not eines erheblichen Teils der Bevölkerung führen.

20

25

30

35

Die Einfügung einer Neuregelung in das BGB ist sachgerecht, da es um eine Regelung des Verkehrs zwischen Privatrechtssubjekten geht und der Girovertrag in §§ 676 f und g BGB geregelt ist. Der Anspruch kann nach Absatz 1 nur Verbrauchern gegen Kreditinstitute zustehen. Er soll nicht für einmalige Leistungen entstehen, für die sich regelmäßig eine

Sonderregelung wird finden lassen, wohl aber für wiederkehrende Leistungen im Rahmen der Daseinsvorsorge. Dieser Begriff ist zwar bislang meist auf das Verhältnis zwischen Bürger und Staat bezogen worden. Er erfasst aber auch bankmäßige Leistungen, auf die der Verbraucher existentiell angewiesen ist. Nicht erforderlich ist eine räumliche Begrenzung des Kreises der verpflichteten Kreditinstitute, auch wenn in der Praxis die Ortsnähe zum Verbraucher entscheidend ist. Im Hinblick auf die Expansion des Direktbankverkehrs ist eine solche Begrenzung nicht mehr zeitgemäß. Jedoch kann nur ein Kreditinstitut verpflichtet sein, das üblicherweise Verbrauchern Giroverträge und die Einrichtung von Konten anbietet.

10 Die ASJ-Bundeskonzferenz möge sich daher dafür aussprechen, dass die folgende Bestimmung als § 676 i in das Bürgerliche Gesetzbuch aufgenommen wird.

**§ 676 i**

15 *(1) Jeder Verbraucher kann den Abschluss eines Girovertrags und die Führung eines Kontos zum Empfang bargeldloser wiederkehrender Leistungen von einem Kreditinstitut verlangen, das derartige Leistungen für Verbraucher erbringt, soweit der Verbraucher nicht schon einen Girovertrag mit einem anderen Kreditinstitut geschlossen hat.*

20 *(2) Ein Kreditinstitut kann den Vertragsabschluss verweigern, wenn dieser unzumutbar ist. Unzumutbar ist ein Vertragsabschluss insbesondere, wenn die vertraglichen Entgelte ernsthaft gefährdet sind oder der Verbraucher eine schwerwiegende Beeinträchtigung des Kreditinstituts oder seiner Mitarbeiter zu vertreten hat.*

25 **Da nicht fristgemäß eingegangen, ohne Kommentar der Antragskommission.**

30 **Weiterleitung an ...**

<input checked="" type="checkbox"/>	SPD-Bundestagsfraktion
<input checked="" type="checkbox"/>	SPD-Landtagsfraktionen
<input checked="" type="checkbox"/>	SPD-Parteivorstand
<input checked="" type="checkbox"/>	A-Länder Justizministerien
<input type="checkbox"/>	A-Länder Innenministerien
<input checked="" type="checkbox"/>	ASJ-Bundesvorstand



## Keine (Teil-)Privatisierung des Gerichtsvollzieherwesens

### 5 Initiativantrag des ASJ-Landesverbandes Berlin

Die Bundeskonferenz möge beschließen:

10 Die sozialdemokratischen Justizministerinnen und -minister der Länder und die Bundesjustizministerin werden aufgefordert bei der Justizministerkonferenz am 1./2. Juni in Erlangen Vorschläge für eine Privatisierung der Gerichtsvollzieher abzulehnen.

Begründung:

15 Im Rahmen einer Bund-Länder Arbeitsgruppe zur Neuorganisation des Gerichtsvollzieherwesens, wurden Vorschläge erarbeitet, zum Zwecke einer verbesserten Zwangsvollstreckung auch eine Privatisierung bzw. ein Beleihungsmodell für die Gerichtsvollzieher vorzusehen. Begründet wird dies mit einer größeren Effektivität eines solchen Systems sowie Einspareffekten in den Justizhaushalten.

20 Die ASJ lehnt solche Pläne entschieden ab. Die Tätigkeit der Gerichtsvollzieher gehört zum Kernbereich hoheitlichen Handelns, der aus unserer Sicht einer Privatisierung nicht zugänglich ist. Darüber hinaus haben auch entsprechende Berechnungen ergeben, dass eine vollständige Privatisierung oder auch ein " Notarmodell" sich nur bei einer Verdoppelung oder gar Verdreifachung der Gebühren rechnen würde. Dies ist aus Sicht  
25 der ASJ weder für den Bürger, noch für kleine und mittelständische Unternehmen zumutbar.

### Weiterleitung an ...

(Kontrollkästchen mit rechter Maustaste > Eigenschaften aktivieren)

<input checked="" type="checkbox"/>	SPD-Bundestagsfraktion
<input type="checkbox"/>	SPD-Landtagsfraktionen
<input checked="" type="checkbox"/>	SPD-Parteivorstand
<input checked="" type="checkbox"/>	A-Länder Justizministerien
<input type="checkbox"/>	A-Länder Innenministerien
<input type="checkbox"/>	ASJ-Bundesvorstand



## 5 Antrag zum Atommüll in Deutschland

### Antragsteller ASJ Bayern

Die Bundesdelegiertenversammlung möge beschließen:

- 10 1. Die Genehmigungen für atomare Zwischenlager an den Standorten der Kernkraftwerke sind rechtswidrig und daher zurückzunehmen.
2. Eine Verlängerung der derzeit festgelegten Laufzeiten der Kernkraftwerke ist verfassungswidrig.
- 15 3. Es ist verfassungsrechtlich vielmehr geboten, die im sog. Atomkonsens bestimmten Restlaufzeiten für Kernkraftwerke deutlich zu verkürzen, da es kein verbindliches und umfassendes Konzept für die Endlagerung des Atommülls gibt.

### B E G R Ü N D U N G :

Etwa 26 Prozent des in Deutschland erzeugten Stroms wird nuklear produziert. Dies macht  
20 rund 13 Prozent des Primärenergieverbrauchs und wegen der schlechten Wirkungsgrade und des hohen Eigenverbrauchs der AKW etwa 5,5 Prozent unseres deutschen Endenergieverbrauchs aus. Mit einer energisch voranzutreibenden energiepolitischen **3-E-Strategie** (1. Einsparen 2. Effizienz radikal steigern 3. Erneuerbare Energien mittelfristig zum Rückgrat unserer Energieversorgung machen) können und müssen wir uns schnell vom  
25 Weiterbetrieb der Kernkraftwerke und somit der Atommüllproduktion befreien und zugleich die Emission klimaschädlicher Gase radikal verringern.

#### 1. Man unterscheidet hauptsächlich drei Arten:

- 30 ■ **Hochradioaktiver** und dadurch wärmeentwickelnder Müll (überwiegend „abgebrannte“ = verstrahlte Brennelemente und deren Teile). Über 99,9 Prozent der radioaktiven Lasten eines Atomkraftwerks stecken in den verstrahlten („abgebrannten“) Brennelementen
- **Mittelradioaktiver** und nur gering wärmeentwickelnder Müll
- **Schwachradioaktiver** und somit kaum wärmeentwickelnder Müll

## 2. Wie entsteht der hochradioaktive Müll?

Wenn ein Brennstab rund drei bis vier Jahre im Reaktor eingesetzt war, und dort die Kernspaltung sowie parallel der unvermeidbare Brutprozess stattfand, ist der Brennstab nach Entnahme aus dem Reaktor und nach halbjähriger Abklingzeit etwa 10 Milliarden Mal so  
5 radioaktiv wie der unverstrahlte (= frische) Brennstab. Und es dauert ungefähr eine Million Jahre bis dieser Stoff nicht mehr tödlich strahlt. Die ungeheure Radioaktivität entsteht erst im Reaktor.

## 3. Wie viel hochradioaktiver Müll wurde bisher in Deutschland erzeugt?

10 Bis heute hat keine Regierung hierüber eine zuverlässige Statistik veröffentlicht. Zuletzt hatte die rot-grüne Bundesregierung einen Nuklearen Entsorgungsplan mit entsprechenden Angaben versprochen, diesen aber nicht vorgelegt.

Seit 1961 sind in den deutschen Kernkraftwerken schätzungsweise ca. 11000 Tonnen  
15 hochradioaktiver Müll produziert worden. Bis heute ist davon noch kein Kilogramm dauerhaft entsorgt worden.

## 4. Wo befindet sich dieser Atommüll heute?

Dieser lagert im Zwischenlager Ahaus (Kapazität 3.960 Tonnen), im Zwischenlager Gorleben  
20 (Kapazität 3.800 Tonnen), in ersten Castorlagern an den Kernkraftwerken, in den Abklingbecken der AKW und in den Plutoniumfabriken („WAA“) in La Hague und Sellafield sowie zu einem kleinen Teil in der still gelegten „Versuchs-WAA“ in Karlsruhe.

5. Der Betrieb von atomaren Anlagen (Kernkraftwerke und Zwischenlager) ohne ein  
25 gesichertes, umfassendes Entsorgungskonzept verletzt Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG und Art. 20 a GG

Die aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG abgeleiteten Schutzpflichten des Staates (vgl. hierzu BVerfGE  
49, 89, 141; 53, 30; 77, 381) fordern, insbesondere auch im Lichte der in  
30 Art. 20 a GG normierten Generationenverantwortung, eine gesicherte Entsorgung des atomaren Mülls. Die Nutzung der Atomkraft als Hoch-Risikotechnologie wurde vom Gesetzgeber zugelassen, ohne dass die Entsorgungsfrage gelöst war, im Vertrauen auf deren Bewältigung durch den Staat und die Betreiber der Atomanlagen.

35 Die Entwicklungslinien des Atomrechts belegen jedoch einen kontinuierlichen Rückzug des Staats aus seiner Verantwortung für die Entsorgung des atomaren Mülls. Ein umfassendes Konzept für die Endlagerung gibt es nicht; die Suche nach einem Standort für das Endlager

wurde nach Blockierung (Sommer 2003) des von der rot-grünen Bundesregierung eingeleiteten AkEnd-Prozess eingestellt.

5 Mit der Atomgesetznovelle 2002, („Ausstiegsnovelle“) und der zugrundeliegenden  
Konsensvereinbarung mit der Atomindustrie wird diese Zuordnung der  
Entsorgungsverantwortung des Staates tiefgreifend verwässert. Wenn nach § 9 a Abs. 2  
Satz 3 AtG jetzt die Betreiber zur Errichtung und zum Betrieb standortnaher Zwischenlager  
verpflichtet werden, so bedeutet dies notwendig auch die Akzeptanzentscheidung des  
Gesetzgebers für die mit der Zwischenlagerung verbundenen, kernenergiespezifischen  
10 Risiken. Diese Entscheidung wird getroffen, ohne dass deren Auswirkungen in ihrer  
Grundrechtsrelevanz einer abschließender Bewertung zugänglich sind. Dies gilt für den  
gesamten Zeitraum der Zwischenlagerung. Weder kann von abschließend gesicherten  
Erkenntnissen ausgegangen werden, was das Verhalten der Sicherheitsbehälter (Castor)  
über einen Zeitraum von 30 Jahren hinaus betrifft, noch können die möglichen  
15 Entwicklungen bei terroristischen Angriffen hinreichend prognostiziert werden, ebensowenig  
die Auswirkungen einer Stilllegung des Kernkraftwerks auf den Betrieb des Zwischenlagers.  
Dass diese grundrechtlich relevanten Auswirkungen des Vorhabens nicht abschließend  
beurteilt werden können, gilt erst recht für den Zeitraum im Anschluss an die  
Zwischenlagerung, also spätestens nach Ablauf der Geltungsdauer der zu erteilenden  
20 Genehmigungen nach § 9 a Abs. 2 Satz 3 i.V.m. § 6 Abs. 1 und Abs. 3 AtG. Ob dann eine  
gesicherte, sicherheitstechnisch wie rechtlich unbedenkliche Möglichkeit einer definitiven  
Entsorgung im Wege der Endlagerung zur Verfügung steht, lässt sich derzeit nicht mit  
Sicherheit prognostizieren.

25 Wenn auch in einem früheren Stadium das Konzept einer entwicklungsbegleitenden Lösung  
der Entsorgungsfrage als verfassungskonform unter der Voraussetzung gelten durfte, dass  
der Gesetzgeber in hinreichend gesicherter Prognose von deren zeitgerechter Bewältigung  
ausgehen konnte, so müssen an den Gesetzgeber des Jahres 2002 deutlich höhere  
Anforderungen gestellt werden. Angesichts wiederholt geänderter Lösungsansätze der  
Entsorgungsproblematik, angesichts zögerlich und inkonsequent durchgeführter Ansätze zu  
30 deren Realisierung seitens einer in gleichrangiger Grundrechtsverantwortung stehenden  
Exekutive, angesichts eines sich abzeichnenden Rückzug des Staates aus seiner  
Entsorgungsverantwortung kann das normative Konzept einer Zwischenlagerung mit  
offenem Ende der generellen staatlichen Mitverantwortung für die Risiken aus der  
Kernenergienutzung und seiner gesteigerten Verantwortung für die Entsorgungsvorsorge  
35 nicht genügen. Dies gilt umso mehr, als die Atomgesetznovelle 2002 auf der Grundlage der  
Konsensvereinbarung vom 14.06.2000 erging und dort bereits das Moratorium enthalten ist,

das die Lösung der Entsorgungsfrage durch Realisation der Endlagerung zusätzlich und unabsehbar hinausschiebt.

**Mit dem Verfassungspostulat eines dynamischen Grundrechtsschutzes ist dies unvereinbar.**

- 5 Bereits unter diesem Gesichtspunkt hat der Gesetzgeber seiner grundrechtlichen Schutzpflicht nicht genügt. Er ist seiner Verpflichtung zu einem bestmöglichen, dynamischen Grundrechtsschutz nicht nachgekommen.

Hinzu kommt die Absenkung des materiellen Schutzniveaus, die darin liegt, dass der Staat sich auch in der Sache aus seiner Entsorgungsverantwortung für das Stadium der  
10 Zwischenlagerung zurückzieht. Mit der Entscheidung des Gesetzgebers für standortnahe Zwischenlager in Verantwortung der Betreiber wird gleichmäßig und durchgängig bestmöglicher Grundrechtsschutz, wie ihn das Bundesverfassungsgericht fordert, nicht hinreichend gewährleistet. Dies wird schon durch die Tatsache belegt, dass innerhalb des Geltungsbereichs des Atomgesetzes Sicherheitskonzepte mit ersichtlich unterschiedlichem  
15 Schutzniveau zum Einsatz kommen sollen. Beim Zwischenlager Gundremmingen erfüllt z.B. das Gebäude, keine eigenständige Schutzfunktion, im Unterschied zu den deutlich massiver gebauten norddeutschen Zwischenlagern. Diversitäre Sicherheitssysteme bedeuten notwendig ein höheres Schutzniveau. Damit wird das vom BVerfG aufgestellte Erfordernis des bestmöglichen Schutzniveaus im Sinn eines optimalen Grundrechtsschutzes verfehlt.

20 Grundsätzlich geben grundrechtliche Schutzpflichten dem Gesetzgeber keine bestimmten Regelungen vor. Auch die gerade im Atomrecht im Hinblick auf den Schutz der Nachwelt einschlägige Staatszielbestimmung des Art. 20 a GG belässt dem Gesetzgeber Gestaltungsfreiheit in der Wahrnehmung seines Schutzauftrags. Mit der Atomgesetznovelle 2002 ist der Gesetzgeber jedoch hinter einem einmal erreichten normativen Schutzniveau  
25 zurückgeblieben.

In Bezug auf grundrechtliche Schutzpflichten wie auch auf die Schutzpflichten des Art. 20a GG ist also von einem legislativen Rückschritt auszugehen. Ein derartiges Zurückbleiben hinter einem erreichten Standard bedarf, auch wenn für bestehende Schutzgesetze kein absoluter Bestandsschutz anzunehmen ist, besonderer Rechtfertigung. Dem dynamischen  
30 Charakter grundrechtlicher Schutzpflichten entspricht eine Verpflichtung, die gesetzlichen Schutzvorkehrungen kontinuierlich auf ihre Adäquanz hin zu überprüfen und zu optimieren, nicht aber zu reduzieren.

In besonderer Weise gilt dies im Atomrecht und dort vor allem für die atomare Entsorgung. Wenn hier die Forderung nach dynamischem und bestmöglichem Grundrechtsschutz aus der

staatlichen Mitverantwortung besonderes Gewicht erlangt, so ist damit, unbeschadet der Frage eines generellen Rückschrittsverbots im Bereich grundrechtlicher Schutzpflichten, eine Gesetzgebung unvereinbar, die die staatliche Verantwortung für einen relevanten Teilbereich der atomaren Entsorgung effektiv zurücknimmt

- 5 Gleichzeitig liegt hierin ein Verstoß auch gegen die Schutzpflichten des Art. 20 a GG. Ungeachtet der prinzipiellen gesetzgeberischen Gestaltungsfreiheit in der Realisation dieser Staatszielbestimmung bedarf jedenfalls auch insoweit eine effektive Zurücknahme des Schutzniveaus einer besonderen Legitimation, die jedoch angesichts des Fehlens eines umfassenden Entsorgungskonzepts nicht gegeben ist. Dessen Fehlen und die Verschiebung  
10 der Problemlösung in die Zukunft laufen vielmehr dem Schutzzweck des Art. 20 a GG mit seiner Einbeziehung der Interessen künftiger Generationen klar zuwider.

Festzuhalten ist daher: Die Bestimmungen über die Zwischenlagerung in der Atomgesetznovelle 2002 verstoßen gegen die Schutzpflichten des Art. 2 Abs. 2 GG und sind deshalb verfassungswidrig. Der Verstoß gegen die grundrechtlichen Schutzpflichten liegt  
15 nicht etwa darin, dass der Gesetzgeber die Zulässigkeit der Zwischenlagerung nicht hinreichend geregelt hat: es bestehen Vorschriften, die auf solche Lager anwendbar sind, der Vorbehalt des Gesetzes ist insoweit gewahrt. Der Verstoß gegen grundrechtliche Schutzpflichten liegt vielmehr zum einen darin, dass der partiell vollzogene Rückzug aus der Entsorgungsverantwortung ohne legitimierenden Grund materiellen Grundrechtsschutz  
20 mindert, zum anderen auch darin, dass die Zwischenlagerung ohne hinreichende Einordnung in ein umfassenderes Entsorgungskonzept erfolgt. Die bestehenden Vorschriften gewähren also keinen ausreichenden Schutz für Bürger, die im Gefahrenbereich eines atomaren Zwischenlagers oder eines Kernkraftwerks wohnen. Diese Betroffenen sind daher in eigenen Rechten verletzt und damit klagebefugt i.S.v. § 42 Abs. 2 VwGO.

25

Anmerkung:

Der Bayer. Verwaltungsgerichtshof hat Anfang des Jahres die Klagen gegen alle bayerischen atomaren Zwischenlager zurückgewiesen und die Revision mangels grundsätzlicher Bedeutung der Verfahren nicht zugelassen.

- 30 Zur vertiefenden Begründung der Nichtzulassungsbeschwerden wurde ein umfangreiches Rechtsgutachten von Prof. Degenhart (Univ Leipzig) vorgelegt; daraus sind die dargestellten, verfassungsrechtlichen Argumente excerpiert.

Sollte das BVerwG die Nichtzulassungsbeschwerden – oder nach einer Revisionszulassung die Hauptsacheklagen – zurückweisen, wird gegen diese Entscheidungen mit der Unterstützung von Prof. Degenhart Verfassungsbeschwerde zum BVerfG erhoben.

5 In diesem Verfahren wird zum einen die Verfassungswidrigkeit des Betriebs atomarer Anlagen ohne verbindliches Entsorgungskonzept gerügt werden.

Zum anderen soll dem BVerfG die Möglichkeit eröffnet werden, sein grundlegendes Kalkar-Urteil vom 08.08.1978 (BVerfGE 49,89) zu überdenken und den Begriff „Restrisiko“ neu zu definieren.

10 Atomkraftwerke sind unzureichend gegen terroristische Angriffe geschützt, atomare Zwischenlager sind völlig ungeschützt. Nach den Anschlägen vom 11. September 2001 in New York ist die weitere Behauptung, ein gezielter terroristischer Angriff sei praktisch ausgeschlossen, geradezu grotesk. Kernaussage im Kalkar-Urteil (E49, 89, 143):

15 *...“Was die Schäden an Leben, Gesundheit und Sachgütern anbetrifft, so hat der Gesetzgeber durch die in § 1 Nr. 2 und in § 7 Abs. 2 AtomG niedergelegten Grundsätze der bestmöglichen Gefahrenabwehr und Risikovorsorge einen Maßstab aufgerichtet, der Genehmigungen nur dann zulässt, wenn es nach dem Stand von Wissenschaft und Technik praktisch ausgeschlossen erscheint, dass solche Schadensereignisse eintreten werden. Ungewissheiten jenseits dieser Schwelle praktischer Vernunft haben ihre Ursache in den Grenzen des menschlichen Erkenntnisvermögens; sie sind unentrinnbar und*  
 20 *insofern als sozial-adäquate Lasten von allen Bürgern zu tragen. Bei der gegenwärtigen Ausgestaltung des Atomrechts lässt sich insoweit eine Verletzung von Schutzpflichten durch den Gesetzgeber nicht feststellen ...“.*

**Weiterleitung an ...**

(Kontrollkästchen mit rechter Maustaste > Eigenschaften aktivieren)

25

<input type="checkbox"/>	SPD-Bundestagsfraktion
<input type="checkbox"/>	SPD-Landtagsfraktionen
<input checked="" type="checkbox"/>	SPD-Parteivorstand
<input type="checkbox"/>	A-Länder Justizministerien
<input type="checkbox"/>	A-Länder Innenministerien
<input type="checkbox"/>	ASJ-Bundesvorstand
<input checked="" type="checkbox"/>	BMJ
<input checked="" type="checkbox"/>	BMU

