

**SPD**



# **RECHTSPOLITISCHES MAGAZIN**



**DER ARBEITSGEMEINSCHAFT  
DER SOZIALDEMOKRATISCHEN  
JURISTINNEN UND JURISTEN**

*DEBATTENBEITRÄGE ANLÄSSLICH DER ASJ-BUNDESKONFERENZ 2016*

## ÜBER DIE ARBEITSGEMEINSCHAFT SOZIALDEMOKRATISCHER JURISTINNEN UND JURISTEN

In der Arbeitsgemeinschaft Sozialdemokratischer Juristinnen und Juristen treffen sich rechtspolitisch interessierte Mitglieder der SPD (und solche, die es vielleicht einmal werden möchten) und diskutieren engagiert über den Spannungsbogen zwischen Sicherheit und Freiheit, über Gefahren für Menschen- und Bürgerrechte, über die Ausgestaltung der Rechtsverhältnisse zwischen dem Staat und seinen Bürgern und zwischen Privaten untereinander.

Wir mischen uns ein, organisieren spannende Veranstaltungen, geben Anregungen für möglichst weitsichtige Rechtspolitik und nehmen Stellung zu Gesetzesentwürfen (mitunter schreiben wir auch eigene). In Bezirken, Landesverbänden und auf Bundesebene arbeiten wir kritisch, aber gleichzeitig konstruktiv mit an der Ausgestaltung unseres sozialen Rechtsstaats. Auch in Europa mischen wir uns zunehmend ein. Wir laden Sie herzlich ein, zu unseren Veranstaltungen zu kommen, uns zu schreiben oder anzurufen!

Seit 1954 ist die ASJ so etwas wie das rechtspolitische Gewissen der SPD. Gustav Radbruch ist eines unserer großen Vorbilder; Hans-Jochen Vogel, Werner Holtfort, Herta Däubler-Gmelin, Klaus Hahnzog und viele andere haben sich in der ASJ engagiert. Wir leben von dem Einsatz unserer ehrenamtlichen Mitglieder und freuen uns über jede und jeden, der bei uns mitmachen möchte!

---

## INHALT

<b>Harald Baumann-Hasske</b> <b>Soviel Freiheit wie möglich, soviel Sicherheit wie nötig</b>	<b>6</b>
<b>Heiko Maas</b> <b>Rechts- und Verbraucherpolitik für eine moderne Gesellschaft</b>	<b>10</b>
<b>Katarina Barley</b> <b>Für Demokratie und Rechtsstaat</b>	<b>12</b>
<b>Thomas Kutschat</b> <b>eJustice – Justiz im Wandel. Der elektronische Rechtsverkehr und die elektronische Akte in der Justiz des Landes Nordrhein-Westfalen</b>	<b>14</b>
<b>Angela Kolb-Janssen</b> <b>Der lange Weg zu einer gesetzlichen Frauenquote</b>	<b>17</b>
<b>Matthias Bartke</b> <b>Mehr Schutz und Selbstbestimmung für Frauen</b>	<b>21</b>
<b>Johannes Fechner</b> <b>Öffentliche Sicherheit in unsicheren Zeiten</b>	<b>23</b>
<b>Christian Flisek</b> <b>Eine effektive parlamentarische Kontrolle der Nachrichtendienste und klare Rechtsgrundlagen für den BND</b>	<b>25</b>
<b>Eva Högl</b> <b>Schutz von Einsatzkräften: Mehr Respekt und konsequente Strafen</b>	<b>28</b>
<b>Herta Däubler-Gemlin</b> <b>„Jetzt ist die Stunde des Europäischen Parlamentes!“</b>	<b>32</b>
<b>Harald Baumann-Hasske</b> <b>Europa nach dem Brexit</b>	<b>36</b>
<b>Thorsten Jobs</b> <b>Mehr Medienöffentlichkeit in Gerichtsverhandlungen?</b>	<b>40</b>

<b>Fabian Hoffmann</b> Die AG Mietrecht und Stadtplanungsrecht - Rechtspolitik für unausgeglichene Märkte	42	<b>Janwillem van de Loo</b> Warum der Palandt umbenannt werden sollte	75
<b>Marcus Köhler</b> Sicher, frei, gerecht – Gedanken zu einer sozialdemokratischen Strafrechtspolitik auf der Höhe der Zeit	45	<b>Verina Speckin</b> Freispruch bei „ACAB“ vor dem Amtsgericht Garmisch-Partenkirchen	78
<b>Tina Winter</b> Projektbericht zur Stärkung der Grundlagen und Methoden in der universitären Juristenausbildung	48	<b>Hartmut Hornickel</b> Gedanken zur Rundfunkfinanzierung	82
<b>Michael Rajkowski</b> Crowdworking: Gerechte Arbeitsbedingungen in der Crowd schaffen!	53	<b>Robert Nicholls</b> Reform des Verfassungsschutzes in Niedersachsen	88
<b>Beate Büttner</b> Bayerisches Integrationsgesetz	57	<b>Folke große Deters</b> Neue Freihandelsabkommen: Achtung Nebenverfassung!	90
<b>Christian Oestmann</b> Vergewaltigung und Reform des Sexualstrafrechts	61	<b>Heinz Kammeier</b> Vollzug betreuungsrechtlicher Unterbringung – ASJ NRW fordert gesetzliche Regelungen	92
<b>Ariane Loof</b> Verbandsstrafrecht: Eine wirksame Waffe gegen „organisierte Unverantwortlichkeit“?	63	<b>Peter Itzel</b> Übergriffe auf Polizeibeamte, aufrechte Bürger, hilfebedürftige Flüchtlinge, Bürgermeister, Abgeordnete und Feuerwehrleute müssen verhindert werden.	94
<b>Dagmar Raschke</b> Stadtentwicklung und Wohnen - ein Kernthema der SPD	64	<b>Hans-Otto-Morgenthaler</b> Chancen für Gesellschaft und Flüchtlinge jetzt nutzen – wir können alle gewinnen!	97
<b>Felix Walter / Thilo Peters</b> Vorstellung des Arbeitskreises „Recht digital“	67	<b>Daniela Cernko</b> Unbemannte Fluggeräte („Drohnen“) im Inland – Gefahr für den Luftverkehr und die Privatsphäre?	99
<b>Felix Walter</b> Veranstaltungsbericht: „Die Zukunft des Urheberrechts“, Januar 2016	68	<b>Sebastian Oelkers</b> Zum integrationspolitischen Unsinn der Wohnsitzauflage nach §12 a AufenthG	102
<b>Steffen Jänicke</b> Internationale Beziehungen (neu) denken	70	<b>Jan Vollmeyer</b> Schleswig-Holstein, die SPD und der Gottesbezug	105
<b>Oksan Karakus</b> Datenschutz im Umbruch	73		

## VORWORT DES ASJ-VORSITZENDEN HARALD BAUMANN-HASKE



HARALD BAUMANN-HASKE (58) ist Rechtsanwalt und Mitglied des Sächsischen Landtages, dort Sprecher für Recht, Verfassung und Europaangelegenheiten der SPD-Fraktion. Er ist Bundesvorsitzender der AsJ und Präsident des Netzwerkes Europäischer sozialdemokratischer Juristinnen und Juristen EUSONET.

## SOVIEL FREIHEIT WIE MÖGLICH, SOVIEL SICHERHEIT WIE NÖTIG.

Liebe Leserin, lieber Leser,

wenn die Arbeitsgemeinschaft sozialdemokratischer Juristinnen und Juristen in den zurückliegenden Jahrzehnten ihren politischen Gestaltungsanspruch aus der These „Alle Rechtspolitik ist auch Gesellschaftspolitik“ hergeleitet hat, war damit das Anliegen verbunden, besonders dort, wo gesellschaftliche Veränderungen als notwendig erschienen, weil sich das Leben der Menschen weiter entwickelt hatte, dafür zu sorgen, dass sie durch rechtliche Reformen ermöglicht wurden. Unser Rechtssystem lebt nicht nur von seiner Durchsetzung durch Verwaltung und Justiz, sondern auch von seiner Akzeptanz. Bildet das Recht das Lebensgefühl der Menschen nicht mehr ab und wird es nicht reformiert, nimmt das Erfordernis zu, Recht gegen die Menschen durchzusetzen, bis gesellschaftliche Konflikte unüberbrückbar scheinen.

Manchmal lässt sich auch – umgekehrt – mit reformerischen Regeln die Gesellschaft verändern. Das erfordert dann ein besonders hohes Maß an Akzeptanz. „Mehr Demokratie wagen“ war ein solches Projekt, die Forderung einer Minderheit für ein Volk, das einigermaßen obrigkeitstreu war und doch mit Willy Brandt und diesem Projekt den Aufbruch in eine emanzipiertere Gesellschaft verband. Die AsJ stand damals wie heute hinter diesem Projekt; es hat an Aktualität nichts eingebüßt.

Die rechtspolitische Debatte der letzten Jahre hat sich in meiner Wahrnehmung sehr einseitig auf Themen der Innen- und Sicherheitspolitik verlagert. Das hat seine Gründe in der Zunahme asymmetrischer gewalttätiger Auseinandersetzungen in der Folge des 11. September 2001, die uns auch in Europa neuerdings in der ungewöhnlich bedrohlichen Gestalt von Selbstmordattentätern und anderen Terroristen erreichen. Man spricht schon von asymmetrischen Kriegen, wo es sich wesentlich um Kriminalität handelt, zumal, wenn die Gewalt nach Europa und nach Deutschland getragen wird. Solche Bedrohungen wecken Ängste, die meist nicht etwa durch Aufklärung und Einordnung relativiert oder ausgeräumt, sondern viel zu oft aufgenommen und geschürt werden, um politische Mehrheiten zu verändern oder zu festigen.

Auch besonnene Politiker\*innen sind nicht davor gefeit, solche Gefahren mit Gesetzen bekämpfen zu wollen, wo Ermittlungsarbeit und das zugehörige Personal erforderlich wären. So beschließt der Bundestag ein Anti-Terror-Gesetz nach dem anderen, ohne auch nur abzuwarten, ob diese Gesetze denn tatsächlich zur Anwendung kommen oder praktikabel sind. Einen tatsächlichen Zusammenhang zwischen der Tat, die den Anlass zum gesetzgeberischen Handeln bildet und den darauf folgenden Verschärfungen bedarf es dabei immer seltener. Der Datenschutz wird solange strapaziert und eingeschränkt, bis das Bundesverfassungsgericht und der Europäische Gerichtshof die bekannten Maßstäbe wieder konkret anlegen und sagen, dass es nicht geht.

Die zurückliegenden Jahre haben gezeigt, dass immer noch viele Innenpolitiker eine Balance der Gleichberechtigung zwischen dem Grundrecht auf Freiheit und einem vermeintlichen Grundrecht auf Sicherheit herstellen wollen. Dabei gibt es kein Grundrecht auf Sicherheit; seit dem Lüth-Urteil des BVerfG wissen wir, dass die Sicherheit der Freiheit zu dienen, sie zu gewährleisten hat. Wo sie die Freiheit bedrängt, hat sie ihre Berechtigung verfehlt.

Es gibt aber auch zahlreiche erfreuliche Reformen und Ansätze. Viele davon wollen wir in diesem Heft aufgreifen.

Im Strafrecht gibt es eine ernsthafte Debatte über die Reform von Mord und Totschlag. Gut ist die Klarstellung, dass bei sexueller Nötigung und Vergewaltigung jetzt ein klares Nein ein Nein bedeutet.

Der Brexit stellt Europa, damit aber auch die SPD und in ihr die AsJ vor große Herausforderungen. Es gilt, Europa zusammenzuhalten, die Integration zu vertiefen; deshalb darf das europafeindliche Votum nicht durch Sonderbedingungen belohnt werden. Welche konkreten Folgen kann der Brexit aber für die beteiligten Rechtsräume haben?

Wir stellen uns der Bedeutung der Digitalisierung für die Bürgerrechte, aber auch für die Urheberrechte. Wie wird crowdworking das Arbeitsrecht verändern? Welche Folgen hat das neue Europäische Datenschutzrecht in Deutschland? Wir beschäftigen uns mit einer Vereinfachung des Einkommensteuerrechts und mit einer Reform des Erbschaftsteuerrechts im Sinne einer Veränderung der Einkommens- und Vermögensschere in Richtung einer gerechteren Verteilung gesellschaftlicher Lasten.

Welche Anforderungen stellt der große Andrang von Geflüchteten an den Gesetzgeber, welche an Juristen?

Wir befassen uns mit Erfahrungen nach der Abschaffung des verwaltungsrechtlichen Widerspruchsverfahrens in einigen Bundesländern.

Ein Dauerbrenner unserer Arbeit ist die Reform der juristischen Ausbildung, die neuerdings wieder Auftrieb bekommen hat. ... und vieles andere mehr.

Mit diesem Heft legt die AsJ für viele rechtspolitische Themen ihren Diskussionsstand vor oder macht der interessierten Parteiöffentlichkeit Beiträge zugänglich, die zu Debatten beitragen wollen. Es geht um Themen, die uns alle beschäftigen und solche, deren Bedeutung sich - vielleicht noch nicht

für alle sichtbar - bereits am Horizont abzeichnet. Nicht unsere Beschlusslage wird nachgezeichnet; die kann man online abrufen ([www.asj.spd.de](http://www.asj.spd.de)).

Wir haben für dieses Heft dankenswerter Weise nicht nur Mitstreiterinnen und Mitstreiter aus den eigenen Reihen gewinnen können, sondern auch Vertreterinnen und Vertreter aus der aktiven Politik in Bund und Land, aus Wissenschaft und Hochschule, aus Justiz und Anwaltschaft. Allen sei für die Mühe gedankt, sich an dieser Zusammenstellung zu beteiligen.

Die SPD befindet sich erneut in Vorbereitung auf Bundestagswahlen, bis dahin wird es auch noch einige Landtagswahlen geben. In dieser Situation dient es der Positionierung, sich in eine Debatte zu begeben, die geeignet ist, das Profil der Partei als Heimat der Grundsätze von Freiheit und Gerechtigkeit in der Rechtspolitik zu schärfen. Es muss dabei bleiben: Auch in Zeiten der Diskussion über Maßnahmen gegen Terrorismus und Feindstrafrecht steht für die Sozialdemokratie der Grundsatz: Soviel Freiheit wie möglich, soviel Sicherheit wie nötig. Und für die AsJ: Alle Rechtspolitik ist auch Gesellschaftspolitik. ■

*U. Kammann Ansbach*



HEIKO MAAS (50)  
ist Bundesminister der Justiz und für  
Verbraucherschutz und Vorsitzender  
der SPD Saar.

## RECHTS- UND VERBRAUCHERPOLITIK FÜR EINE MODERNE GESELLSCHAFT

Als in den 1960er Jahren das Wort von der „Rechtspolitik“ aufkam, formulierte mein damaliger Amtsvorgänger Gustav Heinemann sein politisches Credo: „Das Recht ist auch ein Instrument, den Ablauf des Soziallebens zu beeinflussen und zu lenken. Als eine normative Ordnung ... bietet es die Chance, die soziale Wirklichkeit zu formen und zu steuern.“ Ich teile dieses Amtsverständnis. Ich bin nicht der Notar der Bundesregierung, sondern habe den Anspruch, Gesellschaftspolitik zu machen – und das haben wir an wichtigen Punkten bereits getan.

Mehr Gerechtigkeit haben das Bestellerprinzip für Maklerkosten und die Mietpreisbremse geschaffen. Die eigenen vier Wände sind für jeden von uns zu wichtig, um sie den Launen der Märkte zu überlassen. Es war nicht gerecht, dass Mieter regelmäßig Makler bezahlen mussten, die sie gar nicht beauftragt hatten. Das haben wir geändert. Und bei der Wiedervermietung einer Wohnung darf die Miete nur noch auf 10 % über die ortsübliche Vergleichsmiete angehoben werden. Darauf können sich Mieter berufen; wie wir ihnen dabei helfen können, dieses Recht noch besser geltend zu machen, prüfen wir gerade.

Mehr Gleichberechtigung schafft die Frauenquote für Aufsichtsräte. Die Chefetagen der deutschen Wirtschaft waren viel zu lange frauenfreie Zonen. Freiwillige Maßnahmen haben nichts gebracht. Die Zeit der Appelle ist

vorbei, wir haben ernst gemacht mit dem Verfassungsauftrag des Grundgesetzes, wonach der Staat „die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung“ fördert. Mehr weibliche Aufsichtsräte werden eine Sogwirkung entfalten, das Klima in den Unternehmen verändern und dazu führen, dass Frauen auf allen Ebenen stärker gefördert werden.

Mehr Fairness sichert das Anti-Doping-Gesetz. Ein Leistungssportler, der dopt, macht sich jetzt strafbar. Das ist eine Kampfansage an Doper und ein Bekenntnis zum sauberen Sport. Außerdem stärken wir damit das Recht, denn dem Millionenbetrug im Lichte der Scheinwerfer dürfen wir nicht einfach tatenlos zusehen.

Mehr Selbstbestimmung haben wir durch die neue EU-Datenschutz-Grundverordnung erreicht. Grundsätzlich gilt: Nur wenn der Betroffene einwilligt, dürfen persönliche Daten genutzt werden. Das stärkt die Datensouveränität aller Verbraucherinnen und Verbraucher – und das gilt für alle Unternehmen, die in Europa wirtschaftlich tätig sein wollen – egal, wo ihre Server stehen oder sie ihren Firmensitz haben.

Der islamistische Terrorismus, die Gewalt gegen Flüchtlinge und der anschwellende Rechtspopulismus fordern derzeit unsere Gesellschaft heraus. Vor dem Terror müssen wir uns schützen, ohne dabei unsere rechtsstaatlichen Prinzipien preiszugeben. Und wir müssen dem Hass widerstehen, den Islamisten und Rechtspopulisten gleichermaßen verbreiten. Wer Hass sät und Menschen wegen ihrer Hautfarbe, Religion oder Herkunft abwertet, wird immer auf meinen entschiedenen Widerstand stoßen. Wir können in der Demokratie über alles streiten, auch über die richtige Flüchtlingspolitik – aber eines steht für mich niemals zur Debatte: die Würde des Menschen.

Über diesen grundlegenden Herausforderungen unseres Rechtsstaates vergessen wir nicht das Tagesgeschäft. Im Gegenteil, wir haben bis zur nächsten Bundestagswahl noch viel vor: Wir wollen die Vermögensabschöpfung erleichtern, vor Menschenhandel und Zwangsprostitution besser schützen und Straftaten, die aus Unternehmen heraus begangen werden, wirksamer ahnden. Homosexuelle, die aufgrund des berüchtigten § 175 einst verurteilt wurden, wollen wir endlich rehabilitieren; private Bauherren werden wir durch eine Reform des Bauvertragsrechts stärken. Und ich möchte eine einmütige Initiative der Landesjustizminister aufgreifen: Unter engen Voraussetzungen sollen TV-Kameras für die Urteilsverkündung in die Gerichtssäle. Die Justiz ist ein enormer Standortvorteil für unsere Wirtschaft und ein Garant für den gesellschaftlichen Frieden. Ich meine, wir sollten diesen hohen Wert unserer Justiz noch stärker ins Bewusstsein der breiten Öffentlichkeit rücken. ■



DR. KATARINA BARLEY (47)  
ist SPD-Generalsekretärin und  
Mitglied des Deutschen Bundestages.

## FÜR DEMOKRATIE UND RECHTSSTAAT

Die ASJ als Arbeitsgemeinschaft unserer Partei liefert unverzichtbare Impulse für unsere programmatische Arbeit. Das kann ich aus eigener Erfahrung sagen, denn mein politisches Engagement ist eng mit der Arbeit der ASJ verbunden. Bevor ich hauptberuflich in die Politik ging, führte ich ein – verglichen mit meiner heutigen Tätigkeit als Generalsekretärin – normales Leben. Als ehemalige Richterin, Mitarbeiterin am Bundesverfassungsgericht und im rheinland-pfälzischen Ministerium für Justiz und Verbraucherschutz bestimmten jedoch Fragen von Recht, Unrecht und Gerechtigkeit schon immer mein Berufsleben. Und auch als Abgeordnete im Deutschen Bundestag hatte ich als Justiziarin der Fraktion nicht ausschließlich mit rechtspolitischen Sachverhalten, sondern auch mit ganz anwendungspraktischer Materie zu tun. Und seit ich in der SPD bin, teile ich meine Erfahrungen auch mit der Arbeitsgemeinschaft sozialdemokratischer Juristinnen und Juristen.

Die inhaltlichen Impulse der ASJ sind bedeutsam für die rechtspolitische Fachdiskussion genauso wie für die gesamtgesellschaftliche Debatte großer Trends und Themen. Gerade in diesen unruhigen Zeiten ist Letzteres wichtiger denn je. Die Asyl- und Integrationsdebatte genauso wie die Frage, wie viel Sicherheit die Freiheit verträgt, sind nur zwei hochaktuelle Beispiele. Sozialdemokratische Juristinnen und Juristen mit ihrem klaren Bekenntnis zu unseren sozialdemokratischen Werten, zur Demokratie und zum Rechtsstaat müssen wachsam sein, unsere freiheitlich-demokratische Grundordnung verteidigen, sich zu Wort melden und Rechtspopulisten die

Stirn bieten. Denn einiges auf dieser Welt und in unserer Nachbarschaft scheint aus den Fugen zu geraten und viele Menschen in Deutschland empfinden dabei ein unwohles Gefühl. Rechtspopulisten wollen aus der Unsicherheit der Menschen Kapital schlagen. Sie wollen den Menschen in diesen unruhigen Zeiten keine Sicherheit geben. Ihr Geschäftsmodell basiert auf Furcht und Hetze. Deshalb schüren sie die Angst. Zuletzt konnten wir das wieder in den Wahlkämpfen in Mecklenburg-Vorpommern und Berlin beobachten.

Die SPD stellt sich dieser Konfrontation. Mit Argumenten, mit Sachlichkeit und einem klaren Bekenntnis zu Weltoffenheit und Freiheit. Denn dafür haben Sozialdemokratinnen und Sozialdemokraten immer gekämpft. Und anders als CDU und CSU, die bewaffnete Soldaten auf unseren Straßen und die Abschaffung der doppelten Staatsbürgerschaft fordern, lassen wir uns von Hetzern nicht treiben und den politischen Diskurs diktieren. Nicht wer am lautesten schreit oder die steilste Forderung verbreitet, macht gute Politik, sondern wer Verantwortung beweist und den Menschen ehrliche Antworten gibt. Für mich ist auch das ein Kernmerkmal der ASJ-Arbeit. Sozialdemokratische Juristinnen und Juristen wollen das Leben der Menschen in unserem Land verbessern, aber Populismus ist ihnen fremd. Denn wir wissen: Die Menschen erwarten von uns Orientierung für die Zukunft. Und diejenigen, die sich ernsthaft – und nicht menschenverachtend hetzend – Gedanken darüber machen, wie Integration gelingen kann, haben ein feines Gespür dafür, wer sich für das soziale Miteinander einsetzt und unsere Freiheit vor dem Durchgriff des Staates zur Herstellung einer Scheinsicherheit bewahrt. Ich bin mir sicher: Es sind die klaren Haltungen in Werte-Fragen, die uns Glaubwürdigkeit und Vertrauen bringen.

Die vordringlichsten Aufgaben für die ASJ in diesen unruhigen Zeiten sind deshalb das Werben für Demokratie- und Rechtsstaatlichkeit und deren Verteidigung in unserer Gesellschaft. Gerade jetzt tragen sozialdemokratische Juristinnen und Juristen eine große Verantwortung für die SPD und für das ganze Land. Vielen Dank an alle engagierten Genossinnen und Genossen, die sich mit ihrer Fachkenntnis und ihren politischen Ideen einbringen, für Demokratie, Gerechtigkeit, Weltoffenheit und ein gutes Miteinander in unserer Gesellschaft. ■



THOMAS KUTSCHATY (48)  
ist Justizminister des  
Landes Nordrhein-Westfalen  
und Vorsitzender der SPD Essen.

## eJUSTICE – JUSTIZ IM WANDEL. DER ELEKTRONISCHE RECHTSVER- KEHR UND DIE ELEKTRONISCHE AKTE IN DER JUSTIZ DES LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN

In allen Lebensbereichen schreitet die Digitalisierung und Vernetzung der Gesellschaft in rasender Geschwindigkeit voran. Diese Dynamik schafft für Staat, Gesellschaft und Wirtschaft neue Herausforderungen, vor allen Dingen aber auch besondere Chancen. Unter dem Schlagwort „NRW 4.0“ gehört der digitale Wandel deshalb zu den Top-Themen der Landesregierung. An diesem Wandel beteiligt sich die Justiz aktiv. Unter der Überschrift „eJustice“ trägt sie mit der Eröffnung des elektronischen Rechtsverkehrs und der Einführung der elektronischen Akte nicht nur zur Vereinfachung und zum Bürokratieabbau bei, sondern erzielt auch erhebliche praktische Verbesserungen für Bürger und Wirtschaft.

So begründet die Einführung des elektronischen Rechtsverkehrs für die Verfahrensbeteiligten die Möglichkeit, Klagen, Anträge oder sonstige Schriftsätze elektronisch bei Gericht einzureichen. Dies spart Zeit und Geld, indem auf den Ausdruck, die Beglaubigung und der Postversand der Dokumente verzichtet werden kann.

Auch wenn der elektronische Rechtsverkehr bereits heute in verschiedenen Fachbereichen eröffnet ist, etwa in Registersachen, im Mahnverfahren oder in Verfahren der Verwaltungs-, Finanz-, Sozial- und Arbeitsgerichtsbarkeit, ist die tägliche Praxis dennoch weithin davon geprägt, dass Anträge und Klagen in Papierform bei Gericht eingehen. Das wird sich schon in den nächsten Jahren ändern. Durch das Gesetz zur Förderung des elektronischen Rechtsverkehrs mit den Gerichten vom 10.10.2013 (eJustice-Gesetz) wird der elektronische Rechtsverkehr bundesweit einheitlich bei allen Gerichten eröffnet. Ab dem 01.01.2018 können danach Schriftsätze auch in elektronischer Form bei den Gerichten eingereicht werden. Spätestens ab dem 01.01.2022 sind dann Rechtsanwälte, Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts verpflichtet, Schriftsätze grundsätzlich ausschließlich elektronisch einzureichen. Der ganz überwiegende Teil an Schriftsätzen wird daher zukünftig in elektronischer Form bei Gericht eingehen.

Die Justiz in NRW schafft nicht nur die Voraussetzungen für eine sichere und verlässliche elektronische Kommunikation, sondern nutzt die sich verändernde Ausgangslage auch dazu, in den kommenden Jahren bei allen 226 Gerichten und Staatsanwaltschaften des Landes Nordrhein-Westfalen die elektronische Akte einzuführen, die eine durchgehende elektronische Bearbeitung vom Eingang eines Schriftstücks über die Sachbehandlung bis zur Zustellung von Dokumenten ermöglichen wird.

Dies wird für alle Beteiligten erhebliche Vorteile bieten und wieder mehr Zeit für die eigentlichen Kernaufgaben verschaffen. So gehören Zeiten, in denen Akten nicht verfügbar sind, etwa weil sie sich gerade bei einem anderen Bearbeiter befinden, der Vergangenheit an, weil elektronische Akten kontinuierlich verfügbar sind und verschiedene Bearbeiter gleichzeitig auf sie zugreifen können. Der Zugriff auf die Akte hängt zudem nicht länger an den Öffnungszeiten des Gerichtes. Grundsätzlich erlaubt die elektronische Aktenbearbeitung den zeit- und ortsunabhängigen Zugriff auf jede elektronische Akte, für die entsprechende Berechtigungen bestehen. Dies eröffnet neue Möglichkeiten der Heimarbeit, der Flexibilisierung von Arbeit und der Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Die Arbeitsplätze in der Justiz werden zugleich zukunftssicher; der Umgang mit elektronischer Post und elektronischen Akten bietet für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zusätzliche Qualifikationsmöglichkeiten.

Bei der Aktenbearbeitung stehen einfache, schnelle, komfortable Such- und Strukturierungsmöglichkeiten zur Verfügung; zudem lässt sich die Akte – insbesondere in Umfangsverfahren – deutlich besser erschließen und durchdringen.

Die elektronische Aktenführung wird so zu einer Beschleunigung von Verfahren führen und bietet für die Verfahrensbeteiligten auch weitere Vorteile, indem etwa Akteneinsicht in elektronischer Form erfolgen kann und die wechselseitige elektronische Kommunikation mit den Gerichten auch diesen die Vorteile einer medienbruchfreien elektronischen Bearbeitung eröffnet und so nachhaltig die Idee des papierlosen Büros unterstützt.

Die elektronische Akte ist schon jetzt in der nordrhein-westfälischen Justiz viel mehr als eine bloße Zukunftsvision. Sie wird aktuell bereits bei dem Landgericht Bonn praktisch erprobt und weitere Pilotierungen werden derzeit vorbereitet und sollen demnächst beginnen. Die ersten Schritte in die digitale Zukunft der Justiz sind also bereits gemacht. Auf diesem erfolgreich eingeschlagenen Weg zu einer umfassenden Digitalisierung gilt es nun konsequent fortzuschreiten. Denn eine moderne und gut funktionierende Justiz ist der Garant effektiven Rechtsschutzes und damit nicht zuletzt als Standortfaktor relevant für wirtschaftliches Wachstum. ■



PROF. DR. ANGELA KOLB-JANSSEN (52)  
ist Mitglied des Landtages von  
Sachsen-Anhalt und  
Ministerin für Justiz und Gleichstellung  
a.D. (2006-2016).  
Sie war von 2006 bis 2014 Vorsitzende  
der ASJ in Sachsen-Anhalt und Mitglied  
im Bundesvorstand der ASJ.

## DER LANGE WEG ZU EINER GESETZLICHEN FRAUENQUOTE

Als der kanadische Premierminister Justin Trudeau im November 2015 gefragt wurde, warum sein Kabinett zur Hälfte aus Frauen besteht, antwortete er: „Weil wir im Jahr 2015 leben“. In Deutschland ist es auch im Jahr 2016 noch nicht selbstverständlich, dass Frauen gleichberechtigt in den Führungspositionen von Wirtschaft, Verwaltung und Politik vertreten sind.

Das zu erreichen, ist ein Schwerpunkt meiner politischen Arbeit. Gerade mal 3,1 Prozent betrug der Anteil von Frauen in den Vorständen der 160 börsennotierten deutschen Unternehmen im Jahr 2011. Bei den Aufsichtsräten sah es mit 10 Prozent nicht besser aus; und das trotz der freiwilligen Selbstverpflichtung der Privatwirtschaft. Wissenschaftliche Studien zeigen, dass mehr Frauen an der Spitze vor allem den Unternehmen nutzen. Sie zeigen, dass Unternehmen mit mehr Frauen in den Führungspositionen auch ökonomisch besser abschneiden. Nicht zuletzt das Beispiel unserer europäischen Nachbarn wie z.B. Norwegen zeigt, dass eine gesetzliche Quotenregelung nicht nur praktisch umsetzbar ist, sondern tatsächlich zu einer gleichberechtigten Teilhabe von Frauen in Spitzenpositionen führt.

Die Justizministerkonferenz hat sich bereits im Jahre 2011 für eine gesetzliche Geschlechterquote für die Vorstände und Aufsichtsräte ausgesprochen und ausdrücklich festgestellt, dass eine mit dem GG konforme Ausgestaltung möglich ist.

Einer Bundesratsinitiative von Nordrhein-Westfalen blieb zunächst der Erfolg versagt. Hamburg ist es dann am 21. September 2012 gelungen eine Mehrheit für den Gesetzentwurf zur „Einführung einer Geschlechterquote für Aufsichtsräte börsennotierter und mitbestimmter Unternehmen“ zu erreichen. Aufsehen erregte zu diesem Zeitpunkt die Tatsache, dass diese Initiative auch von den großen Koalitionen unter Führung der CDU im Saarland und in Sachsen-Anhalt unterstützt wurde.

Die Einführung einer Frauenquote sollte nach dem Gesetzentwurf in zwei Stufen erfolgen: ab Januar 2018 eine Mindestquote von zunächst 20 Prozent und ab Januar 2023 eine Mindestquote von 40 Prozent.

Im Bundestag fand dieser Entwurf dennoch keine Mehrheit, weil eine feste Quote von der CDU zu diesem Zeitpunkt mehrheitlich abgelehnt wurde. Allerdings gab es Unterstützung von der damaligen Bundesarbeitsministerin Ursula von der Leyen und einigen anderen CDU-Politikern. Die damals zuständige Bundesfamilienministerin Kristina Schröder (CDU) hatte sich für die sog. „Flexiquote“ eingesetzt, bei der die betroffenen Unternehmen ihre eigene Quote festlegen sollten.

Die SPD hat in den Koalitionsverhandlungen zur Bildung der Großen Koalition im Jahr 2013 die Aufnahme der gesetzlichen Frauenquote in den Koalitionsvertrag erreicht, so dass die neue Bundesministerin für Familie, Senioren, Frauen und Jugend Manuela Schwesig das „Gesetz für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an Führungspositionen in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst“ auf den Weg bringen konnte. Seit dem 1. Januar 2016 müssen alle börsennotierten und voll mitbestimmten Unternehmen die feste Geschlechterquote von 30 Prozent für neu zu besetzende Aufsichtsratsposten erfüllen. Auch wenn diese Regelung nur etwas mehr als 100 Unternehmen betrifft, sprach Bundesministerin Schwesig von einem „historischen Schritt für die Gleichberechtigung von Frauen in Deutschland. Künftig werden in den Führungsetagen, wo über Lohn und Arbeitsbedingungen entschieden wird, mehr Frauen präsent sein. Damit entfaltet das Gesetz nicht nur in den Führungsetagen Wirkung, sondern kommt ganz konkret bei Millionen Frauen an“.

Etwa 3500 weitere Unternehmen sind verpflichtet, sich eigene Zielgrößen zur Erhöhung des Frauenanteils in Aufsichtsräten, Vorständen und obersten Management-Ebenen zu setzen. Über die Einhaltung dieser Ziele müssen sie dann öffentlich Bericht erstatten. Leider sieht das Gesetz keine Mindestzielgröße vor. Nur für den Fall, dass weniger als 30 Prozent Frauen im Aufsichtsrat vertreten sind, dürfen die Zielgrößen nicht hinter dem tatsächlichen Status quo zurückbleiben. Im Ergebnis heißt das für diejenigen

Unternehmen, die bisher keine Frauen im Aufsichtsrat haben, dass sie sich eine Zielquote von Null Prozent geben können.

Haben wir jetzt erreicht, was wir erreichen wollten?

Der Verein FidAR (Frauen in die Aufsichtsräte) hat zum Stichtag September 2015 ein Stimmungsbarometer ([www.fidar.de/stimmungsbarometer](http://www.fidar.de/stimmungsbarometer)) erstellt. Das Ergebnis ist ernüchternd. Viele der betroffenen Unternehmen haben sich offensichtlich noch nicht damit beschäftigt. Auf die Pflicht zur Festlegung von Zielquoten sind viele erst durch die Umfrage aufmerksam geworden. Nur ein geringer Anteil der betroffenen Unternehmen hat bereits Zielgrößen zum künftig angestrebten Anteil von Frauen auf unterschiedlichen Hierarchieebenen verabschiedet oder plant diese.

Es bedarf also weiterer Anstrengungen um eine gleichberechtigte Teilhabe von Frauen in allen gesellschaftlichen Bereichen durchzusetzen. ■



DR. MATTHIAS BARTKE (57)  
ist Justiziar der SPD-Bundestagsfraktion. Er ist Mitglied im Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz sowie im Ausschuss für Arbeit und Soziales.

## MEHR SCHUTZ UND SELBSTBESTIMMUNG FÜR FRAUEN

In der letzten Woche vor der Sommerpause ist der Bundestag noch mal zu Hochtouren aufgelaufen. Neben der Reform des Sexualstrafrechts und dem Prostituiertenschutzgesetz hat er auch das Gesetz gegen den Menschenhandel verabschiedet. Alle drei Gesetze vereint ein gemeinsames Ziel: Besonders Frauen werden durch die neuen Regelungen besser vor Ausbeutung und sexueller Gewalt geschützt und in ihrer Selbstbestimmung gestärkt.

Die Verhandlungen der drei Gesetze mit der Union waren zäh und mühselig. Umso größer ist der Erfolg zu werten, dass wir die Gesetze mit deutlich sozialdemokratischer Handschrift auf den Weg gebracht haben.

### Bekämpfung des Menschenhandels

Die Umsetzung der EU-Richtlinie 2011/36/EU zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels hätte schon bis April 2013 erfolgen müssen. Es war also höchste Zeit, dass wir auch bei diesem Gesetz die blamable Verschleppung der schwarz-gelben Vorgängerregierung hinter uns lassen. Menschenhandel ist ein schweres Verbrechen mit erschreckender Konjunktur. Da darf es nicht sein, dass dieses Delikt wegen stumpfer Gesetze für Straftäter noch attraktiver als Drogen- oder Waffenhandel ist.

Durch die neuen Regelungen steht nicht mehr die Willensbeeinflussung des Opfers im Mittelpunkt des Strafverfahrens, sondern die Ausbeutung durch den Täter selbst (§ 232 StGB). Auch Freier von Zwangsprostituierten werden unter Strafe gestellt, wenn sie erkennen können, dass die Prostituierte unter Zwang handelt (§ 232a Abs. 6 StGB). Daneben war es uns wichtig, die Ausbeutung der Arbeitskraft stärker in den Fokus zu rücken (§ 233 StGB).

### Sexualstrafrecht

Mit dem Gesetz zur Verbesserung des Schutzes der sexuellen Selbstbestimmung hat der Bundestag eine ebenfalls überfällige Reform des Sexualstrafrechts beschlossen. Die SPD hatte sich bereits lange für den Grundsatz „Nein heißt Nein“ eingesetzt, war damit jedoch auf den Widerstand des Koalitionspartners gestoßen. Erst die Ereignisse in der Silvesternacht in Köln haben ein Umdenken in der Unionsfraktion bewirkt. Nun steht jede sexuelle Handlung gegen den Willen des Opfers unter Strafe (§ 177 Abs. 1 StGB).

Neu ist außerdem, dass sexuelle Belästigung generell strafbar ist (§ 184i StGB). Damit haben wir einen weiteren Missstand beseitigt, denn sexuelle Belästigung stand bisher nur am Arbeitsplatz unter Strafe.

Auf Drängen der Union haben wir auch das Delikt „Straftat aus Gruppen“ aufgenommen (§ 184j StGB). Aus Sicht der SPD-Fraktion wären die Regelungen des bis dahin geltenden Rechts ausreichend gewesen. Die gemeinschaftliche Beihilfe zu Sexualstraftaten war schließlich auch bisher strafbar. Immerhin konnten wir die von der Union gewünschte Formulierung entschärfen und so dem Vorwurf des möglichen Verstoßes gegen das Schuldprinzip weitgehend Rechnung tragen.

### Prostituiertenschutzgesetz

Mit dem Prostituiertenschutzgesetz werden Prostituierte vor nicht hinnehmbaren Arbeitsbedingungen sowie vor Ausbeutung und Gewalt geschützt. Zu diesem Zweck haben wir eine Erlaubnispflicht für Prostitutionsstätten (§ 12 ProstSchG) und eine Zuverlässigkeitsprüfung der Betreiber (§ 15 ProstSchG) eingeführt. Zudem werden Bordellbetreiber verpflichtet, für gesundheitliche, räumliche und hygienische Mindeststandards zu sorgen (§ 16 ProstSchG).

Für uns war es wichtig, dass die neu geschaffene Anmeldepflicht (§ 3 ProstSchG) Zugang zu Hilfsangeboten schafft und nichts als Gängelung

empfunden wird. Schwerpunkt sollte die verbesserte Selbstbestimmung der Prostituierten sein. Wir haben daher die von der Union vorgesehenen Zwangsuntersuchungen wie auch die Einführung eines Mindestalters von 21 Jahren verhindert. Wir können es ebenso als Erfolg verbuchen, dass wir die Prüfung der Einsichtsfähigkeit von Prostituierten gekippt haben. Eine solche Prüfung hätte bei den Behörden zu enormer Rechtsunsicherheit geführt.

Zusammenfassend lässt sich über jedes der drei Gesetze sagen: Es hat sich gelohnt, so lange zu verhandeln. Zu einem modernen Verständnis von Selbstbestimmung gehört ein zeitgemäßer Schutz vor Ausbeutung und sexueller Gewalt. ■



DR. JOHANNES FECHNER (43)  
ist rechts- und verbraucherpolitischer  
Sprecher der SPD-Bundestagsfraktion  
und Kreisvorsitzender der  
SPD Emmendingen.

## ÖFFENTLICHE SICHERHEIT IN UNSICHEREN ZEITEN

Nach den schlimmen Attacken in Ansbach und München diskutieren wir zu Recht, wie wir Sicherheit für die Bürgerinnen und Bürger gewährleisten können. Von unseren politischen Lebensabschnittsgefährten aus der Union hören wir dabei nur schrille Konzepte, die die Bürger sehr verunsichern. Schon heute ist das Tragen der vollverschleiernenden Burka, etwa in Gerichten oder in Schulen, verboten, eine Diskussion darüber also unsinnig.

Auch de Maizières ursprüngliche Forderung, Ärzte in die Lage zu versetzen, die Behörden über geplante Straftaten ihrer Patienten zu informieren, ist überflüssig. Der Sinn von Gesprächen mit Ärztevertretern erschließt sich deshalb nicht. Schon heute ist der Arzt nach § 139 Abs. 3 S. 2 StGB verpflichtet, Straftaten – wie etwa einen von seinem Patienten geplanten Mord oder Totschlag – anzuzeigen, ansonsten macht er sich strafbar. Plant ein Patient andere schwerwiegende Straftaten, so ist der Arzt nach strafrechtlichen Notstandsregeln zur Information der Behörden berechtigt. Im Übrigen soll der Arzt in erster Linie Helfer und nicht Schnüffler sein.

Die Wiedereinführung der Strafbarkeit der Sympathiewerbung ist ebenso unnötig. Schon heute macht sich strafbar, wer Mitglieder für Terrororganisationen anwirbt.

Der frühere Straftatbestand der Sympathiewerbung führte kaum zu Verurteilungen aufgrund der restriktiven Rechtsprechung. Einmal mehr erhebt

die Union diese Forderung, ohne einen konkreten, verfassungsgemäßen und praxistauglichen Vorschlag für einen solchen Tatbestand zu liefern.

Der Bundesinnenminister und die Union sollten sich besser auf das wirkliche Problem der Polizei konzentrieren, nämlich den eklatanten Mangel an Polizeikräften.

Wir begrüßen, dass sich die Union nun endlich unserer Forderung nach deutlich mehr Personal für die Polizei in Bund und Land anschließt. Wir sind gespannt, ob die Union in Bund und Ländern den Beschlüssen nun auch Taten folgen lässt. Auch in die Ausrüstung der Polizei muss investiert werden. Wenn Polizeieinheiten - wie beim Münchner Amoklauf geschehen - wegen nicht einsatzbereiter Hubschrauber nicht eingesetzt werden können, ist das ein Skandal.

Schon gar nicht brauchen wir eine Grundgesetzänderung, um die Bundeswehr im Innern mit Ordnungsaufgaben einzusetzen. Unsere Soldaten sind dafür einerseits nicht ausgebildet, vor allem sind hoheitliche Ordnungsaufgaben Kernaufgabe der Polizei. Die Personalengpässe bei der Polizei mit Soldaten beseitigen zu wollen, ist deshalb falsch; wir brauchen mehr Personal bei der Polizei.

Der ewige Ruf der Union nach Erhöhungen von Strafmaßen bringt uns ebenfalls nicht weiter. Viel effektiver wäre es, wenn die 2000 Richterstellen, die in Deutschland fehlen, endlich besetzt würden, damit u.a. Straftaten schneller geahndet werden können.

Aufgabe der SPD ist es, die berechtigten Fragen der Bürger, wie Freiheit und Sicherheit gewährleistet werden, besonnen und effektiv anzugehen. Schrille Panikmache verunsichert die Bürger und nützt damit nur den rechtsradikalen Parteien. In diesem Sinne wird sich die SPD-Fraktion weiter für einen starken Rechtsstaat einsetzen, der gleichzeitig die bürgerlichen Freiheitsrechte achtet und die Sicherheit der Bürgerinnen und Bürger gewährleistet. ■



CHRISTIAN FLISEK (42)  
ist Mitglied des Deutschen Bundestags und Obmann der SPD-Bundestagsfraktion im NSA-Untersuchungsausschuss.

## EINE EFFEKTIVE PARLAMENTARISCHE KONTROLLE DER NACHRICHTENDIENSTE UND KLARE RECHTSGRUNDLAGEN FÜR DEN BND

Der freiheitliche Rechtsstaat ist grundsätzlich auf Offenheit und Transparenz angelegt. Nachrichtendienste, die im Verborgenen agieren und keiner gerichtlichen Kontrolle unterliegen, lassen sich damit nur in engen Grenzen vereinbaren. Ihre Befugnisse sind nicht nur durch den demokratisch legitimierten Gesetzgeber streng zu begrenzen, sondern deren Ausübung ist auch fortwährend durch unabhängige Kontrollinstanzen zu überprüfen. Das soll nicht nur die demokratische Legitimation der Dienste gewährleisten. Die Kontrolle soll vielmehr auch Fehler und Fehlentwicklungen vermeiden oder zumindest möglichst frühzeitig unterbinden.

Eines der ersten Ergebnisse, die der NSA Untersuchungsausschuss des Bundestages erbracht hat, war ein eklatantes Gesetzgebungsdefizit. Während die strategische Fernmeldeaufklärung des BND unter Beteiligung deutscher Kommunikationsteilnehmer im Artikel 10 Gesetz (G10) detailliert geregelt ist, gab es bei reiner Auslandskommunikation nur die Aufgabenbereichseröffnung in § 1 Abs. 2 BND Gesetz (BNDG) als Grundlage. Führende Staatsrechtler haben das zu Recht gerügt. Zudem haben unsere Untersuchungen ergeben, dass es für Maßnahmen an jeder Transparenz fehlte. Es gab keine klaren Dienstvorschriften und Weisungen, keine Verantwortlich-

keiten und keine Kontrolle. Die Spitze des BND, das Bundeskanzleramt und das Parlamentarische Kontrollgremium des Bundestages (PKGr) wurden nicht, unzureichend oder verspätet informiert. Bei Kooperationen mit US-Diensten waren Schlampereien bei der Überprüfung von Suchbegriffen und abstruse rechtliche Theorien die Folge.

Die SPD Bundestagsfraktion hat deshalb als einzige Fraktion Eckpunkte für eine Regelung erarbeitet, die sie im Sommer 2015 der Öffentlichkeit vorgestellt hat. Die damals von uns kritisierten Defizite werden nun mit dem vor der Sommerpause in den Bundestag eingebrachten BNDG (BT Drs. 18/9041) größtenteils beseitigt. Mit dieser Reform schaffen wir erstmals (und wohl weltweit einmalig) gesetzliche Vorgaben für den Umgang mit Kommunikationsdaten ausländischer Staatsbürger, die sich im Ausland aufhalten.

Ohne gute nachrichtendienstliche Arbeit kann die Sicherheit unseres Landes nicht effizient gewährleistet werden. Wir wollten keine Regelungen, die dem BND seine notwendige Aufklärungsarbeit unmöglich gemacht hätte. Aber wir wollten dafür einen klaren rechtsstaatlichen Rahmen.

Ausländer im Ausland werden nun gesetzlich vor unbeschränkter und willkürlicher Spionage geschützt. EU Bürger werden grundsätzlich mit Deutschen gleichgestellt. Kooperationen mit Partnerdiensten wie der NSA sind detailliert geregelt. Über die Einhaltung der gesetzlichen Grenzen wacht ein eigenes unabhängiges Gremium aus Bundesrichtern und –anwälten. „Legalisiert“ werden damit weder eine verfassungswidrige „Massenüberwachung“ noch bisher begangenes Unrecht. Beides könnte dieses Gesetz auch nicht.

Das wird sicher diejenigen nicht zufriedenstellen, die von vorneherein aus ideologischen Gründen keinen Nachrichtendienst akzeptieren. Auch die Stimmen werden Kritik üben, die reichlich praxisfern meinen, Artikel 10 Grundgesetz gelte im Ausland in gleicher Weise wie im Inland und darüber hinaus sogar verlangen, beispielsweise Berufsgeheimnisträger besonders zu schützen. Und naturgemäß konnten wir uns auch gegen das Bundeskanzleramt und unseren Koalitionspartner nicht mit allen Forderungen durchsetzen. Doch im Vergleich zum bisherigen rechtsstaatlichen Defizit ist der Fortschritt enorm.

Die Bemühungen der SPD Bundestagsfraktion das BND-Gesetz zu reformieren, gingen Hand in Hand mit unserem Vorstoß für eine nachhaltige Reform der Arbeit des PKGr (BT Drs. 18/9040). Auch hier konnten wir uns weitestgehend mit unseren Vorstellungen durchsetzen. Das Gremium war

bislang mit neun Abgeordneten und einem Sekretariat personell nicht einmal ansatzweise hinreichend ausgestattet, um die Arbeit von fast 10.000 Beschäftigten in den Nachrichtendiensten des Bundes tatsächlich effektiv prüfen zu können.

Nach der Reform des Kontrollgremiumgesetzes (PKGrG) werden die Abgeordneten von einem Ständigen Bevollmächtigten und einem personell deutlich erweiterten Stab in der Bundestagsverwaltung unterstützt. Der Bevollmächtigte wird hauptamtlich als „verlängerter Arm des Kontrollgremiums“ gegenüber den Nachrichtendiensten in eigener Verantwortung aktiv. Im Innenverhältnis ist jedoch eine klare Bindung an die Vorgaben des Kontrollgremiums vorgesehen. Die Abgeordneten sollen so unter Berücksichtigung von Art. 45d Grundgesetz verantwortlich bleiben und die Verantwortung nicht auf einen Beauftragten delegieren können.

Das Gesetz verbessert zudem den Schutz für Hinweisgeber aus den Nachrichtendiensten („Whistleblower“) und stärkt die Informationsrechte des Gremiums gegenüber den Nachrichtendiensten und der Bundesregierung. Damit können die Nachrichtendienste endlich auch in der Praxis – unabhängig von Sitzungswochen – kontinuierlich, systematisch und strukturell kontrolliert werden. ■



DR. EVA HÖGL (47)  
ist Mitglied des Deutschen Bundestages  
und stellvertretende Vorsitzende der  
SPD-Bundestagsfraktion

## SCHUTZ VON EINSATZKRÄFTEN: MEHR RESPEKT UND KONSEQUENTE STRAFEN

**Schutz von Einsatzkräften: Mehr Respekt und konsequente Strafen**  
**Polizistinnen, Polizisten und die anderen Einsatzkräfte bei Feuerwehr und**  
**Rettungsdiensten leisten Tag für Tag eine hervorragende Arbeit. Sie sorgen**  
**für den Zusammenhalt in unserer Gesellschaft, retten Leben, lindern**  
**Schmerzen, schlichten Streit und verfolgen Straftaten. Dafür herzlichen**  
**Dank! Übergriffe, Anfeindungen, Gewalt und Respektlosigkeit haben des-**  
**halb keinen Platz in unserer Gesellschaft. Welche Maßnahmen zum Schutz**  
**von Polizei und Rettungsdiensten erforderlich sind, wird zwischen den**  
**Koalitionsfraktionen im Deutschen Bundestag verhandelt. Eva Högl setzt**  
**sich für die Stärkung präventiver Maßnahmen ein. Strafverschärfungen**  
**sind aus ihrer Sicht der falsche Weg.**

Im Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD heißt es: „Wir verbessern den Schutz von Polizistinnen und Polizisten sowie anderen Einsatzkräften bei gewalttätigen Übergriffen.“ Lösungsansätze zur Umsetzung dieser Vereinbarung gibt es viele. Polizeigewerkschaften fordern seit langem die Einführung eines Strafrechtsparagrafen, der eigens für Übergriffe auf Einsatzkräfte gilt. Die CDU-geführten Landesregierungen Hessen und Saarland haben Gesetzesinitiativen im Bundesrat initiiert, die ebenfalls Verschärfungen im Strafrecht vorsehen.

Höhere Strafandrohungen führen nicht zu einem besseren Schutz der Betroffenen. Die Erhöhung des Strafmaßes des § 113 StGB (Widerstand gegen Vollstreckungsbeamte) von zwei auf drei Jahre, die die schwarz-gelbe Bundesregierung 2011 mit dem 44. StrÄndG beschlossen hat, wurde von der SPD abgelehnt. Und es zeigt sich, dass sie keine Verbesserung für die Opfer von Gewalt gebracht hat.

Zum Schutz der Einsatzkräfte brauchen wir mehr als das Strafrecht. Das zeigt zum Beispiel das Programm „Helft unseren Helfern“ des niederländischen Innenministeriums, das gute Erfolge erzielt.

Die SPD-Bundestagsfraktion hat deshalb verschiedene Maßnahmen durchgesetzt. Zuvor haben wir gemeinsam mit unserem Koalitionspartner Fachgespräche mit Polizeibeamtinnen und -beamten, Vertreterinnen und Vertreter der Justiz und der Wissenschaft geführt, um eine fundierte Entscheidungsgrundlage zu haben. Dieses Vorgehen entspricht dem Auftrag aus dem Beschluss des SPD-Parteikonvents „Sicher sein und sich sicher fühlen“ vom 5.6.2016, mit dem die SPD-Bundestagsfraktion beauftragt wurde zu prüfen, welche Handlungsmöglichkeiten es für einen besseren Schutz von Amtsträgern und Rettungskräften gibt.

An erster Stelle brauchen wir Bundesmittel für mehr Personal sowie eine verbesserte Ausstattung der Einsatzkräfte. In Pilotprojekten in Hessen, Hamburg und Rheinland-Pfalz werden positive Erfahrungen mit dem Einsatz von Bodycams gemacht. Dies greifen wir auf und wollen die Bundespolizei mit Bodycams ausstatten. Weitere Gelder wollen wir für interne Trainings- und Ausbildungsmaßnahmen zur Optimierung des Selbstschutzes der Einsatzkräfte sowie für behördeninterne Begleitmaßnahmen zur Verfügung stellen. Insbesondere für den Fall, dass Einsatzkräfte Opfer von Gewalt wurden, ist die Unterstützung der Betroffenen seitens der Vorgesetzten wichtig.

Auf den Weg bringen werden wir 2017 eine bundesweite öffentliche Kampagne, die darauf abzielt, das gesellschaftliche Klima und die Anerkennung von Einsatzkräften zu verbessern. Auch die Junge Gruppe der Gewerkschaft der Polizei (GdP) verfolgt diesen Ansatz mit ihrer Kampagne „Auch Mensch“, siehe [www.auchmensch.de](http://www.auchmensch.de). Es wäre gut, wenn die Länder auch eine Kampagne machen würden. Bei der letzten Innenministerkonferenz im Juni 2016 haben die Innenminister der Länder die geplante Kampagne des Bundesinnenministeriums begrüßt (vgl. IMK-Beschluss Nr. 29 „Gewalt gegen öffentlich Bedienstete“). Dazu bleiben wir mit den Ländern im Gespräch.

Und schließlich geht es um Änderungen im Straf- und Strafverfahrensrecht. Von Einsatzkräften werden die Dauer der Strafverfahren und Verfahrenseinstellungen bemängelt. Statistisch lässt sich das nicht belegen. Aus den Staatsanwaltschaften und der Justiz ist vielmehr zu vernehmen, dass großer Wert darauf gelegt werde, die Fälle auszuurteilen. Diese Diskrepanz gilt es aufzuklären, bevor mögliche Änderungen im Verfahrensrecht erfolgen. Auch hier gilt: Wir müssen genau hinschauen und den richtigen Ansatzpunkt für wirksame Maßnahmen eruieren, bevor Aktionismus die Entscheidungen leitet. In Betracht kommt beispielsweise eine Änderung in der RiStBV, die allerdings in die Zuständigkeit der Länder fällt.

Im Zusammenhang mit der Frage, ob Änderungen im materiellen Strafrecht geeignet sind, wurde – neben Strafschärfungen – auch der Vorschlag des Strafrechtsexperten Prof. Dr. Hoffmann-Holland erörtert. (Vgl. Hoffmann-Holland/Koranyi, „Rechtsgüterschutz durch Strafrechtsvereinfachung – zu den Auswirkungen einer Streichung der §§ 113f StGB“, ZStrW 2015, Band 127, Seiten 913-936.) Dieser Vorschlag ist absolut richtig und sollte unterstützt und umgesetzt werden! Statt den § 113 StGB zu verändern und erneut zu verschärfen oder auszuweiten auf Nicht-Vollstreckungshandlungen, sollte er komplett gestrichen werden. § 113 StGB in seiner jetzigen Fassung ist misslungen, widersprüchlich und deshalb nahezu unanwendbar. Er enthält sowohl eine Privilegierung als auch eine Qualifikation - systematisch und inhaltlich nicht vernünftig.

Die ersatzlose Streichung von § 113 StGB hätte folgende Vorteile:

Die konsequente Bestrafung eines Übergriffes auf Einsatz- und Rettungskräfte als Körperverletzung oder Nötigung ermöglicht eine höhere und lückenlose Bestrafung, denn § 223 StGB eröffnet im Grundtatbestand einen Strafrahmen bis 5 Jahre, § 113 StGB nur bis 3 Jahre Freiheitsstrafe. Mit der Streichung fielen auch die umstrittene Irrtumsregel in § 113 Abs. 3 Satz 2 StGB weg, die in der Praxis dazu führt, dass Täter durch eine geschickte Verteidigungsstrategie der Strafbarkeit entgehen (viele in-dubio-pro-reo-Urteile), wenn sie darlegen, sie seien irrig davon ausgegangen, die Vollstreckungshandlung sei rechtswidrig. Dies ist für die Opfer des Übergriffes wie ein Schlag ins Gesicht. Ferner wäre mit der Streichung die Diskussion um die Ausdehnung des § 113 auf Angriffe unabhängig von einer Vollstreckungshandlung hinfällig, weil alle Angriffe auf die körperliche Unversehrtheit nach §§ 223 ff StGB geahndet werden könnten. Nach einer Streichung des § 113 StGB wäre stattdessen die Möglichkeit eröffnet, in der Strafzumessungsregel des § 46 Abs. 2 StGB ein strafverschärfendes Kriterium einzuführen, das härtere Strafen gegen den betroffenen Personenkreis (Polizei/Rettungskräfte) ermöglicht. Nach aktueller Rechtslage ist dies

nicht möglich, da gem. § 46 Abs. 3 StGB „Umstände, die schon Merkmale des gesetzlichen Tatbestandes sind, nicht berücksichtigt werden dürfen“.

Deutlich wird: Gewalt gegen Einsatz- und Rettungskräfte kann nicht allein über Strafrechtsänderungen reduziert werden. Wir brauchen eine Vielzahl von Maßnahmen – von Prävention bis zur Strafverfolgung. ■



PROFESSOR DR. HERTA DÄUBLER-GMELIN (73) war von 1998 bis 2002 Bundesministerin der Justiz. Das Interview führte Folke große Deters.

## „JETZT IST DIE STUNDE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTES!“

**Folke große Deters:** Bei Deutschen stehen Gerichte normalerweise in hohem Ansehen. Warum wehren sie sich so entschieden gegen Staat-Investor-Schiedsgerichte und Investitionsschutzregeln?

**Herta Däubler-Gmelin:** Weil unser Rechtsstaat verlangt, das begründete Ansehen unserer unabhängigen rechtsstaatlichen Gerichtsbarkeit nicht durch Ersatz- oder Parallel-Schiedsstellen zu beschädigen, vor denen ausländische Investoren gegen Gesetze, Standards oder auch Gemeinderatsbeschlüsse auf Schadensersatz oder Rücknahme klagen können, die rechtmäßig zustande gekommen sind, aber möglicherweise ihre Gewinnerwartungen berühren. Solche Nebengerichte sind zum Einen nicht nötig, weil bei uns bekanntlich jeder, auch Ausländer, vor ordentlichen Gerichten klagen kann. Richtige „Gerichte“ sind sie auch nicht, weil die „Richter“, die beruflich auch Anwälte sein können, nicht der Verfassung verpflichtetes Recht sprechen, sondern ausschließlich CETA oder TTIP auslegen.

**Folke große Deters:** Was ist Gegenstand des materiellen Investitionsschutzrechtes? Genießen ausländische Unternehmen in Deutschland bzw. in der Europäischen Union keinen ausreichenden Rechtsschutz?

**Herta Däubler-Gmelin:** Doch, der Eigentumsschutz in Europa und Kanada ist für Inländer und Ausländer gewährleistet. Wer behauptet, in einigen EU- Ländern gebe es zu wenig rechtsstaatlichen Schutz, muss das nachweisen, und, wenn es zutrifft, dort das Justizsystem auf EU-Niveau verbessern. Notfalls könnte man auch aus dem EuGH und dem Kanadischen Obersten

Gerichtshof eine Revisions-Instanz bilden; auch das ist aber nicht erforderlich. Am wichtigsten jedoch ist, dass CETA eben die Gemeinwohlbindung von Eigentum nicht strikt vorsieht.

**Folke große Deters:** Was unterscheidet ein Schiedsgericht von einem normalen, nationalen Gericht? Ist die Bezeichnung „Sondergericht“ gerechtfertigt?

**Herta Däubler-Gmelin:** Diese Nebengerichte sollen im Zweifel auch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofs aushebeln können – für ausländische Investoren. Das geht gar nicht. Und zu welchen absurden Ergebnissen das in der Sache führen könnte, zeigt der Fall der Mexikanischen Zuckersteuer, in dem Mexicos Regierung auf Druck US – Amerikanischer Konzerne gezwungen wurde, Preisaufschläge auf übersüßte Getränke zurückzunehmen und Schadensersatz zu leisten.<sup>1</sup> Obwohl das frontal Gesundheits-Interessen zuwiderläuft.

**Folke große Deters:** Kann eine Internationalisierung des Investitionsschutzrechtes nicht auch ein Fortschritt sein, da dies ja Ausdruck von verstärkter, internationaler Kooperation ist?

**Herta Däubler-Gmelin:** Ich halte die Etablierung ausländischen Investor-Staats-Ansprüchen nicht für vordringlich, im Übrigen könnte man das rechtstaatlich auch anders regeln. Mir missfällt auch die einseitige neo-liberale Bevorzugung von Investorenrechte, während die Verletzung von Arbeitnehmerrechten, z. B. der auch in CETA vereinbarten Geltung von ILO – Abkommen nirgendwo geahndet wird, nicht eingeklagt werden können, noch etwa im Vergabewesen eine Rolle spielen soll.

**Folke große Deters:** Sind die geplanten Investitionsschutzregeln denn Voraussetzung dafür, dass Freihandel funktioniert?

**Herta Däubler-Gmelin:** Nein, das kann man an vielen Abkommen ablesen. Dazu gibt es auch Studien.

**Folke große Deters:** Die gerichtliche Überprüfung von Rechtsakten (Gesetze, Verordnungen, Verwaltungsakte) ist auch in unserer Rechtsordnung üblich. Warum ist dann eine Überprüfung durch internationale Schiedsgerichte ein demokratisches Problem?

**Herta Däubler-Gmelin:** Weil die Investoren-Schiedsstellen eine „Überprüfung“ eben nicht am Maßstab von Verfassung und Völkerrecht vornehmen, sondern ausschließlich Regelungen von CETA / TTIP anwenden – und die

<sup>1</sup> Im Jahr 2001 führte Mexiko eine Strafsteuer für Produkte ein, die mit dem schädlichem Zuckersirup Isoglucose gesüßt waren. Damit sollte die grassierende Fettleibigkeit bekämpft werden. Der US-Konzern „Corn, Products, International“ verklagte Mexiko vor einem Schiedsgericht auf Basis des Freihandelsabkommen NAFTA auf Schadensersatz von 325 Millionen US-Dollar. Das Schiedsgericht stufte die Steuer als Verstoß gegen NAFTA ein und verurteilte Mexiko zu einem Schadensersatz von 58 Millionen US-Dollar. Quelle: ZDF Frontal 21, Sendung vom 8. September 2015, <http://www.zdf.de/ZDF/zdfportal/blob/40019486/3/data.pdf>

sind halt einseitig investorenfreundlicher als die unserer Verfassung. Und enthalten insoweit keine Gemeinwohlverpflichtung.

**Folke große Deters:** Kritisiert werden unbestimmte Rechtsbegriffe wie „faire und billige Behandlung“ sowie „indirekte Enteignung“. Was ist an diesen Begriffen problematisch? Welche Regeln gelten im deutschen Recht?

**Herta Däubler-Gmelin:** Diese unbestimmten Rechtsbegriffe, aber auch die vielen wolkigen Umschreibungen in CETA machen misstrauisch, zumal sie ja nicht durch echte Gerichte, sondern durch diese Schiedsstellen ausgelegt werden. Willkürverbot und Verhältnismäßigkeitsgebot sind wichtige Elemente unserer sehr ausdifferenzierten Eigentumsschutz-Rechtsprechung. CETA garantiert nicht, dass deren klare Auslegung auch von den Schiedsstellen übernommen werden.

**Folke große Deters:** CETA und vermutlich auch TTIP sehen die Möglichkeit vor, den Schiedsgerichten durch exekutive Ausschüsse (bei CETA liegt die abschließende Entscheidung beim „Gemeinsamen Ausschuss“) verbindliche Auslegungsleitlinien vorzugeben? Ist das eine geeignete Maßnahme zur Wahrung des Handlungsspielraums von Parlamenten oder wird dadurch faktisch einer Vertragsänderung an Parlamenten vorbei der Weg geebnet?

**Herta Däubler-Gmelin:** Das geht schon gar nicht. Zum einen, weil hier in der Tat in Kontroll- und Entscheidungskompetenzen legislativer Institutionen eingegriffen wird. Das rügen Gutachten im Hinblick auf die Kompetenzen von Ländern und Gemeinden; auch das Bundesverfassungsgericht hat dazu in seiner jüngsten Entscheidung zur EZB – Kompetenz Mahnung ausgesprochen. Zum anderen aber zeigen solche Regelungen auch, dass die Vertragspartner die Investoren-Schiedsstellen entgegen ihrer eigenen Behauptung nicht als unabhängige Gerichte ansehen. Unmöglich.

**Folke große Deters:** Sind Schiedsgerichte und Investitionsschutz bei Entwicklungs- und Schwellenländern legitim? Wenn nein, sollte Deutschland die bestehenden Abkommen kündigen?

**Herta Däubler-Gmelin:** Was heißt legitim? Schiedsstellen unter Gleichgeordneten, also etwa zwischen privaten Unternehmen, können nützlich sein, weil hier in aller Regel ein Interessenausgleich angestrebt wird. Die WTO – Gerichte verhandeln Klagen von Staaten gegen andere Staaten wegen Verletzung von Vertragsbestimmungen. Bei CETA ist das anders, da geht es um Klagen ausländischer privater Investoren gegen Staaten. Das ist nicht akzeptabel. Vietnamesischen Uni - Kollegen haben mir kürzlich erklärt, sie hofften, die auch im EU- Vietnam – Freihandelsabkommen vereinbarten Malmström-Regelungen mit ihrer relativ größeren Unabhängigkeit und Transparenz könnten auf das korrupte und politisch abhängige Justizsystem in ihrem Land positive Auswirkungen haben. Ob diese

Hoffnung sich erfüllt? Ich habe starke Zweifel daran. Und das gilt auch im Hinblick auf ein künftiges Freihandelsabkommen mit China.

**Folke große Deters:** Du sprichst die Malmström-Regelungen an: CETA wurde nach der heftigen Kritik mit einem neuen Investitionsschutzkapitel versehen, der auf einem Kommissionsvorschlag basiert, welcher auch in die TTIP-Verhandlungen eingebracht werden soll? Bringen die Veränderungen substanzielle Verbesserungen? Wenn nein, was fehlt?

**Herta Däubler-Gmelin:** Sie bringen, wie schon erwähnt, einige Verbesserungen der bisher gültigen Richtlinien für Investor-Staat–Schiedsstellen. Mehr aber nicht. Und sie bleiben rechtstaatswidrig, weil u.a. die Schiedspersonen nur den Vertragstext anwenden und damit unsere Rechtsquellen, wie etwa das Grundgesetz oder die EU- Grundrechte verdrängen.

**Folke große Deters:** Bringt die ausdrückliche Verankerung eines „Rechts auf Regulierung“ im überarbeiteten CETA eine Verbesserung?

**Herta Däubler-Gmelin:** Nein, weil das ja auch nur im Rahmen von CETA gelten soll und zudem – für ausländische Investoren – durch die Schiedsstellen ausgelegt wird. Das ist etwas anderes als die aus unserer Verfassung folgende Selbstverständlichkeit, dass die demokratisch legitimierten Institutionen natürlich Recht setzen können.

**Folke große Deters:** Wäre eine Klage gegen das überarbeitete CETA-Abkommen vor dem Bundesverfassungsgericht begründet?

**Herta Däubler-Gmelin:** Ja, gerade auch nach den Grundsätzen, die Karlsruhe am 21.6.2016<sup>2</sup> festgestellt hat. Sollte der Europäische Rat auch noch den Weg einer Vorabanwendung gehen, dann umso mehr. Genauso wichtig ist mir jedoch, dass endlich das Europäische Parlament aufwacht und seine immer geforderte wichtigere Rolle als Vertreterin der Bürgerinnen und Bürger in der EU wahrnimmt: es muss in ausführlichen und öffentlichen Anhörungen mit den Experten der Zivilgesellschaft, die von der EU- Kommission und den nationalen Regierungen vernachlässigt wurden, alle kritischen Punkte aufgreifen und CETA dann an die EU- Kommission und an den EU- Rat zur Neuverhandlung zurückgeben!

**Folke große Deters:** Vielen Dank für das Gespräch! ■

<sup>2</sup> BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 21. Juni 2016

- 2 BvR 2728/13 – „OMT-Programm“: Im ersten Leitsatz führt der Senat aus: „Zur Sicherung seiner demokratischen Einflussmöglichkeiten im Prozess der europäischen Integration hat der Bürger grundsätzlich ein Recht darauf, dass eine Übertragung von Hoheitsrechten nur in den vom Grundgesetz dafür vorgesehenen Formen der Art. 23 Abs. 1 Sätze 2 und 3, Art. 79 Abs. 2 GG erfolgt.“



**HARALD BAUMANN-HASSKE (58)**  
ist Rechtsanwalt und Mitglied des  
Sächsischen Landtages, dort Sprecher  
für Recht, Verfassung und Europa-  
angelegenheiten der SPD-Fraktion.  
Er ist Bundesvorsitzender der AsJ  
und Präsident des Netzwerkes  
Europäischer sozialdemokratischer  
Juristinnen und Juristen EUSONET.

## EUROPA NACH DEM BREXIT

Am 23. Juni 2016 haben die Bürgerinnen und Bürger Großbritanniens in einem nationalen Volksentscheid für den Austritt ihres Landes aus der Europäischen Union gestimmt.

Die AsJ wird auf ihrem Bundeskongress im November 2016 über Ursachen und Folgen diskutieren. Dabei werden u.a. folgende Eckpunkte Gegenstand sein:

### 1. Der Vertrag über den Brexit

Sobald das Vereinigte Königreich (UK) dem Europäischen Rat sein Austrittsvorhaben gemäß Art. 50 des Vertrages über die Europäische Union anzeigt, läuft eine zweijährige Frist, in der ein bilateraler Austrittsvertrag zwischen der EU und dem UK entstehen wird.

Der Vertrag darf nicht so attraktiv gestaltet werden, dass er zur Aufmunterung für alle Gegner Europas würde, dem Beispiel von UK zu folgen. Um ihrer eigenen Existenz und Zukunft willen muss die EU gegenüber UK ebenso unverrückbar an ihren Grundwerten und Voraussetzungen festhalten, wie sie es gegenüber anderen, assoziierten Staaten getan hat.

Dabei ist Rücksicht auf die Gefahren einer politischen und ökonomischen Entfremdung zwischen UK und EU zu nehmen. Dies darf aber nicht dazu führen, dass die EU bei den Zugeständnissen bleibt, die sie UK vor dem Referendum für den Fall angeboten hatte, dass die Bevölkerung für den

Verbleib in der EU stimmen würde. Schon daraus lässt sich ein Rahmen herleiten, was der Vertrag über den Brexit u.a. beachten müsste:

- Es sollte keinen Status für UK geben, der den Rechten der Mitgliedschaft nahe kommt, ohne auch die Pflichten erfüllen zu müssen.
- Es sollte keine Mitsprache von UK geben, weder im Rat, noch im Parlament, noch in der Kommission.
- Namentlich darf es keinen Zugang zum gemeinsamen Markt geben, ohne dass zugleich Arbeitnehmer-Freizügigkeit gilt.
- Es darf keinen Zugang zum gemeinsamen Markt geben, ohne Beitragspflicht zum EU-Budget.

Sollte UK den Status eines EFTA-Staates wie Norwegen oder Island anstreben (den es bis 1973 hatte), würden dafür die Bedingungen der Freizügigkeit und der Beitragspflicht zum Budget der EU gelten.

- Es sollte keine verbindlichen Konsultationen mit UK in Bezug auf die Währungs-, Wirtschafts- und Finanzpolitik der Euro-Zone geben, bei denen UK eine Mitentscheidungsbefugnis in Bezug auf den Euro eingeräumt würde.

Die Entscheidung für den Brexit hat UK von Europa, das Pfund vom Euro entfernt. In einer globalisierten Welt ist Währungspolitik nie ohne Rücksicht und Abgleich mit Entscheidungsträgern möglich, die für andere Währungen verantwortlich sind. Das Pfund wird in seiner Bedeutung seit langem von Dollar, Yen und Yuan überrundet und ist auch so nachgeordnet zu berücksichtigen.

- Wir erwarten von UK, dass es sich auch in Zukunft der EMRK und den Urteilen des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte unterwirft.

Dass UK sich nach Verlassen der EU nicht mehr der Rechtsprechung des EuGH wird unterwerfen müssen, ist nachvollziehbar. Hinsichtlich der Grundrechtecharta galt für UK ohnehin ein „opting out“. Aber eine gute Nachbarschaft im Sinne europäischer Kultur setzt voraus, dass UK auch in Zukunft Mitglied des Europarates bleibt und sich der Rechtsprechung des EGMR unterwirft. Die EU hat sich in Art. 6 Abs. 2 EUV selbst zum Beitritt zur EMRK verpflichtet; die in Verbindung mit Art. 2 EUV sind ihre Regeln Teil des Status, den schon ein Beitrittskandidat erfüllen muss. Die Briten aber hatten diese Frage zum Gegenstand ihrer Verhandlungen über den Verbleib in der EU gemacht: sie wollten nicht, dass der EGMR auch für UK die Verletzung von Menschenrechten beanstandet. Sollte die Britische Regierung dieses Ziel weiter verfolgen, wäre dies ein kultureller Bruch, der für andere Mitglieder der EU Schule machen könnte.

## 2. Die Zukunft Europas

a) Europa braucht institutionelle Reformen:

- Ein Initiativrecht für das Europäische Parlament
- Eine personalisierte Europawahl in Bezug auf den/die Kommissionspräsidenten/in
- Unmittelbare Kontrollfunktionen des Parlaments gegenüber der Kommission
- Verstärkte Berichtspflichten, die die Tätigkeit der Kommission transparenter machen.
- Neue, transparente Verfahren für die Aushandlung und Ratifizierung von völkerrechtlichen Verträgen, insbesondere Handelsverträgen wie CETA und TTIP

b) Eine neue Geschichte für Europa

Europa braucht eine neue, überzeugende Geschichte, warum wir es dringend benötigen. Die Idee der Friedensunion über den wirtschaftlichen Ausgleich alleine trägt nicht mehr.

■ Wir brauchen die Europäische Sozialunion:

Die EU muss dort, wo die Staaten es nicht leisten können, garantieren, dass niemand hungert oder friert und niemand zurückbleibt. Es geht um eine europäisch garantierte Grundsicherung. Dafür haben wir die (Selbst-) Verpflichtung der Staaten über die Europäische Sozialcharta des Europarates, aber wir benötigen im Notfall auch die Absicherung über Transferzahlungen.

■ Wir brauchen eine Steuerunion

Europa muss Steuervermeidung verhindern und Steuerwettbewerb unterbinden. Multinationale Unternehmen müssen verpflichtet sein, offenzulegen, wo sie welche Gewinne erzielen und wie hoch ihre jeweilige Steuerlast ist („Country-by-country Reporting“). Die gemeinsame, unionsweite Bemessungsgrundlage für die Körperschaftssteuer muss endlich kommen und mit einem Mindeststeuersatz verbunden sein. Das organisierte Steuerdumping einzelner Mitgliedsstaaten der EU muss ein Ende haben. Zwischen den Steuerbehörden muss der Austausch verbessert und automatisiert werden. Steuernachlässe für einzelne Unternehmen als Instrument des Standortwettbewerbs müssen als unzulässig konsequent unterbunden werden.

■ Ein Europa der gemeinsamen Verantwortung

Wir erwarten von der EU zu Recht, dass sie in der Lage ist, grenzüberschrei-

tenden Problemen wirksam zu begegnen. Dies ist ihr gerade bei internationalen Konflikten zuletzt kaum gelungen. Der Bürgerkrieg in der Ukraine, der sich zum internationalen Militärkonflikt ausgeweitet hat, der Krieg in Syrien, der internationale Terrorismus, das Abkippen der Türkei in Chaos und Despotie oder der Umgang mit dem Zuzug Millionen Geflüchteter aus den umkämpften Regionen des Nahen und Mittleren Ostens: Statt einer gemeinsamen Antwort erklang Vielstimmigkeit oder Schweigen. Der EU-interne Verteilmechanismus für schutzbedürftige Flüchtlinge ist so gründlich gescheitert, dass er wie eine Karikatur auf die Schwäche der EU im Umgang mit ihrer internationalen Verantwortung wirkt.

Auch das Europa der gemeinsamen Verantwortung braucht einen Neustart. Die EU muss dafür beispielsweise ein gemeinsames Einwanderungsrecht schaffen. Die EU und ihre Mitgliedstaaten müssen ihre Außen- und Sicherheitspolitik verbindlicher abstimmen. ■



DR. A. THORSTEN JOBS (48)  
ist Richter am Oberverwaltungsgericht und stellvertretender Bundesvorsitzender der ASJ.

## MEHR MEDIENÖFFENTLICHKEIT IN RICHTSVERHANDLUNGEN?

Nach dem geltenden Recht sind in Gerichtsverhandlungen Ton- und Fernseh-Rundfunkaufnahmen sowie Ton- und Filmaufnahmen zum Zwecke der öffentlichen Vorführung oder Veröffentlichung ihres Inhaltes unzulässig (vgl. § 169 Satz 2 GVG). Die durch § 169 Satz 1 GVG geregelte Sitzungsöffentlichkeit ermöglicht es Außenstehenden Einblicke in die Funktionsweise der Rechtsordnung und der Rechtsprechung zu nehmen und damit auch eine Kontrolle der Justiz auszuüben. Den Medien ist aufgrund der allgemeinen Sitzungsöffentlichkeit der Zugang zu den Gerichten eröffnet, so dass sie - wenn auch ohne Film- und Tonaufnahmen - über Gerichtsverhandlungen berichten können.

Der vom Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz vorgelegte und vom Bundeskabinett am 31. August 2016 beschlossene Entwurf eines Gesetzes zur Erweiterung der Medienöffentlichkeit<sup>1</sup> sieht im Kern folgende Ausnahmen vom Verbot der Ton- und Filmaufnahmen vor:

- Zulassung der Tonübertragung der mündlichen Verhandlung und der Urteilsverkündung in einem Nebenraum für Medienvertreter,
- Zulassung einer audio-visuellen Dokumentation von Gerichtsverfahren von herausragender zeitgeschichtlicher Bedeutung und
- Eröffnung der Möglichkeit für die obersten Gerichtshöfe des Bundes, die Verkündung ihrer Entscheidungen künftig von Medien übertragen zu lassen.

<sup>1</sup> [http://www.bmjv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/DE/Erweiterung\\_Medienoeffentlichkeit\\_Gerichtsverfahren.html](http://www.bmjv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/DE/Erweiterung_Medienoeffentlichkeit_Gerichtsverfahren.html)

Viele Richterinnen und Richter sowie Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte begleiten diese Reformdiskussion kritisch. Die Persönlichkeitsrechte der Prozessbeteiligten und mögliche Beeinträchtigungen der Suche nach der prozessualen Wahrheit sind die Hauptgründe für die Kritik. Hauptzweck der mündlichen Verhandlung vor Gericht ist die Rechts- und Wahrheitsfindung. Das Bewusstsein aller Prozessbeteiligten, in einem Art „Gericht TV“ fortdauernd in Ton und Bild beobachtet und zur späteren Reproduktion aufgezeichnet zu werden, würde unweigerlich ihr Prozessverhalten verändern. Von Zeugen würde eine ungezwungene Aussage kaum mehr zu erlangen sein.

Entscheidend ist aber, dass der oben genannte Gesetzesentwurf gerade kein solches „Gerichts-TV“ eröffnet, sondern nur eine zeitgemäße moderate Erweiterung der Medienöffentlichkeit, insbesondere die Eröffnung der Möglichkeit für die obersten Bundesgerichte die Verkündung ihrer Entscheidungen künftig von Medien übertragen zu lassen, enthält. Dies ist aus meiner Sicht akzeptabel. Die Übertragung der Verkündung der Entscheidungen der obersten Bundesgerichte in den Medien fördert die Verbreitung der Informationen über die konkrete getroffene Entscheidung und kann dazu beitragen, dass das Verständnis für das Rechtssystem und die Akzeptanz der Rechtsprechung im Allgemeinen erhöht wird. Rechtssicherheit und transparente Entscheidungen der Gerichte sind zentrale Kennzeichen eines lebendigen Rechtsstaates.

Gleichwohl werfen die Einzelheiten der Regelungen des Gesetzesentwurfs einige Probleme auf. So führen die Übertragung der Verkündung der Entscheidungen der obersten Bundesgerichte und der damit in der Regel verbundene „O-Ton“ der Richter zu einer stärkeren „Personifizierung“ von Rechtsprechung, die unserem demokratischen Rechtsstaat aus gutem Grund prinzipiell eher fremd ist. Auch ist nicht auszuschließen, dass die Regelungen zu einer Verlängerung der Dauer des Verfahrens für die unmittelbaren Verfahrensbeteiligten führen. Nach der derzeitigen Entscheidungspraxis der Bundesgerichte werden die Entscheidungen üblicherweise in der Regel am Ende eines Sitzungstages verkündet. Zu diesem Zeitpunkt liegen aber die schriftlichen Urteilsgründe noch nicht vor. Es ist daher möglich, dass die Senate der obersten Gerichtshöfe einen gesonderten Verkündungstermin anberaumen, in dem die Entscheidung dann in den Medien übertragen wird, was den Rechtsstreit verlängert. Diese Aspekte sollten im Gesetzgebungsverfahren im Bundestag noch einmal genau „angeschaut“ werden. Und es sollte im Parlament auch klar herausgestellt werden, dass die vorgeschlagene moderate Erweiterung der Medienöffentlichkeit kein erster Schritt hin zu einer umfassenden „Medienvermittlung“ von Gerichtsverfahren oder gar zu einer Art „Gericht TV“ sein kann. Das würde unsere Rechts- und Gerichtskultur nachteilig verändern! ■



FABIAN HOFFMANN (51)  
ist Richter am Bundesgerichtshof und  
Mitglied im Bundesvorstand der AsJ.

## DIE AG MIETRECHT UND STADT- PLANUNGSRECHT - RECHTSPOLITIK FÜR UNAUSGEGLICHENE MÄRKTE

Die AG Mietrecht und Stadtplanungsrecht (kurz: AG Mietrecht) der ASJ auf Bundesebene widmet sich den Problemen, Bedürfnissen und Fehlentwicklungen auf dem Gebiet des Immobilienmarktes. Die Versorgung der Bevölkerung mit Wohnungen wird häufig mit den Gesetzen des Marktes nicht angemessen befriedigt. Auf dem Land, wo ggf. unter Beachtung des Naturschutzes auch Platz für ein erweitertes Immobilienangebot entstehen könnte, fehlt es häufig an der Nachfrage. Es kommt zu Leerstand; Neubau rentiert sich nicht. In der Großstadt ist es umgekehrt: Einer stetig wachsenden Nachfrage steht ein Angebot an Mietwohnungen und Eigenheimen gegenüber, das mit der Nachfrage nicht mithalten kann. Die Immobilienpreise steigen rapide. Dies ist insbesondere für den Mietwohnungsmarkt, der wegen des Schutzes des Mieters vor willkürlichen Kündigungen einen markanten Standortvorteil für Deutschland darstellt, eine große Gefahr.

Wegen dieser regionalen Unterschiede haben wir in der AG Mietrecht schon früh darauf gesetzt, dass Regelungen auf dem Immobilien- und Mietmarkt von den Kommunen unterschiedlich für ihr jeweiliges Gemeindegebiet gesetzt werden können. Was gut für Berlin ist, muss nicht gut für Neuruppin sein und umgekehrt. Als es um bessere Regeln für die Erstellung von Mietspiegeln und deren Anerkennung ging, haben wir deshalb darauf

gesetzt, dass hier nicht bundeseinheitliche Regeln sondern die Gemeinde per Satzung politisch die für ihr Gebiet beste Regelung finden soll (ASJ BA-Beschluss vom 18.10.2015).

Das Versagen der Märkte darf nicht unnötig um sich greifen. Zu dem für das Maklerrecht inzwischen umgesetzten Prinzip „Wer bestellt, bezahlt“ haben wir deshalb gefordert, dies auch auf den Verkauf von Immobilien auszudehnen (ASJ BA-Beschluss vom 18.10.2015).

Auch in einem anderen Punkt streiten wir für mehr Marktwirtschaft, dem Recht zur Eigenbedarfskündigung. Über dieses Recht soll bei Mietvertragsabschluss gesondert verhandelt und Unterschriften geleistet werden. Damit darüber auch wirklich verhandelt wird, soll das Bejahen dieses Kündigungsrechts mit geringfügigen Einschränkungen beim Recht zur Mieterhöhung verbunden sein. Dies führt zu mehr Markt im Mietrecht über die wesentlichen Faktoren einer Wohnungsmiete.

Die AG Mietrecht hat das Gespräch mit dem Deutschen Mieterbund und der Eigentümerorganisation Haus und Grund gesucht. Die Gespräche haben dazu beigetragen, uns mit dem Wiener Wohnungsmarkt weiter zu beschäftigen, der zu zwei Dritteln kommunal beherrscht wird, damit die ansässige Bevölkerung leichter eine Wohnung finden kann, während der Nachfragedruck durch Hinzuziehende eingeschränkt und so die Gentrifizierung wirksam aufgehalten wird. Wir sehen die Gentrifizierung in großen Großstädten als eine massive Gefahr für den sozialen Zusammenhalt an. Wenn Familien mit geringen Einkommen nur noch außerhalb der Stadt eine bezahlbare Wohnung finden und in der Stadt nur noch Wohlhabende wohnen, entstünden zwangsläufig Parallelgesellschaften, die keinen Respekt gegenüber der jeweils anderen Einkommensschicht mehr erwarten lassen.

Kernstück des Wiener Wohnungsmarktes sind moderate Belegungsbindungen (4 Personenhaushalt mit bis zu 83.610 € Nettojahreseinkommen und mindestens zwei Jahre ortsansässig). Für einen dem entsprechenden Wohnungsmarkt arbeiten wir derzeit an einem Konzept, das es einer Kommune über das Bauplanungsrecht ermöglicht, bedingte Festsetzungen für Neubauf Flächen vorzusehen. Demnach könnte z.B. der Eigentümer die Änderung seiner landwirtschaftlichen Fläche in Bauland nur erzielen, wenn er zuvor als Baulast solche dauerhaften Belegungsbindungen oder andere Pflichten akzeptiert, die sonst Gegenstand eines städtebaulichen Vertrags wären. Weiterhin könnte im Altbaubestand über die Wahrnehmung bzw. die Abwendung von kommunalen Vorkaufsrechten die Eintragung von kommunalen Belegungsbindungen erzielt werden. Dies alles setzt jedoch

einen hohen finanziellen Aufwand voraus. Wir machen uns deshalb auch Gedanken, wie der Aufwand zu finanzieren sein könnte.

Neben Überlegungen zur Einkommensteuer beschäftigen wir uns dabei auch mit einer Idee der SPD aus früheren Zeiten, der Bodenwertzuwachssteuer. Mit dieser Steuer sollte der Wertzuwachs besteuert werden, den Grundstücke insbesondere durch Bebauungsplanänderungen oder durch eine erhöhte Nachfrage nach der Lage des Grundstücks bei einem Verkauf erzielen. Solche Gewinne beruhen nicht auf einer volkswirtschaftlich relevanten Leistung; ein leistungsgerechtes Steuersystem gebietet daher eine Besteuerung in Betracht zu nehmen.

Als eine weitere Idee aus früheren Zeiten hat die frühere Regelung zur Grundsteuer unser Interesse geweckt, wonach unbebaute, aber gleichwohl bebaubare Flächen einem besonderen Hebesatz unterworfen werden konnten, um Baulandspekulationen entgegen zu wirken. Die damals aus Praktikabilitätsgründen wieder aufgehobene Regelung dürfte mit heutigen Mitteln der Datenverarbeitung beherrschbar geworden sein. Weiterhin erscheint uns wichtig, Finanzhilfen des Bundes im Wohnungsbau auch weiterhin zuzulassen.

Wir haben ein volles Programm in der AG Mietrecht und freuen uns über jeden der mitarbeiten will. Das Spannungsfeld, mit dem wir uns beschäftigen, bedarf dieser Aufmerksamkeit und ist der Mühe wert. ■



MARCUS KÖHLER (49)  
ist Oberstaatsanwalt beim  
Bundesgerichtshof und  
Mitglied im AsJ-Bundesvorstand.

## SICHER, FREI, GERECHT – GEDANKEN ZU EINER SOZIALDEMO- KRATISCHEN STRAFRECHTSPOLITIK AUF DER HÖHE DER ZEIT –

Die sozialdemokratische Grundwertetrias von Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität sind der Kitt, der eine weltoffene und freiheitliche Gesellschaft zusammenhält. Ihre Verwirklichung ist ohne das staatliche Gewaltmonopol nicht vorstellbar. Der demokratische Rechtsstaat ist mithin verpflichtet, Straftaten aufzuklären und zu ahnden. Eine konsequente, rechtsstaatliche Strafverfolgung ist ein Gebot der Gerechtigkeit und Garant für den inneren Frieden in einer liberalen Gesellschaft. Kriminalitätsbekämpfung mit den Mitteln des Strafrechts ist damit ein sozialdemokratisches Anliegen.

Sozialdemokratische Strafrechtspolitik darf das Strafrecht weder als Allheilmittel gegen jegliches sozial unerwünschtes Verhalten noch als Instrument zur „Besserung der Menschheit“ betrachten. Eine Gesellschaft, die diese Ziele mit den Mitteln des Strafrechts zu verwirklichen suchte, wäre im Grunde totalitär. Nicht alles, was einem missfällt, muss verboten sein. Und nicht alles, was verboten ist, muss strafbar sein. Vielmehr darf und kann das Strafrecht im Rechtsstaat nur die ultima ratio sein.

Eine sozialdemokratische Strafrechtspolitik muss mithin als erstes neu darüber nachdenken, was zum Kernbestand des Strafrechts gehört, und

welche verbotenen Handlungen lediglich als Ordnungswidrigkeiten zu sanktionieren sind. Denn es gibt nicht zu wenige Strafgesetze, sondern zu vieles, um was sich Kriminalpolizei und Strafjustiz kümmern soll. Es besteht kein Mangel an Strafgesetzen. Zu beklagen ist allerdings ein erhebliches Vollzugsdefizit. Das betrifft vor allem Kriminalitätsphänomene, von denen eine besondere Gefahr für eine freiheitliche und weltoffene Gesellschaft ausgeht. Das sind namentlich organisierte Kriminalität und Terrorismus, Steuerhinterziehung und Wirtschaftskriminalität, Gewalttaten und sexuelle Übergriffe im öffentlichen Raum sowie organisierter Wohnungseinbruch. Die SPD muss deshalb ein überzeugendes Konzept für die Beseitigung dieses Defizits anbieten. Andernfalls droht ein schleichernder Vertrauensverlust der Bevölkerung in den freiheitlich-demokratischen Rechtsstaat.

Die Bausteine für eine konkrete sozialdemokratische Strafrechtspolitik auf Höhe der Zeit lassen sich thesenartig wie folgt beschreiben:

1. Die Strafjustiz muss personell und technisch deutlich besser ausgestattet werden. Kriminalität wird nicht selten lediglich „verwaltet“. Das beschleunigte Verfahren führt ein Schattendasein. Dieser Zustand ist untragbar.
2. Das Strafrecht muss auf seinen Kernbestand beschränkt werden. Insbesondere das Nebenstrafrecht bedarf einer Revision. Dies entspricht dem ultima ratio-Grundsatz. Vor allem aber werden Polizei und Strafjustiz angesichts endlicher personeller Mittel nur durch diese Beschränkung dauerhaft in der Lage sein, Straftaten zügig aufzuklären und konsequent zu ahnden.
3. Die Strafjustiz muss weitgehend von der Verfolgung von Bagatelldelikten entlastet werden. Durch das Drehen an wenigen Stellschrauben kann dabei vieles erreicht werden. So sollte für einzelne Delikte (z. B. Erschleichen von Leistungen) die Strafbarkeitsschwelle deutlich angehoben. Sinnvoll wäre es zudem, das Instrument der Verweisung auf den Privatklageweg auszuweiten. Und auch die mit viel Aufwand für Staatsanwaltschaften und Polizei verbundene strafrechtliche Verfolgung des Erwerbs und Besitzes von Cannabis zum Eigenkonsum muss unter diesem Gesichtspunkt ernsthaft auf den Prüfstand gestellt werden.
4. Die Staatsanwaltschaften müssen von sachfremden Aufgaben befreit werden. Zahlreiche Strafanzeigen verfolgen ersichtlich rein zivilrechtliche Zwecke. Den Staatsanwaltschaften muss ein Instrument an die

Hand gegeben werden, mit diesem zeit- und ressourcenraubenden Phänomen umzugehen. Abhilfe schaffen würde etwa die Erweiterung der Möglichkeit, den Anzeigerstatter auf den für zivilrechtliche Sachverhalte primär vorgesehenen Zivilrechtsweg zu verweisen.

5. Das bestehende starre Sanktionssystem bedarf einer Reform. Die Vollstreckung von Freiheitsstrafen in Fällen der Kleinkriminalität ist ein Ausdruck der Hilflosigkeit. Mit dem Vorschlag für ein generelles Fahrverbot hat Bundesjustizminister Heiko Maas die Debatte eröffnet. Sie sollte sich nicht aber darauf beschränken. Bedenkenswert erscheint beispielsweise das Mittel des Hausarrests.
6. Der beste Schutz vor Straftaten ist ein Katalog effektiver Präventionsmaßnahmen. Ein Großteil der Wohnungseinbrüche könnte durch einbruchssichere Türen und Fenster verhindert werden. Das wirksamste Mittel gegen Computer- und Cyberkriminalität ist der bestmögliche Schutz von Computern und Smartphones. Die SPD hat mit dem Förderprogramm für einen besseren Schutz vor Wohnungseinbrüchen eine wichtige Maßnahme durchgesetzt. Allerdings ist das Programm kompliziert ausgestaltet. Zudem ist es auf Haus- und Wohnungseigentümer zugeschnitten. Sozialdemokratische Politik muss Mieterinnen und Mietern aber mindestens genauso gut beim Schutz ihrer Privatsphäre und ihres Eigentums unterstützen wie Wohnungseigentümer. Der Feld der Computerkriminalität liegt hingegen praktisch noch völlig brach, obwohl gerade in diesem Bereich durch wirksame technische Präventionsmaßnahmen zahllose Straftaten verhindert und damit Polizei und Justiz immens entlastet werden könnten.

Die Strafrechtspolitik ist kein bloßer akademischer Diskurs. Das haben zuletzt die Debatten um „nein heißt nein“ im Sexualstrafrecht und die heftigen Diskussionen nach der Kölner Silvesternacht gezeigt. Umso wichtiger ist ein klarer Kurs der SPD, der die Kriminalitätsbekämpfung als ein sozialdemokratisches Anliegen begreift, und dessen Markenzeichen Rechtsstaatlichkeit, Vernunft und Augenmaß sind. Die AsJ wird ihren Beitrag zu dieser Debatte leisten. ■



**TINA WINTER (35)**  
ist stv. Landesvorsitzende der AsJ Hamburg, Mitglied im Bundesvorstand der AsJ und Mitglied der Projektgruppe, deren Arbeitsergebnisse hier vorgestellt werden.\*

## PROJEKTBERICHT ZUR STÄRKUNG DER GRUNDLAGEN UND METHODEN IN DER UNIVERSITÄREN JURISTEN-AUSBILDUNG

Die Justizministerkonferenz möchte die Juristenausbildung harmonisieren und den Pflichtfachstoff begrenzen. Diese Zielsetzung macht es erforderlich, die Inhalte der Juristenausbildung insgesamt auf den Prüfstand zu stellen. Die Begrenzung des Pflichtfachstoffs in den Fachsäulen ermöglicht es, die Grundlagen und Methoden im Studium aufzuwerten. Der folgende Beitrag fasst einen in Hamburg entwickelten Reformvorschlag zusammen, der sich genau diesem Anliegen widmet.

### I. Aktuelle Entwicklungen

Die Justizministerkonferenz hat den Ausschuss zur Koordinierung der Juristenausbildung beauftragt, auf ihrer Herbstkonferenz 2016 über Angleichungsmöglichkeiten in der Ausbildung zu berichten<sup>1</sup>. Das Mandat sieht neben der Harmonisierung zugleich eine Begrenzung des Pflichtstoffes für

<sup>1</sup> Beschluss vom 6.11.2014, abrufbar unter <https://www.justiz.nrw.de/JM/leitung/jumiko/beschluesse/index.php>.

*\*Mitglieder des Organisationsteams des Projekts: Dr. Johanna Croon-Gestefeld, Dr. Anika Klafki, Dr. Philip Liebenow, Ass. iur. Benedikt Straubinger, Ass. iur. Jan Wildhirth, Ass. iur. Tina Winter. Der Projektbericht beruht auf einer längeren Textfassung, an der alle Mitglieder des Organisationsteams mitgewirkt haben. Den vollständigen Bericht stellen wir auf Nachfrage gern zur Verfügung.*

beide Staatsprüfungen vor. In den Jahren 2013-15 wurde in Hamburg ein auf die universitäre Juristenausbildung bezogener Reformvorschlag entwickelt<sup>2</sup>. Diesen Vorschlag stellte das Organisationsteam stellvertretend für alle Beteiligten im Sommer 2015 im Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz und im Januar 2016 dem Koordinierungsausschuss der Justizministerkonferenz vor. Seine Umsetzung würde die deutsche Juristenausbildung aufwerten und kann als inhaltliche Leitlinie für die anstehende Reform dienen.

### II. Methodischer Ansatz

Der in Hamburg entwickelte Vorschlag verbindet die Begrenzung des mittlerweile ausgefertigten<sup>3</sup> Pflichtfachstoffs in den drei Fachsäulen Strafrecht, öffentliches Recht und Zivilrecht mit einer Aufwertung der Grundlagen und Methoden, indem er Kenntnisse und Fertigkeiten aus den letztgenannten Bereichen zu eigenständigen Inhalten des Pflichtfachstoffs erhebt.

Dabei ruht der Vorschlag auf einer breiten Legitimationsbasis über Fachsäulen und Berufsgruppen hinweg: Vertreter aus Wissenschaft und Praxis erarbeiteten die reformierten Prüfungsgegenstände in mehreren Workshops mit breitem Teilnehmerkreis von jeweils 20-40 Personen sowie in ebenfalls breit besetzten Arbeitsgruppen (drei zu den einzelnen Fachsäulen, eine zur Grundlagen- und Methodenorientierung). Grundlage war ein bottom-up-Ansatz, bei dem die Prüfungsgegenstände entsprechend ihrer Bedeutung für die juristische Ausbildung zusammengestellt wurden.

Die Inhalte mussten

- besonderen exemplarischen Mehrwert aufweisen
- geeignet sein, das allgemeine Systemverständnis zu fördern und grundlagenorientiertes Wissen zu integrieren
- für die Internationalisierung und Europäisierung des Rechts und für die Praxis relevant sein
- dazu beitragen, die fachliche und persönliche Entwicklung der Studierenden zu fördern.

Der Vorschlag untergliedert die ausgewählten Inhalte in die Kategorien Fallwissen, Orientierungswissen und Spezialwissen. Mit Fallwissen sollen Prüflinge auch künftig komplexe Fälle mit Hilfe der Gutachtentechnik lösen. Im Bereich des Orientierungswissens soll der Fokus auf der Vermittlung genereller Strukturen liegen. Hier werden von Prüflingen keine Kenntnisse spezieller Rechtsprechung oder von Prinzipien, die nicht direkt aus dem Gesetz ableitbar sind, gefordert. Spezialwissen wird aus dem Bereich des Pflichtfachkanons ausgenommen.

<sup>2</sup> JuS Magazin 2015, 48.

<sup>3</sup> So bereits Böckenförde, JZ 1997, 317; Ladenburger Manifest, NJW 1997, 2935.

### III. Zusammenfassung der Ergebnisse

Die Ergebnisse des Hamburger Reformvorschlags können hier nicht ausführlich wiedergegeben werden<sup>4</sup>. Aus den vier Arbeitsfeldern werden daher nur Beispiele genannt, die besonders geeignet sind, die Vorgehensweise bei der Zusammenstellung der Inhalt aufzuzeigen.

#### 1. Grundlagen und Methoden

Die Begrenzung des Pflichtfachstoffs ermöglichte eine vertiefte Beschäftigung mit den Grundlagen und Methoden. Trotz ihrer großen Bedeutung für Wissenschaft und Praxis spielen Grundlagen und Methoden in Lehre und Prüfung seit langem nur eine untergeordnete Rolle. Dieser Missstand soll durch den Reformvorschlag behoben werden.

Der Hamburger Vorschlag konkretisiert sechs Wissens- und Kompetenzfelder für den Bereich der Grundlagen: Juristische Grundlagenfächer (Rechtsgeschichte, Rechtsphilosophie, Rechtstheorie, Rechtssoziologie und die ökonomische Analyse des Rechts), Rechtsgestaltung (Grundzüge der Gesetzgebungs- und Vertragsgestaltungslehre), Rechtsvergleichung und internationale Kontextualisierung des Rechts, Konflikte und Mechanismen der Streitbeilegung, Interdisziplinär informierte Rechtswissenschaft und Sprache und Kommunikation. Wissen aus diesen Bereichen soll – u.a. unter Berücksichtigung von Wahlmöglichkeiten der Studierenden - auf dem Niveau von Orientierungswissen beherrscht werden.

#### 2. Fachsäulen Strafrecht, Öffentliches Recht und Zivilrecht

In den Fachsäulen Strafrecht, Öffentliches Recht und Zivilrecht wurde der bisherige Prüfungsstoff unter Beachtung des eingangs geschilderten bottom-up-Ansatzes neu aufgebaut, differenzierter gewichtet und im Ergebnis auch schlanker gestaltet als bislang.

Im Strafrecht wurden die Delikte reduziert, die es umfänglich als Fallwissen zu beherrschen gilt. Fallwissen sind u.a. Straftaten gegen Leib und Leben sowie Delikte gegen Eigentum und Vermögen. Etliches Spezialwissen wurde aufgrund des geringen exemplarischen Mehrwerts und erheblichen Lernaufwands aus dem Pflichtfachstoff gestrichen. Bspw. betrifft dies die Brandstiftungsdelikte.

Orientierungswissen wird bei Delikten vorausgesetzt, welche nicht umfänglich beherrscht werden müssen, aber auch nicht komplett wegfallen

<sup>4</sup> Ausführliche Darstellung in: JuS Magazin 2015, 48.

können – etwa, weil sie wichtige Auffangdelikte sind oder zur Allgemeinbildung zählen. Der Prüfling muss Rechtsgut bzw. Schutzzweck des Delikts erkennen, die systematische Stellung und Funktion des Delikts einordnen und die Tathandlung des Delikts definieren können. Hierunter fallen z. B. Hausfriedensbruch, Unerlaubtes Entfernen vom Unfallort oder Gefährliche Eingriffe in den Straßenverkehr.

Auch im Öffentlichen Recht differenziert der Vorschlag stärker als bislang. Im Verfassungsrecht bspw. sind folgende Inhalte als Fallwissen klassifiziert worden: Die Grundrechtsdogmatik wird durch exemplarische Grundrechte (Art. 1 bis 5, 10, 12, 13, 14 und 19 GG) abgedeckt. Die Grundrechte aus Art. 6 und Art. 9 GG müssen dagegen nur noch als Orientierungswissen erlernt werden.

Dem Europarecht wird ein insgesamt höherer Stellenwert beigemessen, obwohl auch dort viele Inhalte dem Orientierungswissen zugeschlagen werden. Prüflinge müssen u.a. die Struktur des Staatenbundes verstehen, seine Organe und deren Befugnisse kennen und die Handlungsweisen der Union abgrenzen können. Sie müssen zudem sowohl die Auslegung des Unionsrechts als auch die europarechtskonforme Auslegung des mitgliedstaatlichen Rechts erlernen.

Im Verwaltungsrecht beispielsweise umfasst das Fallwissen die Rechtsquellen, Grundlagen und Handlungsformen der Verwaltung einschließlich der Bezüge zum Unionsrecht und der verwaltungsrechtlichen Vollstreckung. Zudem müssen der allgemeine öffentlich-rechtliche Unterlassungsanspruch, der Folgenbeseitigungsanspruch und aus dem Staatshaftungsrecht exemplarisch der Amtshaftungsanspruch einschließlich seiner unionsrechtlichen Bezüge beherrscht werden.

Im Zivilrecht sind nach wie vor die wesentlichen Teile des BGB Fallwissen. Wie bisher sollen der Allgemeine Teil des BGB sowie die Regelungen zu Inhalt der Schuldverhältnisse, AGB, Schuldverhältnissen aus Verträgen (ohne Draufgabe und Vertragsstrafe), Erlöschen der Schuldverhältnisse (ohne Hinterlegung und Erlass), Übertragung einer Forderung, Schuldübernahme und Gesamtschuld zum Pflichtfachkanon gehören.

Zum Orientierungswissen zählen u.a.: Das Recht der juristischen Person nach dem Allgemeinen Teil des BGB sowie das Recht der Mehrheit von Schuldnern oder Gläubigern (Ausnahme: Gesamtschuld) und das Recht der Dienstbarkeiten. Im Familienrecht sollen Prüflinge überblicksartig mit den Wirkungen der Ehe im Allgemeinen und dem ehelichen Güterrecht (ohne dem Recht der Gütergemeinschaft) vertraut sein. Im Erbrecht sollen

Prüflinge mit den Grundzügen der gesetzlichen Erbfolge, der Verfügung von Todes wegen (ohne Auflage und Testamentvollstreckung), der Annahme und Ausschlagung der Erbschaft, der Erbengemeinschaft, der Wirkung des Erbscheins, der Erbenhaftung und des Erbvertrags vertraut sein.

#### IV. Prüfungsmodalitäten

Die grundlagenorientierten Inhalte und Fähigkeiten lassen sich nicht alle in der Form eines Prüfungsgegenständekatalogs abbilden und sind nicht alle gleichermaßen der schriftlichen Prüfung zugänglich. Für die Frage der Prüfbarkeit ist zu differenzieren: Rechtsgestaltung und Rechtsvergleichung umfassen Inhalte und Methoden, die auch in Klausuren gut geprüft werden können und einer Regelung in einem Prüfungsgegenständekatalog leicht zugänglich sind. Juristische Grundlagenfächer und eine interdisziplinär informierte Rechtswissenschaft sind dagegen breiter gefächert. Leistungen in diesen Bereichen können deshalb auch als Zulassungsvoraussetzungen zur Pflichtfachprüfung ausgestaltet werden.

Für schriftlich prüfbares Grundlagenwissen bietet sich die fallbezogene gewichtete Zusatzfrage als Prüfungsformat an. Dies wird auch in der deutschlandweiten Diskussion empfohlen<sup>5</sup>. Die schriftliche Prüfung von methodischen Fähigkeiten und speziell Grundlagenwissen erfordert daher keinen eigenen Klausurtyp. Differenzierende Regelungen derart, dass die Qualität der Beantwortung der Zusatzfrage nicht allein über das Nichtbestehen oder Bestehen einer Klausur entscheidet, wären möglich.

#### V. Zusammenfassung

Der Hamburger Vorschlag wurde im breiten Diskurs entwickelt, begrenzt den Pflichtfachstoff durch stringente Kategorisierung in Fallwissen, Orientierungswissen und Spezialwissen und entwickelt Prüfungsmodalitäten für Grundlagen und methodische Fähigkeiten. Seine Umsetzung würde die Juristenausbildung aufwerten und kann als Leitlinie für die Reform der Juristenausbildung dienen. ■

<sup>5</sup> Reimer, in: Hochschulrektorenkonferenz (Hrsg.), *Juristenausbildung heute*, Bonn 2014, S. 32, 33.



MICHAEL RAJKOWSKI (33)  
ist Rechtsanwalt in einer Stuttgarter  
Kanzlei und Vorsitzender des  
AsJ-Landesverbands  
Baden-Württemberg.

## CROWDWORKING: GERECHTE ARBEITSBEDINGUNGEN IN DER CROWD SCHAFFEN!

Weltweit und zunehmend auch in Deutschland bieten im Zuge der sog. „Wirtschaft 4.0“ immer mehr Menschen ihre Arbeitskraft auf Internetplattformen an. Viele davon schätzen zweifellos die damit verbundene Flexibilität bei Ihrer Arbeitsgestaltung. Die Auftraggeber dieser „Crowd“ hingegen können auf ein gewaltiges Potenzial an schnell verfügbaren Kräften für die Erledigung verschiedenster Aufgaben zurückgreifen. In unzähligen Anwendungsfällen können so Effizienz gesteigert und Kosten gespart werden. Das damit beschriebene Phänomen des sog. „Crowdworking“ verfügt jedoch auch über eine zweite Seite der Medaille – so kann es die Scheinselbständigkeit der sog. „Crowdworker“ befördern und dazu beitragen, soziale arbeitsrechtliche Schutzstandards legal zu umgehen. Die unübersichtliche Gemengelage voller Chancen und Gefahren ist Anlass für die ASJ, hier einen thematischen Schwerpunkt zu setzen und sich näher mit dem rechtspolitischen Handlungsbedarf zu befassen.

Begrifflich ist beim Crowdworking<sup>1</sup> zunächst zu unterscheiden zwischen der Vergabe von oft in kleinste Einzelaufgaben unterteilte Arbeiten über digitale Plattformen an eigene Beschäftigte eines Unternehmens, dem sog. internen Crowdworking, sowie der Vergabe von Arbeit an externe Kräfte,

<sup>1</sup> Vgl. grundlegend: Benner (Hrsg.) *Crowdwork – zurück zur Zukunft? Perspektiven digitaler Arbeit*; Bund Verlag 2014

dem sog. externen Crowdfunding. Der nachfolgende Artikel widmet sich alleine dem letzteren, da vor allem hier das klassische Arbeitsrecht an seine Grenzen stößt und – wie gezeigt wird – mögliche Schattenseiten der aufgezeigten Entwicklung rechtspolitische Weichenstellungen erfordern.

### **Warum greift das klassische Arbeitsrecht nicht?**

Beim externen Crowdfunding übernehmen Unternehmen - wenn überhaupt - nur noch Teile einer klassischen Arbeitgeberfunktion und handeln stattdessen primär als Auftraggeber. Zunächst sind diese Verträge zwischen Auftraggeber und Crowdfunder im Lichte der Allgemeinen Geschäftsbedingungen der Plattformen auszulegen. Es handelt sich in aller Regel um Werk- oder Dienstverträge bzw. typengemischte Verträge mit Elementen beider Vertragsarten. Für die Anwendbarkeit des Arbeitsrechts wird es daher zumeist an einer Einbindung der Crowdfunder in einen Betrieb fehlen. Sie sind zudem regelmäßig nicht weisungsgebunden und genießen weitgehende Arbeitszeitsouveränität. Auch die sächlichen Mittel für ihre Arbeit - im Wesentlichen einen Computer mit Internetanschluss - stellen sie meist selbst. Damit sind sie im Ergebnis keine Arbeitnehmer.

### **Welche Schutzstandards gelten dann?**

Zwar unterliegen die allgemeinen Geschäftsbedingungen der die Crowdfunder vermittelnden Plattformen selbstverständlich einer AGB Kontrolle. Jedoch sind Crowdfunder in aller Regel keine Verbraucher, sofern sie ihren Lebensunterhalt mit der Arbeit finanzieren. Dadurch beschränkt sich die B2B-typische Angemessenheitskontrolle auf das Verbot unangemessener Benachteiligungen und überraschender Klauseln. Darüber hinaus lässt sich selbst dieser Minimalschutz aushebeln, da mit den Crowdfundern als Solo-Selbständigen wirksam die Anwendbarkeit ausländischen Rechts vereinbart werden kann, wenn diese über ausländische Plattformen Verträge schließen, wie etwa über Amazon Mechanical Turk.<sup>2</sup>

Selbst dort, wo die Verträge dem deutschen Recht unterliegen sind bisher - trotz der sehr häufig AGB-rechtlich unwirksamen Bestimmungen vieler Crowdfunding Plattformen - kaum Klagen Einzelner gegen solche Bedingungen ersichtlich.

### **Was kann zur Verbesserung der Fairness der Bedingungen getan werden?**

Naheliegender ist, dass auch zur Durchsetzung digitaler Fairness kollektive Instrumente mehr Erfolg versprechen – so wie es im klassischen kollekti-

<sup>2</sup> Eine der ersten Crowdfunding Plattformen aus den USA, siehe [www.mturk.com](http://www.mturk.com)

ven Arbeitsrecht und dem Verbraucherschutz bekannt und bewährt ist. Es scheint daher wünschenswert, diese Instrumente zu stärken. Aktuell fehlt es aber in der Praxis an Interessenverbänden für Crowdfunder, die auch heute schon klagebefugt wären. Insbesondere die Gewerkschaften müssen sich hier die Frage stellen, ob und warum nicht auch sie in diese Rolle schlüpfen wollen und können.

Eine rechtspolitische Handlungsmöglichkeit liegt darin, die für Verbraucher bestehenden Standards auch auf Crowdfunder zu erstrecken - wobei die oft strukturelle Unterlegenheit von Crowdfundern bereits durch die Anwendung von einzelnen Verbraucherschutzvorschriften verbessert werden könnte. Ein Vorbild für eine derartige Konstruktion wäre etwa die Existenzgründerregelung bei Finanzierungshilfen, wo einzelne Verbraucherschutzvorschriften auf besonders schutzwürdige selbständig tätige Personen erstreckt werden. Daneben werden weitergehende Anpassungen in der Rechtswissenschaft diskutiert – wie etwa ein Heimarbeitergesetz 2.0, das vor dem Hintergrund einer vergleichbaren Interessenlage auf das Crowdfunding erstreckt werden könnte.

### **Was ist mit der sozialen Sicherheit?**

Mit Blick auf die gesetzlich nicht garantierte soziale Absicherung von Crowdfundern muss zunächst verdeutlicht werden, dass die dabei vorhersehbare Entwicklung der Altersarmut letztlich zu einer Last für alle Beschäftigten und Steuerzahler werden kann. Um zu verhindern, dass die Beschäftigungsgruppe der Crowdfunder keine ausreichende Altersvorsorge trifft, ist an dieser Stelle zu diskutieren, unter welchen Voraussetzungen und wie Crowdfunder als Solo-Selbständige in die sozialen Sicherungssysteme der Arbeitnehmer einbezogen werden können.

### **Wie steht es um die bisherige Debatte?**

Neben einer zunehmend detaillierten Auseinandersetzung in der Wissenschaft, insbesondere auch der Rechtswissenschaft, existieren zur möglichen Entwicklung des Crowdfunding vor allem Papiere und Informationsseiten verschiedener Gewerkschaften.<sup>3</sup> Darüber hinaus haben auch Bundesregierung und SPD das Crowdfunding immerhin als Zukunftsthema erkannt (vgl. beispielsweise den BMAS-Forschungsbericht 463 (2/2016)\*). Es fehlt jedoch bisher in der Politik an einer konkreteren Benennung des

<sup>3</sup> Siehe beispielsweise die IG-Metall unter <http://www.faircrowdwork.org/> sowie die ver.di unter <https://innovativon-gute-arbeit.verdi.de/themen/crowdwork/++co++b3e7c976-0b9a-11e6-be57-525400248a66>.

<sup>4</sup> [www.bw.igm.de/info/hinweis.html?id=75856](http://www.bw.igm.de/info/hinweis.html?id=75856).

rechtspolitischen Handlungsbedarfs und einer offenen Diskussion der im Raum stehenden Vorschläge.

### Was kann die ASJ tun?

Die ASJ sieht sich in der Verantwortung, die entscheidenden rechtlichen Stellschrauben aufzuzeigen und sie neu auszurichten. Dabei gilt es sowohl die Chancen des Crowdfunding für den innovationsfreundlichen Wirtschaftsstandort Deutschland zu nutzen, als auch, Gefahren frühzeitig zu erkennen und zu minimieren. Wichtig scheint ein behutsames Vorgehen, um auch die Bedürfnisse und Sympathien der Menschen für neue Arbeitsformen wie dem Crowdfunding zu berücksichtigen und nicht als regulierungswütige „Verbotspartei“ wahrgenommen zu werden. Es sollen daher gesetzgeberische Maßnahmen identifiziert werden, die sowohl den sozialen Schutz der Crowdworker verbessern, als auch die Belange der von einer zunehmenden Aufgabenverlagerung nach außen betroffenen „konventionellen Arbeitnehmer“ berücksichtigen.

Konkret hat die Bundes-ASJ bereits einen Beschluss beim ASJ-Bundesausschuss im April 2016 in Hamburg verabschiedet. Das Thema sollte weiter im Fokus bleiben. ■

BEATE BÜTTNER (61)  
ist Volljuristin und  
Dipl. Sozialpädagogin (FH) und  
arbeitet als parlamentarische  
Beraterin bei der BayernSPD-Land-  
tagsfraktion im Bereich Verfassung,  
Recht und Parlamentsfragen.

## BAYERISCHES INTEGRATIONSGESETZ

Vor dem Hintergrund der insbesondere im Jahr 2015 in Bayern stark angestiegenen Zuwanderung ist es eigentlich zu begrüßen, dass die Bayerische Staatsregierung ihren bisherigen Widerstand aufgeben hat und eingesehen hat, dass Bayern ein Integrationsgesetz braucht. Was dann allerdings die Bayerische Staatsregierung vorgelegt hat, ist ein Gesetzentwurf, der vollkommen aus dem Rahmen der Integrationsgesetze fällt, die in einigen anderen Bundesländern in Kraft getreten sind bzw. sich dort in Diskussion befinden.

Platzbedingt kann in diesem Artikel nicht auf die Einzelheiten des Gesetzentwurfs eingegangen werden, daher seien nur einige Beispiele erwähnt.

### Integrationsverständnis: Assimilation statt Integration

In Art. 1 des Gesetzentwurfs und in einer Reihe von weiteren Bestimmungen kommt ein ganz spezifisches Verständnis von Integration zum Ausdruck. Obwohl der Integrationsbegriff oberflächlich betrachtet zwischen verschiedenen Perspektiven oszilliert („Geben und Nehmen – für beide Seiten“ versus „Fördern und „Fordern“), bleibt der Entwurf einem Integrationsbegriff verhaftet, der aus sozialwissenschaftlicher Sicht eher dem klassischen Begriff der monistischen Assimilation als dem der Integration entspricht, also der sozio-kulturellen, sprachlichen und identifikatorischen Anpassung der Migrantinnen und Migranten an die Kultur, an das Werte-, Sozial- und Rechtssystem der dominanten Ankunfts-gesellschaft. Gilt diese Assimilation dem Gesetzentwurf nach als Leistung und Pflicht der Eingewanderten?

wanderten, so wird diesen von der Aufnahmegesellschaft – hier in einer paternalistisch-karitativen Wendung – „Hilfe und Unterstützung“ angeboten.

### **Konzept der Leitkultur**

Die einseitige Prägung des Integrationsbegriffs manifestiert sich auch am Begriff der „Leitkultur“, den der Entwurf in einer Präambel (Präambeln sind vollkommen ungewöhnlich für einfache Gesetze) als übergreifenden Maßstab einführt und an verschiedenen Stellen verwendet. Unschärf bleibt, durch welche Elemente das Konzept der „Leitkultur“ über die vagen Rückgriffe auf Brauchtum, Sitte und Tradition, die heimische Kultur, Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung hinaus konkret charakterisiert ist. Das Konzept der Leitkultur legt eine Deutung der bayerischen (oder der deutschen oder der europäischen) Gesellschaft zugrunde, deren Zusammenhalt auf einer angenommenen Homogenität basiert. Eine solche Interpretation entspricht nicht jüngeren sozialwissenschaftlichen Beschreibungen gesellschaftlichen Zusammenlebens, die gerade betonen, dass moderne Gesellschaften heterogen sind und sich nicht mehr in einer „Leitkultur“ zusammenfassen lassen. Anstelle einer „Leitkultur“, die nicht klar definiert werden kann, sollte auf das Grundgesetz bzw. die Bayerische Verfassung verwiesen werden, die die bestehende „freiheitlich demokratische Grundordnung“ fixieren.

### **Integrationspflichten für Jedermann**

Besonders bedenklich ist es, wenn der Entwurf in Art. 13 und 14 Jedermann-Pflichten zum Schutz der Rechts- und Wertordnung sowie der verfassungsmäßigen Ordnung einführt. Diese Bestimmungen sind nicht lediglich an Migrantinnen und Migranten adressiert, sondern an Jedermann. Art. 13 schafft für die Sicherheitsbehörden die Befugnis, unter bestimmten Voraussetzungen jemanden zu verpflichten, sich einem Grundkurs über die Werte der freiheitlichen demokratischen Grundordnung zu unterziehen. Wer der Anordnung nicht nachkommt, kann mit einer Geldbuße belegt werden. Bei diesen Regelungen stellen sich schon die verfassungsrechtlichen Fragen der Gesetzgebungskompetenz des Freistaates, der verfassungsrechtlich notwendigen, aus dem Rechtsstaatsprinzip abgeleiteten Bestimmtheit und Normenklarheit, die Wahrung der Grundrechte der Meinungs- und Religionsfreiheit und schließlich die Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit. Es kann bei cursorischer Betrachtung bezweifelt werden, dass die Art. 13 und 14 all diese Anforderungen erfüllen. Jedenfalls muss davon ausgegangen werden, dass die Bestimmungen nicht hinreichend bestimmt sind. Beide Vorschriften enthalten viele unbestimm-

te Rechtsbegriffe, die das Rechtssystem zudem bislang nicht kennt. Art. 13 knüpft an Regelverstößen an, bei denen die Natur der Regeln unklar ist. Offenbar soll es nicht um Rechtspflichten gehen. Wer durch solche Regelverstöße erkennen lässt, dass ihr oder ihm die Rechts- und Werteordnung unbekannt oder gleichgültig ist, kann zur Teilnahme an dem Kurs verpflichtet werden.

Gegen den Gesetzentwurf der Staatsregierung hat sich in Bayern ein breites Bündnis aus Organisationen und Verbänden gebildet, dem auch Parteien (SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, DIE LINKE) beigetreten sind. Auch Juristenverbände wie RAV und NRV sind dabei. Angekündigt ist bereits eine Verfassungsbeschwerde, die der ehemalige ASJ-Bundesvorsitzende Dr. Klaus Hahnzog mit anderen Rechtsanwälten zusammen beim BVerfG erheben wird. ■



CHRISTIAN OESTMANN (51)  
ist Vorsitzender Richter am  
Verwaltungsgericht Berlin und  
Landesvorsitzender der ASJ Berlin  
und Bundessprecher der Richter  
und Staatsanwälte in ver.di.

Mit gut 50 Teilnehmerinnen und Teilnehmer diskutierten wir lebhaft und engagiert den Gesetzentwurf der Bundesregierung, mit dem die Gesetzeslücken im Sexualstrafrecht geschlossen werden. Auch Einführung eines Straftatbestandes der sexuellen Belästigung und die Fragen der Beweisbarkeit in der Praxis wurde intensiv erörtert. Von den Praktikern aus der Justiz wurden wertvolle Hinweise für die Umsetzung des Gesetzes gegeben, die auch in das Gesetzgebungsverfahren eingeflossen sind.

Am 7. Juli 2016 hat der Bundestag ein neues Gesetz im Sexualstrafrecht beschlossen, das einen Meilenstein in der Geschichte des Strafrechts darstellt. Die ASJ Berlin und die ASF Berlin haben hierzu einen wichtigen Beitrag geleistet. ■

## VERGEWALTIGUNG UND REFORM DES SEXUALSTRAFRECHTS

Gemeinsam mit der Arbeitsgemeinschaft Sozialdemokratischer Frauen haben wir am 25. Mai 2016 nahezu zeitgleich mit den parlamentarischen Beratungen über Vergewaltigung, sexuelle Nötigung und die anstehende Reform des Sexualstrafrechts diskutiert. In das Thema eingeführt haben:

- Dr. Eva Högl, Mitglied des Bundestages und Landesvorsitzende der ASF
- Thomas Schulz-Spirohn, Staatsanwalt in Berlin
- Dagmar Freudenberg, Vorsitzende der Strafrechtskommission des DJB
- Christian Oestmann, Vorsitzender Richter am Verwaltungsgericht Berlin und Landesvorsitzender der ASJ

Moderiert wurde die Veranstaltung von Vera Junker, Leitende Oberstaatsanwältin in Berlin.

Nein heißt Nein – eigentlich eine Selbstverständlichkeit – doch in Deutschland galt dieser Grundsatz im Sexualstrafrecht bisher noch nicht. Das Strafgesetzbuch sah eine Strafe wegen Vergewaltigung oder sexuelle Nötigung nur vor, wenn der Täter sein Opfer nötigt, also wenn sich das Opfer aktiv zur Wehr setzte und der Täter den Willen des Opfers mit gewaltsamen Mitteln beugte. Nach der Istanbul-Konvention des Europarats von 2011 ist aber jede nicht einverständliche sexuell bestimmte Handlung unter Strafe zu stellen.



DR. ARIANE LOOF (40)  
ist Rechtsanwältin in Berlin mit dem  
Schwerpunkt Compliance und Mit-  
glied des Vorstandes der ASJ Berlin.

## VERBANDSSTRAFRECHT: EINE WIRKSAME WAFFE GEGEN „ORGANISIERTE UNVERANTWORTLICHKEIT“?

Die Einführung eines Verbandsstrafgesetzes wird nach dem Entwurf des Justizministeriums Nordrhein-Westfalen im September 2013 unter Thomas Kutschaty weiterhin heftig diskutiert. Die Verbandsstrafbarkeit existiert bereits in vielen Staaten, so z.B. in Österreich, Großbritannien, Frankreich und den USA. In Deutschland wird die Verbandsstrafe von der Wirtschaft teilweise abgelehnt, weil sich dann erstmals Unternehmen bei Zuwiderhandlungen ihrer Organe und Mitarbeiter, die durch Fehler in der Organisation ermöglicht wurden, strafrechtlich verantworten müssten. Während in der Wissenschaft vor allem die formale Eingliederung der Verbandsstrafbarkeit in das StGB diskutiert wird, fragt sich die Praxis, ob mit der Verbandsstrafe Missstände in Unternehmen wirkungsvoller als bisher bekämpft und Korruptionsskandale wie bei Siemens und Daimler oder der jüngste Abgasskandal bei VW verhindert werden können.

In der gemeinsamen Veranstaltung von ASJ und AGS Berlin über die Einführung eines Verbandsstrafgesetzes in Deutschland haben am 23. Juni 2016 die Referenten Marcus Köhler (Bundesvorstand ASJ und OStA am Bundesgerichtshof), Vera Junker (Vorstand ASJ Berlin und LOStA in Berlin) und Dr. Ariane Loof (Vorstand ASJ Berlin und RAin in Berlin) mit Parteimit-

gliedern und Vertretern der Wirtschaft diskutiert. Moderiert wurde die Veranstaltung durch Angelika Syring (Vorstandsvorsitzende AGS Berlin) und Cora Schaumann (Vorstand ASJ Berlin).

Die Referenten stellten aus ihrer langjährigen Erfahrung in Wirtschaftsstrafsachen die gesellschaftliche Bedeutung einer wirkungsvollen Bekämpfung von Korruption, Betrug und anderen Straftaten, die Gesellschaft und Mitarbeiter schädigen können, dar. Wenn Mitarbeiter von Unternehmen gegen Gesetze verstoßen, z.B. Bestechungsgelder zahlen oder bei Angaben betrügen, können derzeit nur Strafverfahren gegen die Mitarbeiter selbst, nicht jedoch gegen die Unternehmen, eingeleitet werden. Die Staatsanwaltschaft kann, muss aber nicht, gegen die Unternehmen Ordnungswidrigkeitsverfahren einleiten, in dem Bußgelder verhängt werden oder der erlangte Gewinn zugunsten des Staates eingezogen werden können (kein Officialdelikt).

Marcus Köhler und Vera Junker erläuterten aus ihrer langjährigen Tätigkeit als Oberstaatsanwälte die voraussichtlichen Wirkungen einer Strafe gegen Unternehmen, die schädigendes Verhalten ihrer Mitarbeiter zulassen oder jedenfalls ermöglichen. Kann es mit der Androhung von Strafe gelingen, Unternehmen zu sorgfältigerer Organisation und Überwachung ihrer Mitarbeiter anzuhalten? ■

DR. DAGMAR RASCHKE (61)  
Ministerialrätin i.R., ist Leiterin  
des AK Stadtentwicklung und  
Wohnen der ASJ Berlin und Mitglied  
im Vorstand der ASJ Berlin.

## STADTENTWICKLUNG UND WOHNEN – EIN KERNTHEMA DER SPD

Die Gestaltung und Sicherung einer sozialen Stadt, die Wohnungen mit bezahlbaren Mieten für alle Bevölkerungsgruppen schafft und erhält, ist ein Kernthema der SPD. Der Arbeitskreis Stadtentwicklung und Wohnen der ASJ Berlin befasst sich seit vielen Jahren mit den drängenden Problemen auf dem Wohnungsmarkt und den Konflikten beim Städtebau. Angesichts der auf dem Wohnungsmarkt bestehenden Probleme und der Komplexität des Themas Bauen und Wohnen, das alle Ebenen (Bund, Länder, Kommunen) und verschiedenste Rechtsgebiete berührt, ist die Zusammenarbeit von Juristinnen und Juristen aus verschiedenen Bereichen in der ASJ Berlin besonders wichtig. Dabei geht es nicht nur um das Miet- und Bauplanungsrecht, sondern auch um übergreifende Rechtsfragen wie z.B. um die Sicherung einer gemeinwohlorientierten Liegenschaftspolitik, die Versorgung der Bevölkerung mit bezahlbarem Wohnraum als Planungsziel im BauGB, ein Privatisierungsverbot von kommunalen Wohnungsbaugesellschaften in der Landesverfassung und um die Finanzverfassung (Wohnungsbauförderung!).

Anstatt nur an einzelnen Vorschriften zu arbeiten, sollte man ein Maßnahmenbündel in einem Gesamtkonzept auf den Ebenen von Bund, Ländern und Gemeinden zusammenfassen, um die Voraussetzungen für einen sozialgerechten Wohnungsbau für alle Kreise der Bevölkerung zu schaffen.

Dazu gehören:

- Eine ausschließlich am Gemeinwohl orientierte Liegenschaftspolitik des Bundes, der Länder und Gemeinden;
- Eine am „Wiener Modell“ orientierte Liegenschaftspolitik;
- Die Nutzung der Bebauungsplanung als das Instrument der Inhaltsbestimmung des Eigentums für die Sicherung einer sozialgerechten Bodennutzung i.S.v. § 1 Abs. 5 BauGB bzw. auf Ebene des Bundesgesetzgebers die Stärkung des BauGB in diesem Sinne, Ausbau des Instrumentes der Erhaltungssatzung als Instrument zur Erhaltung der Zusammensetzung der Bevölkerung;
- Im Bereich des Finanzverfassungsrechts eine Wiederbelebung des Wohnungsbauförderung des Bundes durch Änderung des GG;
- Im Bereich des Steuerrechts die Wiedereinführung der Steuerbefreiung von kommunalen Wohnungsbaugesellschaften;
- Im Bereich der Landesverfassungen Aufnahme eines Privatisierungsverbotes für die kommunalen Wohnungsbauunternehmen. (so auch das aktuelle Wahlprogramm der SPD Berlin!).

So taucht z.B. im Zusammenhang mit dem Verkauf von Liegenschaften durch die öffentliche Hand, etwa dem Verkauf des Dragonerareals in Berlin durch den Bund, immer wieder die Frage auf, inwieweit der Staat Grundstücke aus haushaltsrechtlichen Gründen, nämlich auf Grund des Wirtschaftlichkeitsgebotes, an den Meistbietenden verkaufen kann oder inwieweit er dem Gemeinwohl verpflichtet ist.

Der Verkauf von staatlichen Liegenschaften ist nicht aus Wirtschaftlichkeitsgründen geboten, selbst wenn diese derzeit nicht dringend benötigt werden. Ein solcher Verkauf verletzt vielmehr das für jedes Handeln der öffentlichen Hand geltende Wirtschaftlichkeitsgebot aus Art. 114 Abs. 2 GG. Für diesen Wirtschaftlichkeitsbegriff ist nicht die Erwirtschaftung eines materiellen Gewinns, nicht die Höhe des finanziellen Ertrages im Verhältnis zu dem veräußerten Gut, entscheidend. Maßgeblich ist der Nutzen, den die Allgemeinheit im Rahmen der Erfüllung staatlicher Aufgaben erlangt. Der gemeinwohlorientierte Wirtschaftlichkeitsbegriff ist der Liegenschaftspolitik des Bundes und der Länder zugrunde zu legen.

Wegen der großen Bedeutung der Liegenschaften für die Erfüllung von staatlichen Aufgaben, wegen ihrer Funktion als Steuerungsinstrument für die städtebauliche Entwicklung und ihrer vorgeschriebenen Nutzung im Interesse des Gemeinwohls ist grundsätzlich davon auszugehen, dass die Vorhaltung von staatlichem Grundeigentum eher im öffentlichen Interesse liegt als deren Verkauf. Ohnehin ist die Erzielung von Einnahmen kein

Grund für einen Verkauf von staatlichen Liegenschaften, selbst wenn diese nicht mehr dem Verwaltungsvermögen zuzuordnen sind; denn der Staat hat seine Aufgaben aus Steuereinnahmen zu finanzieren.

Daher ist im Zweifel von der Unwirtschaftlichkeit des Verkaufs von öffentlichem Grundeigentum auszugehen, da dieses endgültig dem staatlichen Einfluss entzogen wird und als Mittel zur Realisierung des Gemeinwohls entfällt. Beim Liegenschaftsverkauf ist das von besonderer Tragweite, da diese Grundstücke nur begrenzt vorhanden sind und für wichtige Aufgaben der Daseinsvorsorge, wie öffentlicher Wohnungsbau, Verkehrs- und Erholungsflächen, Verwaltungs- und Kulturbauten, benötigt werden und vorzuhalten sind.

Der gemeinwohlorientierte Wirtschaftlichkeitsbegriff gilt auch auf Bundesebene und steht nicht nur bei dem Verwaltungsvermögen zuzurechnenden Liegenschaften, sondern auch bei dem Finanzvermögen zuzurechnenden Liegenschaften einer Veräußerung mit dem Ziel der maximalen Gewinnerzielung entgegen: So können Grundstücke, die auf Bundesebene für öffentliche Zwecke nicht mehr benötigt werden, auf Ebene des Landes oder der Kommunen für öffentliche Zwecke dringend gebraucht werden. Es kann nicht im Gemeinwohl liegen, wenn diese Liegenschaften vom Bund zur Gewinnerzielung verkauft werden; denn das Gemeinwohl ist nicht teilbar. Liegenschaften in Staatseigentum sind oftmals mithilfe von Enteignung in dieses Eigentum gelangt. Ihnen haftet dann seit dem Entzug des Privateigentums zugunsten vordringlicher Gemeinwohlintressen eine besondere Gemeinwohlverantwortung an, die das öffentliche Eigentum dauerhaft prägt und berücksichtigt werden muss. ■



THILO PETERS (26)  
ist Wirtschaftsjurist LL.B. und  
Referent der Bereichsleitung  
Informations- und Vertriebs-  
technologie bei den Berliner  
Verkehrsbetrieben. Er ist Mitglied  
des Vorstandes der ASJ Berlin.  
FELIX WALTER (24) s.S. 68

FELIX WALTER UND THILO PETERS

## VORSTELLUNG DES ARBEITSKREISES „RECHT DIGITAL“

Die ASJ Berlin hat am 8. April 2016 einen Arbeitskreis „Recht digital“ gegründet. Zielstellung des Arbeitskreises ist es, die rechtlichen und politischen Herausforderungen der Digitalisierung zu verstehen, um daraus konkrete Maßnahmen abzuleiten.

Das Thema Digitalisierung hat inzwischen alle gesellschaftlichen Bereiche erreicht. Wir beschränken unsere Arbeit daher auf eine bürgerrechtliche Perspektive. Verschiedene technische und gesellschaftliche Entwicklungen wollen wir im Hinblick auf IT-Sicherheit und Datenschutz verstehen und politische Gestaltungsmöglichkeiten anbieten.

Unser erstes Thema soll „IT in der Verwaltung“ sein. Obgleich E-Government und E-Akte in den Bundesländern schon seit Jahren diskutiert werden, gestaltet sich die Umsetzung vieler guter Ideen überwiegend schwierig. Ursache dafür ist sicher die enorme Komplexität von IT in der Verwaltung, bei der verschiedenste Fragestellungen aufeinandertreffen. Mit dieser Komplexität wollen wir uns beschäftigen, um die Berliner Landespolitik konstruktiv mitzugestalten.

Wir laden alle Mitglieder der ASJ ein, sich im Arbeitskreis an der Diskussion über die rechtlichen und gesellschaftlichen Folgen der Digitalisierung zu beteiligen. Interessierte melden sich bitte bei Thilo Peters (thilo@peters.berlin) oder Felix Walter (felix.walter@posteo.de).



FELIX WALTER (24)  
ist Student der Rechtswissenschaften  
und stellv. Landesvorsitzender der  
ASJ Berlin. Er leitet den Arbeitskreis  
„Recht digital“ der ASJ Berlin.

## VERANSTALTUNGSBERICHT: „DIE ZUKUNFT DES URHEBERRECHTS“, JANUAR 2016

Am 26. Januar 2016 hat die ASJ Berlin eine Veranstaltung zum Thema „Die Zukunft des Urheberrechts“ durchgeführt. Anlass der Veranstaltung war die Reform des Urhebervertragsrechts, deren Zielstellung eine Verbesserung der ökonomischen Situation von Urhebern und Künstlern ist. Den entsprechenden Gesetzesentwurf hat die Bundesregierung am 16. März 2016 beschlossen.<sup>1</sup>

Die Veranstaltung fand mit etwa 70 Teilnehmern im Telefónica Basecamp in Berlin-Mitte statt. Als Podiumsgäste waren Vertreter aus Politik, Wissenschaft und Praxis eingeladen. MdB Christian Flisek berichtete in seiner Funktion als Sprecher für das Urheberrecht der SPD-Bundestagsfraktion über die Motive der Reform. Prof. Dr. Eva Inès Obergfell – Professorin an der Humboldt-Universität zu Berlin – schätzte Stärken und Schwächen des Referentenentwurfs ein. Der Musiker und Produzent Florian Richter sowie die BITKOM-Vertreterin Judith Steinbrecher erläuterten, welche Wünsche sie an die zukünftige Gestaltung des Urheberrechts haben. Moderiert wurde die Veranstaltung von ASJ-Vorstandsmitglied Felix Walter.

<sup>1</sup> [http://www.bmjv.de/SharedDocs/Artikel/DE/2016/03162016\\_Urhebervertragsrecht.html](http://www.bmjv.de/SharedDocs/Artikel/DE/2016/03162016_Urhebervertragsrecht.html)

Nachdem im ersten Teil der Veranstaltung über den Referentenentwurf diskutiert wurde, ging es im zweiten Teil allgemein um die Zukunft des Urheberrechts. Hierbei wurde das Podium für die Teilnehmer der Veranstaltung geöffnet. Viele Teilnehmer betonten die Schwierigkeiten von Urhebern und Künstlern, ihre Werke im Internet unter Dominanz der großen Internetkonzerne so zu vermarkten, dass sie eine gerechte Beteiligung an den Gewinnen erhalten. Insofern ging es – ganz in sozialdemokratischer Manier – vor allem um Verteilungsfragen.

Nach der Diskussion wurden alle Teilnehmer eingeladen, bei kalten Getränken ins persönliche Gespräch zu kommen. Alles in allem war die Veranstaltung ein großer Erfolg. Sie stellt jedoch – wie so oft in der politischen Arbeit – nur einen kleinen Schritt auf dem langen Weg politischer Reformprojekte dar. Die Diskussion geht daher weiter – wir freuen uns darauf! ■



DR. STEFFEN JÄNICKE (44)  
ist AsJ-Landesvorsitzender in Hamburg. Beruflich ist er Justiziar im Öffentlichen Dienst der Freien und Hansestadt Hamburg.

## INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN (NEU) DENKEN

Die rule of law – also die Herrschaft des Rechts, wie die Idee der Rechtsstaatlichkeit im Zusammenhang internationaler Beziehungen bezeichnet wird – ist, kein Justizpolitiker könnte das bestreiten, ein hohes Gut. Dabei ist zu konstatieren, dass Instanzen, die verbindlich und obligatorisch festlegen, was Recht und was Unrecht ist, eher die völkerrechtliche Ausnahme, als die Regel sind. Für viele der derzeitigen internationalen Konflikte ist nicht sichergestellt, dass sie sich in den bestehenden völkerrechtlichen Strukturen deeskalierend moderieren und befrieden lassen. Das Ziel einer wachen Diplomatie muss daher neben der Konfliktlösung unter Beachtung und Wahrung der Maßstäbe des Völkerrechts die Konfliktprävention sein.

### Umgang mit internationalen Konflikten

Der Mangel an internationaler Gerichtsbarkeit, durch die Bedeutung der nationalen Souveränität der Staaten begründet, wurde durch die Schaffung internationaler und supranationaler Organisationen wie den Vereinten Nationen und der Europäischen Union kompensiert. Vordenker dieser Idee nach dem Zweiten Weltkrieg waren Robert Schuman und Jean Monnet. Wer historisch weiter zurückgeht kann die Grundlagen dieser Erkenntnis zur Befreiung von der Geißel des Krieges in der Schrift von Immanuel Kant „Zum ewigen Frieden“ nachlesen. Die Erkenntnis ist im Prinzip jeweils die selbe: Staaten, die in einer Plattform wie der UN miteinander verhandeln oder deren Volkswirtschaften wie im Fall der EU aufs engste miteinander

verbunden sind, werden ihre Konflikte nicht mit militärischen sondern eher mit friedlichen Mitteln austragen. Erfahrene Außenpolitiker wie Frank-Walter Steinmeier fordern und praktizieren daher zu recht gerade in Krisenzeiten Dialog statt Säbelrasseln.

Indessen wird seit der Finanzkrise 2007, darauf weisen seit einiger Zeit Ökonomen wie Simon Evenett, Professor an der Universität St. Gallen, hin, die internationale wirtschaftliche Verflechtung abgebremst. Aus einem Globalisierungsindex ergebe sich demnach nach einem rasanten Anstieg der internationalen wirtschaftlichen Verflechtung zwischen den Jahren 2003 und 2007, dass inzwischen das Niveau der 1990er Jahre wieder erreicht sei. Als Grund wird eine gewisse „Sättigung“ vermutet, da Unternehmen, die Vorteile aus Billiglohnländern ziehen konnten, ihre Produktion inzwischen dorthin verlagert haben. Zudem führten die teils krisenhaften politischen Situationen in Ländern wie Russland, Brasilien, China und in der Türkei zu einem Zögern bei zusätzlichem wirtschaftlichem Engagement von Unternehmen dort. Der Leiter des Zentrums für Außenwirtschaft des Münchner Ifo-Instituts Gabriel Felbermayr sieht Parallelen der derzeitigen Situation mit dem Jahr 1913, als eine frühere Phase der Globalisierung durch neuen Protektionismus und Nationalismus endete.

### Das „Ende der Globalisierung“ – und was wäre dann?

Ob aktuelle politische Phänomene wie der BREXIT, Trump als US-Präsidentenchaftskandidat oder nationale Tendenzen in der EU und auch bei uns in Deutschland Ursache oder Wirkung sind, mag dahinstehen. Manche sehen aufgrund der beschriebenen Entwicklung der internationalen wirtschaftlichen Verflechtungen das „Ende der Globalisierung“. Tendenziell birgt eine solche Entwicklung, bei der institutionelle friedensstiftende Mechanismen nicht mehr greifen, besondere Gefahren. Dann wird eine „schlafwandelnde Diplomatie“ – dieser Titel wurde für eine Veranstaltung im März 2014 im Auswärtigen Amt in Berlin gewählt – besonders gefährlich. Zur Erinnerung: Im Spätherbst 2013, nach der überraschenden Ankündigung der ukrainischen Regierung, die Unterzeichnung des Assoziierungsabkommens mit der Europäischen Union zu verschieben, entwickelten sich Demonstrationen in Kiew zu ausgedehnten Massenprotesten („Euromaidan“). Im Februar 2014 eskalierte die Situation und es wurden mit tödlichen Folgen Schusswaffen eingesetzt. Der kriegerische Konflikt, der sich aus dem gescheiterten Assoziierungsbestreben der EU entwickelte, dauert bis heute an. Wer beim ersten Blick auf den Titel der Veranstaltungseinladung bei „schlafwandelnder Diplomatie“ aber eine rasche selbstkritische Auseinandersetzung der europäischen und deutschen Diplomatie damit erwartete, ob die russische Reaktion in diesem Konflikt nicht hätte vorhergesehen

werden müssen, irrt: Die Organisatoren der Veranstaltung hatten ein Schlafwandeln 100 Jahre zuvor ausgemacht – es ging bei der Veranstaltung im Auswärtigen Amt um eine historische Betrachtung des Vorabends des Ersten Weltkriegs 1914.

Aktuell stellt der deutsche Außenminister fest, man könne „eine lange für überwunden gehaltene Blockkonfrontation neu erspüren“, wie im Kalten Krieg – mit dem Differenzierungsmerkmal der Menschenrechte und als Ringen um geopolitische Einflusssphären. Der geneigte Beobachter fragt sich nach dem Hintergrund jedenfalls des ersten Teils dieser Analyse. Ist die Differenzierung eine bewusste Entscheidung für eine Kategorisierung in „wir“ und „die anderen“, die nur etwas diplomatischer formuliert ist, als eine frühere, in welcher Bezeichnungen wie „Schurkenstaaten“ oder gar „die Achse des Bösen“ eine Rolle spielten? Oder wird hier aus einer Sehnsucht heraus, die heutigen komplexen internationalen Beziehungen übersichtlicher zu beschreiben, ein Erklärungsmuster von vor 25 Jahren gewählt? Wer wären diese Blöcke? Antworten auf diese Fragen drängen sich angesichts divergierender Interessen selbst innerhalb der EU nicht auf.

Wer der Versuchung widersteht und nicht in das Block-Denken von „wir“ und „die anderen“ (die die Menschenrechte nicht einhalten) verfällt, kommt nicht umhin einzuräumen, dass die internationalen Beziehungen heute komplexer als beim Fall des eisernen Vorhangs sind. Die zutreffendere Beschreibung der aktuellen Situation dürfte eher die einer Multipolarität sein, die zweifellos auch durch das Ringen um geopolitische Einflusssphären und die bestmögliche Wahrnehmung der jeweiligen nationalen Interessen beherrscht ist. Dabei sind jedoch schon innerhalb der EU divergierende nationale Interessen festzustellen, wie der Umgang mit der Flüchtlingsthematik gezeigt hat. Daraus kann allgemein gesprochen gefolgert werden: Die Konfliktlösung in internationalen Strukturen unter dem Maßstab der rule of law und die Promotion der internationalen Gerichtsbarkeit sind unverzichtbar. Ein Umgang mit Krisen unter Inanspruchnahme der bestehenden als friedensstiftend erdachten Institutionen reicht aber nicht. Moderne Konflikt- und Krisenprävention durch eine hellwache Diplomatie sind heute mehr gefragt denn je. Ein zwischenstaatlicher Umgang in Respekt und Anerkennung der eigenen Interessen, aber auch derjenigen anderer Staaten, können zu einer weitsichtigen Außenpolitik beitragen. Denn schon der bereits erwähnte Königsberger Philosoph wusste in seiner oben zitierten Schrift: „Der Friedenszustand unter Menschen, die nebeneinander leben, ist kein Naturstand (...). Er muß also gestiftet werden“. – Auch heute eine brauchbare Maxime für sozialdemokratische Außen- und Friedenspolitik! ■



**OKSAN KARAKUS (43)**  
ist Referentin im Bereich Sicherheit und Justiz beim Hamburgischen Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit, stellvertretende Vorsitzende des Distrikts Harburg-Mitte und Beisitzerin in der AsJ Hamburg.

## DATENSCHUTZ IM UMBRUCH

Datenschutz ist Grundrechtsschutz. Das hat das Bundesverfassungsgericht in zahlreichen Entscheidungen beschlossen. Mit seiner für das Datenschutzrecht wegweisenden Grundsatzentscheidung – dem Volkszählungsurteil – hat das Bundesverfassungsgericht das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung als Ausfluss des allgemeinen Persönlichkeitsrechts und der Menschenwürde etabliert. Weitere Entscheidungen aus verschiedenen Lebensbereichen folgten hierauf. Nur um einige zu nennen: großer Lauschangriff, Rasterfahndung, Telekommunikationsüberwachung, Onlinedurchsuchung, Kfz-Kennzeichen-Scanning, Videoüberwachung, Vorratsdatenspeicherung, Antiterrordateigesetz, BKA-Gesetz.

Auch auf europäischer Ebene haben zahlreiche Entscheidungen des europäischen Gerichtshofes den Datenschutz gestärkt. Zu den wichtigsten Entscheidungen zählen hier das Urteil zur Vorratsdatenspeichungsrichtlinie, das Recht auf Vergessen und das Safe-Harbour-Urteil aus dem letzten Jahr.

Der bisher bekannte Datenschutz sowohl auf bundes- als auch auf europäischer Ebene befindet sich jedoch in einer Umbruchsphase. Anfang April dieses Jahres beschlossen der europäische Rat und das europäische Parlament einen neuen Rechtsrahmen in der EU. Mit der EU-Datenschutzgrundverordnung (EU-DSGVO) und der Richtlinie für den Datenschutz in den Bereichen Justiz und Polizei (JI-RL) sollen bisher bekannte Regelwerke des Datenschutzes, die den Umgang mit personenbezogenen Daten regeln – die Europäische Datenschutzrichtlinie von 1995 und die Richtlinie über den Schutz personenbezogener Daten, die im Rahmen der polizeilichen und

justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verarbeitet werden von 2008 – innerhalb der kommenden zwei Jahre abgelöst werden. Ziel der Reform ist es, die Verarbeitung personenbezogener Daten europaweit zu vereinheitlichen. Überall in Europa soll künftig dasselbe Schutzniveau für das Grundrecht auf Datenschutz gelten und die Rechte Betroffener gestärkt werden.

Damit erfährt das Datenschutzrecht mehr Aufmerksamkeit als jedes andere Rechtsgebiet. Gerade für Deutschland stellt die Reform eine große Herausforderung dar, denn hier besteht derzeit das europaweit wohl am stärksten ausdifferenzierte Datenschutzrecht. Auch wenn viele der künftig geltenden Regelungen der EU-DSGVO bereits derzeit schon in unseren Datenschutzgesetzen enthalten sind, bedarf die Umsetzung bis zum in Kraft treten der EU-DSGVO am 25.05.2018 einer sorgfältigen und kontinuierlichen justizpolitischen Begleitung der Gesetzgebung des Bundes und der Länder. Die EU-DSGVO enthält eine Vielzahl von Öffnungsklauseln, die die nationalen Gesetzgeber verpflichten oder aber auch es ihnen ermöglichen, mitgliedstaatliches Recht zu erlassen.

Angesichts der bereits bestehenden Rechtsprechungshistorie im Bereich des Datenschutzrechts im öffentlichen und nichtöffentlichen Bereich erwarten wir, – die Arbeitsgemeinschaft sozialdemokratischer Juristinnen und Juristen Hamburg – dass die Gesetzgeber in Bund und Länder diese Spielräume in einer Weise nutzen, die sich am Recht auf informationelle Selbstbestimmung orientiert.

Dies gilt insbesondere für wirksame Sanktionsbefugnisse bei festgestellten Datenschutzverstößen. Nach dem derzeit geltenden Recht sind Sanktionsmöglichkeiten im Datenschutzrecht sehr begrenzt. Die bislang nicht vorhandenen Anordnungs- und Untersagungsbefugnisse im öffentlichen Bereich sind im Sinne einer wirksamen Datenschutzaufsicht auszugestalten und die Defizite im Bereich der Sanktionsmöglichkeiten sind auszugleichen. Ob und wenn ja, wie und in welchem Umfang beispielsweise Geldbußen bei Datenschutzverstößen durch öffentliches Stellen verhängt werden können, bleibt gemäß Artikel 83 Absatz 7 EU-DSGVO den Mitgliedstaaten überlassen. Für eine entsprechende Nutzung der eu-rechtlichen Spielräume sollten wir uns stark machen. ■



JANWILLEM VAN DE LOO (28)  
ist wissenschaftlicher Mitarbeiter  
an der Universität Hamburg und  
Mitglied im ASJ Landesvorstand  
Hamburg“.

## WARUM DER PALANDT UMBENANNT WERDEN SOLLTE

Der wichtigste deutsche Zivilrechtskommentar und andere Standardwerke tragen immer noch die Namen furchtbarer Juristen.<sup>1</sup> Obwohl Sie zum Teil nicht einmal juristisch zu den Werken beitrugen, wird ihnen bis heute mit diesen Markennamen ein ehrendes Andenken gesetzt haben, dass Sie nicht verdient haben. Zeit das sich dies ändert.

Die moralische Aufarbeitung der faschistischen Nazi-Diktatur in Deutschland ist, wie es Bundespräsident Gauck gesagt hat, eine fortwährende Aufgabe. Es ist nicht nur zunehmend wichtig, Erinnerungskultur zu leben. Auch das Erforschen und nach wie vor leider erstmalige Aufdecken nationalsozialistischer Verbrechen ist und bleibt ein wichtiger Teil dieser Aufgabe. Diesem Teil wird sich erfreulicherweise seit einigen Jahren verstärkt gewidmet – und das Ausmaß der Versäumnisse offenbart sich dabei zum Teil als erschreckend.

Die Historische Kommission machte sich erfolgreich an die Aufarbeitung der dunklen Flecke in der Geschichte des Auswärtigen Amtes und seit 2012 arbeitet eine unabhängige Kommission die Geschichte des Justizministeriums auf.<sup>2</sup> Einige Unternehmen und Unternehmerfamilien haben

<sup>1</sup> Den Begriff prägend: Ingo Müller, *Furchtbare Juristen – Die unbewältigte Vergangenheit unserer Justiz*, München 1987, Neuausgabe Edition Tiamat, Berlin 2014.

<sup>2</sup> Eckart Conze, Norbert Frei, Peter Hayes, Moshe Zimmermann - *Das Amt und die Vergangenheit. Deutsche Diplomaten im Dritten Reich und in der Bundesrepublik*. München 2010, [http://www.auswaertiges-amt.de/DE/AAmt/Geschichte/Historikerkommission\\_node.html](http://www.auswaertiges-amt.de/DE/AAmt/Geschichte/Historikerkommission_node.html) ; <http://www.uwk-bmj.de/>

mittlerweile ihr Schweigen gebrochen.<sup>3</sup> Reformiert werden soll auch der völkischem Denken entstammende § 211 StGB. Außerdem werden endlich Vorkämpfer der Entnazifizierung wie der hessische Generalstaatsanwalt Fritz Bauer oder Beate Klarsfeld ins Licht der öffentlichen Wahrnehmung gerückt. Es wird Zeit, dass sich auch die - alle Lebensbereiche umfassende - Rechtswissenschaft daran macht, die letzten eigenen braunen Stellen zu tilgen.<sup>4</sup>

Otto Palandt, Namensgeber des „Palandt“, des (zivil)rechtlichen Standardkommentars schlechthin, war Präsident des Reichsjustizprüfungsamtes und glühender Faschist. 1933 wählte man ihn vor allem deswegen als Namensgeber aus. Erfolgreiche Kurzkomentare zu wichtigen Gesetzen waren bis dahin im Berliner Verlagshaus von Otto Liebmann erschienen. Dieser war jüdischer Herkunft und hatte seinen Verlag unter Druck an Heinrich Beck verkauft.<sup>5</sup> Die Forscher um den plötzlich verstorbenen Wilke, der die Arbeit am nun Beck BGB-Kommentar genannten Werk geleitet hatte, benötigten ein Zugpferd, möglichst einen namenhaften NS-Juristen, um ihr Produkt trotz Wilkes Tod erfolgreich vermarkten zu können. Die Nazis wiederum benötigten jemanden, der das BGB möglichst braun einfärbte. Mit seiner unruhlichen Diskriminierungsgeschichte nicht nur als Reichs-JPA-Präsident war Palandt für die Nazis der Top-Kandidat und für Wilkes Leute ein akzeptabler Markenbotschafter. So kam es auch, dass Palandt selbst nie ein Wort der Kommentierung geschrieben hat, sondern sich auf von Rassenhass getränkte Vorworte beschränkte und die Bemühungen koordinierte, das BGB für die nationalsozialistische Gesellschaft durch eine entsprechende Auslegung anzupassen.<sup>6</sup>

An dieser „neuen“ Ordnung arbeitete Palandt, Freisler<sup>7</sup>-Vertrauter und seit 1933 NSDAP Mitglied, allerdings schon vorher. In ihr waren beispielsweise Geschäfte mit Juden sittenwidrig und Frauen hatten sich um die Familie zu kümmern und nichts in der Justiz zu suchen. So setzte Palandt schon 1933 durch, dass sämtliche Frauen aus dem Justizdienst und aus den Universitäten entfernt wurden, um die nationalsozialistische „Manneskraft“ im Rechtswesen zu sichern. Alles andere, so meinte er, sei ein „Einbruch in den altgeheiligten Grundsatz der Männlichkeit des Staates“.

<sup>3</sup> z. B. die Quandts: <http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-53203443.html>

<sup>4</sup> S.a. Thomas Fischer' ZON-Kolumne, <http://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2015-07/ns-verbrecher-bei-hilfe-taeter-strafrecht-justiz-fischer-im-recht> ) und Bundesjustizminister Heiko Maas, <http://www.spiegel.de/panorama/justiz/mord-paragraf-justizminister-maas-spd-will-aenderung-des-stgb-a-970462.html> .

<sup>5</sup> Klaus Slapnicar, Der Wilke, der später Palandt hieß, NJW 2000, S. 1.692

<sup>6</sup> <http://www.ito.de/recht/feuilleton/jf/vor-60-jahren-starb-otto-palandt-schwarz-brauner-namenspatron-des-grauen-kommentar-ziegels/> , [https://de.wikipedia.org/wiki/Otto\\_Palandt](https://de.wikipedia.org/wiki/Otto_Palandt) (mit weiteren Nachweisen)

<sup>7</sup> Roland Freisler, Präsident des Volksgerichtshofes, war bekanntester und zugleich berüchtigtster Strafrichter im nationalsozialistischen Deutschland. Er war verantwortlich für etwa 2600 Todesurteile, u. a. die der Widerstandsgruppe Weiße Rose, und der des Hitler-Attentats vom 20. Juli 1944; Helmut Ortner, Der Hinrichter: Roland Freisler - Mörder im Dienste Hitlers, 344 S., 2. Auflage 2013; [https://de.wikipedia.org/wiki/Roland\\_Freisler](https://de.wikipedia.org/wiki/Roland_Freisler)

Wer einmal angefangen hat zu suchen, merkt dass dies leider kein Einzelfall ist. Die Loseblattgesetzessammlung „Schönfelder“, ebenfalls ein absolutes Standardwerk, welches jede/jeder JuristIn in Deutschland kennt, ist nach einem Nazi benannt. Schockierend ist auch der eingestellte HGB-Kommentar „Schlegelberger“, dessen Namensgeber der ranghöchste Angeklagte der Nürnberger Prozesse war und damit ein verurteilter Kriegsverbrecher. Selbst einer der bekanntesten Grundrechtskommentare „Maunz/Dürig“, trägt mit Theodor Maunz noch den Namen eines wichtigen NS-Juristen, der als Verfassungsrechtler maßgeblich den Führerstaat propagiert hatte und auch nach 1945 viele Jahre anonym Beiträge für die National-Zeitung verfasste.

Noch heute tragen also alle Neuauflagen dieser Werke die Namen dieser furchtbaren Juristen.

Begründungen, diese Namensgeber seien vergessen und die Namen nunmehr reine Markennamen, sind ihrerseits geschichtsvergessen. Wer würde noch einen Adolf-Hitler-Platz als Namen akzeptieren? Welches Automodell würde als „Himmler“ oder „Göring“ akzeptiert? Zum Glück keines und es wird Zeit, dass sich diese Selbstverständlichkeit auch im juristischen Bereich etabliert. Anmerkungen, Palandt sei eben nicht „so schlimm“ wie die o.g. gewesen, wären nicht nur problematische Relativierungen, sie würden auch verkennen, dass Palandt in seinem Wirkungsfeld sehr wohl das Maximum an faschistischer Veränderung herbeiführte. Ganz abgesehen davon, dass es eigentlich eine weit verbreitete Praxis ist, Publikationen nach seinen aktuellen Herausgeberinnen und Herausgebern zu benennen. Warum also nicht auch beim Palandt?

Gewöhnung, eingeschliffene Verhaltensweisen und Traditionen transportieren auch Schlechtes. Entgegen aller Alltäglichkeit sollten wir erkennen: Dem Mann, der die Gleichschaltung der Rechtspraxis vorantrieb,<sup>8</sup> ist trotz allem seit mehr als 80 Jahren einer der wichtigsten Kommentare gewidmet. Es ist höchste Zeit, dass sich dies ändert.<sup>9</sup> ■

<sup>8</sup> Fridhelm Faecks, Palandt: Bürgerliches Gesetzbuch, NJW 2009, S. 1054

<sup>9</sup> Dazu als jüngste Stimme aus der Studierendenschaft „Politik & Gesellschaft“, Marc Philip Greitens, PuG Nr. 13, S. 1 f., [http://politik-gesellschaft.com/zeitung/PuG\\_2014\\_Nr\\_1\\_final.pdf](http://politik-gesellschaft.com/zeitung/PuG_2014_Nr_1_final.pdf)



VERINA SPECKIN (53)  
ist Rechtsanwältin und Fachanwältin für Strafrecht und Arbeitsrecht, Landesvorsitzende der ASJ MV sowie Richterin am Landesverfassungsgericht MV.

## FREISPRUCH BEI „ACAB“ VOR DEM AMTSGERICHT GARMISCH-PARTENKIRCHEN

Meine ehemaligen bayerischen Studienfreunde verstanden meine Freude zunächst nicht. Sie behaupteten nicht zu wissen, was sich hinter der Buchstabenfolge „ACAB“ verbirgt. Acht Cola, acht Bier; All Christians Are Brothers? Vermutlich haben sie nur brave Töchter und Söhne.

Die Richterinnen und Richter des 1. Senats des Bundesverfassungsgerichts wissen Bescheid. Zuletzt entschieden sie am 17.05.2016 in zwei Verfahren einstimmig, Beschlüsse zweier Oberlandesgerichte aufzuheben, die erstinstanzliche strafrechtliche Ahndungen bestätigt hatten.

Die Annahme, dass die Buchstabenfolge „ACAB“ für die englische Parole „All Cops Are Bastards“ steht, begegnet keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Ebenso wenig wie die Tatsache, dass die Verwendung dieser Buchstabenfolge der Äußerung als Aussage gleichgestellt wird.

Für das Bundesverfassungsgericht ist diese Parole jedoch nicht von vornherein offensichtlich inhaltslos, sondern bringt eine allgemeine Ablehnung der Polizei und ein Abgrenzungsbedürfnis gegenüber der staatlichen Ordnungsmacht zum Ausdruck.

Das Bundesverfassungsgericht hatte darüber zu entscheiden, ob bereits das Tragen einer schwarzen Hose, die im Gesäßbereich großflächig mit dem Aufdruck „ACAB“ bedruckt war bzw. das Hochhalten eines entsprechenden Transparenz im Fußballstadion eine Beleidigung im Sinne von § 185 StGB darstellt oder nicht.

Das Amtsgericht Garmisch-Patenkirchen hatte über ein entsprechendes Tattoo am Oberarm zu befinden. Der solchermaßen verzierte Beschuldigte hatte an den Versammlungen anlässlich des G7-Gipfels im Juni 2015 in Elmau teilgenommen und war in eine Polizeikontrolle geraten.

In seinen Entscheidungen weist das Bundesverfassungsgericht darauf hin, dass das Grundrecht der Meinungsfreiheit nicht vorbehaltlos gewährleistet ist, sondern gem. Art. 5 II GG den Schranken unterliegt, die sich aus den allgemeinen Gesetzen sowie den gesetzlichen Bestimmungen zum Schutze der Jugend und dem Recht der persönlichen Ehre ergeben. Mithin ist auch § 185 StGB geeignet, der freien Meinungsäußerung Schranken zu setzen.

Eine Verurteilung wegen Beleidigung aufgrund der Verwendung eines Aufdrucks „ACAB“ ist jedoch dann nicht gerechtfertigt, wenn mit dieser Verurteilung in die Meinungsfreiheit ohne rechtfertigenden Grund eingegriffen wird.

Die Buchstabenfolge „ACAB“ wendet sich nicht gegen eine bestimmte Person, sondern gegen ein Kollektiv. Der herabsetzende Begriff „Bastard“ wird gegen alle Polizisten verwandt.

Unter Umständen kann dies auch ein Angriff auf die persönliche Ehre der Mitglieder dieses Kollektivs sein. Doch je größer das Kollektiv ist, auf das sich die herabsetzende Äußerung bezieht, desto schwächer kann auch die persönliche Betroffenheit des einzelnen Mitglieds werden, weil es bei den Vorwürfen an große Kollektive meist nicht um das individuelle Fehlverhalten oder individuelle Merkmale der Mitglieder, sondern um den aus der Sicht des Sprechers bestehenden Unwert des Kollektivs und seiner sozialen Funktion sowie der damit verbundenen Verhaltensanforderung an die Mitglieder geht.

Je größer der Abstand zu einer individuellen Kränkung wird und je mehr Kritik an sozialen Einrichtungen oder Phänomenen geäußert wird, desto weniger kann die persönliche Ehre eines Einzelnen angegriffen sein.

Dabei begegnet es auch verfassungsrechtlichen Bedenken, wenn nur eine kleine Gruppe von Angehörigen des Kollektivs betroffen ist, indem sie diese

Buchstabenfolge wahrnimmt, denn auch eine solche Gruppe bildet eine Teilgruppe des nach der allgemeinen Wertung bezeichneten Personenkreises.

In den genannten Ausgangsfällen waren die Verurteilten entweder in eine Polizeikontrolle geraten und sahen sich bis zu 10 Beamtinnen und Beamten gegenüber bzw. den Beamten, die in einem Fußballstadion Dienst hatten oder die Videos eingesehen haben.

Das Bundesverfassungsgericht setzt für die Bejahung des Beleidigungstatbestandes voraus, dass die Meinungsäußerung eine personalisierte Zuordnung hat.

Die Feststellungen in den Ausgangsentscheidungen, dass der Verurteilte um den Polizeieinsatz wusste und damit rechnen musste, gesehen zu werden, reicht dem Bundesverfassungsgericht nicht. Der Tatbestand der Beleidigung kann nach diesen verfassungsrechtlichen Entscheidungen nur erfüllt sein, wenn der Nachweis geführt wird, dass der Einzelne bewusst die Nähe der Polizisten sucht, um diese mit seiner Parole zu konfrontieren.

Kurt Tucholsky wird unter dem Pseudonym Ignaz Wrobel folgende Äußerung zugeschrieben: „Da gab es vier Jahre lang ganze Quadratmeilen Landes, auf denen war der Mord obligatorisch, während er eine halbe Stunde davon entfernt ebenso streng verboten war. Sagte ich Mord? Natürlich Mord. Soldaten sind Mörder!“ Dieser Satz erschien 1931 in der Zeitschrift „Die Weltbühne“ und der verantwortliche Redakteur Carl von Ossietzky sah sich einer Anklage wegen Beleidigung der Reichswehr ausgesetzt. Er wurde freigesprochen.

Der Satz „Alle Soldaten sind Mörder!“ war verschiedentlich Gegenstand von Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts.

Die Abgrenzung und rechtliche Würdigung erfolgte dabei ebenso wie bei der Frage, ob die Verwendung der Buchstabenfolge „ACAB“ von der Meinungsfreiheit gedeckt ist oder nicht.

Die Online-Ausgabe der Süddeutschen titelte am 24.06.2016 dazu: „ACAB als pauschale Polizistenbeleidigung“ erlaubt. Nun, in Überschriften lassen sich komplexe Sachverhalte nicht pressen.

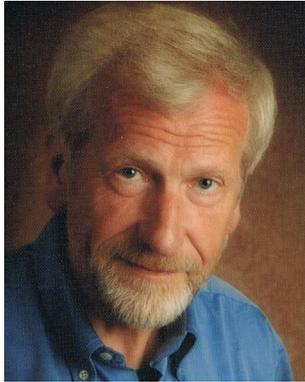
Keineswegs hat das Bundesverfassungsgericht die Beleidigung anderer für gerechtfertigt erachtet, sondern wiederum deutlich gemacht, dass den Tatbestand der Beleidigung derjenige verwirkt, der eine konkrete Person in ihrer Ehre verletzt und herabwürdigt.

Steht allerdings hinter einer als beleidigend aufzufassende Erklärung oder hinter einer verwendeten Buchstabenkombination eine Meinungsäußerung, die sich nicht gegen individualisierbare bestimmte Personen richtet, sondern eine Meinung zum Ausdruck bringt, nach der Polizei im Allgemeinen abgelehnt wird und der Anspruch der staatlichen Ordnungsmacht, ist auch diese schützenswert.

Das Amtsgericht Garmisch-Partenkirchen war im Juli 2016 diesen Vorgaben gefolgt und konnte in der Hauptverhandlung nicht feststellen, dass der Angeklagte seinen Oberarm absichtlich und mit Beleidigungsabsicht einem der Beamten entgegengehalten hat, die mit der Feststellung seiner Person befasst waren.

Die Staatsanwaltschaft München II hat allerdings Berufung eingelegt, so dass ich Gelegenheit habe, mit meinen bayerischen Studienfreunden ein weiteres Mal über diesen Fall zu diskutieren.

Auch in Mecklenburg-Vorpommern wird diese Parole verwandt. Sei es von aktiven Fußballfans oder engagierten Versammlungsteilnehmers, so dass wir uns diesen Themas ebenso bei unseren ASJ-Treffen annehmen konnten. ■



DR. HARTMUT HORNICKEL (74)  
ist Rechtsanwalt in Schwerin  
und Ministerialrat a.D.

## GEDANKEN ZUR RUNDFUNDFINANZIERUNG

Der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag (RBStV) belegt seit 2013 jede Wohnung mit einem „Haushaltsbeitrag“, sogar dann, wenn eine Person über mehrere Wohnungen verfügt, obwohl sie nur dort Rundfunk wahrnehmen kann, wo sie sich gerade aufhält. Dazu bräuchte es heute gerade keiner Wohnung mehr. Rundfunk wendet sich nicht an Räume, sondern an Menschen, ist also personenbezogen<sup>1</sup>. Fast 5 % aller Haushalte haben diesen Beitrag verweigert. Das Ergebnis sind etwa 2 Mio. Zwangsvollstreckungen. Leute, die den öffentlichen Rundfunk nicht nutzen, halten den Beitrag für nicht gerechtfertigt, andere für ungerecht und manche für verfassungsrechtlich zweifelhaft. Dieser Aufsatz versucht, eine Rundfunkfinanzierung zu finden, welche die verfassungsrechtlichen Vorgaben erfüllt, ohne das Gerechtigkeitsempfinden so vieler zu verletzen.

1. Der Rundfunkbeitrag sei eine verdeckte Steuer, mit der die Staatsaufgabe der Finanzierung des öffentlichen Rundfunks abgedeckt wird<sup>2</sup>. Auch aus ökonomischer Sicht sei er eine Steuer, die einer Zweckbindung unterliegt<sup>3</sup>. Dafür gibt es keine Gesetzgebungskompetenz. Die Beitragsfinanzierung sei damit gerechtfertigt, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk zur Grundversorgung beitrage, die Grundlagen der Informationsgesellschaft fördere und zur Integration und Teilhabe an demokratischen und wirtschaftlichen

Prozessen beitrage<sup>4</sup>. Es fragt sich, ob nicht inzwischen die Informationsgesellschaft durch dynamischere Infrastrukturen geprägt wird als den öffentlichen Rundfunk. Außerdem ist zweifelhaft, ob eine solche Gemeinwohlaufgabe ausschließlich über eine Sonderlast (und Werbeeinnahmen) finanziert werden darf, und weiter, ob eine solche „Grundversorgung“ sich leisten darf, das weltweit teuerste öffentlich-rechtliche Rundfunksystem zu unterhalten<sup>5</sup>.

2. Der Rundfunkbeitrag beeinträchtigt die negative Informationsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG. Sie schließt das Recht ein, keine bestimmte Informationsquelle fördern und nicht die Verbreitung fremder Auffassungen unterstützen zu müssen. Die früheren Gebühren mit der Möglichkeit, ohne Empfangsgerät nicht gebührenpflichtig zu werden, verstellen der Rechtsprechung offenbar den Blick auf das Problem. Ein „Zwangsabonnement einer Tageszeitung würde wohl niemand für mit der Informationsfreiheit vereinbar halten“<sup>6</sup>. Ähnliches gilt für einen Beitragspflichtigen, der kein Geld für ein Empfangsgerät hat und nun seine Tageszeitung abbestellen muss, um den Rundfunkbeitrag bezahlen zu können<sup>7</sup>.

3. Ausfälle aus Befreiungen oder Ermäßigungen werden durch die Beitragszahler kompensiert<sup>8</sup>. Zwar sei das Allgemeininteresse an der Erfüllung einer durch nicht steuerliche Abgaben – also auch Beiträge – finanzierten Aufgabe „angemessen beitragsmindernd zu berücksichtigen“<sup>9</sup>. Einkommensbezogene Gebührenstaffelung verletze die Abgabengerechtigkeit solange nicht, als selbst die Höchstgebühr die tatsächlichen Kosten der Einrichtung nicht deckt, in einem angemessenen Verhältnis zur Leistung steht und kein Nutzer zur Entlastung sozial schwächerer Nutzer herangezogen wird<sup>10</sup>.

Bei der Vollfinanzierung des öffentlichen Rundfunks durch die Beiträge lässt das BVerwG diesen Grundsatz nicht gelten: Weil „die Rundfunkempfangsmöglichkeit für den größten Teil der Bevölkerung“ bestehe, sei „die Erhebung des Rundfunkbeitrags als Vorzugslast“ dennoch möglich. Hinzu komme, dass die Länder „eine Finanzierung des funktionsnotwendigen Finanzbedarfs des öffentlich-rechtlichen Rundfunks aus den Landeshaushalten ausschließen durften... Aus diesem Grund müssen auch die Einnahmeausfälle ... durch Beitragsbefreiungen und -ermäßigungen ... nicht ... durch

4 vgl. für viele: VG Köln, Urteil vom 22.10.2015 – 6 K 5075/14

5 Wiss. Beirat beim BMF aaO S. 20 ff.

6 K. Meßerschmidt, DöV 2016, 279 (283) m.w.N.

7 ähnl.: K. Meßerschmidt aaO S. 285

8 vgl. K. Meßerschmidt, DöV 2015, 220 (221 ff.)

9 BVerwG, Urt. v. 24.6.2015 – 9 C 23/14 – Rdn 19 = NVwZ-RR 2016, 68 (70) unter Berufung auf BVerwGE 112, 194 (202 ff.) = NVwZ 2001, 801 (Frequenzschutzbeitrag); BVerwGE 69, 242 (248) – Straßenreinigungsgebühren (zust. BVerwGE 81, 371 (373 ff.));

10 BVerfG, Beschl. v. 10.3.1998 – 1 BvR 178/97, DöV 1998, 729 (730) – Kindergartengebühren

1 P. Kirchhof, Gutachten 2010, S. 9 f.

2 vgl. für viele: S. Korioth und M. Koemm DStR 2013, 833-838; K. Meßerschmidt, DöV 2016, 279 m.w.N.

3 Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, Öffentlich-rechtliche Medien – Aufgaben und Finanzierung, 03/2014, S.34

Haushaltsmittel gedeckt werden“<sup>11</sup>. Kurz: als „Träger der Rundfunkfreiheit“ erfreut sich der öffentliche Rundfunk einschließlich der Landesmedienanstalten einer „Finanzierungsgarantie“<sup>12</sup> – sogar zu Lasten von Wohnungsinhabern, die soeben nicht in den Genuss einer Beitragsbefreiung kommen. Wenn dagegen einer Rundfunkanstalt durch elektromagnetische Störwellen Kosten entstehen, sei es willkürlich, sie nicht durch die öffentliche Hand zu entlasten<sup>13</sup>.

4. Nichtsteuerliche Abgaben bedürfen „zur Wahrung der Belastungsgleichheit ... einer ... besonderen sachlichen Rechtfertigung“ durch eine Gegenleistung, und sie müssen „im Verhältnis der Beitragspflichtigen untereinander grundsätzlich vorteilsgerecht bemessen werden (stRSpr, vgl. BVerwGE 125, 384 = NVwZ 2006, 1068 Rn. 21 und BVerwG, Beschl. v. 1.7.2013 – 8 BN 1/13, BeckRS 2013, 53029 Rn. 5)“<sup>14</sup>. „Ergeben sich aus technischem Fortschritt ... realitätsnähere Maßstäbe, sind diese im Lichte einer wirklichkeitgerechteren Beitragsbemessung zu wählen“<sup>15</sup>. Die Rundfunkrechtsprechung des BVerfG hat sich bisher an den jeweiligen technischen und sozialen Gegebenheiten und dem Wandel orientiert<sup>16</sup>. Der Rundfunkbeitrag für Privatpersonen müsse an die Wohnung anknüpfen, weil es wegen der modernen Empfangstechnik schwerfalle, eine andere Begründung zu finden, und Rundfunkempfang durch Privatpersonen in Wohnungen stattfindet<sup>17</sup> oder jedenfalls dort „Empfangsgeräte für eine auch mobile Nutzung außerhalb der Wohnung“ vorgehalten würden<sup>18</sup>. Bei der heutigen Empfangstechnik sei es zu schwierig, den früheren Gebührentatbestand des Bereithaltens eines Rundfunkempfangsgeräts festzustellen<sup>19</sup>.

5. Überzeugend ist das nicht. Der wahre Grund dürfte eher darin liegen, dass das BVerfG bisher unterstellt hat, die nötige Staatsferne – d.h. die Unabhängigkeit von staatlicher Einflussnahme i.S. von politischen Mehrheiten – des öffentlichen Rundfunks sei nur zu erreichen, indem er nicht durch Steuern finanziert wird. Danach bergen nutzungsabhängige Gebühren grundsätzlich die Gefahr, auf die Programmgestaltung zurück zu wirken und damit die Rundfunkfreiheit als Vielfalt der Programmgestaltung zu verletzen. Nun bietet die digitale Technik fast unbegrenzte Möglichkeiten, Rundfunkempfang zu verfolgen, dafür Entgelte zu erheben und auch

11 BVerwG, Urt. v. 18.03.2016 - 6 C 6.15 - Rdn 41

12 BVerwG, Urt. v. 18.03.2016 - 6 C 6.15 - Rdn 18 ff., 41 f.

13 BVerwGE 112, 194 (202 ff.) - Frequenzschutzbeitrag

14 BVerwG, Urt. v. 24.6.2015 - 9 C 23/14 - Rdn 31 = NVwZ-RR 2016, 68 (71 f.)

15 BVerwG aaO Rdn 32, stRSpr

16 vgl. dazu: C. Degenhart, in: Bonner Komm., Art. 5 Abs. 1 und 2 Rdn 647 (113. Akt. IX 2004); M. Bullinger, Freiheit von Presse, Rundfunk und Film, in: J. Isensee und P. Kirchhof (Hrsg.), Hdb. des Staatsrechts, Bd. 7, 32009, § 163 Rdn 94, 99, 118 ff., 148 ff.

17 vgl. für viele: VG Bremen, Urteil vom 20.12.2013 - 2 K 570/13

18 BVerwG, Urt. v. 18.03.2016 - 6 C 6.15 - Rdn 32

19 aaO Rdn 33

individuelle Nutzungsgewohnheiten und -inhalte einzusehen. Einschaltquoten, die Rückwirkungen auf die Programmgestaltung haben könnten, würden dabei gerade keine Rolle spielen. Im Ergebnis würde dies aber – wie früher – wieder zum Alles-oder-Nichts-Prinzip führen, weil nicht nach empfangenen Programmen oder Sendezeiten differenziert werden dürfte, sondern nur nach Personen oder Personengruppen. Nur Empfang oder Nichtempfang öffentlichen Rundfunks als solche, egal wo und mit welcher Art Empfangsgerät, dürften festgestellt werden.

Bei der heutigen Empfangstechnik stimmt also nicht mehr, dass es zu schwierig sei, das Bereithalten eines Rundfunkempfangsgeräts festzustellen<sup>20</sup>. Es wäre nur sehr aufwendig, und dieser Aufwand würde „nur“ den 3,0-3,8 % der Haushalte ohne Fernsehgerät<sup>21</sup> zugute kommen. Ob angesichts der Zahlen der „bewussten Rundfunkverweigerer“<sup>22</sup> – immerhin etwa 1,5 bis 2 Mio. private Haushalte – dieser Aufwand nicht doch gerechtfertigt wäre, hat das BVerwG<sup>23</sup> nicht abgewogen.

6. Die Höhe des Beitrags scheint sich an einer statistischen Ermittlung der Bedarfe und nicht an den Vorteils bezogenen Kosten zu orientieren, die nach einem nachvollziehbaren Maßstab umzulegen wären. Ziel bleibt – unabhängig von der tatsächlichen Nutzung eines fiktiven abstrakten Vorteils – die finanzielle Inanspruchnahme der Zahlungsschuldner. Den tatsächlichen Aufwand zu erfassen, scheint nicht mehr gewollt, weil schwierig darstellbar. Damit fehlt der sonst notwendige Vorteilsmaßstab. Jedenfalls wird er nicht transparent. Durch den Haushaltsbeitrag soll eine Grundversorgung – also ein gesellschaftlich gewünschtes Angebot – an Informationen finanziert werden, soweit sie nicht durch private Anbieter gewährleistet ist. Die Aufgaben werden nicht mehr nach dem Subsidiaritätsprinzip abgegrenzt. Es entsteht der Eindruck, dass es nicht auf den grundgesetzlichen Versorgungsauftrag und die Vielfalt im öffentlich-rechtlichen Rundfunk ankommt, sondern auf die Einschaltquoten<sup>24</sup>.

Um die Finanzierung zu entpolitisieren und den Druck nach Budgeterhöhungen zu mildern, hatte die Monopolkommission<sup>25</sup> eine (einkommensabhängige!) Rundfunksteuer vorgeschlagen, die an die allgemeine Preisentwicklung gekoppelt sein sollte. Der Wissenschaftliche Beirat fordert, dass sich der Gesetzgeber entweder für eine Finanzierung aus dem allgemeinen Haushalt oder für eine moderne Nutzungsgebühr entscheiden solle<sup>26</sup>.

20 so aber: BVerwG, Urt. v. 18.03.2016 - 6 C 6.15 - Rdn 33

21 aaO Rdn 29 f.

22 aaO Rdn 38

23 aaO Rdn 30 ff.

24 Wissenschaftlicher Beirat beim BMF aaO S.24

25 Mehr Wettbewerb auch im Dienstleistungssektor, Baden-Baden 2006, 415 f.

26 Wissenschaftlicher Beirat beim BMF aaO S. 34 f.

Allerdings ist der Verfassungsrahmen eines steuerfinanzierten öffentlich-rechtlichen Rundfunks unter Wahrung der Staatsferne des Programms sehr umstritten<sup>27</sup>. Durch Internet und Digitalisierung des terrestrischen Rundfunks haben sich die technischen Bedingungen geändert. Die Zahl der Sender ist nun praktisch unbegrenzt<sup>28</sup>.

Da der Rundfunkbeitrag zweckbezogen zur Finanzierung einer besonderen Aufgabe erhoben, zweckgebunden verwandt sowie getrennt vom öffentlichen Haushalt als zweckgebundene Vermögensmasse verwaltet wird, ist er nach der Definition des BVerfG verfassungsrechtlich keine Steuer. Aus Gründen der Abgabengerechtigkeit sei ein einfaches Anknüpfungskriterium wie das Innehaben einer Wohnung für öffentlich-rechtlichen Rundfunkempfang nötig, weil der Nachweis, nicht über Empfangsgeräte zu verfügen, nicht mehr erbracht werden könne. Weil Rundfunk typischerweise in Wohnungen empfangen werde und über 96% der privaten Haushalte mit Fernsehgeräten ausgestattet seien, sei dies auch geeignet<sup>29</sup>. Wenn das BVerfG sich treu bleibt, kann es diese Argumentation, die noch einer vor-digitalen Informationswelt zu entstammen scheint, nicht ernsthaft gelten lassen.

7. Nach alledem muss die Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten über Gebühren, Beiträge, Steuern oder ähnliche personen-gebundene Modelle zur Vermeidung von Diskriminierung hochgradig differenzieren. Der technische und bürokratische Aufwand wäre erheblich und stünde zu dem erzielbaren Nutzen in einem kaum noch vertretbaren Verhältnis. Dies ließe sich vermeiden, wenn die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten aus öffentlichen Mitteln finanziert würden, die politischem Einfluss weitestgehend entzogen wären. Vorbild könnte die Finanzierung des EU-Haushaltes sein, der nach festem Schlüssel aus den nationalen Haushalten gespeist wird, ohne dass die nationalen Parlamente über die jeweilige Höhe beschließen können. Der Finanzierungsanteil würde stattdessen von konjunkturabhängigen Faktoren bestimmt. Die zuverlässigste Größe dafür stellt das Bruttonationaleinkommen (BNE) dar, dass die Gesamteinkommen nach dem Inländerprinzip erfasst. Wenn das gegenwärtige Haushaltsvolumen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten – also etwa 1,3-1,4 % des Bundes- und aller Länderhaushalte – beibehalten werden soll, müssten die prozentualen Anteile – z. B. in einem 10-Jahres-Durchschnitt – am BNE, die von Bund und Ländern aufzubringen wären, als feste, nicht beschlussabhängige Posten im Bundes- sowie in den Länderhaushalten im Grundgesetz oder durch Staatsvertrag von Bund

und Ländern festgelegt werden. Die Länderbeteiligung könnte nach dem Königsteiner Schlüssel erfolgen.

So ergäbe sich eine zwar konjunkturabhängige, aber politisch unabhängige Haushaltsgröße, die so gut wie keinen Erhebungsaufwand verursacht, weder eine Einzelfallbetrachtung erfordert noch irgendwen diskriminiert. Es entstünde ein einkommens- und bedarfsgerechter Rundfunkhaushalt, der aus dem allgemeinen Steueraufkommen abgeführt wird, ohne dass auf Umfang und Verteilung der Mittel politisch Einfluss genommen werden könnte. Rechtliche Graubereiche und juristische Spitzfindigkeiten blieben außen vor. Es wäre etwa nicht mehr notwendig, die Rundfunkempfangsmöglichkeit als Leistung zu definieren. Die Informations- und Medienfreiheit würde schließlich um die freie Informations- und Mediennutzung im Sinne einer aufgeklärten Gesellschaft erweitert und der weiter fortschreitenden Digitalisierung Rechnung getragen. ■

<sup>27</sup> vgl. C. Waldhoff, *Verfassungsrechtliche Fragen*, AfP 2011, 1-10

<sup>28</sup> Wissenschaftlicher Beirat beim BMF aaO 5.27

<sup>29</sup> BVerwG, Urteil vom 18.3.2016 - 6 C 6.15 – Rdn 29 ff.



ROBERT NICHOLLS (50)  
ist Landesvorsitzender der ASJ in  
Niedersachsen und Ratscherr in  
Hannover.

## REFORM DES VERFASSUNGSSCHUTZES IN NIEDERSACHSEN

Die Niedersächsische Landesregierung hat im Gefolge des NSU-Skandals basierend auf der rot-grünen Koalitionsvereinbarung am 14.10.2004 einen Gesetzentwurf für eine grundlegende Reform des Nds. Verfassungsschutzes (Drs. 17-2161) eingebracht. Vorangegangen waren Diskussionen über eine grundsätzliche Aufrechterhaltung des Instruments Verfassungsschutz, die jedoch in Anbetracht der aktuellen Herausforderungen an eine wehrhafte Demokratie zugunsten einer Reform anstelle einer Abschaffung endeten. Der Entwurf sollte die Voraussetzungen für einen dem modernen Rechtsstaat entsprechenden Verfassungsschutz schaffen. Zentrale Gesichtspunkte waren Klarheit, Kommunikation und Kontrolle: Mehr Transparenz, mehr Klarheit und mehr Präzision bei den Vorschriften, eine stärkere interne und externe Kontrolle sowie eine Stärkung der parlamentarischen Kontrolle.

Mit dem Paragrafen zu den Beobachtungsobjekten erhält das Gesetz eine Regelung, die in dieser Form bundesweit einmalig ist. Erstmals werden damit in einem Landesverfassungsschutzgesetz die Entscheidungsabläufe transparent gemacht bis hin zu dem Entschluss, dass ein Personenzusammenschluss planmäßig und systematisch vom Verfassungsschutz beobachtet werden soll. Ein solcher Personenzusammenschluss ist nach dem Ende der Beobachtung in angemessener Zeit zu unterrichten.

Der Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel wird neu und übersichtlicher geregelt. Zusätzliche Voraussetzungen, Anordnungs Kompetenzen und weitere Verfahrensregelungen werden als flankierende Maßnahmen bei besonderen Grundrechtseingriffen neu eingeführt. Auch das schafft mehr Transparenz gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern.

Ein weiteres Kernstück sind die umfangreichen Vorgaben zum Einsatz von Vertrauenspersonen und anderen verdeckt eingesetzten Personen in Anbetracht der Erfahrungen in anderen Ländern. Es werden Regelungen zur Auswahl von Vertrauenspersonen getroffen, und klare Grenzen für ihren Einsatz und die Zusammenarbeit mit ihnen gezogen. Wenn Vertrauenspersonen dauerhaft eingesetzt werden sollen, muss zukünftig das entsprechende parlamentarische Kontrollgremium zustimmen.

Schließlich sind die umfangreichen Dokumentationspflichten hervorzuheben; gerade bei den nachrichtendienstlichen Mitteln und bei der Bestimmung von Beobachtungsobjekten. Die interne Kontrolle wird dadurch gestärkt und die externe Kontrolle wird erleichtert. Diese Maßnahmen sollen dazu führen, dass der Verfassungsschutz in einer ausgewogenen Balance zwischen Freiheit und Sicherheit operieren kann.

Nach umfassender Beratung und Anhörung von Experten hat der Ausschuss für Angelegenheiten des Verfassungsschutzes im Nds. Landtag nunmehr am 30.08.2016 eine Beschlussempfehlung abgeben (Drs. 17/6365, ausgegeben am 5.9.2016). Vorgesehen ist, dass das neue Niedersächsische Verfassungsschutzgesetz nunmehr am 1.11.2016 in Kraft treten kann. Aus Sicht der ASJ ist festzustellen, dass die unsererseits eingeforderten rechtsstaatlichen Kautelen für die Arbeit eines Verfassungsschutzes im Wesentlichen erfüllt worden sind. Problematisch sein könnte die im Lichte des Anschlags auf Polizisten am Hannoverschen Hauptbahnhof eröffnete Möglichkeit der Erhebung personenbezogener Daten bereits für Minderjährige, die das 14. Lebensjahr vollendet haben. Der Landtag hat allerdings für Personen, die das 14., aber noch nicht das 16. Lebensjahr vollendet haben, gesonderte Anforderungen hinsichtlich des Grades der Gefährdung eingefügt (§ 13 Abs. 2 NVerfSchG n.F.), so dass hier eine praktikable Lösung des Umgangs mit terroristischen Bedrohungen gefunden worden ist. Seitens der Opposition im Landtag wurde in der Diskussion immer wieder insinuiert, Rot-Grün gefährde die Sicherheit – dieser Vorwurf trägt nicht. Vielmehr sorgt das neue Verfassungsschutzgesetz in Niedersachsen dafür, dass Vorgänge wie im Zusammenhang mit den Morden des NSU künftig ausgeschlossen werden. ■



FOLKE GROÙE DETERS (34)  
ist Vorsitzender der Arbeitsge-  
meinschaft Sozialdemokratischer  
Juristinnen und Juristen Nord-  
rhein-Westfalen und stellvertreten-  
der Vorsitzender der SPD Rhein-Sieg.

## NEUE FREIHANDELSABKOMMEN: ACHTUNG NEBENVERFASSUNG!

Zum Zeitpunkt der Drucklegung dieses Magazins ist noch nicht klar, wie sich der Parteikonvent in Sachen CETA entschieden hat. Dennoch wird uns das Thema transatlantischer Freihandel so oder so weiter beschäftigen. Grund genug, die grundlegenden Konstruktionsfehler von Handelsabkommen „neuer Art“ wie TTIP und CETA noch einmal auf den Punkt zu bringen.

### Investorenrechte sind stärker als demokratische Entscheidungen

Solange in Verträgen wie CETA weiterhin Investor-Staat-Schiedsverfahren und unklare Rechtsbegriffe wie „gerechte und billige Behandlung“ und „indirekte Enteignung“ vorkommen, können auch Verbesserungen im Verfahrensrecht das Grundübel nicht beseitigen: Die Schiedsgerichts-sprüche können demokratisch legitimierte Normen faktisch außer Kraft setzen. Zwar haben Schiedsgerichte (nun „Tribunale“ genannt) formal nicht die Kompetenz, die Wirksamkeit von Gesetzen und Verwaltungsakten aufzuheben. Jedoch können sie Staaten zu hohen Schadensersatzleistungen verpflichten. Diese hohen Schadensersatzforderungen werden dazu führen, dass Parlamente und Verwaltungen im Falle einer Verurteilung die Rechtsakte zurückziehen werden, um weiteren Schadensersatzansprüchen zu entgehen. Was Schiedsgerichte aus den in hohem Maße unbestimmten Normen machen, ist nicht absehbar. Eine Änderung der Normen, um Investorenrechte auch wieder demokratisch zu beschränken, ist nur schwer möglich.

### Investorenrechte sind mehr wert als Arbeitnehmerrechte

Die Sonderstellung von Investorenrechten wäre erträglicher, wenn gleichzeitig auch soziale Rechte und Umweltstandards im Rahmen der Verträge einen anderen Status erhielten. Das ist weder bei CETA noch bei anderen bekannten Freihandelsabkommen der Fall. Investorenrechte können von privaten Unternehmen bzw. Investoren vor dem Tribunal eingeklagt werden. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern oder Gewerkschaften hingegen wird bei Verletzungen ihrer Rechte diese Möglichkeit nicht eingeräumt. Selbst der zwischenstaatliche Streitschlichtungsmechanismus wird im Arbeitnehmerkapitel bei CETA für nicht anwendbar erklärt. Während Investoren harte Klagerechte zugesprochen bekommen, wird bei Meinungsverschiedenheiten der Staaten über Rechte von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern „eine einvernehmliche Lösung angestrebt“. Daran wird der unterschiedliche Stellenwert von Investoren- und Arbeitnehmerrechten deutlich.

### Neoliberale Nebenverfassung ohne realistische Ausstiegsmöglichkeit

Leichter erträglich wären die Handelsverträge neuen Typs ebenfalls, wenn sie zumindest Klauseln enthielten, die eine Korrektur von unerwünschten Fehlentwicklungen und Kündigung ermöglicht. Hierzu wären Teilkündigungsklauseln von einzelnen Regelungsbereichen und eine schnell wirksame Kündigungsklausel erforderlich.

Die in CETA und anderen Abkommen verankerte Kündigungsklausel genügt diesen Anforderungen nicht. Bei einer Kündigung von CETA würde das Investitionsschutzkapitel weitere zwanzig Jahre nachwirken. Daher ist es gerechtfertigt, die Freihandelsabkommen als faktische Nebenverfassung zu bezeichnen. Denn hier wie dort werden Entscheidungen demokratisch legitimierter Organe bzw. aktuelle Parlamentsmehrheiten in ihrer Entscheidungsfreiheit beschnitten. Das Grundgesetz tut dies zum Schutze von Grund- und Menschenrechten sowie zur Sicherung des demokratischen Verfahrens. Mit den Handelsverträgen neuen Typs erhalten Investorenrechte faktisch den gleichen Status wie fundamentale Menschen- und Bürgerrechte.

Die faktisch und rechtlich erschwerte Kündigung bedeutet eine konstitutionelle Festschreibung marktradikaler Politik. Eine andere Politik im Sinne eines ökologisch-sozialen Umbaus der Gesellschaft wird so massiv erschwert. Demokratie setzt die Veränderbarkeit von Normen voraus, damit neue Mehrheiten auch die Politik umsetzen können, für die sie gewählt wurden. CETA folgt dem neoliberalen Paradigma, nach dem die Regeln des Marktes wichtiger sind als die Regeln der Demokratie. ■



DR. HEINZ KAMMEIER (69)  
ist Lehrbeauftragter für „Recht  
im Gesundheitswesen“ an der  
Universität Witten/Herdecke und  
stellvertretender Vorsitzender der  
Arbeitsgemeinschaft Sozialdemo-  
kratischer Juristinnen und Juristen  
Nordrhein-Westfalen.

Betreuungsgerichte auszubauen, damit diesen effektivere Kontrollen und Eingriffsmöglichkeiten an die Hand gegeben werden.

Den Text des Beschlusses der ASJ-NRW ist hier zu finden ist auf der Homepage der AsJ NRW unter Aktuelles eingestellt. ■

## VOLLZUG BETREUUNGSRECHTLICHER UNTERBRINGUNG – ASJ NRW FORDERT GESETZLICHE REGELUNGEN

Die Unterbringung von psychisch kranken, geistig oder seelisch behinderten Personen durch einen Betreuer gemäß § 1906 BGB stellt einen tiefgreifenden Eingriff in ihr Freiheitsgrundrecht dar. Für viele von ihnen, insbesondere bei Langzeitaufenthalten auf geschlossenen Stationen oder in ebensolchen Wohnbereichen bringt er erhebliche Beeinträchtigungen mit sich. Manche dieser Einrichtungen entsprechen „totalen Institutionen“ mit einer Macht-Asymmetrie, offenen und verdeckten Abhängigkeiten und Anpassungsverpflichtungen.

Auch wenn einige Bundesländer „offiziell“ auf geschlossene Einrichtungen verzichten, ist doch bekannt, dass manche unter Betreuung stehende Personen in anderen Bundesländern zivilrechtlich untergebracht und dort „vergessen“ werden. Leben versickern dann einfach.

Deshalb wird der Bundesgesetzgeber aufgefordert, Vollzugsvorschriften zu erlassen, die die Rechte und Entfaltungsmöglichkeiten solcher untergebrachten Personen nachhaltig stärken. Mindestens sollten die Einrichtungen verpflichtet werden, Förderungs- und Teilhabepläne zu erstellen, die Anordnungs- und Teilhabekompetenzen der Betreuer sind zu präzisieren und die Rechtsschutzwege gegen Einschränkungen von Besuchen, Telefonaten und Ausgängen zu erleichtern. Auch ist die Amtsermittlungspflicht der



DR. PETER ITZEL (61)  
ist seit 1978 Parteimitglied und seit  
Jahren Vorsitzender der ASJ RLP und  
Richter am OLG in Koblenz.

## ÜBERGRIFFE AUF POLIZEIBEAMTE, AUFRECHTE BÜRGER, HILFEBEDÜRFTIGE FLÜCHTLINGE, BÜRGERMEISTER, ABGEORDNETE UND FEUERWEHRLEUTE MÜSSEN VERHINDERT WERDEN.

Nach den andauernden – meist wohl rechtradikalen – Gewalttaten gegen Polizeibeamte, hilflose und hilfsbedürftige Flüchtlinge, (Ober-) Bürgermeister, Bundestagsabgeordnete und aufrechte Demokraten jetzt in Heidenau, zuvor in Weimar und davor bereits in Tröglitz mit seinem fremdenfeindlichen Brandanschlag, den weiteren Bedrohungen und Angriffen gegen gewählte Bürgermeister und Landräte, fordert die Arbeitsgemeinschaft der Juristinnen und Juristen in der SPD (ASJ) in Rheinland-Pfalz jetzt schnelle, konsequente und dauerhafte Lösungen dieses Problems.

Auch unter Berücksichtigung weiterer massiver Übergriffe auf Polizeibeamte (Randalen in Frankfurt, bei einzelnen Fußballspielen usw.) und sogar auf Feuerwehrleute und eingesetzte Rettungskräfte, ist es dringend angezeigt, durch gesellschaftlichen Konsens festzulegen, dass derartige sozialschädliche Verhaltensweisen nicht geduldet werden und unter eine spürbare Strafdrohung gestellt werden.

Wer demokratisch gewählte Mandatsträger, von und für die Gesellschaft eingesetzte Polizeibeamte, Feuerwehrleute und sonstige Personen angreift oder bedroht, soll massiv spüren, dass so etwas nicht geduldet oder auch nur hingenommen wird. Wir wollen weder Verletzungen noch die Kosten für Heilung, Krankenversorgung und Betreuung dieser für uns alle tätigen Personen tragen müssen. Die Gewalttäter sind zu stellen; ihre sozialschädlichen Brutalitäten müssen konsequent gestoppt werden.

Die ASJ Rheinland-Pfalz hat bereits einen konsensfähigen konkreten Gesetzesvorschlag erarbeitet (s. nachfolgend) und fordert eine schnelle Einführung der neuen Strafnorm zum Schutz der öffentlichen, demokratischen Ordnung.

Bestraft werden soll jeder, der demokratisch gewählte Mandatsträger, Polizeibeamte, Feuerwehrleute, Rettungskräfte bei ihrer Dienstausbübung oder in Beziehung auf ihre Tätigkeit bedroht oder angreift. Besonders strafwürdig ist auch, wenn diese Angriffe anonym aus Gruppen oder über Internet (insb. Bedrohungen) erfolgen.

Die ASJ RLP erwartet, dass Bundes- und auch die Landesregierungen nun zeitnah und effektiv im breiten gesellschaftlichen Konsens politisch und gesetzgeberisch handeln. Insbesondere sollte auch der Justizminister von RLP dieses Vorhaben der hiesigen ASJ vorantreiben.

### Vorschlag der ASJ RLP:

Im 7. Abschnitt – Straftaten gegen die öffentliche Ordnung – des Strafgesetzbuchs sollte eingefügt werden:

NEU : § 128 StGB

§ 128 Störung des öffentlichen Friedens durch Angriffe auf Amts-, Mandatsträger und Rettungskräfte

(1) Wer einen Amtsträger, Abgeordneten, kommunalen Mandatsträger oder Soldaten während der Ausübung seines Dienstes, Mandats oder Amtes oder in Beziehung hierauf tätlich angreift, wird mit Freiheitsstrafe von drei Monaten bis zu fünf Jahren bestraft.

(2) In besonders schweren Fällen ist die Strafe Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu zehn Jahren. Ein besonders schwerer Fall liegt in der Regel vor, wenn

1. der Täter eine Waffe oder ein anderes gefährliches Werkzeug bei sich führt, um diese oder dieses bei der Tat zu verwenden,

2. die Tat mit anderen gemeinschaftlich begangen wird,
3. der Täter durch die Gewalttätigkeit den Angegriffenen in die Gefahr des Todes oder einer schweren Gesundheitsbeschädigung bringt.

(3) Wer einen Amtsträger, Abgeordneten, kommunalen Mandatsträger oder Soldaten während der Ausübung seines Dienstes, Mandats oder Amtes oder in Beziehung hierauf mit einer Gewalttätigkeit bedroht, wird mit Freiheitsstrafe von bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.

(4) In besonders schweren Fällen ist die Strafe Freiheitsstrafe von drei Monaten bis zu fünf Jahren. Ein besonders schwerer Fall liegt in der Regel vor, wenn

1. die Tat mit anderen gemeinschaftlich begangen wird,
2. die Tat über Medien (§ 11 Abs. 3 StGB) begangen wird,
3. die Tat das Ziel hat, Entscheidungen zu beeinflussen.

(5) Den Amtsträgern stehen Personen gleich, die von öffentlichen Stellen mit Rettungs- oder Unterstützungsaufgaben betraut wurden. ■



HANS-OTTO MORGENTHALER (69)  
ist Rechtsanwalt und Fachanwalt für  
Arbeitsrecht in Ludwigshafen mit  
dem weiteren Schwerpunkt Zuwan-  
derungsrecht.

## **CHANCEN FÜR GESELLSCHAFT UND FLÜCHTLINGE JETZT NUTZEN – WIR KÖNNEN ALLE GEWINNEN! BERUFSQUALIFIZIERTE FLÜCHTLINGE HABEN BEREITS JETZT EIN AUFENT- HALTSRECHT AUSSERHALB DES ASYL- RECHTS.**

Deutschland leidet an einem akuten Mangel an Fachkräften: Bei Hochschulabsolventen sind es Ärzte und die sogenannten MINT-Berufe (Mechaniker, Informatiker, Naturwissenschaftler, Techniker). Bei Ausbildungsberufen gibt die Bundesanstalt für Arbeit eine Liste von sogenannten Engpassberufen heraus. Sie ermittelt im statistischen Verfahren diejenigen Felder, in denen - grob gesprochen - ein besonderes Missverhältnis zwischen Angebot und Nachfrage zu Lasten der Arbeitgeber besteht sowie die sogenannte Verweildauer, also den Zeitraum, in dem eine ausgeschriebene Stelle unbesetzt bleibt.

Die Bundesrepublik hat auf diese Situation reagiert und den Arbeitsmarkt auch für Menschen von außerhalb der EU geöffnet.

Bei Hochschulabsolventen im § 19 a Aufenthaltsgesetz: Wer eine im Drittland abgeschlossene akademische Ausbildung hat, die inländischem Niveau entspricht und im Inland einen Arbeitgeber findet, der bereit ist 47000 bzw. 32000 Euro jährlich zu zahlen, bekommt eine sogenannte Bluecard. Das ist eine höchst komfortable Aufenthaltserlaubnis für sich und seine Familie, die nach 3 Jahren in der Regel in eine Niederlassungserlaubnis übergeht. Getoppt wird diese Regelung noch durch den § 18 c Aufenthaltsgesetz: Jeder Bewerber, der die Voraussetzungen eines Hochschulabschlusses erfüllt, hat den Anspruch auf ein 6 Monatsvisum zur Arbeitsplatzsuche und kann im Erfolgsfall gleich in Deutschland bleiben.

Das ist ein hocheffektives Erfolgsmodell, das uns in den Jahren 2013 und 2014 den Zustrom von 17000 ausgebildeten Akademikern beschert hat.

Es würde sich aufdrängen, diese Regelung auch auf die Engpassberufe zu übertragen. Aber weit gefehlt! Hier kann zwar für 46 Berufsgruppen eine Aufenthaltserlaubnis nach § 6 BeschVO erteilt werden. Das Visum muss aber - bitteschön - vom Heimatland aus beantragt werden. Das heißt, der dringend benötigte Altenpfleger soll beispielsweise von Indien aus das Verfahren auf Anerkennung seiner beruflichen Kompetenz betreiben. Bei Ausbildungszeugnissen mag das angehen; wie die praktische Fähigkeit (etwa per Skype?) festgestellt werden soll, bleibt ein Geheimnis.

Nicht möglich ist es daher auch, aus der Zahl der sich im Inland befindlichen Flüchtlinge diejenigen herauszuziehen, die entsprechende berufliche Kompetenzen mitbringen. Diese müssten zur Antragstellung zunächst wieder in ihr Heimatland zurückkehren – eine widersinnige Regelung!

Das Land Rheinland-Pfalz hat eine Bundesrats-Initiative zur Gleichstellung beider Gruppen gestartet. Diese ruht friedlich, wen wundert es, im Vermittlungsausschuss.

Die ASJ Rheinland-Pfalz wird sich diesem Thema weiter widmen. So besteht auch eine inhaltliche Schwerpunktgruppe der ASJ zu diesem Themenbereich in Ludwigshafen/Vorderpfalz. ■



DR. DANIELA CERNKO, LL.M. (32)  
ist Richterin im Saarland und Vorsitzende des SPD-Ortsvereins Ormesheim.

## UNBEMANNT FLUGGERÄTE („DROHNEN“) IM INLAND – GEFahr FÜR DEN LUFTVERKEHR UND DIE PRIVATSPHÄRE?

Im August 2016, mitten in der Hauptferienzeit, kam die Meldung „Airbus entgeht im Landeanflug auf den Münchner Flughafen nur knapp einer Kollision mit einer Drohne“. Dies hat erneut die Debatte um einen Regelungsbedarf des Drohneneinsatzes in Deutschland angeschoben. Dabei ist Drohne nicht gleich Drohne. Bislang sind den meisten Menschen „Drohnen“ eher aus bewaffneten Konflikten als „Kampfdrohnen“ bekannt. Unbemannte Fluggeräte haben in der jüngsten Vergangenheit jedoch auch im zivilen Bereich eine immer größere Bedeutung erlangt.

Im deutschen Luftverkehrsgesetz, welches überwiegend für bemannte Luftfahrt ausgerichtet ist, taucht der Begriff der „Drohne“ nicht auf. Hier wird seit 2012 unterschieden zwischen „unbemannten Fluggeräten [...], die nicht zu Zwecken des Sports oder der Freizeitgestaltung betrieben werden (unbemannte Luftfahrtsysteme)“ und Flugmodellen. Je nachdem, ob eine Drohne also zur gewerblichen Nutzung, beispielsweise um Luftaufnahmen zu verkaufen, oder zur reinen Freizeitgestaltung genutzt wird, bestehen unterschiedliche Regelungen.

Für die zivil-hoheitliche Nutzung bieten unbemannte Fluggeräte ein enormes Potential und können bspw. von der Polizei (Überwachung und Aufklärung, Beweissicherung, Dokumentation oder Personen- und Objektschutz), für den Bevölkerungsschutz (Einschätzung von Katastrophen und Schadenslagen, z.B. die Überwachung von Deichen bei Hochwasser, Personensuche, Transport und Absetzen von Einsatzmitteln), sowie von Kommunen (Umwelt- und Gewässerüberwachung, Landvermessung oder Verkehrslenkung) eingesetzt werden. Daneben können Drohnen auch für Unternehmen, wie beispielsweise für die Deutsche Bahn zur Gleisüberwachung, nützlich sein.

Aufgrund der Tatsache, dass die Geräte immer günstiger werden und eine immer höhere Reichweite erreichen, werden sie aber auch für Private immer attraktiver. „Follow-me“-Funktionen bei Quadrocoptern ermöglichen dabei spektakuläre Aufnahmen von Downhill-Mountainbike-Fahrten, bei welchen die Drohne selbstständig dem Fahrer folgt und so ganze Streckenverläufe ohne weiteres Zutun aufnimmt. Spektakuläre Aufnahmen sind auch dadurch möglich, dass die Quadrocopter inzwischen auf Höhen von über 2000 m steigen können. Diese Beispiele zeigen jedoch auch die Gefahren, die sowohl für den Luftverkehr als auch im Falle eines Absturzes des Geräts entstehen können. Quadrocopter-Piloten sollten daher vor jedem Aufstieg die örtlich erlaubte Aufstiegshöhe erfragen, je nach Art des Geräts und Zweck des Fluges eine Aufstiegserlaubnis beantragen und die Zustimmung aller betroffenen Personen einholen sowie eine Modellflugzeug-Haftpflicht-Versicherung abschließen.

Neben den Sicherheitsaspekten sind zudem Privatsphäre und Datenschutz betroffen. Durch die Ausrüstung mit Kameras ist ein Eingriff in die Privatsphäre Dritter möglich (z.B. Filmen durch ein Fenster). Die bisherigen gesetzlichen Grundlagen sparen Regelungen in diesem Bereich aus. Hier wäre ein entschiedener Einsatz der Politik für bessere Regelungen zum Schutz der Privatsphäre beim Drohneneinsatz wichtig. Im konkreten Eingriffsfall greifen zwar grundsätzlich die Regelungen des allgemeinen Datenschutzes und die Betroffenen können gegen den Eingreifer mit Mitteln des Straf- und Zivilrechts vorgehen. Jedoch bedarf die neue Technologie auch hier eine entsprechende Anpassung um einer missbräuchlichen Nutzung von Drohnen entgegenzuwirken (Möglich z.B. durch Registrierung und Zuverlässigkeitsüberprüfung der Steuerer).

Die EU hat im Rahmen ihrer neuen Luftverkehrsstrategie neue Regelungen zur Sicherheit des Luftverkehrs, dem Datenschutz, dem Schutz der Privatsphäre und dem Umweltschutz angestoßen. Dabei soll insbesondere die Nutzung von unbemannten Fluggeräten unter 150 Kilogramm eu-einheit-

lich geregelt werden und das Informations- und Anwendungsdefizit der gesetzlichen Grundlagen für die Nutzung der Drohnen aufgehoben werden. Trotz dieser gesamteuropäischen Strategie hat auch das Bundesverkehrsministerium neue Regelungen in diesem Bereich angekündigt. Es bleibt abzuwarten, ob diese Regelungen die Balance zwischen den Interessen der Hobbyflieger auf der einen Seite und den genannten Aspekten der Sicherheit und Privatsphäre finden. ■



SEBASTIAN OELKERS (37)  
ist seit 9 Jahren als selbständiger  
Rechtsanwalt tätig, Landesvorsitzen-  
der der AsJ Schleswig-Holstein und  
Kreisvorsitzender der AsJ Lübeck.

## ZUM INTEGRATIONSPOLITISCHEN UNSINN DER WOHSITZAUFLAGE NACH §12 A AUFENTHG

Mit den Stimmen der Koalition ist am 7. Juli 2016 ein „Integrationsgesetz“ und der darin geregelte § 12a AufenthG n. F. eingeführt worden<sup>1</sup>. § 12a AufenthG n. F. führt in Abs. 1 S. 1 eine Verpflichtung für Ausländer ein, die als Asylsuchende, Flüchtlinge oder aus sonstigen humanitären Gründen anerkannt worden sind (im Weiteren: Schutzsuchende). Diese dürfen für den Zeitraum von drei Jahren ihren Wohnsitz nur in dem Bundesland nehmen, dem sie im Rahmen ihres Anerkennungsverfahrens zugewiesen worden sind, es sei denn sie verfügen entweder direkt oder mittelbar über direkte Verwandte über ein ausreichendes Einkommen sich selbst zu unterhalten oder stehen in einem Ausbildungs- oder Studienverhältnis. Nach Abs. 3 kann der Schutzsuchende verpflichtet werden, seinen Wohnsitz an einem bestimmten Ort zu nehmen, wenn dadurch die Versorgung mit Wohnraum, das Erlangen eines bestimmten Niveaus der deutschen Sprache oder die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit „erleichtert“ wird. Nach Abs. 4 kann derselbe Schutzsuchende verpflichtet werden, seinen Wohnsitz an einem bestimmten Ort nicht zu nehmen, wenn hierdurch „soziale oder gesellschaftliche Ausgrenzung“ vermieden wird.

Diese Regelung ist nach Ansicht des Verfassers europarechtswidrig und integrationshemmend:

<sup>1</sup> (BT-Drs. 18/9090 und 18/8615)

Der EuGH hat entschieden<sup>2</sup>, dass es im Hinblick auf Art. 26 der Genfer Flüchtlingskonvention<sup>3</sup> und Art. 29 der RL 2011/95<sup>4</sup> unzulässig ist, Schutzsuchenden, die Sozialleistungen beziehen, aus diesem Grunde einen Wohnsitz zuzuweisen, wenn Ziel dieser Regelung die gleichmäßige Verteilung der mit der Gewährung der sozialen Leistung verbundenen Lasten für die jeweiligen öffentlichen Träger ist. Zulässig ist eine Zuweisung nach dem EuGH dort, wo spezifische Integrationsanforderungen bestehen, die bei anderen Ausländern, die dieselben Sozialleistungen beziehen, nicht gegeben sind.

Diesen Kriterien entspricht § 12a Abs. 1 AufenthG nicht. Nach § 12a Abs. 1 AufenthG folgt die Zuweisung der Verteilung im Asylverfahren, also nach dem Königsteiner Schlüssel. Die Verteilung erfolgt also einzig nach der Bevölkerungszahl und Wirtschaftskraft der Bundesländer<sup>5</sup>. Weiter erfolgt sie vor der Anerkennung und gemeinsam mit allen Asylbewerbern, die nicht anerkannt werden. Verteilt wird zu diesem Zeitpunkt also nicht nach integrationsgesichtspunkten, sondern einzig unter Bezugnahme auf die Belastungen öffentlicher Träger. Dies sogar ohne Differenzierung zwischen anerkannten Geflüchteten und solchen, die keine Anerkennung bekommen. Soweit die Gesetzesbegründung in diese Systematik ein „integrationspolitisches Element“ hineinzudeuten sucht, weil bereits die Verteilung auf die Bundesländer einer „integrationshemmenden räumlichen Ballung“ entgegenwirkt, so ist festzustellen, dass dies nichts daran ändert, dass einzig die Verteilung der Lasten für die öffentlichen Träger Maßstab der Zuweisung auf die Länder ist.

Integrationspolitisch wäre es Aufgabe eines echten Integrationsgesetzes gewesen, die Integration aller anerkannten Schutzsuchenden zu verbessern. Positive Anreize für alle Schutzsuchende, sich nicht in mehr oder weniger geschlossenen Nachbarschaften mit Menschen mit demselben Migrationshintergrund anzusiedeln, finden sich im Gesetz nicht. Die Möglichkeit eines Verbotes einer solchen Ansiedlung nach Abs. 4 für die Teilgruppe derjenigen, die Sozialleistungen beziehen, dürfte die bestehenden Probleme kaum positiv beeinflussen. Ein solches Verbot gilt nur zeitlich befristet bis zum Ablauf von drei Jahren oder bis zur Aufnahme eines hinreichenden Beschäftigungsverhältnisses, betrifft also nur eine kleine

<sup>2</sup> Urteil des Europäischen Gerichtshofes vom 1. März 2016 in den Rechtssachen C 443/14 und C 444/14

<sup>3</sup> Art. 26 („Freizügigkeit“) der Genfer Konvention sieht vor:

„Jeder vertragschließende Staat wird den Flüchtlingen, die sich rechtmäßig in seinem Gebiet befinden, das Recht gewähren, dort ihren Aufenthalt zu wählen und sich frei zu bewegen, vorbehaltlich der Bestimmungen, die allgemein auf Ausländer unter den gleichen Umständen Anwendung finden.“

<sup>4</sup> Die Vorabentscheidungsersuchen betreffen die Auslegung der Art. 29 und 33 der Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes

<sup>5</sup> vgl. § 45 Abs. 1 AsylG

Gruppe aller Anerkannten und dies auch nur zeitlich eingeschränkt. Es wird also nicht das Problem als solches im Wege positiver integrationsfördernder Maßnahmen in den Mittelpunkt gerückt, sondern eine schematische Verteilung von Empfängern von Sozialleistungen vorgenommen, und zwar nur von diesen. Daher weist die Diakonie Deutschland in ihrer Stellungnahme zum Gesetzentwurf<sup>6</sup> zutreffend darauf hin, dass die Wohnsitzauflage in ihrer jetzigen Form nur als potenziell integrationshemmend eingestuft werden kann.

Im Ergebnis kommt man also nicht umhin, festzustellen, dass die eingeführte Wohnsitzauflage mit ernstgemeinter, gemeinwohlorientierter Sachpolitik wenig zu tun hat. Vielmehr steht in ihrem Mittelpunkt nicht die Integration der Schutzsuchenden, sondern diesen wird zur Vereinfachung von Verwaltungsabläufen mit der Freizügigkeit ein wesentlicher Teil unserer demokratischen Freiheit europarechtswidrig für einen Zeitraum von bis zu drei Jahre oder bis zur Aufnahme eines Beschäftigungsverhältnisses vorenthalten. Dass dies positive Folgen für den Integrationswillen der Betroffenen hat oder deren Glauben in unsere Rechtsordnung stärkt, dürfte ausgeschlossen sein. ■

<sup>6</sup> Vgl. Bt.-Drs. 18/9090, Seite 19



DR. JAN VOLLMEYER (36)  
ist stellvertretender Vorsitzender der  
ASJ Schleswig-Holstein und Referent  
im Ministerium für Inneres und  
Bundesangelegenheiten des Landes  
Schleswig-Holstein.

## SCHLESWIG-HOLSTEIN, DIE SPD UND DER GOTTESBEZUG

„Und was macht der Heilige im Walde?“, fragte Zarathustra.  
Der Heilige antwortete: „Ich mache Lieder und singe sie, und wenn ich Lieder mache, lache, weine und brumme ich: also lobe ich Gott.“ (...) Als Zarathustra aber allein war, sprach er also zu seinem Herzen: „Sollte es denn möglich sein! Dieser alte Heilige hat in seinem Wald noch nichts davon gehört, dass Gott tot ist!“  
Friedrich Nietzsche, Also sprach Zarathustra (Zarathustras Vorrede, 2)

Nietzsches alter Heiliger ist auch 133 Jahre später nicht allein in seinem Wald. Mit 45 zu 23 Stimmen hat sich der Schleswig-Holsteinische Landtag am 22. Juli 2016 für einen Gottesbezug in der Landesverfassung ausgesprochen. Eine große Mehrheit der Abgeordneten war (und ist) also der Ansicht, die Verfassung schöpfe „aus dem kulturellen, religiösen und humanistischen Erbe Europas und aus den Werten, die sich aus dem Glauben an Gott oder aus anderen Quellen ergeben.“ Dies geschehe „im Bewusstsein der Unvollkommenheit menschlichen Handelns“ usw.

Für die zur Verfassungsänderung notwendige Zweidrittelmehrheit hätte es aber 46 Ja-Stimmen bedurft. Schleswig-Holstein behält damit vorerst seine gottlose Verfassung. Es war in jüngerer Zeit bereits der zweite Versuch des Parlaments, die Verfassung um einen Gottesbezug zu ergänzen. Der erste scheiterte im Oktober 2014 noch deutlich, als keine der zur Abstimmungen

stehenden Gottesformeln nur eine einfache Mehrheit auf sich vereinen konnte. Die erneute Parlamentsbefassung in diesem Sommer war durch eine erfolgreiche Volksinitiative notwendig geworden. Den schließlich zur Abstimmung gestellten fraktionsübergreifend eingebrachten Gesetzesentwurf hatten führende Vertreter der SPD-Landtagsfraktion als Kompromissvorschlag (andere Quellen!) ausgearbeitet. Dahinter standen möglicherweise auch wahltaktische Überlegungen. Nur mit einer Verabschiedung des Gottesbezugs im Parlament hätten ein Volksbegehren und eine anschließende Volksabstimmung parallel zur Landtagswahl im nächsten Jahr sicher verhindert werden können. Man verband damit die Hoffnung, so auch der AfD ein bisschen Wind aus den Segeln zu nehmen und den Vorwurf zu entkräften, die etablierten Parteien würden sich nicht ausreichend um das christlich-abendländische Erbe kümmern. Das hat nun nicht so richtig gut geklappt. Doch ob es zu einem Volksbegehren kommt, ob das notwendige Quorum für den Volksentscheid von 80.000 erreicht wird (die Volksinitiative hatte auf lediglich 42.000 Unterstützer zählen können) und ob der Volksentscheid aus Sicht der Initiatoren erfolgreich sein wird – das alles ist unklar.

Leichter ist die Frage zu beantworten, ob sich die schleswig-holsteinische SPD mit ihren taktischen Spielchen in der Debatte um den Gottesbezug einen Gefallen getan hat.

Zum einen wäre angesichts des geringen Waldanteils in Deutschlands nördlichstem Bundesland etwas mehr Optimismus angezeigt. Die Anzahl der dort unbemerkt herumsitzenden alten Heiligen dürfte gering sein. Die Kirchen verlieren auch in Schleswig-Holstein stetig an Mitgliedern und auch dem gläubigsten SPD-Abgeordneten sollte klar sein, dass selbst ein nicht zur Kompromissfähigkeit weichgekochter Gottesbezug den Siegeszug der Säkularisierung nicht aufhalten wird. Die Volksinitiative hatte zwar viele prominente Unterstützer, die Mobilisierung ließ aber zu wünschen übrig. Den also eher mäßigen Erfolg der Initiative hätte man als SPD-Parlamentarier nicht zum Anlass nehmen müssen, nach nicht einmal zwei Jahren seine Meinung zum Gottesbezug zu ändern. Einschneidende Erweckungsereignisse, Wunder oder Gotteszeichen, die einen solchen Bewusstseinswandel begreiflich machen könnten, hat es in diesem Zeitraum in Schleswig-Holstein jedenfalls nicht gegeben.

Zum anderen lässt sich doch prima eine ablehnende Haltung zum Gottesbezug einnehmen. Denn wozu soll er dienen, wen soll er verpflichten? Adressat einer Verfassung sind nicht die Bürger, sondern die Staatsorgane, also Gesetzgebung, Regierung und Justiz. Sie sollen sich an die Vorgaben der Verfassung halten – in Verantwortung vor den Bürgern, deren Freihei-

ten sie durch ihre Tätigkeit wahren und nur unter den Vorgaben ebendieser Verfassung einschränken dürfen. Gefragt sind Verantwortungsbewusstsein und je nach Funktion mehr oder weniger gut ausgeprägte Rechts- und Fachkenntnisse – aber keine Gottesfürchtigkeit. Und die Abgeordneten in ihrer Funktion als verfassungsändernder Gesetzgeber? Denen steht es auch ohne ausdrücklichen Gottesbezug frei, ihre Entscheidung mit Gott auszumachen. Niemand kann sie daran hindern. Sie werden ihrer Verantwortung (vor den Bürgern, und meinetwegen auch vor Gott) aber nicht gerecht, wenn sie ihre Entscheidungskompetenz expressis verbis auf eine höhere Macht zurückführen. Dafür werden sie nicht gewählt. Der Parlamentarismus lebt von der diskursiven Auseinandersetzung und nicht von der Rückbesinnung auf Gott.

Hinzu kommt ein rechtstheoretisches Argument. Wenn die Verfassung auf Werte zurückzuführen ist, die sich aus dem Glauben an Gott ergeben, dann bindet sie die ihr Unterworfenen an genau diese Werte – und an deren Begründung. Es mag unter den 45 Abgeordneten, die für den Gottesbezug gestimmt haben, Einigkeit über die Werte bestanden haben und darüber, dass es letztlich egal sei, worauf man diese zurückführe. (Um welche Werte es genau geht, bleibt unklar, aber das ist ein anderes Problem, das hier nicht behandelt werden kann.) Wenn aber Staatsdiener wie Polizisten, Finanzbeamte, Lehrer, Richter oder die Abgeordneten selbst ordnungsgemäß ihren Dienst tun, übten sie bei Geltung einer solchen Präambel letztlich auch Gottes Willen aus – denn die Verfassung wäre ja qua Präambel Ausdruck göttlicher Werte. Es bliebe als Hintertür die Möglichkeit, besagte Werte für sich selbst aus anderen Quellen abzuleiten. Aber die Aussage, dass die Verfassung an der Spitze eines von religiösen Normen unabhängigen Rechtssystems stünde, wäre nicht mehr möglich. Die Trennung religiöser, moralischer und damit auf das individuelle Verhalten bezogener Normen einerseits sowie staatlicher, neutraler und abstrakter-generell zu Rechtssetzung und Sanktionierung ermächtigender Normen andererseits wäre aufgehoben.

Ein Gottesbezug, und sei er auch noch so abgeschwächt und mittels einer Präambel dem eigentlichen Verfassungstext vorangestellt, ist somit immer auch Ausdruck eines grundsätzlichen rechtstheoretischen und rechtsphilosophischen Standpunkts. Die nichtpositivistische, naturrechtliche Position, alles Recht auf vorhandene und letztlich von Gott abgeleitete Werte zurückzuführen, hat Joseph Ratzinger vor einigen Jahren im Bundestag darlegen dürfen. Den Abgeordneten kommt in solch einem Modell die Aufgabe zu, die vorgegebene Ordnung zu erkennen und bei der Gesetzgebung zu berücksichtigen und zu sichern. Obwohl sich auch und gerade SPD-Abgeordnete hinterher stark begeistert vor die Kameras stellten,

entspricht die Haltung des damaligen Papstes keiner explizit sozialdemokratischen Auffassung. Im Gegenteil lässt sich ein Rechtskonzept, das an eine von Menschen ausgehandelte und inhaltlich ohne Rückgriff „auf Gott oder andere Quellen“ begründete Verfassung anknüpft, deren Regeln und Ermächtigungen von ihren Adressaten wiederum objektiv und unabhängig von religiösen Normen zu befolgen sind, viel besser mit den sozialdemokratischen Grundwerten Freiheit und Gleichheit/Gerechtigkeit vereinbaren: Es gibt keine göttliche Ordnung, nur eine menschliche. Und wie diese aussieht, das liegt allein an uns.

Leider tut sich die schleswig-holsteinische SPD in dieser Grundsatzfrage sehr schwer, nicht nur im Landtag, sondern auch auf den Parteitage. Ein klares Bild gibt es nicht. Einige, nicht alle SPD-Abgeordnete waren für den Kompromissvorschlag. Parteiinterne Abstimmungen zu dieser Variante der Gretchenfrage haben mehrmals fast stattgefunden, irgendwas kam dann aber doch immer dazwischen. Dabei geht es hier eben nicht um eine „Gewissensentscheidung“, sondern um die Positionierung zu einer wissenschaftlich, gesellschaftlich und politisch seit vielen Jahrzehnten, wenn nicht Jahrhunderten diskutierten Frage. Eine Partei, die so sehr um Fortschrittlichkeit und klare Kante bemüht ist, sollte sich nicht leichtfertig konservative Positionen zu Eigen machen – nicht hier und auch sonst nicht. Es wird sich auch wahltaktisch nicht auszahlen.

Wie gesagt, die alten Heiligen in den Wäldern werden weniger, die Abgeordneten dürfen auch jetzt schon ihre Entscheidungen aus dem Glauben an Gott ableiten, die SPD war noch nie die C-Partei und Gottesstaaten lassen sich noch leichter kritisieren, wenn man nicht in einem lebt. Wozu also ein Gottesbezug? ■

---

## IMPRESSUM

Arbeitsgemeinschaft der Sozialdemokratischen  
Juristinnen und Juristen (ASJ)

Willy-Brandt-Haus  
Wilhelmstraße 141  
10963 Berlin  
Telefon: 030 25991-542  
Fax: 030 25991-404  
asj@spd.de  
www.asj.spd.de

Text und Redaktion: Tina Winter, Niklas Konrad

**Die Beiträge spiegeln ausschließlich die Meinungen  
der Autorinnen und Autoren wieder.**

Druck: Dräger+Wullenwever print+media Lübeck  
GmbH & Co. KG, Grapengießerstraße 30,  
23556 Lübeck