

# Gesetzliche bzw. rechtliche Flickenteppiche in Deutschland

Von KD a.D. Ernst Hunsicker, Bad Iburg



Das deutsche Recht wird seitens der Europäischen Union zunehmend durch Verordnungen, Richtlinien und sonstige Rechtsakte beeinflusst, was nicht immer von Vorteil ist. Aber auch in Deutschland selbst ist in verschiedenen Rechtsgebieten kein Konsens herzustellen, was an zurückliegenden und aktuellen Beispielen verdeutlicht wird. Der Föderalismus mag ja seine Berechtigung haben, beweist sich aber auch als Hemmschuh für bundesweit verbindliche Rechtsanwendungen, was zu Beschwerden und Ärgernissen bei den zuständigen Behörden und Dienststellen führt und auch teils die Bevölkerung verunsichert.

---

## 1 Einflussnahme der Europäischen Union

---

Die in den EU-Verträgen niedergelegten Ziele werden mit Hilfe unterschiedlicher Rechtsakte verwirklicht. Einige dieser Rechtsakte sind verbindlich, andere nicht. Manche gelten für alle EU-Länder, andere nur für bestimmte Länder.<sup>2</sup> Der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) soll zudem gewährleisten, dass EU-Recht in allen EU-Mitgliedsländern auf die gleiche Weise angewendet wird und dafür sorgen, dass Länder und EU-Institutionen das EU-Recht einhalten.<sup>3</sup> An nachfolgendem Beispiel wird deutlich, wie die EU auf das deutsche Recht einwirkt.

### 1.1 EU-Richtlinie gefährdet schnellere Gerichtsverfahren

Fälle von Kleinkriminalität können auch in Niedersachsen inzwischen in sog. beschleunigten Verfahren abgewickelt werden: Die Strafe folgt auf dem Fuße. Doch Niedersachsens Justizministerin Barbara Havliza (CDU) sieht diese Möglichkeit der schnellen Verfolgung und Ahndung von Straftaten bedroht. „Sorge bereitet uns eine EU-Richtlinie, die nun in nationales Recht umgesetzt werden soll“, sagt sie im Interview mit unserer Zeitung. Nach bisher geltendem Recht ist die Bestellung eines Pflichtverteidigers im beschleunigten Verfahren erst bei einer zu erwartenden Freiheitsstrafe von sechs Monaten vorgesehen. „Die Umsetzung der neuen EU-Richtlinie könnte dazu führen, dass dem Beschuldigten bei Haftvorführung immer ein Anwalt zur Seite gestellt werden muss“, sagt Havliza. „Wenn das so käme, wäre das beschleunigte Verfahren kaum noch durchführbar.“<sup>4</sup> Kurz danach hat die niedersächsische Justizministerin den vermehrten Einsatz beschleunigter Verfahren noch als ein gutes Zeichen für eine handlungsfähige, effektive Justiz und einen starken Rechtsstaat bezeichnet.<sup>5</sup>

Diese EU-Einflussnahme ist sehr zu bedauern, weil die beschleunigte Verfahrenserledigung nach 2018 ganz offenbar wieder Fahrt aufgenommen hat.<sup>6</sup> Ein begrüßenswertes Konzept aus Bayern, nach dem beschleunigte Verfahren auch bei Straftaten z.N. von Einsatzkräften durchgeführt werden, wäre durch diese EU-Richtlinie auch wohl weitgehend obsolet: „Wer Polizistinnen und Polizisten, Feuerwehrleute und Rettungsdienste angreift, soll in Bayern künftig schneller mit einer Strafe rechnen müssen. Dafür sollen Polizei und Staatsanwaltschaft enger zusammenarbeiten, Gewalttaten gegen Einsatzkräfte und andere Beschäftigte im öffentlichen Dienst bevorzugt behandeln und deshalb zügiger vor Gericht bringen können. ‚Wir wollen, dass die Strafe der Tat auf dem Fuße folgt‘, sagte Innenminister Joachim Herrmann (CSU) am Mittwoch in Nürnberg. In einem Modellversuch habe sich dieses Konzept bereits bewährt. Nun sollen die Behörden es bayernweit anwenden.“<sup>7</sup>

## 1.2 Zu dieser EU-Einflussnahme ergänzend

Mit dieser Richtlinie soll die Effektivität des in der Richtlinie 2013/48/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vorgesehenen Rechts auf Zugang zu einem Rechtsbeistand gewährleistet werden, indem Verdächtigen oder beschuldigte Personen in Strafverfahren die Unterstützung eines durch die Mitgliedstaaten finanzierten Rechtsbeistands zur Verfügung gestellt wird; Gleiches gilt für gesuchte Personen, gegen die ein Verfahren zur Vollstreckung eines Europäischen Haftbefehls gemäß dem Rahmenbeschluss 2002/584/JI des Rates anhängig ist.<sup>8</sup> Am Ende ging es ganz schnell: Im Herbst 2019 haben Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat nacheinander und in Windeseile das Gesetz zu Neuregelung des Rechts der notwendigen Verteidigung beschlossen. Am 13.12.2019 ist es bereits in Kraft getreten.<sup>9</sup>

Jedoch werden Bedenken laut: Aber auch die Vertreter der Ermittlerseite tragen Bedenken. Andreas Heuer, Generalstaatsanwalt bei der Generalstaatsanwaltschaft Oldenburg, sagte, die Fassung sei abzulehnen, da sie in weiten Teilen nicht dem Regelungsgehalt der PKH-Richtlinie entspreche und deren Vorgaben zum Teil zuwiderlaufe. Heuer fügte hinzu, dass die Umsetzung etwa bereits bei der ersten Beschuldigtenvernehmung durch die Polizei erhebliche negative Auswirkungen auf die Strafverfolgung haben werde.<sup>10</sup> Dirk Peglow, stellvertretender Bundesvorsitzender des Bundes Deutscher Kriminalbeamter (BDK), erwartet von der Umsetzung eine nachhaltige Veränderung der polizeilichen und justiziellen Praxis, deren Folgen im Hinblick auf die Aufklärung schwerer Straftaten noch nicht absehbar seien. Aufgrund der Vorverlagerung der Pflichtverteidigerbestellung auf den Zeitpunkt vor der ersten polizeilichen Vernehmung stehe eine wesentliche Abkehr von der bisherigen Rechtspraxis an, die diese Entscheidung bislang erst zum Zeitpunkt der richterlichen Vorführung für erforderlich erachtet habe.<sup>11</sup>

---

## 2 Föderalismus in Deutschland

---

Der Föderalismus ist das staatliche Organisationsprinzip in der Bundesrepublik Deutschland, 1949 wurde er im Grundgesetz verfassungsrechtlich verankert. Kennzeichen des deutschen föderalen Systems ist die enge Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern. Letztere beteiligen sich über den Bundesrat an der Gesetzgebung, wirken bei EU-Angelegenheiten mit und setzen Bundesgesetze über ihre Verwaltungen um. In den vergangenen Jahrzehnten wurde das föderale System in mehreren Reformschritten umgestaltet. Diskutiert wurde und wird häufig die Ausgestaltung des Länderfinanzausgleichs zwischen den Ländern. Bis 2019 scheint eine Reform des Finanzföderalismus unumgänglich. Das Heft Nr. 318/2013 der Bundeszentrale für politische Bildung informiert über Geschichte und Charakteristika des Föderalismus in Deutschland.<sup>12</sup>

---

## 3 Flickenteppiche in Deutschland dank des Föderalismus

---

Unterschiedliche Regelungen sind zahlreich vorhanden. Exemplarisch soll an dieser Stelle nur auf die aktuelle StVO-Novelle und die Maßnahmen aus Anlass der Corona-Pandemie eingegangen werden.

### 3.1 Bußgeldkatalog: Mehrere Länder wollen neue Strafen für Raser vorerst aussetzen

Das Chaos ist perfekt: Erst im April traten mit der neuen StVO-Novelle nicht unumstrittene Bußgeld- und Fahrverbotsregelungen in Kraft, die deutlich härtere Bestrafungen für Raser vorsehen. Doch jetzt – nur knapp zwei Monate später – werden von den meisten Bundesländern die neuen Fahrverbote schon wieder ausgesetzt. Der Grund: ein juristischer Formfehler. Die Rechtslage bleibt unübersichtlich. Ende der Woche will das Verkehrsministerium eine bundesweite Lösung präsentieren.<sup>13</sup>

Doch es war bereits abzusehen: Der Kompromissvorschlag fand im Bundesrat keine Mehrheiten. Er scheiterte vor allem am Widerstand der Grünen, die von den strengen Neuregelungen und den neu eingeführten Fahrverboten nicht abweichen wollen. Somit gibt es noch immer keine Einigung im StVO-Streit. Für Autofahrer bedeutet das auch weiterhin: Die Bundesländer bleiben vorerst beim alten Bußgeldkatalog.<sup>14</sup>

### 3.2 Föderalismus und Corona-Pandemie

Das „Coronavirus SARS-CoV-2“ und „COVID-19“ haben die Welt in eine tiefe Krise gestürzt. Davon ist auch Deutschland betroffen, wenngleich andere Staaten weit mehr beeinträchtigt sind. Bundeskanzlerin Angela Merkel hat am 18.3.2020 in einer Fernsehansprache die Corona-Krise als größte Herausforderung seit dem 2. Weltkrieg bezeichnet und an die deutsche Bevölkerung appelliert, Disziplin zu wahren.

Mit dem Ausbruch der Corona-Pandemie in Deutschland Anfang 2020 ist auch der deutsche Föderalismus wieder einmal verstärkt in die öffentliche Kritik geraten. Besonders augenfällig erschien die Hinderlichkeit der föderalen Staatsorganisation im Krisenalltag im Nebeneinander von 16 Corona-Verordnungen der Länder. Von einem „Flickenteppich“ war allenthalben die Rede, und in der Polit-Satire „Heute Show“ wurde fröhlich das deutsche „Föderallala“ beschworen. Durfte man im baden-württembergischen Teil des Allgäus auch zu Hochzeiten des Lockdowns legal mit den eigenen Familienmitgliedern wandern und picknicken, riskierte man, beim unsichtbaren Grenzübertritt ins benachbarte Bayern, mit dem gleichen Freizeitverhalten eine bußgeldpflichtige Ordnungswidrigkeit zu begehen. Für Fernbusse galten, als sie wieder fahren durften, in den Ländern jeweils unterschiedliche Hygieneregeln, sodass gegebenenfalls Passagiere an der Ländergrenze hätten ausgeladen werden müssen. Diese und andere Kuriositäten wurden von den Medien dankbar aufgegriffen und vielfältig bei der Frage nach der Krisentauglichkeit des Föderalismus thematisiert.<sup>15</sup>

### 3.2.1 Polizei erneut im Krisenmodus

Nach der überstandenen Flüchtlingskrise<sup>16</sup>, in der die deutsche Polizei auch schon sehr gefordert war, befindet sie sich jetzt im Corona-Krisenmodus.

Es ist eine völlig neue Herausforderung für unsere Polizei, die sich aber bewältigen lässt. Denn die Polizei ist durch die Corona-Pandemie von Einsätzen befreit, die bisher – teils erhebliche – Kräfte gebunden haben (z.B. Sportveranstaltungen – insbesondere Fußballspiele; Versammlungen und Ansammlungen; sonstige Großeinsätze; Rückgang bei den Ladendiebstählen, Körperverletzungen und Verkehrsunfällen). Aber: Die Polizei selbst ist durch eine nicht unerhebliche Anzahl von Corona-Verdachtsfällen und Corona-Erkrankungen dezimiert, was den Vollzugsdienst und das Tarif- sowie Verwaltungspersonal betrifft. Hinzu kommt coronabedingt landauf, landab das Arbeiten im Homeoffice, was nur bedingt Vorteile bringt.

Die deutsche Polizei ist trotz personeller Unterbesetzung<sup>17</sup> flexibel in der Aufgabenwahrnehmung. Sie wird folglich – nachdem anfängliche Unsicherheiten abgestellt sind – die Herausforderungen der Corona-Pandemie bewältigen können.

Die von Bundesland zu Bundesland abweichenden und häufigen Verlängerungen bzw. Änderungen der geltenden Beschränkungen von sozialen Kontakten im öffentlichen Raum sind für die Aufgaben- und Befugniswahrnehmung der Polizei eine völlig neue Herausforderung.

Die Polizei und auch die Verwaltungsbehörden (Ordnungsbehörden) müssen sich folglich immer wieder mit dieser für sie neuen Rechtsmaterie vertraut machen, damit Verstöße konsequent unterbunden und geahndet werden können.

### 3.2.2 Justiz in der Coronakrise

Bundesjustizministerin Christine Lambrecht erklärt dazu: *„Die Coronakrise stellt auch die Justiz vor große Herausforderungen. Strafprozesse mit vielen Beteiligten in den Gerichtssälen können in nächster Zeit kaum stattfinden. Wir stellen sicher, dass die Prozesse nicht platzen und von neuem beginnen müssen, wenn eine längere Unterbrechung des Verfahrens unumgänglich ist. Dafür haben wir in kürzester Zeit eine Lösung geschaffen.“*<sup>18</sup>

---

## 4 Musterentwurf Polizeigesetz

---

Der Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes (Gefahrenabwehrsgesetz) hat eine lange Geschichte:<sup>19</sup> Entwurf der ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren vom 25.11.1977, der ein einheitliches materielles Polizeirecht in allen Bundesländern schaffen sollte (vollständige Bezeichnung: Musterentwurf für ein einheitliches Polizeigesetz). Die Kritik an einzelnen Befugnisnormen fand ihren Niederschlag im Alternativentwurf einheitlicher Polizeigesetze des Bundes und der Länder (Alternativentwurf Polizeigesetz), der Beschränkungen der Befugnisse bei der Identitätsfeststellung und beim Schusswaffengebrauch vorsah. Die Mehrzahl der Bundesländer setzte dennoch den Musterentwurf in ihrem Landesrecht um.

Aufgrund des Volkszählungsurteils im Jahre 1983<sup>20</sup> und der Entwicklung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung legte die ständige Konferenz der Innenminister und der Senatoren des Bundes und der Länder am 12.3.1986 einen Vorentwurf zur Änderung des MPEoIG (VE MPEoIG) vor, in dem die Vorschläge enthalten waren, Datenerhebung und -verarbeitung auf klare gesetzliche Grundlagen zu stellen. Auch diese Veränderungen wurden weitgehend in den Bundesländern umgesetzt. Das MPEoIG war auch Orientierungshilfe für das Polizeirecht der neuen Bundesländer ab 1990.<sup>21</sup>

Bei der 206. Tagung der Innenministerkonferenz (IMK) von Bund und Ländern im Juni 2017 in Dresden verständigten sich die Minister darauf, eine länderoffene Arbeitsgruppe unter Beteiligung des Bundesinnenministeriums einzurichten, um ein neues Muster-Polizeigesetz zu erarbeiten. Wesentliche Ziele sind „*hohe gemeinsame gesetzliche Standards und eine effektive Erhöhung der öffentlichen Sicherheit*“. Das Gesetz soll zwar keine rechtlich bindende Wirkung erhalten, aber ein gemeinsames Regelwerk mit so starkem Empfehlungscharakter werden, dass ein Bundesland überzeugende Gründe braucht, um vom Konsens abzuweichen, so der damalige Bundesinnenminister Thomas de Maizière.<sup>22</sup>

---

## 5 Zum Schluss

---

Die EU-Mitglieder und somit auch Deutschland werden auf der Grundlage von EU-Verträgen mit Verordnungen, Richtlinien und durch sonstige Rechtsakte, die nicht nur von Vorteil sind, „*überschüttet*“, aber in Deutschland selbst stoßen wir immer wieder an „*Föderalismus-Grenzen*“. Besonders ärgerlich für die Polizeien in den Bundesländern und im Bund ist seit Jahrzehnten das Ringen um ein Muster-Polizeigesetz.<sup>23</sup> Es kann und darf nicht sein, dass sich die Polizeien des Bundes und der Länder, die zunehmend zur Unterstützung der Länderpolizeien bei größeren Einsätzen angefordert werden, auf abweichende Polizeigesetze einstellen müssen. Das wird leider auch wohl so bleiben, denn das Muster-Polizeigesetz – sollte es dann wirklich kommen – soll keine rechtlich bindende Wirkung erhalten, so dass die Bundesländer und der Bund nach wie vor „*ihr eigenes Süppchen kochen werden*“.

---

## Anmerkungen

---

1. KD a.D. Ernst Hunsicker war als Aufstiegsbeamter in vielen Bereichen der Schutz- und Kriminalpolizei eingesetzt. Die letzten zehn Jahre vor seiner Pensionierung leitete er den Zentralen Kriminaldienst bei der Polizeiinspektion Osnabrück-Stadt und war zugleich stellvertretender Inspektionsleiter. Gerade ist sein Buch/eBook „Authentische Polizei- und Kriminalgeschichten. Zusammenfassung – Von der Polizeischule (1962) bis zur Pensionierung (2004) und die Zeit danach“ im GRIN-Verlag erschienen (560 Seiten, [www.grin.com/document/703167](http://www.grin.com/document/703167)).
2. Europäische Union, Verordnungen, Richtlinien und sonstige Rechtsakte, Last published, 7.3.2019.
3. Vgl. Europäische Union, Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) – Aufgaben des EuGH.
4. Braunschweiger Zeitung vom 10.6.2019.
5. Generalstaatsanwaltschaft Braunschweig, Justiz im Dialog mit den Bürgerinnen und Bürgern – Handlungsfähige und effektive Justiz am Beispiel des beschleunigten Verfahrens, Veranstaltung am 25.9.2019.
6. Hunsicker, Ernst, Nimmt das „Beschleunigte Verfahren“ wieder Fahrt auf?, in: Kriminalistik 4/2020, S. 249 ff.
7. Süddeutsche Zeitung (SZ.de), Schnellere Strafen für Angriffe auf Einsatzkräfte, 4.3.2020.
8. Vgl. Amtsblatt der Europäischen Union, Richtlinie (EU) 2016/1919 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.10.2016.
9. Deubner Recht & Praxis, Notwendige Verteidigung: Alles, was Sie zur Neuregelung rund um die Pflichtverteidigung wissen müssen.
10. A.a.O.
11. A.a.O.
12. Bundeszentrale für politische Bildung – Föderalismus in Deutschland, Informationen zur politischen Bildung Nr. 318/2013.
13. News von bussgeldkatalog.org, Neue Fahrverbote ausgesetzt: Fast alle Länder reagieren auf StVO-Formfehler, 6.7.2020.
14. Bußgeldkatalog 2020, News von bussgeldkatalog.org, veröffentlicht am: 18.9.2020.
15. Vgl. Bundeszentrale für politische Bildung, Föderalismus in der (Corona-)Krise? Föderale Funktionen, Kompetenzen und Entscheidungsprozesse, 21.8.2020, von Nathalie Behnke.
16. Hunsicker, Ernst, Migrantinnen, Asylsuchende und Flüchtlinge – Politische Dimension/Spektrum an Straftaten: Opfer und Täter, GRIN Verlag, 2. Auflage 2017, 731 Seiten.

17. Hunsicker, Ernst, Polizeien der Länder und des Bundes verstärken/stärken – aus Gründen der Eigensicherung und um den zunehmenden Aufgaben gerecht zu werden, keinesfalls Ressourcenverknappung (personell, materiell), in: Wie kann Deutschland seine Polizei vor Angriffen von Störern wirksam(er) schützen? – Möglichkeiten, Grenzen und Forderungen, GRIN Verlag, 4. Auflage 2019, S. 177 ff.
18. Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, Corona-Pandemie – Längere Unterbrechung von Strafprozessen in der Corona-Krise, Stand: 30.3.2020.
19. Hunsicker, Ernst, Plädoyer für ein bundeseinheitliches Sicherheits- und Ordnungsgesetz (SOG) – Bestandsaufnahme, Bewertungen und Anregungen, in: Kriminalistik 8-9/2006, S. 523 ff.
20. BVerfGE 65, 1.
21. Vgl. Rechtslexikon.net, Musterentwurf Polizeigesetz (MEPoIG).
22. Greilich, Tobias, in: VdZ.org | Verwaltung der Zukunft, Länderpolizeigesetze im Wandel – Auf dem Weg zum Muster-Polizeigesetz, Thema: Öffentliche Sicherheit, 22.3.2018.
23. Hunsicker, Ernst, Muster-Polizeigesetz für (mehr) innere Sicherheit, in: Wie kann Deutschland seine Polizei vor Angriffen von Störern wirksam(er) schützen? – Möglichkeiten, Grenzen und Forderungen, GRIN Verlag, 4. Auflage 2019, S. 259 ff.