

16. Wahlperiode

Plenar- und Ausschusssdienst

Wortprotokoll

Ausschuss für Verfassungs- und Rechtsangelegenheiten, Immunität und Geschäftsordnung

69. Sitzung
19. Januar 2011

Beginn: 15.01 Uhr
Ende: 17.08 Uhr
Vorsitz: Andreas Gram (CDU)

Vor Eintritt in die Tagesordnung

Siehe Inhaltsprotokoll.

Vorsitzender Andreas Gram: Ich rufe auf

Punkt 1 der Tagesordnung (alt 2)

Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen
**Von externen Dritten erarbeitete Gesetzesentwürfe
kenntlich machen (Footprint)**
Drs 16/3017

[0226](#)
Recht(f)
+InnSichO
+UADatenschutz

Ein Hinweis dazu: Die beiden mitberatenden Ausschüsse, der Ausschuss für Inneres, Sicherheit und Ordnung sowie der Unterausschuss Datenschutz, haben auf eine inhaltliche Stellungnahme zu diesem Punkt verzichtet und lediglich angeregt, dass im federführenden Rechtsausschuss, also unserem, eine Anhörung durchgeführt wird. Die führen wir heute durch. Ich bin auch der Auffassung, dass Sie, Herr Behrendt, ganz kurz ein paar einführende Worte sagen und wir dann unseren Gästen die Gelegenheit geben, hier Stellung zu nehmen. – Bitte schön!

Dirk Behrendt (Grüne): Danke schön, Herr Vorsitzender! – Der Antrag ist ja so erfrischend kurz, dass man ihn nicht mehr lange einführen muss. Es geht schlichtweg um eine Frage des parlamentarischen Selbstverständnisses, nämlich ob wir das Recht einfordern zu wissen, von wem die Senatsverwaltungen Gesetzesentwürfe, die sie uns zuleiten, haben erarbeiten lassen, ob sie aus der Ministerialbürokratie kommen oder aber ob die Senatsverwaltungen – wogegen grundsätzlich nichts einzuwenden ist – externen Sachverstand entgeltlich oder unentgeltlich in Anspruch genommen haben.

Das Thema wird nicht nur bei uns in Berlin diskutiert, sondern auch auf Bundesebene, nachdem es dort zu größeren Vorfällen in diesem Bereich gekommen ist, wo die Gesetzesentwürfe der großen Anwaltskanzleien sogar auf dem Briefpapier derselben dem Bundestag zugeleitet wurden und dadurch diese Praxis offenbar wurde. Es gibt auch eine größere rechtswissenschaftliche und -politische Diskussion über Grenzen und Zu-

lässigkeit. Deswegen bin ich sehr froh, dass es ein Übereinkommen mit den anderen Fraktionen gab, dass wir hierzu eine Anhörung durchführen, um uns auf den aktuellen Stand dieser Diskussion bringen zu lassen.

Vorsitzender Andreas Gram: Ich würde jetzt herzlich darum bitten, dass wir in der Reihenfolge Dr. Kloepfer, Dr. Mollnau und Prof. Dr. Sodan ganz kurz die Stellungnahmen zu diesem Thema hören – wenn es keine weiteren Wortmeldungen gibt, die ich nicht sehe. Wie gesagt, es wurde beschlossen, dass ein Wortprotokoll geführt wird, damit wir uns im Nachhinein noch einmal mit Ihren Ausführungen beschäftigen können. – Bitte schön, Herr Prof. Dr. Kloepfer!

Prof. Dr. Michael Kloepfer (Humboldt-Universität zu Berlin, Juristische Fakultät): Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Der Antrag fordert verstärkte Transparenz des sogenannten, wie wir uns ausdrücken, inneren Gesetzgebungsverfahrens im Gegensatz zum äußeren, in der Verfassung geregelten Verfahren. Der Trend des Bundesverfassungsgerichts, aber auch in der Wissenschaft ist eindeutig der, dass das innere Gesetzgebungsverfahren stärker kontrolliert werden muss. Das Bundesverfassungsgericht hat kürzlich auch Standards etwa der Tatsachenermittlung und der Unbefangenheit formuliert. Grundsätzlich ist die Einforderung präziserer Informationen über die Art des Zustandekommens meines Erachtens legitim. Sie ermöglicht präzisere Fragen nach politischer Verantwortlichkeit und, wie schon gesagt worden ist, hier ist nicht allein das Land Berlin angesprochen, sondern vor allem die europäische Politik hat sich bereits ausdrücklich zu solchen politischen Footprints bekannt, also ganz einfach zu der Darlegung, ob Beratungsleistungen in den Gesetzentwurf eingegangen sind. Die demokratische Transparenz ist ein ganz hohes Verfassungsgut. Sie selbst haben ja das Berliner Informationsfreiheitsgesetz verabschiedet und damit wie die meisten anderen Bundesländer und die Europäische Union und der Bund ein Zeichen gesetzt, dass Information für die demokratische Willensbildung essenziell ist. Daher ist das Vorhaben meines Erachtens grundsätzlich begrüßenswert. – Sehr verehrte Frau Senatorin! Die distanzierte Stellungnahme Ihres Hauses ist mir in dieser Form schwer vermittelbar, aber vielleicht ergibt sich das im Gespräch. Die dahinterstehende Vorstellung einer Arkanpolitik, also einer abgeschirmten Politik bei der Erarbeitung von Gesetzentwürfen ist ein bisschen gestrig, finde ich.

Freilich: Neben dieser grundsätzlichen Feststellung, dass man demokratische Transparenz fordern und jetzt die Erbringung von Beratungsleistungen ganz konkret benennen sollte, bedarf dies näherer Differenzierungen – soweit das in fünf Minuten möglich ist. Der Grundansatz ist der einer unbefangenen, neutralen Gesetzgebung. Da lohnt es sich, wissenschaftlich nachzufragen, weil in einer Demokratie auch das parlamentarische Gesetzgebungsverfahren davon lebt, dass gesellschaftliche Einflüsse eingebracht werden. Also: Mit Maß kann man dies machen. Allerdings geht es hier nicht um jede Beratungsleistung oder jeden Einfluss, der auf das Parlament ausgeübt wird, sei es über die Parteien, sei es über sonstige informale Kanäle. Diese Grenzlosigkeit sozusagen kann nicht gemeint sein. Deswegen würde ich vorschlagen, dass man das doch eingrenzt. Ich habe auch das Eingangsstatement der Grünen so verstanden, dass man im Grunde die entgeltliche Beratungsleistung kenntlich machen sollte und vielleicht die formale, wenn es beispielsweise – was dann meistens auch gar nicht besonders geheimhaltungsbedürftig ist – Anhörungen, Sachverständigenkommissionen und Vorbereitungskommissionen gibt, in denen die verschiedenen Verbände und eben auch Rechtsanwaltskanzleien vertreten sind.

Wichtig ist meines Erachtens nicht die Freihaltung von gesellschaftlichen Einflüssen, weil ich das für theoretisch und letztendlich auch schädlich für die Idee halte, dass Willensbildung in einer Demokratie von der Gesellschaft her stattfindet, sondern es ist ein gewisser Pluralismus zu fordern, indem man ein Arbeitnehmergesetz nicht nur von Gewerkschaften oder nur von Arbeitgeberverbänden beraten lässt, sondern hier eine Ausgewogenheit und die Transparenz darstellt, damit man weiß: Wer hat eigentlich daran mitgewirkt? – Mit dieser Eingrenzung – Entgeltlichkeit oder formale Einbindung – ist das ein handhabbarer Schritt.

Wie kann das dann erfolgen? – Die Justizverwaltung ist der Auffassung – wenn ich das richtig verstanden habe –, dass es nicht nur nicht angezeigt, sondern auch praktisch sehr schwierig sei. Das kann ich so nicht erkennen, denn man könnte beispielsweise einer parlamentarischen Drucksache einen kleinen Abschnitt voranstellen: Wer ist alles eingeschaltet worden? Welche Ressorts, welche sonstigen Institutionen und ggf. welche Anwaltskanzleien sind eingeschaltet worden? – also eine kurze Vorbemerkung. Dies trifft sich mit anderen Forderungen nach Transparenz der Einflüsse. Ich darf daran erinnern – das ist eigentlich auch breiter

parteilichter Konsens –, dass man sich auf Bundes- wie auf europäischer Ebene wie auch in den meisten Ländern z. B. auf Lobbyistenlisten geeinigt hat. Das dient auch dazu klarzumachen: Wer ist überhaupt dabei? – Es gibt noch andere Dinge, die ich jetzt aus Zeitgründen nicht vertiefen will. Also es passt in die Forderung nach mehr Transparenz im inneren Gesetzgebungsverfahren zur Verfeinerung der demokratischen Verantwortlichkeit und auch der Darstellung nach außen.

Ich will aus Zeitgründen jetzt zu meinem Lieblingsthema, nämlich ob es ein Gesetzgebungsoutsourcing geben sollte, gar nichts sagen. Dazu verweise ich auf einen Aufsatz zum Thema in unserem wichtigsten oder jedenfalls verbreitetsten Fachblatt „Neue juristische Wochenschrift“, Heft 3/2011, gerade erschienen. Wir an der Humboldt-Universität hatten auch eine große Tagung zu diesem Thema, wo übrigens, wenn ich das vorweg sagen kann, eine große Einmütigkeit von Herrn Stadler bis zu den Rechtsanwaltskammern herrschte, dass man jedenfalls Transparenz sicherstellen sollte. – Schönen Dank!

Vorsitzender Andreas Gram: Vielen Dank, Herr Prof. Kloepfer, auch für die Zeitdisziplin, die Sie gewahrt haben! – Das gibt uns mehr Zeit, nachher zu diskutieren. Ich bitte jetzt Herrn Dr. Mollnau um eine kurze Stellungnahme aus der Sicht der Anwälte. – Bitte schön!

Dr. Marcus Mollnau (Vizepräsident der Rechtsanwaltskammer Berlin): Meine Damen und Herren! Aus Sicht der Rechtsanwaltskammer Berlin folgende einführende Bemerkungen: Zuerst würde ich gern zur Begriffsklärung kommen. In dem Antrag, der mir zugeleitet wurde, heißt es: Die darin eingeflossenen Beratungsleistungen Dritter sollen kenntlich gemacht werden. – Diese Formulierung „eingeflossene Beratungsleistungen“ ist ein sehr umfassender Begriff. Ich würde hier in drei große Komplexe unterteilen wollen, nämlich zum einen in die im Rahmen eines Gesetzgebungsverfahrens immer wieder festzustellende und ständig wiederkommende Einholung von Stellungnahmen von Kammern, Interessenvertretungen, Verbänden etc., also sozusagen den offenen Lobbyismus, der aus meiner Sicht schon nicht gemeint sein kann, wenn hier Stellungnahmen z. B. von der Rechtsanwaltskammer zu irgendeinem justiziellen Gesetz oder sonst was kommen.

Der zweite Bereich dieser Beratung oder Unterstützung von außen in einem Gesetzgebungsprozess sind sachverständige Beratungen zu Teilbereichen, also zu Begriffsbestimmungen oder Fragen der Durchsetzbarkeit von bestimmten Regelungszielen in der Praxis: Wie kann man das gestalten? Welche Regelungsmöglichkeiten gibt es dort? – also quasi überwiegend formale Fragen. Auch hier sehe ich nicht unbedingt das Problem, dass diese Beratungsleistungen mit diesem Antrag gemeint sind. Es geht aus unserer Sicht vielmehr um die Frage des Gesetzgebungsoutsourcings, die Herr Prof. Kloepfer schon angesprochen hat, also um die völlige Herausgabe der Erstellung von Gesetzentwürfen bzw. größeren Teilen aus dem parlamentarischen Bereich an Dritte. Hier ist es aus unserer Sicht – da stimme ich Ihnen völlig zu, Herr Prof. Kloepfer – völlig klar, dass, wenn man so etwas überhaupt macht – heute steht ja gerade nicht das „ob“, sondern nur noch das „wie“ auf der Tagesordnung –, dies von größtmöglicher Transparenz gekennzeichnet sein muss. Dann ist es aus unserer Sicht von der Wesensbestimmung her sicherlich notwendig und ein Teil von Demokratie, dass es von Anfang an in größtmöglichem Umfang öffentlich und transparent gemacht wird.

Meiner Meinung nach reicht es nicht aus zu sagen, dass man eingeflossene Beratungsleistungen kenntlich macht. Für viel entscheidender und wichtiger halte ich den Punkt, dass man den Auftrag, den man nach außen erteilt hat, um eine Grundlage, eine Regelung usw. zu schaffen, öffentlich und transparent macht, zumindest in den Beratungsgremien des Parlaments, um dann eben auch zeigen zu können: Welche politische Zielvorgabe, welche Richtungsvorgabe ist in diesem Auftrag gegeben worden? Es müssen also Art und Umfang des Auftrags und sicherlich auch die Entgeltlichkeit von Anfang an deutlich gemacht werden.

Ein entscheidendes Problem sehe ich in der Frage – da komme ich leider doch ein wenig zu dem „ob“ –, ob in jedem Fall ein solches Gesetzgebungsoutsourcing überhaupt zulässig und richtig ist. Ich glaube, dass der entscheidende Knackpunkt, das entscheidende Kriterium, ist, dass bereits der Auftrag, der nach außen gegeben wird, eine sehr konkrete politische Zielvorgabe, eine Gestaltungsvorgabe haben muss, in der der politische Wille zum Ausdruck kommt, was gestaltet werden soll, damit man nicht einen völligen Freiraum nach außen schafft: Ihr könnt machen, was ihr wollt! Bringt mir ein fertiges Gesetz! – Das ist jetzt etwas salopp formuliert. Es geht vielmehr darum, dass man das umsetzt, aber die politische Zielvorgabe hat.

Ein großes Problem ist sicherlich – in Ihrem Antrag ist das Problem mit der Anwaltskanzlei Linklaters angesprochen worden –, dass die ganze Frage der Transparenz auch ein wenig das Problem der Interessenkollision bzw. die Verschwiegenheit von Anwälten berührt. Die Frage der Interessenkollision lautet: Können Anwälte, kann Linklaters oder welche Kanzlei auch immer hier überhaupt Gemeinwohlinteressen vertreten, wenn sie einen solchen Gesetzentwurf erstellen? – Hier muss man deutlich sagen: Das geht sicherlich, wenn man es losgelöst sieht. Wir haben keine Interessenkollision, wenn eine Anwaltskanzlei einen Gesetzentwurf vorlegt, zumindest nicht per se und von Hause aus. Natürlich fließen bestimmte Interessenkonstellationen von früheren Mandaten mit ein, und man kann sie nicht völlig ausblenden. Dieser Gefahr kann man jedoch entgehen, wenn man zumindest die Kanzlei bzw. die Berater, die Dritten, auffordert offenzulegen, in welchem Umfang sie z. B. auf diesem Gebiet bereits tätig waren, nicht die Namen zu nennen – das ist wieder ein Problem der anwaltlichen Verschwiegenheit. Auch die Aussage: „Ich habe Herrn X oder die Bank Y vertreten“ – unterliegt bereits der Verschwiegenheit. Aber ich kann z. B. den Umfang darstellen. Ich kann sagen, wie viele Mandate ich auf dem Banksektor – weil wir hier Linklaters hatten – usw. vertreten habe.

Zusammenfassend ist mein Statement: Ich bin sehr dafür, hier Transparenz einzuführen. Wenn man die Beratungsleistungen kenntlich macht, sollte man ein Stück weitergehen und auch den Auftrag kenntlich und deutlich machen: Was hat man eingekauft oder von außen eingefordert? – Vielen Dank!

Vorsitzender Andreas Gram: Vielen Dank, Herr Dr. Mollnau, auch für Ihre Zeitdisziplin! – Jetzt übergebe ich an Prof. Dr. Sodan, die zweite wissenschaftliche Stimme am heutigen Tag. – Bitte schön!

Prof. Dr. Helge Sodan (Freie Universität Berlin, Fachbereich Rechtswissenschaft): Vielen Dank, Herr Vorsitzender! – Frau Senatorin! Meinen Damen und Herren! Ich möchte meine Stellungnahme mit einigen verfassungsrechtlichen Überlegungen beginnen. Nach Artikel 59 Abs. 2 der Verfassung von Berlin – VvB – können Gesetzesvorlagen aus der Mitte des Abgeordnetenhauses durch den Senat oder durch Volksbegehren eingebracht werden. Im Hinblick auf dieses Gesetzesinitiativrecht von Parlament und Regierung entspricht diese Vorschrift damit dem Artikel 76 Abs. 1 des Grundgesetzes. Anders als das Grundgesetz enthält allerdings die Verfassung von Berlin in ihrem Artikel 59 Abs. 3 Satz 1 eine Verpflichtung, die Öffentlichkeit über Gesetzesvorhaben zu informieren. Damit wollte der Verfassungsgeber von 1995 dem Grundsatz der Öffentlichkeit Rechnung tragen, der in der parlamentarischen Demokratie von überragender Bedeutung ist.

Ich darf in diesem Zusammenhang an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum sogenannten Parlamentsvorbehalt erinnern, welches diesen Vorbehalt u. a. damit begründet hat, das parlamentarische Verfahren gewährleiste ein höheres Maß an Öffentlichkeit der Auseinandersetzung und Entscheidungssuche und damit auch größere Möglichkeiten eines Ausgleichs widerstreitender Interessen. Artikel 59 Abs. 3 Satz 1 VvB verpflichtet diejenigen zur Unterrichtung, welche die Gesetzesinitiative ergreifen. Offen bleibt nach der Regelung allerdings die Frage, worüber im Einzelnen genau zu informieren ist. Entsprechend dem Zweck der Verfassungsvorschrift wird man die Unterrichtungspflicht jedenfalls auf den konkreten Inhalt des Gesetzesvorhabens beziehen müssen. Auch die für Gesetzentwürfe ohnehin übliche Begründung ist erforderlich, um die Öffentlichkeit über die Motive des Gesetzesvorhabens zu informieren und ihr erste Hinweise zur Auslegung einzelner Vorschriften zu geben.

Fraglich ist jedoch – und damit komme ich unmittelbar zum sogenannten Footprint-Prinzip –, ob sich aus Artikel 59 Abs. 3 Satz 1 VvB auch eine Pflicht herleiten lässt, Beratungsleistungen Dritter, die in den jeweiligen Gesetzentwurf eingeflossen sind, kenntlich zu machen. Meines Erachtens lassen sich gute Gründe dafür finden, diese Frage zu bejahen. Insbesondere dann, wenn der Senat von Berlin oder die den Senat unterstützenden Koalitionsfraktionen im Abgeordnetenhaus einen Gesetzentwurf vorlegen, besteht eine große Wahrscheinlichkeit, dass dieser Entwurf im parlamentarischen Verfahren nicht scheitert. Zwar verlässt bekanntlich in der Regel kein Entwurf das Parlament genau so, wie er ursprünglich eingebracht wurde, aber die wesentliche Linie eines solchen Entwurfs bleibt zumeist bestehen. Vor diesem Hintergrund hat die Öffentlichkeit, vor allem aber das Parlament selbst, ein besonderes Interesse daran zu erfahren, wer der eigentliche Urheber des Gesetzentwurfs ist, sofern dieser nicht von der zuständigen Senatsverwaltung erarbeitet wurde. Zu Recht stellt die Begründung der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen zu ihrem Antrag auf das Gebot der Transparenz ab. Nur dadurch werden in der Tat etwaige Interessenkollisionen und Einflussnahmen Dritter

auf das Gesetzgebungsverfahren für die Parlamentarierinnen und Parlamentarier „erkennbar und bewertbar“, wie es in dieser Begründung heißt.

Der Senat von Berlin kann einer solchen Unterrichtungspflicht übrigens keinen Kernbereich exekutivischer Eigenverantwortung entgegenhalten, der ihn berechtigen würde, Beratungsleistungen Dritter nicht preiszugeben, denn es geht hier nicht um Informationen, deren Weitergabe wegen eines streng persönlichen Charakters dieser Informationen für die Betroffenen unzumutbar wäre. Abgesehen davon werden für die Beratungsleistungen Haushaltsmittel ausgegeben, die das Abgeordnetenhaus zuvor im Haushaltsgesetz bereitgestellt hat. Dann müssen Parlament und Öffentlichkeit auch wissen dürfen, wer mit der Beratung beauftragt wurde. Sofern sich die Unterrichtungspflicht in Bezug auf die Zuarbeit durch sogenannte Footprints nicht bereits aus Artikel 59 Abs. 3 Satz 1 VvB ergeben sollte, kommt eine Klarstellung durch Anfügung eines neuen Satzes 2 in Artikel 59 Abs. 3 in Betracht, der wie folgt lauten könnte:

Diese Pflicht erstreckt sich auch auf die Kenntlichmachung von Beratungsleistungen Externer, die dem Gesetzentwurf zugrunde liegen.

Eine solche Regelung erscheint mir gegenüber einer bloßen Aufforderung an den Senat, die Beratungsleistungen Dritter kenntlich zu machen, vorzugswürdig. Ob sich dafür die notwendige verfassungsändernde Mehrheit im Abgeordnetenhaus finden ließe, vermag ich jedoch nicht zu beurteilen.

Abschließend möchte ich noch einige Überlegungen zu der Frage anstellen, ob solche Beratungsleistungen im Hinblick auf Gesetzentwürfe überhaupt sinnvoll und zulässig sein können. Die sogenannte Politikberatung, mit der besonderer Sachverstand für politische Entscheidungen genutzt werden kann, weist eine lange Tradition auf und wurde in der Vergangenheit zumeist durch ausgewiesene Wissenschaftler erbracht. Soweit ersichtlich, haben große Rechtsanwaltskanzleien erst in jüngerer Zeit die Beratung auf dem Gebiet der Gesetzgebungsverfahren als Markt für sich entdeckt. Sofern die Haushaltslage es zulässt und der erforderliche Sachverstand in den Senatsverwaltungen nicht vorhanden ist, können zu Einzelfragen Beratungsleistungen von Externen erbracht werden. Die vollständige oder nahezu vollständige Erarbeitung von Gesetzentwürfen, die anschließend unverändert oder nur mit wenigen Modifizierungen in das Parlament eingebracht werden, stößt jedoch auf schwerste Bedenken. Beamte und Angestellte in einer Senatsverwaltung verfügen über eine abgeleitete demokratische Legitimation und sind dem Gemeinwohl verpflichtet. Beides gilt für Privatpersonen nicht. So haben Beamtinnen und Beamte nach § 48 Abs. 1 des Landesbeamtengesetzes einen speziellen Diensteid zu leisten und dabei zu schwören, dass sie ihr jeweiliges Amt getreu dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland und der Verfassung von Berlin zum Wohle der Allgemeinheit ausüben und ihre Amtspflichten gewissenhaft erfüllen werden. Ein Rechtsanwalt hat nach § 12a Abs. 1 der Bundesrechtsanwaltsordnung einen Eid vor der Rechtsanwaltskammer zu leisten und dabei zu schwören, die verfassungsmäßige Ordnung zu wahren und die Pflichten eines Rechtsanwalts gewissenhaft zu erfüllen. Der Rechtsanwalt übt einen sogenannten freien Beruf aus und ist typischerweise ein Vertreter von Einzel- bzw. Partikularinteressen, nicht aber des Gemeinwohls. – Vielen Dank!

Vorsitzender Andreas Gram: Vielen Dank, Herr Prof. Sodan, auch für die Zeitdisziplin, die Sie eingebracht haben! Vielen Dank zunächst an alle drei für Ihre, wie ich finde, klaren Ausführungen! – Wir machen jetzt grundsätzlich eine Fragerunde. Bitte keine Statements, meine Damen und Herren Kolleginnen und Kollegen! Das machen wir dann in einer gesonderten Diskussionsrunde, wenn wir das Wortprotokoll ausgewertet haben. Ich bitte jetzt darum, konkrete Nachfragen zu stellen und auch denjenigen Anzuhörenden zu nennen, an den die Frage gestellt wird – wenn es mehrere sind, dann nennen Sie bitte entsprechend mehrere Namen. Ich habe jetzt die Reihenfolge: Felgentreu, Lederer, Kluckert, Zimmer. So rufe ich auch auf. – Bitte schön, Herr Dr. Felgentreu!

Dr. Fritz Felgentreu (SPD): Vielen Dank, Herr Vorsitzender! – Meine erste Frage geht an Herrn Prof. Sodan. – Herr Prof. Sodan! Habe ich Sie richtig verstanden, dass Sie letztlich der Auffassung sind, dass alle Gesetzentwürfe, die seit Inkrafttreten der Verfassung von Berlin 1995 eingebracht worden sind, ohne dass entsprechende Footprints deutlich gemacht wurden, letztlich verfassungswidrig eingebracht worden sind? – So meine ich Ihre einleitenden Bemerkungen verstanden zu haben. Überleitend eine Frage an Sie und Herrn Dr. Mollnau: Sie haben darauf hingewiesen, dass die Anwälte generell nur Partikularinteressen oder Einzelinteressen verpflichtet seien und sich das aus der Struktur dieses Anwaltsberufs ergebe. Ist das bei der Vor-

bereitung eines Gesetzgebungsverfahrens wirklich ein Problem, wenn man davon ausgeht, dass eine Verwaltung, die dem Gemeinwohl verpflichtet ist, eine Anwaltskanzlei beauftragt und mithin die Loyalität dieses ihr dann verpflichteten Auftragnehmers hundertprozentig in Anspruch nimmt? Es wäre dann doch wiederum eine abgeleitete Funktion der Gemeinwohlverpflichtung der Verwaltung, die sich auf die anwaltliche Tätigkeit hier übertragen würde.

Schwingt nicht in dem Anliegen, das die Grünen formuliert haben, das ich inhaltlich durchaus nachvollziehen kann, ein Grundmisstrauen gegen die ordentliche Amtsausübung oder die Arbeitsweise eines Anwalts mit? Man kann davon ausgehen, dass das Ganze nur dann Sinn macht, wenn man dem Anwalt unterstellt, dass er sich bei seiner Arbeit für den Klienten, in diesem Fall die Verwaltung, von seinen eigenen Interessen leiten lässt und eben nicht von den Interessen des Auftraggebers, was ja seine Verpflichtung wäre, wenn er einen solchen Auftrag übernimmt.

Zweite Frage im gleichen Zusammenhang: Meines Erachtens gibt es eine gewisse Unklarheit über das, was eine legislative Fußspur sein soll. Wenn man sich die Unterlagen des Europäischen Parlaments dazu anguckt, dann gibt es einen Bericht des Ausschusses für konstitutionelle Fragen aus dem Jahr 2008, der das Legen einer legislativen Fußspur für das Europäische Parlament und die Europäische Kommission anregt. Das geht aber viel mehr in die Richtung, die auch Herr Prof. Kloepfer angesprochen hat, nämlich dass man im Gesetzgebungsverfahren deutlich macht: Wer ist alles einbezogen worden? Welche Interessengruppen sind gehört worden? Von mir aus auch: Welche Kanzleien sind um Gutachten oder Zuarbeit gebeten worden? Es geht aber nur darum, dass man enumerativ in einer Anlage zum Gesetz oder zu der Vorlage deutlich macht: Die waren alle in der einen oder anderen Form daran beteiligt. – Den Grünen geht es mehr darum, in der Gesetzesvorlage alle Passagen kursiv zu drucken, die möglicherweise von dieser oder jener Kanzlei geliefert worden sind.

Das scheint mir doch etwas vollständig anderes zu sein. Wie gesagt: Mir kommuniziert sich aus dem Ansinnen ein Grundmisstrauen dagegen, dass der Anwalt als Auftragnehmer dem Interesse seines Klienten dient. Es wird vielmehr davon ausgegangen, dass er seine eigenen Interessen verfolgen könnte. Mich wundert, dass sich die Anwaltskammer vollen Herzens hinter eine solche Unterstellung stellen würde – wenn ich Sie richtig wahrgenommen habe. Vielleicht ist es auch eine Fehlinterpretation von mir.

Vorsitzender Andreas Gram: Danke schön! – Letzteres würde mich beim Kollegen Lux als Angehörigem des Anwaltsstandes allerdings wundern. Ich kann mir nicht vorstellen, dass er sich selbst gegenüber misstrauisch ist. – Ich würde bitten, dass in der Reihenfolge der gestellten Fragen und Befragten kurz darauf geantwortet wird. Vielleicht erübrigen sich dann weitere Nachfragen von anderen, denn das dürfte sich teilweise überschneiden. – Wer war zunächst angesprochen, Herr Dr. Felgentreu? – Prof. Sodan! – Bitte!

Prof. Dr. Helge Sodan (Freie Universität Berlin, Fachbereich Rechtswissenschaft): Herr Dr. Felgentreu! Ich habe in meinem Eingangsstatement versucht, einen verfassungsrechtlichen Aufhänger für diese Unterrichtungspflicht zu finden. Da stößt man auf Artikel 59 Abs. 3 Satz 1 VvB, dem eine Entsprechung im Grundgesetz fehlt. Wenn es dort heißt, dass über Gesetzesvorhaben die Öffentlichkeit zu informieren ist, dann stellt sich mir die Frage: Kann man es bei einer nur formalen Auslegung belassen dergestalt, dass eben der Inhalt bekanntzugeben ist – vielleicht noch nicht einmal die einzelnen Vorschriften, aber doch zumindest die ungefähren Ziele eines Vorhabens –, oder geht das nicht weiter? Diese Vorschrift wurde 1995 eingefügt. Vorher, in der Verfassung von 1950, gab es das nicht. Eine Rechtsprechung dazu existiert nicht, jedenfalls ist mir nichts bekannt, auch nicht aus der Zeit, in der ich am Verfassungsgerichtshof hier in Berlin mitwirken durfte, sodass wir gezwungen sind – wie so häufig im Recht – auszulegen. Da, meine ich, gibt es gute Gründe, diese Informationspflicht auch dergestalt zu interpretieren, dass über Hintergründe eines Vorhabens zu informieren ist. Ich meine weiterhin: Es ist von außerordentlicher Bedeutung, die Öffentlichkeit zu informieren, wenn Externe den Gesetzentwurf entweder vollständig oder nahezu vollständig erstellt haben, weil das Rückschlüsse zulässt – auch auf Interessenkollisionen. Wenn man dieser Auslegung, die möglicherweise nicht allen sofort einleuchtet, nicht folgen sollte, dann kann man eine Klarstellung in den Artikel 59 Abs. 3 aufnehmen in Gestalt eines Satzes 2, der eine Unterrichtungspflicht ausdrücklich regelt.

Vorsitzender Andreas Gram: Danke schön! – Die nächste Frage hatte sich gerichtet an?

Dr. Fritz Felgentreu (SPD): Ich hatte Sie gefragt, ob Sie der Auffassung sind, dass alle Gesetzesvorhaben, bei denen das bisher nicht erfolgt ist, verfassungswidrig erfolgt sind.

Prof. Dr. Helge Sodan (Freie Universität Berlin, Fachbereich Rechtswissenschaft): Hier müssten wir differenzieren. Ich habe noch mal betont: Seit 1995 gibt es diesen Artikel 59 Abs. 3 Satz 1. Wenn das bisher unterlassen wurde, fände ich das aus verschiedenen Gründen sehr misslich. Wenn man meiner Auslegung folgt, dann wäre in der Tat ein Verstoß gegen die Verfassung festzustellen. Das muss allerdings nicht – um Sie zu beruhigen, Herr Abgeordneter! – die Nichtigkeit des jeweiligen Gesetzes zur Folge haben. Es ist ja immer noch die Frage, welche Rechtsfolge sich aus einem Verstoß gegen eine solche Unterrichtungspflicht ergibt. Aber ich persönlich meine, dass man durchaus Artikel 59 Abs. 3 Satz 1 so interpretieren könnte.

Vorsitzender Andreas Gram: Danke schön! – Die nächste Frage hatte sich an Dr. Mollnau gerichtet. – Bitte sehr!

Dr. Marcus Mollnau (Vizepräsident der Rechtsanwaltskammer Berlin): Meine Damen und Herren! Die Berufsordnung der Rechtsanwälte zur Berufsausübung kennt bisher schwerpunktmäßig nur den klassischen Begriff der berufsrechtlichen Interessenkollision. Es ist natürlich jedem Anwalt verboten – und jeder Anwalt ist berufsrechtlich gehalten, dies auch einzuhalten –, widerstreitende Interessen zu vertreten. Das ist der klassische berufsrechtliche Interessenkollisionskonflikt. Den meint hier aber niemand. Ich gebe Ihnen völlig recht, dass wir auch ein Mandatsverhältnis zwischen der beauftragenden Verwaltung und der Anwaltskanzlei konstruieren können und dass der Anwalt in diesem Mandatsverhältnis natürlich die Interessen seines Auftraggebers zu vertreten hat. Das ist völlig klar. Darum geht es nicht, und da sehe ich auch keine Interessenkollision. Das habe ich auch nicht behauptet.

Es gibt vielmehr ein anderes Problem, und das ist, dass der Anwalt in dem Gesetzgebungsoutsourcing, so wie wir es jetzt hier besprechen, nicht dazu da ist, einzelne Konfliktfälle oder einen Konfliktfall anhand einer geltenden Rechtsmaterie zu regeln, sondern er geht ja weiter: Er schafft eine Rechtsmaterie bzw. die Grundlagen dafür. Er entwirft sie, damit sie geltendes Recht werden können. Das ist eine ganz andere Ebene der Tätigkeit. Ich halte diese Tätigkeit für zulässig. Es ist jedoch die Frage, ob man nicht dann, wenn wir konstatieren müssen, dass eine Kanzlei – – Die wird ja nicht beauftragt, weil man gerade an der Ecke ein Anwaltschild gefunden hat, sondern sie wird beauftragt, weil man Sachverstand einkaufen will. Sie wird beauftragt, weil man jemanden haben möchte, der aufgrund seiner vielfältigen Tätigkeiten am Markt und in der Praxis Erfahrungen hat, die der Behörde oder der Verwaltung allgemein bei der Umsetzung der Normen fehlen. Das bedeutet aber, dass diese Kanzlei gerade auf dem jeweilig Gebiet in einer exponierten Stellung ist und sehr stark tätig war. Hier sehe ich ein Problem der abstrakten Kollision von Interessen, wenn ich sage: Ich schaffe jetzt einen Gesetzentwurf vor dem Hintergrund der Erfahrungen, die ich als Anwalt gesammelt habe, während ich mich mit dieser Rechtsmaterie beschäftigt habe. – Machen wir uns nichts vor! Im Bankensektor, z. B. bei Linklaters, war es doch so: Diese Kanzlei vertritt nicht den Bankkunden, sondern die Bank oder die Banken. Und dann kommen sie und schaffen den Gesetzentwurf.

Dieses Problem führt nicht dazu, dass ich sage: Anwälte oder externe Dritte dürfen das nicht. – Es muss aber dann im Gesetzgebungsprozess in diesem Hause z. B. offengelegt werden, wer daran beteiligt war mit welchen Ergebnissen, und – damit komme ich auf mein Eingangsstatement zurück – aus meiner Sicht muss auch gesagt werden: Mit welchem Auftrag haben wir ihn geholt? –, denn das ist viel entscheidender.

Vorsitzender Andreas Gram: Danke schön, Herr Dr. Mollnau! – Ich habe jetzt noch sieben Fragesteller. Ich bitte noch einmal um präzise Fragestellungen und möglichst kurze Antworten. – Dr. Lederer!

Dr. Klaus Lederer (Linksfraktion): Ich habe kein so großes Problem mit dem Grundanliegen des Antrags. Das stelle ich vorweg, weil die Sachverständigen dann vielleicht auch dementsprechend darauf reagieren können. Eine Bemerkung kann ich mir leider nicht verkneifen: 1999 ist von Grünen und – damals – PDS vor dem Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin das Teilprivatisierungsgesetz über die Berliner Wasserbetriebe – ich glaube, nahezu vollständig von Freshfields erarbeitet – angefochten worden. Leider konnten wir uns mit der Klage nicht durchsetzen. Ich hätte mich gefreut, wenn der Verfassungsgerichtshof damals schon dieser Position, die Sie heute vertreten, Folge geleistet hätte, denn dann hätten wir uns manchen Ärger erspart. Im Kern finde ich es aber richtig, was Sie sagen – auch wenn ich es nicht aus der Verfassung ableiten würde –, dass es im Gesetzgebungsverfahren so viel Transparenz wie möglich und praktikabel geben sollte. – Das ist erst einmal die Ausgangsposition.

Mich interessiert – und das ist eine Frage an alle drei –: Gibt es praktikable Vorbilder, die der Differenzierung, die Sie alle in unterschiedlichen Nuancen angemahnt haben, Rechnung tragen? – Es muss ja ein Unterschied bestehen zwischen beispielsweise Vertretern von Wirtschaftsverbänden, die mit Arbeitsvertrag für zwei Jahre in Bundesministerien arbeiten und dort dann als zeitweise Behördenangehörige im Gewande des staatlichen Akteurs und angeblich dem Gemeinwohl verpflichtet unmittelbar Lobbyinteressen im Ministerium vertreten – ich glaube, die Hartz-IV- oder Arbeitslosenverbände haben nicht mit am Tisch gegessen beim Aushandeln der Regelsätze, wenn da die Arbeitgeberverbände mit am Tisch gegessen haben oder wenn, wie bei der Hartz-IV-Reform, Peter Hartz mit seiner Kommission die Grundzüge des Gesamten entwirft –, und auf der anderen Seite dem Anwalt, den das Land mit einem konkreten Auftrag beauftragt und sagt: Wir haben hier ein europarechtliches Problem, das wir mit unserem Know-how nicht durchschauen, weil die Materie in einer Volatilität ist. – Ich würde mich freuen, wenn Sie uns da einfach mal ein paar Tipps geben könnten, denn mir erscheint der Grünen-Antrag dem Grunde nach richtig, aber ihn in die Praxis umzusetzen und handhabbar zu machen, scheint mir ein riesengroßer Schritt zu sein. Da brauchen wir jetzt Ihre Unterstützung. Es steht ja im Rechtsausschussprotokoll, dass Sie uns dabei unterstützt haben. Insofern dürften wir an dieser Stelle kein Transparenzproblem bekommen.

Vorsitzender Andreas Gram: Danke schön! – Vielleicht in der Reihenfolge Prof. Kloepfer, Dr. Mollnau und Prof. Sodan!

Prof. Dr. Michael Kloepfer (Humboldt-Universität zu Berlin, Juristische Fakultät): Das Bemühen, Außeninflüsse auf die Gesetzgebung der Politik deutlich zu machen, gibt es seit Langem – Transparenz von Lobbying –, wenn das Ihre Frage ist. Ich hatte auf die Lobbyisten hingewiesen. Es gibt Anfragen im Bundestag in bestimmten Fällen. Das, was der Kern hier ist – Linklaters und Co. –, ist erst seit ungefähr anderthalb Jahren stärker diskutiert worden. Insoweit gibt es, soweit ich weiß, bisher keine gesetzlichen Regelungen dazu. Ich persönlich würde vorschlagen – weil Sie fragten, was praktikabel ist, das leuchtet mir ein –, langsam anzufangen, nicht alles jetzt zu umfassen, sondern sich z. B. auf die entgeltliche Leistung von Rechtsanwälten zu konzentrieren. Ich würde Ihnen ganz folgen, dass das auch den Auftrag umfasst. Dann kann man das weiter vorantreiben. Das Endziel ist vielleicht das, was Herr Sodan sagte, nämlich es in die Verfassung aufzunehmen. Aber lasst uns erst mal Erfahrungen machen! Ein Antrag ist, anwaltliche Beratungsleistungen künftig deutlich zu benennen. Dann kann man Schritt für Schritt weitergehen. Eine Verfassungsänderung – Sie haben darauf hingewiesen – mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der Abgeordneten muss erst mal organisiert werden, während man mit einem Antrag, dies zu tun, eine Legislaturperiode lang Erfahrungen sammeln und dann zu einer weiteren Verformlichung kommen kann. Man kann auch gucken: Wie läuft das in Europa, wie läuft es in anderen Bundesländern, wie läuft es im Bund? – Da gibt es sicherlich auch differenzierte Antworten. Mir würde in der jetzigen Phase so ein Entschließungsantrag genügen, auch wenn man über die Rechtsqualität dieser Anträge wieder streiten kann. Aber es herrscht hier in Berlin ein politisches Klima, dass, wenn das Abgeordnetenhaus sagt: Wir möchten das –, dem im Grunde der Senat dann auch Rechnung tragen wird. Deswegen würde ich eine kompakte, sich vielleicht zunächst einmal auf die Beratungsleistungen der Anwälte konzentrierende, auch Informationen sammelnde Geschichte empfehlen.

Aber ich hätte auch nichts dagegen, wenn man Professoren, die ja auch zu Beratungen herangezogen werden, mitbenennen würde. Die Entgeltlichkeit scheint mir das heiße Problem zu sein. Das spielte auch in unserer großen Tagung mit 150 Teilnehmern eine erhebliche Rolle. Soll man auch die Honorare nennen? – Das wird z. T. schon so gehandhabt. Das müssen Sie entscheiden. Der Kern ist, den Außeneinfluss deutlich zu machen. Ich zeige jetzt nicht nur mit dem Finger auf die Politik. Ich lege als Herausgeber von Zeitschriften und Büchern großen Wert darauf, dass Professoren, wenn sie einen Aufsatz schreiben, kenntlich machen, ob dem ein Gutachten zugrunde liegt oder nicht. Selbst wenn der Professor sich bemüht, objektiv zu sein, geht es um die Frage der Informationen, die laufen. Es hat eine Aussage, dass der Aufsatz von Prof. Müller letztlich auf einem Gutachten beruht. Bei uns ist das unterdessen eigentlich Usance. Ich finde, dass das auch auf die Politik übertragen werden sollte.

Vorsitzender Andreas Gram: Danke schön! – Herr Dr. Mollnau, ergänzend!

Dr. Marcus Mollnau (Vizepräsident der Rechtsanwaltskammer Berlin): Für welche Bereiche gilt das? – Aus meiner Sicht sollte der Footprint nur für das Gesetzgebungsoutsourcing gelten, nicht für alle Leistungen wie Unterstützungsmaßnahmen, Anhörungen von Dritten und Sonstiges. Ergänzend zu dem Vorschlag von Prof. Kloepfer würde ich es etwas weiter fassen und nicht auf die Anwälte fokussieren. Es geht vielmehr um die entgeltlichen Beratungsleistungen Dritter. Es gibt – das habe ich bei der Vorbereitung auf diese Sitzung gefunden – diese Kleine Anfrage der Linken im Bundestag zu diesen Beratungsleistungen Dritter bei Bundesministerien. Da tauchen in weit größerem Umfang als Anwaltskanzleien auch andere auf, die dort mit Millionenbeträgen teilweise auch viel mehr Arbeit geleistet haben, z. B. im Umweltsektor usw. Auch das muss man meines Erachtens kenntlich machen. Es geht hier nicht nur um Anwälte, sondern um entgeltliche Beratungsleistungen Dritter, die in ein solches Gesetzesprojekt eingeflossen sind. Die sollte man benennen.

Vorsitzender Andreas Gram: Danke schön! – Prof. Sodan!

Prof. Dr. Helge Sodan (Freie Universität Berlin, Fachbereich Rechtswissenschaft): Ich habe gewisse Probleme, jetzt über Differenzierungen nachzudenken. Erst einmal müssten wir eine Regelung schaffen, oder müssten Sie eine Regelung beschließen, die dem Bestimmtheitsgrundsatz genügt und vor allen Dingen auch dem allgemeinen Gleichheitsgrundsatz entspricht. Ob nun gerade das Kriterium der Entgeltlichkeit das Entscheidende sein sollte, wage ich zu bezweifeln. Es kann doch auch Stellungnahmen von Verbänden geben – das ist üblich –, die ganz unaufgefordert kommen und selbstverständlich unentgeltlich erbracht werden in der Hoffnung, dass sich Abgeordnete davon beeinflussen lassen. In meinem Spezialgebiet jedenfalls, dem Gesundheitsrecht, ist es üblich, dass eine ungemeine Zahl von Stellungnahmen zu den Gesundheitsreformen-

würfen abgegeben wird. Die werden dann allerdings auch im Ausschussbericht kenntlich gemacht. Da steht dann im Einzelnen, wer eine Stellungnahme abgegeben hat. Das, finde ich, ist doch auch informativ. Abgesehen davon werden die Stellungnahmen auch im Internet publiziert. Das heißt, sie sind für jeden einsehbar. Wenn wir es mit der Transparenz wirklich ernst meinen, dann, glaube ich, ist es richtig, dass alle Stellungnahmen und alle Beratungsleistungen angesprochen werden. Ob sie dann alle publiziert werden, ist eine andere Frage. Was die Entgeltlichkeit betrifft, kann ich auch nur unterstützen, dass die Honorare offengelegt werden, denn die lassen gelegentlich auch Rückschluss auf das Ausmaß der Beratung zu. Wenn also eine sehr hohe Summe veranschlagt wird, dann gehe ich davon aus, dass die Beratungsleistung intensiver war, als wenn nur zu einer punktuellen Frage ein kurzes Gutachten eingeholt wurde.

Vorsitzender Andreas Gram: Danke! – So sollte es jedenfalls sein. – Dr. Kluckert!

Dr. Sebastian Kluckert (FDP): Die erste Frage ist mir von der Runde schon abgenommen worden – [Vorsitzender Andreas Gram: Dann müssen wir sie auch nicht doppelt nennen!] – Genau! – Diese Trennung zwischen entgeltlich und unentgeltlich erschließt sich mir noch nicht, deswegen komme ich zu einer zweiten Frage: Wie grenzt man ab, was eingeflossen ist? – Ich glaube, wir haben zwei extreme Fallgruppen, wo es ganz leicht ist. Das ist zum einen dieses Outsourcing, dass eine Anwaltskanzlei das alles erstellt. Das dürfte aber so ein Ausnahmefall sein, dass er relativ selten auftritt. Der andere Fall ist, dass die Senatsverwaltung alles vollständig gemacht hat. Für den Fall, über den wir jetzt reden, wo die Senatsverwaltung weiterhin federführend die Gesetzentwürfe betreibt, ist die Frage: Wie kann man kenntlich machen, was da eingeflossen ist? – Man kann sicherlich nicht – das erschließt sich mir auch – bei jedem Satz sagen: Der kommt jetzt genau von dem Professor, von dem Rechtsanwalt oder von dem Gutachter. – Deswegen sagt die Senatsverwaltung für Justiz, man könne das alles gar nicht kenntlich machen. Das sei viel zu schwierig, das gehe gar nicht. Da die Senatsverwaltung offensichtlich so fantasielos ist – man könnte daraus schließen, dass sie gerade deswegen einen hohen Beratungsbedarf hat –, möchte ich Sie fragen, ob Sie auch der Ansicht sind, dass man das nicht noch differenzieren könnte, dass man gerade für diesen Mittelweg, dass man sich als Senatsverwaltung zu einzelnen Fragen Gutachten oder Expertisen von Verbänden heranholt, eine allgemeinere Form der Kenntlichmachung findet. Gibt es auch in anderen Bereichen Erfahrungen – Herr Prof. Sodan hat schon einen Fall im Gesundheitsrecht erwähnt –, wie man eine solche allgemeinere Form der Kenntlichmachung erreichen kann, die nachher nicht auf den einzelnen Satz heruntergebrochen wird und dann wahrscheinlich auch kaum leistbar ist?

Vorsitzender Andreas Gram: An wen richtet sich die Frage? – [Dr. Sebastian Kluckert (FDP): An alle!] – An alle! Dann zunächst wieder Herr Prof. Kloepfer – bitte!

Prof. Dr. Michael Kloepfer (Humboldt-Universität zu Berlin, Juristische Fakultät): Einerseits könnte man es einfach ins Internet einstellen. Ich halte nichts davon – so habe ich den Antrag auch nicht verstanden –, dass man nun wie ein Kommentator sagt: Dieses Wörtchen „und“ kommt von Prof. Sowieso aus der FU, und das „oder“ kommt von der Humboldt-Uni. – Das ist nicht gemeint. Man macht sich vielmehr ein Bild. Ich halte das Problem auch nicht für so neu, es ist nur durch Linklaters publik geworden, weil es instinktiv war, das mit dem Logo zu verteilen. Aber natürlich bekommt man jetzt auch selber Anfragen, und da ist dann die Fantasie der Exekutive manchmal, dass sie fragt: Könnte man diese Lösung machen? –, und dann sagt der Professor: Nein, das ist mit Sicherheit verfassungswidrig. – Das ist ganz spannend. Da wird offenbar, was sozusagen im Fantasiehaushalt der Exekutive vorhanden gewesen ist. Aber wenn man das Gesetz dann fallen lässt, weil z. B. ein verfassungsrechtlicher Einwand gekommen ist, würde das ja nur zeigen, dass die Exekutive auch lernfähig ist. Ich finde es auch gar nicht so schlimm, dass man von bestimmten Dingen abgegangen ist. Das zeigt, dass man sich in der Exekutive rational damit auseinandergesetzt hat. Mein praktischer Vorschlag wäre offenzulegen: Wer ist zu gutachtlichen Stellungnahmen – da gibt es die unterschiedlichsten Arten – zu einem Paragraphen aufgefordert worden? – Und dann sollte man sagen: Grundsätzlich kann dies im Internet nachgelesen werden. – Dann kann sich jeder sein Urteil selber bilden.

Vorsitzender Andreas Gram: Danke schön! – Herr Dr. Mollnau!

Dr. Marcus Mollnau (Vizepräsident der Rechtsanwaltskammer Berlin): Ich habe keine neue Idee, sondern will nur sagen: Man sollte unterscheiden, welche Beratungsleistungen man angefordert, eingekauft oder be-

auftrag und welche man ohne Auftrag erhalten hat. So hatte ich auch Herrn Prof. Sodan verstanden. Im Gesundheitswesen nimmt jeder Denkbare Stellung. Das sind, glaube ich, nicht die Beratungsleistungen, die hier gemeint sind. Auch im Gesetzgebungsprozess ist es eher von Bedeutung und wichtig zu fragen: Was haben die Senatsverwaltung oder die gesetzgebende Versammlung von außen angefordert? – Das müsste deutlich gemacht werden. Mehr fällt mir nicht ein.

Vorsitzender Andreas Gram: Prof. Sodan, bitte!

Prof. Dr. Helge Sodan (Freie Universität Berlin, Fachbereich Rechtswissenschaft): Ich bin immer für rechtssichere Regelungen, und deswegen plädiere ich dafür, dass alle Stellungnahmen, die in irgendeiner Form schriftlich existieren, auch zu publizieren sind. Dann weiß auch jeder, der etwas äußert, dass er das allen mitzuteilen hat und das keine Verschlussache wird, die irgendwo verschwindet. Dass das erst recht für entgeltliche Leistungen gilt, die in Auftrag gegeben worden sind, versteht sich von selber. Aber warum sollten nicht auch Stellungnahmen von Verbänden, die gar nicht speziell angefordert worden sind, der Öffentlichkeit vorgestellt werden, so wie es – ich kann das nur noch mal betonen – etwa im Bundestagsausschuss für Gesundheit üblich ist? – Diese Stellungnahmen können auch Einzelentscheidungen durchaus beeinflussen. Wir wissen, wie viele Gespräche von Lobbyisten immer wieder auch mit einzelnen Parlamentariern oder Mitgliedern der jeweiligen Regierung geführt werden. Diese Transparenz würde auch das Vertrauen der Bürger in die Redlichkeit der Gesetzgebung stärken, und das muss doch ein unmittelbares Anliegen jedes Parlaments sein.

Vorsitzender Andreas Gram: Danke schön! – Kollege Zimmer, bitte!

Nicolas Zimmer (CDU): Vielen Dank, Herr Vorsitzender! – Ich möchte zunächst eine kurze Überlegung voranstellen, aus der sich meine beiden Fragen ergeben. Zum einen glaube ich, es gibt einen Unterschied zwischen der Frage, inwieweit aufgrund von Gutachten von Dritten oder Lobbyisten, die im Auftrag erstellt worden sind, bestimmte Handlungsnotwendigkeiten dokumentiert werden – real oder unreal oder wie auch immer interessengeleitet –, auf deren Grundlage dann eine Entscheidung zustande kommt. Sprich: Es gibt eine Untersuchung, die sagt, diese oder jene Krankheit ist im Augenblick am Vordringen. Wir müssen dieses und jenes dagegen tun. – Darauf reagiert der Gesetzgeber und erlässt ein Gesetz möglicherweise auf einer falschen Tatsachengrundlage. – [Vorsitzender Andreas Gram: Zur Heilung einer Krankheit!] – Ja, zur Heilung einer Krankheit, die es möglicherweise gar nicht gibt, die aber einem Pharmakonzern sehr viel Geld einbringt. Das ist ein klassischer Lobbyfall, wo bestimmten Interessen gehorcht wird, und zwar auf Grundlage einer gewissen Täuschung des Organs, das auf dieser Grundlage dann entsprechende Regelungen erlässt.

Jetzt stellen wir uns eine andere Frage, weil Sie in Ihren Statements mehrmals von der Gemeinwohlorientierung des deutschen Beamten gesprochen haben. Die Frage ist, inwieweit sich überhaupt Gemeinwohl a priori definieren lässt. Meines Erachtens definiert sich doch das Gemeinwohl eher aus dem Diskurs unterschiedlicher Interessengruppen in einer parlamentarischen Demokratie. Also auch der Begriff des Gemeinwohls unterliegt beispielsweise über die Jahre einem Wandel und reagiert auf äußere Einflüsse. Wenn das so ist, dann wird man auch zur Kenntnis nehmen müssen, dass eine Regierung je nach politischer Ausrichtung beispielsweise unterschiedliche Vorstellungen davon hat, was Gemeinwohl ist, ausgehend von ihrer eigenen Interessenlage. Auch das ist, glaube ich, allgemein akzeptiert. Deswegen gibt es bei politischen Wahlen auch politische Richtungsentscheidungen. Wir haben uns jetzt über den Fall zu unterhalten, dass eine Regierung, ein Regierungsmitglied, eine Verwaltung oder ein politisch Verantwortliche zunächst den Entschluss fasst, weil er oder sie eine Handlungsnotwendigkeit sieht, und sagt: Ich möchte, um dieser Handlungsnotwendigkeit zu gehorchen, dem Parlament ein Gesetz vorlegen. – Nun gibt es zwei Zweige. Zweig A ist, es wird im Haus nach unten zum Sachbearbeiter gegeben, und der Sachbearbeiter fängt an, ein Gesetz zu erarbeiten. Es geht die Zeichnungsleiste wieder hoch. Die Senatorin sagt: Ist schön! – Es geht in den Senat, wird beschlossen und dann ans Abgeordnetenhaus geschickt. Zweig B: Der politisch Verantwortliche entscheidet Selbiges, im Haus wird festgestellt, die Ressourcen sind nicht vorhanden. Es wird ein Auftrag definiert, es wird an einen Dritten gegeben, in diesem Fall eine Anwaltskanzlei. Die Anwaltskanzlei erarbeitet einen Gesetzentwurf. Dieser geht die Zeichnungsleiste wieder hoch. Der politisch Verantwortliche sieht sich diesen Entwurf an und sagt: Damit bin ich einverstanden. Es entspricht meinen politischen Zielen. Ich bringe es ein. – Meine Frage ist: Wo ist da materiell der Unterschied?

Aus meiner Sicht gibt es da keinen Unterschied, denn die Frage, was beispielsweise im Kopf des Referatsleiters vorgegangen ist, der einen Gesetzentwurf geschrieben hat, ist genauso wenig zu beantworten wie die Frage, was im Kopf eines Anwalts vorgegangen ist, der einen Gesetzentwurf erarbeitet hat. Ich kann genauso wenig sagen, dass der Sachbearbeiter X, nachdem er den Aufsatz von Prof. Kloepfer in der „NJW“ gelesen hat, sagt: Ich schreibe jetzt mal eine bestimmte Formulierung so – wie ich sagen kann, dass er es von einem anderen Gesetz abgeschrieben hat. – [Vorsitzender Andreas Gram: Wie lautet die Frage, Kollege Zimmer?] – Die Frage lautet: Wo ist der qualitative Unterschied, wenn sich ein politisch Verantwortlicher einen Gesetzentwurf zu eigen macht, also sich selber als demokratisch legitimiertem Organ zu eigen macht, und einem anderen demokratisch legitimierten Organ zur Beratung zuleitet?

Die zweite Frage: Selbst wenn es eine offene oder auch verdeckte Interessenkollision aufseiten des Einbringenden gegeben haben sollte, ist nicht durch das Abstimmungsverfahren im Parlament ein solcher möglicher Mangel geheilt, da es auch dort eine öffentliche Diskussion, einen Willensbildungsprozess und eine mehrheitliche Entscheidung gibt, die sich an den Buchstaben des Gesetzes und den daraus resultierenden Folgen orientiert, die im Rahmen eines Anhörungsverfahrens geklärt werden können und nicht zwingend aufgrund der Motivlage desjenigen, der etwas ausgearbeitet hat? Wenn das auch richtig ist, dann ist es meines Erachtens zwar sicherlich hilfreich, an vielen Stellen Transparenz zu schaffen, aber mir erschließt sich nicht die Folge daraus, denn ein solches Gesetz wäre im Zweifelsfall – das können die anwesenden Verfassungsrechtler sicherlich beantworten – jedenfalls auf keiner mir bekannten Grundlage in einem verfassungsgerichtlichen Verfahren für nichtig zu erklären.

Vorsitzender Andreas Gram: Danke schön! – Ich hoffe, wir erinnern uns alle noch an die Frage. – Prof. Kloepfer, bitte!

Prof. Dr. Michael Kloepfer (Humboldt-Universität zu Berlin, Juristische Fakultät): Zunächst zur Differenzierung zwischen dem Sachverhalt, der in einem Gesetz geregelt werden soll – das war die erste Frage –, falls es da Fehlinformationen gibt – und der Frage der geistigen oder politischen Aneignung von Beratungsleistungen. Wir hatten vor einiger Zeit auch eine schöne Tagung über Pandemien, also diese Schweinegrippegeschichte. Wenn der Gesetzgeber oder die Verwaltung zu dem Ergebnis kommt: Nein, der Sachverhalt ist nicht regelungsbedürftig –, dann stellt sich unsere Frage nicht. Dass nun der Gesetzgeber auch noch darlegen soll, wie er sich hat beraten lassen, wenn er nichts macht, das ist etwas überzogen. Aber wenn er sagt: Wir müssen jetzt ein Schweinegrippegesetz machen –, dann soll er sagen, wen er in der Vorphase angehört hat. Das finde ich dann auch vernünftig. Die Weltgesundheitsorganisation spielte bei der Sache eine Riesenrolle.

Das Bundesverfassungsgericht hat etwa bei der Hartz-IV-Geschichte ganz deutlich gemacht, dass es sich nicht mehr einfach nur mit dem Satz eines berühmten Politikers zufrieden gibt: „Entscheidend ist, was hinten rauskommt.“ –, sondern wir wollen wissen: Wie ist diese Entscheidung zustande gekommen? Welche Sachverhalte gab es? – Sie wissen, bei der Hartz-IV-Geschichte ging das bis zu Details der Berechnung von Zigarettenkonsum oder anderem. Das muss dargelegt werden. Man kann sich darüber streiten, ob das alles richtig ist. Aber – das hatte ich versucht, in meinem Eingangsstatement zu sagen – obwohl wir dazu in der Bundesverfassung jedenfalls keinen geschriebenen Ansatz haben, außer dass das Gesetzgebungsverfahren geregelt ist, ist das Bundesverfassungsgericht unterdessen der Meinung, dass diese Anforderungen an das innere Gesetzgebungsverfahren, also die richtige Sachverhaltserkundung, ganz wichtig sind und die Darlegung: Habe ich mich bemüht, den richtigen Sachverhalt herauszubekommen? – zu den verfassungsrechtlichen Anforderungen gehört. Jetzt kann man sich über die Rechtsfolge streiten.

Die zweite Frage, Herr Zimmer, ist sehr geschickt, ob nicht alles dadurch geheilt wird, dass der Souverän, nämlich Sie, letztendlich eine Entscheidung getroffen hat. Das äußere Gesetzgebungsverfahren bleibe ja erhalten. Das trifft vielleicht sogar in vielen Fällen zu, aber gewiss nicht in allen Fällen. Das, was der Herr zu Guttenberg gemacht hat, war zeitlich – auch nicht von ihm in böser Weise veranlasst – so, dass es gar nicht möglich war, in dieser komplizierten Materie eine Willensbildung im Parlament überhaupt stattfinden zu lassen. Das musste alles schnell gehen, bis die Tokioter Börse sich wieder berappelte, also innerhalb von drei Tagen, wenn Sie sich mal die Geschichte anschauen. Das ist per se verfassungswidrig. Nun war das nur ein Gegenentwurf zu dem sozialdemokratischen Entwurf des Finanzministeriums. Er wollte sagen: Wir haben

auch einen. – Aber daran sehen sie, dass allein das Formale nicht ausreichen kann. Es muss und es würde sich auch dadurch kennzeichnen lassen, dass das Parlament oder die Exekutive, die sich den Gesetzentwurf zu eigen macht, nicht zu hundert Prozent folgt.

Es ist unwahrscheinlich, dass etwas so toll ist – obwohl ich den Rechtsanwälten alles auf dieser Welt vertraue –, dass man es eins zu eins von vorne bis hinten macht. Es wird sich dann zeigen, dass man sich auseinandergesetzt hat, und dann wäre auch der Effekt der Einbindung in die Politik vorhanden. Das ist aber in der Realität häufig nicht der Fall. Unsere Tagung hat ergeben – dort waren Leute von Freshfields und Linklaters und ich weiß nicht, von wem noch –, dass allein der zeitliche Aufwand – – Sie finden in einer Senatsverwaltung schwer Leute, die bereit sind, innerhalb von vier Tagen, und dann noch über das Wochenende, einen Gesetzesentwurf zu machen und dafür noch den notwendigen Sachverstand einzubringen. Eine große Kanzlei kann das. Die bekommt ihre Leute zusammen, und dann machen die das. Da merken Sie schon, Herr Zimmer – Sie lächeln so freundlich –, dass dann ein solches Verfahren nicht geheilt sein kann, sodass ich schon der Ansicht bin, dass das legitim ist – auch wenn das äußere Gesetzgebungsverfahren durchgehalten werden muss.

Vorsitzender Andreas Gram: Vielen Dank! – Ich bitte sowohl bei den Fragen als auch bei den Antworten um mehr Konzentration. Wir haben heute noch eine prall gefüllte Tagesordnung, und auf meiner Redeliste stehen fünf Namen. – Jetzt hat erst einmal Herr Mollnau das Wort. – Bitte sehr!

Dr. Marcus Mollnau (Vizepräsident der Rechtsanwaltskammer Berlin): Nur noch kurz zur Ergänzung dessen, was mein Vorredner sagte: Herr Zimmer! Bei diesem Baum, diesen Zweigen, die Sie aufgemacht haben, kommt es auf die Ausgangsposition an und nicht auf den Auftrag. Gebe ich einen Auftrag nach draußen und sage, macht mir mal ein Gesetz zum Thema X, ohne politische Vorgaben, dann ist die Frage, wer sich das zu eigen macht, in diesem Prozess nicht mehr geheilt.

Das zweite Problem, das ich darin sehe, ist: Im Zweifel wird nur das debattiert, was auf dem Tisch liegt. Durch einen Entwurf, den ich erstelle, kann ich die Diskussion nicht endgültig vorbestimmen, ab ich kann sie zumindest kanalisieren. Ich sehe auch dort das Problem, dass durch die Transparenz deutlich gemacht wird, dass hier eine solche Beratungsleistung stattgefunden hat.

Vorsitzender Andreas Gram: Bitte, Herr Prof. Sodan!

Prof. Dr. Helge Sodan (FU Berlin): Der Abgeordnete Zimmer hat zwei schwierige Problembereiche angesprochen. Dementsprechend schwierig ist es, in Kürze darauf zu antworten, aber ich versuche es. – Ihre erste Frage war, wer das Gemeinwohl definiert. Das ist die Grundsatzfrage schlechthin. Wenn ich mir als Außenstehender allein die parteipolitisch orientierten Zwickigkeiten im Abgeordnetenhaus anschau, dann zeigt mir das, welche unterschiedlichen Vorstellungen man zu der Frage entwickeln kann, was dem Gemeinwohl dient. So gesehen ist das immer schwierig, aber ich unterstelle zunächst einmal, dass ein Beamter, der nach dem Landesbeamtengesetz den Eid geleistet hat, den ich vorhin verlesen habe, eigentlich eine andere Orientierung haben muss als beispielsweise ein Rechtsanwalt, der von Natur aus Interessenvertreter ist. Wenn er als Experte gilt, dann hat er auch früher in der Regel eine gewisse Beratungsleistung erbracht und eine bestimmte Klientel beraten. Dass er sich davon völlig freimachen kann, wenn er jetzt an einem Gesetzesentwurf bastelt, das vermag ich nicht zu glauben.

Die zweite Frage des Abgeordneten Zimmer lautete: Kommt es dann im parlamentarischen Verfahren zu einer so intensiven Beratung, dass ein Mangel geheilt werden kann? – Da bin ich deshalb skeptisch, weil ich mich nach meinen Beobachtungen, die sich allerdings von meinen rechtlichen Schwerpunkten fast ausschließlich auf die Bundesgesetzgebung beziehen, schon häufig gefragt habe, wo der Gesetzgeber sitzt. Sitzt er im Deutschen Bundestag oder vielmehr im jeweiligen Bundesministerium? Da ist der Bereich der Gesundheitsgesetzgebung, den ich vorhin angesprochen habe, das beste Beispiel. Ich erinnere mich immer noch an einen Vorgang, den ich für kaum nachvollziehbar hielt, nämlich an die Gesundheitsreform, die Anfang 2007 vom Deutschen Bundestag beschlossen wurde. Damals wurde Anfang Februar 2007 in der Nacht zum Mittwoch ein riesiges Paket an Änderungsanträgen eingebracht. Die Abgeordneten des Gesundheitsausschusses, die schließlich über die Beschlussempfehlung entscheiden, hätten nur eine Chance gehabt, dieses nachzuvollziehen, wenn sie die gesamte Nacht durchgearbeitet hätten. – Wer hat das getan? – Am nächsten Morgen begann die Sitzung, in der mit der Koalitionsmehrheit alle Änderungsanträge abgestimmt wurden. Zwei Tage später ging das Ganze dann ins Plenum des Deutschen Bundestages. Da frage ich mich, ob den Vorgaben des Parlamentsvorbehalts überhaupt genüge getan worden ist, wonach die wesentlichen grundle-

genden Entscheidungen das Parlament selbst treffen soll. Ich kann die hier anwesenden Parlamentarier nur zu mehr Selbstbewusstsein und Engagement auffordern, denn wenn man dann sein eigenes Mandat ernst nimmt, dann muss man den Informationsvorsprung, den die Verwaltung zunächst hat, auszugleichen versuchen. Ich nehme an, dass Sie alle damit schon hinlängliche Erfahrungen gesammelt haben. – Vielen Dank!

Vorsitzender Andreas Gram: Danke, Herr Professor Sodan! – Diese Frage stellt sich der eine oder andere Kollege aus diesem Kreis sowieso, wenngleich ich eine so dramatische Geschichte – das möchte ich betonen –, dass wir jetzt zwei Nächte hintereinander durcharbeiten müssten, während meiner parlamentarischen Tätigkeit noch nicht erlebt habe. Aber es hat schon Situationen gegeben, bei denen man sich in der Tat fragte, wer das steuert. – Das Wort hat nun Herr Behrendt! – Bitte sehr!

Dirk Behrendt (Grüne): Vielen Dank, Herr Vorsitzender! – Ich erinnere mich an Änderungsanträge in der 2. Lesung im Plenum zu irgendwelchen Gesetzesanträgen, bei denen es auch schwierig war, sie nachzuvollziehen.

Ich möchte mich zunächst kurz bei den drei Sachverständigen bedanken, dass Sie unserem Anliegen mit einem so großen Wohlwollen begegnet sind und betrachte das als Unterstützung und Aufforderung, auf diesem Weg weiterzugehen. Ich bedanke mich auch bei den beiden, die so deutliche Worte der Kritik an der Stellungnahme der Senatsverwaltung gefunden haben, die auch ich nicht unbedingt als auf der Höhe der Zeit liegend betrachte.

Zu der Frage, wie das zu definieren ist und was damit gemeint ist: Das ist ein Thema, über das wir in unserem Arbeitskreis im Vorfeld hinlänglich diskutiert und versucht haben, den Weg zu gehen, den auch Prof. Kloepper empfohlen hatte, nämlich zu sagen: Wir wollen erst einmal die mehr oder weniger klaren Fälle erfassen, um dann zu gucken, wie sich das in der Praxis bewährt und uns danach, in einem zweiten Schritt, die schwierigen Abgrenzungsfragen, die es gibt, vornehmen, um nicht gleich zu Beginn so große Probleme aufzumachen. Das ist schwierig zu definieren. Kollege Felgentreu! Sie sind da sehr skeptisch gewesen. Vielleicht gucken Sie mal in das Papier Ihrer Kollegen vom Netzwerk, die sich mit Transparenz und Lobbyismus beschäftigen. Herr Christian Lange und andere haben vor kurzem ein umfangreiches Papier vorgelegt, in dem versucht wird, auch unser Problem zu definieren. Das wird dort so definiert, dass sie eine legislative Fußspur haben wollen, ob und wenn ja welche externen Personen einen signifikanten Beitrag bei der Ausarbeitung des Gesetzentwurfs geleistet haben. – Den Juristen wird sofort eingängig sein, dass das erst einmal viele Probleme aufwirft und nicht unbedingt löst. – Also, der signifikante Beitrag lässt sich unterschiedlich betrachten. Wir sind da offen und werden das aufgreifen, was Sie vorgeschlagen haben.

Ich habe eine konkrete Frage an die beiden Professoren, weil Sie sich stark mit der Transparenz und dem Öffentlichkeitsinteresse beschäftigt haben: Sehen Sie bei dem Bedürfnis nach Information einen Unterschied gegenüber dem Parlament? Steht die Regierung in einer besonderen Verantwortlichkeit gegenüber dem Parlament und sollte dort für Transparenz sorgen? Oder ist es so, wie Sie, Herr Professor Sodan betonten, dass die Verantwortlichkeit eher gegenüber der Öffentlichkeit besteht, was nicht unbedingt das Gleiche wäre? Sehen Sie da einen Unterschied?

Vorsitzender Andreas Gram: Vielen Dank! – Bitte, Herr Professor Sodan!

Prof. Dr. Helge Sodan (FU Berlin): Das Parlament ist der eigentliche Gesetzgeber – so wollen wir das jedenfalls verfassungsrechtlich sehen. Dementsprechend ist das Abgeordnetenhaus auch der primäre Adressat solcher Informationen. Wenn man das jedoch – ich muss noch einmal auf den Artikel 59 VvB zurückkommen – wörtlich nimmt, dann steht dort, dass die Öffentlichkeit zu informieren ist. Es entspricht auch der Diskussion der letzten Zeit – gerade im Zusammenhang mit Elementen der direkten Demokratie –, dass man das ernst nimmt und die Menschen darüber informiert, was da auf sie zukommt. Die Verfassungsänderung ist 1995 damit begründet worden, dass die Bürgerinnen und Bürger wissen sollen, was da geplant ist, um notfalls auch mit einem Volksbegehren zu versuchen, darauf Einfluss zu nehmen. So gesehen sind beide diejenigen, die informiert werden müssen, aber das Parlament als das Verfassungsorgan, das erste und unmittelbar demokratisch legitimierte Organ muss selbstverständlich in einer ganz besonderen Weise informiert werden – solange wir die repräsentative Demokratie in der Weise beibehalten, wie wir sie haben.

Vorsitzender Andreas Gram: Danke sehr! – Herr Professor Kloepfer noch ergänzend dazu, oder teilen Sie diese Auffassung?

Prof. Dr. Michael Kloepfer (Humboldt-Universität): Schon aus Zeitgründen teile ich sie, aber ich möchte eines sagen: Es stellt sich noch zu einem Gebiet, mit dem ich mich viel befasse, die Frage, wie die Stellung des Bürgers dazu ist. Man könnte sagen, dass das die Öffentlichkeit ist, aber das Informationsfreiheitsgesetz hat eigene Ausnahmeregelungen. Das hängt zwar alles miteinander zusammen, aber man sollte sich erst einmal auf das Verhältnis zwischen Exekutive und Parlament konzentrieren und dabei auch die landespresserechtlichen Informationsansprüche bedenken, während ich dazu rate – obwohl ich ein Fan des Informationsfreiheitsgesetzes bin –, diese Problematik gesondert zu behandeln. Das sind nicht unbedingt die Informationen, die zwischen den Verfassungsorganen ausgetauscht werden. Sie hängen zwar damit zusammen, aber auch da rate ich nicht dazu, jetzt eine umfassende Regelung zu treffen, denn dann haben Sie das Problem, auf das die Senatsverwaltung bereits hingewiesen hat, nämlich eines uneinsehbaren Anspruchs des inneren Bereichs der Exekutive. Das spiegelt sich im Bundesinformationsgesetz und teilweise auch im Landesinformationsgesetz wieder, weshalb ich sage: Nun lasst doch erst einmal die Pflicht des Gesetzgebers im Vordergrund stehen, sehend, dass – so wie Öffentlichkeit im Parlament halt stattfindet – das Parlament dazu da ist, die Öffentlichkeit zu informieren. Ich würde die EFG-Problematik nicht damit verrühren.

Vorsitzender Andreas Gram: Danke sehr! – Bitte, Herr Kollege Dörstelmann!

Florian Dörstelmann (SPD): Danke, Herr Vorsitzender! Der Kollege Kluckert hat die mich interessierenden Fragen bereits gestellt.

Vorsitzender Andreas Gram: Vielen Dank! – Bitte, Herr Kollege Kohlmeier, Sie haben das Wort!

Sven Kohlmeier (SPD): Ich kann mich leider nicht dem Kollegen Dörstelmann anschließen. – Zunächst eine Vorbemerkung, weil Herr Professor Kloepfer sagte, man könne Schritt für Schritt beginnen: Ich glaube, dass das theoretisch ein guter Vorschlag ist, aber in der Praxis lässt er sich leider bei dieser Zusammensetzung des Abgeordnetenhauses nicht umsetzen, weil es durchaus einige Fraktionen gibt, die selbst dann, wenn man den Vorschlag machen würde, erst einmal mit einer Schritt-für-Schritt-Veröffentlichung anzufangen, immer mehr fordern würden. – [Gelächter] – Da lachen die Richtigen! –

Gleichwohl sind einige Fragen für mich noch nicht beantwortet. Mit dem Antrag der Grünen, der meines Erachtens relativ unsauber formuliert ist – wenn man sich die Überschrift des Dritten Arbeits- und Gesetzesentwurfs ansieht –, scheint augenscheinlich das gemeint zu sein, das vollständig von Dritten erarbeitet worden ist, wenn man sich den Antragstext ansieht, der mit diversen unbestimmten Rechtsbegriffen hantiert. – Erste Frage: Wie würden Sie aufgrund Ihrer Einschätzung definieren, wer im Rahmen von erarbeiteten Gesetzesentwürfen Dritter sein sollte oder könnte? Ist das nur derjenige, der beauftragt ist, oder ist es möglicherweise auch derjenige, der nicht beauftragt ist? – Zivilrechtlich denke ich an einen GOA-Fall, bei dem irgend ein Lobbyverein an die Person X, Y in der Verwaltung einen Gesetzesentwurf schickt, den sich der Beamte durchliest und sagt: Dahinter steckt eine gute Idee, die man durchaus aufnehmen könnte, daran habe ich nicht gedacht. – Das müsste ebenfalls deutlich gemacht werden. Was glauben Sie, wer hier Dritter sein könnte? Wie müsste man das definieren?

Zweite Frage: Was ist Beratungsleistung? – Herr Mollnau versuchte das zu definieren. – Ist Beratungsleistung nur das, was von Dritten vollständig erstellt wurde, und zwar von Anfang bis Ende, oder ist Beratungsleistung ein Teil oder ein Satz, der erstellt wurde? Ist das lediglich eine Stellungnahme, die zu einem Gesetzesvorhaben erfolgt? – Das ist für mich bisher noch nicht klar herausgekommen.

Drittens: Das Anliegen eines Antrags soll sein, dass zuzuleitende Gesetzesentwürfe kenntlich gemacht werden. Was ist in dem Fall, in dem noch kein Gesetzesentwurf oder -vorhaben der Verwaltung vorliegt, aber gleichwohl eine Stellungnahme Dritter im Hinblick auf beispielsweise eine Thematik, die noch keine Gesetzesform hat, erfolgt? Müsste diese dann ebenfalls im Rahmen eines Footprint-Verfahrens offengelegt werden oder nicht?

Viertens, wenn es ein Footprint-Verfahren gäbe – wie auch immer das aussehen würde, bei den Schwierigkeiten, die im Rahmen dieser Anhörung deutlich wurden –, sähen Sie die Gefahr, dass die Exekutive dann möglicherweise keine Gesetzesvorhaben mehr erarbeitet, sondern, dass diese von der Legislative erarbeitet werden, weil die Legislative nicht offenlegen muss, mit wem sie zusammenarbeitet? Einzelne Fraktionen dieses Hauses nehmen zu Recht Anwaltskanzleien in Anspruch und lassen sich auch von Professoren der Berliner Universitäten beraten. Glauben Sie, dass ein solches Footprint-Verfahren oder ein solcher Antrag oder eine solche Verpflichtung vielleicht zu einem Umgehungstatbestand führen könnte und die Exekutive bewusst bestimmte Gesetzesvorhaben nicht mehr selbst einbringt, sondern aus der Mitte des Parlaments dann von der Regierungsfraktion einbringen lässt? Glauben Sie, ob eine bessere Möglichkeit der Verpflichtung der Exekutive wäre, wenn es eine Selbstverpflichtung des Senats geben würde, hier eine entsprechende Kenntlichmachung vorzunehmen? Oder sind Sie der Meinung, dass so etwas nicht praktikabel ist?

Meine letzte Frage geht an den Senat: Wie oft ist es bisher im Land Berlin vorgekommen – soweit Sie dazu jetzt spontan auskunftsfähig sind –, dass ein Gesetzesvorhaben vollständig oder in erheblichem Umfang von Dritten erarbeitet wurde? Ist das überhaupt ein Problem im Land Berlin, das eine gesetzliche Grundlage rechtfertigt oder – wie Herr Professor Sodan vorschlug – eine Verfassungsänderung vorzunehmen?

Vorsitzender Andreas Gram: Vielen Dank! – Die ersten fünf Fragen richteten sich an wen?

Sven Kohlmeier (SPD): Gern an alle drei Anzuhörenden.

Vorsitzender Andreas Gram: Bitte nennen Sie uns zur jeweiligen Frage noch ein kurzes Stichwort!

Sven Kohlmeier (SPD): Unbestimmte Rechtsbegriffe Dritter, Beratungsleistung und Gesetzesentwürfe.

Stellv. Vorsitzender Dirk Behrendt: Bitte, Herr .Sodan , Sie haben das Wort!

Prof. Dr. Helge Sodan (FU Berlin): Herr Abgeordneter Kohlmeier! Ich würde nicht unbedingt von Dritten sprechen, sondern von Externen, weil das die Sache deutlicher macht. Für mich wäre derjenige extern, der nicht in den Kreis der Gesetzesinitiatoren fällt. Das bedeutet – soweit es sich um den Senat von Berlin handelt –, dass es sich hier um Beamte oder Angestellte handeln muss, die ihre Arbeit verrichten und Entwürfe erstellen – wahrscheinlich Teilentwürfe, die dann vervollständigt werden. Jedenfalls ist der Externe derjenige, der außerhalb der Verwaltung und des Senats steht bzw. auch außerhalb des Abgeordnetenhauses. – Das Problem des Volksbegehrens lasse ich außen vor, was das eine direkte Bürgerbeteiligung ist.

Stellv. Vorsitzender Dirk Behrendt: Danke sehr! – Bitte, Herr Professor Kloepfer!

Prof. Dr. Michael Kloepfer (HU Berlin): Ich bleibe bei meiner Step-by-Step-Theorie und finde es ernüchternd, wenn Sie sagen, das würde als Kompromiss laufen und hier gar nicht gehen, was ich nicht glaube. Wenn Sie sich das Informationsfreiheitsgesetz angucken, das damals mit ganz komischen Mehrheiten zustande gekommen ist, dann ist das auch eine Step-by-Step-Geschichte. Das gesamte Umweltrecht, für das ich stehe, funktioniert immer step by Stepp: Man fängt an und findet irgendetwas, das man vielleicht übersehen hat und verbessern kann. Ich finde es vollkommen legitim, so vorzugehen. Es wäre ein Witz, wenn Sie sich bei diesen meines Erachtens doch relativ deutlichen Vorzügen dieser Transparenz nicht einigen könnten. Aber Sie sind die Konsensfachleute, das sind wir nicht, das müssen Sie entscheiden. Ich meine schon, dass es Sinn machen kann – auch wenn das jetzt vielleicht ein bisschen in das Gebiet der Grünen hineingeht –, zu sagen, dass Ökotech, also die NGO's gebeten worden sind, irgendwelche – – Irgendjemand hatte schon angedeutet, dass es heute eine Menge Institutionen gibt, für die öffentliches Geld da ist und auch Gesetzesentwürfe gemacht werden. Das kann man etwa mit dem Begriff der Beispielstechnik, insbesondere Rechtsanwalt, also der Externe und insbesondere, dann haben Sie beides gegriffen, nämlich das, was man eigentlich fokussiert. Das müsste – ohne die Entwicklungsfreiheit zu gefährden – möglich sein.

Stellv. Vorsitzender Dirk Behrendt: Herzlichen Dank! – Der Kollege Kohlmeier hat noch eine Frage. – Bitte sehr!

Sven Kohlmeier (SPD): Mich interessiert noch Ihre Definition der Beratungsleistungen in Gesetzesentwürfen. Außerdem ist noch die Frage offen, ob ein Umgehungstatbestand geschaffen wäre, wenn die Fraktionen selbst Dritte einschalten würden.

Prof. Dr. Michael Kloepfer (HU Berlin): Ich warne davor, sich darauf zu kaprizieren, nur den Entwurf zu nennen, bei dem eine hundertprozentige Beratungsleistung gemacht wird. Häufig sind doch die Abschnitte, die Paragraphen besonders umstritten, zu denen Stellung genommen wird. Das würde ich schon ausweiten. Das Entscheidende sind jedoch die fehlenden politischen Vorgaben und dass es damals keine Stellungnahme des Wirtschaftsministeriums dazu gab. Die haben das einfach gemacht, das ist schon einzigartig. Die Realität in einem vernünftigen Gemeinwesen besteht darin, dass manche Dinge relativ unproblematisch und andere umstritten sind. Die Beratungsleistung muss ich miterfassen.

Das, was die anderen Sachverständigen zur Entgeltlichkeit gesagt haben, ist schon nachdenkenswert. Da würde sich etwa die Formulierung „Auf Anforderung!“ anbieten. Meines Erachtens kann das nicht der Sinn sein. Irgendein Naturschutzbund hat das Anliegen, zu einem Gesetzesentwurf etwas zu schreiben, aber er wird von niemandem gefragt. Es gibt viele Bürgerinitiativen, die das plötzlich – das könnte man erst mal rauslassen – auf Anforderung – Das ist wichtig, weil in der Anforderung häufig auch schon die Vorstellung steckt, wie die Antwort von Linklaters, von einer Gewerkschaft, von Ökotech, aussehen wird.

Vorsitzender Andreas Gram: Danke sehr! – Nächstes Stichwort – oder sind alle Fragen beantwortet? – [Zuruf: Von den beiden noch nicht!] – Bitte, Herr Sodan!

Prof. Dr. Helge Sodan (FU Berlin): Noch einige Anmerkungen zu der Frage, was eine Beratungsleistung ist: Ich würde auf keinen Fall darauf abstellen, ob das, was vorgelegt wurde, vollständig oder nahezu vollständig in den Entwurf eingeflossen ist. Ich meine, man muss auch Beratungsleistungen benennen können, die nicht berücksichtigt worden sind. Es ist doch durchaus denkbar, dass Vorschläge auch von einer Anwaltskanzlei unterbreitet werden, denen die zuständige Senatsverwaltung nicht folgen möchte. Dann ist es doch interessant, die Öffentlichkeit darüber zu informieren, welcher Vorschlag auf dem Tisch lag. Vielleicht ist der für andere überzeugender. Man stellt sich die Frage: Warum haben wir das eigentlich nicht berücksichtigt? – Also, das kann es nicht sein, sondern entscheidend ist für mich jede Art der Beratungsleistung. Ich würde, um schwierige Abgrenzungsfragen zu vermeiden, dort eine extensive Auslegung wählen.

Vorsitzender Andreas Gram: Danke sehr! – Bitte, Herr Dr. Mollnau!

Dr. Marcus Mollnau (Vizepräsident der Rechtsanwaltskammer Berlin): Nun zu dem Problem der Selbstverpflichtung in dieser Stadt, ansonsten schließe ich mich dem an: Ich will jetzt nicht als Vizepräsident der Rechtsanwaltskammer sprechen, sondern als ein Rechtsanwalt aus dieser Stadt. Ich bin immer ein Freund klarer Regelungen. Eine Selbstverpflichtung ist viel tiefer gehängt und hat auch keine Folgen, sodass klare gesetzliche Regelungen oder Beschlüsse immer besser durchsetzbar sind als die Selbstverpflichtung.

Vorsitzender Andreas Gram: Vielen Dank! – Sind soweit alle Fragen beantwortet? – Eine Frage an die Frau Senatorin ist noch offen. – Bitte, Frau von der Aue!

Senatorin Gisela von der Aue (SenJust): Herr Abgeordneter Kohlmeier! Ich kann Ihnen keinen Überblick geben, ob das schon oft vorgekommen ist. Wie ich das aus Senatssitzungen überblicke, wird das relativ wenig vorgekommen sein. Ich kann mich an kein Gesetz erinnern, das in Gänze irgendwo von Externen erarbeitet worden ist. Ich erinnere mich, dass sich manchmal, wenn die Senatsverwaltung für Justiz insbesondere verfassungsrechtliche Bedenken gegen bestimmte Regelungen vorbrachte, sich die eine oder andere Senatsverwaltung eines Gutachtens bediente, um das zu widerlegen. Ich halte es für völlig vernünftig, dass man das tut, wenn Skepsis vorhanden ist und man das mit dem Sachverstand aus dem eigenen Haus nicht erbringen kann. Vom Grundsatz her bin ich der Auffassung, dass die Gesetzgebung in die Verwaltung gehört und dort auch bleiben sollte. Wir werden in der Sache noch darüber reden, und es wird auch schon viel über die Motivation von Gesetzen informiert. Das steht bereits auf den Vorblättern. Was die Öffentlichkeitsinformation angeht, Herr Prof. Sodan, sind wir nicht so, dass wir das alles in der Schublade behalten, sondern jedes Mal,

wenn der Senat einen Gesetzentwurf beschlossen hat, wird das der Öffentlichkeit bekannt gemacht. Wenn es sich um größere Gesetzesvorhaben geht, dann wird auch die Senatspressekonferenz einbezogen, um die Öffentlichkeit durch die Presse zu informieren, damit die Bevölkerung weiß, warum ein solches Vorhaben in Angriff genommen worden ist.

Vorsitzender Andreas Gram: Vielen Dank! – Bitte, Herr Kollege Rissmann!

Sven Rissmann (CDU): Herr Vorsitzender! Bitte erlauben Sie mir eine Vorbemerkung! Ich habe grundsätzliche Sympathien für das Begehren der Grünen und stehe dem offen gegenüber. Diese Anhörung hat bisher gezeigt – ich will sie jetzt nicht auswerten –, dass es vielleicht einen Handlungsbedarf gibt. Schwierig wird es vielleicht sein, ins Detail einzutreten. Wir werden handwerkliche Schwierigkeiten bekommen – falls wir überhaupt so weit kommen sollten –, werte Kollegen der Regierungskoalition, weil sich dann schon die Frage stellt, wie man Begriffe definiert.

Zur Praktikabilität: Wenn wir ein weites Feld allein bei den Gesetzen eröffnen, die in unserem kleinen Landesparlament, für das wir berufen und zuständig sind, das Gesetzgebungsverfahren passieren, dann wird es irgendwann nicht mehr machbar sein, alles zusammenzustellen, weil das Ganze dann breitgefächert ist. Grundsätzlich bin ich jedoch der Ansicht, dass es dort mehr Transparenz bedarf.

Ich möchte noch einen kleinen Aspekt beleuchten, der mich persönlich interessiert: Für den Extremfall des gesamten Gesetzgebungsoutsourcings, also, wenn eine Verwaltung das gesamte Gesetz, von § 1 bis § X durch externe Dritte – in aller Regel durch eine Rechtsanwaltskanzlei – erstellen lässt, dann wird das sicherlich ein Fall sein, den die Väter und Mütter unserer Verfassung in Berlin, aber sicherlich auch des Grundgesetzes, nie vor Augen hatten, als sie die von Prof. Sodan genannten Vorschriften in der Verfassung von Berlin geschaffen haben – das sind die, die hier als äußere Gesetzgebungsvorschriften bezeichnet worden sind. Der Fall war bisher nicht denkbar, dass eine Verwaltung, die mit dem Parlament zur Gesetzgebung berufen ist, das vollkommen nach außen hängt. Da stellt sich mir die Frage: Ist aus den Vorschriften des Gesetzgebungsverfahrens auch in der Verfassung von Berlin abzulesen, dass die dort bezeichneten Stellen dazu berufen sind? Ergibt sich daraus die Tatsache, dass diese Stellen dazu berufen sind, die Kapazitäten und Kompetenzen bereitzuhalten, um diesem Auftrag gerecht zu werden? – Ich möchte nicht falsch verstanden werden: Einholung von Sachverstand, Beratung und Anhörungen sind notwendig. Das soll keine arrogante These dahin gehend sein, dass Verwaltung alles kann und keinen externen Sachverstand braucht. Das meine ich nicht, sondern ich meine den Extremfall, bei dem man sagt: Du, externer Dritter, mache gegen Entgelt ein gesamtes Gesetz selbst. Ist es eigentlich so, dass die Verfassung implizit vorsieht, dass es – ich sage es technisch falsch – eine Art der Daseinsvorsorge sein wollte, dass die Verwaltung das selbst können muss und die Kompetenzen und Kapazitäten bereithalten muss, um ein Gesetz zu machen? Wenn das nicht vollkommen abwegig wäre, meine Herren Sachverständigen: Müsste man sich in diesem Zusammenhang vielleicht auch die Frage stellen, ob es für uns ein Regelungsauftrag wäre, unter Umständen für die Zukunft auszuschließen, dass ganze Gesetze von externen Dritten erstellt werden können?

Vorsitzender Andreas Gram: Zur Beantwortung hat Herr Professor Sodan das Wort. – Bitte sehr!

Prof. Dr. Helge Sodan (FU Berlin): Die Verfassung überträgt dem Senat von Berlin nicht nur das Recht, Gesetzentwürfe einzubringen, sondern darin kann man auch eine Aufgabenübertragung sehen. Insofern, Herr Abgeordneter Rissmann, ist der Gedanke, den Sie aufgeworfen haben, gut nachvollziehbar. Um diese Aufgabe zu erfüllen, brauche ich geeignetes Personal. Allerdings kann sich unter besonderen Umständen in der Praxis das Problem ergeben, dass bei einer speziellen Problematik dieser Sachverstand fehlt. Aus dem Blickwinkel der Haushaltssituation gesehen kann es sein, dass es für diese Spezialproblematik viel zu auffällig wäre, einen Beamtenapparat vorzuenthalten. Das könnte zu der Situation führen, bei es gerechtfertigt wäre, externen Sachverstand hinzuzuziehen. Meines Erachtens kann das aber nur eine Ausnahmesituation sein. In der Regel hat die Verwaltung selbst dafür Sorge zu tragen, dass hier qualifizierte Entwürfe vorgelegt werden.

Ein Sonderproblem besteht noch auf der Landesebene, und zwar dadurch – wie vorhin schon wähnt –, dass Sie als Abgeordnete – wenn ich das richtig sehe – das nicht hauptberuflich machen. Sie haben daneben noch

andere Berufe, und das ist eine andere Situation – [Zuruf: Anwälte!] –, als wenn ich den Abgeordneten des Deutschen Bundestages nehme, der sich voll darauf konzentrieren kann. Dem ist zwar auch noch gestattet, gewisse Tätigkeiten nebenbei zu verrichten, aber ich würde von ihm zumindest erwarten, dass er noch mehr Zeit investieren kann. Da haben Sie ein gewisses Problem und müssen sich noch mehr engagieren, um diesen Informationsvorsprung, den die Verwaltungsbeamten haben – ich sprach vorhin schon davon –, irgendwie auszugleichen und dann die Entwürfe kritisch zu überprüfen.

Vorsitzender Andreas Gram: Vielen Dank, Herr Professor Sodan! Das ist sowieso das grundlegende Problem, aber wir wollen heute nicht mehr darüber diskutieren, dass wir als Teilzeitparlamentarier im Grunde schon die Arbeit der Vollzeitparlamentarier machen. Allein in diesem Ausschuss, bei dieser Gesetzesarbeit stellt sich die Frage, worin wir uns eigentlich gegenüber dem Bund unterscheiden. – In wenigen Punkten. – Gibt es noch andere Stellungnahmen? – Bitte, Herr Prof. Kloepfer!

Prof. Dr. Michael Kloepfer (HU Berlin): Erst einmal zum Nachklapp: Ich darf Sie auf die vorangegangene Frage und die Antwort der Frau Senatorin bezüglich der Drucksache 16/13653 aus dem Jahr 2009 aufmerksam machen. Darin werden Fälle aufgelistet, welche Gesetzesentwürfe erarbeitet worden sind. Dabei geht es zum einen um die Bankgesellschaft, um Freshfields, um Hogan & Hartson Raue und die Rechtsvereinfachung. Es gibt schon Fälle, die hier genannt werden, und die Hochschule für Wirtschaft hat das Berliner Klimaschutzgesetz gemacht. Es gibt also Fälle, die sogar schon Gegenstand Ihrer Beschlussfassung waren.

Das gibt mir die Möglichkeit, auf die Frage von vorhin einzugehen, die jetzt noch einmal anders gestellt wurde, nämlich nach dem Selbstverständnis des Abgeordnetenhauses. – Natürlich ist es sinnvoll, bei Gesetzesinitiativen aus dem Haus selbst zu fragen, ob Beratungsleistungen zu Grunde liegen.

Das ist nicht ein einseitiger Stein, den man der Senatsverwaltung anlegt, sondern das Interesse, warum macht die Fraktion XY diesen Gesetzentwurf. Wer hat da mitgewirkt? Das ist doch vollkommen vergleichbar.

Schwierigkeiten sind im Bereich der Volksgesetzgebung, aber auch da würde ich im Prinzip sagen, sollte man versuchen, derartige Dinge hineinzunehmen. Natürlich muss auch jemand, der ein Gesetz im Rahmen der Volksgesetzgebung machen will, sagen, wer es eigentlich gemacht hat. Das finde ich überhaupt nicht einsehbar, dass das nur der Senatsverwaltung zulasten gelegt wird – obwohl es sicherlich rein mengenmäßig natürlich der entscheidende Gesichtspunkt ist. Ich warne davor, diese Problematik – die es auch im Bund gibt – jetzt damit zu lösen: Man muss nur die Ministerien richtig ausstatten, dann haben wir gar kein Problem mehr, diese Dinge zu machen. Dieses Problem wird immer kommen, dass eine kleine Gruppe einen Gesetzentwurf machen will. Natürlich wäre auch interessant, einmal zu horchen – wie es ja im Bund sehr häufig vorkommt, dass sich die dortige Bundesopposition Ratschläge von Landesministerien geben lässt. Das ist ja bekannt, auch das sagt einiges. Und das würde ich auch – auf Auftrag, um die Frage von vorhin zu beantworten, wer Dritter ist – auf Auftrag tun. Denn damit wird deutlich, was gemacht wird.

Ein letzter Satz – entschuldigen Sie: Ich halte – um jetzt auch mal eine absolute Rechtsgrenze zu verdeutlichen – einen Gesetzesauftrag, bei dem die Regierung als Gesetzesinitiantin überhaupt keine Vorgaben macht, für verfassungswidrig. Das ist die Aufgabe des politischen Auftrags – die müssen sagen: Bitte, wir haben die und die Vorstellungen, geht das, geht das nicht, oder könnt ihr uns hier eine Formulierung, die aktienrechtlich einwandfrei ist, an die Hand geben? Das ist eine vernünftige Geschichte, aber nicht im Grunde Delegation und nichts dazu sagen.

Vorsitzender Andreas Gram: Danke schön! – Dr. Felgentreu – eine präzise Frage, wie ich Sie kenne.

Dr. Fritz Felgentreu (SPD): Nur ein kurzer Hinweis an Herrn Behrendt: Die sozialdemokratischen Netzwerkerinnen und Netzwerker haben in ihrer Weisheit wortwörtlich die Formulierung aus diesem Papier des Europäischen Parlaments übernommen. Da geht es aber um etwas vollkommen anderes als das, was die Grünen-Fraktion hier beantragt hat. Dies nur als ein kleiner Lektürehinweis für Sie. – Mir geht es aber eigentlich um etwas anderes.

Zunächst noch mal zu Herrn Prof. Sodan: Ich habe den Eindruck, dass die Radikalität, mit der Sie diesen Transparenzauftrag formulieren, doch sozusagen abstrahiert von den politischen Voraussetzungen der Arbeit. Also die Vorstellung, dass es sinnvoll sein könnte, dass eine Regierung auch Transparenz darlegt, welche Ideen sie letztlich verworfen hat, weil sie durch Gutachten entsprechende Auskunft erhalten hat, scheint mir jede Form von politischer Kreativität im Bereich der Verwaltungstätigkeit zu blockieren. Denn natürlich werden es immer wieder auch politisch umstrittene Vorhaben sein, die man dann letztlich verworfen hat. Und wenn man sich auf diese Weise noch angreifbar macht, dass man sagt, ach übrigens, wie zeigen an, dass wir eine völlige Schnapsidee hatten, die wir letztlich verwerfen mussten, macht das, glaube ich, die politische Arbeit auf dieser Ebene so gut wie unmöglich. Das ist ungefähr so, als würden Sie einem Gericht vorschreiben, dass eine Kammer offenlegen muss, welche Voten letztlich verworfen worden sind. Ich glaube, so kann man nicht arbeiten. Das scheint mir eine falsche Herangehensweise zu sein.

Zweitens – meine Frage richtet sich an Herrn Prof. Kloepfer: Sie unterscheiden ja zwischen dem inneren und dem äußeren Gesetzgebungsverfahren. Wo hört für Sie das innere Gesetzgebungsverfahren auf? Und: Kann man in das innere Gesetzgebungsverfahren wieder eintreten, also z. B. zwischen erster und zweiter Lesung, wenn eine Fraktion sich beispielsweise ein Gutachten einholt, um besser zu verstehen, was in einem Gesetzesvorhaben möglich oder unmöglich ist? Wenn Sie sagen, Sie wollen im Prinzip das gesamte innere Gesetzgebungsverfahren transparent machen, wie definieren Sie es dann?

Vorsitzender Andreas Gram: Danke schön! – Erst Prof. Sodan und dann Prof. Kloepfer. – Bitte!

Prof. Dr. Helge Sodan (Freie Universität Berlin, Fachbereich Rechtswissenschaft): Ich muss doch, Herr Abgeordneter Dr. Felgentreu, den Vorwurf der Radikalität zurückweisen. Ich bin hier als Rechtswissenschaftler geladen, und ich gebe – [Vorsitzender Andreas Gram: Ich nehme Sie auch in Schutz, Herr Prof. Sodan!] – gewisse Auffassungen wieder in aller Sachlichkeit, und daran kann man sich ja reiben. Auch was

meine Verfassungsauslegung betrifft, das mögen Sie anders sehen. Aber ich habe hier überhaupt keine Interessen im Spiel. Ich sage ganz nüchtern, wie ich die Dinge sehe, und ich meine, dass Transparenz in der Tat ein Gebot ist, mit dem Sie mehr Akzeptanz, auch als politische Parteien wieder mehr Akzeptanz bei den Bürgerinnen und Bürgern gewinnen werden.

Was Ihren Vorhalt betrifft, dass es im Grunde genommen unrealistisch wäre und auch nicht praktikabel und nicht sinnvoll, dass man Beratungsleistungen, denen man nun nicht gefolgt ist, noch offenbart: Jetzt nehmen wir mal wieder das Merkmal der Entgeltlichkeit: Wenn da Geld investiert wurde und Haushaltsmittel dafür eingesetzt worden sind, dann hat doch die Öffentlichkeit ein Recht und ein Interesse zu erfahren, was geraten wurde. Und dann kann doch der Senat gern sagen, dass er aus bestimmten Gründen dieser Beratungsleistung, diesem Beratungsergebnis nicht Folge leisten möchte. Aber das Ganze zu verschweigen, zur Verschluss-sache zu machen, Geheimniskrämerei zu betreiben, davor würde ich warnen, wenn Sie eben auch gerade Politikverdrossenheit wieder zurückführen wollen.

Vorsitzender Andreas Gram: Prof. Kloepfer!

Prof. Dr. Michael Kloepfer (Humboldt-Universität zu Berlin, Juristische Fakultät): Ich hatte ja schon abgeschichtet, dass jedenfalls bei Gesetzentwürfen, die dann überhaupt nicht zustande kommen, sich das Problem nicht stellt. – [Dr. Fritz Felgentreu (SPD): Das hatte ich vorhin ganz anders verstanden!] – Nein. Ich habe das ganz deutlich gesagt. – Die Abgrenzung des inneren Gesetzgebungsverfahrens geschieht in der Wissenschaft etwa so, dass man sagt, das äußere Gesetzgebungsverfahren steht in der Verfassung, und das, was es an Vorbereitung, an Beratung, an sonstigen tatsächlichen Entscheidungsfindungen – Koalitionsausschuss zum Beispiel, ganz wichtig – gibt, ist das innere Gesetzgebungsverfahren, also so eine Subtraktionslösung. Wenn ich „Gesetzgebungsverfahren“ als Gesamtbegriff bezeichne, das, was dazu führt, einen Staatsakt herzustellen, der mit Gesetzeskraft eine Entscheidung trifft: Gesetzgebungsverfahren. Davon ziehe ich die in der Verfassung genannten Formulierungen ab. Der Rest ist inneres Gesetzgebungsverfahren. Noch sauberer geht es nicht.

Vorsitzender Andreas Gram: Vielen Dank, meine Damen und Herren! – Die Redeliste ist jetzt erschöpft. Ich bedanke mich erst noch einmal ganz herzlich bei Ihnen Dreien, meine Herren, für die erschöpfende Auskunft, die Sie erteilt haben! Sie haben gemerkt, dass offenbar aufgrund der Vielzahl und der Intensität der Fragen ein Kernbereich parlamentarischer Arbeit berührt worden ist. Nach zehn Jahren Rechtsausschuss, wo ich die Ehre habe, Vorsitzender zu sein, verwundert mich die eine oder andere Frage, aber das werden wir in anderer Form dann zu diskutieren haben. Ich bedanke mich ganz herzlich bei Ihnen und wünsche Ihnen jetzt einen guten Heimweg! Sie sind aber auch herzlich willkommen, noch weiterhin den Ausführungen des Rechtsausschusses zu folgen, sofern das auf Ihr Interesse stößt. Falls es Sie woanders hinzieht, wünsche ich Ihnen einen guten Weg, wo auch immer Sie jetzt noch hin müssen, und bedanke mich noch mal! – [Beifall]

Punkt 2 der Tagesordnung (alt 3)

Vorlage – zur Beschlussfassung –

[0268](#)

Gesetz zum Staatsvertrag zwischen den Ländern Berlin, Brandenburg und Sachsen-Anhalt über die Übertragung der Zuständigkeit in Staatsschutz-Strafsachen
Drs 16/3657

Siehe Inhaltsprotokoll.

Punkt 3 der Tagesordnung (alt 4)

Antrag der Fraktion der CDU

[0256](#)

Gesetz über die Erlaubnis und den Betrieb von Spielhallen im Land Berlin (Spielhallengesetz Berlin)
Drs 16/3456

Siehe Inhaltsprotokoll.

Punkt 4 der Tagesordnung (alt 5)

- a) Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen [0205](#)
**Wahlalter senken I: Gesetz zur Änderung der
Verfassung von Berlin**
Drs 16/2799
- b) Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen [0206](#)
**Wahlalter senken II: Gesetz zur Änderung des
Landeswahlgesetzes**
Drs 16/2800

Wird vertagt.

Punkt 5 der Tagesordnung (alt 6)

Besprechung gemäß § 21 Abs. 3 GO Abghs [0269](#)
Neues Personal- und Belegungskonzept, Abbau von 1200 Haftplätzen, Verlegung der
Drogenabhängigen nach Kieferngrund etc.- Wo will die Senatorin mit dem
Strafvollzug in Berlin hin?
(auf Antrag der Fraktion der FDP)

Wird vertagt.

Punkt 6 der Tagesordnung (alt 7)

nichtöffentlich!

Beteiligung des Ausschusses an einem verfassungsgerichtlichen Verfahren [0274](#)
gem. § 44 Abs. 2 GO Abghs
hier: Verfassungsbeschwerde bei dem Verfassungsgerichtshof
– VerfGH 195/10 –

Siehe nichtöffentliche Anlage zum Inhaltsprotokoll.

Punkt 7 der Tagesordnung (alt 8)

nichtöffentlich!

Beteiligung des Ausschusses an einem verfassungsgerichtlichen Verfahren [0275](#)
gem. § 44 Abs. 2 GO Abghs
hier: Verfassungsbeschwerde bei dem Verfassungsgerichtshof
– VerfGH 196/10 –

Siehe nichtöffentliche Anlage zum Inhaltsprotokoll.

Punkt 8 der Tagesordnung (alt 1)

Aktuelle Viertelstunde

Siehe Inhaltsprotokoll.

Punkt 9 der Tagesordnung

nichtöffentlich!

Verschiedenes

Siehe nichtöffentliche Anlage zum Inhaltsprotokoll.