

Sozialdemokratischer SPD Pressedienst

P/XXVII/116

21. Juni 1972

Wirksamkeit des Umweltschutzes steigern

Bürgerinitiativen im Vorhof staatlichen Eingreifens

Von Peter Säckl MdB
Mitglied des Bundestagshaushaltsausschusses
Seite 1 und 2 / 76 Zeilen

Strafvollzug: eine gesellschaftspolitische Aufgabe

Hinweise zu einem aktuellen und drängenden Problem

Von Hermann Dürr MdB
Vorsitzender des Arbeitskreises Rechtswesen
der SPD-Fraktion im Bundestag
Seite 3 bis 6 / 191 Zeilen

Hessen geht eigene Wege

Reformziel: Aufwertung der kommunalen Selbstverwaltung

Von Albert Osswald MdB
Ministerpräsident des Landes Hessen
Seite 7 und 8 / 51 Zeilen

Wirksamkeit des Umweltschutzes steigern

Bürgerinitiativen im Vorhof staatlichen Eingreifens

Von Peter Säckl MdB

Mitglied des Bundestagshaushaltsausschusses

Von der Umweltkonferenz der Vereinten Nationen in Stockholm werden neue Vorschläge und Erkenntnisse in die Teilnehmerstaaten zurückstrahlen. Sie finden offene Aufnahme bei dieser Bundesregierung und der sozialliberalen Koalition, die schon bisher umfangreiche Initiativen entfaltet und angeregt und die finanziellen Mittel für den Umweltschutz vervielfacht haben.

Angesichts der ernststen Sorgen aller verantwortungsbewußten Mitbürger sollten alle - nicht nur die politischen - Institutionen unseres demokratischen Rechtsstaates voll an der Sicherung besserer Umweltbedingungen mitwirken. Die Erfahrungen, Fachkenntnisse und Möglichkeiten der Behörden und Staatsanwaltschaften allein reichen nicht aus, um hier den Anspruch des einzelnen und der Gesamtheit durchzusetzen. Neben der Staatsanwaltschaft und den Verwaltungsbehörden sollte es auch den betroffenen Bürgern möglich sein, mit mehr Aussicht auf Erfolg als bisher gerichtlich gegen Umweltsünder vorzugehen.

In unserem Rechtssystem darf grundsätzlich nur der in seinen eigenen Rechten verletzte individuelle Rechtsträger selbst klagen. Die von der Heidelberger Vierer-Kommission zum Umweltschutz empfohlene sog. Popularklage, die im öffentlichen Interesse von jedermann erhoben werden könnte, ist bei uns aus vielen guten Gründen nicht zulässig. Der betroffene Bürger ist zudem meist persönlich und wirtschaftlich, z.B. durch Beweisprobleme und das erhebliche Kostenrisiko eines solchen Prozesses überfordert, zumal er dann oft nur schwer die Verletzung seiner eigenen Rechtsposition dargetun kann.

Auch wenn eine solche Klage nur nach gerichtlicher Vorprüfung ihrer Umweltrelevanz und grundsätzlichen Bedeutung sowie nur bei Klageerhebung durch einen Anwalt zugelassen werden soll, werden die bestehenden, vor allem praktischen Bedenken nicht entkräftet.

Erhöhte Gerichtskosten würden den Zweck nur vereiteln.

In zahlreichen modernen westlichen Industriestaaten, z.B. in Frankreich, in manchen US-Bundesstaaten oder in Dänemark, haben solche Verbände eine eigene Klagebefugnis, die ein durch Satzung definiertes, meist gemeinnützig berechtigtes Interesse verfolgen. Diese Verbandsklage kommt gerade vor Gericht dem demokratischen Bedürfnis entgegen. Wegen des hohen Prozeßkostenrisikos und wegen der wirtschaftlichen, organisatorischen und sozialen Übermacht gerade industrieller Umweltsünder hat der einzelne meist einen fast aussichtslosen Stand. Ein demokratisches Rechtssystem sollte dort, wo Interessen der Allgemeinheit und des einzelnen weder durch diesen selbst noch durch den Staat ausreichend geschützt werden können - vielleicht durch gesetzliche Sonderregelung -, dem Schwachen, Betroffenen gestatten, diese Interessen durch einen Verband vor Gericht vertreten zu lassen. Es sollte ihnen somit eine echte Chance gegeben werden, Recht und berechnigte Interessen auch gegen Übermächtige zu verfolgen. Unsere Juristen werden dabei manches neu durchdenken müssen, denn nicht in allem kann hier die bei uns bereits zulässige Verbandsklage unseres Wettbewerbs- oder Kartellrechts übernommen werden. Dort leisten Verbände schon jetzt vielversprechende Arbeit.

Zu Mißbrauch und Überlastung der Gerichte wird es durch die Einführung der Verbandsklage im Umweltschutzrecht nicht kommen. Es würde aber möglich sein, daß sich, wie anderswo, auch bei uns Bürger z.B. bestimmter Wohngebiete in freier Initiative, zu gemeinnützigen Natur- oder Umweltschutzvereinen zusammenschließen und auf eigene Kosten Spezialisten sowie Anwälte beauftragen, gegen besonders wüste Umweltverschmutzung zu klagen. Je höher die Sachkenntnis dieser Experten und je entwickelter die ihnen zur Verfügung stehenden Mittel, desto geringer das Kostenrisiko der klagenden Bürger, desto größer auch die Wahrscheinlichkeit von vornherein umweltfreundlichen Verhaltens.

Das Interesse der politisch Verantwortlichen muß es sein, die Effizienz unseres Umweltschutzes dadurch zu steigern, daß im Vorhof staatlichen, d.h. den Haushalt belastenden Bemühens die Mitwirkung aller Mitbürger und ihrer Zusammenschlüsse zu diesem Zwecke gestärkt und gefördert wird. Nicht hoheitslicher Zwang, sondern gegenseitige, gleichberechtigte Beeinflussung entspricht dem demokratischen Verständnis unserer Zeit. (-/sz/21.6.1972/bgy)

Strafvollzug: eine gesellschaftspolitische Aufgabe

Hinweise zu einem aktuellen und drängenden Problem

Von Hermann Dürr MdB

Vorsitzender des Arbeitskreises Rechtswesen
der SPD-Fraktion im Bundestag

Alle, denen an der Festigung des inneren Friedens und der Entwicklung unserer Gesellschaft zu einer befriedeten, offenen Gemeinschaft gelegen ist, werden bedauern, daß die Opposition bei der Debatte zur Inneren Sicherheit so wenig zur Sache zu sagen hatte. Sicher war es dem Ansehen unserer demokratischen Institutionen nur abträglich, daß einige nicht davor zurückschreckten, besonders hervorragende Persönlichkeiten in diesem Staate auf eine hintergründige Weise in die Nähe der Komplizenschaft mit Gewalttätern zu rücken. Wer so redete, diene nicht dem Staat und seinen Bürgern. Er versuchte vielmehr, Parteiinteressen um den Preis der Gefahr einer Konfrontation in unserer Gesellschaft durchzusetzen. Das ist verantwortungslos. Denn diese Gefahr ist eine Münze, mit der zum Unglück nicht nur der zahlt, der sie prägt.

Die Redner der Koalitionsfraktionen dagegen warteten mit einem guten Programm und detaillierten Vorschlägen auf. Dem Abg. Günther Metzger beispielsweise geführt Dank für den Hinweis auf die Bedeutung des Strafvollzugsgesetzes im Gesamtzusammenhang aller Maßnahmen zur wirksamen Verbrechensbekämpfung. Die Verabschiedung eines solchen bundeseinheitlichen Gesetzes ist nämlich in der Tat für diesen Bundestag zu einer vordringlichen Aufgabe geworden, seitdem das Bundesverfassungsgericht mit seinem Beschluß vom 14. März 1972 eine verpflichtende Entscheidung gefällt hat. Der Beschluß erging auf die Beschwerde eines Strafgefangenen. Dieser hatte einen Brief mit beleidigendem Inhalt verfaßt, der sich vornehmlich gegen den Leiter der Strafanstalt richtete. Der Brief wurde angehalten und nicht an den Adressaten weitergeleitet, weil er Erörterungen über die Anstaltsverhältnisse und beleidigende Äußerungen enthielt. Als Rechtsgrundlage dafür wurde Nr. 155, Absatz 2 der Dienst- und Vollzugsordnung angegeben.

Der Strafgefangene wehrte sich gegen diese Entscheidung und rügte mit seiner Verfassungsbeschwerde die Verletzung von Grundrechten. Das Bundesverfassungsgericht gab dem Beschwerdeführer Recht. In der Begründung des Beschlusses wurde aufgeführt, daß auch die Grundrechte von Strafgefangenen nur kraft Gesetzes eingeschränkt werden können. Das werde durch verschiedene Verfassungsnormen zwingend bestimmt. Sofern bisher ganz überwiegend der Bereich des Strafvollzuges durch bloße Verwaltungsvorschriften - es die Dienst- und Vollzugsordnung ist - geregelt worden sei, beruhe das darauf, daß nach dem Inkrafttreten des Grundgesetzes zunächst auf die Rechtsfigur des "besonderen Gewaltverhältnisses" zurückgegriffen worden sei. Man verstand diese als eine eigenständige Beschränkung der Grundrechte der Strafgefangenen. Daran habe man bisher ein Strafvollzugsgesetz der Verfassung wegen nicht

für geboten gehalten.

Das Bundesverfassungsgericht erklärte, daß die traditionelle Ausgestaltung des Strafvollzuges als eines "besonderen Gewaltverhältnisses" dazu geführt habe, die Grundrechte des Strafgefangenen in einer unerträglichen Unbestimmtheit zu relativieren. Das könne nun nicht mehr hingenommen werden. Denn das Grundgesetz sei eine wertgebundene Ordnung, die den Schutz von Freiheit und Menschenwürde als den obersten Zweck allen Rechts erkenne. Das Menschenbild des Grundgesetzes sei allerdings nicht das des selbstherrlichen Individuums, sondern das der in der Gemeinschaft stehenden und ihr vielfältig verpflichteten Persönlichkeit. Wenn im Grundgesetz Artikel 1, Absatz 3 die Grundrechte für alle staatliche Gewalt für unmittelbar verbindlich erklärt würden, so widerspräche es dieser umfassenden Bindung der staatlichen Gewalt, wenn im Strafvollzug die Grundrechte beliebig oder nach Ermessen eingeschränkt werden könnten. Darum komme eine Einschränkung nur dann in Betracht, wenn sie unerlässlich sei, um einen von der Wertordnung des Grundgesetzes gedeckten gemeinschaftsbezogenen Zweck zu erreichen, und das in den dafür verfassungsrechtlich vorgesehenen Formen geschehe.

Ausgehend von diesen grundsätzlichen Feststellungen und unter Beachtung des GG-Artikels 10, Absatz 1, der festlegt, daß Beschränkungen des Briefgeheimnisses nur aufgrund eines Gesetzes angeordnet werden können, kam das Bundesverfassungsgericht zu dem Ergebnis, daß "dennoch im jetzigen Zeitpunkt ein Verstoß gegen Artikel 10, Absatz 1 GG noch nicht feststellbar" sei. Der Verfassungsgeber habe nämlich bei Erlass des Grundgesetzes das überkommene Bild des Strafvollzuges vor Augen gehabt. Es fehle jedes Anzeichen dafür, daß er davon ausgegangen sei, der Gesetzgeber müsse sofort nach Inkrafttreten des Grundgesetzes ein Strafvollzugsgesetz erlassen. Die durch das Grundgesetz geschaffene Wertordnung stelle vielmehr nur den Gesetzgeber vor die Aufgabe, den Strafvollzug in angemessener Zeit gesetzlich zu regeln. Bei Beurteilung der Frage, ob dieser Zeitraum inzwischen verstrichen und eine Grundgesetzverletzung festzustellen sei, sei auch zu berücksichtigen, daß vielfach bis in die jüngste Zeit hinein unter Hinweis auf die Rechtsfigur des besonderen Gewaltverhältnisses die Ansicht vertreten worden sei, die Grundrechte der Strafgefangenen seien durch das Strafvollzugsverhältnis generell eingeschränkt.

Gegen diese überkommene Auffassung hatte sich die Einsicht, daß das Grundgesetz eine objektive Wertordnung mit umfassendem Grundrechtsschutz sei, erst allmählich durchsetzen können. Weil die Bundesregierung inzwischen einen vorläufigen Referentenentwurf erarbeitet und somit ohne schuldhaftes Zögern darauf reagiert habe, daß die Lehre vom besonderen Gewaltverhältnis als eigene Grundrechtsschranke zunehmend auf Ablehnung gestoßen sei, müßten auch Eingriffe in die Grundrechte von Strafgefangenen aufgrund der Dienst- und Vollzugsordnung, die also keine gesetzliche Stütze haben, noch für eine gewisse Übergangsfrist hingenommen werden. Die Frist, während der der Gesetzgeber noch Gelegenheit haben müsse, entsprechend dem heutigen Grundrechtsverständnis ein Strafvollzugsgesetz mit fest umrissenen Eingriffstatbeständen zu erlassen, sei jedoch nunmehr zu begrenzen. Das Bundesverfassungs-

gericht wählte dafür - in Anknüpfung an seine bisherige Praxis - das Ende der laufenden Legislaturperiode. Darum könne nur noch bis zum Herbst 1973 der derzeit bestehende, dem heutigen Verfassungsverständnis nicht mehr entsprechende Zustand hingenommen werden.

Während dieser Zeit sei eine Verletzung des Briefgeheimnisses durch die Briefkontrolle auch ohne gesetzliche Grundlage nicht verfassungswidrig; weil ein ungehinderter brieflicher Kontakt mit der Außenwelt die Gefahr des Entweichens und krimineller Aktionen in sich berge. Die bestehende Briefkontrolle verhindere, daß Strafgefangene sich zur Vorbereitung der Flucht oder eines kriminellen Delikts des brieflichen Verkehrs mit der Außenwelt bedienen können. Dagegen verstoße es gegen das Grundrecht eines Strafgefangenen auf Meinungsfreiheit, einen Brief allein wegen seines zum Teil beleidigenden Inhaltes anzuhalten. Soweit der Beschluß des Bundesverfassungsgerichts.

Seit mehr als 100 Jahren besteht der Wunsch einer einheitlichen Regelung des Strafvollzuges. Das wurde bereits in den Motiven zu dem Entwurf eines Strafgesetzbuches für den Norddeutschen Bund ausgesprochen. Man sah damals von einer reichseinheitlichen Regelung des Gefängniswesens ab, obwohl man erkannt hatte, daß nur dann Rechtseinheit wirklich erreicht werden könnte, wenn die nach einem einheitlichen Strafgesetz erkannten Strafen überall unter denselben Bedingungen vollstreckt würden. Man verzichtete jedoch darauf, weil man befürchtete, daß sich auf dem Gebiet des Strafvollzugs Meinungsverschiedenheiten ergäben, die das Zustandekommen des Strafgesetzbuches gefährden könnten.

Das Reichsjustizamt unterbreitete dem Bundesrat im Jahre 1879 den Entwurf eines Gesetzes über die Vollstreckung von Freiheitsstrafen; der Ausschuß für das Justizwesen nahm die Beratungen dieses Entwurfs alsbald auf. Dabei traten finanzielle Bedenken hervor, die zu Abschwächungen des Entwurfs führten. Die ganze gesetzgeberische Aktion wurde auf Weisung des Reichskanzlers eingestellt, als sich diese Bedenken verstärkten.

In den Jahren 1887, 1890 und 1892 wurde im Reichstag wiederum ein Strafvollzugsgesetz gefordert. Daraufhin faßte der Reichstag im Jahre 1896 einen entsprechenden Beschluß. Im Jahre 1897 vereinbarten die Bundesregierungen des Deutschen Reiches allgemeine Richtlinien über die "Grundsätze, welche bei dem Vollzuge gerichtlich erkannter Freiheitsstrafen bis zu weiterer gemeinsamer Regelung zur Anwendung kommen".

In den Jahren 1906, 1909, 1913 und 1919 wurden verschiedene Entwürfe und Gegenentwürfe erarbeitet. Der im Jahre 1925 veröffentlichte amtliche Entwurf eines Allgemeinen deutschen Strafgesetzbuches befaßte sich ebenfalls mit der Regelung des Strafvollzuges. Im Jahre 1923 vereinbarten die Landesregierungen "Grundsätze für den Vollzug von Freiheitsstrafen". Im Jahre 1927 wurde ein umfassender Entwurf erstellt. Er wurde dem Reichstag zugeleitet, dort aber nicht mehr verabschiedet.

Die als vorläufige Regelung geplante "Verordnung über den Vollzug von Freiheitsstrafen und von Maßnahmen der Sicherung und

Besserung, die mit dem Freiheitsentzug verbunden sind" des Reichsministers der Justiz vom 14. Mai 1934 brachte eine reichseinheitliche rechtliche Grundlage. Diese Verordnung stellt - in Abkehr von dem Entwurf von 1927 - den Sühne- und Abschreckungsgedanken in den Vordergrund und drängte den Erziehungsgedanken zurück.

Der erste Kongreß der Vereinten Nationen über Verbrechensverhütung und Behandlung Straffälliger in Genf verabschiedete im Jahre 1955 die einheitlichen Mindestgrundsätze für die Behandlung der Gefangenen. In weiteren Entschlüssen und Empfehlungen befaßte sich der zweite Kongreß in London mit den Problemen der kurzen Freiheitsstrafen, der Vorbereitung der Entlassung und der Entlassenenfürsorge, der Unterstützung der Angehörigen und der Arbeit der Gefangenen.

Im Zusammenhang mit der Strafrechtsreform wurden die Vorarbeiten zu einem Strafvollzugsgesetz nach dem Kriege in der Bundesrepublik wieder aufgenommen. Der Entwurf eines Strafgesetzbuches von 1962 ging davon aus, daß die Strafvollzugsreform erst Schlüsselstein der Strafrechtsreform sein könne und ihr nicht vorausgehen dürfe. Deshalb enthielt er keine Vorschläge für eine gesetzliche Regelung des Strafvollzuges. Der Entwurf eines im Jahre 1966 von 14 Strafrechtslehrern vorgelegten Allgemeinen Teils des Alternativentwurfs eines Strafgesetzbuches stellt sich demgegenüber auf den Standpunkt, daß schon das Strafgesetzbuch einige grundsätzliche Aussagen zum Strafvollzug enthalten müsse und sah entsprechende Vorschriften vor. Dieser Entwurf hob die Wiedereingliederung des Verurteilten als Ziel des Vollzuges hervor und schlug Grundsätze zur Ausgestaltung des Vollzuges und Vorschriften zur Arbeit und Entlohnung sowie zur Lockerung des Vollzuges bei langen Strafen vor.

Die entscheidende Förderung erfuhren die Arbeiten an dem Entwurf eines Strafvollzugsgesetzes durch die Berufung der Strafvollzugskommission. Der Bundesminister der Justiz beauftragte im Jahre 1967 eine aus 18 Wissenschaftlern, Praktikern des Strafvollzuges und Bundestagsabgeordneten bestehende Kommission, den Entwurf eines Strafvollzugsgesetzes zu erarbeiten. Die Kommission stand unter Leitung von Prof. Dr. Sieberts. Der Kommissionsentwurf wurde dem Bundesminister der Justiz am 3. Februar 1971 übergeben. Er ist im wesentlichen die Grundlage des im Bundesministerium der Justiz erarbeiteten Entwurfs eines Strafvollzugsgesetzes.

Dieser Entwurf, der allerdings nicht noch weitere, bedeutsame Vorschläge enthält, wird demnächst im Bundeskabinett beraten werden. Der Deutsche Bundestag wird - wenn ihm der Entwurf der Bundesregierung zugeleitet worden ist - alle Kraft daran setzen müssen, ihn innerhalb der Frist, die das Bundesverfassungsgericht gesetzt hat, zu verabschieden. (-/ex/21.6.1972/ks)

+ + +

Hessen geht eigene Wege

Reformziel: Aufwertung der kommunalen Selbstverwaltung

Von Albert Osswald MdL

Ministerpräsident des Landes Hessen

Die hessische Landesregierung geht nicht nur beim großen Komplex der Landesplanung und der Entscheidungsvorbereitung eigene Wege, sondern auch auf anderen Gebieten der Landespolitik.

Sie begnügt sich nicht damit, in unumgänglichen Fällen Einzelmaßnahmen zu ergreifen, sondern hat mit der "Hessenreform" eine Gesamtreform eingeleitet, die sich auf die Erkenntnis gründet, daß die Systeme öffentlicher Verwaltung der verschiedensten Art miteinander verflochten und voneinander abhängig sind.

Wir brauchen leistungsfähigere Gemeinden und Kreise mit neuen Aufgaben im Interesse der Infrastrukturentwicklung, der Planung auf der unteren Ebene, der Arbeit für die Daseinsvorsorge der Bürger und der wachsenden Dienstleistungsfunktion der Verwaltung. Vom Angebot der Gemeinden und Kreise werden die Qualität unseres Lebens und Wohnens, Freizeit und Kultur entscheidend bestimmt. Die Bedürfnisse der Bevölkerung konkretisieren sich hier in überschaubarem Rahmen und müssen in Planungen übersetzt werden.

In der Nachkriegsperiode haben die Kommunen viel geleistet, doch haben sie inzwischen einen Funktionsverlust erlitten. Sie korrigierten vielfach nur noch nachträglich soziale Schäden und Nebenfolgen unkontrollierter privater Investitionsentscheidungen und gesamtwirtschaftlich orientierter Konjunktur- und Steuerpolitik. So wurde Kommunalpolitik mehr und mehr eine Verwaltung des Mangels. Nur ein ganzes Bündel von Reformmaßnahmen kann diese negative Entwicklung ändern.

Aus diesem Grunde haben wir unter Einsatz aller politischen Energien die Territorial- und Funktionalreform eingeleitet und in

ein entscheidendes Stadium gebracht. Dabei gingen wir von der Einsicht aus, daß Demokratie und Effizienz, Bürgernähe und Leistungsverwaltung sich bei funktionalen Problemlösungen wechselseitig ergänzen. Wir wollen Verwaltungs- und Planungseinheiten schaffen, die bei bestimmten Aufgaben in eigener Verantwortung entscheiden und rasch situationsgerecht handeln können. Übersteigerte Zentralisierung und Bildung unüberschaubarer Verwaltungseinheiten lehnen wir ebenso ab wie die Festsetzung starrer Mindestgrößen für die neuen Gemeinden und Kreise.

Wir sehen unsere Aufgabe darin, mit Blick auf die verstärkte Beteiligung des Bürgers 1/ originäre Zuständigkeiten und delegierbare staatliche Aufgaben wieder auf Kreise und Gemeinden zurückzuverlagern und die schleichende Entleerung kommunaler Kompetenzen rückgängig zu machen; und 2/ auf kulturellem, sozialem und administrativen Gebiet sollen sie gegenwärtige und zukünftige Aufgaben selbstverantwortlich erfüllen können.

Diese tiefgreifenden Veränderungen von zum Teil hundertjährigen Strukturen haben im Land eine intensive Diskussion ausgelöst. Es hat sich inzwischen die Erkenntnis durchgesetzt, daß die eingeleiteten Reformen die richtige Antwort auf die gesellschaftliche und ökonomische Entwicklung in Hessen sind.

Die Stärkung unseres demokratischen politischen Lebens von der Gemeinde her und die Aufwertung der kommunalen Selbstverwaltung unter Einschluß freier Bürgerinitiativen sind Ziele unserer Verwaltungsreform. (-/ex/21.6.1972/ks)