

Schriften zum Strafrecht

Band 407

Der Einfluss von Sachverständigen

Eine empirische Untersuchung am Beispiel
der Strafgesetzgebung

Von

Jasmin Roider



Duncker & Humblot · Berlin

JASMIN ROIDER

Der Einfluss von Sachverständigen

Schriften zum Strafrecht

Band 407

Der Einfluss von Sachverständigen

Eine empirische Untersuchung am Beispiel
der Strafgesetzgebung

Von

Jasmin Roider



Duncker & Humblot · Berlin

Die Juristische Fakultät der Universität Regensburg hat diese Arbeit
im Jahre 2022 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten
© 2023 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Satz: L101 Mediengestaltung, Fürstenwalde
Druck: CPI books GmbH, Leck
Printed in Germany

ISSN 0558-9126
ISBN 978-3-428-18781-2 (Print)
ISBN 978-3-428-58781-0 (E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

*Für meine Eltern
und meine Schwester*

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 2022 an der Universität Regensburg von der Juristischen Fakultät als Dissertation angenommen. Die Disputation fand am 24. Mai 2022 statt.

Danken möchte ich meinem Doktorvater Herrn Prof. Dr. Henning Ernst Müller. Er hat nicht nur den Anstoß gegeben, das Hearing zum Thema dieser Arbeit zu machen, sondern mir im Rahmen deren Erarbeitung auch den nötigen wissenschaftlichen Gestaltungsfreiraum gelassen. Herrn Prof. Dr. Tonio Walter danke ich für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens.

Der größte Dank gilt meinen Eltern und meiner Schwester, die mich stets in jeder nur denkbaren Weise unterstützt haben. Ohne ihren bedingungslosen Rückhalt, ihre Geduld und Ermutigung – nicht nur in der Phase der Promotion – hätte ich meinen bisherigen akademischen Weg nicht in dieser Weise bestreiten können.

Ihnen ist diese Arbeit gewidmet.

Regensburg, im August 2022

Jasmin Roider

Inhaltsverzeichnis

A. Die neue alte Frage nach der Bedeutung von Sachverständigen	23
B. Der Einfluss von Sachverständigen auf die Strafgesetzgebung	28
I. Das Hearing	28
1. Grundlagen	28
a) Begriffsklärung	28
b) Abgrenzung zur Person des Interessenvertreters	30
c) Ursprünge der Sachverständigenberatung	33
aa) Amerika als Ideengeber der öffentlichen Anhörung	33
bb) Die Entwicklung hin zum heutigen § 70 GO BT	35
d) Die Einbindung von Sachverständigen in Zahlen	39
2. Rechtlicher Hintergrund	42
a) Gesetzliche Normierung	42
b) Verfassungsrechtliche Aspekte	47
3. Ablauf der öffentlichen Anhörung	50
4. Einordnung der Sachverständigenberatung in das Gesetzgebungs- verfahren	54
a) Gesetzesinitiative	56
b) Zuleitung an den Bundestag	59
c) Verfahren nach Gesetzesannahme	63
d) Fazit	63
5. Sinn und Zweck	64
a) Einordnung der Sachverständigenanhörung in die Modelle wissenschaftlicher Politikberatung	64
b) Funktionen des Hearings im Einzelnen	65
aa) Wissensvermittlung	65
bb) Transparenz durch Öffentlichkeitsbeteiligung	67
cc) Legitimationswirkung	67
dd) Unmittelbares Aufeinandertreffen von Politik und Wissen- schaft	69
ee) Fazit	69
6. Grenzen der Einflussnahme	70
a) Politiker als „personelle Hürde“	70
b) Mangel an Realisierungsspielraum	71
c) Aktuelle politische Situation	72
d) Zeitpunkt der Beteiligung	72
e) Übereiltes Verfahren	73

7. Kritik	74
a) Quantitative und qualitative Überforderung der Politiker	74
b) Einengung der politischen Entscheidungsfreiheit	75
c) Missbrauch als politisches Instrument	76
d) Vernachlässigung eigener Wissensressourcen	77
e) Privilegierung einzelner Positionen	78
f) Kosten	78
g) Zeitfaktor	79
h) Fazit	79
II. Untersuchung des Einflusses von Sachverständigen	80
1. Befragung der Experten	80
a) Vorgehensweise	81
b) Eindruck der befragten Sachverständigen	82
aa) Auskünfte der einzelnen Befragten	82
bb) Zusammenfassung und Ergebnisse der Befragung	89
c) Fazit	92
2. Dokumentenanalyse	92
a) Hypothesenbildung	92
b) Gang der Untersuchung	94
c) Analyse der Gesetzesänderungen der vergangenen eineinhalb Jahre im Bereich Strafrecht (Stand Frühjahr 2019)	94
aa) 29.05.2017: Zweiundfünfzigstes Gesetz zur Änderung des Strafgesetzbuches – Stärkung des Schutzes von Vollstreckungsbeamten und Rettungskräften	95
(1) Inhalt des Gesetzentwurfs	95
(2) Beiträge im Rahmen der 135. Ausschusssitzung am 22.03.2017	97
(a) Beiträge von Sascha Braun	97
(b) Beiträge von Ruben Franzen	98
(c) Beiträge von Prof. Dr. Dr. h.c. Michael Kubiciel	98
(d) Beiträge von Dr. Dorothea Magnus, LL.M.	99
(e) Beiträge von Prof. Dr. Henning Ernst Müller	100
(f) Beiträge von Birgitta Radermacher	102
(g) Beiträge von Rainer Wendt	103
(3) Beschlussempfehlung des Ausschusses	103
(4) Gesetzesbeschluss	104
(5) Analyse der Einflussnahme	104
bb) 01.07.2017: Gesetz zur Durchführung der Verordnung (EU) Nr. 655/2014 sowie zur Änderung sonstiger zivilprozessualer, grundbuchrechtlicher und vermögensrechtlicher Vorschriften und zur Änderung der Justizbeitreibungsordnung (EuKoPfVODG)	105

cc)	01.07.2017: Gesetz zur Reform der strafrechtlichen Vermögensabschöpfung	105
	(1) Inhalt des Gesetzentwurfs	105
	(2) Beiträge im Rahmen der 120. Ausschusssitzung am 23.11.2016	110
	(a) Beiträge von Michael Bremen	110
	(b) Beiträge von Prof. Dr. Alfred Dierlamm	111
	(c) Beiträge von Jan Gericke	112
	(d) Beiträge von Prof. Dr. Martin Heger	114
	(e) Beiträge von Dr. Ina Holznagel	114
	(f) Beiträge von Markus Meißner	116
	(g) Beiträge von Dr. Peter Schneiderhan	117
	(3) Beschlussempfehlung des Ausschusses	118
	(4) Gesetzesbeschluss	119
	(5) Analyse der Einflussnahme	119
dd)	01.07.2017: Dreiundfünfzigstes Gesetz zur Änderung des Strafgesetzbuches – Ausweitung des Maßregelrechts bei extremistischen Straftätern	122
	(1) Inhalt des Gesetzentwurfs	122
	(2) Beiträge im Rahmen der 133. Ausschusssitzung am 20.03.2017	124
	(a) Beiträge von Karl Greven	125
	(b) Beiträge von Prof. Dr. Jörg Kinzig	126
	(c) Beiträge von Prof. Dr. Stefan König	127
	(d) Beiträge von Andreas Maltry	128
	(e) Beiträge von Dirk Manzewski	128
	(f) Beiträge von Dr. jur. habil. Helmut Pollähne	129
	(g) Beiträge von Barbara Stockinger	130
	(3) Beschlussempfehlung des Ausschusses	130
	(4) Gesetzesbeschluss	130
	(5) Analyse der Einflussnahme	131
ee)	22.07.2017: Vierundzwanzigstes Gesetz zur Änderung des Strafgesetzbuches – Umsetzung des Rahmenbeschlusses 2008/841/JI des Rates vom 24. Oktober 2008 zur Bekämpfung organisierter Kriminalität	132
ff)	22.07.2017: Fünfundzwanzigstes Gesetz zur Änderung des Strafgesetzbuches – Wohnungseinbruchsdiebstahl	132
	(1) Inhalt des Gesetzentwurfs	132
	(2) Beiträge im Rahmen der 156. Ausschusssitzung am 21.06.2017	133
	(a) Beiträge von Stefan Conen	134
	(b) Beiträge von Dr. Ulrich Franke	135
	(c) Beiträge von Oliver Malchow	136

(d)	Beiträge von Roswitha Müller-Piepenkötter	136
(e)	Beiträge von Gerd Neubeck	137
(f)	Beiträge von Thomas Weith	138
(g)	Beiträge von Thomas Wüppesahl	138
(3)	Beschlussempfehlung des Ausschusses	139
(4)	Gesetzesbeschluss	139
(5)	Analyse der Einflussnahme	139
gg)	29.07.2017: eIDAS-Durchführungsgesetz	140
hh)	24.08.2017: Gesetz zur effektiveren und praxistauglicheren Ausgestaltung des Strafverfahrens	141
(1)	Inhalt des Gesetzentwurfs zur effektiveren und praxistauglicheren Ausgestaltung des Strafverfahrens	141
(2)	Inhalt des Gesetzentwurfs zur Änderung des Straf- gesetzbuches, des Jugendgerichtsgesetzes, der Straf- prozessordnung und weiterer Gesetze	143
(3)	Inhalt der Formulierungshilfe der Bundesregierung	146
(4)	Beiträge im Rahmen der Ausschusssitzungen	147
(a)	Beiträge im Rahmen der 136. Ausschusssitzung am 22.03.2017	149
(aa)	Beiträge von Dr. Wolfgang Beckstein	149
(bb)	Beiträge von Dr. Thomas A. Bode	150
(cc)	Beiträge von Erik Ohlenschlager	151
(dd)	Beiträge von Martin Rubbert	152
(ee)	Beiträge von Prof. Dr. Reinhold Schlothauer	153
(ff)	Beiträge von Prof. Dr. em. Heinz Schöch	153
(gg)	Beiträge von Prof. Dr. Torsten Verrel	154
(b)	Beiträge im Rahmen der 139. Ausschusssitzung am 29.03.2017	154
(aa)	Beiträge von Dr. Axel Boetticher	154
(bb)	Beiträge von Stefan Conen	155
(cc)	Beiträge von Dr. Markus Löffelmann	157
(dd)	Beiträge von Prof. Dr. Andreas Mosbacher	158
(ee)	Beiträge von Dr. Ali B. Norouzi	159
(ff)	Beiträge von Prof. Dr. Henning Radtke	160
(gg)	Beiträge von Marc Wenske	161
(c)	Beiträge im Rahmen der 152. Ausschusssitzung am 31.05.2017	162
(aa)	Beiträge von Dr. Ulf Buermeyer, LL.M. (Co- lumbia)	162
(bb)	Beiträge von Peter Henzler	163
(cc)	Beiträge von Alfred Huber	164
(dd)	Beiträge von Dr. Matthias Krauß	165
(ee)	Beiträge von Michael Greven	165
(ff)	Beiträge von Linus Neumann	166

	(gg) Beiträge von Prof. Dr. Arndt Sinn	167
	(5) Beschlussempfehlung des Ausschusses	168
	(6) Gesetzesbeschluss	168
	(7) Analyse der Einflussnahme	169
ii)	05.09.2017: Gesetz zur Stärkung der Verfahrensrechte von Beschuldigten im Strafverfahren und zur Änderung des Schöffengerichts	173
	(1) Inhalt des Gesetzentwurfs	173
	(2) Beiträge im Rahmen der 126. Ausschusssitzung am 14.12.2016	175
	(a) Beiträge von Stefan Conen	175
	(b) Beiträge von Prof. Dr. Robert Esser	176
	(c) Beiträge von Andreas Kreuzer	177
	(d) Beiträge von Dr. Rolf Raum	178
	(e) Beiträge von Michael Rosenthal	178
	(f) Beiträge von Prof. Dr. Arndt Sinn	179
	(g) Beiträge von Gert-Holger Willanzheimer	180
	(3) Beschlussempfehlung des Ausschusses	181
	(4) Gesetzesbeschluss	182
	(5) Analyse der Einflussnahme	182
jj)	13.10.2017: Strafrechtsänderungsgesetz zur Strafbarkeit nicht genehmigter Kraftfahrzeugrennen im Straßenverkehr	184
	(1) Inhalt des Gesetzentwurfs	184
	(2) Beiträge im Rahmen der 157. Ausschusssitzung am 21.06.2017	186
	(a) Beiträge von Arne von Boetticher	187
	(b) Beiträge von Dr. Ulrich Franke	187
	(c) Beiträge von Rainer Fuchs	188
	(d) Beiträge von Dr. Scarlett Jansen	188
	(e) Beiträge von Prof. Dr. Henning Ernst Müller	189
	(f) Beiträge von Gül Pinar	190
	(g) Beiträge von Dr. Markus Schäpe	191
	(h) Beiträge von Prof. Dr. Frank Peter Schuster, Mag. iur.	191
	(3) Beschlussempfehlung des Ausschusses	192
	(4) Gesetzesbeschluss	192
	(5) Analyse der Einflussnahme	193
kk)	9.11.2017: Gesetz zur Neuregelung des Schutzes von Geheimnissen bei der Mitwirkung Dritter an der Berufs- ausübung schweigepflichtiger Personen	194
	(1) Inhalt des Gesetzentwurfs	194

(a)	Gesetz zur Neuregelung des Schutzes von Geheimnissen bei der Mitwirkung Dritter an der Berufsausübung schweigepflichtiger Personen	194
(b)	Gesetz zur Umsetzung der Berufsanerkenntnisrichtlinie und zur Änderung weiterer Vorschriften im Bereich der rechtsberatenden Berufe	196
(2)	Beiträge im Rahmen der 146. Ausschusssitzung am 15.05.2017	197
(a)	Beiträge von Prof. Dr. Alfred Dierlamm	198
(b)	Beiträge von Prof. Dr. Jörg Eisele	198
(c)	Beiträge von Dr. Udo Gehring	199
(d)	Beiträge von Peter Maxl	199
(e)	Beiträge von Prof. Dr. Carsten Momsen	200
(f)	Beiträge von Prof. Dr. Arndt Sinn	201
(g)	Beiträge von Rainer Spatscheck	202
(3)	Beschlussempfehlung des Ausschusses	202
(4)	Gesetzesbeschluss	203
(5)	Analyse der Einflussnahme	203
ll)	01.01.2018: Gesetz zur Einführung der elektronischen Akte in der Justiz und zur weiteren Förderung des elektronischen Rechtsverkehrs	204
mm)	01.01.2018: Gesetz zur Reform der Straftaten gegen ausländische Staaten	204
(1)	Inhalt des Gesetzentwurfs	204
(2)	Beiträge im Rahmen der 149. Ausschusssitzung am 17.05.2017	205
(a)	Beiträge von Dr. Alexander Heinze, LL.M. (TCD)	206
(b)	Beiträge von Prof. Dr. Wolfgang Mitsch	207
(c)	Beiträge von Dr. Ali Norouzi	207
(d)	Beiträge von Prof. Dr. Andreas Zimmermann, LL.M. (Harvard)	208
(3)	Beschlussempfehlung des Ausschusses	208
(4)	Gesetzesbeschluss	208
(5)	Analyse der Einflussnahme	208
nn)	21.12.2018: Gesetz zur Stärkung des Rechts des Angeklagten auf Anwesenheit in der Verhandlung	209
oo)	22.12.2018: Gesetz zur Umsetzung des Gesetzes zur Einführung des Rechts auf Eheschließung für Personen gleichen Geschlechts	209
d)	Hypothesenprüfung	210
III.	Schlussfolgerungen und Verbesserungsansätze	218
1.	Streichung der Sachverständigenberatung	218
2.	Schaffung eines Sachverständigengremiums	219
3.	Zeitliche Verschiebung	220

4. Schaffung neuer Verfahrensvorschriften	221
C. Zusammenfassung und Ergebnisse der Untersuchung	224
Anhang	229
Literaturverzeichnis	339
Liste der nationalen Schriften und Bekanntmachungen (chronologisch geordnet)	358
I. Zusammenstellung der Bundestags-/Bundesrats- und Ausschussdruck- sachen	358
II. Einträge in das Bundesgesetzblatt	363
III. Liste der Protokolle	365
IV. Sonstiges	367
Stichwortverzeichnis	368

Anhangsverzeichnis

Anhang 1:	Beispiel einer Einladung zur öffentlichen Anhörung	231
Anhang 2:	Rückmeldeformular für die öffentliche Anhörung	234
Anhang 3:	Entschädigungsantrag, Reisekostenrechnung	235
Anhang 4:	Richtlinie über die Entschädigung und Reisekostenvergütung für Sachverständige und Auskunftspersonen	237
Anhang 5:	Zahl der öffentlichen Anhörungen in den Ausschüssen	239
Anhang 6:	Übersicht über die Zahl der öffentlichen Anhörungen in den Ausschüssen	240
Anhang 7:	Überblick über die Verteilung der Sachverständigenanhörungen in den Ausschüssen in der 12.–16. Wahlperiode	241
Anhang 8:	Überblick über die Verteilung der Sachverständigenanhörungen in den Ausschüssen in der 17. Wahlperiode	243
Anhang 9:	Überblick über die internationale Verbreitung von Think Tanks ..	245
Anhang 10:	Überblick über die Bundestagsausschüsse der 18. Wahlperiode ..	246
Anhang 11:	Überblick über die Bundestagsausschüsse der 19. Wahlperiode ..	247
Anhang 12:	Überblick über die Anzahl der geladenen Sachverständigen sowie den Umfang der eingereichten schriftlichen Stellungnahmen	248
Anhang 13:	Anschreiben an die Sachverständigen	250
Anhang 14:	Antworten der Sachverständigen	251
Anhang 15:	Überblick zu den wichtigsten Gesetzesänderungen durch den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbuches – Stärkung des Schutzes von Vollstreckungsbeamten und Rettungs- kräften (<i>BT-Drs. 18/11161</i>)	273
Anhang 16:	Übersicht zu den wichtigsten vorgeschlagenen Änderungen des Ausschusses im Rahmen der Beschlussempfehlung betreffend das Gesetz zur Stärkung des Schutzes von Vollstreckungsbeamten und Rettungskräften (<i>BT-Drs. 18/11161</i>)	274
Anhang 17:	Übersicht zu dem in Folgenden verwendetem Farbschema	275
Anhang 18:	Übersicht zu den Positionen der einzelnen Sachverständigen sowie deren Umsetzung im Fall des Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbuches – Stärkung des Schutzes von Vollstre- ckungsbeamten und Rettungskräften (<i>BT-Drs. 18/11161</i>)	276
Anhang 19:	Überblick zu den wichtigsten Gesetzesänderungen durch den Entwurf eines Gesetzes zur Reform der strafrechtlichen Ver- mögensabschöpfung (<i>BT-Drs. 18/9525</i>)	277

Anhang 20:	Übersicht zu den wichtigsten vorgeschlagenen Änderungen des Ausschusses im Rahmen der Beschlussempfehlung betreffend die Reform der strafrechtlichen Vermögensabschöpfung (<i>BT-Drs. 18/11640</i>)	290
Anhang 21:	Übersicht zu den Positionen der einzelnen Sachverständigen sowie deren Umsetzung im Fall des Gesetzes zur Reform der strafrechtlichen Vermögensabschöpfung (<i>BT-Drs. 18/9525</i>)	295
Anhang 22:	Überblick zu den wichtigsten Gesetzesänderungen durch den Entwurf eines Gesetzes zur Ausweitung des Maßregelrechts bei extremistischen Straftätern (<i>BT-Drs. 18/11584, 18/11162</i>)	298
Anhang 23:	Übersicht zu den wichtigsten vorgeschlagenen Änderungen des Ausschusses im Rahmen der Beschlussempfehlung betreffend das Gesetz zur Ausweitung des Maßregelrechts bei extremistischen Straftätern (<i>BT-Drs. 18/12155</i>)	299
Anhang 24:	Übersicht zu den Positionen der einzelnen Sachverständigen sowie deren Umsetzung im Fall des Gesetzes zur Ausweitung des Maßregelrechts bei extremistischen Straftätern (<i>BT-Drs. 18/11162</i>)	300
Anhang 25:	Überblick zu den wichtigsten Gesetzesänderungen durch den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbuches – Wohnungseinbruchdiebstahl (<i>BT-Drs. 18/12359</i>)	301
Anhang 26:	Übersicht zu den wichtigsten vorgeschlagenen Änderungen des Ausschusses im Rahmen der Beschlussempfehlung betreffend die Änderung des Strafgesetzbuches – Wohnungseinbruchdiebstahl (<i>BT-Drs. 18/12933</i>)	301
Anhang 27:	Übersicht zu den Positionen der einzelnen Sachverständigen sowie deren Umsetzung im Fall des Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbuches – Wohnungseinbruchdiebstahl (<i>Protokoll-Nr. 18/156</i>)	302
Anhang 28:	Überblick zu den wichtigsten Gesetzesänderungen durch die Entwürfe ① eines Gesetzes zur effektiveren und praxistauglicheren Ausgestaltung des Strafverfahrens (<i>BT-Drs. 18/11277</i>), ② zur Änderung des Strafgesetzbuches, des Jugendgerichtsgesetzes, der Strafprozessordnung und weiterer Gesetze (<i>BT-Drs. 18/11272</i>) sowie ③ der Formulierungshilfe der Bundesregierung (<i>Ausschussdrucksache 18(6)334</i>)	304
Anhang 29:	Übersicht zu den wichtigsten vorgeschlagenen Änderungen des Ausschusses im Rahmen der Beschlussempfehlung betreffend die <i>Drucksachen 18/11277, 18/11272 und 18(6)334</i> (<i>BT-Drs. 18/12785</i>)	314
Anhang 30:	Übersicht zu den Positionen der einzelnen Sachverständigen sowie deren Umsetzung im Fall der <i>Drucksachen 18/11277, 18/11272 und 18(6)334</i>	315

Anhang 31:	Überblick zu den wichtigsten Gesetzesänderungen durch den Entwurf zur Stärkung der Verfahrensrechte von Beschuldigten im Strafverfahren und zur Änderung des Schöffengerichts (BT-Drs. 18/9534)	322
Anhang 32:	Übersicht zu den wichtigsten vorgeschlagenen Änderungen des Ausschusses im Rahmen der Beschlussempfehlung betreffend das Gesetz zur Stärkung der Verfahrensrechte von Beschuldigten im Strafverfahren und zur Änderung des Schöffengerichts (BT-Drs. 18/12830)	325
Anhang 33:	Übersicht zu den Positionen der einzelnen Sachverständigen sowie deren Umsetzung im Fall des Gesetzes zur Stärkung der Verfahrensrechte von Beschuldigten im Strafverfahren und zur Änderung des Schöffengerichts (BT-Drs. 18/9534)	326
Anhang 34:	Überblick zu den wichtigsten Gesetzesänderungen durch ① den Entwurf eines Strafrechtsänderungsgesetzes des Bundesrates – Strafbarkeit nicht genehmigter Kraftfahrzeugrennen im Straßenverkehr (BT-Drs. 18/10145) ② dem Änderungsantrag der CDU/CSU und SPD (Ausschussdrucksache Nr. 18(6)360) sowie dem Antrag der Fraktion Bündnis 90/Der Grünen und verschiedener Abgeordneter (BT-Drs. 18/12558)	329
Anhang 35:	Übersicht zu den wichtigsten vorgeschlagenen Änderungen des Ausschusses im Rahmen der Beschlussempfehlung betreffend das Gesetz zur Strafbarkeit nicht genehmigter Kraftfahrzeugrennen im Straßenverkehr (BT-Drs. 18/12936)	331
Anhang 36:	Übersicht zu den Positionen der einzelnen Sachverständigen sowie deren Umsetzung im Fall des Gesetzes zur Strafbarkeit nicht genehmigter Kraftfahrzeugrennen im Straßenverkehr (BT-Drs. 18/10145)	332
Anhang 37:	Überblick zu den wichtigsten Gesetzesänderungen durch ① den Entwurf zur Neuregelung des Schutzes von Geheimnissen bei der Mitwirkung Dritter an der Berufsausübung schweigepflichtiger Personen (BR-Drs. 163/17) und ② dem Entwurf zur Umsetzung der Berufsamerkenungsrichtlinie und zur Änderung weiterer Vorschriften im Bereich der rechtsberatenden Berufe (BT-Drs. 18/9521)	334
Anhang 38:	Übersicht zu den Positionen der einzelnen Sachverständigen sowie deren Umsetzung im Fall des Gesetzes zur Neuregelung des Schutzes von Geheimnissen bei der Mitwirkung Dritter an der Berufsausübung schweigepflichtiger Personen (BT-Drs. 18/11936)	336
Anhang 39:	Übersicht zu den Positionen der einzelnen Sachverständigen sowie deren Umsetzung im Fall des Gesetzes zur Reform der Straftaten gegen ausländische Staaten (BT-Drs. 18/11243)	338

Abkürzungsverzeichnis

a. D.	außer Dienst
a. F.	alte Fassung
AO	Abgabenordnung
Art.	Artikel
Bad Homburg v.d.H.	Bad Homburg vor der Höhe
BBG	Bundesbeamtengesetz
BDZV	Bundesverband Digitalpublisher und Zeitungsverleger e. V.
BeckOK	Beck'scher Online-Kommentar
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BKA	Bundeskriminalamt
BMJV	Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz
BR	Bundesrat
BR-Drs.	Bundesratsdrucksache
BT	Bundestag
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BtM	Betäubungsmittel
BtMG	Betäubungsmittelgesetz
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CDU	Christlich Demokratische Union
CSU	Christlich-Soziale Union
d. h.	das heißt
DM	Deutsche Mark
DNA	Desoxyribonukleinsäure
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
Dr.	Doktor
Dr. h. c.	Doktor honoris causa (Ehrendoktor)
Dr. jur.	Doktor juris (Doktor der Rechtswissenschaft)

DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
DVParl	Deutsche Vereinigung für Parlamentsfragen
E	in der Entwurfsfassung
EAÜ	Elektronische Aufenthaltsüberwachung
EG	Europäische Gemeinschaft
EGGVG	Einführungsgesetz zum Gerichtsverfassungsgesetz
EGStGB	Einführungsgesetz zum Strafgesetzbuch
EGStPO	Einführungsgesetz zum Strafprozessrecht
eiDAS	electronic Identification, Authentication and trust Services
em.	Emeritus
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EuKoPfvODG	Gesetz zur Durchführung der Verordnung (EU) Nr. 655/2014 sowie zur Änderung sonstiger zivilprozessualer, grundbuchrechtlicher und vermögensrechtlicher Vorschriften und zur Änderung der Justizbeitreibungsordnung
e. V.	eingetragener Verein
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
GewArch	Gewerbearchiv
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GGO	Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien
GO	Geschäftsordnung
GO BR	Geschäftsordnung des Deutschen Bundesrates
GO BT	Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages
GÜL	Gemeinsame elektronische Überwachungsstelle der Länder
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
habil.	Habilitatus
Hrsg.	Herausgeber
IAS	International Accounting Standards
IFRS	International Financial Reporting Standards
IRG	Gesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen
IT	Informationstechnik
JGG	Jugendgerichtsgesetz
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
LG	Landgericht
LL.M.	Master of Laws

Mag. iur.	Magister iuris
m. E.	meines Erachtens
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
o. J.	ohne Jahresangabe
OK	organisierte Kriminalität
OLG	Oberlandesgericht
PDK	Polizeidienstkunde
Prof.	Professor(in)
Rn.	Randnummer
S.	Seite
SächsVerf	Sächsische Verfassung
SächsVerfGH	Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen
SMS	Short Message Service
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
St.	Sankt
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozessordnung
StudZR	Studentische Zeitschrift für Rechtswissenschaft Heidelberg
TB	Tatbestand
TCD	Trinity College Dublin
TKÜ	Telekommunikation
u. a.	unter anderem
Vf.	Verfahren
vgl.	vergleiche
WIRO	Wohnen in Rostock (Wohnungsgesellschaft)
WP	Wahlperiode
WÜD	Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen
WÜK	Wiener Übereinkommen über konsularische Beziehungen
z. B.	zum Beispiel
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
zit.	zitiert
ZParl	Zeitschrift für Parlamentsfragen
ZPO	Zivilprozessordnung
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZStW	Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft

A. Die neue alte Frage nach der Bedeutung von Sachverständigen

Schlägt man den Duden bei dem Buchstaben „G“ auf, findet man unter dem Wort „Gesetz“ folgende Definition: „Vom Staat festgesetzte, rechtlich bindende Vorschrift.“¹ Es handelt sich also um zwingende Verhaltensvorgaben,² die von allen Bürgerinnen und Bürgern beachtet werden müssen.³ Viele Forscher beschreiben sie pointiert als Grundbausteine einer funktionierenden Gesellschaft⁴ und sehen darin ein „Mittel, über welches sich sowohl Demokratie als auch Rechtsstaat verwirklichen.“⁵ Bereits an deren Entstehungsprozess werden hohe Anforderungen gestellt⁶ und es erscheint notwendig,⁷ sich entgegen der Auffassung von Otto von Bismarck⁸ umfassend mit der Praxis der Gesetzgebung auseinanderzusetzen.⁹

Infolgedessen haben es sich in den letzten Jahren zahlreiche Wissenschaftler zur Aufgabe gemacht, die Thematik zu studieren. Im Kontext dieser Untersuchungen fanden sie heraus, dass es mittlerweile zur Regel geworden ist, sich im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens durch außenstehende Experten beraten zu lassen.¹⁰ Dieser Trend ist wohl darauf zurückzuführen, dass mit

¹ Duden.

² *Deutscher Bundestag, Wege der Gesetzgebung; Krüper*, in: JZ 2010, 655.

³ *Krüper*, in: JZ 2010, 655; *Sobolewski/Strasser*, 2018, S. 99.

⁴ *Sobolewski/Strasser*, 2018, S. 99.

⁵ *Grimm*, in: Festschrift für Jürgen Habermas, S. 498.

⁶ *Deutscher Bundestag, Wege der Gesetzgebung; Döhler*, in: Politische Vierteljahresschrift 2012, 181 (182 f.); *Grimm*, 1994, S. 159 ff.; *Hesse*, in: Festgabe für Rudolf Smend, S. 83; *Hotz*, 1983, S. 127; *Karpen*, in: Politik und Verwaltung, S. 440 f.; *Vofßkuhle*, in: Isensee/Kirchhof, § 43 Rn. 1.

⁷ *Döhler*, in: Politische Vierteljahresschrift 2012, 181; *Sobolewski/Strasser*, 2018, S. 150.

⁸ *Laughlin*, 2007, S. 34 f. Otto von Bismarcks berühmte Bemerkung lautet: „Gesetze sind wie Würste, man sollte besser nicht dabei sein, wenn sie gemacht werden.“ (vgl. *Laughlin*, 2007, S. 34 f.).

⁹ *Sobolewski/Strasser*, 2018, S. 148 ff. Diese Komplexität resultiert im Wesentlichen aus der Berücksichtigung zahlreicher Interessen und der Beteiligung mehrerer Instanzen, ist aber zugleich Beweis für die Einhaltung von Rechtsstaats- und Demokratieprinzipien (*Sobolewski/Strasser*, 2018, S. 148).

¹⁰ *Anderl*, in: Berliner Juristische Universitätsschriften, S. 23; *Becker*, 2005, S. 95; *Döhler*, in: Politische Vierteljahresschrift 2012, 181 (182, 203); *Krüper*, in: JZ 2010, 655 (655, 658); *Mengel*, 1997, S. 55; *Noll*, 1973, S. 55; *Schulze-Fielitz*, in: Grund-

zunehmendem gesellschaftlichen Fortschritt auch immer größere Anforderungen an die Rationalisierung von Gesetzen gestellt werden: So sollen sich die politischen Entscheidungsträger nicht von bloßen Verdachtsmomenten und Mutmaßungen leiten lassen, sondern ihre Ansichten mit einschlägigen und sachkundigen Argumenten belegen können.¹¹ Das ist unter anderem dem Umstand geschuldet, dass es, bedingt durch die zunehmende Globalisierung und den damit einhergehenden gesellschaftlichen Veränderungen, nicht nur zu einer Umgestaltung, sondern auch Expansion der staatlichen Aufgabenbereiche gekommen ist.¹² Proportional dazu steigt natürlich der Bedarf an Wissen, das für eine praxisnahe und sachgerechte Gesetzgebung erforderlich ist,¹³ und es liegt auf der Hand, warum die Hinzuziehung Dritter mittlerweile *cum grano salis* fester Bestandteil des Gesetzgebungsverfahrens geworden ist.¹⁴

Dass diese externe Beteiligung immer größere Ausmaße annimmt,¹⁵ wurde nicht zuletzt im Sommer 2009 deutlich, als die Erstellung eines Gesetzentwurfs einer Gruppe von Fachanwälten überlassen wurde. Der damit einhergehende Aufschrei in Politik und Medien war groß: Vom Verlust der Einflussmöglichkeiten des Parlaments bis hin zu mangelnder demokratischer Legitimation und der Verlagerung staatlicher Kräfte auf Private war die Rede.¹⁶

lagen des Verwaltungsrechts, § 12 Rn. 64 ff.; *Sobolewski/Strasser*, 2018, S. 150; *Tenhaef*, 1992, S. 7. Die Bezeichnung als „Sachkundiger“, „Spezialist“ beziehungsweise „Experte“ wird in der vorliegenden Arbeit als Synonym zum Begriff „Sachverständiger“ verwendet.

¹¹ *Anderl*, in: Berliner Juristische Universitätsschriften, S. 25; *Gartz*, 2015, S. 291; *Heintzen*, in: Kluth/Krings, § 9 Rn. 18 ff.; *Knemeyer*, in: DÖV 1966, 707; *Morkel*, 1967, S. 11; *Voßkuhle*, in: Isensee/Kirchhof, § 43 Rn. 1.

¹² *Anderl*, in: Berliner Juristische Universitätsschriften, S. 25; *Dagger/Greiner/Leinert/Meliß/Menzel*, in: Politikberatung in Deutschland, S. 16; *Ismayr*, 2012, S. 465; *Ismayr*, in: Parlamentarismusforschung in Deutschland, S. 95; *Knemeyer*, in: DÖV 1966, S. 707; *Krüper*, in: JZ 2010, 655; *Morkel*, 1967, S. 12; *Trute*, in: Wissenschaftliche Politikberatung, S. 48; *von Arnim*, 1977, S. 138; *Voßkuhle*, in: Isensee/Kirchhof, § 43 Rn. 1; *Weber*, 1981, S. 196, 201; *Weßels*, 2002, S. 3 f.

¹³ *Arnaud*, 2009, S. 49; *Brohm*, in: Festschrift für Ernst Forstthoff, S. 37; *Redeker*, in: NJW 2005, 2756 (2757); *Rudloff*, in: Politikberatung in Deutschland, S. 179; *Scharpf*, 1973, S. 30; *Thierse*, in: NVwZ 2005, 153 (155); *Uhlmann*, in: Sein und Schein von Gesetzgebung, S. 3; *Voßkuhle*, in: Isensee/Kirchhof, § 43 Rn. 1; *Weßels*, 2002, S. 3; *Wollenschläger*, 2009, S. 40 ff.

¹⁴ *Becker*, 2005, S. 95, 160 f.; *Krüper*, in: JZ 2010, 655; *Sobolewski/Strasser*, 2018, S. 118; *Tenhaef*, 1992, S. 5; *Voßkuhle*, in: Isensee/Kirchhof, § 43 Rn. 12, 54.

¹⁵ *Dagger/Greiner/Leinert/Meliß/Menzel*, in: Politikberatung in Deutschland, S. 12 f.; *FAZ*, 2019; *Süddeutsche*, 2019.

¹⁶ *Döhler*, in: Politische Vierteljahresschrift 2012, 181; *Kalagi*, in: ZParl 2014, 647 (647 f.); *Krüper*, in: JZ 2010, 655; *Krüper*, in: Parlamentsrecht, § 38 Rn. 50,

Vorliegende Arbeit setzt sich indessen mit der Beteiligung Dritter zu einem viel späteren Zeitpunkt auseinander, nämlich im Rahmen der Ausschusssitzungen (sogenannte Hearings, vgl. § 70 GO BT).¹⁷ Anders als in der Fallkonstellation aus dem Jahre 2009 hält sich in diesem Zusammenhang vehement die Behauptung, dass die geäußerten Überzeugungen der Sachverständigen nur wenig bis gar keine Berücksichtigung finden würden.¹⁸ Es wird davon ausgegangen, dass Sachverständigenanhörungen tatsächlich nur noch „parlamentarische Ritual[ien]“¹⁹ darstellen, die von den staatlichen Organen als bloßes politisches Instrument missbraucht werden.²⁰ Da es sich bei diesen Aussagen allerdings in nahezu allen gesichteten Fällen um bloße Behauptungen ohne jeglichen empirischen Beleg handelt,²¹ hat es sich vorliegende Dissertation zur Aufgabe gemacht, die Einflussmöglichkeiten von Sachverständigen auf die Gesetzgebung zu untersuchen. Es soll festgestellt werden, ob Klaus Broichhausen Recht hat, wenn er sagt, dass „(...) Anhörungen [seltener stattfinden würden], [wenn [sie] nicht nötig wären].“²²

Die Arbeit beginnt zu diesem Zweck mit der Klärung des Begriffs „Sachverständiger“ und versucht eine passende Definition auszumachen. In Anleh-

52 ff. Näheres zum sogenannten „Gesetzgebungsoutsourcing“ siehe *Kloepfer*, in: NJW, 2011, (131) 131 ff.; kritisch *Stadler*, in: *Gesetzgebungsoutsourcing*, S. 15–19; *Woiki*, 2016.

¹⁷ *Becker*, 2005, S. 112, 114, 123; *Busse*, in: WiRO 2012, 321 (323); *Deutscher Bundestag*, 2009; *Deutscher Bundestag*, Erläuterungen zur Geschäftsordnung; *Deutscher Bundestag*, Öffentliche Anhörungen; *Deutscher Bundestag*, Wege der Gesetzgebung; *Herzmann*, 2010, S. 77 f.; *Heynckes*, in: ZParl 2008, 459 (468); *Krüper*, in: *Parlamentsrecht*, § 38 Rn. 45; *Magiera*, in: *Sachs GG*, Art. 40 Rn. 19, Art. 42 Rn. 2; *Model/Müller*, 1996, Art. 40 Rn. 4; *Morlok*, in: *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer* 2003, 37 (50); *Röper*, 1998, S. 26; *Schindler*, 1983, S. 7; *Schneider*, 2002, Rn. 104; *Sobolewski/Strasser*, 2018, S. 45; *Stern*, 1984, S. 1043; *Tenhaef*, 1992, S. 6 f.; *Troßmann*, 1977, S. 509; *Versteyl*, in: *Münch/Kunig*, Art. 42 Rn. 3; *Vofßkuhle*, in: *Isensee/Kirchhof*, § 43 Rn. 7, 55.

¹⁸ *Becker*, 2005, S. 121; *Eichhorst/Wintermann*, in: *Sozialer Fortschritt* 2003, 163 (164, 167); *Froman*, 1967, S. 42; *Heinrich/Lange*, in: *Kriminalpolitik*, S. 441; *Protokoll-Nr. 18/133*, S. 15; *Schindler*, in: ZParl 1973, 10; *Schneider*, 2002, Rn. 119; *Schulze-Fielitz*, in: *JZ* 2004, 862 (867); *Tenhaef*, 1992, S. 15 f., 123.

¹⁹ Ausdruck im Titel von *Roth*, 1980.

²⁰ *Herzmann*, 2010, S. 78; *Tenhaef*, 1992, S. 7.

²¹ *Becker*, 2005, S. 121; *Blum*, in: *Verhandlungen des fünfundsechzigsten Deutschen Juristentages*, S. 108, 113; *Döhler*, in: *Politische Vierteljahresschrift* 2012, 181 (184); *Eichhorst/Wintermann*, in: *Sozialer Fortschritt* 2003, 163 (164, 167); *Froman*, 1967, S. 42; *Schindler*, in: ZParl 1973, 10; *Schulze-Fielitz*, in: *JZ* 2004, 862 (867); *Tenhaef*, 1992, S. 15 f., 123, 308.

²² *Broichhausen*, 1982, S. 175. Klaus Broichhausen war lange Zeit Wirtschaftskorrespondent bei der „Frankfurter Allgemeinen Zeitung“. In seiner fast vierzigjährigen Tätigkeit als Journalist erhielt er mehrere Auszeichnungen. Zuletzt den Journalistenpreis der deutschen Zeitungen, den Theodor-Wolff-Preis (*BDZV*, 1997).