

Sicherheitsverfassung – Sicherheitsrecht

Herausgegeben von
JAN-HENDRIK DIETRICH
und KLAUS FERDINAND GÄRDITZ

*Beiträge zum Sicherheitsrecht
und zur Sicherheitspolitik*

3

Mohr Siebeck

Beiträge zum Sicherheitsrecht und zur Sicherheitspolitik

herausgegeben von

Jan-Hendrik Dietrich, Klaus Ferdinand Gärditz
und Kurt Graulich

3



Sicherheitsverfassung – Sicherheitsrecht

Festgabe für Kurt Graulich
zum 70. Geburtstag

Herausgegeben von
Jan-Hendrik Dietrich und
Klaus Ferdinand Gärditz

Mohr Siebeck

Jan-Hendrik Dietrich ist Professor an der Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung in Berlin und Direktor am Center for Intelligence and Security Studies der Universität der Bundeswehr in München.

Klaus Ferdinand Gärditz ist Professor für Öffentliches Recht an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn, Richter am Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen im Nebenamt und stellvertretender Richter am Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen.

ISBN 978-3-16-157540-2 / eISBN 978-3-16-157541-9
DOI 10.1628/978-3-16-157541-9

ISSN 2568-731X / eISSN 2569-0922
(Beiträge zum Sicherheitsrecht und zur Sicherheitspolitik)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2019 Mohr Siebeck Tübingen. www.mohrsiebeck.com

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für die Verbreitung, Vervielfältigung, Übersetzung und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde Druck in Tübingen aus der Stempel Garamond gesetzt, auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und gebunden.

Printed in Germany.

Inhaltsverzeichnis

<i>Jan-Hendrik Dietrich und Klaus Ferdinand Gärditz</i> Der Sicherheitsrechtler – 70 Jahre Kurt Graulich	1
---	---

Grundlagen des Sicherheitsrechts

<i>Christoph Gusy</i> Sicherheitsrecht als Rechtsgebiet? – Ein Streit um Worte oder um die Sache und wenn ja, welche Sache?	9
<i>Anna-Bettina Kaiser</i> Suspension der Rechtsordnung im Ausnahmezustand?	25

Gefährdungsszenarien im Sicherheitsrecht

<i>Mordechai Kremnitzer und Ory Hess-Rahav</i> Terrorism as a Challenge to Democratic Values	39
<i>Wolfgang Roth</i> Islamistische Parallelgesellschaften als Gefahr für das friedliche gesellschaftliche Zusammenleben	59
<i>Jan-Hendrik Dietrich</i> Politisch gesteuerte Desinformation über soziale Netzwerke als Problem des Sicherheitsrechts	75

Instrumente des Sicherheitsrechts

<i>Wolf-Rüdiger Schenke</i> Zur Rechtsnatur polizeilicher Gefahrenabwehrmaßnahmen	101
<i>Fredrik Roggan</i> Die Vereinbarkeit des heimlichen Betretens und Durchsuchens von Wohnungen mit dem Grundgesetz – Zur Bedeutung des Anwesenheitsrechts der Berechtigten	115

Carsten Paul

Zulässigkeit und Grenzen abstrakter Gefährdungsdelikte im Staatsschutzstrafrecht	135
---	-----

Nachrichtendienstrecht als Sicherheitsrecht

Klaus Ferdinand Gärditz

Strategische Fernmeldebeschränkung und Netzknotenüberwachung für den Verfassungsschutz?	153
--	-----

Bertold Huber

Nachrichtendienste und EMRK – Die Spruchpraxis des EGMR zur Überwachung der Brief-, Post- und Telekommunikation durch Nachrichtendienste	191
--	-----

Rosemarie Will

Anlass und Folgen eines Gutachtens – Zu den Rechtsbindungen des BND bei der strategischen Telekommunikationsüberwachung der sogenannten Routineverkehre	207
---	-----

Autorenverzeichnis	223
------------------------------	-----

Stichwortregister	225
-----------------------------	-----

Der Sicherheitsrechtler

70 Jahre Kurt Graulich

Am 7. November 1949 ist *Kurt Graulich* in Offenbach am Main geboren worden. Die hessische Heimat, die er erst 50 Jahre später mit der Wahl zum Richter des Bundesverwaltungsgerichts verlässt, prägt ihn bis heute. Wer sich länger mit ihm austauscht, wird mit Arkanwissen über hessische Mundarten und Landsmannschaften vertraut gemacht. Insbesondere für die hessische Unterwanderung von Bundesverwaltung und -justiz werden dem gebannten Zuhörer durch die liebevoll mit Arabesken eines langen Richterdienstes garnierten Narrative die Augen geöffnet.

Kurt Graulichs Verdienste um das Sicherheitsverfassungs- und Sicherheitsverwaltungsrecht, die mit diesem Band gewürdigt werden sollen, waren in seinem Lebensweg schon früh angelegt. Wie der Falke in der Novelle Boccaccios auftaucht, kommt *Kurt Graulich* immer wieder mit Problemen und Konflikten der staatlichen Sicherheitsgewähr in Berührung. Wohl nicht nur zufällig fällt die Aufnahme seines Studiums an der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt auf das von sicherheitspolitischen Konflikten gezeichnete Jahr der Notstandsgesetzgebung 1968. Von nachhaltigem Einfluss blieben nicht zuletzt die Vorlesungen von *Erhart Denninger* und *Dieter Simon*, deren Wege er später als Wissenschaftler erneut kreuzen sollte. 1973 schließt er sein Studium und 1976 seinen juristischen Vorbereitungsdienst mit den entsprechenden Staatsexamina ab, um anschließend – mit gerade einmal 26 Jahren – als Richter auf Probe in die hessische Justiz einzutreten. Sein Weg führt ihn über einen Dienstleistungsauftrag zunächst für knapp zwei Jahre zur Staatsanwaltschaft. Es ist die Zeit des „Deutschen Herbstes“. Für den Berufseinsteiger ist die Arbeit in der Strafverfolgung eine große Herausforderung. 1978 wird *Kurt Graulich* erstmals am Verwaltungsgericht in Frankfurt am Main eingesetzt und ein Jahr später zum Richter auf Lebenszeit ernannt. Fast zeitgleich mit dem Wechsel in die Verwaltungsgerichtsbarkeit nimmt er als Doktorand von *Klaus Friedrich Arndt* ein Promotionsstudium an der Frankfurter Universität auf. 1983 wird Kurt Graulich dort mit einer Arbeit über „Die Zustimmungsbefähigung der Änderung, Verlängerung und Aufhebung von Gesetzen und Rechtsverordnungen“ promoviert. Im selben Jahr endet seine Erprobungs-Abordnung an den Hessischen Verwaltungsgerichtshof. Nicht lange nach seiner Rückkehr an das Verwaltungsgericht Frankfurt wird er 1985 zum Vorsitzenden Richter der 5. Kammer ernannt, deren damalige Zuständigkeit nun auch sicherheitsrechtliche Rechts-

gebiete wie das Polizei-, das Versammlungs- und das Wehrrecht einschloss. Zusätzlich wird er Vorsitzender des Berufungsgerichts für Heilberufe, zuständig für das Disziplinarrecht von niedergelassenen Ärzten, Zahnärzten, Tierärzten und Apothekern – für den vormaligen Staatsanwalt ein Wiedersehen mit der StPO, der das einschlägige Verfahrensrecht entnommen wird.

Begleitend zum Regierungswechsel in Hessen wechselt *Kurt Graulich* 1991 in das Hessische Ministerium der Justiz und für Europaangelegenheiten unter der Leitung der Ministerin (und späteren Richterin des Bundesverfassungsgerichts) *Christine Hohmann-Dennhardt*. Er wird zum Leitenden Ministerialrat ernannt und ihm wird die politisch besonders exponierte Funktion des Personalreferenten übertragen, zuständig für den richterlichen und staatsanwaltschaftlichen Dienst sowie den höheren Dienst außerhalb des Ministeriums. Beherrschende Themen jener Zeit sind die personalwirtschaftliche Folgenbewältigung des Justizaufbaus im hessischen Partnerland Thüringen sowie die Gleichstellungspolitik in der Justiz. Auf das Wirken nicht zuletzt *Kurt Graulichs* geht der erste „Frauenpolitische Personalentwicklungsplan“ für den richterlichen und staatsanwaltschaftlichen Dienst in Hessen zurück.

Im Jahr 1999 folgt seine Wahl und Ernennung zum Richter am Bundesverwaltungsgericht. Der Geschäftsverteilungsplan weist ihn dem 6. Revisionsenat zu, der insbesondere für Kernmaterien des Sicherheitsrechts (Nachrichtendienst-, Polizei-, Wehr- und Waffenrecht), aber auch für andere anspruchsvolle Materien wie das Telekommunikations-, Post-, Parlaments- und das Staatskirchenrecht sowie den gesamten Bereich des Kultur- und Medienrechts (vom Rundfunkrecht über die Filmförderung bis zum Schul-, Hochschul- und Prüfungsrecht) zuständig ist. Nach mehr als 15jähriger Tätigkeit als Bundesrichter ist *Kurt Graulich* im Februar 2015 in Ruhestand getreten.

Zum Ausruhen hat der Jubilar diesen nicht genutzt. Über Fachkreise hinaus einer breiteren Öffentlichkeit bekannt wurde *Kurt Graulich*, als er im Juli 2015 von der Bundesregierung, die durch die „NSA-Affäre“ und die Aufklärungsarbeit des entsprechenden Untersuchungsausschusses des Deutschen Bundestags unter Druck geraten war, sich zu den Kooperationsbeziehungen zwischen Bundesnachrichtendienst (BND) und der US-amerikanischen National Security Agency zu erklären, zum „NSA-Sonderermittler“ bestellt wurde. Gegenstand dieses schillernden Auftrags sollte es sein, vom BND geführte Selektorenlisten einzusehen und dem Untersuchungsausschuss Bericht darüber zu erstatten, in welchem Umfang für amerikanische Nachrichtendienste auf deutschem Boden Kommunikationsinhalte gefiltert, ausgeleitet und weitergeleitet wurden. Die Frankfurter Rundschau titelte: „Linker SPD-Mann soll NSA-Listen prüfen“.¹ Unser Jubilar nahm unbeirrt von Politisierung und öffentlicher Hysterie

¹ <https://www.fr.de/politik/linker-spd-mann-soll-nsa-listen-pruefen-11175606.html> (zuletzt abgerufen am 14.4.2019).

seine Arbeit mit demonstrativer Gelassenheit auf: Er „rate da zu einem gesunden Prinzip aus der Psychotherapie: Ist ein Problem erkannt, ist der erste Schritt zur Genesung getan“.² Die Prüfung mündete im Oktober 2015 in einem 263 Seiten langen Bericht mit dem eher an eine akademische Qualifikationsschrift erinnernden Titel „Nachrichtendienstliche Fernmeldeaufklärung mit Selektoren in einer transnationalen Kooperation“. Diese mittelbare Kenntnisverschaffung durch einen Beauftragten der Bundesregierung war von Anfang an umstritten. Von der G 10-Kommission und von der Opposition im Untersuchungsausschuss angestrebte Organstreitverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht blieben jedoch erfolglos (*BVerfGE* 143, 1 ff.; 143, 101 ff.). Vor allem die akribische Darstellung, wie elektronische Kommunikation durch Nachrichtendienste mittels Selektoren gefiltert wird, ist bis heute eine häufig zitierte Informationsquelle geblieben.

Kurt Graulich war stets ein Richter, der Brücken in die Wissenschaft baute und sich – nicht zuletzt in rechtsethisch wie rechtspolitisch kontroverse – Diskussionen einbrachte. Seit Mitte der 1980er Jahre hat er zu vielfältigen Themen publiziert, die seine richterliche Tätigkeit sowie sein rechtspolitisches Engagement als SPD-Mitglied seit 1970 widerspiegeln. Seine Expertise als Bundesrichter brachte er in scharfsichtige und trotz ihres Anwendungsbezugs stets auch kritischen Geist atmende Kommentierungen ein. Ein umfangreicher Kommentar zum Telekommunikationsgesetz, den *Kurt Graulich* gemeinsam *Hans-Wolfgang Arndt*, *Thomas Fetzer* und *Joachim Scherer* herausgibt, ist 2015 in zweiter Auflage erschienen; wenig überraschend kommentiert unser Jubilar u. a. die sicherheitsrechtlichen Bestimmungen der §§ 108–115 TKG. Im Mittelpunkt stand jedoch das Sicherheitsverfassungs- und Sicherheitsverwaltungsrecht. Gemeinsam mit *Dieter Simon* gab der Jubilar den ein Forschungsprojekt abschließenden Band „Terrorismus und Rechtsstaatlichkeit: Analysen, Handlungsoptionen, Perspektiven“ (2007) heraus, der praktische Perspektiven mit kritisch-distanzierten Analysen und Beobachtungen verbindet. Die sechste Neuauflage (2018) des traditionsreichen „Handbuchs des Polizeirechts“ hat er als Mitherausgeber begleitet. Schnell als Standardwerk etabliert hat sich der Großkommentar zum „Sicherheitsrecht des Bundes“, den der Jubilar gemeinsam mit *Wolf-Rüdiger Schenke* sowie *Josef Ruthig* herausgibt (2. Aufl. 2019) und der es unternimmt, die breite Palette originären Bundes-Sicherheitsrechts in detaillierten Einzelkommentierungen zu erläutern. Viele Gesetze von erheblicher praktischer Bedeutung werden darin überhaupt erstmals systematisch kommentiert. Es nimmt nicht wunder, dass *Kurt Graulich* einen Löwenanteil der systematischen Kärnerarbeit selbst in die Hand nahm. So sind herausragende, mit Arabesken gesättigte Kommentierungen des Bundespolizeirechts entstanden. Selbst das – eher

² <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/nsa-sonderermittler-kurt-graulich-einmann-40-000-datensaetze-a-1040661.html> (zuletzt abgerufen am 14.4.2019).

für eine gewisse Zitierabstinenz bekannte – Bundesverfassungsgericht hat sich des Werkes schon bedient (*BVerfGE* 141, 220, 347; 143, 1, 16; 143, 101, 142; 146, 1, 50), was die große Relevanz unterstreicht.³

Vor allem gerade Grenzthemen reizten den Jubilar: „Telekommunikationsgesetz und Vorratsdatenspeicherung“ (NVwZ 2008, 485) oder „Strafverfolgungsvorsorge“ (NVwZ 2014, 685) lassen einen kritischen Blick auf ein ausfransendes Sicherheitsrecht erkennen, um dessen Systematisierung sich *Kurt Graulich* besonders verdient gemacht hat. Sein holistischer Blick auf das „Sicherheitsrecht“ (DVBl 2013, 1210) lieferte sogar Impulse für eine neue Fachzeitschrift. Die heute schon klassische Frage: „Brauchen wir ein Musterpolizeigesetz?“ (GSZ 2019, 9) trägt die Handschrift eines rechtspolitisch mit den Debatten der 1970er Jahre sozialisierten Juristen – der erste Musterentwurf eines Polizeigesetzes (1976) fällt auf das Jahr, in dem unser Jubilar sein Assessorexamen ablegte. Dem hessischen Polizeirecht blieb er auch nach seinem Wechsel an das Bundesverwaltungsgericht in väterlicher Zuneigung und zugleich kritischer Strenge lokalpatriotisch verbunden (NVwZ 1988, 604; NVwZ 1991, 648; NVwZ 2005, 271). Die Rechtsprechung wiederum hat seinen kritischen, aber stets praxisgesättigten und anwendungsorientierten Duktus gerne aufgegriffen. Die Rechtsdatenbank *Juris* weist 199 Entscheidungen auf, die aus Werken des Jubilars zitieren, davon allein 110 in den letzten 10 Jahren. Auch viele publikationsfreudige Hochschullehrerinnen und -lehrer erfahren zeitlebens nicht solche Aufmerksamkeit.

In der Lehre hat sich *Kurt Graulich* ebenfalls engagiert. Seit geraumer Zeit nimmt er an der Humboldt-Universität einen Lehrauftrag für Vorlesungen im Sicherheitsrecht wahr. Die Berliner Fakultät ehrte ihn hierfür mit einer Honorarprofessur, die er mit großem Engagement bekleidet. Zuletzt wies das Vorlesungsverzeichnis eine Lehrveranstaltung zum Thema „Sicherheitsrecht des Bundes – Recht der Nachrichtendienste in Deutschland“ auf. Wo sonst haben Studierende an deutschen Universitäten die Gelegenheit, in dieses Rechtsgebiet von jemandem eingeführt zu werden, der seine wissenschaftliche Lehre auf eine derart dicke Schicht sedimentierten Praxiswissens gründen kann?

Auch die Herausgeber verbindet mit *Kurt Graulich* eine intensive wissenschaftliche Zusammenarbeit in einer Reihe sicherheitsrechtlicher Forschungsprojekte. Zu nennen sind das in diesem Jahr zum dritten Mal stattfindende „Symposium zum Recht der Nachrichtendienste“, welches wir gemeinsam mit dem Jubilar wissenschaftlich begleiten, die gemeinsame Herausbergerschaft der „Beiträge zum Sicherheitsrecht und zur Sicherheitspolitik“, in der dieser Band sowie die ersten beiden Tagungsbände des Symposiums erschienen sind, und die Zusammenarbeit in Schriftleitung bzw. Mitherausbergerschaft der „Zeitschrift für das Gesamte Sicherheitsrecht“ (GSZ).

³ Der Bundesgerichtshof stützte tragende Gründe einer Leitentscheidung im Wesentlichen auf diesen Kommentar: BGHSt 62, 22 Rn. 10, 17, 61, 65.

Am 7. November 2019 wird *Kurt Graulich* 70 Jahre alt. Man merkt es ihm nicht an. Die Autorinnen und Autoren dieses Bandes, die stellvertretend für die vielen Kolleginnen und Kollegen stehen, deren berufliche oder wissenschaftliche Pfade mit denen des Jubilars auf unterschiedliche Weise verflochten sind, möchten ihm hierzu sehr herzlich gratulieren. Wir hoffen, dass diese kleine Freundesgabe Anstoß für viele weitere gemeinsame Begegnungen und Projekte sein wird, die *Kurt Graulich* mit der gewohnten Schaffenskraft, mit Humor und mit kritischem Scharfsinn anpackt.

Jan-Hendrik Dietrich

Klaus Ferdinand Gärditz

Grundlagen des Sicherheitsrechts

Sicherheitsrecht als Rechtsgebiet?

Ein Streit um Worte oder um die Sache und wenn ja, welche Sache?

*Christoph Gusy**

Deutschland ist eines der sichersten Länder der Welt. Und dennoch ist Sicherheit bzw. ihr Gegenteil, die Unsicherheit, ein Mantra des Jahrzehnts. Alle reden von der Sicherheit. Nur die Juristen nicht? Was heißt Sicherheitsrecht eigentlich? Gibt es ein Sicherheitsrecht überhaupt? Ist es ein Rechtsgebiet? Und ist das gut oder schlecht, erwünscht oder unerwünscht? Diese Diskussion ist erst am Anfang. Hier sollen Fragen präzisiert und einzelne Antwortrichtungen aufgezeigt werden.

I. Sicherheitsrecht als Desiderat und Selbstbeschreibung?

Entwicklung und Systematik des Begriffs der Sicherheit sind bereits vor 50 Jahren Gegenstand tiefgründiger Untersuchungen gewesen.¹ In Recht und Rechtswissenschaft hielt der Terminus damals aber nur selektiv Einzug. Die äußere, internationale Sicherheit (z. B. Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa) war nur ansatzweise verrechtlicht. Und das innerstaatliche Recht fokussierte sich auf einzelne Teilbereiche: Arbeitssicherheit, Betriebssicherheit, technische Sicherheit. Es ging also weniger um „die“ Sicherheit als vielmehr um segmentäre Sicherheitsfragen: Sicherheit war kein Regelungsgegenstand, sondern eine Annexmaterie zu anderen Regelungsgegenständen, manchmal auch schon im Titel von Gesetzen. Frühen Vorschlägen eines Sicherheitsrechts² ging es um eine Reaktion auf einen möglichen staatlichen Einflussverlust in der Privatisierungsdebatte. Wenn die Polizei sich aus einzelnen Materien zurückzieht und sie Privaten überlässt, entsteht ein ambivalenter Effekt: Der Rechtsgüterchutz hört nicht auf, wird aber partiell entpolizeilicht und wandert zugleich aus dem Anwendungsbereich des Polizeirechts aus. Um die Effekte auf Gewährleister und Adressaten des neu organisierten Schutzes diskutierbar zu machen,

* Für wichtige Vorarbeiten und Diskussionsbereitschaft danke ich Frau Julia Merdian.

¹ Maßstabbildend nach wie vor *F. X. Kaufmann*, Sicherheit als soziologisches und sozialpolitisches Problem, 2. Aufl. 1973.

² Z. B. *C. Gusy*, Staatswissenschaft und Staatspraxis, 1994, S. 187: „Vom Polizeirecht zum Sicherheitsrecht“.

entstand die Forderung nach einem Sicherheitsrecht unter Einbeziehung des öffentlichen und des privaten Sektors nach dem Motto: Die Polizei geht, die Privaten kommen, das Recht bleibt. Nur wo und wie? Die Fragen sind bis heute nur zum Teil beantwortet.³

Eher als Korrelat der Risikodiskussion haben sich auch die Sicherheitskonzepte pluralisiert. Neben die unterschiedlichen Sicherheiten (äußere und innere Sicherheit, militärische und polizeiliche Sicherheit, Sicherheitsdienste und Staatsicherheit, objektive und subjektive Sicherheit,⁴ Sicherheitsarchitektur und zivile Sicherheit) trat „die Sicherheit“ als ebenso anspruchsvoller wie konturenarmer Oberbegriff. Das Recht reagierte teils mit neuen Gesetzesbezeichnungen (aus Polizeigesetzen wurden „Sicherheits- und Ordnungsgesetze“)⁵, sah sich aber zugleich gewandelten rechtspolitischen Forderungen konfrontiert.⁶

Inzwischen findet sich die Terminologie nicht mehr bloß als Forderung, sondern als Realbefund. Das „Sicherheitsrecht des Bundes“⁷ vereint Kommentierungen mehrerer Bundesgesetze ohne Anspruch auf Systembildung. Danach haben „die Vorschriften für Bundespolizei, Bundeskriminalamt und Nachrichtendienste einen Umfang erreicht, der es rechtfertigt, von einem Bundessicherheitsrecht zu sprechen“. Daher soll das Werk die „entstandenen Sicherheitsstrukturen und ihre Rechtsgrundlagen zusammenführen“. Anders ausgedrückt: *Sicherheitsrecht ist das Recht der Sicherheitsbehörden*. Kritische Autoren stellen dasselbe aus ihrer Perspektive in ihrem „Handbuch des Rechts der inneren Sicherheit“ dar.⁸ Auch dieses erscheint als das Recht unterschiedlicher Stellen, die Sicherheitsgewährleistung betreiben, aber nicht sämtlich Polizeibehörden sind. Die Sicherheitsarchitektur wurde komplexer, und die sie betreffenden Regelungen wurden es auch: Der Vielzahl der Behörden, Aufgaben und Befugnisse entsprach und entspricht eine Vielzahl von Gesetzen, die in ihrer Gesamtheit nicht mehr bloß als „Polizeirecht“ u. ä. bezeichnet werden können. Dies klingt auch an, wenn die neue Zeitschrift für das Gesamte Sicherheitsrecht das Recht der „öffentlichen (z. B. Polizei, Militär oder Nachrichtendienste) und privaten Akteure (z. B. gewerbliche Wach- und Sicherheitsdienste)“ darstellen möchte.⁹ Hier scheint neben dem Recht der Sicherheitsbehörden auch das ältere Anliegen der Sicherheit durch Private wieder auf. Hinzutreten soll das Kooperationsrecht, das ganz überwiegend in denselben Gesetzen geregelt ist.

Bis hierher ist der Begriff vergleichsweise anspruchlos: *Sicherheitsrecht ist die Summe der Gesetze, welche Organisation und Handeln staatlicher oder privater*

³ Maßstabbildend nach wie vor G. Nitz, Private und öffentliche Sicherheit, 2000.

⁴ C. Schewe, Das Sicherheitsgefühl und die Polizei, 2009.

⁵ Z. B. Niedersächsisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (Nds. SOG) vom 19. Januar 2005.

⁶ Sensibel dargestellt bei M. Kötter, Pfade des Sicherheitsrechts, 2008.

⁷ Schenke/Graulich/Ruthig (Hrsg.), 2014; Zitat S. IX.

⁸ Roggan/Kutschka (Hrsg.), 2. Aufl. 2006.

⁹ K. Graulich, GSZ 2017, Editorial, S. III.

Akteure auf dem Gebiet der Sicherheitsgewährleistung regeln. Erlass, Änderung oder Aufhebung solcher Gesetze sind „Sicherheitsgesetzgebung“.¹⁰ Da jene Gesetze inhaltlich unterschiedlich ausgestaltet sind, ist das Sicherheitsrecht in sich heterogen. Das gilt erst recht, wenn man das Wehr-, das Strafprozess- und ggf. das Strafrecht hinzunimmt. Es bleibt bei einer Sammelbezeichnung für unterschiedliche Inhalte. Und als solche ist der Begriff eine Frage der Zweckmäßigkeit: Ein anderer, besserer Begriff für dasselbe hat sich noch nicht gefunden.

II. Sicherheitsrecht als Rechtsgebiet: Terminologische Vielfalt oder babylonische Sprachverwirrung?

Darüber lohnt kein Streit, solange es keinen besseren Begriff gibt. Er setzt erst ein, seit das Sicherheitsrecht als „Rechtsgebiet“ diskutiert wird. Während einerseits die wissenschaftliche „Ausdifferenzierung eines Rechtsgebiets Sicherheitsrecht“ diskutiert wird,¹¹ wird demgegenüber der „Anspruch einer fertigen Dogmatik des Sicherheitsrechts“ in Abrede gestellt.¹² Beide Aussagen widersprechen sich nicht diametral. Doch ist unverkennbar: Der Terminus vom Rechtsgebiet ist geeignet, Kontroversen auszulösen. Diese hängen gewiss auch damit zusammen, dass der Begriff „Rechtsgebiet“ wenig konturiert und wenig konsentiert ist, also die möglichen Wirkungen seiner Verwendung für den Gegenstand „Sicherheitsrecht“ wenig klar sind. Hier soll zunächst kurz der Streit aufgezeigt, sodann das „Rechtsgebiet“ näher befragt und schließlich drei mögliche Verwendungen diskutiert werden. Am Ende wird der Streit nicht entschieden sein, vielleicht aber deutlicher werden, worum gestritten wird, und worum es sich zu streiten lohnen kann.

Die *These vom Rechtsgebiet* ist zunächst eher deskriptiv. Beobachtet wird seine „Ausdifferenzierung“,¹³ ohne bereits deren Abschluss zu behaupten; vorsichtiger bleibt die Formulierung von einem Rechtsgebiet im Werden.¹⁴ Dieser

¹⁰ So der Titel eines rechts- und politikwissenschaftlichen Forschungsprojekts zur Zivilen Sicherheit. Dazu A. Kapitzka, Entparlamentarisierung der Sicherheitsgesetzgebung, 2015; I. Katsarov, Sicherheitsgesetzgebung zwischen Legislative und Exekutive, 2014; Gusy, KritV 2012, 247; ders., JBÖSiO, 2015/16, S. 338.; ders./Kapitzka, JbÖSiO 2014/15, S. 367.

¹¹ K. Gärditz, GSZ 2017, 1. Im Editorial der Zeitschrift findet sich der Ausdruck „Rechtsgebiet“ hingegen nicht.

¹² M. Kniesel, Polizei 2018, 265, 274. Schon zuvor und dezidiert *ders.*, DVBl 2013, 1210: „Das Recht der Gefahrenabwehr hat sich zu dem umfassenderen Gebiet des Sicherheitsrechts ausgewachsen und übersieht darin die Grenzen des ursprünglichen Polizei- und Ordnungsrechts. Darin berühren und überschneiden sich das Recht der Polizeien und Nachrichtendienste, [...]“ In der Zusammenfassung (ebd., S. 1219) werden das neue Rechtsgebiet und übergreifende Aspekte der berichteten Rechtsprechung infolge der „Zufälligkeit des Fallaufkommens“ ohne Rücksicht auf „systematische und didaktische Wünsche“ nicht mehr erwähnt.

¹³ Gärditz (o. Fußn. 11), S. 1.

¹⁴ Offen dazu Gusy, in: *ders./Kugelmann/Würtenberger* (Hrsg.), Rechtshandbuch Zivile

Prozess wird als „Perspektive“ (*Gärditz*), die Formel dort auch als neues „Paradigma“ (*Graulich*) bezeichnet. Daneben findet sich (*Gärditz*) die Bezeichnung „Querschnittsmaterie“ angesichts des „Verschwimmens von Grenzen“, der Notwendigkeit von „Systematisierungsleistungen“ und „Vernetzung“, aber auch die Forderung nach „Nüchternheit und Augenmaß“. Die Begriffe werden nicht synonym gesetzt, aber auch nicht gegeneinander abgegrenzt. Das klingt noch nicht nach einem bereits fertigen Konzept.

Die *Kritik* bezieht sich auf ein „Rechtsgebiet in der Findungsphase“.¹⁵ Sie diskutiert den „Paradigmenwechsel“, fragt nach dem zugrunde liegenden „Sicherheitsbegriff des Sicherheitsrechts als eigenständiges Rechtsgebiet“ und nach dessen „Teilgebieten“, bestreitet die Existenz des Wehrrechts als Rechtsgebiet, fordert die Trennung der Rechtsgebiete und postuliert ein „heuristisches Konzept“, welches „die Unterschiede der Teilbereiche profiliert, funktionale Eigenheiten entwickelt und interdisziplinäre Anknüpfungspunkte sucht“.

Die Beobachtungen bleiben sprachlich vielfältig, und die Kritik bleibt es auch. Einigkeit besteht in zentralen Fragen. Da ist die Beobachtung einer Entwicklung und ihrer Unabgeschlossenheit: Keiner behauptet, dass das Rechtsgebiet schon vorhanden und umfassend definiert ist. Auch die Folgen der Anerkennung des neuen Rechtsgebiets bleiben bislang unelaboriert. Beide Seiten gehen von der Notwendigkeit weiterer Diskussionen und Erkenntnisse aus. Differenzen bestehen allerdings hinsichtlich der Frage danach, wie dieser Prozess zu bewerten ist, namentlich der unterschiedlichen Gewichtung von Chancen und Risiken möglicher Ziele und Effekte.

III. Begriffsdiskussion als Sachdiskussion

Ob die Begrifflichkeiten vom Rechtsgebiet, der Querschnittsmaterie u. a. gleichbedeutend oder unterschiedlich sind, wie sie ggf. voneinander abgegrenzt werden können oder ob sie z. T. einander überschneidende, nur partiell zu unterscheidende Gegenstände aufweisen, ist bislang wenig geklärt. Die geringe Konturenschärfe der Terminologie deutet an: Wenig geklärt ist nicht allein, was ein Rechtsgebiet oder eine Querschnittsmaterie ausmacht. Ebenso wenig geklärt ist, *was daraus folgt, wenn eine Summe von Normen als eigenständiges Gebiet qualifiziert wird*. Was erklärt jene Terminologie, was ohne sie nicht erklärt werden könnte? Und welche expliziten oder impliziten Wirkungen kann dies für eine so sensible Materie wie das Sicherheitsrecht ausmachen? Stellt sich das Sicherheitsrecht als Rechtsgebiet anders dar als ohne diese Bezeichnung?

Sicherheit, 2017, § 3 Rn. 39: „Ob sich ein neues Rechtsgebiet herauskristallisiert oder eine Neuermessung bekannter Rechtsgebiete, kann sich erst am Ende des Prozesses erweisen.“ Dies bezieht sich auf die dort behandelte „Zivile Sicherheit“.

¹⁵ *Kniesel* (o. Fußn. 12), S. 265.

Oder ist sie umgekehrt vielleicht nur ornamental? Hierin liegt die Relevanz des Streits, der dadurch nicht nur begriffliche, sondern auch inhaltliche Konturen erlangt. Auch diese Diskussion erkennt man am ehesten an ihren Früchten.

Solche Diskussionen sind bislang Neuland. Die Frage nach dem „Rechtsgebiet“ entwickelt sich an Fragen der Rechtserkenntnis und damit an Rechtsprechungs- und Rechtswissenschaftsproblemen. Dies könnte dafür sprechen, dass weniger das „Rechtsgebiet“ als vielmehr sein neuer Gegenstand, die Sicherheit, die besondere Sensibilität unseres Themas ausmacht. Ein Ausgangspunkt scheint jedenfalls eher inhaltsneutral (man könnte auch sagen: naiv) zu sein. Das gilt jedenfalls dort, wo das Rechtsgebiet als Gesetz einschließlich der zu seiner Auslegung ergangenen Einzelentscheidungen und deren Standards beschrieben wird, also der Inhalt von Gesetzestext plus Kommentar. Dann sind etwa Strafrecht oder Strafprozessrecht Rechtsgebiete. Ähnliches gilt, wenn als Rechtsgebiete die Materien des Zivil-, des Straf- und des Öffentlichen Rechts bezeichnet werden, also nach der *Zuständigkeit der Gerichtszweige* abgegrenzt wird.¹⁶ Ein Rechtsgebiet – ein Gerichtszweig. In beiden Fällen bezeichnet das Wort den Weg vom Gesetzbuch zum angewandten Recht.¹⁷

Anspruchsvoller sind Begriffsbildungen, welche über bloße Beschreibungen hinausgehen. Eine Initialzündung war die Diskussion um das Steuerrecht als Rechtsgebiet,¹⁸ also die Suche nach einem „in sich geschlossenen Rechtsgebiet mit eigenartiger und eigengesetzlicher Begriffsbildung“. Ein Bedürfnis hierfür soll sich entweder aus außerrechtlichen gesellschaftlichen Anforderungen oder aus rechtsimmanenten Gründen, namentlich der wachsenden Größe einer Rechtsmaterie, ergeben.¹⁹ Hier standen also inter- und intradisziplinäre Herausforderungen nebeneinander.²⁰ Danach geht es um die Suche nach Ordnungsfunktionen, indem Zusammengehöriges zu Gruppen vereint, diese nach innen nach gemeinsamen Merkmalen sortiert und sodann nach außen abgrenzbar gemacht werden.²¹ Als zentrale Anliegen gelten logische Systematik und Vermeidung willkürlicher Begriffsbildung.²² So treten *rechtliche Vorgaben und wissenschaftliche Erkenntnisaufgaben* nebeneinander. Deren Leistung ist offenbar eine begrenzte: Sie leistet keine Vollvereinheitlichung, sondern lässt die Existenz

¹⁶ Beides nach Wikipedia: Stichwort „Rechtsgebiet“.

¹⁷ Dass es auch um den Anwendungs- und nicht nur den wissenschaftsinternen Erkenntnisprozess von Recht geht, betont *H. Schulze-Fielitz*, Staatsrechtslehre als Mikrokosmos, 2013, S. 228 ff.

¹⁸ *A. Hensel/O. Bühler*, VVDStRL 3 (1927), S. 63 ff. Zum Folgenden *Hensel*, ebd., S. 63 (These 1).

¹⁹ *C. Möllers*, in: *Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle* (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, 2. Aufl. 2012, § 3 Rn. 52.

²⁰ *E. Schmidt-Aßmann*, JZ 1995, 2, 4 ff.; wichtige Hinweise bei *ders.*, Das Allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, 1998, S. 2 ff., der allerdings die Rechtsgebietsterminologie vermeidet.

²¹ *A. Nikisch*, Arbeitsrecht I, 1963, S. 45 f.; *Schulze-Fielitz* (o. Fußn. 17), S. 228.

²² *E. Kaufmann*, Deutsches Recht, 1984, S. 10.

unterschiedlicher *Teilgebiete innerhalb eines Rechtsgebiets* zu. Hinsichtlich der Besonderung nach außen ist eher die Abgrenzung zur Querschnittsmaterie maßgeblich: Diese zeichnet sich weniger durch ihre ausdifferenzierende Abgrenzung im Sinne der Schaffung von Teilsystematiken als vielmehr durch ihre rechtsgebietsübergreifende Leistung im Sinne der Überwindung von Teilsystematiken aus. Je stärker der ausdifferenzierende und abgrenzende Gehalt der Gebietsterminologie betont wird, umso eher treten dann beide Konzepte auseinander. Zugleich behauptet kein Autor, dass die Anerkennung eines Rechtsgebiets dessen vollständige Isolation aus der Rechtsordnung bewirke. Im Gegenteil: Die Möglichkeit systematischer Interpretation auch über Gebietsgrenzen hinweg scheint Allgemeingut zu sein. Die Suche nach Gesamtrationalitäten schließt auch diejenige nach Teilrationalitäten nicht aus. Zugleich zeigt der zuletzt genannte Aspekt: *Je stärker die Binnensystematik einzelner Teile der Rechtsordnung ausgeprägt oder ausprägar ist, desto eher kann sie als Rechtsgebiet anerkannt werden.*

So soll etwa das Verwaltungsrecht aus verschiedenen Rechtsgebieten konkretisiert werden.²³ Dies setzt die Anerkennung unterschiedlicher Gebiete voraus. Hier zeigt sich der Gedanke der Vielfalt in der Einheit ebenso wie derjenige der Einheit in der Vielfalt. Konstitutionsbedingungen eines Rechtsgebiets mögen dann sein: *Vergleichbarkeit der zu beurteilenden Regelungsgegenstände in tatsächlicher Hinsicht; Vergleichbarkeit der sie betreffenden Regelungsbedürfnisse; Vielzahl der auf sie bezogenen Rechtsnormen und Vergleichbarkeit der sie betreffenden Gestaltungs-, Entscheidungs-, Auslegungs- und Anwendungsbedingungen.* Es geht also um ein Zusammenwirken tatsächlicher, normativer und rechtsanwendungsbezogener Aspekte. Als solche werden für das Sicherheitsrecht etwa genannt: Identität des Gegenstandes, nämlich die Durchsetzung der öffentlichen Sicherheit; „Interdisziplinarität“ (oder besser: Intradisziplinarität nicht zwischen mehreren Fächern, sondern zwischen mehreren Teilbereichen einer Disziplin) aus Straf-, Polizei-, Nachrichtendienst- u. a. -recht; übergreifender Charakter des Sicherheitsrechts sowohl als Eingriffs- als auch als Leistungsrecht.

Dabei bleiben mehrere Einzelaspekte unentschieden und wohl auch unentscheidbar: Da ist der Grad der Vergleichbarkeit der Sachverhalte, die fast nie völlig gleich oder völlig unterschiedlich sind, sondern je nach Ausgestaltung vergleichbarer oder weniger vergleichbar sein können. Dasselbe gilt für die Vergleichbarkeit der Regelungsbedürfnisse. Das gilt umso mehr, als der notwendige Grad der systematischen Verdichtung nach innen wie auch der Verselbständigung nach außen nicht allgemein feststeht und daher stets ein Stück offen bleibt – wie der aus ihr hergeleitete Rechtsgebietscharakter auch.

²³ Möllers (o. Fußn. 19), Rn. 53. Zum Folgenden ebd., Rn. 52 ff.; nachfolgende Aspekte nach Gärditz (o. Fußn. 11), S. 1; Kniesel (o. Fußn. 12), S. 265, 272; F. Reimer, in: BeckOK, VwGO, § 40 Rn. 66.

Umso wichtiger ist es, nicht bei Fragen der Binnenrationalität stehenzubleiben, sondern Prämissen und Folgen solcher Untersuchungen auf ihre Außenrationalität, also ihre Leistungen und Risiken für die Umwelt, zu befragen. Sie können für unterschiedliche Rechtsgebiete zu unterschiedlichen Antwortansätzen führen, für das Allgemeine Verwaltungsrecht also anders ausgehen als für das Sicherheitsrecht. Hier sollen drei mögliche Rechtsgebietskonzepte diskutiert werden.

IV. Ein positiv-rechtlicher Ansatz: Sicherheitsrecht als kompetenzrechtliches Konzept

Der Begriff des Rechtsgebiets ist im geltenden Recht soweit ersichtlich kaum verwendet.²⁴ Doch finden sich gewisse Anhaltspunkte dort, wo über ein einzelnes Gesetz hinausgehende Materien bezeichnet und aus dieser Gesamtschau Rechtsfolgen hergeleitet werden. Dies ist im Recht der Gesetzgebungskompetenzen der Fall, wo etwa die „Verteidigung“, die „öffentliche Fürsorge“ oder das „Arbeitsrecht“ als solche „Rechtsgebiete“ bezeichnet werden können, auf denen entweder dem Bund allein oder Bund und Ländern nebeneinander Gesetzgebungskompetenzen zugewiesen sind. Bereits frühzeitig hat das BVerfG solche Materien als „Rechtsgebiete“ bezeichnet.²⁵ Notwendig ist dies im Kompetenzrecht namentlich, um Rechtsgebiete abgrenzen und so die Anwendungsbereiche mehrerer Kompetenznormen unterscheiden zu können. Das galt etwa für die Materien des „Bürgerlichen Rechts“ und des „Arbeitsrechts“: Für Ersteres gilt das Kodifikationsprinzip der §§ 3, 55, 218 EGBGB und damit der Charakter als abschließende Regelung, für Letzteres blieb diese Frage jedenfalls offen, sodass hier landesgesetzliche Regelungen potentiell möglich erschienen. Das BVerfG bejahte die Verselbständigung eines neuen Rechtsgebiets aus dem BGB hinaus. Maßgeblich dafür seien mehrere Umstände: Der Wandel des Regelungsgegenstandes vom Individualarbeitsvertrag zum Tarif- und Betriebsverfassungsrecht als weiteren Quelle des Arbeitsrechts neben dem Gesetz; seine „rechtssoziologische und juristische Besonderheit“ gegenüber dem klassischen Dienstvertragsrecht, namentlich auch durch das öffentliche Recht; der Regelungskontext, insbesondere die Zuweisung arbeitsrechtlicher Rechtsstreitigkeiten zu einer besonderen Gerichtsbarkeit; aber auch das Selbstverständnis der Rechtsanwender und -wissenschaftler. Vor diesem Hintergrund wurde nicht nur das Arbeitsrecht als eigenständiges Rechtsgebiet anerkannt, sondern zugleich die Wandel-

²⁴ Die Formulierung von dem „Gebiet des öffentlichen Rechts“ in § 40 VwGO deutet eher auf die Verortung einer „Rechtsstreitigkeit“, weniger auf den Gebietscharakter der Rechtsmaterie hin.

²⁵ BVerfGE 7, 342, 351.

barkeit der Gebietszuordnungen und -bezeichnungen durch Änderungen der sozialen und rechtlichen Bedingungen festgestellt.

Eine kompetenzrechtliche Dimension klingt auch bei den Gerichtszuständigkeiten auf dem Gebiet des „bürgerlichen“ oder des „öffentlichen“ Rechts; dem Sicherheitsrecht als dem Recht der Sicherheitsbehörden oder aber als Sammelbezeichnung für die Zuständigkeiten einzelner Spruchkörper eines Gerichts an.²⁶ Es geht um Gesetzgebungs-, Behörden- oder Gerichtsaufgaben. Das Rechtsgebiet begründet Kompetenzen, und deren Ausübung schafft das Rechtsgebiet. Der Zusammenhang ist also ein wechselseitiger.

Darin erschöpft sich der Gehalt solcher Rechtsgebietsformeln. Sie sind für sich nicht in der Lage, aus der Einheit eines Gebiets eine einheitliche Kompetenz zu begründen, wie schon Art. 74 in Verbindung mit Art. 72 GG zeigen. So folgte aus der Anerkennung des Arbeitsrechts als Rechtsgebiet gerade nicht notwendig die Einheit des Gesetzgebers, sondern die Ermöglichung eines Nebeneinanders von Bundes- und Landesgesetzgebung.²⁷ Daraus folgt auch keine systematische Einheit der Materie: Das Arbeitsrecht mit seinem Nebeneinander etwa von Individual- und Kollektivarbeitsrecht zeichnet sich gerade nicht durch Einheit, sondern durch Pluralität der Regelungs- und Auslegungssystematiken aus.²⁸ Und erst recht ist dadurch keine inhaltliche Einheit gemeint: Erst jüngst hat das BVerfG unterschiedliche Länderregelungen ausdrücklich gebilligt und dadurch nicht bloß Konkordanz-, sondern auch Konkurrenzföderalismus auf einem einzelnen Rechtsbiet ermöglicht.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage nach den *kompetenzrechtlichen Implikationen der Formel vom Sicherheitsrecht als Rechtsgebiet*. Es gibt keine eigenständige Gesetzgebungskompetenz für die Materie; im Gegenteil: Sie ist in zahlreichen Nummern des Art. 73 GG äußerst differenziert thematisiert. „Innere“ und „äußere“ Sicherheit („Verteidigung“) sind unterschieden und weisen hinsichtlich der Rechtssetzungsfragen nur geringe Berührungspunkte auf („internationaler Terrorismus, „internationale Verbrechensbekämpfung“). Auch wenn beide Materien sich partiell annähern, so bleibt doch die staatliche Reaktion durch Rechtssetzung darauf aus gutem Grund differenziert. Die Zugehörigkeit zum „Sicherheitsrecht“ begründet also gerade keine Kompetenzen. Diese sind vielmehr Rechtsfolgen unterschiedlicher Zuständigkeitsnormen, welche differenzierende Gehalte aufweisen und etwa Vollregelungen des Bundes auf dem Gebiet des Polizei- und des Nachrichtendienstrechts explizit ausschließen.²⁹ Ist die Materie also auf unterschiedliche Gesetzgeber verteilt, so bietet

²⁶ *Graulich*, DVBl a. a. O., beschreibt unter dem Thema „Sicherheitsrecht“ die Gegenstände der Spruchfähigkeit des 6. Senats des BVerwG.

²⁷ *BVerfGE* 7, 342, 351.; jüngst *BVerfGE* 134, 261, 279 ff., dort auch zum Folgenden.

²⁸ Dazu aus jüngerer Zeit etwa *S. Kamanabrou*, *Arbeitsrecht*, 2017, S. 2 i. V. m. 112 ff., S. 3 i. V. m. 552 ff., 561; s. a. ebd., S. 4 (zum Arbeitsgerichtsverfahren) (mit umfass. Nachw.).

²⁹ *BVerfGE* 113, 348, 367 ff.

sich ihre Zusammenfassung als eigenes Rechtsgebiet aus Kompetenzgründen gerade nicht an. Gerade hier liegt aber ein Streitpunkt, weil die Kritik des Konzepts auf die Kompetenzdimension hinweist. Sie fordert eine klare „Trennung der Rechtsgebiete“³⁰ (!), postuliert die Wahrung der Integrität der Länderpolizeigesetze und der ihnen zugrunde liegenden politischen Entscheidungen und begründet daraus ein kompetenzielles Trennungsgebot hinsichtlich der Gesetzgebungszuständigkeiten. Damit kehrt sie zum Ausgangspunkt der grundgesetzlichen Regelungen zurück. Daraus erhellt die Richtung jener Kritik: Sie wendet sich gegen sprachliche Neuerungen als Einleitung eines neuen Selbstverständnisses einer Disziplin, welche eine Neuinterpretation grundgesetzlicher Vorgaben oder gar die Notwendigkeit eines Tätigwerdens des verfassungsändernden Gesetzgebers begründen möchte.³¹ Wer etwa Musterentwürfe für (Bundes- und Länder-)Verfassungsschutzgesetze plant, würde an jene innovativen Kompetenzverständnisse anknüpfen (müssen).

Zusammenfassend lässt sich festhalten: *Unter kompetenzrechtlichen Aspekten ist die Bezeichnung des Sicherheitsrechts als Rechtsgebiet kontraproduktiv* und in der Lage, die grundgesetzlichen Vorgaben eher zu verdunkeln als zu erhellen. Und als Strategien eines intendierten Verfassungswandels wären sie umso eher rechtfertigungs- und diskussionsbedürftig.

V. Ein deskriptiver Ansatz: Sicherheitsrecht als systematisches Konzept

Ein anderes Rechtsgebietskonzept setzt deskriptiv an und geht nicht von rechtlichen Regelungen, sondern von deren Gegenständen aus. In diesem Sinne ist alles Recht, was sich auf das Bauen bezieht, Baurecht; was sich auf die Wassernutzung bezieht, Wasserrecht; und was sich auf die Technik bezieht, ist Technikrecht. Diese Redeweisen sind in Rechtsprechung (etwa als Kompetenzzuweisung für gerichtliche Spruchkörper), Rechtswissenschaft und akademischer Lehre überaus verbreitet. Sie prägt die Einteilung der Studienfächer und resultiert umgekehrt aus ihr: Was Baurecht ist, wird als Baurecht erforscht und gelehrt; und was dort erforscht und gelehrt wird, macht das Baurecht aus – und prägt dann etwa die Zuständigkeit der Spruchkörper. Diese Einteilung ist nicht einfach eine Reprise dessen, was eben zu den Kompetenznormen ausgeführt wurde. Zwar nehmen die Kompetenzregelungen bisweilen auf solche Rechtsgebietseinteilungen Bezug (etwa beim Bürgerlichen und beim Arbeitsrecht). In anderen Fällen weicht jene Einteilung aber von ihr ab. Für das Baurecht gelten

³⁰ Kniesel (o. Fußn. 12), S. 273.

³¹ Zu vergleichbaren, inzwischen wohl nicht mehr weiter verfolgten Tendenzen auf dem Gebiet des Bevölkerungsschutzes s. K. Pohlmann, in: Lange/Gusy (Hrsg.), Kooperation im Katastrophen- und Bevölkerungsschutz, 2015, S. 79 (Nachw.).