

# BUNDESRAT

## Bericht über die 413. Sitzung

Bonn, den 8. November 1974

### Tagesordnung

- Zur Tagesordnung . . . . . 397 A
1. **Ansprache des Präsidenten** . . . . . 397 A
- Präsident Kubel . . . . . 397 A, 403 C
- Schmidt, Bundeskanzler 400 D, 402 C
- Dr. Stoltenberg (Schleswig-Holstein) . . . . . 401 D
- Koschnick (Bremen) . . . . . 402 B
- Dr. Filbinger (Baden-Württemberg) 402 D
- Kühn (Nordrhein-Westfalen) . . . 403 D
2. **Erstes Gesetz zur Reform des Strafvollzugsrechts** (1. StVRG) (Drucksache 676/74) . . . . . 404 B
- Prof. Dr. Klug (Hamburg),  
Berichtersteller . . . . . 404 B
- Hemfler (Hessen) . . . . . 405 A
- Dr. Vogel, Bundesminister der  
Justiz . . . . . 406 B, 427 A
- Beschluß: Anrufung des Vermittlungsausschusses. Der Bundesrat hält das Gesetz für zustimmungsbedürftig 406 C
3. **Zweites Gesetz über den Kündigungsschutz für Mietverhältnisse über Wohnraum (Zweites Wohnraumkündigungsschutzgesetz — 2. WKSchG)** (Drucksache 679/74, zu Drucksache 679/74) . . . . . 406 C
- Prof. Dr. Klug (Hamburg),  
Berichtersteller . . . . . 406 D
- Dr. Vogel, Bundesminister der  
Justiz . . . . . 407 B
- Becker (Saarland) . . . . . 407 D
- Beschluß: Anrufung des Vermittlungsausschusses . . . . . 409 B
4. **Gesetz über die Agrarberichterstattung (Agrarberichterstattungsgesetz — AgrBG)** (Drucksache 674/74) . . . . . 409 C
- Logemann, Parl. Staatssekretär  
beim Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten 409 C
- Beschluß: Zustimmung gemäß Art. 84 Abs. 1 GG . . . . . 410 A

5. **Zweites Gesetz zur Änderung des Vieh- und Fleischgesetzes** (Drucksache 680/74) 410 B  
 B e s c h l u ß : Der Bundesrat hält das Gesetz für zustimmungsbedürftig. Zustimmung gemäß Art. 84 Abs. 1 GG . 427 D
6. Gesetz über die **statistische Erfassung** der in den Geltungsbereich dieses Gesetzes verbrachten **festen Brennstoffe** (Drucksache 683/74) . . . . . 410 B  
 B e s c h l u ß : Kein Antrag gemäß Art. 77 Abs. 2 GG . . . . . 428 A
7. Gesetz zu dem **Abkommen** vom 5. Oktober 1973 zwischen den Mitgliedstaaten der **Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl** und der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl einerseits und der **Republik Finnland** andererseits (Drucksache 678/74) . . . . . 410 B  
 B e s c h l u ß : Kein Antrag gemäß Art. 77 Abs. 2 GG . . . . . 428 A
8. Gesetz zu dem Protokoll vom 25. März 1972 zur Änderung des **Einheits-Übereinkommens von 1961 über Suchtstoffe** (Drucksache 673/74) . . . . . 410 B  
 B e s c h l u ß : Der Bundesrat hält das Gesetz für zustimmungsbedürftig. Zustimmung . . . . . 428 B
9. Gesetz zu dem **Internationalen Übereinkommen** vom 29. November 1969 über **Maßnahmen auf Hoher See bei Ölverschmutzungs-Unfällen** (Drucksache 675/74) . . . . . 410 B  
 B e s c h l u ß : Kein Antrag gemäß Art. 77 Abs. 2 GG . . . . . 428 A
10. Gesetz zu dem Protokoll vom 16. Mai 1973 zum **Abkommen über den Handelsverkehr und die technische Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und den Mitgliedstaaten** einerseits und der **Libanesischen Republik** andererseits (Drucksache 677/74) . . . . . 410 B  
 B e s c h l u ß : Kein Antrag gemäß Art. 77 Abs. 2 GG . . . . . 428 A
11. Gesetz zu dem **Vertrag** vom 14. August 1973 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der **Republik Haiti** über die **Förderung und den gegenseitigen Schutz von Kapitalanlagen** (Drucksache 681/74) . . . . . 410 B  
 B e s c h l u ß : Zustimmung gemäß Art. 105 Abs. 3 GG . . . . . 428 B
12. Gesetz zu dem **Vertrag** vom 3. Oktober 1973 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der **Republik Singapur** über die **Förderung und den gegenseitigen Schutz von Kapitalanlagen** (Drucksache 682/74) . . . . . 410 B  
 B e s c h l u ß : Zustimmung gemäß Art. 105 Abs. 3 GG . . . . . 428 B
16. Entwurf eines **Futtermittelgesetzes** (Drucksache 645/74) . . . . . 410 B  
 B e s c h l u ß : Billigung einer Stellungnahme gemäß Art. 76 Abs. 2 GG . . . 428 C
18. Entwurf eines Gesetzes zu dem **Abkommen** vom 17. Dezember 1973 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Staat **Israel** über **Soziale Sicherheit** (Drucksache 646/74) . . . . . 410 B  
 B e s c h l u ß : Keine Einwendungen gemäß Art. 76 Abs. 2 GG . . . . . 428 C
19. **Entlastung des Bundesrechnungshofes** wegen der Haushaltsrechnung und Vermögensrechnung für das **Haushaltsjahr 1973** — Einzelplan 20 — (Drucksache 411/74) . . . . . 410 B  
 B e s c h l u ß : Erteilung der Entlastung gemäß § 101 der Bundeshaushaltsordnung . . . . . 428 C
20. Kommission der Europäischen Gemeinschaften:  
 — Vorschlag einer **Richtlinie** des Rates über die Einschränkung des **Erdgasverbrauchs in Elektrizitätswerken**  
 — Vorschlag einer **Richtlinie** des Rates betreffend die Begrenzung des **Einsatzes von Erdölzerzeugnissen in Kraftwerken**  
 — Vorschlag einer **Verordnung** (EWG) des Rates über eine gemeinsame Regelung für die **Ein- und Ausfuhr von Kohlenwasserstoffen**  
 — Entwurf einer Mitteilung an den Rat betreffend die **rationelle Energieverwendung** (Drucksache 499/74) . . . 410 B  
 Willms (Bremen) . . . . . 429 C  
 B e s c h l u ß : Billigung einer Stellungnahme . . . . . 428 C
21. Kommission der Europäischen Gemeinschaften:  
 — Vorschlag einer **Verordnung** (EWG, EGKS, Euratom) des Rates zur Änderung der Verordnung (EWG, Euratom, EGKS) Nr. 259/68 zur Festle-

- gung des **Statuts der Beamten der Europäischen Gemeinschaften** und der **Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten** dieser Gemeinschaften
- Vorschlag einer **Verordnung** (EWG, EGKS, Euratom) des Rates zur Änderung der Verordnung (EWG, Euratom, EGKS) Nr. 260/68 zur Festlegung der Bestimmungen und des **Verfahrens für die Erhebung der Steuer zugunsten der Europäischen Gemeinschaften** (Drucksache 511/74) 410 B
- B e s c h l u ß : Billigung einer Stellungnahme . . . . . 428 D
22. Kommission der Europäischen Gemeinschaften:
- Vorschlag einer **Richtlinie** des Rates zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten für **nahtlose Gasflaschen aus Aluminiumlegierung** (Drucksache 558/74) . . . . . 410 B
- B e s c h l u ß : Billigung einer Stellungnahme . . . . . 428 D
23. Verordnung zur Änderung der **Gasöl-Betriebsbeihilfe-VO-Schienenverkehr** (Drucksache 623/74) . . . . . 410 B
- B e s c h l u ß : Zustimmung gemäß Art. 80 Abs. 2 GG . . . . . 429 A
24. Zweite Verordnung zur Änderung der Verordnung zur **Durchführung der Internationalen Gesundheitsvorschriften** vom 25. Juli 1969 **im Luftverkehr** (Drucksache 621/74) . . . . . 410 B
- B e s c h l u ß : Zustimmung gemäß Art. 80 Abs. 2 GG . . . . . 429 A
26. Dritte Verordnung zur Änderung der Verordnung zur **Ausführung des Personenstandsgesetzes** (Drucksache 624/74) 410 B
- B e s c h l u ß : Zustimmung gemäß Art. 80 Abs. 2 GG nach Maßgabe der angenommenen Änderungen . . . . 428 D
28. Zweite Verordnung zur Änderung der **Seemannsamtverordnung** (Drucksache 661/74) . . . . . 410 B
- B e s c h l u ß : Zustimmung gemäß Art. 80 Abs. 2 GG . . . . . 429 A
29. Verordnung zur Änderung der **Schiffsbesetzungs- und Ausbildungsordnung** (Drucksache 649/74) . . . . . 410 B
- B e s c h l u ß : Zustimmung gemäß Art. 80 Abs. 2 GG . . . . . 429 A
32. Verordnung zur Änderung der Verordnung über **Gebühren für Prüfungen nach § 8 der Getränkeschankanlagenverordnung** (Drucksache 596/74) . . . 410 B
- B e s c h l u ß : Zustimmung gemäß Art. 80 Abs. 2 GG . . . . . 429 A
33. Vorschlag für die Berufung eines **Mitglieds des Deutschen Ausschusses für brennbare Flüssigkeiten** (Drucksache 620/74) . . . . . 410 B
- B e s c h l u ß : Billigung des Vorschlags in Drucksache 620/74 . . . . . 429 B
34. Bestimmung eines **Mitglieds des Deutschen Rates für Stadtentwicklung** (Drucksache 663/74) . . . . . 410 B
- B e s c h l u ß : Billigung des Vorschlags in Drucksache 663/74 . . . . . 429 B
35. **Veräußerung des bundeseigenen Flugplatzgeländes** in Trier-Euren an die Stadt Trier (Drucksache 652/74) . . . 410 B
- B e s c h l u ß : Zustimmung gemäß § 64 Abs. 2 der Bundeshaushaltsordnung . . . . . 429 C
36. **Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht** (Drucksache 696/74) . . . . . 410 B
- B e s c h l u ß : Von einer Äußerung und einem Beitritt wird abgesehen . 429 C
13. Entwurf eines Gesetzes zum **Schutze des Gemeinschaftsfriedens** (Drucksache 507/74) Antrag des Freistaates Bayern 410 B
- Kiesl (Bayern), Berichterstatter . . 410 B
- Kiesl (Bayern) . . . . . 411 B
- Hemfler (Hessen) . . . . . 412 B
- Prof. Dr. Klug (Hamburg) . . . . . 413 C
- Dr. de With, Parl. Staatssekretär beim Bundesminister der Justiz 415 B
- Willms (Bremen) . . . . . 416 C
- Dr. Fröhlich, Staatssekretär im Bundesministerium des Innern . . 416 D
- Koschnick (Bremen) . . . . . 418 C
- B e s c h l u ß : Einbringung des Gesetzentwurfs gemäß Art. 76 Abs. 1 GG beim Deutschen Bundestag nach Maßgabe der angenommenen Änderungen. Bestellung des bayerischen Staatsministers der Justiz als Beauftragter des Bundesrates für die Ver-

- tretung des Gesetzentwurfs im Deutschen Bundestag . . . . . 418 B
14. Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des **Bundesausbildungsförderungsgesetzes** (Drucksache 510/74) Antrag des Landes Rheinland-Pfalz . . . 418 C  
 Dr. Glotz, Parl. Staatssekretär beim Bundesminister für Bildung und Wissenschaft . . . 418 C, 420 A  
 Dr. Vogel (Rheinland-Pfalz) . . . 419 B  
 Wertz (Nordrhein-Westfalen) . . . 420 B  
 B e s c h l u ß : Rückverweisung an die zuständigen Ausschüsse . . . . . 420 D
15. Entschließung des Bundesrates zur Verminderung der **Geräusche der Krafträder und Fahrräder mit Hilfsmotor** (Drucksache 622/74) Antrag des Landes Baden-Württemberg . . . . . 420 D  
 Adorno (Baden-Württemberg) . . . 429 D  
 B e s c h l u ß : Annahme der Entschließung nach Maßgabe der angenommenen Änderungen . . . . . 420 D
17. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des **Bundeswahlgesetzes** (Drucksache 641/74) . . . . . 421 A  
 Claussen (Schleswig-Holstein),  
 Berichterstatter . . . . . 430 D  
 Adorno (Baden-Württemberg) . . . 421 A  
 Dr. Fröhlich, Staatssekretär im Bundesministerium des Innern . . . 422 C  
 B e s c h l u ß : Billigung einer Stellungnahme gemäß Art. 76 Abs. 2 GG. Bestellung von Staatsminister Schwarz (Rheinland-Pfalz) als Beauftragter des Bundesrates für die Beratung des Gesetzentwurfs im Deutschen Bundestag 425 A
25. Verordnung über hygienische Mindestanforderungen an Fleisch, das für die Bundesrepublik Deutschland bestimmt ist (**Mindestanforderungen-Verordnung — MindV**) (Drucksache 600/74) . . . 425 A  
 B e s c h l u ß : Zustimmung gemäß Art. 80 Abs. 2 GG nach Maßgabe der angenommenen Änderungen . . . 425 B
27. **Dritte Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes** (Verordnung über Schwefelgehalt von leichtem Heizöl und Dieselkraftstoff — 3. BImSchV) (Drucksache 539/74) . . . 425 B  
 B e s c h l u ß : Zustimmung gemäß Art. 80 Abs. 2 GG nach Maßgabe der angenommenen Änderungen . . . 425 C
30. Dritte Verordnung zur Änderung der **Gebührenordnung für Maßnahmen im Straßenverkehr** (Drucksache 625/74) . . . 425 C  
 B e s c h l u ß : Zustimmung gemäß Art. 80 Abs. 2 GG nach Maßgabe der angenommenen Änderungen . . . 425 D
31. Verordnung über **Gashochdruckleitungen** (Drucksache 563/74) . . . . . 425 D  
 B e s c h l u ß : Zustimmung gemäß Art. 80 Abs. 2 GG nach Maßgabe der angenommenen Änderungen . . . 426 D
- Nächste Sitzung . . . . . 426 D

**Verzeichnis der Anwesenden****Vorsitz:**

Präsident Kubel,  
Ministerpräsident des Landes Niedersachsen

**Schriftführer:**

Kiesl (Bayern)  
Dr. Posser (Nordrhein-Westfalen)  
Hellmann (Niedersachsen)  
Willms (Bremen)

**Baden-Württemberg:**

Dr. Filbinger, Ministerpräsident  
Adorno, Minister für Bundesangelegenheiten

**Bayern:**

Dr. h. c. Goppel, Ministerpräsident  
Kiesl, Staatssekretär im Staatsministerium des  
Innern

**Berlin:**

Stobbe, Senator für Bundesangelegenheiten

**Bremen:**

Koschnick, Präsident des Senats, Bürgermeister  
Willms, Senator für Bundesangelegenheiten

**Hamburg:**

Steinert, Senator, Bevollmächtigter der Freien  
und Hansestadt Hamburg beim Bund  
Dr. Seeler, Senator, Finanzbehörde  
Prof. Dr. Klug, Senator, Justizbehörde

**Hessen:**

Hemfler, Minister der Justiz

**Niedersachsen:**

Kubel, Ministerpräsident  
Greulich, Sozialminister  
Hellmann, Minister für Bundesangelegenheiten

**Nordrhein-Westfalen:**

Kühn, Ministerpräsident  
Weyer, Innenminister  
Wertz, Finanzminister  
Dr. Posser, Justizminister  
Prof. Dr. Halstenberg, Minister für Bundes-  
angelegenheiten

**Rheinland-Pfalz:**

Meyer, Minister für Landwirtschaft, Weinbau  
und Umweltschutz  
Dr. Vogel, Kultusminister

**Saarland:**

Becker, Minister für besondere Aufgaben und  
Bevollmächtigter des Saarlandes beim Bund

**Schleswig-Holstein:**

Dr. Stoltenberg, Ministerpräsident  
Claussen, Sozialminister

**Von der Bundesregierung:**

Schmidt, Bundeskanzler  
Dr. Vogel, Bundesminister der Justiz  
Frau Schlei, Parl. Staatssekretär beim Bundes-  
kanzler  
Dr. de With, Parl. Staatssekretär beim Bundes-  
minister der Justiz  
Logemann, Parl. Staatssekretär beim Bundes-  
minister für Ernährung, Landwirtschaft und  
Forsten  
Dr. Haack, Parl. Staatssekretär beim Bundes-  
minister für Raumordnung, Bauwesen und  
Städtebau  
Dr. Glotz, Parl. Staatssekretär beim Bundes-  
minister für Bildung und Wissenschaft  
Dr. Fröhlich, Staatssekretär im Bundesministe-  
rium des Innern



(A)

(C)

## Stenographischer Bericht

## 413. Sitzung

Bonn, den 8. November 1974

Beginn: 9.30 Uhr

**Präsident Kubel:** Meine Damen und Herren, ich eröffne die 413. Sitzung des Bundesrates.

Die vorläufige **Tagesordnung** ist Ihnen bekannt. Gibt es dazu Wortmeldungen? — Das ist nicht der Fall. Dann ist die Tagesordnung festgestellt.

Meine Damen und Herren! In diesem Jahr, in dem ich mein Amt antrete, blicken die Bundesrepublik Deutschland und damit auch der Bundesrat auf ihr **25jähriges Bestehen** zurück. Herr Filbinger, dem ich in dieser Stunde den Dank des Hauses für seine Leistungen als Präsident des vergangenen Geschäftsjahres aussprechen möchte, hat dieses Jubiläum bereits gewürdigt. In einer Zeit, da das Wort von der Krise des Föderalismus umgeht, ist das Jubiläum auch für mich Anlaß zu einem nüchternen Besinnen. Dieses Besinnen gilt zum einen der konstanten bundesstaatlichen Struktur unseres Staatswesens, zum anderen ihren wechselnden Erscheinungsformen.

Der **bundesstaatliche Aufbau** hat **Tradition** in unserem Lande. Diese Tradition sollte uns aber nicht dazu verleiten, seine heutige Funktion in Anknüpfung an Vorstellungen früherer Verfassungsepochen zu bestimmen. Die föderative Ordnung der Reichsverfassung von 1871 hatte noch die geschichtliche Individualität der deutschen Einzelstaaten zu integrieren und deren territorialen Bestand zu bewahren. Es liegt auf der Hand, daß dieser Zweck heute zurückgetreten ist. Das zeigt schon der Auftrag des Grundgesetzes zur Neugliederung des Bundesgebietes.

Der **aktuelle Stellenwert des föderativen Prinzips** in unserem Staatswesen läßt sich zutreffend nur aus einer Betrachtung des Gesamtgefüges unserer verfassungsmäßigen Ordnung erfassen. Bei einer solchen Sicht erweist sich, daß das Grundgesetz das Organisationsprinzip der Bundesstaatlichkeit in einen engen Zusammenhang mit den fundamentalen Staatsform- und Staatszielbestimmungen der Demokratie, des Rechtsstaates und des Sozialstaates stellt. Das föderative Prinzip wird dann zu einem konstituierenden Element der Demokratie und des

sozialen Rechtsstaates. Beide Staatsziele soll es ergänzen und verstärken.

Diesen Funktionen kann die bundesstaatliche Ordnung des Grundgesetzes nur gerecht werden, wenn mit den **Ländern** eine Mehrzahl demokratisch legitimer politischer Entscheidungsgewalten erhalten bleibt. In dieser Bedingung liegt denn auch die vom Grundgesetz festgeschriebene Konstante unserer föderativen Ordnung: nicht vorwiegend um der regionalen Besonderheit und individuellen Gestaltungsmöglichkeit der Länder willen, sondern wegen der konstituierenden Bedeutung des föderativen Elements für unser Gemeinwesen als demokratischen und sozialen Rechtsstaat.

Damit ist ein Richtpunkt in dem Strukturwandel gesetzt, den die bundesstaatliche Ordnung des Grundgesetzes erfahren hat. Der **Föderalismus** befindet sich in einem **Prozeß stetiger Fortentwicklung**, sie bringt immer neue Formen hervor. Nicht nur im internationalen Vergleich, sondern auch in der Geschichte unseres Staatswesens gibt es sozusagen eine strukturelle Bandbreite der Föderalisten. Die Vielfalt wird deutlich in der Fülle differenzierender Attribute, mit denen Ursprung und Entwicklungsrichtungen der bundesstaatlichen Ordnung gekennzeichnet werden. Vom Postkutschen-Föderalismus, von oktroyiertem und separativem Föderalismus, davon ist heute nicht mehr die Rede.

Neuerdings beherrscht das Wort vom **kooperativen Föderalismus** die Szene. Schon 1969 hat Ernst B e n d a diesen Begriff wie folgt umschrieben:

Föderalismus kooperativ verstehen bedeutet, die verfassungsmäßige Verteidigung der Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern nicht als Zwang — oder gar als Vorwand — für ein separiertes und isoliertes Handeln der verschiedenen Gewaltenträger zu verstehen, sondern unbeschadet der jeweiligen Zuständigkeiten die gemeinschaftliche Verantwortung für eine im Geiste der Bundestreue abgestimmte Gesamtpolitik zu erkennen.

Ich meine, ein solches Verständnis unserer bundesstaatlichen Ordnung sollte eigentlich außer Zweifel stehen, und das schmückende Beiwort „kooperativ“ würde dann sogar entbehrlich sein.

(B)

(D)

(A) Gleichwohl bezeichnet es einen deutlichen Wandel, der sich seit 1949 kontinuierlich, und in verstärktem Maße seit der Finanzreform von 1969, in der Verfassungswirklichkeit ebenso wie in zahlreichen Grundgesetzänderungen vollzogen hat. Das steigende Gewicht der Technik, der Wirtschaft und des Verkehrs, die zunehmenden Verflechtungen des wirtschaftlichen und sozialen Lebens sowie die Planungs-, Lenkungs- und Verteilungsfunktionen haben den Umfang der staatlichen Aufgaben, die sich ihrer Natur nach auf die Länderebene beschränken lassen, immer mehr verringert. Zwölf Gesetzgebungskompetenzen sind seit 1949 von den Ländern auf den Bund übergegangen. Außerdem entwickelten sich daneben vielfältige Formen der Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern und unter den Ländern, die das Gewicht des Bundes stärkten. Die Finanzreform von 1969 eröffnete dem Bund neue Möglichkeiten der zusammenfassenden planvollen Leitung und Koordinierung. Dieser Prozeß ist häufig heftig kritisiert worden. Man beklagt — nicht nur bei uns, sondern auch in anderen föderativ gegliederten Staaten — den Verlust von Kompetenzen zugunsten des Zentralstaats, die wachsende finanzielle Abhängigkeit und die Vielfalt von Kooperationsgremien und Koordinierungsverfahren, mit denen eindeutige Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten verwischt werden.

Sicher liegen hier Gefahren. Aber täuschen wir uns nicht: es kann **kein Weg** zu dem ursprünglichen **System getrennter, unverbundener Kompetenzen** zurückführen. Im modernen Sozialstaat erwartet der Bürger einheitliche Lebensverhältnisse und nimmt auch geringfügige Leistungs- und Belastungsunterschiede nicht mehr ohne weiteres hin. Deshalb scheint mir selbst die Verteidigung des Status quo kein Ausweg.

(B) Eine zukunftsoffene Fortentwicklung der föderativen Ordnung sollte darauf angelegt sein, den Schwund autonomer Gestaltungsmöglichkeiten der Länder auf andere Weise auszugleichen. Ich denke hier vor allem an **gesteigerte Mitwirkungsrechte der Länder bei überregionalen Aufgaben**. Insoweit — ich betone: insoweit — war die Einführung der Gemeinschaftsaufgaben ein erster Schritt. Diese Deutung wird manchen überraschen. Die **Gemeinschaftsaufgaben** werden in einigen Ländern oft negativ beurteilt. Es ist auch nicht zu leugnen, daß die gefundenen Lösungen Mängel aufweisen. Die ersatzlose Abschaffung der Gemeinschaftsaufgaben kann aber nicht unser Ziel sein. Die Gründe für ihre Einführung treffen heute in noch stärkerem Maße zu: Umfangreiche Investitionen der öffentlichen Hand, deren gleichgewichtige Entwicklung im Interesse der wirtschaftlichen und sozialen Zukunftssicherung von größter Bedeutung ist, erfordern eine gemeinsame Planung von Bund und Ländern. Ich würde es grundsätzlich befürworten, die in der Ausgestaltung der Gemeinschaftsaufgaben verwirklichten Ansätze zu einer **Verbundplanung** auszubauen. Wir müssen allerdings darauf achten, daß dabei auch die Parlamente der Länder stärker eingeschaltet werden, als es heute praktisch der Fall ist.

Harold Laski hat 1939 gemeint, der **Föderalismus** sei tot. Mir scheint, eher das Gegenteil sei erwiesen. Die bundesstaatliche Ordnung hat sich nicht nur in unserem föderativen Staatswesen elastisch den Notwendigkeiten der Gegenwart angepaßt. Sie bildet darüber hinaus heute ein **Grundmuster für europäische Zusammenarbeit**. Mehr noch: die in den großen Zentralstaaten Europas, insbesondere in Frankreich, Großbritannien und Italien zu beobachtenden **Tendenzen zur Regionalisierung** scheinen mir zu beweisen, daß im Prinzip der arbeitsteiligen Dezentralisierung politischer Macht ein zeitgemäßer Inhalt liegt. Die Notwendigkeit der Verteilung staatlicher Macht entspricht sowohl dem stärker werdenden Streben nach demokratischer Mitbestimmung des Bürgers, wie auch dem wachsenden Schwierigkeitsgrad regional differenzierter wirtschaftlicher, struktureller und sozialer Probleme. Eine einzige Zentrale kann sie nicht mehr optimal übersehen und bewältigen.

Für Zuständigkeiten gibt es keine Ewigkeitsgarantie. Wohl aber müssen wir Sorge tragen, daß den **Ländern** bei einer Gesamtbilanz ein Bestand an Aufgaben erhalten bleibt, der sie noch als **Mittelpunkte demokratisch legitimer politischer Entscheidung** ausweist. Das nicht nur aus formeller Rücksicht auf Artikel 79 Absatz 3 GG, sondern wegen des substantiellen Gehalts des bundesstaatlichen Aufbaus unseres Staates.

Alle Überlegungen über funktionale Ausgleichsmöglichkeiten zwischen Bund und Ländern werden aber letztlich unergiebig bleiben, wenn wir nicht dem Verfassungsauftrag entsprechend Länder schaffen, die nach Größe und Leistungsfähigkeit ihre Aufgaben wirksam erfüllen können. Wir sind hier an einer Zäsur angelangt, an der wir uns die Frage vorlegen müssen, was Vorrang haben soll: eine Verfassungsreform oder die Erfüllung eines bereits bestehenden Verfassungsauftrags. Solange wir uns nicht darüber klar sind, in welche konkrete Richtung eine Verfassungsreform im Bund-Länder-Verhältnis zu führen vermag, sollte geprüft werden, mit welchen Auswirkungen der **Neugliederungsauftrag** ohne weiteren Verzug erfüllt werden sollte.

Diese Prüfung wird auch vor dem **Bundesrat** als dem Bundesorgan, in dem die föderative Struktur ihren besonderen Ausdruck findet, nicht halt machen. Er ist von Werner Weber als die „am meisten schillernde Schöpfung des Grundgesetzes, als Träger einer im Schatten bleibenden indirekten Macht“, von Theodor Eschenburg als „einzigartiges Organ in der Welt“ bezeichnet worden. Seine Struktur ist schon vor seiner Entstehung auf herbe Kritik gestoßen. Im Plenum des Parlamentarischen Rates sprach Theodor Heuss unmittelbar vor der Schlußabstimmung von dem „Legende gewordenen Frühstück des Herrn Abgeordneten Menzel mit dem Herrn Ministerpräsidenten Ehard aus München, bei dem der Bundesrat entstanden“ sei. Heuss meinte, es werde für den Historiker eine sehr reizvolle Anekdote sein, daß der rheinische Sozialist und der weiß-blaue Staatsmann sich bei Bismarck gefunden haben, und zwar über Weimar zurück noch bismärckischer ge-



- (A) worden seien. Damals warnte Theodor Heuss vor dem Föderalismus der Bürokratie.

Heute ist die Auseinandersetzung um das Bundesrats- und das Senatsprinzip wieder aufgelebt, wenn auch mit einem anderen Akzent. Es ist dies die Sorge um die **politische Auszehrung der Länderparlamente**. Die Gewichtverschiebungen von den Ländern auf den Bund im Zuge der Verfassungsentwicklung seit 1949 haben zwar auch einen entsprechenden Zuwachs an Einfluß des Bundesrates bewirkt. Dieser Zugewinn trat in den Ländern aber nur bei den Regierungen ein, während die Stellung der Parlamente geschwächt wurde. Sicher liegt darin nur ein Teilaspekt der bedeutsamen Entwicklung, welche die Zuordnung von Regierung und Parlament in unserem gesamten Staatswesen genommen hat. Von daher sind allerdings die Überlegungen verständlich, wie sich eine stärkere Mitwirkung der Länderparlamente an den Entscheidungen des Bundesrates erreichen läßt.

Auch andere Strukturfragen sind in die Diskussion geraten. Ich nenne hier nur die Stimmzahl der Länder im Verhältnis zu ihrer Bevölkerungszahl. Auf der anderen Seite wird sogar die Umgestaltung des Bundesrates in eine Länderkammer vorgeschlagen.

Wir sollten uns jedoch auch in diesem Bereich **vor übereilten Reformen hüten**. Die Struktur und Funktion des Bundesrates hängen davon ab, wie sich das Kräfteverhältnis zwischen den Ländern sowie zwischen Bund und Ländern insgesamt darstellt. Solange eine abschließende Lösung der wichtigsten föderativen Sachprobleme noch offen ist, empfehlen sich isolierte Eingriffe in die Struktur des Bundesrates nicht.

(B)

Der **Bundesrat** ist nach seiner Zusammensetzung und seiner Funktion ein **politisches Organ**. Er ist als Bundesorgan dazu berufen, im Rahmen seiner Zuständigkeit an der politischen Willensbildung des Bundes mitzuwirken. Wie sollte er dieser Aufgabe gerecht werden, ohne politische Entscheidungen zu treffen? Auch früher sind parteipolitische Gegensätze im Bundesrat offen zu Tage getreten. Dennoch markiert das Jahr 1969 hier eine entscheidende Wende.

Seidem zum erstenmal in der Geschichte der Bundesrepublik die parteipolitischen Mehrheiten im Bundestag und im Bundesrat nicht mehr übereinstimmen, ist die Bundestagsopposition der Versuchung ausgesetzt, den Bundesrat gezielt als Machtmittel einzusetzen und Vorhaben der Bundesregierung und des Bundestages zu Fall zu bringen. Die Statistik über die Zahl der angenommenen und abgelehnten Gesetze sagt darüber sehr wenig aus. Wir alle wissen doch, daß es der Mehrheit im Bundesrat möglich ist, in den verschiedenen Beratungsdurchgängen und im Vermittlungsausschuß den Inhalt eines Gesetzes so zu verändern, daß es mit den ursprünglichen Zielen nicht mehr voll übereinstimmt. Der Bundesrat darf aber weder als Akklamationsorgan für die Mehrheitsentscheidungen des Bundestages noch als Instrument der Opposition mißbraucht werden. Er ist **kein Konfrontationsorgan, sondern**

**ein Integrationsorgan**. Sonst wäre es in der Tat (C) konsequent, auch die Zusammensetzung des Bundesrates in Richtung auf eine stärkere Anlehnung an die allgemeinen Grundsätze demokratischer Mehrheitsbildung zu verändern. Das in unserem Grundgesetz schon angelegte Spannungsverhältnis von Parteienstaat und Bundesstaat darf nicht dazu führen, daß das parteienstaatliche Prinzip die föderative Struktur außer Kraft setzt. Hier liegen Gefahren für die bundesstaatliche Ordnung, wie wir alle erkennen sollten. Um dieser Gefahr zu begegnen, bedarf es im Bundesrat mehr föderaler Solidarität. Föderalismus ist kein Selbstzweck. Die verfassungsrechtlichen und staatspolitischen Aspekte unserer Arbeit im Bundesrat stehen in einem direkten Bezug zu den von uns allen gemeinsam zu lösenden Aufgaben.

Der **Föderalismus** hat seine **Funktionsfähigkeit** in den Jahren des Aufbaues unseres Staates **bewiesen**. Wir haben mit dieser uns selbst gegebenen bundesstaatlichen Ordnung die damals manchem unüberwindbar erscheinenden Probleme gemeistert. Aus dieser Erfahrung wächst uns heute auch die begründete Hoffnung, mit neuen Aufgaben von morgen fertig zu werden. Die Staaten und Erdteile miteinander verzahnenden politischen, wirtschaftlichen und technischen Verflechtungen sowie die wechselseitigen Abhängigkeiten haben die Dimensionen dieser Aufgaben in ihren Inhalten und in ihren zeitlichen Abläufen gegenüber den fünfziger und sechziger Jahren erheblich verändert. Wir sehen, wie viele Zusammenhänge die nationalen Grenzen in Europa übergreifen. Wir spüren die Wirkungen internationaler wirtschaftlicher Mechanismen, die zuweilen unmittelbare Eingriffe in das Leben unserer Bürger auslösen. (D)

Die **Energieprobleme**, die vor noch nicht allzu langer Zeit nahezu über Nacht die manchem schmerzliche Erkenntnis brachten, wie schnell und wie intensiv in ihren weltumspannenden Wirkungen solche Veränderungen vor sich gehen, waren nur ein Beispiel. Eben dieses Beispiel zeigt aber auch, welche Chancen in derartigen Erkenntnissen liegen. So hat die Kernenergie die Möglichkeit eröffnet, die großen widerstreitenden gesellschaftlichen Systeme Ost- und Westeuropas auf dem Gebiete der Energieversorgung miteinander in einen Stromverbund zu verknüpfen. Hier werden Ansätze für eine politisch und wirtschaftlich chancenreiche Entwicklung sichtbar, die die Vorstellungskraft vergangener Jahrzehnte weit übersteigt.

Ein anderer, nicht minder gewichtiger Bereich mit annähernd gleichen Ausmaßen sei erwähnt: Wir stehen mit der Politik unserer **Entwicklungshilfe** in der Verpflichtung, unseren Beitrag zu einer friedlichen, auf die Würde des Menschen ausgerichteten Integration aller Völker zu leisten. Diesen weit in die Zukunft weisenden Aufgaben werden wir nur gerecht, wenn wir dieses Werk nicht nur von der Kostenseite her, sondern in seinem politisch-moralischen Anspruch an uns begreifen.

Wir sind zu Vielem herausgefordert. Und wir haben immer wieder neu zu prüfen, wie wir das

- (A) staatspolitische Instrumentarium unserer föderalistischen Ordnung handhaben müssen, damit wir fähig bleiben, die sich immer schneller verändernden und gewiß nicht harmloser werdenden Probleme unserer Zeit zu meistern. Hier erwachsen uns die eigentlichen Maßstäbe für die uns allen anheimgegebene Verantwortung für unseren Staat, nach innen und nach außen.

Es ist hier nicht die Stunde, im einzelnen die möglichen Entwicklungslinien aufzuzeichnen, die bei der dichten internationalen wirtschaftlichen Verflechtung und bei der immer leichter werdenden Übertragbarkeit von Technologien die Industrieländer und besonders ein so typisches Industrieland wie die Bundesrepublik empfindlicher gegenüber Strukturkrisen machen. Noch vor Jahresfrist ging es im wesentlichen darum, auf der Grundlage eines ständigen wirtschaftlichen Wachstums zu einer qualitativen Steuerung aufgrund neuer Wertentscheidungen zu kommen. Heute ergeben sich aus der wirtschaftlichen Entwicklung Notwendigkeiten und Sachzwänge, die nur in engster Zusammenarbeit von Bund und Ländern bewältigt werden können.

Wir dürfen nicht der Versuchung erliegen, uns darauf zu beschränken, diese Probleme gewissermaßen von Fall zu Fall anzugehen. Das würde nicht nur unsere verfügbaren Mittel, sondern auch unsere politischen Handlungsmöglichkeiten überfordern. Was wir brauchen, ist eine mit der privaten Wirtschaft sorgfältig abzustimmende wirksame **staatliche Strukturpolitik von Bund und Ländern**, die die notwendigen Umstrukturierungen im wirtschaftlichen Bereich — regional abgestuft — einleitet und die Entwicklung und Einführung neuer Technologien fördert.

(B)

Bei alledem ist die Einsicht gewachsen, daß **wirtschaftliches Wachstum** zwar unerlässlich für die Sicherung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit ist, aber nicht auf Gedeih und Verderb alleiniger Maßstab unseres Handelns sein darf. Wir müssen uns freimachen von der Vorstellung, nur und allein eine auf Wachstum und stetig steigendem Wohlstand fußende Entwicklung schaffe Raum für den sozialen Fortschritt und eine ihm gemäße gesellschaftliche Entwicklung.

**Soziale Gerechtigkeit** ist und bleibt ein immerwährender Auftrag an uns, in jeder Phase und unter allen Bedingungen. Wir werden dann erkennen, wie eng das Ziel einer qualitativen Verbesserung der Lebensumstände an die wirtschaftliche Situation gebunden ist.

Allerdings sollten wir unsere Erwartungen nicht von Jahr zu Jahr höher schrauben. Die weiterhin **knappen öffentlichen Mittel** erlauben kein unbegrenztes Anwachsen staatlicher Aufgaben. Wir werden uns wahrscheinlich von lieb gewordenen Besitzständen trennen müssen. — Das ist in diesen Wochen oft gesagt worden; es sei auch von diesem Platz aus gesagt. — Die Festlegung eines ständig wachsenden Anteils der staatlichen Ausgaben ist neben der noch immer unausgewogenen Verteilung der Einnahmen und Ausgaben auf die einzelnen Haushaltsebenen innerhalb eines insgesamt zu

engen Staatskorridors eines der größten Probleme (C) der öffentlichen Finanzierung.

Angst ist unser Ratgeber nie gewesen, sondern eher die Gewißheit, schließlich doch fähig zu sein, mit allen Schwierigkeiten fertig zu werden. Die Bilanz, die dieser Bundesrat über seine jetzt 25jährige Tätigkeit zog, legt Zeugnis dafür ab, daß die föderalistische Ordnung aus sich heraus die Kraft zur Sicherung unserer staatlichen Existenz zu schöpfen vermag.

Die Sicherung dieser Existenz schließt unveräußerlich die dem Staat und seinen Gliedern zugewiesene soziale Verantwortung für die in diesem Staat lebenden Bürger ein.

Unser **Vertrauen in die Kraft des Föderalismus** ist zugleich unser Bekenntnis zur Demokratie, der wir uns über alle parteipolitischen Meinungsunterschiede hinweg gemeinsam verpflichtet wissen.

Unser politisches System hat sich als leistungsfähig erwiesen. Es bleibt — ich wiederhole es — geeignet, auch mit kommenden Problemen fertig zu werden. Wir brauchen es im Prinzip nicht zu ändern! Meine Damen und Herren, fragen wir uns statt dessen, ob ihm nicht manches als Mangel angerechnet wird, was in Wahrheit ein Mangel bei denen ist, die es handhaben. Also ein Mangel auch bei uns: den Mitgliedern des Bundesrates. Dann käme es nicht auf eine Systemveränderung, sondern auf eine bessere Ausbildung und Erziehung derer an, die sich als Politiker berufen fühlen.

Herr Bundeskanzler Schmidt hat ums Wort gebeten, ich erteile es ihm. (D)

**Schmidt**, Bundeskanzler: Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Ich möchte gern dem aus dem Präsidentenamts ausgeschiedenen Herrn Ministerpräsidenten Filbinger für seine Arbeit im Jubiläumswahljahr des Bundesrates danken und den gegenwärtigen Präsidenten zu seiner Wahl beglückwünschen sowie ihm für die neue Amtsperiode Erfolg wünschen. Ich halte es für einen glücklichen Umstand, daß Herr Kubel das nächste Vierteljahrhundert Bundesrat einleitet. Seine Anwesenheit in diesem Hause seit 1949 — darauf hat Herr Filbinger in der letzten Sitzung mit Recht hingewiesen — ist ein Stück personeller Kontinuität der Ländervertretung. Seine langjährige fachliche und politische Erfahrung wird mithelfen, daß sich das föderale Prinzip in der kommenden Zeit als ein kooperatives Prinzip bewährt. Die kommende Zeit wird schwierig sein, insbesondere auf dem Felde der wirtschaftlichen und finanziellen Kooperation; für die ganze Weltwirtschaft wird es und ist es schon die Zeit der Bewährung der Kooperation.

Wenn es die westlichen Staaten in dieser **Strukturkrise der Weltwirtschaft**, in die wir seit etwa 12 bis 15 Monaten geraten sind, nicht fertigbringen, sich auf eine gemeinsame Energiepolitik und auf eine gemeinsame Zahlungsbilanzpolitik zu einigen, dann können für manche Staaten der Welt die Wirkungen schrecklich sein, für andere weniger

(A) schrecklich, für uns vielleicht noch am wenigsten bedenklich. Das was wir an Kooperation von den anderen Staaten draußen in der Welt und von ihren Regierungen verlangen, das müßten wir wohl im eigenen Lande vormachen.

Herr Kubel hat in seiner soeben gehörten Antrittsrede sehr deutlich unseren Blick auf die gemeinschaftliche und auf die wechselseitige Verantwortung von Bund und Ländern für die Gesamtpolitik und für den Gesamtstaat gerichtet. Wir werden dieser Verantwortung nur dann gerecht, wenn wir unsere alljährlichen feierlichen Bekenntnisse zum Föderalismus in der täglichen Gesetzgebung und Regierungspraxis in weitgehende tatsächliche Zusammenarbeit umsetzen. Das Umsetzen der **föderalen Solidarität** in praktisches Handeln ist notwendig, ebenso wie wir von internationaler Solidarität in einer Strukturkrise der ganzen westlichen Weltwirtschaft nicht nur reden dürfen, sondern danach handeln müssen.

Ich will hier keinen Blick im Zorn zurückwerfen auf die im letzten Jahr in manchen Punkten sehr schwierige Zusammenarbeit, aber einen Gedanken von Herrn Ministerpräsidenten Kubel möchte ich doch aufnehmen. Mir jedenfalls hat er aus der Seele gesprochen, wenn er gesagt hat, der **Bundesrat sei nicht Konfrontationsorgan, sondern Integrationsorgan**. Ich meine, daß dieser Gedanke auch von jenen im Lande beherzigt werden sollte, die nicht in diesem Saal sitzen und die im Bundesrat etwas anderes sehen möchten als die Väter des Grundgesetzes, die ihn konstruierten, darin gesehen haben.

(B)

Ich möchte sehr betonen, daß man sich gemeinsam um die Lösung der vielfältigen und im Gewicht zunehmenden Probleme des kommenden Winters und des kommenden Jahres bemühen muß. Der Ausgleich der Lebensbedingungen und einer einheitlichen Entwicklung unseres Landes erfordern mehr denn je sorgfältige Abstimmung zwischen Bund und Ländern — insbesondere auf dem weiten Feld der Finanzverfassungswirklichkeit.

Die **Haltung der Bundesregierung** wird dabei immer getragen sein erstens vom Respekt vor den verfassungsmäßigen Rechten des Bundesrates, zweitens vom Willen zur Kooperation mit den Ländern, drittens aber auch von dem Bewußtsein der Verantwortung für den Gesamtstaat. Wir werden um so eher zu guten Lösungen der anstehenden Probleme gelangen, je mehr wir bereit sind — ich versuche einen Gedanken aufzunehmen, den Ministerpräsident Kubel am Schluß seiner Rede ausgesprochen hat —, die Anwendung der uns zur Verfügung stehenden politischen, verfassungsrechtlichen Instrumente den sich wandelnden Verhältnissen und Notwendigkeiten anzupassen. Ich stimme dem Urteil zu, daß es hier nicht auf die Veränderung des Verfassungssystems ankommt, sondern auf dessen Handhabung. Die Handhabung ist entscheidend für das, was wir daraus machen — für den gemeinsamen Erfolg.

In allen Staaten der westlichen Weltwirtschaft sind Gefährdungen des Wirtschaftssystems durch die Kumulation einer Weltinflation, die sich über eine

Reihe von Jahren entwickelt hat, mit der vollständigen Deroutierung der Zahlungsbilanzen durch die Ölpreisexlosion eingetreten. Beide Faktoren zusammen werden unser Land nicht spurlos und unbeeinflusst lassen. Wir haben aber große Möglichkeiten, durch vorsorglich gesammelte, vorsorglich gehütete Reserven diesen Auswirkungen innerhalb der Grenzen unseres Vaterlandes sehr weitgehend und erfolgreich begegnen zu können. Dies kann aber nur gelingen, wenn wir zu einer sehr weitgehenden Gemeinsamkeit und Kooperation im Geiste des gegenseitigen Respektes kommen.

Ich wäre dankbar, wenn man sich nirgendwo Zweifeln darüber hingäbe, daß Kooperation und Respekt — beides — nie allein in einer Richtung funktionieren werden.

Es wird ein **schwieriges Jahr**, es wird ein schwieriger Winter. Wenn Sie in unsere europäischen Partnerstaaten und in unsere Nachbarländer schauen und sich die dortigen finanzwirtschaftlichen, konjunkturellen, arbeitsmarktpolitischen, sozialen und innenpolitischen Entwicklungen anschauen, werden sie erkennen, daß dies kein separates deutsches Problem ist. Im Gegenteil, Sie werden erkennen, daß bei anderen die Probleme schon sehr viel manifester wurden, weil sie nicht alle im gleichen Maße Vorsorge getrieben haben. Aber man kann in dem, was um uns herum in Europa passiert, ablesen, welche Schwierigkeiten auf uns noch zukommen können. Ich wäre sehr dankbar, wenn wir den **Willen zur Kooperation** auf allen Seiten gleichermaßen ernst nehmen würden, um dieser Schwierigkeiten Herr zu werden.

(D)

Ich wünsche Ihnen, Herr Präsident Kubel, und uns allen, daß wir auf diesem Wege ein gutes Stück vorankommen.

**Präsident Kubel:** Ich darf Ihnen, Herr Bundeskanzler, für Ihre Worte danken.

Es hat sich Herr Kollege Stoltenberg gemeldet; ich darf ihm das Wort geben.

**Dr. Stoltenberg** (Schleswig-Holstein): Herr Präsident, meine Damen und Herren! Für die Schleswig-Holsteinische Landesregierung und im Einvernehmen mit den Regierungen der Länder Baden-Württemberg, Bayern, Rheinland-Pfalz und Saarland möchte ich folgendes erklären.

Der Herr Präsident des Bundesrates hat in eindrucksvoller Weise die aktuellen Aufgaben und Probleme unserer föderativen Staatsordnung dargestellt. Ein Passus seiner Ansprache gibt mir Veranlassung zu einer kurzen Bemerkung.

Die **von der Union getragenen Landesregierungen** haben sich bei ihrer Mitwirkung und Stimmabgabe im Bundesrat niemals als Instrument einer politischen Instanz außerhalb dieses Hauses angesehen. Ihre Entscheidungen fallen ausschließlich — wie auch bei den anderen Kabinetten — in den zuständigen Organen der Länder; sie lassen sich von niemandem als Machtmittel einsetzen. Politisch-programmatische Übereinstimmungen führen in vielen

- (A) Fragen auch in autonomer Entscheidungsfindung zu einer entsprechenden Beurteilung von Gesetzesfragen im Bundesrat wie im Bundestag. Dies gilt nach den Erfahrungen der letzten Jahre, insbesondere auch nach 1969, für beide großen politischen Gruppierungen unseres Staates.

Ich möchte auch die Bemerkung unterstreichen, daß der Bundesrat nicht ein Konfrontationsorgan ist, sondern ein Integrationsorgan. Wenn wir allerdings das Ziel der Integration im Verhältnis der Gesetzgebungsorgane und Verfassungsorgane zueinander erreichen wollen, setzt das einen intensiven Beitrag aller voraus.

Ich möchte in diesem Zusammenhang im Anschluß an die Bemerkung des Herrn Bundeskanzlers der Erwartung gegenüber Bundestag und Bundesregierung Ausdruck geben, daß auch **Initiativgesetze des Bundesrates in angemessener Frist behandelt** werden. Ich verweise als Beispiel darauf, daß wir mit einer sehr großen Mehrheit vor jetzt fast zwei Jahren aufgrund eines Antrags der Länder Niedersachsen, Bayern und Schleswig-Holstein eine **Novellierung des Stabilitätsgesetzes** vorgeschlagen haben. Im federführenden Ausschuß des Bundestages ist aufgrund eines Votums der Bundesregierung beschlossen worden, diesen Antrag nicht weiter zu verfolgen.

Dieses eine Beispiel zeigt, daß dieser Wunsch begründet ist, daß auch dies der Integration dient — unabhängig von der inhaltlichen Bewertung solcher Anträge.

- (B) Aber ich möchte noch einmal in Übereinstimmung mit den Ausführungen des Herrn Präsidenten ausdrücklich feststellen: In einer Zeit wachsender wirtschaftlicher und sozialer Spannungen ist es wichtig, daß die verfassungsmäßigen Formen der Meinungsbildung voll beachtet, wechselseitig über politische Fronten hinweg anerkannt werden und daß der Bereich der Kooperation über die Grenzen politischer Parteien, der Länder und der Verfassungsorgane hinweg ständig erweitert wird.

**Präsident Kubel:** Das Wort hat Herr Kollege Koschnick. Meine Damen und Herren, ich habe das Gefühl, wir werden direkt noch ein Parlament!

**Koschnick** (Bremen): Herr Präsident, meine sehr verehrten Damen und Herren! Ich kann nicht für eine Vielzahl von Ländern sprechen; ich spreche nur für Bremen.

Ich begrüße außerordentlich Ihre Ansprache, Herr Präsident, weil sie uns noch einmal vergewissert, daß die Funktion des Bundesrates heute im Verfassungssystem unserer politischen Aufgaben liegt. Ich begrüße auch außerordentlich die Erklärung des Herrn Ministerpräsidenten Stoltenberg, daß sich die CDU/CSU-geführten Regierungen nicht als ein Instrument anderer Organe empfinden. Ich wäre sehr dankbar, Herr Kollege Stoltenberg, wenn Sie das Ihren Parteivorständen klarmachen würden, damit nicht nach jeder Abstimmung im Bundestag gesagt wird: Im Bundesrat bringen wir das zu Fall!

**Präsident Kubel:** Es scheint, daß damit die Aussprache geschlossen ist. — Ich bitte um Nachsicht; Herr Bundeskanzler, Sie bekommen selbstverständlich das Wort.

**Schmidt,** Bundeskanzler: Herr Präsident, meine Damen und Herren! Herr Ministerpräsident Stoltenberg sah Veranlassung, an eine **Gesetzesinitiative des Bundesrates** zu erinnern, die bisher die Hürden der Gesetzgebung nicht passiert hat. Sie wird sie vielleicht auch so nicht passieren.

Herr Stoltenberg muß jeder Bundesregierung zugestehen, daß sie in Abwägung gesamtstaatlicher Verantwortung bisweilen — wenn auch die Gesetzgebungsstatistik vielleicht nur Promillesätze ausweisen wird — Gesetzesinitiativen so kommentiert, daß sie nicht zum Zuge führen. Ich habe Statistiken in Erinnerung, die Herr Ministerpräsident Filbinger über die Zahl der Gesetze verbreitet hat, die der Bundesrat schließlich doch zu Fall gebracht habe; es seien nur sehr wenige gewesen, sagte Herr Filbinger. Dieses Recht steht allen zu.

Das ist aber nicht eine Frage der Handhabung von Rechten, sondern das ist eine Frage der Abwägung von Notwendigkeiten und Interessen. Ich will nicht ausschließen, daß diese Novelle in anderer Form oder leicht veränderten Inhaltes doch zum Zuge kommt. Es handelt sich um die **differenzierte Handhabung von stabilitätspolitischen Instrumenten** in der Fläche. Nur, Herr Stoltenberg kann sicher sein, daß wir uns in den letzten Jahren mit diesem Problem wirklich herumgeschlagen haben. Seine Landesregierung war ja auch daran beteiligt — genauso wie die Bayerische Staatsregierung und andere auch. Es ist also kein Problem, das durch Liegenlassen vernachlässigt worden wäre.

Ich möchte noch eine zweite Bemerkung machen. Ich habe eben gehört, was Herr Stoltenberg, vorher Herr Kubel und zuletzt Herr Koschnick über die **integrative Rolle des Bundesrates** gesagt haben. Aber ich bitte doch die vereinigten Ministerpräsidenten, Bürgermeister und Senatspräsidenten, sich einmal zu überlegen, wohin sie eigentlich geraten, wenn es zur ständigen Übung in diesem Hause wird, zwischen **A-Ländern** und **B-Ländern** zu unterscheiden. Dies hat es zu der Zeit, in der ich einer Landesregierung angehört habe, nicht gegeben. Das ist nur eine **Camouflage der Fraktionsbildung im Bundesrat**. Ich bitte Sie, sich zu fragen, ob die integrativen Erklärungen, die Sie hier abgeben, in Übereinstimmung mit der Praxis stehen.

**Präsident Kubel:** Dazu Herr Filbinger und Herr Stoltenberg!

**Dr. Filbinger** (Baden-Württemberg): Herr Präsident, meine sehr verehrten Damen und Herren! Ich nehme das Wort des Herrn Bundesratspräsidenten vom **Bundesrat als Parlament** auf. Ich begrüße es, daß wir hier eine lebendige Diskussion bekommen — auch noch bereichert durch den letzten Beitrag des Herrn Bundeskanzlers.

(A) Jedes Parlament ist so, wie sein Selbstverständnis von sich entfaltet worden ist. Ich glaube, es ist wichtig, daß der Bundesrat sein eigenes Selbstverständnis auch deutlich artikuliert. Daß dabei die Akzente einmal verschieden gesetzt werden, ist eine andere Frage.

Ich fühle mich doch veranlaßt, jetzt noch ein Wort zu der von dem Herrn Bundeskanzler angesprochenen **Fraktionsbildung** im Bundestag, die sich hier im Bundesrat fortsetze, in die Debatte zu werfen. Dieses, Herr Bundeskanzler und meine sehr verehrten Damen und Herren, ist nicht der Fall, soweit die Länder in Rede stehen, für die zu sprechen ich die Ehre habe.

Worum geht es hier im Bundesrat? Es geht darum, daß wir die Möglichkeit haben, zu den Grundsatzfragen unserer Politik unsere Auffassung darzutun, und daß wir nach bestem Wissen und Gewissen jeweils bei jeder einzelnen Sachfrage uns prüfen: Wie stellen wir uns ein? Nun stelle ich aber die Frage an Sie, Herr Bundeskanzler, und an meine Herren Kollegen von den einzelnen Ländern: Sollen wir denn hier im Bundesrat ein politisches Nullum darstellen? Soll das einzelne Land etwa, wenn es um die Mitbestimmung geht, darauf verzichten, eine eigene, wohl durchdachte Meinung zu artikulieren?

(Zuruf: Eine eigene, ja!)

(B) Soll ich, wenn diese meine Meinung mit anderen im Bundestag geäußerten politischen Meinungen übereinstimmt, darauf verzichten, sie hier zu artikulieren — nur deshalb, weil sie möglicherweise kontrovers zu dem sein könnte, was die Bundesregierung sagt? Die Mitbestimmung wäre ein solches Beispiel, aber auch § 218 StGB. Soll ich darauf verzichten, soll das von mir vertretene Land Baden-Württemberg darauf verzichten, seine **von der Bundestagsmehrheit abweichende Meinung** in bezug auf den Schutz des ungeborenen Lebens hier zu artikulieren und in Anträgen zum Ausdruck zu bringen?

Es gibt aber auch **Gegenbeispiele**; es gibt die Beispiele, wo der Bundesrat und die CDU/CSU-regierten Länder konform mit dem, was der Bundestag und die Bundesregierung vorgetragen haben, gestimmt haben, etwa beim Bundeshaushalt. Ich erwähne das Energiesicherungsgesetz, wo dieses Haus innerhalb von 48 Stunden unter Verzicht auf jede Form und Frist, die uns sonst zu unserem Schutze eingeräumt sind, bereit war zu tagen und zuzustimmen, um die Bundesregierung in einer schwierigen Situation zu unterstützen, ebenso wie wir das bei allen Dingen getan haben, die stabilitätspolitisch von uns ein gemeinsames Vorgehen verlangt haben. Ein **hohes Maß an Loyalität** gerade im Blick auf dieses Vorgehen ist jeweils von den Bundesländern, die von der CDU/CSU regiert werden, gezeigt worden.

Meine sehr verehrten Damen und Herren, ich glaube, es ist durchaus förderlich, wenn wir anhand von konkreten Abstimmungsmaterien einmal vor Augen führen, daß pauschale Urteile, hier sei ein verlängerter Arm der Opposition, nicht zutreffen; sie sind ebenso falsch wie jenes historische Vor-

urteil, daß die Regierung in der Regel eine über den Parteien stehende sachliche Meinung vertrete und daß die Opposition eine unsachliche, parteipolitisch gebundene Auffassung vertrete. Einer der führenden sozialdemokratischen Rechtsdenker, Gustav Radbruch, hat vor fünfzig Jahren einmal gesagt, daß eine solche Äußerung die „Lebenslüge“ des Obrigkeitsstaates darstelle.

Meine Damen und Herren, politisches Urteil, politisches Verhalten ist legitimerweise bei der Bundesregierung, bei den Koalitionsfraktionen ebenso wie bei der Oppositionsfraktion vom parteipolitischen Denken getragen. Wenn wir politisch urteilen, dann tun wir das als Männer, die Parteien angehören, die legitime Mitträger unserer Verfassung sind, ebenfalls in legitimer Art und Weise.

**Präsident Kubel:** Meine Damen und Herren! Bevor ich weiter das Wort gebe, erlauben Sie mir die Bemerkung, daß ich mich außerordentlich geehrt fühle, daß zum ersten Mal seit Bestehen des Bundesrates die Antrittsansprache des Präsidenten diskutiert wird!

(Heiterkeit)

Mir scheint, daß die Fristen, innerhalb derer wir unsere Vorlagen bearbeiten müssen, es uns außerordentlich erschweren, die aufgeworfenen Probleme — ich freue mich, daß sie wirklich von allen als in der Luft liegend empfunden werden — hier auszudiskutieren. Ich möchte andererseits durchaus gern, daß solches geschieht; aber dann nicht in irgendwelchen Zirkeln, sondern in den Gremien, die unsere Verfassung dafür vorsieht. Vielleicht sollten wir uns Gedanken darüber machen, wie wir das bewältigen. (D)

Ich habe nun noch zwei Wortmeldungen. — Herr Stoltenberg zieht zurück. Herr Kollege Kühn!

**Kühn** (Nordrhein-Westfalen): Meine Damen und Herren, ich will nur eine Bemerkung machen. Wir sind ja hier schließlich keine Versammlung von Katzen, die um den heißen Brei herumgehen, und ich halte nicht viel von den freiherzigen Erklärungen: „Wir sind ein Integrationsorgan und kein Konfrontationsorgan“. Das sollten wir sein. Und dennoch: wir leben in einem Zustand relativen Gleichgewichts der politischen Kräfte in der Bundesrepublik, und da ist es natürlich verständlich, daß wir auch hier in diesem Saal aus dem ruhigen Seniorenklima der Vergangenheit gelegentlich in die härtere Konfrontationsform der Auseinandersetzungen kommen.

Das darf ich nicht nur für mich sagen, sondern zum ersten Mal eigentlich wird eine solche Erklärung abgegeben. Von seiten meiner politischen Freunde hat hier noch niemand gestanden und gesagt: „Ich gebe im Namen dieser oder jener Gruppe von Ländern eine Erklärung ab“. Hier hat jeder für sich gestanden. Dennoch: wenn ich es auch ablehne, in **Gruppen von A-Ländern** oder **B-Ländern** zu sprechen, so wissen wir alle, daß wir keine politischen Eunuchen sind. Jeder von uns ist politisch geprägt, und wenn wir hier oben stehen, dann tun wir das

- (A) nicht in der chemisch gesäuberten Form der Vertretung nur von Länderinteressen, sondern wir stehen hier auch als Menschen, die eine Gesinnung und auch ein parteipolitisches Bekenntnis haben. Das wollen wir doch nicht verstecken.

Im übrigen bedauere ich es, wenn **Gruppen-erklärungen** abgegeben werden, ja sogar wenn wir gezwungen sind, im Namen aller Bürger unseres Landes zu sprechen. Wenn eine Regierung ihre fünf oder wieviel Stimmen auch immer hier gebündelt abgibt, dann müssen wir das gelegentlich auch in Fragen tun, die ganz allein in den **Entscheidungsbereich des individuellen Gewissens** gehören. Sie, Herr Kollege Filbinger, haben soeben den **§ 218 StGB** genannt. Ich muß Ihnen sagen: ich habe mich beschwert gefühlt, hier im Namen des Landes ein gebündeltes Votum abgeben zu müssen. Ich fühle mich außerstande, für alle Bürger des Landes Nordrhein-Westfalen in dieser Frage meine Stimme zu erheben, weil hier wirklich nur das Gewissen entscheiden kann. Deshalb ist dies eine Frage, die ich eigentlich nur im Deutschen Bundestag entschieden sehen möchte, dort, wo man wenigstens das einzelne Gewissen eines jeden Abgeordneten wertet, während ich als Regierungschef nicht einmal für alle Mitglieder meines Kabinetts hier ein Votum geben kann, weil die Gewissensdifferenzierung auch durch solche Organe geht.

Im übrigen noch einmal: Wir sind keine Versammlung von Katzen, die um den heißen Brei herumgehen. Daß wir hier auch in konfrontierten Gegensätzen miteinander sprechen, sollte uns nicht beschweren.

(B)

**Präsident Kubel:** Meine Damen und Herren, gehen wir nun an unsere Aufgaben, die uns aus der Tagesordnung bevorstehen!

Punkt 2 der Tagesordnung:

Erstes Gesetz zur **Reform des Strafverfahrensrechts** (1. StVRG) (Drucksache 676/74).

Den Bericht des Rechtsausschusses erstattet Herr Senator Dr. Klug, Hamburg.

**Prof. Dr. Klug** (Hamburg), Berichterstatter: Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Der Deutsche Bundestag hat am 18. Oktober 1974 das Erste Gesetz zur Reform des Strafverfahrensrechts beschlossen. Er hat dabei die Vorschläge des Bundesrates aus dem ersten Durchgang nur zu einem Teil berücksichtigt.

Das Gesetz verfolgt das **Ziel**, durch ein Bündel zahlreicher Einzelmaßnahmen die Strafverfahren im Interesse einer Verbesserung der Verbrechensbekämpfung und im Interesse des Beschuldigten zu straffen und zu beschleunigen, ferner die verfahrensrechtliche Stellung des Verurteilten im Wiederaufnahmeverfahren zu verbessern und schließlich die Vorschriften über die Organisation und Besetzung des Schwurgerichts sowie die Auswahl der Schöffen den veränderten Verhältnissen anzupassen. Schwer-

punkte des Gesetzes sind vor allem die Abschaffung der gerichtlichen Voruntersuchung, die Übertragung der gegenwärtig dem Richter vorbehaltenen Befugnissen im Ermittlungsverfahren auf den Staatsanwalt, die Beseitigung der staatsanwaltschaftlichen Schlußanhörung und des Schlußgehörs sowie die bereits erwähnten Änderungen im Bereich des Wiederaufnahmerechts und des Gerichtsverfassungsrechts. Die Staatsanwaltschaft erhält insbesondere die Befugnis zur Durchsicht der Papiere des von der Untersuchung Betroffenen. Für Zeugen und Sachverständige besteht künftig die Pflicht, vor dem Staatsanwalt zu erscheinen und auszusagen. Die Staatsanwaltschaft kann die Einhaltung dieser Pflicht mit Zwangsmitteln durchsetzen — freiheitsbeschränkende allerdings kann nur der Richter auf Antrag der Staatsanwaltschaft anordnen —, und auch der Beschuldigte wird in Zukunft grundsätzlich verpflichtet sein, Vorladungen der Staatsanwaltschaft Folge zu leisten. Den im Regierungsentwurf enthaltenen Vorschlag, die Nebenklagebefugnis einzuschränken, hat der Bundestag nicht übernommen.

Der Rechtsausschuß empfiehlt dem Bundesrat, zu dem Gesetz aus mehreren Gründen die **Einberufung des Vermittlungsausschusses** zu verlangen. In zwei Punkten sollte dies geschehen, um Vorschläge des Bundesrates aus dem ersten Durchgang durchzusetzen, die der Bundestag nicht aufgegriffen hat.

Der neue **§ 153 f** der Strafprozeßordnung in der Fassung des Artikels 1 Nr. 39, der eine neue Einstellungsmöglichkeit gegenüber sogenannten „**Kronzeugen**“ im Rahmen der **Verfolgung von Betäubungsmitteldelikten** vorsieht, sollte gestrichen werden, weil diese Vorschrift in der Praxis zu kaum überwindbaren Schwierigkeiten führen muß und darüber hinaus die Gefahr in sich birgt, daß die mit ihr verbundene Durchbrechung des Legalitätsprinzips künftig auf weitere Deliktsgruppen ausgedehnt wird. Meine Damen und Herren, der Kronzeuge ist ein Institut, das es bisher in unserem kontinentalen Strafverfahrensrecht, insbesondere im deutschen Strafverfahrensrecht, nicht gegeben hat. Wir geraten hier auf eine schiefe Ebene, so meine ich und so meint der Rechtsausschuß in seiner Mehrheit, wenn wir dieses gefährliche Institut einführen, und sei es pragmatisch noch so naheliegend.

Gestrichen werden sollte ferner im Bereich des **Wiederaufnahmerechts** der durch Artikel 1 Nr. 92 neu eingefügte **§ 364 c** der Strafprozeßordnung, der eine sehr weitgehende **Ermittlungspflicht der Staatsanwaltschaft** zur Vorbereitung eines Wiederaufnahmeverfahrens begründet. Diese Regelung, eine sehr fortschrittliche Regelung, würde zu zahlreichen — das muß man eben auch sehen — größtenteils unbegründeten Anträgen auf Ermittlungshilfe Anlaß geben und damit zu Personalanforderungen führen, denen die Justiz auf Grund der derzeitigen Haushaltslage nicht entsprechen kann. Eine Gefährdung der staatsanwaltschaftlichen Aufgaben auf dem Gebiet der Strafverfolgung, und zwar gerade auch solcher Aufgaben, wie sie dieses Gesetz neu auf die Staatsanwaltschaft überträgt, kann unter diesen Voraussetzungen nicht ausgeschlossen werden.

(C)

(D)

(A) In drei weiteren Punkten soll der Vermittlungsausschuß nach den Empfehlungen des Rechtsausschusses mit dem Ziel angerufen werden, die Fassung der Regierungsvorlage wiederherzustellen. Es geht dabei um die Streichung des erst anlässlich der zweiten Lesung im Plenum des Bundestages in das Gesetz eingefügten § 161 b der Strafprozeßordnung, wonach dem Verteidiger bei staatsanwaltschaftlichen Zeugen- und Sachverständigenvernehmungen grundsätzlich die Anwesenheit zu ermöglichen ist; ferner um die Einschränkung der Nebenklagebefugnis sowie um die strafrechtliche Gleichstellung der vorsätzlich falschen Aussage eines Zeugen oder Sachverständigen vor dem Staatsanwalt mit einer solchen Aussage vor dem Gericht. Wegen der Gründe, die im einzelnen für diese Empfehlungen maßgebend waren, sowie wegen der weiteren Gründe, aus denen der Rechtsausschuß eine Anrufung des Vermittlungsausschusses für erforderlich erachtet, darf ich auf die Ihnen vorliegende Drucksache 676/1/74 verweisen.

Ich bitte Sie, den Empfehlungen des Rechtsausschusses zu folgen.

**Präsident Kubel:** Vielen Dank! Herr Minister Hemfler aus Hessen hat das Wort.

**Hemfler (Hessen):** Herr Präsident! Meine Damen! Meine Herren! Für das Land Hessen sprechend, möchte ich zunächst Bundesregierung und Bundestag Dank dafür aussprechen, daß mit dem Ersten Strafverfahrensreformgesetz ein erster Anfang zur **(B) Straffung und Beschleunigung unseres Strafprozesses** gemacht wurde. Ich möchte zugleich die Hoffnung und den Wunsch äußern, daß dieses Gesetz, trotz der voraussichtlichen Anrufung des Vermittlungsausschusses, von den Gesetzgebungsgremien noch so frühzeitig verabschiedet werden wird, daß es am 1. Januar 1975 in Kraft treten kann. Wir alle wissen, wie sehr Ansehen und Effektivität unserer Straffjustiz darunter leiden, daß allzu oft eine zu lange Zeit von der Tatbegehung bis zum rechtskräftigen Urteil vergeht, was den — ohnehin unstrittenen — generalpräventiven Effekt von Strafe erheblich beeinträchtigt und zugleich die auf die Persönlichkeit des Täters zur Zeit der Tat gerichtete Einwirkung des Urteilsspruches erschwert. Symptomatisch ist die Tatsache, daß sich der diesjährige deutsche Juristentag mit dem Thema der Großverfahren beschäftigte, obgleich die dortigen Beratungen für meine Begriffe nicht das erbracht haben, was nach meiner Meinung zur Lösung dieser Probleme notwendig wäre. Auch das uns zur Beratung vorliegende Gesetz kann nur ein Anfang sein. Gesetzliche und organisatorische Maßnahmen sind in weiterem Umfange zu finden, um der Straffjustiz wieder Anspruch auf den Stellenwert in unserer Rechts- und Sozialordnung einzuräumen, der ihr in einem Rechtsstaat zukommen sollte.

Meine sehr verehrten Damen und Herren, Hessen stimmt den meisten Vorschlägen des Rechtsausschusses zur Anrufung des Vermittlungsausschusses zu. Lassen Sie mich jedoch zu zwei Punkten näher Stellung nehmen.

Zusammen mit der Mehrheit der anderen Bundesländer wenden wir uns entschieden **(C) gegen die Einführung des Instituts des sog. „Kronzeugen“** in die deutsche Strafprozeßordnung. Niemand von uns verkennt, daß moderne, neue Formen der Kriminalität, insbesondere auf dem Rauschgiftsektor, auch neue Strategien der Strafverfolgungsorgane erforderlich machen. Dagegen können Gesichtspunkte, die lediglich rechtsdogmatischer oder systematischer Natur sind, nicht ins Feld geführt werden. So wehren wir uns auch nicht deshalb gegen die mögliche Strafflosigkeit des Kronzeugen, weil es so etwas bisher in der Strafprozeßordnung nicht gegeben hat. Vielmehr sind wir bestimmt von der Furcht — das hat der Herr Berichterstatter ebenfalls angeschnitten —, daß mit dem zunächst auf Rauschgiftdelikte beschränkten § 153 f StPO ein Tor geschaffen wird, das eines Tages auch für andere Delikte offensteht — sogar offenstehen muß — und daß damit der Moralität der Strafverfolgungsorgane erhebliche Gefahren drohen.

Die Staatsanwaltschaft ist kein Handelsinstitut, wo man sich für Gefälligkeiten von Strafe freikaufen kann. Das gilt unabhängig davon, welchen Strafzweck man als dominant ansieht. Gerade wenn man aber überhaupt an die möglichen Strafzwecke denkt, muß die Frage erlaubt sein, wie man es rechtfertigen will, denjenigen Straftäter, der gar nicht aus Einsicht oder innerer Umkehr nunmehr plötzlich der Staatsanwaltschaft hilft, sondern der dies um seines blanken Vorteils willen tut, damit er also straflos bleibt, der durchaus später seine Rauschgifttaten wiederholen will, wie man also einen solchen nach wie vor der Rechtsordnung feindlich gesinnten Menschen mit Anstand unverfolgt lassen will. Der Staat würde sich mit dem **Tauschgeschäft „Aussage gegen Straffreiheit“** um der Pragmatik willen auf eine Ebene mit dem Straftäter stellen. Der Staat ist nicht Geschäftspartner von Rauschgifttätern. Es kann nicht gut für das bisher integre Denken unserer Strafverfolgungsorgane sein, Wahrheit gegen staatlichen Strafanspruch erkaufen zu können und egoistisches Sich-aus-der-Schlinge-Ziehen honorieren zu müssen. Die Erfahrungen, die in manchen Ländern mit der Straffreiheit des Kronzeugen hierzu gemacht wurden, sollten uns allen zu denken geben. So sind es nicht nur die in der Begründung zu dem entsprechenden Vorschlag des Rechtsausschusses dargelegten praktischen Bedenken, die für eine Streichung des in dem Gesetzesbeschluß vorgesehenen § 153 f StPO sprechen, sondern es ist vor allem die Sorge um das Ansehen und um das Funktionieren der Strafverfolgungsbehörden, die uns hierzu den Vermittlungsausschuß anrufen läßt. **(D)**

Der zweite Punkt, den ich ansprechen möchte, ist die **strafrechtliche Bewertung der Zeugenaussage vor dem Staatsanwalt**. Wir begrüßen die Stärkung der Stellung der Staatsanwaltschaft, die der vorliegende Gesetzesbeschluß damit herbeiführt, daß die Staatsanwaltschaft auch Zeugen oder Sachverständige zur Vernehmung im Ermittlungsverfahren laden kann. Nur: Wer A sagt, sollte auch B sagen. Effektiv wird jene Änderung erst dadurch, daß der Zeuge nicht nur zur Aussage überhaupt, sondern daß er zur wahr-

(A) heitsgemäßen Aussage verpflichtet wird. Hierzu ist die strafrechtliche Sanktionierung ein, wenn überhaupt, adäquates Mittel. Man kann nicht hiergegen einwenden, die Ermittlungsergebnisse seien erst in der Hauptverhandlung festzuschreiben, und es bestünde die Gefahr, daß der Zeuge, der im Ermittlungsverfahren nicht wahrheitsgemäß ausgesagt habe, später nicht mehr von seiner Aussage „herunterkäme“, wenn ich einmal diesen saloppen Ausdruck gebrauchen darf. Damit wird das Wesen des Ermittlungsverfahrens verkannt. Schließlich ist es keine Materialsammelungsprozedur, an deren Ende eine Story für geübliche Leser herauskommt, sondern es handelt sich um ein von staatlichen Hoheitsträgern geleitetes Verfahren, dessen Ziel die für den betroffenen Beschuldigten schwerwiegende Entscheidung über Einstellung oder Anklage darstellt. Hier ist es nicht mehr als recht und billig, die Wahrheit zu verlangen und Falschaussagen strafrechtlich nicht minder relevant zu behandeln als solche vor dem Ermittlungs- oder dem bisherigen Untersuchungsrichter. Hessen wird also auch in diesem Punkt die vom Rechtsausschuß vorgeschlagene Anrufung des Vermittlungsausschusses befürworten.

Lediglich der Empfehlung zu Punkt 4 der Empfehlungsdruksache vermag unser Land nicht zu folgen, da wir der Auffassung sind, daß es schon heute wenigstens eine nobile officium der Staatsanwaltschaft ist, Verdachtsmomenten, die zu einem **Wiederaufnahmeverfahren** führen könnten, von einer gewissen Wahrscheinlichkeitsschwelle ab nachzugehen und dem hierbei behilflich zu sein, der nicht genügend Geld hat, um auf seine Kosten einen Rechtsanwalt oder einen Privatdetektiv mit der Aufklärung seiner Angelegenheit zu betrauen.

(B)

Im übrigen ist Hessen mit der Mehrheit der Länder in der Anrufung des Vermittlungsausschusses zu diesem Gesetzesbeschluß einig. Ich darf abschließend meine Genugtuung darüber zum Ausdruck bringen, daß bei den Beratungen zu diesem Gesetz überall parteipolitische Differenzen der Landesregierungen zurückgestanden sind und daß bei allen das Bestreben vorhanden war, einen gemeinsamen Weg zu finden, um die Strafjustiz in der Bundesrepublik wirksamer zu gestalten.

**Präsident Kubel:** Ich bitte nun um Aufmerksamkeit für Herrn Bundesminister Dr. Vogel.

**Dr. Vogel,** Bundesminister der Justiz: Herr Präsident, meine sehr verehrten Damen und Herren, in Anbetracht der fortgeschrittenen Zeit gebe ich den Text meiner Rede zu Protokoll \*).

**Präsident Kubel:** Mir tut es leid, daß es keine Beifallskundgebung gibt!

Weitere Wortmeldungen liegen nicht vor. Wir wollen über die Frage abstimmen, ob der Vermittlungsausschuß angerufen werden soll. Wer diesem Antrag beitrifft, den bitte ich um ein Handzeichen. — Das ist die Mehrheit.

\*) Anlage 1

Wir kommen dann zu den einzelnen Anrufungsgründen.

Druksache 676/1/74 Ziffer 1! — Die Mehrheit.

Ziff. 2 a und b! — Mehrheit.

Ziff. 3! — Mehrheit.

Ziff. 4 a bis d! — Mehrheit.

Ziff. 5 a und b! — Mehrheit.

Ziff. 6! — Mehrheit.

Ziff. 7! — Mehrheit.

Demnach hat der Bundesrat **beschlossen**, zu dem Gesetz **die Einberufung des Vermittlungsausschusses** gemäß Art. 77 Abs. 2 GG aus den soeben angenommenen Gründen zu verlangen.

Wir haben dann noch über die Empfehlung des Rechtsausschusses unter II der Druksache 676/1/74 abzustimmen. Der Rechtsausschuß empfiehlt **festzustellen, daß das Gesetz der Zustimmung des Bundesrates** gemäß Art. 84 Abs. 1 GG **bedarf**. Wird dieser Empfehlung widersprochen? — Das ist nicht der Fall; es ist so **beschlossen**.

Punkt 3 der Tagesordnung:

Zweites Gesetz über den Kündigungsschutz für Mietverhältnisse über Wohnraum (**Zweites Wohnraumkündigungsschutzgesetz** — 2. WKSchG) (Druksache 679/74, zu Druksache 679/74)

Berichterstatter für den Rechtsausschuß ist wiederum Herr Senator Dr. Klug, Hamburg.

(D)

**Prof. Dr. Klug** (Hamburg), Berichterstatter: Herr Präsident, meine Damen und Herren! Am 17. Oktober dieses Jahres hat der Deutsche Bundestag das Zweite Gesetz über den Kündigungsschutz für Mietverhältnisse über Wohnraum beschlossen. Dabei hat er weitgehend die Vorschläge des Bundesrates aus dem ersten Durchgang berücksichtigt.

Das Gesetz übernimmt die bisher bis zum 31. Dezember 1974 befristeten Regelungen des 1. Wohnraumkündigungsschutzgesetzes mit verschiedenen Änderungen als **Dauerrecht**. Die wichtigsten Punkte sind: ein Mietverhältnis über Wohnraum, mit Ausnahme von Einliegerwohnungen und Räumen innerhalb der vom Vermieter selbst bewohnten Wohnung, kann der Vermieter nur kündigen, wenn er ein berechtigtes Interesse an der Beendigung des Mietverhältnisses hat; eine Kündigung mit dem Ziel einer Mieterhöhung ist ausgeschlossen. Der Vermieter kann eine Erhöhung der Miete allerdings verlangen, wenn diese seit einem Jahr nicht erhöht worden ist und die geforderte höhere Miete die ortsübliche Miete für eine vergleichbare Wohnung — dies ist die Definition der Vergleichsmiete — nicht übersteigt. Bei einer Modernisierung der Wohnung ist eine Mieterhöhung um jährlich 14 v. H. der aufgewendeten Kosten zulässig. Künftige Zinserhöhungen für dinglich gesicherte Baudarlehen können auf die Mieter umgelegt werden. Die in München und Hamburg noch bestehende Mietpreisbindung für Altbau-



(A) wohnungen wird nicht verlängert. Um eine allmähliche Überleitung in das allgemein geltende Mietrecht zu gewährleisten, wird in Hamburg und München für zwei Jahre eine Mieterhöhung bis zur ortsüblichen Vergleichsmiete auf 10 v. H. der bisher preisrechtlich zulässigen Grundmiete begrenzt.

Im Rechtsausschuß des Bundesrates haben verschiedene Anträge, den Vermittlungsausschuß anzurufen, keine Mehrheit gefunden. So ist es insbesondere abgelehnt worden, die Ausnahme vom Kündigungsschutz für Einliegerwohnungen zu streichen, Wohnheime öffentlicher oder gemeinnütziger Träger von den Vorschriften über den Kündigungsschutz und über die Mieterhöhung auszunehmen, die Umlage erhöhter Fremdkapitalkosten auf die Mieter nicht zu gestatten und das Gesetz bis zum 31. Dezember 1977 zu befristen.

Der Rechtsausschuß empfiehlt deshalb, einen Antrag auf Anrufung des Vermittlungsausschusses nicht zu stellen. Für den Fall jedoch, daß der Vermittlungsausschuß aus anderen Gründen angerufen wird, schlägt der Rechtsausschuß die Einberufung des Vermittlungsausschusses auch mit dem Ziel vor, Artikel 3 § 4 Abs. 2 Satz 2 und § 9 Abs. 2 zur Klarstellung zu ändern. Wegen der Einzelheiten darf ich auf die Ihnen vorliegende Drucksache 679/1/74 verweisen. Ich bitte Sie, der Empfehlung des Rechtsausschusses zu folgen.

**Präsident Kubel:** Das Wort hat Herr Bundesjustizminister Dr. Vogel.

(B)

**Dr. Vogel,** Bundesminister der Justiz: Herr Präsident, meine sehr verehrten Damen und Herren! Der Gesetzentwurf, der Ihnen heute im zweiten Durchgang vorliegt, berührt einen Lebensbereich von zentraler Bedeutung. Seine Regelungen betreffen das tägliche Leben von mehr als 40 Millionen Menschen, die in unserem Lande zur Miete wohnen, aber auch von Millionen von Vermietern. Vermietern, unter denen sich übrigens nicht nur große Unternehmen und Eigentümer, sondern durchaus auch kleine Leute befinden.

Gerade deshalb begrüßt die Bundesregierung, daß das vorliegende Gesetzeswerk die einmütige Billigung des gesamten Bundestags gefunden hat. Sie sieht darin ein deutliches Anzeichen dafür, daß in einer wichtigen gesellschaftspolitischen Frage ein vernünftiger Interessenausgleich erreicht worden ist, der sich an den Grundprinzipien unserer Verfassung orientiert. Demgemäß respektiert der Entwurf die vom Grundgesetz geschützte Institution des Eigentums. Er macht aber auch mit der Sozialbindung des Eigentums und dem Recht des Mieters auf freie und ungestörte Entfaltung ernst. Schließlich behält er auch die wirtschaftlichen Aspekte im Auge. Immerhin stellt der Mietwohnungsbestand der Bundesrepublik einen Wert von Hunderten von Milliarden DM und damit einen erheblichen Teil unseres Volksvermögens dar. Diese Werte bedürfen gerade auch im Interesse der Mieter der Erhaltung, der Pflege und der Erneuerung in dem Sinne, daß neue

Wohnungen auch in Zukunft aus privater Initiative nach Maßgabe des Bedarfs geschaffen werden. (C)

Dieser **Ausgleich** hat in **folgenden Regelungen** seinen Niederschlag gefunden:

1. Der vertragstreue Mieter soll seine Wohnung nur aufgeben müssen, wenn der Vermieter daran ein berechtigtes Interesse hat und dies im Streitfall vor Gericht beweist.
2. Für Vermieter, die mit ihren Mietern in der eigenen Wohnung oder in einem Zweifamilienhaus sozusagen auf Tuchfühlung leben, gilt eine erleichterte Kündigungsmöglichkeit.
3. Mieterhöhungen dürfen nicht mit Kündigungsdrohungen erzwungen werden. Sie sind vielmehr in einem gesonderten Verfahren zu behandeln und dürfen grundsätzlich die ortsübliche Vergleichsmiete nicht übersteigen. Die Ermittlung dieser Vergleichsmiete ist gegenüber den bisherigen Vorschriften wesentlich erleichtert worden.
4. Die Modernisierung von Mietwohnungen ist durch eine klare Berechnungs- und Umlegungsvorschrift erleichtert.

Endlich ist auch für Hamburg und München eine praktikable Übergangsregelung normiert worden. Die Bundesregierung hält es für sehr wahrscheinlich, daß die Anwendung der Vergleichsmietvorschriften in beiden Städten nur zu Mietsteigerungen führen wird, die in aller Regel unter der vorgesehenen Höchstgrenze von 10 % bleiben.

Herr Präsident, meine sehr verehrten Damen und Herren! Gesetze sollen der Rechtssicherheit, der materiellen Gerechtigkeit und dem inneren Frieden dienen. Ich bin überzeugt, daß die vorliegende Mietrechtsnovelle diesen Postulaten entspricht, daß sie die Zahl und die Heftigkeit der Konflikte vermindern und so Millionen unserer Mitbürger das tägliche Leben leichter und erträglicher machen wird. (D)

Von dieser Überzeugung ist offenbar auch der Rechtsausschuß des Bundesrates bei seiner Empfehlung ausgegangen, der Bundesrat möge einen Antrag gemäß Art. 77 Abs. 2 GG nicht stellen. Sollte der Bundesrat entgegen dieser Empfehlung heute doch den Vermittlungsausschuß anrufen, so sollte alles geschehen, um dennoch das alsbaldige und rechtzeitige Inkrafttreten des Gesetzes noch in diesem Jahr zu erreichen. Die Bundesregierung ist bereit, dazu ihren Beitrag zu leisten. Ihre vom Bundestag einstimmig gebilligte Grundkonzeption wird sie dabei allerdings nicht zur Disposition stellen können.

**Präsident Kubel:** Ums Wort hat Herr Minister Becker (Saarland) gebeten.

**Becker** (Saarland): Herr Präsident, meine sehr verehrten Damen und Herren! Der Ihnen vorliegende **Antrag des Saarlandes auf Anrufung des Vermittlungsausschusses** hat zum Ziel, das Gesetz bis zum 31. Dezember 1977 zu befristen. Ich darf insoweit auf die Ihnen vorliegende Begründung verweisen.

(A) Lassen Sie mich aber zusätzlich noch folgendes herausstellen. An den materiellen Regelungen der Rechtsbeziehungen zwischen Vermieter und Mieter ändert sich durch den Antrag nichts. Die **Befristung** soll lediglich dazu führen, daß **in drei Jahren** zwangsläufig überprüft wird, wieweit die jetzigen Regelungen sich bewährt haben, wieweit sie verbessert bzw. geändert werden müssen. Hierzu geben folgende Tatsachen, die unserer Ansicht nach wohnungspolitisch von großer Tragweite sind, Anlaß: In den vergangenen 20 Jahren von 1950 bis 1970 lag die Bundesrepublik in der Wohnungsbauleistung an der Spitze aller Länder der Welt. Es wurden jährlich etwa 192 Wohnungen je 1000 Einwohner neu gebaut.

Dies führte in den genannten 20 Jahren zu mehr als einer Verdoppelung des Wohnungsbestandes. Während 1950 in der Bundesrepublik auf eine Person nur 0,8 Wohnraum entfiel, waren es 1956 bereits ein Raum, 1968 1,4 Räume und 1972 1,5 Räume. Bei dieser Zahl sind die Zweit- und Ferienwohnungen nicht mitgerechnet. Zum Vergleich mag die Zahl aus dem Jahre 1927 angeführt werden: 1927 entfiel ein halber Wohnraum auf einen Einwohner. Auf die in der Bundesrepublik leerstehenden Wohnungen von rund 250 000 bis 300 000 sei hier nur am Rande verwiesen; und zwar handelt es sich um große wie um kleine, um billige wie um teure, um Wohnungen in Neu- wie in Altbauten.

Dieses Verhältnis von Einwohner zu Wohnraum wird sich künftig noch weiter verbessern. Die in den nächsten Jahren sinkende Einwohnerzahl wird zu einer noch günstigeren **Belegungsdichte** führen. In wohnungspolitischer Hinsicht befürchtet die Regierung des Saarlandes, daß der Gesetzentwurf dazu führen wird, die Privatinitiative auf dem Gebiete des Mietwohnungsbaues zu lähmen. Niemand kann das wollen! Im Interesse unserer Wirtschaft nicht, besonders aber im Interesse unserer Mieter nicht!

(B) Welche Bedeutung kommt der **privaten Initiative** bei der **Schaffung von Mietwohnraum** zu? 70 % außerhalb der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft seit 1950 und über die Hälfte, nämlich 53 % im Rahmen des sozialen Wohnungsbaues seit 1957 gehen auf die Initiative der privaten Hand zurück. Ein wachsendes Desinteresse der privaten Bauherren muß daher unter allen Umständen vermieden werden. Der Rückgang an Baugenehmigungen im letzten Jahr um etwa 40 % sollte Anlaß genug sein, alles zu vermeiden, was diese Entwicklung fördern kann. Meines Erachtens kann nicht bestritten werden, daß das Gesetz diese Entwicklung fördert, wenn aus dem bisher befristeten Ausnahmerecht ein Dauerrecht mit so einschneidenden Eingriffen in die Rechte der Investoren gemacht wird. Deshalb hält die Regierung des Saarlandes es für unerlässlich, vor allem im Hinblick auf die gegenwärtige Situation, zunächst einmal eine Befristung des Gesetzes bis zum Jahre 1977 vorzusehen, um eine erneute Überprüfung anhand der dreijährigen Erfahrung vornehmen zu können.

Und einen weiteren Punkt für eine Befristung des Gesetzes möchte ich anführen. Entgegen der Be-

hauptung in der Begründung des Regierungsentwurfs hat sich das bisher geltende Wohnraumkündigungsschutzgesetz nicht bewährt. Die Bestimmungen über die Mieterhöhung haben sich als weithin unpraktikabel erwiesen. In der Auslegung, die sie durch die überwiegende Rechtsprechung erfahren haben, sind sie den berechtigten Interessen der Vermieter nicht gerecht geworden; dies hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluß vom 23. April 1974 ausdrücklich bestätigt. Ob die in dem Gesetzesbeschluß des Bundestages vorgesehenen Änderungen diese Mängel in befriedigender Weise auszuräumen vermögen, muß sich erst erweisen.

Alle diese Überlegungen müssen dazu führen, nach einer angemessenen Zeit das Gesetz zu überprüfen. Diese Zeit sollte auch genutzt werden, das verfassungsrechtliche Grundproblem erneut zu überdenken und die verfassungsrechtlichen Bedenken auszuräumen.

Wenn das **Bundesverfassungsgericht** in der Begründung der Entscheidung zu einer zwar nicht angenommenen Verfassungsbeschwerde zu Art. 1 § 1 Wohnraumkündigungsschutzgesetz ausgeführt hat,

die Neuregelung führe im Hinblick auf ihre Befristung nicht zu einer unverhältnismäßigen Beschneidung der Handlungsfreiheit im Bereich der Eigentumsordnung und sei auch zumutbar,

so drängt sich doch im Umkehrschluß die Frage auf, ob nicht die Kündigungsbeschränkungen als künftiges Dauerrecht zu einer unverhältnismäßigen Beschneidung der Handlungsfreiheit im Bereich der Eigentumsordnung, mithin also zu einer Verletzung (D) der Eigentumsgarantie des Art. 14 Grundgesetz führen würden.

Bei der **Abgrenzung von Sozialpflichtigkeit** des Eigentums einerseits und **Eigentumsgarantie** andererseits kann und darf nicht übersehen werden, daß der Umfang und das Maß der Sozialpflichtigkeit des Eigentums nicht ein für allemal starr und eindeutig festliegen: In Notzeiten wird die Sozialpflichtigkeit des Eigentums immer zu Lasten der Eigentumsgarantie stärker in den Vordergrund treten müssen.

Damit stellt sich, insbesondere nach der erwähnten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts die Frage, ob die unter dem Eindruck eines erheblichen Wohnungsfehlbestandes, also in Notzeiten zustande gekommene Regelung des Wohnraumkündigungsschutzgesetzes bei den geänderten Marktverhältnissen, nämlich bei einem Überangebot an Wohnraum, noch einen sachgerechten Ausgleich der Interessen von Vermieter und Mieter darstellt. Der lapidare Hinweis auf die Sozialstaatsverpflichtung nach Art. 20 Abs. 1 GG, die in Art. 14 GG ja bereits zum Tragen gekommen ist, vermag jedenfalls die bestehenden Bedenken nicht auszuräumen. Hier herrscht zumindest keineswegs unbestrittene Klarheit, und das sollte Grund genug sein, diese Regelung über einen weiteren, nicht zu kurzen Zeitraum zu erproben und auf Grund der damit gewonnenen Erfahrungen zu prüfen, ob eine Übernahme als Dauerrecht richtig ist und diese Übernahme nicht die

## (A) Grenzen der Sozialpflichtigkeit des Eigentums sprengt.

Ich darf zusammenfassen. Es geht bei dem Antrag nicht darum, die materiellen Regelungen des Vermieter-Mieter-Verhältnisses, so wie sie in der Vorlage getroffen sind, zu ändern. Der Antrag benachteiligt weder Mieter noch Vermieter. Er schafft lediglich die Voraussetzung dafür, daß nach drei Jahren die bis dahin gemachten Erfahrungen im Interesse beider Mietparteien als gesicherte Grundlage für eine abschließende Regelung verwertet werden können. Ich greife ein Wort aus der Rede des Herrn Präsidenten auf: Wir sollten uns vor übereilten Reformen hüten.

**Präsident Kubel:** Das Wort wird weiter nicht gewünscht.

Für den Fall, daß der Vermittlungsausschuß auch aus anderen Gründen angerufen wird, liegt ein Eventualantrag des Rechtsausschusses vor. Die unbedingte Anrufung des Vermittlungsausschusses beantragen das Land Schleswig-Holstein in Drucksache 679/2/74, der Freistaat Bayern in Drucksache 679/3/74, das Saarland in Drucksache 679/4/74. Wir haben dann noch über den Entschließungsantrag des Freistaates Bayern in Drucksache 679/5/74 abzustimmen, der nur für den Fall gestellt wird, daß der Vermittlungsausschuß nicht angerufen wird. In diesem Falle, beim Entschließungsantrag, würden die Stimmen Berlins mitgezählt.

(B)

Wer also den Vermittlungsausschuß anrufen will, den bitte ich um ein Handzeichen. — Das ist die Mehrheit. Da die Mehrheit allgemein für die Anrufung des Vermittlungsausschusses ist, stimmen wir nunmehr über die vorliegenden Anträge im einzelnen ab. Ich rufe zunächst den Antrag Bayerns in Drucksache 679/3/74 auf und weise darauf hin, daß unter Ziffer 1 § 564 b Abs. 7 neu gefaßt werden soll. Wer den bayerischen Antrag unterstützt, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist die Mehrheit.

Wir stimmen dann über den Antrag Schleswig-Holsteins in Drucksache 679/2/74 ab. Wer stimmt zu? — Das ist die Mehrheit.

Ich rufe jetzt den Antrag des Saarlandes in Drucksache 679/4/74 auf. Wer stimmt zu? — Auch das ist die Mehrheit.

Da die unbedingte Anrufung des Vermittlungsausschusses beschlossen wurde, ist nunmehr über die Eventualvorschläge des Rechtsausschusses in Drucksache 679/1/74 unter Abschnitt II abzustimmen. Wer Ziff. 1 zustimmen will, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist die Mehrheit. Zu Ziff. 2! — Das ist auch die Mehrheit.

Demnach hat der Bundesrat **beschlossen**, zu dem Gesetz **die Einberufung des Vermittlungsausschusses** aus den soeben angenommenen Gründen **zu verlangen**.

## Punkt 4 der Tagesordnung:

(C)

Gesetz über die Agrarberichterstattung  
(Agrarberichterstattungsgesetz — AgrBG)  
(Drucksache 674/74).

Wird dazu das Wort gewünscht? — Bitte sehr, Herr Staatssekretär Logemann.

**Logemann**, Parl. Staatssekretär beim Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten: Herr Präsident, meine sehr geehrten Damen und Herren! Der Bundesrat hat den Gesetzentwurf über die Agrarberichterstattung im ersten Durchgang sehr gründlich beraten und verschiedene Änderungen vorgeschlagen. Diese wurden von der Bundesregierung weitgehend übernommen, so daß der Agrarausschuß des Bundesrates in seiner Sitzung am 17. Oktober nach gründlicher Beratung einstimmig Zustimmung empfohlen hat, nachdem der Deutsche Bundestag den Gesetzentwurf am 10. Oktober in zweiter und dritter Lesung ebenfalls einstimmig verabschiedet hatte.

Ich danke den verschiedenen Ausschüssen des Bundesrates für die sehr gründliche und sachkundige Beratung des Gesetzentwurfs und bitte nunmehr Sie, meine sehr geehrten Damen und Herren, dem eilbedürftigen Gesetz in der vorliegenden Form Ihre Zustimmung zu geben. Die nationalen Erfordernisse in Bund und Ländern wie auch die rechtlichen und politischen Verpflichtungen gegenüber der EG dulden keinen Aufschub mehr; sie erfordern vielmehr das **unverzügliche Inkrafttreten des Gesetzes**. Die Statistischen Landesämter und das Statistische Bundesamt haben die Vorarbeiten zur ersten Agrarberichterstattung 1975 bereits so weit vorge- (D) trieben, daß diese planmäßig durchgeführt werden kann, sobald das Gesetz verkündet ist.

Die Durchführung ist nach der **Richtlinie über die EG-Strukturerhebung 1975** nicht hinauszuschieben. Sie selbst hier im Bundesrat haben diesem Termin bei der Beratung der EG-Richtlinie auf Grund der Bundesrats-Drucksache 544/73 mit Beschluß vom 30. November 1973 zugestimmt, so daß die Bundesregierung diesen Termin in Brüssel nachdrücklich vertreten hat in der Erwartung, daß Sie folgerichtig auch dem Gesetz zustimmen, das diese Richtlinie in nationales Recht umsetzt. Dem überarbeiteten EG-Richtlinienentwurf zur Strukturerhebung 1975 haben inzwischen alle Mitgliedstaaten zugestimmt. Italien hat lediglich noch einen Vorbehalt geltend gemacht bezüglich des aus EG-Mitteln vorgesehenen Erstattungsbetrages von 12 Rechnungseinheiten je Betrieb. Dieser Vorbehalt soll in den nächsten Tagen durch eine Kompromißlösung ausgeräumt werden, so daß an der förmlichen Verabschiedung der fertig vorliegenden EG-Richtlinie in den nächsten Wochen nicht zu zweifeln ist. In dieser EG-Richtlinie waren von Anfang an getrennte Erhebungsergebnisse für alle Regierungsbezirke und die Stadtstaaten vorgeschrieben.

Auch dieser Regelung hat der Bundesrat in seiner Sitzung am 30. November 1973 mit seinem Beschluß zur Bundesrats-Drucksache 544/73 förmlich zuge-

(A) stimmt. Diese Regelung ist aber auch aus nationalen Erwägungen zwingend notwendig. Insoweit, meine sehr geehrten Damen und Herren, ist der Antrag des Landes Hamburg weder vom Termin noch von der hilfsweise beantragten regionalen Regelung her akzeptabel.

Ich möchte Sie im Namen der Bundesregierung bitten, diesem Antrag nicht zu folgen, damit das sehr eilbedürftige Gesetz sobald wie möglich verkündet werden kann. Die Bundesrepublik Deutschland hat auch hier allen Grund, konsequent europäische Agrarpolitik nicht nur zu fordern, sondern auch selbst zu verwirklichen.

**Präsident Kubel:** Das Wort wird nicht weiter gewünscht.

Hamburg beantragt in Drucksache 674/1/74 die Einberufung des Vermittlungsausschusses aus dem in Ziffer 1 oder hilfsweise aus dem in Ziffer 2 angegebenen Grunde zu verlangen.

Wer dem Antrag in Ziffer 1 der Drucksache folgen will, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist die Minderheit.

Ich bitte nunmehr um Ihr Handzeichen, wenn Sie dem Antrag Hamburgs in Ziffer 2 der Drucksache zustimmen. — Das ist auch die Minderheit.

Damit kommen wir zu der Empfehlung des Agrar Ausschusses, dem Gesetz gemäß Art. 84 Abs. 1 GG zuzustimmen.

Wer dieser Empfehlung folgen möchte, den bitte ich um das Handzeichen. — Es ist so beschlossen.

(B)

Herr Staatssekretär Logemann, ich glaube, ich befinde mich in Übereinstimmung mit dem Bundesrat, wenn ich darum bitte, in jedem Falle sorgfältig zu prüfen, wie häufig wir unsere Ämter mit statistischen Erhebungen belasten dürfen.

Zur gemeinsamen Abstimmung nach § 29 Abs. 2 der Geschäftsordnung rufe ich die in dem Umdruck 9/74 \*) zusammengefaßten Punkte auf:

5 bis 12, 16, 18 bis 24, 26, 28, 29, 32 bis 36.

Zu Punkt 20 gibt Bremen eine Erklärung zu Protokoll. \*\*)

Wer den Empfehlungen der Ausschüsse folgen möchte, den bitte ich um ein Handzeichen. — Das war die Mehrheit; es ist einstimmig so beschlossen.

Punkt 13 der Tagesordnung:

Entwurf eines Gesetzes zum Schutze des Gemeinschaftsfriedens Antrag des Freistaates Bayern (Drucksache 507/74)

**Kiesl** (Bayern), Berichterstatter: Herr Präsident, meine sehr geehrten Damen und Herren! Die Bayerische Staatsregierung hat am 26. Juni 1974 dem Bundesrat den Entwurf eines Gesetzes zum Schutze des Gemeinschaftsfriedens vorgelegt mit dem An-

trag, gemäß Art. 76 Abs. 1 GG die Einbringung dieses Entwurfs beim Deutschen Bundestag zu beschließen. Der Entwurf schlägt Änderungen des Strafgesetzbuches und des Versammlungsgesetzes vor. Mit ihnen soll der in den letzten Jahren bedrohlich gewordenen Entwicklung von gewalttätigen Menschenansammlungen und von öffentlicher Androhung und Propagierung von Gewalt wirksamer entgegengetreten werden können.

Der Rechtsausschuß und der Innenausschuß des Bundesrates haben den Entwurf eingehend erörtert. Die Beratungen des strafrechtlichen Teiles hatten im wesentlichen das folgende Ergebnis. Soweit der Entwurf in Ergänzung des Tatbestandes des Landfriedensbruchs (§ 125 StGB) denjenigen bestrafen will, der sich einer bereits gewalttätig gewordenen Menge in diesem Stadium noch anschließt oder sich aus ihr nicht entfernt, empfehlen der Rechts- und der Innenausschuß übereinstimmend, diese Erweiterung der Strafbarkeit zu streichen. Nach der Auffassung der Mehrheit in beiden Ausschüssen besteht für die Regelung des Entwurfs kein Bedürfnis, weil solche Verhaltensweisen durch den Bußgeldtatbestand des § 113 OWiG ab 1. Januar 1975 ausreichend geahndet werden könnten.

Die in den Ausschüssen vertretene Gegenmeinung sah dagegen in der Entwicklung der letzten Jahre durchaus ein Bedürfnis für eine verbesserte Regelung des Tatbestands des Landfriedensbruchs; durch die abgestufte Tatbestandsfassung werde auch sichergestellt, daß nur sozialschädliches, schuldhaftes Verhalten erfaßt wird.

(D)

Der Entwurf sieht vor, daß der Tatbestand des § 126 außer der Androhung eines gemeingefährlichen Verbrechens weitere Fälle der Androhung oder Vortäuschung schwerwiegender Straftaten umfaßt. Nach einem Votum des Rechtsausschusses soll dieser Tatbestand auch auf die Androhung oder Vortäuschung von Gewalttätigkeiten gegen Menschen oder Sachen allgemein erstreckt werden. Damit würden den öffentlichen Frieden störende Androhungen von gefährlichen Körperverletzungen — etwa durch Schlägertrupps — oder von Sachbeschädigungen z. B. Drohungen mit massenhaftem Einwerfen von Schaufenstern strafrechtlich erfaßbar. Die in diese Richtung hin erweiterte Strafbarkeit entspricht kriminalpolitischen Bedürfnissen.

Als wesentliches Ergebnis der Beratungen der Ausschüsse zum versammlungsrechtlichen Teil des Gesetzentwurfs darf ich folgende Punkte festhalten. Der Innen- und der Rechtsausschuß empfehlen die Streichung der vorgeschlagenen Ergänzung des § 1 Abs. 2 VersG, wonach das Versammlungsrecht nicht hat, „wer durch eine solche Veranstaltung Bestrebungen unterstützt, die gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung der Bundesrepublik Deutschland oder eines der Länder gerichtet sind“. Maßgebend hierfür sind Bedenken, Art. 8 Abs. 1 GG werde in unzulässiger Weise eingeschränkt und es werde eine mit Art. 18 GG nicht in Einklang stehende Verwirkung des Grundrechts statuiert.

\*) Anlage 2

\*\*) Anlage 3

(A) Zu der in Nr. 2 des Entwurfs vorgesehenen **Definition des Begriffs der öffentlichen Versammlung** schlagen die Ausschüsse Änderungen vor, die auf eine präzisere Abgrenzung gegenüber jenen Versammlungen hinzielen, die nicht-öffentlichen Charakter haben.

Beide Ausschüsse empfehlen, auf eine Legaldefinition des Begriffs der **Ausländerversammlung** zu verzichten, da hierfür kein Bedürfnis bestehe und eine gesetzliche Abgrenzung in befriedigender Weise nicht möglich sei.

Der Rechts- und der Innenausschuß wenden sich gegen die Einfügung eines § 23 in das Versammlungsgesetz, der die **Aufforderung zur Teilnahme an einer verbotenen öffentlichen Versammlung** unter Strafe stellt. Es werde damit eine durch das Dritte Strafrechtsreformgesetz getroffene Entscheidung wieder rückgängig gemacht. Rechtspolitische und rechtsdogmatische Gründe sprächen dagegen, die Aufforderung zu einer Ordnungswidrigkeit, als welche die Teilnahme an einer verbotenen Versammlung geahndet wird, unter Strafandrohung zu stellen.

Schließlich haben beide Ausschüsse noch beschlossen, die Ergänzung des § 29 VersG durch eine neue Nr. 2 zu streichen. Sie halten diese Ergänzung für überflüssig, weil der Sachverhalt des Sich-nicht-Entfernens aus einer aufgelösten Versammlung oder einem Aufzug durch die zukünftige Regelung des § 113 OWiG erfaßt werde.

Die weiteren Empfehlungen des Rechts- und des Innenausschusses bitte ich dem Protokoll zu entnehmen.

(B) Die Ausschüsse schlagen dem Bundesrat vor, den Gesetzentwurf mit den aus der Drucksache 507/1/74 ersichtlichen Änderungen gemäß Art. 76 Abs. 1 GG beim Deutschen Bundestag einzubringen.

**Präsident Kubel:** Herr Staatssekretär Kiesl spricht jetzt für den Freistaat Bayern.

**Kiesl (Bayern):** Herr Präsident, meine Damen und Herren! Für den **Freistaat Bayern** darf ich folgende Erklärung zu diesem Gesetz abgeben.

Wer die Entwicklung der innenpolitischen Sicherheitslage in unserem Lande aus der Sicht eines für die Sicherheit verantwortlichen Ministeriums aufmerksam verfolgt hat, muß feststellen, daß sich das Bild in diesen letzten Jahren nicht unerheblich verändert hat. Differenzierten die Propheten eines neuen Paradieses Ende der sechziger Jahre noch zwischen der für unvermeidlich gehaltenen Anwendung von Gewalt gegen Sachen und Gewalt gegen Menschen, so wurde von den kompromißlosen Anhängern der Diktatur des Proletariats diese Unterscheidung sehr bald als kleinbürgerlich belächelt und verachtet und als hinderlich für den Prozeß der revolutionären Beseitigung der bestehenden Gesellschaftsordnung zur Seite gelegt.

Meine Damen und Herren, **Gewalt** auch gegen **Menschen** wurde als legitimes Mittel zur Erreichung politischer Ziele zunächst nicht ausgeschlossen, dann

propagiert und schließlich auch angewandt. Ich erwähne beispielhaft die zahlreichen Brand- und Sprengstoffanschläge und sonstigen Gewalttaten der verschiedenen anarchistischen Gruppen. (C)

Jüngstes Beispiel dieser menschenverachtenden Haltung pseudo-politischer Desperados ist der gerade noch rechtzeitig verhinderte verbrecherische Anschlag auf ein Mitglied dieses Hohen Hauses in Hamburg.

Ich erinnere Sie aber auch an die **brutalen Ausschreitungen** bei Demonstrationen im September 1972 in München, April 1973 in Bonn und Februar 1974 in Frankfurt. Diese Entladungen von Gewalt sind auch das Ergebnis von planmäßig verbreiteten Schriften mit detaillierten Anleitungen zum gewaltsamen Sturz von Staat und Gesellschaft und zur physischen Vernichtung von Menschen.

Dieser Eskalation von Gewalt und Gewaltandrohung kann nach unserer Auffassung der Staat nicht freien Spielraum lassen, ohne sich letzten Endes selbst aufzugeben. Er muß unter Beweis stellen, daß er ernstlich gewillt ist, jenen, die ihn als Freiheits- und Rechtsstaat vernichten wollen, mit allen rechtlich zulässigen Mitteln zu widerstehen. Verbale Beteuerungen allein, meine Damen und Herren, genügen nicht.

Wir sind der Auffassung, daß diesen neuen, durch Gewalt gekennzeichneten Erscheinungsformen der politischen Auseinandersetzung auf zweierlei Weise Rechnung getragen werden muß. Zunächst ist die **Exekutive** gefordert: Durch verbesserte personelle und technische Ausstattung der Polizei, durch spezifische Ausbildung besonderer Einheiten und durch Entwicklung neuer Taktiken in der Bekämpfung der politischen Gewaltkriminalität. Das von den Innenministern verabschiedete Sicherheitsprogramm hat auch insoweit die richtigen Weichen gestellt. (D)

Nach unserer Auffassung ist aber auch der **Gesetzgeber** aufgerufen, den Sicherheitsorganen das gesetzliche Instrumentarium an die Hand zu geben, um diesen Staat und seine verfassungsmäßige Ordnung wirksam zu schützen.

Allein diesem Ziel will der von der Bayerischen Staatsregierung vorgelegte Gesetzentwurf dienen. Wer ihn als Ausdruck der Panikmache abwertet, verkennt die gefährliche Situation für unsere Bürger und die zu ihrem Schutz berufenen Polizeibeamten.

Wir wollen auch keine Reformen wieder „total“ beseitigen. Wir können jedoch nicht hinnehmen, was letztlich zu Lasten unserer Bürger geht und verfassungsfeindliche Kräfte nur ermuntert sowie den Agitatoren der Gewalt neue Wirkungsmöglichkeiten schafft. Aus diesem Grund schlagen wir als Ergänzung des jetzigen Tatbestandes des **Landfriedensbruchs** einen Vorfeldtatbestand vor. Wir meinen, daß nicht nur der Täter oder Teilnehmer einer Gewalttat strafwürdig ist, sondern auch derjenige, der sich einer gewalttätigen Menge anschließt. Eine mit Sturzhelmen, Schlagstöcken und Brecheisen bewaffnete Menge ist keine friedliche Demonstration, son-

(A) dern meines Erachtens der Beginn des Landfriedensbruchs.

Aus demselben Grunde schlagen wir eine modifizierte Wiederherstellung des früheren § 23 des Versammlungsgesetzes vor. Wir meinen, daß dem Gemeinschaftsfrieden weitaus mehr schadet, wer andere dazu aufhetzt, ein Versammlungsverbot zu mißachten, als derjenige, der zwar an einer verbotenen Versammlung teilnimmt, sich dabei aber friedlich verhält. Versammlungen können nur unter ganz bestimmten Voraussetzungen verboten werden. Die Praxis hat gezeigt, daß von dieser Möglichkeit nur dann Gebrauch gemacht wird, wenn schwerste Störungen der öffentlichen Sicherheit zu befürchten sind. Wer unter solchen Umständen zur Teilnahme an einer verbotenen Versammlung auffordert, begeht nach unserer Auffassung kriminelles Unrecht.

Versammlungen, die sich gegen die freiheitlich demokratische Grundordnung richten, müssen nach unserer Meinung auch untersagt werden können. Auch das Grundrecht, sich in geschlossenen Räumen friedlich und ohne Waffen zu versammeln, ist nicht schrankenlos gewährleistet. Seine Freiheitsverbürgung muß sich in die Wertordnung unseres Grundgesetzes einfügen. Schließlich ist die Erhaltung der „freiheitlich-demokratischen Grundordnung“ ein höchster, mit Verfassungsrang ausgestatteter Rechtswert. Der Vorschlag beinhaltet also keine Einschränkung des nicht einschränkbaren Grundrechts aus Art. 8 Abs. 1 GG, sondern verdeutlicht nur die sich aus der Verfassung selbst ergebenden Grenzen.

(B) Auch dem weiteren Einwand, die vorgeschlagene Regelung verstoße gegen das Grundgesetz, weil sie einer Verwirkung des Grundrechts aus Art. 8 GG gleichkomme, die auszusprechen dem Bundesverfassungsgericht nach Art. 18 GG vorbehalten ist, vermag ich nicht zu folgen. Der von einem Verbot Betroffene wird nicht in seiner Grundrechtsstellung als solcher berührt, er wird lediglich gehindert, die dem Grundrecht gezogenen Grenzen zu überschreiten. Er kann an jeder rechtmäßigen Versammlung teilnehmen. Um aber Mißdeutungen auszuschließen, haben wir zusätzlich in einem Antrag den Wortlaut dieser Bestimmung noch präzisiert.

Herr Präsident, meine sehr verehrten Damen, meine Herren! Gestatten Sie noch ein abschließendes und meines Erachtens notwendiges Wort. Die Bayerische Staatsregierung bricht mit dieser Gesetzesinitiative nicht aus der Solidarität der Landesregierungen aus. Wir wünschen im Gegenteil nichts mehr als die notwendige Solidarität aller Länder auf dem Gebiet der inneren Sicherheit. Wir würden es sehr begrüßen, wenn der Ihnen vorliegende Entwurf eine möglichst breite Zustimmung finden könnte.

**Präsident Kubel:** Das Wort hat Herr Minister Hemfler, Hessen.

**Hemfler (Hessen):** Herr Präsident, meine Damen und Herren! Bereits in der Sitzung vom 12. Juli 1974 habe ich zu dem bayerischen Gesetzentwurf Stel-

lung genommen und meine Bedenken gegen diese (C) Gesetzesinitiative zum Ausdruck gebracht. Erlauben Sie mir im Anschluß an meine damaligen Ausführungen heute noch einige ergänzende Bemerkungen.

Es gibt für die vorgeschlagenen gesetzlichen Änderungen, jedenfalls soweit es den Kernbereich des Gesetzentwurfs, den Tatbestand des Landfriedensbruchs in § 125 StGB anbelangt, keine überzeugende rechtspolitische Rechtfertigung. Dies haben auch die Beratungen in den Ausschüssen ergeben. Der Rechtsausschuß hat wie hier bereits gesagt wurde, mit Mehrheit eine Änderung des derzeit geltenden § 125 StGB abgelehnt. Er hat dies mit gutem Grund getan. — Eine Änderung der geltenden Strafbestimmung über den Landfriedensbruch würde nämlich in einem zentralen Teil unseres Strafrechts, das durch das Dritte Strafrechtsreformgesetz entscheidend weiterentwickelt worden ist, das Rad zurückdrehen und die eingeleiteten Reformbemühungen zunichte machen. Der Gesetzgeber hat es 1970 nach eingehenden Diskussionen nicht für sinnvoll gehalten, den bloßen Mitläufer oder auch den lediglich neugierigen Zuschauer bei einer Demonstration zu bestrafen. Er hat ein entsprechendes Verhalten vielmehr als den klassischen Fall einer Ordnungswidrigkeit angesehen, der mit Geldbuße zu ahnden ist.

Warum soll heute, kaum vier Jahre nach dieser wohlüberlegten und abgewogenen Gesetzesneufassung, eine erneute Änderung vorgenommen werden, die uns im wesentlichen den alten aus dem Jahre 1871, aus der Zeit des Obrigkeitsstaates, stammenden Landfriedensbruch-Tatbestand wiederbringen würde? Es sind in der Zwischenzeit, das möchte ich hier feststellen, keine entscheidenden neuen Gesichtspunkte zutage getreten, die eine andere Betrachtungsweise begründen könnten als im Jahre 1970. Es gibt auch keine rechtsstaatliche Rechtfertigung dafür, den neugierigen Zuschauer einer Demonstration zu bestrafen. Soweit dieser stört oder den polizeilichen Einsatz zur Auflösung einer unfriedlichen Demonstration behindert, ist die bezeichnete gesetzliche Handhabe in Form eines Bußgeldtatbestandes gegeben. (D)

Mit allem Nachdruck sprechen wir uns daher gegen die vorgeschlagene Änderung des § 125 StGB aus. Wir sind nicht bereit, eingeleitete Reformen ohne Not und berechtigten Anlaß rückgängig zu machen. Wir sind auch nicht bereit, bloße Mitläufer oder neugierige Zuschauer zu bestrafen. Dabei möchte ich besonders betonen, daß auch wir die rowdyhaften, zum Teil sogar kriminellen Ausschreitungen, die etwa in Frankfurt stattgefunden haben, auf das schärfste verurteilen. Diese Täter sollen und werden mit aller Schärfe bestraft werden. Dazu reicht auch die jetzige Fassung des § 125 StGB aus.

Darüber hinaus haben wir hinsichtlich der beabsichtigten Neufassung auch systematische Bedenken. Es kann nicht richtig sein, in einer Strafbestimmung nebeneinander und nahezu gleichrangig den Gewalttäter selbst und den neugierigen aber untätigen Zuschauer zu erfassen. Die zu schützenden Rechtsgüter sind zu verschieden; der öffent-

(A) liche Friede auf der einen Seite und der ungehinderte polizeiliche Einsatz auf der anderen Seite haben bei weitem nicht das gleiche Schutzbedürfnis, die Verletzung dieser Rechtsgüter bei weitem nicht den gleichen Unrechtsgehalt.

Schließlich bestehen auch große Bedenken hinsichtlich der Effektivität und praktischen Handhabung der vorgeschlagenen Gesetzesänderung im Bereich des § 125 StGB. Die Polizei wäre mit Sicherheit bei Erfüllung ihrer Aufgaben mit einer so ergänzten Vorschrift überfordert und würde vermutlich auch ständig gegen das Legalitätsprinzip, das bei Umwandlung in einen Straftatbestand auch von ihr zu beachten wäre, verstoßen. Sie müßte bei einer Vielzahl von Personen vorläufige Festnahmen, zumindest aber Personalienfeststellungen durchführen, Maßnahmen, die sie angesichts einer unfriedlichen und auf Gewalttätigkeiten ausgerichteten Demonstration von ihrer zu diesem Zeitpunkt viel wichtigeren Aufgabe, nämlich der Feststellung der für die Gewalttätigkeiten Verantwortlichen, abhalten könnten.

Letzten Endes sollte auch beachtet werden, daß es kaum möglich sein dürfte, auch dem namentlich bekannten Verdächtigen die Verwirklichung des neuen Straftatbestandes zu beweisen. Der Nachweis muß sich — nur so kann die vorgeschlagene Neuregelung verstanden werden — auch darauf beziehen, daß der Täter gewußt hat, daß Gewalttätigkeiten aus der Menge mit vereinten Kräften begangen worden sind, daß die Menge die Handlungen unterstützt hat, und schließlich, daß diese Unterstützung in einer die öffentliche Sicherheit gefährdenden Weise geschehen ist. Infolgedessen bleibt dem Verdächtigen immer die kaum zu wiederlegende Einlassung, er habe sich gerade entfernen wollen, dies sei ihm nur wegen der Menschenmasse nicht gelungen, oder er habe nicht gewußt, was sich an der Spitze der Demonstration ereignet habe. Da jeder Irrtum über Tatbestandsmerkmale vorsatzabschließend ist, müßte der Täter bei dieser Sachlage freigesprochen werden.

(B) Aus den genannten Gründen können wir auch den im Rechtsausschuß gestellten **Alternativantrag** zur Einführung eines **neuen § 115 StGB** nicht unterstützen. Dieser Antrag unterscheidet sich nur in Nuancen von dem bayerischen Entwurf. Auch er will im Kern, wie der bayerische Entwurf, den bloßen Mitläufer oder den neugierigen Zuschauer bestrafen.

Der bayerische Entwurf eines Gesetzes zum Schutze des Gemeinschaftsfriedens bringt auch in seinen weiteren Änderungsvorschlägen keine entscheidende Verbesserung gegenüber dem derzeitigen Rechtszustand. Die Ausdehnung der Strafbarkeitsgrenzen auf sogenannte **Gewaltbefürworter** im vorgeschlagenen § 130 a StGB ist keine Verbesserung. Wir laufen bei Einführung einer solchen Bestimmung Gefahr, ein partielles Gesinnungsstrafrecht zu bekommen, ganz abgesehen davon, daß das unter Strafe gestellte Verhalten in der vorgeschlagenen Vorschrift durch das geltende Recht (§§ 48, 111 StGB) weitgehend abgedeckt ist.

(C) Wir können auch keine Verbesserung in dem versammlungsrechtlichen Teil des Gesetzentwurfs sehen. Die vorgeschlagene unterschiedliche Behandlung von Deutschen und **Ausländern** im Versammlungsrecht kann angesichts der zunehmenden Integration der europäischen Staaten doch nur einen Rückschritt bedeuten.

Faßt man also nach den Beratungen in den Ausschüssen die in die Empfehlung des Rechtsausschusses aufgenommenen gesetzlichen Änderungsvorschläge zusammen, so ist festzustellen, daß nur einige wenige, für sich genommen wenig wichtige Änderungen bleiben, der Gesetzentwurf im Kernbereich aber mit guten Gründen als gescheitert anzusehen ist. Wir sehen deshalb auch keinen Sinn darin, den in der Empfehlung des Rechtsausschusses so beschnittenen Gesetzentwurf zur weiteren Beratung in den Bundestag einzubringen. Das Land Hessen wird gegen die Einbringung stimmen.

**Präsident Kubel:** Das Wort hat Herr Senator Professor Klug.

**Prof. Dr. Klug** (Hamburg): Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Das Land Hamburg sieht sich nicht in der Lage, dem von der Bayerischen Staatsregierung vorgelegten Entwurf eines Gesetzes zum Schutze des Gemeinschaftsfriedens zuzustimmen. Hierfür sind im wesentlichen folgende Gründe maßgebend.

(D) Der Gesetzesinitiative Bayerns liegt die Prämisse zugrunde — Sie haben das soeben auch in dem Referat des Herrn Vertreters der Staatsregierung von Bayern gehört —, die Entwicklung der letzten Jahre sei von einer die öffentliche Sicherheit in erheblichem Maße beeinträchtigenden Steigerung in der **Anwendung und Propagierung von Gewalt** gekennzeichnet, und mit der vorliegenden Novelle müsse nunmehr der Versuch unternommen werden, die nach Meinung ihrer Initiatoren beeinträchtigte innere Sicherheit dadurch wiederzugewinnen, daß durch eine Reform von wichtigen Vorschriften des Straf- und Versammlungsrechts sowohl der Polizei als auch den Strafverfolgungsbehörden und Gerichten schärfere Mittel zur Bekämpfung gewaltsamer Übergriffe an die Hand gegeben werden. Dahinter steht ersichtlich der Gedanke, daß die im Dritten Strafrechtsreformgesetz erfolgte Liberalisierung unseres Demonstrationsrechts über das Ziel hinausgeschossen sei und in wesentlichen Teilbereichen nunmehr wieder verschärft werden müsse.

Eine genaue Analyse der Lage zeigt jedoch — hier muß ich dem Herrn Vertreter der Bayerischen Staatsregierung deutlich widersprechen —, daß die von der Bayerischen Staatsregierung gegebene Einschätzung der tatsächlichen Entwicklung unzutreffend ist. Die in unseren Tagen — etwa in Frankfurt am Main — zu beobachtenden Demonstrationen, bei denen es zu Gewalttätigkeiten gekommen ist, sollen gewiß nicht verniedlicht werden. Unübersehbar aber ist, meine ich, die Tatsache, daß die Zahl der unfriedlichen Demonstrationen seit den Tagen der großen Studentenunruhen — nicht nur bei uns,

(A) auch in unseren Nachbarländern — rückläufig wurde, und zwar ganz erheblich. Daran ist nicht vorbeizukommen: Die Entwicklung bei den Demonstrationen hat die **Richtigkeit der seinerzeitigen Reform** nicht nur nicht in Frage gestellt, sondern sogar bestätigt. Man kann sich manchmal des Eindrucks nicht erwehren, als habe man vielerorts schon wieder vergessen, was sich Ende der 60er Jahre in den Universitäten und auf den Straßen abspielte.

Im übrigen aber muß gesagt werden, daß die bayerische Gesetzesinitiative keineswegs geeignet wäre, zur wirksameren Bekämpfung gewaltsamer Übergriffe bei Demonstrationen beizutragen.

Ich darf Sie daran erinnern, daß wir mit dem Dritten Strafrechtsreformgesetz einen bedeutenden Schritt zur rechtsstaatlichen Verbesserung unseres Strafrechts unternommen haben. Er stand unter der Devise: Fort von Schuldvermutung! Und fort von Verdachtsstrafe! Dieser nötige Reinigungsprozeß war seinerzeit längst überfällig gegenüber den verkrusteten Strukturen aus dem vergangenen Jahrhundert in diesem Bereich.

Bei dem auch im Mittelpunkt der bayerischen Initiative stehenden § 125 ist damals zu Recht die Reform in der Weise durchgeführt worden, daß klar zwischen strafflosen Mitläufern und selbstverständlich weiterhin strafbar aktiven Beteiligten unterschieden wird. Nur noch die Handlungen der Gewalttätigen und — dies ist an sich schon ein kühner Schritt weiter — der „Anheizer“ bleiben seit der Reform kriminalisiert. Das ist das geltende Recht.

(B) Gerade dieses will nun allerdings der vorliegende Gesetzesentwurf revidieren. Bei einer Annahme des bayerischen Gesetzesvorschlags würde der **Landfriedensbruchs-Tatbestand** wiederum als Massendelikt ausgestaltet und auch den nur neugierigen oder beobachtenden Teilnehmer einer Demonstration, aus der heraus Gewalttätigkeiten begangen worden sind, dem unterschiedslosen Zugriff der Strafverfolgungsbehörden ausliefern. Daß hierfür ein kriminalpolitisches Bedürfnis nicht gesehen werden kann, sollte nach meiner Überzeugung auf der Hand liegen. Es kommt hinzu, daß wir die Situation in der Öffentlichkeit trotz nicht zu leugnender Exzesse einer kleinen Gruppe in Einzelfällen als insgesamt weder bedrohlich noch besorgniserregend ansehen können. Ich meine, daß die Verhältnisse doch wohl auch in Bayern nicht andere sind. Zur Bekämpfung des allein gefährlichen harten Kerns sind jedoch die bestehenden gesetzlichen Regelungen durchaus angemessen und ausreichend und werden auch entsprechend angewandt. Es besteht kein begründeter Anlaß, den Landfriedensbruchs-Tatbestand nunmehr wiederum zum Massendelikt umzugestalten und damit die wesentlichen Ziele unserer seinerzeitigen Strafrechtsreform zunichte zu machen.

Wenn gesagt wird, durch die vorgeschlagenen Änderungen solle die **Arbeit der Polizei** erleichtert werden, so ist dem entgegenzuhalten, daß dies allein niemals der Grund dafür sein kann, Verhaltensweisen, die kein kriminelles Unrecht darstellen, wiederum zu pönalisieren. Vor allem aber kann es

in einem Rechtsstaat nicht zulässig sein, zur Erleichterung der Beweisführung das Erfordernis, tatbestandsmäßiges und schuldhaftes Verhalten dem Täter oder seinem Gehilfen nachzuweisen, dadurch einzuschränken oder gar überflüssig zu machen, daß die bloße Anwesenheit des Demonstranten als Nachweis für seine Schuld genügt. Wenn wir das zulassen, dann gleiten wir zurück in obrigkeitstaatliche Vorstellungen längst vergangener Zeiten; denn das wäre in der Tat die Wiederbelebung von Schuldvermutung und Verdachtsbestrafung.

Meine Damen und Herren, der Hamburger Innenminister hat auf Grund der Hamburger Erfahrungen klipp und klar mir gegenüber bei den entsprechenden Beratungen erklärt, die **Hamburger Polizei** ist dank ihrer modernen technischen Ausstattung und psychologischen Schulung nicht auf eine solche Gesetzesänderung angewiesen. Sie braucht dieses nicht, um so erfolgreich, wie das bis heute der Fall ist, gegen unfriedlich gewordene Demonstrationen kämpfen zu können.

Diese Argumente gelten unvermindert auch gegenüber jenem Vorschlag, der zwar § 125 StGB unangestastet lassen möchte, andererseits jedoch in einem § 115 StGB einen neuen **Auflauf-Tatbestand** mit gleicher Strafdrohung zu schaffen. Auch hier würde ein neues Massendelikt geschaffen, das sich vom bayerischen Vorschlag nur dadurch unterscheidet, daß die Anforderungen im subjektiven Bereich erheblich geringer sind, so daß es praktikabler gehandhabt werden könnte. Zudem wird vermieden, die Täter als „Landfriedensbrecher“ zu kennzeichnen. In der größeren Praktikabilität der Vorschrift liegt aber auch die Gefahr, daß hierdurch der undifferenzierten und damit unerwünschten Verfolgung von friedlichen Demonstranten Tor und Tür geöffnet wird. Das in einem solchen Auflauf-Tatbestand fälschlich zur Kriminalität hochstilisierte Verhalten kann doch wohl äußersten Falles eine Ordnungswidrigkeit sein.

Lassen Sie mich sodann aus dem Bereich der vorgeschlagenen Änderungen zum Versammlungsrecht nur die besonderen Bestimmungen zur Regelung sogenannter **Ausländerversammlungen** herausgreifen.

Es ist richtig, daß es Ausländerzusammenschlüsse in der Bundesrepublik gibt, deren Ziele mit den Grundsätzen unserer Verfassung nicht übereinstimmen. Solche Konstellationen bedürfen der Beobachtung und gegebenenfalls selbstverständlich auch der Bekämpfung. Hierfür wird jedoch im einzelnen der Nachweis einer verbotenen und gefährlichen Tätigkeit erforderlich sein. Es ist nicht zulässig, Ausländerversammlungen einem Sonderstatus mit bedenklich erweiterten Eingriffsmöglichkeiten für die Polizei zu unterstellen. Solche Regelungen sind überflüssig und können dem Bilde der Bundesrepublik in der Öffentlichkeit und vornehmlich im Ausland nur abträglich sein. Wenn demgegenüber argumentiert wird, Ausländer nähmen nicht am Grundrecht der Versammlungsfreiheit des Grundgesetzes teil, eine Sonderbehandlung sei vom Grundgesetz daher durchaus beabsichtigt, so ist dem entgegenzuhalten, daß die Väter unseres Grundgesetzes im Jahre 1949



(A) wohl kaum damit gerechnet haben, daß ausländische Staatsangehörige in einem derartigen Umfang in unser Land strömen würden. Dies hat die gesellschaftlichen Verhältnisse geändert, und darauf muß Rücksicht genommen werden. Auf Grund der völlig anderen tatsächlichen Situation von damals hat das Grundgesetz des Jahres 1949 keine präjudizierende Vorentscheidung für oder gegen die Versammlungsmöglichkeiten von Ausländern in unserem Lande treffen wollen. Für den Fall, daß nicht bereits die bayerische Gesetzesinitiative insgesamt der Ablehnung verfällt, bitte ich Sie daher um Unterstützung des Antrages des Landes Hamburg auf ersatzlose Streichung der §§ 5 a und 13 a des Versammlungsgesetzes in der Fassung der vorliegenden Gesetzesinitiative.

Lassen Sie mich bitte zusammenfassen. Der bayerische Gesetzesvorschlag ist nicht geeignet den Schutz vor Gewaltkriminalität zu verbessern, und zwar deshalb nicht, weil es sich bei dem gefährlichen Phänomen der Gewaltkriminalität im wesentlichen um kein Problem des Demonstrationsstrafrechts handelt.

Der Herr Vertreter der Bayerischen Staatsregierung hat mich hier apostrophiert wegen meiner Konfrontation mit einem Hamburger **Sprengstoffanschlag**, der auf mich gerichtet war. Meine Damen und Herren, für die Abwehr und für die Vorbeugung vor solchen schwerstkriminellen Handlungsweisen bedarf es doch nicht einer Reform des Demonstrationsstrafrechts. Für die Bekämpfung aggressiver Aktionen von Anarchistengangs, die um sich schießen und vor Sprengstoffanschlägen nicht zurückschrecken, ist eine Veränderung des Demonstrationsstrafrechts völlig ungeeignet und daher absolut überflüssig. Hier können wir eingreifen mit der Strafdrohung bis hin zum versuchten Mord, für den lebenslängliche Freiheitsstrafe verhängt werden kann. Das sind die Instrumente, die die Strafjustiz braucht, um derartige gefährliche Entwicklungen einzudämmen.

Hinzu kommt, daß der bayerische Gesetzesvorschlag den Gemeinschaftsfrieden, wie ich meine, nicht nur nicht schützt, sondern sogar gefährdet; denn die Kriminalisierung von Demonstranten über Schuldvermutungen und Verdachtsstrafen kann in der Praxis bei harmlosen Demonstranten zu Solidarisierungen führen mit solchen, die Gewalttätigkeiten begehen. Das aber dient weder dem Rechtsfrieden, noch kann es im Interesse unserer Polizei liegen.

**Präsident Kubel:** Ich erteile jetzt das Wort dem Parlamentarischen Staatssekretär beim Bundesjustizminister, Herrn Dr. de With.

**Dr. de With,** Parl. Staatssekretär beim Bundesminister der Justiz: Herr Präsident, meine sehr verehrten Damen und Herren, gestatten Sie mir einige Anmerkungen zum **strafrechtlichen Teil** der Vorlage, insonderheit nachdem dieser Entwurf hier einige Aufmerksamkeit gefunden hat.

(C) Die Bundesregierung unterstützt mit großem Nachdruck jedwede Anstrengung, die darauf gerichtet ist, Gewaltanwendung und die Propagierung von Gewaltanwendung zu unterbinden. Selbstverständlich müssen dabei auch die Mittel des Strafrechts ausgeschöpft werden.

Soweit der bayerische Entwurf dem Ziele dient, Lücken im Strafrechtsschutz zu schließen, findet er deshalb meine volle Unterstützung. Eine Überprüfung der Strafvorschriften des Besonderen Teils des Strafgesetzbuches ergibt jedoch, daß nach den bisherigen Erfahrungen die **Anwendung von Gewalt** und damit **Gewalttaten** ausreichend mit Strafe bedroht sind. Diese Feststellung gilt insbesondere auch für Gewalttaten, die im Rahmen von unfriedlichen Demonstrationen begangen werden.

Problematisch ist nur, ob alle Fälle der **Androhung** und der **Propagierung von Gewalt** hinreichend pönalisiert sind. Dieses Problem darf allerdings in seiner Größenordnung nicht überschätzt werden. Gerade bei der Propagierung von Gewalt können — je nach Sachlage — eine Reihe von Strafvorschriften zur Anwendung kommen. Ich erwähne hier nur die Regelungen über Anstiftung und Beihilfe, aber auch § 111 StGB, der die Aufforderung zu Straftaten unter Strafe stellt. Darüber hinaus hat das Vierte Gesetz zur Reform des Strafrechts aus dem Jahre 1973 den § 131 StGB ins Strafgesetzbuch eingefügt. Diese Vorschrift enthält ein strafrechtlich abgesichertes allgemeines Verbreitungsverbot für exzessive Gewaltdarstellungen. Das vorhandene Potential an Strafvorschriften deckt damit den größten Bereich auch der Fälle der Propagierung von Gewalt ab. (D)

Sicher scheint mir allerdings, daß nicht alle Fälle der **Befürwortung von Gewalttaten** oder der **Anleitung** zu solchen Gewalttaten strafrechtlich erfaßt sind. Das Anliegen, auch diese Fälle zu pönalisieren, ist deshalb grundsätzlich berechtigt. Dies gilt insbesondere für die Verbreitung von Anleitungen, die schwerste Straftaten bis ins einzelne schildern und damit einen Anreiz zur Begehung solcher Straftaten geben. Bei der Prüfung der Frage, wie die festgestellte Lücke zu schließen ist, dürfen die Möglichkeiten des Strafrechts allerdings nicht zu hoch veranschlagt werden; denn die in Frage kommenden Strafvorschriften müssen einerseits dem Schutz der individuellen Rechtsgüter und der öffentlichen Sicherheit Rechnung tragen; sie dürfen andererseits jedoch das Grundrecht der freien Meinungsäußerung nicht verletzen.

Diese zuletzt genannte Gefahr wäre gegeben, stellte der Gesetzgeber pauschal die Befürwortung von Gewalttätigkeiten unter Strafe. Der Begriff „Befürwortung“ ist relativ unbestimmt, so daß mit Schwierigkeiten in der praktischen Handhabung zu rechnen wäre, wenn eine Strafvorschrift allein auf ihn abstellen würde. Es würde deshalb für die Strafverfolgungsbehörden, insbesondere für die Polizei beim ersten Zugriff, nicht immer leicht sein, solche Handlungen hinreichend sicher zu erkennen, die bewußt andere zur Gewaltanwendung stimulieren wollen; denn nur solche Handlungen können und sollen durch neue Strafvorschriften erfaßt werden.

(A) Diese Schwierigkeiten bei der Auslegung des Begriffs „Befürwortung“ könnten allenfalls dann hingenommen werden, wenn der neue Tatbestand der Gewaltbefürwortung und der Anleitung zu Straftaten in rechtsstaatlicher Weise eingegrenzt würde. Dies könnte etwa in der Weise geschehen, wie es der vom Bundesministerium der Justiz erarbeitete Vorschlag eines § 130 a StGB vorsieht, der von der bayerischen Initiative im Prinzip aufgenommen worden ist.

Schließlich noch eine Bemerkung zur Strafvorschrift gegen den **Landfriedensbruch**. Nach Auffassung der Bundesregierung kann eine Änderung dieses Straftatbestandes — das ist § 125 des StGB — keinen wirksamen Beitrag zum Schutze der Rechtsgüter und zur Wahrung des Rechtsfriedens leisten. Niemand bestreitet — das sei festgestellt —, daß es in den vergangenen Jahren bei Demonstrationen und Menschenansammlungen zu bösen Gewalttätigkeiten gekommen ist. Solche Gewalttätigkeiten geschahen übrigens, wie bekannt ist, auch unter der Geltung des 1970 abgelösten alten Demonstrationsstrafrechts. Es gibt keine zuverlässigen Anhaltspunkte dafür, daß das neue Demonstrationsstrafrecht die Bekämpfung solcher Gewalttätigkeiten erschwert hat. Es geht hierbei in erster Linie um eine Aufgabe der Polizei, und die Polizei hat sich mit bemerkenswerter Flexibilität dieser Aufgabe gestellt.

(B) Die Rolle und Wirkung des Strafrechts muß in diesem Zusammenhang nüchtern gesehen werden. Eine Strafdrohung ist nur dann sinnvoll, wenn die Strafvorschrift in der Praxis auch durchgesetzt werden kann. Diese Voraussetzung erfüllt der geltende Tatbestand des Landfriedensbruchs. Danach ist nicht nur der Gewalttäter selbst strafbar; strafbar sind auch diejenigen, die dem Gewalttäter bewußt Deckung gewähren sowie die sogenannten **Anheizer**. Dagegen stellt eine Vorschrift, die jeden Mitläufer in die Strafbarkeit einbezieht, die Polizei vor eine Strafverfolgungsaufgabe, die sie nicht erfüllen kann und die zudem Kräfte von der notwendigen Gefahrenabwehr abzöge. Überdies würden Strafverfahren gegen **Mitläufer**, die sich nicht an Gewalttätigkeiten als Täter oder Teilnehmer beteiligt haben, ihren Eindruck verfehlen. Nach den vor 1970 gemachten Erfahrungen enden sie meist mit einer Einstellung wegen Geringfügigkeit. Was not tut, ist nicht eine Ausweitung des Strafrechts, sondern eine zweckmäßige Taktik und sachgemäße Ausbildung und Ausrüstung der Polizei. Daß diese Aufgabe auch bei der Ausgestaltung des Polizeirechts von den Ländern erkannt worden ist, wird von der Bundesregierung voll gewürdigt. Sie ist sich mit den Antragstellern in dem Ziel, Gewalttätigkeiten zu bekämpfen, einig. Umstritten ist danach nur der Weg zu diesem Ziel. Die Bundesregierung empfiehlt ein nüchternes Vorgehen. Sie warnt davor, auf das Strafrecht als das scheinbar einfachste Mittel zurückzugreifen.

Je nach der Situation empfehlen sich unterschiedliche Maßnahmen. Hierzu gehört auch der Gebrauch des Polizeirechts und des Ordnungswidrigkeitenrechts. Unter Umständen verfehlt — dies sei hinzu-

gefügt —, wie ein neues Urteil des Bundesgerichtshofs zeigt, die Anwendung der zivilrechtlichen Vorschriften über den Schadensersatz ihre Wirkung möglicherweise ebenfalls nicht. (C)

Was deshalb notwendig ist, ist das richtige Mittel, welches im übrigen den Gesichtspunkt der Gerechtigkeit nicht vernachlässigen darf. Daß derjenige, der sich aus Neugier trotz polizeilicher Aufforderung nicht aus einer unfriedlichen Menge entfernt, polizeilichen Zwangsmaßnahmen ausgesetzt und einer Ahndung unterworfen wird, ist zweckmäßig und richtig; daß er dagegen mit einer Kriminalstrafe bestraft wird, erscheint nicht gerecht, und zwar schon deswegen nicht, weil die Strafverfolgungsbehörden bei einem Massendelikt meist nur eine zufällige Auswahl unter den Mitläufern treffen können.

Es ist, meine sehr verehrten Damen und Herren, sehr die Frage, ob es sich ein Rechtsstaat mit dem Legalitätsprinzip leisten kann, Vorschriften zu konzipieren, von denen er annehmen muß, daß sie im Grunde wohl nicht oder meist nicht — mangels tatsächlicher Möglichkeiten — nach eben diesem Legalitätsprinzip, sondern nach Opportunitätsgrundsätzen angewandt werden.

**Präsident Kubel:** Das Wort hat Herr Senator Willms aus Bremen.

(D) **Willms (Bremen):** Herr Präsident, meine Damen und Herren! Der Ablauf der Diskussion zwingt mich zu einer an sich nur kurzen, aber nach meiner Ansicht auch notwendigen Anmerkung. Der Herr Kollege Kiesel hat uns mit einer äußerst martialischen Begründung noch einmal die bayerische Gesetzesinitiative vorgetragen. Diese Begründung macht es nahezu unmöglich, den materiellen Gehalt der Gesetzesinitiative zu erblicken. Dem wurde hier mit einer Auffassung begegnet, die wiederum die Notwendigkeit einer Neuregelung des Gesamtkomplexes bestritt. Nach meiner Meinung muß hier klargestellt werden, daß wohl keiner hier in diesem Hause denjenigen, der Gewalt propagiert, schützen will und auch keiner eine mißbräuchliche Auslegung des **Demonstrationsrechts** wünscht.

Es scheint mir aber Gründe zu geben, sich mit den Erscheinungen zu befassen, die in Gewalttätigkeiten bei Demonstrationen zum Ausdruck kamen. Einer solchen Prüfung im Gesetzgebungsverfahren wollen wir uns nicht entgegenstellen. Beide hier vorgetragenen diametral entgegengesetzten Auffassungen scheinen mir nicht der richtige Weg zu sein, die Grenzen des Demonstrationsrechts auszuloten und auch zu überprüfen, ob das Demonstrationsstrafrecht einiger Korrekturen bedarf.

**Präsident Kubel:** Das Wort hat Herr Staatssekretär Dr. Fröhlich vom Bundesinnenministerium.

**Dr. Fröhlich,** Staatssekretär im Bundesministerium des Innern: Herr Präsident, meine Damen und Herren! Ich möchte kurz Stellung nehmen zu dem vom Vertreter des Freistaates Bayern vorgetragenen Antrag auf Ergänzung des § 1 des Versammlungs-

(A) gesetzes durch einen Absatz 3. Ich darf bemerken, daß die Bundesregierung auch gegen einen Ergänzungsentwurf in der modifizierten Fassung verfassungsrechtliche Bedenken hegt. Das **Grundrecht der Versammlungsfreiheit** des Artikel 8 des Grundgesetzes ist, soweit es sich auf Versammlungen in geschlossenen Räumen bezieht, keinem Gesetzesvorbehalt unterworfen. Dem einfachen Gesetzgeber ist es deshalb insoweit verwehrt, eine konstitutiv wirkende Beschränkung der Versammlungsfreiheit vorzunehmen. Er darf nach der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung insbesondere keine Sanktionen anordnen, die ihrer Art nach einer Verwirkung des Grundrechts auf Versammlungsfreiheit gleichkommen. Diese ist dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten. Der einfache Gesetzgeber kann lediglich deklaratorisch die verfassungsimmanenten Schranken des Art. 8 Abs. 1 des Grundgesetzes aufzeigen. Es erscheint aber zweifelhaft, ob die vom Freistaat Bayern vorgeschlagene Bestimmung sich noch innerhalb der in der Verfassung selbst angelegten äußersten Grenzen der Versammlungsfreiheit für Versammlungen in geschlossenen Räumen hält.

Nach der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung sind mit Rücksicht auf die Einheit der Verfassung und die von ihr geschützte gesamtstaatliche Wertordnung mit Verfassungsrang ausgestattete Rechtswerte ausnahmsweise imstande, auch uneinschränkbare Grundrechte in einzelnen Beziehungen zu begrenzen. Dabei auftretende Konflikte lassen sich nur lösen, indem ermittelt wird, welche Verfassungsbestimmung für die konkret zu entscheidende Frage das höhere Gewicht hat. Die schwächere Norm darf nur so weit zurückgedrängt werden, wie das logisch und systematisch zwingend erscheint; ihr sachlicher Grundwertgehalt muß in jedem Fall respektiert werden. Dafür sind eine Fülle von Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts anführbar.

(B) Der überragende Stellenwert, den die freiheitliche demokratische Grundordnung als Sammelbegriff der „obersten Grundsätze der freiheitlichen Demokratie“ in der Verfassungsordnung der Bundesrepublik Deutschland einnimmt, ist auch vom Bürger bei der Ausübung seiner Grundrechte zu beachten. Im Falle einer Kollision sind den Grundrechten von der Verfassung Schranken in dem Ausmaß gezogen, als sie zum Schutze der freiheitlichen demokratischen Grundordnung unabweisbar notwendig sind.

Die vorgesehene Regelung — Ergänzung des § 1 durch einen Abs. 3 — stellt aber nicht auf die Gefährdung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung ab, sondern lediglich auf die verfassungsfeindliche Tendenz von Bestrebungen, die durch Versammlungen unterstützt werden. Damit werden zweifellos auch Fälle erfaßt, in denen es mindestens fraglich sein kann, ob der Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung eine Beschränkung der Versammlungsfreiheit erfordert. Es erscheint deshalb zweifelhaft, ob dies mit dem verfassungsrechtlichen Übermaßverbot vereinbar wäre. Davon abgesehen, ist auch fraglich, ob die Regelung mit Rücksicht auf die **Verbots- und Auflösungsstatbestände** nach § 5 Nr. 4 und § 13 Nr. 4 Versammlungs-

gesetz in Verbindung mit den strafrechtlichen Staatsschutzbestimmungen überhaupt erforderlich ist. (C) Auch insofern begegnet der Ergänzungsvorschlag unter dem Gesichtspunkt des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes Bedenken.

Ich muß vor allem auch darauf hinweisen, daß die vorgeschlagene Vorschrift keine Ausnahme für **politische Parteien** enthält, die als **Veranstalter von Versammlungen** auftreten. Vor der Feststellung der Verfassungswidrigkeit einer Partei durch das Bundesverfassungsgericht nach Art. 21 Abs. 2 Grundgesetz darf diese jedoch in ihrer politischen Betätigung nicht behindert werden. Das Entscheidungsmonopol des Bundesverfassungsgerichts schließt bis zu diesem Zeitpunkt jede Maßnahme gegen die Partei schlechthin aus; das würde sicher auch für den für die politische Betätigung der Partei sehr maßgeblichen Bereich des Versammlungsrechts gelten.

**Präsident Kubel:** Das Wort wird weiter nicht gewünscht.

Die Ausschüsse empfehlen in Drucksache 507/1/74, den Gesetzentwurf beim Bundestag nach Maßgabe der aus dieser Drucksache ersichtlichen Änderungen einzubringen. Außerdem liegen Änderungsanträge vor vom Freistaat Bayern in Drucksache 507/2/74, von der Freien Hansestadt Hamburg in Drucksache 507/3/74, vom Land Nordrhein-Westfalen in Drucksache 507/4/74.

Zum Abstimmungsverfahren. Wir stimmen zunächst über die vorliegenden Änderungen ab und entscheiden dann in einer Schlußabstimmung darüber, ob der Gesetzentwurf beim Bundestag eingebracht werden soll. (D)

Ich rufe zunächst in Drucksache 507/1/74 die Ziff. 1 auf. Ich mache darauf aufmerksam, daß nur bei einer Annahme dieser Empfehlung auf Streichung des Art. 1 Nr. 1 über den Antrag Nordrhein-Westfalens in Drucksache 507/4/74, Art. 1 Nr. 1 eine andere Fassung zu geben, abgestimmt werden kann.

Wer also Ziff. 1 zustimmen will, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist die Minderheit. Damit ist der Antrag Nordrhein-Westfalens in Drucksache 507/4/74 erledigt.

Ziff. 2 a, Ziff. 3 und Ziff. 4 rufe ich wegen des Zusammenhangs gemeinsam auf. Wer zustimmen will, möge uns ein Handzeichen geben. — Das ist die Mehrheit.

Die Empfehlungen unter Ziff. 2 b und Ziff. 2 c schließen sich aus. Ich rufe zunächst Ziff. 2 b auf. Wer Ziff. 2 b zustimmen will, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist die Minderheit. Wir stimmen dann über die Empfehlung unter Ziff. 2 c ab. Wer zustimmen will, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist die Minderheit; Ziff. 2 c ist damit abgelehnt.

Über Ziff. 3 und Ziff. 4 wurde bereits entschieden.

Ziff. 5! — Das ist die Mehrheit.

Über die Empfehlungen unter Ziff. 6, Ziff. 8 und Ziff. 10 a stimmen wir wegen des Zusammenhangs

- (A) gemeinsam ab, vorbehaltlich der Abstimmung über den bayerischen Antrag in Drucksache 507/2/74. Wer Ziff. 6, Ziff. 8 und Ziff. 10 a zustimmen will, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist die Minderheit, abgelehnt.

Ich rufe jetzt den Antrag Bayerns in Drucksache 507/2/74 auf und bitte um Ihr Handzeichen. — Das ist die Mehrheit.

Wir setzen jetzt die Abstimmung über die Drucksache 507/1/74 fort.

Ziff. 7 a! — Mehrheit.

Ziff. 7 b! — Mehrheit.

Ziff. 7 c! — Mehrheit.

Über Ziff. 8 wurde bereits entschieden.

Der Antrag Hamburgs in Drucksache 507/3/74 und die Ausschlußempfehlung unter Ziff. 9 schließen sich aus. Wir stimmen zuerst über den Antrag Hamburgs in Drucksache 507/3/74 ab. Ich erbitte das Handzeichen. — Das ist die Minderheit. Wir stimmen dann in Drucksache 507/1/74 über Ziff. 9 ab. Wer möchte zustimmen? — Das ist die Minderheit.

Über Ziff. 10 a wurde bereits entschieden.

Die Empfehlungen unter Ziff. 10 b und Ziff. 12 schließen sich aus. Ich rufe zunächst Ziff. 10 b auf. Wer Ziff. 10 b zustimmen will, den bitte ich um ein Handzeichen. — Das ist die Mehrheit; damit ist die Empfehlung unter Ziff. 12 erledigt.

Ziff. 11 a! — Mehrheit.

Ziff. 11 b! — Das ist die Minderheit.

- (B) Über Ziff. 12 wurde bereits entschieden.

Ziff. 13! — Minderheit.

Ziff. 14! — Minderheit.

Ziff. 15! — Mehrheit.

Wir haben dann noch in der Schlußabstimmung darüber zu entscheiden, ob der Gesetzentwurf in der soeben festgelegten Fassung mit Begründung gemäß Art. 76 Abs. 1 GG beim Bundestag eingebracht werden soll. Wer der Einbringung zustimmt, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist die Mehrheit.

Demnach hat der Bundesrat beschlossen, den Gesetzentwurf in der soeben angenommenen Fassung mit Begründung gemäß Art. 76 Abs. 1 GG beim Bundestag einzubringen.

Das Büro des Rechtsausschusses wird ermächtigt, den Gesetzentwurf mit der Begründung nach Maßgabe der soeben gefaßten Beschlüsse zusammenzustellen und dabei die notwendigen redaktionellen Änderungen vorzunehmen.

Der Rechtsausschuß schlägt weiter vor, den Bayerischen Staatsminister der Justiz als Beauftragten des Bundesrates für die Vertretung des Gesetzentwurfs im Bundestag gemäß § 33 unserer Geschäftsordnung zu bestellen. — Es erhebt sich dagegen kein Widerspruch; es ist so beschlossen.

Herr Präsident Koschnick möchte eine Erklärung zur Abstimmung zu diesem Punkt abgeben.

(C) **Koschnick** (Bremen): Herr Präsident, meine Damen und Herren! Wir Bremer sind der Auffassung, daß dieses Gesetz im Bundestag im weiteren Gesetzgebungsgang gründlich geprüft werden muß. Ich bedauere aber außerordentlich, daß einer Vorabsprache zwischen den Ländern von heute morgen, den Antrag von Nordrhein-Westfalen zu unterstützen, nicht mehr Folge geleistet worden ist. Man kann sich auf Vorabsprachen deswegen nicht mehr verlassen.

Punkt 14 der Tagesordnung:

Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes (Drucksache 510/74).

Antrag des Landes Rheinland-Pfalz

Wird das Wort gewünscht? — Dann gebe ich zuerst Herrn Staatssekretär Dr. Glotz das Wort; anschließend Herrn Minister Dr. Vogel.

**Dr. Glotz**, Parl. Staatssekretär beim Bundesminister für Bildung und Wissenschaft: Herr Präsident, meine Damen und Herren! In diesem Stadium des Gesetzgebungsverfahrens, da erst über die Gesetzesinitiative beraten wird, ist es nicht meine Aufgabe, zu dem Antrag des Landes Rheinland-Pfalz eingehend fachlich Stellung zu nehmen.

Gleichwohl lassen Sie mich auf einen äußerst gefährlichen Grundzug der angestrebten Novellierung hinweisen, der der derzeitigen — von allen politischen Kräften in Bund und Ländern getragenen — Grundkonzeption der Ausbildungsförderung zuwiderläuft. Hier, meine Damen und Herren, wird — erstmals ohne zwingenden unterhaltsrechtlichen Grund — die Familienunabhängigkeit von Förderungsleistungen eingeführt. Auch Kinder von Einkommensmillionären könnten also künftig für ein Studium in den Vereinigten Staaten oder in Kanada Monat für Monat 1 500 DM Ausbildungsförderung aus öffentlichen Mitteln erhalten. Einer derartigen Ausgestaltung eines Sozial- — ich betone: sozial- — Leistungsgesetzes kann die Bundesregierung nur entschieden widersprechen. Sie hat mit Genugtuung festgestellt, daß in den Ausschlußberatungen der Entwurf auch auf Bedenken von Vertretern von CDU/CSU-Landesregierungen gestoßen ist.

Im Hinblick auf diesen Grundzug des Antrages fehlt der Bundesregierung im übrigen jedes Verständnis dafür, daß er ausgerechnet in der derzeitigen Finanzsituation, in der sich Bund, Länder und Gemeinden gemeinsam befinden, zur Abstimmung gestellt wird.

Meine Damen und Herren, würde die Mehrheit in diesem Hohen Hause diese Gesetzesinitiative beschließen, so stünde dies beispielsweise in eklatantem Gegensatz zu dem Beschluß der CDU/CSU-Bundestagsfraktion vom Dienstag dieser Woche, in dem es unter anderem heißt — ich zitiere mit Genehmigung des Herrn Präsidenten —:

Im Hinblick auf die gefährliche Zuspitzung der Finanzlage von Bund, Ländern und Gemeinden und die lawinenartig zunehmende öffentliche

(D)

(A) Verschuldung nach dem neuen Finanzplan der Bundesregierung wird die CDU/CSU-Bundestagsfraktion bis zum Abschluß der Beratungen des Bundeshaushalts 1975 keine ausgabenerhöhenden oder einnahmenmindernden Anträge stellen, sofern nicht eine grundsätzliche Änderung der wirtschaftlichen und politischen Lage eintritt.

Und es heißt dann:

Die Präsidien von CDU/CSU werden gebeten, die Problematik finanzwirksamer Aktivitäten in einer Grundsatzausssprache zu behandeln, Prioritäten festzulegen und die Koordinierung sicherzustellen, damit eine rechtzeitige Abstimmung zwischen den Parteien, Ländern und der Fraktion erfolgen kann.

Unter Hinweis auf diesen Beschluß, meine Damen und Herren, will ich hoffen, daß eine solche hier angesprochene Koordination gerade gegenüber demjenigen Land gelingt, dessen Ministerpräsident in der CDU besondere Verantwortung trägt.

Die Bundesregierung hat — ich stelle dankbar fest, daß dies mit Zustimmung der Mehrheit des Bundesrates geschehen konnte — durch das Bundesausbildungsförderungsgesetz und seine Änderungsgesetze, die 1975 zu Gesamtaufwendungen — wie Sie wissen — von 3,2 Milliarden DM führen, unter Beweis gestellt, daß sie die Lage der Auszubildenden nach besten Kräften berücksichtigen will. Sie wird auch weiterhin um die soziale Gerechtigkeit für die Auszubildenden bemüht sein; auch soweit (B) eine Ausbildung im Ausland in Betracht kommt, die gerade im letzten Änderungsgesetz vor zwei Monaten ihren deutlichen Niederschlag gefunden hat.

Aber, meine Damen und Herren, eine dem Antrag Rheinland-Pfalz entsprechende Gesetzesinitiative wäre in der derzeitigen Finanzsituation nicht verantwortbar. Sie wäre kein Beitrag zum Kampf der Bundesregierung um die Sicherung von Arbeitsplätzen und Stabilität. Darum bitte ich Sie hier und zu diesem konkreten Antrag: Sehen Sie von dieser Initiative ab!

**Präsident Kubel:** Das Wort hat für Rheinland-Pfalz Herr Staatsminister Dr. Vogel.

**Dr. Vogel (Rheinland-Pfalz):** Herr Präsident, meine Damen und Herren! Wenn der Vertreter der Bundesregierung freundschaftlicherweise dem, der die Initiative für diesen Antrag ergriffen hat, zunächst die Möglichkeit zur Begründung des Antrages gegeben hätte, dann hätte er sich die eben gehaltene Rede ersparen können. Sie geht an der Zielsetzung dieses Antrages völlig vorbei, und die Schlußfolgerungen, die daraus gezogen werden, sind irrig, unrichtig und falsch.

Es geht uns um einen ganz einfachen und nüchternen Tatbestand. Seit Monaten wird in Deutschland darüber diskutiert, ob man die Tatsachen, daß es in den **Vereinigten Staaten** viele **Tausende von ungenützten Studienplätzen**, bei uns aber einen

harten Numerus clausus gibt, nicht miteinander in Deckung bringen könnte. Unsere Feststellungen haben erbracht, daß dies in der Tat möglich wäre, daß es aber natürlich Geld kostet und daß — auch wenn es kein sehr hoher Betrag ist — dieses Geld zur Zeit nicht zur Verfügung steht. Wir sind deswegen in Anbetracht der finanzpolitischen Entwicklung, die sich seit Einbringung unseres Antrages vollzogen hat, in der Tat der Meinung, daß man im Augenblick einen Austausch einer größeren Zahl von Studenten zwischen der Bundesrepublik und den Vereinigten Staaten leider nicht finanzieren kann. (C)

Die Konsequenz aus dieser finanzpolitischen Entwicklung ist, daß wir diese Hilfe, die wir jungen Menschen gern geben würden und sachlich auch geben könnten, im Augenblick leider nicht vorsehen können. Deswegen bitten wir in der Drucksache 510/2/74 unter Ziff. 6, den dort gesetzten **Termin** statt zum 1. August 1975 auf den **1. August 1976** festzulegen.

Es scheint uns aber durchaus angebracht und richtig, auch wenn gegenwärtig die Finanzmittel fehlen, die grundsätzliche rechtliche Möglichkeit für die Vorbereitung eines solchen Programmes zu schaffen. Deshalb legen wir diesen Antrag heute vor.

Es ist unnötig, zu erwähnen, daß der Antragsteller natürlich nicht die Absicht hat, Eigentumsmillionären oder Einkommensmillionären auch noch BAföG-Mittel zum Studium in Amerika zu verschaffen; selbstverständlich soll auch ein dortiges Studium an die Bedingungen für die Bewilligung nach (D) BAföG gebunden werden.

Die Diskussion über diesen fraglichen Punkt hat aber einen zweiten Tatbestand an den Tag gebracht, der unseres Erachtens durch diese Gesetzesinitiative ebenfalls geregelt werden soll. Es scheint uns nicht zweckmäßig, daß es bei der gegenwärtigen rechtlichen Regelung bleibt, daß zwar ein Deutscher mit Hilfe von BAföG in Paris und Moskau, aber nicht in Harvard oder in Toronto studieren kann. Wir meinen, es gleicht einem Schildbürgerstreich, wenn man einen Unterschied zwischen dem europäischen Ausland, den Vereinigten Staaten und Kanada macht. Wenn man Soldaten austauschen kann, sollte man die rechtliche Möglichkeit schaffen, auch Studenten austauschen zu können. Dieses möchten wir durch die hier vorgelegte Novelle erreichen.

Zur Stunde studiert kein einziger deutscher Student auf der Basis der BAföG-Förderung in den Vereinigten Staaten von Amerika. Wir möchten die Änderung mit dem Ziel erreichen, daß es unter denselben Bedingungen, wie das gegenwärtig in Frankreich oder Rußland möglich ist, in Zukunft auch in den Vereinigten Staaten und in Kanada möglich sein soll.

Mit dieser Begründung und mit diesen Zielsetzungen bitten wir, unserem Antrag zuzustimmen.

**Präsident Kubel:** Bitte, Herr Staatssekretär Glotz!

(A) **Dr. Glotz**, Parl. Staatssekretär beim Bundesminister für Bildung und Wissenschaft: Herr Präsident, meine Damen und Herren! Ich bitte zunächst vielmals um Entschuldigung, Herr Minister Vogel, falls ich Ihnen das Wort abgeschnitten habe — mir war das Wort erteilt worden —; es war mir nicht klar, daß eine Begründung von Seiten des Landes Rheinland-Pfalz gewünscht war. Dies war sicher nicht meine Absicht. Ich wollte erst nach der Begründung zu Wort kommen. Hier bestand der Eindruck, daß auf diese Begründung verzichtet worden sei.

Lassen Sie mich nur noch einige Sätze sagen. In Ihrem Antrag, Herr Minister Vogel, steht zu Art. 1 Nr. 2 wörtlich:

(4) In den Fällen des § 5 Abs. 3 wird auf die Zuschläge, die nach der aufgrund von § 13 Abs. 4 erlassenen Rechtsverordnung geleistet werden, nur das Einkommen des Auszubildenden angerechnet, . . .

Aufgrund dieses Absatzes würde also die **Familienunabhängigkeit** für diese spezifischen Fälle eingeführt werden. Zum anderen ist zwar begrüßenswert, daß Sie die auf den Bund und die Länder dabei zukommenden Kosten um ein Jahr verschieben wollen; trotzdem muß ich für die Bundesregierung sagen: Zur Zeit wird in der finanzwirtschaftlichen Situation auch nicht sichtbar, daß diese Kosten in einem Jahr

(Dr. Vogel: In zwei Jahren!)

gerechtfertigt wären. Deshalb muß ich nach wie vor darum bitten, diese Initiative abzulehnen.

(B)

**Präsident Kubel:** Herr Minister Wertz, ich nehme an, Sie möchten zum Finanzproblem Stellung das Wort nehmen.

**Wertz** (Nordrhein-Westfalen): Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Ich möchte auf das **Votum des Finanzausschusses** verweisen, der die Argumentation, die schon für die Bundesregierung vorgebracht worden ist, auf das lebhafteste unterstützt. Die Mehraufwendungen, die aufgrund der kürzlichen erstmaligen Novellierung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes im nächsten Jahr zu tragen sein werden, übersteigen den Wert von einer Milliarde DM.

Angesichts dieser Kostenstrukturen müssen wir nicht nur darüber nachdenken, wie wir weitere Ausgabenvermehrungen verhindern können, wie wir weitere auf Gesetzesnovellierungen gestützte Vorstellungen abwehren können, sondern wir werden miteinander darüber nachzudenken haben, wie wir bereits entstandene Kosten einschränken können; denn dies ist der eigentliche finanzpolitische Sachverhalt, mit dem wir uns auseinanderzusetzen haben. Das hat der Herr Bundeskanzler heute morgen mit anderen Worten angedeutet, und das ergibt sich im übrigen nicht nur aus der Lage nach der Beratung des Bundeshaushaltsplanes im ersten Durchgang. Ich erinnere an die bemerkenswerten Ausführungen von Herrn Ministerpräsidenten Stoltenberg über die drohende finanzielle Krise, in der wir uns nach der

einen Version schon befinden, die uns nach der anderen Version unmittelbar bevorsteht; und ich erinnere insbesondere in diesem Zusammenhang an die Finanzplanung. (C)

Herr Kollege Dr. Vogel, die **Finanzplanung** läßt nach den Beschlüssen in Sachen Steuerreform und Familien- bzw. Kinderlastenausgleich für die nächsten zwei, wenn nicht gar für die nächsten drei Jahre keine Ausgabenvermehrungen zu. Wir sollten deshalb keine Hoffnungen erwecken, als seien wir in der Lage, durch irgendwelche unerkennbaren geheimnisvollen Vorgänge — ich kenne Ihre innere Motivation nicht — diesen Grundtatbestand zu verändern. Wir sind dazu offenkundig in absehbarer Zeit nicht in der Lage.

Deshalb möchte ich dringend bitten, von der Annahme dieses Antrages abzusehen.

Nachdem nun Sie selbst vorgeschlagen haben, diese Novelle erst zum 1. August 1976 in Kraft treten zu lassen, und nachdem aus Rede und Gegenrede bereits erkennbar geworden ist, daß es auch sachliche Meinungsverschiedenheiten und Unklarheiten gibt, möchte ich bitten zu erwägen, Herr Präsident, ob es nicht sinnvoller ist, diese sachlichen Meinungsverschiedenheiten **erst in den Ausschüssen des Bundesrates zu klären**, bevor wir die weitere Verhandlung zu diesem Vorgang fortsetzen.

**Präsident Kubel:** Wir nehmen das als Antrag entgegen, Herr Kollege Wertz.

Darf ich hören, ob dieser Antrag unterstützt wird! (D)

(Zurufe)

Ich darf wiederholen: Herr Kollege Wertz hatte vorgeschlagen, den Antrag federführend an den Ausschuß für Kultur und mitberatend an den Finanzausschuß **zurückzuverweisen**. Wer diesen Antrag unterstützt, den bitte ich um das Handzeichen! — Das ist die Mehrheit; es ist so **beschlossen**.

Die Ausschüsse werden gebeten, entsprechend zu beraten, daß dieser Punkt auf die Tagesordnung der nächsten Sitzung gesetzt werden kann.

Punkt 15 der Tagesordnung:

Entschließung des Bundesrates zur Verminderung der **Geräusche der Krafträder und Fahrräder mit Hilfsmotor**

Antrag des Landes Baden-Württemberg (Drucksache 622/74).

Wird das Wort gewünscht?

(Adorno: Herr Präsident, ich darf meine Ausführungen zu Protokoll geben!)

— Vielen Dank; Baden-Württemberg gibt zu Protokoll \*)

Die Ausschüsse empfehlen, den Entschließungsantrag von Baden-Württemberg in der aus der Drucksache 622/1/74 ersichtlichen Fassung anzunehmen. Wer stimmt zu? — Das ist die Mehrheit.

\*) Anlage 4

(A) Der Bundesrat hat demnach den **Entschließungsantrag** in der Fassung der Empfehlungsdrucksache **angenommen**.

Punkt 17 der Tagesordnung:

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des **Bundeswahlgesetzes** (Drucksache 641/74).

Den Bericht des Innenausschusses gibt Herr Minister Claussen, Schleswig-Holstein.

(Claussen: Ich gebe das zu Protokoll \*)!)

— Vielen Dank.

Das Wort hat Herr Minister Adorno, Baden-Württemberg.

**Adorno** (Baden-Württemberg): Herr Präsident! Meine Damen und Herren! In Drucksache 641/3/74 liegt Ihnen ein Antrag des Landes Baden-Württemberg vor, der eine **neue Aufteilung der Wahlkreise auf die Bundesländer** anstrebt, mit dem Ziel, in Baden-Württemberg entsprechend den Vorschlägen der Bundeswahlkommission 37 — anstatt bisher 36 — Wahlkreise einzurichten.

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Änderung des Bundeswahlgesetzes sieht dagegen eine neue Aufteilung der 248 Wahlkreise auf die Bundesländer nicht vor. Die Landesregierung von Baden-Württemberg ist der Auffassung, daß eine solche Neuverteilung nicht auf später aufgeschoben, sondern bereits für die nächste Bundestagswahl durchgeführt werden sollte. Diesem Ziel dient unser Antrag.

(B) Es ist Ihnen bekannt, daß die **Wahlkreiskommission** in ihrem **Bericht** vom November vergangenen Jahres eine Neuverteilung der Bundestagswahlkreise für erforderlich gehalten hat. Sie ist bei ihren Untersuchungen zu dem Ergebnis gekommen, daß die gegenwärtige Wahlkreiseinteilung nicht bestehen bleiben kann, weil sie mit den tatsächlichen Anteilen der Bundesländer an der deutschen Gesamtbevölkerung nicht mehr übereinstimmt. Es steht außer Frage, daß bei einer Neuverteilung der Wahlkreise das Bundesland Baden-Württemberg einen zusätzlichen Wahlkreis, nämlich den 37., erhalten müßte. Dabei spielt es keine Rolle, welcher Stichtag — der 30. September 1973 oder der 1. Januar 1974 — zugrunde gelegt wird.

Eine Neuverteilung der Bundestagswahlkreise ist aus rechtlichen Gründen geboten. Sie ist nach Auffassung der Landesregierung Baden-Württemberg nicht lediglich wünschenswert. Das Entstehen von Überhangmandaten muß durch eine den Bevölkerungszahlen der Bundesländer proportionale Verteilung der Wahlkreise auf das verfassungsrechtliche Mindestmaß beschränkt werden. Das hat das Bundesverfassungsgericht eindeutig festgestellt. Es hat erklärt, daß es mit dem Grundsatz der gleichen Wahl nicht zu vereinbaren ist, wenn Wahlkreise so voneinander abweichen, daß Überhangmandate entstehen können. Der Bundesgesetzgeber muß daher dafür Sorge tragen, daß kein Bundes-

land mehr Wahlkreise erhält, als es seinem Anteil an der deutschen Bevölkerung des Bundesgebietes entspricht. (C)

Die Vorschläge der Bundeswahlkreiskommission tragen dieser verfassungsrechtlichen Forderung voll Rechnung. Der Gesetzentwurf der Bundesregierung dagegen wird ihr nicht gerecht. Er begünstigt den Anfall von Überhangmandaten und entspricht daher nicht dem Gebot, jeder Wählerstimme so weit wie möglich den gleichen Erfolgswert zu sichern.

Der **Grundsatz der gleichen Wahl** darf nach Auffassung der Landesregierung von Baden-Württemberg nicht mit dem Hinweis darauf zurückgestellt werden, daß Entwicklung und Umfang der Länderneugliederung derzeit noch nicht abgesehen werden könnte. Ich bitte Sie daher, dem Antrag Baden-Württembergs in Drucksache 641/3/74 zuzustimmen.

Für den Fall, daß dieser Antrag keine Mehrheit finden sollte, hat Baden-Württemberg einen weiteren Antrag vorgelegt. Ihn finden Sie in Drucksache 641/2/74.

Auch wenn die Bundestagswahlkreise auf die einzelnen Bundesländer nicht neu aufgeteilt werden, müssen sie jedenfalls teilweise neu abgegrenzt werden. In Baden-Württemberg können die geltenden Wahlkreisgrenzen nicht bestehen bleiben. Sie müssen an die grundlegende gebietliche Neuordnung der Regierungsbezirke und Landkreise, die zum 1. Januar 1973 wirksam geworden ist, angepaßt werden. Darauf zielt unser — hilfsweise gestellter — zweiter Antrag ab. (D)

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung berücksichtigt grundsätzlich die Gebiets- und Verwaltungsreform in den Ländern, soweit sie bis zum 1. Juli dieses Jahres verabschiedet oder in Kraft gesetzt worden ist. Daß es richtig ist, die Wahlkreisgrenzen denen der Landkreise und Regierungsbezirke so weit wie irgend möglich anzupassen, bedarf keiner weiteren Begründung; dieser Grundsatz sollte sich von selbst verstehen.

Um so mehr verwundert es, daß die Bundesregierung für Baden-Württemberg eine Wahlkreisabgrenzung vorgesehen hat, welche die bestehenden Wahlkreise beibehält: die als „modifizierte Status-quo-Regelung“ bezeichneten Abgrenzungsvorschläge übernehmen lediglich die Ergebnisse der Gemeinde-reform; sie berücksichtigen aber in keiner Weise die Neueinteilung der Regierungsbezirke und Landkreise.

Zahlreiche Überschneidungen sind die unausbleibliche Folge. So umfaßt ein Wahlkreis Gemeinden aus 7 verschiedenen Landkreisen und aus allen 4 Regierungsbezirken. Ein anderer Wahlkreis setzt sich aus Gemeinden von 6 Landkreisen und 3 Regierungsbezirken zusammen. 13 Wahlkreise erstrecken sich auf das Gebiet von 3 bis 5 Stadt- oder Landkreisen. Umgekehrt wird das Gebiet der Landkreise häufig ohne Sinn und Zusammenhang auf mehrere Wahlkreise verteilt.

Daß hierdurch die Betreuung eines Wahlkreises empfindlich leiden muß, liegt auf der Hand. Aber

\*) Anlage 5

- (A) auch die Aufstellung der Kandidaten durch die Parteien wie die Vorbereitung und Abwicklung der Wahlen selbst werden erheblich erschwert und mit beträchtlichen Fehlerquellen belastet.

Die von der Bundesregierung für Baden-Württemberg vorgesehene Wahlkreiseinteilung verletzt ferner ohne Not den Grundsatz, daß kein Wahlkreis mehr als 25 v. H. von der durchschnittlichen Wahlkreisgröße im Bundesgebiet abweichen soll. Von den 12 im Gesetzentwurf enthaltenen Wahlkreisen, welche diese Toleranzgrenze überschreiten, liegen 4 in Baden-Württemberg; 2 davon übersteigen den Bundesdurchschnitt um mehr als 30 v. H. Es muß befürchtet werden, daß der eine oder andere dieser Wahlkreise schon bei der nächsten Bundestagswahl die verfassungsrechtliche Grenze von 33 $\frac{1}{3}$  v. H. überstiegen haben wird.

Eine rechtlich und sachlich einwandfreie Neuabgrenzung der Wahlkreise ist in Baden-Württemberg möglich. Die Vorschläge der Wahlkreiskommission vom November 1973 haben dies deutlich gezeigt. Sie sind von der Landesregierung gutgeheißen worden. Die heute von Baden-Württemberg hilfsweise beantragte Wahlkreisneueinteilung geht von den Vorschlägen der Wahlkreiskommission aus: Von den 37 Wahlkreisen der Kommission sind 33 unverändert in unseren Antrag übernommen worden. Lediglich im Bereich der restlichen 4 Wahlkreise mußten wir von den Vorschlägen der Kommission abweichen, um die gegenwärtige Gesamtzahl von 36 Wahlkreisen in Baden-Württemberg nicht zu übersteigen; auch hierbei ist aber die Toleranzgrenze von 25 vom Hundert nicht überschritten worden. Insgesamt halten wir unsere Vorschläge für sachgerecht und ausgewogen: Die Landkreisgrenzen werden soweit wie möglich gewahrt. Darüber hinaus ist eine weitgehende Deckungsgleichheit mit den Grenzen der neuen Landtagswahlkreise erreicht worden.

- (B) Wir wissen alle, daß der Innenausschuß des Deutschen Bundestages bei der Wahlkreiseinteilung in den Ländern am Grundsatz der Einvernehmlichkeit zwischen den Parteien festhält: Nur solche Änderungsvorschläge will er übernehmen, die von allen in den Volksvertretungen der Länder vertretenen Parteien gebilligt werden. Ein derartiges Einvernehmen hat sich in Baden-Württemberg nicht erreichen lassen. Im Hinblick auf die **Länderneugliederung** hat sich der Landesverband Baden-Württemberg der SPD für die Beibehaltung der bestehenden Bundestagswahlkreisgrenzen ausgesprochen. Die Länderneugliederung darf aber nicht dazu führen, daß auch innerhalb der Länder eine vernünftige Wahlkreiseinteilung in Anpassung an die Gebietsreform einstweilen unterbleibt.

Bei der **Neueinteilung der Landtagswahlkreise** in Baden-Württemberg, über die gegenwärtig der Landtag berät, haben alle drei Parteien die Auffassung vertreten, daß eine Anpassung an die Grenzen der Regierungsbezirke in jedem Falle und an die der Landkreise soweit wie möglich erfolgen soll. Die Einzelabgrenzung bei den Landtagswahlkreisen war auch wiederholt Gegenstand von Gesprächen

zwischen den Parteien; sie ist ganz überwiegend (C) außer Streit.

Die Landesregierung ist bereit, auch wegen der Bundestagswahlkreise mit den Parteien erneut ins Gespräch zu kommen und die eine oder andere von ihr vorgeschlagene Grenzziehung nochmals gemeinsam zu überprüfen. Im Grundsatz sollte es aber zumindest bei der heute von Baden-Württemberg hilfsweise beantragten Neuabgrenzung bleiben. Ich bitte daher, unserem Antrag zuzustimmen.

**Präsident Kubel:** Das Wort hat Herr Staatssekretär Dr. Fröhlich vom Bundesministerium des Innern.

**Dr. Fröhlich,** Staatssekretär im Bundesministerium des Innern: Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Die Kritik an dem von uns vorgelegten Gesetzentwurf zur Änderung des Bundeswahlgesetzes beschränkt sich auf den Sektor der **Wahlkreiseinteilung**, und hier ist es, wenn ich es recht sehe, nur Baden-Württemberg, dem der von uns gemachte Vorschlag zur Neueinteilung mißfällt. Die Darlegungen von Herrn Minister Adorno geben mir zu folgenden Bemerkungen Anlaß.

Die Wahlkreiseinteilung für den Deutschen Bundestag ist seit nahezu zehn Jahren im wesentlichen unverändert geblieben. Die Entwicklung der Bevölkerung in den vergangenen Jahren und die in den meisten Ländern inzwischen ganz oder zum Teil abgeschlossenen Gebiets- und Verwaltungsreformen haben jetzt jedoch eine **Fortschreibung der Wahlkreiseinteilung** erforderlich gemacht. Die Ihnen vorliegenden Vorschläge der Bundesregierung gehen vom Stand der deutschen Bevölkerung am 30. September 1973 und von den gebietlichen Verhältnissen aus, wie sie durch die bis zum 1. Juli 1974 verabschiedeten und in Kraft getretenen Gebiets- und Verwaltungsreformgesetze der Länder ausgestaltet worden sind. (D)

Hinsichtlich der **Verteilung der 248 Bundestagswahlkreise unter den Ländern** — das ist die erste von Herrn Minister Adorno berührte kontroverse Frage — sieht der Entwurf keine Veränderung des Besitzstandes der Länder vor. Ich darf zu der dazu vorgebrachten Kritik von Herrn Minister Adorno folgendes sagen.

Die Bundesregierung hat es nach eingehender Prüfung insbesondere im Interesse einer möglichst dauerhaften Wahlkreiseinteilung für richtig gehalten, Vorschläge für eine etwaige Neuverteilung der Wahlkreise auf die Länder bis zur Wahl zum 9. Deutschen Bundestag zurückzustellen, zumal gegen die Verfassungskonformität der geltenden Verteilung der Wahlkreise auf die Länder keine Bedenken bestehen. Dies ist auch die Ansicht der mit der Vorlage befaßten Ausschüsse des Bundesrates gewesen.

Die Bevölkerungsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland seit der letzten Neuverteilung der Wahlkreise auf die Länder im Jahre 1964 rechtfertigt zwar nach dem Bericht der Wahlkreiskomis-



(A) sion vom 16. November des vergangenen Jahres auf Grund des Standes der deutschen Bevölkerung zum 1. Januar 1973 rein rechnerisch die Verschiebung von insgesamt drei Wahlkreisen zwischen den Ländern Hamburg und Nordrhein-Westfalen als abgebende und den Ländern Baden-Württemberg, Bayern und Niedersachsen als quasi begünstigte Länder. Legt man die Zahlen der deutschen Bevölkerung nach dem Stand vom 30. September 1973 zugrunde — in Fortschreibung —, so kommt rein arithmetisch eine weitere Verschiebung eines Wahlkreises von Rheinland-Pfalz nach Hessen in Betracht.

Eine verfassungsrechtliche Notwendigkeit zu einer Änderung der Verteilung der Wahlkreise unter den Ländern bestünde dann, wenn im Hinblick auf die Disproportionalität des Bevölkerungsstandes mit dem Anfall eines Überhangmandates praktisch gerechnet werden müßte. Dazu gibt es Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts in der Sache Wahlkreiseinteilung in Schleswig-Holstein. Es besteht aber keine praktische Wahrscheinlichkeit, daß ein solches Überhangmandat auf Grund der derzeitigen Wahlkreisverteilung auf die Länder tatsächlich entsteht. Auch wenn die Zahl der Wahlkreise in einigen Bundesländern derzeit nicht mehr genau ihrem rechnerischen Anteil an der Bevölkerung des Wahlgebietes entspricht, so ist die Disproportion doch nicht so groß, daß sie bei der nächsten Bundestagswahl zum Anfallen eines Überhangmandats führen muß und dies realiter erwartet werden kann. Die rein theoretische Möglichkeit des Entstehens — die ja immer besteht — kann außer Betracht bleiben. Denn eine solche theoretische Möglichkeit kann nie ausgeschlossen werden, und zwar aus den verschiedensten Gründen, z. B. Wahlabsprachen oder knappe Wahlkreismehrheiten.

Bei der **verfassungsrechtlichen Wertung** darf im übrigen nicht übersehen werden, daß bei dem personalisierten Verhältniswahlssystem des Bundeswahlgesetzes, das die Bundestagssitze nach dem Verhältnis der Zweitstimmen auf Bundesebene verteilt und eine über die Länder hinausgehende Verwertung der Reststimmen vornimmt, der Größe der Wahlkreise letztlich keine entscheidende Bedeutung für die Wahlrechtsgleichheit als dem fundamentalen Verfassungsgrundsatz des Wahlrechts zukommt.

Auch im übrigen vermag die Bundesregierung bei einer Beibehaltung der gegenwärtigen Wahlkreisverteilung einen Verstoß gegen den Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit nicht zu erkennen. Die bestehende Wahlkreiseinteilung gewährleistet eine angemessene Verteilung der Wahlkreise auf die Länder und damit ein gleiches Stimmgewicht. Verfassungsrechtlich geboten ist nur eine annähernd gleiche Wahlkreisverteilung. Eine Toleranzgrenze oder ein „Schwellenwert“, wie sie etwa das Bundeswahlgesetz aufstellt und wie es vom Bundesverfassungsgericht mit der  $33\frac{1}{3}\%$ -Hürde für die Größe der einzelnen Wahlkreise festgelegt ist, besteht hinsichtlich der Wahlkreisverteilung auf die Länder nicht. Die Grenze liegt eben dort, wo das Entstehen eines Überhangmandates in die Nähe der Wahrscheinlichkeit gerückt ist. Eine Verpflichtung zu

einem genau arithmetischen Vorgehen, das zu einer (C) ständigen Bewegung in der Wahlkreisverteilung führen müßte, kann dem Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit nicht entnommen werden. Es bestünde ein permanenter Schwebezustand, wenn bei jeder Verschiebung der Bevölkerungsanteile, auch nur um Dezimalstellen, um die es hier geht, die Wahlkreise neu auf die Länder umverteilt werden müßten.

Bei Abwägung aller in Betracht kommender Gesichtspunkte muß unter den gegebenen Umständen dem **Grundsatz einer gewissen Kontinuität in der Wahlkreiseinteilung** die vorrangige Bedeutung zugemessen werden, und davon ist die Bundesregierung in Übereinstimmung mit einem Beschluß des Deutschen Bundestages ausgegangen. Eine wenigstens relative Stabilität der Wahlkreiseinteilung ist die Voraussetzung für die persönliche Verbindung der Abgeordneten zur Wahlkreisbevölkerung, für das wirksame Arbeiten der Parteiorganisationen und damit für die effektive Erfüllung des Verfassungsauftrages der Parteien, bei der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken; auch dies ein beachtenswerter verfassungsrechtlicher Aspekt, wie ich meine.

Jede Verschiebung von Wahlkreisen von einem Land zum anderen Land macht ja in den betroffenen Ländern eine weitgehende Neueinteilung der Wahlkreise erforderlich. Es würde der anzustrebenden Kontinuität der Wahlkreiseinteilung widersprechen, wenn solch tiefgreifende Änderungen vorgenommen würden, bevor die Gebietsreformen in allen Ländern auf kommunaler und auf Kreisebene zum Abschluß gelangt sind und bevor auch die Frage der Neu- (D) gliederung des Bundesgebiets endgültig entschieden ist.

Deshalb sollten im Interesse einer möglichst dauerhaften Lösung, die dann auch über mehrere Wahlperioden hinaus Bestand haben muß, Änderungen in der Verteilung der Wahlkreise unter den Ländern bis zur Wahl zum 9. Deutschen Bundestag zurückgestellt werden; sie werden dann aber auch notwendig sein. Zur Wahl zum 9. Deutschen Bundestag wird auch erkennbar sein, ob die gegenwärtig feststellbaren Tendenzen einer unterschiedlichen Bevölkerungsentwicklung in mehreren Ländern fort-dauern, oder ob es wieder, was durchaus möglich ist, zumindest bezüglich einzelner Länder zu einem Angleichen in der Bevölkerungsentwicklung kommt. Erst auf dieser Grundlage kann eine für die nächste Zukunft konstante Wahlkreiseinteilung geschaffen werden.

Der zweite Kernpunkt, den Herr Minister Adorno angesprochen hat, ist die **Fortschreibung der Wahlkreiseinteilung in den einzelnen Ländern**. Die jetzt vorgeschlagene Wahlkreiseinteilung hält alle Wahlkreise in ihrem Bevölkerungsumfang innerhalb der von Verfassungswegen gebotenen Toleranzgrenze von plus minus  $33\frac{1}{3}\%$  Abweichung vom Bundesdurchschnitt, und nur allein dieser Prozentsatz ist der für die verfassungsrechtliche Messung maßgebende. Er paßt die Wahlkreise an die neugeschaffenen Gebiets- und Verwaltungseinheiten an und

- (A) aktualisiert die Beschreibungen und Bezeichnungen der Wahlkreise.

Bei der Erarbeitung dieser Vorschläge sind entsprechend der Empfehlung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages die im Bund oder in den Ländern parlamentarisch vertretenen politischen Parteien auf Landesebene durch die jeweilige Landesregierung beteiligt worden. Die Bundesregierung war im Hinblick auf die verfassungspolitische Bedeutung, die gerade in bezug auf die Wahlkreiseinteilung einer Übereinstimmung der parlamentarisch vertretenen demokratischen Parteien zukommt, und im Interesse der Objektivität und Parteien-Neutralität bestrebt, bereits für ihre Vorschläge nach Möglichkeit den Konsens aller im Deutschen Bundestag vertretenen politischen Parteien zu erzielen. Das hat sich weitgehend erreichen lassen, aber leider nicht in drei Ländern, darunter in Baden-Württemberg. Deswegen sieht hier der Entwurf eines von Herrn Minister Adorno so bezeichnete und auch von uns so modifizierte **Status-quo-Regelung** vor. Soweit hier an dieser Status-quo-Regelung Kritik geübt wird, möchte ich folgendes sagen.

Die **Neueinteilung der Bundestagswahlkreise** ist, wie jedermann weiß, ein ganz besonders heikles und hochpolitisches Unterfangen, und hier steckt der Teufel ja bekanntlich ganz besonders im Detail. Die Landesregierungen sind seitens des Bundesministers des Innern gebeten worden, die Vorschläge mit den parlamentarisch vertretenen Parteien auf Landesebene abzustimmen; dabei ist darauf hingewiesen worden, daß nach der einmütigen Bekundung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages nur solche Änderungsvorschläge Aussicht auf Realisierung haben, für die ein Einvernehmen zwischen den politischen Parteien erzielt worden ist, und daß im Falle einer Nichteinigung letztlich mit einer Entscheidung im Sinne einer Status-quo-Lösung zu rechnen ist — auch das ist den Landesregierungen mitgeteilt worden —. Das ist deshalb geschehen, weil auch die Bundesregierung die Ansicht und die ständige politische Praxis des Bundestages teilt, daß jede Änderung der einmal bestehenden Wahlkreiseinteilung möglichst von allen parlamentarisch vertretenen Parteien getragen sein sollte.

Wo sich die Parteien über eine Neueinteilung der Wahlkreise nicht einigen konnten, sah sich die Bundesregierung deshalb veranlaßt, es — sofern keine Über- oder Unterschreitung der Toleranzgrenze von  $33\frac{1}{3}\%$  vorliegt, wie das in Hamburg der Fall war — bei dem bisherigen Zustand zu belassen, die Wahlkreise lediglich neu zu beschreiben und dabei Gemeindedurchschneidungen zu vermeiden, die sonst infolge der Gebiets- und Verwaltungsreformmaßnahmen eingetreten wären.

Dabei mußte in Kauf genommen werden, daß die meisten der insgesamt 35 Landkreise in Baden-Württemberg zum Teil sogar mehrfach durchschnitt werden; ein Ergebnis, das sicherlich in wahl- und parteiorganisatorischer Hinsicht Probleme aufwirft, und das auch ich, Herr Minister, als einen

Schönheitsfehler bezeichne. Dies ändert aber nichts daran, daß auch die **Wahlkreiseinteilung für Baden-Württemberg** von uns für rechts- und verfassungskonform angesehen wird. Die Bundesregierung hofft, daß im zeitlichen Rahmen der weiteren parlamentarischen Beratung des Gesetzentwurfs zwischen den Parteien auch dort noch eine Einigung über eine Fortschreibung der Wahlkreiseinteilung erzielt werden kann, wo bisher ein Konsens nicht erzielt worden ist.

Der Innenausschuß des Bundestages hat in seiner Sitzung vom 6. November nochmals ausdrücklich darauf hingewiesen, daß entsprechend der bisherigen parlamentarischen Praxis Vorschläge noch bis zur abschließenden Beratung des Gesetzentwurfs Berücksichtigung finden können, wie das hinsichtlich der Wahlkreiseinteilung in Nordrhein-Westfalen ohnehin der Fall sein wird. Auf diese Offenheit der Vorlage bis zum gesetzestechnisch tatsächlich letzten Zeitpunkt möchte ich ausdrücklich nochmals hinweisen. Voraussetzung ist allerdings — auch das hat der Innenausschuß nochmals erklärt —, daß der **Grundsatz der einvernehmlichen Vorschläge, die auf Landesebene erarbeitet werden müssen, festgehalten** wird.

Herr Präsident, meine Damen und Herren, die Bundesregierung ist bereit, das Ihre dazu beizutragen, daß eine weitestmögliche einverständliche Wahlkreisfortschreibung für die nächste Bundestagswahl auch in Baden-Württemberg erreicht wird, und sie bietet dafür ihre guten Dienste an. Sie hofft, daß die politischen Parteien auf Landesebene in Baden-Württemberg zu einem Konsens kommen, damit der Regierungsvorschlag, der in Stuttgart das herbe Prädikat „Unsinn aus Bonn“ erhalten hat, durch etwas „Besseres aus Stuttgart“ ersetzt werden kann. Ich glaube, daß die Landesregierung dazu nun am Ball ist.

**Präsident Kubel:** Das Wort wird nicht weiter gewünscht. Es liegen die Drucksachen 641/1/74, die Empfehlungen der Ausschüsse, Drucksache 641/2/74, Antrag Baden-Württemberg und Drucksache 641/3/74, Antrag Baden-Württemberg vor.

Ich rufe die Drucksache 641/1/74 auf.

Ziff. 1! — Mehrheit.

Ziff. 2 a! — Mehrheit.

Ziff. 2 b! — Mehrheit.

Ziff. 3 a! — Mehrheit.

Ziff. 3 b! — Mehrheit.

Ziff. 4 a! — Mehrheit.

Ziff. 4 b! — Mehrheit.

Ziff. 5 a! — Mehrheit.

Ziff. 5 b! — Mehrheit.

Ziff. 5 c! — Mehrheit.

Ziff. 6! — Mehrheit.

(C)

(D)

(A) Wir kommen jetzt zum Antrag Baden-Württemberg in Drucksache 641/3/74. Ich bitte um Ihr Handzeichen. — Das ist die Minderheit.

Jetzt Antrag Baden-Württemberg Drucksache 641/2/74! — Das ist die Mehrheit.

Danach hat der Bundesrat **beschlossen**, gemäß Art. 76 Abs. 2 GG zu dem Gesetzentwurf mit der Maßgabe der soeben angenommenen Änderungen **Stellung zu nehmen**.

Ich bitte um Ihr Einverständnis, daß Staatsminister Schwarz (Rheinland-Pfalz) als **Beauftragter des Bundesrates für die Beratungen des Gesetzentwurfs im Bundestag** gemäß § 33 der Geschäftsordnung **bestellt** wird. — Das ist so geschehen.

Punkt 25 der Tagesordnung:

Verordnung über hygienische Mindestanforderungen an Fleisch, das für die Bundesrepublik Deutschland bestimmt ist (**Mindestanforderungen-Verordnung** — MindV) (Drucksache 600/74).

Die Empfehlungen der Ausschüsse liegen in den Drucksachen 600/1/74 und zu Drucksache 600/1/74 vor. Ferner liegt ein Änderungsantrag der Freien und Hansestadt Hamburg in Drucksache 600/2/74 vor.

Wir stimmen zunächst über Drucksache 600/1/74 ab.

Ziff. 1! — Mehrheit.

Ziff. 2! — Mehrheit.

Ziff. 3! — Mehrheit.

Ziff. 4! — Mehrheit.

Ziff. 5! — Mehrheit.

Ziff. 6! — Mehrheit.

Ziff. 7! — Mehrheit.

Ziff. 8! — Mehrheit.

Ziff. 9! — Mehrheit.

Ziff. 10! — Mehrheit.

Ziff. 11 zusammen mit Ziff. 15 wegen des Sachzusammenhangs! — Mehrheit.

Ziff. 12! — Mehrheit.

Ziff. 13! — Mehrheit.

Ziff. 14! — Mehrheit.

Ziff. 15 ist erledigt.

Ziff. 16! — Mehrheit.

Ziff. 17! — Mehrheit.

Ich bitte noch um Abstimmung über die Drucksache 600/2/74, Antrag der Freien und Hansestadt Hamburg; der Gesundheitsausschuß hat sich diesem Antrag angeschlossen. Ich erbitte das Handzeichen! — Auch das ist die Mehrheit.

Damit hat der Bundesrat **beschlossen**, der Verordnung gemäß Art. 80 Abs. 2 GG **nach Maßgabe der eben angenommenen Änderungen zuzustimmen**.

Punkt 27 der Tagesordnung:

**Dritte Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes** (Verordnung

über Schwefelgehalt von leichtem Heizöl und Dieselkraftstoff — 3. BImSchV) (Drucksache 539/74). (C)

Möchte dazu jemand das Wort haben? — Das ist nicht der Fall. Die Empfehlungen der Ausschüsse sind aus der Drucksache 539/1/74 ersichtlich. Wir stimmen darüber ab.

Ziff. 1! — Mehrheit.

Ziff. 2! — Mehrheit.

Ziff. 3 a! — Mehrheit.

Ziff. 3 b! — Mehrheit.

Ziff. 4 a! — Mehrheit.

Ziff. 4 b und Ziff. 4 c schließen sich aus.

Ich lasse zuerst über Ziff. 4 b abstimmen. — Das ist die Mehrheit.

Jetzt Ziff. 4 d! — Mehrheit.

Ziff. 4 e! — Mehrheit.

Ziff. 4 f! — Mehrheit.

Ziff. 4 g! — Mehrheit.

Ziff. 5! — Mehrheit.

Der Bundesrat hat **beschlossen**, der Verordnung gemäß Art. 80 Abs. 2 GG **nach Maßgabe der soeben gefaßten Beschlüsse zuzustimmen**.

Punkt 30 der Tagesordnung:

Dritte Verordnung zur Änderung der **Gebührenordnung für Maßnahmen im Straßenverkehr** (Drucksache 625/74)

Es liegen vor die Ausschussempfehlungen in Drucksache 625/1/74 und ein Antrag des Landes Hessen in Drucksache 625/2/74. (D)

Ich rufe zunächst Drucksache 625/1/74 auf, I Ziff. 1 und Ziff. 2! — Das ist die Mehrheit.

Jetzt rufe ich den Antrag des Landes Hessen Drucksache 625/2/74 auf. — Das ist die Mehrheit.

Wir kommen zurück zu Drucksache 625/1/74. Ziff. 3! — Das ist die Mehrheit.

Danach hat der Bundesrat **beschlossen**, der Verordnung gemäß Art. 80 Abs. 2 GG **nach Maßgabe der soeben angenommenen Änderungen zuzustimmen**.

Punkt 31 der Tagesordnung:

Verordnung über **Gashochdruckleitungen** (Drucksache 563/74).

Wünscht jemand das Wort dazu? — Das ist nicht der Fall.

Zur Abstimmung bitte ich die Drucksache 563/1/74 zur Hand zu nehmen. Ziff. 1! — Mehrheit.

Ziff. 2! — Mehrheit.

Ziff. 3! — Dieser Empfehlung widerspricht der federführende Wirtschaftsausschuß. — Das ist die Minderheit.

Ziff. 4 gemeinsam wegen Zusammenhangs mit Ziff. 6 c, bb und Ziff. 7 a! Ich bitte um Abstimmung. — Mehrheit.

(A) Jetzt Ziff. 5 a! Dieser Empfehlung widerspricht der federführende Wirtschaftsausschuß. — Das ist die Mehrheit.

Ziff. 5 b, aa. Hier widerspricht der federführende Wirtschaftsausschuß. — Das ist die Mehrheit.

Ziff. 5 b, bb. Dieser Empfehlung widerspricht der Wirtschaftsausschuß ebenfalls. — Das ist die Mehrheit.

Ziff. 5 c, aa und bb schließen sich aus. Ich bitte um das Handzeichen für die Empfehlung des Ausschusses für Arbeit und Sozialpolitik in Ziff. 5 c, aa. — Das ist die Minderheit. Jetzt zur Abstimmung über bb! — Das ist die Mehrheit.

Die Empfehlungen in Ziff. 6 a und b schließen sich aus. Ich rufe zunächst Ziff. 6 a auf und bitte um Abstimmung. — Das ist die Minderheit. Sodann Abstimmung über b! — Mehrheit.

Ziff. 6 c, aa! — Mehrheit.

Ziff. 6 c, bb ist bereits durch die Abstimmung unter Ziffer 4 erledigt.

Ziff. 6 d, aa! Diesem Vorschlag widerspricht der federführende Wirtschaftsausschuß. Ich bitte um das Handzeichen. — Das ist die Minderheit.

Ziff. 6 d, bb! — Mehrheit.

Die Empfehlung unter Ziff. 7 a ist mit der Abstimmung über Ziff. 4 erledigt worden.

(B) Wir fahren fort auf Seite 10 mit der Abstimmung über die Empfehlung in Ziff. 7 b, aa. Der federführende Wirtschaftsausschuß widerspricht dieser Empfehlung. Ich bitte um das Handzeichen. — Das ist die Mehrheit.

Ziff. 7 b, und zwar bb und cc gemeinsam wegen Zusammenhangs! — Das ist die Mehrheit.

Die Abstimmung über Ziff. 7 b, dd auf Seite 11 wird zunächst zurückgestellt.

Ziff. 8 a! — Mehrheit.

Ziff. 8 b! — Mehrheit.

Ziff. 8 c! — Mehrheit.

Ziff. 9 gemeinsam wegen Zusammenhangs mit der vorhin zurückgestellten Ziff. 7 b, dd! Der federführende Wirtschaftsausschuß widerspricht diesen Empfehlungen. — Das ist die Mehrheit.

Wegen des engen sachlichen Zusammenhangs lasse ich nun abstimmen über Ziff. 16 b, d und e

(C) auf Seite 20 und 22 der Empfehlungsdrucksache, und zwar zunächst über Ziff. 16 b. Ziff. 16 e steht damit in Zusammenhang; aa und bb der Ziff. 16 b schließen sich aus. Ich lasse zunächst abstimmen über bb und bitte um das Handzeichen. — Das ist die Mehrheit; damit entfällt aa.

Durch diese Abstimmung ist zugleich Ziff. 16 e erledigt. Ich rufe Ziff. 16 d auf; aa und bb schließen sich aus. Ich lasse zunächst abstimmen über bb und bitte um das Handzeichen. — Das ist die Mehrheit; damit entfällt aa.

Nunmehr kehren wir zurück zu Ziff. 10 auf Seite 14.

Ziff. 10 a! — Mehrheit.

Ziff. 10 b! — Mehrheit.

Ziff. 11! — Mehrheit.

Ziff. 12! — Diesem Vorschlag widerspricht der federführende Wirtschaftsausschuß. — Das ist die Mehrheit.

Ziff. 13! — Mehrheit.

Ziff. 14! — Mehrheit.

Der Empfehlung unter Ziff. 15 widerspricht der Wirtschaftsausschuß ebenfalls. Ziff. 15 gemeinsam wegen Zusammenhangs mit Ziff. 16 c, cc! — Das ist die Mehrheit.

Ziff. 16 a! — Mehrheit.

Ziff. 16 b ist bereits erledigt.

(D) Die Empfehlungen unter Ziff. 16 c, aa und bb schließen sich aus. Ich lasse zunächst abstimmen über die Empfehlung des Rechtsausschusses unter Ziff. 16 c, bb. Ich bitte um Ihr Handzeichen. — Das ist die Mehrheit. Damit entfällt aa.

Ziff. 16 c, cc, d und e sind bereits erledigt.

Ziff. 17. Auch hier widerspricht der federführende Wirtschaftsausschuß. Ich bitte um das Handzeichen. — Das ist die Minderheit.

Danach hat der Bundesrat beschlossen, der Verordnung gemäß Art. 80 Abs. 2 GG nach Maßgabe der soeben angenommenen Änderungen zuzustimmen.

Die nächste Sitzung des Bundesrates findet am Freitag, dem 29. November 1974, vormittags 9.30 Uhr, statt.

Ich danke Ihnen und schließe die Sitzung.

(Ende der Sitzung: 12.54 Uhr)

## Berichtigung

### 412. Sitzung

Auf Seite V ist bei Punkt 17 im Verzeichnis der Redner an zweiter Stelle einzufügen:

„Hemfler (Hessen) ..... 391 D“

Im übrigen sind Einsprüche gegen den Bericht über die 412. Sitzung nicht eingelegt worden; damit gilt der Bericht gemäß § 34 der Geschäftsordnung als genehmigt.

## (A) Anlage 1

**Erklärung von Bundesminister Dr. Vogel**

zu Punkt 2 der Tagesordnung

**Strafverfahrensgesetze** haben erfahrungsgemäß einen beschwerlichen Weg, bis sie im Gesetzblatt stehen. Bereits 1876 konnten Streitigkeiten, die das Zustandekommen unserer nun beinahe 100jährigen StPO gefährdeten, erst in vertraulichen Beratungen zwischen Reichstagsmitgliedern und Vertretern des Bundesrates beigelegt werden. In den parlamentarischen Beratungen strafverfahrensrechtlicher Entwürfe gab es seither regelmäßig Schwierigkeiten — ich nenne aus der neueren Zeit das Strafprozeßänderungsgesetz von 1964, das nach der 2. Lesung im Bundestag in den Rechtsausschuß zurückverwiesen und dort erneut ein Jahr lang beraten wurde. Einige Reformvorhaben sind niemals über das Stadium des Referenten-Entwurfs hinausgekommen. Der Werdegang des vorliegenden Entwurfs zeigt, daß alle Beteiligten ihren Auftrag sehr ernst genommen haben. Dies wird vermutlich aber nichts daran ändern, daß über das Erste Gesetz zur Reform des Strafverfahrensrechts heute nicht zum letzten Male beraten wird. Ich will deshalb nicht auf alle Anträge eingehen, die im Rechtsausschuß des Bundesrates eine Mehrheit gefunden haben, sondern nur auf einen, der mir allerdings sehr wichtig erscheint.

Der Beschluß des Bundestages, in § 161 b dem **Verteidiger** das Recht einzuräumen, grundsätzlich **bei allen staatsanwaltschaftlichen Zeugenvernehmungen anwesend** zu sein, ist von großer Tragweite, sowohl in dogmatischer wie in praktischer Hinsicht. Damit wird ein Problem angesprochen, daß das Strafverfahrensrecht aller Länder beschäftigt, soweit es mit unserem vergleichbar ist, ein Problem, das nicht nur bei der Vorbereitung dieses Gesetzes eine hervorragende Rolle gespielt hat.

In Übereinstimmung mit der Bundesregierung und den beteiligten Verbänden — auch der Anwaltschaft — hielt der Gesetzgeber des Strafprozeßänderungsgesetzes von 1964 eine deutliche Verbesserung der Belehrung des Beschuldigten zwar für erforderlich, eine Erweiterung des Anwesenheitsrechts des Verteidigers aber nicht.

Bei den Vorbereitungen des Ersten Gesetzes zur Reform des Strafverfahrensrechts konnte auf umfangreiches Material zum **Anwesenheitsrecht** zurückgegriffen werden. Der Regierungsentwurf enthält insoweit keine Vorschläge, weil die der Staatsanwaltschaft eingeräumten Zwangsbefugnisse diese Frage in keinem neuen Licht erscheinen lassen. Den Sachverhalt zu erforschen war und ist die Aufgabe des Staatsanwalts, dazu gehört auch nach geltendem Recht seine Befugnis, Zeugen zu vernehmen; ebenso ist die Pflicht jedes Staatsbürgers, bei der Aufklärung von Straftaten mitzuwirken und bei den Strafverfolgungsbehörden wahrheitsgemäß auszusagen, geltendes Recht. Wenn die Staatsanwaltschaft die Möglichkeit bekommt, diese Rechte und Pflichten zwangsweise durchzusetzen, ändert sich die Struk-

tur des Ermittlungsverfahrens in keiner Weise; damit stellt sich auch die Frage nach dem Anwesenheitsrecht nicht neu.

Die Argumente für und wider das Anwesenheitsrecht und die **Strafbarkeit der falschen Zeugenaussage vor dem Staatsanwalt** sind hinreichend bekannt. Es wird darauf ankommen, wo im Ermittlungsverfahren der Schwerpunkt gesehen wird — in der Ermittlungstätigkeit durch den Staatsanwalt oder in der Entscheidung des Staatsanwalts darüber, ob das von einer anderen Behörde Ermittelte eine Anklage erfordert.

So reizvoll eine solche Auseinandersetzung über Prinzipien im Strafverfahrensrecht sein mag, so bedauerlich fände ich es, wenn dadurch das Inkrafttreten des vorliegenden Gesetzes hinausgezögert werden würde. Zahlreiche Anfragen an das Bundesministerium der Justiz — und sicherlich auch an die Landesjustizverwaltungen — zeigen, daß die Praxis auf die doch erheblichen Verbesserungen durch das 1. StVRG wartet. Ich nenne nur die Abschaffung der Voruntersuchung und des Schlußgehörs. Die Verlängerung der Unterbrechungsfrist von Hauptverhandlungen wird sicherlich verhindern, daß so manches sogenannte Großverfahren wiederholt werden muß. Ein Bündel von Vorschlägen, die der Beschleunigung dienen, — wie die Konzentration von Zuständigkeiten, die Erweiterung der Möglichkeit, Urteile abzukürzen, die Beschleunigung von Sachverständigengutachten, schließlich die erweiterte Möglichkeit der Verlesung von Gutachten — wird zur Verbesserung der Strafrechtspflege beitragen.

Die Vorschläge zur Verbesserung des **Wiederaufnahmeverfahrens** haben in der Öffentlichkeit ein beachtliches Interesse und Zustimmung gefunden. Ich freue mich, daß die Mehrzahl dieser Vorschläge nun auch vom Rechtsausschuß dieses Hohen Hauses befürwortet wird.

Ich bitte Sie, dieses Gesetzesvorhaben — so wie bisher — weiter zu fördern, damit es am 1. Januar 1975 in Kraft treten kann. Der Praxis wäre sehr damit gedient. Das Bundesministerium der Justiz wird alles in seiner Kraft Stehende tun, um diesen Termin einzuhalten.

**Anlage 2**

**Zu folgenden Punkten der Tagesordnung** der 413. Sitzung des Bundesrates am Freitag, dem 8. November 1974, **empfehlen die Ausschüsse dem Bundesrat:**

**I.**

Festzustellen, daß das Gesetz **der Zustimmung des Bundesrates** gemäß Art. 84 Abs. 1 GG **bedarf** und ihm **zuzustimmen:**

**Punkt 5**

Zweites Gesetz zur Änderung des **Vieh- und Fleischgesetzes** (Drucksache 680/74)

(A)

## II.

Zu den Gesetzen **einen Antrag auf Anrufung des Vermittlungsausschusses gemäß Art. 77 Abs. 2 GG nicht zu stellen:**

**Punkt 6**

Gesetz über die **statistische Erfassung** der in den Geltungsbereich dieses Gesetzes verbrachten **festen Brennstoffe** (Drucksache 683/74)

**Punkt 7**

Gesetz zu dem **Abkommen vom 5. Oktober 1973** zwischen den Mitgliedstaaten der **Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl** und der **Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl** einerseits und der **Republik Finnland** andererseits (Drucksache 678/74)

**Punkt 9**

Gesetz zu dem **Internationalen Übereinkommen vom 29. November 1969 über Maßnahmen auf Hoher See bei Ölverschmutzungs-Unfällen** (Drucksache 675/74)

**Punkt 10**

Gesetz zu dem Protokoll vom 16. Mai 1973 zum **Abkommen über den Handelsverkehr und die technische Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und den Mitgliedstaaten einerseits und der Libanesischen Republik andererseits** (Drucksache 677/74)

(B)

## III.

**Festzustellen, daß das Gesetz der Zustimmung des Bundesrates bedarf und ihm zuzustimmen:**

**Punkt 8**

Gesetz zu dem Protokoll vom 25. März 1972 zur **Änderung des Einheits-Übereinkommens von 1961 über Suchtstoffe** (Drucksache 673/74)

## IV.

**Den Gesetzen gemäß Art. 105 Abs. 3 GG zuzustimmen:**

**Punkt 11**

Gesetz zu dem **Vertrag vom 14. August 1973** zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der **Republik Haiti** über die **Förderung und den gegenseitigen Schutz von Kapitalanlagen** (Drucksache 681/74)

**Punkt 12**

Gesetz zu dem **Vertrag vom 3. Oktober 1973** zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der **Republik Singapur** über die **Förderung und den gegenseitigen Schutz von Kapitalanlagen** (Drucksache 682/74)

## V.

(C)

Zu dem Gesetzentwurf gemäß Art. 76 Abs. 2 GG die in der Empfehlungsdruksache wiedergegebene **Stellungnahme abzugeben:**

**Punkt 16**

Entwurf eines **Futtermittelgesetzes** (Drucksache 645/74, Drucksache 645/1/74)

## VI.

Gegen den Gesetzentwurf gemäß Art. 76 Abs. 2 GG **keine Einwendungen zu erheben:**

**Punkt 18**

Entwurf eines Gesetzes zu dem **Abkommen vom 17. Dezember 1973** zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Staat **Israel** über **Soziale Sicherheit** (Drucksache 646/74)

## VII.

Dem Bundesrechnungshof gemäß § 101 Bundeshaushaltsordnung **Entlastung zu erteilen:**

**Punkt 19**

**Entlastung des Bundesrechnungshofes** wegen der Haushaltsrechnung und Vermögensrechnung für **das Haushaltsjahr 1973 — Einzelplan 20 —** (Drucksache 411/74)

(D)

## VIII.

Zu den Vorlagen die **Stellungnahme abzugeben oder ihnen nach Maßgabe der Empfehlungen zuzustimmen**, die in der jeweils zitierten Empfehlungsdruksache wiedergegeben sind:

**Punkt 20**

Kommission der Europäischen Gemeinschaften:

— Vorschlag einer **Richtlinie** des Rates über die **Einschränkung des Erdgasverbrauchs in Elektrizitätswerken**

— Vorschlag einer **Richtlinie** des Rates betreffend die **Begrenzung des Einsatzes von Erdölzerzeugnissen in Kraftwerken**

— Vorschlag einer **Verordnung (EWG)** des Rates über eine gemeinsame Regelung für die **Ein- und Ausfuhr von Kohlenwasserstoffen**

— Entwurf einer Mitteilung an den Rat betreffend die **rationelle Energieverwendung** (Drucksache 499/74, Drucksache 499/1/74)

**Punkt 21**

Kommission der Europäischen Gemeinschaften:

— Vorschlag einer **Verordnung (EWG, EGKS, Euratom)** des Rates zur Änderung der **Verordnung (EWG, Euratom, EGKS) Nr. 259/68** zur Festlegung des **Status der Beamten der**

(A) **Europäischen Gemeinschaften und der Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten** dieser Gemeinschaften

— Vorschlag einer **Verordnung** (EWG, EGKS, Euratom) des Rates zur Änderung der Verordnung (EWG, Euratom, EGKS) Nr. 260/68 zur Festlegung der Bestimmungen und des **Verfahrens für die Erhebung der Steuer zugunsten der Europäischen Gemeinschaften** (Drucksache 511/74, Drucksache 511/1/74)

**Punkt 22**

Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Vorschlag einer **Richtlinie** des Rates zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten für **nahtlose Gasflaschen aus Aluminiumlegierung** (Drucksache 558/74, Drucksache 558/1/74)

**Punkt 26**

Dritte Verordnung zur Änderung der Verordnung zur **Ausführung des Personenstandsgesetzes** (Drucksache 624/74, Drucksache 624/1/74)

**IX.**

Den Vorlagen ohne Änderung **zuzustimmen:**

**Punkt 23**

Verordnung zur Änderung der **Gasöl-Betriebsbeihilfe-VO-Schiennenverkehr** (Drucksache 623/74)

(B) **Punkt 24**

Zweite Verordnung zur Änderung der Verordnung zur **Durchführung der Internationalen Gesundheitsvorschriften** vom 25. Juli 1969 **im Luftverkehr** (Drucksache 621/74)

**Punkt 28**

Zweite Verordnung zur Änderung der **Seemannsamtverordnung** (Drucksache 661/74)

**Punkt 29**

Verordnung zur Änderung der **Schiffsbesetzungs- und Ausbildungsordnung** (Drucksache 649/74)

**Punkt 32**

Verordnung zur Änderung der Verordnung über **Gebühren für Prüfungen nach § 8 der Getränkeschankanlagenverordnung** (Drucksache 596/74)

**X.**

Entsprechend den Anregungen und Vorschlägen **zu beschließen:**

**Punkt 33**

Vorschlag für die Berufung eines **Mitglieds des Deutschen Ausschusses für brennbare Flüssigkeiten** (Drucksache 620/74)

**Punkt 34**

Bestimmung eines **Mitglieds des Deutschen Rates für Stadtentwicklung** (Drucksache 663/74)

(C)

**XI.**

Der Veräußerung gemäß § 64 Abs. 2 der Bundeshaushaltsordnung nach Maßgabe der Vorlage **zuzustimmen:**

**Punkt 35**

**Veräußerung des bundeseigenen Flugplatzgeländes** in Trier-Euren an die Stadt Trier (Drucksache 652/74)

**XII.**

Zu den Verfahren, die in der zitierten Drucksache bezeichnet sind, **von einer Äußerung und einem Beitritt abzusehen:**

**Punkt 36**

**Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht** (Drucksache 696/74)

**Anlage 3**

**Erklärung von Senator Willms** (Bremen) zu Punkt 20 der Tagesordnung

Für den Senat der Freien Hansestadt Bremen gebe ich folgende Erklärung ab:

Bei allem Verständnis für die Grundziele der **gemeinschaftlichen Strategie zur Sicherung der Energieversorgung** halte ich es für nicht tragbar, daß der Erdgaseinsatz in Kraftwerken auf der Grundlage nicht unterbrechbarer Verträge generell ausgeschlossen werden soll. Hier werden die besonderen Umweltprobleme der Ballungsgebiete erkannt, die durchaus einen ununterbrochenen Erdgaseinsatz in Kraftwerken erforderlich machen können. In den Stadtstaaten kann z. B. auf absehbare Zeit neben der Steinkohle zur Elektrizitätserzeugung keine Kernenergie eingesetzt werden. Diese Gebiete sind also zur Vermeidung von Umweltbelastungen weiter auf den Einsatz von Erdgas neben der Steinkohle in Kraftwerken angewiesen. Eine entsprechende Stellungnahme des Bundesrates, wie sie vom Wirtschaftsausschuß und vom EG-Ausschuß vorgeschlagen wird, halte ich daher für unerlässlich.

(D)

**Anlage 4**

**Erklärung von Minister Adorno** (Baden-Württemberg) zu Punkt 15 der Tagesordnung

Der **von den Kraftfahrzeugen ausgehende Lärm** ist eine der übelsten Plagen, unter denen unsere Be-

(A) völkerung leidet. Die Beschwerden unserer Mitbürger über den oft unerträglichen Verkehrslärm nehmen ständig zu. Der **Krach der Motorräder und Mopeds** steht dabei an der Spitze der Lärmbelästigungen. Wir wissen alle, daß dauernder übermäßiger Lärm nicht nur in lästiger Weise die Nerven strapaziert, sondern daß er auch ernsthafte gesundheitliche Schäden verursachen kann.

Die **Regierung des Landes Baden-Württemberg** hält es daher für dringend erforderlich, daß alle technisch und wirtschaftlich möglichen Maßnahmen getroffen werden, die geeignet sind, die Geräuschbelastigung zu vermindern.

Für **Kraftwagen** existiert seit 1970 eine Richtlinie der Europäischen Gemeinschaften über den zulässigen Geräuschpegel. Der Stand der technischen Entwicklung läßt es zu, die Geräuschgrenzwerte für Kraftwagen weiter herabzusetzen, ohne daß damit ein unzumutbarer baulicher Aufwand verbunden wäre. Die Verkehrsminister mehrerer Länder haben sich schon seit langem für eine Verschärfung dieser Richtlinien eingesetzt. An einer entsprechenden Anpassungsrichtlinie wird in Brüssel gearbeitet. Wir bitten die Bundesregierung, sich mit Nachdruck um einen baldigen Abschluß dieser Arbeiten zu bemühen.

Bei den **Krafträdern und Fahrrädern mit Hilfsmotor** sind die Geräuschgrenzwerte letztmalig im Jahre 1966 bei der Neufassung der Richtlinien für die Geräuschmessung herabgesetzt worden. Der Bundesminister für Verkehr hatte bei der Einführung dieser Richtlinien die damaligen Grenzwerte als Übergangsregelung bezeichnet und nach angemessener Zeit eine Überprüfung mit dem Ziel einer weiteren Herabsetzung der Grenzwerte angekündigt. Inzwischen sind 8 Jahre vergangen, ohne daß eine Änderung vorgenommen wurde. Es ist an der Zeit, daß dies nunmehr geschieht. Die Landesregierung von Baden-Württemberg wollte mit ihrem Antrag hierzu den nötigen Anstoß geben. Die Bundesregierung ist zu solchen nationalen Maßnahmen innerhalb der Europäischen Gemeinschaften, wie der Vertreter des Bundesverkehrsministeriums im Ausschuß für Verkehr und Post bestätigt hat, nach Durchführung eines entsprechenden Konsultationsverfahrens berechtigt.

Wir halten nach dem derzeitigen Stand der Technik eine Verminderung der Geräuschgrenzwerte bei Krafträdern und Fahrrädern mit Hilfsmotor um 3 bzw. 2 Dezibel A für möglich und auch für die Hersteller zumutbar.

Die angestrebte Verringerung um 3 Dezibel A erscheint auf den ersten Blick gering. Immerhin bedeutet sie, da die jeweils empfundene Lautstärke dem Logarithmus des Schalldrucks entspricht, eine Verminderung der Geräuschempfindung um etwa 20 v. H. des Ausgangswertes.

Wir begrüßen es, daß die Ausschüsse darüber hinaus empfohlen haben, ab Ende 1979 die Geräuschgrenzwerte um weitere 3 bis 5 Dezibel A herabzusetzen. Auch wenn nach dem jetzigen Stand der Technik die Realisierung dieser Empfehlung auf

Schwierigkeiten stoßen mag, so sollten doch rechtzeitig den Herstellern längerfristige Ziele für die weitere Geräuschverminderung gesetzt werden. (C)

Der weitere Vorschlag, die Hubraumgrenze von 50 ccm bei Kleinkrafträdern und Fahrrädern mit Hilfsmotor durch eine **Leistungsobergrenze des Antriebsmotors** zu ersetzen, soll dazu beitragen, die hohen Frequenzen in den Geräuschen dieser Fahrzeuge zu vermindern, da diese vom menschlichen Ohr als besonders unangenehm empfunden werden. Der Bundesrat hat die Bundesregierung bereits im April d. J. gebeten, sich für eine solche Änderung einzusetzen. Allerdings sind bei Wegfall der Hubraumgrenze zusätzliche Auflagen erforderlich, um sicher zu verhindern, daß an den Motoren dieser Fahrzeuge Manipulationen mit dem Ziel einer höheren Geschwindigkeit vorgenommen werden.

Schließlich halten wir es für erforderlich, das seither für Krafträder und Mopeds angewandte Geräuschmeßverfahren durch die **Einführung des neuen Meßverfahrens der Europäischen Gemeinschaften** zu ersetzen, das strengere Anforderungen als das bisherige nationale Meßverfahren stellt und auch ohne Änderung der Geräuschgrenzwerte bereits zu einer Verbesserung um 2 bis 3 Dezibel A führen würde.

Ich bitte daher den Bundesrat, die von Baden-Württemberg beantragte **Entschlebung** in der von den Ausschüssen empfohlenen Fassung anzunehmen. Die Landesregierung hofft, daß die Bundesregierung, die nach ihren Erklärungen bei den Ausschußberatungen mit der Zielsetzung der Entschlebung übereinstimmt, daraus sobald wie möglich die notwendigen Konsequenzen ziehen wird. (D)

Darüber hinaus erlaube ich mir folgenden Hinweis:

Die besten technischen Vorschriften nützen nichts, wenn ihre Einhaltung nicht überwacht und durchgesetzt wird. Baden-Württemberg hat deshalb die **Polizei angewiesen**, vermehrt auf **übermäßige Geräuschentwicklung von Krafträdern und Mopeds** sowie auf Veränderungen an den Auspuffanlagen dieser Fahrzeuge (sog. Frisieren) zu achten und allen Anzeigen wegen Motorrad- und Mopedlärms energisch nachzugehen. Darüber hinaus planen wir für das nächste Frühjahr, wenn für die Motorräder und Mopeds die „Saison“ wieder beginnt, eine größere Aktion der Polizei mit gezielten Kontrollen.

Wir regen an, in gleicher Weise auch in den anderen Ländern zu verfahren.

## Anlage 5

**Bericht von Minister Claussen (Schleswig-Holstein)**  
zu Punkt 17 der Tagesordnung

Mit der Ihnen vorliegenden **Novellierung des Bundeswahlgesetzes** sollen im wesentlichen folgende **Änderungen gegenüber der jetzigen Rechtslage** herbeigeführt werden:



- (A) 1. Unklarheiten und Auslegungsschwierigkeiten, die sich bei der Anwendung des Gesetzes herausgestellt haben, werden bereinigt. Zugleich werden einige redaktionelle Änderungen und Ergänzungen vorgenommen.
2. Die gegenwärtige Wahlkreiseinteilung für die Wahl zum Deutschen Bundestag soll soweit wie möglich der inzwischen erfolgten Bevölkerungsentwicklung und den Veränderungen aufgrund der Gebiets- und Verwaltungsreform in den Bundesländern angepaßt werden.

Maßgebend für die in diesem Gesetzentwurf vorgesehene Lösung war die Entschließung des Deutschen Bundestages vom 22. Mai 1974. Danach sollte die Verteilung der Wahlkreise auf die Bundesländer nicht geändert, bei der Einteilung der Wahlkreise im einzelnen der Stand der deutschen Bevölkerung vom 30. September 1973 zugrunde gelegt und von dem Gebietsstand in den Ländern am 1. Juli 1974 ausgegangen werden.

Von den Änderungen im Gesetzestext ist besonders die **Präzisierung der Bestimmungen über die Wahlkreiseinteilung** hervorzuheben. Künftig ist eine Neuschneidung zwingend vorgeschrieben, wenn die Bevölkerungszahl eines Wahlkreises um mehr als  $33\frac{1}{3}$  v. H. vom Bundesdurchschnitt abweicht, während bisher dazu nur eine Sollvorschrift bestand. Damit wird einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts Rechnung getragen, wonach die Toleranzgrenze von  $33\frac{1}{3}$  % die absolute verfassungsrechtliche Schranke darstellt. Darüber hinaus wird neu bestimmt, daß eine Neueinteilung bereits dann vorgenommen werden soll, wenn die durchschnittliche Bevölkerungszahl in einem Wahlkreis mehr als 25 % nach oben oder unten vom Bundesdurchschnitt abweicht. Dies entspricht einem Vorschlag, der bereits 1955 im Bericht der Wahlrechtskommission enthalten war und seitdem immer erörtert wurde.

Diese Neuregelung ist zu begrüßen. Sie erlaubt flexible Regelungen mit Rücksicht auf die anderen in diesem Paragraphen 3 genannten Kriterien, soll jedoch dazu führen, daß im Interesse einer einheitlichen demokratischen Legitimation der Abgeordneten die Wahlkreise nach Bevölkerungszahl möglichst gleich groß sind. Weiter möchte ich besonders hinweisen auf die Neuformulierung des § 22, der die Kandidatenaufstellung durch die Parteien betrifft. Hier hat es immer wieder Auslegungsschwierigkeiten und Fehler gegeben. Fehler, die dabei gemacht wurden, sind aber beim förmlichen Nominierungsverfahren mit seinen notwendiger-

weise strengen Fristen schwierig oder gar nicht mehr zu beheben. Es ist zu hoffen, daß die jetzt gewählte Formulierung hier Klarheit bringt. (C)

Die in der Anlage dieses Gesetzes vorgenommene **Neueinteilung der Bundestagswahlkreise** wird den im neuen § 3 aufgestellten Kriterien noch nicht in allen Fällen voll gerecht. Für das Land Nordrhein-Westfalen sieht der Entwurf zunächst noch keine Neueinteilung der Wahlkreise vor, weil die Gebietsneuordnung dort erst noch zum Abschluß gebracht werden muß. Hier ist die Möglichkeit gegeben, dadurch bedingte Änderungsvorschläge im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens einzubringen. Im übrigen gibt es noch 12 Wahlkreise, auch nach der hier vorgeschlagenen Neueinteilung, in denen die Bevölkerungszahl zwischen 25 und  $33\frac{1}{3}$  % nach oben oder unten vom Bundesdurchschnitt abweicht. Weiter überschneiden sich in einer Reihe von Fällen die Wahlkreisgrenzen mit den Grenzen der Landkreise, was technische Schwierigkeiten bei der Durchführung der Wahl mit sich bringt. Schließlich ist auch die wünschenswerte Deckungsgleichheit von Landtags- und Bundestagswahlkreisen nur in sehr beschränktem Umfang zu erreichen gewesen. In einigen Ländern liegt das daran, daß das vom Innenausschuß des Deutschen Bundestages geforderte Einvernehmen über die Neueinteilung aller betroffenen, im Landtag oder Bundestag vertretenen Parteien nicht erreicht wurde.

Aus den bisherigen Beratungen entnehme ich, daß die Wahlkreiseinteilung nach diesem Gesetzentwurf von allen Beteiligten noch nicht als der „Weisheit letzter Schluß“ angesehen wird. Soweit sich Verbesserungen noch im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens erreichen lassen, sollte dies geschehen. Im übrigen bleibt es eine ständige Aufgabe, die Wahlkreiseinteilung den jeweiligen Gegebenheiten anzupassen, damit dem Verfassungsgebot Genüge getan wird, die Gleichheit der Wahl auch durch die Wahlkreiseinteilung sicherzustellen. (D)

Der Innenausschuß schlägt Ihnen einige weitere redaktionelle Verbesserungen des Gesetzentwurfes vor. Er ist außerdem der Auffassung, daß das Gesetz nach Auslegung des Bundesverfassungsgerichts der Zustimmung des Bundesrates bedarf.

Als Berichterstatter für den Innenausschuß bitte ich Sie, zu dem Gesetzentwurf entsprechend dem Vorschlag des Ausschusses Stellung zu nehmen.

Der Innenausschuß hat ferner vorgeschlagen, daß Herr Staatsminister Schwarz (Rheinland-Pfalz) als Beauftragter des Bundesrats für die Beratung des Gesetzentwurfs im Bundestag bestellt wird.