

BUNDESRAT

Stenographischer Bericht

573. Sitzung

Bonn, Freitag, den 20. Februar 1987

Inhalt:

Amtliche Mitteilungen	1 A	Beschluß: Einbringung des Gesetzentwurfs gemäß Art. 76 Abs. 1 GG beim Deutschen Bundestag nach Maßgabe der Änderungsvorschläge des Rechtsausschusses	4 D
Zur Tagesordnung	1 B		
1. Fragen an die Bundesregierung zum Strahlenschutzvorsorgegesetz gemäß § 19 Abs. 2 GO BR — Vorlage des Landes Hessen — (Drucksache 50/87)	1 B	4. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundeszentralregistergesetzes — Antrag der Freien und Hansestadt Hamburg — (Drucksache 461/86)	4 D
Görlach (Hessen)	1 C	Curilla (Hamburg)	4 D
Dr. Wagner, Staatssekretär im Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit	2 B	Beschluß: Keine Einbringung des Gesetzentwurfs beim Deutschen Bundestag — Annahme der Begründung	6 A
2. Entwurf eines Gesetzes zur beschäftigungswirksamen Einschränkung der Leiharbeit — Antrag der Länder Hessen und Nordrhein-Westfalen — (Drucksache 609/86)	2 C	5. Entwurf eines Sechsenddreißigsten Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Staatszielbestimmung Umweltschutz) — Antrag der Länder Bremen, Hamburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Saarland gemäß § 23 Abs. 3 i. V. m. § 15 Abs. 1 GO BR — (Drucksache 247/84)	6 A
Heinemann (Nordrhein-Westfalen)	2 D	Krollmann (Hessen)	6 B, 11 A
Jürgens (Niedersachsen)	23* A	Dr. Schwarz (Schleswig-Holstein)	8 B
Beschluß: Keine Einbringung des Gesetzentwurfs beim Deutschen Bundestag	4 C	Prof. Dr. Bickel (Rheinland-Pfalz)	9 D
3. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Entschädigung für Strafverfolgungsmaßnahmen (StrEG) — Antrag des Landes Berlin — (Drucksache 457/86)	4 C	Engelhard, Bundesminister der Justiz	10 C
Prof. Dr. Scholz (Berlin)	23* C	Beschluß: Rückverweisung an die Ausschüsse	11 B

- | | |
|---|---|
| <p>6. Entschließung des Bundesrates zur Ver-
schärfung der Lebensmittelüberwa-
chung – Antrag des Saarlandes –
(Drucksache 564/86) 11 C</p> <p>Dr. Walter (Saarland) 11 C</p> <p>Dr. Eyrich (Baden-Württemberg) 25* A</p> <p>Beschluß: Die Entschließung wird nicht
gefaßt 12 B</p> | <p>Görlach (Hessen) 29* D</p> <p>Dr. Scherf (Bremen) 14 C</p> <p>Frau Schmalz-Jacobsen (Berlin) 15 B</p> <p>Frau Karwatzki, Parl. Staatssekretär
beim Bundesminister für Jugend,
Familie, Frauen und Gesundheit 30* D</p> <p>Beschluß: Stellungnahme 17 A</p> |
| <p>7. Entschließung des Bundesrates zur
Behandlung der Verwaltungsprozeß-
ordnung – Antrag der Freien und
Hansestadt Hamburg – (Drucksache
625/86) 12 B</p> <p>Curilla (Hamburg) 12 C</p> <p>Prof. Dr. Scholz (Berlin) 13 A, 25* B</p> <p>Engelhard, Bundesminister der
Justiz 13 B</p> <p>Schmidhuber (Bayern) 27* C</p> <p>Beschluß: Vertagung 14 A</p> | <p>11. Kommission der Europäischen Gemein-
schaften:
Vorschlag für eine Richtlinie des Rates
über die Koordinierung bestimmter
Rechts- und Verwaltungsvorschriften
der Mitgliedstaaten über die Ausübung
der Rundfunk-tätigkeit (Drucksache
259/86) 17 A</p> <p>Jürgens (Niedersachsen) 32* A</p> <p>Martin (Rheinland-Pfalz) 17 B</p> <p>Einert (Nordrhein-Westfalen) 32* B</p> <p>Kroppenstedt, Staatssekretär im
Bundesministerium des Innern 18 B</p> <p>Beschluß: Stellungnahme 18 D</p> |
| <p>8. Entwurf eines Gesetzes zu dem Vertrag
vom 30. April 1986 zwischen der Bun-
desrepublik Deutschland und der Unga-
rischen Volksrepublik über die Förde-
rung und den gegenseitigen Schutz von
Kapitalanlagen (Drucksache 27/87) 14 A</p> <p>Beschluß: Keine Einwendungen gemäß
Art. 76 Abs. 2 GG 14 A</p> | <p>12. Kommission der Europäischen Gemein-
schaften:
Vorschlag einer Verordnung des Rates
über eine Gemeinschaftsaktion auf dem
Gebiet der Telekommunikationstech-
nologien – Forschung und Entwick-
lung im Bereich der fortgeschrittenen
Kommunikationstechnologien in Europa
(Programm RACE) – (Drucksache
567/86) 14 A</p> <p>Dr. Walter (Saarland) 29* A</p> <p>Beschluß: Stellungnahme 28* B</p> |
| <p>9. Entlastung der Bundesregierung wegen
der Haushaltsrechnung und Vermö-
gensrechnung des Bundes für das Haus-
haltsjahr 1984 (Jahresrechnung 1984)
(Drucksache 615/85, Drucksache
412/86) 14 A</p> <p>Beschluß: Entlastung gemäß Art. 114
GG und § 114 Bundeshaushaltsord-
nung – Annahme von Entschließun-
gen 28* B</p> | <p>13. Kommission der Europäischen Gemein-
schaften:
Vorschlag für eine Richtlinie des Rates
zur Angleichung der Rechtsvorschriften
der Mitgliedstaaten über die Sicherheit
von Spielzeug (Drucksache 566/86) 19 A</p> <p>Beschluß: Stellungnahme 19 A</p> |
| <p>10. Jugendhilfe und Familie –
die Entwicklung familienunterstützen-
der Leistungen der Jugendhilfe und ihre
Perspektiven
– Siebter Jugendbericht –
sowie
Stellungnahme der Bundesregierung
zum Siebten Jugendbericht – gemäß
§ 25 Abs. 2 Satz 1 Jugendwohlfahrtsge-
setz – (Drucksache 621/86) 14 B</p> | <p>14. Kommission der Europäischen Gemein-
schaften:
Vorschlag einer Verordnung (EWG) des
Rates betreffend ein Koordinierungs-</p> |

<p>programm der EWG von Forschung und Entwicklung im Bereich der medizinischen und Gesundheitsforschung (1987 bis 1989) (Drucksache 568/86)</p>	<p>19 B</p>	<p>Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 80/1095/EWG zur Festlegung der Bedingungen, unter denen das Gebiet der Gemeinschaft von klassischer Schweinepest freigemacht und freigehalten werden kann</p>	
<p>Schmidhuber (Bayern)</p>	<p>33* C</p>		
<p>Beschluß: Stellungnahme</p>	<p>19 B</p>		
<p>15. Kommission der Europäischen Gemeinschaften:</p>		<p>Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 80/217/EWG über Maßnahmen der Gemeinschaft zur Bekämpfung der klassischen Schweinepest</p>	
<p>Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an den Rat über ein viertes Aktionsprogramm für den Umweltschutz (1987—1992)</p>		<p>Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinien 64/432/EWG und 72/461/EWG hinsichtlich bestimmter Maßnahmen betreffend die Schweinepest (Drucksache 599/86) . . .</p>	<p>14 A</p>
<p>Entwurf für eine Entschließung des Rates zur Fortschreibung und Durchführung einer Umweltpolitik und eines Aktionsprogramms der Europäischen Gemeinschaften für den Umweltschutz (1987 bis 1992) (Drucksache 520/86) . . .</p>	<p>19 B</p>	<p>Beschluß: Stellungnahme</p>	<p>28* B</p>
<p>Görlach (Hessen)</p>	<p>34* A</p>	<p>19. Kommission der Europäischen Gemeinschaften:</p>	
<p>Beschluß: Stellungnahme</p>	<p>19 D</p>	<p>Vorschlag einer Verordnung (EWG) des Rates zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 857/84 über Grundregeln für die Anwendung der Abgabe gemäß Artikel 5c der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 im Sektor Milch und Milcherzeugnisse (Drucksache 598/86)</p>	
<p>16. Kommission der Europäischen Gemeinschaften:</p>		<p>Mitteilung: Absetzung von der Tagesordnung</p>	<p>1 B</p>
<p>Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an den Rat über ein mittelfristiges Verkehrsinfrastrukturprogramm</p>		<p>20. Kommission der Europäischen Gemeinschaften:</p>	
<p>Vorschlag einer Verordnung des Rates über die Gewährung einer Finanzhilfe im Rahmen eines mittelfristigen Verkehrsinfrastrukturprogrammes (Drucksache 441/86)</p>	<p>19 D</p>	<p>Vorschlag einer Verordnung (EWG) des Rates zur Änderung der Verordnung (EWG) über die gemeinsame Marktorganisation für Wein</p>	
<p>Beschluß: Stellungnahme</p>	<p>20 A</p>	<p>Bericht der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an den Rat gemäß Artikel 41c der Verordnung (EWG) Nr. 337/79 des Rates vom 5. Februar 1979 über die gemeinsame Marktorganisation für Wein (Drucksache 560/86)</p>	<p>20 A</p>
<p>17. Kommission der Europäischen Gemeinschaften:</p>		<p>Beschluß: Stellungnahme</p>	<p>20 B</p>
<p>Vorschlag einer Verordnung (EWG) des Rates zur Abschaffung der Ausgangsformlichkeiten beim Überschreiten der Binnengrenzen der Gemeinschaft — Zusammenlegung der Grenzabfertigungsstellen (Drucksache 531/86) . . .</p>	<p>14 A</p>	<p>21. Zweite Verordnung zur Änderung tierseuchenrechtlicher Ein- und Ausfuhrvorschriften (Drucksache 1/87)</p>	<p>14 A</p>
<p>Beschluß: Stellungnahme</p>	<p>28* B</p>	<p>Beschluß: Zustimmung gemäß Art. 80 Abs. 2 GG nach Maßgabe der angenommenen Änderung</p>	<p>28* B</p>
<p>18. Kommission der Europäischen Gemeinschaften:</p>			
<p>Vorschlag für eine Entscheidung des Rates über eine ergänzende finanzielle Maßnahme der Gemeinschaft zur Ausmerzung der klassischen Schweinepest</p>			

22. Verordnung über die Gewährung einer Beihilfe an Kleinerzeuger von Getreide (Kleinerzeugerbeihilfeverordnung) (Drucksache 558/86)	14 A	Beschluß: Zustimmung gemäß Art. 80 Abs. 2 GG	21 D
Jürgens (Niedersachsen)	29* B		
Beschluß: Zustimmung gemäß Art. 80 Abs. 2 GG — Annahme einer Entschliebung	28* D		
23. Erste Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern im Ausgleichsjahr 1987 (Drucksache 11/87)	20 B		
Görlach (Hessen)	34* B		
Beschluß: Zustimmung gemäß Art. 80 Abs. 2 GG	20 C		
24. Dritte Verordnung zur Änderung der Verordnung über Standardzulassungen (Drucksache 626/86, zu Drucksache 626/86)	14 A		
Beschluß: Zustimmung gemäß Art. 80 Abs. 2 GG	28* D		
25. Erste Verordnung zur Änderung der Kaffeeverordnung (Drucksache 602/86)	14 A		
Beschluß: Zustimmung gemäß Art. 80 Abs. 2 GG	28* D		
26. Dritte Verordnung zur Änderung der Verordnung über die Gewährung von Erschwerniszulagen (Drucksache 14/87)	20 C		
Prof. Dr. Bickel (Rheinland-Pfalz)	20 C		
Dr. Eyrich (Baden-Württemberg)	21 B		
		Beschluß: Zustimmung gemäß Art. 80 Abs. 2 GG	21 D
		27. Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Änderung der Vollstreckungsanweisung (Drucksache 9/87)	14 A
		Beschluß: Zustimmung gemäß Art. 108 Abs. 7 GG	28* D
		28. Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht (Drucksache 43/87)	14 A
		Beschluß: Von einer Äußerung und einem Beitritt wird abgesehen	29* A
		29. Entschliebung des Bundesrates zur Verhängung von Sanktionen gegenüber Südafrika mit dem Ziel der vollständigen Abschaffung des Apartheid-Systems — Antrag der Freien Hansestadt Bremen gemäß § 36 Abs. 2 GO BR — (Drucksache 54/87)	
		Mitteilung: Absetzung von der Tagesordnung	1 B
		30. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundeskleingartengesetzes — Antrag des Landes Berlin — (Drucksache 63/87)	11 B
		Prof. Dr. Scholz (Berlin)	24* C
		Beschluß: Erneute Einbringung des Gesetzentwurfs beim Deutschen Bundestag	11 C
		Nächste Sitzung	21 D

Verzeichnis der Anwesenden**Vorsitz:**

Präsident Börner, Ministerpräsident des Landes Hessen

Vizepräsident Dr. Albrecht, Ministerpräsident des Landes Niedersachsen — zeitweise —

Schriftführer:

Dr. Vorndran (Bayern)

Baden-Württemberg:

Dr. h. c. Späth, Ministerpräsident

Dr. Eyrich, Minister für Justiz, Bundes- und Europaangelegenheiten

Bayern:

Schmidhuber, Staatsminister für Bundesangelegenheiten

Dr. Vorndran, Staatssekretär im Staatsministerium der Justiz

Berlin:

Diepgen, Regierender Bürgermeister

Prof. Dr. Scholz, Senator für Justiz und Bundesangelegenheiten

Frau Schmalz-Jacobsen, Senator für Jugend und Familie

Bremen:

Wedemeier, Bürgermeister, Präsident des Senats

Kahrs, Senator für Rechtspflege und Strafvollzug und Senator für Bundesangelegenheiten

Hamburg:

Pawelczyk, Zweiter Bürgermeister, Senator, Behörde für Inneres und Bevollmächtigter der Freien und Hansestadt Hamburg beim Bund

Gobrecht, Senator, Finanzbehörde

Curilla, Senator, Justizbehörde

Hessen:

Börner, Ministerpräsident

Krollmann, Minister der Finanzen

Görlach, Minister für Landwirtschaft und Forsten

Niedersachsen:

Dr. Albrecht, Ministerpräsident

Jürgens, Minister für Bundes- und Europaangelegenheiten

Nordrhein-Westfalen:

Dr. h. c. Rau, Ministerpräsident

Dr. Posser, Finanzminister

Einert, Minister für Bundesangelegenheiten

Dr. Zöpel, Minister für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr

Dr. Krumsiek, Justizminister

Heinemann, Minister für Arbeit, Gesundheit und Soziales

Rheinland-Pfalz:

Martin, Minister für Bundesangelegenheiten, Bevollmächtigter des Landes Rheinland-Pfalz beim Bund

Prof. Dr. Bickel, Minister der Justiz

Saarland:

Lafontaine, Ministerpräsident

Dr. Walter, Minister der Justiz

Dr. Hahn, Minister für Bundesangelegenheiten und besondere Aufgaben

Schleswig-Holstein:

Dr. Schwarz, Minister für Bundesangelegenheiten

Von der Bundesregierung:

Engelhard, Bundesminister der Justiz

Dr. h. c. Lorenz, Parl. Staatssekretär beim Bundeskanzler, Bevollmächtigter der Bundesregierung in Berlin

Vogt, Parl. Staatssekretär beim Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung

Frau Karwatzki, Parl. Staatssekretär beim Bundesminister für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit

Kroppenstedt, Staatssekretär im Bundesministerium des Innern

Dr. Wagner, Staatssekretär im Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit

A)

(C)

573. Sitzung

Bonn, den 20. Februar 1987

Beginn: 9.31 Uhr

Präsident Börner: Meine sehr geehrten Damen und Herren! Ich eröffne die 573. Sitzung des Bundesrates.

Vor Eintritt in die Tagesordnung der heutigen Sitzung habe ich gemäß § 23 der Geschäftsordnung folgendes mitzuteilen:

Aus dem **Senat der Freien Hansestadt Bremen** und damit aus dem Bundesrat **ausgeschieden** ist mit Wirkung vom 1. Februar 1987 Herr Senator Herbert Brückner. Mit Wirkung vom 9. Februar ist Herr Staatsminister Joseph Fischer aus der Regierung des Landes Hessen und damit aus dem Bundesrat **ausgeschieden**.

B)

Herr Senator Brückner war seit dem 3. November 1975 stellvertretendes Mitglied des Bundesrates. Herr Staatsminister Fischer gehörte dem Hause seit dem 12. Dezember 1985 ebenfalls als stellvertretendes Mitglied an.

Ich danke den beiden ausgeschiedenen Mitgliedern für die in den Ausschüssen des Bundesrates und im Plenum geleistete Arbeit.

Ich wende mich nun der **Tagesordnung** zu. Die Tagesordnung der heutigen Sitzung liegt Ihnen in vorläufiger Form mit 29 Punkten vor. Wir sind über eingekommen, die Punkte 19 und 29 von der Tagesordnung abzusetzen. Als Tagesordnungspunkt 30 soll zusätzlich der Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundeskleingartengesetzes behandelt werden. Hierzu liegt Ihnen Drucksache 63/87 vor. Der soeben erwähnte Punkt 30 soll vorgezogen und nach Punkt 5 behandelt werden.

Gibt es Wortmeldungen zur Tagesordnung? — Das ist nicht der Fall. Dann ist sie so **festgestellt**.

Ich rufe den Tagesordnungspunkt 1 auf:

Fragen an die Bundesregierung zum Strahlenschutzvorsorgegesetz gemäß § 19 Abs. 2 GO BR — Vorlage des Landes Hessen — (Drucksache 50/87).

Das Land Hessen hat Fragen an die Bundesregierung gerichtet. Hierzu erteile ich Herrn Staatsminister Görlach (Hessen) das Wort.

Görlach (Hessen): Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Der Gegenstand des Strahlenschutzvorsorgegesetzes fällt in den Regelungsbereich des **Euratom-Vertrages**. Gerade dieses Gesetz und die dazu noch zu erlassenden Rechtsverordnungen sind darauf abgestellt, großräumige Überwachungsmaßnahmen und die Erfassung der die Staatsgrenzen überschreitenden Auswirkungen mit entsprechenden Schutzmaßnahmen auf eine rechtliche Grundlage zu stellen. Dies erfordert noch stärker als andere Regelungen eine Koordinierung im Geltungsbereich des Euratom-Vertrages.

Auch bei früheren einschlägigen Rechtsetzungsvorhaben hat die Bundesregierung regelmäßig auf die vorher notwendige Abstimmung im EG-Bereich verwiesen und mit dieser Begründung die Verabschiedung insoweit fertiger Entwürfe für die Dauer der dreimonatigen Einspruchsfrist nach dem Euratom-Vertrag zurückgehalten.

(D)

Dies gilt beispielsweise besonders, wenn neue Grenzwerte nach den Grundnormen mit einer Novelle zur Strahlenschutzverordnung in nationales Recht umzusetzen waren und eine Diskussion geführt wurde, wieweit die Grundnormen zwingend oder nur Rahmengenrenzen mit belassenem nationalen Spielraum waren. Spätestens bei den Rechtsverordnungen aufgrund des Strahlenschutzvorsorgegesetzes sind entsprechende **Grenzwertbetrachtungen**, die in engem Bezug zu den Grenzwerten nach den bisherigen Strahlenschutzvorschriften stehen, durchzuführen.

Die amtliche Begründung der Bundesregierung zum damaligen Entwurf des Strahlenschutzvorsorgegesetzes enthält keinen Hinweis darauf, wie die notwendige Abstimmung im EG-Bereich zum damaligen Zeitpunkt durchgeführt wurde oder werden sollte. Insoweit wird diese Begründung eigentlich als unvollständig angesehen.

Am Gesetzentwurf wurde seinerzeit von Hessen und auch einer Reihe anderer Länder Kritik geübt. Wesentliche Punkte waren damals eine mit Rücksicht auf die damals bevorstehende Neuwahl des Deutschen Bundestages übereilte Behandlung mit, wie wir meinten, daraus resultierenden Mängeln, von denen sich inzwischen eine Reihe bestätigt haben, und eine

Görlach (Hessen)

- (A) ganz ungenügende Beteiligung der mit der Durchführung zu beauftragenden Länder.

Die weitere Beteiligung der Länder wurde erst aufgrund der von hier nachdrücklich vorgetragenen Länderforderungen etwas verbessert, wie sich an der Einrichtung der **Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Erarbeitung eines langfristigen Meßprogramms** gezeigt hat.

Die Länder sind regelmäßig über die internationalen Vereinbarungen zu informieren, zumal wenn sie diese bei ihrer Entscheidungsfindung über nationale Gesetzesvorhaben und bei ihren Aufgaben der Durchführung berücksichtigen müssen. Es ist daher sowohl nach dem Verfahren der Bundesregierung gegenüber der Kommission als auch nach dem materiellen Inhalt der Stellungnahme der Kommission zu fragen.

Nach Artikel 33 Abs. 3 des Euratom-Vertrages haben die Mitgliedstaaten der Kommission diese Bestimmungen nach dem Stande im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Vertrages sowie die späteren Entwürfe gleichartiger Bestimmungen bekanntzugeben. Nach Absatz 4 sind etwaige Empfehlungen der Kommission zu diesen Entwürfen innerhalb von drei Monaten nach deren Mitteilung zu erlassen. Es wäre recht außergewöhnlich, wenn diese Frist nicht abgewartet worden wäre.

Hierüber erbitten wir Aufklärung von der Bundesregierung.

- (B) **Präsident Börner:** Vielen Dank, Herr Staatsminister!

Das Wort hat nun für die Bundesregierung Herr Staatssekretär Dr. Wagner, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit.

Dr. Wagner, Staatssekretär beim Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit: Herr Präsident! Meine sehr verehrten Damen und Herren! Gestatten Sie mir zunächst eine Vorbemerkung: Wie Sie wissen, ist die Bundesregierung der Auffassung, daß sie aus verfassungsrechtlichen Gründen zu Fragen eines einzelnen Landes nicht Stellung nehmen muß. An dieser Rechtsauffassung hält sie fest.

Gleichwohl ist die Bundesregierung bereit, darzulegen, daß sie den Verpflichtungen aus dem Vertrag zur Gründung der Atomgemeinschaft gegenüber der Europäischen Gemeinschaft in bezug auf das Strahlenschutzvorsorgengesetz vom 19. Dezember 1986 entsprochen hat.

Nach Artikel 33 Abs. 3 des Euratom-Vertrages — er wurde bereits zitiert — haben die Mitgliedstaaten der Kommission Entwürfe von bestimmten **Rechts- und Verwaltungsvorschriften** bekanntzugeben. Hierzu gehören die von der Europäischen Gemeinschaft festgesetzten „Grundnormen für den Gesundheitsschutz der Bevölkerung und der Arbeitskräfte gegen die Gefahren ionisierender Strahlen“. Das Strahlenschutzvorsorgengesetz enthält keine solchen Bestimmungen. Eine förmliche Unterrichtung der Kommission war deshalb nicht erforderlich.

Ungeachtet dessen hat das Bundesumweltministerium den Entwurf des Strahlenschutzvorsorgengeset-

zes mit Schreiben vom 11. November 1986 dem auswärtigen Amt zur Notifizierung gegenüber der EG übersandt. Die Notifizierung gegenüber der Kommission erfolgte mit Schreiben der Ständigen Vertretung vom 26. November 1986. Dabei wurde die Kommission darauf hingewiesen, daß das Gesetz noch in der vergangenen Legislaturperiode verabschiedet werden sollte.

Die Bundesregierung hat mit dieser rechtlich nicht gebotenen Notifizierung ihre **gemeinschaftsfreundliche Grundhaltung** bestätigt. Dem entspricht auch der Inhalt des Strahlenschutzvorsorgengesetzes, das in § 7 Abs. 5 bereits die Umsetzung etwaigen künftigen Gemeinschaftsrechts auf dem Gebiet der Strahlenschutzvorsorge berücksichtigt. Im Hinblick auf solche gleichzeitigen Bemühungen der Kommission zur Erstellung von Gemeinschaftsregelungen war der Entwurf den Kommissionsdiensten bereits am 2. Oktober 1986 direkt übermittelt worden — also drei Monate vor dem Inkrafttreten des Gesetzes.

Die Kommission hat bisher keine Stellungnahme abgegeben. Nach Artikel 33 Abs. 4 ist sie hierzu auch nicht verpflichtet, sondern lediglich gehalten, im Falle einer Äußerung eine Frist von drei Monaten einzuhalten.

Präsident Börner: Damit ist die Stellungnahme der Bundesregierung abgegeben und der Tagesordnungspunkt 1 erledigt.

Wir kommen nunmehr zu Punkt 2 der Tagesordnung:

Entwurf eines Gesetzes zur **beschäftigungswirksamen Einschränkung der Leiharbeit** — Antrag der Länder Hessen und Nordrhein-Westfalen — (Drucksache 609/86).

Eine Wortmeldung liegt vor von Herrn Minister Heinemann. Herr Kollege, Sie haben das Wort.

Heinemann (Nordrhein-Westfalen): Herr Präsident! Meine sehr verehrten Damen und Herren! Als die Landesregierung Nordrhein-Westfalen den Gesetzesantrag beschloß, ist sie nicht der Illusion nachgegangen, die derzeitige Mehrheit im Bundesrat werde sich den Antrag mit Begeisterung zu eigen machen. Aber wir haben gehofft, hier im Bundesrat zu dem Problem **Leiharbeit**, das die Öffentlichkeit schon lange zu Recht bewegt, in einen sachlichen Ideenwettbewerb eintreten zu können.

Es hat uns nicht überrascht, daß Herr Staatssekretär Vogt in der ersten Lesung am 19. Dezember dem Wahlkampf seinen Tribut zollte und den Entwurf mit einem „Schnellschuß“ ablehnte. Womit wir aber nicht gerechnet hatten, ist die Bedingungslosigkeit, mit der die unionsgeführten Länder diesem Wort aus Bonn zu folgen gewillt waren. — Ich wähle dieses Wort mit Bedacht.

Jeder, der unseren Entwurf gelesen hat, weiß, daß er nicht auf politische Effekte angelegt ist, sondern eine Fülle von ausführlichen und mit harten Tatsachen begründeten Einzelvorschlägen enthält. Wir haben zudem mehrfach deutlich gemacht, daß wir nicht an jeder Einzelheit hängen und um des Konsenses in dieser wichtigen Frage der Sozialpolitik willen

Heinemann (Nordrhein-Westfalen)

A) in vielem zurückstecken würden. Aber die Art und Weise, mit der sich die Mehrheit im federführenden Fachausschuß mit diesen Vorschlägen auseinandergesetzt hat, war in ihrer offensichtlich beabsichtigten Oberflächlichkeit für dieses Verfassungsorgan ungewöhnlich.

Wir haben unseren Gesetzesantrag auf vielen Seiten begründet. Der Mehrheit im federführenden Ausschuß für Arbeit und Sozialpolitik ist es nicht einmal gelungen, ihrer Nichteinbringungsempfehlung auch nur einen Satz der Begründung beizufügen, und dieses nicht etwa, weil man keine Zeit gefunden hätte. Zeitdruck bestand nicht.

Wir nehmen daher mit Bedauern zur Kenntnis, daß die Bonner Regierungsparteien und einige Länder mit gesetzlichen Regelungen schnell bei der Hand sind, wenn es darum geht, Arbeitnehmerrechte abzubauen. Wenn aber der **Schutz von Arbeitnehmern** geboten ist, ist man nicht einmal zu sachlicher Diskussion über Gesetzesvorschläge bereit. Wie groß das Interesse des Bundesarbeitsministers an diesem Thema ist, bei dem es um die Interessen ausgebeuteter Menschen geht – denn in der Leiharbeit wird ausgebeutet –, zeigt mir seine Abwesenheit.

Ich möchte Ihnen gleichwohl noch an einigen sachlichen Beispielen deutlich machen, was die Koalition bewußt in Kauf nimmt, wenn sie sich gesetzgeberischem Handeln zum Schutz der von Leiharbeit betroffenen Arbeitnehmer verweigert.

(B) Sie nimmt in Kauf, daß Hungerlöhne um 7 DM brutto pro Stunde gezahlt werden. Solche Hungerlöhne sind möglich, weil kein Gesetz **Mindestlöhne** vorschreibt. Tarifverträge, die für fast alle übrigen Arbeitnehmer in der Bundesrepublik das Lohnniveau bestimmen, können in dieser Branche nicht zustande kommen. Das Heuern und Feuern, die ständig wechselnden Einsatzorte und das Fehlen eines Betriebszusammenhangs machen eine gewerkschaftliche Organisation der Leiharbeiter unmöglich. Wir wollen daher die Löhne der Leiharbeiter an denen der Arbeitnehmer der Entleiher orientieren. Eine ähnliche Regelung hat übrigens auch die EG-Kommission vorgeschlagen. Der Bundesregierung und den unionsgeführten Ländern sind niedrigste Löhne offenbar recht.

Fast 70 % aller Arbeitsverträge zwischen Verleihern und Leiharbeitnehmern dauern nach der offiziellen Statistik der Bundesanstalt für Arbeit, also nach den Angaben der Verleiher selbst, nicht einmal drei Monate. Nach Erkenntnissen des Landesarbeitsamtes Nordrhein-Westfalen wird bei den typischen Verleihunternehmen die Belegschaft rechnerisch alle sechs Wochen, also fast neunmal im Jahr, komplett ausgetauscht.

Um das ständige Heuern und Feuern zu unterbinden, haben wir vorgeschlagen, den **Kündigungsschutz für Leiharbeiter** durch klare und vor den Arbeitsgerichten leicht durchsetzbare Regelungen zu verbessern. Zudem wollen wir das für Leiharbeiter schon bestehende **Befristungsverbot** erweitern, um Umgehungen auszuschließen, die in diesem Geschäft an der Tagesordnung sind. Solche Regelungen sind notwendig, weil die Verleiher das einzige

Unternehmerrisiko, das sie überhaupt als Gegenleistung für ihre Gewinne tragen müssen, nämlich die Arbeitnehmer zwischen zwei Einsätzen weiterzubezahlen, mit allen erdenklichen Tricks auf die Arbeitnehmer abwälzen. Die Bonner Mehrheit will auch dieses tatenlos hinnehmen. (C)

Eine besonders schlimme Praxis einer Reihe von Verleihunternehmen ist es, hohe Vertragsstrafen in die Formularverträge mit den Leiharbeitnehmern hineinzuschreiben. Durch Zuweisung von Arbeit an weit entfernten Orten ohne Reisekostenvorschuß kann dann ein Vertragsbruch provoziert und den Leiharbeitern ein großer Teil des bis dahin verdienten Lohnes einbehalten werden. Nicht wenige Verleiher sollen nach Expertenmeinung auf diese Weise bei konkurrenzlos niedrigen Preisen ihre Profite nur aus dem einbehaltenen Lohn der Arbeitnehmer schöpfen.

Wir wollen dem einen Riegel verschieben und haben deshalb ein **Vertragsstrafen-Verbot** vorgesehen und eine **Reisekostenregelung** vorgeschlagen. Die ironischen Anmerkungen, Herr Staatssekretär Vogt, hierzu anlässlich der ersten Lesung waren wirklich fehl am Platze.

Ich frage mich: Was ist das für ein Staat, der für einen Teil der Leistungen, die ihm zustehen, gesetzliche Regelungen findet, die den Entleiher belasten, der es aber ablehnt, unsere Vorstellungen, daß auch der Entleiher für die Löhne der Leiharbeiter die Verantwortung und die Garantie zu übernehmen hat, der seine Ansprüche sichert, gegenüber diesen wohl am schlechtesten entlohnten Arbeitnehmern aber seine Fürsorgepflicht verletzt? (D)

Bei all diesen Beispielen muß eines klar sein: Hier handelt es sich nicht etwa um den Bereich der illegalen Leiharbeit. Diese Mißstände finden sich bei typischen Verleihunternehmen, die eine Erlaubnis nach dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz besitzen. Dem kann nur durch gesetzgeberisches Handeln abgeholfen werden.

Bei der Bekämpfung der illegalen Leiharbeit ist aber auch die Behauptung falsch, es komme jetzt nicht darauf an, neue Instrumente zu schaffen, sondern die vorhandenen besser zu nutzen. Natürlich bin auch ich dafür, daß die **Bundesanstalt für Arbeit** ihr Personal verstärkt. Nur will mir nicht einleuchten, warum die Versicherungsgemeinschaft mit ihren Beiträgen zusätzliches Personal finanzieren soll, ohne daß den Beamten vor Ort die gesetzlichen Mittel in die Hand gegeben werden, mit denen sie illegale Leiharbeit gezielter aufspüren und wirksamer ahnden können.

Warum will die Bundesregierung eigentlich nicht, daß die Beamten der Bundesanstalt für Arbeit – so wie es für die Beamten der Gewerbeaufsicht seit langem geltendes Recht ist – routinemäßig die Betriebe betreten dürfen? Welche Interessen der Unternehmen sollen da eigentlich geschützt werden?

Ich habe auch noch kein ernst zu nehmendes Argument dafür gehört, die illegale Leiharbeit weiterhin als bloße Ordnungswidrigkeit zu verfolgen und sie nicht, wie wir vorschlagen, als das zu ahnden, was sie ist: als kriminelles Unrecht.

Heinemann (Nordrhein-Westfalen)

- (A) Ich kann nicht begreifen, daß jemand, der eine öffentliche Lotterie ohne Erlaubnis veranstaltet, nach § 286 des Strafgesetzbuches bis zu zwei Jahren ins Gefängnis muß, aber jemand, der illegal Menschen verleiht, mit einem Parksünder auf die gleiche Stufe gestellt wird. Auch das beliebte Argument, die Staatsanwaltschaften wären mit der Verfolgung illegaler Leiharbeit überfordert, kann doch wohl von den Bundesländern nicht akzeptiert werden.

Ich empfehle den Kollegen Justizministern der Länder, einmal ihre Staatsanwälte, die mit viel komplizierteren Sachverhalten fertig werden müssen, dazu zu befragen, ob sie sich hierbei überfordert fühlen. Und schließlich ist es schlicht falsch zu behaupten, die Bundesanstalt für Arbeit könnte nach unseren Vorschlägen die illegale Leiharbeit nicht mehr verfolgen. Nach unserem Gesetzentwurf bliebe sie nämlich neben der Staatsanwaltschaft zuständig. Nur wenn der Gesetzesverstoß so offensichtlich wäre, daß eine vorsätzliche Tat angenommen werden müßte, müßte die Bundesanstalt für Arbeit nach Abschluß ihrer Ermittlungen die Akten an die Staatsanwaltschaft weiterleiten.

Unverständlich ist auch, was die unionsgeführten Länder dagegen haben, daß **Bußgelder**, wie es in uns allen bekannten Bußgeldkatalogen gang und gäbe ist, auch in diesem Bereich **pauschaliert** werden. Die Beamten der Bundesanstalt für Arbeit könnten dann schnell und wirksam Bußgelder verhängen und müßten nicht erst den illegalen Verleihern und Entleihern mit Wirtschaftsprüfermethoden nachweisen, wie hoch im Einzelfall der Gewinn war, den sie mit der illegalen Leiharbeit gemacht haben.

(B)

Der Hinweis auf nebulöse „systematische Bedenken“ verschleiert nur die Argumentationsnot. Auch das verfassungsrechtliche **Schuldprinzip** wird vergeblich gegen einen solchen Vorschlag bemüht; denn sonst wären erst recht die gesetzlichen Mindeststrafen im Strafrecht unzulässig. Im übrigen kann jeder nachlesen, daß es sich bei unserer Vorschrift um eine sogenannte **Soll-Vorschrift** handelt, deren juristische Besonderheit gerade darin besteht, daß man von ihr im begründeten Einzelfall abweichen kann.

Kein Verständnis habe ich schließlich auch dafür, daß man den Vorschlag einer **zivilrechtlichen Beweislastregelung** nicht aufgegriffen hat. Danach hätte im Streit mit dem Arbeitnehmer um die Frage, ob illegale Leiharbeit oder ein Werkvertrag vorliegt, der Entleiher die Beweislast: Dies würde dazu führen, daß die Unternehmen sich aus dem Graubereich der Scheinwerkverträge heraushielten. Ein sich selbst regulierendes System wäre geschaffen, eine sehr unbürokratische Entlastung für alle zuständigen Verwaltungsbehörden. Aber auch hier wiederum nur unbegründete Verweigerung — und das, obwohl der in dieser Frage in erster Linie kompetente Rechtsausschuß den Vorschlag ausdrücklich als bedenkenfrei bezeichnet hat.

Meine sehr verehrten Damen und Herren, gesetzgeberisches Handeln ist notwendig. Unsere Vorschläge sind sachgerecht und geeignet, illegale Leiharbeit zu bekämpfen und der zugelassenen Leiharbeit ein sozial erträgliches Gesicht zu geben. Ich bitte Sie daher um Zustimmung zu diesem Gesetzentwurf.

Präsident Börner: Vielen Dank, Herr Minister! Wird weiter das Wort gewünscht? — Das ist nicht der Fall. Ich darf mitteilen, daß von Herrn **Minister Jürgens** (Niedersachsen) eine **Erklärung zu Protokoll** *) gegeben wird. (C)

Zur Abstimmung, meine Damen und Herren, liegen Ihnen die Ausschußempfehlungen in der Drucksache 609/1/86 vor. Über die Empfehlung unter Ziffer 1 der Drucksache, den Gesetzentwurf nicht einzubringen, stimmen wir nach unserer Geschäftsordnung in positiver Form ab.

Ehe ich über die Änderungsempfehlungen abstimmen lasse, frage ich, wer überhaupt den Gesetzentwurf, unabhängig von den Änderungsempfehlungen, einzubringen wünscht. Dazu bitte ich um das Handzeichen. — Das ist die Minderheit.

Damit sind die Ziffern 2 bis 4 der Drucksache 609/1/86 erledigt.

Der Bundesrat hat **beschlossen, den Gesetzentwurf beim Deutschen Bundestag nicht einzubringen.**

Wir kommen nunmehr zu Punkt 3 der Tagesordnung:

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die **Entschädigung für Strafverfolgungsmaßnahmen** (StrEG) — Antrag des Landes Berlin — (Drucksache 457/86).

Wird das Wort gewünscht? — Herr **Senator Professor Scholz** gibt eine **Erklärung zu Protokoll** **). Keine weiteren Erklärungen! (D)

Wir kommen zur Abstimmung. Die Ausschußempfehlungen liegen in Drucksache 457/1/86 vor.

Wer dafür ist, den Gesetzentwurf **nach Maßgabe der Änderungsvorschläge des Rechtsausschusses** gemäß Artikel 76 Abs. 1 des Grundgesetzes beim Deutschen Bundestag einzubringen, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist die Mehrheit.

Damit ist die **Einbringung** des Gesetzentwurfs entsprechend **beschlossen.**

Wir kommen nunmehr zu Punkt 4 der Tagesordnung:

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des **Bundeszentralregistergesetzes** — Antrag der Freien und Hansestadt Hamburg — (Drucksache 461/86).

Das Wort hat Herr Senator Curilla (Hamburg).

Curilla (Hamburg): Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Neuere kriminologische Erkenntnisse belegen, daß in einigen Bereichen der leichteren Jugendkriminalität unter bestimmten Voraussetzungen die **informelle Erledigung eines Verfahrens** sinnvoller sein kann und vor allem dem Erziehungsgedanken des Jugendstrafrechts besser gerecht wird als eine Verurteilung in einem förmlichen Gerichtsverfahren.

*) Anlage 1

***) Anlage 2

Curilla (Hamburg)

A) Das Jugendgerichtsgesetz bietet deshalb die Möglichkeit, das förmliche jugendgerichtliche Verfahren zugunsten einer schnellen und jugendgerechten Erledigung durch den Staatsanwalt zurückzudrängen. Durch eine weitestgehende Ausschöpfung der in dieser Vorschrift geregelten Möglichkeiten, von der Verfolgung bei leichten Delikten abzusehen, kann erreicht werden, daß die Reaktionen der Justiz auf Jugendstraftaten in einem weiteren Bereich pädagogisch sinnvoll beschleunigt und daß die Jugendlichen und Heranwachsenden nicht mehr als notwendig durch das Verfahren belastet werden.

Untersuchungen haben gezeigt, daß diese Möglichkeiten bisher in sehr unterschiedlichem Umfang genutzt werden und daß noch deutlich Raum für eine häufigere Anwendung der verschiedenen in § 45 des Jugendgerichtsgesetzes geregelten Einstellungsmöglichkeiten besteht.

Das Thema wird gegenwärtig in einer Reihe von Bundesländern diskutiert. Eine Vielzahl von Modellen befindet sich in der Erprobung. Die **Justizministerkonferenz** und die **Jugendministerkonferenz** haben gemeinsam eine Ad-hoc-Kommission beauftragt, Möglichkeiten für die Fortentwicklung und den Ausbau von „Erziehung statt Strafe“ zu erörtern und hierzu Empfehlungen zu erarbeiten.

Der dem Bundesrat zur Beschlußfassung vorliegende Gesetzesantrag Hamburgs steht mit der angestrebten Ausweitung in engem Zusammenhang. Die Änderung des Bundeszentralregistergesetzes, die mit dem Entwurf erreicht werden soll, bewirkt, daß künftig auf § 45 Abs. 2 des Jugendgerichtsgesetzes gestützte Einstellungen nicht mehr in das Erziehungsregister aufgenommen werden. Damit wird einerseits eine sachlich nicht gerechtfertigte Schlechterstellung von Jugendlichen und Heranwachsenden gegenüber Erwachsenen beseitigt; denn für Erwachsene besteht bei Verfahrenseinstellungen nach den §§ 153 ff. der Strafprozeßordnung eine entsprechende Eintragungspflicht in das Bundeszentralregister nicht.

Dem kann nicht entgegengehalten werden, daß im Jugendstrafrecht wegen der Notwendigkeit einer umfassenden Persönlichkeitserforschung eine unterschiedliche Verfahrensweise gerechtfertigt sei. Es ist nicht einzusehen, daß Verfahren, die gegen Erwachsene nach den §§ 153 ff. der Strafprozeßordnung eingestellt werden, für die Strafzumessung unter spezialpräventiven Gesichtspunkten von wesentlich anderem Gewicht sein sollten, als es Verfahren, in denen nach § 45 Abs. 2 des Jugendgerichtsgesetzes von der Verfolgung abgesehen wird, für die erzieherische Beurteilung eines straffällig gewordenen Jugendlichen sind.

Diese **Vorbehalte** bestehen offenbar auch in der Praxis. Das ist ein wesentlicher Grund, warum der mögliche Anwendungsbereich für Einstellungsmöglichkeiten nach § 45 Abs. 2 des Jugendgerichtsgesetzes nicht voll ausgeschöpft wird. Sie sieht sich gezwungen, insbesondere in den Fällen, in denen Jugendliche und Heranwachsende betroffen sind, die kein Geständnis abgelegt haben oder bei denen jedenfalls die Schuld nicht sicher festgestellt ist, auf eine **unmittelbare Anwendung des Erwachsenenstrafrechts** auszuweichen. Nur auf diese Weise kann

nach geltendem Recht verhindert werden, daß die Betroffenen über die Eintragung in das Erziehungsregister mit dem Makel einer registrierten Straftat behaftet werden. Diese Praxis läuft dem Sinn der im Jugendgerichtsgesetz getroffenen Regelungen jedoch zuwider. (C)

Selbst wenn man der Argumentation des Rechtsausschusses in diesem Punkt folgen wollte, müßte zumindest die Eintragungspflicht für diejenigen auf § 45 Abs. 2 des Jugendgerichtsgesetzes gestützten Einstellungen beseitigt werden, bei denen Jugendliche kein Geständnis abgelegt haben oder jedenfalls ihre Schuld nicht sicher festgestellt ist.

In diesem Zusammenhang sollte zu denken geben, daß schon drei Jugendgerichtstage – zuletzt erneut der **20. Jugendgerichtstag** im Oktober 1986 – den Gesetzgeber aufgefordert haben, diejenigen Fälle einer Einstellung nach § 45 Abs. 2 des Jugendgerichtsgesetzes von der Eintragung in das Erziehungsregister auszunehmen, in denen ein glaubhaftes Geständnis nicht vorgelegen hat.

Eine über § 61 des Bundeszentralregistergesetzes mögliche Verwertung der Tatsache einer solchen Eintragung erscheint außerdem rechtsstaatlich nicht unbedenklich. Eintragungen in das Erziehungsregister über einen Verfahrensabschluß nach § 45 Abs. 2 des Jugendgerichtsgesetzes können insbesondere in der Hauptverhandlung verlesen und damit für die Entscheidung verwertbar gemacht werden. Daß eine solche Verwertung regelmäßig belastend, also zum Nachteil des Angeklagten, stattfindet, liegt auf der Hand. Hier bestehen erhebliche Zweifel, ob eine solche Verwertung mit der in Artikel 6 der Menschenrechtskonvention festgelegten **Unschuldsvermutung** vereinbar ist. (D)

Schließlich trägt auch der Einwand nicht, auf die Eintragung in das Erziehungsregister könne deshalb nicht verzichtet werden, damit nachvollziehbar bleibe, ob ein Fall der **Erstkriminalität** vorliegt. Die Kartei der Staatsanwaltschaft ist – insbesondere im Hinblick auf Fälle, in denen der Jugendliche nicht geständig oder seine Schuld nicht zweifelsfrei festgestellt ist – regelmäßig ausreichend, da die Einstellungen nach § 45 Abs. 2 des Jugendgerichtsgesetzes nur einen kurzen Zeitraum im Leben des Jugendlichen betreffen.

Ich bitte Sie daher, meine Damen und Herren, entsprechend der Empfehlung des Ausschusses für Jugend, Familie und Gesundheit zu beschließen, den Gesetzentwurf beim Deutschen Bundestag einzubringen.

Präsident Börner: Vielen Dank, Herr Senator! Mir liegen keine weiteren Wortmeldungen vor.

Zur Abstimmung liegen Ihnen die Ausschlußempfehlungen in Drucksache 461/1/86 vor.

Ich lasse zunächst darüber abstimmen, ob überhaupt eine Mehrheit für die Einbringung des Gesetzentwurfs – gleich, in welcher Fassung – vorhanden ist. Ergibt sich eine Mehrheit, stimmen wir anschließend noch über die Änderungsempfehlung des Rechtsausschusses unter Ziffer 1 ab.

Präsident Börner

- (A) Wer dafür ist, den Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Abs. 1 des Grundgesetzes beim Deutschen Bundestag einzubringen, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist die Minderheit.

Damit hat der Bundesrat **beschlossen, den Gesetzentwurf** beim Deutschen Bundestag **nicht einzubringen**.

Wir haben jetzt noch über die Begründung für die Nichteinbringung unter Ziffer 4 der Empfehlungsdrucksache abzustimmen. Wer stimmt dieser Begründung zu? — Das ist die Mehrheit.

Damit ist die **Begründung** für die Nichteinbringung **beschlossen**.

Wir kommen nunmehr zu Punkt 5 der heutigen Tagesordnung:

Entwurf eines Sechsenddreißigsten Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (**Staatszielbestimmung Umweltschutz**) — Antrag des Landes Hessen gemäß § 23 Abs. 3 i. V. m. § 15 Abs. 1 GO BR — (Drucksache 247/84).

Der Gesetzesantrag Hessens, dem die Länder Bremen, Hamburg, Nordrhein-Westfalen und Saarland als Mit Antragsteller beitreten, befindet sich ebenso wie zwei hiermit in Sachzusammenhang stehende Gesetzesanträge Schleswig-Holsteins und Berlins gegenwärtig noch zur Beratung in den Ausschüssen. Ausschlußempfehlungen liegen deshalb noch nicht vor. Das Land Hessen hat die Behandlung seines Gesetzesantrages in der heutigen Sitzung beantragt.

- (B) Ich habe folgende Wortmeldungen: Herr Staatsminister Krollmann (Hessen), Herr Minister Dr. Schwarz (Schleswig-Holstein), Staatsminister Professor Dr. Bickel (Rheinland-Pfalz) und Herr Engelhard, Bundesminister der Justiz.

Dann beginnen wir mit der Aussprache. Herr Staatsminister Krollmann hat das Wort.

Krollmann (Hessen): Herr Präsident! Meine sehr verehrten Damen und Herren! Im Mai 1984 hat die Hessische Landesregierung diesem Hohen Hause vorgeschlagen, den Umweltschutz als Staatsziel in das Grundgesetz aufzunehmen. Der Ministerpräsident hat die Gesetzesinitiative in der Plenarsitzung am 8. Juni 1984 eingehend begründet.

In der damaligen Debatte zeigten sich auch unionsregierte Länder der Initiative gegenüber aufgeschlossen. Die Landesregierung ist daher von einer konstruktiven und zügigen Beratung in den Ausschüssen ausgegangen. Die Beratungen wurden jedoch — dies läßt sich im nachhinein feststellen — offenbar nur genutzt, um eine Beschlußfassung über den hessischen Antrag zu verzögern.

Die unionsgeführten Länder setzten in den Ausschüssen zunächst die **Anhörung von Sachverständigen** durch, obgleich das Ergebnis einer **Sachverständigenkommission** vorlag und die CDU-Fraktion im Bundestag bereits ein vergleichbares Hearing veranstaltet hatte. Nach langem Hin und Her über den Fragenkatalog fand die Anhörung schließlich am 10. Juni 1985 statt, also ein Jahr nach der hessischen Initiative.

Nach der Anhörung setzten die Ausschüsse dann ihre Beratungen aus, weil zunächst außerhalb des Bundesrates durch die für Verfassungsfragen zuständigen Justiz- und Innenminister ein Kompromiß gesucht werden sollte. Diese Bemühungen erstreckten sich bis zum Herbst 1986. Sie führten zu einem **Kompromißvorschlag**, der das Staatsziel Umweltschutz weitgehend leerlaufen lassen würde, weil es unter **Gesetzesvorbehalt** gestellt und zudem mit einer sogenannten **Abwägungsklausel** versehen werden soll. Offenbar fand jedoch nicht einmal dieser Kompromißvorschlag die Zustimmung der unionsregierten Länder. Denn der auf Unionsseite federführende Innenminister des Landes Schleswig-Holstein teilte der Hessischen Landesregierung mit Schreiben vom 23. Oktober 1986 mit — ich zitiere —:

Die mit dem Gesetzesvorhaben verbundenen Fragen sollten ohne zeitliche Zwänge erörtert und abgewogen werden können. Es erscheint mir daher sachgerecht und geboten, eine Beschlußfassung im Bundesrat zurückzustellen.

Meine Damen und Herren, auf diese Weise ist die Gesetzesinitiative des Landes Hessen seit nunmehr fast drei Jahren im Bundesrat anhängig. Die Landesregierung ist nicht bereit, die Beschlußfassung weiter verschleppen zu lassen. Dazu ist der Umweltschutz ein zu ernstes Thema.

Unter Punkt 15 unserer Tagesordnung beraten wir heute das **vierte Aktionsprogramm der Europäischen Gemeinschaften für den Umweltschutz**. Dieses Programm wird breite Zustimmung in diesem Hause finden. Das Programm verweist einleitend auf die bisherigen Grundsätze und Konzepte zum Umweltschutz und stellt fest, daß sich die natürliche Umwelt trotz der laufenden Maßnahmen verschlechtert. Die Kommission führt aus — ich zitiere —:

Durch die Intensivierung der Bodenbewirtschaftung wird die Erde ausgelaugt. Es gibt weiterhin Flüsse, die sich nur wenig von Abwasserkanälen unterscheiden. Die Luftverschmutzung führte zu erheblichen Schäden. Der Abfall nimmt ständig zu, ohne wiederaufgearbeitet zu werden. Die industriellen Risiken haben sich vermehrt.

Viele städtische Gebiete haben drastische Verbesserungsmaßnahmen nötig. Kurz gesagt: Die natürlichen Ressourcen, die die Grundlage jeglicher Wirtschafts- und Sozialentwicklung bilden — ihr aber Grenzen setzen —, werden weiter mißbraucht. Die Besorgnis der Öffentlichkeit nimmt zu.

Diese Gefährdung unserer Umwelt ist jedem Bürger in den letzten Monaten eindringlich bewußt geworden: durch die **Katastrophe von Tschernobyl**, durch die **Chemieunfälle am Rhein** und durch den **Smog-Alarm** in mehreren Ländern. Es ist daher dringlicher denn je, den Gesetzgeber, die Verwaltung und die Rechtsprechung durch eine Staatszielbestimmung Umweltschutz in die Pflicht zu nehmen und ein sichtbares Signal für den notwendigen Umdenkungsprozeß zu setzen.

Meine Damen und Herren, nach unserer Überzeugung ist es heute auch nicht mehr zu verantworten, in voller Kenntnis der Risiken den **Plutoniumkreislauf** in Gang zu setzen. Es gibt inzwischen für diese Techno-

Krollmann (Hessen)

- A) logie weder energiepolitische noch wirtschaftliche Argumente. Aber unabhängig davon sei die Frage gestattet, ob wir es denn wirklich verantworten können, ob wir es verantworten wollen, wider besseres Wissen ohne Bedenken eine solche Technik den Menschen in unserem Lande zuzumuten, die ohnehin angesichts der bereits erwähnten Umweltkatastrophen in tiefer Sorge um ihre Zukunft und die Zukunft ihrer Kinder leben.

Der **Europäische Rat** hat das Jahr 1987 zum „Europäischen Jahr des Umweltschutzes“ erklärt. In ihrem vierten Aktionsprogramm führt die EG-Kommission dazu aus – ich zitiere –:

Nach Ansicht der Kommission muß das vorrangige Ziel des Europäischen Jahres des Umweltschutzes darin bestehen, in der gesamten Gesellschaft veränderte Verhaltensweisen auszulösen, sowohl in den Parlamenten als auch in den Regierungen, den Vorständen, den Gewerkschaften, den Kommunal-, Regional- und Provinzbehörden, in Schulen, Universitäten und Vereinigungen aller Art sowie in den Medien, vor allem jedoch bei den einzelnen selbst.

Vermögen Bundesrat und Bundestag ein überzeugendes Signal zu geben, daß sie das Europäische Jahr des Umweltschutzes und damit den Umweltschutz ernst nehmen? Wie sollten sie das besser tun können als mit einer Staatszielbestimmung Umweltschutz?

Der Herr **Bundespräsident** hat im Oktober des vergangenen Jahres eine eindrucksvolle Rede zu dem Thema gehalten: „Der Rang der Umwelt und Natur im Gefüge unserer Wertordnung“. Auch aus dieser Rede möchte ich zitieren. Der Bundespräsident hat ausgeführt:

B)

Was uns gefährdet, sind nicht Schadensursachen, die wider besseres Wissen gesetzt werden. Es sind vielmehr die Nebenfolgen unseres eigenen privaten und gesellschaftlichen Handelns. Und dieses Handeln wiederum entsteht durch eine breite Übereinstimmung in den Zielen, die wir im Leben verfolgen. Diese Ziele haben Freiheit, Mehrung und Absicherung des Wohlstandes für jeden einzelnen und für alle in gemeinsamer Arbeit zum Inhalt. Solange sie absoluten Vorrang haben, werden wir immer nach der Devise verfahren, soviel Wohlergehen wie möglich zu erreichen und dabei dem Schutz der Lebensgrundlagen so viel Aufmerksamkeit zuzuwenden, wie wir es uns ohne Gefährdung der Hauptziele glauben leisten zu können.

Der Bundespräsident fährt fort:

Erst wenn eine Korrektur des Inhalts dieser Übereinstimmung gelungen ist, erst wenn wir einen Konsens darüber erreicht haben . . . werden wir auch die Handlungsweisen des einzelnen und die Handlungssysteme in der Gesellschaft so verändern können, wie es um der Sicherung der Lebensgrundlagen willen nötig ist.

Erst dann wird Umweltschutz gewährleistet sein.

Meine Damen und Herren, die Ziele der Freiheit, der Mehrung und Absicherung unseres Wohlstandes sind in unserer Verfassung angelegt. Sollen sie nicht

absoluten Vorrang behalten, ist auch der Umweltschutz für unser Überleben unabdingbar, wie wir doch alle meinen, ist es geboten, auch das Staatsziel Umweltschutz in das Grundgesetz aufzunehmen. (C)

Ich möchte mich abschließend mit drei **Einwänden** auseinandersetzen, die ich wiederum gegenüber der hessischen Gesetzesinitiative erwarte, zunächst dem Einwand, die Normierung eines Staatsziels Umweltschutz nehme dem Gesetzgeber den notwendigen Handlungsspielraum bei der Ausgestaltung des Umweltrechts. Selbstverständlich beläßt auch eine Staatszielbestimmung Umweltschutz dem Gesetzgeber die Aufgabe, das Recht des Umweltschutzes im einzelnen auszugestalten. Die Staatszielbestimmung gibt keine konkreten Regelungen vor. Der Umweltschutz soll nicht als Grundrecht ausgestaltet werden. Die Staatszielbestimmung ist nur – aber sie ist – eine Verpflichtung zum Handeln und eine Leitlinie für dieses Handeln.

Umweltpolitik darf sich nicht in der nachträglichen Reparatur von Schäden erschöpfen. Sie hat vielmehr zwei Prinzipien umzusetzen: das **Vorsorgeprinzip** und das **Verursacherprinzip**. Die Umsetzung dieser Prinzipien fordert von dem Gesetzgeber entscheidende weitere Schritte. Dazu soll ihn die Staatszielbestimmung Umweltschutz in die Pflicht nehmen. Sie will jedoch nicht diese Schritte im einzelnen vorgeben.

Meine Damen und Herren, in die entgegengesetzte Richtung zielt der zweite Einwand gegen die Staatszielbestimmung Umweltschutz: Sie sei bloße Deklaration und daher für den Schutz der Umwelt nicht hilfreich. Es ist nicht voraussehbar, in welcher Weise Gesetzgeber, Verwaltung und Rechtsprechung das Staatsziel Umweltschutz umsetzen werden. Schon deshalb vermag jede negative Prognose nicht zu überzeugen. Zielsysteme, an denen sich unser Handeln orientiert, werden sich nur langsam ändern. Dies spricht jedoch nicht dagegen, neue Ziele – die sich, wie der Herr Bundespräsident dargelegt hat, für unser Überleben als unabdingbar erweisen – in unsere Verfassung aufzunehmen. (D)

Im übrigen: Der Umweltschutz ist inzwischen in einigen Länderverfassungen verankert. Der Einwand, dieser Schritt sei bloße Deklaration, wäre ja wohl eine zynische Diskreditierung dieser Verfassungen und daher gerade diesem Hohen Hause unangemessen.

Schließlich erwarte ich als Einwand gegen die hessische Initiative den Hinweis, daß eine Staatszielbestimmung Umweltschutz derzeit in den **Koalitionsverhandlungen auf Bundesebene** erwogen werde. Man solle die dabei – das hatten wir schon einmal – in Auftrag gegebene Prüfung abwarten.

Die schlichte Frage ist: Wie lange soll denn noch geprüft werden? Wir kennen die Vorschläge der 1981 eingesetzten **Sachverständigenkommission**. Wir kennen die Ergebnisse von zwei **Sachverständigenanhörungen**. Wir haben jahrelang in Bundestag und Bundesrat beraten. Jetzt sind Entscheidungen notwendig, nicht weitere Prüfungen, nicht weitere Schubverfügungen.

In der Plenardebatte am 8. Juni 1984 hat Herr Dr. Vogel erklärt, daß der Bundestag und die Bundes-

Krollmann (Hessen)

- (A) regierung das erste Wort haben sollten. Sie hatten dazu wahrhaftig hinreichend Gelegenheit. Die Bundesregierung hat sich jedoch im Bundestag zu dem Thema verschwiegen. Die Koalitionsfraktionen haben die entsprechende Initiative der SPD-Fraktion abgelehnt. Dieses Spiel sollte sich nicht wiederholen.

Der Bundesrat sollte vielmehr seine Vorstellungen endlich im Bundestag einbringen, und zwar sogleich zu Beginn der neuen Legislaturperiode. Die Landesregierung bittet Sie daher, ihrer Gesetzesinitiative zuzustimmen. Sie hält eine weitere Verzögerung nicht mehr für vertretbar. Entscheidungen sind notwendig, sind gefragt.

Wir werden der Rücküberweisung, der weiteren fruchtlosen Behandlung des Gesetzesantrages an die Ausschüsse nur dann zustimmen, wenn diese Debatte erkennen läßt, daß sie eben nicht fruchtlos gemeint ist, sondern daß auch die unionsregierten Länder an einer Verabschiedung des Gesetzentwurfs ernsthaft interessiert sind und es ihnen nur um im wesentlichen redaktionelle Änderungen geht, etwa um die Aufnahme der Staatszielbestimmung in einen neuen Artikel 20 a des Grundgesetzes. Für solche Änderungen war die Landesregierung stets aufgeschlossen. Sie ist es weiter. Sie wird in diesem Fall ihre Gesetzesinitiative in der nächsten Sitzung des Bundesrates zur Abstimmung stellen.

Ich schließe, indem ich noch einmal den Herrn Bundespräsidenten zitiere:

- (B) Heute stehen wir an der Schwelle, verstehen zu lernen, daß die Schöpfung unbezahlbar ist. Wir müssen lernen, die Natur zu pflegen, wenn wir der Selbstzerstörung entgehen wollen.

Und dazu, meine Damen und Herren, will das Land Hessen mit seiner Initiative, für die ich hier spreche, beitragen. — Ich bedanke mich.

Präsident Börner: Vielen Dank, Herr Staatsminister Krollmann!

Das Wort hat nun Herr Minister Dr. Schwarz (Schleswig-Holstein).

Dr. Schwarz (Schleswig-Holstein): Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Die Rede von Herrn Kollegen Krollmann hat den Eindruck erweckt, als habe auch dieses Haus Initiativen zur Änderung des Grundgesetzes mit dem Ziel der Staatszielbestimmung Umweltschutz vergessen und verscharrt. Dieses Bild ist unzutreffend.

Aus der Sicht der bisherigen Vorberatungen, Herr Kollege Krollmann, ist eindeutig, daß die Beratungen und die Entwicklung der Vorschläge — nicht nur der Hessischen, sondern auch der Schleswig-Holsteinischen Landesregierung — in ein gewisses Reifestadium getreten sind. Aus der Sicht der bisherigen Beratungen erscheint der Vorstoß, nunmehr den alten, den ursprünglichen hessischen Gesetzentwurf wiederum in das Plenum zu bringen, als außerordentlich überraschend. Es scheint ja doch wohl so zu sein, daß Hessen für viele Überraschungen gut ist.

Ich möchte darauf hinweisen, daß die bisher von allen Landesregierungen gemeinsam verfolgte Linie mit diesem Antrag verlassen wird. Diese Linie war

bislang, einen **neuen Gesetzesvorschlag** zu erarbeiten, der eine breite Zustimmung bei den Ländern finden könnte. Aus dieser Sicht lohnt sich ein Blick auf das bisherige Verfahren.

Unser Rechtsausschuß und unser Innenausschuß haben am 10. Juni 1985 Sachverständige angehört, und zwar zu beiden vorliegenden Gesetzesanträgen, nämlich dem von Hessen und von Schleswig-Holstein. Diese **Anhörung** hat eindeutig erbracht, daß die Aufnahme der Staatszielbestimmung in das Grundgesetz zumindest für gut vertretbar, aber von einigen auch für notwendig und für legitim gehalten wurde.

Nach dem 10. Juni 1985 wurde in den beteiligten Ausschüssen und in den Fachressorts der Länder deutlich, daß das Änderungsgesetz entsprechend den Vorschlägen der Sachverständigen überarbeitet und neu formuliert werden mußte. Unsere Ausschüsse haben daher ihre Beratungen über beide Gesetzentwürfe bis zur Vorlage eines — und das Verfahren war vereinbart — neuen Vorschlages zurückgestellt.

Die für die Verfassungsfragen zuständigen Minister der Bundesländer traten sodann unter dem Vorsitz des schleswig-holsteinischen Innenministers in mehreren Sitzungen zusammen. Sie werteten die Voten der Sachverständigen aus. Aus den Ministerien bildete sich eine **Arbeitsgruppe** unter Beteiligung von Berlin, Hamburg, Hessen und Schleswig-Holstein, das zugleich den Vorsitz führte. Diese Arbeitsgruppe hat einvernehmlich einen Entwurf zur Einfügung eines neuen Artikels 20 a in das Grundgesetz sowie die dazu erforderliche Begründung erarbeitet. Die zu den Fragen „Gesetzesvorbehalt“ und „Abwägungsklausel“ erarbeiteten Antworten ließen nach Auffassung dieser Arbeitsgruppe die Erwartung zu, daß hier die Möglichkeit zu einem **Kompromiß** gefunden sei.

Dieser Entwurf, meine sehr verehrten Kolleginnen und Kollegen, wurde allen Landesregierungen zu Händen der für die Verfassung zuständigen Minister am 12. September 1986 mit der Bitte übersandt, ihn den Länderkabinetten zur Vorbereitung einer abschließenden Meinungsbildung im Bundesrat zu unterbreiten. Die Landesregierung Schleswig-Holstein beispielsweise hat diesem Entwurf durch Kabinettsbeschluß vom 30. September 1986 zugestimmt.

Nun war es in der kurzen Zeit bis zum Auslaufen der 10. Wahlperiode des Deutschen Bundestages nicht allen Landeskabinetten möglich, zu dem erwähnten Entwurf eine Entscheidung herbeizuführen. Es wurden noch **materiell-rechtliche Fragen** zum Gesetzesantrag aufgeworfen, die bis heute nicht geklärt sind, und es wurde beispielsweise auch die Frage erörtert, ob etwa der Bundesrat im Dezember 1986 schon eine Gesetzesinitiative für den 11. Deutschen Bundestag beschließen könne.

Angesichts dieser Verfahrenslage hat der schleswig-holsteinische Innenminister mit Schreiben vom 23. Oktober 1986 vorgeschlagen, die Fragen ohne zeitliche Zwänge zu erörtern und daher eine Beschlußfassung im Bundesrat zunächst zurückzustellen. Zu einer Erörterung der offenen Fragen ist es bisher noch nicht gekommen. Vielmehr bringt Hessen jetzt seinen alten Gesetzentwurf in das Plenum des Bundesrates ein.

Dr. Schwarz (Schleswig-Holstein)

- A) Der **Entwurf der Arbeitsgruppe** hat aber den ursprünglichen hessischen Vorschlag bereits überholt und damit gegenstandslos gemacht.

(Vorsitz: Vizepräsident Dr. Albrecht)

An dem Entwurf der Arbeitsgruppe hat, wie ich ausführte, Hessen mitgewirkt und diesem auch ausdrücklich zugestimmt. Es besteht daher überhaupt kein Anlaß, bei diesem Stand des Verfahrens auf eine frühere, mittlerweile überholte Ausgangsposition zurückzufallen.

Ich will in Kürze einen **Unterschied** zwischen dem hessischen Antrag und dem Entwurf der Arbeitsgruppe skizzieren: Der hessische Antrag sieht die Aufnahme der Staatszielbestimmung Umweltschutz in den Artikel 20 unseres Grundgesetzes vor. Die Arbeitsgruppe war indessen zu der Auffassung gekommen, man sollte den Artikel 20 als das respektieren, was er ist, nämlich den Ort, an dem grundlegende Wert- und Organisationsentscheidungen des Staates versammelt sind. Deshalb gehört der Inhalt des Artikels 20 zum verfassungsfesten Kern im Sinne der Unabänderlichkeitsvorschrift aus Artikel 79 Abs. 3.

In Artikel 20 sind jene Staatszielbestimmungen aufgenommen, ohne die unser Gemeinwesen nicht vorstellbar ist und die im Rückblick auf unsere jüngste deutsche Geschichte das sogenannte **verfassungsfeste Minimum** darstellen. Gerade weil wir erst wieder seit kurzer Zeit eine freiheitliche, demokratische Verfassung haben, sollten wir dem **Rechtsstaatsprinzip**, dem **Sozialstaatsprinzip** und dem **Bundesstaatsprinzip** als tragenden Säulen unserer Demokratie diesen Vorrang einräumen.

B)

Es erscheint der Arbeitsgruppe und auch der Schleswig-Holsteinischen Landesregierung außerdem fraglich, ob eine Anreicherung des Artikels 20 um den Umweltschutz überhaupt dazu führen kann, daß der verfassungsfeste Kern erweitert wird. Ausschlaggebend aber ist, daß mit der Ergänzung des Artikels 20 Grundgesetz um die Staatszielbestimmung Umweltschutz ein völlig andersartiges Element in diese Vorschrift eingeführt würde.

Umweltschutz ist eine **wesentliche Staatsaufgabe**; insoweit stimmen wir überein. Der bisherige Inhalt des Artikels 20 behandelt dagegen prinzipielle und strukturelle Gestaltungen, die für die Erfüllung aller Staatsaufgaben maßgeblich sind. Das Staatsziel Umweltschutz leidet zudem im Vergleich zu den Strukturprinzipien des Artikels 20 unter einer **geringeren Bindungsdichte**. Es würde die Gefahr bestehen, daß die Zusammenführung von Strukturprinzipien und einer Staatszielbestimmung in der verantwortlichen Interpretation zu einer Abschwächung der Verbindlichkeit der Strukturprinzipien führen würde.

Deshalb gehört die Staatszielbestimmung Umweltschutz in einen gesonderten Artikel, und dies ist keine Frage der Redaktion. Denn allein in der Frage nach dem Standort im Grundgesetz wird deutlich, wie unzumutbar das von der Hessischen Landesregierung heute gewählte Verfahren ist. Es führt dazu — ich wiederhole es —, daß bereits erzielte Denkergebnisse vernachlässigt werden. Dies kann nicht im Inter-

esse derer liegen, die ernsthaft für die Aufnahme des Umweltschutzes als Staatszielbestimmung in unser Grundgesetz eintreten. (C)

Die Landesregierung Schleswig-Holstein gehört, wie hier im Bundesrat und in der Öffentlichkeit bekannt ist, zu den Befürwortern einer solchen **Erweiterung des Grundgesetzes**. Aus Respekt vor unserer Verfassung, aber auch aus der einfachen Erwägung, daß Zweidrittelmehrheiten im Deutschen Bundestag und im Bundesrat erzielt werden müssen, ist sie der Auffassung, daß sorgfältige und überzeugende Gedanken aufgewandt werden müssen. Sie verweist darauf, daß solche Überlegungen in einem geordneten Verfahren angebahnt wurden und zu Teilergebnissen geführt haben.

Wir alle verkennen nicht, daß ein gewisser tagespolitischer Reiz darin besteht, den laufenden **Koalitionsverhandlungen** der bisher an der Bundesregierung beteiligten Parteien mit der heutigen Diskussion einen gewissen Impuls zu geben. Nur, Herr Kollege Krollmann, wer zu Hause ein unbewältigtes Koalitionsdesaster im Schaufenster der Öffentlichkeit vorführt, sollte sich überlegen, ob er der geeignete Mahner ist, den geordneten Ablauf von Koalitionsverhandlungen auf Bundesebene zu beeinflussen.

Meine Damen und Herren, der Verfahrensstand, wie ich ihn ausführlich geschildert habe, und die Rede des Herrn Krollmann machen überdeutlich, daß der vorliegende Antrag einer weiteren gründlichen Bearbeitung in unserem Innen- und Rechtsausschuß bedarf. Ich darf Sie bitten, den Antrag dorthin zurückzuverweisen. (D)

Vizepräsident Dr. Albrecht: Besten Dank!

Das Wort geht an Herrn Staatsminister Professor Dr. Bickel (Rheinland).

Prof. Dr. Bickel (Rheinland-Pfalz): Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Rheinland-Pfalz hat bereits — wie auch einige andere Bundesländer — in die Landesverfassung eine Staatszielbestimmung zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen aufgenommen. Danach haben der Staat, die Gemeinden und die Gemeindeverbände die Aufgabe, die natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen zu schützen. Außerdem wurde der verfassungsrechtliche Bildungsauftrag für die Schulen um die Verpflichtung ergänzt, zum **Verantwortungsbewußtsein für Natur und Umwelt** zu erziehen.

Diese Änderung der Landesverfassung wurde von der Landesregierung in der bei uns noch laufenden 10. rheinland-pfälzischen Wahlperiode initiiert. Schon daraus wird deutlich, daß Rheinland-Pfalz einer verfassungsrechtlichen Verankerung des Umweltschutzes als Staatszielbestimmung im Grundsätzlichen positiv gegenübersteht. Bei ihrer Entscheidung ließ sich die Landesregierung dabei von dem Gedanken leiten, daß der **Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen** für Gegenwart und Zukunft eine Aufgabe für die staatliche Gemeinschaft bildet, die sie dauerhaft und in besonderem Maße in Anspruch nimmt. Nicht modischer Zeitgeist haben das Handeln der Landesregierung bestimmt, sondern die Erkenntnis, daß der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen

Prof. Dr. Bickel (Rheinland-Pfalz)

- (A) des Menschen in einer von Technik und Industrie mehr und mehr geprägten Welt eine herausragende und auch zukunftsbezogene Aufgabe von existentieller Bedeutung ist, eine Aufgabe mithin, die Verfassungsrang verdient.

Diese Gründe gelten unverändert und unabhängig davon, in welcher Verfassung — also auf Bundes- oder auf Landesebene — der Umweltschutz verankert werden soll. Allerdings ist die Angelegenheit nicht so einfach, daß mit der Entscheidung für eine **landesverfassungsrechtliche Staatszielbestimmung** auch zugleich eine Entscheidung für das Grundgesetz faktisch mitgetroffen wurde oder mitgetroffen werden konnte.

Die **strukturellen Unterschiede** zwischen einzelnen Landesverfassungen und dem Grundgesetz sind so erheblich, daß es vertretbar oder sogar angezeigt sein könnte, zu unterschiedlichen Ergebnissen zu kommen. So enthalten z. B. die Verfassung des Landes Hessen, das allerdings, Herr Krollmann, den Umweltschutz noch nicht in seine eigene Verfassung aufgenommen hat, und die Verfassungen von Bayern und Rheinland-Pfalz eine Fülle von Gesetzgebungsaufträgen und Staatszielbestimmungen. Eine weitere Staatszielbestimmung fügt sich hier also ohne weiteres in die Verfassungsstruktur ein; das Grundgesetz dagegen ist mit Staatszielbestimmungen erheblich sparsamer.

- (B) Dennoch kann, so meine ich, nicht gesagt werden — dazu hat auch die vom Rechtsausschuß und vom Ausschuß für Innere Angelegenheiten des Bundesrates in gemeinsamer Sitzung durchgeführte Anhörung am 10. Juni 1985 beigetragen —, es bestünden unüberwindliche Schwierigkeiten oder erhebliche Gefahren für die verfassungsrechtliche und verfassungspolitische Entwicklung, wenn man eine Staatszielbestimmung Umweltschutz ins Grundgesetz aufnehme. Erhebliches Gewicht, ja, wie ich meine, entscheidende Bedeutung kommt dabei aber der Frage zu, welchen Standort in der Verfassung und welche Formulierung eine Staatszielbestimmung erhalten soll. Darauf haben Sie, Herr Kollege Schwarz, mit aller Deutlichkeit hingewiesen, und ich kann Ihre Ausführungen hier nur in vollem Umfang unterstreichen.

Ebenso wichtig aber ist, ob sich ein **breiter Konsens der Bundesländer** — darauf kommt es hier mitentscheidend an — in den weiteren Beratungen finden lassen wird. Den hessischen Antrag z. B. könnte die Landesregierung von Rheinland-Pfalz aus den genannten Gründen in der vorliegenden Fassung nicht unterstützen. Die Landesregierung von Rheinland-Pfalz war und ist jedoch bereit, an einer **Konsensfindung** weiterhin mitzuwirken. Sie ist der Meinung, daß die bisherigen Sondierungsgespräche der Länder auch außerhalb des Bundesratsverfahrens fortgesetzt werden sollten. Dafür ist ja auch die Initiative des Landes Schleswig-Holstein ein sichtbarer Beweis.

Gleichzeitig spricht sich die Landesregierung von Rheinland-Pfalz dafür aus, daß nunmehr, nachdem der neue, der 11. Deutsche Bundestag gewählt ist, die Beratungen in den einzelnen Ausschüssen zum Abschluß gebracht werden, damit auf der Grundlage

der Empfehlungen der Ausschüsse eine Entscheidung im Bundesrat über die Gesetzesanträge der Länder Hessen und Schleswig-Holstein stattfinden kann. Daher begrüßen wir die Zurückverweisung an die Ausschüsse des Bundesrates.

Vizepräsident Dr. Albrecht: Vielen Dank!

Das Wort hat jetzt Herr Bundesminister Engelhard.

Engelhard, Bundesminister der Justiz: Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Als Mitglied einer Bundesregierung, die derzeit geschäftsführend im Amt ist, bin ich mir der Schwierigkeiten und auch der Tücken wohl bewußt, während laufender Koalitionsverhandlungen zu einem Thema eine Äußerung abzugeben, das wiederum Gegenstand auch dieser Koalitionsverhandlungen ist. Ich meine aber, daß es angemessen und richtig ist, hier dennoch das Wort zu nehmen.

Ich will zunächst einmal in einem einzigen Satz das zusammenfassen, was unser aller Überzeugung ist: die **überragende Bedeutung des Umweltschutzes** für uns alle und für künftige Generationen. Von dem ausgehend, trennen sich dann die Wege und Auffassungen, und ich will hier zunächst ein persönliches Wort sagen:

Es ist bekannt, daß meine Partei, daß meine Fraktion seit langem sehr nachdrücklich dafür eintreten, den umweltschutzrechtlichen Bemühungen ein verfassungsrechtliches Dach zu geben. Einer Staatszielbestimmung Umweltschutz käme nach meiner Überzeugung ganz erhebliche Bedeutung zu. Sie würde als verfassungsrechtliche Grundsatz- und Impulsnorm auf das gesamte Recht ausstrahlen. Dabei könnte sie als **Gestaltungsmaßnahme für künftiges Recht** sowie als **Auslegungs- und Abwägungsmaßstab für geltendes Recht** Wirkungen entfalten. Insbesondere bei der Auslegung von Generalklauseln und unbestimmten Rechtsbegriffen sowie bei der Anwendung von Ermessensvorschriften könnten Belange des Umweltschutzes auf diese Weise ein stärkeres Gewicht gewinnen.

Doch auch über das rein Rechtliche hinaus kommt der Staatszielbestimmung Umweltschutz eine große Bedeutung zu, gerade auch zur Festigung des Bewußtseins der Bevölkerung von der hohen Bedeutung des Umweltschutzes.

Es ist ja wohl kein Zufall, daß das Land Hessen Wert darauf gelegt hat, daß dieses Thema heute hier im Bundesrat behandelt wird. Es ist in der Debatte deutlich geworden, daß innerhalb des Bundesrates, auch von seiten der Länder, die für eine Verankerung der Staatszielbestimmung Umweltschutz im Grundgesetz eintreten, eine völlige Einigung bis dato noch nicht möglich gewesen ist. Ich möchte die Gelegenheit wahrnehmen, namens der Bundesregierung dem Bundesrat sehr dafür zu danken, daß er in der Vergangenheit bereit war, aber auch heute und in Zukunft bereit ist, sich in der ihm eigenen besonderen Kontinuität seiner Existenz um dieses wichtige Thema nachdrücklich zu bemühen.

Nach meiner politischen Überzeugung ist klar, daß es an einem nicht zu fernem Tage zu einer Veranke-

Bundesminister Engelhard

) rung der Staatszielbestimmung Umweltschutz im Grundgesetz kommen wird. Die Geschwindigkeit auf dem Wege dorthin ist unterschiedlich. Manche mögen — auch dem **Kommissionsgutachten** von ehemals —, ohne sehr differenziertes verfassungsrechtliches Nachdenken weit über das Ziel hinausschießend, nur scheinbar der Zeit vorausgeeilt sein. Andere haben die Dinge zunächst sehr sorgfältig verfassungsrechtlich abgeklopft und haben sich dann, was ich für gut und richtig hielt, entschlossen, diesen Weg zu gehen. Wieder andere brauchen etwas länger. Ich glaube aber, daß insgesamt der Zeitpunkt absehbar ist, in dem man — dann allerdings hoffentlich aufeinander zugehend, auch hinsichtlich der Formulierung und der Stelle, an der dies verankert werden soll — zu einem guten und richtigen Ergebnis kommen wird.

Vizepräsident Dr. Albrecht: Besten Dank!

Das Wort geht noch einmal an Herrn Kollegen Krollmann.

Krollmann (Hessen): Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Damit es sich bis Schleswig-Holstein — ich liebe Schleswig-Holstein, das Land, meine ich — herumspricht: In Hessen besteht in der Frage Staatsziel Umweltschutz breite Einigkeit — ich denke, über die Grenzen der bisherigen Koalition hinaus. Wir haben aber eine kleine Schwierigkeit. Unsere Verfassung ist von ihren Vätern gewissermaßen aere perennius angelegt worden. Das heißt, wir brauchen zur Änderung eine Volksabstimmung.

3) Aber nicht das wollte ich Ihnen hier sagen. Ich wollte Ihnen sagen, daß ich aufgrund dieser Debatte den Eindruck gewonnen habe, ich könne des Glaubens sein — hoffentlich ist das kein Kinderglaube —, daß wir tatsächlich nicht auf Verzögerung, sondern auf Einigung aus sind. Wenn dies denn so ist — und ich kann es nun einmal nicht lassen, an die Vernunft zu glauben —, stimmen wir der weiteren Behandlung im Ausschuß zu. Hoffentlich enttäuschen Sie mich nicht! — Ich bedanke mich.

Vizepräsident Dr. Albrecht: Herr Kollege Krollmann, darf ich Ihre Ausführungen so interpretieren, daß eine Abstimmung über eine sofortige Sachentscheidung nicht mehr stattfinden soll?

(Krollmann [Hessen]: Ja!)

— Danke schön! Ich habe keine weiteren Wortmeldungen.

Wir kommen zur Abstimmung über die Ausschußüberweisung. Wer für **Rückverweisung an die Ausschüsse** ist, den bitte ich um ein Handzeichen. — Das ist dann so **beschlossen**.

Ich rufe Punkt 30 der Tagesordnung auf:

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des **Bundeskleingartengesetzes** — Antrag des Landes Berlin — (Drucksache 63/87).

Das Wort hat Herr Senator Scholz. — **Zu Protokoll** *)?

(Prof. Dr. Scholz [Berlin]: Ja!)

*) Anlage 3

Weitere Wortmeldungen hierzu habe ich nicht. (C)

Der Gesetzentwurf ist mit demjenigen identisch, den der Bundesrat am 26. September 1986 beschlossen hat, den der 10. Deutsche Bundestag aber nicht mehr behandelt hat. Berlin hat beantragt, über die erneute Einbringung des Gesetzentwurfs ohne Ausschußzuweisung unmittelbar zu entscheiden. Dem ist nicht widersprochen worden.

Wer für die **erneute Einbringung des Gesetzentwurfs** ist, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist die Mehrheit. Dann ist das so **beschlossen**.

Wir kommen nun zu Punkt 6 der Tagesordnung:

Entschließung des Bundesrates zur **Verschärfung der Lebensmittelüberwachung** — Antrag des Saarlandes — (Drucksache 564/86).

Herr Minister Dr. Walter hat ums Wort gebeten. Bitte schön!

Dr. Walter (Saarland): Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Mit der vom Saarland vorgelegten Entschließung soll eine wichtige Grundsatzentscheidung über die **Weiterentwicklung des Lebensmittelrechts** herbeigeführt werden. Es ist zwar zutreffend, daß in der Bundesrepublik im Vergleich zu anderen Ländern ein relativ strenges Lebensmittelrecht bereits besteht. Dennoch sind Verbesserungen angebracht, um den gesundheitlichen Schutz der Bevölkerung zu optimieren. **Lebensmittelüberwachung ist aktiver Verbraucherschutz!** Auch ist das Lebensmittelrecht an die sich ändernden Herstellungsmethoden und an neue lebensmittelchemische Erkenntnisse anzupassen. (D)

Dieses einleuchtende Anliegen hat zu einem einmütigen Beschlußantrag der im saarländischen Landtag vertretenen Parteien SPD, CDU und FDP mit dem Petition geführt, die Ihnen vorliegende Entschließung durch den Bundesrat verabschieden zu lassen. Bedauerlich ist, daß der vorliegende Antrag in den beteiligten Ausschüssen keine Mehrheit gefunden hat, obwohl rechtlich und tatsächlich begründete Einwände nicht vorgetragen wurden.

Lassen Sie mich, damit nicht durch eine Ablehnung des Entschließungsantrages heute ein falsches Signal gesetzt wird, unsere Vorstellungen noch einmal verdeutlichen. Es ist zum einen unser Anliegen, daß eine weitere Beschränkung aller unerwünschten Stoffe, insbesondere der chemischen Zusatzstoffe, erfolgt. Hierzu ist eine **Verschärfung aller Höchstmengenregelungen für Zusatzstoffe** herbeizuführen.

Ein wichtiges Anliegen der Gesundheitspolitik ist es außerdem, eine **offene Kennzeichnung** der zugelassenen Zusatzstoffe zu erreichen. Besonders für Allergiker ist es wichtig und geboten, daß das Vorhandensein der für sie kritischen Stoffe deutlich ausgewiesen wird. Offene Kennzeichnung ist also dringend erforderlich.

Ebenso nötig ist nach unserer Auffassung die **Auflösung der Klassenbezeichnungen**, wie etwa „Verdickungsmittel“, „Geschmacksverstärker“, „Schaumverhüter“ und dergleichen. Unter diesen Sammelbezeichnungen können sich die Verbraucher nichts vorstellen; insbesondere aber erfahren sie nicht, ob und

Dr. Walter (Saarland)

- (A) in welchem Umfange die genannten Erzeugnisse für sie schädliche Stoffe enthalten.

Daß dieses Anliegen seine Berechtigung hat, ergibt sich schon aus den im Bereich der EG angestellten Überlegungen, die auf eine Auflösung der Klassennamen abzielen. Der Entschließungsantrag des Saarlandes könnte insoweit die deutschen Vertreter in den EG-Verhandlungen unterstützen und zu einer sachgerechten Lösung für die Verbraucher beitragen.

Fest steht, daß von allen Bundesländern die **Festlegung von Grenzwerten** für die besonders gefährlichen **Schwermetalle** Blei, Cadmium und Quecksilber in allen Lebensmitteln gefordert wird. Hier besteht ein erhebliches Regelungsdefizit. Es kann daher in der Sache kein Dissens bestehen, daß die bisher für einige wenige Lebensmittel festgelegten Höchstwerte bei weitem nicht ausreichend sind, um die Verbraucher angemessen zu schützen.

Wir fordern auch eine verschärfte **Überwachung des Lebensmittelimports**. Dabei meinen wir nicht Kontrollrechte der Länderbehörden, sondern vielmehr erweiterte Befugnisse der in der Zuständigkeit des Bundes an den Grenzen tätig werdenden Zollorgane.

Ich verkenne nicht, daß unserem Antrag nicht von heute auf morgen entsprochen werden kann. Es sollte jedoch möglich sein, die Arbeiten hieran zügig in Angriff zu nehmen und voranzutreiben, womit zugleich — ich wiederhole es — den deutschen Behörden bei ihren Verhandlungen im EG-Bereich der Rücken gestärkt würde, um die zum Schutze der Bevölkerung notwendigen Verbesserungen auch dort durchzusetzen.

Um dem Verbraucher für alle in der Europäischen Gemeinschaft und von außerhalb angebotenen Spezialitäten einen Genuß ohne Reue zu ermöglichen, bitte ich Sie, dem Entschließungsantrag zuzustimmen. — Schönen Dank!

Vizepräsident Dr. Albrecht: Vielen Dank! — Herr **Minister Eyrich** gibt eine **Erklärung zu Protokoll** *). Sonst habe ich keine Wortmeldungen.

Die Empfehlungen der Ausschüsse sind aus der Drucksache 564/1/86 ersichtlich. Es liegt ferner ein Landesantrag in Drucksache 564/2/86 vor.

Ich rufe zunächst den Landesantrag in Drucksache 564/2/86 auf. Wer stimmt hier zu? — Das ist die Minderheit.

Dann stimmen wir jetzt über die Annahme der Entschließung ohne Änderung ab. Wer also dafür ist, die Entschließung unverändert anzunehmen, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist auch die Minderheit.

Damit hat der Bundesrat die **Entschließung nicht angenommen**.

Wir kommen zu Punkt 7 der Tagesordnung:

Entschließung des Bundesrates zur Behandlung der Verwaltungsprozeßordnung —

*) Anlage 4

Antrag der Freien und Hansestadt Hamburg — (Drucksache 625/86).

Das Wort geht zunächst an Herrn Senator Curilla.

Curilla (Hamburg): Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Es liegt hier ein Vertagungsantrag des Landes Niedersachsen vor. Ich gehe davon aus, daß man wohl eher damit rechnen muß, daß dieser Vertagungsantrag angenommen werden wird. Deshalb möchte ich eher zum Verfahren als zur Sache selbst sprechen.

Ich glaube — dies hat auch die breite Mehrheit im Rechtsausschuß für den Antrag Hamburgs, jedenfalls in der Berliner-Form, gezeigt —, die Mehrheit der Länder ist der Meinung, daß in der Tat eine Verwaltungsprozeßordnung geschaffen werden muß, die vom Bundesrat schon seit langer Zeit gefordert wird, die dann aber von der Regierung sehr langsam vorangebracht worden ist. Etwa zwei Jahre hat die Stellungnahme der Bundesregierung gedauert, und der Bundestag ist nicht über eine erste Lesung hinausgekommen.

Insofern bedauere ich es, daß nunmehr Niedersachsen diesen Vertagungsantrag hier gestellt hat. Ich glaube auch, daß die Begründung dieses Antrags wenig verständlich ist. Der **Bundesrat** ist schließlich ein **eigenes Verfassungsorgan** mit eigener Meinung, die er aus meiner Sicht auch sagen sollte. Er hat dies in der Vergangenheit getan. Ich glaube, er sollte sie nunmehr erneut bekräftigen. Es ist doch nicht vernünftig, als Verfassungsorgan Bundesrat nur auf das zu warten, was uns Bundesregierung und Bundestag in dieser Frage vorlegen, und sich dann möglicherweise dazu eine Meinung zu bilden. Ich glaube, viel vernünftiger ist es, dazu die eigene, im Grunde schon gebildete Meinung noch einmal deutlich zu bekräftigen.

Gerade jetzt, so meine ich, ist ein wichtiger Zeitpunkt gekommen, wo Weichen gestellt werden. Gerade zu einem Zeitpunkt, wo Koalitionsverhandlungen noch laufen, wo die rechtspolitische Entwicklung für die neue Legislaturperiode noch nicht festliegt, sondern noch mitbeeinflusst werden kann, wäre es wichtig, daß auch der Bundesrat durch seine Meinung insofern Einfluß nimmt. Ich glaube, daß die Länder gerade jetzt ihr Gewicht in dieser Frage in die Waagschale werfen sollten.

Unstreitig ist, daß eine Reihe von Änderungen im Bereich der Prozeßordnungen der Verwaltungsgerichtsbarkeit, auch der Finanzgerichtsbarkeit und der Sozialgerichtsbarkeit notwendig sind. Von daher verstehe ich den Vertagungsantrag nicht. Wir sollten unsere Meinung, daß es notwendig ist, dieses schon lange vorliegende Gesetzesvorhaben nun zügig zu beschließen, deutlich machen.

Meine Damen und Herren, sollte der Vertagungsantrag dennoch hier angenommen werden, so bedauert Hamburg diese Entwicklung und meint, daß die Chancen für eine Verabschiedung in der neuen Legislaturperiode des Bundestages verbessert werden können, wenn der Bundesrat mit einer Entschließung sein besonderes Interesse an einer zügigen Verabschiedung der Verwaltungsprozeßordnung bekräftigt.

Vizepräsident Dr. Albrecht: Vielen Dank! — Herr Senator Professor Scholz!

Prof. Dr. Scholz (Berlin): Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Ich gebe das, was ich zur Sache sagen möchte, zu Protokoll^{*)}. Ich möchte nur zwei Anmerkungen zu dem Aspekt Vertagung machen.

Herr Curilla, Sie haben schon darauf hingewiesen: Der Hamburger Antrag ist auf unseren Antrag hin etwas verändert worden — ich würde sagen, etwas versachlicht worden —, so daß er dann im Rechtsauschuß eine Mehrheit gefunden hat. Damit ist, so glaube ich, alles Erforderliche gesagt.

Im übrigen ist Vertagung in diesem Zeitpunkt das Richtige. Denn gerade wenn man sich als Verfassungsorgan versteht und zu verstehen hat, wie Sie dies hier mit Bezug auf den Bundesrat gesagt haben, bedeutet das im Grunde, daß man in der jetzigen Phase, in der sich der Bundestag frisch konstituiert hat und die Bundesregierung im Entstehen ist, mit Sicherheit nicht mahnen sollte, zumal wir als Bundesrat bereits vor Jahren — zugegebenermaßen vor Jahren — unsere Meinung zur Verwaltungsprozeßordnung zum Ausdruck gebracht haben. Ich meine vielmehr, daß in diesem Zeitpunkt selbstverständlich ein zeitlicher Kredit gegeben werden muß.

(Vorsitz: Präsident Börner)

Ich bin andererseits aber nach wie vor der Meinung — insofern stehe ich mit Sympathie zu dem, was Sie hier angestoßen haben —, daß die Verwaltungsprozeßordnung vom Bundestag wie von der Bundesregierung ungleich schneller endlich in Angriff genommen werden sollte. In der Sache sind wir uns einig.

Was den Zeitpunkt betrifft, scheint mir der Vertagungsantrag richtig zu sein. Deshalb werden wir für die Vertagung im Sinne Niedersachsens stimmen.

Präsident Börner: Vielen Dank, Herr Senator!

Das Wort hat nun Herr Bundesminister Engelhard.

Engelhard, Bundesminister der Justiz: Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Ein einheitliches Prozeßrecht für die öffentlich-rechtlichen Gerichtszweige konnte in der vergangenen Legislaturperiode nicht mehr verabschiedet werden. Das ist sicherlich bedauerlich, liegt aber an den **politischen** und auch **rechtlichen Schwierigkeiten**. Es sollte von Schuldzuweisungen in diesem Zusammenhang abgesehen werden; denn so ganz unverständlich, wie der Antrag Hamburgs meint, ist es ja schließlich nicht, daß die Bundesregierung den Entwurf in der vergangenen Legislaturperiode nicht sofort bringen konnte. Wie Sie wissen, ist zunächst die Gegenäußerung zu den Änderungsvorschlägen des Bundesrates sehr gründlich überarbeitet worden. Dadurch konnte erreicht werden, daß die Anliegen der Länder in weit größerem Ausmaß als bisher berücksichtigt worden sind. Hatte die frühere Gegenäußerung den Vorschlägen des Bundesrates noch in 34 Fällen widersprochen, so hat

sich das bei der überarbeiteten Fassung auf ganze vier Punkte reduziert. (C)

Diese Überarbeitung machte **eingehende Gespräche zwischen den Bundesressorts** erforderlich, weil die unterschiedlichen Auffassungen der Länder sich natürlich auch in den Ressortstellungen widerspiegelt haben. Es wäre nicht sinnvoll gewesen, den Entwurf vor einer grundlegenden Klärung einzubringen.

Der Freistaat Bayern hat nun in den Ausschüssen einen Antrag gestellt, der darauf abzielt, Novellierungen zu den einzelnen Verfahrensgesetzen vorzubereiten. Dabei werden die **Verwaltungsgerichtsordnung** und das **Sozialgerichtsgesetz** erwähnt, nicht aber die Finanzgerichtsordnung. Ich sage auch im Vorgriff auf die Zukunft: Diese Meinung verkennt, daß gerade in der **Finanzgerichtsbarkeit** ein **dringender Regelungsbedarf** besteht. Die Geschäftslage ist dort in ganz besonderem Maße besorgniserregend. Darüber wird es letzten Endes zwischen allen wohl kaum eine Meinungsverschiedenheit geben, ja, ich meine, überhaupt geben können.

Wir sind uns auch weitgehend darüber einig, welche Regelungen im Bereich der öffentlich-rechtlichen Gerichtszweige erforderlich sind. Der Entwurf der Verwaltungsprozeßordnung ist mit Ihnen eingehend abgestimmt und bietet für die weiteren Gespräche eine gute Grundlage.

Die künftige Bundesregierung — dies glaube ich auch in der gegenwärtigen Situation im Vorgriff durchaus sagen zu können — wird in sehr absehbarer Zeit darüber entscheiden, auf welche Weise sie die wichtigen Ziele der **Vereinheitlichung, Beschleunigung, Straffung und Rationalisierung der gerichtlichen Verfahren** weiterverfolgen will. Ich bin zuversichtlich, daß wir in einer doch absehbaren Zeit hier zu einer Meinung und zu ganz konkreten Ergebnissen kommen werden. (D)

Wer in dieser Sache ungeduldig ist, sollte nie aus dem Blick verlieren: Es geht auf das Jahr 1956 zurück, daß der Gedanke einer einheitlichen Verfahrensordnung für die öffentlich-rechtlichen Gerichtszweige von der Fraktion der Freien Demokraten im Deutschen Bundestag erstmals angestoßen worden ist. Warum eine so gute, so richtige Sache über 30 Jahre nicht zum Ziel gekommen ist, darüber ein abschließendes Urteil abzugeben, steht mir nicht zu. Es wäre eine gute Sache, wenn sich wissenschaftliche Untersuchungen, politologische Forschungen, damit einmal genauer befaßten.

Nur was lange währt, kann schließlich auch gut werden. Ich habe die Gewißheit, daß wir auch hier zu einem Ergebnis kommen werden.

Präsident Börner: Vielen Dank, Herr Bundesminister!

Die Gedankenführung wird nicht fortgesetzt, sondern es wird von Herrn **Staatsminister Schmidhuber** (Bayern) noch eine **Erklärung zu Protokoll^{*)}** gegeben. Weitere Erklärungen liegen nicht vor.

^{*)} Anlage 5

^{*)} Anlage 6

Präsident Börner

- (A) Meine Damen und Herren, die Ausschlußempfehlungen liegen Ihnen in Drucksache 625/1/86 vor. Das Land Niedersachsen hat in Drucksache 625/2/86 beantragt, die Beschlussfassung über die Entschließung zu vertagen. Wer für die **Vertagung** ist, den bitte ich um ein Handzeichen. – Das ist die **Mehrheit**. Damit ist der Punkt für heute erledigt.

Wir kommen nunmehr zu Punkt 8 der Tagesordnung:

Entwurf eines Gesetzes zu dem **Vertrag** vom 30. April 1986 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der **Ungarischen Volksrepublik** über die **Förderung und den gegenseitigen Schutz von Kapitalanlagen** (Drucksache 27/87).

Wird das Wort gewünscht? – Wortmeldungen liegen nicht vor.

Wir kommen zur Abstimmung. Der Wirtschaftsausschuß empfiehlt, gegen den Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes **Einwendungen nicht zu erheben**. Landesanstträge liegen ebenfalls nicht vor.

Ich gehe davon aus, daß Sie der Empfehlung des Wirtschaftsausschusses folgen. – Es erhebt sich kein Widerspruch. Dann ist so **beschlossen**.

- (B) Meine Damen und Herren, zur **gemeinsamen Abstimmung** nach § 29 Abs. 2 der Geschäftsordnung rufe ich die in dem **Umdruck 1/87 ***) zusammengefaßten Beratungsgegenstände auf. Es sind dies die **Tagesordnungspunkte:**

9, 12, 17, 18, 21, 22, 24, 25, 27 und 28.

Wer den **Empfehlungen der Ausschüsse** folgen möchte, den bitte ich um das Handzeichen. – Das war die **Mehrheit**.

Erklärungen zu Protokoll **) sind abgegeben worden zu Tagesordnungspunkt 12 von Herrn **Minister Dr. Walter** für Herrn Minister Dr. Hahn (Saarland) und zu Tagesordnungspunkt 22 von Herrn **Minister Jürgens** (Niedersachsen).

Ich rufe nun den Punkt 10 der Tagesordnung auf:

Jugendhilfe und Familie – die Entwicklung familienunterstützender Leistungen der Jugendhilfe und ihre Perspektiven – **Siebter Jugendbericht** –

sowie **Stellungnahme der Bundesregierung zum Siebten Jugendbericht** – gemäß § 25 Abs. 2 Satz 1 Jugendwohlfahrtsgesetz – (Drucksache 621/86).

Zu Wort haben sich gemeldet: Herr Bürgermeister Dr. Scherf (Bremen), Frau Senator Schmalz-Jacobsen und Frau Parlamentarische Staatssekretärin Karwatzky vom Bundesministerium für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit.

Eine **Erklärung zu Protokoll ***)** liegt vor von Herrn **Staatsminister Görlach** (Hessen).

*) Anlage 7

**) Anlagen 8 und 9

***) Anlage 10

Ich darf nun Herrn Scherf bitten, das Wort zu nehmen.

Dr. Scherf (Bremen): Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Erlauben Sie mir am Anfang eine persönliche Bemerkung. Ich hatte gehofft, Frau Minister Süßmuth hier begrüßen zu können. Weil sie heute Ihren 50. Geburtstag feiert, dachte ich, es wäre ein guter Einstand, ihr zu gratulieren und zugleich mit dieser Gratulation die Arbeit am Siebten Jugendbericht sowie die Konsequenzen daraus zu erörtern. Ich erlaube mir, das jetzt einfach von diesem Pult aus zu tun.

In der Sache: Ich denke, ich sollte mich auf drei Bemerkungen beschränken. Die erste: Es fällt sowohl bei dem Bericht als auch bei der Stellungnahme der Bundesregierung auf, daß **Jugendpolitik** auf **Familienpolitik** reduziert wird. Richtig daran ist, daß Familienpolitik ein wichtiger Teil von Jugendpolitik ist. Daran kann man nicht zweifeln. Die Gefahr dabei ist – und diese sehe ich sehr deutlich –, daß Jugendpolitik auf Familienpolitik reduziert wird. Das ist aus vielerlei Gründen gefährlich, erstens, weil die Familie – das zeigen alle wissenschaftlichen Untersuchungen – kein Patentrezept zur Lösung gesellschaftlicher Konflikte ist. Wir haben zu beobachten, daß die gesellschaftlichen Konflikte in zunehmendem Maße in den Familien ausgetragen werden. Es gibt eine erschreckende Anzahl von zerstörten Familien. Arbeitslosigkeit zerstört Familien. Arbeitslosigkeit zerstört auch Eltern- und Kinder-Beziehungen in Familien. Es wird geschätzt, daß die Selbstmordrate in von Arbeitslosigkeit betroffenen Familien inzwischen 30mal höher ist als in anderen Familien. Daß Gewalt in Familien inzwischen das Hauptthema der Gewalt gegen Jugendliche ist, macht deutlich, daß Familie keine Patentlösung für gesellschaftliche Konflikte ist.

Man muß, denke ich, zu diesem Siebten Jugendbericht und zu der Stellungnahme der Bundesregierung generell sagen: Es ist kein Patentweg, kein Ausweg, zu glauben, man könne sich gesellschaftspolitisch in der Jugendpolitik abmelden und das alles an die Familie verweisen.

Zweitens. Es ist notwendig, auf die ökonomischen und die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen von Jugendpolitik hinzuweisen. Insbesondere ist es notwendig, die Bundesregierung an Versäumnisse in diesem Zusammenhang zu erinnern.

Es ist schade, daß in der Stellungnahme der Bundesregierung zum Siebten Jugendbericht nichts zu dem dort geforderten **Beschäftigungsprogramm** gesagt worden ist. Warum sagt die Bundesregierung kein Wort zu dem, was die Wissenschaftler, von der CDU-Regierung eingesetzt, zunächst von Frau Süßmuth sogar präsiert – sie hat die Kommission am Anfang selber geleitet und ist von daher in ihr Amt berufen worden; sie identifiziert sich weitgehend mit diesem Bericht –, erklären, nämlich daß wir ein Beschäftigungsprogramm brauchen, daß wir die **Arbeitslosigkeit der Jugendlichen**, die spektakulär hoch ist – die spektakulär hoch ist! –, wie inzwischen auch der Präsident der Nürnberger Anstalt sagt – alle Fachleute wissen, daß die Arbeitslosigkeit bei den Jugendlichen

Dr. Scherf (Bremen)

um mindestens 50 % höher ist als die übrige Arbeitslosigkeit –, reduzieren müssen? Warum sagt die Bundesregierung dazu nichts? Warum wird das mit Still-schweigen übergangen? Wer nichts für die materiellen Bedingungen von Jugendlichen zu tun bereit ist, der darf sich auch nicht auf die Familie hinausreden, der muß in bezug auf den Teil, den wir politisch leisten können, verpflichtet werden.

Dritte Bemerkung: Dieser Jugendbericht und die Stellungnahme sollen die Einleitung, der Auftakt zu einem erneuten Anlauf zur **Jugendhilferechtsreform** sein. Die Ministerin hat ihn für Januar 1987 angekündigt. Irgendwann also in diesen Monaten rechnen wir Fachleute damit, daß das immer wieder gescheiterte Unternehmen der Jugendhilferechtsreform einen neuen Anstoß bekommt.

Ich will aufgrund meiner Position sagen – ich denke, das kann ich auch für viele Kommunen tun –: Es darf bei dem erneuten Versuch, aus dem alten Organisationsrecht, dem Jugendwohlfahrtsgesetz, ein Leistungsgesetz zu machen – und das wollen wir doch alle –, nicht darauf hinauslaufen, daß von der Bundesregierung Zuständigkeiten und zusätzliche Leistungen auf der kommunalen Ebene beschlossen werden, daß man die kommunale Ebene finanziell aber weiter hängen läßt. Das ist völlig ausgeschlossen! Dieser Verdacht liegt nahe, weil in der Stellungnahme der Bundesregierung kein Wort dazu zu finden ist, wie denn der drohende zusätzliche Finanzbedarf, den eine Jugendhilfe reform auslöst, fair verteilt werden soll.

Ich denke, ich muß am Anfang eines solchen neuen, wichtigen Anlaufs ganz unmißverständlich klarmachen, daß dies nur möglich ist, wenn es zu einer **fairen Verteilung der hier neu zu organisierenden, dringend zu fordernden Jugendhilfeleistungen zwischen Kommunen, Ländern und Bund** kommt. Es darf nicht sein, daß in Bonn zusätzliche Leistungsgesetze konzipiert werden, deren Finanzierung auf der kommunalen Ebene und dann noch bei unfairer Verteilung der Belastung der Kommunen erfolgen soll. Es gibt ja ein großes Gefälle der tatsächlichen kommunalen Finanzierungskraft in der Bundesrepublik. Es wäre unerträglich, wenn hier keine faire Verteilung der zusätzlich erforderlichen Mittel stattfände.

Das waren drei Anmerkungen. Ich hätte gerne längere Ausführungen gemacht. Aber ich hatte mir vorgestellt, ich könnte mit Frau Süßmuth direkt reden. – Vielen Dank.

Präsident Börner: Vielen Dank, Herr Senator!

Als nächste spricht Frau Senatorin Schmalz-Jacobsen (Berlin).

Frau Schmalz-Jacobsen (Berlin): Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Der vorgelegte Siebte Jugendbericht ist ein Dokument, das, meine ich, einen **tiefgreifenden gesellschaftlichen Wandel** aufzeigt. Die Familie und andere Formen partnerschaftlichen Zusammenlebens prägen das Bild. Die Familie verändert sich. Familienpolitik, Jugendhilfe politik und

auch die Politik der Gestaltung des Arbeitslebens (C) müssen auf diese Entwicklung reagieren.

Ich sehe das genau anders als der Kollege Scherf. Ich bin der Meinung, daß es falsch, daß es geradezu fatal wäre, hier zu separieren und zu meinen, man könne Familienpolitik, Jugendpolitik extra machen und Frauenpolitik dann hinterher – oder vorher, je nach dem. Ich denke, daß hier integrierte Konzepte gefordert sind. Gerade deswegen begrüße ich es, daß der Akzent so stark auf die Familie gelegt wird.

Sie haben gesagt, Herr Kollege Scherf: „Die Familien haben kein Patentrezept zur Lösung schwieriger Probleme.“ Ich frage Sie: Hat der Staat etwa diese Patentrezepte? – Ich glaube, er hat sie noch viel weniger. Es wäre auch falsch zu glauben, wegen der Tatsache, daß wir jetzt mehr von **Gewalt in der Familie** sprechen – und wir sprechen alle sehr viel mehr davon –, habe diese Gewalt entscheidend zugenommen. Ist es nicht vielmehr so, daß das ein Tabuthema war und wir uns jetzt endlich trauen, uns mit diesem Thema auseinanderzusetzen – und das sehr breit? Auch wir in Berlin tun das sehr entschieden. Ich weiß, wie schwierig es dort ist. Patentlösungen gibt es hier leider Gottes auf keiner Seite.

Als Vertreterin des Landes Berlin, eines Landes, in dem viele Entwicklungen vorweggenommen werden, wo man bestimmte Entwicklungen wie an einem Barometer ablesen kann, möchte ich hier einige Bemerkungen machen und ganz dezidiert zum Thema Familienpolitik in diesem Bericht sprechen.

Als Beispiel für solche vorweggenommenen Entwicklungen nenne ich den **Anteil der Alleinerziehenden**. Dieser Anteil ist in Berlin doppelt so groß wie im übrigen Bundesgebiet. Er wird in der Bundesrepublik genauso steigen wie die **Zahl der nichtehelichen Geburten**. Diese Zahl beträgt in Berlin derzeit über 20 %.

Aber auch hier wäre es falsch, alte Konzepte zu übernehmen und zu glauben, es handele sich hier ausschließlich um eine Gruppe vom Schicksal gebeutelter Menschen. Nein, es ist vielmehr so, daß dieses Schicksal, alleinerziehend zu sein, nichteheliche Kinder zu bekommen, durchaus selbst gewählt ist, durchaus bewußt gewählt ist und daß sich hieraus auch durchaus stabile Familienverhältnisse ergeben.

Auf der anderen Seite kann man überhaupt nicht von einer „Ehemüdigkeit“ oder gar von einer mangelnden Lebendigkeit in den Familien reden. Den **hohen Scheidungsraten**, jedenfalls in Berlin, steht eine **wachsende Zahl von Eheschließungen** gegenüber. Wir haben in Berlin mit sieben Eheschließungen auf tausend Einwohner eine erheblich größere Zahl als im übrigen Bundesgebiet.

Sowohl die wissenschaftliche Kommission als auch die Bundesregierung suggerieren einen stetigen, dramatischen Rückgang der Zahl der Geburten. Ich meine, das ist nicht ganz richtig. In Berlin hat sich in den letzten Jahren die Zahl der Geburten stabilisiert; die jüngsten Zahlen zeigen sogar steigende Tendenz. Ich möchte gleich sagen: Es geht hier nicht um die ausländische Bevölkerung, sondern durchaus um die einheimische. Wenn ich richtig informiert bin, ist das nicht nur in Berlin so, sondern die neuesten Zahlen

Frau Schmalz-Jacobsen (Berlin)

- (A) des Statistischen Bundesamtes zeigen ebenfalls einen **Anstieg der Zahl der Geburten**.

Ich denke, daß der Berliner Entwicklung deswegen eine besondere Bedeutung zukommt, weil die Ausgangslage halt sehr viel schlechter ist als irgendwo anders. Wir haben ja immer noch einen **ungünstigen Altersaufbau** mit einer überproportional hohen Zahl von älteren Menschen.

Meine Damen und Herren, die Geburtenentwicklung ist gewiß ein Ergebnis allgemeiner gesellschaftlicher Anschauungen; aber sie ist zuvörderst das Ergebnis einer ganz privaten Entscheidung, die, meine ich, sehr viel mit dem gesellschaftlichen Klima zu tun hat.

Wir in Berlin begrüßen es, daß die Bundesregierung vor allem im Jahre 1986 **wichtige familienpolitische Akzente** gesetzt hat. Ich kann nur hoffen, daß der familienpolitische Schwung in der nächsten Legislaturperiode des Deutschen Bundestages nicht erlahmen wird. Die Familien brauchen weiter alles Interesse, und zwar die Familie, wie sie ist, und nicht die Familie, wie sie der eine oder andere gern hätte. Ich glaube, das wird in dem Bericht auch recht deutlich.

Berlin hat eine sehr breite Palette von Angeboten und Hilfen für die Familien. Ich möchte nur anmerken, daß wir mit dem **Berliner Familiengeld** auch einen Vorläufer für das Bundeserziehungsgeld hatten.

- (B) Der Siebte Jugendbericht ist, so finde ich, in Teilen etwas zu pessimistisch. Auf Seite 12 des Berichts z. B. findet sich die Aussage, daß beinahe schon die Hälfte der Kinder als Einzelkinder aufwachsen müßten. Diese Aussage ist, meine ich, schlicht falsch. Wenn man nämlich die Zahlen dahin gehend aufschlüsselt, welche Eltern wie viele Kinder haben — ich möchte Sie jetzt nicht mit Zahlen langweilen —, stellt man fest, daß in Familien mit beiden Elternteilen etwa 85 % aller Kinder Geschwister haben. Auch wenn man die Alleinerziehenden, die zu mehr als der Hälfte, aber eben auch nicht zu mehr als der Hälfte, nur ein Kind haben, mit einbezieht, bleibt die Tatsache bestehen, daß weit mehr als drei Viertel aller Kinder mit Geschwistern aufwachsen.

Für die Wandlung im gesellschaftlichen Verhalten gibt es vielfältige Gründe. Einer ragt besonders deutlich hervor, nämlich die **veränderte Rolle der Frau in der Gesellschaft**. Sie kommt z. B. auch darin zum Ausdruck, daß es in Berlin zu 61 % die Frauen sind, die eine Ehescheidung beantragen. Am stärksten wird die veränderte Rolle der Frau wohl durch ihre wachsende Beteiligung am Erwerbsleben geprägt. Auch hier zeigt die Entwicklung in Berlin sehr deutliche Akzente. Von den Frauen im erwerbsfähigen Alter sind in Berlin 62,2 % berufstätig, im Bund dagegen 51,7 %.

Meine Damen und Herren, auf diese Entwicklung haben wir in Berlin reagiert, und es ist wohl auch kein Zufall, daß sich bei uns fast schon die Hälfte aller Krippenplätze der Bundesrepublik Deutschland befindet, daß wir mit Tagespflege-, Kindertagesstättenplätzen und anderen Angeboten das **dichteste Betreuungsangebot** der Bundesrepublik Deutschland haben und daß dennoch der Bedarf an Tagesbetreuung das große Angebot immer noch übersteigt.

Übrigens ist in diesem Zusammenhang vielleicht interessant anzumerken, daß die neuesten Zahlen zum erstenmal einen Knick bei den Anmeldungen für Kinderkrippen zeigen. Daraus schließe ich, daß sich hier das Bundeserziehungsgeld bereits niederschlägt. Ich will nicht verhehlen, daß ich darüber sehr froh bin.

Wir haben in Berlin schon längst die Parole von der Wahlfreiheit aufgegeben. Die Wahl zwischen Erwerbstätigkeit und Familie trifft die Situation nicht mehr. Die aktuelle Parole heißt **Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Familie**, und zwar, meine Damen und Herren, für Frau und Mann.

Vereinbarkeit muß auch heißen, daß Frauen öfter wechseln können — denn das wollen sie — zwischen Familie und Beruf. Ich denke, deswegen ist es ungemein wichtig, einen deutlichen Akzent auf die **Wiedereingliederung von Frauen in das Erwerbsleben** zu setzen. Je leichter Frauen in ihre Berufe zurückkehren können, desto eher werden sie sich für die junge Familie, für die kleinen Kinder zu Hause Zeit lassen. Ich sage noch einmal: Ich wünschte mir, das gleiche könnten wir bald auch von den Vätern sagen.

Das hat zur Folge, daß Familienpolitik und Jugendhilfepolitik ihre Angebote verändern, erweitern und ausbauen müssen. Das bedeutet aber auch: Die Arbeitswelt muß ebenfalls endlich darauf reagieren, daß Frauen und Männer Familien haben. In viel mehr Bereichen ist es möglich, die Arbeitszeiten und sonstigen Arbeitsbedingungen so zu gestalten, daß Familie und Erwerbsberuf vereinbar werden.

Meine Damen und Herren, warten wir doch bitte nicht erst ab, bis voraussehbarer Arbeitskräftemangel solche Lösungen erzwingt. Ich denke, Arbeitgeber und Gewerkschaften sind aufgefordert, auch heute schon für mehr Flexibilität zu sorgen.

Der Jugendbericht hat eindeutig gezeigt, wie rasch die gesellschaftlichen Entwicklungen fortschreiten und daß ein Stillstand der Jugendpolitik sowie der Familienpolitik nicht hingenommen werden kann — nicht aus Rücksicht auf die großen Aufgaben der Steuerreform und auch nicht aus Rücksicht auf große Aufgaben bei der sozialen Sicherung. Ganz im Gegenteil haben alle diese Maßnahmen entscheidende Rückwirkungen auf die Familie. Ich denke, daß wir Familienpolitiker diese Dinge auf ihre Rückwirkungen abklopfen müssen.

Meine Damen und Herren, ich denke, daß die Familienpolitiker unter uns noch eine Menge Überzeugungsarbeit zu leisten haben werden. — Vielen Dank.

Präsident Börner: Vielen Dank, Frau Senatorin! — Meine Damen und Herren, ich darf Ihnen eine erfreuliche Mitteilung machen: Es liegen keine weiteren Wortmeldungen vor. **Frau Parlamentarische Staatssekretärin Karwatzki** hat ihre Rede zu **Protokoll** *) gegeben. Wir können unmittelbar zur Abstimmung übergehen.

*) Anlage 11

Präsident Börner

- A) Die Empfehlungen der Ausschüsse sind aus der Drucksache 621/1/86 ersichtlich. Es liegt ferner ein Antrag Hessens in Drucksache 621/2/86 vor.

Ich rufe zunächst den Antrag Hessens auf. Wer will zustimmen? — Das ist die Minderheit.

Dann stimmen wir jetzt über die Ausschlußempfehlungen ab.

Wer stimmt Ziffer 1 zu? — Mehrheit.

Ziffer 2! — Minderheit.

Ziffer 3! — Mehrheit.

Damit hat der Bundesrat **beschlossen**, zu der Vorlage, wie soeben festgelegt, **Stellung zu nehmen**.

Ich rufe Punkt 11 der Tagesordnung auf:

Kommission der Europäischen Gemeinschaften:

Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der **Rundfunkfähigkeit** (Drucksache 259/86).

Wortmeldungen liegen vor: von Herrn Staatsminister Martin (Rheinland-Pfalz), Minister Einert (Nordrhein-Westfalen) und Staatssekretär Kroppenstedt, Bundesministerium des Innern, eine **Erklärung zu Protokoll** *) von Herrn Minister Jürgens (Niedersachsen).

Herr Staatsminister Martin, Sie haben das Wort. Bitte schön!

- (B) **Martin** (Rheinland-Pfalz): Herr Präsident! Meine sehr verehrten Damen, meine Herren! Mit dem Vorschlag für eine Richtlinie des Rates der Europäischen Gemeinschaften zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Rundfunkfähigkeit wird der Versuch fortgesetzt, den Rundfunk in die Ordnung der Europäischen Gemeinschaft einzubeziehen.

Ich erinnere an den ersten Schritt in diese Richtung, den die Kommission mit der Vorlage des **Grünbuchs „Fernsehen ohne Grenzen“** unternommen hat. Darin hatte sie sich entschieden, ja, man kann sagen, energisch dafür ausgesprochen, den Rundfunk den Regeln des Waren- und Dienstleistungsverkehrs zu unterwerfen. Dem ist der Bundesrat jedoch bereits seinerzeit mit seinem Beschluß vom 1. März 1985 deutlich entgegengetreten.

Ich ergreife heute für die Landesregierung Rheinland-Pfalz als der für alle Länder der Bundesrepublik Deutschland in Rundfunkfragen federführenden Landesregierung deshalb das Wort, weil jetzt Weichenstellungen bevorstehen, die für den Rundfunk von fundamentaler Bedeutung sind.

Durch die neuen Kommunikationstechniken erhält der **Rundfunk** eine andere, eine **europaweite Dimension**. Damit berühren die neuen Medien die nationalen Medienordnungen, wirken auf die nationalen Kulturen ein und werfen sogar Fragen der staatlichen Souveränität auf, soweit einheitliche Regelungen für den Rundfunk in Frage stehen.

Die Funktion des Rundfunks wird dadurch aber in keiner Weise verändert. Er wird nicht zu einer Institution zur Wahrnehmung wirtschaftlicher Interessen, auch wenn der Einsatz der neuen Medientechniken erhebliche Bedeutung im wirtschaftlichen Bereich und ebenso bedeutende Folgewirkungen für die Volkswirtschaften aller beteiligten Staaten hat. Der **Rundfunk** bleibt vielmehr Medium und Faktor kulturellen Schaffens, ist selbst Bestandteil einer Kultur und bildet ein **konstituierendes Element der freiheitlichen Ordnung**. Diese gesellschaftspolitische und staatsrechtliche Funktion wird geradezu dadurch verstärkt, daß mit dem **Satellitenrundfunk** die Voraussetzungen für eine weltumfassende Nachrichtenübermittlung für den Menschen geschaffen werden. Gleichwohl muß der Rundfunk in der Obhut des nationalen Gesetzgebers verbleiben.

Die beteiligten Bundesratsausschüsse haben diese Bedeutung des Rundfunks in ihren übereinstimmenden Empfehlungen in überzeugender Weise gewürdigt und erneut auf die **fehlende Kompetenz der Europäischen Gemeinschaften** hingewiesen. Außerdem unterstreichen sie das mangelnde Bedürfnis für eine Regelung im Rahmen der Gemeinschaften. Schließlich machen sie deutlich, daß in die Bemühungen um eine Angleichung nationaler Regelungen neben den Mitgliedern der Europäischen Gemeinschaften auch andere europäische Staaten einbezogen werden sollten. Es ist deshalb geboten, notwendige Abstimmungen auf der Ebene des Europarates herbeizuführen.

Diese Gesichtspunkte sind dafür maßgebend, daß bereits seit Jahren intensive Bemühungen um eine **Rechtsangleichung auf europäischer Ebene** bestehen.

Zutreffend wird von den Bundesratsausschüssen hervorgehoben, daß diese Bemühungen durch die Entschließungen der ersten **Europäischen Ministerkonferenz über Massenmedienpolitik** am 10. Dezember 1986 in Wien nunmehr in ein konkretes Stadium getreten sind. Die Medienministerkonferenz ist entschlossen, mit höchster Priorität bindende rechtliche Instrumente für die wichtigsten Bereiche des grenzüberschreitenden Rundfunks auszuarbeiten sowie bilateral und multilateral zusammenzuarbeiten.

Ich bitte Sie deshalb namens der Landesregierung Rheinland-Pfalz, den Ihnen in der Drucksache 259/1/86 unter den Ziffern 1 bis 9 und 17 vorliegenden Empfehlungen zuzustimmen. Hingegen muß ich mich gegen die Empfehlungen des Ausschusses für Jugend, Familie und Gesundheit unter den Ziffern 10 bis 16 aussprechen. Das ist kein Nein in der Sache. Im Gegenteil: Inhaltlich sind die darin enthaltenen Vorschläge zum **Jugendschutz** und zu elementaren **Programmfragen** einschließlich der **Werbung** vom Grundsatz und von der Zielrichtung her zu begrüßen und zu unterstreichen. Sie entsprechen aber nicht der Grundposition zur mangelnden Kompetenz der Europäischen Gemeinschaften, und sie widersprechen sogar den vorausgehenden Empfehlungen, in denen zum Ausdruck kommt, daß sich die grundsätzlichen Vorbehalte gegen den Richtlinienentwurf nicht durch Änderungen oder Verbesserungen einzelner Bestimmungen des Vorschlages ausräumen lassen. Die

*) Anlage 12

Martin (Rheinland-Pfalz)

- (A) materiellen Anliegen des genannten Ausschusses können aber dessenungeachtet in die Beratungen auf europäischer Ebene einbezogen werden. Die Landesregierung Rheinland-Pfalz wird sie im Rahmen der ihr zur Verfügung stehenden Möglichkeiten weiterverfolgen.

Abschließend möchte ich noch auf einen allgemeinen Gesichtspunkt hinweisen, der ebenfalls gegen eine Reglementierung seitens der Europäischen Gemeinschaft spricht. Oberstes Ziel von europäischen Vereinbarungen muß es sein, den **freien Empfang** und die **ungehinderte Verbreitung** von Rundfunk zu fördern. Es widerspräche dem Geist unserer Verfassung und dem Verständnis unserer freiheitlichen Demokratie, die durch die modernen Medientechniken neu eröffneten Möglichkeiten eines freien Informationsflusses zwischen den Völkern und die Entfaltung des europäischen audiovisuellen Schaffens zu begrenzen.

Rundfunkkonventionen müssen sich daher darauf beschränken, der Mißachtung elementarer verfassungs- und völkerrechtlicher Grundsätze entgegenzuwirken. Dies gilt namentlich für die Bereiche des Jugendschutzes, des Ehrenschatzes, der Werbung und des Urheberrechts. Bindende rechtliche Instrumente für den grenzüberschreitenden Rundfunk müssen demgemäß den nationalen Gesetzgebern hinreichende Möglichkeiten zur Berücksichtigung kultureller sowie rundfunkrechtlicher Eigenheiten und Besonderheiten belassen.

- (B) So, meine ich, haben die neuen Medien die Chance, die existentiellen Werte einer freien europäischen Gesellschaftsordnung zu stärken sowie die **Völkerverständigung** und die **politische Einigung Europas** zu fördern. — Vielen Dank.

Präsident Börner: Vielen Dank, Herr Staatsminister Martin!

Nächster Redner ist Herr **Minister Einert** (Nordrhein-Westfalen).

(Einert [Nordrhein-Westfalen]: Zu Protokoll!)

— Ich bedanke mich; Sie geben zu **Protokoll** *).

Dann hat Herr Staatssekretär Kroppenstedt vom Bundesinnenministerium das Wort.

Kroppenstedt, Staatssekretär im Bundesministerium des Innern: Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Ich möchte mich auf einige wenige Bemerkungen beschränken.

Die Bundesregierung ist der Auffassung, daß sich im Hinblick auf die neuen medientechnischen Entwicklungen die Notwendigkeit für **europäische Rahmenbedingungen für grenzüberschreitenden Rundfunk** abzeichnet. Sie sieht sich dabei in Übereinstimmung mit den Beschlüssen der ersten Europäischen Medienministerkonferenz vom Dezember vorigen Jahres in Wien. Wie ich der vorliegenden Drucksache 259/1/86 entnehme, wird diese Entschließung auch von Länderseite begrüßt.

*) Anlage 13

(C) Die Bundesregierung teilt die Auffassung des Bundesrates, daß, sofern ein Bedarf besteht, einer **Regelung im Rahmen des Europarates** der Vorzug zu geben ist. Hierdurch könnte der Bedarf für eine andersartige Regelung, etwa im Rahmen der EG, entfallen.

Die Bundesregierung begrüßt die bisherige Bereitschaft der Länder, an der materiellen Ausgestaltung einer europäischen Regelung auf den Gebieten des **Jugendschutzes, Werberechts und Urheberrechts** mitzuwirken. Die in der erwähnten Drucksache angeführten Bedenken zum Jugendschutz sind in die Stellungnahme der deutschen Delegation bereits eingeflossen.

Angesichts dieser Sachlage, insbesondere im Hinblick auf die Priorität einer Regelung im Rahmen des Europarates, hat sich die Bundesregierung noch keine abschließende Meinung in der Frage der Regelungskompetenz der EG gebildet. Allerdings möchte ich darauf hinweisen, es ist kaum zu erwarten, daß der Europäische Gerichtshof seine Rechtsprechung zur rechtlichen Einordnung der grenzüberschreitenden Rundfunksendungen ändern wird.

Auf jeden Fall wird sich die Bundesregierung im Sinne des bundesfreundlichen Verhaltens gegenüber den Ländern dafür einsetzen, daß die **Kultur- und gesellschaftspolitische Funktion des Rundfunks** bei der Kompetenzabgrenzung zur Geltung gebracht wird.

Präsident Börner: Vielen Dank, Herr Staatssekretär! Meine Damen und Herren, wir sind am Ende der Debatte. Ich möchte zur Abstimmung kommen. (D)

Die Empfehlungen der Ausschüsse sind aus der Drucksache 259/1/86 ersichtlich. Außerdem liegt Ihnen in der Drucksache 259/2/86 ein Antrag der Länder Baden-Württemberg, Hessen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein vor. Wie ich höre, treten Nordrhein-Westfalen und das Saarland dem Antrag bei.

(Dr. Walter [Saarland]: Das ist richtig!)

— Danke schön.

Wir stimmen zunächst über die Ausschlußempfehlungen ab. Ich rufe auf:

Ziffern 1 bis 6! — Das ist die Mehrheit.

Ziffer 7! — Mehrheit.

Ziffer 8! — Mehrheit.

Ziffer 9! — Mehrheit.

Ziffern 10 bis 16! — Das ist niemand.

(Heiterkeit)

Wir kommen jetzt zur Abstimmung über den 6-Länder-Antrag, dessen erster Teil mit der Ziffer 17 der Ausschlußempfehlungen identisch ist. Wer ist für diesen ersten Teil des Antrags? Handzeichen bitte! — Das ist die Mehrheit.

Wer stimmt dem zweiten Teil des Antrags zu, der die Ausschlußempfehlung unter Ziffer 17 erweitert? — Das ist ebenfalls die Mehrheit.

Somit hat der Bundesrat entsprechend **Stellung genommen**.

Präsident Börner

Ich rufe nun Punkt 13 auf:

Kommission der Europäischen Gemeinschaften:

Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die **Sicherheit von Spielzeug** (Drucksache 566/86).

Die Empfehlungen der Ausschüsse ersehen Sie aus der Drucksache 566/1/86. Außerdem liegt in der Drucksache 566/2/86 ein Antrag Hessens vor. Wortmeldungen sind nicht abgegeben worden.

Ich lasse zunächst über die Ausschlußempfehlungen abstimmen. Ich rufe auf:

Ziffern 1 bis 3! – Das ist die Mehrheit.

Ziffern 4 und 5! – Mehrheit.

Ziffer 6! – Minderheit.

Wir kommen nun zum Antrag Hessens. Handzeichen bitte! – Das ist auch die Minderheit.

Ziffer 7! – Mehrheit.

Ziffer 8! – Mehrheit.

Damit entfällt Ziffer 9.

Ziffer 10! – Mehrheit.

Ziffer 11! – Mehrheit.

Dann hat der Bundesrat so **beschlossen**.

Ich rufe nun den Punkt 14 auf:

Kommission der Europäischen Gemeinschaften:

Vorschlag einer Verordnung (EWG) des Rates betreffend ein Koordinierungsprogramm der EWG von Forschung und Entwicklung im Bereich der **medizinischen und Gesundheitsforschung** (1987 bis 1989) (Drucksache 568/86).

Die Empfehlungen der Ausschüsse ersehen Sie aus der Drucksache 568/1/86. Außerdem liegt ein Antrag Bayerns in Drucksache 568/2/86 vor, über den wir zunächst abstimmen.

Ich darf vor der Abstimmung noch bemerken, daß von Herrn **Staatsminister Schmidhuber** eine **Erklärung zu Protokoll** *) abgegeben wurde.

Wir kommen zuerst zur Abstimmung über den Antrag Bayerns. Wer ist für den Antrag? – Das ist die Minderheit.

Dann kommen wir zu den Ausschlußempfehlungen. Wer ist für die Ziffer 1? – Das ist die Mehrheit.

Dann hat der Bundesrat entsprechend **Stellung genommen**.

Ich rufe nunmehr Punkt 15 der Tagesordnung auf:

Kommission der Europäischen Gemeinschaften:

Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an den Rat über ein **viertes Aktionsprogramm für den Umweltschutz** (1987 – 1992)

Entwurf für eine EntschlieÙung des Rates zur Fortschreibung und Durchführung einer **Umweltpolitik** und eines **Aktionsprogramms** der Europäischen Gemeinschaften für den **Umweltschutz** (1987 – 1992) (Drucksache 520/86). (C)

Mir liegen keine Wortmeldungen vor. Es wird aber von Herrn **Staatsminister Görlach** (Hessen) eine **Erklärung zu Protokoll** *) gegeben.

Wir kommen dann zur Abstimmung. Die Empfehlungen der Ausschüsse sind aus der Drucksache 520/1/86 ersichtlich. Außerdem liegt in Drucksache 520/2/86 ein Antrag Hamburgs vor.

Wir beginnen mit der Abstimmung über die Ausschlußempfehlungen. Ich rufe auf:

Ziffern 1 bis 8! – Mehrheit.

Ziffer 9! – Mehrheit.

Ziffern 10 bis 12! – Mehrheit.

Ziffer 13! – Minderheit.

Wir stimmen nun über Ziffer 14 ab. – Mehrheit.

Ziffer 15! – Mehrheit.

Ziffern 16 bis 19! – Mehrheit.

Ziffer 20! – Mehrheit.

Ziffer 21! – Mehrheit.

Ziffern 22 bis 24! – Mehrheit.

Ziffer 25! – Mehrheit.

Ziffern 26 und 27! – Mehrheit. (D)

Wir kommen jetzt zum Antrag Hamburgs in Drucksache 520/2/86, bei dessen Annahme die Ziffer 28 umformuliert und das in den folgenden Ziffern 29 bis 32 enthaltene Konzept der Umweltministerkonferenz dem Beschluß als Anlage beigefügt wird. Wer ist für den Antrag Hamburgs? – Das ist die Mehrheit.

Wir fahren dann fort mit den Ausschlußempfehlungen:

Ziffern 33 bis 37! – Mehrheit.

Ziffer 38! – Mehrheit.

Ziffer 39! – Mehrheit.

Dann entfällt die Ziffer 40.

Ziffer 41! – Mehrheit.

Somit entfällt die Ziffer 42.

Dann hat der Bundesrat entsprechend **beschlossen**.

Ich rufe den Punkt 16 der Tagesordnung auf:

Kommission der Europäischen Gemeinschaften:

Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an den Rat über ein mittelfristiges **Verkehrsinfrastrukturprogramm**

Vorschlag einer Verordnung des Rates über die Gewährung einer **Finanzhilfe** im Rahmen eines

*) Anlage 14

*) Anlage 15

Präsident Börner

- (A) mittelfristigen **Verkehrsinfrastrukturprogrammes** (Drucksache 441/86).

Die Empfehlungen der Ausschüsse ersehen Sie aus der Drucksache 441/1/86. Wortmeldungen liegen keine vor. Deshalb stimmen wir gleich ab, und zwar:

- Ziffer 1! – Mehrheit.
 Ziffern 2 und 3 gemeinsam! – Mehrheit.
 Ziffer 4! – Mehrheit.
 Ziffer 5! – Mehrheit.
 Ziffer 6! – Mehrheit.
 Ziffer 7! – Mehrheit.
 Ziffer 8 Absatz 1! – Mehrheit.
 Ziffer 8 Absatz 2! – Mehrheit.
 Ziffern 9 bis 11 gemeinsam! – Mehrheit.

Somit hat der Bundesrat entsprechend **Stellung genommen**.

Ich rufe Punkt 20 auf:

Kommission der Europäischen Gemeinschaften:

Vorschlag einer Verordnung (EWG) des Rates zur Änderung der Verordnung (EWG) über die gemeinsame **Marktorganisation für Wein**

- (B) Bericht der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an den Rat gemäß Artikel 41 c der Verordnung (EWG) Nr. 337/79 des Rates vom 5. Februar 1979 über die gemeinsame **Marktorganisation für Wein** (Drucksache 560/86).

Die Empfehlungen der Ausschüsse liegen Ihnen in der Drucksache 560/1/86 vor. Wir stimmen darüber ab.

Ziffern 1 und 2 gemeinsam! Handzeichen! – Das ist die Mehrheit.

Ziffer 3! – Das ist ebenfalls die Mehrheit.

Somit hat der Bundesrat zu der Vorlage entsprechend **Stellung genommen**.

Ich rufe den Punkt 23 auf:

Erste Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über den **Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern** im Ausgleichsjahr 1987 (Drucksache 11/87).

Mir liegt keine Wortmeldung vor. Eine **Erklärung zu Protokoll** *) gibt Herr **Minister Görlach** für Herrn Staatsminister Krollmann (Hessen) ab. Weitere Protokollerklärungen liegen nicht vor.

Der Finanzausschuß empfiehlt dem Bundesrat, der Verordnung zuzustimmen. Zur Abstimmung liegt ferner ein Antrag des Landes Hessen in Drucksache 11/1/87 vor.

Zur Abstimmung rufe ich den Antrag des Landes Hessen in Drucksache 11/1/87 auf. Wer folgt diesem Antrag? – Das ist eine qualifizierte Minderheit.

*) Anlage 16

Wir haben jetzt darüber zu befinden, ob entsprechend der Empfehlung des Finanzausschusses der Verordnung in unveränderter Fassung zugestimmt werden soll. Wer folgt dieser Empfehlung? – Das ist die Mehrheit.

Der Bundesrat hat demgemäß **beschlossen**, der Verordnung gemäß Artikel 80 Abs. 2 des Grundgesetzes **zuzustimmen**.

Ich rufe Punkt 26 der Tagesordnung auf:

Dritte Verordnung zur Änderung der Verordnung über die **Gewährung von Erschwerniszulagen** (Drucksache 14/87).

Es liegt eine Wortmeldung von Herrn Staatsminister Professor Dr. Bickel (Rheinland-Pfalz) vor. Bitte schön!

Prof. Dr. Bickel (Rheinland-Pfalz): Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Die Landesregierung von Rheinland-Pfalz begrüßt uneingeschränkt die Absicht der Bundesregierung, für Beamte und Soldaten mit vollzugspolizeilichen Aufgaben die Erschwerniszulage für deren Dienst zu ungünstigen Zeiten einheitlich auf 1,50 DM anzuheben. Die Polizeibeamten leisten – lassen Sie mich dies ausdrücklich betonen – in unser aller Interesse und zu unser aller Schutz einen schweren und verantwortungsvollen Dienst. Nicht selten ist dieser Dienst mit Gefahren für Leib und Leben der Beamten verbunden. Ich meine, wir haben daher allen Anlaß, den Polizeibeamten nicht nur mit Worten zu danken, sondern durch die Erhöhung ihrer Erschwerniszulage diesen Dank auch sichtbar zum Ausdruck zu bringen.

Daneben tritt die Rheinland-Pfälzische Landesregierung dafür ein, die Erschwerniszulage auch für die Beamten im **Justizvollzugsdienst** und die Kräfte der **Feuerwehr** einheitlich auf den soeben genannten Betrag festzusetzen.

Lassen Sie mich dazu hervorheben: Unsere Justizvollzugsanstalten waren seit jeher und sind auch heute noch ein Spiegelbild unserer gesellschaftlichen Problemfelder. Die Probleme des Alltags machen auch vor den Pforten der Justizvollzugsanstalten nicht halt. Ich erinnere z. B. an die **Drogenproblematik**. Wir können heute wohl mit Fug und Recht sagen, daß wir diese Probleme in unseren Justizvollzugsanstalten weitgehend in den Griff bekommen haben. Ohne den unermüdlichen Einsatz und die Mitarbeit unserer Vollzugsbeamten wäre dies nicht möglich gewesen. Dahinter stehen Anstrengungen, die Außenstehende kaum zu erahnen vermögen. Dies gilt ebenso für den Bereich der **Alkoholproblematik**.

Ferner hat die **permanente Überbelegung** der vergangenen Jahre, die gottlob ihren Scheitelpunkt überschritten hat, sehr an den Arbeitskräften der Beamten gezehrt. Dies gilt vor allem für die innere Anspannung, die der an sich schon schwere Dienst des Strafvollzugs mit sich bringt. Überdies mußten zahllose Überstunden erbracht werden und dabei Familien und Familienleben nicht selten zurückstehen.

Die Unterbringung terroristischer Gewalttäter war und ist nicht nur eine Herausforderung an unsere Sicherheitsanlagen und das Organisationsvermögen

Prof. Dr. Bickel (Rheinland-Pfalz)

A) der Landesjustizverwaltungen, sondern in erster Linie eine Herausforderung an den unmittelbaren Einsatz der Justizvollzugsbeamten vor Ort. Die in den Justizvollzugsanstalten deutlich zu registrierenden **höheren Sicherheitsanforderungen**, die Sorge vor Gewaltakten und nicht zuletzt die erhöhten Anforderungen an die Aufmerksamkeit eines jeden Beamten haben viele von ihnen vor enorme **physische und psychische Belastungen** gestellt. Überhaupt hält die permanente Sorge um die eigene Sicherheit — denken Sie etwa an die ständige Gefahr einer Geiselnahme — die Beamten in sehr großer Anspannung.

Seit nunmehr schon anderthalb Jahren hat auch mit der **AIDS-Erkrankung** ein neues Problemfeld in die Justizvollzugsanstalten Einzug gehalten. Das hat etwas mit den Risikogruppen zu tun. Ich brauche nur an zwei Probleme zu erinnern: Drogenabhängigkeit und Homosexualität. Die Sorge vieler Bediensteter, sich zu infizieren, ist groß. Die Sorge wirkt sich auch bis in die Familien der Beamten hinein aus. Mit den AIDS-Erkrankungen sind folglich neue Herausforderungen an die Beamten gestellt. Damit erneut verbundene Mehrbelastungen nehmen die Beamten bereitwillig auf sich.

Lassen Sie mich am Schluß dieses kurzen Überblicks nur eine Zahl nennen: Für das Land Rheinland-Pfalz würde die Angleichung der Erschwerniszulage einen jährlichen Betrag von 125 000 DM ausmachen.

(B) Lassen Sie mich zusammenfassen: Wir sollten allen Beamten, die für unsere Sicherheit einen schweren und verantwortungsvollen Dienst leisten und nicht selten persönliche sowie familiäre Nachteile in Kauf nehmen, durch die Anhebung der Erschwerniszulage zu erkennen geben, daß wir ihre Arbeit schätzen und würdigen als einen Beitrag für unsere Sicherheit und damit als einen Beitrag für unsere rechtsstaatliche Grundordnung.

Ich bedanke mich für Ihre Aufmerksamkeit.

Präsident Börner: Vielen Dank, Herr Staatsminister! Ich habe weiteren Wortmeldungen.

(Minister Dr. Eyrich (Baden-Württemberg):
Herr Präsident!)

— Pardon! Bitte schön!

Dr. Eyrich (Baden-Württemberg): Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Wir haben soeben die

(C) Ausführungen von Herrn Kollegen Bickel gehört. Was Sie über die **Justizvollzugsanstalten** und die Bediensteten in diesen Anstalten gesagt haben, ist sicherlich auch die Meinung all derer, die die Verhältnisse dort und die Arbeit der Justizvollzugsbediensteten kennen. Der Kollege Scholz und ich haben das letzte Mal eine Notiz eingebracht, daß es wünschenswert wäre, diese Kollegen in den Justizvollzugsanstalten mit zu bedenken.

Wir sind uns über folgendes Dilemma im klaren: Mit der Annahme des Antrags des Landes Rheinland-Pfalz besteht die Gefahr, daß die Bundesregierung die Verordnung so, wie sie sie für die Polizeibeamten vorgesehen hat, nicht erläßt. Die Zustimmung dazu birgt diese Gefahr in sich. Deswegen ist es uns nicht möglich, diesem an sich wünschenswerten Ergebnis und dem Antrag von Rheinland-Pfalz zuzustimmen.

Ich glaube aber, wir sollten hier bei der Beratung dieses Punktes darauf hinweisen, daß wir uns bemühen werden, in Zukunft die Arbeit der Vollzugsbediensteten in gleicher Weise zu honorieren, wie es bei der Polizei der Fall ist, weil sie den gleich schweren und auch einen mit gleichen Gefahren verbundenen Dienst versehen.

Präsident Börner: Vielen Dank, Herr Minister Eyrich! Es liegen keine weiteren Wortmeldungen vor.

Meine Damen und Herren, die Ausschüsse empfehlen dem Bundesrat, der Verordnung gemäß Artikel 80 Abs. 2 des Grundgesetzes zuzustimmen. Weiter liegt ein Antrag von Rheinland-Pfalz in Drucksache 14/1/87 vor. (D)

Wir beginnen mit dem Antrag von Rheinland-Pfalz. Wer ihm zuzustimmen wünscht, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist die Minderheit.

Dann ist jetzt darüber zu entscheiden, ob der Verordnung unverändert **zugestimmt** werden soll. Wer dafür ist, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist die Mehrheit. Dann ist so **beschlossen**.

Meine Damen und Herren, die Tagesordnung der heutigen Sitzung ist damit abgewickelt. Ich bedanke mich für Ihre Mitarbeit.

Die **nächste Sitzung** des Bundesrates berufe ich ein auf Freitag, den 13. März 1987, 9.30 Uhr.

Die Sitzung ist geschlossen.

(Schluß: 11.48 Uhr)

Feststellung gemäß § 34 der Geschäftsordnung

Einsprüche gegen den Bericht über die 572. Sitzung sind nicht eingelegt worden. Damit gilt der Bericht gemäß § 34 der Geschäftsordnung als genehmigt.

5.22

A) Anlage 1

Erklärung

von Minister **Jürgens** (Niedersachsen)
zu **Punkt 2** der Tagesordnung

Zwischen allen Bundesländern und der Bundesregierung besteht Übereinstimmung darüber, daß die illegale Beschäftigung bekämpft werden muß.

Die Niedersächsische Landesregierung begrüßt es daher, daß die Bundesregierung wirksame Maßnahmen gegen die illegalen Verleiher ergriffen hat durch:

- die Einrichtung eines bundesweiten Netzes von Bearbeitungsstellen zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung sowie
- die Verschärfung des Strafrahmens für illegale Verleiher.

Diese Instrumente gilt es wirksam einzusetzen.

Der Antrag der Länder Hessen und Nordrhein-Westfalen geht weit über das wünschenswerte Ziel, illegale **Leiharbeit** zu bekämpfen, hinaus. Auch die legale Leiharbeit soll reduziert werden. Eine solche Einschränkung führt in der Regel zu einer Abwanderung in den illegalen Bereich oder kann das Ausweichen auf Überstunden zur Folge haben.

Der Gesetzentwurf widerspricht damit der mit dem Beschäftigungsförderungsgesetz 1985 verfolgten Zielsetzung, bei der Arbeitnehmerüberlassung die vielfältigen Interessen der Arbeitnehmer und Arbeitgeber zum Ausgleich zu bringen und die Bereitschaft zu Neueinstellungen statt Überstunden und Sonderschichten zu fördern. Erste Anzeichen sprechen dafür, daß die Möglichkeiten des Beschäftigungsförderungsgesetzes durchaus eine Zugangsbrücke zum Arbeitsmarkt sein können. Die vorliegenden Arbeitsmarktzahlen bestätigen, daß durch die vorgenommene Verlängerung der zulässigen Verleihdauer von drei auf sechs Monate zusätzliche Arbeitsplätze bei den Verleihern geschaffen wurden.

Allein die Rücknahme dieser Maßnahme würde Arbeitsplätze gefährden. Angesichts der angespannten Arbeitsmarktlage muß die Niedersächsische Landesregierung Initiativen mit solchen negativen Auswirkungen auf die Beschäftigung ablehnen.

Darüber hinaus sieht der Gesetzentwurf Eingriffe in die Tarifautonomie vor. Zudem bestehen verfassungsrechtliche Bedenken.

Aus diesen Gründen hält die Niedersächsische Landesregierung den Entwurf für ungeeignet, das gemeinsame Ziel der Bekämpfung der illegalen Beschäftigung wirksam zu unterstützen. Deshalb lehnt die Niedersächsische Landesregierung den vorgelegten Gesetzentwurf ab.

Anlage 2

Erklärung

von Senator **Prof. Dr. Scholz** (Berlin)
zu **Punkt 3** der Tagesordnung

Nach dem Gesetz über die **Entschädigung für Strafverfolgungsmaßnahmen** haben Bürger, die zu Unrecht mit einem Strafverfahren überzogen worden sind, einen Anspruch auf Entschädigung wegen Einbußen, die sie infolge bestimmter Strafverfolgungsmaßnahmen erlitten haben. Auszugleichen sind danach nicht allein Vermögenseinbußen, wie beispielsweise Sachschäden bei Wohnungsdurchsuchungen oder Einkommensverluste bei Führerscheinschlagnahmen, sondern gerade auch der durch den Vollzug einer Freiheitsentziehung erlittene sogenannte immaterielle Schaden. Gegenstand der geplanten Gesetzesänderung ist die Heraufsetzung des gegenwärtig gemäß § 7 Abs. 3 StrEG gezahlten Betrages von 10 DM auf 20 DM pro Hafttag.

Die Verdoppelung der Haftentschädigung entspringt einem unbedingten Gebot ausgleichender Gerechtigkeit. Der Staat kann seine Aufgabe, strafbare Handlungen im Interesse der Gewährleistung eines friedvollen Zusammenlebens aller Bürger effektiv zu bekämpfen, nur erfüllen, wenn er von dem einzelnen Bürger, der in den Verdacht gerät, sich strafbar gemacht zu haben, verlangen darf, bestimmte Eingriffe in seine Freiheit und sein Eigentum zu dulden, die zur Aufklärung des Tatverdachtes und damit zur Sicherung seines Strafanspruches unumgänglich sind. Die Hinnahme solcher freiheitsbeschränkender Maßnahmen muß er unter strikter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit zunächst auch von demjenigen Bürger erwarten dürfen, der, wie sich erst im Laufe des Verfahrens herausstellt, zu Unrecht in Verdacht geraten war oder gegen den sich der Verdacht nicht mit der für eine Verurteilung notwendigen Gewißheit konkretisieren läßt. Zum Ausgleich dieses Sonderopfers, das der Staat einem unschuldigen oder als unschuldig geltenden Bürger im Interesse der Allgemeinheit auferlegt, muß er ihm eine Entschädigung zubilligen, die seine materiellen und immateriellen Schäden wenn auch nicht ungeschehen macht, so doch jedenfalls lindert.

Als besonders gravierend wird immer ein Eingriff in die Freiheit der Person empfunden. Während materielle Verluste, wie Einkommenseinbußen und Sachschäden, sich weitestgehend ausgleichen lassen, stellt der zeitweilige Entzug der Freiheit letztendlich einen unwiderbringlichen Verlust nutzlos veranener Lebenszeit dar. Diesen Verlust mit einem Betrag von 10 DM pro Tag abzugelten, stellt unter den gegenwärtigen Wertverhältnissen keinen angemessenen Ausgleich mehr dar.

Das dem Betroffenen gewährte Schmerzensgeld hat die Funktion, ihm einen Ausgleich für den durch den Vollzug der Haft als schmerzlich empfundenen Verlust an Lebensfreude zu gewähren. Die Einführung einer solchen Entschädigung geht auf einen Beschluß der Justizministerkonferenz des Jahres 1965 zurück. Es war als unbillig empfunden worden, daß die Rechtsprechung zwar in zunehmendem Maße zum Teil hohe Schmerzensgeldbeträge bei Verletzungen des

(C)

(D)

(A) allgemeinen Persönlichkeitsrechts zubilligte, derjenige aber, der zu Unrecht in Untersuchungshaft gesessen bzw. eine Freiheitsstrafe verbüßt hatte, für den unwiderbringlichen Verlust an Freiheit nicht entschädigt wurde. Der Gesetzgeber hat sich im Jahre 1971 für die Einführung einer Pauschalregelung entschlossen, die dem Gedanken Rechnung trägt, daß die Freiheit eines jeden ohne Ansehen der Person prinzipiell gleich zu werten ist. Dabei hat er sich auch von der Vorstellung leiten lassen, daß eine Pauschalregelung zugleich eine vereinfachte Erledigung der geltend gemachten Ansprüche ermöglicht.

Die Höhe der Pauschalregelung war schon bei Erlaß des Gesetzes im Jahre 1971 umstritten. Während die Anwaltschaft gegenüber dem Regierungsentwurf, der 10 DM pro Hafttag vorsah, eine wesentlich höhere Pauschale forderte, wollte der Finanzausschuß des Bundesrates nur einen Betrag von 5 DM pro Hafttag zubilligen. Der Bundesrat schloß sich dem Votum für 10 DM an, dem dann auch der Bundestag nach eingehender Erörterung im Rechtsausschuß zustimmte.

Seit Einführung des Pauschalbetrages im Jahre 1971 sind fast 16 Jahre vergangen. Seitdem haben sich die Gründe, die für eine Heraufsetzung des Pauschalbetrages sprechen, verstärkt. So ist nicht allein der Tatsache Rechnung zu tragen, daß infolge des seit damals eingetretenen Kaufkraftverlustes heute zwischen 16 DM bis 17 DM notwendig wären, um dem Betroffenen denjenigen wirtschaftlichen Wert zukommen zu lassen, den 10 DM ursprünglich für ihn hatten. Vielmehr muß auch beachtet werden, daß die Rechtsprechung speziell der Berliner Gerichte in zunehmendem Maße Bereitschaft zeigt, bei rechtswidrigen Freiheitsentziehungen Schmerzensgeldbeträge von 50 DM und mehr pro Hafttag zuzubilligen. Wenn auch rechtmäßige und rechtswidrige Freiheitsentziehungen nicht gleichgesetzt werden dürfen, so darf sich andererseits die Schere zwischen den im Wege der Entschädigung und den im Wege des Schadensersatzes wegen Amtspflichtverletzung zu leistenden Haftbeträgen nicht über ein vertretbares Maß hinaus öffnen. Die von der Rechtsprechung zuerkannten Schmerzensgeldbeträge von 50 DM und mehr entspringen dem richtigen Empfinden für den Wert der menschlichen Freiheit. Hinter diesen Beträgen darf die für eine rechtmäßige Freiheitsentziehung zu zahlende Entschädigung nicht über Gebühr zurückbleiben.

Dabei darf auch die Relation zwischen den Entschädigungsleistungen für materielle und immaterielle Einbußen nicht außer Betracht bleiben. Es mutet wie eine Verkennung des Wertes der menschlichen Freiheit an sich an, wenn zwar für die durch den Haftvollzug erlittenen Einkommenseinbußen 100 DM und mehr pro Hafttag gezahlt werden, der Freiheitsverlust als solcher aber nur mit 10 DM bewertet wird.

Die vorgesehene Erhöhung auf 20 DM pro Hafttag stellt einen annehmbaren Kompromiß dar. Er berücksichtigt den Kaufkraftverlust und führt nicht zu unverhältnismäßigen Mehrbelastungen der Länderhaushalte, die sich auf der Grundlage der Zahlen für 1985 auf ungefähr 700 000 DM belaufen dürften. Dem berechtigten Anliegen auf Verdoppelung des Pauschalbetrages haben nicht nur die Justizminister und -senatoren auf

(C) ihrer Tagung im September 1985, sondern auch die Finanzminister und -senatoren auf ihrer Konferenz im Juni 1986 zugestimmt.

Ich bitte deshalb ebenfalls um Ihre Zustimmung zu der Gesetzesinitiative Berlins.

Anlage 3

Erklärung

von Senator Prof. Dr. Scholz (Berlin)
zu Punkt 30 der Tagesordnung

Der Bundesrat hatte in dem Bemühen, weitgehend alle gepachteten Kleingartenflächen zu erhalten, bereits in seiner Sitzung am 26. September 1986 die Einbringung des vorliegenden Gesetzentwurfs beim Deutschen Bundestag beschlossen. Denn es hat sich in der Praxis herausgestellt, daß die Stichtagsfrist der Überleitungsvorschriften des § 16 Abs. 3 und Abs. 4 des Bundeskleingartengesetzes vom 28. Februar 1983 trotz aller Anstrengungen vielfach, so vor allem für Ballungsgebiete, nicht ausreicht. So war und ist es insbesondere auch in Berlin nicht möglich, vor dem Stichtag des § 16 Abs. 3 und Abs. 4 BKleingG für alle kleingärtnerisch genutzten Grundstücke, die unter die genannten Bestimmungen fallen und für die – unter Berücksichtigung der Darstellung des im Verfahren stehenden Flächennutzungsplans 84 – eine dauernde kleingärtnerische Nutzung gesichert werden soll, die entsprechenden Bebauungspläne aufzustellen bzw. zumindest einzuleiten.

(D) Dem steht entgegen – und dies dürfte für Ballungsgebiete in anderen Bundesländern ebenfalls gelten –, daß eine außerordentlich große Zahl der Kleingärten planungsrechtlich nicht gesichert war. Speziell für Berlin kommt hinzu, daß Berlin sehr beschränkt in der Möglichkeit ist, neue Flächen für Kleingärten zu finden.

In Berlin ist aufgrund der neuesten Erkenntnisse über den Flächenbedarf für stadtplanerische Zwecke intensiv geprüft worden, welche der von § 16 Abs. 3 und Abs. 4 BKleingG betroffenen Grundstücke als Dauerkleingärten ausgewiesen werden können. Die notwendigen Abwägungen und Abstimmungen waren bzw. sind äußerst komplex, und dafür benötigen die zuständigen Bezirksamter sehr viel Zeit, zumal da in Berlin ein neuer Flächennutzungsplan und ein Landschaftsprogramm vom Abgeordnetenhaus verabschiedet werden sollen. Ähnliche Schwierigkeiten haben sich zum Teil auch im übrigen Bundesgebiet ergeben.

Um das wichtige Anliegen der Überleitungsvorschriften des § 16 BKleingG doch noch erreichen zu können, nämlich eine weitgehende rechtliche Sicherung aller, also auch der nicht im Eigentum der Gemeinden stehenden Kleingartengrundstücke zu ermöglichen, ist es daher zwingend erforderlich, daß die in § 16 Abs. 3 und Abs. 4 BKleingG vorgesehene Frist des 31. März 1987, wie im Gesetzentwurf vorgesehen, um drei Jahre auf den 31. März 1990 ausgedehnt wird. Bei dieser Fristverlängerung werden die Interessen der Grundstückseigentümer ausreichend berücksichtigt.

Die somit aus den genannten Gründen gebotene Gesetzesinitiative des Bundesrates konnte vom 10. Deutschen Bundestag wegen Ablaufs der Legislaturperiode nicht abschließend behandelt werden. Es ist deshalb erforderlich, daß der Bundesrat erneut über die Einbringung des vorliegenden Gesetzentwurfs beim Deutschen Bundestag beschließt.

Anlage 4

Erklärung

von Minister **Dr. Eyrich** (Baden-Württemberg)
zu **Punkt 6** der Tagesordnung

Baden-Württemberg erklärt, daß es jede Maßnahme, die zu einer Verbesserung des **Verbraucherschutzes bei Lebensmitteln** führt, uneingeschränkt unterstützt. Es hat diese Haltung selbst durch mehrere Bundesratsentscheidungen, beispielsweise zur Verbesserung weinrechtlicher Vorschriften, unter Beweis gestellt. Die vorgeschlagenen Maßnahmen müssen jedoch in jedem Falle fachlich fundiert, sachlich gerechtfertigt und geeignet sein, das angestrebte Ziel zu erreichen. Vordergründige, politisch spektakuläre Pauschalforderungen, wie sie auch immer wieder in der öffentlichen Diskussion erhoben werden, sind wenig sachdienlich. So ist die Forderung nach einer „drastischen Reduzierung“ von Zusatzstoffen nicht gerechtfertigt. Die Zulassung von Zusatzstoffen erfolgt in der Bundesrepublik unter äußerst restriktiven Kriterien. Selbstverständlich sind immer wieder Korrekturen bestehender Regelungen denkbar, wenn neue wissenschaftliche Erkenntnisse dies verlangen.

Die Forderung nach einer „Verschärfung der Höchstmengenverordnung“, wobei völlig unklar ist, welche Höchstmengen und welche Verordnungen hier gemeint sind, gibt keine neuen Impulse. Vielmehr müssen die Arbeiten in einer Regelung für pharmakologisch wirksame Stoffe und für bestimmte Schwermetalle, wie Blei und Cadmium, zügig vorangetrieben und zu einem baldigen Abschluß gebracht werden. Damit würde einer seit langem von den Ländern erhobenen Forderung nach Regelungen auf diesem Sektor Rechnung getragen werden.

Das Land Baden-Württemberg befürwortet jede Maßnahme, die den Schutz der Verbraucher bei Lebensmitteln verbessert. Es lehnt die Entschließung des Saarlandes ab, weil diese nach seiner Auffassung nicht geeignet ist, dieses Ziel zu erreichen.

Anlage 5

Erklärung

von Senator **Prof. Dr. Scholz** (Berlin)
zu **Punkt 7** der Tagesordnung

Die Diskussion um eine Vereinheitlichung der Verfahrensordnungen der allgemeinen und der besonderen Verwaltungsgerichtsbarkeiten — allgemeine Ver-

waltungsgerichtsbarkeit, Finanz- und Sozialgerichtsbarkeit — kann nunmehr bereits auf eine jahrzehntelange Tradition zurückblicken. Standen ursprünglich die rechtsdogmatischen Aspekte einer Vereinheitlichung der Verwaltungsprozeßordnungen, bildlich gesprochen: die Schaffung eines gemeinsamen Daches in Form der **Verwaltungsprozeßordnung** für alle Verwaltungsgerichtsbarkeiten, eindeutig im Vordergrund, so wird die Diskussion heute zunehmend mehr und zu Recht im Lichte einer ständig steigenden Geschäftsbelastung gerade auch der Verwaltungsgerichtsbarkeiten und einer entsprechend wachsenden Erkenntnis dringend notwendiger Abhilfe geführt. Es sind in der Tat nicht primär oder gar ausschließlich Ordnungsgesichtspunkte, die für eine Vereinheitlichung der verschiedenen verwaltungsprozessualen Verfahrensordnungen sprechen; die Vereinheitlichung ist nicht Selbstzweck. Die wesentliche und weiterreichende justizpolitische Zielvorstellung, die mit der Vereinheitlichung des öffentlich-rechtlichen Prozeßrechts verfolgt wird, ist vielmehr die Entlastung der Verwaltungsgerichtsbarkeiten, eine spürbare Beschleunigung, Straffung und Rationalisierung der Gerichtsverfahren.

Die Dringlichkeit dieser Zielvorstellung bestreitet heute niemand mehr angesichts der hohen Geschäftsbelastung der Gerichte und der gerade in der Verwaltungs- und Finanzgerichtsbarkeit, aber auch in der Sozialgerichtsbarkeit viel zu langen Dauer der gerichtlichen Verfahren, die zum Teil kaum mehr mit dem in Art. 19 Abs. 4 GG und im übrigen als Element des Rechtsstaatsprinzips in Art. 20, 28 GG verankerten verfassungsrechtlichen Gebot eines effektiven Rechtsschutzes vereinbar ist.

Die Zahlen sprechen für sich: Die Geschäftsbelastung der Verwaltungsgerichte stieg bundesweit stetig von rund 123 000 anhängigen Klagen im Jahre 1975 auf über 280 000 anhängige Klagen im Jahre 1982 an. Die entsprechenden Zahlen für die Finanzgerichte lauten: rund 49 000 für das Jahr 1975 und über 133 000 für das Jahr 1982. Die Geschäftsbelastung der Sozialgerichte stieg von rund 127 000 Eingängen im Jahre 1975 auf etwa 185 000 Eingänge im Jahre 1984. Für die 1983 erledigten verwaltungsgerichtlichen Klageverfahren wurde ermittelt, daß bundesweit ohne Hessen und Niedersachsen fast 40 % mehr als zwölf Monate anhängig waren.

Angesichts solcher Entwicklungen und veränderter Sachverhalte liegt es nicht nur nahe, sondern erscheint es geradezu geboten, ausgehend von den gegenwärtigen Verfahrensordnungen der Verwaltungsgerichtsordnung, der Finanzgerichtsordnung und des Sozialgerichtsgesetzes, trotz deren prinzipieller Bewährung in der Vergangenheit einen ersten Schritt in Richtung auf eine Vereinheitlichung der verwaltungsprozessualen Verfahrensordnungen mit der Zielvorstellung eines effektiveren, transparenteren, unkomplizierteren und für den Bürger leichter überschaubaren Verwaltungsrechtsschutzes zu unternehmen. Der Bundesrat hat daher mit guten Gründen in seinen Sitzungen vom 30. April 1982 und 29. April 1983 dem von der Bundesregierung eingebrachten Gesetzentwurf einer Verwaltungsprozeßordnung prinzipiell zugestimmt. Es ist zu bedauern, daß dieses

- (A) wichtige Reformvorhaben in der 10. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages nicht mehr abschließend beraten und verabschiedet worden ist.

Nachdem somit der Gesetzentwurf — erneut — der Diskontinuität anheimgefallen ist, ist die Bundesregierung aufgerufen, den Gesetzentwurf alsbald dem Bundesrat wieder zur Stellungnahme zuzuleiten, damit das Gesetzesvorhaben — endlich — während der 11. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages zügig beraten und verabschiedet werden kann.

Zu den Gründen, die das Erfordernis einer Verwaltungsprozeßordnung belegen, sei u. a. noch auf folgendes verwiesen: Im Zusammenhang mit der nunmehr schon seit Jahren andauernden rechtspolitischen Diskussion über die Geschäftsbelastung der Justiz ist das Phänomen zu beobachten, daß einerseits allenthalben der ständige Anstieg der Geschäftsbelastung und eine damit drohende Einbuße an fachlicher Qualität und Effizienz der Rechtspflege beklagt werden — Begriffe wie Prozeßflut oder gar Justizklerosse machen zunehmend die Runde, nicht nur in Justizkreisen. In auffälligem Kontrast hierzu droht andererseits im Hinblick auf die hohe Geschäftsbelastung der Justiz im Bereich der Gesetzgebungsorgane ein Gewöhnungseffekt einzutreten, der dazu führt, daß die notwendigen grundlegenden Entlastungsmaßnahmen nicht mehr mit der erforderlichen Dynamik und Priorität gegenüber anderen Vorhaben in Angriff genommen werden.

- (B) Dieser allgemeine Befund trifft gerade auch für das Vorhaben der Verwaltungsprozeßordnung zu und hat in den Ausschlußberatungen zu dem Hamburger Entschließungsantrag erneut seine Bestätigung gefunden, wenn etwa Schleswig-Holstein und Niedersachsen sich zwar weiterhin für die Verwirklichung der Verwaltungsprozeßordnung aussprechen, gleichwohl aber den günstigen Zeitpunkt des Beginns einer neuen Legislaturperiode des Deutschen Bundestages ohne ein erneutes eindeutiges und klares Bekenntnis des Bundesrates zu dem großen Ziel der Verfahrensvereinheitlichung verstreichen lassen wollen. Bayern geht sogar noch einen Schritt weiter, indem es für eine Vorwegnahme wesentlicher Teile der Verwaltungsprozeßordnung plädiert und so das Gesamtvorhaben in Frage stellt.

Demgegenüber muß zweierlei nachdrücklich betont werden: Zum einen verdient die Zielsetzung der Vereinheitlichung der verwaltungsprozessualen Verfahrensordnungen nach wie vor ungeteilte Zustimmung. Zum anderen aber — und dies bitte ich insbesondere die Länder zu erwägen, die in der Sache an der Verwaltungsprozeßordnung festhalten und nur gegenwärtig keinen Handlungsbedarf sehen — bietet ein erneutes Bekenntnis des Bundesrates zur Verwaltungsprozeßordnung gerade zum jetzigen Zeitpunkt die unbedingt zu nutzende Chance, den langjährigen Bemühungen um das wichtige Vorhaben der Verfahrensvereinheitlichung neue und nachhaltige Schubkraft zu verleihen. Einer solchen Bekräftigung kommt vor allem auch deshalb besondere Bedeutung zu, weil dem Vernehmen nach die Bundesregierung in der Frage der Verfahrensvereinheitlichung ebenfalls schwankend geworden ist.

Angesichts der nicht zu übersehenden Tendenz zu einer eher gleichgültigen, resignierenden oder gar ablehnenden Haltung gegenüber dem Reformvorhaben möchte ich einige wesentliche Aspekte noch einmal aufgreifen.

Unter den verschiedenen Einwänden, die gegen den Entwurf der Verwaltungsprozeßordnung vorgebracht worden sind, wiegt naturgemäß der Vorwurf mangelnder Eignung zur Entlastung der Gerichte und zur Beschleunigung der Verfahren besonders schwer. Allerdings setzt sich zunehmend die Erkenntnis durch, daß die mit der hohen Geschäftsbelastung der Justiz zusammenhängenden Probleme mit punktuellen Maßnahmen allein nicht mehr bewältigt werden können. Erforderlich sind vielmehr aufeinander abgestimmte, konzeptionelle Überlegungen, die alle einschlägigen Aspekte von bürokratisch-technischen und organisatorischen Maßnahmen über verfahrens- und materiellrechtliche Schritte bis hin zu einer Strategie der Prozeßvermeidung erfassen. Ziel solcher Überlegungen muß die Gewährleistung eines zeitgerechten Rechtsschutzes sein, eines Rechtsschutzes, der unter Rückbesinnung auf die verfassungsrechtlichen Grundlagen den modernen Lebensverhältnissen einer im Hinblick auf staatliche und gesellschaftliche Entscheidungen und im Hinblick auf die Wahrung eigener Rechtspositionen höchst sensibel gewordenen Industriegesellschaft angemessen Rechnung trägt.

In ein solches System konzeptioneller Überlegungen paßt sich aber der Entwurf der Verwaltungsprozeßordnung als ein verfahrensrechtliches Element hervorragend ein: Durchaus funktionsgerechte Fortentwicklungen des Verwaltungsrechtsschutzes stellen etwa der verstärkte Einsatz des Einzelrichters in den drei Verwaltungsgerichtsbarkeiten, die Regelungen zur vereinfachten Abwicklung von Massenverfahren und die Beschränkung der aufschiebenden Wirkung bis zum Abschluß der ersten Instanz dar. Die anhaltend hohe Geschäftsbelastung der Justiz und die angesichts kleiner gewordenen finanzieller Spielräume einer weiteren Verbesserung der personellen Ausstattung der Gerichte gesetzten engen Grenzen zwingen heute ferner verstärkt zur Verfahrenskonzentration und zur Straffung des Rechtsmittelzuges. Der Entwurf der Verwaltungsprozeßordnung weist hier den richtigen Weg, indem er zum einen für die Verwaltungs- und Sozialgerichtsbarkeit die Einführung der Zulassungsberufung und im übrigen eine Einschränkung der Beschwerdemöglichkeiten vorsieht. Zum anderen ist unter dem Gesichtspunkt der Verfahrensbeschleunigung und der Verfahrenskonzentration die Einführung des Gedankens der Präklusion in den Verwaltungsprozeß durch § 90 des Entwurfs der Verwaltungsprozeßordnung zu begrüßen.

Es ist davon auszugehen, daß die verfassungsrechtliche Zulässigkeit von Präklusionsregelungen sich nicht auf Bereiche disponiblen Rechts beschränkt, sondern auch für Verfahren gilt, die — wie etwa das verwaltungsgerichtliche Verfahren — vom Grundsatz der Untersuchungsmaxime beherrscht sind. Auch der Grundsatz der Untersuchungsmaxime muß sich in das System eines insgesamt funktionstüchtigen und effek-

- A) tiven Verfahrensrechts einfügen. Die Begründung von Mitwirkungslasten der Beteiligten und der präklusionsrechtliche Ausschluß verspäteten Vorbringens erscheinen im Interesse eines funktionsfähigen Rechtsschutzes legitim und unter Umständen — etwa zur Gewährleistung eines ausgewogenen Rechtsschutzes in mehrpoligen Rechtsverhältnissen — sogar geboten.

Wenn auch solche verfahrensrechtlichen Maßnahmen sicherlich nicht allein in der Lage sind, die drängenden Justizprobleme zu lösen, so tragen sie doch zweifellos als verfahrensrechtliche Bausteine in einem umfassenden System aus bürokratisch-technischen, organisatorischen, verfahrens- und materiellrechtlichen sowie sonstigen prozeßbeschleunigenden und prozeßvermeidenden Maßnahmen ihren Teil zur Problemlösung bei. Zur Vermeidung von Enttäuschungen muß allerdings darauf hingewiesen werden, daß bis zur Verwirklichung solcher ineinandergreifender konzeptioneller Überlegungen sicher noch längere Zeit vergehen wird. Selbst im Hinblick auf die Verwaltungsprozeßordnung ist zu konstatieren, daß der Umfang der Einzelreformen eher begrenzt ist. Es handelt sich keineswegs um systemverändernde oder gar traditionssprengende Regelungen. Der Entwurf wahrt durchaus die Balance zwischen Bewahrung und sachgerechter Fortentwicklung vorgegebener Institutionen. Dies bedeutet jedoch nicht, daß es bei der Verwaltungsprozeßordnung überwiegend um bloße Kompilation bereits vorhandener Regelungen geht. Das Maß an inhaltlicher Vereinheitlichung, Rechtsbereinigung und fortführender Harmonisierung ist — jedenfalls bei realistischer Einschätzung der begrenzten Möglichkeiten moderner Grundsatzgesetzgebung — doch recht beeindruckend.

(B)

Umfassende, in sich abgeschlossene Grundsatzgesetzgebungen läßt die entwickelte Industriegesellschaft mit ihren außerordentlich differenzierten, komplexen und einem ständigen Wandel unterworfenen Problemstellungen heute nicht mehr zu. Die geplante Verwaltungsprozeßordnung darf daher nicht als endgültiges, abgeschlossenes verfahrensrechtliches System begriffen werden. Mit ihr werden die verfahrensrechtliche Harmonisierung und organisatorische Integration der Verwaltungsgerichtsbarkeiten nicht bereits abgeschlossen, sondern erst eingeleitet. Die Verfahrensvereinheitlichung muß somit als offener Gesetzgebungsprozeß verstanden werden. Die Verwaltungsprozeßordnung stellt in diesem Sinne einen ersten notwendigen Schritt des Einstiegs in den Prozeß einer immer weiter voranschreitenden Harmonisierung und Integration der Verwaltungsgerichtsbarkeiten dar.

Es ist zu hoffen, daß dieser erste Schritt in der vor uns liegenden Legislaturperiode erfolgt, daß die Verwaltungsprozeßordnung nunmehr zügig beraten und verabschiedet wird. Ich bitte Sie daher um die Annahme der Entschliebung zur Behandlung der Verwaltungsprozeßordnung in der von den Ausschüssen vorgeschlagenen Form.

Anlage 6

Erklärung

von Staatsminister **Schmidhuber** (Bayern)
zu **Punkt 7** der Tagesordnung

(C)

Das Vorhaben einer einheitlichen **Verwaltungsprozeßordnung** beschäftigt Bundestag und Bundesrat seit 1982. Der zuletzt in der 10. Wahlperiode des Bundestages erörterte Entwurf einer Verwaltungsprozeßordnung verzichtete auf Bestimmungen über die Gerichtsverfassung und beschränkte sich lediglich auf den Verfahrensteil. Das mit der Verwaltungsprozeßordnung angestrebte Ziel einer umfassenden Regelung und Vereinheitlichung war damit von vornherein ausgeschlossen.

Daran knüpft sich die Frage, ob es sinnvoll sein kann, die zahlreichen gerechtfertigten Unterschiede in der Gerichtsverfassung und in den Prozeßordnungen der Verwaltungs-, Sozial- und Finanzgerichtsbarkeit durch ein noch dazu unvollständiges Einheitsgesetz — die „Rumpf-VwPO“ — zu überlagern. Eine VwPO bedarf jedenfalls noch weiterer gründlicher Beratungen, für die ein erheblicher Zeitaufwand abzusehen ist.

Demgegenüber steht in den einzelnen Verfahrensordnungen eine Reihe von dringlichen Entlastungsvorschritten und Vereinfachungsmaßnahmen an. Hierher gehören im Bereich des Sozialgerichtsgesetzes

- die Einführung des einstweiligen Rechtsschutzes,
- praktikable Regelungen über eine Berufung der ehrenamtlichen Richter,
- eine weitere Harmonisierung des sozialgerichtlichen Verfahrens;

(D)

im Bereich der Verwaltungsgerichtsordnung

- die allgemeine Einführung der Zulassungsberufung,
- eine Regelung der Massenverfahren,
- die Einführung der Möglichkeit, verspätetes Vorbringen zurückzuweisen, -
- die endgültige Übernahme des Entlastungsgesetzes von 1978.

Auch im Bereich der Finanzgerichtsordnung besteht dringlicher Regelungsbedarf. Vor allem sollte zur Entlastung des Bundesfinanzhofs vorgesehen werden:

- die Übernahme des Art. 1 des BFH-Entlastungsgesetzes als Dauerrecht,
- die Möglichkeit der Entscheidung ohne Angabe von Gründen bei Unzulässigkeit,
- der Ausschluß der Beschwerde im Verfahren der einstweiligen Anordnung,
- die Beschränkung der Dauer der aufschiebenden Wirkung,
- die Begründungserleichterung für Beschlüsse, die über ein Rechtsmittel entscheiden.

Als dringliche Regelung für die Finanzgerichtsbarkeit allgemein sollten vorgesehen werden:

- die Übertragung des Rechtsstreits auf den Einzelrichter,

- (A) — die Erweiterung der Befugnisse des vorbereitenden Richters,
— die Entscheidung ohne mündliche Verhandlung durch Gerichtsbescheid.

Eine weitere Verzögerung dieser dringlichen Maßnahmen des Gesetzgebers, die geeignet sind, einerseits den Rechtsschutz des Bürgers zu verstärken und die Verfahren zu beschleunigen, andererseits aber auch die Gerichte zu entlasten, ist nicht länger zu verantworten. Sie sollten deshalb durch entsprechende Regelungen in den einzelnen Verfahrensordnungen vorweggenommen und nicht durch die gebotene umfassende Diskussion der Verwaltungsprozeßordnung weiter hinausgeschoben werden.

Der Freistaat Bayern hält es deshalb für unangemessen, dringliche und ausdiskutierte Regelungen der Verfahrensgesetze bis zur abschließenden Kodifizierung in der VwPO aufzuschieben, und behält es sich vor, Entwürfe zu entsprechenden Änderungsgesetzen vorzulegen. Eine rasche Verabschiedung der VwPO, wie sie der Entschließungsantrag vorschlägt, ist unter den gegebenen Umständen kein geeigneter Weg, den anstehenden Regelungsbedarf zu erfüllen.

Anlage 7

Umdruck 8/82

Zu den folgenden Punkten der Tagesordnung der 573. Sitzung des Bundesrates empfehlen die Ausschüsse dem Bundesrat:

(B)

I.

Der Bundesregierung Entlastung zu erteilen und die in der Empfehlungsdrucksache unter den Ziffern 2 und 3 wiedergegebenen Entschließungen zu fassen:

Punkt 9

Entlastung der Bundesregierung wegen der Haushaltsrechnung und Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 1984 (**Jahresrechnung 1984**) (Drucksache 615/85, Drucksache 412/86, Drucksache 412/1/86)

II.

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

Punkt 12

Kommission der Europäischen Gemeinschaften:
Vorschlag einer Verordnung des Rates über eine Gemeinschaftsaktion auf dem Gebiet der **Telekommunikationstechnologien** — Forschung und Entwicklung im Bereich der fortgeschrittenen Kommunikationstechnologien in Europa (**Programm RACE**) — (Drucksache 567/86, Drucksache 567/1/86)

Punkt 17

Kommission der Europäischen Gemeinschaften:
Vorschlag einer Verordnung (EWG) des Rates zur Abschaffung der Ausgangsformlichkeiten beim Überschreiten der Binnengrenzen der Gemeinschaft — **Zusammenlegung der Grenzabfertigungsstellen** (Drucksache 531/86, Drucksache 531/1/86)

Punkt 18

Kommission der Europäischen Gemeinschaften:
Vorschlag für eine Entscheidung des Rates über eine ergänzende finanzielle Maßnahme der Gemeinschaft zur **Ausmerzung der klassischen Schweinepest**

Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 80/1095/EWG zur Festlegung der Bedingungen, unter denen das Gebiet der Gemeinschaft von **klassischer Schweinepest** freigemacht und freigehalten werden kann

Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 80/217/EWG über Maßnahmen der Gemeinschaft zur **Bekämpfung der klassischen Schweinepest**

Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinien 64/432/EWG und 72/461/EWG hinsichtlich bestimmter Maßnahmen betreffend die **Schweinepest** (Drucksache 599/86, Drucksache 599/1/86)

(D)

Punkt 21

Zweite Verordnung zur Änderung **tierseuchenrechtlicher Ein- und Ausfuhrvorschriften** (Drucksache 1/87, Drucksache 1/1/87)

III.

Der Verordnung zuzustimmen und die in der Empfehlungsdrucksache unter Buchstabe B wiedergegebene Entschließung zu fassen:

Punkt 22

Verordnung über die Gewährung einer Beihilfe an Kleinerzeuger von Getreide (**Kleinerzeugerbeihilfeverordnung**) (Drucksache 558/86, Drucksache 558/1/86)

IV.

Den Vorlagen ohne Änderung zuzustimmen:

Punkt 24

Dritte Verordnung zur Änderung der Verordnung über **Standardzulassungen** (Drucksache 626/86, zu Drucksache 626/86)

Punkt 25

Erste Verordnung zur Änderung der **Kaffeeverordnung** (Drucksache 602/86)

(C)

Punkt 27

Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Änderung der **Vollstreckungsanweisung** (Drucksache 9/87)

V.

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

Punkt 28

Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht (Drucksache 43/87)

Anlage 8**Erklärung**

von Minister **Dr. Walter** (Saarland)
zu **Punkt 12** der Tagesordnung

Für Herrn Minister Dr. Hahn gebe ich folgende Erklärung zu Protokoll:

Der Vorschlag sieht die Durchführung eines Aktionsprogramms vor, das sich an eine mit Beschluß 85/372/EWG durchgeführte RACE-Definitionsphase anschließt.

Das **Programm RACE** führt zu einer verstärkten Zusammenarbeit der kleineren und mittleren Betriebe, der Forschungsorganisationen und der Hochschulen.

3) Die Zusammenarbeit über Grenzen hinweg auf den Gebieten, die das RACE-Aktionsprogramm umfaßt, wird als ein Weg angesehen, zu einer besseren Koordinierung der Forschung innerhalb der Europäischen Gemeinschaften zu kommen. Obwohl sich das Rahmenprogramm für Forschung und technologische Entwicklung (1987 bis 1991) noch in der Beratung befindet, kann festgestellt werden, daß die Aktivitäten im RACE-Programm mit diesem Rahmenprogramm in Übereinstimmung stehen.

Das Saarland sieht in diesen Programmen eine zusätzliche Möglichkeit, die bereits bestehende enge Kooperation im Saar-Lor-Lux-Raum durch die EG-Förderung zu verstärken.

Anlage 9**Erklärung**

von Minister **Jürgens** (Niedersachsen)
zu **Punkt 22** der Tagesordnung

Die **Gewährung einer Beihilfe an Kleinerzeuger von Getreide** dient dem Ziel, die negativen Auswirkungen der Mitverantwortungsabgabe auf die kleinen landwirtschaftlichen Betriebe zu mildern. Sie ist unter sozialpolitischen Aspekten eindeutig zu bejahen. Es muß jedoch bezweifelt werden, ob der vom EG-Ministerrat bei der Mitverantwortungsabgabe Getreide eingeschlagene Weg richtig ist.

Hier wird mit einem großen Verwaltungsaufwand über die Finanzbehörden eine Mitverantwortungsabgabe in Höhe von 12,90 DM/t Getreide bei der Verar-

beitung, der Intervention und dem Export erhoben. (C)
Dann wird die Abgabe über mehrere Handelsstufen auf die Landwirte abgewälzt und schließlich den kleineren Landwirten in einem nicht viel weniger komplizierten Beihilfeverfahren nach der vorliegenden Verordnung teilweise wieder erstattet.

Der Höchstsatz der Beihilfe beträgt 322,50 DM/Jahr und Betrieb.

In der Bundesrepublik werden 260 000 Anträge, in Niedersachsen mehr als 30 000 Anträge erwartet. Die Länderbehörden müssen diese Antragsflut im wesentlichen innerhalb von drei Monaten bewältigen. Dabei geht es nicht um echte Hilfen, sondern nur darum, das den Landwirten entzogene Geld wenigstens teilweise zurückzugeben. Derartige Regelungen sind auf die Dauer unzumutbar.

Ich weiß, daß Herr Bundesminister Kiechle die Mitverantwortungsabgabe in dieser Form abgelehnt hat. Dennoch möchte ich ihn sehr nachdrücklich bitten, sich energischer als bisher für eine Abschaffung der Abgabe einzusetzen. Dann entfällt auch die Kleinerzeugerbeihilfe.

So wie die Weichen in Brüssel gestellt sind, müssen die Länder jetzt dieser Verordnung zustimmen und sie durchführen. Auf die Dauer können die Länder aber den großen und ständig steigenden Verwaltungsaufwand, den die Durchführung der verschiedenen EG-Maßnahmen verursacht, nicht hinnehmen.

Anlage 10**Erklärung**

von Staatsminister **Görlach** (Hessen)
zu **Punkt 10** der Tagesordnung

Der zur Beratung anstehende **Siebte Jugendbericht** ist – wie der vorangegangene Sechste Jugendbericht, der die Situation der Mädchen in der Jugendhilfe behandelte – ein Bericht über einen Teilbereich der Jugendhilfe, nämlich zum Thema „Jugendhilfe und Familie“. Die Sachverständigenkommission hat den Bericht innerhalb einer äußerst kurzen Frist erarbeiten müssen, um ihn noch innerhalb der letzten Wahlperiode des Bundestages vorlegen zu können. Dafür gebührt den Kommissionsmitgliedern und allen, die durch das Erstellen von Gutachten und Expertisen an dem Bericht mitgearbeitet haben, Dank.

Der Bericht liefert mit seinen Forderungen und Empfehlungen breites Material für die weitere Diskussion. Die Auseinandersetzung mit den Aussagen des Berichts in der Praxis der Jugendhilfe ist notwendig, wenn er seine Aufgabe, Anregungen für die Weiterentwicklung der Jugendhilfe zu geben, erfüllen soll.

Gerade die Jugendberichte zu Teilbereichen der Jugendhilfe geben die Möglichkeit, auf aktuelle, die Jugendpolitik und Jugendhilfe herausfordernde Probleme einzugehen. Die Bundesregierung hat diese Chance durch die Bestimmung des Themas „Jugendhilfe und Familie“ vertan.

- (A) Das Verhältnis der Jugendhilfe zur Familienziehung ist zwar ein für den Bereich der Erziehungshilfen zentrales Thema der Gestaltung von Jugendhilfe; in den vergangenen und auch in den kommenden Jahren sind aber andere Probleme dringlicher und aktueller: die wirtschaftliche Not, die Ausbildungs- und Arbeitsprobleme, die ökologische Krise. Das sind die Fragen, die die junge Generation mit Blick auf die Sicherung ihrer Zukunftschancen stellt und bei denen zu klären ist, welchen Beitrag die Jugendhilfe zur Lösung leisten kann und leisten muß. Im Bericht und in der Stellungnahme der Bundesregierung werden diese Fragen nur am Rande, als Forderungen an andere Politikbereiche, behandelt.

Fachlich ist den Anregungen und Empfehlungen des Berichts in weiten Bereichen zuzustimmen, etwa der Betonung des „partnerschaftlichen“ Umgangs mit Kindern, Jugendlichen und Eltern, der Bedeutung und fachlichen Qualifizierung der Familienberatung oder der Konzeption einer sozialpädagogischen Familienhilfe. Hervorzuheben ist auch die positive Bewertung der Kindertagesstättenziehung, insbesondere der Krippenerziehung, durch die Bundesregierung.

Es wäre jedoch notwendig gewesen, der Aussage im Kommissionsbericht, Kindergärten und Horte hätten sich zu einem „handlungs- und erfahrungsarmen Raum entwickelt“, deutlich entgegenzutreten. Ich gehe davon aus, daß dieser positiven Bewertung der Kindertagesstättenziehung seitens der Bundesregierung auch eine entsprechende Förderung der Forschung und der Modellversuche folgen wird.

- (B) Der Bericht und die Stellungnahme der Bundesregierung klammern jedoch kritische, problematische Situationen, und damit den Teil von Familienwirklichkeit, der vorrangig staatliches Handeln erfordert, weitgehend aus. Die Schwierigkeiten und Hilfenotwendigkeiten für Familien mit behinderten Kindern werden lediglich unter dem Gesichtspunkt von Wohnen und Ausbildung erörtert; die vielfältigen Ansätze integrativer Erziehung bleiben unerwähnt.

Die Problematik der Gewalt in Familien, die wegen ihrer Bedeutung für Kinder eine besonders genaue Untersuchung erfordert hätte, weil hier gerade für die Jugendhilfe besonderer Handlungsbedarf besteht, bleibt ausgespart. Dies ist zu bedauern, weil so ein unrealistisches Bild von Familienwirklichkeit entsteht und für wesentliche Bereiche keine Lösungsmöglichkeiten aufgezeigt werden.

Die Forderungen und Empfehlungen der Kommission sowie die Stellungnahme der Bundesregierung hierzu erhalten ihr besonderes Gewicht durch die Ausführungen zum Inhalt eines künftigen Jugendhilferechts.

Ich begrüße es, daß auch die Bundesregierung nunmehr der Auffassung ist, daß das geltende Jugendwohlfahrtsrecht einer umfassenden Neuordnung bedarf. Ich gehe davon aus, daß damit die Vorstellung, eine „kleine Novelle“ sei ausreichend, aufgegeben wurde.

Die Stellungnahme der Bundesregierung zur künftigen Ausgestaltung des Jugendhilferechts entspricht noch nicht den Anforderungen, die an eine „umfassende Neuordnung“ zu stellen sind. Eine „Reform“,

die sich auf die in der Stellungnahme der Bundesregierung dargestellten Bereiche beschränkt, gefährdet die Einheit der Jugendhilfe, die in der Gleichwertigkeit von Jugendförderung und Erziehungshilfen begründet ist. Eine Reform, die die Chancen unserer Kinder und Jugendlichen verbessern will, darf sich nicht auf die familienbezogenen Aufgaben der Jugendhilfe beschränken. Sie muß – ausgehend vom Recht des Kindes auf Erziehung und Bildung – in gleicher Weise die Erfüllung des Rechts auf Hilfen zur Erziehung und auf Förderung durch Jugendarbeit und Jugendbildung gewährleisten. Sie muß deutlich machen, daß Jugendhilfe einen eigenständigen Auftrag zur Erziehung und Bildung junger Menschen hat.

Eine Reform darf die Probleme von Ausbildung und Arbeit junger Menschen nicht ausklammern, sondern muß deutlich machen, welchen Beitrag Jugendhilfe selbst zur Lösung der Probleme zu erbringen hat. Die Jugendhilfe hat aufgrund ihres eigenständigen Auftrages die Verpflichtung, Interessen junger Menschen gegenüber anderen gesellschaftlichen Gruppen und gegenüber anderen Politikbereichen zu vertreten.

Eine Reform des Jugendhilferechts darf die Frage der Finanzierung nicht ausklammern. Ein bloßer Verweis auf die gesetzliche Zuständigkeit der Länder und Gemeinden reicht nicht aus. Auch der Bund muß – wenn er eine durchgreifende Reform will, die die Lebenschancen unserer Kinder und Jugendlichen verbessert – seinen finanziellen Beitrag leisten.

Ich sehe der Vorlage eines Entwurfs der Bundesregierung entgegen. Wir werden uns einer konstruktiven Mitarbeit nicht verschließen.

Anlage 11

Erklärung

von Frau Parl. Staatssekretär **Karwatzki** (BMJFFG)
zu **Punkt 10** der Tagesordnung

Dem Plenum des Bundesrates liegt heute der **Siebte Jugendbericht** zusammen mit der **Stellungnahme der Bundesregierung** vor. Waren die beiden ersten Berichte noch als Berichte der Bundesregierung konzipiert, so handelt es sich seit dem Dritten Jugendbericht um die Ergebnisse der Beratungen einer Sachverständigenkommission, die, abgesehen von der Wahl des Themas, in ihrer Arbeit unabhängig ist.

Für den Siebten Bericht hat die Bundesregierung das Thema „Jugendhilfe und Familie – die Entwicklung familienunterstützender Leistungen der Jugendhilfe und ihre Perspektiven“ ausgewählt, um vor allem zweierlei deutlich zu machen:

- den untrennbaren Zusammenhang zwischen der Lebenssituation junger Menschen und ihrer Familie,
- den Perspektivenwechsel in der praktischen Jugendhilfearbeit, die ihre Anstrengungen im Bereich erzieherischer Hilfen nicht mehr auf das Kind oder den Jugendlichen beschränkt, sondern in immer stärkerem Maße das Bezugsfeld Familie in die Arbeit einbezieht.

Wenn die Kommission von mancher Seite nunmehr kritisiert wird, sie habe nur den Bereich familienunterstützender Hilfen unter die Lupe genommen und andere Teilbereiche, wie etwa die Jugendarbeit, eher am Rande gestreift, dann verkennt diese Kritik, daß es nicht der Auftrag der Kommission war, einen umfassenden Überblick über die Entwicklung der Jugendhilfe zu geben, sondern den — wichtigen — Teilbereich familienunterstützender Hilfen näher zu beleuchten sowie Perspektiven für die Zukunft aufzuzeigen.

Nach Artikel 6 Abs. 2 des Grundgesetzes sind Pflege- und Erziehung das Recht und zuvörderst die Pflicht der Eltern. Erziehungsverantwortung ist daher — sehen wir einmal vom Bereich der Schule ab — in erster Linie Elternverantwortung.

Von den konkreten Möglichkeiten und Belastungen der Eltern hängt es in hohem Maße ab, wie sie ihrer Erziehungsaufgabe nachkommen können. Jugendhilfe und Familienpolitik sind daher zwei Teilbereiche, die eng miteinander verflochten sind. Eine Familienpolitik, die die Rahmenbedingungen der Familien verbessert, ist immer noch Jugendpolitik, die den Interessen junger Menschen dient. Die Förderung der Familie durch Bund, Länder und Gemeinden kann daher in hohem Maße dazu beitragen, daß erzieherische Hilfen der Jugendhilfe erst gar nicht zum Einsatz kommen müssen.

Maßnahmen der Jugendhilfe wiederum sind in erster Linie am Wohl des Kindes orientiert, das — wie die Kommission betont — eng mit dem Wohl der Eltern und der gesamten Familie verknüpft ist. Die Erweiterung auf das Bezugsfeld Familie zeigt sich auch im Arbeitsansatz der Jugendhilfepraxis, der zunehmend das Kind in seinem sozialen Kontext innerhalb der Familie sieht. Beim Kind beobachtete Auffälligkeiten und Störungen erweisen sich häufig als Symptome gestörter Familienbeziehungen, die nur mit und in der Familie bearbeitet werden können. Familienorientierte Jugendhilfe ist daher nicht nur eine Zielsetzung dieser Bundesregierung, sondern auch ein Handlungsansatz, der sich in der praktischen Sozialarbeit immer stärker durchsetzt.

Eines der Grundanliegen des vorgelegten Sachverständigenberichtes ist es, den Wandel der Familienstrukturen sowie den Rollenwandel der Frau deutlich zu machen und darauf aufbauend ein neues Verständnis familienunterstützender Hilfen zu fordern. Die steigende Zahl von Einzelkindern in Familien und von Kindern alleinerziehender Elternteile wird die Jugendhilfe vor neue Aufgaben stellen. Für immer mehr Frauen wird die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit zu einem Schlüsselproblem ihrer tatsächlichen Wahlmöglichkeiten.

Es wäre unangemessen, die Lösung dieser Probleme zuerst und vor allem dem Staat anzutragen. Staatliche Politik kann aber dazu beitragen, Konflikte zu entschärfen und Wahlmöglichkeiten zu eröffnen. Auch die Träger der freien und der öffentlichen Jugendhilfe können einen Beitrag dazu leisten. So ist unbestritten, daß das derzeitige Betreuungsangebot für Kinder in Tageseinrichtungen und in Tagespflege quantitativ und qualitativ unzureichend ist. Dies gilt in erster Linie für Alleinerziehende, die deshalb häufig

gezwungen sind, ihren Beruf und damit die wirtschaftliche Basis ihrer Familie aufzugeben, um sich der Betreuung ihrer Kinder zu widmen. Ein wesentliches Anliegen von Bund, Ländern und Gemeinden muß es daher sein, ein ausreichendes Betreuungsangebot zu schaffen, damit auch Alleinerziehende oder Familien in besonderen Problemsituationen die Möglichkeit haben, Erwerbstätigkeit und Familie besser miteinander zu verbinden. (C)

Für viele Kritiker ist die Abhängigkeit familiärer Leistungskraft von staatlicher Hilfe ein Zeichen für den Funktionsverlust der Familie. Richtig ist, daß ein derart sensibles Bezugsfeld wie die Familie nicht außerhalb der Gesellschaft angesiedelt ist, sondern konstituierende Zelle dieser Gesellschaft selbst ist. Dies bedeutet, daß ihre Leistungsfähigkeit zu weiten Teilen von den gesellschaftlichen Rahmenbedingungen, wie etwa der Wohnungs- und Arbeitsmarktsituation, abhängt. Es wäre auch unrealistisch, als Maßstab für die Familie des ausgehenden 20. Jahrhunderts die Familie der vorindustriellen Zeit zu nehmen. Es gehört zur Wirklichkeit jeder Familie, daß sie bei ihrem ständigen Wandel in Krisen und Konflikte geraten kann, deren Bewältigung ihre eigenen Kräfte übersteigt, und ebenso, daß sie von außergewöhnlichen Belastungen überrascht werden kann, denen ihre ökonomischen und personellen Möglichkeiten nicht gewachsen sind.

Die Kommission bestätigt die Bundesregierung in ihrer Auffassung, daß die Familie deshalb aber keineswegs als ein untaugliches soziales System gelten kann. Sie hat sich nicht nur bei den gesellschaftlichen Veränderungen entgegen allen pessimistischen Vorhersagen in erstaunlicher Elastizität als anpassungs- und widerstandsfähig erwiesen, sondern verfügt auch über ein beachtliches Selbsthilfepotential. (D)

Jugendhilfe will, ihrer Aufgabenstellung nach, Hilfe zur Selbsthilfe sein. Sie will mit ihren erzieherischen Hilfen nicht in Konkurrenz zu den Eltern treten, sondern nach Möglichkeit dazu beitragen, daß Familien ihre Aufgaben wieder selbst erfüllen und Konflikte selbst lösen können. Um so wichtiger ist es, die Inanspruchnahme von Hilfe und Beratung nicht zum Anlaß zu nehmen, junge Menschen und ihre Familien abzuwerten, ihnen ein Verschulden oder Versagen vorzuwerfen. Da viele Möglichkeiten nachbarschaftlicher oder verwandtschaftlicher Hilfe heute nicht mehr in dem Maße zur Verfügung stehen oder erst wieder neu erschlossen werden müssen, gehört es durchaus zur „Normalität von Familie“, sich von freien und öffentlichen Trägern der Jugendhilfe beraten und helfen zu lassen.

Familienunterstützende Jugendhilfe heißt aber nicht nur Ausrichtung der Arbeit an den Interessen aller Familienmitglieder; familienunterstützende Hilfe heißt vor allem auch rechtzeitige Hilfe. Zu Recht fordert die Kommission zum Siebten Jugendbericht daher, den präventiven Charakter von Jugendhilfe zu verstärken. Ein bedarfsgerecht ausgebautes Angebot ambulanter Dienste bei freien und öffentlichen Trägern kann durch rechtzeitige Beratung und unterstützende erzieherische Hilfe häufig dazu beitragen, eine sonst notwendig werdende Trennung des Kindes von der Familie zu vermeiden.

- (A) Wesentlichen Raum nehmen in dem Bericht die Überlegungen der Kommission zur Weiterentwicklung des Jugendwohlfahrtsgesetzes ein. Die Bundesregierung begrüßt es, daß die Kommission die Chance genutzt hat, ihre Vorstellungen zur Neuordnung des Jugendwohlfahrtsgesetzes, insbesondere zu dem Teilbereich familienunterstützender Hilfen, in die Diskussion einzubringen.

Anlage 12

Erklärung

von Minister **Jürgens** (Niedersachsen)
zu **Punkt 11** der Tagesordnung

Niedersachsen kann die von den Ausschüssen empfohlene Stellungnahme zu der **EG-Rundfunkrichtlinie** im wesentlichen nicht mittragen. Es hat bereits bei dem entsprechenden Beschluß der Ministerpräsidenten auf ihrer Konferenz im Oktober des vergangenen Jahres zum Ausdruck gebracht, daß es die Kompetenz der Europäischen Gemeinschaften zur Herstellung des freien Dienstleistungsverkehrs, auch soweit es den Rundfunk betrifft, nicht bestreitet. Dies ist Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs.

Niedersachsen ist jedoch in Übereinstimmung mit den anderen Bundesländern der Auffassung, daß die EG von ihrer grundsätzlich anzuerkennenden wirtschaftsrechtlichen Teilkompetenz einen zu weitgehenden Gebrauch gemacht hat. Niedersachsen hätte es daher begrüßt, wenn sich die Ausschüsse des Bundesrates nicht auf die Diskussion der kompetenzrechtlichen Probleme beschränkt, sondern sich mit dem Inhalt der Richtlinie insgesamt befaßt hätten.

- (B) Das Grundanliegen der EG-Rundfunkrichtlinie, nämlich den freien Informationsfluß über die nationalen Grenzen hinweg in Europa zu fördern, erfordert jedoch über den Bereich der EG hinaus Initiativen auch und vor allem auf der Ebene des Europarates. Für die Bundesrepublik Deutschland gilt dies um so mehr, als ein erhebliches Interesse an der Koordination deutschsprachiger Sendungen auch aus Nicht-EG-Ländern besteht. Niedersachsen unterstützt daher Ziffer 9 der vorliegenden Beschlußempfehlung.

Anlage 13

Erklärung

von Minister **Einert** (Nordrhein-Westfalen)
zu **Punkt 11** der Tagesordnung

Bei den Diskussionen um die Einheitliche Europäische Akte und die Beteiligung der Länder in EG-Angelegenheiten habe ich wiederholt darauf hingewiesen, daß die Länder durch die zunehmende Ausdehnung des Aktionsradius der EG im Kernbereich ihres Aufgaben- und Verantwortungsbereiches gefährdet werden können. Der uns heute vorliegende Richtlinienentwurf ist ein Musterbeispiel für diese Gefahr, weil er unter Überschreitung der EG-Kompetenzen in das Zentrum der Rundfunk- und Kulturhoheit der Länder hineinschneidet.

Wenn wir demgegenüber mit Nachdruck auf der ausschließlichen Zuständigkeit der Länder für **Rundfunk** und Fernsehen bestehen, so tun wir dies aus gutem Grund und im Interesse der Bürger, nicht aber weil wir an überkommenen Prinzipien eines „Postkutschenföderalismus“ festhalten wollten. Anders als die EG-Kommission ist Rundfunk für uns nicht einfach eine wirtschaftliche Dienstleistung oder Ware, die wie jede andere den Kräften des freien Marktes überlassen werden darf und die in die EG-Richtlinien zur Schaffung eines freien Binnenmarktes einbezogen werden kann.

In der Bundesrepublik Deutschland bestand von Anfang an ein breiter gesellschaftlicher Konsens darüber, daß dem Rundfunk zuvörderst eine gesellschaftspolitische und kulturelle Funktion zukommt, die nach unserer Verfassung den Markt als Steuerungsinstrument des Rundfunks ausschließt.

Als Medium und Faktor der öffentlichen Meinungsbildung ist der Rundfunk ein wesentliches Element unserer demokratischen Ordnung in Bund und Ländern. Der föderale Aufbau unseres Rundfunkwesens ist die Voraussetzung dafür, daß seine Programme auf die Regionen der Bundesrepublik, ihre kulturelle und politische Vielfalt und die besonderen Interessen ihrer Bewohner mit bezogen bleiben. Föderal geordneter Rundfunk ist eine wirksame Sicherung dagegen, daß die Rundfunkprogramme völlig gebietsneutral auf ein nivelliertes Publikum ausgerichtet werden. Von daher müssen wir von den Europäischen Gemeinschaften einfordern, die mitgliedstaatliche Autonomie für den Rundfunk und seine demokratischen Funktionen zu respektieren.

Natürlich verkennen wir nicht, daß Funkwellen und Bildsignale nicht an den Grenzen haltmachen und daß heute selbst weiter entfernt liegende Staatsgrenzen für durch Satelliten übermittelte Fernsehprogramme keine Barrieren mehr bilden. Und auch die Technik des Kabelrundfunks ermöglicht den zunehmenden Empfang ausländischer Programme.

Wir denken nicht daran, den Bürgern den Zugang zu den Rundfunk- und Fernsehprogrammen unserer Nachbarn zu erschweren. Im Gegenteil treten wir dafür ein, den freien Informations- und Meinungsfluß über die nationalen Grenzen in Europa hinweg zu fördern. Ebenso unterstützen wir alle Bestrebungen, die europäische Kultur in all ihren nationalen und regionalen Ausprägungen im Rundfunk länderübergreifend darzustellen.

Sosehr wir Fortschritte für die weitere Integration der EG fördern und begrüßen, so wenig halten wir es für ausreichend, den kulturellen Austausch mittels des Rundfunks auf den Bereich innerhalb der EG-Länder zu beschränken. Dies verdeutlicht gerade der deutsche Sprachraum, der im westlichen Europa neben der Bundesrepublik mit Österreich und der Schweiz zwei Nicht-EG-Länder umfaßt, die aber aus der Gemeinschaft der westeuropäischen Länder nicht hinwegzudenken sind. Ein „Rundfunk ohne Grenzen“ innerhalb der Grenzen der EG ist von vornherein zu eng angelegt und würde auf eine unerwünschte kulturelle Abschottung abzielen. Wegen der technischen Entwicklung wäre eine vom übrigen Westeu-

2) ropa isolierte Rundfunkpolitik der EG ohnehin wenig realistisch, da sie durch einstrahlende Satellitenprogramme anderer europäischer Länder unterlaufen werden könnte. Auch dies unterstreicht die Notwendigkeit, die europäische Koordinierung in einem größeren Rahmen vorzunehmen.

Soweit die neuen Kommunikationstechniken zu einer Koordinierung im europäischen Rahmen herausfordern, sind wir der Auffassung, daß der Europarat wegen seines weiten geographischen Wirkungsbereichs und seiner kulturpolitischen Aufgaben das geeignetste Forum ist, um die Medienpolitiken der europäischen Staaten einander anzunähern und eine solche Politik durch abgestimmte Maßnahmen aller Teilnehmerstaaten zu verwirklichen. Die Arbeiten an einer europäischen Rundfunkkonvention, die auf der Grundlage des Beschlusses der ersten europäischen Ministerkonferenz über Massenmedienpolitik vom 10. Dezember 1986 im Rahmen des Europarates aufgenommen worden sind, lassen im Gegensatz zum EG-Richtlinienentwurf erwarten, daß Rundfunk in seiner gesellschaftspolitischen und kulturellen Funktion erfaßt, die Koordinierung auf das notwendige Maß beschränkt und die Verantwortlichkeit der Länder für diesen Bereich respektiert werden.

3) Lassen Sie mich abschließend auf zwei Aspekte eingehen: Nordrhein-Westfalen — wie eine Vielzahl weiterer Länder — stellt mit Baden-Württemberg den Antrag, zu den weiteren Beratungen Vertreter der Länder hinzuzuziehen. Zwar sind bisher schon auf der alten Rechtsgrundlage des Briefwechsels zwischen Bundeskanzler Schmidt und dem Vorsitzenden der Ministerpräsidentenkonferenz Rau von 1979 Ländervertreter beteiligt worden. Der Antrag ist aber dessen ungeachtet notwendig, weil durch den Beschluß des Bundesrates die Rechte und Pflichten der Vertreter der Länder und der Bundesregierung nach Artikel 2 des Gesetzes zur Einheitlichen Europäischen Akte begründet werden.

Der Beschluß unterstreicht ferner die Bedeutung, die die Länder den weiteren Beratungen beimessen. Sie werden dabei die nach Artikel 2 eingeräumten Rechte voll ausschöpfen. In diesem Zusammenhang wird auch deutlich, welcher Stellenwert dem angestrebten sogenannten kleinen Beschlußgremium des Bundesrates in EG-Angelegenheiten zukommt. Es bietet nämlich die Möglichkeit zu schnellen und vertraulichen Beratungen. Diese sind im Interesse der Länder, aber auch der Bundesregierung notwendig.

Der europäische Integrationsprozeß kann erheblich beschleunigt werden, wenn die Römischen Verträge und vor allem deren Fortschreibung durch die Einheitliche Europäische Akte auf allen Ebenen noch konsequenter umgesetzt werden. Hier gibt es also genug zu tun.

Europa wird nicht durch zentralistische Regelungen zu Lasten der kulturellen Vielfalt in den Mitgliedstaaten wachsen. Im Gegenteil: Die heute festzustellende Stärkung der Regionen auf der einen Seite und der wachsende Wunsch der Bürger Europas nach einem Abbau trennender Schranken stellen keinen Gegensatz dar. Es handelt sich vielmehr um einen dynamischen Vorgang, dessen Schubkraft für eine zukunftsorientierte Europapolitik genutzt werden sollte.

Anlage 14

Erklärung

von Staatsminister **Schmidhuber** (Bayern)
zu **Punkt 14** der Tagesordnung

Der dem Bundesrat vorliegende Verordnungsvorschlag des Rates betrifft bereits das vierte Programm der Europäischen Gemeinschaften zur **Koordinierung der medizinischen und Gesundheitsforschung**. Schon bei den vorangegangenen Programmen hatte der Bundesrat die Bundesregierung unter Hinweis auf die fehlende Zuständigkeit der EG gebeten, den Vorschlag abzulehnen. Sämtliche vorangegangenen Programme wurden jedoch vom Rat beschlossen, und uns stellt sich deshalb die Frage, welchen Wert die Bundesregierung den Stellungnahmen des Bundesrates beimißt.

Ungeachtet dessen bin ich der Auffassung, daß wir gerade bei diesem vierten Koordinierungsprogramm mit der gebotenen Entschiedenheit die fehlende Zuständigkeit der Gemeinschaft rügen sollten. Dieses Programm enthält zahlreiche Ansätze für eine wesentliche Verstärkung der Tätigkeit der Gemeinschaft und entscheidende Schritte zu einer Erweiterung der europäischen Forschungsbürokratie. Das Programm wird dadurch weiter verfestigt, daß es erstmals in der Rechtsform einer Verordnung erlassen wird. Die Zahl der konzertierten Aktionen soll auf das Doppelte erhöht werden. Damit würden ca. 25 % der gesamten medizinischen Forschung durch die EG koordiniert. Auch der Personaleinsatz wird weiter gesteigert.

Wir können es uns, wenn wir die Zuständigkeiten der Länder für die Forschungs- und Gesundheitsförderung ernst nehmen, einfach nicht leisten, diese ständige Ausweitung der Aktivitäten der Gemeinschaft und die weitere Aufblähung der europäischen Bürokratie hinzunehmen. Vor allem möchte ich daran erinnern, daß wir hier vor gerade zwei Monaten dem Gesetz zur Einheitlichen Europäischen Akte zugestimmt haben. Dies ist ein Fall, in dem der Bundesrat mit allem Nachdruck nach Artikel 2 Abs. 3 des Gesetzes auf die Berücksichtigung wesentlicher Interessen der für die medizinische Forschung zuständigen Länder hinweisen sollte. Die Interessen der Länder sind eindeutig verletzt, wenn die Bundesregierung hier einer Verordnung zustimmt, für die die Zuständigkeit der Gemeinschaft weder nach dem EWG-Vertrag in seiner bisherigen Fassung noch nach den neuen Bestimmungen der Einheitlichen Europäischen Akte gegeben ist.

Abschließend möchte ich noch einem möglichen Einwand entgegenreten: Selbstverständlich wollen wir eine Verbesserung der Krebs- und der AIDS-Forschung. Selbstverständlich halten auch wir eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit und Koordinierung für wünschenswert. Diesen Zielen kommen wir aber sicher nicht nur mit einer Verstärkung der EG-Bürokratie näher. Zweckmäßig und sinnvoll ist eine Regelung nur dann, wenn sie auf den gegebenen Zuständigkeiten und damit auch den bestehenden Verantwortlichkeiten aufbaut. Durch einen Wild-

- (A) wuchs in sich überschneidenden Verantwortungsreichen wird eine wirksame Gesundheitsforschung eher behindert als gefördert.

Ich bitte Sie daher, unserem Antrag zuzustimmen, der die Bundesregierung unter Hinweis auf Artikel 2 Abs. 3 EEAG bittet, den Verordnungsvorschlag abzulehnen, und der selbstverständlich nicht ausschließt, daß eine Koordinierung im Wege zwischenstaatlicher Vereinbarungen insoweit gefördert wird, als nicht ohnehin schon die gute wissenschaftliche Zusammenarbeit der Forschungseinrichtungen genügt.

Anlage 15

Erklärung

von Staatsminister **Görlach** (Hessen)
zu **Punkt 15** der Tagesordnung

Hessen unterstützt Ziffer 12 der Ausschlußempfehlungen mit der Maßgabe, daß sich wirtschaftliches Wachstum aus seiner Qualität, nicht aber aus seiner Quantität rechtfertigt. Daher darf es sich nicht primär an materiellen Produktions- und Absatzinteressen orientieren, sondern muß vorrangig ökologische, soziale und kulturelle Belange der heutigen und zukünftigen Menschheit berücksichtigen.

Anlage 16

- (B) **Erklärung**

von Staatsminister **Görlach** (Hessen)
zu **Punkt 23** der Tagesordnung

Für Herrn Staatsminister Krollmann gebe ich folgende Erklärung zu Protokoll:

Zu den vom Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 24. Juni 1986 dem Grunde und der Höhe nach klar entschiedenen Punkten zählt die von Hessen erhobene Forderung, die bergrechtliche Förderabgabe voll in die Ausgleichsberechnungen zum **Finanzausgleich** einzubeziehen. Das Bundesverfassungsgericht hat hierzu ausgeführt, daß dem Verfassungsgebot der vollen Berücksichtigung im Länderfinanzausgleich so schnell und so weitgehend wie möglich Geltung zu verschaffen sei. Nur so lasse es sich vermeiden, daß andere Länder, die infolge der Nicht- oder nur teilweisen Einbeziehung der bergrechtlichen Förderabgabe höhere Ausgleichsleistungen zu erbringen haben, in verfassungswidriger Weise ungerechtfertigt belastet werden.

Das Bundesverfassungsgericht hat darüber hinaus klargestellt, daß die Einbeziehung dieser Abgabe zwar nicht mehr für die bereits abgeschlossenen Haushaltsjahre und auch nicht für bereits beschlossene und in Vollzug befindliche Haushaltspläne des Jahres 1986 erforderlich sei. Für das noch nicht begonnene Haushaltsjahr 1987 sei indessen die „volle Einbeziehung möglich“ und „daher mit Wirkung für dieses Haushaltsjahr verfassungsrechtlich geboten“.

Angesichts dieser eindeutigen Feststellungen ist es aus der Sicht des Landes Hessen unabweisbar, die

erste Möglichkeit zur Umsetzung des verfassungsrechtlichen Gebots zu nutzen. Dies kann nur die vorliegende Verordnung sein, nachdem die Bundesregierung das Anliegen Hessens, im Wege eines Vorschaltgesetzes die volle Einbeziehung zu regeln, nicht aufgegriffen hat.

Der Bundesminister der Finanzen war offenkundig bis vor kurzem noch der gleichen Meinung; denn er hat in der Vorabstimmungsphase zur Neuregelung des Finanzausgleichs zu erwägen gegeben, ob die volle Berücksichtigung der Förderabgabe im Vorgriff auf die unausweichliche Gesetzesänderung nicht bereits in der Ersten Verordnung vorgesehen werden sollte. Ein derartiges Vorgehen könne den Umfang notwendiger Rückabwicklungen im Haushaltsjahr 1987 gering halten.

Weshalb die Bundesregierung mit der vorliegenden Verordnung diese Position aufgegeben hat, ist nicht verständlich. Der Hinweis auf rechtlich zwingende Gründe in Form des Fehlens der gesetzlichen Ermächtigung kann jedenfalls nicht zur Rechtfertigung herangezogen werden, nachdem die Bundesregierung gerade eine vorgezogene gesetzliche Teilregelung abgelehnt hat. Nach Auffassung Hessens verweigert die Bundesregierung die Umsetzung unmittelbar geltenden Rechts entsprechend dem Spruch des Bundesverfassungsgerichts.

Die Position des Landes zu dieser Frage ist dem Bundesminister der Finanzen mehrfach verdeutlicht worden. In der Konsequenz dieser Auffassung liegt der Antrag des Landes Hessen auf Berücksichtigung der vollen Förderzinseinnahmen in der vorliegenden Verordnung. Bei Ansatz der Förderabgabe mit 100 % statt wie vorgesehen mit 50 % im Länderfinanzausgleich würde sich die tägliche Ablieferung des Bundesanteils an der Umsatzsteuer für das Land Hessen mindern und auf das Jahr 1987 zu einer Entlastung von ca. 35 Millionen DM führen. Hessen hat keinerlei Verständnis dafür, daß es nach dem eindeutigen Spruch des Bundesverfassungsgerichts auch im Ausgleichsjahr 1987 noch mehr zahlen muß, als von ihm verlangt werden darf.

Die Bundesregierung muß sich daher den Vorwurf gefallen lassen, daß sie mit zweierlei Maß mißt: Sie selbst hat noch vor kurzem die Vorfinanzierung eines vorgezogenen teilweisen Nachteilsausgleichs wegen der entstehenden Zinsverluste abgelehnt; der Länderseite mutet sie diese „Sonderlast“ jedoch wie selbstverständlich zu.

Wenn die schwierige Materie des Länderfinanzausgleichs unter dem vom Bundesverfassungsgericht vorgegebenen Zeitlimit noch im Jahre 1987 gesetzgeberisch bewältigt werden soll, dann — und dies zeigt die Erfahrung in anderen Rechtsgebieten — muß jeder mögliche Schritt genutzt werden, um diesem Ziel näherzukommen. Mit anderen Worten: Es muß dort, wo es möglich ist, Baustein um Baustein aufeinander gesetzt werden, um das gesteckte Ziel zu erreichen.

Die volle Einbeziehung der bergrechtlichen Förderabgabe in den Finanzausgleich bereits bei der vorläufigen Durchführung für das Haushaltsjahr 1987 ist ein erster Schritt und gleichzeitig ein konstruktiver Beitrag zur Bewältigung der gestellten Aufgabe.