

Sitzungsbericht

Nr. 163

Ausgegeben in Bonn am 8. Oktober 1956

1956

163. Sitzung

des Bundesrates

in Bonn am 5. Oktober 1956 um 10.00 Uhr

Vorsitz: Bundesratspräsident Dr. Sieveking

Schriftführer: Dr. Nowack, Minister für Finanzen und Wiederaufbau
Dr. Haas, Staatssekretär, Leiter der Staatskanzlei

Anwesend:

Baden-Württemberg:

Dr. Müller, Ministerpräsident
Dr. Veit, stellv. Ministerpräsident und Wirtschaftsminister
Dr. Farny, Minister für Bundesangelegenheiten
Dr. Frank, Finanzminister

Bayern:

(B) Dr. Hoegner, Ministerpräsident
Zietsch, Staatsminister der Finanzen
Stain, Staatsminister für Arbeit und soziale Fürsorge
Dr. Koch, Staatsminister der Justiz
Dr. Haas, Staatssekretär, Leiter der Staatskanzlei

Berlin:

Dr. Klein, Senator für Bundesangelegenheiten
Dr. Kielinger, Senator für Justiz

Bremen:

Dr. Nolting-Hauff, Senator für die Finanzen

Hamburg:

Dr. Sieveking, Präsident des Senats und Erster Bürgermeister
Dr. Biermann-Ratjen, Senator
Dr. Weber, Senator, Bevollmächtigter der Freien und Hansestadt Hamburg bei der Bundesregierung

Hessen:

Dr. Conrad, Staatsminister der Finanzen

Niedersachsen:

Wegmann, Minister des Innern und Stellvertreter des Ministerpräsidenten
Ahrens, Minister für Wirtschaft und Verkehr
von Kessel, Minister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten

Nordrhein-Westfalen:

Steinhoff, Ministerpräsident
Weyer, Minister der Finanzen und Stellvertreter des Ministerpräsidenten
Dr. Kohlhase, Minister für Wirtschaft und Verkehr
Siemsen, Minister für Bundesangelegenheiten
Hemsath, Arbeits- und Sozialminister

Rheinland-Pfalz:

Dr. Altmeier, Ministerpräsident
Dr. Zimmer, Minister des Innern und Sozialminister
Dr. Nowack, Minister für Finanzen und Wiederaufbau
Becher, Minister der Justiz

Schleswig-Holstein:

von Hassel, Ministerpräsident
Dr. Schaefer, Finanzminister

Von der Bundesregierung:

Dr. Dr. Erhard, Bundesminister für Wirtschaft
Kraft, Bundesminister für besondere Aufgaben
Dr. von Merkatz, Bundesminister für Angelegenheiten des Bundesrates
Dr.-Ing. Seebohm, Bundesminister für Verkehr
Strauß, Bundesminister für Atomfragen
Hartmann, Staatssekretär im Bundesministerium der Finanzen
Ritter von Lex, Staatssekretär im Bundesministerium des Innern
Dr. Ripken, Staatssekretär im Bundesministerium für Angelegenheiten des Bundesrates
Dr. h. c. Sauerborn, Staatssekretär im Bundesministerium für Arbeit

Tagesordnung

- Gedenkworte für Minister Dr. Finck 292 A
Beileidsbekundung für die Opfer der Bergwerkskatastrophe in Belgien 292 A
Ansprache des Präsidenten 292 B

(A)	Dr. von Merkatz, Bundesminister für An- gelegenheiten des Bundesrates	295 A	Hemsath (Nordrhein-Westfalen), Berichterstatter	302 C	(C)
	Geschäftliche Mitteilungen	295 D, 340 C	Strauß, Bundesminister für Atomfragen Dr. Farny (Baden-Württemberg)	304 B 328 B	
	Zur Tagesordnung	295 D	Beschlußfassung: Annahme von Än- derungen, im übrigen keine Einwendun- gen nach Art. 76 Abs. 2 GG	303 B	
	Bundesleistungsgesetz (BR-Drucks. Nr. 360/56) Bundestagsabgeordneter Seidl (Dorfen), Berichterstatter	296 A	Entwurf eines Gesetzes über die Deutsche Bundesbank (BR-Drucks. Nr. 323/56)	303 B	
	Beschlußfassung: Zustimmung ge- mäß Art. 84 Abs. 1 und 5 und Art. 87 b Abs. 2 GG	296 A	Dr. Nolting-Hauff (Bremen), Berichterstatter	303 C	
	Gesetz zur Änderung des Einkommensteuer- gesetzes und des Körperschaftsteuergesetzes (BR-Drucks. Nr. 361/56)	296 C	Prof. Dr. Dr. Erhard, Bundesminister für Wirtschaft	316 B	
	Dr. Frank (Baden-Württemberg), Berichterstatter	296 D	Dr. Schäfer (Schleswig-Holstein)	317 D	
	Beschlußfassung: Zustimmung ge- mäß Art. 105 Abs. 3 GG	299 C	Dr. Klein (Berlin)	318 B	
	Zweites Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Erhebung einer Abgabe „Notopfer Ber- lin“ (BR-Drucks. Nr. 362/56)	296 D	Weyer (Nordrhein-Westfalen)	319 C	
	Dr. Frank (Baden-Württemberg), Berichterstatter	296 D	Dr. Frank (Baden-Württemberg)	319 D	
	Beschlußfassung: Der Bundesrat ist der Ansicht, daß das Gesetz seiner Zu- stimmung bedarf. Zustimmung gemäß Art. 108 GG	299 C	Stain (Bayern)	319 D, 320 A	
(B)	Siebentes Gesetz zur Änderung des Umsatz- steuergesetzes (BR-Drucks. Nr. 363/56)	296 D	Beschlußfassung: Annahme von Änderungen, im übrigen keine Einwen- dungen nach Art. 76 Abs. 2 GG	320 B	
	Dr. Frank (Baden-Württemberg), Berichterstatter	296 D	Gesetz über den Vertrag vom 10. März 1956 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Föderativen Volksrepublik Jugo- slawien über wirtschaftliche Zusammenarbeit (BR-Drucks. Nr. 266/56)	320 D	
	Beschlußfassung: Kein Einspruch nach Art. 77 Abs. 3 GG	299 D	Beschlußfassung: Kein Antrag nach Art. 77 Abs. 2 GG	321 D	
	Gesetz zur Änderung des Gewerbesteuer- gesetzes (BR-Drucks. Nr. 349/56)	296 D	Entwurf eines Gesetzes zum Protokoll vom 7. Juni 1955 über die Bedingungen für den Beitritt Japans zum Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (BR-Drucks. Nr. 327/56)	321 A	(D)
	Dr. Frank (Baden-Württemberg), Berichterstatter	296 D	Beschlußfassung: Keine Einwendun- gen nach Art. 76 Abs. 2 GG	321 A	
	Beschlußfassung: Zustimmung ge- mäß Art. 105 Abs. 3 GG	299 D	Entwurf eines Gesetzes zu dem Abkommen vom 26. April 1956 zwischen der Bundes- republik Deutschland und den Vereinigten Staaten von Amerika über Filmfragen (BR- Drucks. Nr. 328/56)	321 A	
	Entwurf eines Gesetzes zur Ergänzung des Grundgesetzes (BR-Drucks. Nr. 322/56 a)	299 D	Beschlußfassung: Keine Einwendun- gen nach Art. 76 Abs. 2 GG	321 A	
	Becher (Rheinland-Pfalz), Berichterstatter	299 D	Entwurf eines Gesetzes über das deutsch- österreichische Protokoll vom 1. Dezember 1955 über die Verlängerung des deutschen Zollzugeständnisses für Loden (BR-Drucks. Nr. 329/56)	321 B	
	Beschlußfassung: Abgabe einer Stel- lungnahme, im übrigen keine Einwendun- gen nach Art. 76 Abs. 2 GG	300 B	Beschlußfassung: Keine Einwendun- gen nach Art. 76 Abs. 2 GG	321 B	
	Entwurf eines Gesetzes über die Erzeugung und Nutzung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren (Atomgesetz) (BR- Drucks. Nr. 322/56 b)	300 B, 326 B	Entwurf eines Gesetzes über den Beitritt der Bundesrepublik Deutschland zu dem Protokoll vom 10. Mai 1948 zur Änderung des Abkommens vom 22. November 1928 über Internationale Ausstellungen (BR- Drucks. Nr. 334/56)	321 B	
	Dr. Veit (Baden-Württemberg), Berichterstatter	300 C	Beschlußfassung: Keine Einwendun- gen nach Art. 76 Abs. 2 GG	321 B	

- (A) Gesetz über das am 16. November 1955 unterzeichnete Dritte Zusatzabkommen zum Zollvertrag vom 20. Dezember 1951 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BR-Drucks. Nr. 364/56) 321 B
- Beschlußfassung: Kein Antrag nach Art. 77 Abs. 2 GG 321 C
- Vorschlag zur Ernennung eines Mitgliedes für den Versicherungsbeirat beim Bundesaufsichtsamt für das Versicherungs- und Bausparwesen (BR-Drucks. Nr. 298/56) 321 C
- Beschlußfassung: Herr Prof. Dr. med. Dr. jur. Hans Göbbels, Hamburg, wird vorgeschlagen 321 C
- Vorschlag zur Ernennung von zwei Ständigen Mitgliedern beim Bundesaufsichtsamt für das Versicherungs- und Bausparwesen (BR-Drucks. Nr. 354/56) 321 C
- Beschlußfassung: Die Herren Dr. der Naturwissenschaften Georg Friede und Dr. jur. Erich Otto werden vorgeschlagen 321 D
- Entwurf eines Gesetzes über die Statistik des Schiffs- und Güterverkehrs auf den Binnenwasserstraßen und die Fortschreibung des Schiffsbestandes der Binnenflotte (BR-Drucks. Nr. 333/56) 321 D
- Dr. Farny (Baden-Württemberg) 321 D
- (B) Beschlußfassung: Annahme einer Änderung, im übrigen keine Einwendungen nach Art. 76 Abs. 2 GG. Der Bundesrat ist der Ansicht, daß das Gesetz seiner Zustimmung bedarf 322 B
- Gesetz zu dem Abkommen vom 20. Oktober 1955 über die Gründung der „EUROFIMA“ Europäische Gesellschaft für die Finanzierung von Eisenbahnmaterial (BR-Drucks. Nr. 365/56) 322 B
- Beschlußfassung: Kein Antrag nach Art. 77 Abs. 2 GG 322 B
- Verordnung zur Änderung der Straßenverkehrszulassungs-Ordnung (BR-Drucks. Nr. 351/56) 322 B
- Beschlußfassung: Zustimmung gemäß Art. 80 Abs. 2 GG nach Maßgabe der angenommenen Änderung 322 C
- Fünfte Verordnung zur Änderung der Verordnung über die Besetzung der Kaufahrtschiffe mit Kapitänen und Schiffsoffizieren (Schiffsbesetzungsordnung) (BR-Drucks. Nr. 243/56) 322 C
- Beschlußfassung: Zustimmung gemäß Art. 80 Abs. 2 GG nach Maßgabe der angenommenen Änderungen 322 C
- Anerkennung von Prüfstellen für Luftfahrtgerät (BR-Drucks. Nr. 291/56) 322 D (C)
- Beschlußfassung: Zustimmung gemäß § 3 Abs. 1 des Gesetzes über das Luftfahrt-Bundesamt vom 30. November 1954 322 D
- Entwurf eines Gesetzes über das Abkommen vom 28. Oktober 1955 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Österreich über die Regelung des Grenzüberganges der Eisenbahnen (BR-Drucks. Nr. 338/56) 322 D
- Beschlußfassung: Annahme einer Änderung, im übrigen keine Einwendungen nach Art. 76 Abs. 2 GG 322 D
- Entwurf eines Gesetzes über das Abkommen vom 14. September 1955 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Österreich über den erleichterten Eisenbahndurchgangsverkehr auf den Strecken Mittenwald (Grenze)—Griesen (Grenze) und Ehrwald (Grenze)—Vils (Grenze) (BR-Drucks. Nr. 337/56) 323 A
- Beschlußfassung: Keine Einwendungen nach Art. 76 Abs. 2 GG 323 A
- Entwurf eines Gesetzes über das Abkommen vom 14. September 1955 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Österreich über den erleichterten Straßendurchgangsverkehr zwischen Salzburg und Lofer über deutsches Gebiet und zwischen Garmisch-Partenkirchen und Pfronten/Füssen über österreichisches Gebiet (BR-Drucks. Nr. 336/56) 323 A (D)
- Beschlußfassung: Keine Einwendungen nach Art. 76 Abs. 2 GG 323 A
- Entwurf eines Gesetzes über das Abkommen vom 14. September 1955 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Österreich über Erleichterungen der Grenzabfertigung im Eisenbahn-, Straßen- und Schiffsverkehr (BR-Drucks. Nr. 346/56) 323 B
- Beschlußfassung: Keine Einwendungen nach Art. 76 Abs. 2 GG. Der Bundesrat ist der Ansicht, daß das Gesetz seiner Zustimmung bedarf 323 B
- Entwurf eines Gesetzes über das Abkommen vom 14. September 1955 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Österreich über die Beförderung von Exekutivorganen im Straßen- und Eisenbahn-Durchgangsverkehr (BR-Drucks. Nr. 331/56) 323 B
- Beschlußfassung: Annahme einer Änderung, im übrigen keine Einwendungen nach Art. 76 Abs. 2 GG. 323 B
- Entwurf eines Gesetzes über das Abkommen vom 14. September 1955 zwischen

- (A) der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Österreich über die Durchförderung von Häftlingen auf den Eisenbahnstrecken Mittenwald (Grenze)—Griesen (Grenze) und Ehrwald (Grenze)—Vils (Grenze) (BR-Drucks. Nr. 344/56) 323 C
- Beschlußfassung: Annahme einer Änderung, im übrigen keine Einwendungen nach Art. 76 Abs. 2 GG 323 C
- Entwurf eines Gesetzes über das Abkommen vom 14. September 1955 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Österreich zur Regelung der Amtshaftung aus Handlungen von Organen des einen in grenznahen Gebieten des anderen Staates (BR-Drucks. Nr. 345/56) 323 C
- Beschlußfassung: Annahme einer Änderung, im übrigen keine Einwendungen nach Art. 76 Abs. 2 GG 323 C
- Bericht des Rechtsausschusses über Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht (BR-Drucks. -V- Nr. 11/56) 323 D
- Beschlußfassung: Von einer Äußerung und einem Beitritt wird abgesehen 323 D
- Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung eines Ersten Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Rechnungsjahr 1956 (Erstes Nachtragshaushaltsgesetz 1956) (BR-Drucks. Nr. 299/56) 323 D
- (B) Beschlußfassung: Streichung des Sperrvermerks im Kap. 31 01 Tit. 891, 892 und 950. Im übrigen keine Einwendungen nach Art. 76 Abs. 2 GG 323 D
- Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung eines Dritten Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Rechnungsjahr 1956 (Drittes Nachtragshaushaltsgesetz 1956) (BR-Drucks. Nr. 348/56) 324 A
- Beschlußfassung: Keine Einwendungen nach Art. 76 Abs. 2 GG 324 A
- Bundshaushaltsrechnung für das Rechnungsjahr 1954 (BR-Drucks. Nr. 290/56) 324 A
- Beschlußfassung: Nachträgliche Genehmigung gemäß § 83 der RHO vorbehaltlich der späteren Beschlußfassung über die Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 324 A
- Rechnung und Vermögensrechnung des Bundesrechnungshofes für das Rechnungsjahr 1954 — Einzelplan 20 — (BR-Drucks. Nr. 295/56) 324 A
- Beschlußfassung: Die erbetene Entlastung wird erteilt 324 B
- Entwurf eines Gesetzes über den Beitritt der Bundesrepublik Deutschland zu dem die Einfuhr von Gegenständen erzieherischen, wissenschaftlichen oder kulturellen Charakters (BR-Drucks. Nr. 324/56) 324 B
- Beschlußfassung: Keine Einwendungen nach Art. 76 Abs. 2 GG 324 B
- Gesetz zur Ergänzung des Personalgutachterausschuß-Gesetzes (BR-Drucks. Nr. 366/55) 324 B
- Beschlußfassung: Zustimmung gemäß Art. 84 Abs. 1 GG 324 B
- Verordnung über den Abzug von Spenden zur Förderung staatspolitischer Zwecke (BR-Drucks. Nr. 76/56) 324 B
- Beschlußfassung: Zustimmung gemäß Art. 80 Abs. 2 GG 324 C
- Elfte Verordnung über Zolltarifänderungen zur Durchführung des Gemeinsamen Marktes der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl vom 29. August 1956 (BR-Drucks. Nr. 335/56) 324 C
- Beschlußfassung: Keine Bedenken nach § 1 Abs. 2 des Sechsten Gesetzes zur Änderung des Zolltarifs vom 24. November 1955 in Verbindung mit § 4 des Zolltarifgesetzes vom 16. August 1951 324 C
- Veräußerung einer Teilfläche von rd. 50 000 qm des reichseigenen Kasernengrundstücks an der Invaliden-, Lehrer- und Seydlitzstraße in Berlin an die Gebietskörperschaft Berlin im Wege des Tausches (BR-Drucks. Nr. 307/56) 324 C
- Beschlußfassung: Zustimmung gemäß § 47 Abs. 6 der RHO in Verbindung mit § 3 Abs. 6 der Anlage 3 zu den Reichswirtschaftsbestimmungen 324 C
- Veräußerung des ehem. Flakbeständelagers Rahling an die Melitta-Werke Bentz u. Sohn, Minden/Westf. (BR-Drucks. Nr. 318/56) 324 C
- Beschlußfassung: Zustimmung gemäß § 47 Abs. 3 der RHO in Verbindung mit § 3 der Anlage 3 zu § 57 der Reichswirtschaftsbestimmungen 324 D
- Bestellung eines Erbbaurechts an dem Grundstück in Berlin-Wilmersdorf, Cunostraße 35—43, Hohenzollerndamm 144—153 (BR-Drucks. Nr. 319/56) 324 D
- Beschlußfassung: Zustimmung gemäß § 47 Abs. 3 der RHO in Verbindung mit §§ 3 und 5 der Anlage 3 zu § 57 der Reichswirtschaftsbestimmungen nach Maßgabe einer Ergänzung 324 D
- Bestellung eines Erbbaurechts an einem Teilgrundstück der ehem. Westwerft in Wilhelmshaven (BR-Drucks. Nr. 321/56) 324 D
- Beschlußfassung: Zustimmung gemäß § 47 der RHO in Verbindung mit den §§ 3 und 5 der Anlage 3 zu § 57 der Reichswirtschaftsbestimmungen 325 A

A) Verkauf des landwirtschaftlich zu besiedelnden ehem. Flugplatzes Wyk/Föhr (BR-Drucks. Nr. 342/56) 325 A
 Beschlußfassung: Zustimmung gemäß § 47 Abs. 3 der RHO in Verbindung mit § 3 der Anlage 3 zu § 57 der Reichswirtschaftsbestimmungen 325 A

Entwurf eines Gesetzes über die Aufhebung von Zuzugsbeschränkungen im Land Baden-Württemberg (BR-Drucks. Nr. 347/56) 325 A
 Beschlußfassung: Keine Einwendungen nach Art. 76 Abs. 2 GG 325 A

Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Königlich Dänischen Regierung über den Grenzverkehr außerhalb der zum internationalen Personenverkehr zugelassenen Grenzübergänge (Grenzverkehrsabkommen) (BR-Drucks. Nr. 297/56) 325 B
 Beschlußfassung: Zustimmung gemäß Art. 84 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 59 Abs. 2 Satz 2 GG 325 B

Gesetz über das Internationale Pflanzenschutzabkommen (BR-Drucks. Nr. 367/56) 325 B
 Beschlußfassung: Zustimmung gemäß Art. 84 Abs. 1 GG 325 B

Ernennung eines Mitgliedes des Beirates für Stützungsmaßnahmen in der Fischwirtschaft (BR-Drucks. Nr. 303/56) 325 B
 Beschlußfassung: Assessor Sauer, Düsseldorf, wird bestimmt 325 B

Erste Verordnung über die Durchführung einer Sondererhebung zur Lohnstatistik (BR-Drucks. Nr. 310/56) 325 C
 Siemsen (Nordrhein-Westfalen), Berichterstatter 325 C
 Beschlußfassung: Zustimmung gemäß Art. 80 Abs. 2 GG nach Maßgabe der angenommenen Änderung 325 D

Verwaltungsvereinbarung zur Durchführung des Abkommens zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Italienischen Republik über Sozialversicherung (BR-Drucks. Nr. 308/56) 325 D
 Beschlußfassung: Zustimmung gemäß Art. 59 Abs. 2 letzter Satz in Verbindung mit Art. 84 Abs. 2 GG 326 A

Verordnung zur Erstreckung der Ersten Verordnung über Ortslöhne und Jahresarbeitsverdienste in der Sozialversicherung vom 9. August 1950 auf das Gebiet des Landes Berlin (BR-Drucks. Nr. 300/56) 326 A
 Beschlußfassung: Zustimmung gemäß Art. 80 Abs. 2 GG 326 A

Verordnung über die Amtsdauer, Amtsführung und Entschädigung der Mitglieder der Bundesausschüsse und Landesausschüsse der Ärzte (Zahnärzte) und Krankenkassen (BR-Drucks. Nr. 293/56) 326 A
 Beschlußfassung: Zustimmung gemäß Art. 80 Abs. 2 GG 326 A

Verordnung zur Änderung der Ersten Verordnung zur Durchführung des Bundesergänzungsgesetzes zur Entschädigung für Opfer der nationalsozialistischen Verfolgung (BR-Drucks. Nr. 311/56) 327 A
 Hartmann, Staatssekretär im Bundesministerium der Finanzen 327 A
 Beschlußfassung: Zustimmung gemäß Art. 80 Abs. 2 GG nach Maßgabe der angenommenen Änderungen 327 A

Verordnung zur Änderung der Zweiten Verordnung zur Durchführung des Bundesergänzungsgesetzes zur Entschädigung für Opfer der nationalsozialistischen Verfolgung (BR-Drucks. Nr. 312/56) 327 A
 Hartmann, Staatssekretär im Bundesministerium der Finanzen 327 A
 Beschlußfassung: Zustimmung gemäß Art. 80 Abs. 2 GG nach Maßgabe der angenommenen Änderungen 327 C

Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Deutsche Genossenschaftskasse (BR-Drucks. Nr. 341/56) 327 C
 Beschlußfassung: Annahme einer Änderung, im übrigen keine Einwendungen nach Art. 76 Abs. 2 GG 327 D

Verordnung über steuerbegünstigte Kapitalansammlungsverträge (BR-Drucks. Nr. 352/56) 327 D
 Siemsen (Nordrhein-Westfalen) 327 D
 Dr. Schäfer (Schleswig-Holstein), Berichterstatter 328 A
 Hartmann, Staatssekretär im Bundesministerium der Finanzen 329 D 331 D
 Dr. Nowack (Rheinland-Pfalz), Mitberichterstatter 331 A
 Dr. Nolting-Hauff (Bremen) 331 B
 Beschlußfassung: Zustimmung gemäß Art. 80 Abs. 2 GG nach Maßgabe der angenommenen Änderung. Annahme einer Entschließung 332 D

Entwurf eines Gesetzes zur Reinhaltung der Bundeswasserstraßen (WStrRG) (BR-Drucks. Nr. 325/56) 332 D
 Dr. Farny (Baden-Württemberg), Berichterstatter 332 D
 Dr.-Ing. Seebohm, Bundesminister für Verkehr 335 A
 Dr. Nolting-Hauff (Bremen) 339 B
 Dr. Altmeier (Rheinland-Pfalz) 340 A
 von Hassel (Schleswig-Holstein) 340 A
 Dr. Zimmer (Rheinland-Pfalz) 340 C
 Beschlußfassung: Der Gesetzentwurf wird abgelehnt. 340 C

(C)

(D)

- (A) Die Sitzung wird um 10.10 Uhr durch den Präsidenten, Präsident des Senats und Erster Bürgermeister Dr. Sieveking, eröffnet.

Präsident **Dr. SIEVEKING**: Meine Herren! Ich eröffne die 163. Sitzung des Bundesrates.

Ehe wir mit der Beratung beginnen, habe ich eine schmerzliche Pflicht zu erfüllen.

(Die Anwesenden erheben sich.)

Am 3. August dieses Jahres ist der **Minister für Unterricht und Kultus des Landes Rheinland-Pfalz, Herr Dr. Finck**, verstorben. Herr Minister Dr. Finck gehörte seit Juni 1951 als stellvertretendes Mitglied dem Bundesrat an. Im Ausschuß des Bundesrates für Kulturfragen und im Ausschuß für Gesamtdeutsche Fragen hat er durch Sachkenntnis und unermüdete Schaffensfreude die Wertschätzung der übrigen Ausschußmitglieder erworben. Sein stiller Humor und seine stete Bereitschaft zum Ausgleich werden sein Bild in unserer Erinnerung bestimmen. Der Kultusminister des Landes Baden-Württemberg, Herr Dr. Simpfendorfer, hat an seinem Grabe, als er den Kranz des Bundesrates niederlegte, der Trauer über den Heimgang unseres Kollegen Ausdruck gegeben.

Meine Herren! In unserem Nachbarland **Belgien** hat sich am 8. August 1956 ein schweres **Bergwerkunglück** ereignet. Bei dieser Katastrophe haben 243 Bergleute den Tod gefunden. Ich darf im Namen des Bundesrates auch hier noch einmal unser aufrichtiges und herzliches Beileid aussprechen.

- (B) Ich danke Ihnen, daß Sie sich zu Ehren der Toten erhoben haben.

Meine Herren! In der Sitzung vom 20. Juli 1956 haben Sie mir einstimmig auf ein Jahr das Amt des Präsidenten des Bundesrates übertragen. Ich danke Ihnen für das mir bekundete Vertrauen und werde mich bemühen, die erfolgreiche Arbeit meiner Herren Vorgänger fortzusetzen. Gleich ihnen will ich darauf hinwirken, daß der Bundesrat die ihm obliegenden Aufgaben erfüllt und daß ihm kraft seiner Tätigkeit und als Institution in unserem Staatsleben und in der Öffentlichkeit das Gewicht und die Bedeutung beigelegt werden, die ihm auf Grund seiner verfassungsmäßigen Stellung zukommen.

Mit dem ganzen Haus weiß ich mich einig, wenn ich meinem verehrten **Amtsvorgänger, Herrn Ministerpräsident von Hassel**, unseren **Dank** für seine vorbildliche Arbeit ausspreche. Ihrem umsichtigen Bemühen, Herr von Hassel, war es vor allem zu danken, daß im letzten Jahr die Zusammenarbeit zwischen Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat erweitert und verbessert werden konnte. Auf diesem Wege sollten wir fortfahren. Eine frühzeitige Fühlungnahme der Bundesregierung, des Bundestages und des Bundesrates über wichtige Gesetzesvorhaben kann manche Schwierigkeiten mildern, die sonst das spätere Gesetzgebungsverfahren belasten.

Besonders dankbar ist Ihnen der Bundesrat, Herr von Hassel, dafür gewesen, daß Sie sich zu wiederholten Malen mit Nachdruck für die Wahrung seiner verfassungsmäßigen Rechte eingesetzt

haben, wenn diese nicht genügend beachtet wurden oder an der Arbeit des Bundesrates eine unangemessene Kritik geübt wurde.

Ich möchte auch nicht versäumen, den **Vizepräsidenten, den Schriftführern, den Vorsitzenden und stellvertretenden Vorsitzenden unserer Ausschüsse** und anderer Gremien unseren **Dank** auszusprechen, wie es mir ebenso ein herzliches Anliegen ist, den **Angehörigen unseres Sekretariats**, die durch ihre sachkundige und fleißige Mitwirkung viel zur erfolgreichen Erledigung der mannigfaltigen und oft unter Zeitnot stehenden Arbeiten des Bundesrates beigetragen haben, besonders dafür zu danken.

Unserer Übung entsprechend darf ich Ihnen zu nächst eine kurze **Übersicht über die Tätigkeit des Bundesrates im vergangenen Jahr** geben:

Wir haben im vergangenen Jahr 16 Plenarsitzungen abgehalten; unsere Ausschüsse sind zu 166 Sitzungen zusammengetreten.

Es wurden uns von der Bundesregierung zugeleitet:

111 Gesetzentwürfe und
162 Verordnungsentwürfe einschließlich der
Verwaltungsanordnungen.

Die Zahl der vom Deutschen Bundestag verabschiedeten und dem Bundesrat überwiesenen Gesetzentwürfe betrug insgesamt 132. In sechs Fällen hat der Bundesrat von seinem Initiativrecht Gebrauch gemacht und dem Bundestag selbst einen Gesetzentwurf zugeleitet.

Der Vermittlungsausschuß ist vom Bundesrat in 12 Fällen angerufen worden.

In einem Falle hat der Bundesrat einem Gesetz seine Zustimmung verweigert. Es handelte sich um das sogen. **Inanspruchnahmegesetz**, das Gesetz über die vorläufige Fortgeltung der Inanspruchnahme von Gegenständen für Zwecke der ausländischen Streitkräfte und ihrer Mitglieder. Es wurde dann in wesentlichen Punkten im Sinne der Wünsche des Bundesrates abgeändert und erhielt in dieser verbesserten Fassung die Zustimmung des Bundesrates.

Ein Einspruch gemäß Art. 77 Abs. 3 GG ist nicht eingelegt worden.

Aus der Gesetzgebungsarbeit des vergangenen Jahres hebt sich eine Reihe grundlegender oder abschließender Gesetze heraus.

Die Aufgabe der eigenen **Landesverteidigung** wurde in Angriff genommen, nachdem die Souveränität der Bundesrepublik hergestellt war, wobei der Bundesrat einen im einzelnen nicht unerheblichen Einfluß auf die einschlägige Gesetzgebung ausübte. Im ganzen lag es leider nicht in seiner Macht, Einmütigkeit in der Beurteilung dieser für die Bundesrepublik lebenswichtigen Frage unter den Parteien herzustellen.

Dagegen wurde eine weitgehende **Übereinstimmung** unter den Ländern in der nach jahrelangen Bemühungen endlich erreichten temporären **Regelung der finanziellen Beziehungen zwischen Bund und Ländern** erzielt.

Ich muß in diesem Zusammenhang entgegen einer gelegentlich tendenziösen Darstellung auch hier noch einmal darauf hinweisen, daß unser **Wiederaufbau** noch keineswegs vollendet ist und die **Länder und Gemeinden**, die an der Front des täg-

(A) lichen Lebens stehen, sich noch auf Jahre hinaus vor den größten und finanziell außerordentlich schwerwiegenden Aufgaben sehen, so daß sie mit Recht um eine Gesunderhaltung ihrer Finanzen besorgt sind. Sie wollen gewiß dem Bunde geben, was des Bundes ist. Aber der Bund darf ihre Leistungsfähigkeit nicht überschätzen. Das sage ich, dessen Stadtstaat auch zu Unrecht in dem Ruf steht, ein wohlhabendes Land zu sein.

Für die ebenfalls lange schwebende weitere Steuerreform konnte der Bundesrat dem Bundestag mit der Abschaffung des Notopfers Berlin eine sowohl sozial wie verwaltungsmäßig begrüßenswerte Neufassung vorschlagen, die durch weitere Erleichterungen z. B. bei der Gewerbe- und Umsatzsteuer auch besonderen Interessen des Mittelstandes in größtmöglichem Umfange Rechnung zu tragen bemüht war.

An abschließenden gesetzgeberischen Arbeiten möchte ich ferner die Mitwirkung des Bundesrates bei der **Schlußregelung der Entschädigungsansprüche für die Opfer der nationalsozialistischen Verfolgung** erwähnen. Diese Gesetzesvorlage mußte nicht wegen ihrer Zielsetzung, die der Bundesrat vollen Umfangs bejahte, wohl aber wegen ihrer gesetzestechnischen Mängel erheblichen Bedenken begegnen, die sich auch im Bundesrat nur mehr zum Teil ausräumen ließen. Im Hinblick auf die große politische Bedeutung des Gesetzes hat der Bundesrat aber seine Bedenken bewußt zurückgestellt.

(B) Einen befriedigenden Erfolg hatte die Stellungnahme des Bundesrates zur beantragten **Änderung des Wahlverfahrens für die Richter am Bundesverfassungsgericht**. Die jetzt gefundene Lösung trägt den gewichtigen verfassungsrechtlichen und politischen Bedenken gegen den zuerst von der Bundesregierung vorgeschlagenen Modus der Richterwahl Rechnung. In diesem Falle zeigte sich besonders gut an einem Beispiel die Bedeutung der Institution des Bundesrates als eines zweiten Organs, um nicht zu sagen einer zweiten Kammer der Legislative.

Über dieses Organ der Legislative und zum Teil auch Exekutive des Bundes möchte ich mir noch einige weitere Bemerkungen erlauben:

Auch im vergangenen Jahr waren, wie schon erwähnt, sowohl die **Institution des Bundesrates** als solche wie auch seine **Arbeit Gegenstand** mancher **kritischen Betrachtung** in der Presse und auch andernorts. Soweit solche Betrachtungen von dem Bestreben geleitet sind, zu einer Verbesserung unserer Arbeit beizutragen oder Mängel und Fehler aufzuzeigen, wird eine derartige Kritik wohl von allen Mitgliedern des Bundesrates nur begrüßt. Denn alle unsere Institutionen in der Bundesrepublik sind noch jung, und wir müssen uns erst wieder eine gesunde Praxis auf allen Gebieten erarbeiten. Gerade deshalb aber sollte öffentliche Kritik an diesen Institutionen nur auf Grund ausreichender Kenntnis der Tatsachen und Zusammenhänge erfolgen. Vor allem sollte sie sich, nachdem wir uns auf Grund sehr umfassender und gründlicher Vorarbeiten des Konvents von Herrenchiemsee und des Parlamentarischen Rates — wenn auch mit einer gewissen Ingerenz der alliierten Mächte — das Grundgesetz für die Bundesrepublik geschaffen haben, nicht immer gegen dieses Grundgesetz als solches richten. Gewiß, kein

(C) Menschenwerk ist vollkommen und erst recht nicht ein Verfassungswerk, bei dem sehr viele Kompromisse geschlossen wurden. Aber mit einer so gründlich beratenen Verfassung — und unser Grundgesetz verdient mindestens dieses Lob — kann man zunächst einmal arbeiten; man kann sie auch in der täglichen Praxis vernünftig entwickeln. Und das soll man tun; das ist besser, als aus vorgefaßten prinzipiellen Erwägungen — hie föderal, hie unitarisch — schon wieder Änderungen das Wort zu reden.

Ich weiß auch nicht, ob nicht mancher Kritiker des Bundesrates und des Föderalismus allzu leicht übersieht, daß die **Handhabung eines föderativen Systems** eine **Kunst** ist, die geübt werden muß, bis man sie beherrscht, die sich aber lohnt; denn ein richtig praktiziertes föderatives System bietet die Möglichkeit der Entfaltung von Initiativen und Energien, auf deren Reichtum gerade wir Deutsche heute nicht verzichten sollten; es bietet auch die Möglichkeit einer elastischen Verwaltung, auf die es im Zeitalter der großen Massen sehr viel ankommt. Unsere bundesstaatliche Idee beruht auf der Forderung, die vielfältigen Mitglieder einer Gemeinschaft unter Wahrung ihrer Eigenart in freier Entfaltung und Verantwortung zum Ganzen zu fügen.

(D) Es hat sich leider in den letzten Jahren manchmal die Vorstellung verbreitet, als ob Bund und Länder naturgegebene Gegensätze seien und als ob ein **Machtkampf zwischen Bund und Ländern** ausgetragen werden müsse. Das ist ein großer Irrtum. Das Verhältnis von Bund und Ländern ist nach dem Willen unseres Grundgesetzes auf **Mitwirkung und Zusammenarbeit** gegründet. In der Tat vollzieht sich eine solche gemeinsame Arbeit auch weitgehend in der Praxis, und zwischen Bundes- und Länderministerien und -behörden besteht ein lebhafter Erfahrungsaustausch. Die Länder sind es ja schließlich auch, die mit der Ausführung der Bundesgesetze die Verantwortung vor der Öffentlichkeit tragen und deshalb selbst das größte Interesse daran haben, daß diese Gesetze und Verordnungen zweckmäßig und sachdienlich sind. Die Länder wahren die Interessen des ganzen Bundes, wenn sie sich darum bemühen, daß die verschiedenen sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Bedürfnisse ihrer Bevölkerung nicht zu kurz kommen. Sie helfen damit, das Fundament zu legen, auf dem das Ganze ruht.

Selbstverständlich darf man föderatives System nicht mit Kleinstaaterei verwechseln, und selbstverständlich gehören die großen, übergreifenden Aufgaben nicht zur Zuständigkeit eines einzelnen Landes, sondern in den Bund, wo sie in Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern gelöst werden sollen.

Diesen Geist der Zusammenarbeit sollten Bund und Länder heute vor allem auch da betätigen, wo es um die Förderung bestimmter **Aufgaben der Forschung** geht, zu der die Bundesregierung die Befugnis hat. Eine solche bestimmte Aufgabe ist die der **Atomforschung**; der von der Bundesregierung beschlossene Entwurf eines Gesetzes über die Erzeugung und Nutzung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren, der dem Bundesrat vorliegt, befaßt sich mit ihr. Hier ist die Möglichkeit zu einer sinnvollen Zusammenarbeit von Bund und Ländern gegeben, ein Fall, von dem wir hoffen wollen, daß seine Regelung

- (A) ein Beispiel für die Zukunft wird, in der zur Förderung des Denkens und der Forschung, wie der verehrte Herr Bundestagspräsident kürzlich in Münster dargelegt hat, Mittel in sehr erheblichem Umfang bereitgestellt werden müssen.

Noch einen zweiten Punkt darf ich in diesem Zusammenhang berühren, der die Förderung bestimmter Aufgaben der Forschung durch die Bundesregierung betrifft. Die Länder, die sich selbst im Königsteiner Abkommen über die Finanzierung wissenschaftlicher Forschungseinrichtungen seit 1949 koordiniert und seitdem sehr erhebliche Beiträge für den genannten Zweck miteinander aufgewandt haben, beobachten schon seit geraumer Zeit mit einer gewissen Sorge die **Verstreuerung der für Subvention der Forschung im Bundeshaushalt ausgebrachten Mittel** über die verschiedensten Ressorts. Solche Zersplitterung gefährdet die Übersicht und kann daher zu mancher Fehlleitung von Mitteln führen, wo doch die Konzentration aller finanziellen Kräfte auf die großen Aufgaben das **Gebotene** ist. Es wäre erfreulich, wenn die Bundesregierung zusammen mit den Ländern einen Weg finden würde, die zur Zeit von etwa zehn verschiedenen Bundesministerien für Forschungszwecke in der Bundesrepublik zur Verfügung gestellten Mittel und die darauf basierten Bestrebungen mehr, als das bisher geschieht, im Interesse des Ganzen aufeinander abzustimmen. Das würde der mit Recht von vielen Seiten gerade auf diesem Gebiet geforderten Zusammenarbeit von Bund und Ländern sehr zugute kommen.

Aber ich möchte zur Frage des föderativen Systems in Regierung und Verwaltung noch eine Bemerkung machen, die mir in diesem Zusammenhang nicht überflüssig erscheint:

- (B)

Ich glaube, wir sollten uns schon deshalb bei uns zu Hause zu guten Praktikern des föderativen Systems heranbilden, weil wir eines Tages dieses **föderative System in ganz Europa** zu betätigen haben werden. Ich glaube auch, daß ein föderativ regiertes und elastisch verwaltetes Deutschland sich als Mitglied eines künftigen europäischen Systems und als Nachbar besser empfiehlt als ein zentralistisch regierter Staat.

Der Bundestag und der Bundesrat sind in das letzte Jahr ihrer Arbeit vor den Neuwahlen zum Bundestag eingetreten. Erfahrungsgemäß sieht sich das Parlament in dieser letzten Periode seiner Wirksamkeit immer wieder einem starken Druck vielschichtiger Interessen ausgesetzt. Um so gewichtiger kann in einer solchen Zeit die **staatspolitische Aufgabe des Bundesrates** und seine Funktion werden, denn der Bundesrat — obzwar mittelbar bestellt — ist ja auch ein **Organ des Volkes**, aber er lebt in der Legislative **nach seinem eigenen Lebensgesetz**. Allerdings ist er nicht, wie mancher es gern möchte, eine denaturierte Verwaltungskörperschaft, sondern durchaus auch ein politisches Gremium. Aber die Mitglieder dieses Gremiums, da sie Regierungen entstammen, sind gehalten, das parteipolitische Moment hinter die staatspolitische Aufgabe, die ihnen übertragen ist, zurücktreten zu lassen. So kann sich auch bei uns — wie in der großen Demokratie der Vereinigten Staaten von Amerika — das System der „checks“ — der Gegenwirkungen — ergeben, das sich dann im Resultat der Gesetzgebung günstig auswirkt.

Es ist von meinen Herren Vorgängern wiederholt darauf hingewiesen worden, daß auch der Bundesrat an seinem Teil sich bemühen werde, die **Flut der Gesetze und Verordnungen** einzudämmen und dem deutschen Übel des **Perfektionismus** zu Leibe zu gehen — denn man braucht ja nicht alles und noch dazu von Bundes wegen zu regeln. Ich bin überzeugt, daß auch im kommenden Jahr der Bundesrat in diesen Bemühungen fortfahren wird. Er wird jedes Gesetz und jede Verordnung daraufhin prüfen, ob sie notwendig sind. Es kann ja manchmal auch geraten sein, eine bewährte Einrichtung einstweilen zu erhalten, anstatt ihr vorzeitig eine **neue Struktur** zu geben. Dafür kann der Gesetzgeber seine ganze Kraft dann desto stärker auf wirklich aktuelle Probleme konzentrieren. So wird — um nur das wesentlichste Beispiel zu nennen — gewiß auch der Bundesrat sich der berechtigten Forderung nach einer **Rentenreform** und ihrer sachkundigen Verwirklichung tatkräftig annehmen.

Es bleibt mir zum Schluß noch zweier Tatsachen Erwähnung zu tun, die wir alle sicher als in einem gewissen inneren Zusammenhang stehend empfinden.

Das ist zunächst der **Eintritt des Saarlandes** in unseren Kreis, der sich zu Anfang des Jahres 1957 vollziehen wird und den wir herzlich begrüßen.

Und das ist weiter der von meinem Herrn Vorgänger bereits bekanntgegebene Wille des Bundesrates, in Zukunft seine **Sitzungen** häufiger als bisher in **Berlin** abzuhalten.

Es würde sicher zu weit gehen und hieße andererseits eine Selbstverständlichkeit dramatisieren, wenn wir jetzt etwa sagen wollten: Nun, da wir im Westen das Verhältnis zu unseren alten Nachbarn auf eine dauernde Grundlage des Friedens gestellt haben, wenden wir den **Blick** entschlossen **nach Osten**. So einfach liegen die Dinge für uns nicht. Wir wollen uns über die Problematik unserer Mittellage, über die Arbeit, die Geduld und die Zeit, die nötig sein werden, auch mit den Nachbarn im Osten und Südosten zu einer neuen Lebensordnung zu kommen, keinen falschen Einschätzungen hingeben. In der Politik muß man die Schwierigkeiten sehen, mit denen man zu tun hat; nur dann findet man den richtigen Weg, sie zu überwinden. Wir wissen aber, daß das Leben nicht stillsteht und daß im Wandel der Verhältnisse — und wieviel haben wir davon in den letzten Jahren und Monaten schon erlebt — allmählich sich die **Konturen eines neuen modus vivendi auch in Ost- und Südosteuropa** abzeichnen, und damit ist der Anfang gemacht, daß eine wesentliche Voraussetzung für die Lösung auch der deutschen Frage erfüllt wird. Durch temporäre Rückschläge, die immer eintreten können, dürfen wir uns nicht entmutigen lassen. Wir an unserem Teil, unsere ganze Bundesrepublik und ihre Bewohner, müssen vielmehr jetzt alles tun, um die erleichterten Lebens- und Verkehrsbedingungen der sowjetischen Besatzungszone zu nutzen, um den **Zusammenhalt mit unseren deutschen Landsleuten jenseits der Elbe und in Mitteldeutschland** zu pflegen und zu festigen, damit im täglichen Leben, im Leben unseres Volkes diese Trennung durch den sogen. Eisernen Vorhang langsam „niedergelebt“ wird, wie die Engländer es nennen, und wir wieder ein Volk sind. Die entsprechende politische Ordnung werden wir uns dann zu gegebener Zeit auch schon schaffen.

(A) Ich schließe mit dem nochmaligen Wunsch auf gute Zusammenarbeit mit dem Bundestag wie vor allem mit der Bundesregierung, deren Vertreter wir in Ihnen, Herr von Merkatz, heute besonders herzlich hier begrüßen. Sie sind mit Ihren Herren und Ihrem Ministerium auch unser bewährter Sachwalter im Kabinett, und ich benutze gern diese Gelegenheit, Ihnen für Ihre vielfältigen persönlichen Bemühungen den Dank des Bundesrates zum Ausdruck zu bringen. Ich darf daher jetzt auch Ihnen, dem Minister für Angelegenheiten des Bundesrates, als erstem in unserer neuen Arbeitsperiode das Wort erteilen.

Dr. von MERKATZ, Bundesminister für Angelegenheiten des Bundesrates: Herr Präsident! Meine Herren! Ich darf Ihnen, Herr Präsident, zugleich im Namen der Bundesregierung, zur Übernahme Ihres hohen Amtes meine besten Wünsche aussprechen und damit den Dank verbinden für Ihren Amtsvorgänger, Herrn Ministerpräsidenten von Hassel, der gleich allen bisherigen Präsidenten des Hohen Hauses zur weiteren Ausbildung der Tradition des Bundesrates beigetragen hat. Mit dieser Tradition meine ich vornehmlich die von hochwertiger Sachlichkeit bestimmte Arbeit, die das föderative Organ seit der alten Reichsverfassung über die Verfassung von Weimar schon immer ausgezeichnet hat. Sie, Herr Präsident, haben bereits die Koordinierungsverhandlungen hervorgehoben, an denen Ihr Herr Amtsvorgänger so erfolgreich mitgewirkt hat. Sie erscheinen auch mir als eine der wichtigsten Aufgaben des Bundesratspräsidenten, um bei weitgehenden Meinungsverschiedenheiten eine grundsätzliche Klärung über wesentliche Dinge herbeizuführen und so den Weg zu einer praktisch brauchbaren gesetzlichen Lösung aufzuzeigen. Den Kritikern am föderalen Aufbau unseres Staates kann nicht oft genug angeraten werden, daß sie sich der gewiß schwierigeren Aufgabe unterziehen möchten, mit Anregungen und Verbesserungsvorschlägen innerhalb des nun einmal vom Grundgesetz abgesteckten Rahmens zu bleiben, anstatt immer nur einer radikalen Grundgesetzänderung das Wort zu reden. Es liegt in der Natur der Sache, daß zwischen der Einheit des Bundes und der Mannigfaltigkeit der Bundesländer auch Spannungen auftreten. Die hohe Kunst besteht nun darin, diese Spannungen in immer neuen Entscheidungen zum Wohle des Ganzen fruchtbar auszugleichen. Diese Polarität ist Kennzeichen unserer Staatsgeschichte, und deshalb ist sie von den Verfassern des Grundgesetzes bewußt übernommen worden. An uns liegt es, hieraus das Beste zu machen.

Als Vertreter des altherwürdigen Stadtstaates Hamburg bringen Sie, Herr Präsident, für Ihr hohes Amt die besten Voraussetzungen mit. Seien Sie überzeugt, daß ich Sie dabei tatkräftig unterstützen werde. Ich tue das um so freudwilliger, als unsere Auffassungen weitgehend übereinstimmen.

Ich betrachte es als meine besondere Aufgabe, nicht nur die Anliegen der Bundesregierung gegenüber dem Bundesrat, sondern vor allem auch die Anliegen des Bundesrates und damit der Bundesländer innerhalb der Bundesregierung wahrzunehmen und den Bundesrat über die Geschäfte der Bundesregierung auf dem laufenden zu halten. Es ist mir ein Bedürfnis, bei dieser Gelegenheit ausdrücklich zu danken für die vertrauensvolle und be-

währte Zusammenarbeit, die mich in meiner Tätigkeit auch mit den Bevollmächtigten der Bundesländer verbindet.

Eine Fülle von Arbeit wird gerade im letzten Jahr vor der Neuwahl des Bundestages in Ihre Amtszeit fallen. Sie haben schon die wichtigsten Gesetzesvorhaben erwähnt. Lassen Sie mich zum Schluß noch zwei Dinge von Bedeutung unterstreichen. Da ist einmal die Rückgliederung der Saar. Jeder von uns empfindet die große politische Bedeutung und weiß, daß die Rückgliederung die Hoffnung für unsere Landsleute in der Zone bedeutet. Wir können und wollen diese Hoffnung dadurch stärken, daß wir bei der Rückgliederung großzügig verfahren und dadurch einen staatspolitischen Weitblick zeigen.

Zum anderen meine ich die Bundestagswahl. Erfahrungsgemäß wachsen die parteipolitischen Spannungen im Wahljahr mehr und mehr. Hier wird sich der Bundesrat als das klärende und versachlichende Element zu erweisen und seine größere Objektivität gegenüber der Parteipolitik zu gewährleisten haben. Daß ihm dies — wie bisher — unter Ihrer Präsidentschaft gelingt, ist meine feste Überzeugung.

Präsident Dr. SIEVEKING: Ich danke dem Herrn Bundesminister herzlich für seine Worte und hoffe, daß wir in ein Jahr guter Zusammenarbeit hineingehen.

Wir treten nun in die Tagesordnung ein. Der Bericht über die 162. Sitzung liegt Ihnen gedruckt vor. Ich stelle fest, daß keine Einwendungen gegen ihn erhoben werden. Der Sitzungsbericht ist damit genehmigt.

Der Herr Ministerpräsident des Landes Rheinland-Pfalz hat mir mit Schreiben vom 27. September 1956 mitgeteilt, daß die Landesregierung von Rheinland-Pfalz die Ernennung des Herrn Ministers für Unterricht und Kultus Dr. Eduard Orth zum stellvertretenden Mitglied des Bundesrates beschlossen hat.

Weiter habe ich gemäß § 2 Abs. 2 unserer Geschäftsordnung bekanntzugeben, daß nach Mitteilung des Herrn hessischen Bevollmächtigten vom 4. Oktober 1956 mit Beschluß der hessischen Landesregierung Herr Staatsminister Dr. Wilhelm Conrad zum Mitglied des Bundesrates ernannt worden ist. Ich freue mich, Sie, Herr Dr. Conrad, heute im Namen des ganzen Bundesrates in unserer Mitte willkommen heißen zu dürfen und verbinde damit meine besten Wünsche für Ihre künftige Tätigkeit in diesem Hause. Die Würdigung der Verdienste Ihres Herrn Vorgängers darf ich mir noch für eine andere Gelegenheit vorbehalten.

Die Punkte 20, 49 und 52

Verordnung über amtlich anerkannte Sachverständige und amtlich anerkannte Prüfer für den Kraftfahrzeugverkehr (Kraftfahrtsachverständigen-Verordnung),

Gesetz über die Einschränkung von Grundeigentum für die militärische Verteidigung (Schutzbereichsgesetz)

und

Zweites Gesetz zur Änderung des Kriegsgefangenenentschädigungsgesetzes

werden im allgemeinen Einvernehmen von der Tagesordnung abgesetzt.

- (A) Die Punkte 17, 32 und 33 werden heute nachmittag behandelt.

Ich rufe Punkt 1 der Tagesordnung auf:

Bundesleistungsgesetz (BR-Drucks. Nr. 360/56)

Abgeordneter **SEIDL** (Dorfen), Berichterstatter: Herr Präsident! Meine Herren! Das vom Deutschen Bundestag in seiner Sitzung vom 15. Juli 1956 angenommene Bundesleistungsgesetz hat nicht die Zustimmung des Bundesrates gefunden. Er hat vielmehr am 20. Juli 1956 die Anrufung des Vermittlungsausschusses beschlossen mit dem Ziele, das Gesetz in drei Punkten zu ändern.

Als erstes wurde eine Neufassung des § 5 Abs. 1 begehrt. Es geht dabei darum, ob die Anforderungsbehörden, die in der Hauptsache Behörden der Länder sind, durch eine vom Bund zu erlassende Rechtsverordnung einheitlich für das Bundesgebiet bestimmt werden sollen oder ob diese **Bestimmung der Anforderungsbehörden** durch Verordnungen der verschiedenen Länder erfolgen soll. Das erste steht in dem vom Bundestag angenommenen Gesetz, und das zweite war das Begehren des Bundesrates. Kein Streit besteht darüber, ob die eine oder die andere Lösung verfassungsmäßig zulässig ist.

Grundsätzlich ist der Standpunkt in der Begründung des Anrufungsbegehrens des Bundesrates anzuerkennen, daß die Einrichtung der Behörden Ländersache ist und daß deshalb auch die Verordnungen, die zu ihrer Errichtung führen, durch die Länder zu erlassen sind. Nach Auffassung des Vermittlungsausschusses sprechen aber bei diesem Gesetz Gründe der Zweckmäßigkeit und vor allem der leichteren Handhabung durch die Verwaltung

- (B) mehr für den Erlaß einer einheitlichen Verordnung durch den Bund.

Die Bedarfsträger hätten es zunächst mit wohl 10 verschiedenen Verordnungen zu tun. Es wäre zudem möglich, daß in den einzelnen Ländern jeweils andere Behörden bestimmt würden. Dazu kommt, daß in diesen Verordnungen auch die Gegenstände, die der Anforderung unterliegen, bestimmt werden müssen und so auch hier eine unterschiedliche Regelung in den verschiedenen Ländern möglich wäre. Außerdem käme zu den 10 Verordnungen der Länder noch eine elfte des Bundes, in der die Behörden für die Anforderung von See- oder Binnenschiffen oder Luftfahrzeugen und wohl auch für Einrichtungen des Funk-, Fernschreib- und Fernsprechwesens bestimmt werden müßten. Dies alles würde die Arbeit der Stellen, die sich an die Anforderungsbehörden zu wenden haben, sehr erschweren.

Dem selbstverständlich anzuerkennenden Bedürfnis der Länder, bei der Bestimmung der Anforderungsbehörden, die ja in der Hauptsache ihre eigenen Behörden sind, mitzusprechen, ist dadurch Rechnung getragen, daß diese **Verordnung der Zustimmung des Bundesrates** bedarf. Damit sind die Länder auch davor geschützt, daß etwa eine zentrale Bundesanforderungsbehörde gegen ihren Willen gebildet würde, was ja auch, soweit zu sehen ist, nicht vorgesehen ist, oder daß in den Ländern nicht genehme Stellen als Behörden bestimmt würden. Um klarzustellen, daß alle im § 5 Abs. 1 genannten Verordnungen der Zustimmung des Bundesrates bedürfen, ist dies in dem letzten Satz des § 5 Abs. 1 ausdrücklich gesagt, der ent-

sprechend neugefaßt worden ist. Mit Ausnahme dieser letzten Neufassung soll im übrigen nach Vorschlag des Vermittlungsausschusses die Fassung des vom Bundestag angenommenen Gesetzes aufrechterhalten bleiben.

Der zweite Anrufungsgrund bezog sich auf eine Verdeutlichung. Weil in anderen Bestimmungen dieses Gesetzes jeweils erwähnt ist, daß die Verordnung mit Zustimmung des Bundesrates zu erlassen ist, sollte dies auch in § 6 dieses Gesetzes besonders gesagt werden.

Der dritte Anrufungsgrund zielte ebenfalls auf eine Verdeutlichung ab. Im § 95 soll wegen der inzwischen abgelaufenen Zeit eine Änderung des Datums erfolgen.

Der Bundestag hat in seiner Sitzung vom 27. September 1956 das Gesetz in der vom Vermittlungsausschuß vorgeschlagenen Fassung angenommen.

Namens des Vermittlungsausschusses habe ich die Ehre, auch Sie zu bitten, dem Vorschlag des Vermittlungsausschusses und dem Gesetz im ganzen in seiner nunmehrigen Fassung Ihre Zustimmung zu geben.

Präsident **Dr. SIEVEKING**: Ich danke dem Herrn Abgeordneten für seine Berichterstattung. Darf ich fragen, ob das Wort gewünscht wird? — Das ist nicht der Fall. Ich darf dann feststellen, daß der Bundesrat beschlossen hat, dem **Bundesleistungsgesetz** gemäß Art. 84 Abs. 1 und 5 und Art. 87 b Abs. 2 GG zuzustimmen.

Ergänzend darf ich Sie dahin unterrichten, daß mich der Herr Bundesminister des Innern in einem Schreiben vom 8. September 1956 gemäß § 52 Abs 4 der Gemeinsamen Geschäftsordnung II der Bundesministerien darum gebeten hat, der Berichtigung einiger Druckfehler und offensichtlicher Unrichtigkeiten zuzustimmen, die in der dem Bundesrat vorgelegten Fassung des Bundesleistungsgesetzes enthalten sind. Der erbetenen Berichtigung habe ich nach entsprechender Überprüfung zustimmen können. Ich habe veranlaßt, daß den Ländern eine Abschrift dieses Schreibens zugeleitet wird.

Ich rufe dann auf die Punkte 2, 3, 4 und 5:

Gesetz zur Änderung des Einkommensteuergesetzes und des Körperschaftsteuergesetzes (BR-Drucks. Nr. 361/56)

Zweites Gesetz zur Änderung des Notopfergesetzes (BR-Drucks. Nr. 362/56)

Gesetz zur Änderung des Umsatzsteuergesetzes (BR-Drucks. Nr. 363/56)

Gesetz zur Änderung des Gewerbesteuergesetzes (BR-Drucks. Nr. 349/56)

Ich darf annehmen, daß der Herr Berichterstatter zu allen Punkten das Wort nehmen wird.

Dr. FRANK (Baden-Württemberg), Berichterstatter: Herr Präsident! Meine Herren! Der Bundesrat hatte in seiner 162. Sitzung am 20. Juli 1956 wegen des Gesetzes zur Änderung des Einkommensteuergesetzes und des Körperschaftsteuergesetzes, des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Notopfergesetzes, des Gesetzes zur Änderung des Umsatzsteuergesetzes und wegen des Gesetzes zur Änderung des Gewerbesteuergesetzes den Vermittlungsausschuß angerufen. Der Vermittlungsausschuß ist

(A) am 14. September zur Beratung zusammengetreten. Im Gegensatz zu früheren Beratungen auf dem Gebiet des Finanzwesens kam der Ausschuss schon in einer Sitzung zu Einigungsvorschlägen. Die Ergebnisse seiner Bemühungen liegen Ihnen in den Anlagen der BR-Drucks. Nrn. 361 bis 363/56 und der BR-Drucks. Nr. 349/56 vor. Da auch nach Auffassung des Vermittlungsausschusses die erwähnten Steuergesetze finanzpolitisch und haushaltswirtschaftlich als eine Einheit zu betrachten sind, darf ich Ihnen — auch dem Wunsch des Herrn Präsidenten entsprechend — über alle vier Gesetze zusammenhängend berichten.

Bei der Einkommensteuer wollte der Bundesrat an Stelle der Tarifsenkung eine zeitlich unbegrenzte **Streichung des Notopfers Berlin** für natürliche Personen, da sich das Notopfer für den Steuerpflichtigen wie ein Zuschlag zur Einkommensteuer auswirkt. Dadurch sollte — abgesehen von den haushaltsmäßigen Auswirkungen, auf die ich noch besonders zu sprechen komme — in erster Linie eine ganz wesentliche steuerliche Vereinfachung sowohl für die Finanzämter und Oberfinanzdirektionen wie für die Lohnbüros der Arbeitgeber erreicht, zugleich aber auch eine sozial wirksamere Entlastung der unteren und mittleren Einkommensstufen angestrebt werden. Der Vermittlungsausschuss hat sich diesen Argumenten angeschlossen und deshalb vorgeschlagen, die Artikel 2 bis 4 des Gesetzesbeschlusses des Bundestags, die die Tarifsenkung enthalten, zu streichen.

Ich komme zu dem viel umstrittenen Problem der sogenannten **Haushaltsbesteuerung der Ehegatten**, das auch in den Beratungen der Bundestagsfraktionen nach der Abstimmung über die Vorschläge des Vermittlungsausschusses eine erhebliche Rolle gespielt hat. Hier bezieht sich das Begehren des Bundesrats nur auf das in § 26 Abs. 3 Satz 2

(B) des Einkommensteuergesetzes vorgesehene **Wahlrecht** der Ehegatten, an Stelle der nach § 26 Abs. 3 Satz 1 des Einkommensteuergesetzes bei der Zusammenveranlagung ausscheidenden Einkünfte der Ehefrau aus selbständiger Arbeit oder aus Lohnarbeit in einem fremden Betrieb die entsprechenden Einkünfte des Ehemannes ausscheiden zu lassen, wenn diese niedriger sind, und ferner auf das in § 39 a Abs. 3 Ziff. 1 des Einkommensteuergesetzes in der Fassung des Gesetzesbeschlusses des Bundestags vom 5. Juli 1956 vorgesehene **Wahlrecht** des Ehegatten, an Stelle der Ehefrau den Ehemann nach Steuerklasse I und dann an Stelle des Ehemanns die Ehefrau nach der familiengerechten Steuerklasse zur Lohnsteuer heranziehen zu lassen. Die weiter vorgeschlagene Änderung der Fassung des neu einzufügenden § 26 Abs. 5 und des § 32 a des Einkommensteuergesetzes zieht lediglich die erforderlichen redaktionellen Folgerungen aus dem vorgeschlagenen Wegfall der genannten Wahlrechte. Diese Wahlrechte haben zu einer erheblichen Unsicherheit bei der Veranlagung und auch beim Steuerabzug in den Lohnbüros geführt. Sie haben eine bedeutende Komplizierung für die Steuerverwaltung zur Folge. Sie bringen auch für den Steuerpflichtigen keine entscheidende Verschlechterung seiner Rechtslage, da ihm nach § 26 Abs. 3 Satz 3 des Einkommensteuergesetzes ja immer noch das Recht bleibt, eine steuerliche Behandlung zu erwirken, die ihn nicht schlechter stellt, als wenn eine Zusammenveranlagung erfolgte. Der Vermittlungsausschuss hat sich nach eingehender Erwägung des Für und Wider dieser

(C) Frage des Wahlrechts diese Überlegungen zu eigen gemacht und schlägt Ihnen vor, die genannten Wahlrechte in § 26 Abs. 3 Satz 2 und § 39 a Abs. 3 Ziff. 1 des Einkommensteuergesetzes wegfällen zu lassen und die §§ 26, 32 a und 39 a des Einkommensteuergesetzes dementsprechend redaktionell zu ändern.

Eine weitere wichtige Frage ist die der Freibeträge für das erste und zweite Kind. Das zur Zeit geltende Recht sieht an **Freibeträgen für das erste und zweite Kind** je 720 DM, für das dritte und die folgenden Kinder je 1680 DM vor. Der Gesetzesbeschluss des Bundestags erhöhte den Freibetrag für das zweite Kind auf 1440 DM. Der Bundesrat wollte den Freibetrag für das zweite Kind auf 1080 DM herabsetzen, weil sich hierbei eine angemessenere Staffelung zwischen den Freibeträgen für das erste und das dritte Kind ergäbe. Der Vermittlungsausschuss hat sich diesem Argument des Bundesrats nicht angeschlossen. Er hat vielmehr den Gesetzesbeschluss des Bundestags vom 5. Juli 1956 zu dieser Frage bestätigt. Aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung soll jedoch diese Bestimmung erst vom Kalenderjahre 1957 an gelten.

Für die Abgrenzung der gesetzlichen Merkmale für die steuerlich verschieden zu behandelnde landwirtschaftliche und gewerbliche **Tierhaltung** verlangt der Bundesrat, daß die bei der jeweils letzten Einheitsbewertung erfolgte Festlegung ohne Rücksicht auf die wirtschaftliche Gebahrung des Steuerpflichtigen während des Ganzen, unter Umständen viele Jahre dauernden Feststellungszeitraums auch für die Einkommensteuer Geltung haben solle. Der Vermittlungsausschuss folgte in dieser Frage den Wünschen des Bundesrats nicht, da der Herr Bundesfinanzminister in Aussicht stellte, eine dem Anrufungsbegehren des Bundesrats entsprechende Regelung in den Richtlinien zu treffen. (D)

Was nun im einzelnen die außerordentlich bedeutsame Frage des **Notopfers Berlin** anlangt, so hat der Bundesrat beantragt, dem Gesetz die Fassung des von ihm am 15. Juni 1956 beschlossenen Initiativgesetzentwurfs zu geben, d. h. das Notopfer Berlin für natürliche Personen ohne zeitliche Beschränkung zu beseitigen und dafür — wie bereits eingangs erwähnt — auf die Tarifsenkung bei der Einkommensteuer zu verzichten. Der Gesetzesbeschluss des Bundestags hatte lediglich die Befreiung der kleineren Einkommensstufen vom Notopfer Berlin in Aussicht genommen; bei Ledigen beispielsweise bis zu einem Arbeitslohn von rd. 3300 DM jährlich oder 275 DM monatlich. Da das Vorliegen dieser Voraussetzungen in einer großen Zahl von Einzelfällen an Hand der Unterlagen geprüft werden müßte, würde sich kaum eine nennenswerte Verwaltungsvereinfachung ergeben. Der Vermittlungsausschuss folgt in dieser Frage dem Bundesrat und schlägt Ihnen vor, die Fassung seines Initiativgesetzentwurfs zu übernehmen. Einer Anregung des Herrn Bundesfinanzministers, den Wegfall des Notopfers Berlin für natürliche Personen zeitlich zu begrenzen, konnte sich der Vermittlungsausschuss aus verschiedenen wichtigen finanz- und steuerpolitischen Gründen, vor allem aber auch im Hinblick auf die Neufassung des Art. 106 GG, nicht anschließen.

Zur **Umsatzsteuer** sah der Gesetzesbeschluss des Bundestags vor, daß die Steuer bei Unternehmern, deren Gesamtumsatz im vorangegangenen Jahr

- (A) 300 000 DM nicht überstiegen hat, für höchstens 42 000 DM des Umsatzes nur in Höhe von 3 % erhoben, also praktisch gegenüber bisher um 1 %, höchstens aber um 420 DM jährlich ermäßigt wird. Der Bundesrat wandte sich gegen diese Art der Steuersenkung unter anderem auch deshalb, weil sie der Systematik des Umsatzsteuerrechts widerspricht und eine zusätzliche Belastung der Steuerverwaltung zur Folge hätte. Sie ist auch aus Kreisen der Steuerpflichtigen als unzureichend oder als unzulänglich kritisiert worden, unter anderem auch aus Kreisen des Anwaltsberufs, weil die offene Überwälzung der Steuer in ihrer verschiedenen Höhe auf den Gebührenrechnungen die Umsatzverhältnisse der Anwälte offenlegen würde. Der Vermittlungsausschuß anerkannte — was ich besonders hervorheben möchte — grundsätzlich die mittelstandspolitische Bedeutung der vom Bundestag beschlossenen Umsatzsteuersenkung, jedoch entschloß er sich zu einer systematisch nach anderer Richtung gehenden Lösung. Der Einigungsvorschlag sieht die Schaffung eines neuen § 7 a des Umsatzsteuergesetzes vor, nach dem Unternehmer, deren Gesamtumsatz im laufenden Kalenderjahr 80 000 DM nicht übersteigt, von ihren steuerpflichtigen Umsätzen einen steuerfreien Betrag von 8000 DM absetzen können. Falls die Umsätze des Unternehmers verschiedenen Steuersätzen unterliegen, ist der Abzug von denjenigen Umsätzen vorzunehmen, die dem höchsten Steuersatz unterliegen. Diese Regelung bedeutet für den Steuerpflichtigen die Einsparung von im Höchstfall 320 DM jährlich. Sie kommt nur Unternehmen zugute, deren Gesamtumsatz 80 000 DM jährlich nicht übersteigt, dafür aber schon kleinen und kleinsten Unternehmen in vollem Ausmaß, wenn ihr Umsatz 8000 DM jährlich gerade erreicht. Sie bringt dadurch eine wirksamere Entlastung besonders des kleineren Mittelstandes als der Gesetzesbeschluß des Bundestags vom 5. Juli 1956, bei dem die Steuerermäßigung bei 8000 DM Jahresumsatz beispielsweise nur 80 DM betragen würde. Sie erscheint ferner geeignet, das oft auf dem Land zu beobachtende Mißverhältnis zwischen steuerpflichtigen kleinen Gewerbetreibenden und steuerfreien Landwirten zu beseitigen. Sie bringt schließlich — vor allem in ländlichen Bezirken — eine nicht unbedeutende Einsparung an Verwaltungsarbeit, ohne im übrigen — darauf haben gerade die Vertreter der Landwirtschaft großen Wert gelegt — das System der Umsatzsteuer als einer Verbrauchssteuer entscheidend zu berühren.

Neben diesen steuersystematischen Überlegungen und dem Erfordernis, das Steuerrecht und damit die Steuerverwaltung zu vereinfachen und nicht noch mehr zu komplizieren, führten hauswirtschaftliche Notwendigkeiten zu der Ihnen jetzt vorliegenden Kompromißlösung. Der Vermittlungsausschuß stand vor der schwierigen Aufgabe, auf der einen Seite dem Steuerzahler die erstrebte wirksame Entlastung zuteil werden zu lassen, gleichzeitig aber auf der anderen Seite die Aufgabe zu lösen, jedem beteiligten Partner — dem Bund, den Ländern und den Gemeinden — jeweils das angemessene Opfer aufzuerlegen, ohne ihn zu überlasten.

Damit stand der Ausschuß wieder mitten in der Erörterung all der Fragen, die dem Hohen Haus aus den jährlichen Auseinandersetzungen über die Inanspruchnahme der Einkommen- und Körperschaftsteuer durch den Bund und zuletzt aus den

langwierigen Beratungen zur Finanzreform zur Genüge bekannt sind. Ich brauche nur stichwortartig die einzelnen Themen anzudeuten, die Gegenstand der Erörterungen im Vermittlungsausschuß waren: die gegenwärtige und zukünftige Haushaltslage des Bundes, der Länder und der Gemeinden, die Frage der Steuerschätzungen und die Wirtschaftskonjunktur, die Kassenreserven des Bundes und die Kassenlage der Länder, die Unterscheidung von vermögenswirksamen und vermögensunwirksamen Ausgaben und die damit zusammenhängende Frage der Zwangsläufigkeit der Ausgaben, die Entwicklung der Verschuldung bei den Ländern, die unterschiedliche Deckung des außerordentlichen Haushalts beim Bund und den Ländern, die Entwicklung einzelner spezieller Ausgaben, das Verhältnis des Steuerausfalls bei den verschiedenen Vorschlägen im Verhältnis zum Haushaltsvolumen von Bund und Ländern, die hauswirtschaftliche Bedeutung der Einkommen- und Körperschaftsteuer im Steuersystem von Bund und Ländern usw. Es hat nicht an ersten Hinweisen des Herrn Bundesfinanzministers während der Beratungen gefehlt, der auf die Folgen für den Haushalt 1957 und die Verpflichtung zum Haushaltsausgleich aufmerksam gemacht hat. Wie bei den Auseinandersetzungen in den vergangenen Jahren stand auch jetzt wieder Auffassung gegen Auffassung über die Tragbarkeit der Steuerausfälle, ein Gegensatz, der nach dem ganzen Verlauf der Aussprache nicht ohne weiteres einen Gegensatz von Bundestag und Bundesrat bedeutet hat.

Der Vermittlungsausschuß bemühte sich um eine Orientierung an den zahlenmäßigen Auswirkungen der Steuersenkung an Hand einer Übersicht, die der Herr Bundesfinanzminister in der Sitzung übergeben hat. Danach ist der Steuerausfall — unter Berücksichtigung der Mehreinnahmen als Folge der Steuersenkung — nach den Beschlüssen des Bundestags vom 5. Juni 1956 auf 2795 Millionen DM geschätzt worden, wovon 1126 Millionen DM auf den Bund, 1282 Millionen DM auf die Länder und 387 Millionen auf die Gemeinden entfallen. Die Schätzungen beziehen sich — worauf ich besonders hinweisen möchte — auf zwölf Monate und beruhen auf den Wirtschaftstatbeständen des Jahres 1956.

Die Länder haben insbesondere mit Rücksicht auf diese nach ihrer Auffassung nicht tragbare Mehrbelastung wegen aller vier Steuergesetze den Vermittlungsausschuß angerufen. Zugleich sollte damit erreicht werden, daß alle vier Gesetze einheitlich behandelt und aufeinander abgestimmt werden, was leider in der Diskussion, die dem Beschluß des Bundesrats vom Juli in der Öffentlichkeit gefolgt ist, nicht genügend beachtet wurde. An Stelle der Tarifsenkung bei der Einkommensteuer sollte daher nach ihrer Auffassung der unbefristete Wegfall des Notopfers Berlin für natürliche Personen treten. Gleichzeitig aber war der Bundesrat dafür, zur Schonung des Bundeshaushalts von einer Senkung der Umsatzsteuer abzusehen. Ebenfalls aus hauswirtschaftlichen Erwägungen hatte sich der Bundesrat bei der Gewerbesteuer nur für eine Anhebung des Freibetrages auf 2000 DM — statt, wie vom Bundestag beschlossen, 2400 DM — und für eine entsprechende Staffelung ausgesprochen. Nach den Beschlüssen des Bundesrats vom 20. Juli 1956 sollte die Steuersenkung den Bund mit 1467 Millionen DM, die Länder mit 753

(A) **Millionen DM und die Gemeinden mit 315 Millionen DM belasten.**

Wie bereits erwähnt, hat sich der Vermittlungsausschuß an Stelle der Tarifsenkung für den totalen Wegfall des Notopfers Berlin für natürliche Personen ausgesprochen. In diesem Zusammenhang ist die Frage, die auch schon in den Vorverhandlungen eine Rolle gespielt hat, ob die Länder bereit seien, einen Teil des Ausfalls beim Notopfer Berlin in Höhe von je 240 Millionen DM in den Jahren 1957 und 1958 nach dem Finanzausgleichsschlüssel zu übernehmen, verneinend beantwortet worden. Gegen einen solchen „Matrikularbeitrag“ sind neben verfassungsrechtlichen Bedenken die Gründe geltend gemacht worden, die allgemein schon gegen eine stärkere Beteiligung der Länder an den finanziellen Auswirkungen der Steuersenkung vorgebracht worden sind.

Bei der Umsatzsteuer war mit ausschlaggebend für den jetzigen Einigungsvorschlag der Zwang, den Steuerausfall, der ja den Bundeshaushalt allein trifft, in vertretbaren Grenzen zu halten. Der Bundesfinanzminister schätzt den Ausfall auf 300 Millionen DM gegenüber 360 Millionen DM nach dem Gesetzesbeschluß des Bundestags.

Damit, meine Herren, komme ich zu dem letzten Punkt, zur Frage der **Gewerbsteuersenkung**. Sie hängt mit der Novelle zum Umsatzsteuergesetz eng zusammen. Rechtlich werden von den finanziellen Auswirkungen zwar nur die Gemeinden betroffen, de facto und mittelbar auch die Länder, die sich um die Finanzlage der kleineren und mittleren Gemeinden, vor allem der finanzschwachen Gemeinden, laufend bemühen müssen. Der Ausschuß hat bei seinen Beratungen diesen Zusammenhang berücksichtigt. Er war sich bei seinem Vermittlungsvorschlag darüber einig, daß sich auch die Gemeinden an der allgemeinen Steuersenkung beteiligen müssen. Ausschlaggebend für die Bemessung des Freibetrags war für den Ausschuß die im Vergleich zum Bundestagsbeschluß geringere Senkung der Umsatzsteuer und die mögliche mittelbare Belastung der Länder. Unter diesem haushaltswirtschaftlichen Aspekt entschloß sich der Vermittlungsausschuß, den Freibetrag und die Staffelbeträge bei 2400 DM zu belassen, zugleich als Äquivalent für die vom Ausschuß vorgeschlagene stärkere Belastung des Bundeshaushalts durch die Beseitigung des Notopfers Berlin für natürliche Personen. Für die Gemeinden wird der Ausfall um 85 Millionen DM höher geschätzt als nach dem Vorschlag des Bundesrats vom 20. Juli 1956.

So ergibt sich insgesamt nach dem Steuerkompromiß des Vermittlungsausschusses für zwölf Monate eine **Entlastung des Steuerzahlers von jährlich 2921 Millionen DM**. Davon beträgt die **Belastung des Bundeshaushalts 1767 Millionen DM**, die der **Länderhaushalte insgesamt 754 Millionen DM** und die der **Gemeindehaushalte insgesamt 400 Millionen DM**.

Der Ausschuß hat in seinen Verhandlungen alle vier Gesetze finanzpolitisch und haushaltswirtschaftlich als Einheit behandelt. Mit Rücksicht auf diese Einheit hat der Vermittlungsausschuß gemäß § 10 Abs. 3 Satz 1 seiner Geschäftsordnung beschlossen, daß im Deutschen Bundestag über die Einigungsvorschläge gemeinsam abzustimmen ist. Dies ist in der Sitzung des Deutschen Bundestags vom 27. September 1956 geschehen. Der Bundestag

hat die Einigungsvorschläge gebilligt und die Gesetze entsprechend geändert. (C)

Namens des Vermittlungsausschusses bitte ich, dem Gesetz zur Änderung des Einkommensteuergesetzes und Körperschaftsteuergesetzes in der Fassung der Anlage zur BR-Drucks. Nr. 361/56 und dem Gesetz zur Änderung des Gewerbesteuergesetzes in der Fassung der BR-Drucks. Nr. 345/56 zuzustimmen, bei dem Zweiten Gesetz zur Änderung des Notopfergesetzes in der Fassung der Anlage zu BR-Drucks. Nr. 362/56 und beim Gesetz zur Änderung des Umsatzsteuergesetzes in der Fassung der Anlage zu BR-Drucks. Nr. 363/56 keinen Einspruch einzulegen. Entsprechend dem Verfahren des Deutschen Bundestages bitte ich, über diesen Antrag gemeinsam abzustimmen.

Präsident Dr. SIEVEKING: Ich danke dem Herrn Berichterstatter, Minister Dr. Frank, für seine Ausführungen. Meine Herren, Sie haben die Anträge gehört. Wird das Wort dazu gewünscht? — Das ist nicht der Fall. Dann kommen wir zur Abstimmung.

Ich rufe auf das **Gesetz zur Änderung des Einkommensteuergesetzes und des Körperschaftsteuergesetzes** in der vom Deutschen Bundestag am 27. September 1956 verabschiedeten Fassung. Wer diesem Gesetz zustimmt, den bitte ich, eine Hand zu erheben. — Das ist die **Mehrheit**.

Ich rufe auf das **Zweite Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Erhebung einer Abgabe „Notopfer Berlin“**. Wer diesem Gesetz zustimmt, den bitte ich, eine Hand zu erheben. — Das ist **einstimmig beschlossen**. Damit betrachtet der Bundesrat seinen am 15. Juni ds. Js. beschlossenen Initiativgesetzentwurf zur Änderung des Gesetzes zur Erhebung einer Abgabe des Notopfers Berlin als erledigt. (D)

Ich rufe auf das **Siebente Gesetz zur Änderung des Umsatzsteuergesetzes**. Ich nehme an, daß gegen dieses Gesetz **kein Einspruch** eingelegt werden soll. Damit ist auch dieses Gesetz vom Bundesrat verabschiedet.

Ich rufe auf das **Gesetz zur Änderung des Gewerbesteuergesetzes**. Wer diesem Gesetz gemäß Art. 105 Abs. 3 GG zustimmt, den bitte ich, eine Hand zu erheben. — **Einstimmig!** Damit ist auch dieses Gesetz **angenommen**.

Ich schlage vor, Punkt 6, Entwurf eines Gesetzes über die Deutsche Bundesbank, noch zurückzustellen, da Herr Bundeswirtschaftsminister Erhard den Wunsch hat, an der Debatte teilzunehmen, aber noch nicht da ist.

Ich rufe auf **Punkt 7 der Tagesordnung**

Entwurf eines Gesetzes zur Ergänzung des Grundgesetzes (BR-Drucks. Nr. 322/56 a).

BECHER (Rheinland-Pfalz), Berichterstatter: Herr Präsident! Meine Herren! Die Ergänzungen des Grundgesetzes, die der Ihnen vorliegende Entwurf vorsieht, hängen zusammen mit dem Entwurf eines Gesetzes über die Erzeugung und Nutzung der Kernenergie und dem Schutz gegen ihre Gefahren, kurz Atomgesetz bezeichnet, der als Punkt 8 der Tagesordnung beraten wird. Durch dieses

(A) **Atomgesetz** soll das Gebiet des Atomenergierechts und des Schutzes vor radioaktiven Strahlen rechtlich geordnet werden. Die Regelungen, die der Gesetzentwurf enthält, werden zwar weitgehend schon jetzt durch die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes nach Art. 74 Nr. 11, 12 und 13 GG gedeckt, es erscheint aber doch notwendig, zur Schließung von Lücken die Gesetzgebungszuständigkeit für das Gebiet des Atomenergierechts und des Strahlenschutzes ausdrücklich im Grundgesetz festzulegen. Der Entwurf des Gesetzes zur Ergänzung des Grundgesetzes sieht deshalb vor, den Katalog des Art. 74 GG insoweit durch Einfügung einer neuen Nr. 11 a zu erweitern.

Das Atomgesetz soll überwiegend durch die Länder im Auftrag des Bundes ausgeführt werden. Da die Bundesauftragsverwaltung auf die im Grundgesetz ausdrücklich festgelegten Fälle beschränkt ist, kann die im Atomgesetz vorgesehene **Auftragsverwaltung der Länder** nur verwirklicht werden, wenn auch insoweit das Grundgesetz ergänzt und die Auftragsverwaltung auf dem Gebiet des Atomenergierechts und des Strahlenschutzes ausdrücklich zugelassen wird. Dies soll durch die Einfügung eines neuen Art. 87 c in das Grundgesetz geschehen. Der Rechtsausschuß hält diese beiden Grundgesetzergänzungen für notwendig. Bedenken aus Art. 79 GG, der die Grenzen für eine Grundgesetzänderung zieht, bestehen nach Auffassung des Rechtsausschusses nicht.

Zu den einzelnen Bestimmungen des Gesetzentwurfs werden vom federführenden Rechtsausschuß und den übrigen beteiligten Ausschüssen lediglich zwei Änderungen vorgeschlagen: In dem in das Grundgesetz einzufügenden Art. 74 Nr. 11 a sollen an Stelle der Worte „den Bau und Betrieb“ die Worte „die Errichtung und den Betrieb“ gesetzt werden, weil der Begriff „Errichtung“ umfassender ist und der Terminologie des Atomgesetzes entspricht; weiter soll das Wort „Abfallstoffe“ durch „Stoffe“ ersetzt werden, da nach dem Atomgesetz nicht nur die Beseitigung radioaktiver Abfallstoffe, sondern auch anderer radioaktiver Stoffe in Betracht kommt. Im übrigen wird empfohlen, keine Einwendungen zu erheben.

Präsident **Dr. SIEVEKING**: Ich danke dem Herrn Berichterstatter. Wird das Wort gewünscht? — Das ist nicht der Fall. Dann kommen wir zur Abstimmung über die beiden Änderungsvorschläge auf BR-Drucks. Nr. 322/1/56 a).

Ich rufe auf Ziff. 1 wonach in Art. I Nr. 1 die Worte „den Bau und Betrieb“ ersetzt werden sollen durch die Worte „die Errichtung und den Betrieb“. Wer dieser Empfehlung zustimmt, den bitte ich um das Handzeichen. Das ist angenommen.

Gemäß Ziff. 2 soll in Art. I Nr. 1 das Wort „Abfallstoffe“ ersetzt werden durch das Wort „Stoffe“. Wer dieser Änderung zustimmt, den bitte ich, die Hand zu heben. — Ebenfalls angenommen!

Demnach hat der Bundesrat gemäß Art. 76 Abs. 2 GG beschlossen, zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Ergänzung des Grundgesetzes die soeben angenommene Stellungnahme vorzuschlagen und im übrigen keine Einwendungen zu erheben.

Wir kommen zu Punkt 8 der Tagesordnung:

Entwurf eines Gesetzes über die Erzeugung und Nutzung der Kernenergie und den

Schutz gegen ihre Gefahren (Atomgesetz) (C)
(BR-Drucks. Nr. 322/56 b).

Dr. VEIT (Württemberg-Baden), Berichterstatter: Herr Präsident! Meine Herren! Der von der Bundesregierung vorgelegte Entwurf eines Atomgesetzes leitet gesetzgeberische Maßnahmen ein, die für die zukünftige technische, wirtschaftliche und soziale Entwicklung in der Bundesrepublik von wegweisender Bedeutung sein werden. Mit dem Atomgesetz sollen die **rechtlichen Voraussetzungen für eine friedliche Nutzung der Kernenergie** geschaffen werden, die es ermöglichen, daß in Deutschland, von wo im Jahre 1938 die Entdeckung der Kernenergie in die Welt hinausgegangen war, nach Aufhebung der besatzungsrechtlichen Beschränkungen der **Anschluß an das Atomzeitalter** gewonnen und der Vorsprung, den andere Staaten auf diesem Gebiete uns voraus haben, wieder eingeholt wird. Es müssen umfassende Maßnahmen zur Förderung der Atomforschung und der Heranbildung des wissenschaftlichen und technischen Nachwuchses getroffen werden, um den Weg für die wirtschaftliche Nutzung der Atomkraft, der Energiequelle der Zukunft, vorzubereiten. Neben der Energiegewinnung wird im Mittelpunkt der Forschungs- und Entwicklungsarbeiten die Ausnutzung der Kernenergie für Zwecke der Materialprüfung und -verarbeitung, der Medizin, der Biologie, der Landwirtschaft sowie für andere wissenschaftliche und wirtschaftliche Zwecke stehen müssen.

Mit der Wegbereitung für die Entwicklung der Erforschung der friedlichen Nutzung der Kernenergie steht in unlösbarem Zusammenhang der weitere Zweck des Gesetzentwurfs, wirksame **Schutzmaßnahmen gegen die Gefahren der Kernenergie** für Leben, Gesundheit und Sachgüter zu treffen und auch eine Gefährdung der inneren und äußeren Sicherheit der Bundesrepublik zu verhindern. (D)

Dem Gedanken des Gefahrenschutzes sind die **Überwachungsbestimmungen** gewidmet, die in dem Gesetzentwurf einen breiten Raum einnehmen. Die Vorlage sieht davon ab, ähnlich wie in den Vereinigten Staaten oder in Großbritannien ein System weitgehender staatlicher Lenkungsbefugnisse — zum Teil sogar mit dem Grundsatz des Staatseigentums an Kernbrennstoffen — einzuführen, das dort durch die zunächst ausschließlich militärische Verwendung der Kernenergie mit veranlaßt war. Nach Auffassung der Bundesregierung kann auch in der Bundesrepublik auf eine strenge staatliche Überwachung der Erzeugung und Nutzung der Kernenergie nicht verzichtet werden, jedoch soll die private Initiative nur durch das Erfordernis des Gefahrenschutzes und der Erfüllung internationaler Verpflichtungen der Bundesrepublik eingeschränkt werden.

Von diesen Grundgedanken ausgehend, wird die **Genehmigung der Ein- und Ausfuhr**, der Beförderung und Verwahrung von Kernbrennstoffen, soweit letztere außerhalb der staatlichen Verwahrung erfolgt, an die **Erfüllung bestimmter Voraussetzungen** gebunden, die den Schutz vor Gefahren sicherstellen sollen. Das gleiche gilt für die Genehmigung von Anlagen zur Erzeugung oder Spaltung von Kernbrennstoffen oder zur Aufarbeitung bestrahlter Kernbrennstoffe, ferner für die Verarbeitung oder Verwendung außerhalb solcher Anlagen. Wenn der Antragsteller diese Voraussetzun-

(A) gen erfüllt, hat er einen Rechtsanspruch auf die Erteilung der Genehmigung.

Meine Herren! Der Kernpunkt der Auseinandersetzungen, mit denen sich der Wirtschaftsausschuß befaßt hat, ist die Frage, ob die Konzeption der Vorlage richtig ist, nach den Grundsätzen des Gewerberechts die Genehmigungen zu erteilen. Der Wirtschaftsausschuß ist einstimmig zu dem Ergebnis gekommen, daß die Neuartigkeit der Materie, die mangelnden Erfahrungen auf diesem Gebiet und vor allem auch die Notwendigkeit eines besonders wirksamen Gefahrenschutzes es verbieten, von dem Grundsatz der Gewerbefreiheit auszugehen und die Verwaltungsbehörden zu zwingen, eventuell durch Verwaltungsgerichte, Genehmigungen zu erteilen, wenn die gesetzlich bestimmten Voraussetzungen gegeben sind. Da man im jetzigen Zeitpunkt noch in keiner Weise übersehen kann, wie die Entwicklung auf diesem Gebiet weitergehen wird, erscheint es — mindestens für die Anfangszeit — dringend geboten, von dem Grundsatz der Genehmigung nach gewerberechtlichen Gesichtspunkten abzugehen und die vorgesehenen Tätigkeiten nur im Wege der staatlich verliehenen Konzession ausüben zu lassen. Ich darf daran erinnern, daß in Amerika bis vor kurzer Zeit die Atombewirtschaftung ausschließlich in den Händen des Staates lag und jetzt dieses Prinzip langsam gelockert wird, aber keineswegs nach den sonst in Amerika herrschenden Grundsätzen der Gewerbefreiheit, und daß sich in England die gesamte Atomwirtschaft noch in den Händen des Staates befindet. Der Wirtschaftsausschuß will diesen Weg nicht gehen. Er ist der Auffassung, daß die Wirtschaft weitgehend an der Entwicklung beteiligt werden muß und zu diesem Zweck auch weitgehend staatliche Konzessionen verliehen werden sollen. Er ist aber der Meinung, daß man das nicht in der gleichen Weise machen kann — um ein krasses Beispiel zu gebrauchen —, wie man die Genehmigung für die Eröffnung von Gaststätten erteilt, wo man sich dann noch der Gefahr aussetzt, daß die Entscheidung der Behörde von den Verwaltungsgerichten korrigiert wird. Die Verwaltungsbehörden können in ihrem Ermessen, das an sie besonders hohe Anforderungen stellen wird, nicht derart eingeschränkt werden, wie der Entwurf es vorsieht. Sie müssen einen Spielraum haben, damit dem vordringlichen Interesse des Gefahrenschutzes in jedem Falle genügt werden kann, weil auch noch so sorgfältig aufgestellte Genehmigungsvoraussetzungen nicht alle Tatbestände umfassen können, die im Einzelfall zu berücksichtigen sind. Das System der Konzessionsverleihung, das der Wirtschaftsausschuß vorschlägt, hat mit staatlichem Dirigismus oder gar mit Staatseigentum nichts zu tun. Der Herr Bundesminister für Atomfragen hat sich in der Sitzung des Wirtschaftsausschusses ebenfalls auf den Standpunkt gestellt, daß ein Rechtsanspruch auf die Erteilung der Erlaubnis oder der Genehmigung, wie sie im Gesetz vorgesehen ist, nach seiner Auffassung nicht besteht und nicht eingeräumt werden soll. Das Gesetz tut das aber. Um hier Abhilfe zu schaffen, empfiehlt der Wirtschaftsausschuß, die Bundesregierung zu ersuchen, in Abschnitt II eingangs eine Bestimmung des Inhalts einzufügen, daß Tätigkeiten der in diesem Abschnitt genannten Art nur auf Grund einer staatlich verliehenen Konzession ausgeübt werden dürfen.

(B)

Meine Herren, ich bitte Sie, sich der Tragweite (C) der Entscheidung, die Sie in diesem Punkte treffen, bewußt zu sein. Wir betreten Neuland, und wir sollten nicht unvorsichtiger sein als unsere Väter. Als die Eisenbahn eingeführt wurde, hat der preußische Staat im Eisenbahngesetz des Jahres 1838 ebenfalls die staatliche Verleihung von Konzessionen zur Grundlage der Entscheidungen gemacht.

Die weiteren Bestimmungen des Gesetzes, auf die ich im einzelnen nicht eingehen möchte, regeln die Zuständigkeit für die Erteilung der Genehmigungen und enthalten besondere Haftungs- und Strafvorschriften, die in der Besonderheit der Materie begründet sind.

Die Verwaltungszuständigkeit ist geteilt. Über Anträge auf Erteilung von Ein- und Ausführgenehmigungen soll das Bundesamt für gewerbliche Wirtschaft entscheiden. Für die Genehmigung der Verwahrung und Beförderung von Kernbrennstoffen soll die Physikalisch-technische Bundesanstalt zuständig sein. Abgesehen von diesen Sonderfällen ist die Verwaltungszuständigkeit der Landesbehörden bestimmend, die ihre Aufgaben im Wege der Bundesauftragsverwaltung durchführen. Dafür soll die vom Bundesrat soeben erörterte Grundgesetzänderung die rechtliche Grundlage schaffen. Eine besondere Verantwortung kommt den Landesbehörden hierbei für die Genehmigung von Anlagen nach § 7, für die Genehmigung nach § 8, ferner für die Handhabung der allgemeinen staatlichen Aufsicht und für die Durchführung der Bestimmungen des Strahlenschutzes nach § 15 zu.

Der Regierungsentwurf bestimmt in § 19 Abs. 2, daß die obersten Landesbehörden, denen die Gewerbeaufsicht obliegt, für die **verwaltungsmäßige Durchführung des Gesetzes** zuständig sein sollen. Diese Bestimmung hat zu erheblichen Diskussionen in den Ausschüssen Anlaß gegeben. Der Rechtsausschuß, der Wirtschaftsausschuß, der Ausschuß für Kulturfragen und der Ausschuß für Innere Angelegenheiten wollen keine fachliche Festlegung der zuständigen Landesbehörden in diesem Gesetz. Die Ausschüsse sind der Meinung — und das war auch die Meinung des Bundesrats schon in vielen anderen Fällen —, daß es den Ländern überlassen bleiben sollte, die zuständigen Fachbehörden selbst zu bestimmen. Mit Ausnahme des Rechtsausschusses halten sie jedoch daran fest, daß es bei der Bedeutung der Verwaltungsaufgaben gerechtfertigt sei, die obersten Landesbehörden mit ihrer Durchführung zu betrauen.

Demgegenüber wünscht der Ausschuß für Arbeit und Sozialpolitik, an der Fassung der Regierungsvorlage festzuhalten; er wird seine Auffassung noch besonders begründen.

In § 9 sieht der Gesetzentwurf vor, daß im Falle des Widerrufs einer Genehmigung dem Inhaber der Genehmigung eine angemessene **Entschädigung** in Geld geleistet werden muß. Hier ist die Frage strittig geworden, welche Stelle zur Leistung der Entschädigung verpflichtet sein soll. Nach dem Vorschlag der Bundesregierung soll die Entschädigungspflicht dem Träger der widerrufenden Behörde (Bund oder Land) auferlegt werden. Wenn das Land eine Entschädigung zu leisten hat, soll der Bund, ein anderes Land oder eine sonstige Gebietskörperschaft entsprechend ihrem sich aus

- (A) der Gesamtlage ergebenden Interesse am Widerruf verpflichtet sein, diesem Land Ausgleich zu leisten. Das Entsprechende soll gelten, wenn der Bund eine Entschädigung zu leisten hat.

Der Finanzausschuß und der Wirtschaftsausschuß haben diese Bestimmungen beanstandet. Sie halten es für sachlich gerechtfertigt, daß der Bund allein entschädigungspflichtig ist, weil die Landesbehörden gemäß § 19 bei Ausübung des Widerrufs im Auftrage des Bundes handeln; sie unterstehen dabei nach Art. 85 Abs. 3 und 4 GG den Weisungen der obersten Bundesbehörden. Eine solche Regelung dient nach Auffassung der beiden Ausschüsse auch der Rechtssicherheit, weil bei ihr dem Betroffenen nur ein Entschädigungspflichtiger gegenübersteht. Wenn im Einzelfall die Interessenlage der beteiligten Gebietskörperschaften einen Ausgleich rechtfertigt, soll dieser unter Aufrechterhaltung der Grundsätze der Regierungsvorlage durchgeführt werden. Die Einzelheiten darüber sollen durch Rechtsverordnung bestimmt werden.

Wie ich bereits ausgeführt habe, kommt den Haftungsbestimmungen des Gesetzentwurfs im Hinblick auf die Gefährlichkeit der Wirkungen von Kernspaltungsvorgängen und der Strahlen von radioaktiven Stoffen besondere Bedeutung zu. Die Vorlage regelt die Haftung in der Weise, daß bei Schädigungen, die von einer Anlage im Sinne des § 7 ausgehen, der Grundsatz der Gefährdungshaftung gelten soll, wogegen in den anderen Fällen eine Verschuldenshaftung mit umgekehrter Beweislast einzutreten habe.

- (B) Der Wirtschaftsausschuß und der Finanzausschuß halten es für erforderlich, bei Schädigungen, die von Anlagen ausgehen, eine Haftung auch bei höherer Gewalt vorzusehen. Der Rechtsausschuß schlägt vor, bei Schädigungen, die durch die Wirkung von Kernspaltungsvorgängen oder durch Strahlenwirkung außerhalb von Anlagen verursacht werden, ebenfalls eine Gefährdungshaftung eintreten zu lassen, weil eine Verschuldenshaftung, wenn auch mit umgekehrter Beweislast, nicht ausreichend sei.

Die Ausschüsse haben noch eine Reihe weiterer Änderungen empfohlen; sie sind in der Ihnen vorliegenden BR-Drucks. Nr. 322/1/56 b) aufgeführt. Da sie nicht von grundsätzlicher Bedeutung sind, kann ich es mir ersparen, sie im einzelnen vorzutragen, mit einer Ausnahme: Zur Frage der **Berlin-Klausel** in § 44 a auf Seite 24 der Ausschussempfehlungen ist von Berlin der Wunsch geäußert worden, in der Begründung dem Vorschlag des Rechtsausschusses zu folgen. Es müßten deshalb die beiden letzten Sätze der Begründung auf Seite 25 oben gestrichen werden. Ich glaube, daß dem entsprechen werden sollte.

Namens des Wirtschaftsausschusses empfehle ich Ihnen, die von diesem Ausschuß vorgeschlagenen Änderungen und Empfehlungen anzunehmen und im übrigen gegen den Gesetzentwurf keine Einwendungen gemäß Art. 76 Abs. 2 GG zu erheben.

Präsident Dr. SIEVEKING: Ich danke Herrn Dr. Veit für seine Berichterstattung. Ich erteile dann als zweitem Berichterstatter für den Ausschuß für Arbeit und Sozialpolitik Herrn Minister Hemsath das Wort.

(C) **HEMSATH** (Nordrhein-Westfalen) Mitberichterstatter: Herr Präsident! Meine Herren! Gestatten Sie, daß ich trotz der überladenen Tagesordnung wegen der ungewöhnlichen Bedeutung dieses Gesetzes die Auffassung des Ausschusses für Arbeit und Sozialpolitik dem Referat des Herrn Kollegen Dr. Veit hinzufüge.

Die beiden Gesetzentwürfe — das Gesetz zur Ergänzung des Grundgesetzes und das Atomgesetz — betreffen nicht nur Fragen der Wirtschaftspolitik, sondern in weitem Maße auch Fragen der Sozialpolitik. Wie schon die Überschrift des Atomgesetzes erkennen läßt, geht es im wesentlichen auch um Vorschriften über den Schutz gegen die Gefahren der Kernenergie, Gefahren, die durch Kernbrennstoffe und sonstige radioaktive Stoffe innerhalb und außerhalb gewerblicher Anlagen entstehen können. Wie in allen Bereichen hat auch hier die Gefahrenabwehr mit dem Schutz des Arbeitnehmers zu beginnen. Deswegen haben die Gesetzentwürfe für das im Ausschuß für Arbeit und Sozialpolitik vertretene Sachgebiet besondere Bedeutung. Der Ausschuß mußte sich deshalb eingehend mit den beiden Entwürfen befassen.

Während der Ausschuß gegen die Ergänzung des Grundgesetzes — von einer vorwiegend technischen Änderung abgesehen — keinerlei Bedenken hat, erscheint ihm die **Konzeption des Atomgesetzes als Ganzes nicht richtig**. Der Entwurf verbindet die Entscheidung über wirtschaftspolitische Grundfragen mit den Vorschriften über den Schutz gegen die Gefahren, die durch Erzeugung und Nutzung der Kernenergie entstehen können. Diese Verbindung zweier staatspolitisch grundverschiedener Komplexe in einem Gesetz erscheint dem Ausschuß für Arbeit und Sozialpolitik aus verschiedenen Gründen bedenklich. (D)

1. Wir haben dafür zu sorgen, daß möglichst bald Rechtsvorschriften erlassen werden, die den Schutz des Arbeitnehmers und den Schutz der Allgemeinheit vor den Gefahren der Kernenergie sicherstellen. Die vorhandenen Gesetze, insbesondere die Ermächtigungen in der Gewerbeordnung, reichen hierzu anerkanntermaßen nicht aus. Da schon zur Zeit radioaktive Stoffe sowohl zu Versuchszwecken als auch in der industriellen Fertigung in wachsendem Maße verwandt werden, ist der Erlaß eines derartigen Schutzgesetzes vordringlich. Die Verantwortung, die wir alle für den Arbeiterschutz und für den Schutz der Allgemeinheit tragen, verlangt, daß hier schon bald Entscheidendes geschieht.

Diesem Anliegen entspricht es unseres Erachtens nicht, wenn der Erlaß der notwendigen Schutzvorschriften gesetzgebungstechnisch mit einer wirtschaftspolitischen Entscheidung ersten Ranges verknüpft wird. Wir wissen aus der politischen Diskussion der letzten Monate, wie umstritten und problematisch die wirtschaftspolitische Konzeption der Bundesregierung zum Atomgesetz ist. Die Ausführungen, die der Herr Berichterstatter für den Wirtschaftsausschuß soeben gemacht hat, und die Änderungsvorschläge des Wirtschaftsausschusses, die er unterbreitet hat, bestätigen unseres Erachtens diese Problematik.

Ich habe als Berichterstatter für den Ausschuß für Arbeit- und Sozialpolitik zu diesen wirtschaftspolitischen Fragen nicht Stellung zu nehmen. Ich möchte aber der ersten Besorgnis Ausdruck geben, daß der Erlaß der heute schon notwendigen

(A) Schutzvorschriften unabsehbar verzögert und erschwert würde, wenn man hiermit die wirtschaftspolitische Grundentscheidung verbindet.

2. Die eigentlichen wirtschaftspolitischen und die sozialpolitischen Vorschriften sind sowohl im Gesetzgebungsverfahren als auch im Gesetzesvollzug durchaus trennbar. Als Parallele möchte ich nur das Energiewesen erwähnen, wo die wirtschaftspolitischen Entscheidungen in einem besonderen Gesetz verankert sind, während gegen die durch die Energiequelle entstehenden Gefahren nach Maßgabe der Gewerbeordnung Vorsorge zu treffen ist.

Das Gesetzgebungsverfahren wird durch die im Entwurf vorgesehene Verquickung erschwert. Viele Vorschriften des Entwurfs sind unter dem Gesichtspunkt der Gefahrenabwehr durchaus richtig gefaßt. Sie können aber auch zugleich den Rahmen für wirtschaftspolitische Überlegungen bieten. Schwierigkeiten in der parlamentarischen Arbeit werden sich daher kaum vermeiden lassen.

Diese Schwierigkeiten würden auch später beim Gesetzesvollzug auftreten. Ein und derselben Stelle wirtschaftspolitische Entscheidungen und zugleich Entscheidungen über Arbeiter- und Nachbarschutzfragen zu übertragen, ist aus verschiedenen Gründen unseres Erachtens bedenklich. Eine solche Stelle würde nicht nur sachlich überfordert, sondern würde die wichtigsten Entscheidungen eventuell in einem schwierigen und schweren Gewissenskonflikt zu treffen haben.

Ich hoffe, deutlich gemacht zu haben, daß die vom Ausschuß für Arbeit und Sozialpolitik befürwortete **Trennung des Atomgesetzes in zwei Teile** keinem Ressortegoismus entspringt, sondern einer sehr bedenklichen Verwässerung sowohl der sozialpolitischen als auch der wirtschaftspolitischen Grundfragen vorbeugen will. Die Trennung der beiden Materien ergibt sich unseres Erachtens aus der Natur der Sache. Es ist nicht richtig, Dinge in ein Gesetz zusammenzuzwängen, die nicht zusammengehören. Es geht nicht an, problematische Grundsatzentscheidungen mit im wesentlichen nicht umstrittenen fachlich dringend notwendigen Schutzvorschriften zu verbinden. Vor allem aber können Bundesrat und Bundestag unseres Erachtens verlangen, daß ihnen Gesetzentwürfe vorgelegt werden, deren Zweck und Ausmaß von Anfang an klar erkennbar sind.

Der Ausschuß für Arbeit und Sozialpolitik schlägt dem Bundesrat daher die Annahme einer **EntschlieÙung** vor, in der die Bundesregierung aufgefordert wird, den **Entwurf des Atomgesetzes zurückzuziehen** und die notwendigen Schutzvorschriften über den Strahlenschutz in einem besonderen Entwurf alsbald neu vorzulegen.

Darüber hinaus hat sich der Ausschuß vorsorglich auch mit den einzelnen Bestimmungen des Entwurfs eines Atomgesetzes befaßt und hierbei zu zahlreichen **Einzelfragen** Stellung genommen, von denen ich nur die wichtigsten herausgreifen möchte:

1. Der Ausschuß für Arbeit und Sozialpolitik ist wie der Wirtschaftsausschuß der Auffassung, daß die Begründung eines **Rechtsanspruches auf Erteilung der verschiedenen im Entwurf vorgesehenen Genehmigungen** vor allem wegen der Neuartigkeit und Gefährlichkeit der Materie außer-

ordentlich bedenklich ist. Ohne Rücksicht auf die vom Wirtschaftsausschuß gestellte Frage nach dem Staatsvorbehalt für die Erzeugung und Nutzung der Kernenergie hält er es für erforderlich, die **Genehmigungsvorschriften** von der gebundenen Erlaubnis auf die sogenannte freie Erlaubnis umzustellen. (C)

2. Der Ausschuß hat sich auch sehr eingehend mit den **Vorschriften über die Beaufsichtigung der Durchführung des Gesetzes** befaßt und hierzu verschiedene wichtige Verbesserungsvorschläge zum § 11 des Entwurfs gemacht. Diese Vorschläge sind auch zugleich als Anregungen für die Ausarbeitung des vom Ausschuß in erster Linie vorgeschlagenen besonderen Schutzgesetzes aufzufassen.

3. Für sehr bedeutsam hält der Ausschuß die **Zuständigkeitsvorschriften des Gesetzes**. Wenn ein wirksamer Schutz vor den mit der Erzeugung und Nutzung der Kernenergie verbundenen Gefahren erreicht werden soll, kommt es darauf an, daß die richtige, fachlich geeignete Stelle das Gesetz durchführt. Der Entwurf dürfte eine im großen und ganzen zweckmäßige Verteilung der Zuständigkeiten vorsehen. Fraglich erscheint dem Ausschuß für Arbeit und Sozialpolitik nur, ob es richtig ist, die Zuständigkeiten der Physikalisch-technischen Bundesanstalt so weit zu fassen, wie dies der Entwurf in § 18 vorsieht. So wird die Bundesanstalt z. B. bei der Überwachung der nicht in staatlicher Verwahrung befindlichen Kernbrennstoffe auf die Mitarbeit der Landesverwaltungen angewiesen sein, wenn nicht ein umfangreicher neuer Verwaltungsapparat aufgezogen werden soll.

Es fragt sich, ob es nicht richtiger ist, diese Aufgabe von vornherein den Ländern im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung zu übertragen. Der Ausschuß hat von einer konkreten Beschlussfassung zu dieser Frage abgesehen, nachdem die Vertreter der Bundesregierung zugesagt hatten, daß Problem nochmals zu überprüfen. Ich halte es für angebracht, an dieser Stelle hieran zu erinnern. (D)

Besonders bedeutsam für den Ausschuß für Arbeit und Sozialpolitik ist die Vorschrift über die **zuständige Behörde für die Genehmigung von Kernenergieanlagen** und die Genehmigung der Verwendung von Kernbrennstoffen außerhalb dieser Anlagen gemäß den Bestimmungen des § 19 Abs. 2. Nach dem Entwurf soll dieser Aufgabe den für die Gewerbeaufsicht zuständigen obersten Landesbehörden übertragen werden. Der Ausschuß begrüßt diese Vorschrift. Sie gewährleistet nach einstimmiger Auffassung des Ausschusses, daß die Gesichtspunkte der Gefahrenabwehr bei der Durchführung des Gesetzes nicht zu kurz kommen und in jedem Land von der gleichen, fachlich hierzu geeigneten Stelle wahrgenommen werden.

Auch und gerade dann, wenn man dem Hauptvorschlag des Ausschusses, das Gesetz in zwei Teile zu teilen, nicht folgt, hat diese Bestimmung besondere Bedeutung. Verschiedene Ausschüsse haben vorgeschlagen, der Bestimmung eine andere, „neutrale“ Fassung zu geben; es soll den Landesregierungen die Zuständigkeitsbestimmung überlassen bleiben. Mit Nachdruck möchte ich im Auftrage des Ausschusses für Arbeit und Sozialpolitik diesem Änderungsantrag widersprechen. Wenn wir uns darüber klar sind, welche heute noch nicht einmal übersehbare, in jedem Fall aber ungewöhnliche Verantwortung der Staat mit der Abwehr der von der Kernenergie herrührenden Gefahren über-

(A) nimmt, dann können wir dem Bund nicht die Befugnis absprechen, im Gesetz selbst zu bestimmen, welches Ressort innerhalb der Landesregierungen die wichtigen dem Schutzgedanken dienenden Genehmigungen ausspricht. Wenn nicht feststeht, daß der Bund sich hierbei der besonderen Sachkenntnis der Gewerbeaufsicht bedienen kann, ist unseres Erachtens zu befürchten, daß die verfassungspolitisch und fachlich sehr bedenkliche Lösung einer bundeseigenen Verwaltung gewählt wird. Wir begrüßen die **Einschaltung der Länder in den Vollzug des Atomgesetzes**. Der Bundesrat sollte diese Konzeption nicht ohne zwingenden Grund gefährden.

4. Schließlich hat der Ausschuß für Arbeit und Sozialpolitik sich auch mit den **Haftungsbestimmungen** befaßt. Er hat sein besonderes Augenmerk auf die Frage gerichtet, ob sichergestellt ist, daß die Haftungs Vorschriften innerhalb von Arbeitsverhältnissen zum Zuge kommen. Die durch die Verwendung der Atomenergie entstehenden Gefahren sind bei der Regelung der Entschädigung für Arbeitsunfälle zu berücksichtigen. Der Ausschuß hat von formulierten Änderungsvorschlägen abgesehen, weil der Vertreter der Bundesregierung eine besondere Überprüfung dieser Frage zugesagt hat. Ich wollte aber nicht versäumen, auf die Problematik, die sich hier aus dem Entwurf ergibt, noch einmal besonders hinzuweisen.

Meine sehr geehrten Herren! Ich bin am Ende meines Berichtes. Ich empfehle Ihnen, sich den Bedenken des Ausschusses für Arbeit und Sozialpolitik gegen die Gesamtkonzeption des Atomgesetzes anzuschließen, zumindest aber zu den einzelnen Vorschriften des Entwurfs die Vorschläge des Ausschusses zu übernehmen.

(B)

Präsident Dr. SIEVEKING: Ich danke dem Herrn Berichterstatter. Das Wort hat der Bundesminister für Atomfragen, Herr Minister Strauß.

STRAUSS, Bundesminister für Atomfragen: Herr Präsident! Meine sehr verehrten Herren! Darf ich mir, bevor ich auf einzelne hier vorgetragene Bedenken in wenigen Sätzen eingehe, einige Bemerkungen zur **Vorgeschichte dieses Gesetzes** gestatten.

Die Federführung für die Ausarbeitung dieses Gesetzes lag bis zur Errichtung des Bundesministeriums für Atomfragen beim Bundesminister für Wirtschaft. Es beweist die Schwierigkeit der Materie, daß acht Entwürfe im Zusammenhang mit den ausländischen Vorbildern angefertigt wurden, um einmal eine Grundlage dafür zu haben, daß auf deutscher Rechtsbasis ein Gesetz ausgearbeitet werden konnte. Es lagen ferner Entwürfe vor, die von der Interparlamentarischen Arbeitsgemeinschaft und von der Fraktion der FDP ausgearbeitet worden waren.

Das Bundesministerium für Atomfragen hat von Januar bis März dieses Jahres einen Ministerialentwurf ausgearbeitet und diesen Ministerialentwurf der Deutschen Atomkommission und der von der Atomkommission gebildeten Fachkommission „Kernenergiegesetz“ vorgelegt. Die Fachkommission „Kernenergiegesetz“ hat einen besonderen Unterausschuß für haftungs- und versicherungsrechtliche Fragen gebildet. Außerdem sind die Gewerbeaufsichtsbeamten und in einer besonderen

Tagung die maßgebenden Physiker dazu gehört (C) worden. Der Vorsitzende der Fachkommission „Kernenergiegesetz“ ist der heutige Rektor der Universität Freiburg, Prof. Dr. von Kaemmerer, der stellvertretende Vorsitzende ist der Senatspräsident a. D. Dr. Decker, der über eine 40jährige Erfahrung auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts verfügt.

Die **ausländischen Vorbilder**, auf die sich manche Kritik heute bezieht, sind deshalb nicht anwendbar, weil die vorliegenden, in der Hauptsache angelsächsischen Gesetze, eine **Richtliniengesetzgebung** darstellen, die mit unserem Grundgesetz nicht vereinbar ist. Ich weiß, daß wir uns hier auf **Neuland** bewegen und daß deshalb manche Dinge vor der Vorlage des Gesetzes nicht bis zu Ende durchdacht und durchgefeilt werden konnten. In fast allen Staaten, in denen die Verwendung der Kernenergie sich heute noch nicht im wirtschaftlichen Stadium befindet, liegen bereits mehrere Gesetze oder Verordnungen vor, so in England zwei, in den USA zwei und in Frankreich zwei. Ich bin mir auch völlig darüber im klaren, daß in etwa fünf Jahren auf Grund der bis dahin entstandenen Situation das Gesetz noch einmal überprüft und den bis dahin geschaffenen Gegebenheiten, die heute infolge der technischen Entwicklung noch nicht übersehbar sind, wieder angepaßt werden muß.

Darf ich mir nun zu drei Punkten im einzelnen einige Bemerkungen erlauben.

Erstens zum **Genehmigungsverfahren**. Der Ministerialentwurf des Bundesministeriums für Atomfragen, der der Deutschen Atomkommission vorgelegt wurde, sah keinen Rechtsanspruch vor, sondern enthielt in § 7 die Formulierung: „Die Genehmigung kann erteilt werden, wenn . . .“ (D) Wir haben uns von den Experten des öffentlichen Rechts und später auch im interministeriellen Ausschuß sagen lassen müssen, daß diese Formulierung verfassungsrechtlich nicht haltbar ist. Eine Formulierung: „Die Genehmigung kann erteilt werden, wenn . . .“ verstößt gegen das Grundgesetz. Diese Formulierung würde einer verfassungsrichterlichen oder verwaltungsrichterlichen Nachprüfung nicht standhalten. Wir haben deshalb die Formulierung gewählt: „Die Genehmigung ist zu erteilen, wenn . . .“.

Ich habe mich im Wirtschaftsausschuß des Bundesrates den Vorschlägen, die der Herr Berichterstatter vorgetragen hat, angeschlossen. Auch wir wünschen keinen Rechtsanspruch des einzelnen, der dann auf dem Wege des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens durchgefochten werden kann. Wir sind allerdings der Meinung, daß der Ermessensmißbrauch bei einem verhältnismäßig großen Ermessensspielraum der Behörde der verwaltungsrichterlichen Nachprüfung unterliegen sollte — aber nicht mehr.

Darf ich Sie aber darauf hinweisen, daß diese Frage in der Praxis so gut wie keine Rolle spielt, wenn Sie die Voraussetzungen berücksichtigen, die gemäß § 7 Abs. 2 für die Erteilung einer Konzession erfüllt werden müssen. Soweit es sich um Forschungsreaktoren handelt, spielt diese Frage keine Rolle; denn Forschungsreaktoren werden nicht zu ökonomischen Zwecken in Betrieb gesetzt werden. Es handelt sich um die wirtschaftliche Ausnutzung der Kernenergie, die sicherlich in der Bundesrepublik nicht vor einem Zeitraum von

(A) fünf Jahren — und das halte ich noch für eine Untertreibung — beginnen wird.

Nehmen Sie aus den vier Voraussetzungen, die in § 7 Abs. 2 gefordert werden, nur eine wesentliche heraus, nämlich die „ausreichende Vorsorge für die Erfüllung gesetzlicher Schadensersatzverpflichtungen“ in Ziff. 3! Wir haben in dem Gesetzentwurf einen Plafond für die Gefährdungshaftung in Höhe von 25 Millionen DM vorgesehen. Er stellt einen Kompromiß dar zwischen den 10 Millionen DM, die von der Versicherungswirtschaft angeboten waren, und den 50 Millionen DM, die vom Justizministerium ursprünglich gefordert waren. Wir sind uns völlig darüber im klaren, daß dieser Plafond bei in größerem Ausmaße wirtschaftlich nutzbaren Anlagen, etwa einem Kraftwerk vom Typ des Calder Hall-Kraftwerks in Großbritannien, nicht ausreicht für die Gefährdungshaftung. Wir können auch die Versicherungswirtschaft nicht zwingen, wenn dieses Stadium erreicht ist, in dieser Höhe ein Risiko einzugehen. Deshalb wird uns nichts anderes übrig bleiben, als eine Form der Staatsbürgschaft vorzusehen, über die ich im einzelnen hier noch keine Angaben machen kann. Sie wissen, daß das Problem der Haftungs- und Versicherungsfragen in allen Staaten, in den USA wie in Großbritannien, zu jahrelangen Diskussionen der Wirtschaft, der Versicherungsfachleute, der Verwaltung und insbesondere in den Parlamenten geführt hat. Niemand kann den Staat zwingen, eine Bürgschaft zu geben, wenn die Konzessionsbehörde diese Bürgschaft nicht geben will. Das muß man einmal ganz deutlich sagen. Darum ist das Erfordernis der ausreichenden Vorsorge für die Erfüllung gesetzlicher Schadensersatzverpflichtungen nur zu erfüllen, wenn die Konzessionsbehörde gleichzeitig damit eine Staatsbürgschaft in der für das mögliche Maß der Schäden ausreichenden Höhe gibt.

Aus diesem Grunde haben wir in der Praxis die Auffassung vertreten, daß es keinen Unterschied darstellt, ob man schreibt: die Genehmigung ist zu erteilen, oder: die Genehmigung kann erteilt werden, weil die praktische Durchführung hier keine Unterschiede aufweisen wird. Wir schließen uns aber trotzdem dem Vorschlag des Wirtschaftsausschusses an, zu formulieren: „Die Konzession darf nur verliehen werden, wenn . . .“. Wir hoffen, daß diese Formulierung keinen weiteren verfassungsrechtlichen Bedenken begegnet. Die Bundesregierung erklärt sich mit dieser Formulierung auf der Grundlage der Bemerkungen, die ich soeben gemacht habe, einverstanden.

Darf ich noch einen zweiten Punkt erwähnen: das ist die Frage der **Bundesauftragsverwaltung**. Darüber ist viel Unrichtiges gesagt worden. Darf ich mir deshalb erlauben, in Ihrem Kreise zu diesem völlig neuen Gebiet nur einige Bemerkungen zu machen.

Es ist völlig selbstverständlich, daß die Voraussetzungen für die Genehmigung einer Atomanlage nicht von zehn Landesbehörden festgestellt werden können. Wir haben weder die Physiker noch die Chemiker noch die Techniker noch die Biologen noch die Spezialmediziner, um in jedem der zehn Länder eine Behörde, die diese Voraussetzungen prüfen könnte, errichten zu können. Wir sind froh, wenn wir eine einzige solche Behörde in Deutschland ausreichend besetzen können. Darum stellen

wir uns, um ein gespaltenes Verwaltungsverfahren zu vermeiden, die Bundesauftragsverwaltung so vor, daß die übrigen Teile der zu gewährenden Konzession — baupolizeilicher, feuerpolizeilicher, naturschutzmäßiger Art —, die ohnehin im Landesrecht liegen und durch Landesbehörden vollzogen werden müssen, in ihrem vollen bisherigen Umfang bei den Landesbehörden bleiben, daß aber die Bundesauftragsverwaltung so ausgeübt wird, daß eine sachkundige Bundesbehörde prüft, ob die Voraussetzungen für die Errichtung einer Atomanlage gegeben sind und welche Auflagen mit dieser Voraussetzung verbunden werden müssen. Der Bund wird dem betreffenden Land nur dann den Auftrag bzw. die Erlaubnis geben, eine Atomanlage zu errichten, wenn durch die zentrale Behörde die, wenn ich so sagen darf, atompolitischen oder atomtechnischen Voraussetzungen erfüllt sind. Anders kann bei dieser Materie nicht vorgegangen werden.

Wir haben die Absicht, ein Verfahren einzuführen, das etwa dem in den USA geübten Verfahren entspricht: der Antragsteller soll eine ausreichende und ausführliche **wissenschaftlich-technische Denkschrift** über das Gelände, über den Typ des Reaktors, über die Gefahren, die an diesem Reaktor möglich sind, über die Maßnahmen, die zur Beseitigung der Gefahren ergriffen werden müssen, einreichen. Wir haben ferner vor, eine besondere **Reaktor-Sicherheitskommission** bei der Bundesregierung zu errichten, mit deutschen und vor allen Dingen auch noch für die ersten Jahre mit einigen ausländischen Spezialisten, die Erfahrung in der Auswahl von Reaktor-Standorten und im Reaktorbau und -betrieb haben. Diese Kommission muß diese wissenschaftliche Denkschrift, die in den USA den Namen Hazards Summary Report trägt, überprüfen, und auf Grund der Feststellungen dieser Kommission wird dann die zuständige Bundesbehörde, gleichgültig, ob das das Bundesministerium für Atomfragen oder eine nachgeordnete Behörde wäre, das Ja oder Nein oder ein bedingtes Ja mit gewissen Auflagen geben.

Dieser Hazards Summary Report ist eine Arbeit, die bei der Aufstellung eines wissenschaftlichen Forschungsreaktors mittlerer Größe schon allein ein Jahr an Arbeit seitens des Antragstellers erfordert, und es dauert mindestens ein weiteres halbes Jahr, bis die Kommission sich dann mit dieser Denkschrift befaßt hat und in akribier Kleinarbeit die Einzelheiten festgelegt hat.

Ich bitte Sie, überzeugt zu sein, daß wir hier sehr vorsichtig vorgehen werden, schon um nicht den Beginn des Atomzeitalters in der Bundesrepublik mit einer unnötigen Hypothek zu belasten, weil ja die Öffentlichkeit ohnehin durch gewisse Feststellungen oder durch gewisse Behauptungen erregt ist.

Lassen Sie mich noch zum dritten Punkt, zum **Strahlenschutz**, etwas erwähnen. Ich muß leider hier dem Berichterstatter des Sozialpolitischen Ausschusses widersprechen. Die Trennung der beiden Gesetzentwürfe ist unzweckmäßig und stellt eine neue Verzögerung gerade der Durchführung der wichtigsten Aufgaben dar. Im übrigen darf ich mir die Bemerkung erlauben, daß derselbe Ausschuß ja als Konzessionsbehörde die für die Gewerbeaufsicht zuständige oberste Landesbehörde begrüßt hat, also selber begrüßt hat, daß die wirt-

- (A) schaftspolitischen Entscheidungen und die sozialpolitischen Maßnahmen, die zu ergreifen sind, in die Hand ein und derselben Behörde gelegt werden. Warum nicht in einem Gesetz bestimmt werden darf, was in einer Behörde geschehen soll, ist uns nicht ohne weiteres verständlich.

Wir haben die Ergänzung der Gewerbeordnung vom Juni 1953. Der § 24 lautet:

Anlagen zur Erzeugung und Verwendung von Röntgen- oder radioaktiven Strahlen.

Es steht so gut wie fest, daß diese Formulierung den Schutz vor radioaktiven Strahlen, soweit sie von radioaktiven Isotopen erzeugt werden, nicht deckt, weil ein radioaktives Isotop nicht als Anlage zur Erzeugung radioaktiver Strahlen bezeichnet werden kann. Seit drei Jahren wird an einer Rechtsverordnung auf der Grundlage der dafür nicht ausreichenden Gewerbeordnung gearbeitet. Wir haben in wenigen Monaten ein Gesetz vorgelegt, das der verfassungs- und verwaltungsrichterlichen Nachprüfung als Rechtsgrundlage für den Erlaß einer Rechtsverordnung standhalten und alle auftretenden Möglichkeiten decken wird.

Allerdings, darf ich sagen, ist hier von dem Berichterstatter des Arbeitsausschusses wahrscheinlich etwas übersehen worden. Es ist unmöglich, die Materie des Strahlenschutzes in einem Gesetz zu regeln. Es ist nur möglich, für die Materie des Strahlenschutzes eine gesetzliche Grundlage mit genau umrissenen Ermächtigungen zum Erlaß von Rechtsverordnungen zu geben. Die technische Entwicklung, die auf dem Gebiet des Schutzes gegen radioaktive Strahlen eingetreten ist und die sich beispielsweise darin äußert, daß bis jetzt 9000 wissenschaftliche Arbeiten, darunter allein im Laufe etwa eines halben Jahres 2000, über dieses Problem erschienen sind, macht es unmöglich, in der schwerfälligen Form der Gesetzgebung die jeweils auftretenden Einzelheiten zu regeln. Das kann nach unserer Auffassung, gerade wenn man dem Anliegen Rechnung tragen will, das der Ausschuß für Arbeit und Sozialpolitik vertreten hat, nur in Form einer Verordnung geschehen.

- (B) Darf ich weiter darauf aufmerksam machen, daß der Schutz gegen Strahlungen sich nach § 15 dieses Gesetzes nicht nur auf den Umgang mit radioaktiven Isotopen erstreckt, sondern genauso auf den Schutz gegen Strahlungen, die von Atomreaktoren und anderen Atomanlagen herrühren, erstrecken muß. Es ist für uns beinahe unmöglich, bevor wir die Grundsatzentscheidung der Genehmigung von Atomanlagen haben und bevor wir die Einzelheiten der Konzessionsordnung für die Errichtung von Atomanlagen geprüft haben, schon ein Gesetz oder eine Verordnung über den Schutz gegen Strahlungen von Anlagen vorzusehen, deren Errichtung noch gar nicht in Gesetzesform geregelt ist. Wir müssen der Bundesregierung und dem Bundesrat eine Rechtsverordnung auf Grund des § 15 vorschlagen, die beide Möglichkeiten der Strahlengefährdung deckt, der Strahlengefährdung bei Atomreaktoren und der Strahlengefährdung beim Umgang mit radioaktiven Isotopen. Sonst müßte man die Materie der Rechtsverordnung wieder in zwei Verordnungen zerreißen, in eine Verordnung „Umgang mit radioaktiven Isotopen“ und eine andere „Strahlengefährdung bei Bau und Betrieb eines Atomreaktors oder anderer genehmigungspflichtiger Anlagen“.

Ich weiß, das Verlangen nach einer raschen Lösung ist berechtigt. Ich erinnere aber daran — ich bitte, das nicht als unangemessene Kritik aufzufassen —, daß vom Sommer 1953 bis zum Herbst 1956 auf Grund einer falschen Rechtsgrundlage, der beide gesetzgebende Körperschaften offensichtlich zugestimmt haben — ich kenne die Einzelheiten von damals nicht mehr —, in einer unzulänglichen Weise gearbeitet worden ist, und bitte, uns die Möglichkeit zu geben, nachdem wir in wenigen Monaten unter Zusammenfassung der beiden Materien den Gesetzentwurf vorgelegt haben, auch die Entwürfe der Rechtsverordnungen vorzulegen, damit wir zu einer umfassenden Regelung gelangen.

Es ist auch nicht so — darauf darf ich mit tiefem Ernst hinweisen —, daß die wirtschaftspolitische Grundsatzentscheidung, von der die Rede war, nicht dringlich wäre, so daß man sich damit doch sehr lange Zeit lassen könnte, während die Materie des Strahlenschutzes sofort geregelt werden müsse. Die Frage, wie Staat und Wirtschaft, wie Wissenschaft, öffentliche Hand und Wirtschaft zusammenarbeiten, wie insbesondere nicht nur zu Lasten des Steuerzahlers die atomtechnische Entwicklung in Deutschland vorangetrieben werden soll, hängt mit der Frage der wirtschaftspolitischen Grundsatzentscheidungen in enger Weise zusammen. Aus diesem Grunde habe ich im Wirtschaftsausschuß darum gebeten, die beiden Entwürfe zusammen zu lassen und zusammen zu verabschieden.

Mir ist weder aus dem Gang der Verhandlungen im Ausschuß für Arbeit und Sozialpolitik klar noch ist aus dem Protokoll ersichtlich, warum dieses Gesetz, wie es in dem Protokoll heißt, „nicht vollziehbar“ sein soll. Ich habe eben zu meiner Freude aus dem Munde des Herrn Berichterstatters gehört, daß die Verteilung der Zuständigkeiten richtig geregelt ist, daß der Bundesrat und die Bundesregierung gebeten werden, es bei dieser Verteilung der Zuständigkeiten, also bei der für die Gewerbeaufsicht zuständigen obersten Landesbehörde als Konzessionsbehörde, zu belassen, daß die Entscheidung, die die Bundesregierung gefällt habe, richtig sei. Warum bei richtiger Verteilung der Zuständigkeiten, bei Zustimmung zur Bundesauftragsverwaltung, das Gesetz nicht vollziehbar sein soll, ist weder mir noch meinen Mitarbeitern erfindlich. Man kann natürlich beide Materien trennen. Aber dann muß man sich darüber im klaren sein, daß die gesetzliche Ermächtigung zum Erlaß einer Strahlenschutzverordnung und die Strahlenschutzverordnung selbst, wenn man nicht die Materie nochmals zerreißen will, nicht erlassen werden können, solange nicht die Grundlage für die Genehmigung von Atomanlagen geschaffen ist, weil erst dann, wenn diese Bestimmungen feststehen, an die Regelung des Strahlenschutzes im einzelnen herangegangen werden kann.

Ich bitte Sie deshalb — wenn ich nochmals mein Votum für die Bundesregierung abgeben darf —, dem Vorschlag des Wirtschaftsausschusses zuzustimmen, mit dem wir uns im Grundsätzlichen und, glaube ich, auch in den meisten Einzelheiten bei den Beratungen im Wirtschaftsausschuß einverstanden erklärt haben.

Präsident Dr. SIEVEKING: Ich danke dem Herrn Bundesminister.

(A) Wird das Wort gewünscht? — Das ist nicht der Fall. —

Dann kommen wir zur Abstimmung. Darf ich bitten, die BR-Drucks. Nr. 322/1/56 b) und dazu die Empfehlungen über den Abstimmungsmodus, ferner den Antrag des Landes Bayern, BR-Drucks. Nr. 322/2/56 b), und den Antrag des Landes Nordrhein-Westfalen, BR-Drucks. Nr. 322/3/56 b), zur Hand zu nehmen.

Darf ich zunächst bitten, in der BR-Drucks. Nr. 322/1/56 b) zwei Berichtigungen vorzunehmen. Auf Seite 3 oben ist der Wortlaut der neuen Ziff. 3 hinter dem Wort „Kernenergie“ durch die Worte „zu verhindern“ zu ergänzen. Ferner ist auf Seite 10, erste Zeile, „Satz 2“ in „Satz 3“ zu berichtigen.

Wir kommen dann zur Abstimmung, und zwar zunächst über den Antrag des Ausschusses für Arbeit und Sozialpolitik, den Gesetzentwurf überhaupt abzulehnen. Wer für diesen Antrag ist, den bitte ich, eine Hand zu erheben. — Das ist die Minderheit; dieser Antrag ist abgelehnt.

Wir kommen dann zur Abstimmung über Abschnitt II. Ich rufe auf die Nr. 1 a), den Antrag, § 1 zu streichen. — Der Antrag ist abgelehnt.

Dann müssen wir über die Nr. 1 b) abstimmen. — Das ist die Mehrheit.

Wir kommen zu Nr. 2. — Das ist die Mehrheit.

Nr. 3! Das ist die sehr wichtige Frage der Konzession oder der gewerberechtl. Genehmigung. Wenn Nr. 3 angenommen wird, sind damit die Nrn. 4 b), 4 c), 5 e), 7 b), 8 b) und 9 a) erledigt.

(B) Wer für den Antrag unter Nr. 3 ist, den bitte ich, eine Hand zu erheben. — Das ist die Mehrheit.

Wir kommen zu Nr. 4 a). — Das ist die Mehrheit.

Die Nrn. 4 b) und 4 c) sind durch die Annahme der Nr. 3 erledigt.

Nr. 5 a)! — Das ist die Mehrheit.

Wir kommen zu Nr. 5 b). — Das ist die Mehrheit.

Damit ist Nr. 5 c) erledigt.

Nr. 5 d)! — Das ist die Mehrheit.

Nachdem wir Nr. 3 angenommen haben, muß in der Nr. 5 d) das Wort „Genehmigungsurkunde“ durch das Wort „Konzessionsurkunde“ ersetzt werden.

Nr. 5 e) ist erledigt durch die Annahme der Nr. 3. Nrn. 5 f) und g)! — Das ist die Mehrheit.

Wir kommen zu Nr. 6 a). — Das ist die Mehrheit.

Nr. 6 b) — lediglich eine redaktionelle Änderung! — Mehrheit!

Nr. 6 c)! — Mehrheit!

Nr. 7 a)! — Mehrheit!

Nr. 7 b) ist durch die Annahme der Nr. 3 erledigt.

Wir kommen zu Nr. 7 c). — Das ist die Mehrheit.

Nr. 8 a)! — Das ist die Mehrheit.

Nr. 8 b) ist durch die Annahme der Nr. 3 erledigt.

Es folgt Nr. 8 c). — Angenommen!

Nr. 8 d)! — Wer für die Streichung des Abs. 3 in § 7 ist, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist ebenfalls die Mehrheit.

Damit entfällt die Abstimmung über Nr. 8 e). (C)

Wir kommen jetzt zu Nr. 8 f). — Das ist die Mehrheit.

Nr. 8 g)! — Das ist die Mehrheit.

Nr. 9 a) ist durch die Annahme der Nr. 3 erledigt.

Nr. 9 b)! — Angenommen!

Nr. 9 c)! — Angenommen!

Hier muß das Wort „Genehmigung“ durch das Wort „Konzession“ ersetzt werden, ebenso in der Begründung.

Jetzt kommen wir zu Nr. 10 a). — Wer für diese Streichung ist, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist die Mehrheit.

Nr. 10 b)! — Das ist die Mehrheit.

Nr. 10 c)! — Ebenfalls angenommen!

Nr. 11 a) ist durch die Abstimmung über § 1 erledigt.

Nr. 11 b)! — Angenommen!

Nr. 12 a)! — Mehrheit!

Nr. 12 b)! — Ebenfalls angenommen!

Hier muß das Wort „Genehmigung“ durch das Wort „Konzession“ ersetzt werden, ebenso in der Begründung.

Nr. 12 c)! — Gleichfalls angenommen!

Nr. 12 d)! — Das ist auch angenommen.

Nr. 12 e) und f)! — Ebenfalls angenommen!

Nr. 12 g)! — Abgelehnt!

Nr. 12 h)! — Das ist die Mehrheit.

Nr. 12 i)! — Das ist auch die Mehrheit.

Nr. 12 k)! — Ebenfalls die Mehrheit!

Nr. 12 l)! — Gleichfalls die Mehrheit!

Nr. 12 m)! — Das ist die Mehrheit.

Damit entfällt Nr. 12 n).

Nr. 13 a)! Wer für die Neufassung ist, den bitte ich, die Hand zu erheben. — Das ist die Mehrheit.

Nr. 13 b)! — Ebenfalls die Mehrheit!

Nr. 13 c)! — Ebenfalls die Mehrheit!

Nr. 13 d)! — Gleichfalls die Mehrheit.

Nr. 14! — Das ist auch angenommen.

Wir kommen jetzt zu Nr. 15 a), Neufassung der Einleitung von Abs. 2 des § 15. Wer dafür ist, den bitte ich, die Hand zu erheben. — Das ist die Mehrheit.

Damit entfällt Nr. 15 b).

Nr. 15 c)! — Das ist die Mehrheit.

Nr. 15 d) ist damit erledigt.

Nr. 15 e)! — Angenommen!

Nr. 16! — Ebenfalls angenommen!

Jetzt kommen wir zu dem Antrag des Landes Nordrhein-Westfalen, BR-Drucks. Nr. 322/3/56 b), auf Änderung des § 18 Satz 1 des Entwurfs. Die Drucksache liegt den Herren vor. Mit der Annahme dieses Antrages würde sich der andere Antrag erledigen. Wer dem Antrag des Landes Nordrhein-

(D)

(A) Westfalen zustimmt, den bitte ich, eine Hand zu erheben. — Der Antrag ist abgelehnt.

Wir kommen dann zu Nr. 17. — Angenommen!

Nr. 18, die den § 19, die wichtige Bestimmung über die Behördenzuständigkeit betrifft! Wer Nr. 18 a) zustimmt, den bitte ich, eine Hand zu erheben. — Das ist die Minderheit.

Nr. 18 b)!

(Zuruf: Darf ich bitten, die Abstimmung zu 18 a) zu wiederholen! Ich glaube es waren 21 Stimmen.)

— Darf ich bitten, über 18 a) noch einmal abzustimmen! Damit wir uns ganz klar sind: Es handelt sich um die Nr. 18 a), betreffend § 19 Abs. 2 Satz 1, Seite 17 unten unserer Drucksache. Danach soll in § 19 Abs. 2 der Satz 1 wie folgt gefaßt werden:

Für die nach den §§ 7 bis 9 zu treffenden Maßnahmen sind die durch die Landesregierung bestimmten Behörden zuständig.

Darf ich bitten, darüber noch einmal abzustimmen. — 21 Stimmen! ¹⁾

Damit ist Nr. 18 b) und c) erledigt.

Wir kommen nun zu Nr. 18 e). — Das ist die Mehrheit.

Nr. 19 a)! — Das ist die Mehrheit.

Nr. 19 b)! — Ebenfalls die Mehrheit!

Nr. 19 c)! — Ebenfalls die Mehrheit!

Jetzt kommen wir zu den Nrn. 20 bis 24 a) zusammen. Wer diesen Empfehlungen zustimmt, bitte ich, eine Hand zu erheben. — Das ist die Mehrheit.

(B) heit.

Es folgen die Nrn. 24 b) bis 26. — Das ist ebenfalls die Mehrheit.

Nr. 27 a) ist durch die Abstimmung zu § 1 erledigt.

Wir kommen dann zu Nr. 27 b). — Mehrheit!

Nr. 28! — Mehrheit!

Wir haben dann noch abzustimmen über den Antrag des Landes Bayern, BR-Drucks. Nr. 322/2/56 b). Wer dem Antrag zustimmt, den bitte ich, eine Hand zu erheben. — Der Antrag ist angenommen.

Es bleibt noch Abschnitt III: „Das Gesetz bedarf . . . der Zustimmung des Bundesrates nach § 19 Abs. 1 in Verbindung mit Art 87 c des Grundgesetzes. Die Zustimmungsbedürftigkeit ergibt sich unter anderem auch aus § 13 Abs. 4 und § 19 Abs. 2 in Verbindung mit Artikel 85 Abs. 1 des Grundgesetzes.“ Ich nehme an, daß darüber Einverständnis besteht.

Danach hat der Bundesrat gemäß Art. 76 Abs. 2 GG beschlossen, zu dem Entwurf eines Gesetzes über die Erzeugung und Nutzung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren (Atomgesetz) die soeben angenommenen Änderungen vorzuschlagen und im übrigen Einwendungen nicht zu erheben.

Wir kehren zurück zu Punkt 6 unserer Tagesordnung:

Entwurf eines Gesetzes über die Deutsche Bundesbank (BR-Drucks. Nr. 323/56)

¹⁾ Vgl. die Wiederholung und Berichtigung dieser Abstimmung auf S. 326 D.

Dr. NOLTING-HAUFF (Bremen), Berichterstatter: Herr Präsident! Meine Herren! Der federführende Wirtschaftsausschuß und der Finanzausschuß haben sich auf die Ihnen vorliegenden Empfehlungen an den Bundesrat geeinigt und mich mit dem gemeinsamen Bericht über den Entwurf eines Gesetzes über die Deutsche Bundesbank beauftragt. Ich habe schon vor 3¹/₄ Jahren dem Bundesrat in seiner Sitzung vom 5. Dezember 1952 über die damalige erste Regierungsvorlage zum Bundesbankgesetz berichtet, die infolge Ablaufs der Legislaturperiode des Bundestages nicht mehr zur Erledigung gekommen ist. Wenn der nunmehr federführende Wirtschaftsausschuß und der Finanzausschuß gemeinsam mich wiederum mit dem Bericht beauftragt haben, so haben sie damit wohl zum Ausdruck bringen wollen, daß sich an der Stellungnahme der Ausschüsse seit der ersten Regierungsvorlage grundsätzlich nichts geändert hat.

Ich habe am 5. Dezember 1952 mein Referat mit dem Satz begonnen: „Das Gesetz über die Währungs- und Notenbank ist eine der schicksalvollsten Vorlagen, die jemals seitens der Bundesregierung im Bundesrat eingebracht worden sind“. Daran hat sich auch nichts geändert. Ich muß heute wieder so beginnen.

Der Bundesrat hat am 27. November 1953 eine EntschlieÙung gefaßt, mit der er die Bundesregierung gebeten hat, auch einen neuen Notenbankgesetzentwurf auf der Grundlage des bisherigen, erprobten Notenbanksystems vorzulegen. An der hier besonders nachdrücklich und grundsätzlich zum Ausdruck gebrachten Auffassung dürfte sich nach Meinung sowohl des Wirtschaftsausschusses als auch des Finanzausschusses ebenfalls nichts geändert haben. Schon in der Bundesratssitzung vom 5. Dezember 1952 habe ich für den Finanzausschuß den Standpunkt vertreten, daß die Einbringung eines Notenbankgesetzes zu dem betreffenden Zeitpunkt weder notwendig noch zweckmäßig erscheine; dem hatte sich auch damals schon der Wirtschaftsausschuß angeschlossen. Wirtschafts- und Finanzausschuß vertreten auch gegenüber der heute zur Erörterung stehenden Regierungsvorlage dieselbe Auffassung. In der Bundesratssitzung vom 5. Dezember 1952 wurde von verschiedenen Seiten eindrucksvoll darauf hingewiesen, daß das bisherige Notenbanksystem sich als Grundlage unseres Wiederaufbaus und auch in kritischen Lagen, wie sie bei der Anpassung des Außenkurses der D-Mark an die Pfund-Abwertung und bei der Bewältigung der im Gefolge der Korea-Krise entstandenen Probleme aufgetreten waren, bestens bewährt habe. Es kann dies heute noch dahin ergänzt werden, daß diese Bewährung auch gegenüber den in jüngster Vergangenheit entstandenen Konjunkturproblemen erhärtet worden ist.

Es wäre also die Frage sehr angebracht, was sich nun überhaupt seit der Einbringung der ersten Regierungsvorlage vom Jahre 1952, die noch auf der Basis des gegenwärtigen Notenbankgesetzes stand, so entscheidend geändert haben soll, daß es das Bundeskabinett nunmehr für erforderlich hält, mit seiner jetzigen zweiten Vorlage das Notenbanksystem völlig umzugestalten. Diese Frage stellen, heißt wohl — wenigstens nach dem Gang der bisherigen Beratungen zu urteilen —, sie kaum überzeugend beantwortet zu erhalten.

Daß ein Notenbankgesetz jetzt überhaupt gemacht werden soll, hat der Herr Bundeswirt-

(C)

(D)

(A) schaftsmi­nister noch vergangene Woche in der gemeinsamen Sitzung des Wirtschafts- und des Finanzausschusses des Bundesrates damit motiviert, daß in Artikel 88 GG ein entsprechender Verfassungsbefehl vorliege und nun auch hier Besatzungsgesetze durch deutsches Recht ersetzt werden sollten. Der Verfassungsauftrag an den Bundesgesetzgeber ist nicht befristet und man könnte füglich bezweifeln, ob es nicht im Grundgesetz festgelegte Gesetzgebungsnotwendigkeiten gibt, die wesentlich dringlicher sind als ein Notenbankgesetz. Was den Ersatz des einschlägigen Besatzungsrechts durch ein deutsches Gesetz anlangt, so ist nicht zu verkennen, daß die Herkunft von Gesetzen ebenso wie die von Geld, mit dem ja diese Vorlage entscheidend zu tun hat und über welches das bekannte römische Kaiserwort besteht, recht belanglos ist gegenüber der Frage, was man aus Geld und was man aus einem Gesetz macht. Im übrigen ist das Gesetz über die Bank deutscher Länder, wenn es auch formell als Gesetz der drei westlichen Siegermächte erlassen worden ist, seinerzeit von einem deutschen Ausschuß durchberaten worden, zu dessen Mitgliedern auch ich gezählt habe. Dieser Ausschuß hat das Gesetz trotz des Dranges der Umstände am Vorabend der Währungsreform alles in allem, wie die spätere Entwicklung zeigte, in eine zweckmäßige Form gebracht. Das gegenwärtige Notenbanksystem — das muß im übrigen hier doch wohl festgestellt werden — hat sich, obwohl es auf Besatzungsrecht beruht, zu einer deutschen Einrichtung entwickelt, die sogar als solche charakteristische Bedeutung gewonnen hat. Es ist zur Zentralbank unseres Wiederaufbaus geworden.

(B) Trotz alledem schlagen die Ausschüsse dem Bundesrat vor, der Bundesregierung, die sich nun in der Notenbankfrage bereits mit zwei, wenn auch im wesentlichen recht gegensätzlichen Entwürfen bemüht hat, nicht einfach nein zu sagen, sondern unter Beibehaltung der loyalen Haltung, die der Bundesrat nun schon seit Jahren in dieser Frage bewiesen hat, Gegenvorschläge zu der Vorlage zu machen. Diese müssen allerdings zu einer weitgehenden Umformung der Vorlage in Richtung auf die erste Regierungsvorlage führen, die bei der Beendigung der ersten Legislaturperiode des Bundestages in das Nichts versunken ist.

Der Bundesrat würde heute übrigens, wenn er die Vorschläge der Ausschüsse annimmt — und insoweit hat sich doch etwas gegenüber dem Jahre 1953 geändert —, mit dem Festhalten an seiner von Anfang an vertretenen Auffassung nicht mehr fast allein stehen wie damals. Die öffentliche Meinung ist, was die Bundesbankfrage anlangt, sehr empfindlich geworden, und der Bundesrat wird infolgedessen, wenn er den Vorschlägen der Ausschüsse folgen sollte, wohl auf erheblich mehr Verständnis im Volke rechnen können als vor über drei Jahren.

Der Artikel 88 GG schreibt die Errichtung einer „Währungs- und Notenbank als Bundesbank“ vor. Die Begründung der Regierungsvorlage bezeichnet den Begriff „Währungs- und Notenbank“ als einen „Pleonasmus“. Dem ist nicht so. Der Verfassungsgesetzgeber hat mit Recht beides unterschieden.

Im Zeitalter des Goldstandards, das den größten Teil des 19. Jahrhunderts umfaßte und mit dem Ausbruch des ersten Weltkrieges, wie heute festzustehen scheint, wohl unwiderruflich zu Ende ge-

gangen ist, kam man mit den Notenbanken aus, deren Aufgabe sich darauf beschränkte, die im Lande umlaufende, jederzeit in Goldmünzen einlösbare Notenmenge in Beachtung der gesetzlichen Deckungsvorschriften unter Kontrolle zu halten und für die Intakthaltung dieser Golddeckung durch Verhinderung übermäßigen Goldzuflusses und ebenso übermäßigen Goldabflusses durch Handhabung des Wechseldiskonts nach oben oder unten zu sorgen. Das Gold hat seine entscheidende Funktion, die zwar eine gewisse dauernde Stabilität verbürgte, aber auch zu schweren Krisen geführt hat, heute verloren. Der Goldstandard paßt nicht mehr in eine Zeit, in welcher der Staat zur möglichst zuverlässigen Vermeidung von Krisen die weitgespannte Aufgabe der Konjunkturpolitik übernommen hat. Damit ist auch die Notenbankpolitik, welche die Währung nicht mehr auf Grund gesetzlicher Deckungsvorschriften betreuen, sondern nach den allgemeinen Erfordernissen der Volkswirtschaft manipulieren muß, zu einem Teil der Konjunkturpolitik geworden.

Hinzu kommt, daß die Ausbreitung des unbaren Zahlungsverkehrs neben das Notengeld das sogenannte Giralgeld gesetzt hat, das die Kreditbanken von sich aus in Bewegung zu setzen vermögen und dessen Kontrolle und Eingrenzung damit ebenfalls Aufgabe der Zentralbank geworden ist. An diesem Sachverhalt ändert sich nichts dadurch, daß die gegenwärtige Gold- und Devisendeckung unserer D-Mark-Noten bei der Bank deutscher Länder die gesetzlichen Deckungserfordernisse der Goldstandardzeit erfüllt oder sogar übersteigt.

Das gleiche gilt von der Tatsache, daß der intervalutarische Kurs der D-Mark, also der Außenwert unserer Währung, durch den Beitritt der Bundesrepublik zum internationalen Währungsfonds, der durch das Gesetz vom 28. Juli 1952 erfolgte, über den Dollar eine Goldrelation bekommen hat. Unsere Währung bleibt trotzdem, wie übrigens heute wohl fast ausnahmslos alle Währungen zivilisierter Länder der Welt einschließlich der Vereinigten Staaten von Nordamerika, die sämtlich die Goldeinlöschungspflicht der Noten nicht mehr kennen, eine volkswirtschaftlich manipulierte Währung. Die Zentralbank, die diese Manipulierung betätigt, ist damit nicht nur eine Notenbank, sondern sie ist eben auch — und das meint der Artikel 88 GG mit seinem Doppelbegriff — eine Währungsbank und damit ein Instrument der Wirtschafts- und Finanzpolitik, eben der Währungspolitik.

Wir müssen uns darüber klar sein, daß die Geldordnung, deren Aufrechterhaltung das Thema der Währungspolitik ist, eine schlechthin wesentliche Grundlage des demokratischen Gemeinwesens ist. Was für die Wirtschaft des Despotismus der Plan bedeutet, muß für die freie Wirtschaft im wesentlichen die Geldordnung sein. Welche entscheidende Bedeutung die Geldordnung für die Freiheit hat, ist uns in den Jahren des Geld- und Wirtschaftschaos nach dem Zusammenbruch von 1945 sinnfällig vor Augen geführt worden. Man braucht, um das zu erfassen, nur das Sozialprodukt der ersten Nachkriegsjahre mit dessen Entwicklung nach der Währungsreform von 1948 zu vergleichen.

Die Währungspolitik soll die vernünftige Norm der Volkswirtschaft vertreten. Die Ausgabe- und Investitionspolitik der freien Wirtschaft wird ein-

(A) begrenzt durch die Gewinnrechnung, die Einnahme- und Ausgabenpolitik des Staates durch das verfassungsmäßige Erfordernis des Haushaltsausgleichs. Auf beiden Sektoren muß heute, nachdem wir das Trümmerfeld der großen Katastrophe zwar zu einem erheblichen Teil hinter uns, aber was vielfach schon übersehen wird, zu einem nicht unerheblichen Teil auch noch vor uns haben, in einem bisher nie dagewesenen Umfang mit Erwartungen finanziert werden, für deren Verwirklichung wir die Zukunft verantwortlich halten. Das bedeutet letztlich den Kredit, dessen Eingrenzung die große Aufgabe der Notenbank ist. Eine bestens funktionierende Gütererzeugung könnte unterminiert und der Haushaltsausgleich des Staates umgangen werden, wenn Verluste der Wirtschaft und Defizite des öffentlichen Gemeinwesens durch Kredite gestopft und verdeckt würden, womit der Verfall einer Geldordnung noch immer begonnen hat. Hier unerschütterlich Wache zu halten, ist das hohe Amt der Notenbank. Die D-Mark als die Währung unseres Wiederaufbaus zu erhalten und zu verteidigen, war die Aufgabe unserer bisherigen Zentralbank, die sie gut gelöst hat, und muß ebenso auch die Verpflichtung der künftigen Bundesbank bleiben, die wir uns gerade auch deswegen als eine organische Fortbildung unseres gegenwärtigen Notenbanksystems wünschen.

Die Waffen, die der Zentralbank zur Verteidigung der Währung zur Verfügung stehen, können heute schon überwiegend als „konventionell“ bezeichnet werden: Diskont-, Kredit-, Mindestreserven- und Offenmarktpolitik. Den einschlägigen Formulierungen der Regierungsvorlage, die am tatsächlich gegebenen Zustand wesentliche Änderungen nicht vornehmen, empfehlen Wirtschafts- und Finanzausschuß im allgemeinen zuzustimmen.

(B) Der Regierungsentwurf sieht eine **Mindestreservepflicht auch für Spareinlagen** und grundsätzlich die **direkte Mindestreservehaltung** vor. Der Bundesrat hatte sich zu dem Regierungsentwurf der ersten Legislaturperiode auf den Standpunkt gestellt, daß die Spareinlagen, die nicht Geld, sondern Kapital seien, aus der Mindestreservepflicht herausgenommen werden sollten. Die zwischenzeitliche Entwicklung hat gezeigt, daß es, da zur Zeit Anlagevorschriften für Spareinlagen nicht bestehen, empfehlenswert ist, auch die Spareinlagen der Mindestreservepflicht zu unterwerfen, wenn auch nur mit einem geringeren Satz als die Sicht- und Termineinlagen. Die Bestimmungen der Regierungsvorlage lassen im übrigen die Möglichkeit offen, bestimmte Verbindlichkeiten bei der Berechnung der Mindestreserve auszunehmen. Es wäre denkbar, daß dies bei Spareinlagen, die langfristig angelegt sind und damit auf der Grenze zwischen Geld und Kapital stehen, geschehen könnte. Es erscheint deswegen vertretbar, für die mindestreservemäßige Behandlung von Spareinlagen auf besondere Vorschriften, mit denen die Regierungsvorlage hier ergänzt werden könnte, zu verzichten.

Was die **direkte oder indirekte Haltung von Mindestreserven** anlangt — die Sparkassen haben zum Beispiel gewünscht, die Mindestreserven über ihre Girozentralen unterhalten zu können —, so ist es währungspolitisch gleichgültig, welcher Weg gewählt wird. Das Notenbanksystem muß allerdings im Interesse seines Kontaktes mit den Kreditinstituten entscheidendes Gewicht auf möglichst

allgemein-direkte Mindestreservehaltung legen. (C) Den in der Begründung der Regierungsvorlage gegen die indirekte Mindestreservehaltung im übrigen geltend gemachten Argumenten ist ebenfalls eine gewisse Berechtigung nicht abzuspüren. Es kann daher nach Meinung der Ausschüsse darauf verzichtet werden, zu dieser Frage von der Vorlage abweichende Vorschläge zu machen.

Für die **Offenmarktpolitik** ergibt sich infolge der besonderen Ausgangssituation, in die uns die Währungsreform von 1948 am Kapitalmarkt gebracht hat, ein besonderes Problem. Diese Ausgangssituation heißt „**Ausgleichsforderungen gegen Bund und Länder**“ an Stelle einer in marktfähigen Titeln verbrieften Staatsverschuldung. Wenn die Notenbank durch Wertpapierankäufe oder -verkäufe expansiv oder kontraktiv auf den Geldumlauf einwirken will, so bedarf sie dazu in erster Linie eines Reservoirs in umlauffähigen staatlichen Schuldpapieren. Um ihr ein solches Reservoir mindestens in einem gewissen Umfange zu verschaffen, müssen die Ausgleichsschulden des Bundes gegenüber der Bundesbank selbst durch Ausgabe von Schatzwechseln oder unverzinslichen Schatzanweisungen mobilisiert werden, wie es der § 18 der Regierungsvorlage vorsieht.

Hiernach hat der Bund a conto seiner Ausgleichsschulden der Bank auf ihr Verlangen **Schatzwechsel oder unverzinsliche Schatzanweisungen bis zum Höchstbetrage von 4 Milliarden DM** auszuhändigen, wobei die Bundesregierung weiter das Recht hat, auf Antrag der Bank den Höchstbetrag bis zum Nennbetrag der gesamten Ausgleichsverschuldung zu erhöhen. Eine unter Umständen schwierige Frage entsteht hier nur, wenn im selben Zeitpunkt, zu dem die Bank den Verkauf solcher Mobilisierungspapiere am offenen Markt zur Einschränkung des Geldumlaufs für erforderlich hält, Kassenbedürfnisse des Bundes auftreten, die anders als durch Begebung von Geldmarktpapieren nicht befriedigt werden können. Nach der Regierungsvorlage kann der Bund in solchem Falle im Benehmen mit der Bank bis zur Hälfte des Gesamtbetrages der am Markt umlaufenden Mobilisierungspapiere, höchstens jedoch bis zu 2 Milliarden Deutsche Mark, in deren Bedienung selbst eintreten und damit den geldlichen Gegenwert an sich ziehen. Dies bedeutet, daß insoweit eine währungspolitische Maßnahme der Bank durch eine finanzpolitische Maßnahme des Staates zur Hälfte rückgängig gemacht werden kann, ohne daß das Einverständnis der Bank hierzu erforderlich ist. Es ist nicht zu verkennen, daß in solchem Falle die Maßnahmen des Staates dem entgegenwirkende weitere währungspolitische Operationen der Bank, sei es auf demselben Gebiete der Offenmarktpolitik, sei es bei der Diskont-, Kredit- oder Mindestreservepolitik, zwingend hervorrufen können.

Die Ausschüsse sind der Auffassung, daß, wenn auch das **Primat der Währungspolitik** grundsätzlich hier wie sonst anerkannt werden muß, an dieser Stelle ein **Interessenkonflikt** gegeben sein kann, dessen Lösung vielleicht nicht besser zu ermöglichen ist als durch das in der Regierungsvorlage vorgesehene „**Benehmen**“ zwischen Bundesregierung und Bundesbank.

Während der Kredit der Wirtschaft bei der Notenbank in seinem Umfange der Diskont- und Kreditpolitik der Bank zu überlassen ist, muß der

(A) **Staatskredit**, da über seine Höchstgrenze der Natur der Sache nach nicht die Bank bestimmen kann, im Gesetz selbst seine Begrenzung finden. Der Regierungsentwurf sieht in § 16 eine **Höchstbegrenzung** des Staatskredits in der Weise vor, daß dem Bund bis zu 2 Milliarden Deutsche Mark, der Bundesbahn bis zu 300 Millionen Deutsche Mark, der Bundespost bis zu 200 Millionen Deutsche Mark, dem Ausgleichsfonds bis zu 200 Millionen Deutsche Mark, dem ERP-Sondervermögen bis zu 50 Millionen Deutsche Mark und den Ländern 12 DM je Einwohner und den Hansestädten und der Stadt Berlin im Hinblick auf ihren Stadtstaat-Charakter ein Betrag von bis zu 24 bzw. 30 DM pro Einwohner an Kassenkredit zur Verfügung gestellt werden darf. Es handelt sich hierbei, soweit die Länder in Betracht kommen, um die gleiche Bemessungsgrundlage wie nach dem Regierungsentwurf für das Landeszentralbankgesetz in der ersten Legislaturperiode des Bundestages. Die unterdessen eingetretene Änderung der Verhältnisse hat im Gegensatz zu der zwischenzeitlich vorgenommenen Anhebung des Kreditplafonds des Bundes für die Länder keine Berücksichtigung gefunden.

Die Ausschüsse schlagen daher in Berücksichtigung der für die Länder bestehenden Krediterfordernisse und ihrer im Interesse der Währungssicherung notwendigen Begrenzung als **Bemessungsgrundlage für die Kreditplafonds der Länder** eine Höchstgrenze von 20 DM je Einwohner und für die Stadtstaaten von 40 DM je Einwohner vor.

Der Begrenzung des Staatskredits beim Notenbanksystem wird häufig die Frage der **Einlagepflicht des Staates** hinsichtlich seiner flüssigen Mittel bei der Zentralbank gegenübergestellt, obgleich hier ein eigentlicher Sachzusammenhang nicht besteht. Die Regierungsvorlage glaubt in ihrem § 13, hier das notenbankpolitische Instrumentarium durch ein neues Instrument der „Einlagenpolitik“ erweitern zu sollen, wonach Bund, Ausgleichsfonds, ERP-Sondervermögen und Länder ihre flüssigen Mittel, insbesondere die Kassensmittel, bei der Deutschen Bundesbank auf Girokonto einzulegen haben, und eine anderweitige Einlegung nur mit Zustimmung der Bank zulässig sein soll.

In eine derartige Regelung, wenn und soweit sie überhaupt getroffen werden soll, müssen auch die **Sozialversicherungsträger** einbezogen werden. Abgesehen von der Frage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit nach Artikel 109 GG ist darauf hinzuweisen, daß die hier so genannte „Einlagenpolitik“ als währungspolitisches Instrument mehr als fragwürdig ist. Die Stilllegung von Mitteln der öffentlichen Hand durch deren Einlage bei der Notenbank kann gewiß einem Anwaschen des Geldumlaufs in erwünschter Weise entgegenwirken. Die zwangsweise Haltung öffentlicher Gelder im Notenbanksystem, deren Wiedereinströmen in den Geldumlauf der Entscheidung der Einleger unmöglich entzogen werden kann, ruft aber unter Umständen — und das gilt in ganz gleicher Weise von der Einlage wie von der Abhebung dieser Gelder — unerwünschte kontraktive und expansive Spannungen hervor, denen die Notenbank dann denkbarerweise wieder entgegenwirken muß.

Aus der Begründung zu der Regierungsvorlage ist zu entnehmen, daß auch die Bundesregierung die **Einlagenpolitik als währungspolitisches Instrument** noch keineswegs als vollkommen ansieht,

sondern die Frage der Anwendung dieses Instruments als noch entwicklungsbedürftig betrachtet. Sicherlich ist die währungspolitische Bedeutung der sich bei der öffentlichen Hand, insbesondere bei Steuerzahlungsterminen, ansammelnden Kassensmittel nicht zu bestreiten, und es ist anzuerkennen, daß bei ihrer Anlage infolgedessen unter Umständen währungspolitische Gesichtspunkte nicht unberücksichtigt bleiben dürfen.

Dementsprechend sieht der § 19 a in den Änderungsvorschlägen der Ausschüsse vor, daß Bund und Länder sowie die großen Sozialversicherungsträger ihre flüssigen Mittel, wenn sie diese nicht auf Girokonto bei der Deutschen Bundesbank oder bei den Landeszentralbanken einlegen, anderweitig nur im Benehmen mit der Bundesbank bzw. mit den Landeszentralbanken einlegen sollen. Der Position der Währungsbank dürfte auch insoweit angemessen Rechnung getragen sein, so daß die künftige Bundesbank, im ganzen gesehen, über alle nur erdenklichen technischen Möglichkeiten zur Sicherung der Währung verfügt.

Die Frage, wer letztthin die **Verantwortung für die Handhabung dieses Instrumentariums der Währungspolitik** tragen soll, ist die **Haupt- und Zentralfrage des Notenbankrechts** und gleichzeitig der **neutralgische Punkt der Vorlage**. Diese Frage reicht tief in allgemein-politische Dinge.

Von den ältesten Zeiten her hat sich Demokratie nur bei weisem Maßhalten auf die Dauer erhalten können. Sonst ist sie immer früher oder später in den Despotismus abgeglitten. Der delphische Spruch: „Halte Maß“ der Hellenen, der über der Blütezeit der athenischen Demokratie stand, bedeutete in seinem politischen Sinngehalt nichts anderes als die neuzeitliche Erkenntnis, daß die **Aufrechterhaltung der Freiheit eine Teilung der öffentlichen Gewalten** erfordert, die vereinigt unausweichlich die Autokratie bedeuten, ganz gleichgültig, wer sie ausübt. (D)

Unter diesem Zeichen hat sich von Gesetzgebung und Verwaltung, deren Trennung den Beginn des modernen Verfassungslebens bedeutet, zunächst die Aufrechterhaltung der Rechtsordnung abspalten müssen. Die Unabhängigkeit der Justiz von der Staatsregierung hat sich zum Teil langsamer entwickelt, als man es heute noch weiß. In meiner Jugendzeit kannte ich Männer, die sich in unserem seit vielen Jahrhunderten demokratischen Bremen noch an die Zeit vor 1848 erinnerten, in der die Richter-Bank ein Teil des Senats, also der Landesregierung und damit der Verwaltung war. Wir stehen heute längst auf dem Standpunkt, daß der Gesetzgeber nicht zugleich Richter sein soll und der Verwaltende weder richten noch seine eigene Rechnung prüfen soll.

Erst in den letzten Jahrzehnten haben wir uns im Hinblick auf die Entwicklung der neuzeitlichen Geldordnung zu der Erkenntnis, die heute noch nicht unangefochten ist, durchgekämpft, daß in den für die Gemeinschaft entscheidenden großen Kreditfragen weder die Wirtschaft noch der Staat, die beide Kreditnehmer sind, entscheiden sollen. Was von der Rechtsordnung der modernen Demokratie gilt, muß auch von der Geldordnung gelten. Der Bürger eines freiheitlichen Gemeinwesens hat Anspruch darauf, daß unabhängige Instanzen — und das bedeutet auch unpolitische Instanzen — nicht nur über sein Leben und sein Eigentum, son-

- (A) dern auch über die Grundlage seines Vermögensstandes, und das ist eben die Handhabung der Geldordnung, entscheiden.

Montesquieu, von dem bekanntlich die Formulierung der Gewaltenteilung stammt, sagt einmal in seinem berühmten Buch: „Die politische Freiheit des Bürgers ist jene Ruhe des Gemüts, die aus dem Vertrauen erwächst, das ein jeder zu seiner Sicherheit hat.“ Dieses Vertrauen ist nichts anderes als die Grundlage dessen, was wir heute „Kredit“ nennen. Es ist das Vertrauen, das sich die gegenwärtige Notenbank bei unserem gesamten Volk erworben hat. Es kann gerade im Hinblick hierauf nichts Falscheres geben, als die Notenbank politisieren zu wollen. Ebenso wie dies bei den Gerichten der Anfang vom Ende einer Rechtsordnung wäre, die diesen Namen verdient, wäre das der Beginn einer Entwicklung, die im Zusammenbruch unserer Geldordnung ihren katastrophalen Abschluß finden könnte. Infolgedessen muß auch nach der übereinstimmenden Meinung von Wirtschafts- und Finanzausschuß die **Unabhängigkeit der Bundesbank eine unabdingbare Forderung des Bundesrates** bleiben.

- Man müßte nach der Begründung der Regierungsvorlage an sich davon ausgehen, daß auch die Bundesregierung die **Unabhängigkeit der Bank** vertritt. Es muß allerdings dann als wenig zweckmäßig bezeichnet werden, daß man bei dieser Vorlage, im Gegensatz zu derjenigen vor 3¹/₄ Jahren, das Wort „Unabhängigkeit“, das sich im Bewußtsein der Öffentlichkeit nicht nur für die Rechtsprechung, sondern eben auch für die Währungsbank zu einem grundlegenden Postulat entwickelt hat, aus dem Text gestrichen hat, obwohl es im § 9 Absatz 4 noch heißt, daß die „Deutsche Bundesbank bei der Ausübung der Befugnisse, die ihr nach diesem Gesetz zustehen, nicht an Weisungen der Bundesregierung gebunden ist“. Wenn die Begründung der Vorlage dazu meint, „das Grundgesetz erlaube die **Unabhängigkeit der Bundesbank**“, so ist das viel zu wenig. Die Ausschüsse schlagen deshalb die Wiederaufnahme der **Unabhängigkeit für die Bundesbank** auch in den Gesetzestext vor.

Es ist ferner in diesem Zusammenhang wenig glücklich, weil unter Umständen von symbolischer Bedeutung, daß die Festlegung des Sitzes der Bank in der Kabinettsvorlage einer Entscheidung der Bundesregierung vorbehalten geblieben ist, während bisher wohl alle Organisationsgesetze, die hohe und höchste Staatsinstanzen betreffen — es lassen sich dafür leicht über ein Dutzend Beispiele anführen —, deren Sitz selbst festgelegt haben. Die Ausschüsse schlagen vor, den **Sitz der Bank gesetzlich vorläufig weiter in Frankfurt am Main zu belassen**.

Was das **Verhältnis der Bundesbank bei der Ausübung ihrer Befugnisse zur Bundesregierung** anbelangt, so sollten darüber eigentlich gesetzliche Bestimmungen ebenso wenig erforderlich sein wie über das Verhältnis der Gerichte bei der Rechtsprechung zur Staatsregierung und zur Staatsverwaltung. Die Funktionen aller Organe der Demokratie stehen unter dem höchsten Gesetz: daß sie der Freiheit und dem Gemeinwesen dienen müssen. Das braucht nicht ausdrücklich ausgesprochen zu werden. Das Moralische versteht sich nach dem

Worte eines bekannten Philosophen immer von selbst. ^{C)}

Nun ist allerdings zuzugeben, daß die staatliche **Wirtschafts- und Finanzpolitik** und die von der Notenbank zu betreuende **Währungspolitik** im Interesse des Ganzen in einem besonders engen Zusammenhang miteinander stehen und besonders sorgfältig aufeinander abgestimmt sein müssen. Darin hat das Recht von Mitgliedern der Bundesregierung, an den Sitzungen des Zentralbankrats teilzunehmen, dort Anträge zu stellen und eine befristete Aussetzung der Beschlußfassung zu verlangen, seine Grundlage. So können und sollten auch die beiden Sätze im § 3 Absatz 2 der Regierungsvorlage verstanden werden, wonach die Deutsche Bundesbank verpflichtet ist, im Rahmen ihrer Aufgabe die allgemeine Wirtschaftspolitik der Bundesregierung zu unterstützen und die Verantwortung der Bundesregierung für die Sicherung der Währung unberührt bleibt.

Auf der einen Seite ist dabei aber nicht zu übersehen, daß es unter Umständen gerade die Aufgabe der Bundesbank sein kann, den Folgen einer Wirtschaftspolitik, sei es, daß sie expansive, sei es, daß sie kontraktive Gefahren für die Währung heraufbeschwören, entgegenzuwirken. Andererseits ist es unverkennbar, daß alle an der Gesetzgebung und Verwaltung des Staates beteiligten Gremien und Instanzen nicht gegen die Sicherheit der Währung handeln sollten und daß vor allem auch die Bundesregierung alles vermeiden sollte, was die Währung gefährden könnte, und darüber hinaus auch alles Erforderliche tun müßte, was zur Aufrechterhaltung der Geldordnung dienlich sein kann. Die eigentliche währungspolitische Verantwortung muß aber — denn dies ist nur die andere Seite der **Unabhängigkeit — der Bundesbank** verbleiben. ^{D)}

Neben der **Unabhängigkeit** hat der Bundesrat stets und insbesondere auch in seiner schon mehrfach zitierten Entschließung vom 27. November 1953 als zweite wichtige Voraussetzung für die Konstituierung einer Bundesbank deren **möglichste Lebens- und Wirtschaftsnähe** gefordert, um die Bank in den Stand zu setzen, die regional so verschieden gelagerten Verhältnisse unseres Bundesstaates — Vorrang der Industrie in der einen, Vorrang der Landwirtschaft in der zweiten, Vorrang des Außenhandels in einer dritten Region — bei der Durchführung ihrer Maßnahmen gebührend zu berücksichtigen.

Dagegen, daß beides — **Unabhängigkeit und Lebensnähe** — bei dem stark zentralistisch betonten Gesetzentwurf der Bundesregierung nicht die erforderliche Berücksichtigung erfahren hat, richtet sich im wesentlichen die vom Wirtschafts- und vom Finanzausschuß übereinstimmend geübte Kritik.

Es genügt nicht, die **Unabhängigkeit der Bundesbank** zu proklamieren. Sie muß auch **institutionell gesichert** werden. Der Gouverneur der Banque de France, den ich vor 4¹/₂ Jahren in Paris besuchte und der heute noch sein verantwortungsvolles Amt versieht, hat mir auf meine Frage, wie man in Frankreich über die **Unabhängigkeit der Zentralbank** denke, damals erwidert: „Die **Unabhängigkeit der Bank von Frankreich** bin ich.“ Eine so personelle Lösung des Problems ist leider ein Glücksfall. Wir kommen, wenn wir schon ein neues Notenbankgesetz machen müssen, an einer orga-

(A) nisatorischen Verankerung der Unabhängigkeit, die nun einmal der Kern des Ganzen sein muß, nicht vorbei. Ein zu einem wesentlichen oder sogar stimmenmäßig überwiegenden Teil von der Bundesregierung auf Zeit ernanntes Direktorium, wie es nach dem Regierungsentwurf die Notenbank allein zu steuern hat, kann uns deren Unabhängigkeit nicht verbürgen. Für deren Garantie steht, da die Bundesbank nach dem Grundgesetz eine Staatsbank sein muß und eine Beteiligung der Privatwirtschaft an der Bank somit ausscheidet, nur die Länderebene zur Verfügung. Es ist zwar nicht zu verkennen, daß die Regierungsvorlage, wenn auch offenbar mit halbem Herzen, sich um eine Beteiligung der Länderebene an der Organisation der Bank bemüht hat. Bei einem Direktorium, das hiernach aus bis zu 10 vom Bund ernannten Mitgliedern einschließlich des Präsidenten und des Vizepräsidenten und aus 10 vom Bundesrat vorzuschlagenden Außendirektoren als Leitern der Hauptverwaltungen bestehen soll, ist der Einfluß des Bundes aber derart stark, daß damit die institutionelle Garantie der Unabhängigkeit in Frage gestellt sein kann. Hinzu kommt, daß auch die Lebens- und Wirtschaftsnähe des gegenwärtigen Systems der Landeszentralbanken ohne Not bei einer derartig zentralisierten Bundesbank aufgegeben wird. Die in der Begründung des Regierungsentwurfs hierfür geltend gemachten Gründe können nicht überzeugen. Sie werden am schlagendsten widerlegt durch die Begründung des früheren Gesetzentwurfes der Bundesregierung, in deren allgemeinen Teil es wörtlich geheißen hat:

Der Entwurf hat sich im Grundsatz für die Beibehaltung der Bank deutscher Länder und der Landeszentralbanken entschieden, weil sich dieses System seit der Währungsreform bewährt hat.

(B) Und dann nochmals in der Einzelbegründung zum § 1 der damaligen Regierungsvorlage;

Da in der Bank deutscher Länder bereits ein zentrales Notenbankinstitut vorhanden ist, das im wesentlichen den Erfordernissen entspricht, die an eine Bundesbank zu stellen sind, erschien es zweckmäßig, von der Neuerrichtung einer Bundesbank abzusehen und die Bank deutscher Länder zur Bundesbank zu bestimmen. Das bisherige Zentralbanksystem hat sich unbestritten bewährt und kann daher beibehalten werden.

Die Vorschläge der Ausschüsse, die im wesentlichen sowohl der ersten Regierungsvorlage als auch den dazu gefaßten seinerzeitigen Beschlüssen des Bundesrates entsprechen, empfehlen für die Steuerung der Bundesbank die bisherigen beiden Spitzenorgane der Bank deutscher Länder, nämlich den Zentralbankrat, bestehend aus einem Präsidenten, der vom Zentralbankrat gewählt und vom Bundespräsidenten auf die Dauer von sechs Jahren bestellt wird, dem Präsidenten und dem Vizepräsidenten des Direktoriums, die vom Bundespräsidenten auf Vorschlag der Bundesregierung bestellt werden, und den 10 Präsidenten der Landeszentralbanken, die von den Ministerpräsidenten der Länder auf Vorschlag des zuständigen Ministers gleichfalls auf 6 Jahre bestellt werden, als Beschlußorgan; ferner als Ausführungsorgan das Direktorium, wieder bestehend aus dem Präsidenten und dem Vizepräsidenten und höchstens 8 weiteren Direktoren, die vom Bundespräsidenten auf

Vorschlag des Zentralbankrates gleichfalls auf die Dauer von 6 Jahren ernannt werden. Unter der Bundesbank verbleiben dann die Landeszentralbanken mit ihren bisherigen Organen, dem Vorstand, bestehend aus dem Präsidenten und dem Vizepräsidenten, die auf Vorschlag des zuständigen Ministers vom Ministerpräsidenten auf 6 Jahre bestellt werden, und evtl. aus zwei weiteren Mitgliedern, die auf Vorschlag des Präsidenten vom Verwaltungsrat bestellt werden, ferner dem Verwaltungsrat, bestehend aus dem Vorsitzenden, der auf Vorschlag des zuständigen Ministers vom Ministerpräsidenten bestellt wird, dem Wirtschafts- und Finanzminister des betreffenden Landes und drei Vertretern der Wirtschaft sowie drei Vertretern der Kreditinstitute des Landes.

Für diesen Vorschlag, welcher infolge der Vielfältigkeit, der hier die Bestellung der Lenkungsorgane unterliegt, jede einseitige Beeinflussung der Bundesbankleitung verhindert, und gegen den Regierungsentwurf sprechen auch noch zwei wichtige Erwägungen. Das Direktorium, das nach der Regierungsvorlage 20 stimmberechtigte Mitglieder umfassen würde, wäre zahlenmäßig für währungspolitische Entscheidungen überstark, wenn die Außendirektoren vollzählig an diesen Entscheidungen teilnehmen; würden die letzteren das nicht, wäre der Bundeseinfluß dann noch weiterhin in einer für die Unabhängigkeit der Bank ungesunden Weise übersteigert. Ferner hätten wir ausgerechnet bei der überaus wichtigen Notenbank den sonst in unserer Demokratie nirgends vorkommenden Sachverhalt, daß eine Kontrollinstanz oder eine Gegenkraft völlig fehlen würde. Während die Gerichte Instanzenzüge aufweisen, während jede Aktiengesellschaft einen Aufsichtsrat hat, würde ausgerechnet das Direktorium der Notenbank völlig ohne jede Kontrolle sein. Dies würde gerade nicht im Sinne der Unabhängigkeit der Bank liegen. Die in ihr liegende Verantwortung erfordert zum mindesten die bisherigen zwei Institutionen des Zentralbankrates und des Direktoriums.

In einem Punkt muß die Drucksache mit den Empfehlungen der Ausschüsse, die infolge eines Büroversehens hier unvollständig ist, noch ergänzt werden. Die bei § 10 Absatz 5 bezüglich der Mitglieder des Bundesbankdirektoriums der Vorlage erwähnte sogenannte Konkurrenzklausele muß im § 13 Absatz 5 bezüglich der Vorstandsmitglieder der Landeszentralbanken noch als folgender neuer Satz 3 eingefügt werden, wobei der bisherige Satz 3 Satz 4 wird:

Der Vertrag mit einem Mitglied des Vorstandes soll die Verpflichtung enthalten, innerhalb von zwei Jahren nach Beendigung des Vertrages keine leitende Stellung bei einer Geschäftsbank innerhalb des Geltungsbereiches des Gesetzes anzunehmen, falls ihm für diese Zeit die bisherigen Bezüge weitergezahlt werden.

Ferner ist in den Verhandlungen der Ausschüsse übersehen worden, daß die Konkurrenzklausele auch in den Vertrag mit dem Präsidenten des Zentralbankrates aufgenommen werden müßte. Der § 8 Abs. 4 wäre daher durch folgenden Satz 3 zu ergänzen:

Der Vertrag mit dem Präsidenten des Zentralbankrates soll die Verpflichtung enthalten, innerhalb von zwei Jahren nach Beendigung des Vertrages keine leitende Stellung bei einer

(A)

Geschäftsbank innerhalb des Geltungsbereiches des Gesetzes anzunehmen, falls ihm für diese Zeit die bisherigen Bezüge weitergezahlt werden.

Die Regierungsvorlage will nicht nur eine Bundesbank eines vom gegenwärtigen Zustand grundsätzlich abweichenden Systems, sondern sie will außerdem auch noch in ihrem § 37 eine völlige Neubestellung des Bankdirektoriums, das nach dem § 5 aus „hervorragenden Kennern des Notenbankwesens und der Wirtschaft“ zusammengesetzt sein soll. Die Ausschüsse schlagen vor, die bisherigen Mitglieder des Zentralbankrats und des Direktoriums der Bank deutscher Länder sowie die Vorstände der Landeszentralbanken bis zum Ablauf ihrer Amtszeit im Interesse der Kontinuität der Währungspolitik in ihren Ämtern zu belassen.

Was von der organisatorischen und personellen Konstruktion der Bundesbank gilt, muß auch von der kapitalmäßigen gelten. Der Bund soll daher nicht, wie es die Regierungsvorlage vorsieht, der einzige Eigentümer der Bundesbank sein, sondern die Landeszentralbanken sollten zur Hälfte an der Bundesbank beteiligt bleiben, wie es auch die frühere Kabinettsvorlage vorsah. Betreffs der Entschädigung der Länder bzw. der Landeszentralbanken, die unter dieser Voraussetzung und unter der Voraussetzung der Aufrechterhaltung der Landeszentralbanken kein so entscheidendes Gewicht besitzt, kann ich auf die vorliegenden Vorschläge der Ausschüsse Bezug nehmen. Auch hinsichtlich der von der Regierungsvorlage vorgesehenen völligen Enteignung der Landeszentralbanken haben die Ausschüsse zu der Entschädigungsfrage Stellung genommen, die aber so lange kein Gewicht hat, wie der Bundesrat sich entschließen sollte, an der Aufrechterhaltung des bisherigen Notenbanksystems festzuhalten.

(B)

Selbst wenn die Regierungsvorlage damit recht hätte, daß auch bei dem gegenwärtigen Notenbanksystem die Landeszentralbanken im wesentlichen nur die Rolle von Filialen versehen, würden die beiden Forderungen des Bundesrates, sowohl die Unabhängigkeit als auch die Wirtschaftsnähe der Bundesbank institutionell sicherzustellen, die Beibehaltung des bisherigen Systems rechtfertigen. Die Elastizität, die der Zentralbank gewährleistet ist, solange die Beschlüsse ihres obersten Gremiums durch die an diesen Entscheidungen selbst maßgebend beteiligten Landeszentralbankvorstände in eigener Verantwortung ausgeführt werden, würde bei den von dem Regierungsentwurf vorgesehenen Außendirektoren, die als solche dem Zentraldirektorium gegenüber nur noch Filialleiter sein würden, alsbald verlorengehen. Wir wollen aber in den Ländern nicht nur wieder Hauptstellenleiter, wie sie die alte Reichsbank aufwies, mit einem rein äußerlichen Dekor, das in prächtiger Dienstwohnung und außerdem in der Vortäuschung tief geheimnisvoller Funktionen bestand, welche sich in Wirklichkeit fast nur auf die für den Noten-transport erforderlichen Anordnungen und die Erledigung unwichtiger Personalangelegenheiten beschränkten.

Für die Beibehaltung des Landeszentralbanksystems sprechen aber auch noch folgende weitere Überlegungen: Wir leben im Zeitalter einer zunehmenden Dezentralisation, da die wachsende Komplizierung unserer sozialen und wirtschaftlichen Verhältnisse die Steuerung auch gerade

von Funktionen des Gemeinwesens oder anderer großer Körperschaften und Einrichtungen von einer Zentrale aus immer schwieriger, ja fast unmöglich macht. Auch in der Privatwirtschaft gehen bisher sehr stark zentralisierte Konzerne und andere Zusammenschlüsse immer mehr dazu über, weitgehend nach unten zu dezentralisieren. Selbst wenn ein Unternehmenszusammenschluß bisher selbständige Gesellschaften praktisch zu Filialen macht, werden doch im allgemeinen die Konzernteile in der bisherigen eigenverantwortlichen Form weitergeführt. Auch unter diesem Gesichtspunkte wäre eine Aufhebung der Landeszentralbanken, selbst wenn sie praktisch nur als Filialen funktionieren sollten, — was im Rahmen des vom Bundesrat verteidigten Notenbanksystems mindestens eine Über-treibung ist —, ein großer Fehler. Schließlich ist nicht außer acht zu lassen, daß der einzige unmittelbare Kontakt des gegenwärtigen und zukünftigen Notenbanksystems mit der Wirtschaft über die Verwaltungsräte der Landeszentralbanken geht. Das Institut der Beiräte bei den Hauptverwaltungen der früheren Reichsbank hat, da diese Stellen keine eigenverantwortlichen Funktionen wesentlicher Art besaßen, niemals recht lebendig werden können und jedenfalls eine irgendwie erwähnenswerte Bedeutung nicht gewonnen. In den Verwaltungsräten der Landeszentralbanken ist die Wirtschaft nicht nur unmittelbar vertreten, sondern auch in ständiger Fühlung mit den Vorständen dieser Banken und deren Präsidenten, die als Mitglieder des Zentralbankrates die Notenbankpolitik tragen, eine Einrichtung, die entschieden wertvoller und zweckmäßiger ist als ein in früheren Gesetzentwürfen einmal vorgesehener Beirat. Gerade auch, um die künftige Notenbank nicht im leeren Raum rein theoretischer Währungsüberlegungen über der lebendigen Wirklichkeit unserer Wirtschaft schweben zu lassen, ist die grundsätzliche Beibehaltung des bisherigen Systems nachdrücklich zu empfehlen. Dem steht auch nicht die organisatorische Entwicklung unseres Bankwesens im allgemeinen entgegen. Es ist ja wohl auch so, daß das System der Kreditbanken sich auf die Zentralbank einstellen soll und nicht umgekehrt. Sowohl die Redezentralisation der überregionalen Filialbanken als auch die überregionalen Giro- und Zentralkassen-Organisationen der Sparkassen und Genossenschaftsbanken sind mit einem dezentral aufgebauten Notenbanksystem, wie die Erfahrung bei uns in den letzten Jahren und außerdem auch eine schon sehr alte Praxis in den Vereinigten Staaten von Nordamerika gezeigt hat, durchaus vereinbar. Den Vorschlägen der Ausschüsse dürfte daher auch insoweit zuzustimmen sein.

Die Verfassungsmäßigkeit dieses Standpunktes wird von der Regierungsvorlage bestritten. Die Regierungsvorlage vertritt allerdings nicht die Meinung, daß jedes dezentralisierte Notenbanksystem gegen das Grundgesetz verstoßen würde. Sie ist der Auffassung, daß, wenn die Landeszentralbanken aus landesunmittelbaren zu bundesunmittelbaren Körperschaften würden, ihre Aufrechterhaltung zwar nicht zweckmäßig, aber verfassungsrechtlich unbedenklich sei. Das jetzige Notenbanksystem und dementsprechend auch das vom Wirtschafts- und Finanzausschuß des Bundesrates vertretene Konzept hält die Regierungsvorlage für eine grundgesetzlich nicht zulässige Mischverwaltung von Bundes- und Landesinstanzen, bei

(C)

(D)

(A) dem ein verfassungswidriges Weisungsrecht der Bundesinstanz, nämlich des Zentralbankrates, gegenüber den Landesinstanzen, nämlich den Landeszentralbanken, bestehe. Die Vorlage begründet die von ihr für erforderlich gehaltene zentralistisch organisierte Notenbank verfassungsrechtlich damit, daß der Begriff „Bund“ in Art. 88 GG „den den Ländern als seinen Gliedern gegenüberstehenden deutschen Zentralstaat, also nicht den die Länder und den Zentralstaat umfassenden Gesamtstaat bedeute“. Ob diese von mir eben wörtlich zitierte Terminologie dem in der Vorlage hin und wieder betonten Postulat „föderativen Zusammenlebens von Bund und Ländern“ entspricht, kann füglich bezweifelt werden. Bei dem Staatskörper, der „seinen Gliedern“, wie es die Vorlage will, gegenübersteht, ist man versucht, an die berühmte Fabel des Menenius Agrippa zu denken, an die sich manche von uns noch aus ihrer Schulzeit erinnern werden.

Über die Frage der Verfassungsmäßigkeit des hier zur Erörterung stehenden Notenbanksystems sind schon eine beträchtliche Anzahl staatsrechtlicher Gutachten pro und kontra erstattet worden. Der Rechtsausschuß ist zu dem Ergebnis gekommen, daß die Vorschläge des Wirtschafts- und Finanzausschusses sich im Rahmen der Verfassung halten. Er könnte als Kronzeuge für diese Rechtsmeinung die Bundesregierung selbst, und zwar mit der Begründung ihrer ersten notenbankgesetzlichen Vorlage von 1953 anrufen. Dort heißt es in der amtlichen Begründung wörtlich:

Aus der Fassung des Artikels 88 GG, insbesondere den Worten „als Bundesbank“, und aus der Stellung dieser Verfassungsvorschrift zwischen den Artikeln 87 und 89 lassen sich keine entscheidenden Argumente dafür gewinnen, daß die Bundesbank nach dem Vorbild der früheren Reichsbank zu gestalten sei. Die Entstehungsgeschichte dieses Artikels läßt ebenfalls keine zwingenden Schlüsse auf die Organisation der Bundesbank zu. Aus dem Artikel 88 ist lediglich zu entnehmen, daß die Währungs- und Notenbank — Bundesbank — als Einrichtung des Bundes zu organisieren ist. Es bleibt dem Bundesgesetzgeber überlassen, den Aufbau der Bundesbank als einer Bundeseinrichtung nach eigenem Ermessen zu bestimmen. Der Vorschrift des Artikels 88 widerspricht es daher nicht, wenn die Landeszentralbanken in das Bundesbanksystem eingegliedert werden, soweit die Einheitlichkeit des Systems dadurch nicht gefährdet wird. Dieser Voraussetzung hat der Entwurf durch die Bestimmung Rechnung getragen, daß die Bundesbank sich bei Erfüllung ihrer Aufgaben der Landeszentralbanken bedient, daß sie verbindliche Richtlinien und Grundsätze für die Landeszentralbanken aufstellen sowie Anordnungen im Einzelfall erlassen kann und daß in den Organen eine enge Verbindung von Bundesbank und Landeszentralbanken hergestellt wird.

Weiter heißt es in dieser Begründung der ersten Regierungsvorlage im einzelnen zum damaligen § 2:

Die Bundesbank ist eine Einrichtung des Bundes. Sie ist weder eine Körperschaft noch eine Anstalt des öffentlichen Rechts, sondern ein Rechtsgebilde eigener Art mit zum Teil

körperschaftlichen, zum Teil anstaltlichen (C) Elementen.

Und zu § 9 der damaligen Vorlage:

Die Grundlage für die im Entwurf vorgesehene Beibehaltung der Landeszentralbanken bildet Artikel 88 GG als eine Organisationsnorm eigener Art, die von dem sonst gegebenen Typenzwang der Artikel 84 bis 87 GG befreit.

Daß es sich bei der Bundesbank, ganz gleichgültig, wie sie organisiert wird, um ein Gebilde eigener Art handelt, kann füglich nicht bestritten werden. Die verfassungsrechtlichen Bedenken, die aus der für die Staatsverwaltung im allgemeinen durch das Grundgesetz für unzulässig erklärten sogenannten Mischverwaltung hergeleitet werden, können auch gerade nach dem Standpunkt, den die Bundesregierung hier früher vertreten hat, im Falle der Notenbank nicht geltend gemacht werden. Es braucht daher auch nicht mehr erwähnt zu werden, daß dieser Anwendungsfall eines verfassungsrechtlichen Problems bereits einen faktischen Vorläufer hat. Die Organisation der kassenärztlichen Vereinigung hat wohl sonst kaum Berührungspunkte mit den Problemen der Notenbank. Aber das, was die Bundesregierung an den Vorschlägen der Ausschüsse des Bundesrates unter dem Gesichtspunkt der unzulässigen Mischverwaltung beanstandet, hat sie selbst in dem vorerwähnten Falle gleichfalls für eine Einrichtung, die außerhalb der eigentlichen Staatsverwaltung eine Art Sache sui generis darstellt, in Vorschlag gebracht und durch die gesetzgebenden Körperschaften unter dem 17. August 1955 zum Bundesgesetz erheben lassen.

Der Herr Bundeswirtschaftsminister hat in der gemeinsamen Sitzung von Wirtschafts- und Finanzausschuß die Befürchtung geäußert, daß ein verfassungswidriges Notenbankgesetz zu Unzuträglichkeiten führen könne. Diese Gefahr besteht jedenfalls für das dem Bundesrat von seinen Ausschüssen empfohlene Konzept nicht, da es das jetzt bestehende Notenbanksystem als solches völlig unverändert läßt.

Lassen Sie mich mit einer weiteren verfassungsrechtlichen Betrachtung, die für diese Vorlage besonderes Gewicht erhalten könnte, zum Ende kommen. Die Regierungsvorlage steht auf dem Standpunkt, daß der Bundesrat ein **Zustimmungsrecht** bei dem Gesetz über die Währungs- und Notenbank des Bundes nicht in Anspruch nehmen kann. Auch hierüber sind schon zahlreiche Rechtsgutachten pro und kontra erstattet worden, auf die ich im einzelnen nicht eingehen kann. Der gesunde Menschenverstand, der gerade auch bei der Beurteilung verfassungsrechtlicher Fragen eine erhebliche Bedeutung haben sollte, dürfe allerdings dahin gehen, daß die Landeszentralbanken als Landesinstanzen, die sie nun einmal sind, nicht ohne Zustimmung des Gesetzgebungsorgans, das bei der Bundesgesetzgebung die Bundesländer vertritt, vernichtet werden dürfen und können. Der Rechtsausschuß des Bundesrates hat auch unter formaljuristischen Gesichtspunkten das **Zustimmungsrecht** des Bundesrates bejaht. Die Ausschüsse empfehlen dem Bundesrat, auf seinem **Zustimmungsrecht**, das für die endgültige Gestaltung des Gesetzes von erheblicher Bedeutung sein kann, zu bestehen.

Der Bundesrat hat bei früheren in das Notenbankrecht eingreifenden Vorlagen die Frage sei-

(A) nes von der Bundesregierung bereits wiederholt bestrittenen Zustimmungrechts nicht zum letzten Austrag gebracht, weil es sich bei den bisher einschlägigen Vorlagen um Angelegenheiten von nicht besonders grundsätzlicher Bedeutung handelte. Es waren dies vier Vorlagen, die Änderungen des Landeszentralbankgesetzes etc. betrafen. Bei dreien dieser Vorlagen hat der Bundesrat keine Veranlassung zu weiteren Auseinandersetzungen über sein Zustimmungrecht gesehen, weil er die Vorlagen sachlich annehmen konnte. Bei der vierten handelte es sich um ein Gesetz, das in seinem wesentlichen Inhalt inzwischen wieder aufgehoben worden ist und heute nicht mehr besteht. Wirtschafts- und Finanzausschuß empfehlen aber nunmehr dem Bundesrat, hinsichtlich des vorliegenden Notenbankgesetzes erforderlichenfalls sein Zustimmungrecht durch Anrufung des Bundesverfassungsgerichts zu verteidigen.

Die Ausschüsse sind der Auffassung, daß ihre sämtlichen an den Bundesrat gemachten Vorschläge das Wohl des Gesamtstaates berücksichtigen. Nur das vom Bundesrat schon bisher und von Anfang an vertretene Notenbanksystem schafft ein zuverlässiges Instrument für die Aufrechterhaltung unserer Geldordnung und sichert damit die währungspolitische Grundlage unseres noch keineswegs zu Ende geführten Wiederaufbaues.

Ich habe meinen Bericht so begonnen wie am 5. Dezember 1952. Ich muß ihn auch so schließen: „Machen wir die Bundesbank so unabhängig und so leistungsfähig, machen wir sie so stark wie nur irgend möglich!“

(B) **Präsident Dr. SIEVEKING:** Ich danke dem Herrn Berichterstatter.

Dr. ERHARD, Bundesminister für Wirtschaft: Herr Präsident! Meine Herren! Die Bundesregierung ist der Auffassung, daß es an der Zeit ist, die durch die Bundesverfassung vorgesehene Bundesbank zu errichten. Der richtige Zeitpunkt dieses Gesetzes ergibt sich natürlich nicht aus der Verfassung, sondern aus Zweckmäßigkeitsgründen. Es ist deshalb nicht widerspruchsvoll, wenn die Bundesregierung die in Art. 95 GG vorgesehene Errichtung eines obersten Bundesgerichts aus hier nicht zu erörternden Gründen nicht für vordringlich hält, aber die in Art. 88 GG vorgesehene Errichtung der Bundesbank nunmehr aus folgenden Gründen vorschlägt:

Erstens verlangt die **Stabilerhaltung unserer Währung** bei Durchführung der vor uns liegenden Aufgaben — der Erhaltung unserer Hochkonjunktur und eines anwachsenden Exports, der Ausrüstung unserer Bundeswehr, der Novellierung unseres Steuerrechts und der Verbesserung von Sozialleistungen — **eine mit allen denkbaren währungspolitischen Befugnissen ausgestattete Währungsbank.** Es ist deshalb an der Zeit, einige materielle Vorschriften des geltenden Notenbankrechts insbesondere über das währungspolitische Instrumentarium zu novellieren. Zumind. im Zusammenhang damit ist es zweitens nach Ansicht der Bundesregierung an der Zeit, nun endlich nach Wiedergewinnung unserer Souveränität das einschlägige **Besatzungsrecht** durch Bundesrecht zu ersetzen. Die Anregung des Bundesrats, zwar gewisse materielle Vorschriften zu ändern, aber im übrigen das Be-

setzungsbereich bestehen zu lassen, scheint der Bundesregierung rechtspolitisch wenig glücklich zu sein. Mit einer solchen Verzögerung allein der Organisationsfrage würde doch gar nichts gewonnen, denn auch die nächste Bundesregierung und der nächste Bundestag würden ebenso wie der Bundesrat wiederum vor den gleichen Problemen wie heute und vor vier Jahren stehen und sie auch nicht leichter oder gar besser lösen können, weil neue Argumente nicht zu erwarten sind. Gewiß hat der Bundestag bis zum Ende der laufenden Legislaturperiode noch viele ebenfalls wichtige Gesetze zu verabschieden. Aber fast alle Probleme des Bundesbankgesetzes wurden von den zuständigen parlamentarischen Ausschüssen schon vor drei Jahren so eingehend beraten, daß der erneut vorgelegte Gesetzentwurf wohl ohne allzu starke Belastung des Bundestages in verhältnismäßig kurzer Zeit verabschiedet werden kann. Dies ist auch die Auffassung des Vorsitzenden des zuständigen Bundestagsausschusses. Ich möchte übrigens in diesem Zusammenhang daran erinnern, daß auch das **Reichsbankgesetz von 1875** nach jahrelanger Diskussion über Organisationsfragen schließlich innerhalb von zwei Monaten durch den Reichstag beraten und verabschiedet wurde.

Die Bundesregierung befand sich bei ihrem Vorschlag zur Organisation in einer schwierigen Lage. Einerseits kannte sie den dringlichen Wunsch der Länder nach Beibehaltung des Landeszentralbanksystems. Andererseits wußte sie aus einem sehr sorgfältigen, schon 1952 erstellten Gutachten der damals amtierenden Bundesminister des Innern und der Justiz, daß die **verfassungsrechtliche Grundlage für die Beibehaltung des Landeszentralbanksystems außerordentlich zweifelhaft** ist. Dieses Gutachten ist inzwischen nach nochmaliger (D) Überprüfung durch die heute amtierenden Bundesminister des Innern und der Justiz bestätigt und wird außerdem unterstützt durch eine kürzlich veröffentlichte eingehende Äußerung des verstorbenen Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts, Professor Dr. Höpker-Aschoff, der als Mitglied des Parlamentarischen Rates an der Fassung des Art. 88 GG maßgeblichen Anteil hatte. Auch der Bundespräsident hat inzwischen gelegentlich der Verkündung des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Landeszentralbankgesetzes eine für die Verfassungsrechtslage wichtige Entscheidung gefällt. Ferner mußte die Bundesregierung berücksichtigen, daß aus Anlaß ihres früheren Entwurfs von 1952, den sie unter Zurückstellung schwerer verfassungsrechtlicher Bedenken vorgelegt hatte, die Fraktion der FDP — übrigens der Partei des Herrn Berichterstatters — sofort eine Verfassungsklage erhoben hatte, und daß auch künftig nicht nur die Fraktion einer Partei, sondern jedermann, dessen Interessen durch das Notenbankgesetz berührt werden, z. B. jedes Kreditinstitut, das wegen Unterschreitung von Mindestreserven einen Strafzins zahlen soll, die Verfassungsmäßigkeit des Notenbankgesetzes anzweifeln und eine Nachprüfung in Karlsruhe veranlassen könnte. Bei Würdigung aller dieser Umstände glaubt die Bundesregierung, daß es aus währungspolitischen und staatspolitischen Gründen nicht verantwortet werden kann, eine Notenbank auf verfassungsrechtlich schwankender Grundlage mit der konkreten Gefahr einer Nichtigerklärung des Gesetzes zu errichten. Es kommt hinzu, daß auch die in der Entwurfsbegründung dargelegten **Zweckmäßigkeitserwägungen**

(A) gen gegen die Zweistufigkeit einer Währungsbank und gegen ihre Aufteilung in mehrere selbständige Teilbanken sprechen.

Die Bundesregierung hat aus allen diesen Gründen eine Lösung gesucht, die einerseits zweifelsfrei der Verfassung und der gebotenen Zweckmäßigkeit entspricht, andererseits soweit als möglich den Wünschen der Länder entgegenkommt und an das bestehende System anknüpft. Die Bundesregierung würde es bedauern, wenn der Bundesrat diesen echten und tragbaren Kompromiß ablehnen und es vorziehen sollte, an dem verfassungsrechtlich äußerst zweifelhaften besatzungsrechtlichen Landeszentralbanksystem festzuhalten.

Die hierfür in den Empfehlungen der Bundessratsausschüsse dargelegten Zweckmäßigkeitsargumente halten einer sorgfältigen Nachprüfung nicht stand.

Erstens wird behauptet, der dem gegenwärtigen System immanente sog. Pluralismus bei der Auswahl der leitenden Persönlichkeiten sei eine institutionelle Garantie für die Unabhängigkeit der Notenbank. Die Unabhängigkeit der Notenbank wird durch zahlreiche andere Kautelen gewährleistet, aber es ist durchaus richtig, daß sie durch den Pluralismus bei der Auswahl der leitenden Persönlichkeiten noch verstärkt werden kann. Indessen ist dieser Pluralismus keineswegs ein Monopol des gegenwärtigen Systems. Auch der vorgelegte Entwurf verteilt pluralistisch die Auswahl der leitenden Persönlichkeiten auf die Bundesregierung und den Bundesrat, oder im praktischen Ergebnis, da der Bundesrat die einzelnen Landesregierungen anhören muß, auf die Bundesregierung und die Landesregierungen. Außerdem soll noch in

(B) jedem Falle das Direktorium der Bundesbank angehört werden. Das ist doch also ebenfalls Pluralismus! Interessanterweise wurde bei den Ausschußberatungen des Bundesrats beantragt, diesen Pluralismus durch eine Änderung des § 5 des Regierungsentwurfs noch dahin zu verstärken, daß die Bundesregierung nur den Präsidenten und sechs Innendirektoren, also insgesamt sieben Direktoriumsmitglieder, der Bundesrat dagegen den Vizepräsidenten und zehn Außendirektoren, nach Einbeziehung des Saarlandes noch einen weiteren Außendirektor, also insgesamt zwölf Direktoriumsmitglieder vorschlagen solle. Dieser Antrag wurde mit Recht als Test dafür bezeichnet, ob dem Bundesrat wirklich nur an dem Pluralismus und der Unabhängigkeit der Notenbank oder vielmehr an der Aufrechterhaltung der in der Verfassung nun einmal nicht vorgesehenen Landeszentralbanken gelegen sei. Der Testantrag wurde abgelehnt. Damit ist evident, daß der vorgetragenen Argumentation die innere Berechtigung fehlt.

Zweitens wird behauptet, die Beschlüsse der Bankzentrale könnten von wirtschaftsnahen Landeszentralbanken mit größerer Elastizität durchgeführt werden als von der im Regierungsentwurf vorgesehenen Einheitsbank. Nach dem Regierungsentwurf obliegt die Durchführung der Geschäfte den Bundesbank-Hauptverwaltungen, die genauso wirtschaftsnah sind wie die Landeszentralbanken, aber auch ebenso gebunden sind an die Richtlinien und Beschlüsse der Bankzentrale. Man sollte nicht übersehen, daß die Unabhängigkeit der Zentralbank nicht dasselbe ist wie die Unabhängigkeit von der Bankzentrale. Es ist auch wenig überzeugend, daß sich kaum Mitglieder des Direktoriums der Bun-

desbank finden würden, die bereit wären, eine Hauptverwaltung zu leiten. Mir scheint im Gegenteil die Leitung einer Hauptverwaltung reizvoller zu sein als die Leitung eines Dezernats in der Zentrale. Dagegen scheint es mir nicht notwendig zu sein, jedes einzelne Mitglied des währungspolitisch entscheidenden Gremiums mit einer scheinbar selbständigen Bank zu umgeben.

Drittens wird die formale Trennung der Organe des gegenwärtigen Zentralbanksystems in das willensbildende Gremium des Zentralbankrats und die mit der laufenden Geschäftsleitung betrauten Bankleitungen des Direktoriums bei der Bank deutscher Länder und der Vorstände bei den Landeszentralbanken für zweckmäßiger erklärt als die Zusammenfassung beider Funktionen in einem Gesamtdirektorium. Auch dieses Argument ist nicht überzeugend. Die Trennung zwischen willensbildendem und geschäftsleitendem Organ ist doch schon jetzt mehr scheinbar als real, denn die Mitglieder des Zentralbankrats führen zugleich als Landeszentralbankpräsidenten ihre eigenen Beschlüsse durch. Der Regierungsentwurf ändert daran nichts, wenn er die Mitglieder des willensbildenden Direktoriums zugleich zu ausführenden Leitern von Hauptverwaltungen macht. Er dehnt lediglich die bisherige Praxis auf die Innendirektoren aus, weil nicht einzusehen ist, daß sie sich hier weniger bewähren würde als gegenwärtig bei den Landeszentralbankpräsidenten.

Ich darf mich auf diese allgemeinen Ausführungen zu der leider so sehr im Vordergrund stehenden Organisationsfrage beschränken. Zu den sonstigen Änderungswünschen des Bundesrats wird die Bundesregierung in ihrer schriftlichen Replik Stellung nehmen.

Abschließend möchte ich der Hoffnung Ausdruck geben, daß sich im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens schließlich auch im Bundesrat die Einsicht durchsetzt, daß der Vorschlag der Bundesregierung ein wohl abgewogener Kompromiß und daher für alle Beteiligten annehmbar ist.

Dr. SCHAEFER (Schleswig-Holstein): Herr Präsident! Meine Herren! In den Jahren vor dem Inkrafttreten des Grundgesetzes wurde ein zweistufiges Zentralbanksystem geschaffen, das in seiner Struktur föderalistischer ist als die Grundkonzeption unserer Verfassung selbst. Nach Art. 88 GG hat „der Bund eine Währungs- und Notenbank als Bundesbank zu errichten“. Die Landesregierung Schleswig-Holstein vertritt den Standpunkt, daß es an der Zeit ist, entsprechend diesem bereits vor sieben Jahren erteilten Auftrag das bisherige Zentralbanksystem durch eine einheitliche Bundesbank abzulösen und damit der allein dem Bunde zustehenden Währungshoheit gerecht zu werden. Wenn das Grundgesetz das zweistufige Zentralbanksystem, in welchem die Bank deutscher Länder und die Landeszentralbanken gemeinsam die Währungs- und Notenbank bilden und somit die Landeszentralbanken ein Teil dieses Systems sind, hätte beibehalten wollen, wäre dies im Grundgesetz auch zum Ausdruck gekommen. Die Tatsache, daß es nicht geschehen ist, kann daher nicht dazu berechtigen, nachträglich den klaren Begriff „Bundesbank“ dahin umzudeuten, daß unter einer „Bank“ auch ein zweistufiges Banksystem gemeint sein kann. Der Vorschlag der Ausschüsse des Bundesrats geht nämlich dahin, die Bank deutscher

(A) Länder zur Deutschen Bundesbank und damit entsprechend dem Art. 88 allein zur Währungs- und Notenbank zu bestimmen, daneben aber die bisherigen Landeszentralbanken als selbständige landesunmittelbare Anstalten mit abgeleiteten Währungsbefugnissen weiterbestehen zu lassen und einem in seiner Mehrheit aus den Landeszentralbankpräsidenten bestehenden Zentralbankrat das Recht zu geben, die Währungs- und Kreditpolitik der deutschen Bundesbank zu bestimmen. Das kann nicht der Sinn des Art. 88 GG sein.

Was jedoch den organisatorischen Aufbau der einstufigen Bundesbank anlangt, so läßt das Grundgesetz die Möglichkeit offen, bei der Gestaltung der Organe der Bundesbank eine **paritätische Berücksichtigung der lebendigen Gestaltungskräfte der Länder** vorzusehen. Die Landesregierung Schleswig-Holstein begrüßt es, daß der vorliegende Regierungsentwurf diesen Belangen der Länder bereits in verschiedener Hinsicht in bemerkenswerter Weise entgegenkommt, ist aber der Meinung, daß den berechtigten Interessen der Länder noch mehr Rechnung getragen werden sollte. Insbesondere vertritt die Landesregierung Schleswig-Holstein zu § 5 Abs. 3 der Regierungsvorlage den Standpunkt, daß der Vorsitz des Vorstandes einer Hauptverwaltung nicht „auf Vorschlag des Bundesrates“, sondern „auf Vorschlag der betreffenden Landesregierung“ bestellt wird. Sie hält es auch für rechtlich möglich, trotz der vorgeschlagenen Verschmelzung der Landeszentralbanken mit der zur Deutschen Bundesbank umgestalteten Bank deutscher Länder für die in § 6 des Regierungsentwurfs vorgesehenen Hauptverwaltungen den Namen „Landeszentralbank“ als Bezeichnung beizubehalten.

(B) Die Errichtung der Bundesbank gehört zu den wichtigsten Maßnahmen zur Durchführung des Grundgesetzes und ist für unsere wirtschaftliche Zukunft von weittragender Bedeutung. Daher sollten Bund und Länder gerade bei diesem Gesetzeswerk gesamtstaatlich denken, um den beiden Extremen, dem Zentralismus und dem Partikularismus, zu widerstehen.

Dr. KLEIN (Berlin): Herr Präsident! Meine Herren! Der zweite Bundesbankgesetzentwurf wird vielleicht dasselbe Schicksal erleiden wie der erste Entwurf. Berlin bedauert, sich der Meinung des Berichterstatters und der Mehrheit der Ausschüsse nicht anschließen zu können, die darauf hinausläuft, daß der Vollzug des Art. 88 GG, in dem die Bildung einer Bundesbank vorgeschrieben wird, nicht dringlich sei. Wir haben alle ein fundamentales Interesse daran, die Verhältnisse des deutschen Währungssystems geordnet zu sehen und das **Gewirr von alliierter und deutschen Vorschriften** durch ein **einheitliches Bundesbankgesetz** zu ersetzen.

Die Verabschiedung des Bundesbankgesetzes wird ein Wettlauf mit der Zeit sein. Buchstäblich in allerletzter Minute kommt die Bundesregierung mit diesem zweiten Entwurf an den Bundestag, der mit einem großen Gesetzgebungsprogramm bis zum Schluß der Legislaturperiode belastet ist. Es wird davon abhängen, ob es der Regierung gelingt, den Bundestag zu einer schnellen Verabschiedung des Gesetzes zu veranlassen, so daß auch bei dem zu erwartenden Vermittlungsverfahren, das durch

die Anrufung des Vermittlungsausschusses durch den Bundesrat wahrscheinlich ist, das Inkrafttreten des Gesetzes ermöglicht wird. (C)

Wenn man den Entwurf der Bundesregierung und die Vorschläge der Mehrheit dieses Hauses miteinander vergleicht, so verdient nach Meinung Berlins in den wesentlichen Punkten der Entwurf der Bundesregierung den Vorzug. Die Konzeption der Bundesregierung ist einheitlich. Die Mehrheit der Ausschüsse empfiehlt für die Bundesbank eine **Mischverwaltung** von Bundes- und Länderinstitutionen in Gestalt der Bundesbank und der Landeszentralbanken, die in der Verfassung unseres Erachtens **keine hinreichende Stütze** hat. Die Auffassung, daß eine solche Mischverwaltung durch Art. 88 GG gedeckt sei, wird durch den Wortlaut dieser Verfassungsbestimmung unseres Erachtens nicht bestätigt. Ebenso ist die **Frage des Zustimmungsrechts des Bundesrates** zum mindesten außerordentlich zweifelhaft.

An den Entwurf der Bundesregierung könnte man im Sinne eines stärkeren Einflusses der Länder mit einer Reihe von Verbesserungen herangehen. So wäre z. B. das Verhältnis der Innendirektoren zu den Außendirektoren zu ändern und den Ländern bei der Bestellung der Direktoren ein größerer Einfluß einzuräumen. Angesichts der linearen Ablehnung des Gesetzentwurfs, die sich hier anbahnt, verzichten wir aber darauf, Anträge zu stellen, die doch nur der Ablehnung verfallen würden. Berlin wird sich jedoch — entsprechend seiner immer bekundeten Haltung — bei der Gesamtkonzeption **nicht für das zweistufige Währungsbanksystem** aussprechen können.

In einzelnen Fragen allerdings erkennt Berlin (D) dankbar an, daß der Bundesrat bei ihrer Regelung den an das Bundesbankgesetz zu stellenden Anforderungen besser entsprochen hat als der Bundesbankgesetzentwurf der Regierung. So ist z. B. der Vorschlag, Frankfurt am Main als vorläufigen Sitz der Bundesbank zu bestimmen und es der Bundesregierung im Zusammenwirken mit dem Bundesrat zu überlassen, zu geeigneter Zeit Berlin zum Sitz der Bundesbank zu bestimmen, zweifellos besser als die Bestimmungen des Bundesbankgesetzentwurfs. Ebenso begrüßen wir den Vorschlag des Bundesrates, für Berlin Sonderregelungen vorzusehen und der Bundesbank sogar die Pflicht aufzuerlegen, Sonderregelungen zu treffen, wenn dies sich als notwendig erweist. Es ist sicherlich ein einmaliges Experiment, in einer geteilten Stadt, wie es Berlin ist, zwei verschiedene Währungen nebeneinander bestehen zu lassen und die Währung des einen Teils dieser Stadt von einem anderen Währungssystem umschlossen zu sehen. Die Insellage Berlins erfordert die dauernde währungsmäßige Aufmerksamkeit aller und macht derartige Sonderbestimmungen geradezu notwendig. Wir hätten es durchaus gern gesehen, daß die Bundesregierung in gleichem Maße, wie es der Bundesrat vorschlägt, die Möglichkeit solcher Sonderregelungen ausdrücklich in den Gesetzentwurf aufgenommen hätte. Alles in allem wünschen wir der Bundesregierung bei ihrem Vorhaben, das Bundesbankgesetz noch in dieser Legislaturperiode durchzubringen, Erfolg. Das **Bundesbankgesetz ist dringend notwendig** und wird zweifellos dazu beitragen, das Vertrauen in die Stabilität der deutschen Währung zu erhöhen.

(A) **Präsident Dr. SIEVEKING:** Ich danke Herrn Senator Dr. Klein. Ich darf fragen, ob noch das Wort gewünscht wird. — Das ist nicht der Fall.

Dann kommen wir zur Abstimmung. Ihnen liegen vor die Empfehlungen der Ausschüsse auf BR-Drucks. Nr. 323/1/56. Weiter liegen Ihnen ein Antrag des Landes Nordrhein-Westfalen auf BR-Drucks. Nr. 323/2/56 und ein Antrag des Landes Bayern auf BR-Drucks. Nr. 323/3/56 vor.

Ich darf Sie bitten, in der BR-Drucks. Nr. 323/1/56 folgende Berichtigung vorzunehmen. Auf Seite 5 unten ist nach „Art. 84 Abs. 1“ zu ergänzen: „und Art. 105 Abs. 3“. Ferner ist auf Seite 17 in § 13 Abs. 5 vor dem letzten Satz die Konkurrenzklausel aus § 10 Abs. 5 Satz 3 mit folgendem Wortlaut zu übernehmen:

Der Vertrag mit einem Mitglied des Vorstandes soll die Verpflichtung enthalten, innerhalb von zwei Jahren nach Beendigung des Vertrages keine leitende Stellung bei einer Geschäftsbank innerhalb des Geltungsbereiches des Gesetzes anzunehmen, falls ihm für diese Zeit die bisherigen Bezüge weitergezahlt werden.

Darf ich annehmen, Herr Senator Nolting-Hauff, daß das alles ist, was Sie wünschten? Oder hatten Sie noch eine weitere Änderung?

(Dr. Nolting-Hauff: Es handelt sich noch um eine entsprechende Bestimmung für den Präsidenten des Zentralbankrates!)

— Ja, das ist § 8 Abs. 4. Da gilt das gleiche.

Wir kommen dann zur Abstimmung. Ich rufe zunächst auf BR-Drucks. Nr. 323/1/56 Abschnitt I. Wer diesem Abschnitt I zustimmen will, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist die Mehrheit. Angenommen!

(B)

Abschnitt II, und zwar zunächst die laufenden Ziffern 1 bis 8 mit Ausnahme des § 8 Abs. 2. Wer den unter den laufenden Ziffern 1 bis 8 aufgeführten Vorschlägen zustimmen will, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist die Mehrheit. Sie sind angenommen.

Wir kommen dann zu § 8 Abs. 2. Das ist auf Seite 14 oben. Wir haben hier darüber zu entscheiden, ob wir dem Vorschlag unter a) oder dem Vorschlag unter b) unsere Zustimmung geben wollen.

Wer dem Vorschlag unter a) — „Der Präsident des Zentralbankrates muß deutscher Staatsangehöriger sein und besondere fachliche Eignung besitzen“ — zustimmt, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist die Minderheit, also abgelehnt. Dann nehme ich an, daß der Vorschlag unter b) angenommen wird. Darf ich bitten, das durch Handzeichen zu bestätigen. — Der Vorschlag unter b) ist mit Mehrheit angenommen.

Wir kommen dann zu den laufenden Ziffern 9 bis 12. Wer diesen Vorschlägen zustimmen will, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist die Mehrheit. Angenommen!

Ziff. 13! Wir stimmen zunächst über den auf Seite 23 bezeichneten Antrag ab. Wenn dieser Antrag angenommen wird, dann ist der Antrag des Landes Bayern gegenstandslos. Wer dem Antrag unter Ziff. 13 zu § 10 a auf Seite 23 der BR-Drucks. Nr. 323/1/56 zustimmt, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist die Minderheit. Abgelehnt!

Dann stelle ich den Antrag des Landes Bayern (C) auf BR-Drucks. Nr. 323/3/56 zur Abstimmung. Wer für die von Bayern vorgeschlagene Fassung des § 19 a ist, den bitte ich, eine Hand zu erheben. — Das ist die Minderheit. Dann sind beide Anträge abgelehnt. Es bleibt also bei der Fassung des Regierungsentwurfs.¹⁾

Wir kommen dann zu den Ziffern 14 und 15 mit Ausnahme von § 22. Wer den Vorschlägen unter Ziff. 14 und Ziff. 15 mit Ausnahme von § 22 zustimmt, den bitte ich, eine Hand zu erheben. — Das ist die Mehrheit. Angenommen!

Wir kommen zu § 22, Geschäfte mit öffentlichen Verwaltungen.

WEYER (Nordrhein-Westfalen): Herr Präsident, ich bitte, hier den Antrag Nordrhein-Westfalen vorzuziehen. Bei unserem Antrag geht es um Abs. 2 des § 22! Wenn unser Antrag abgelehnt wird, würden wir der Ausschlußfassung zustimmen! Wenn aber unser Antrag angenommen würde, würde ja die Ausschlußfassung geändert. Es geht nur um die Gleichklausel oder den Festbetrag!

Präsident Dr. SIEVEKING: Also gut, ich stelle den Antrag des Landes Nordrhein-Westfalen zur Abstimmung. Wer für den Antrag des Landes Nordrhein-Westfalen auf BR-Drucks. 323/2/56 ist, den bitte ich, eine Hand zu erheben. — Das ist die Minderheit. Dann ist der Antrag abgelehnt.

Nunmehr stelle ich die Ausschlußfassung des § 22 zur Abstimmung. Wer für die Ausschlußfassung ist, den bitte ich, eine Hand zu erheben. — Angenommen!

Ziffern 16 bis 46 mit Ausnahme von § 52 Abs. 1 Satz 3! Wer für die Vorschläge unter den Ziffern 16 bis 46 eintritt, den bitte ich, eine Hand zu erheben. — Angenommen! (D)

Nunmehr stimmen wir ab über § 52 Abs. 1 Satz 3 in der Fassung auf Seite 48 der BR-Drucks. Nr. 323/1/56. Es handelt sich um die sogenannte Berlinklausel. Wer der Empfehlung zustimmt, den bitte ich, eine Hand zu erheben. — Angenommen!

STAIN (Bayern): Herr Präsident! Ich glaube, die Abstimmung über § 19 a unter Ziff. 13 bedarf noch einer Klarstellung!

Dr. FRANK (Baden-Württemberg): Herr Präsident! Meine Herren! Ich glaube, es ist bei der Abstimmung ein Irrtum unterlaufen, der aufgeklärt werden muß. Ich meine die Abstimmung über den Vorschlag unter Ziff. 13 der BR-Drucks. Nr. 323/1/56. Hier ist nach den Beschlüssen der maßgebenden Ausschüsse festgelegt, daß der § 13 des Regierungsentwurfs entfallen und dafür der § 19 a in der auf Seite 23 der BR-Drucks. 323/1/56 wiedergegebenen Fassung vom Bundesrat angenommen werden soll. Wenn ich aber den Herrn Präsidenten richtig verstanden habe, hat er das Abstimmungsergebnis so ausgelegt, daß durch die Ablehnung des § 19 a in der von den Ausschüssen vorgeschlagenen Fassung die Regierungsvorlage angenommen worden sei. Das kann doch nicht der Fall sein. Ich kann mir nicht vorstellen, daß die Länder in dieser Weise ihren eigenen Interessen zuwiderhandeln. Wir haben doch ein elementares Interesse daran, den § 19 a in der Ausschlußfassung zum Beschluß zu er-

¹⁾ Siehe die Berichtigung dieses Beschlusses auf S. 320 B.

(A) heben. Wenn wir mit einer anderen Auffassung vor den Bundestag treten, werden wir dort, wenn wir nachher Einwendungen bringen, kein ausreichendes Gehör finden.

Ich glaube, daß die Sache nicht ganz klar war, und ich wäre dem Herrn Präsidenten dankbar, wenn er die Zustimmung des Hauses zu einer Wiederholung der Abstimmung erbäte und die Abstimmung auch wiederholte.

STAIN (Bayern): Herr Präsident! Meine Herren! Ich glaube, der Wunsch, der eben ausgesprochen worden ist, läßt sich auch ohne weiteres realisieren; denn der Antrag von Bayern geht ja weiter als die ursprüngliche Fassung des § 19 a, die von den Ausschüssen vorgeschlagen worden ist. Bayern will ja noch weitere Einschränkungen gegenüber der Regierungsvorlage haben, nämlich die Landesversicherungsanstalten, überhaupt sämtliche Versicherungsanstalten aus der Einlagepflicht herausnehmen.

Ich bitte also, die Abstimmung zu wiederholen und dabei den weitergehenden Antrag — das ist der Antrag Bayern — zuerst zur Abstimmung zu stellen, um dann hinterher denen, die diesen Antrag ablehnen, die Möglichkeit zu geben, der ursprünglichen Fassung, wie sie vom Wirtschaftsausschuß vorgeschlagen worden ist, zuzustimmen.

Präsident Dr. SIEVEKING: Darf ich zunächst fragen: Ist das Haus damit einverstanden, daß die Abstimmung wiederholt wird, oder erhebt sich von irgendeiner Seite Widerspruch dagegen? — Das ist nicht der Fall. Die Abstimmung kann also wiederholt werden. Ich darf aber darauf aufmerksam machen, daß wir genau in der Reihenfolge abgestimmt haben, in der jetzt wieder abgestimmt werden soll.

(Widerspruch.)

— Jawohl, ich habe zuerst über den Antrag von Bayern abstimmen lassen, der abgelehnt worden ist. Dann ist der Vorschlag in der BR-Drucks. Nr. 323/1/56 abgelehnt worden, und dann habe ich festgestellt, daß es bei der Regierungsvorlage verbleibt. — Aber da wir uns damit einverstanden erklärt haben, noch einmal abzustimmen, brauchen wir uns darum nicht weiter zu sorgen.

Ich stelle also zur Abstimmung den Antrag von Bayern auf BR-Drucks. Nr. 323/3/56. Wer für die von Bayern vorgeschlagene Fassung des § 19 a eintritt, den bitte ich, eine Hand zu erheben. — Der Antrag ist abgelehnt.

Ich stelle zur Abstimmung den Antrag des Ausschusses, der auf Seite 23 in der BR-Drucks. Nr. 323/1/56 enthalten ist. Wer dieser Fassung des § 19 a zustimmen will, die also eine Änderung der Regierungsvorlage beinhaltet, den bitte ich, die Hand zu erheben. — Jetzt ist das eine Mehrheit. Angenommen!

(Heiterkeit.)

Dann stelle ich also fest, daß die Fassung des Ausschusses vom Bundesrat angenommen ist.

Danach hat der Bundesrat gemäß Art. 76 Abs. 2 GG beschlossen, zu dem Entwurf eines Gesetzes über die deutsche Bundesbank die soeben angenommene Stellungnahme abzugeben und im übrigen keine Einwendungen zu erheben.

Darf ich dann die Vertretung im Ausschuß des Bundestages zur Sprache bringen. Inzwischen ist ein Brief des Vorsitzenden des Ausschusses für Geld und Kredit des Bundestages an Herrn Minister Frank als Stellvertretenden Vorsitzenden des Finanzausschusses des Bundesrates eingegangen, in dem um eine Vertretung der Ansichten des Bundesrates gebeten wird. Da hier nun Zweifel darüber herrschen, ob der Bundesrat in toto einen Auftrag erteilen kann, schlage ich Ihnen vor, daß wir wie folgt entscheiden: Die Herren Minister Dr. Veit, Dr. Frank, Senator Nolting-Hauff und Minister Siemsen haben sich bereit erklärt, sich ihrerseits im Ausschuß des Bundestages so zu äußern, wie der Bundesrat das heute hier mit Mehrheit beschlossen hat. Außerdem erklären sich die Länder Schleswig-Holstein und Hamburg bereit, die Herren Dr. Hahn und Dr. Riele zur Unterstützung der Herren im Ausschuß zur Verfügung zu stellen. — Ich glaube, damit ist alles geklärt.

(Dr. Zimmer: Darf ich fragen, Herr Präsident, welchen Auftrag diese Herren haben sollen?)

— Keinen Auftrag! Die Herren haben mich von sich aus benachrichtigt, daß sie da hingehen werden.

(Dr. Zimmer: Sie vertreten ihre Länder?)

— Sie vertreten ihre Ansicht. Sie haben keinen Auftrag.

(Dr. Veit: Ich habe denselben Brief wie Herr Minister Frank in meiner Eigenschaft als Vorsitzender des Wirtschaftsausschusses erhalten!)

— Das war mir noch nicht bekannt.

(Dr. Veit: Ich habe mich nur bereit erklärt, weil ich den Wirtschaftsausschuß jetzt nicht befragen kann. Ich bitte, falls der Wirtschaftsausschuß einen anderen Herrn vorschlägt, damit einverstanden zu sein, daß ich einen Austausch vornehme.)

— Selbstverständlich!

Die Frühstückszeit ist vergangen. Ich bin bereit, durchzutagen. Ich glaube, wir werden in spätestens einer Stunde fertig sein. Darf ich fragen, ob sich dagegen Widerspruch erhebt? — Das ist nicht der Fall.

Da wir Herrn Dr. Seebohm gebeten haben, sich um 15 Uhr zur Verfügung zu halten, möchte ich vorschlagen, daß wir bis dahin alles andere erledigen und dann um 15 Uhr die Vorlage bezüglich der Reinhaltung der Wasserstraßen behandeln. Voraussichtlich wird das sehr schnell gehen; denn wir haben uns schon über eine Erklärung verständigt.

Dann darf ich Punkt 9 der Tagesordnung aufrufen:

Gesetz über den Vertrag vom 10. März 1956 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Föderativen Volksrepublik Jugoslawien über wirtschaftliche Zusammenarbeit (BR-Drucks. Nr. 266/56).

Von einer Berichterstattung kann abgesehen werden. Der federführende Wirtschaftsausschuß empfiehlt dem Bundesrat, zu dem Gesetzesbeschuß

- (A) des Bundestages **einen Antrag gemäß Art. 77 Abs. 2 GG nicht zu stellen.** Ich nehme an, daß dagegen kein Widerspruch erfolgt. — Dann darf ich feststellen, daß der Bundesrat so **beschlossen** hat.

Punkt 10 der Tagesordnung:

Entwurf eines Gesetzes zum Protokoll vom 7. Juni 1955 über die Bedingungen für den Beitritt Japans zum Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (BR-Drucks. Nr. 327/56).

Eine Berichterstattung erübrigt sich. Der federführende Wirtschaftsausschuß empfiehlt, gegen den Gesetzentwurf **keine Einwendungen** gemäß Art. 76 Abs. 2 GG **zu erheben.** — Es erhebt sich kein Widerspruch. Dann darf ich feststellen, daß der Bundesrat so **beschlossen** hat.

Punkt 11 der Tagesordnung:

Entwurf eines Gesetzes zu dem Abkommen vom 26. April 1956 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Vereinigten Staaten von Amerika über Filmfragen (BR-Drucks. Nr. 328/56).

Eine Berichterstattung ist nicht erforderlich. Der federführende Wirtschaftsausschuß empfiehlt, keine Einwendungen zu erheben. Ich nehme an, daß darüber Einverständnis herrscht. — Dann hat der Bundesrat **beschlossen**, gegen den Gesetzentwurf **keine Einwendungen** gemäß Art. 76 Abs. 2 GG **zu erheben.**

Punkt 12 der Tagesordnung:

(D) **Entwurf eines Gesetzes über das deutsch-österreichische Protokoll vom 1. Dezember 1955 über die Verlängerung des deutschen Zollzugeständnisses für Loden** (BR-Drucks. Nr. 329/56).

Von einer Berichterstattung kann abgesehen werden. Der federführende Wirtschaftsausschuß empfiehlt dem Bundesrat, gegen den Gesetzentwurf **keine Einwendungen** gemäß Art. 76 Abs. 2 GG **zu erheben.** — Kein Widerspruch. Dann ist entsprechend **beschlossen.**

Punkt 13 der Tagesordnung:

Entwurf eines Gesetzes über den Beitritt der Bundesrepublik Deutschland zu dem Protokoll vom 10. Mai 1948 zur Änderung des Abkommens vom 22. November 1928 über Internationale Ausstellungen (BR-Drucks. Nr. 334/56).

Keine Berichterstattung! Der federführende Wirtschaftsausschuß empfiehlt, keine Einwendungen zu erheben. — Ich höre keinen Widerspruch. Danach hat der Bundesrat **beschlossen**, gegen den Gesetzentwurf **keine Einwendungen** gemäß Art. 76 Abs. 2 GG **zu erheben.**

Punkt 14 der Tagesordnung:

Gesetz über das am 16. November 1955 unterzeichnete Dritte Zusatzabkommen zum Zollvertrag vom 20. Dezember 1951 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BR-Drucks. Nr. 364/56).

Keine Berichterstattung! Der Wirtschaftsausschuß empfiehlt, zu dem Gesetzesbeschuß des Bundestages **einen Antrag gemäß Art 77 Abs. 2 GG nicht zu stellen.** — Es erfolgt kein Widerspruch. Dann hat der Bundesrat entsprechend **beschlossen.** (C)

Punkt 15 der Tagesordnung:

Vorschlag zur Ernennung eines Mitgliedes für den Versicherungsbeirat beim Bundesaufsichtsamt für das Versicherungs- und Bausparwesen (BR-Drucks. Nr. 298/56).

Keine Berichterstattung! Es liegt Ihnen vor die Empfehlung des federführenden Wirtschaftsausschusses in BR-Drucks. Nr. 298/1/56, Herrn Professor Dr. med. Dr. jur. Hans Göbbels, Hamburg, Burchardstraße 20 zu benennen. Darf ich fragen, ob Einwendungen zu erheben sind? — Das ist nicht der Fall. Dann darf ich feststellen, daß der Bundesrat entsprechend der Empfehlung des Wirtschaftsausschusses **beschlossen** hat, als Mitglied des Versicherungsbeirats beim Bundesaufsichtsamt für das Versicherungs- und Bausparwesen Herrn Professor Dr. med. Dr. jur. Hans Göbbels, Hamburg, **vorzuschlagen.**

Punkt 16 der Tagesordnung:

Vorschlag zur Ernennung von zwei Ständigen Mitgliedern beim Bundesaufsichtsamt für das Versicherungs- und Bausparwesen (BR-Drucks. Nr. 354/56).

Keine Berichterstattung! Die Empfehlung des federführenden Wirtschaftsausschusses liegt Ihnen in BR-Drucks. Nr. 354/56 vor. Es erhebt sich kein Widerspruch. Dann darf ich feststellen, daß der Bundesrat **beschlossen** hat, als Ständige Mitglieder des Bundesaufsichtsamtes für das Versicherungs- und Bausparwesen die Herren **Regierungsräte** Dr. der Naturwissenschaften Georg Friede und Dr. jur. Erich Otto gemäß § 90 Abs. 2 des Versicherungsaufsichtsgesetzes in Verbindung mit § 8 des Gesetzes über die Errichtung eines Bundesaufsichtsamtes für das Versicherungs- und Bausparwesen vom 31. Juli 1951 (BGBl. I S. 480) **vorzuschlagen.** (D)

Punkt 17 stellen wir zurück.

Punkt 18 der Tagesordnung:

Entwurf eines Gesetzes über die Statistik des Schiffs- und Güterverkehrs auf den Binnenwasserstraßen und die Fortschreibung des Schiffsbestandes der Binnenflotte (BR-Drucks. Nr. 333/56).

Keine Berichterstattung! Die Empfehlungen der Ausschüsse liegen Ihnen in BR-Drucks. Nr. 333/1/56 vor. Die Empfehlung in Abschnitt I ist auch vom Rechtsausschuß gegeben.

Werden gegen den Vorschlag des Ausschusses für Verkehr und Post unter II der Drucksache Einwendungen erhoben?

FARNY (Baden-Württemberg): Herr Präsident! Meine Herren! Ich habe namens meiner Landesregierung folgendes auszuführen. Wir sind der Auffassung, daß der § 6 des Gesetzentwurfs in der Fassung der Regierungsvorlage beibehalten werden

(A) sollte. Wir sprechen uns daher gegen den Änderungsvorschlag in der BR-Drucks. Nr. 333/1/56 unter II b aus. Nach diesem Änderungsvorschlag sollen nämlich auch die Häfen in die statistische Aufbereitung des Statistischen Bundesamtes einbezogen werden. Die Häfen des Landes werden seit altersher vom zuständigen Statistischen Landesamt aufbereitet. Das Land hat doch ein berechtigtes Interesse daran, die Schiffs- und Güterbewegungen seiner Häfen aus erster Hand in einem von ihm selbst zu bestimmenden Zeitpunkt und Umfang zu erfahren. Es trifft auch nicht zu, daß das frühere Statistische Reichsamt die Binnenhäfen statistisch zentral aufbereitet habe. Dieses hat lediglich die Binnenschiffahrtsstatistik des ehemaligen Landes Preußen — mit Ausnahme der Häfen Köln und Duisburg — aufbereitet. Nach unseren Feststellungen wird auch eine Einsparung nicht erzielt wenn die Häfen künftig nicht mehr vom Statistischen Landesamt, sondern vom Statistischen Bundesamt erfaßt werden. Die Verhältnisse in den übrigen Ländern, nehmen wir an, sind wohl dieselben. Wir bitten deshalb, den Änderungsvorschlag unter II b abzulehnen und es bei der Regierungsvorlage zu belassen.

Präsident Dr. SIEVEKING: Wir stimmen über zwei Änderungsvorschläge gemäß der BR-Drucks. Nr. 333/1/56 ab, zunächst über den Änderungsvorschlag II a. Wer für diesen Vorschlag ist, den bitte ich, eine Hand zu erheben. — Das ist die Mehrheit; dann ist so beschlossen.

Nun der Änderungsvorschlag unter II b, der soeben von dem Herrn Minister Farny abgelehnt worden ist. Wer diesem Änderungsvorschlag zustimmen will, den bitte ich, eine Hand zu erheben; es geht darum, wer dem Vorschlag der Ausschuß-Drucksache zustimmen will, also anderer Ansicht ist als Herr Minister Farny. — Das ist abgelehnt; dann bleibt es bei der Regierungsvorlage.

(B) Dann darf ich feststellen, daß der Bundesrat gemäß Art. 76 Abs. 2 GG beschlossen hat, zu dem Gesetzentwurf die soeben angenommenen Änderungen vorzuschlagen und im übrigen keine Einwendungen zu erheben.

Ich stelle ferner fest, daß das Gesetz gemäß Art. 84 Abs. 1 GG der Zustimmung des Bundesrates bedarf.

Ich rufe Punkt 19 der Tagesordnung auf:

Gesetz zu dem Abkommen vom 20. Oktober 1955 über die Gründung der „EUROFIMA“ (Europäische Gesellschaft für die Finanzierung von Eisenbahnmaterial) (BR-Drucks. Nr. 365/56).

Keine Berichterstattung! Der Ausschuß für Verkehr und Post empfiehlt, zu dem Gesetzesbeschuß des Bundestages keinen Antrag gemäß Art. 77 Abs. 2 GG zu stellen. Ich darf annehmen, daß darüber Einverständnis herrscht. — Dann ist entsprechend beschlossen.

Punkt 20 ist abgesetzt.

Punkt 21:

Verordnung zur Änderung der Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung (BR-Drucks. Nr. 351/56).

(C) Eine Berichterstattung ist auch hier nicht notwendig! Die Empfehlung des federführenden Ausschusses für Verkehr und Post liegt Ihnen in BR-Drucks. 351/1/56 vor; es wird eine Streichung empfohlen. Darf ich fragen, ob dagegen Bedenken bestehen? — Das ist nicht der Fall; dann ist so beschlossen.

Ich darf feststellen, daß der Bundesrat der Verordnung mit dieser Änderung zugestimmt hat.

Punkt 22 der Tagesordnung:

Fünfte Verordnung zur Änderung der Verordnung über die Besetzung der Kauffahrteischiffe mit Kapitänen und Schiffsoffizieren (Schiffsbesetzungsordnung) (BR-Drucks. Nr. 243/56).

Eine Berichterstattung erübrigt sich. Die Empfehlungen der Ausschüsse liegen in der BR-Drucks. Nr. 243/3/56 vor. Ergänzend ist zu bemerken, daß die Verordnung am Tage nach ihrer Verkündung in Kraft treten soll; Art. 5 ist entsprechend zu ergänzen. Darf ich fragen, ob gegen die vom Ausschuß für Verkehr und Post vorgeschlagenen Änderungen und gegen den Termin des Inkrafttretens Bedenken erhoben werden oder ob das Wort gewünscht wird? — Das ist nicht der Fall.

Dann darf ich feststellen, daß der Bundesrat beschlossen hat, der Verordnung gemäß Art. 80 Abs. 2 GG nach Maßgabe der soeben angenommenen Änderungen zuzustimmen.

Ich rufe Punkt 23 der Tagesordnung auf:

Anerkennung von Prüfstellen für Luftfahrtgerät (BR-Drucks. Nr. 291/56). (D)

Keine Berichterstattung! Die Empfehlungen der Ausschüsse liegen in der BR-Drucks. Nr. 291/1/56 vor. Darf ich fragen, ob dagegen Einwendungen erhoben werden? — Das ist nicht der Fall.

(Farny: Wir lehnen die EntschlieÙung ab!)

Dann darf ich zunächst einmal feststellen, daß der Bundesrat beschlossen hat, der vom Bundesminister für Verkehr beabsichtigten Anerkennung von Prüfstellen für Luftfahrtgerät zuzustimmen.

(Farny: Ja!)

Nun stelle ich die vom Wirtschaftsausschuß vorgeschlagene EntschlieÙung zur Abstimmung. Wer stimmt der EntschlieÙung zu? — Dann darf ich feststellen, daß die EntschlieÙung abgelehnt ist.

Punkt 24 der Tagesordnung:

Entwurf eines Gesetzes über das Abkommen vom 28. Oktober 1955 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Österreich über die Regelung des Grenzüberganges der Eisenbahnen (BR-Drucks. Nr. 338/56).

Keine Berichterstattung! Die Empfehlungen der Ausschüsse liegen in BR-Drucks. Nr. 338/1/56 vor. Werden gegen die Empfehlung des Finanzausschusses — unter II der Drucksache — Einwendungen erhoben? — Das ist nicht der Fall.

Dann darf ich feststellen, daß der Bundesrat gemäß Art. 76 Abs. 2 GG beschlossen hat, zu dem Gesetzentwurf die soeben beschlossene Änderung

(A) **der Eingangsworte vorzuschlagen und im übrigen keine Einwendungen zu erheben.**

Ich rufe Punkt 25 der Tagesordnung auf:

Entwurf eines Gesetzes über das Abkommen vom 14. September 1955 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Österreich über den erleichterten Eisenbahndurchgangsverkehr auf den Strecken Mittenwald (Grenze) — Griesen (Grenze) und Ehrwald (Grenze) — Vils (Grenze) (BR-Drucks. Nr. 337/56).

Keine Berichterstattung! Der Ausschuß für Verkehr und Post empfiehlt, gegen den Gesetzentwurf **keine Einwendungen** gemäß Art. 76 Abs. 2 GG zu erheben. — Ich höre keinen Widerspruch; es ist so beschlossen.

Nun Punkt 26:

Entwurf eines Gesetzes über das Abkommen vom 14. September 1955 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Österreich über den erleichterten Straßendurchgangsverkehr zwischen Salzburg und Lofer über deutsches Gebiet und zwischen Garmisch-Partenkirchen und Pfronten/Füssen über österreichisches Gebiet (BR-Drucks. Nr. 336/56).

Keine Berichterstattung. Der Ausschuß für Verkehr und Post empfiehlt, gegen den Gesetzentwurf **keine Einwendungen** gemäß Art. 76 Abs. 2 GG zu erheben. — Ich höre keinen Widerspruch; es ist entsprechend beschlossen.

(B)

Punkt 27 der Tagesordnung:

Entwurf eines Gesetzes über das Abkommen vom 14. September 1955 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Österreich über Erleichterungen der Grenzabfertigung im Eisenbahn-, Straßen- und Schiffsverkehr (BR-Drucks. Nr. 346/56).

Keine Einwendungen? — Demnach hat der Bundesrat gemäß Art. 76 Abs. 2 GG **beschlossen**, gegen den Gesetzentwurf **keine Einwendungen zu erheben**.

Ich komme zu Punkt 28:

Entwurf eines Gesetzes über das Abkommen vom 14. September 1955 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Österreich über die Beförderung von Exekutivorganen im Straßen- und Eisenbahndurchgangsverkehr (BR-Drucks. Nr. 331/56).

Dazu liegt ein Änderungsvorschlag des Ausschusses für Innere Angelegenheiten auf BR-Drucks. Nr. 331/1/56 vor, das Gesetz für **zustimmungsbedürftig** zu erklären. Ich nehme an, daß sich der Bundesrat diese Stellungnahme zu eigen macht und im übrigen keine Einwendungen erhebt. — Dann darf ich feststellen, das der **Bundesrat** gemäß Art. 76 Abs. 2 GG beschlossen hat, zu dem Gesetzentwurf **wie vorgeschlagen Stellung zu nehmen**, und im übrigen **keine Einwendungen erhebt**.

Nunmehr folgt Punkt 29 der Tagesordnung: (C)

Entwurf eines Gesetzes über das Abkommen vom 14. September 1955 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Österreich über die Durchbeförderung von Häftlingen auf den Eisenbahnstrecken Mittenwald (Grenze) — Griesen (Grenze) und Ehrwald (Grenze) — Vils (Grenze) (BR-Drucks. Nr. 344/56).

Keine Berichterstattung! Der Rechtsausschuß und der Ausschuß für Innere Angelegenheiten empfehlen in BR-Drucks. Nr. 344/1/56, festzustellen, daß das Gesetz zustimmungsbedürftig ist, und im übrigen keine Einwendungen zu erheben. — Demnach hat der Bundesrat gemäß Art. 76 Abs. 2 GG **beschlossen**, zu dem Gesetzentwurf die soeben angenommene **Stellungnahme vorzuschlagen** und im übrigen **keine Einwendungen zu erheben**.

Ich rufe Punkt 30 auf:

Entwurf eines Gesetzes über das Abkommen vom 14. September 1955 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Österreich zur Regelung der Amtshaftung aus Handlungen von Organen des einen in grenznahen Gebieten des anderen Staates (BR-Drucks. Nr. 345/56).

Keine Berichterstattung! Wiederum empfehlen der Rechtsausschuß und der Ausschuß für Innere Angelegenheiten, wie aus der BR-Drucks. Nr. 345/1/56 ersichtlich ist, das Gesetz für zustimmungsbedürftig zu erklären. — Somit hat der Bundesrat gemäß Art. 76 Abs. 2 GG **beschlossen**, zu dem Gesetzentwurf die **soeben angenommene Stellungnahme vorzuschlagen** und im übrigen **keine Einwendungen zu erheben**. (D)

Punkt 31:

Bericht des Rechtsausschusses über Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht (BR-Drucks. — V — Nr. 11/56).

Eine Berichterstattung ist auch hier nicht erforderlich. Ich stelle fest, das der Bundesrat **beschlossen** hat, in diesen vor dem Bundesverfassungsgericht anhängigen Verfahren, die in der BR-Drucks. — V — Nr. 11/56 bezeichnet sind, **von einer Äußerung und einem Beitritt** entsprechend dem Vorschlag des Rechtsausschusses **abzusehen**.

Die Punkte 32 und 33 der Tagesordnung werden zurückgestellt.

Wir kommen zu Punkt 34:

Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung eines Ersten Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Rechnungsjahr 1956 (Erstes Nachtrags-Haushaltsgesetz 1956) (BR-Drucks. Nr. 299/56).

Dazu hat der Wirtschaftsausschuß dem Bundesrat empfohlen, die Streichung der Sperrvermerke im Kap. 3101 Tit. 891, 892 und 950 vorzuschlagen und im übrigen keine Einwendungen zu erheben. Ich nehme an, daß die Begründung des Wirtschaftsausschusses für stichhaltig gehalten wird. — Demnach hat der Bundesrat gemäß Art. 76 Abs. 2 GG **beschlossen**, in dem Gesetzentwurf **die Streichung**

(A) der genannten Sperrvermeke vorzuschlagen und im übrigen keine Einwendungen zu erheben.

Ich rufe Punkt 35 der Tagesordnung auf:

Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung eines Dritten Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Rechnungsjahr 1956 (Drittes Nachtragshaushaltsgesetz 1956 (BR-Drucks. Nr. 348/56).

Keine Einwendungen? — Dann hat der Bundesrat gemäß Art. 76 Abs. 2 GG beschlossen, gegen den Entwurf keine Einwendungen zu erheben.

Nunmehr Punkt 36:

Bundshaushaltsrechnung für das Rechnungsjahr 1954 (BR-Drucks. Nr. 290/56).

Ich stelle fest, daß der Bundesrat beschlossen hat, die in der Bundshaushaltsrechnung für das Rechnungsjahr 1954 festgestellten über- und außerplanmäßigen Ausgaben gemäß § 83 der Reichshaushaltsordnung nachträglich zu genehmigen; die Genehmigung erfolgt vorbehaltlich der späteren Beschlussfassung über die Bemerkungen des Bundesrechnungshofes.

Punkt 37 der Tagesordnung:

Rechnung und Vermögensrechnung des Bundesrechnungshofes für das Rechnungsjahr 1954 — Einzelplan 20 — (BR-Drucks. Nr. 295/56).

(B) Ich nehme an, daß der Bundesrat einverstanden ist, dem Präsidenten des Bundesrechnungshofes die erbetene Entlastung gemäß § 108 Abs. 3 der Reichshaushaltsordnung zu erteilen. — Kein Widerspruch; dann ist entsprechend beschlossen.

Punkt 38 ist ebenfalls zurückgestellt.

Ich rufe Punkt 39 auf:

Entwurf eines Gesetzes über den Beitritt der Bundesrepublik Deutschland zu dem Abkommen vom 22. November 1950 über die Einfuhr von Gegenständen erzieherischen, wissenschaftlichen oder kulturellen Charakters (BR-Drucks. Nr. 324/56).

Keine Berichterstattung! Keine Einwendungen? — Dann darf ich feststellen, daß der Bundesrat gemäß Art. 76 Abs. 2 GG beschlossen hat, gegen den Gesetzentwurf keine Einwendungen zu erheben.

Nunmehr folgt Punkt 40:

Gesetz zur Ergänzung des Personalgutachterauschuss-Gesetzes (BR-Drucks. Nr. 366/56).

Wenn ich keine Bemerkungen höre, darf ich feststellen, daß der Bundesrat beschlossen hat, dem Gesetz gemäß Art. 84 Abs. 1 GG zuzustimmen.

Punkt 41 der Tagesordnung:

Verordnung über den Abzug von Spenden zur Förderung staatspolitischer Zwecke (BR-Drucks. Nr. 76/56).

(C) Ich nehme an, daß der Bundesrat dieser Verordnung gemäß Art. 80 Abs. 2 GG zustimmt. — Ich höre keinen Widerspruch; die Zustimmung ist erteilt.

Wir kommen zu Punkt 43:

Elfte Verordnung über Zolltarifänderungen zur Durchführung des Gemeinsamen Marktes der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl vom 29. August 1956 (BR-Drucks. Nr. 335/56).

Ich nehme an, daß der Bundesrat keine Bedenken erhebt. — Dann stelle ich fest, daß der Bundesrat gemäß § 1 Abs. 2 des Sechsten Gesetzes zur Änderung des Zolltarifs (Durchführung des Gemeinsamen Marktes der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl) vom 24. November 1955 in Verbindung mit § 4 des Zolltarifgesetzes vom 16. August 1951 beschlossen hat, gegen die vorliegende Elfte Verordnung keine Bedenken zu erheben.

Die Punkte 44

Veräußerung einer Teilfläche von rd. 50 000 qm des reicheigenen Kasernengrundstücks an der Invaliden-, Lehrter- und Seydlitzstraße in Berlin an die Gebietskörperschaft Berlin im Wege des Tausches (BR-Drucks. Nr. 307/56)

und 45

Veräußerung des ehem. Flakbeständelagers Rahling an die Melitta-Werke Bentz u. Sohn, Minden/Westf. (BR-Drucks. Nr. 318/56) (D)

können wir wohl gemeinsam behandeln. Werden Einwendungen erhoben? — Dann hat der Bundesrat beschlossen, den beiden Veräußerungen zuzustimmen, und zwar der ersten gemäß § 47 Abs. 6 der Reichshaushaltsordnung in Verbindung mit § 3 Abs. 6 der Anlage 3 zu den Reichswirtschaftsbestimmungen und der zweiten gemäß § 47 Abs. 3 der Reichshaushaltsordnung in Verbindung mit § 3 der Anlage 3 zu § 57 der Reichswirtschaftsbestimmungen.

Die Punkte 46

Bestellung eines Erbbaurechts an dem Grundstück in Berlin-Wilmersdorf, Cunostraße 35-45, Hohenzollerndamm 144-155 (BR-Drucks. Nr. 319/56).

und 47

Bestellung eines Erbbaurechts an einem Teilgrundstück der ehem. Westwerft in Wilhelmshaven (BR-Drucks. Nr. 321/56)

rufe ich ebenfalls gemeinsam auf. Werden Einwendungen erhoben? — Dann darf ich feststellen, daß der Bundesrat beschlossen hat, der Bestellung des erstgenannten Erbbaurechts entsprechend dem Vorschlag des Finanzausschusses gemäß § 47 der Reichshaushaltsordnung in Verbindung mit den §§ 3 und 5 der Anlage 3 zu § 57 der Reichswirtschaftsbestimmungen unter der Voraussetzung zuzustimmen, daß in dem Vertrag eine Revisionsklausel wegen der Höhe des Erbbauzinses für die Zeit

- (A) nach der Wiedervereinigung aufgenommen wird. — Darf ich annehmen, daß der Bundesrat sich diesen Vorschlag zu eigen macht? — Dann ist entsprechend beschlossen.

Der Bestellung des Erbbaurechts unter Punkt 47 wird gemäß § 47 der Reichshaushaltsordnung in Verbindung mit den §§ 3 und 5 der Anlage 3 zu § 57 der Reichswirtschaftsbestimmungen ebenfalls zugestimmt.

Nunmehr kommen wir zu Punkt 48 der Tagesordnung:

Verkauf des landwirtschaftlich zu besiedelnden ehem. Flugplatzes Wyk/Föhr (BR-Drucks. Nr. 342/56).

Ich stelle fest, daß der Bundesrat beschlossen hat, dem Verkauf gemäß § 47 Abs. 3 der Reichshaushaltsordnung in Verbindung mit § 3 der Anlage 3 zu § 57 der Reichswirtschaftsbestimmungen zuzustimmen.

Punkt 50 der Tagesordnung:

Entwurf eines Gesetzes über die Aufhebung von Zuzugsbeschränkungen im Land Baden-Württemberg (BR-Drucks. Nr. 347/56).

Keine Berichterstattung, keine Änderungsvorschläge der Ausschüsse! Ich darf feststellen, daß der Bundesrat gemäß Art. 76 Abs. 2 GG beschlossen hat, gegen diesen Gesetzentwurf keine Einwendungen zu erheben.

Punkt 51:

- (B) **Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Königlich Dänischen Regierung über den Grenzverkehr außerhalb der zum internationalen Personenverkehr zugelassenen Grenzübergänge (Grenzverkehrsabkommen)** BR-Drucks. Nr. 297/56).

Keine Berichterstattung! Keine Änderungsvorschläge! Der Bundesrat hat somit beschlossen, dem Abkommen gemäß Art. 84 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 59 Abs. 2 Satz 2 GG zuzustimmen.

Es folgt Punkt 53:

Gesetz über das Internationale Pflanzenschutzabkommen (BR-Drucks. Nr. 367/56).

Keine Berichterstattung! Keine Einwendungen? — Mithin beschließt der Bundesrat, dem Gesetz gemäß § 84 Abs. 1 GG zuzustimmen.

Ich rufe Punkt 54 auf:

Ernennung eines Mitgliedes des Beirates für Stützungsmaßnahmen in der Fischwirtschaft (BR-Drucks. Nr. 303/56).

Keine Berichterstattung! Ich darf annehmen, daß darüber Einverständnis herrscht. — Der Bundesrat beschließt demnach gemäß § 5 Abs. 1 Nr. 3 des Fischgesetzes, an Stelle des bisherigen Mitgliedes des Beirates für Stützungsmaßnahmen in der Fischwirtschaft, Oberregierungsrat Alsen, als Mitglied Assessor Sauer, Düsseldorf, bis zum 31. Oktober 1959 zu bestimmen.

Nunmehr Punkt 55 der Tagesordnung:

(C)

Erste Verordnung über die Durchführung einer Sondererhebung zur Lohnstatistik (BR-Drucks. Nr. 310/56).

Der Herr Berichterstatter ist im Augenblick nicht anwesend. Können Sie die Berichterstattung übernehmen, Herr Minister Siemsen?

SIEMSEN (Nordrhein-Westfalen): Herr Präsident! Meine Herren! Ich stehe hier an Stelle des weggegangenen Kollegen Hemsath. Ich habe Ihnen folgendes vorzutragen. Die Sondererhebung wird von den Fachressorts des Bundes und der Länder für dringlich gehalten. Wichtige sozialpolitische Überlegungen auf dem Lohn- und Arbeitszeitsektor setzen das Ergebnis der Sondererhebung voraus. Vor allem wird auf die Frage der Einführung der Fünftagewoche hingewiesen.

Der Ausschuß für Arbeit und Sozialpolitik ist daher der Auffassung, daß die Sondererhebung noch in diesem Jahr durchgeführt werden sollte. Der vom Finanzausschuß vorgeschlagenen Vertagung wird deshalb widersprochen. Um die Sondererhebung von allen nicht unbedingt notwendigen Fragen zu entlasten, hat der Ausschuß für Arbeit und Sozialpolitik vorgeschlagen, auf eine besondere Erfassung der Flüchtlings- oder Vertriebenen-eigenschaft im Rahmen dieser Erhebung zu verzichten. Damit dürfte man auch dem Anliegen des Finanzausschusses näherkommen. Ich bitte daher, dem Entwurf mit dieser Maßgabe zuzustimmen.

Präsident Dr. SIEVEKING: Ich stelle die Empfehlungen auf BR-Drucks. Nr. 310/1/56 zur Abstimmung; zunächst die Nr. 1, den Vorschlag des Finanzausschusses, in § 1 die Worte „vom Oktober 1956“ durch die Worte „vom Oktober 1957“ zu ersetzen. Wer dafür ist, den bitte ich, eine Hand zu erheben. — Das ist so beschlossen.

Dann muß konsequenterweise auch in § 2 die Jahreszahl „1956“ in „1957“ geändert werden. Das ist hier nicht besonders erwähnt. — Auch das ist somit beschlossen.

Ferner ist abzustimmen über den Vorschlag des Ausschusses für Arbeit und Sozialpolitik unter Nr. 2, die Worte „und Vertriebenen- (Flüchtlings-) Eigenschaft“ in der Begründung zu § 1 Ziff. 2 und 3 zu streichen. Wer diesem Vorschlag folgen will, den bitte ich, eine Hand zu erheben. — Das ist die Mehrheit; es ist so beschlossen.

Somit hat der Bundesrat beschlossen, der **Ersten Verordnung über die Durchführung einer Sondererhebung zur Lohnstatistik** gemäß Art. 80 Abs. 2 GG nach Maßgabe der soeben angenommenen Änderungen zuzustimmen.

Wir kommen nunmehr zu Punkt 56 der Tagesordnung:

Verwaltungsvereinbarung zur Durchführung des Abkommens zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Italienischen Republik über Sozialversicherung (BR-Drucks. Nr. 308/56).

Der Ausschuß für Arbeit und Sozialpolitik empfiehlt, der Vorlage zuzustimmen. Falls sich kein Widerspruch erhebt, darf ich annehmen, daß sich der Bundesrat diese Empfehlung zu eigen

- (A) macht. — Dann hat der Bundesrat beschlossen, der Verwaltungsvereinbarung gemäß Art. 59 Abs. 2 letzter Satz in Verbindung mit Art. 84 Abs. 2 GG zuzustimmen.

Punkt 57 der Tagesordnung:

Verordnung zur Erstreckung der Ersten Verordnung über Ortslöhne und Jahresarbeitsverdienste in der Sozialversicherung vom 9. August 1950 auf das Gebiet des Landes Berlin (BR-Drucks. Nr. 300/56).

Der Ausschuß für Arbeit und Sozialpolitik empfiehlt, der Vorlage zuzustimmen. Kein Widerspruch? — Dann stelle ich fest, daß der Bundesrat beschlossen hat, der Verordnung gemäß Art. 80 Abs. 2 GG zuzustimmen.

Punkt 58:

Verordnung über die Amtsdauer, Amtsführung und Entschädigung der Mitglieder der Bundesausschüsse und Landesausschüsse der Ärzte (Zahnärzte) und Krankenkassen (BR-Drucks. Nr. 293/56).

Auch hier empfiehlt der Ausschuß für Arbeit und Sozialpolitik, der Vorlage zuzustimmen. Kein Widerspruch? — Dann hat der Bundesrat beschlossen, der Verordnung gemäß Art. 80 Abs. 2 GG zuzustimmen.

Nun können wir zu den zurückgestellten Punkten der Tagesordnung übergehen.

(Zurufe.)

— Schön, dann rufe ich noch einmal Punkt 8 der

- (B) Tagesordnung auf:

Entwurf eines Gesetzes über die Erzeugung und Nutzung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren (Atomgesetz).

FARNY (Baden-Württemberg): Herr Präsident! Meine Herren! Bei der Abstimmung über Nr. 18 der Synopse — BR-Drucks. Nr. 322/1/56 b) —, die einen Vorschlag des Rechtsausschusses, einen des Wirtschaftsausschusses und einen des Innenausschusses konkurrierend auführt, ist auf Antrag Hamburgs die erste Abstimmung wiederholt worden. Bei der zweiten Abstimmung waren wir der Meinung, daß Mißverständnisse bezüglich der Nr. 18 a — betreffend § 19 Abs. 2 Satz 2 — bestanden. Mit Nr. 18 a wird die Formulierung vorgeschlagen:

Für die nach den §§ 7 bis 9 zu treffenden Maßnahmen sind die durch die Landesregierung bestimmten Behörden zuständig.

Nach dem Vorschlag unter Nr. 18 b sollen es die nach Landesrecht bestimmten obersten Landesbehörden sein. Bei der zweiten Abstimmung wurde die Nr. 18 a angenommen. Wir sind der Meinung, daß es für den Bundesrat nicht empfehlenswert ist, mit diesem Abstimmungsergebnis an den Bundestag zu gehen, weil dort schon sowieso die Befürchtung geäußert worden ist, die Länder würden dann die Zuständigkeiten so weit nach unten delegieren, daß schließlich die Landräte über diese Maßnahmen zu bestimmen hätten.

Mit dieser Begründung bitte ich namens meiner Regierung, daß die Abstimmung über diese konkurrierenden drei Punkte unter Nr. 18 nochmals wiederholt wird und daß das Hohe Haus die Genehmigung zu dieser Wiederholung geben möge.

(C)

Präsident **Dr. SIEVEKING:** Darf ich fragen, ob das Haus damit einverstanden ist? Ich darf hinzufügen, daß ich es auch für richtig halte, denn es handelt sich hier tatsächlich um eine sehr wichtige Bestimmung, und ich habe so etwas das Gefühl gehabt, daß sich bei der Abstimmung vielleicht einzelne Herren nicht ganz im klaren gewesen sind. Mein Land hat auch falsch abgestimmt.

(Farny: Zweifellos ist durch das Nebeneinander der Nr. 18 und des § 19 eine Verwirrung entstanden.)

Ich muß erst die Zustimmung herbeiführen, daß noch einmal abgestimmt werden darf. — Kein Widerspruch! — Dann stimmen wir noch einmal ab.

Wir stimmen jetzt über die laufende Nr. 18 — Seite 17 unten der BR-Drucks. Nr. 322/1/56 b) — ab. Liegt diese Drucksache allen Herren vor? — Wir stimmen zunächst über Nr. 18 Buchstabe a ab. Ich will diesen Antrag vorsichtshalber noch einmal verlesen. Er lautet:

In Abs. 2 ist Satz 1 wie folgt zu fassen: Für die nach den §§ 7 bis 9 zu treffenden Maßnahmen sind die durch die Landesregierung bestimmten Behörden zuständig.

Die erste mögliche Variante finden Sie unter Buchstabe b, da heißt es:

Für die nach den §§ 7 bis 9 zu treffenden Maßnahmen sind die nach Landesrecht bestimmten obersten Landesbehörden zuständig. (D)

Eine dritte Variante steht unter c):

Für die nach den §§ 7 bis 9 zu treffenden Maßnahmen sind die durch die Landesregierung bestimmten obersten Landesbehörden zuständig.

Nach meiner persönlichen Meinung wäre es besser, es bliebe in diesem Punkte bei der Regierungsvorlage.

Wir kommen also zur Abstimmung über die laufende Nr. 18 Buchstabe a. Wer dieser Fassung zustimmt, den bitte ich, eine Hand zu erheben. — Das ist die Minderheit.

Dann kommen wir zur Abstimmung über den Buchstaben b. Wer die Fassung unter b) wählen will — das ist die Fassung:

Für die nach den §§ 7 bis 9 zu treffenden Maßnahmen sind die nach Landesrecht bestimmten obersten Landesbehörden zuständig.

— den bitte ich —

(Farny: Da der Antrag unter c) zweifellos weitergeht als der unter b), würde ich bitten, zunächst über c) abzustimmen!)

— Gut, einverstanden! Ich stelle den Vorschlag unter c) zur Abstimmung:

Für die nach den §§ 7 bis 9 zu treffenden Maßnahmen sind die durch die Landesregierung bestimmten obersten Landesbehörden zuständig.

(A) Wer dafür ist, den bitte ich, eine Hand zu erheben. — Das ist die Mehrheit. Dann ist dieser Punkt erledigt.

Wir können jetzt die zurückgestellten Punkte 32

Verordnung zur Änderung der Ersten Verordnung zur Durchführung des Bundesergänzungsgesetzes zur Entschädigung für Opfer der nationalsozialistischen Verfolgung (BR-Drucks. Nr. 311/56)

und 33

Verordnung zur Änderung der Zweiten Verordnung zur Durchführung des Bundesergänzungsgesetzes zur Entschädigung für Opfer der nationalsozialistischen Verfolgung (BR-Drucks. Nr. 312/56)

behandeln. Da besteht der Wunsch des Landes Baden-Württemberg, Aufklärung über die finanzielle Tragweite dieser Verordnungen zu bekommen.

HARTMANN, Staatssekretär im Bundesministerium der Finanzen: Herr Präsident! Meine Herren! Ich darf dazu folgende Auskunft geben. Die dem Hohen Hause von der Bundesregierung zur Zustimmung vorgelegten Verordnungen dienen der Durchführung des Bundesentschädigungsgesetzes. Die Verordnung zur Änderung der Ersten Verordnung regelt dabei die Entschädigungsansprüche, die den Hinterbliebenen eines getöteten Verfolgten zustehen, und die Verordnung zur Änderung der Zweiten Verordnung regelt die Entschädigungsansprüche für die im Zuge der Verfolgung erlittenen Körper- und Gesundheitsschäden.

(B)

Die finanziellen Aufwendungen, die mit der Durchführung des Bundesentschädigungsgesetzes verbunden sein werden, haben sich, wie seinerzeit bei der letzten Beratung in dem Hohen Hause bekannt geworden ist, durch das Dritte Änderungsgesetz nicht unerheblich erhöht. Während das bisherige Bundesergänzungsgesetz, also das Gesetz vom Jahre 1953, nach Schätzungen der Länder und des Bundes einen finanziellen Aufwand von rund 4 Milliarden DM bedingt hätte, ist der Gesamtaufwand auf Grund des neu gefaßten Bundesentschädigungsgesetzes von den Ländern im Einvernehmen mit dem Bundesfinanzministerium auf etwa 7½ bis 8 Milliarden DM geschätzt worden. Bei diesen Schätzungen ist man bereits von dem Umfang der Leistungen ausgegangen, wie er sich nach den nunmehr dem Hohen Hause vorliegenden Durchführungsverordnungen ergibt. Die Verordnungen halten sich also im Rahmen der hier im Sommer dargelegten Schätzungen. Durch die Verordnungen entsteht kein besonderer finanzieller Mehraufwand. Die Verordnungen übernehmen hinsichtlich der Höhe der Ansprüche grundsätzlich dieselbe Regelung, wie sie schon seit mehr als drei Jahren auf Grund der Durchführungsverordnung zu dem alten Gesetz bestand. Nur soweit das Gesetz eine Neuregelung der Ansprüche vorsieht, ist auch im Rahmen der Verordnungen eine Erhöhung der Leistungen erfolgt.

Präsident Dr. SIEVEKING: Wird das Wort gewünscht? — Das ist nicht der Fall. Dann darf ich beide Verordnungen zur Abstimmung stellen, und

zwar zunächst die Verordnung zur Änderung der Ersten Verordnung zur Durchführung des Bundesergänzungsgesetzes zur Entschädigung für Opfer der nationalsozialistischen Verfolgung. Die Empfehlungen der Ausschüsse liegen Ihnen auf der BR-Drucks. Nr. 311/1/56 vor. Ich nehme an, daß wir über Ziff. 1 und 2 zusammen abstimmen können. Wer der Verordnung mit den von den Ausschüssen empfohlenen Änderungen zustimmen wünscht, den bitte ich um das Handzeichen. — Ich stelle einstimmige Annahme fest. Danach hat der Bundesrat beschlossen, der Verordnung gemäß Art. 80 Abs. 2 GG mit der Maßgabe der soeben beschlossenen Änderungen zuzustimmen.

Wir stimmen nun über die Verordnung zur Änderung der Zweiten Verordnung zur Durchführung des Bundesergänzungsgesetzes zur Entschädigung für Opfer der nationalsozialistischen Verfolgung ab. Auch hierzu liegen Ihnen Empfehlungen der Ausschüsse vor, und zwar auf BR-Drucks. Nr. 312/1/56. Ich nehme an, daß wir auch hier en bloc abstimmen können. Ich höre keinen Widerspruch. Wer also den Empfehlungen der Ausschüsse und damit auch der Verordnung seine Zustimmung geben will, den darf ich bitten, die Hand zu heben. — Das ist die Mehrheit. Der Bundesrat hat also beschlossen, dieser Verordnung gemäß Art. 80 Abs. 2 GG mit der Maßgabe der soeben beschlossenen Änderungen zuzustimmen.

Ich rufe nun Punkt 38 der Tagesordnung auf:

Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Deutsche Genossenschaftskasse (BR-Drucks. Nr. 341/56).

Von einer Berichterstattung kann abgesehen werden. Finanzausschuß und Agrarausschuß empfehlen, das Gesetz als zustimmungsbedürftig zu erklären. Ich nehme an, daß der Bundesrat sich diese Empfehlung zu eigen macht.

(Zustimmung.)

— Es ist so beschlossen. Im übrigen erhebt der Bundesrat keine Einwendungen.

Wir kommen zu Punkt 42 der Tagesordnung:

Verordnung über steuerbegünstigte Kapitalansammlungsverträge (BR-Drucks. Nr. 352/56).

Hierzu liegen Vorschläge des Finanzausschusses, des Wirtschaftsausschusses und des Ausschusses für Wiederaufbau und Wohnungswesen auf BR-Drucks. Nr. 352/1/56 und ein Antrag des Landes Nordrhein-Westfalen auf BR-Drucks. Nr. 352/2/56 vor.

SIEMSEN (Nordrhein-Westfalen): In dem Antrag des Landes Nordrhein-Westfalen — BR-Drucks. Nr. 352/2/56 — bitte ich, zu b) noch etwas hinzusetzen. Die Änderung bzw. Ergänzung wird augenblicklich noch gedruckt und geht Ihnen noch schriftlich zu. Hinter den Worten „nicht berührt“ soll es weiter heißen: „Dem Erwerb der bezeichneten Wertpapiere steht der Erwerb von Forderungen gleich, bei denen der Gläubiger in einem Schuldbuch eingetragen ist.“ Dann soll es weiter heißen: „§ 1 Ziff. 3 letzter Satz der Verordnung wird gestrichen.“

(A) Zur Begründung möchte ich folgendes vortragen. Nach der Regierungsvorlage ist der Ersterwerb von Pfand- und Rentenbriefen in jedem Fall steuerbegünstigt, während den Anleihen des Bundes und der Länder sowie den Industrieobligationen die Eigenschaft als steuerbegünstigte Kapitalansammlungsverträge im Einzelfall durch Rechtsverordnung der Bundesregierung zuerkannt werden soll. Das bedeutet für die Ausgabe von Staatsanleihen eine Erschwerung gegenüber dem bisherigen Recht, wonach der Ersterwerb von Anleihen des Bundes und der Länder im Rahmen der Vorschriften über Sonderausgaben ohne weiteres steuerbegünstigt ist. Da dabei insbesondere die Länder zur Finanzierung der dringend erforderlichen Wiederaufbaumaßnahmen auf den Kapitalmarkt angewiesen sind, erscheint es geboten, den Ersterwerb von Anleihen des Bundes und der Länder steuerlich dem Ersterwerb von Schuldverschreibungen der Grundkreditanstalten gleichzustellen.

Deswegen bitte ich, dem Antrage des Landes Nordrhein-Westfalen in der vorliegenden Fassung zuzustimmen.

Präsident Dr. SIEVEKING: Ich höre eben, daß noch eine Berichterstattung beabsichtigt war und daß für den Finanzausschuß Herr Minister Schaefer berichtet.

Dr. SCHAEFER (Schleswig-Holstein), Berichterstatter: Herr Präsident! Meine Herren! Anstelle des Staatsministers Zietsch, der leider abreisen mußte, übernehme ich das Referat.

(B) Der Ihnen vorliegende Entwurf einer Verordnung über steuerbegünstigte Kapitalansammlungsverträge steht in engem Zusammenhang mit Punkt 2 der heutigen Tagesordnung, der den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Einkommensteuergesetzes und des Körperschaftsteuergesetzes zum Gegenstand hat. In diesem Gesetzesentwurf, dem der Bundesrat zugestimmt hat, wurde u. a. die Festlegungsfrist für steuerbegünstigte Kapitalansammlungsverträge von sieben bzw. zehn Jahren auf drei Jahre herabgesetzt. Die Bundesregierung bleibt nach dem Änderungsgesetz wie bisher ermächtigt, durch eine mit Zustimmung des Bundesrates zu erlassende Rechtsverordnung zu bestimmen, welche Beiträge zu Kapitalansammlungsverträgen als Sonderausgaben abzugsfähig sind und damit festzulegen, was steuerbegünstigte Verträge sind. Die entsprechenden Vorschriften hierüber wurden bisher in den Einkommensteuer-Durchführungsverordnungen getroffen. Die Bundesregierung glaubt jedoch, sofort mit dem Inkrafttreten des Einkommensteueränderungsgesetzes eine Neuregelung treffen zu müssen, da die verkürzte Festlegungsfrist von drei Jahren auf Sonderausgaben anzuwenden ist, die auf Grund von Verträgen geleistet werden, die nach dem Tag der Verkündung des Änderungsgesetzes abgeschlossen werden. Sie hat daher nicht den Weg einer Änderung der Einkommensteuer-Durchführungsverordnung gewählt, sondern als Sofortmaßnahme den vorliegenden Verordnungsentwurf dem Bundesrat zugeleitet.

Hauptanliegen dieses Entwurfs ist die Sicherung der Finanzierung des Wohnungsbaues, die durch eine Verbesserung der Lage der Pfandbriefe erreicht werden soll. Die Regierungsvorlage geht

dabei von folgenden Erwägungen aus: Durch die Wiedereinführung der dreijährigen Festlegungsfrist sei der Rechtszustand, der bis zum 31. Dezember 1954 gegolten habe, wiederhergestellt. Es müßte daher, ebenso wie in den Einkommensteuer-Durchführungsverordnungen 1949—1953, hinsichtlich der Anerkennung des steuerbegünstigten Ersterwerbs strengere Anforderungen gestellt werden. Diese Überlegungen haben dazu geführt, daß der Verordnungsentwurf eine Steuerbegünstigung ohne besondere Anerkennung nurmehr für den Erwerb von Pfandbriefen, Rentenbriefen und ähnlichen Papieren vorsieht. Dabei soll, wie schon bisher, Voraussetzung sein, daß ihre mittlere Laufzeit mindestens 10 Jahre beträgt. Der Ersterwerb anderer festverzinslicher Wertpapiere, also von Anleihen der öffentlichen Hand und von Industrieobligationen, soll dagegen nur dann begünstigt sein, wenn dies in einer besonderen Rechtsverordnung der Bundesregierung, die der Zustimmung des Bundesrates bedarf, festgestellt wird, wobei nach dem Entwurf die Steuerbegünstigung nur festgestellt werden darf, wenn die Ausgabebedingungen der betreffenden Schuldverschreibungen denen der Pfandbriefe entsprechen. Nach der Regierungsvorlage müßten sich also Industrie- und Staatsanleihen entgegen dem bisherigen Rechtszustand in ihrer Effektivverzinsung den Pfandbriefen angleichen, um in den Genuß der Steuerbegünstigung zu gelangen. Durch die Beseitigung der uneingeschränkten Begünstigung dieser Papiere glaubt die Bundesregierung dem Pfandbriefmarkt und damit dem Wohnungsbau neue Impulse geben zu können. Zweck und Inhalt der Neuregelung lassen mithin stark dirigistische Züge erkennen.

(D) Im Finanzausschuß wurde hierauf hingewiesen und betont, daß man die durch den Verordnungsentwurf angesprochenen Fragen nur auf gesetzlichem Wege regeln könne. Die Mehrheit des Ausschusses glaubte aber, sich dem dringenden Hinweis des Herrn Vertreters der Bundesregierung, daß eine Verzögerung der vorgesehenen Regelung nicht wiedergutzumachende Nachteile für den Wohnungsbau mit sich bringe, nicht verschließen zu können. Der Finanzausschuß hat daher von einem Vorschlag, die Verordnung als Ganzes abzulehnen, abgesehen.

Andererseits konnte sich der Finanzausschuß aus gesamtwirtschaftlichen Überlegungen nicht entschließen, die für Industrieobligationen und Anleihen der öffentlichen Hand vorgesehenen einschneidenden Beschränkungen unverändert zu akzeptieren. Man war sich nahezu einhellig darüber einig, daß man dem Wohnungsbau durch eine einseitige Begünstigung der Pfandbriefe zu Lasten von sonstigen Anleihen einen sehr schlechten Dienst erweisen würde. Jede wirksame Förderung des Wohnungsbaues setzt nämlich voraus, daß die Gesamtwirtschaft und insbesondere die öffentliche Hand in der Lage sind, ihren Kapitalbedarf angemessen zu decken. Man muß also auch der Industrie und der öffentlichen Hand den Zugang zum Kapitalmarkt unter Inanspruchnahme steuerlicher Vergünstigungen offenhalten, wenn man nicht eines Tages vor der Situation stehen will, daß man zwar Wohnungen bauen kann, aber nicht mehr in der Lage ist, die hierzu gehörenden öffentlichen Einrichtungen, Straßen, Energieversorgungsanlagen und dergleichen, bereitzustellen.

(A)

Schließlich darf nach Auffassung des Finanzausschusses nicht übersehen werden, daß der Wohnungsbau nur dann seine Funktion zu erfüllen vermag, wenn er mit dem sonstigen Wiederaufbau, der eine reibungslose Finanzierung der außerordentlichen Haushalte der Länder voraussetzt, Hand in Hand geht. All dies wäre in Frage gestellt, wenn man der öffentlichen Hand und der Industrie für ihre Anleihen die Steuerbegünstigung unmöglich machen würde; und sie würde unmöglich gemacht werden, wenn sie von der Angleichung der Ausgabebedingungen an die der Pfandbriefe abhängig wäre.

Der Finanzausschuß schlägt Ihnen daher unter Ziff. 1 2 a der gemeinsamen BR-Drucks. Nr. 352/1/56 eine Änderung vor. Sie bewirkt, daß die Steuerbegünstigung der in § 1 Ziff. 3 genannten Papiere zwar weiterhin von einer Anerkennung durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates abhängig bliebe. Die enge Voraussetzung, daß eine Begünstigung nur ausgesprochen werden darf, wenn die Ausgabebedingungen für die Anleihen denen der Pfandbriefe entsprechen, wäre aber beseitigt. Bundesregierung und Bundesrat hätten dann bei Erlaß der entsprechenden Verordnungen einen größeren Ermessensspielraum für die Entscheidung über die Zuerkennung der Begünstigung und damit die Möglichkeit, der jeweiligen Marktsituation Rechnung zu tragen.

Gegen den Änderungsvorschlag dürften auch seitens der Bundesregierung keine unüberwindlichen Bedenken bestehen, zumal ihre Herren Vertreter im Ausschuß erklärt haben, daß das Wort „entsprechen“ in dem zu streichenden Halbsatz bereits einen gewissen Spielraum offen lasse. Wenn dies aber zutrifft, so sollte man sich auch dazu entschließen, einen freien Ermessensspielraum zu schaffen, der Streitigkeiten über die Abgrenzung des „gewissen Spielraums“ ausschließt, um so mehr, als die am Erlaß der Verordnung Beteiligten, nämlich Bundesregierung und Bundesrat, alle Gewähr dafür bieten, daß das Ermessen in einer den Belangen der Gesamtheit dienenden Weise ausgeübt werden wird.

(B)

Ich darf in diesem Zusammenhang noch bemerken, daß die vorgeschlagene Änderung dazu führt, daß auch hinsichtlich der Industrie- und Staatsanleihen weitgehend der Rechtszustand wiederhergestellt wird, der bis 1954 bestand und von dem die Konzeption des Entwurfs auch im übrigen ausgeht.

Der Finanzausschuß schlägt Ihnen weiter unter Ziff. 2 der gemeinsamen Drucksache eine **Entschließung** vor. Danach soll so schnell wie möglich eine gesetzliche Neuregelung getroffen werden, nach der **Staatsanleihen und Industrieobligationen** wieder so behandelt werden, wie es § 10 Abs. 1 Ziff. 4 des Einkommensteuergesetzes in der jetzt, also vor Inkrafttreten des heute verabschiedeten Änderungsgesetzes geltenden Fassung vorsieht. Der Finanzausschuß hält eine solche Regelung für erforderlich, um zu verhindern, daß es künftig drei Kategorien von Staatsanleihen geben wird, nämlich die alten Staatsanleihen, die Staatsanleihen, die dem Pfandbriefzins folgen und steuerbegünstigt sind, und die nicht steuerbegünstigten Staatsanleihen.

Weiterhin hat der Finanzausschuß dem Änderungsvorschlag unter Ziff. 1 1 a und 3 a der gemein-

(C)

samen Drucksache, die jetzt vom Wirtschaftsausschuß und vom Ausschuß für Wiederaufbau und Wohnungswesen gemacht wurde, widersprochen. Es handelt sich einmal um den Antrag, neben dem Ersterwerb auch den **entgeltlichen Zweiterwerb vom Emittenten** zu begünstigen. Hier ist der Fall des Stützungskaufs angesprochen. Ich darf mich hierzu im wesentlichen darauf beschränken, auf die Begründung des Wiederaufbau- und des Finanzausschusses Bezug zu nehmen und möchte hier bemerken, daß es verwaltungstechnisch unmöglich wäre, die Fälle des Zweiterwerbs vom Emittenten von den übrigen Fällen des Zweiterwerbs und jedes späteren Erwerbs abzugrenzen. Der Änderungsvorschlag würde daher im Ergebnis eine Begünstigung des gesamten Wertpapierverkehrs mit sich bringen, die auch von den beiden Ausschüssen keinesfalls gewünscht ist.

Nach dem anderen Vorschlag des Ausschusses für Wiederaufbau und Wohnungswesen sollen bestimmte **Verträge mit Wohnungs- und Siedlungsunternehmen** in den Kreis der steuerbegünstigten Verträge einbezogen werden. Es handelt sich hierbei nicht um echte Bausparverträge, sondern um die in § 2 Abs. 1 Ziff. 4 des Wohnungsbauprämiengesetzes genannten Verträge. Der Finanzausschuß hat auch diesem Änderungsvorschlag widersprochen. Die in dem Änderungsvorschlag genannten Verträge sind bereits durch das Wohnungsbauprämiengesetz begünstigt. Daneben noch eine einkommensteuerliche Vergünstigung zu gewähren, erscheint nicht vertretbar und auch nicht erforderlich, da für den Personenkreis, der für diese Verträge in Betracht kommt, in der Regel die Wohnungsbauprämien höher sein werden als eine Ermäßigung der Einkommensteuer durch die Behandlung der Beiträge als Sonderausgaben. Im übrigen ist hier ebenso wie bei dem anderen vom Finanzausschuß abgelehnten Änderungsvorschlag zu sagen, daß der Vorschlag zu einer ganz erheblichen verwaltungsmäßigen Erschwerung führen würde.

Namens und im Auftrag des Finanzausschusses bitte ich, entsprechend seinen Vorschlägen zu beschließen.

HARTMANN, Staatssekretär im Bundesministerium der Finanzen: Herr Präsident! Meine Herren! Ich darf namens des Bundesfinanzministeriums unterstreichen, daß gegen den größten Teil der hier gestellten Änderungsvorschläge die erheblichsten Bedenken bestehen. Insoweit freue ich mich, mit dem Bericht, den der Herr Berichterstatter des Finanzausschusses vorgetragen hat, weitgehend einig zu gehen.

Ich darf aber noch mit einem Wort kurz auf die **Eilbedürftigkeit der Verordnung** zu sprechen kommen. Nachdem das Hohe Haus heute den Vorschlägen des Vermittlungsausschusses zugestimmt hat, können nun die vier Gesetze zur Steueränderung beschleunigt dem Herrn Bundespräsidenten zur Verkündung vorgelegt werden. Die Absicht war — das ist auch in den Ausschüssen des Hohen Hauses deutlich dargelegt worden —, daß diese Verordnung, die an sich einen Bestandteil der Einkommensteuerdurchführungsverordnung zu bilden hätte, nach der Genehmigung in diesem Hohen Hause sofort und gleichzeitig mit den Steueränderungsgesetzen verkündet würde, weil sonst ein Vakuum entsteht und Regelungen in Kraft treten, die nachher nicht wieder gutzumachen sind. Wir be-

(D)

(A) dauern sehr, daß dadurch das Hohe Haus, wie in der vorigen Woche seine Ausschüsse, unter einen gewissen Zeitdruck gekommen ist. Aber ich habe den Eindruck, daß auch die Ausschüsse diesen Zusammenhang gewürdigt haben; es liegt nicht an uns, sondern an der Materie. Das bedeutet allerdings andererseits, daß, wenn heute erhebliche Änderungen beschlossen würden, das allseits gewünschte Ziel, nämlich daß die Verordnung gleichzeitig mit den Steueränderungsgesetzen, insbesondere dem Gesetz zur Änderung der Einkommensteuer, verkündet wird, nicht mehr erreicht werden kann, weil alsdann die Bundesregierung erst in eine erneute Beratung des Verordnungstextes eintreten würde, während in der Kabinettsitzung, die heute nachmittag stattfindet, unwesentliche Änderungen, wie sie z. B. der Finanzausschuß vorschlägt, sofort zur Zustimmung dem Kabinett zugeleitet werden können. Das ist die formale Seite der Angelegenheit.

Nun möchte ich mich zunächst den Anträgen zuwenden, die auch den **Zweiterwerb bestimmter Wertpapiere als sparbegünstigt** ansehen wollen. Ich kann dazu im Augenblick nicht endgültig Stellung nehmen, weil nach Ansicht des Finanzministeriums die Angelegenheit nicht klar und nicht spruchreif ist. Wir möchten aber sehr davor warnen, daß die Dinge heute übereilt beschlossen werden. Herr Minister Schaefer hat schon eine Reihe von Gründen genannt, die ich noch ein wenig ergänzen darf.

(B) Die **Leistungsfähigkeit des Kapitalmarktes ist begrenzt**. Wenn ein Sparer 1000 DM oder ein größerer Sparer 10 000 DM gespart hat, dann kann er dieses Geld für eine neue Emission aufwenden. Dann wird er nicht Wertpapiere, die die Emissionskonsortien während der Schwäche des Kapitalmarktes haben zurücknehmen müssen, im Zweiterwerb kaufen. Er wird, wenn der Zweiterwerb begünstigt würde, dasjenige Papier kaufen, das in den Bedingungen vorteilhafter ist. Wahrscheinlich ist das die Neuemission. Sollte aber die alte Emission, die das Emissionskonsortium hat zurücknehmen müssen, vorteilhafter sein, dann wird er die alte Emission kaufen, und das Konsortium bleibt auf den Neuemissionen sitzen. Also durch diese Erweiterung auf den Zweiterwerb wird nicht ein neues Sparangebot auf dem Wertpapiermarkt geschaffen, sondern die Käuferschicht wird dann nur eventuell auf den **Erwerb von Stützbeständen** abwandern, aber die Neuemissionen nicht kaufen. Insofern ist dem Kapitalmarkt überhaupt nicht geholfen. Außerdem kann der **Mißbrauch** hier gar nicht ausgeschlossen werden. Der Besitzer von Wertpapieren, die früher ausgegeben worden sind, wird diese unschwer dem emittierenden Institut zurückgeben können — das kann man nicht kontrollieren — und kauft dann mit der neuen hohen Steuerbegünstigung aus dem Stützbestand des Konsortiums das alte Papier, das das Konsortium zur Stützung erworben hat. Dadurch würde sich praktisch bei dem Konsortium ein dritter Stock von Wertpapieren bilden, nämlich die, die jetzt zurückgegeben werden, um Stützbestände auf Grund einer Erweiterung dieser Vorschrift kaufen zu können.

Ich wollte das hier nur andeuten. Sie wissen, wie ungeheuer schwierig die Dinge am Kapitalmarkt, wenn man nun schon dirigistisch verfährt, zu handhaben sind. Alle diese Maßnahmen sollen ja nur

(C) dazu dienen, den **Wohnungsbau endlich hinsichtlich der ersten Hypotheken flott zu machen**. Ich glaube, es wäre unerträglich, wenn der soziale Wohnungsbau eine erhebliche Beeinträchtigung erführe oder wenn umgekehrt Pfandbriefe ausgegeben werden müßten, die einen sehr viel höheren Zinssatz zu tragen hätten. Das würde sofort zu einer **Heraufsetzung der Mieten im sozialen Wohnungsbau** führen. Die ganze Verordnung — das hat ja der Herr Berichterstatter erwähnt — hat nur den Sinn, während der noch andauernden Schwäche des Kapitalmarkts, die schon eine gewisse Entlastungsscheinung gezeigt hat, das Interesse der Käufer auf den Pfandbriefmarkt zu lenken; und nur das kann den Inhalt dieser Verordnung rechtfertigen. Man wird dem aber nicht gerecht, wenn man über dieses Ziel hinausgeht.

Damit spreche ich zugleich auch schon zu dem **Antrag von Nordrhein-Westfalen**, der alle **öffentlichen Anleihen** ohne weiteres den Pfandbriefen gleichstellen will. Das würde auch nicht in die Zielsetzung dieser Verordnung hineinpassen. Ich muß daher dringend bitten, diesem Antrag nicht zuzustimmen.

Der dritte Antrag, der zu großen Bedenken Anlaß gibt, ist der des Ausschusses für Wiederaufbau und Wohnungswesen, der also nach Art von Verträgen in festgelegten Sparraten **Verträge mit Wohnungs- und Siedlungsunternehmen begünstigen** will. Dazu muß ich sagen — das hat auch der Finanzausschuß schon ausgeführt —, daß das **Sache des Sparprämiengesetzes** ist. Dort sind diese Dinge geregelt. Es besteht keine Veranlassung, sie nun wieder in die Einkommensteuerregelung hineinzunehmen, aus der sie bewußt vor zwei Jahren herausgenommen worden sind, und dadurch **zusätzliche Verwaltungserschwerungen** zu schaffen. (D)

Was den Antrag des Finanzausschusses betrifft, die unmittelbare **Bezugnahme auf die Ausgabebedingungen der Pfandbriefe** zu streichen — das ist Ziff. 2a der Vorlage —, so haben wir nicht ganz ohne Bedenken davon Kenntnis genommen. Aber ich glaube, es rechtfertigt sich wohl, die Ausgabe von Staatspapieren nicht so eng mit den Ausgabebedingungen von Pfandbriefen zu verbinden. Das Bundesfinanzministerium würde notfalls, wenn diese Streichung beschlossen würde, heute nachmittag dem Bundeskabinett empfehlen, diesen Satz in dem Verordnungsentwurf wegzulassen, so daß insoweit die Verordnung heute nachmittag mit dieser Änderung, wie sie der Finanzausschuß vorgeschlagen hat, glatt vom Bundeskabinett angenommen werden könnte.

Was die **Entschließung des Finanzausschusses** betrifft, so brauche ich dazu im Augenblick nicht ausdrücklich Stellung nehmen; sie wird sorgfältig geprüft werden.

Ich darf abschließend nochmals sagen: Ich bitte, den Vorschlag zu 1a abzulehnen, dem ja auch der Finanzausschuß ausdrücklich widersprochen hat. Gegen den Vorschlag zu 2a werden keine Bedenken erhoben. Den Vorschlag 3a bitte ich abzulehnen. Den Antrag von Nordrhein-Westfalen bitte ich ebenfalls abzulehnen.

Zusammenfassend darf ich sagen: Ich kann nicht in Aussicht stellen, daß die Bundesregierung diesen drei Anträgen in der heutigen Kabinettsitzung

(A) zustimmt. Das würde bedeuten, daß die Verordnung gescheitert wäre.

Dr. NOWACK (Rheinland-Pfalz): Herr Präsident! Meine Herren! Als, wie man mir gesagt hat, zur Zeit einziges anwesendes Mitglied des Ausschusses für Wiederaufbau und Wohnungswesen habe ich eine Erklärung dieses Ausschusses abzugeben, die abzugeben eigentlich Herr Minister Stain aus Bayern vorbehalten war, der sie wohl besser hätte abgeben können als ich, der ich in meiner Brust auch noch die Seele eines Finanzministers mitberücksichtigen muß. Die Erklärung des Ausschusses für Wiederaufbau und Wohnungswesen lautet wie folgt:

Der Ausschuß hat bereits im vergangenen Jahr bei der Beratung der Einkommensteuereinführungsverordnung 1954 seinem Wunsche Ausdruck gegeben, gewisse besondere steuerliche Begünstigungen zur Förderung des Wohnungsbaues einzusetzen. Es wurde seinerzeit von ihm beschlossen zu empfehlen, in dem damaligen § 31 der Einkommensteuereinführungsverordnung eine entsprechende Ergänzung einzuführen.

Die Gründe, die damals für den Antrag sprachen, sind neuerdings durch die Anforderungen des Zweiten Wohnungsbaugesetzes und die Entwicklung auf dem Kapitalmarkt noch verstärkt worden. Der Ausschuß für Wiederaufbau und Wohnungswesen bittet daher, dem Erfordernis erneut Aufmerksamkeit zu schenken und seinem Vorschlag unter lfd. Nr. 3 a in der BR-Drucks. Nr. 352/1/56 zu § 1 neue Ziff. 4 zu folgen.

Der Ausschuß hält es im übrigen auch für erforderlich, nicht nur den mittelbaren ersten entgeltlichen Erwerb von Pfandbriefen usw. steuerlich zu begünstigen, sondern auch den unentgeltlichen Zweiterwerb von Emittenten mit einzubeziehen. Um keine Unklarheit aufkommen zu lassen, bittet der Ausschuß für Wiederaufbau und Wohnungswesen, der Empfehlung des Ausschusses in lfd. Nr. 1 a der Drucksache zu § 1 Ziff. 2 in der Form zuzustimmen, daß es eingangs lautet: der unmittelbare oder mittelbare erste entgeltliche Erwerb sowie der entgeltliche Zweiterwerb von Emittenten von Pfandbriefen"

Dr. NOLTING-HAUFF (Bremen): Herr Präsident! Meine Herren! Die Ausführungen des Herrn Staatssekretärs des Bundesfinanzministeriums haben wieder einmal gezeigt, in welche Schwierigkeiten man durch dirigistische Maßnahmen kommt, zumal wenn sie mit solcher Schnelligkeit getroffen werden sollen, wie das heute für erforderlich gehalten wird. Wirtschaftspolitisch handelt es sich bei dem Verordnungsentwurf darum, daß wieder einmal an den Symptomen der Krankheit des Kapitalmarktes herumkuriert werden soll mit dem Ziel, die zu knappen Mittel des Kapitalmarktes möglichst in erster Linie den Wohnungsbaupfandbriefen vorzubehalten. Die Meinung im Finanzausschuß war, daß das an sich ein begrüßenswertes Ziel ist. Die Frage ist nur: erreicht man auf diesem Wege überhaupt das, was man wünscht?

Hinzu kommt, daß wir steuerrechtlich in eine sehr schwierige Situation geraten. Die heute neu beschlossenen Gesetze bringen doch den Willen des Gesetzgebers — angefangen vom Vermittlungsausschuß über den Bundestag bis zum Bundesrat —

zum Ausdruck, ganz allgemein die Steuerbegünstigung für Kapitalansammlungsverträge, die bisher für Verträge von sieben bis zehn Jahren galten, auf Verträge von drei Jahren herabzusetzen. Durch den Verordnungsentwurf wird jetzt praktisch diese ganze Linie verlassen. Es werden die Vergünstigungen, die durch den Gesetzgeber neu beschlossen worden sind, im Verordnungswege praktisch auf Wohnungsbauemissionen beschränkt mit der vielleicht gar nicht gewollten Wirkung, daß die bisherigen Steuervergünstigungen, soweit sie Kapitalansammlungsverträge in Industrieanleihen und Staatspapiere betrafen, in Zukunft für Sieben- bis Zehnjahresverträge überhaupt nicht mehr gelten und die dreijährigen Vergünstigungen nur gelten, wenn die künftigen Emissionen an den Zinssatz der Pfandbriefe angehängt werden. Ich glaube, man muß zum mindesten, wie es der Antrag von Nordrhein-Westfalen will, die Staatsanleihen in die Vergünstigung einbeziehen.

Es ist hier schon mit Recht ausgeführt worden: Was nützt es uns schließlich, den Wohnungsbau steuerlich zu bevorzugen, wenn nicht zugleich der öffentliche Bau, der dazu gehört, der Straßenbau, der Bau von Kanälen, der Bau von Schulen, in ähnlicher Weise eine Begünstigung erfahren kann?

Die zweite Frage, die, wenn der Verordnung im übrigen zugestimmt werden sollte — und ich würde das für richtig halten — auftaucht, ist die des Erst- oder Zweiterwerb bei den zu begünstigenden Anleihen. An sich kennen Kapitalansammlungsverträge außerhalb des Anleihesektors diesen Unterschied zwischen Erst- und Zweiterwerb überhaupt nicht bzw. sie können ihn auch nicht kennen. Wer ein Sparkonto zunächst auf die gesetzliche Frist festgelegt hat, kann nach Ablauf der gesetzlichen Frist die Anlage desselben Sparkontos verlängern und bekommt dann die steuerliche Begünstigung noch einmal. Die Beschränkung bei Anleiheemissionen auf den Ersterwerb hat bisher den ausgesprochenen Zweck gehabt, eine zusätzliche Emission von Anleihen steuerlich zu begünstigen. Die Situation scheint jetzt aber so zu sein, daß die Hypothekenbanken — das ist von ihnen offiziell erklärt worden —, wenn Neuemissionen auf Grund der Steuervergünstigungen untergebracht sind, noch längst nicht in der Lage sind, erste Hypotheken zu geben, sondern daß sie erst einmal ihre Kassen wieder anreichern müssen, die durch die Notwendigkeit der Intervention für Altmissionen auf das ernsteste strapaziert worden sind.

Ich glaube also, daß infolgedessen der Unterschied, der hier zwischen dem Erst- und Zweiterwerb gemacht werden soll, praktisch gar kein Ergebnis haben wird, und daß man ebensogut der Forderung der Gerechtigkeit nachgeben könnte, die Anleiheemissionen, was diesen Gesichtspunkt anlangt, ebenso zu behandeln wie die Sparguthaben.

HARTMANN, Staatssekretär im Bundesministerium der Finanzen: Herr Präsident! Meine Herren! Ich kann leider den Ausführungen von Herrn Senator Dr. Nolting-Hauff nicht zustimmen. Ich darf nochmals sagen: wenn der Antrag von Nordrhein-Westfalen angenommen würde, dann würden Anleihen des Bundes und der Länder — es kann sich praktisch nur um Länderanleihen handeln; der Bund kann nicht daran denken und denkt nicht daran, in absehbarer Zeit an den Kapitalmarkt zu gehen — ohne weiteres dieselben Spar-

(A) **vergünstigungen bekommen wie die Pfandbriefe**, obwohl die Pfandbriefe einen Zinssatz von 6 % und die Länderanleihen — das muß ich einmal deutlich sagen —, die in den letzten Wochen herausgekommen sind, einen Zinsfuß von 7 1/2 % haben. Die Industrieobligationen, über deren Ausschluß wohl allgemein Übereinstimmung besteht, haben einen Zinssatz von 8 %. Die Industrie und die Länder sind ohne Kenntnis, daß diese Verordnung vorgelegt würde, an den Anleihemarkt gegangen und haben sich damit dem allgemeinen Schicksal nicht besonders privilegierter Papiere unterworfen. Ich glaube, es besteht wirtschaftlich kein Grund, Emittenten, die getrost mit Zinssätzen von 8 und 7 1/2 % an den Kapitalmarkt gingen, nachträglich erhebliche Sparvergünstigungen zu gewähren. Ich habe das eben nicht gesagt, aber ich muß es jetzt einmal deutlich sagen, um verständlich zu machen, daß die Bundesregierung nicht in der Lage ist, Emissionen diese großen Steuervergünstigungen zukommen zu lassen, die nicht einigermaßen — nicht etwa sklavisch, aber im großen und ganzen — im Rahmen des Pfandbriefzins von 6 % bleiben.

Die Situation bei dem Wohnungsbau ist so, daß, wenn nach wie vor erste Hypotheken nur in unzureichendem Maße in den Wohnungsmarkt fließen, schließlich nichts anderes übrigbliebe, als daß **Haushaltsmittel an die Stelle der ersten Hypotheken** treten. Es würden dadurch gerade an die Haushalte der Herren Finanzminister und Finanzsenatoren — es kann sich ja nicht nur um den Bundeshaushalt handeln — erhebliche Ansprüche gestellt werden, damit erstellte Hypotheken zur Verfügung gestellt, und der soziale Wohnungsbau im bisherigen Umfang fortgeführt werden kann.

(B) Was den **Zweiterwerb** betrifft, so glaube ich ausgeführt zu haben, daß es dann gar nicht dabei bleibt, sondern daß dann auch der Dritt- und Viert-erwerb zu begünstigen ist. Ich hatte gesagt, daß diese Frage heute noch nicht endgültig entschieden werden kann. Wir werden uns selbstverständlich weiter mit den betreffenden Kreisen in Verbindung setzen, um zu sehen, ob wir effektive Sicherungen bekommen können. Bisher haben wir nicht das Gefühl, daß nur der Zweiterwerb von Stützungbeständen isoliert privilegiert werden könnte. Ich möchte daher nochmals dringend bitten, über den Ersterwerb nicht hinauszugehen.

Präsident **Dr. SIEVEKING**: Wenn das Wort nicht mehr gewünscht wird, kommen wir zur Abstimmung. Ich darf bitten, die BR-Drucks. Nr. 352/1/56 vorzunehmen. Wir stimmen zunächst über Ziff. 1 a dieser Drucksache ab. Wer der Ziff. 1 a der Drucksache 352/1/56 zustimmen will, den bitte ich, eine Hand zu erheben. — Abgelehnt!

Wir kommen zur Abstimmung über den Antrag des Landes Nordrhein-Westfalen auf BR-Drucks. Nr. 352/2/56.

(Zurufe: Getrennte Abstimmung!)

— Ziff. 1 a ist abgelehnt.

(Zurufe: Es bleibt nur noch b übrig!)

— Wir stimmen also über Ziff. 2 b des Antrags auf BR-Drucks. Nr. 352/2/56 ab. Wer für den Buchstaben b ist, den bitte ich, eine Hand zu erheben. —

(Zurufe.)

— Es wird abgestimmt über den Antrag von Nordrhein-Westfalen auf BR-Drucks. 352/2/56 Ziff. 2 b. Ziff. 2 a ist durch die vorherige Abstimmung erledigt. Jetzt handelt es sich um den Buchstaben b: „von Anleihen des Bundes und der Länder, wenn die mittlere Laufzeit nach den Anleihebedingungen mindestens 10 Jahre beträgt. Als mittlere Laufzeit gilt die Summe aus den tilgungsfreien Jahren und der Hälfte der Jahre, in denen die Anleihe getilgt werden soll. Sie wird von dem Recht des Schuldners, die Anleihe vorzeitig zu tilgen oder zu kündigen, nicht berührt.“ Darüber stimmen wir jetzt ab.

Wer für die Annahme des Antrags von Nordrhein-Westfalen ist, den bitte ich, eine Hand zu erheben. — Das ist abgelehnt.

Wir kommen nunmehr zur Abstimmung über Ziff. 2 a der BR-Drucks. Nr. 352/1/56. Wer der Ziff. 2 a zustimmen will, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist angenommen.

Dann kommen wir zur Abstimmung über Ziff. 3 a der BR-Drucks. Nr. 352/1/56. Wer der Ziff. 3 a zustimmen will, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist abgelehnt.

Es bleibt dann noch abzustimmen über die Entschliebung Nr. II auf Seite 4 der BR-Drucks. Nr. 352/1/56:

Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, darauf hinzuwirken, daß baldmöglichst nach Inkrafttreten des vom Bundesrat heute verabschiedeten Gesetzes zur Änderung des Einkommensteuergesetzes und des Körperschaftsteuergesetzes eine gesetzliche Neuregelung getroffen wird, nach der **Staatsanleihen und Industrieobligationen** wieder so behandelt werden, wie es § 10 Abs. 1 Ziff. 4 EStG in der zur Zeit gültigen Fassung vorsieht. (D)

Wer dieser Entschliebung zustimmen will, den bitte ich, eine Hand zu erheben. — Das ist die Mehrheit; dann ist diese Entschliebung angenommen.

Demnach hat der Bundesrat beschlossen, der **Verordnung über steuerbegünstigte Kapitalansammlungsverträge** gemäß Art. 80 Abs. 2 GG zuzustimmen mit der Maßgabe, daß die **soeben angenommenen Empfehlungen Berücksichtigung finden**.

Ich rufe auf Punkt 17 der Tagesordnung:

Entwurf eines Gesetzes zur Reinhaltung der Bundeswasserstraßen (WStrRG) (BR-Drucks. Nr. 325/56).

Die Berichterstattung hat freundlicherweise für Herrn Senator Dr. Klein, der abreisen mußte, Herr Minister Farny übernommen.

FARNY (Baden-Württemberg), Berichterstatter: Herr Präsident! Meine Herren! Die Vorlage der Bundesregierung geht von folgenden Überlegungen aus: Das unaufhaltsame Ansteigen des Wasserverbrauchs der Bevölkerung, der Industrie und der Landwirtschaft als Folge der zunehmenden Besiedlungsdichte und der wirtschaftlichen Entwicklung bringt eine sprunghafte Zunahme der Abwassermengen und damit eine steigende Verunreinigung der Gewässer des Bundesgebietes mit sich. Die

(A) Wasserversorgung aus Quellen und aus dem Grundwasser reicht allein für die Deckung des Bedarfs nicht mehr aus. Es muß in steigendem Maße auf das sogenannte Oberflächenwasser der Ströme und Kanäle zurückgegriffen werden. Da aber dessen Selbstreinigungskraft durch chemische und biologische Vorgänge erschöpft ist und seine Aufbereitung zu einer wirtschaftlich nicht mehr tragbaren Kostensteigerung führt, müssen staatliche Maßnahmen ergriffen werden, um die **Reinhaltung der wichtigsten Gewässer des Bundesgebietes** zu fördern und zu sichern.

Die Bundesregierung ist der Auffassung, daß durch Verwaltungsmaßnahmen allein diese unhaltbaren Zustände nicht mehr zu beheben sind. Auch die wasserrechtlichen Gesetze der Länder bieten dafür keine ausreichende Handhabe. Das an den Bundeswasserstraßen geltende Recht für die Abwässereinleitung und die Entnahme von Wasser stammt überwiegend aus einer Zeit, die so schwierige wasserwirtschaftliche Probleme, wie sie heute auftreten, nicht kannte. Auch sind die einschlägigen Rechtsvorschriften in so vielen verschiedenartig aufgebauten Gesetzen und Verordnungen der Länder verstreut, daß es nach Auffassung der Bundesregierung nicht möglich ist, den an den Bundeswasserstraßen auftretenden Mißständen durch **zeitgemäße und einheitliche Maßnahmen** entgegenzutreten.

Der Gesetzentwurf beschränkt sich aus verfassungsrechtlichen Gründen auf Bestimmungen über die **Reinhaltung der Bundeswasserstraßen**. Er geht, wie die Begründung ausführt, davon aus, daß der Bund nach Artikel 74 Nr. 21 GG alle Rechtsverhältnisse der Bundeswasserstraßen umfassend ordnen kann und daß der durch Artikel 87 und 89 GG erteilte Verwaltungsauftrag inhaltlich nicht nur die Verkehrsangelegenheiten umfaßt. In der Begründung wird deshalb der in der Stellungnahme des Bundesrates zum Wasserhaushaltsgesetz vertretenen Auffassung widersprochen, daß die Verwaltungs- und Gesetzgebungsbefugnisse des Bundes an den Bundeswasserstraßen sich grundsätzlich auf die Angelegenheiten des Verkehrs beschränken und nicht die wasserwirtschaftlichen Aufgaben umfassen. Der Begriff „Verwaltung der Bundeswasserstraßen“ sei als Auftrag an den Bund zu verstehen, die ihm gehörenden Bundeswasserstraßen hoheitlich und fiskalisch in jeder wirtschaftlichen und rechtlichen Hinsicht zu betreuen. Es sei auch, wie die Begründung weiter ausführt, unerlässlich, die notwendigen Maßnahmen schnell und großräumig durchzuführen, unbeschadet der Ländergrenzen und des in den Ländern jeweils geltenden verschiedenen Rechts.

Der Gesetzentwurf sieht erstmalig eine **großräumige Durchführung der Reinhaltungsmaßnahmen nach den Erfordernissen einer neuzeitlichen Wasserwirtschaft** vor. Dabei wird das Gewässer jeweils als wasserwirtschaftliche Einheit betrachtet, dessen „Belastung“ — Menge und Art der verunreinigenden und schädlichen Stoffe sowie Menge des aus der Bundeswasserstraße entnommenen Wassers — von Amts wegen ermittelt werden soll. Die im Hinblick auf den Gesamtzustand zu treffenden Maßnahmen sollen unter Berücksichtigung der ermittelten Belastung, der zugelassenen oder künftig zuzulassenden Benutzungen und des Gemeingebrauchs im Verordnungswege als sogen. Reinhaltungsordnungen getroffen werden. Für die Sonder-

nutzungen des Wassers soll ein Wasserzins eingeführt werden. (C)

Die Vorlage stellt als Grundsatz auf, daß Wasser einer Bundeswasserstraße nur entnommen und Stoffe ihr nur zugeführt werden dürfen, soweit dies in Ausübung des Gemeingebrauchs, einer Erlaubnis, einer Bewilligung, eines alten Rechts oder einer alten Befugnis, einer anderen alten Benutzung oder nach den Vorschriften über das Zuführen von Stoffen aus Schiffen, schwimmenden Einrichtungen oder Geräten zulässig ist.

„Ich kann es mir wohl ersparen, Ausführungen über die weiteren Einzelheiten des Gesetzentwurfs zu machen, die das Verfahren, die Frage der Entscheidung und die Zuständigkeit der Behörden regeln.“

Der federführende Ausschuß für Verkehr und Post und die übrigen mitbeteiligten Ausschüsse schlagen vor, den vorliegenden Gesetzentwurf der Bundesregierung wegen Fehlens der **Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes** abzulehnen. Die Ausschüsse sind dabei der Auffassung des Rechtsausschusses beigetreten, die ich im folgenden wiedergeben darf: Der Bund leitet seine Gesetzgebungskompetenz für den vorliegenden Entwurf aus Artikel 74 Nr. 21 GG ab, wonach sich die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes u. a. auf die „dem allgemeinen Verkehr dienenden Binnenwasserstraßen“ erstreckt. Der Rechtsausschuß ist der Auffassung, daß diese Bestimmung des Grundgesetzes nur die Regelung des Verkehrswesens auf den Binnenwasserstraßen, nicht aber den bei dem Entwurf im Vordergrund stehenden Wasserhaushalt, d. h. die Sorge für das Wasser hinsichtlich Menge und Güte, umfaßt. Für diese Rechtsansicht sind folgende Erwägungen maßgebend: (D)

1. Für den Wasserhaushalt steht dem Bund nach Art. 75 Nr. 4 GG nur die Kompetenz zur Rahmengesetzgebung zu. Die Kompetenzen der Artikel 73 bis 75 aber stehen grundsätzlich gleichberechtigt nebeneinander. Wenn für ein Sachgebiet — hier den Wasserhaushalt — eine Kompetenz aus Artikel 75 Nr. 4 gegeben ist, so kann demnach für dieses Gebiet nicht noch eine Kompetenz aus einer der Nummern der Artikel 73 oder 74 in Anspruch genommen werden, sofern das Grundgesetz nicht einen entsprechenden Hinweis enthält. Dies ist z. B. im Verhältnis von Artikel 75 Nr. 1 zu Artikel 73 Nr. 8 — öffentliches Dienstrecht im Bund und in den Ländern und Gemeinden — der Fall. In Abs 75 Nr. 4 aber fehlt jeder Hinweis auf den Artikel 74 Nr. 21.
2. Die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes aus Artikel 74 Nr. 21 bis 23 umfaßt nur solche Sachgebiete, die sich ausschließlich oder jedenfalls ganz überwiegend auf den Verkehr beziehen. Lediglich die Binnenwasserstraßen fallen aus diesem Rahmen. Sie sind nicht nur Verkehrsträger, sondern haben auch eine sehr erhebliche Bedeutung für die Vorflut, für die Wasserwirtschaft sowie für die Landeskultur. Dafür, daß die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes sich auch auf diese Sachgebiete erstrecken sollte — was im Aufbau der einzelnen Nummern des Artikels 74 GG völlig systemwidrig wäre —, fehlt jeder Anhalt. Im Gegenteil haben die maßgebenden Abgeordneten im Parlamentarischen Rat, Dr. Laforet und Dr. Hoch, ohne irgendeinen

(A) Widerspruch zu finden, ausdrücklich erklärt, daß sich die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes hinsichtlich der Binnenwasserstraßen nur auf den Verkehr beziehe.

3. In Art. 74 Nr. 21 GG ist zudem nicht von den Bundeswasserstraßen, sondern nur von „dem allgemeinen Verkehr dienenden Binnenwasserstraßen“ die Rede. Die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes könnte daher überhaupt nur auf dem Umweg begründet werden, daß sämtliche Bundeswasserstraßen dem allgemeinen Verkehr dienen. Ob dies wirklich zutrifft, kann indes dahingestellt bleiben. Es gibt jedenfalls auch dem allgemeinen Verkehr dienende Binnenwasserstraßen, die nicht Bundeswasserstraßen sind. Wäre die Auffassung der Bundesregierung richtig, so könnte der Bund auch insofern die volle Gesetzgebungskompetenz für sich in Anspruch nehmen. Dies dürfte der Grundgesetzgeber jedenfalls nicht gewollt haben. Es kann schließlich auch nicht davon ausgegangen werden, daß der Grundgesetzgeber „dem allgemeinen Verkehr dienende Binnenwasserstraßen“ und „Bundeswasserstraßen“ stillschweigend gleichgesetzt habe. Eine vor dem zuständigen Ausschuß des Parlamentarischen Rates verlesene Eingabe des Ministeraldirektors a. D. Brandenburg sprach sich über den Unterschied beider Begriffe vielmehr deutlich aus.

Diese Rechtsgründe machen es nach Auffassung des Rechtsausschusses erforderlich, den Gesetzentwurf wegen Fehlens der Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes mit der aus BR-Drucks. Nr. 325/1/56 unter I formulierten Begründung abzulehnen.

Es kommt folgendes hinzu: Der Bund will das Gesetz durch **bundeseigene Behörden**, die Behörden der Bundeswasserstraßenverwaltung, ausführen. Die Verwaltungszuständigkeit des Bundes leitet der Entwurf aus Artikel 89 Abs. 2 Satz 1 GG her. Nach dieser Bestimmung verwaltet der Bund die Bundeswasserstraßen — hier ist also im Gegensatz zu Artikel 74 Nr. 21 wirklich von Bundeswasserstraßen die Rede — durch eigene Behörden.

Geht man nun selbst entgegen den bisherigen Ausführungen von der **Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes** aus, so kann doch eine Zuständigkeit von Bundesbehörden zum **Vollzug des Gesetzes** aus Art. 89 GG nicht hergeleitet werden.

Der Bundesrat hat über das gleiche Problem bereits anlässlich der Beratung des Entwurfs des Wasserhaushaltsgesetzes in der 152. Sitzung vom 20. 1. 1956 zu den §§ 23, 25 und 36 folgende Auffassung vertreten:

Der Bund hat die Kompetenz, die Verwaltungsmaßnahmen zu treffen, die er als Eigentümer der Bundeswasserstraßen treffen muß oder die im Interesse des Wasserstraßenverkehrs erforderlich sind. Die Länder haben die Kompetenz, die wasserwirtschaftlich oder landeskulturell erforderlichen Verwaltungsmaßnahmen zu treffen. Soweit die letzteren Maßnahmen von den ersteren nicht getrennt werden können, ist der Bund zuständig, wenn die Interessen des Bundes als Eigentümer und als Verwalter der Wasserstraßen überwiegen, das Land dagegen, wenn die landeskulturellen oder wasserwirtschaftlichen Interessen überwiegen.

An dieser Auffassung ist festzuhalten.

Artikel 89 GG sollte gegenüber Artikel 97 der Weimarer Reichsverfassung eine Änderung der

Rechtslage nicht herbeiführen. Für Artikel 97 aber hatte der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich durch das Urteil vom 12. 12. 1925 festgestellt, daß die Verwaltungszuständigkeit des Reiches sich außer auf die mit dem Eigentum zusammenhängenden Befugnisse nur auf die **Verkehrsverwaltung** erstrecke. Nur bei dieser Auslegung erscheint in dem geltenden Recht auch Artikel 89 Abs. 3 GG sinnvoll, der den Bund bei Maßnahmen im Verkehrsbereich, die zugleich von wasserwirtschaftlicher oder landeskultureller Bedeutung sind, an das Einvernehmen der Länder bindet. So haben denn im Parlamentarischen Rat auch sämtliche Abgeordnete, die sich mit der Frage befaßten, unwidersprochen betont, daß die außerhalb des Verkehrs liegenden Belange auf und an den Bundeswasserstraßen von den Länderverwaltungen selbständig wahrzunehmen sind. Hiernach besteht **keine Möglichkeit, dem Bund** — selbst bei Bejahung seiner Gesetzgebungszuständigkeit — die von ihm in Anspruch genommene **Verwaltungskompetenz einzuräumen**. Unter diesem Gesichtspunkt wäre dann übrigens auch das Gesetz gemäß Artikel 84 Abs. 1 GG **zustimmungsbedürftig**.

Zu diesen Ablehnungsgründen wegen mangelnder Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz des Bundes kommt noch ein **fachlicher Gesichtspunkt**, den der Agrarausschuß unter II Ziffer 2 der Ausschlußdrucksache geltend gemacht hat. Nach Auffassung des Agrarausschusses muß auch vom fachlichen Standpunkt aus ein Sondergesetz für die Reinhaltung der Bundeswasserstraßen neben einem allgemeinen Rahmengesetz des Bundes und den noch erforderlichen Ausführungsgesetzen der Länder aus wasserwirtschaftlichen Gründen abgelehnt werden.

Die **Wasserwirtschaft** ist nach dem Grundgesetz **unverzichtbare Hoheitsaufgabe der Länder**. Damit sind auch die wasserwirtschaftlichen Aufgaben an einer Bundeswasserstraße — hier speziell die Reinhaltungsaufgaben — **Landesaufgaben**. Jede wasserwirtschaftliche Tätigkeit im großen erfordert stets den Ausgleich entgegenstehender Interessen. Ein solcher Interessenausgleich kann wirksam nur von den mit den örtlichen Verhältnissen vertrauten Ländern durchgeführt werden. Dies gilt um so mehr, als es sich regelmäßig um Fragen der Daseinsvorsorge (Trink- und Brauchwasserversorgung, Wasserversorgung der Landwirtschaft usw.) handelt.

Der Rechtsausschuß und der Agrarausschuß haben nun für den Fall, daß das Gesetz nicht abgelehnt werden sollte, Wert darauf gelegt, auf **jeden Fall die Verwaltungskompetenz des Bundes zu bestreiten**. Sie haben aus dieser Erwägung heraus einige Änderungsvorschläge gemacht, die Sie aus Abschnitt II der Ausschlußdrucksache entnehmen wollen. Außerdem schlagen die Ausschüsse noch weitere sachliche Änderungen vor, die sie für die Ausführung des Gesetzes für zweckmäßig halten. Im einzelnen brauche ich wohl auf diese Änderungsvorschläge nicht einzugehen.

Namens des federführenden Ausschusses für Verkehr und Post empfehle ich deshalb dem Hohen Hause, den Gesetzentwurf abzulehnen. Für den Fall, daß ein solcher Beschluß nicht gefaßt werden sollte, wäre über die Anträge des Rechtsausschusses und des Agrarausschusses unter II der BR-Drucks. Nr. 325/1/56 zu entscheiden.

Herr Präsident! Meine Herren! Wir haben uns innerhalb einiger Landesregierungen über den jet-

(A) zigen Sachverhalt unterhalten, und ich darf namens mehrerer Landesregierungen dem Hohen Hause vorschlagen, für den Fall, daß es die Vorlage ablehnt, der Begründung des Beschlusses einen Schlußabsatz folgenden Wortlautes anzufügen:

Der Bundesrat sieht sich aus diesen verfassungsrechtlichen Gründen nicht in der Lage, den von der Bundesregierung vorgeschlagenen gesetzgeberischen Weg eines Gesetzes zur Reinhaltung der Bundeswasserstraßen mitzugehen. Er betont aber ausdrücklich, daß er mit der Bundesregierung das Problem der Reinhaltung der Wasserstraßen für besonders vordringlich hält. Er hält auch infolge der Weiträumigkeit und der über die Grenzen mehrerer Länder hinausgreifenden Stromgebiete eine Lösung ohne Mitwirkung des Bundes bei dem Erlaß der erforderlichen Rechtsvorschriften und im Bereich der Bundeswasserstraßen ohne eine Mitwirkung seiner Wasser- und Schifffahrtsverwaltung nicht für erfolgreich. Er bittet daher die Bundesregierung, weiterhin in Zusammenarbeit mit den Ländern bald nach einer Lösung dieser schwierigen Frage zu suchen, gegen die verfassungsrechtliche Bedenken nicht zu erheben sind.

Dr. SEEBOHM, Bundesminister für Verkehr: Herr Präsident! Meine sehr verehrten Herren! Gestatten Sie mir, zu den Ausführungen des Herrn Berichterstatters namens der Bundesregierung Stellung zu nehmen. Die mit dem Gesetz zur Reinhaltung der Bundeswasserstraßen vorgeschlagene Regelung ist, wie wohl allseitig anerkannt werden muß, der Versuch, eines der vordringlichsten Probleme einer dauernd gültigen Lösung entgegenzuführen, die die Zusammenballung unseres Volkes, unsere arbeitsteilige Wirtschaft und die technische Entwicklung mit ihren besonderen Konsequenzen unserer Zeit gestellt haben. Daß dieses Problem bald und dauerhaft geregelt werden muß, ja sogar, daß die Lösung dieser Frage von schicksalhafter Bedeutung für die Zukunft unseres Volkes ist, wird wohl von niemand mehr ernsthaft bestritten werden können.

Meine Mitarbeiter und ich haben nun seit sechs Jahren in Zusammenarbeit mit den Ländern und unter Einsatz der dem Bund zur Verfügung stehenden Forschungsanstalten, insbesondere der Bundesanstalt für Gewässerkunde in Koblenz, sehr ernsthaft und nachdrücklich uns darum bemüht. Die vorgeschlagene Lösung ist also auch von seiten der Wissenschaft durchaus unterbaut.

Leider geht es aber nun nicht nur um die sachlichen Fragen, sondern, wie wir eben gehört haben, um verfassungsrechtliche Schwierigkeiten. Für das Schicksal des Gesetzentwurfes zur Reinhaltung der Bundeswasserstraßen ist bemerkenswerterweise die Frage, ob die verfassungsrechtlichen Grundlagen gegeben sind, entscheidender als sein sachlicher Inhalt. Es geht dabei sowohl um die Gesetzgebungs- als auch um die Verwaltungskompetenz des Bundes. Gestatten Sie mir, bei der Bedeutung dieser Frage Darlegungen zu machen, die über den üblichen Rahmen der Verhandlungen in diesem Hause leider etwas hinausgehen werden. Ich bitte, das zu entschuldigen. Ich beginne mit der Verwaltungskompetenz. In den Ausschüssen des Bundesrates hat die Mehrheit der Länder sich auf den Standpunkt gestellt, daß die Kompetenzen des

Bundes an den Bundeswasserstraßen grundsätzlich auf die Verkehrsangelegenheiten beschränkt seien. Diese Länder stützen ihre Meinung hauptsächlich darauf, daß nach der Weimarer Reichsverfassung das Reich keine weitergehender Kompetenzen gehabt habe und daß das Grundgesetz die Kompetenz des Bundes gegenüber der Kompetenz des Reiches nicht erweitert habe. Daher glauben sie, sich auch heute noch auf das Urteil des Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich vom 12. Dezember 1925 (RGZ Bd. 112 Anh. S. 33) berufen zu können. In diesem Urteil hat der Staatsgerichtshof festgestellt, daß das Reich berechtigt, allerdings nicht verpflichtet sei, die Reichswasserstraßen durch eigene Behörden zu verwalten. Der Staatsgerichtshof hat somit den anhängigen Streit zugunsten des Reiches entschieden. In den Entscheidungsgründen heißt es dann allerdings — und hierauf berufen sich die Länder —:

Dem Reich ist die Verwaltung der Wasserstraßen nur soweit, als diese dem Verkehr dienen, nebst dem, was hiermit in unlösbarem Zusammenhang steht, Schifffahrtspolizei, Tarifhoheit, Enteignungsbefugnis, übertragen (Art. 97 Abs. 1,5 Weimarer Verfassung). Die Wasserstraßen kommen aber auch als Vorfluter und Kraftquellen in Betracht, und insoweit ist ihre Verwaltung nach der Verfassung den Ländern verblieben, ebenso die Sicherheits- und Gesundheitspolizei, Deichpolizei, Fischereireinutzung usw.

Soweit das bereits zitierte Urteil des Staatsgerichtshofs.

Die Ansicht, daß das Reich grundsätzlich auf die Verkehrsaufgaben an den Reichswasserstraßen beschränkt gewesen sei, hält einer sachlichen Prüfung jedoch nicht stand.

Vorweg ist zu bemerken, daß die oben zitierte Ansicht des Staatsgerichtshofs nur in den Entscheidungsgründen seines Urteils enthalten ist; diese Ansicht ist also niemals in Rechtskraft erwachsen. Entscheidend aber ist, daß das Grundgesetz im Gegensatz zu der Weimarer Verfassung eine Aufzählung der an den Bundeswasserstraßen wahrzunehmenden Verwaltungsaufgaben nicht mehr kennt, und zwar, wie sich aus den Verhandlungen im Kompetenz- und im Hauptausschuß ergibt, bewußt nicht mehr kennt. Als Mitglied dieser beiden Ausschüsse des Parlamentarischen Rates vermag ich dies ausdrücklich auszusagen. Der vom Staatsgerichtshof aus der Aufzählung abgeleiteten Schlußfolgerung ist damit durch das Grundgesetz die Grundlage entzogen worden.

Im übrigen war aber — und das möchte ich gleichfalls ausdrücklich hervorheben — diese Ansicht des Staatsgerichtshofs auch schon für die Weimarer Verfassung zweifellos nicht zutreffend. So steht seine Behauptung, die Verwaltung der Wasserkräfte sei bei den Ländern verblieben, in völligem Widerspruch zu § 3 des Staatsvertrages von 1921, der eindeutig bestimmt, daß die Wasserkräfte dem Reich zufallen. Es ist auch niemals bestritten gewesen, daß die Sorge für die Vorflut an den Reichswasserstraßen zu den vornehmsten Aufgaben des Reiches gehört hat. Anschütz, der maßgebliche Kommentator der Weimarer Verfassung, hat die Unhaltbarkeit dieser in den Gründen des Staatsgerichtshofsurteils enthaltenen Meinung überzeugend dargelegt. In Anmerkung 10 zu Art. 97 der Weimarer Verfassung führt er aus:

(A) Daß diese Verwaltung
— gemeint ist die dem Reich übertragene Verwaltung an den Reichswasserstraßen —

sich nur auf verkehrswirtschaftliche und nicht auf andere wasserwirtschaftliche Angelegenheiten (also z. B. nur auf die Schifffahrt und die Schiffbarmachung der Flüsse, nicht aber z. B. auf die Förderung der Landeskultur) erstrecken dürfe, daß „dem Reiche die Verwaltung der Wasserstraßen nur soweit, als diese dem Verkehr dienen“, übertragen sei (so die Entscheidung des StGH vom 12. Dezember 1925) ist eine dem Wortlaut und dem Sinn des Art. 97 widersprechende und deshalb abzulehnende Einengung (richtig Wehrmann a. a. O. S. 306 und Seibold a. a. O. 28, 29, abweichend Poetsch-Heffter und Borchard). Die Verwaltung seiner Wasserstraßen gehört dem Reich im ganzen und als Ganzes. Von einer den Ländern zustehenden Mitverwaltung der Reichswasserstraßen in nicht verkehrswirtschaftlichen Angelegenheiten kann ebensowenig die Rede sein, wie von einem entsprechenden Miteigentum oder Mitbenutzungsrecht. Hätte Art. 97 ein derartiges Mitverwaltungsrecht anerkennen wollen, so wäre Abs. 3, wonach die Bedürfnisse der „Landeskultur und Wasserwirtschaft“ — also nicht spezifisch verkehrswirtschaftliche Interessen — „im Einvernehmen mit den Ländern zu wahren“, d. h., vom Reiche zu wahren sind, nicht nötig gewesen.

Diese von Anschütz gemachten Ausführungen sind nicht zu widerlegen. Sie weichen auch nicht etwa von den bis dahin geltenden Rechtsanschauungen ab. Bereits für die Bismarcksche Reichsverfassung hat der damals führende Staatsrechtler Laband den Standpunkt vertreten, daß die Beaufsichtigung und Gesetzgebung des Reiches bezüglich des Zustandes der mehreren Staaten gemeinsamen Wasserstraßen — ich zitiere jetzt Laband — „auch die Verhältnisse der Fischerei, Uferbauten, Flußkorrekturen, Schutzdämme sowie namentlich die aus gesundheits- oder veterinärpolizeilichen Rücksichten gebotene Reinhaltung des Wassers“ betreffen (Reichsstaatsrecht 1912 S. 293). Angesichts der unitaristischen Tendenz der Weimarer Verfassung, die im Verhältnis zur Bismarckschen Verfassung geradezu revolutionär gewesen ist, kann gegen die für die Weimarer Verfassung von Anschütz vertretene und von mir vorgetragene Auffassung auch aus der Sicht der geschichtlichen Entwicklung sicherlich nichts eingewendet werden.

Die vom Grundgesetz nun getroffene Regelung bringt demgemäß nur eine abschließende Klärung des für die großen Wasserstraßen bereits bestehenden Rechtszustandes, bestätigt einmal jene Entscheidung des Staatsgerichtshofs insoweit, als danach das Reich berechtigt sein sollte, die Aufgaben der Reichswasserstraßenverwaltung durch eigene Behörden durchzuführen, begründet darüber hinaus aber nunmehr eine Verpflichtung des Bundes, die Bundeswasserstraßen durch eigene Behörden zu verwalten. Dagegen findet sich eine irgendwie geartete Einschränkung des Umfangs dieser Verwaltungsaufgaben, wie sie für die Reichswasserstraßen aus der Aufzählung einzelner Zuständigkeiten im Art. 97 der Weimarer Verfassung herausgelesen worden ist, im Grundgesetz nicht mehr. In Art. 87 GG ist nämlich ausdrücklich gesagt: „In

bundeseigener Verwaltung mit eigenem Verwaltungsunterbau werden geführt . . . nach Maßgabe des Artikels 89 die Verwaltung der Bundeswasserstraßen und der Schifffahrt“. In Art. 89 Abs. 2 Satz 1 des Grundgesetzes heißt es dann: „Der Bund verwaltet die Bundeswasserstraßen durch eigene Behörden“, während in Abs. 3 gesagt ist: „Bei der Verwaltung, dem Ausbau und dem Neubau der Wasserstraßen“ — also bei allen drei Zuständigkeiten —, sind die Bedürfnisse der Landeskultur und der Wasserwirtschaft im Einvernehmen mit den Ländern zu wahren“. Aus dieser Vorschrift des Grundgesetzes ergibt sich unzweideutig, daß der Bund in Fragen der Landeskultur und der Wasserwirtschaft zwar an das Einvernehmen mit den Ländern gebunden ist, der Bund aber der bestimmende und handelnde, das Land der zustimmende Teil ist.

Der Begriff „Verwaltung“ umfaßt nach der herrschenden Staats- und Verfassungslehre jede Tätigkeit des Trägers öffentlicher Gewalt außerhalb von Rechtsetzung und Rechtsprechung, und zwar ohne Rücksicht darauf, ob diese Tätigkeit den Regeln des öffentlichen oder privaten Rechts folgt. Unter dem Begriff der „Verwaltung der Bundeswasserstraßen“ — dieser Begriff muß ja mehr und anderes umfassen als den Ausbau und den Neubau, denn er ist in Art. 89 Abs. 3 selbständig neben diese beiden Begriffe gestellt — ist mithin der Auftrag an den Bund zu verstehen, die ihm gehörenden Wasserstraßen hoheitlich und fiskalisch in jeder wirtschaftlichen und rechtlichen Hinsicht zu betreuen. Daß der Begriff „Verwaltung“ so umfassend auszulegen ist, hat kürzlich auch das Bundesverfassungsgericht in einem auf Anforderung des Wohnungsbauministers erstatteten Rechtsgutachten über die Zuständigkeit des Bundes zum Erlaß eines Baugesetzes vom 16. Juni 1954 dargelegt (abgedruckt in den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts 3 S. 407 und in Bundestagsdrucksache 644). Will man den Umfang des Begriffs „Verwaltung der Bundeswasserstraßen“ sachlich umreißen, so wird man nicht außer acht lassen können, daß die Bundeswasserstraßen nicht nur Schifffahrtswege, sondern zugleich die Hauptvorfluter und Großwasserversorger des Bundesgebietes sind. Eben aus diesem Grunde hat das Grundgesetz dem Bunde an den Bundesgewässern gemäß der Vorschrift des Art. 89 Abs. 3 GG auch die Sorge für die Bedürfnisse der Landeskultur und der Wasserwirtschaft, also für nicht verkehrswirtschaftliche Aufgaben, übertragen.

Ich komme nun zur Frage der Gesetzgebungskompetenz. Auch die vorgebrachten Einwendungen gegen die Zuständigkeit zur Gesetzgebung sind nach Auffassung der Bundesregierung nicht zwingend. Die Konstruktion einer Einengung aus Art. 75 Nr. 4 GG dahin, daß Art. 74 sich nicht auf den Wasserhaushalt erstrecken könne, ist nicht haltbar. Die Bestimmung des Art. 75 Nr. 4 ist seinerzeit auf meinen eigenen Antrag im Parlamentarischen Rat eingefügt worden, um die auf die bundeseigenen Objekte in Art. 74 Nr. 21 beschränkte Gesetzgebungszuständigkeit für Fragen des Wasserhaushalts in Form von Rahmenvorschriften über jene durch das Objekt gezogene Grenze hinaus auszudehnen, nicht um die in Art. 74 Nr. 21 sonst gegeben gewesene Zuständigkeit einzuschränken.

(A) Wenn die Empfehlung der Ausschüsse des Bundesrates findet, daß im Grundgesetz ausdrückliche Regelungen über die Bewirtschaftung des Wassers nach Menge und Güte nur in Art. 75 Nr. 4 enthalten seien und „deshalb davon auszugehen sei, daß die Kompetenzen des Art. 75 Nr. 4 und des Art. 74 Nr. 21 selbständig nebeneinanderstehen, daß die Kompetenz des Art. 74 Nr. 21 nicht die in Art. 75 Nr. 4 umfaßt“, so kann ich dazu nur sagen, daß das weder von mir als dem Antragsteller der Rahmenvollzuständigkeit für den Wasserhaushalt im Parlamentarischen Rat gewollt noch irgendwann bei der Beratung in seinen Ausschüssen gefolgert worden ist. Man ist deshalb wohl nicht berechtigt, jetzt eine solche Schlußfolgerung zu ziehen, die vielleicht möglich erscheint, aber doch in keiner Weise zwingend ist. Demgegenüber sollte doch immerhin das Zeugnis eines anwesenden Hauptbeteiligten von einer gewissen Bedeutung sein.

Man sollte aber auch nicht übersehen, daß in der **Mengenwirtschaft das alte Reich** ebenso wie der Bund mit umfangreichen Maßnahmen und mit Millionenbeträgen **nicht nur verwaltend, sondern auch rechtsetzend** — und zwar unbeanstandet — tätig geworden ist. Ich nenne als einige unter vielen Beispielen der Tätigkeit von Reich und Bund auf diesem Gebiet die Tätigkeit in der Gestaltung der Hochwasserabflußverhältnisse der Bundeswasserstraßen, eine Angelegenheit, aus der ständig Forderungen der Länder als Folgewirkungen gegen den Bund erhoben werden. Ich nenne weiter die Maßnahmen bei der Beschaffung des notwendigen Wassers für den Mittellandkanal aus der Weser und aus dem Rhein, bei der Bewirtschaftung der Wasserzufuhr zur Weser durch die Eder- und die Diemel-Talsperre, bei der Verhinderung des Wasserzuflusses vom Meer aus in die Niederung von Leda und Jümme durch das in den letzten Jahren errichtete Sperrwerk an der Leda bei Lehr.

(B) Die **Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes** spricht also eindeutig für eine **umfassende Zuständigkeit des Bundes** bezüglich der Bundeswasserstraßen. Betrachtet man den Aufbau der Nr. 21 wie auch der Nr. 22 des Art. 74 genau, so erkennt man die scharfe Trennung. Zunächst ist der Verkehr und seine Zeichen genannt, in Nr. 21 die Hochsee- und Küstenschifffahrt sowie die Seezeichen, die Binnenschifffahrt, in Nr. 22 der Straßenverkehr, das Kraftfahrwesen. Und wie ist nun die Verfassungswirklichkeit? Die entsprechenden Straßenverkehrszeichen sind in der Straßenverkehrsordnung geregelt, und den Normen der Straßenverkehrszulassungsordnung entsprechen die Rechtsvorschriften für den See- und Binnenschiffsbau und die Schiffssicherheit. Ihrer Natur nach gelten diese Vorschriften auf allen Gewässern und auf allen Straßen ohne Rücksicht auf die Verwaltungszuständigkeit und das Eigentum. Im Gegensatz dazu steht die zweite Hälfte der Nr. 21 und der Nr. 22 des Art. 74, nämlich hier der Bau und die Unterhaltung der Landstraßen des Fernverkehrs, dort die Seewasserstraßen und die dem allgemeinen Verkehr dienenden Binnenwasserstraßen. In diesen beiden Fällen sind die Objekte angesprochen, aber im ganzen, nicht in der Begrenzung auf eine ihrer Aufgaben oder Funktionen. Entsprechend der früher auch im Eisenbahnrecht üblichen Unterscheidung nach Bahnen des allgemeinen Verkehrs und nach Kleinbahnen soll mit dem Zusatz: die „dem allgemeinen Verkehr dienenden“ Binnenwasserstraßen nur eine Abgrenzung der Objekte

gegeben werden. Auch im alten Eisenbahnrecht (C) wurde nie bezweifelt, daß die Eisenbahnen des allgemeinen Verkehrs in jeder Hinsicht der Gesetzgebungszuständigkeit des Reiches unterlagen, während die Gesetzgebungszuständigkeit für die Kleinbahnen bei den Ländern lag. So ergibt sich schon aus der Parallele zum Eisenbahnrecht, daß eine Einengung nur dann angenommen werden dürfte, wenn sie im Wortlaut des Grundgesetzes ihren präzisen Ausdruck gefunden hätte. Bei den Seewasserstraßen würde die Einengung ohnedies nicht auf einen gleichen Zusatz gestützt werden können. Für die hier vertretene Auslegung spricht aber auch noch die **Einfügung des Wetterdienstes in die Nr. 21 des Art. 74**. Hier hat der Bundesrat seinerzeit natürlich nicht angenommen, daß die Gesetzgebungszuständigkeit auf das verkehrliche Interesse beschränkt sei; denn die Klimatologie und die Agrarmeteorologie sind ebenso im Wetterdienstgesetz erfaßt wie der See- und Flugwetterdienst. Deshalb kann auch nicht gefolgert werden, daß sich die Nrn. 21 und 22 des Art. 74 des Grundgesetzes eben im ganzen ausschließlich auf den Verkehr beziehen.

Ich glaube, aufgezeigt zu haben, daß die von der Mehrheit der Länder im Rechtsausschuß vertretene Auffassung keine ausreichende Stütze im Grundgesetz findet, geschweige denn eindeutig und allein schlüssig ist. Die politische Entscheidung des Bundesrats kann daher nicht in der von der Mehrheit in den Ausschüssen gewollten Weise rechtlich gebunden sein.

Nicht unerwähnt bleiben darf schließlich, daß eine nicht unbeachtliche Zahl von Ländern in den Ausschüssen eine Auffassung vertreten oder aber ihr nicht grundsätzlich widersprochen hat, die den (D) hier vorgetragenen Darlegungen nahesteht.

Gegen diese von mir vertretene umfassende Auslegung der dem Bund in Art. 74 Nr. 21 eingeräumten Gesetzgebungskompetenzen läßt sich auch nicht anführen, daß das Reich der Weimarer Zeit nicht berechtigt gewesen sei, die über den Verkehr hinausgehenden Angelegenheiten der Wasserstraßen gesetzlich zu regeln, und daß daher auch der Bund keine weitergehenden Gesetzgebungskompetenzen erhalten haben könne. Es kann nämlich nicht zweifelhaft sein, daß **zur Zeit der Weimarer Demokratie dem Reiche die volle Gesetzgebungsbefugnis an den Reichswasserstraßen zugestanden hat**, unbeschadet der Tatsache, daß in der Weimarer Verfassung keine Vorschrift enthalten war, die dem Art. 74 Nr. 21 GG entsprechen hätte. Anschütz hat hierzu, ohne jemals Widerspruch gefunden zu haben, ausgeführt:

Es gibt Gegenstände, zu deren gesetzlicher Regelung das Reich unzweifelhaft zuständig, ja sogar ausschließlich zuständig ist, ohne daß die Verfassung dies ausdrücklich sagt. Hierher gehören insbesondere: das Verfassungsrecht des Reichs, seine Behördenorganisation, seine Anstalten (Eisenbahnen, Wasserstraßen . . .).

Die Zuständigkeit des Reichs folgt hier einfach aus der Natur der Sache. Daß Anschütz unter dieser Zuständigkeit eine solche verstanden hat, die sämtliche die Reichswasserstraßen betreffenden Angelegenheiten umfasse, ergibt sich daraus, daß er nach dem früher angeführten Zitat auch die Verwaltungskompetenzen des Reiches als uneingeschränkt angesehen hat.

(A)

Diese Meinung von Anschütz deckt sich offensichtlich auch mit der Auffassung, die von den Unterzeichnern des Staatsvertrages im Jahre 1921, also vom Reich und den damit befaßten Ländern vertreten worden ist. In § 15 des Staatsvertrages ist nämlich bestimmt, daß die Gesetze und Verordnungen der Länder, unbeschadet der Bestimmungen der Reichsverfassung bis zu einer anderweitigen reichsgesetzlichen Regelung in Kraft bleiben. Nach der Begründung zum Staatsvertrag ist diese Bestimmung deswegen aufgenommen worden, weil es an einheitlichen wasserrechtlichen Vorschriften für das gesamte Reichsgebiet mangelte. Es heißt in der Begründung dann weiter: „Voraussichtlich wird sich die Notwendigkeit ergeben, ein einheitliches Reichswasserrecht für die Reichswasserstraßen zu schaffen.“ Es ist unverständlich, daß bei dieser eindeutigen Feststellung des Staatsvertrages noch davon gesprochen werden kann, daß die Gesetzgebungskompetenz des Reiches auf die Verkehrsangelegenheiten beschränkt gewesen sei. Den Verfassern des Bonner Grundgesetzes ist die aufgezeigte Rechtslage genau bekannt gewesen; wir haben den Kommentar von Anschütz bei unseren Beratungen in den Ausschüssen auf dem Tisch liegen gehabt; sie ist durch das Grundgesetz jetzt sogar verfassungsrechtlich verankert worden.

(B)

Herr Präsident! Meine sehr verehrten Herren! Ich darf wiederholen, daß ich uns alle darin einig glaube, daß für die Regelung der mit dem Gesetzentwurf behandelten Probleme eine Lösung aus notwendigen und dringenden Gründen gefunden werden muß, eine Lösung, die der Wirklichkeit keine Gewalt antut. In verfassungsrechtlicher Hinsicht wird der Ihnen vorliegende Entwurf nach Auffassung der Bundesregierung dieser Forderung gerecht. Denn meine bisherigen Ausführungen müssen auch die Gegner der von mir behandelten Bundeskompetenzen zumindest davon überzeugen, daß sehr starke Argumente für die Richtigkeit der vom Bunde vertretenen Rechtsauffassung sprechen und daß daher die entgegengesetzte Auffassung keineswegs zwingend ist. Damit steht — vom Standpunkt der parlamentarischen Verantwortlichkeit gesehen — der Weg offen, sich für eine Lösung zu entscheiden, die auch der wasserbautechnischen und wasserwirtschaftlichen Wirklichkeit gerecht wird.

Die von den Ländern angestrebte Zuständigkeitsregelung, durch die der Bund grundsätzlich auf die Verkehrsangelegenheiten bei der Verwaltung der Bundeswasserstraßen beschränkt sein soll, während die Länder alle übrigen Zuständigkeiten wahrzunehmen hätten — und das widerstreitet sich oftmals mit der Wirklichkeit, insbesondere, wenn schwere Hochwasserschäden eingetreten sind —, ist mit dieser Wirklichkeit nicht vereinbar. Denn die wasserwirtschaftlichen Aufgaben sind untrennbar mit den vom Bunde an den Bundeswasserstraßen als Verkehrsobjekt zu erfüllenden Verwaltungsaufgaben verbunden. So wird durch die Herstellung und Erhaltung der Schiffbarkeit eines Wasserlaufes zugleich auch dessen Wasserführung, sein Wasserstand und seine Vorflut geregelt; daraus ergeben sich regelmäßig wiederum Rückwirkungen auf den Stand des Grundwassers und damit auf die gesamte Wasserwirtschaft.

Auch zwischen der Schiffbarkeit der Wasserstraße und der Ausnutzung der Wasserkraft besteht ein gleicher organischer Zusammenhang. Der

Wasserstand der Kanäle kann nur durch die künstliche Zuführung von Wasser gehalten werden. Auch viele natürliche Wasserläufe, wie z. B. die Weser und die Ems, sind im Zeichen der Trockenheit von einer künstlichen Wasserzufuhr abhängig. Es geht jedoch nicht an, daß der Bund für das Vorhandensein ausreichender Wassermengen für die Schifffahrt sorgt, daß er nötigenfalls sogar das dazu erforderliche Wasser künstlich und unter Anwendung von Kosten heranschafft, daß aber dann die Länder das Verfügungsrecht über dieses Wasser haben und es zulassen könnten, daß es durch Dritte wieder fortgepumpt und anderweitig genutzt wird.

Die Tatsache, daß die Wasserläufe eine organische Einheit sind, zwingt vielmehr dazu, auch die an ihnen zu vollziehenden Aufgaben einheitlich aufzufassen und anzufassen. Diese Aufgaben bestehen in der Sorge dafür, daß die im Rythmus des Jahres durch die Gewässer fließenden Abflussmengen möglichst viel Nutzen stiften und möglichst wenig Schaden anrichten. Dadurch wird die Verwaltung in unmittelbare Fühlung mit allen möglichen Interessensbereichen gebracht, mit einzelnen Personen und Körperschaften, die natürlich den verschiedenartigsten Zielen nachstreben.

Da die einzelnen Interessen nicht immer parallel laufen, muß jede Gewässerverwaltung letzten Endes vom Ausgleichsgedanken beherrscht sein. Der mit der Verwaltung der Gewässer befaßte Beamte darf daher weder nur Landwirt, noch nur städtischer Siedlungsmann, noch nur Verkehrstechniker, noch nur Abwasserspezialist, noch nur Kraftproduzent sein, sondern er hat dafür zu sorgen, daß für alle diese Wirkungsbereiche der höchstmögliche wirtschaftliche und staatspolitische Nutzen aus den Gewässern gezogen wird. Grundlegend muß dabei die natürliche Bestimmung der Gewässer als Träger der Vorflut sein. Die Fürsorge für diese Aufgabe wird stets allen anderen Gesichtspunkten vorangehen müssen. Alle Nutzungsmöglichkeiten sind letzten Endes Teilnutzungen der Gewässer als Träger der Vorflut. Eine der wichtigsten Teilnutzungen der großen Gewässer ist ihre Leistung als Träger eines großen Teils unseres Verkehrs. Die Bedeutung dieser Leistung war in der Vergangenheit so groß — sie auch jetzt noch bedeutend genug —, daß viele Beobachter in ihr die eigentliche Bedeutung der größeren Gewässer sehen. Diese Auffassung darf aber nicht hindern, daß wir der natürlichen Bestimmung der Gewässer als Vorfluter den Vorrang zu lassen haben und die Verkehrsnutzung des Wassers ebenso als eine Einzelnutzung — wenn auch als eine sehr wertvolle — behandeln wie die vielfältigen anderen Nutzungsmöglichkeiten. Daher überlagern sich die Probleme bei allen Maßnahmen an unseren Strömen derart, und die Maßnahmen bedingen sich gegenseitig so sehr, daß es unmöglich ist, beispielsweise die Wasserbauarbeiten zu trennen in Verkehrswasserbau, Sicherungswasserbau, Kraftwasserbau und Wasserwirtschaftsbau. Wohl kann man sie lehrmäßig — wie dies an manchen Hochschulen geschieht — unterscheiden, aber es wäre ein wirklichkeitsfremdes Unterfangen, an ein und demselben Objekt trennen zu wollen, was sachlich und organisch gar nicht trennen läßt. Da aber eine Trennung der Kompetenzen zwischen den Gewässerverwaltungen des Bundes und der Länder vorgenommen werden muß, so kann diese Trennung

- (A) nur nach den Objekten geschehen und nicht etwa durch Trennung der Objekte. Das geht auch klar aus den Verhandlungen im Parlamentarischen Rat hervor.

Der Begriff der Verwaltung der Bundeswasserstraßen, wie er in Artikel 89 Abs. 2 Satz 1 und Abs. 3 GG enthalten ist, kann daher auch aus zwingenden praktischen Erwägungen nur dahin verstanden werden, daß er sowohl die **verkehrlichen** als auch die **wasserwirtschaftlichen Aufgaben** an den Bundeswasserstraßen umfaßt, weil **Wassermenge und Wassergüte unlösbar ineinander verflochten** sind.

- Auch aus einer anderen zwingenden Notwendigkeit heraus kann nur die in dem vorliegenden Gesetzentwurf enthaltene Lösung der Kompetenzfrage als allein möglich angesehen werden. Es liegt in der Natur der Sache, daß die durch Einleitung von Abwasser eintretende **Verunreinigung der Gewässer**, namentlich aber die Summe solcher Verunreinigungen, sich erst auf weite Strecken des Wasserlaufs auswirkt; also — vom Standort der Einleitungen aus gesehen — vielfach erst jenseits der Landesgrenzen. Alle namhaften Wasserwirtschaftler sind sich darin einig, daß wir die immer größer werdende Verschmutzung unserer Wasserläufe nur durch ein **großräumiges Planen und Handeln** überwinden können. Dies kann aber wirksam nur auf **Bundes- und nicht auf Landesebene** durchgeführt werden. Für den größten Strom des Bundesgebietes, den Rhein, reichen noch nicht einmal Maßnahmen auf Bundesebene aus; die hier erforderlichen Maßnahmen sind bereits Gegenstand fortlaufender zwischenstaatlicher Verhandlungen. Dies gilt in gewisser Weise auch für die Donau und die Elbe.

Auf seiten der Länder ist man sich natürlich darüber klar, daß die an den großen Wasserläufen bestehenden wasserwirtschaftlichen Probleme, insbesondere das Problem, sie rein zu halten, nur großräumig gelöst werden können. Darum ist eine **wasserrechtliche Arbeitsgemeinschaft** gebildet worden, deren Aufgabe es u. a. sein soll, die zur Ausfüllung des vom Bundeskabinett ebenfalls verabschiedeten Wasserhaushaltsgesetzes erforderlichen landesrechtlichen Vorschriften aufeinander abzustimmen und einheitlich zu gestalten. In Anbetracht der in den einzelnen Ländern doch recht unterschiedlichen wirtschaftlichen und politischen Verhältnisse müssen Sie mir allerdings gestatten zu bezweifeln, daß die Bestrebungen des Ausschusses, die ich von mir aus durchaus begrüße, in absehbarer Zeit zu einer hinreichenden Vereinheitlichung des im Bundesgebiete geltenden Wasserrechts führen werden. Auf alle Fälle wird bis dahin noch sehr viel Zeit vergehen. Ich verweise hierzu darauf, daß der vor Jahren von den Ländern im Einvernehmen und mit Unterstützung des Bundesministers für Verkehr und seines Vorgängers, des Direktors der Verwaltung für Verkehr, gemachte Versuch, ein einheitliches Landeseisenbahnrecht zu schaffen, ja leider trotz mehr als fünfjähriger intensiver Verhandlungen noch nicht zu einem Ergebnis geführt hat. Mit dem Inkrafttreten des jetzt dem Bundesrat vorliegenden Gesetzentwurfs über die Reinhaltung der Bundeswasserstraßen würde aber den Verwaltungsbehörden eine Handhabe gegeben, sofort für die wichtigsten Gewässer des Bundesgebietes, näm-

- lich für die Bundeswasserstraßen, die erforderlichen Maßnahmen durchzuführen. (C)

Ich darf als **Ergebnis meiner Ausführungen** zusammenfassen: 1. Die **verfassungsrechtlichen Bedenken**, die mehrere Länder gegen eine Zuständigkeit des Bundes zur Gesetzgebung und zur Verwaltung erhoben haben, sind nicht zwingend. Ich glaube vielmehr dargetan zu haben, daß die von mir für die Bundesregierung vorgetragene Auslegung sehr wohl vertretbar ist. Ich möchte annehmen, daß Ihr verehrter Präsident, Herr Bürgermeister Dr. Sieveking, gerade solche Fälle im Auge gehabt hat, wenn er heute Vormittag in seiner Rede gefordert hat, nicht aus vorgefaßten prinzipiellen Erwägungen schon wieder Änderungen des Grundgesetzes das Wort zu reden, sondern vielmehr die Verfassung „in der täglichen Praxis vernünftig zu entwickeln“. Auch die Darlegungen meines Freundes Dr. von Merkat, der mir bei meiner Arbeit im Parlamentarischen Rat so treulich zur Seite stand, haben doch den Weg gewiesen, die Verfassungswirklichkeit aus dem Geist des Grundgesetzes durch organische Fortbildung in dem von ihm gesteckten Rahmen zu gestalten. Aber, meine sehr verehrten Herren, zu enge Auslegungen der Bestimmungen des Grundgesetzes werden mit Sicherheit zu Änderungen führen, die gerade denen, die einer extensiven Auslegung widerstreben, noch viel größere Beschwerden bringen werden. Auch für sie sollte daher der hier heute vorgezeichnete Weg anziehender sein.

2. Wir brauchen das vorliegende Gesetz, um der **unerträglichen Verschmutzung unserer großen Ströme** Einhalt zu gebieten, um die Zukunft des Lebens unseres Volkes sicherzustellen.

3. Nur der Bund ist in der Lage, diese **überregionalen Aufgaben** schnell und befriedigend zu lösen. Er bedarf dazu vielfach des Zusammenwirkens mit den anderen Staaten Europas, die Anlieger unserer großen Ströme sind. Das deutsche Volk, das gerade an den hier behandelten Problemen besonders lebhaften Anteil nimmt, wird es sicher nicht verstehen können, wenn etwa nur deshalb, weil Bund und Länder über ihre Zuständigkeiten verschiedener Ansicht sind, eine gesetzliche Regelung zur Reinhaltung seiner großen Ströme und Kanäle nicht verabschiedet werden kann und wenn dadurch die Möglichkeit, den Zustand unserer großen Gewässer grundlegend zu bessern, nicht wahrgenommen werden sollte. Ich möchte Sie daher bitten, im Bewußtsein unserer gemeinsamen großen Verantwortung der Weiterbehandlung der Vorlage im Bundestag nicht entgegenzustehen. Bei dem zweiten Durchgang besteht genügend Gelegenheit, die Fragen, die uns aus verfassungsrechtlicher Schau trennen, zu Ende zu diskutieren und abschließend Stellung zu nehmen. Aber vorher sollte der Bundestag bei der Behandlung des Gesetzentwurfes sein Votum abgegeben haben. Das wird uns gemeinsam die dann zu treffende Entscheidung erleichtern. (D)

Dr. NOLTING-HAUFF (Bremen): Herr Präsident! Meine Herren! Ich kann auf das Wort verzichten. Ich wollte für die Freie und Hansestadt Bremen eine Erklärung abgeben, die sich im Ergebnis mit den verfassungsrechtlichen Darlegungen des Herrn Bundesverkehrsministers deckt.

Präsident Dr. SIEVEKING: Wird das Wort noch gewünscht? — Das ist nicht der Fall.

(A)

Wir kommen zur Abstimmung. Darf ich bitten, die BR-Drucks. Nr. 325/1/56 zur Hand zu nehmen. Dazu liegt noch ein Antrag des Landes Rheinland-Pfalz in BR-Drucks. Nr. 325/2/56 vor, den wir behandeln werden, sofern wir zur Behandlung von Abschnitt II der vorgenannten Drucksache kommen. Ich stelle jetzt zuerst Abschnitt I zur Abstimmung: die Empfehlung des federführenden Ausschusses für Verkehr und Post, des Rechtsausschusses, des Agrarausschusses, des Wirtschaftsausschusses und des Ausschusses für Innere Angelegenheiten, den Gesetzentwurf mit der hier gegebenen Begründung abzulehnen.

Wer für die Ablehnung des Gesetzentwurfes ist, den bitte ich um das Handzeichen. — Der Gesetzentwurf ist mit 24 Stimmen gegen die Stimmen der Länder Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz, Hamburg und Bremen abgelehnt.

Ich darf annehmen, daß der Bundesrat damit einverstanden ist, im Abschnitt I den von Herrn Minister Dr. Farny vorgetragene Schlußabsatz anzufügen. Der Wortlaut ist verteilt. — Ich stelle fest, daß kein Widerspruch erfolgt. —

Dr. ALTMEIER (Rheinland-Pfalz): Wir sind gleichermaßen auch gegen diese Erklärung!

von HASSEL (Schleswig-Holstein): Auch wir sind dagegen.

Präsident **Dr. SIEVEKING**: Dann müssen wir noch einmal abstimmen.

Dr. ZIMMER (Rheinland-Pfalz): Sonst widersprechen wir uns doch wegen des ersten Satzes.

Präsident **Dr. SIEVEKING**: Deswegen könnten (B) Sie doch, nachdem Sie mit Ihrer Auffassung zunächst nicht durchgedrungen sind, wenigstens die Sache mildern.

von HASSEL (Schleswig-Holstein): Nein! Der erste Satz lautet:

Der Bundesrat sieht sich aus diesen verfassungsrechtlichen Gründen nicht in der Lage, — (C) und das machen wir nicht mit. Das ist auch die bisherige Auffassung der vier Länder gewesen.

Präsident **Dr. SIEVEKING**: Auch wenn Sie diese Auffassung haben, könnten Sie doch versuchen, den negativen Beschluß durch eine Klausel zu mildern.

Dr. ZIMMER (Rheinland-Pfalz): Das könnten wir, das tun wir aber nicht. Das wäre geschieden durch Abschnitt II, aber dazu kommen wir ja nicht mehr.

Präsident **Dr. SIEVEKING**: Dann muß ich noch einmal darüber abstimmen lassen, ob dieser Schlußabsatz eingefügt werden soll. Wer ist für diese Einfügung? — Das ist die Mehrheit. Ich stelle fest, daß der Bundesrat gemäß Artikel 76 Abs. 2 GG beschlossen hat, den Entwurf eines Gesetzes zur Reinhaltung der Bundeswasserstraßen mit der in BR-Drucks. Nr. 325/1/56 gegebenen Begründung abzulehnen.

Ich möchte noch folgendes mitteilen. Der Bundestag wird am 11. Oktober dieses Jahres in Berlin den vom Bundesrat eingebrachten Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Güterkraftverkehrsgesetzes in erster Lesung beraten. Der bisherigen Übung des Bundesrats entspricht es, den Initiativgesetzentwurf des Bundesrats bei der Einbringung im Bundestag durch ein Mitglied des Bundesrats begründen zu lassen. Herr Senator Dr. Klein hat sich dazu bereit erklärt. Ich nehme an, daß der Bundesrat dagegen nichts einzuwenden hat und Herr Senator Dr. Klein beauftragt werden kann. —

Damit ist die heutige Tagesordnung abgewickelt. (D) Ich berufe die nächste Sitzung des Bundesrats ein auf Freitag, den 19. Oktober, 10 Uhr. Die Sitzung ist geschlossen.

(Ende der Sitzung: 16.20 Uhr.)