

# BUNDESRAT

## Bericht über die 301. Sitzung

Bonn, den 11. November 1966

### Tagesordnung:

Ansprache des Präsidenten des Bundesrates 225 A  
Präsident Dr. Lemke . . . . . 225 A  
Niederalt, Bundesminister für Angelegenheiten des Bundesrates und der Länder . . . . . 230 B

Zur Tagesordnung . . . . . 231 B

a) Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bürgerlichen Gesetzbuches (Drucksache 393/66)

b) Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der §§ 556 a, 564 a des Bürgerlichen Gesetzbuches (Drucksache 434/66) . . . 231 C

Frau Dr. Ohnesorge (Schleswig-Holstein) . . . . . 231 D

Dr. Heinsen (Hamburg) . . . . . 232 B

Dr. Heinsen (Hamburg), Berichterstatter 233 B

Beschluß: Der Gesetzentwurf soll in der angenommenen Fassung gemäß Art. 76 Abs. 1 GG beim Deutschen Bundestag eingebracht werden. Der Bundesrat hält das Gesetz in der Fassung des Entwurfs für zustimmungsbedürftig . . 234 B

Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung eines Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Rechnungsjahr 1966 (Nachtragshaushaltsgesetz 1966) (Drucksache 451/66) . . . . . 234 B

Pütz (Nordrhein-Westfalen), Berichterstatter . . . . . 234 C

Dr. Lauritzen (Hessen) . . . . . 235 B

Dr. Heinsen (Hamburg) . . . . . 235 D

Grund, Staatssekretär des Bundesministeriums der Finanzen . . . . . 236 B

Kubel (Niedersachsen) . . . . . 237 C

Beschluß: Billigung einer Stellungnahme; im übrigen keine Einwendungen gemäß Art. 76 Abs. 2 GG . . . . . 238 A

Gesetz zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung (Drucksache 447/66) . . . 238 A

Beschluß: Der Bundesrat hält das Gesetz für zustimmungsbedürftig. Zustimmung gemäß Art. 84 Abs. 1 GG . . . . . 238 A

- Gesetz zur Änderung von Vorschriften auf dem Gebiet der Landbeschaffung (Viertes Änderungsgesetz LBG)** (Drucksache 448/66) 238 B  
 Dr. Altmeier (Rheinland-Pfalz) . . . . . 238 B  
 Dr. Schäfer, Staatssekretär im Bundesministerium des Innern . . . . . 238 D  
**Beschluß:** Zustimmung gemäß Art. 84 Abs. 1 GG . . . . . 239 B
- Gesetz zu dem Abkommen vom 29. April 1965 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Erleichterung von Rettungseinsätzen und Rücktransporten mit Luftfahrzeugen** (Drucksache 449/66) . . . . . 239 C  
**Beschluß:** Zustimmung gemäß Art. 84 Abs. 1, 85 Abs. 1 und 105 Abs. 3 GG . . . 239 C
- Entwurf eines Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten (OWiG)** (Drucksache 420/66) 239 C  
 Dr. Graf (Bremen), Berichterstatter . . . 239 C  
 Dr. Jaeger, Bundesminister der Justiz 241 D  
**Beschluß:** Billigung einer Stellungnahme; im übrigen keine Einwendungen gemäß Art. 76 Abs. 2 GG. Der Bundesrat hält mit der Bundesregierung das Gesetz für zustimmungsbedürftig . . . . . 247 D
- Entwurf eines Gesetzes über den Wechsel von Zuständigkeiten im Recht des Jugendschutzes und der Adoptionsvermittlung** (Drucksache 438/66) . . . . . 248 A  
**Beschluß:** Änderung der Eingangsworte; im übrigen keine Einwendungen gemäß Art. 76 Abs. 2 GG . . . . . 248 A
- Entwurf eines Gesetzes über eine Statistik des Personals, der Dienstbezüge, Vergütungen und Löhne im öffentlichen Dienst** (Drucksache 442/66) . . . . . 248 A  
 Wolters (Rheinland-Pfalz), Berichterstatter . . . . . 248 A  
 Dr. Schäfer, Staatssekretär im Bundesministerium des Innern . . . . . 248 C  
**Beschluß:** Ablehnung des Gesetzentwurfs gemäß Art. 76 Abs. 2 GG . . . . . 249 A
- Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Allgemeinen Kriegsfolgengesetzes** (Drucksache 429/66) . . . . . 249 B  
**Beschluß:** Änderung der Eingangsworte; im übrigen keine Einwendungen gemäß Art. 76 Abs. 2 GG . . . . . 249 B
- Entwurf eines Gesetzes zu dem Vertrag vom 23. August 1965 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Zentralafrikanischen Republik über die Förderung und den gegenseitigen Schutz von Kapitalanlagen** (Drucksache 436/66) . . . . . 249 B  
**Beschluß:** Keine Einwendungen gemäß Art. 76 Abs. 2 GG. Der Bundesrat hält mit der Bundesregierung das Gesetz für zustimmungsbedürftig . . . . . 249 B
- Entwurf eines Programms der EWG für die mittelfristige Wirtschaftspolitik (1966 bis 1970)** (Drucksache 208/66) . . . . . 249 B  
**Beschluß:** Billigung einer Stellungnahme . . . . . 249 D
- Vorschlag der Kommission der EWG für eine erste Richtlinie des Rates zur Koordinierung der die Aufnahme und Ausübung der Direktversicherung (außer Lebensversicherung) betreffenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften (Artikel 57 Abs. 2 EWGV)** (Drucksache 293/66) . . . . . 249 D  
**Beschluß:** Billigung einer Stellungnahme . . . . . 249 D
- Vorschlag der Kommission der EWG für eine Verordnung des Rates über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik** (Drucksache 294/66) . . . . . 249 D  
**Beschluß:** Billigung einer Stellungnahme . . . . . 250 A
- Vorschlag der Kommission der EWG für eine Verordnung des Rates zur Verlängerung der Gültigkeitsdauer der Verordnung Nr. 3/63/EWG vom 24. Januar 1963 betreffend die Handelsbeziehungen zu den Staatshandelsländern in bezug auf bestimmte landwirtschaftliche Erzeugnisse** (Drucksache 331/66) . . . . . 250 B  
**Beschluß:** Billigung einer Stellungnahme . . . . . 250 B
- Vorschlag der Kommission der EWG für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Antragsfrist für die Gewährung von Zuschüssen aus dem Europäischen Ausrichtungsfonds für die Landwirtschaft, Abteilung Ausrichtung, für das Jahr 1967** (Drucksache 428/66) . . . . . 250 B  
**Beschluß:** Billigung einer Stellungnahme . . . . . 250 B

Verordnung Nr. 131/66/EWG des Rates vom 22. September 1966 zur Verlängerung der Geltungsdauer der Verordnung Nr. 142/64/EWG des Rates über die Erstattung bei der Erzeugung von Getreide- und Kartoffelstärke,

Verordnung Nr. 132/66/EWG des Rates vom 22. September 1966 über die Verlängerung der Geltungsdauer der Verordnung Nr. 130/65/EWG des Rates über die Gewährung einer Erstattung bei der Erzeugung für die Grob- und Feingrießsorten aus Mais, die in der Brauerei-Industrie Verwendung finden,

Verordnung Nr. 134/66/EWG des Rates vom 22. September 1966 zur Änderung der Verordnungen Nrn. 45, 46, 116, 129/63/EWG und 59/64/EWG des Rates, soweit diese Bruteier von Hausgeflügel und lebendes Hausgeflügel mit einem Gewicht von höchstens 185 Gramm betreffen (Drucksache 403/66) . . . . . 250 C

Beschluß: Billigung einer Stellungnahme . . . . . 250 C

Zweite Verordnung über die Verlängerung der Verordnung über die Mitwirkung des Bundes bei der Verwaltung der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer (Drucksache 441/66) . . . . . 250 D

Beschluß: Zustimmung gemäß Art. 80 Abs. 2 GG . . . . . 250 D

Gebührenordnung des Bundesamtes für Schiffsvermessung (Drucksache 354/66) . . . 250 D

Beschluß: Zustimmung gemäß Art. 80 Abs. 2 GG nach Maßgabe der angenommenen Änderungen . . . . . 250 D

Dritte Verordnung über das Zusatzprogramm zum Mikrozensus (Drucksache 440/66) . . . . . 250 D

Dr. Schäfer, Staatssekretär im Bundesministerium des Innern . . . . . 250 D

Beschluß: Die Zustimmung gemäß Art. 80 Abs. 2 wird versagt . . . . . 251 D

#### Personalien

- a) Vorschlag für die Ernennung von Mitgliedern für den Verwaltungsrat der Bundesanstalt für den Güterfernverkehr (Drucksache 426/66)
- b) Vorschlag für die Berufung eines Vertreters der Landesregierungen für den Deutschen Aufzugsausschuß (Drucksache 435/66) . . . . . 251 D

Beschluß: Den Vorschlägen gemäß den Drucksachen 426/1/66 und 435/1/66 wird zugestimmt . . . . . 251 D

Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht (Drucksache — V — 10/66) . . . 252 A

Beschluß: Von einer Äußerung und einem Beitritt zu den Verfahren unter I wird abgesehen. Der Bundesrat stimmt dem Schriftsatz unter II zu . . . . . 252 A, C

Nächste Sitzung . . . . . 252 C

## Verzeichnis der Anwesenden

## Vorsitz:

Bundesratspräsident Dr. Lemke  
Ministerpräsident des Landes Schleswig-Holstein

## Schriftführer:

Pütz, Finanzminister (zeitweise)  
Wolters, Minister des Innern und Sozialminister (zeitweise)

## Baden-Württemberg:

Leibfried, Minister für Ernährung, Landwirtschaft, Weinbau und Forsten  
Dr. Haußmann, Justizminister  
Dr. Müller, Finanzminister

## Bayern:

Dr. Heubl, Staatsminister für Bundesangelegenheiten

## Berlin:

Brandt, Regierender Bürgermeister  
Schütz, Senator für Bundesangelegenheiten, Senator für Post- und Fernmeldewesen

## Bremen:

Dehnkamp, Präsident des Senats, Bürgermeister  
Dr. Graf, Senator für Justiz und Verfassung, Senator für kirchliche Angelegenheiten

## Hamburg:

Dr. Heinen, Senator, Bevollmächtigter der Freien und Hansestadt Hamburg beim Bund

## Hessen:

Dr. Lauritzen, Minister der Justiz und für Bundesangelegenheiten

## Niedersachsen:

Kubel, Finanzminister  
Frau Meyer-Sevenich, Minister für Bundesangelegenheiten, für Vertriebene und Flüchtlinge

## Nordrhein-Westfalen:

Pütz, Finanzminister  
Lemmer, Minister für Bundesangelegenheiten  
Grundmann, Arbeits- und Sozialminister

## Rheinland-Pfalz:

Dr. Altmeier, Ministerpräsident und Minister für Wirtschaft und Verkehr  
Wolters, Minister des Innern und Sozialminister  
Dr. Eicher, Minister für Finanzen und Wiederaufbau

## Saarland:

von Lautz, Minister der Justiz

## Schleswig-Holstein:

Dr. Schlegelberger, Stellvertreter des Ministerpräsidenten und Innenminister  
Frau Dr. Ohnesorge, Minister für Arbeit, Soziales und Vertriebene

## Von der Bundesregierung:

Dr. Jaeger, Bundesminister der Justiz  
Niederalt, Bundesminister für Angelegenheiten des Bundesrates und der Länder  
Schmücker, Bundesminister für Wirtschaft und Bundesminister der Finanzen  
Dr. Bülow, Staatssekretär im Bundesministerium der Justiz  
Grund, Staatssekretär des Bundesministeriums der Finanzen  
Dr. Schäfer, Staatssekretär im Bundesministerium des Innern

(A)

(C)

## Stenographischer Bericht

## 301. Sitzung

Bonn, den 11. November 1966

Beginn: 10.02 Uhr

**Präsident Dr. Lemke:** Meine sehr verehrten Damen, meine Herren! Ich eröffne die 301. Sitzung des Bundesrates.

Bei Beginn des neuen Geschäftsjahres, eines voraussichtlich recht ereignisreichen Geschäftsjahres, sei mir gestattet, Ihnen, meine sehr geehrten Herren Kollegen, für meine Wahl zum Präsidenten des Bundesrates zu danken. Ich darf Ihnen versichern, daß ich mich sehr bemühen werde, die Geschäfte dieses Hohen Hauses mit der gebotenen Zurückhaltung, aber auch mit der erforderlichen inneren Anteilnahme zu leiten.

(B)

Sie, Herr Kollege Dr. Altmeier, haben mit der gekonnten Routine langer Erfahrung das verantwortungsvolle Amt geführt. Wir — ich weiß, daß ich hier im Namen aller unserer Kollegen spreche — danken Ihnen für Ihre umsichtige Amtsführung. Bedeutungsvolle Gesetzgebungsvorhaben sind unter Ihrer Präsidentschaft beraten worden. Wenn diese Gesetzgebungsarbeit reibungslos und zügig durchgeführt wurde, so danken wir es nicht zuletzt Ihrer Leitung. Es ist erfreulich, daß sich die von uns allen gewünschte politische Diskussion im Plenum während Ihrer Amtszeit erheblich belebt hat.

Unser Dank gilt ferner den Herren Vizepräsidenten, den Herren Vorsitzenden und Mitgliedern der Ausschüsse, dem Herrn Bundesratsdirektor und seiner Verwaltung. Wenn der Bundesrat seine Arbeitslast überhaupt mit gutem Erfolg bewältigen konnte, dann nur durch die intensive und gründliche Vorarbeit. Dies sei ausdrücklich hervorgehoben.

Ich darf nun Sie, meine sehr geehrten Herren Bundesminister und die Herren Staatssekretäre des Bundes, herzlich begrüßen und meiner Hoffnung Ausdruck geben, daß wir unsere sachliche Zusammenarbeit auch in der Zukunft fortsetzen.

Die Bundesrepublik Deutschland hat in ihrer 17jährigen Geschichte wechselnde Zeiten erlebt. Denken wir an den mühsamen Neubeginn, an die Zeiten der zunächst allmählichen, dann stürmischen

Aufwärtsentwicklung, bis zu dem Zeitpunkt, an dem wir überrascht feststellen konnten, daß der Lebensstandard unseres Volkes zu einem der höchsten in der Welt geworden war. Heute aber stellen wir betroffen fest, daß der Mut des Beginns, die Freude am Erfolg der Sorge gewichen ist, diesen Standard zu erhalten — ja, ich muß leider heute betont hinzufügen — und die Gefahren, die der freiheitlich-demokratischen Grundordnung drohen, abzuwenden. Damit beginnt für uns die Zeit der Prüfung. Sind die Maßstäbe, die einst vor fast 20 Jahren gesetzt wurden, heute überhaupt noch richtig? Entspricht unsere Verfassung, die wir uns im Grundgesetz gegeben haben, der gesellschaftspolitischen Entwicklung und den Erfordernissen der modernen Industriegesellschaft? Sind sie und ihre Handhabung heute noch zeitgemäß und wirksam? (D)

Gestatten Sie mir, mit einigen Worten auf diese Fragen einzugehen, natürlich nur, soweit es sich um die Stellung des Bundesrates und um das Verhältnis der Länder zum Bund handelt.

Das föderative Staatsprinzip ist wegen der weitverbreiteten falschen Vorstellungen darüber heutzutage und hierzulande offenbar nicht sonderlich populär. Man hört häufig fragen, ob es in einer Zeit großräumigen Denkens, in der die Größe und Machtdemonstration der beiden großen Weltmächte neue Dimensionen gesetzt haben, noch zeitgemäß ist, in einem mittelgroßen Staatsgebilde eine föderale Staatsorganisation zu erhalten, zumal möglicherweise im Zuge der EWG ein — übrigens föderaler — Großstaat heranwächst. Diese Fragestellung verkennt, daß der Zug zum Großstaat die Existenzberechtigung der Bundesländer mit ihren bestimmten eigenen staatlichen Zuständigkeiten im Bereich der Administration und der Kultur — einschließlich der Rechtsetzung — keineswegs zu berühren braucht. Denn wie sollte und könnte ihre Existenz etwa der europäischen, politischen oder wirtschaftlichen Integration im Wege stehen? In einem föderalen Staatsaufbau findet ein Ordnungsprinzip langer deutscher Geschichte seinen Ausdruck, das die Vielfalt in der Einheit ermöglicht und das die in der Vielfalt wirkenden Kräfte dem Ganzen nutzbar macht.

(A) In einem solchen organisch gewachsenen — höchstens in seiner starken Ausprägung forcierten — Staatsaufbau haben die Väter des Grundgesetzes mit Recht eine der wesentlichen Garantien der Freiheit des Staatsbürgers gesehen und daher den föderativen Staatsaufbau für unabdingbar erklärt. Dies wird leider immer wieder in der öffentlichen Diskussion geflissentlich übersehen.

Das Verhältnis zwischen Bund und Ländern hat in den vergangenen zwei Jahrzehnten eine gewisse Dynamik erkennen lassen. Das Bonner Grundgesetz brachte uns im Jahre 1949 unter der These „soviel Unitarismus wie nötig, soviel Föderalismus wie möglich“ ein scheinbar ausgewogenes Verhältnis zwischen Bund und Ländern. Wie es im Art. 30 GG heißt, sollte die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben Sache der Länder sein, soweit das Grundgesetz keine andere Regelung ausdrücklich getroffen hat oder zuließ. Zielsetzung war also: Viel Verwaltung, aber wenig Gesetzgebung den Ländern; viel Gesetzgebung, aber wenig Verwaltung dem Bund. Wenn hier wesentliche Verschiebungen eingetreten sind, so geschah dies in erster Linie dadurch, daß sich die Bereiche der auswärtigen Politik und, neu hinzukommend, der Verteidigung in zunächst nicht vorstellbarem Maße ausgedehnt haben. Auf diesen Gebieten hat der Bund Verwaltungsaufgaben. Dadurch verlagerten sich in vielleicht 1949 nicht ganz vorauszusehendem Maße die Gewichte zugunsten des Bundes. Wenn die Länder auch keinen Grund haben, dieser Entwicklung zu zürnen — wobei jedoch niemand daran zweifeln sollte, daß die Kulturpolitik zumindest genauso wichtig ist wie die Verteidigungspolitik und die Pflege der auswärtigen Beziehungen, die ja gerade ihre freie Entfaltung sichern sollen —, so ist doch im öffentlichen Bewußtsein die Vorstellung gewachsen, daß sich zugunsten des Bundes erhebliche Verlagerungen ergeben haben, die den Bund neben seiner Stellung als Gesetzgeber auch als den Hauptträger der Verwaltung erscheinen lassen.

(B) In der Tat gibt es einen sehr realen politischen Zug zum Zentralismus, der bereits zu Änderungen des Grundgesetzes geführt hat; denken Sie nur an die Änderungen der Art. 73 und 87 b GG, die durch die Wiederbewaffnung erforderlich wurden, an Art. 120 a GG, der eine teilweise Zuständigkeit des Bundes auf dem Sektor der Durchführung des Lastenausgleichs begründete, an die Änderung des Art. 74 hinsichtlich des Bereichs der Kernenergie und der entsprechenden Gefahrenabwehr, an Art. 87 d GG im Hinblick auf die Luftverkehrsverwaltung. Sicher war jede einzelne gesetzgeberische Maßnahme, die ich eben aufgezählt habe, sachdienlich. Der Bundesrat hat daher auch alle diese Vorschläge zur Änderung des Grundgesetzes mit der erforderlichen qualifizierten Mehrheit mitbeschlossen. Und auch heute werden Sie, meine Damen und Herren, diese Änderungen nach wie vor für richtig und zweckdienlich halten. Es läßt sich jedoch nicht leugnen, daß der Bund auf Grund dieser Entwicklung recht umfangreiche und weit über das ursprünglich für gegeben

erachtete Maß hinausgehende Verwaltungszuständigkeiten erhalten hat. (C)

Die angedeutete Tendenz ist damit aber noch nicht abgeschlossen. Auf manchem bedeutungsvollen anderen Gebiet klaffen geschriebene Verfassung und Verfassungswirklichkeit so weit auseinander, daß man sich der Erkenntnis, diese Differenzen ausgleichen zu müssen, nicht länger verschließen zu können glaubt; ja, man hat auch eine neue Vokabel zur Lösung dieser Probleme gefunden, nämlich den sogenannten „kooperativen Föderalismus“; ein Schlagwort, das trotz des in ihm enthaltenen Pleonasmus recht eindrucksvoll klingt. Aber dieser Wortschöpfung hätte es indessen nicht bedurft, wenn die Tendenz zum Zentralismus mit den oben aufgezählten Grundgesetzänderungen einen Abschluß gefunden hätte. Die Entwicklung geht aber weiter. Dafür zeugen ja die jüngsten Entwürfe zur Änderung des Grundgesetzes, um die Ausdehnung der Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes in Art. 75 im Bereich des Besoldungsrechts und um die Schaffung einer Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes auf dem Gebiet des öffentlichen Haushalts- und Finanzwesens in Art. 109 GG unter Beschränkung der Haushaltshoheit der Länder zu erreichen.

Darüber hinaus finden wir im Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland, dem sogenannten Troeger-Gutachten, eine Reihe weiterer Vorschläge zur Verlagerung von Zuständigkeiten. Es wird angeregt, Art. 30 GG, also die generelle Länderzuständigkeit einzuschränken und in einem neuen Art. 85 a die Lösung von Gemeinschaftsaufgaben zu regeln. Bei aller Anerkennung, die diese ausgezeichnete Expertenarbeit verdient, sei mir doch ein kritisches Wort gestattet. Ich bin fürwahr kein provinzieller Föderalist, aber wenn ich mir vergegenwärtige, daß unser gesamter Föderalismus auf der Gleichrangigkeit von Bund und Ländern aufgebaut ist — ich sprach auch eben von den gleichrangigen Aufgaben —, daß es sich bei dem Katalog der zukünftigen Gemeinschaftsaufgaben ausnahmslos um bisher den Ländern obliegende Aufgaben handelt, und daß dann im Abs. 3 dieses Entwurfsartikels vorgesehen ist, daß die Bundesregierung die Aufsicht über die Durchführung dieser Gemeinschaftsaufgaben ausübt und — last not least — sogar Bericht von den Ländern verlangen kann, habe ich doch einige Fragen, ob hier nicht eine zentralistische Volte geschlagen worden ist, ob nicht eine Flurbereinigung besser ist, oder ob es nicht genügen würde, wenn eine Kompetenz im Einzelfall auf eine bestimmte Zeitdauer zur Gemeinschaftsaufgabe erklärt werden kann. (D)

Durch nichts läßt sich hinwegdiskutieren, daß nicht nur hinsichtlich der Aufgabenverteilung, sondern auch hinsichtlich der finanziellen Kapazität eine Gewichtsverlagerung stattgefunden hat und voraussichtlich auch in der Zukunft weiterhin stattfinden wird. Dabei denke ich nicht an die geplanten Regelungen der Notstandsverfassung, weil diese Gesetze, die ich für erforderlich halte, nur für Situationen bestimmt sind, die verfassungsrechtliche Ausnahmeregelungen erforderlich ma-

(A) chen, damit die staatlichen Organe zur Erhaltung der Freiheit und zum Wohle der Bevölkerung vorsorgend und verhütend wirken können. Ich denke vielmehr an den Grünen Plan, an Institutionen wie den Deutschen Bildungsrat, an die Koordinierung der Förderungsmaßnahmen zur Durchführung des Bundesjugendplanes, an den Sozialen Wohnungsbau — im Troeger-Gutachten finden Sie noch eine Menge mehr solcher Kooperationsgelegenheiten —; es zeichnen sich also auf weiten Gebieten zusätzliche Verlagerungen ab. Niemand wird es den Ländern verübeln, wenn sie zunächst einmal von der unbedingten Notwendigkeit der dauernden Zentralisierung dieser Maßnahmen überzeugt werden wollen.

Wir dürfen dabei nicht vergessen, daß die Schöpfer des Grundgesetzes, wie ich schon ausführte, die **föderalistische Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern** als staatstragendes Prinzip gewollt haben und daß sich dieses Verfassungsprinzip durchaus bewährt hat. Man denke in diesem Zusammenhang nur an die Kulturpolitik der Länder und die Tätigkeit der Kultusministerkonferenz. Sie sind wahrlich besser, als es ihre Kritiker wahrhaben wollen. Jedenfalls hat es bestimmt zu keiner Zeit stärkere Anstrengungen zum Ausbau unseres Bildungswesens im gesamten Bundesgebiet gegeben, als wir sie heute in den Konferenzen der Kultusminister und — nicht zuletzt — der Ministerpräsidenten erleben. Es ist auch noch nie eine solche Übereinstimmung des Schulwesens in Deutschland erreicht worden wie heute.

(B) Ein Wort sei mir in diesem Zusammenhang noch zu einer anderen recht eigenartigen Entwicklung gestattet. Der Bund hat sich im Laufe der Jahre mehr und mehr auf den verschiedenartigsten Bereichen, und zwar insbesondere auf Gebieten, die weder seiner Gesetzgebungs- noch seiner Verwaltungskompetenz unterlagen, kraft seiner laufend angewachsenen finanziellen Möglichkeiten an der Finanzierung öffentlicher Aufgaben auf verschiedenen Ebenen im Einzelfall beteiligt. Die eigentlichen Aufgabenträger haben ihm hierbei — und ich spreche nicht nur von den finanzschwachen Ländern — ganz erhebliche und nach unserer Verfassung vielleicht gerade noch zu vertretende Einflußmöglichkeiten eingeräumt. Ich brauche hier nur auf die Eingriffe des Bundes in die Haushaltshoheit der Länder durch die sogenannten **Dotationsauflagen**, gegen die sich der Bundesrat bereits häufig ausgesprochen hat, zu verweisen. Hier Abhilfe zu schaffen scheint mir erforderlich. Hier muß das Übel an der Wurzel angepackt werden, nämlich an der mangelhaften Verteilung der Finanzen. Abhilfe im Sinne einer möglichst weitgehenden Kongruenz von Aufgaben- und Ausgabenverantwortung sollte hier eine angemessene, auf die Aufgabenverteilung ausgerichtete Verteilung der finanziellen Mittel sowohl zwischen dem Bund und den Ländern als auch unter den Ländern, mithin eine Reform des vertikalen und des horizontalen Finanzausgleichs schaffen. Das alles führt zu dem Ergebnis, daß auf dem Verwaltungssektor eine erhebliche Kompetenzeinbuße

der Länder eine Aufgabenmehrung des Bundes gegenübersteht. (C)

Berücksichtigt man schließlich noch, in welchem sicherlich auch zunächst nicht voraussehbaren Umfange der Bund auf dem Gebiet der konkurrierenden Gesetzgebung tätig geworden ist und damit in dem Bereich der Legislative die Kompetenz der Länder weitgehend neutralisiert hat, so droht den Ländern bei der offenbar allgemein für notwendig gehaltenen Weiterentwicklung zum — ich möchte sagen: „**zentralisierten Bundesstaat**“ eine Aushöhlung ihrer staatlichen Funktionen, die zu einer allmählichen Umkehrung des Art. 30 GG führen muß. Es wird ja auch schon angeregt, dies durch Grundgesetzänderung zu bestätigen.

Ich meine, daß der Zeitpunkt gekommen ist, in dem sich die Länder und auch der Bund über ihre Stellung im Gesamtstaat neu orientieren müssen. Meine bisherigen Ausführungen haben nicht den Sinn gehabt, Anteilnahme der öffentlichen Meinung für die Länder zu erwerben; sie waren lediglich dazu gedacht, uns allen die Konsequenzen der bisherigen Entwicklung und die Notwendigkeit zur Umorientierung zu verdeutlichen. Es will mir scheinen, daß nunmehr auch verfassungsrechtliche Konsequenzen zu ziehen sind, die die notwendige Ausgewogenheit unter Berücksichtigung der nicht mehr aufzuhaltenden zentralistischen Tendenz für die Zukunft garantieren können.

Wenn ich von einer Neuorientierung zwischen Bund und Ländern spreche, denke ich bei diesem Anlaß vor allem an die **Stellung des Bundesrates**. (D) Die Mitwirkung der Länder in diesem obersten Bundesorgan ist — von den Ländern aus gesehen — eine Regierungsaufgabe. Eine Stärkung der Funktion des Bundesrates wird damit nicht ohne Reflex auf die Regierungstätigkeit der Länder sein und wäre geeignet, manche Spannung in dem Verhältnis Bund — Länder zu mildern und vor allen Dingen die notwendigen Verfassungsänderungen für die Länder erträglich zu machen. Der Bundesrat ist zusammengesetzt aus Vertretern der Regierungen der Länder, also aus Personen verschiedener parteipolitischer Orientierung, die ihrem Land verbunden sind und kraft Amtes gehalten sind, ihre Kraft zum Wohle dieses Landes einzusetzen. Trotz dieser Vielschichtigkeit ist es dem Bundesrat anerkanntermaßen stets gelungen, zu sachdienlichen und in staatspolitischer Sicht produktiven Entscheidungen zu gelangen. Ja, seine Beratungen und Entscheidungen haben vielfach zur Versachlichung und Klärung mancher heißen politischen Diskussion beigetragen. In zahllosen Fällen haben die im Bundesrat vertretenen Länder im Interesse des Ganzen Opfer gebracht und ihre eigenen Interessen hintangestellt. Und wir haben mit Befriedigung vermerkt, daß auch die Bundesregierung einen solchen aus einer reichen Regierungserfahrung wachsenden Sachbeitrag recht gewürdigt hat.

Dieser Vertrauenscredit, den sich der Bundesrat erworben hat, bedarf aber meines Erachtens einer präzisen Honorierung. Alle Gesetzgebungsvorhaben

- (A) des Bundes wirken sich in irgendeiner Form auf die Länder aus. Warum — so frage ich — sollte man sich dann aber nicht entschließen, **alle Bundesgesetze für zustimmungsbedürftig** zu erklären? Nicht nur, daß damit die manchmal leidige Diskussion, ob ein Gesetz der Zustimmung des Bundesrates bedarf oder nicht, entfallen würde; von der Sache her gesehen erscheint es mir aus der Verzahnung der Bundes- und der Länderverwaltung heraus eine nur gerechte Schlußfolgerung, wenn man der Erkenntnis, daß der Bundesrat ein bewährtes Organ ist, nunmehr auch einmal zugunsten des Bundesrates und damit zugunsten der Länder Taten folgen läßt. Dieser Weg scheint mir um so leichter gangbar, als der Bundesrat eben keine Ländervertretung ist, sondern ein neben dem Bundestag und der Bundesregierung stehendes gleichrangiges Bundesorgan. Daß die Länder auf Grund ihrer bereits von Herrn Kollegen Dr. Kiesinger 1962 angesprochenen bundespolitischen Mitverantwortung an der Willensbildung ihres Gesamtstaates in einem Maße teilnehmen möchten, das dem Bundestag vergleichbar ist, sollte von allen Seiten begrüßt werden, zumal auch die Mitglieder des Bundesrates in aller Regel gewählte Vertreter des deutschen Volkes sind. Mir scheint, daß auch die Vertreter der anderen Bundesorgane gegen eine solche Aufwertung der Länder — ich möchte sagen, gegen eine solche gerade jetzt erforderliche Geste des good will — keine Bedenken haben können. Ich könnte mir denken, daß eine solche erweiterte Mitverantwortung des Bundesrates uns die gemeinsamen Bemühungen um eine sachgerechte Finanzreform und um die eben angesprochenen Verfassungsänderungen nur erleichtern würde. Ich sehe nämlich sonst keine rechten Wege.

Die heutige Situation auf dem Gebiet der Gesetzgebung scheint uns fürwahr der Bedeutung des Bundesrates nicht angemessen zu sein. Dem Bundesrat wird es zugemutet, zu den oft recht zahlreichen und häufig sehr umfangreichen Gesetzentwürfen, an denen in den Ressorts der Bundesregierung oft Jahre gearbeitet worden ist, **in kürzester Frist Stellung zu nehmen**. Bei der durchschnittlichen Gesamtdauer der Gesetzgebungsverfahren ist es unverträglich, daß dem Bundesrat nur eine Frist von höchstens drei Wochen bleibt, sich zu dem Gesetzentwurf kritisch zu äußern. In dieser Zeit soll die Verwaltungserfahrung der Länder in den Gesetzentwurf transportiert werden, sollen die Ausschüsse des Bundesrates die Entwürfe gründlich durchberaten, und schließlich müssen die Länderkabinette und alle Mitglieder dieses Hohen Hauses über die Entwürfe befinden. Wenn man sich vergegenwärtigt, wie lange an den Gesetzentwürfen vorher gearbeitet worden ist und danach im Bundestag über die Entwürfe beraten wird, sind diese Fristen eine eklatante Verkennung der Bedeutung des Bundesrates. Trotz aller Hinweise meiner Herren Vorgänger, trotz wiederholter Vorstellungen ist bis zum letzten Jahr nichts geschehen, um hierin dem Bundesrat entgegenzukommen.

Ich werde mich daher nachdrücklich dafür einsetzen, daß der in der letzten Legislaturperiode

nicht mehr verabschiedete Entwurf zur Änderung der Art. 76 und 77 GG unverzüglich, und zwar in der vom Bundesrat für erforderlich gehaltenen Form wieder in das Gesetzgebungsverfahren eingebracht wird.

Ich halte es aber auch für dringend geboten, daß endlich dem **Initiativentwurf des Bundesrates** vom 29. Oktober 1965 über die Wahl der Vertreter der Bundesrepublik zu den Europäischen Versammlungen Rechnung getragen wird, um in Zukunft auch dem Bundesrat die **Möglichkeit zu geben, Mitglieder in das Europäische Parlament zu entsenden**. Denn die Zeit ist nahe, in der die Wirtschaftsgesetzgebung fast ausschließlich durch die EWG und nicht durch nationale Parlamente erfolgt.

Die wirtschaftliche Integration Europas ist erfreulicherweise erheblich fortgeschritten. Die in den Römischen Verträgen vorgesehene Übergangszeit geht mit dem Jahre 1969 zu Ende. Dieses ist der Endtermin für das Inkrafttreten aller in den Verträgen vorgesehenen Vorschriften sowie für die Durchführung aller Maßnahmen, die zur Errichtung des Gemeinsamen Marktes gehören. Dann wird nicht nur für Bundestag und Bundesrat, sondern auch für die Öffentlichkeit deutlich werden, daß bedeutende Souveränitätsrechte im Bereich der Wirtschaft, des Handels und der Landwirtschaft auf die Organe der Europäischen Gemeinschaften übergegangen sind. Wir müssen uns also darauf einstellen, daß wir bei unseren Beratungen in zunehmendem Maße das Argument hören werden, die aufgeworfene Frage sei der Disposition des deutschen Gesetzgebers entzogen. An diese nationale Beschränkung werden wir uns erst gewöhnen müssen, da sie eine wesentliche Einschränkung der Kompetenzen gerade der Bundesorgane bedeutet.

Der Bundesrat hat seinerzeit der Ratifizierung der Römischen Verträge zugestimmt, und wir stehen auch heute noch voll und ganz zu dieser Entscheidung. Wir bejahen nach wie vor die politische und wirtschaftspolitische Zielsetzung dieses Vertragswerks, das inzwischen zu einem Stück unserer politischen Wirklichkeit geworden ist. Der Effekt der **Arbeit der drei Europäischen Gemeinschaften** ist so offenkundig, die Auswirkungen auf Politik und Wirtschaft der Mitgliedstaaten sind so nachhaltig, daß die damit begonnene Einigung Europas nicht mehr gestoppt werden oder gar rückgängig gemacht werden kann.

Die wirtschaftliche Kraft und das Potential der EWG sind äußerst bedeutsam geworden; ihre Anziehungskraft auf andere europäische Länder wächst mehr und mehr. Wir begrüßen diese Entwicklung und sehen — trotz mancher Rückschläge, die zu verzeichnen waren — in den Europäischen Gemeinschaften nach wie vor eine gute Grundlage für den zur Erhaltung der Existenz der europäischen Nationen notwendigen Zusammenschluß Europas.

Für uns als Mitglieder einer der beiden gesetzgebenden Körperschaften des Bundes stellt sich die Frage, wie wir uns angesichts dieser Entwicklung und der zukünftigen Perspektiven verhalten sollen.



(A) In diesem Zusammenhang scheint mir die Tatsache von besonderer Bedeutung zu sein, daß die rechtsetzende Gewalt nach den Römischen Verträgen noch nicht auf das Europäische Parlament übergegangen ist — dieses ist ja immer noch lediglich ein Beratungsgremium und in beschränktem Umfang auch ein Kontrollorgan für die Kommission. Es hat heute nicht einmal das Budgetrecht. Die Haushaltspläne für EWG und EURATOM werden ebenso wie alle wichtigen europäischen Rechtssetzungsakte und politischen Akte von den Ministerräten beschlossen. Die Mitglieder der Räte sind als Regierungsmitglieder zwar den nationalen Parlamenten verantwortlich; es handelt sich hier jedoch nur um eine mittelbare demokratische Verantwortlichkeit.

Bei dieser Sachlage ist es meines Erachtens besonders wichtig, daß sich die gesetzgebenden Körperschaften des Bundes jetzt und noch viel mehr in der Zukunft ihrer Verantwortung auch für das Geschehen in den Ministerräten der Europäischen Gemeinschaften bewußt werden. Nach Art. 2 des Gesetzes zu den Römischen Verträgen besteht zwar die Pflicht für die Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat über die Entwicklungen in den Ministerräten laufend — in bestimmten Fällen sogar vor der Beschlußfassung in den Räten — zu unterrichten. Die Bundesregierung leitet uns auch die Vorlagen zu, die von der Kommission dem Ministerrat zugesandt werden. Zuweilen hören wir im Ausschuß für Fragen der Europäischen Gemeinschaften einen Bericht über wichtige Tagungen der Ministerräte. Ich meine jedoch, daß damit die Vorschriften des eben erwähnten Art. 2 des Gesetzes zu den Römischen Verträgen und auch des Art. 53 GG noch nicht ausgeschöpft sind. Die bisher geübte Zurückhaltung auf diesem Gebiet ist sicher nicht allein der Bundesregierung zuzuschreiben — ich meine, daß auch und gerade wir uns mehr Zeit für die Erörterung solcher Fragen nehmen und wenn nötig die Bundesregierung um Berichte und Informationen bitten sollten. — Ich darf wiederholen: Ein großer Sektor, der bisher zur nationalen Zuständigkeit des Bundestages oder des Bundesrates gehört, geht in die alleinige Zuständigkeit von Brüssel über.

Der Bundesrat sollte dabei in seinen **Stellungnahmen** noch stärker als bisher das Fachwissen und den politischen Willen seiner Mitglieder zur Geltung bringen. Bei allen wichtigen Punkten sollte die Bundesregierung gebeten werden, dem Hause zu berichten, ob sie unsere Vorschläge übernommen hat und, falls sie nicht damit durchgedrungen sein sollte, worauf dieses zurückzuführen war. Ich bin sicher, daß unsere Stellungnahmen auf diese Weise aufgewertet werden würden, während sie heute einfach sang- und klanglos verschwinden.

Wir sollten die Bundesregierung auch ausdrücklich bitten, den Bundesrat unaufgefordert in regelmäßigen Abständen durch Berichte über die Entwicklung auf dem laufenden zu halten. Wie Sie wissen, liegt dem Bundestag z. Z. ein Antrag aller Fraktionen vor, der zum Ziele hat, die Bundesregierung zu ersuchen, dem Bundestag einen schrift-

lichen **Halbjahresbericht über die Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaften** sowie des Europarates und der Westeuropäischen Union vorzulegen. Auch dem Bundesrat müßte an einem solchen regelmäßigen Überblick gelegen sein. Wenn es um politische Fragen wie z. B. die Assoziierung Österreichs, Spaniens, Großbritanniens und der skandinavischen Länder geht, wenn wirtschafts- und handelspolitische Zukunftsperspektiven erörtert werden, dann sollte der Bundesrat von seinem Recht auf Information und Anregung Gebrauch machen.

Ich habe damit versucht darzulegen, daß in der gegenwärtigen Phase der Entwicklung, solange noch kein echtes Europäisches Parlament mit allen parlamentarischen Befugnissen besteht, die gesetzgebenden Körperschaften des Bundes aufgrund ihrer verfassungsmäßigen Verantwortung dem Volke gegenüber in besonderem Maße verpflichtet sind, auf die Beschlüsse und Tendenzen in den Europäischen Gemeinschaften zu achten. Solange das Europäische Parlament noch keine volle Mitwirkung bei der Rechtsetzung der Gemeinschaften zugestanden erhält, ist es **Pflicht der nationalen gesetzgebenden Körperschaften**, durch ihre Meinungsäußerung die Regierungen zu beeinflussen und wenn nötig auch zur Rede zu stellen. Bei der besonderen bundesstaatlichen Struktur der Bundesrepublik kommt hier dem Bundesrat keineswegs eine untergeordnete, sondern wirklich eine vollwertige Rolle zu. Ich denke dabei daran, daß die Entscheidungen von Brüssel häufig unmittelbare oder mittelbare Auswirkungen auf die Lebens- und Wirtschaftsverhältnisse in unseren Ländern haben. Wir sollten die Materie daher nicht allein den Sachverständigen und „Technikern“ überlassen, sondern uns aus doppelter politischer Verantwortung — resultierend aus unserem Amt als Regierungsmitglied eines deutschen Landes und aus unserer Mitgliedschaft in diesem Hohen Hause und seines Gesamtstaates — dieser Fragen annehmen.

Meine Damen und Herren! Eine Anregung, die Wahrnehmung der Aufgaben des Bundesrates zu intensivieren, ja darüber hinaus seine Befugnisse auch auszudehnen, kann aber nur dann überzeugen, wenn der Bundesrat die ihm verfassungsrechtlich bereits zugebilligten Befugnisse zielbewußt wirklich nutzt. Auf diesem Gebiet ist in den letzten Jahren in der Tat manches geschehen, denken wir an die Gesetzesinitiativen des Bundesrates. Auch die politische Diskussion ist im Bundesrat lebhafter geworden und hat dadurch auch in der Öffentlichkeit stärkere Beachtung gefunden. Wir sollten uns bemühen, diese Entwicklung weiter zu fördern.

Der Bundesrat hat sich während der Amtszeit meines Herrn Vorgängers — und dafür schulden wir ihm Dank — eine **neue Geschäftsordnung** gegeben; wobei wir Herrn Kollegen Dr. Z i n n in unseren Dank einbeziehen sollten, weil unter seiner Präsidentschaft und nachdrücklichen Förderung die wesentlichen Vorarbeiten geleistet worden sind. Sie wissen, daß die gegebenen Möglichkeiten, insbesondere das Fragerecht, bisher noch in keiner Weise ausgenutzt wurden. Es liegt nun an uns allen, daß

(A) wir die Möglichkeiten dieser modernen Geschäftsordnung ausschöpfen. Vielleicht läßt sich trotz aller Terminnot auch bei der verantwortlichen Teilnahme an den Sitzungen der Ausschüsse manches verbessern.

Meine Damen und Herren, ich fasse zusammen: Die vor uns liegende Zeit wird dem deutschen Gesetzgeber eine Vielzahl schwerer Probleme zu lösen aufgeben. Das sind zunächst im innenpolitischen Bereich die Fragen, die mit dem Ausgleich der kommenden Bundeshaushalte zusammenhängen; dazu die Anstrengungen um die Erhaltung der Stabilität von Wirtschaft und Währung, wie auch die Fragen der Notstandsgesetzgebung. In anderen Bereichen sind die Probleme nicht weniger drängend; ich darf dazu nur die Stichworte Deutschland-Politik und Ostpolitik, Neuorientierung der Verteidigungskonzeption und Außenpolitik im Spannungsfeld zwischen Washington und Paris nennen. Mit allen diesen Fragen wird sich der Bundesrat im Rahmen seines verfassungsmäßigen Auftrages zu beschäftigen haben. Seine Konstruktion, die das reine parteipolitische Denken zumindest in den Hintergrund drängt, wird es ihm erleichtern, abgewogen und ausgleichend Stellung zu nehmen. Das gilt auch für die Aufgaben, die uns im Bereich der europäischen Gemeinschaften gestellt sind.

Der Bundesrat hat bisher bewiesen, daß er seine Entscheidungen wohl abzuwägen weiß, die Notwendigkeiten des Gesamtstaates mit der eigenen staatlichen Verantwortung für das vielfältige Leben in den deutschen Ländern in Einklang zu bringen, und daß er somit entsprechend seines Verfassungsauftrages der Freiheit des einzelnen, unserer deutschen Nation und dem werdenden Europa dient. So wird es auch in Zukunft sein.

(B) Ich danke Ihnen, meine Damen und Herren, für Ihre Aufmerksamkeit. Herr Bundesminister Niederalt hat um das Wort gebeten.

**Niederalt**, Bundesminister für Angelegenheiten des Bundesrates und der Länder: Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Namens der Bundesregierung möchte ich Ihnen, Herr Ministerpräsident Dr. Lemke, zu dem neuen Amt als Bundesratspräsident die besten Glück- und Segenswünsche für Ihre Arbeit übermitteln. Die Bundesregierung wird wie bisher bemüht sein, in guter sachlicher Zusammenarbeit die gemeinsamen Probleme zu lösen. Sie sind soeben, Herr Präsident, in Ihrer Antrittsrede auf eine Reihe von Problemen eingegangen, die im einzelnen zu besprechen und zu erörtern hier und jetzt wohl nicht möglich ist.

Ich darf aber einige Punkte, die Sie angesprochen haben und die mir besonders wichtig erscheinen, hier schon gleich in Gedanken etwas weiterführen. Sie haben von der Bedeutung des Bundesrates gesprochen wie viele Ihrer Vorgänger, als sie das Amt des Bundesratspräsidenten übernahmen. Sie haben von der Notwendigkeit der **Anerkennung der Arbeit des Bundesrates** in der Öffentlichkeit gesprochen. Meine sehr verehrten Damen und Herren,

ich möchte hier sehr offen meine persönliche Überzeugung sagen. Diese Anerkennung der Bundesratsarbeit wird in der deutschen Öffentlichkeit um so größer sein, je klarer, je mutiger die Entscheidungen des Bundesrates in den hochpolitischen Fragen sein werden. Das müssen wir, glaube ich, als erstes voranstellen.

Ich verkenne nicht, daß gerade mit diesem Problem die **Frage der Fristen** zusammenhängt, die Sie, Herr Bundesratspräsident, soeben auch angesprochen haben. Ich darf daran erinnern, daß der Bundesrat in der vergangenen Legislaturperiode einen diesbezüglichen Initiativentwurf eingebracht hat. Ich darf weiter daran erinnern, daß die Bundesregierung einen — wie mir scheint — sehr guten tragbaren Kompromiß dazu ausgearbeitet hat und diesen Kompromiß positiv und wohlwollend dem Bundestag vorgelegt hat. Leider ist infolge des Ablaufs der Legislaturperiode dieser Initiativentwurf nicht mehr zum Tragen gekommen. Ich darf Ihnen versichern, meine Damen und Herren, daß die Bundesregierung nach wie vor auf dem Boden dieses Kompromisses steht. Ich bin überzeugt, wenn der Initiativentwurf des Bundesrates erneut eingebracht wird, wird die Bundesregierung zu ihrem Wort stehen. Ich glaube, damit ist ein großer Teil der auch nach meiner Meinung berechtigten Klagen des Bundesrates hinfällig geworden.

Sie haben, Herr Präsident, weiter einen Fragenkomplex angeschnitten, der mit der Finanzreform zusammenhängt. Unter anderem haben Sie auch das Problem der **Dotationsauflagen** aufgeworfen. Sie wissen, daß die Bundesregierung insoweit ihren früheren Standpunkt schon längst geändert hat. Es mag sein, daß auch der heutige Standpunkt noch nicht hundertprozentig befriedigend ist, und zwar deshalb, weil das Problem eng mit der Finanzreform zusammenhängt. Da darf ich Ihnen sagen, daß es die Absicht der Bundesregierung ist, diese **Finanzreform** in einer gemeinsamen **Bund-Länder-Kommission** so vorzubereiten, daß der dann von der Bundesregierung vorzulegende Gesetzentwurf keine besonderen Schwierigkeiten mehr enthält. Ich glaube, daß dieser von der Bundesregierung beabsichtigte Weg gut ist und im Interesse der Länder, im Interesse des Bundesrates liegt.

Darüber hinaus, Herr Präsident, haben Sie einige Fragen angeschnitten, deren Lösung nicht im Bereich der Bundesregierung liegt — ich möchte das klar hervorheben —, beispielsweise bei der **Frage der Entsendung der Vertreter der Bundesrepublik in die Europäischen Versammlungen**. Über diese Frage ist schon sehr viel gesprochen worden. Auch hier hat sich die Bundesregierung dem Bundesrat gegenüber sehr positiv und sehr abgeschlossen gezeigt. Sie wissen, der Widerstand besteht drüben im anderen Teil des Hauses, im Bundestag. Ich bin gern bereit — und ich würde es für richtig halten, Herr Präsident —, wenn wir dieses Problem lösen wollen, bei Gesprächen mit dem Bundestag, etwa bei Gesprächen zwischen dem Präsidium des Bundesrates und dem Präsidium des Bundestages, mitzuwirken. Nur so werden wir die Probleme allmählich einer Lösung näherführen, immer von der Vor-

(A) aussetzung ausgehend, meine sehr verehrten Damen und Herren, daß jedes oberste Bundesorgan, ob Bundestag, Bundesrat, Bundesregierung, von Hause aus zu einer im Interesse des Volkes liegenden engen Zusammenarbeit verpflichtet ist. Nur so werden wir diese manchmal recht schwierigen Probleme lösen.

Herr Präsident, Sie treten Ihr Amt als Bundesratspräsident zu einem Zeitpunkt an, da das Bund-Länder-Verhältnis überschattet ist von den Auseinandersetzungen über den **Bundesanteil an der Einkommen- und Körperschaftsteuer**. Ich möchte diese Auseinandersetzungen weiß Gott nicht verniedlichen. Ich weiß genau, daß hinter diesen divergierenden Auffassungen nicht Eigensinnigkeit oder etwas Ähnliches steht, sondern daß dahinter die schwierige politische Frage steckt, wie wir die Prioritäten der staatlichen Aufgaben festsetzen können. Jedermann hier innerhalb der Exekutive weiß, wie schwierig es schon ist, auf ein und derselben Ebene die politischen Prioritäten zu setzen. Um wieviel schwieriger ist es dann, die Frage der Prioritäten der staatlichen Aufgaben zwischen Bund und Ländern zu regeln, wenn sie sich also auf verschiedenen Ebenen — einmal auf der Bundesebene, einmal auf der Landesebene — abspielen. Die Frage kann nicht verniedlicht werden. Ich hoffe nur, daß wir im Zusammenhang mit dem Stabilitätsgesetz, dem der Bundesrat hier dankenswerterweise zugestimmt hat, und der dort vorgesehenen Kommission für eine mittelfristige Finanzplanung der Lösung des ganz, ganz schwierigen Problems der Prioritäten näherkommen werden. Ich sage, die Frage der Auseinandersetzungen über den Bundesanteil sollte nicht verniedlicht werden. Sie sollte aber auf der anderen Seite auch nicht dramatisiert werden. Das möchte ich der ganzen deutschen Öffentlichkeit gesagt haben, und zwar deshalb, weil es nun einmal eine ganz natürliche Interessengegensätzlichkeit zwischen Bund und Ländern gibt. Daß diese natürlichen Interessengegensätze auf dem von der Verfassung, vom Grundgesetz vorgesehenen Weg ausgetragen werden, ist wiederum natürlich. Man sollte deshalb doch nicht, wie es häufig geschieht, manchmal in einer Absicht, die wir alle hier in diesem Raum kennen und die uns nicht wohl will, gleich von „Krieg“ zwischen Bund und Ländern sprechen.

Das, Herr Präsident, wollte ich wenigstens zu den wichtigsten Punkten sagen. Ich wiederhole meine guten Wünsche der Bundesregierung für Sie und bin überzeugt, daß Sie, Herr Präsident Dr. Lemke, bei der Lösung der schwierigen Fragen, die im Laufe Ihrer Amtszeit zwischen Bund und Ländern anfallen werden, Ihr Gutteil beitragen werden.

**Präsident Dr. Lemke:** Ich danke Ihnen und komme jetzt zur Tagesordnung. Die vorläufige Tagesordnung liegt vor. Die Punkte 13

Vorschlag der Kommission der EWG für eine Verordnung des Rates über Beihilfen an Unternehmen des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehrs

und 23

Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Gesetz über die Erhaltung der Gräber der Opfer von Krieg und Gewaltherrschaft (Gräbergesetz) vom 1. Juli 1965 (Gräbergesetz Vwv)

müssen abgesetzt werden, weil die beteiligten Ausschüsse ihre Beratungen noch nicht abgeschlossen haben. Ferner wird Punkt 21

Zweite Verordnung zum Schutze gegen die Maul- und Klauenseuche

abgesetzt und nochmals an den Agrarausschuß und den Finanzausschuß zurückverwiesen.

Anträge oder Wortmeldungen zur Tagesordnung liegen nicht vor. Ich kann daher feststellen, daß die Tagesordnung in dieser Form beschlossen ist.

Punkt 2 der Tagesordnung:

- a) Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bürgerlichen Gesetzbuches (Drucksache 393/66)
- b) Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der §§ 556 a, 564 a des Bürgerlichen Gesetzbuches (Drucksache 434/66).

Berichtersteller ist Herr Senator Dr. Heinsen (Hamburg).

**Dr. Heinsen** (Hamburg): Wir haben uns geeinigt, daß zunächst die Anträge begründet werden.

**Präsident Dr. Lemke:** Dann darf ich Frau Minister Dr. Ohnesorge (Schleswig-Holstein) bitten.

**Frau Dr. Ohnesorge** (Schleswig-Holstein): Herr Präsident, meine Damen und Herren! Es liegt Ihnen mit der Bundesratsdrucksache 393/66 ein Gesetzentwurf vor, der auf eine Initiative des Landes Schleswig-Holstein zurückgeht; ein weitergehender Antrag der Freien und Hansestadt Hamburg ist gefolgt als Drucksache 434/66.

Die schriftliche Begründung der Vorlage macht an sich weitere Erläuterungen überflüssig. Gestatten Sie mir gleichwohl einige zusätzliche Ausführungen zu der vorgeschlagenen Änderung des § 556 a BGB. Diese sogenannte **Sozialklausel** sollte die bei der **Aufhebung der Wohnungszwangswirtschaft** möglichen Härten vermeiden. Sie war seit Anbeginn umstritten. Ihre Anwendung durch die Gerichte hat dann ihre Widersprüchlichkeit aufgezeigt. Trotz ihrer programmatischen Bedeutung wird sie daher nicht nur von den Gerichten, sondern auch im Schrifttum als in ihren Wortlaut zu eng angesehen.

Die derzeitige Fassung des § 556 a Abs. 1 BGB läßt die wiederholt vertretene Auffassung zu, er sei nur eine Ausnahmeregelung für so außergewöhnlich gelagerte Härtefälle des Mieters oder seiner Familie, daß auch unter voller Würdigung der Belange des Vermieters ein Widerspruch gerechtfertigt sei.

(A) Die Tatsache, daß die Situation auf dem jeweiligen Wohnungsteilmarkt keine Möglichkeit zur Beschaffung geeigneten Ersatzwohnraums bietet, bleibt dagegen bei der geltenden Fassung außer Betracht und kann kaum zugunsten des Mieters gewertet werden. Der Gesetzgeber konnte 1960 hoffen, die immer weiter steigende Wohnungsproduktion würde die Verhältnisse wesentlich bessern, und es müsse gekündigten Mietern die Beschaffung einer Ersatzwohnung möglich sein. Trotz der gesteigerten Anstrengungen der Länder bei der Bereitstellung der Mittel zur Förderung des sozialen Wohnungsbaus hat sich diese Hoffnung nur teilweise erfüllt. Ihre Realisierung erscheint auch für die nächste Zukunft nicht voll erreichbar. Vielmehr zeichnet sich in den letzten beiden Jahren verstärkt eine Verminderung der Wohnungsproduktion ab. Die Schwierigkeiten für die kommenden Haushaltsjahre, nennenswerte Mittel aus öffentlichen Haushalten bereitzustellen, sind gestiegen und der Kapitalmarkt liegt danieder.

Die Landesregierung Schleswig-Holstein war bei Formulierung ihres Antrags bestrebt, die von ihr bejahte Kündigungsfreiheit des Vermieters grundsätzlich beizubehalten, hingegen aber die notwendigen sozialen Sicherungen zu verstärken. Die Landesregierung ist der Meinung, daß dies erforderlich ist. Die vorgeschlagene Formulierung soll und wird verhindern, daß sozial intakte Familien wegen Fehlens von Ersatzwohnraum in Obdachlosenunterkünften untergebracht werden müssen, eine Gefahr, die bei der derzeit geltenden Fassung des § 556 a BGB auch unter Berücksichtigung einer möglichen Räumungsfrist keineswegs ausgeschaltet ist.

(B) Durch die vorgesehene Änderung wird mit wachsender Sättigung der Wohnungsteilmärkte die Sozialklausel allmählich gegenstandslos werden, nämlich dann, wenn die Beschaffung von Ersatzwohnraum keine Schwierigkeiten mehr bereitet. Auch diese Tatsache darf als besonders positiv bewertet werden.

Die Landesregierung Schleswig-Holstein ist der Auffassung, daß die Verwirklichung der mit diesem Antrag vorgeschlagenen Gesetzesänderung einen wesentlichen Beitrag zur Realisierung des sozialen Rechtsstaates leisten wird.

**Präsident Dr. Lemke:** Ich danke Ihnen. Das Wort hat Herr Senator Dr. Heinsen (Hamburg), zunächst zur Begründung des Antrags der Freien und Hansestadt Hamburg.

**Dr. Heinsen (Hamburg):** Herr Präsident, meine sehr geehrten Damen und Herren! Ich darf zunächst den Ihnen vorliegenden **Hamburger Antrag** — Drucksache 434/66 — begründen:

Als das Abbaugesetz 1960 vom Gesetzgeber beschlossen wurde, sollte das neue Mietrecht nach Ansicht der Bundesregierung die Voraussetzungen für eine echte Partnerschaft zwischen Mieter und Vermieter schaffen. Bereits damals ist es von vielen

Stimmen, insbesondere auch namhaften Rechtswissenschaftlern, bezweifelt worden, ob das Gesetz in der Lage sei, diesen vom Gesetzgeber beabsichtigten Zweck zu erfüllen. Ich will es mir hier versagen, diese vielen Stimmen zu zitieren — z. B. Roquette, um nur einen zu nennen, und nicht zuletzt auch die Ausführungen, die hier in diesem Hohen Hause gemacht worden sind, z. B. von unserem damaligen Bürgermeister Nevermann. Es genügt festzustellen — wie es meine sehr geehrte Frau Vorrednerin schon gesagt hat —, daß die Erfahrungen in den „weißen Kreisen“ und die Rechtsprechung seitdem die Bedenken, die damals geäußert worden sind, bestätigt haben. Um nur eine Zahl zu nennen: Aus einer im Juni d. J. vom Bundeswohnungsbauminister veröffentlichten Statistik geht hervor, daß allein im Jahre 1965 in den „weißen Kreisen“ etwa 45 000 Räumungsklagen bei den Gerichten anhängig waren und daß in nur etwa 1 1/2 % dieser 45 000 Fälle — tatsächlich nämlich nur, wenn ein echter Notstand vorlag — Gerichte den Widerspruch der Mieter als begründet anerkannt haben. Diese Zahl, glaube ich, ist alarmierend. Sie beweist, daß das Widerspruchsrecht des Mieters nicht, wie beabsichtigt, eine Sozialklausel war, sondern nur als Notstandsklausel gesehen werden kann.

In der Rechtsprechung ist der Gesetzgeber seitdem wiederholt mehr oder minder deutlich aufgefordert worden, hier Abhilfe zu schaffen. Dazu nur ein Zitat aus einem Urteil des Landgerichts Hagen:

Aus dem Wortlaut und dem Sinn der sogenannten Sozialklausel (§ 556 a BGB) ergibt sich eindeutig, daß gewisse soziale Härten — vielleicht sogar die menschlich bedauernswertesten — durch diese Vorschrift nicht gemildert werden sollen. Dieser Rechtszustand kann nicht aufgrund der programmatischen Tendenz durch die Gerichte, sondern allein vom Gesetzgeber geändert werden.

Diesem deutlichen Anruf eines Gerichts sind die Länder Schleswig-Holstein und Hamburg mit den vorliegenden Initiativanträgen gefolgt. Soweit mit diesen Anträgen eine Verstärkung des Widerspruchsrechts des Mieters begehrt wird, befinden wir uns in Übereinstimmung. Hamburg ist jedoch der Auffassung, daß das Verfassungsgebot der Verwirklichung des sozialen Rechtsstaates darüber hinaus noch eine **Einschränkung des Kündigungsrechts des Vermieters** erfordert.

Die Wohnung ist ein Gut besonderer Art. Sie kann nicht mit den übrigen Wirtschaftsgütern verglichen werden. Neben dem Arbeitsplatz bildet die Wohnung einen der existenzbestimmenden Faktoren. Die Wohnung ist die Grundvoraussetzung für ein Familienleben. Aus dieser Erkenntnis heraus besteht daher für einen sozialen Rechtsstaat unserer Meinung nach die Verpflichtung, durch gesetzliche Maßnahmen — entsprechend etwa dem Kündigungsschutz für Arbeitnehmer im Arbeitsrecht — auch den Mietern einen Schutz vor unberechtigten Kündigungen zu gewähren.

- (A) Der Antrag Hamburgs will dies in zweierlei Hinsicht erreichen. Erstens: der Vermieter hat die Kündigung zu begründen, und zweitens: der Vermieter kann nur kündigen, wenn er ein berechtigtes Interesse an der Beendigung des Mietverhältnisses hat.

Was die **Begründungspflicht** betrifft, so würde erst durch sie das Widerspruchsrecht des Mieters voll zur Geltung kommen. Erst wenn der Mieter die Gründe kennt, die den Vermieter bewogen haben, das Mietverhältnis zu beenden, kann er abwägen, wie er sich zu verhalten hat. Die Begründungspflicht stellt für den Vermieter auch keine unzumutbare Belastung dar, weil er schon nach geltendem Recht — § 93 b ZPO — auf Ersuchen des Mieters die Gründe anzugeben hat, wenn er nicht zu den Kosten des Rechtsstreits verurteilt werden will.

Die zweite wesentliche Änderung bezieht sich auf die materielle Wirksamkeit der Kündigung. Kann der Vermieter nur kündigen, wenn er ein berechtigtes Interesse hat, so wird sichergestellt, daß der Mieter bei willkürlichen Kündigungen die Wohnung nicht aufzugeben braucht. Andererseits wird gewährleistet, daß der Vermieter seinerseits berechnete Forderungen durchzusetzen vermag. Durch diesen Änderungsvorschlag wird der Vermieter in seinen Rechten auch nicht unzumutbar eingeschränkt. Der Vermieter kann das geltend machen, was ihm berechtigterweise zusteht. Lediglich die Durchsetzung unberechtigter Forderungen wird verhindert.

- (B) Wir sind der Auffassung, daß diese Beschränkung im Rahmen der Sozialpflichtigkeit des Eigentums liegt. Ich bitte sie daher, dem Antrag Hamburgs auf Änderung des § 564 a BGB zu folgen.

Herr Präsident, mit Ihrer Genehmigung darf ich dann fortfahren als **Berichterstatter des Rechtsausschusses** zu den beiden Anträgen von Schleswig-Holstein und Hamburg. Im Hinblick auf die beiden ausführlichen Begründungen kann ich mich relativ kurz fassen.

Der Rechtsausschuß hat mit großer Mehrheit den beiden Anträgen, soweit sie den § 556 a BGB — also das Widerspruchsrecht des Mieters — betreffen, mit geringfügigen Modifikationen zugestimmt. Die Ihnen vorliegenden Empfehlungen Ziff. 1 bis 3 der Drucksache 393/1/66 bzw. 434/1/66 fassen das Ergebnis dieser Anträge zusammen. Ich brauche dazu nichts weiter zu sagen.

Dagegen hat die Mehrheit des Rechtsausschusses den hamburgischen Antrag auf Änderung des § 564 a BGB abgelehnt, und zwar mit der Begründung, neben einer Erweiterung des Widerspruchsrechts des Mieters erscheine eine Beschränkung des Kündigungsrechts des Vermieters nicht erforderlich.

Über die Stellungnahme zu den vorliegenden beiden Länderanträgen hinaus hat der Rechtsausschuß in eigener Initiative noch einige **Ergänzungsvorschläge** unterbreitet. In einem neuen zweiten Absatz des § 564 a will er den Vermieter verpflichten, den Mieter mit der Kündigung auf die Widerspruchsfrist des § 556 a Abs. 6 hinzuweisen und — wenn der Vermieter das nicht tut — den Mieter berechnen,

den Widerspruch noch im ersten Termin des Räumungsrechtsstreits zu erklären. (C)

In einem neuen § 23 b ZPO soll weiter für Klagen aus Mietverhältnissen über Wohnraum ein ausschließlicher **Gerichtsstand** an dem Ort begründet werden, an dem sich die Mietsache befindet. Damit soll verhindert werden, daß etwa eine Wohnungsbaugesellschaft formularmäßig den Mietern den Sitz der Gesellschaft als Gerichtsstand oktroyiert. Es erscheint zweckmäßig, nur den Richter am Mieterwohnsitz entscheiden zu lassen, weil dieser allein die Umstände des Einzelfalls und insbesondere die Möglichkeiten einer Ersatzbeschaffung von Wohnraum sachgerecht beurteilen kann.

Schließlich wird vorgeschlagen, in einem neuen § 1025 a ZPO Schiedsverträge über Rechtsstreitigkeiten, die den Bestand eines Mietverhältnisses betreffen, auszuschließen, weil sonst die Vorschrift über den ausschließlichen Gerichtsstand — das ist der eben erwähnte Vorschlag des Rechtsausschusses — auf dem Wege über Schiedsgerichtsvereinbarungen umgangen werden kann. Ein Vorbild für diesen Vorschlag des Rechtsausschusses findet sich in § 7 Satz 2 des Mieterschutzgesetzes.

Diese ergänzenden Vorschläge des Rechtsausschusses erscheinen aus sich heraus so verständlich, daß ich glaube, mir alle weiteren Worte ersparen und mich darauf beschränken zu können, Sie zu bitten, diesen Empfehlungen zuzustimmen.

**Präsident Dr. Lemke:** Ich danke dem Herrn Berichterstatter. Wir das Wort dazu noch gewünscht? — Das ist nicht der Fall. (D)

Wir kommen zur Abstimmung. In der vorliegenden Drucksache 393/1/66, 434/1/66 empfehlen der federführende Rechtsausschuß, der Ausschuß für Arbeit und Sozialpolitik und der Ausschuß für Wiederaufbau und Wohnungswesen dem Bundesrat, den Gesetzentwurf gemäß Art. 76 Abs. 1 GG beim Deutschen Bundestag einzubringen, und zwar nach Maßgabe der aus der genannten Drucksache ersichtlichen Änderungen. Weiterhin liegt in der Drucksache 393/2/66, 434/2/66 ein Antrag der Freien Hansestadt Bremen vor.

Zur Abstimmung rufe ich zunächst die Empfehlungen der Ausschüsse in Drucksache 393/1/66, 434/1/66 auf, über die im einzelnen abzustimmen ist.

Ziff. 1! — Das ist die Mehrheit.

Ziff. 2! — Auch das ist die Mehrheit.

Ziff. 3! — Mehrheit!

Unter Ziff. 4 haben sich die Ausschüsse gegen den Antrag der Freien und Hansestadt Hamburg ausgesprochen, der eine Ergänzung des § 564 a des Bürgerlichen Gesetzbuches durch einen Satz 2 und einen Absatz 2 vorsieht. Über diese beiden Änderungen im Antrag der Freien und Hansestadt Hamburg stimmen wir ebenfalls getrennt ab.

Wer entsprechend dem Antrag Hamburgs § 564 a folgenden Satz 2 anfügen will: „Die Kündigung durch den Vermieter bedarf der Angabe von Grün-

(A) den.", den bitte ich um das Handzeichen. — Der Antrag ist abgelehnt.

(Frau Meyer-Sevenich: Niedersachsen enthält sich der Stimme!)

Wer entsprechend dem Antrag Hamburgs § 564 a einen Absatz 2 anfügen will, durch den das freie Kündigungsrecht des Vermieters eingeschränkt werden soll, den bitte ich um das Handzeichen. — Abgelehnt!

(Zuruf: Niedersachsen Enthaltung!)

Ich rufe auf Ziff. 5 und bitte um das Handzeichen. — Mehrheit!

Ziff. 6! — Mehrheit!

Ziff. 7! — Mehrheit!

Ziff. 8! — Mehrheit!

Ziff. 9! — Mehrheit!

Ziff. 10! — Mehrheit!

Nun stimmen wir über den Antrag der Freien Hansestadt Bremen in Drucksache 393/2/66, 434/2/66 ab, nach welchem abweichend von der Empfehlung der Ausschüsse unter Ziff. 11 der Drucksache 393/1/66, 434/1/66 die beiden ersten Sätze nach der Begründung durch eine andere Fassung ersetzt werden sollen. Wer für den diesen Antrag ist, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist abgelehnt.

Wir kommen dann zur Abstimmung über die Empfehlung der Ausschüsse in Drucksache 393/1/66, 434/1/66 Ziff. 11 im ganzen. Wer zustimmt, den bitte ich um ein Handzeichen. — Das ist die Mehrheit.

Wir haben nun darüber abzustimmen, ob der Gesetzentwurf unter Berücksichtigung der soeben beschlossenen Änderungen durch den Bundesrat beim Deutschen Bundestag eingebracht werden soll.

Wird der Einbringung des Gesetzentwurfs zugestimmt? Ich bitte um ein Handzeichen. — Das ist die Mehrheit.

Demnach hat der Bundesrat **beschlossen, den Gesetzentwurf in der soeben angenommenen Fassung mit der Begründung gemäß Art. 76 Abs. 1 GG beim Deutschen Bundestag einzubringen.** Der Bundesrat ist der **Ansicht, daß das Gesetz in der Fassung des Entwurfs seiner Zustimmung bedarf.**

Ich darf Ihr Einverständnis annehmen, daß das Büro des Rechtsausschusses ermächtigt wird, den Gesetzentwurf mit der Begründung nach Maßgabe der soeben gefaßten Beschlüsse zusammenzustellen und erforderliche redaktionelle Änderungen vorzunehmen. — Das ist der Fall.

Punkt 3 der Tagesordnung:

**Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung eines Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Rechnungsjahr 1966 (Nachtragshaushaltsgesetz 1966)** (Drucksache 451/66).

Berichtersteller ist Herr Finanzminister Pütz (Nordrhein-Westfalen). Ich erteile ihm das Wort.

**Pütz** (Nordrhein-Westfalen), Berichterstatter: (C)  
Herr Präsident! Meine sehr verehrten Damen, meine Herren! Nachdem wir uns erst vor zwei Wochen mit dem Bundeshaushalt für 1967 zu befassen hatten, haben wir uns heute mit dem Entwurf des Nachtragshaushaltsgesetzes für 1966 zu beschäftigen. Zur Vorlage dieses Entwurfs sah sich die Bundesregierung veranlaßt, weil sich nach Verabschiedung des Haushaltsgesetzes 1966 die Notwendigkeit ergeben hat, für eine Anzahl von zusätzlichen zwangsläufigen Ausgaben durch entsprechende haushaltsmäßige Bewilligungen Deckung zu schaffen.

Der Nachtragshaushalt sieht im einzelnen folgende Mehrausgaben vor:

- |   |                      |
|---|----------------------|
| a) Leistungen der Kriegsopferfürsorge   | 61,3 Millionen DM    |
| b) Leistungen aus Anlaß des Tarifstreits im Kohlenbergbau   | 28,7 Millionen DM    |
| c) Kriegsopferversorgung  | 300,0 Millionen DM   |
| d) Zuschuß an die knappschaftliche Rentenversicherung   | 100,0 Millionen DM   |
| e) Zuwendungen an die Deutsche Bundesbahn   | 300,0 Millionen DM   |
| f) Wohngeld nach dem Wohngeldgesetz   | 120,0 Millionen DM   |
| g) Leistungen nach dem Kindergeldgesetz   | 150,0 Millionen DM   |
| h) teilweise Erfüllung der Verpflichtungen aus dem deutsch-amerikanischen Devisenausgleichsabkommen | 1000,0 Millionen DM. |

Diese Mehrausgaben belaufen sich auf insgesamt 2,060 Milliarden DM. Das Volumen des Bundeshaushalts 1966 erhöht sich jedoch nur um 1 Milliarde DM, da in Höhe von 1,060 Milliarden DM eine **Minderausgabe** bei Kapitel 60 02 Tit. 300 veranschlagt ist. Diese Minderausgabe wird von der Bundesregierung auf Grund von beschlossenen Bewirtschaftungsmaßnahmen erwartet. Eine Stellungnahme des Finanzausschusses zu diesem Komplex ist z. Z. noch nicht möglich, da ihm nähere Angaben über die einzelnen Minderausgaben noch nicht gemacht worden sind. Die Bundesregierung hat jedoch zugesichert, dies noch vor dem zweiten Durchgang nachzuholen. Eine endgültige Stellungnahme muß daher für den zweiten Durchgang vorbehalten bleiben.

Durch die Teilerfüllung der Verpflichtungen aus dem deutsch-amerikanischen Devisenausgleichsabkommen in Höhe von 1 Milliarde DM steigt der **außerordentliche Haushalt** von 436 Millionen DM auf 1436 Millionen DM an. Dieser Mehrbetrag soll nicht durch Anleihen, sondern durch Geldmarktpapiere aufgebracht werden. Darin liegt zwar kein Widerspruch zu den Beschlüssen des sogenannten „Runden Tisches“, da sich diese auf Anleihen im technischen Sinne beschränken. Der Finanzausschuß befürchtet aber, daß die beabsichtigte Maßnahme auch für den Kapitalmarkt nicht ohne Folgen bleiben, sondern seine Situation nachteilig beeinflussen wird. Hierüber wird noch zu reden sein.



(A) Ich darf mich nunmehr den **Empfehlungen des Finanzausschusses** zuwenden.

Nach den Erläuterungen zu Kapitel 09 02 Tit. 975 beteiligt sich der Bund an den **Leistungen aus Anlaß des Tarifstreits im Kohlenbergbau** mit zwei Dritteln, während die betroffenen Länder das restliche Drittel tragen sollen. Der Finanzausschuß empfiehlt Ihnen hierzu den Hinweis, daß eine verbindliche Einigung über das Ausmaß ihrer Beteiligung noch nicht mit allen Ländern zustande gekommen ist.

Ferner schlägt der Finanzausschuß die Annahme einer Entschließung zu Kapitel 25 02 Tit. 582 vor. Sie werden sich entsinnen, daß sich der Bundesrat bereits bei der Beratung des Bundeshaushalts 1966 für die Aufrechterhaltung der durch die sogenannte Kanzler-Lösung getroffenen **Aufteilung zwischen Bund und Ländern für den Flüchtlingswohnungsbau** eingesetzt hat.

Nach der vom Finanzausschuß nunmehr empfohlenen Entschließung, die sich mit einer Entschließung des Ausschusses für Wiederaufbau und Wohnungswesen deckt, soll nur mit Rücksicht auf die noch zwischen Bund und Ländern schwebenden Verhandlungen von einer Erhöhung der Bindungsermächtigung bei Kapitel 25 02 Tit. 582 abgesehen werden. Dies soll jedoch keine Aufgabe der bisherigen Rechtsauffassung sein; die Frage soll vielmehr zu gegebener Zeit wieder aufgegriffen werden.

Abschließend darf ich Sie, meine Damen und Herren, bitten, den Vorschlägen des Finanzausschusses zuzustimmen und im übrigen gegen den vorliegenden Gesetzentwurf keine Einwendungen zu erheben.

(B)

**Präsident Dr. Lemke:** Das Wort hat Herr Staatsminister Dr. Lauritzen, Hessen

**Dr. Lauritzen (Hessen):** Herr Präsident! Meine Damen und Herren! In seiner Antwort auf die Ansprache des Herrn Präsidenten hat Herr Bundesminister Niederalt uns zu klaren und mutigen Entscheidungen aufgefordert. Ich greife diese Anregung auf.

Die **Hessische Landesregierung** kann dem Entwurf des Nachtragshaushalts 1966 nicht zustimmen.

Dieser Nachtragshaushalt ist nur formal ausgeglichen. Tatsächlich enthält er ein **Defizit**. Er berücksichtigt nur einen Teil der bereits bekannten Haushaltsverschlechterungen. Insbesondere sind die für 1966 zu erwartenden Steuermindereinnahmen, die zur Zeit auf 750 Millionen DM geschätzt werden, nicht veranschlagt. Offensichtlich ist die derzeitige Bundesregierung nicht in der Lage, für diese erheblichen Mindereinnahmen eine Deckung vorzuschlagen; sie ist aber auch nicht bereit, das unvermeidbare Defizit der Öffentlichkeit und den Parlamenten gegenüber auszuweisen.

Zum anderen enthält der Entwurf nicht alle für das Jahr 1966 erforderlichen Mehrausgaben, sondern lediglich eine Reihe von Mehrausgaben von besonderem finanziellen Gewicht. Die zum Ausgleich dafür veranschlagte **Minderausgabe** von

1060 Millionen DM ist als Deckung sehr problematisch. Dieser Betrag soll lediglich durch Bewirtschaftungsmaßnahmen eingespart werden. Eine solche „Deckung“ läuft im wesentlichen darauf hinaus, alles, was 1966 nicht gedeckt werden kann, ins Jahr 1967 weiterzuschieben. Erst Ende des Jahres wird sich entscheiden, inwieweit die gesperrten Ansätze endgültig gekürzt werden. Nach einer groben Schätzung sollen rund 75 v. H. der durch die Bewirtschaftungsmaßnahmen gesperrten Mittel nur nach 1967 verlagert werden. Der Überhang von rund  $\frac{3}{4}$  Milliarden DM wird das Haushaltsjahr 1967 zusätzlich belasten, soweit man nicht beim Vollzug des Haushalts 1967 gleichfalls wieder einen erheblichen Betrag in das nächste Rechnungsjahr verschiebt. Diese Konsequenzen für den Haushalt 1967 müssen klar erkannt werden. Deshalb können wir den Nachtragshaushalt 1966 nur im Zusammenhang mit dem Haushalt 1967 und dem Ergänzungshaushalt 1967 beurteilen. Erst nach der Vorlage des Ergänzungshaushalts 1967 wird man die Haushaltslage 1966/67 und damit den Nachtragshaushalt 1966 abschließend beurteilen können.

Die Bundesregierung lehnt es offensichtlich ab, die im Haushalt gesperrten Ansätze dem Bundesrat und der Öffentlichkeit bekanntzugeben. Damit verletzt sie den Grundsatz der Publizität des Haushalts und nimmt dem Bundesrat die Möglichkeit zu beurteilen, inwieweit aus diesen Sperren Konsequenzen für die Deckung des Bundeshaushalts 1967 gezogen werden können und inwieweit die Länder durch die Einsparung betroffen werden.

(D)

Schließlich kann die **Deckung der Devisenhilfe an die USA** in Höhe von 1 Milliarde DM nicht ohne Auswirkungen auf den Kapitalmarkt bleiben und ist mindestens auf längere Sicht auch nicht konjunkturalneutral. Diese eine Milliarde wird zwar über den Geldmarkt beschafft; diese Inanspruchnahme des Geldmarktes muß aber auf den Kapitalmarkt durchschlagen. Dem Bundesfinanzminister kann nicht der Vorwurf erspart werden, daß er die Partner am „Runden Tisch“ über diese Notwendigkeit nicht rechtzeitig und offen unterrichtet hat. Nach Ansicht der Hessischen Landesregierung muß diese Milliarde dem Bund bei den Kapitalmarktgesprächen voll angelastet werden.

Die Hessische Landesregierung ist deshalb nicht bereit, der Bundesregierung Rückendeckung für nicht bekannte Bewirtschaftungsmaßnahmen und für ein verschleierte Defizit zu gewähren und einem Nachtragshaushalt zuzustimmen, dessen Auswirkungen auf den Bundeshaushalt 1967 nicht übersehen werden können. Hessen wird deshalb den Nachtragshaushalt ablehnen.

**Dr. Heinsen (Hamburg):** Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Für den **Senat der Freien und Hansestadt Hamburg** und die **Niedersächsische Landesregierung** habe ich folgendes zu erklären.

Der von der Bundesregierung vorgelegte Nachtragshaushalt 1966 entspricht nicht dem haushalts-

(A) rechtlichen Gebot der Spezialisierung, und zwar weder in quantitativer noch in qualitativer Hinsicht, da die vorgesehenen Ausgabenkürzungen von 1,06 Milliarden DM nur global veranschlagt worden sind und die Bundesregierung den Ausschüssen des Bundesrates auch die Auskunft über die im einzelnen vorgesehenen Einsparungsmaßnahmen verweigert hat. Der Senat der Freien und Hansestadt Hamburg und die Niedersächsische Landesregierung halten dieses Verfahren der Bundesregierung für eine bedenkliche Einschränkung der Rechte der gesetzgebenden Organe des Bundes. Außerdem hat die Bundesregierung die zu erwartenden Mindereinnahmen des Steueraufkommens in Höhe von rund 750 Millionen DM nicht berücksichtigt, so daß mit einem entsprechenden Haushaltsdefizit gerechnet werden muß.

Der Senat der Freien und Hansestadt Hamburg und die Niedersächsische Landesregierung erwarten von der Bundesregierung, daß sie diese Mängel im weiteren Gesetzgebungsverfahren behebt. Zur Zeit vermögen die beiden Landesregierungen dem Entwurf aus den genannten Gründen nicht zuzustimmen.

**Grund,** Staatssekretär des Bundesministeriums der Finanzen: Herr Präsident! Meine sehr verehrten Damen und Herren! Die bedrohliche Haushaltslage des Bundes wurde bereits bei der Aufstellung des Haushalts 1966 in aller Deutlichkeit sichtbar. Da der Ausgabemehrbedarf den Rahmen einer vertretbaren Steigerung erheblich überschritt, war der Ausgleich des Haushalts mit einem Volumen von 68,9 Milliarden DM nur durch einschneidende Maßnahmen auf der Ausgabeseite möglich. Sie alle kennen das bekannte Haushaltssicherungsgesetz, das diese einschneidenden Maßnahmen auf dem Gesetzeswege ermöglicht hat.

Nach den damals möglichen Erkenntnissen — und darauf lege ich Wert — waren die Ansätze im Haushalt 1966 realistisch veranschlagt. Inzwischen sind jedoch Entwicklungen eingetreten, die die Absicht der Bundesregierung, das Soll und das Ist des Haushalts 1966 in der Waage zu halten, gefährden. Deshalb hat die Bundesregierung in der Kabinettsitzung am 7. September 1966 gezielte Sperrungen in Höhe von 1,1 Milliarden DM beschlossen. Da für die Mehrzahl der zusätzlichen Ausgaben im Rechnungsjahr 1966 eine Deckung durch haushaltsmäßige Bewilligungen geschaffen werden mußte, hat die Bundesregierung am 26. Oktober 1966 den Ihnen vorliegenden Nachtragshaushalt verabschiedet. Zu den Einzelheiten, die der Nachtrag enthält, möchte ich keine Ausführungen machen. Sie haben sie ja aus den Ausführungen des Herrn Berichterstatters entnommen. Ich kann mich deshalb auf folgende kurzen Anmerkungen beschränken.

Die Deckung der im Nachtrag vorgesehenen Sonderzahlung an die Regierung der Vereinigten Staaten erfolgt durch einen **Kredit bei Kapitalansammelstellen** in Höhe von 1000 Millionen DM im außerordentlichen Haushalt. Gerade zu diesem Punkt ist

von den Vertretern einiger Regierungen Kritik geübt worden. Ich glaube, sie ist nicht berechtigt. Die Verpflichtungen aus dem laufenden Devisenabkommen sind in ihrer Höhe letztlich erst nach dem Besuch des Herrn Bundeskanzlers in Washington sichtbar geworden. Sie wissen, daß sofort danach alle Möglichkeiten ausgeschöpft worden sind, entsprechend den Erklärungen aller Parteien auch im Bundestag, laufende Verpflichtungen zu erfüllen, dies in die Wirklichkeit umzusetzen. Der **Nachtrag 1966** macht den Anfang damit. Er ist in der Tat — da stimme ich einigen der Herren Vorredner zu — in diesem Punkt nur in Zusammenhang mit dem **Ergänzungshaushalt 1967** zu sehen, in dem die restliche Abwicklung der bestehenden Geldverpflichtungen aus dem laufenden USA-Devisenausgleichsabkommen enthalten ist. Dieser Ergänzungshaushalt ist, wie ich annehme, inzwischen dem Bundesrat zugestellt worden — jedenfalls sollte das gestern geschehen — und wird demnächst diesem Hause zur Beratung vorgelegt werden.

In diesem Zusammenhang darf man nicht nur die 1000 Millionen DM im Nachtrag 1966 sehen; darüber hinaus gedenkt die Bundesregierung auch noch im Laufe des Jahres 1966 einen weiteren Teilbetrag in Höhe von 800 Millionen DM dadurch abzudecken, daß die Nachkriegswirtschaftshilfe im Vorwege gegenüber den USA getilgt wird.

Der weitere Mehrbedarf von 1060 Millionen DM wird durch Ausbringung einer **globalen Minderausgabe** von 1060 Millionen DM bei Einzelplan 60 gedeckt. Auch hier ist, wie ich gehört habe, Kritik geübt worden. Sicherlich wäre es richtiger gewesen, die Minderausgaben bei den verschiedenen Einzelplänen klar zum Ausdruck zu bringen; insofern stimme ich mit Ihnen überein. Leider mußte aber die Bundesregierung zu dem Ergebnis kommen, daß diesem Erfordernis aus den verschiedensten Gründen nicht Genüge getan werden konnte. 1060 Millionen DM sind immerhin eine recht erhebliche Summe, und diese in der relativ kurzen Zeit noch zu erwirtschaften ist keineswegs einfach. Es steht im Augenblick noch nicht fest und wird sich erst beim Vollzug des Haushalts 1966 erweisen, bei welchen Ressorts und in welcher Höhe diese globale Minderausgabe letztlich erwirtschaftet werden kann. Eine Vielzahl von Ressorts ist davon betroffen. Der Berichterstatter Ihres Hauses hat auf die Zusage verwiesen, die meine Herren im Finanzausschuß des Bundesrates gemacht haben, daß Sie spätestens im zweiten Durchgang mitgeteilt bekommen, wo und in welcher Höhe nun diese globale Minderausgabe im einzelnen erwirtschaftet worden ist.

Die sich durch die Veranschlagung der Sonderzahlung an die USA — wenn ich das noch nachholen darf — ergebende Ausweitung des Haushalts um 1 Milliarde DM erscheint vertretbar, weil die Ausgleichsleistungen in das Ausland fließen und damit auf die Nachfrage im Inland keine nachteiligen Wirkungen ausüben.

Ich komme zu einem weiteren Punkt, der hier Anlaß zur Kritik gegeben hat. Hinsichtlich der hin-



(A) ter den Erwartungen zurückbleibenden Steuereinnahmen ist in der Tat nicht auszuschließen, daß trotz des Nachtragshaushalts das Jahr 1966 nicht voll ausgeglichen abschließt. Aber die Höhe der Mindereinnahmen steht noch keineswegs fest. Sie wird im wesentlichen von den Einnahmen des steuerstarken Monats Dezember abhängen. Erst dann wird sich endgültig übersehen lassen, ob der Haushalt 1966 einschließlich des Nachtragshaushalts mit oder ohne Defizit ausgeglichen werden kann. In derselben Situation sind, glaube ich, alle Länder. Bisher habe ich nicht gehört, daß eines der Länder, der Kritik folgend, die ich hier gehört habe, etwa schon einen Nachtrag eingebracht hätte, der dieser Tatsache im Vorwege Rechnung trägt.

(Zuruf.)

— Ich habe es bisher nicht gehört. Es würde mich freuen, wen ich darüber noch eine Mitteilung bekäme, bei welchem Land das der Fall ist, und in welcher Weise und in welcher Höhe diese Mindereinnahme, die in derselben Größenordnung auch die Länder trifft, gedeckt werden soll.

Durch straffe Bewirtschaftung der Betriebsmittel für die letzten beiden Monate des Rechnungsjahres hoffe ich jedoch, das etwaige Defizit im Bundeshaushalt 1966 möglichst klein zu halten. Daß das nicht einfach sein wird, brauche ich hier nicht zu erläutern. Mein Haus ist jedenfalls bemüht, schon bei der Zuteilung der Betriebsmittelanforderung sicherzustellen, daß hier das angestrebte Ziel in etwa erreicht wird.

(B)

Die **Kassenlage des Bundes** hat sich 1966 gegenüber dem Vorjahr wesentlich verschlechtert; das möchte ich ausdrücklich hervorheben. Das ist eine Folge des stärkeren Abflusses von Haushaltsmitteln gegenüber dem zeitanteiligen Soll und der erst im Rechnungsjahr 1967 möglichen haushaltmäßigen Abdeckung des Restfehlbetrages aus dem Jahre 1965 in Höhe von 528 Millionen DM. Schon Ende dieses Jahres wird der Bund den Betriebsmittelkredit bei der Bundesbank von 3 Milliarden DM nahezu voll in Anspruch nehmen müssen.

Auf die Bemerkungen des Finanzausschusses des Bundesrates zum Nachtragshaushalt 1966 möchte ich nur ganz kurz eingehen. Bei der Fassung der Erläuterung zu dem Ansatz für **Leistungen des Bundes aus Anlaß des Tarifstreits im Kohlenbergbau** gehen selbstverständlich auch wir davon aus, daß die Einigung mit den beteiligten Ländern in nächster Zeit herbeigeführt werden kann.

Zur Frage der Erhöhung der Bindungsermächtigung im Einzelplan 25 des Bundeshaushalts hat die Bundesregierung ihre Auffassung bereits beim ersten Durchgang des Bundeshaushaltsplans 1966 eingehend dargelegt. Sie ist der Meinung, daß dem Ergebnis der noch schwebenden Verhandlungen nicht vorgegriffen werden sollte.

Zum Schluß bleibt mir noch Dank zu sagen für die verständnisvolle Haltung des Hohen Hauses zu dem Nachtragshaushalt 1966 im formalen Ablauf.

Die Bundesregierung begrüßt es sehr, daß das Hohe Haus den Nachtrag 1966 abweichend von der nach der Verfassung vorgesehenen Frist innerhalb von zwei Wochen passieren läßt. Dadurch wird es der Bundesregierung möglich, den Nachtragshaushalt 1966 noch im November in den Bundestag einzubringen. Dafür möchte ich Ihnen ganz besonders danken.

(C)

**Präsident Dr. Lemke:** Herr Minister Kubell

**Kubel** (Niedersachsen): Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Ich möchte dem, was Herr Senator Dr. Heinsen für unsere beiden Regierungen erklärt hat, nichts hinzufügen. Ich habe mich nur zu Wort gemeldet, um Herrn Staatssekretär Grund in zwei Punkten kurz zu antworten. Das bedeutet nicht, daß ich nicht auch zu den anderen Punkten etwas sagen könnte. Aber das scheint mir in diesem Augenblick nicht so wichtig zu sein.

Zunächst einmal zu Ihrer und zur allgemeinen Information: Das Land Niedersachsen hat, als es im Mai dieses Jahres erkennen mußte, daß die vorgesehene Deckung nicht ausreichte, um den Haushalt durchzuführen, beschlossen, von der Ermächtigung, die der Haushaltsplan darstellt, insoweit Gebrauch zu machen, daß gezielt 110 Millionen DM offenblieben. Wir haben deswegen keinen Nachtragshaushalt eingebracht, sondern wir haben diese Maßnahme in allen Details mit den zuständigen parlamentarischen Gremien verabredet, ohne sie dabei an der Mitverantwortung zu beteiligen. Ich glaube, daß das ein brauchbarer Weg war, der eine verantwortungsbewußte Rücksichtnahme auf nun erkennbare Entwicklungen zeigte.

(D)

Herr Staatssekretär Grund, wir müssen allmählich von der Sorge abkommen, daß irgendwelche Haushaltsmaßnahmen eine zusätzliche unerträgliche Nachfrage gegenüber der deutschen Wirtschaft zur Folge haben könnten. Ich weiß nicht, ob es eine Beruhigung sein sollte, daß Sie sagten, diese eine Milliarde DM für Amerika, über deren Notwendigkeit wir ja nicht diskutieren, sei deshalb nicht so gefährlich, weil sie ins Ausland gehe. Aus unserer regionalen Sicht stehen wir zweifellos kurz vor dem Moment, in dem wir uns jenen Teil des neutralen Gesetzentwurfs zur Stabilität unserer Wirtschaft anzusehen haben, der die Möglichkeit gibt, unsere Wirtschaft durch öffentliche Aufträge anzukurbeln.

**Präsident Dr. Lemke:** Die Empfehlungen der Ausschüsse liegen in Drucksache 451/1/66 vor. Ich lasse zunächst über die Empfehlungen unter I dieser Drucksache abstimmen, und zwar getrennt über Ziff. 1 und Ziff. 2 ohne den Schlußsatz — daraus machen wir eine neue Ziff. 3.

Wer der Ziff. 1 zustimmt, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist die Mehrheit.

Ziff. 2! — Auch das ist die Mehrheit.

Dann stimmen wir über Ziff. 3 ab. Das ist also der letzte Satz der Ziff. 2: „Im übrigen werden ge-

(A) gen den Gesetzentwurf keine Einwendungen erheben.“ — Das ist die Mehrheit.

(Zuruf)

— Hessen stimmt dagegen.

Danach hat der Bundesrat die soeben angenommene **Stellungnahme** gemäß Art. 76 Abs. 2 GG beschlossen. **Im übrigen** erhebt er gegen den Entwurf eines Nachtragshaushaltsgesetzes 1966 **keine Einwendungen**.

Punkt 4 der Tagesordnung:

**Gesetz zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung** (Drucksache 447/66).

Bedenken gegen das Gesetz mit dem Ziel eines Antrages nach Art. 77 Abs. 2 GG werden sowohl vom federführenden Ausschuß für Innere Angelegenheiten als auch vom Rechtsausschuß nicht erhoben.

Die Ausschüsse sind jedoch der **Auffassung**, daß das Gesetz entgegen der Fassung der Eingangsworte der **Zustimmung des Bundesrates** bedarf, weil es ein vom Bundesrat für zustimmungsbedürftig gehaltenes Gesetz ausdrücklich ändert, und empfehlen demgemäß **Zustimmung**.

Wer dafür ist, den bitte ich um ein Handzeichen. — Das ist die Mehrheit.

Danach stelle ich fest, daß der Bundesrat **beschlossen** hat, dem Gesetz gemäß Art. 84 Abs. 1 GG **zuzustimmen**.

(B)

Punkt 5 der Tagesordnung:

**Gesetz zur Änderung von Vorschriften auf dem Gebiet der Landbeschaffung (Viertes Änderungsgesetz LBG)** (Drucksache 448/66).

Der federführende Ausschuß für Innere Angelegenheiten empfiehlt dem Bundesrat, dem Gesetz gemäß Art. 84 Abs. 1 GG **zuzustimmen**.

(Dr. Altmeier: Ich möchte eine Erklärung abgeben!)

— Das Wort hat Herr Ministerpräsident Dr. Altmeier (Rheinland-Pfalz) zu einer Erklärung.

**Dr. Altmeier** (Rheinland-Pfalz): Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Ein alter Bekannter ist mit dieser vierten Novelle zum Landbeschaffungsgesetz wiederum an den Bundesrat gelangt. Wir sollen einer erneuten **Verlängerung der Fristen zur Abwicklung** der noch auf Besatzungsrecht zurückgehenden sogenannten **Altrequisitionen** zustimmen. Das wäre dann die vierte Verlängerung dieser Art, obwohl das ursprüngliche Gesetz vom 23. Februar 1957 die Befristung für die fingierten Besitzeinweisungen auf den 31. Dezember 1958 festgesetzt hatte. Seit jener Zeit sind nunmehr acht Jahre vergangen, und nun sollen wir wiederum die Fristen verlängern.

Wiederholt hat die **Landesregierung von Rheinland-Pfalz**, die durch die Vorlage sehr betroffen ist, an dieser Stelle festgestellt, daß die vorangegange-

nen Verlängerungen sicherlich einen angemessenen Zeitraum gewährt hatten, um entweder eine geordnete Abwicklung der noch anhängigen Fälle zu ermöglichen oder aber eine gesetzliche Neuregelung in alleiniger deutscher Sicht herbeizuführen. Für unsere wiederholte Ablehnung waren stets neben den materiellen Fragen auch rechtspolitische Bedenken gegen eine Verlängerung der noch in der Besatzungszeit getroffenen Requisitionsmaßnahmen maßgebend.

Wir haben es daher sehr begrüßt, daß sich der Bundesrat, unserem Vorschlage folgend, im ersten Durchgang der Vorlage unsere Überlegungen zu eigen gemacht und die Streichung der erneuten Fristverlängerung gefordert hat. Der Deutsche Bundestag hat dem Anliegen des Bundesrates leider nicht entsprochen, nachdem auch schon zuvor in der Begründung die Bundesregierung der Anregung des Bundesrates nicht gefolgt war. Zwar wurde die Verlängerungsfrist von drei Jahren auf zwei Jahre herabgesetzt; aber auch für diese zwei Jahre gilt das von mir Gesagte, zumal das Gesetz auch über die Zweijahresfrist hinaus von Fall zu Fall die Aufrechterhaltung der Besitzeinweisung zuläßt.

Auch das dem Eigentümer in der jetzigen Vorlage eingeräumte Recht, die Enteignung zu beantragen, verbessert in keiner Weise seine Rechtsstellung, weil das Gesetz lediglich vorsieht, daß innerhalb von sechs Monaten über den Antrag als solchen entschieden werden muß. Daran würde sich dann erst das eigentliche Enteignungsverfahren anschließen, das dann wiederum Jahre dauern kann.

Aus alledem sieht sich die Landesregierung von Rheinland-Pfalz veranlaßt, der Vorlage ausdrücklich die Zustimmung zu versagen.

(D)

**Präsident Dr. Lemke:** Das Wort hat Herr Staatssekretär Dr. Schäfer vom Bundesinnenministerium.

**Dr. Schäfer,** Staatssekretär im Bundesministerium des Innern: Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Sosehr ich Verständnis für die Ausführungen des Landes Rheinland-Pfalz habe, sehe ich mich doch veranlaßt, dazu folgendes zu bemerken.

Durch Art. I Nr. 5 und Art. II der Novelle soll die **Frist für die fingierten Besitzeinweisungen** nochmals um zwei Jahre **verlängert** werden, wie Herr Ministerpräsident Dr. Altmeier soeben schon ausführte. Die Besatzungsmächte haben nach Kriegsende zahlreiche Liegenschaften kraft Besatzungsrechts in Anspruch genommen, die sie überwiegend heute noch benutzen. Das Landbeschaffungsgesetz vom 23. Februar 1957 sah vor, daß in diesen Fällen das **Enteignungsverfahren** nach diesem Gesetz nachgeholt werden solle. Bis zum Abschluß des Enteignungsverfahrens wurde eine vorläufige Besitzeinweisung gesetzlich fingiert, die befristet war. Die Abwicklung der Enteignungsverfahren hat aber wesentlich mehr Zeit beansprucht als vorgesehen, so daß die Frist mehrfach verlängert werden mußte. Auch jetzt sind noch etwa 8000 Altrequisitionsfälle nicht abgewickelt. Die Gründe für die Verzögerung sind auf

(A) Seite 5 der Bundestagsdrucksache V/725 unter den Nrn. 1 bis 5 angeführt. Hauptsächlich liegt der Grund für die Verzögerung darin, daß die Betroffenen sich der Enteignung widersetzen — was man ihnen nicht verargen kann — oder sie verzögern, weil die Entschädigung mit steigenden Bodenpreisen ständig wächst und einstweilen eine hohe Nutzungsentschädigung gezahlt werden muß, nämlich 6% des Wertes — mehr, als im allgemeinen an Ertrag anfällt.

Um eine weitere gesetzliche Verlängerung der Frist nach Ablauf der zwei Jahre zu vermeiden, sieht das Gesetz vor, daß in Zukunft — nach dem 31. Dezember 1968 — weitere Verlängerungen der Frist durch die Enteignungsbehörden ausgesprochen werden können. Die Besitzeinweisungen müssen unter allen Umständen aufrechterhalten werden, weil sonst ein Auseinanderklaffen des deutschen Rechts und des Rechts der Verträge eintritt, das in Art. 48 des Zusatzabkommens den Stationierungsstreitkräften den Besitz der requirierten Grundstücke gewährleistet. Der Eigentümer könnte zwar den Räumungstitel eines deutschen Gerichts erwirken; dieser würde aber von den Stationierungsgruppen rechtmäßigerweise nicht beachtet werden. Einen solchen Zustand kann der Gesetzgeber nicht hinnehmen oder entstehen lassen. Insofern kann auch nicht argumentiert werden, daß im Interesse der betroffenen Eigentümer, denen der Besitz an ihren Grundstücken in den meisten Fällen seit nunmehr zwanzig Jahren ohne formelle Enteignung entzogen ist, eine weitere Verlängerung abgelehnt werden müsse.

(B) Wenn nicht der korrespondierende Art. 48 des Zusatzabkommens geändert wird, was nicht möglich ist, nützt die Nichtverlängerung der Besitzeinweisung den betroffenen Eigentümern nicht im geringsten. Im Gegenteil, durch einen Räumungstitel, den ein Eigentümer erwirken, aber nach Art. 48 des Zusatzabkommens doch nicht durchsetzen könnte, würden ihm nur sinnlose Kosten entstehen.

Aus all diesen Gründen erscheint der Bundesregierung der Weg, den die Bundestagsfassung des Gesetzes enthält, als der bessere. Ich darf daher darum bitten, dem Gesetz in seiner jetzigen Fassung die Zustimmung nicht zu verweigern.

**Präsident Dr. Lemke:** Keine weiteren Wortmeldungen. Wir kommen zur Abstimmung.

Der federführende Ausschuß für Innere Angelegenheiten empfiehlt dem Bundesrat, dem Vierten Änderungsgesetz zum Landbeschaffungsgesetz gemäß Art. 84 Abs. 1 GG **zuzustimmen**. Wer dafür ist, den bitte ich um ein Handzeichen. — Das ist die Mehrheit.

(Dr. Altmeier: Ich bitte, unsere Ablehnung zu Protokoll zu nehmen!)

— Ablehnung durch Rheinland-Pfalz!

(von Lautz: Das Saarland schließt sich an!)

— Saarland ebenfalls!

Danach darf ich feststellen, daß der Bundesrat nach der Empfehlung des federführenden Ausschusses **beschlossen** hat.

Punkt 6 der Tagesordnung:

**Gesetz zu dem Abkommen vom 29. April 1965 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Erleichterung von Rettungseinsätzen und Rücktransporten mit Luftfahrzeugen** (Drucksache 449/66).

Der Finanzausschuß schlägt dem Bundesrat vor, dem Gesetz gemäß Art. 84 Abs. 1 Art. 85 Abs. 1 und Art. 105 Abs. 3 GG **zuzustimmen**. — Einwendungen werden dagegen nicht erhoben; der Bundesrat hat demgemäß **beschlossen**.

Punkt 7 der Tagesordnung:

**Entwurf eines Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten (OWiG)** (Drucksache 420/66).

Berichterstatter ist Herr Senator Dr. Graf (Bremen). Ich erteile ihm das Wort.

**Dr. Graf (Bremen),** Berichterstatter: Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Der Entwurf soll das Recht der Ordnungswidrigkeiten, das bisher in dem Gesetz über Ordnungswidrigkeiten vom 25. März 1952 geregelt ist, neu gestalten. Insbesondere soll er die Grundlage dafür schaffen, daß die jetzigen Verkehrsübertretungen und auch leichtere Zuwiderhandlungen gegen andere Vorschriften, z. B. des Steuerrechts und des Lebensmittelrechts, in Ordnungswidrigkeiten umgewandelt werden können. Dies macht eine **Änderung des Bußgeldverfahrens** notwendig. Die geltenden Vorschriften sind nicht beweglich genug, um Zuwiderhandlungen ahnden zu können, die in großer Zahl und oft im Zusammenhang mit Straftaten begangen werden. (D)

Die Grundzüge des Entwurfs sind folgende.

Materiell soll das Ordnungsunrecht wie bisher vom Kriminalunrecht allein danach abgegrenzt werden, ob das Gesetz eine Kriminalstrafe oder eine Geldbuße androht. Eine Regelung für Mischtatbestände ist nicht mehr vorgesehen. Mischtatbestände sollen im Zuge der Bereinigung des Nebenstrafrechts ganz beseitigt werden.

Neu an dem Entwurf ist, daß seine Vorschriften sowohl für Ordnungswidrigkeiten nach Bundesrecht als auch für Ordnungswidrigkeiten nach Landesrecht gelten sollen. Hierdurch soll eine **einheitliche Handhabung des Rechts der Ordnungswidrigkeiten** im gesamten Bundesgebiet sichergestellt werden. Der Entwurf geht davon aus, daß sich die Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus Art. 74 Nr. 1 GG ergibt.

Allgemeine Vorschriften, so zum Beispiel die Vorschriften über den Irrtum, die Zurechnungsfähigkeit und den Versuch, führt der Entwurf ohne Bezugnahme auf das Strafgesetzbuch abschließend auf. Die Vorschriften über die Teilnahme sind vereinfacht. Da es in Zukunft keine Mindestbußgelddrohungen geben soll, wird auf besonderen Milderungsvorschriften verzichtet. Der Rechtsvereinheitlichung dient die Vorschrift, nach der bei fahrlässigem Han-

(A) deln das Höchstmaß der Geldbuße für alle in Betracht kommenden Vorschriften nach einem einheitlichen Maßstab bestimmt wird. Die Verjährungsfristen werden einheitlich nach der Höhe der Bußgeldandrohung bemessen.

Im **verfahrensrechtlichen Teil** hält der Entwurf daran fest, daß für die Verfolgung und Abhandlung von Ordnungswidrigkeiten grundsätzlich die Verwaltungsbehörden zuständig sind. Sie erlassen die Bußgeldbescheide. Über den Einspruch gegen diese Bescheide entscheidet das Amtsgericht. Die Staatsanwaltschaft ist dann alleinige Verfolgungsbehörde. In bestimmten Ausnahmefällen sollen aber künftig die Staatsanwaltschaft und das Gericht auch von vornherein zuständig sein. Der Staatsanwaltschaft wird die Befugnis eingeräumt, die Verfolgung der Ordnungswidrigkeit bis zum Erlaß des Bußgeldbescheides zu übernehmen, wenn sie bereits im Rahmen der Strafverfolgung mit der Sache befaßt war oder wenn sie eine Straftat verfolgt, die mit der Ordnungswidrigkeit zusammenhängt.

Im übrigen sollen nach dem Entwurf für das Bußgeldverfahren grundsätzlich die Vorschriften der allgemeinen Gesetze über das Strafverfahren, namentlich der Strafprozeßordnung, des Gerichtsverfassungsgesetzes und des Jugendgerichtsgesetzes, sinngemäß Anwendung finden. Gewisse Abweichungen ergeben sich aus der Eigenart des Verfahrens; so soll z. B. die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten im pflichtgemäßem Ermessen der Verfolgungsbehörden liegen. Es soll also nicht das Legalitätsprinzip, sondern das Opportunitätsprinzip gelten.

(B) Der Entwurf ermöglicht einen beweglichen **Übergang zum Strafverfahren**, wenn sich im Bußgeldverfahren ergibt, daß die Tat eine Straftat ist. Umgekehrt kann die Tat im Strafverfahren auch als Ordnungswidrigkeit abgeurteilt werden, wenn sich herausstellt, daß der Täter nur eine Ordnungswidrigkeit begangen hat. Der Entwurf bestimmt deshalb, daß das Gericht in Bußgeldverfahren an die Beurteilung der Tat als Ordnungswidrigkeit nicht gebunden ist. Es kann vielmehr auch auf Grund eines Strafgesetzes entscheiden, muß aber zuvor den Betroffenen auf die Veränderung des rechtlichen Gesichtspunktes hinweisen. Mit diesem Hinweis geht das Bußgeldverfahren in das Strafverfahren über. Umgekehrt wird für das Strafverfahren bestimmt, daß das Gericht die in der Anklage bezeichnete Tat zugleich unter dem rechtlichen Gesichtspunkt einer Ordnungswidrigkeit beurteilt. Hält das Gericht auf Grund der Hauptverhandlung nur eine Ordnungswidrigkeit für erwiesen, so soll es lediglich auf Geldbuße erkennen können. Die neue Verfahrensordnung berücksichtigt ferner, daß Ordnungswidrigkeiten und Straftaten unter Umständen auch in einem einzigen Verfahren verfolgt werden können.

Für das in der Praxis wichtige Gebiet der **gebührenpflichtigen Verwarnung** ist hervorzuheben, daß der Entwurf den Anwendungsbereich des Verwarungsverfahrens erweitert, eines Verfahrens, in dem geringfügige Ordnungswidrigkeiten möglichst

rasch und ohne großen Aufwand abschließend geahndet werden. Künftig soll in Verbindung mit einer mündlichen oder schriftlichen Verwarnung ein „Verwarnungsgeld“ bis zu 20 DM erhoben werden können. Nach geltendem Recht liegt die Höchstgrenze bei 5 DM. Damit soll eine größere Anzahl derartiger Fälle erfaßt werden. Soviel zu den Grundzügen des Entwurfs.

Die **Beratung des Entwurfs in den Ausschüssen des Bundesrates** hat zu folgenden Ergebnissen geführt. Der federführende Rechtsausschuß ist der Konzeption des Entwurfs im wesentlichen gefolgt. Er hat die Gesetzgebungskompetenz des Bundes auch insoweit bejaht, als der Entwurf auch für Ordnungswidrigkeiten nach Landesrecht gelten soll. Im übrigen hat der **Rechtsausschuß einige Vorschläge** gemacht, die auf eine weitere Entlastung der Gerichte und auf eine Vereinfachung des Verfahrens abzielen.

So soll nach einer Empfehlung zu § 68 des Entwurfs die Revision gegen Urteile des Amtsrichters nur dann möglich sein, wenn sie zugelassen wird. Im schriftlichen Verfahren soll die Befugnis des Richters, durch unanfechtbaren Beschluß zu entscheiden, erweitert werden. In Übereinstimmung mit dem Innenausschuß hat der Rechtsausschuß schließlich vorgeschlagen, den § 45 Abs. 2 des Entwurfs dahin zu fassen, daß der Außenbeamte, der ein Verwarnungsgeld erhebt, den Betroffenen auf dem Weg der bargeldlosen Zahlung verweisen kann.

Demgegenüber liegen Empfehlungen anderer Ausschüsse vor, die das **Bußgeldverfahren** umgestalten wollen. Im wesentlichen bezwecken sie, den Verwaltungsbehörden einen größeren Einfluß auf den Verfahrensablauf einzuräumen. So hat der Ausschuß für Verkehr und Post Anträge gestellt, die darauf abzielen, der Verwaltungsbehörde auch vor Gericht den Charakter einer Verfolgungsbehörde zu geben.

Nach einer Empfehlung des Wirtschaftsausschusses zu § 65 soll die Verwaltungsbehörde, die den Bußgeldbescheid erlassen hat, die Möglichkeit erhalten, die Rechte eines Nebenklägers in Anspruch zu nehmen. Empfehlungen zu den §§ 51 und 38 des Entwurfs haben zum Inhalt, die Staatsanwaltschaft bei ihrer Entscheidung, ob sie einer Einstellung des Verfahrens zustimmen will, mehr oder weniger an das Einverständnis der Verwaltungsbehörde zu binden. Alle diese Empfehlungen laufen dem Bestreben des Entwurfs zuwider, im Hinblick auf die Vielzahl der Einzelfälle für einen vereinfachten Verfahrensablauf zu sorgen.

Wegen der Empfehlungen der Ausschüsse und mehrerer vom Rechtsausschuß erklärter Widersprüche im einzelnen darf ich auf die Drucksache 420/1/66 verweisen. Ich bitte Sie namens des Rechtsausschusses, seinen Vorschlägen zu folgen.

Soweit meine Ausführungen als Berichterstatter des Rechtsausschusses.

Gestatten Sie, Herr Präsident, daß ich gleich anschließend als Vertreter des Landes Bremen den **Antrag** begründe, den der **Senat der Freien Hansestadt Bremen** zu dieser Vorlage gestellt hat.

(A) Meine Damen und Herren! Dieser Antrag liegt Ihnen mit der Drucksache 420/2/66 vor. Ich darf auf den Antrag und seine Begründung verweisen. Ich möchte nur auf einige ergänzende Gesichtspunkte hinweisen, die zu dem Antrag geführt haben.

Wir befürchten, daß ohne Ersatzhaft viele Ordnungswidrigkeiten ohne ausreichende Sanktion bleiben. Ich darf Ihnen das an einem kurzen Beispiel aus unserer Erfahrung erläutern. Im letzten Jahr hat die Schulbehörde in Bremen 232 Bußgeldbescheide gegen Eltern erlassen, die ihre Kinder nicht zur Schule geschickt haben. Bei diesen Eltern verläuft die Pfändung weitgehend fruchtlos. Andererseits brauchen gerade diese Kinder die Schule dringend. Weil wir in der Lage waren, für den Fall der Uneinbringlichkeit der Geldbuße die Ersatzhaft anzudrohen, wurde nur in der überraschend geringen Zahl von 49 Fällen das Bußgeld in Ersatzhaft umgewandelt; sonst wurde gezahlt. Die drohende Vollstreckung der Ersatzhaft brachte weitere Erfolge. Nur in einem einzigen Fall wurde die Ersatzhaft vollstreckt; spätestens am Tor der Haftanstalt ist das angeblich nicht vorhandene Geld dann doch gezahlt worden. Es ist uns gelungen, die Verletzungen der Schulgesetze in gutem Griff zu halten.

Dieses Beispiel steht für viele andere; denn auch in anderen Bereichen trifft die Verwaltung häufig auf Personen, bei denen die Pfändung fruchtlos verläuft. Ohne Ersatzhaft könnte man an solche Fälle nicht heran. Diese Erfahrungen haben bei unserer Verwaltung in Bremen die Befürchtung aufkommen lassen, die Neuregelung durch die Vorlage, die ja unsere landesrechtliche Regelung außer Kraft setzen soll, werde eine wesentliche Möglichkeit, die Befolgung staatlicher Anordnungen zu erzwingen, beseitigen.

Ein zweiter Gesichtspunkt darf bei der Behandlung dieser Frage nicht unberücksichtigt bleiben. Rechtspolitisch ist der Verzicht auf die Ersatzhaft keine glückliche Entscheidung. Wir bemühen uns um eine Reform des Strafgesetzbuches. Dabei wird angestrebt, Übertretungen aus dem Strafrecht herauszulösen und sie weitgehend zu Ordnungswidrigkeiten zu machen. Zugleich wird das Nebenstrafrecht daraufhin überprüft, ob Straftatbestände nicht in Bußgeldtatbestände umgewandelt werden können, und zwar im Bund wie auch in den Ländern. Die dazu notwendigen Entscheidungen sollten sich nur nach kriminalpolitischen und — soweit Massendelikte betroffen sind — auch nach technischen Gesichtspunkten richten. Aber was geschieht statt dessen? Nehmen Sie die Verletzung der Schulgesetze! Wenn wir diesen Bereich ohne die Ersatzhaft wie bisher im Griff halten wollen, werden wir im Gegensatz zu den vernünftigen Reformtendenzen zu überlegen haben, ob wir aus bisherigen Ordnungswidrigkeiten ohne ausreichenden kriminalpolitischen Anlaß Vergehenstatbestände machen wollen. Oder denken Sie an ein kleines Beispiel aus der Reform des Strafgesetzbuches. Der Mundraub war bisher Übertretung, er ist nach dem Entwurf 1962 ein Vergehen. Das mag kriminalpolitisch

richtig sein; ich will der Frage hier nicht weiter nachgehen. Jedenfalls wäre es ohne die Möglichkeit der Ersatzhaft wenig sinnvoll, den Mundraub zur Ordnungswidrigkeit zu machen, weil Täter, die Mundraub begehen, regelmäßig kein Geld haben. (C)

Oder nehmen wir das Gewerberecht. Es gibt für Gewerbetreibende manche Möglichkeiten, sich pfändungsfrei zu halten. Es wird unter diesem Gesichtspunkt möglicherweise von einer Umwandlung bisheriger Straftaten in Ordnungswidrigkeiten abgesehen werden müssen, weil zu befürchten ist, daß ohne Ersatzhaft sich mancher Täter dem Zugriff des Gesetzes entziehen könnte. Wir befürchten also, daß unsachliche Gesichtspunkte die notwendigen Reformen stören könnten.

Bedenken Sie schließlich auch, wie ein Ordnungswidrigkeitengesetz ohne die Möglichkeit der Ersatzhaft für denjenigen aussieht, der seine Geldbuße bezahlt hat. Er wird nicht verstehen, daß er zahlen mußte und andere nicht belangt werden können. Soll denn die Härte des Gesetzes nur den Zahlungsfähigen und Zahlungswilligen treffen?

Wir halten die Ersatzhaft im Ordnungswidrigkeitenrecht auch nicht für verfassungswidrig. Zwar hat sich das Bundesverfassungsgericht in einer grundsätzlichen Entscheidung über die Bußgeldkompetenz der Verwaltungsbehörden unter anderem deswegen gegen die Verfassungswidrigkeit des damals geprüften Gesetzes ausgesprochen, weil dieses Gesetz die Umwandlung der Geldbuße in Ersatzhaft nicht vorsah. Diese Ausführungen sprechen nach unserer Meinung jedoch nicht gegen die Zulässigkeit der Ersatzhaft. Abgesehen davon, daß es sich hierbei für das Bundesverfassungsgericht nur um einen unter einer Reihe von Gesichtspunkten handelt, dürften die weiteren Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts entscheidend sein, in denen es heißt, den rechtsstaatlichen Erfordernissen sei dadurch Rechnung getragen, daß über den Bußgeldbescheid der Richter entscheiden könne. Die für das Bundesverfassungsgericht entscheidende Mitwirkung des Richters ist auch hier gewährleistet. (D)

Natürlich bedauern wir, daß nach unserem Antrag die klar geschnittene Konzeption des Entwurfs nicht durchgehalten werden kann. Nach unserer Auffassung sprechen aber die Praktikabilität, die rechtspolitischen Überlegungen und schließlich auch die Forderung nach gerechter Regelung für unseren Antrag, zu dem wir um Ihre Zustimmung bitten.

Der Antrag bleibt gestellt, auch wenn der Antrag Bayerns, im § 2 die Worte „und nach Landesrecht“ zu streichen, Erfolg haben sollte. Ich glaube deutlich gemacht zu haben, daß es uns nicht in erster Linie darum geht, uns mit der Ersatzhaft ein Reservat zu erhalten, sondern darum, einen rechtspolitischen Fehler zu vermeiden.

**Präsident Dr. Lemke:** Das Wort hat jetzt Herr Bundesjustizminister Dr. Jaeger.

**Dr. Jaeger,** Bundesminister der Justiz: Herr Präsident! Hohes Haus! Es sind fast einhundert

(A) Jahre her, daß in der Reichstagsitzung vom 22. Februar 1870 in einer recht stürmischen Debatte über den Entwurf eines Reichsstrafgesetzbuches die Frage behandelt wurde, ob es sich empfehle, das sog. „**Polizeistrafrecht**“ — das wir heute als Verwaltungsunrecht oder Ordnungsunrecht bezeichnen — in das Strafgesetzbuch aufzunehmen oder nicht. Die Kommission, die den Entwurf erarbeitet hatte, war nicht dieser Meinung. „Vergeblich“ — so heißt es in den Motiven — „ist von den Rechtsschulen des Mittelalters bis herab zu unserer Zeit . . . der Versuch gemacht worden, die Grenzlinie zwischen dem kriminellen und polizeilich Strafbaren zu finden. Auch in der neuesten Zeit ist es nicht gelungen, jenen, die Juristen in Verzweiflung setzenden Unterschied mit Sicherheit und Gleichmäßigkeit durchzuführen. Wiederholt ist hierbei von angesehenen Rechtslehrern das Anerkenntnis ausgesprochen worden, daß auch die sog. Polizei-Übertretungen ein wirklich strafbares Unrecht darstellen und daher gleich den Verbrechen und Vergehen zu verfolgen und von den Gerichten zu bestrafen seien“.

Diesen Ausführungen, meine Damen und Herren, ist der frühere hannoversche Justizminister und damalige Reichstagsabgeordnete Windthorst mit Entschiedenheit entgegengetreten. Nachdem er zunächst darauf hingewiesen hatte, daß dieselbe Kommission, die eine Trennung zwischen Kriminalrecht und Polizeistrafrecht nicht für möglich halte, die Strafen für die Polizeivergehen gleichwohl in recht vielen Punkten anders gestaltet habe, sagte er weiter:

(B) Ich bin ganz einverstanden mit den Rechtslehrern, die in den Motiven zitiert sind, daß es schwerfallen wird, eine doktrinaire Definition zu geben, wo die Scheidung zwischen beiden liegt, und dennoch haben wir, ich wiederhole es, in diesem Entwurfe und noch viel mehr in den Strafgesetzen, die in den einzelnen deutschen Staaten bestanden, die Aufgabe praktisch gelöst. Es ist eben ein gesetzgeberischer Takt, der da, wo die Grenze zweifelhaft ist, das Richtige zu treffen versteht.

Ein weiterer Widerspruch wurde wie folgt begründet:

Der Strafgrund bei den polizeilichen Übertretungen beruht lediglich auf der Verletzung des positiven Gesetzes . . . Der sittliche Hintergrund, den die Strafe bei den eigentlichen Verbrechen und Vergehen im engeren Sinne hat, nämlich die Sühne für das begangene Verbrechen, die Sühne für die Verletzung des allgemeinen Sittengesetzes, dieser moralische Hintergrund der Sühne fällt bei den polizeilichen Übertretungen völlig weg. Es wird gestraft, weil die Ordnung verletzt ist und die Ordnung aufrechterhalten werden muß.

Die Mehrheit des Reichstags vertrat gleichwohl den Standpunkt des Entwurfs, daß es also nicht möglich sei, das Polizeistrafrecht von dem Kriminalrecht hinreichend genau zu scheiden. So haben in unser Strafgesetzbuch neben den Verbrechen und Vergehen zahlreiche Übertretungstatbestände Eingang

gefunden, so über das Jagdwesen, das Bauwesen, das Fischereiwesen, das Verkehrswesen und anderes mehr. (C)

Schon bald nach der Verabschiedung des Strafgesetzbuchs zeigte es sich, daß sich der Gesetzgeber trotz aller Abgrenzungsschwierigkeiten auf die Dauer der Aufgabe nicht entziehen konnte, das bloße **Ordnungsunrecht** von dem **Kriminalunrecht** zu scheiden. War es dem Strafgesetzbuch noch möglich, fast alle vorhandenen Straftatbestände, auch die wesentlichen des Polizeistrafrechts, zu erfassen, so wandelte sich das Bild schon nach kurzer Zeit. Die Entwicklung vom liberalen Staat des 19. zum Sozialstaat des 20. Jahrhunderts brachte eine Fülle von Verwaltungsgesetzen mit zahlreichen Geboten und Verboten. Sie sind aus der Pflicht des Staates zur Daseinsfürsorge geschaffen und mit Mitteln des Strafrechts abgesichert worden, um die Allgemeinheit und den Einzelnen vor möglichen Schäden und Nachteilen zu schützen. Das sog. Nebenstrafrecht, also das Strafrecht außerhalb des Strafgesetzbuchs, hat so im Laufe der Jahre und Jahrzehnte einen früher unvorstellbaren Umfang angenommen. Damit wurde die kriminalpolitische Zielsetzung jeglichen staatlichen Strafens in Frage gestellt.

Dieser Entwicklung hat der Gesetzgeber zunächst auf dem Gebiet des **Wirtschaftsstrafrechts** Rechnung getragen. In den Zeiten der Bewirtschaftung vor, in und nach dem zweiten Weltkrieg sind die Wirtschaftsdelikte gegenüber der sonstigen Kriminalität unverhältnismäßig stark angewachsen. Es erschien unangemessen, solche Delikte auch in harmloseren Fällen mit den Mitteln der Kriminalstrafe zu bekämpfen. Die große Zahl dieser Delikte verlangte außerdem eine einfache Verfahrensbehandlung. Daher ging man dazu über, die Ahndungsbefugnis für leichtere Fälle den Verwaltungsbehörden zu übertragen. Nach verschiedenen Zwischenlösungen führte erstmals das Wirtschaftsstrafgesetz 1949 die Trennung zwischen den kriminellen Wirtschaftsstraftaten und den bloßen Ordnungswidrigkeiten durch. (D)

Mit dem geltenden Gesetz über Ordnungswidrigkeiten aus dem Jahre 1952 hat dann der Bundesgesetzgeber den entscheidenden Schritt getan, um die Flut des Strafrechts einzudämmen, die bereits Hunderte von Gesetzen außerhalb des Strafgesetzbuches überschwemmt hatte. Die Trennung des Ordnungsunrechts vom Kriminalunrecht wird danach — wie es Ludwig Windthorst schon bei der Beratung des Reichsstrafgesetzbuchs gefordert hatte — rein formal durch die gesetzliche Bewertung durchgeführt, nämlich danach, ob der Gesetzgeber als Unrechtsfolge eine Strafe oder Geldbuße androht. Für die nur mit Geldbuße bedrohten Handlungen gilt nicht mehr das Strafgesetzbuch, sondern eine besondere Regelung; die Ahndung dieser Handlungen obliegt den Verwaltungsbehörden, gegen deren Entscheidung die richterliche Nachprüfung verlangt werden kann. Damit war endlich ein Weg gefunden worden, wie ihn die Wissenschaft in der Strafrechtsgeschichte seit langem gefordert hatte, um so das Strafrecht auf die wirklich strafwürdigen Fälle zu beschränken.



(A) Der Gesetzgeber ist inzwischen auf diesem Wege, den das Bundesverfassungsgericht in der Entscheidung Bd. 8 S. 197 ausdrücklich für zulässig angesehen hat, fortgeschritten. An Stelle von Straftatbeständen sind im Laufe der Zeit in etwa 100 Bundesgesetze und zahlreiche Landesgesetze **Bußgeldtatbestände** eingeführt worden. Auf diese Weise ist das kriminelle Strafrecht außerhalb des Strafgesetzbuchs schon erheblich eingeschränkt worden.

Wenn der Ihnen vorliegende Entwurf das geltende Gesetz über Ordnungswidrigkeiten erneuern will, so ist damit nicht beabsichtigt, der aufgezeigten Rechtsentwicklung einen Wendepunkt zu geben. Die Richtung, die das geltende Gesetz über Ordnungswidrigkeiten eingeschlagen hat, um die nicht verwerflichen Verhaltensweisen anders als kriminelle Straftaten zu behandeln, hat sich als richtig, der Weg auch als gangbar erwiesen. Er ist allerdings bisher zu schmal ausgebaut, zu umständlich und ohne Verbindung zu anderen Verfahrenswegen. Er verwehrt so eine einheitliche Behandlung von zusammenhängenden Straftaten und Ordnungswidrigkeiten sowie eine abschließende Erledigung in einem einzigen Verfahren, wenn die rechtliche Beurteilung sich ändert. Der Verfahrensablauf kann gerade dadurch in den weniger schwerwiegenden Grenzfällen unangemessen erschwert sein. Der bisher eingeschlagene Weg muß deshalb jetzt verbreitert und vereinfacht werden mit dem Ziel, das Ordnungsunrecht vollends aus dem Strafrecht auszusondern und das Nebenstrafrecht von vielen Sonderregelungen in einzelnen Gesetzen zu befreien. Besonders dringend ist die **Entkriminalisierung** auf dem Gebiete des Verkehrsrechts, des Steuerrechts und des Lebensmittelrechts. Da auf diesen Gebieten im Falle der Umstellung mit einer außerordentlich hohen Zahl von Verfahren zu rechnen ist, muß das Bußgeldverfahren so einfach und beweglich wie möglich gestaltet werden.

Dieses umfassende Reformprogramm — das durch den dem Hohen Hause inzwischen zugeleiteten Entwurf eines Einführungsgesetzes zu dem neuen Gesetz über Ordnungswidrigkeiten veranschaulicht wird — hat in doppelter Hinsicht **Bedenken** hervorgerufen, die geradezu gegensätzlicher Natur sind: Die einen Stimmen, die in der Öffentlichkeit laut geworden sind, halten es für unangemessen und warnen davor, die jetzigen Verkehrsübertretungen aus den Händen der Strafjustiz zu nehmen, sie wie die Ordnungswidrigkeiten des Wirtschaftsrechts, also als Verwaltungsunrecht, zu bewerten und der Ahndung durch Verwaltungsbehörden zu überlassen. Aus der Sicht des Wirtschafts- und Agrarrechts erscheint dagegen manchen die beabsichtigte Strukturänderung des Verfahrens, die wegen der Behandlung der künftigen Verkehrsordnungswidrigkeiten unumgänglich ist, als ein Rückschritt gegenüber dem geltenden Recht. Es wird gesagt, daß die Annäherung des Bußgeldverfahrens an das Strafverfahren die bisherige klare Abgrenzung zwischen dem Ordnungsrecht und dem eigentlichen Strafrecht verwischen und damit die Ordnungswidrigkeiten in ihrem Wesen verändern würde.

Um beide Bedenken zu widerlegen, schien es mir nützlich, schon eingangs auf die historische Entwick-

lung hinzuweisen. Danach ist es nicht nur unbedenklich, sondern geradezu geboten, die Abscheidung des Ordnungsunrechts in allen Zweigen des Strafrechts durchzuführen. Es würde den Forderungen der Gerechtigkeit widersprechen, wenn für bestimmte Übertretungstatbestände die Strafe, die mit einem ethischen Unwerturteil verbunden ist, angedroht bliebe, während für andere Zuwiderhandlungen, deren Unrechtsgehalt nicht geringer ist, lediglich eine Geldbuße angedroht würde. Gerade weil das bloße Ordnungsunrecht in allen Zweigen des Rechts mit möglichst gleichen Mitteln und auf möglichst gleiche Art und Weise geahndet werden sollte, bleibt andererseits gar nichts anderes übrig, als ein Verfahren zu finden, das der Behandlung des Ordnungsunrechts auf allen Sachgebieten gerecht wird. Dabei gebietet die praktische Vernunft, das Verfahren den Ordnungswidrigkeiten anzupassen, die in größter Zahl zu erwarten sind, nämlich den künftigen Verkehrsordnungswidrigkeiten.

Diese einfachen **Verkehrszu widerhandlungen** werden leider geradezu massenhaft begangen. Das wissen wir nicht nur aus statistischen Zahlen, sondern das erlebt jeder von uns täglich im Straßenverkehr. Allein die Zahl der Verkehrsübertretungen, die derzeit noch von Gerichten abgeurteilt werden, beträgt jährlich annähernd 1,5 Millionen. Noch weit größer ist die Zahl der gebührenpflichtigen Verwarungen, die jährlich auf unseren Straßen ausgesprochen werden; sie beträgt annähernd 7 Millionen. Schon diese Zahlen zeigen, daß wir gezwungen sind, im neuen Gesetz über Ordnungswidrigkeiten einen Weg zu finden, der eine möglichst einfache, schnelle und gleichmäßige Ahndung des Ordnungsunrechts gestattet.

Wenn wir von diesem Grundsatz bei der Neugestaltung des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten ganz allgemein ausgehen, also es auch der Behandlung des **sonstigen Ordnungsrechts** in anderen Zweigen des Verwaltungsrechts zugrunde legen wollen, so ist dies sicher kein Nachteil, sondern ein Vorteil. Die Ahndung jedes ordnungswidrigen Verhaltens ist nicht darauf ausgerichtet, die Tat des Betroffenen zu sühnen, weil er Unrecht auf sich geladen hat, sondern darauf, die Ordnung durchzusetzen, die vorwerfbar verletzt ist. Dadurch unterscheidet sich gerade das Ordnungsunrecht vom Strafrecht. Es ist danach nicht notwendig, eine Geldbuße erst nach gründlicher Aufklärung der Umstände des Einzelfalles in einem umfassenden Verfahren auszusprechen. Ein summarisches Verfahren, das im Grundgedanken auf dem Einverständnis des Betroffenen beruht, der keine richterliche Entscheidung verlangt, wird deshalb der Ahndung des Ordnungsunrechts am ehesten gerecht. Es erspart dem Betroffenen die Nachteile eines umständlichen Verfahrens, erledigt den Fall rasch und ohne großen Verwaltungsaufwand, und zwar zu einem Zeitpunkt, in dem der Betroffene sein ordnungswidriges Verhalten noch deutlich vor Augen hat. Es läßt schließlich eine möglichst gleichmäßige Erledigung zu, weil die Umstände des Einzelfalles, namentlich die Vermögensverhältnisse bei geringfügigen und gleichartigen

(A) Ordnungswidrigkeiten, vernachlässigt werden können.

Auf dieser Grundkonzeption beruht die Ausgestaltung des Verfahrens vor der Verwaltungsbehörde. Ein wichtiges Kernstück ist dabei die neue Regelung über das **Verwarnungsverfahren**. Bisher kann die Verwaltungsbehörde eine Verwarnung nur schriftlich erteilen und dabei eine Höchstgebühr von 2 Deutsche Mark erheben. Diese Regelung ist zu umständlich und unzureichend. Sie hat zur Folge, daß die Verwaltungsbehörden auch bei geringfügigen Ordnungswidrigkeiten einen förmlichen Bußgeldbescheid erlassen oder das Verfahren nach einer formlosen Verwarnung einstellen müssen. Dabei wird als unvermeidliche Folge in Kauf genommen, daß selbst in geringfügigen Fällen förmliche Verfahren durchzuführen sind und daß in den übrigen Fällen die Verwarnung ohne Erhebung eines Geldbetrages oft nur einen begrenzten Erfolg haben kann, weil dann der notwendige Nachdruck fehlt. Der Entwurf will deshalb in Anlehnung an das Verfahren der gebührenpflichtigen Verwarnung bei Verkehrsübertretungen sowohl eine mündliche als auch eine schriftliche Verwarnung zulassen, und zwar künftig mit einem Verwarnungsgeld, das bis zu 20 DM reichen kann, damit möglichst viele Fälle von untergeordneter Bedeutung rasch und ohne großen Verwaltungsaufwand erledigt werden können.

Die **Befugnis zur Erteilung der Verwarnung** soll nicht nur der Verwaltungsbehörde selbst, sondern auch besonders ermächtigten Beamten des Polizeidienstes — also nicht jedem Polizeibeamten — zustehen. Eine solche Regelung wäre vielleicht bedenklich, wenn die Beamten des Polizeidienstes nach freiem Ermessen darüber befinden könnten, in welcher Höhe sie das Verwarnungsgeld erheben. Eine solche Ausweitung des Ermessens ist jedoch nicht beabsichtigt. Die Außenbeamten sollen vielmehr Weisungen nach Art eines Katalogs erhalten, der näher bestimmt, in welchen Fällen und unter welcher Voraussetzung eine Verwarnung erteilt und in welcher Höhe das Verwarnungsgeld erhoben werden soll. Der Polizeibeamte wird damit nicht zum Richter auf der Straße, wie es gelegentlich in Pressemeldungen hieß. Der Polizeibeamte soll im übrigen auch nicht verpflichtet sein, das Verwarnungsgeld sofort auf der Straße zu kassieren, sondern dem Betroffenen eine Bescheinigung aushändigen können, die ihm sagt, an welche Stelle das Geld einzuzahlen ist, wenn er mit der Verwarnung einverstanden ist. Die näheren Bestimmungen hierüber sollen die Verwaltungsbehörden treffen. Eine starre Regelung im Gesetz empfiehlt sich nicht, weil Verwaltungsvorschriften beweglicher sind und besser den praktischen Erfahrungen angepaßt werden können, die mit der neuen Regelung gemacht werden.

Mit dem neuen Verwarnungsverfahren, das in ähnlicher Weise auch schon in anderen europäischen Ländern bei einfachen Verkehrsübertretungen, aber auch bei Verstößen gegen andere Ordnungsvorschriften angewendet wird, und das, wie uns kürzlich berichtet wurde, demnächst auch in Japan

eingeführt werden soll, wird eine möglichst einfache, gleichmäßige und umfassende Bekämpfung einfacher Zuwiderhandlungen erstrebt. Dabei halte ich gerade den Gesichtspunkt der gleichmäßigen Behandlung aus Gründen der Gerechtigkeit für besonders wichtig. Die geltende Praxis, wonach bei den Verkehrsübertretungen in den verschiedenen Ländern und Städten, ja von mehreren Amtsrichtern desselben Gerichts unterschiedliche Strafen wegen gleichartiger Delikte ausgesprochen werden, ist unbefriedigend und stößt in der Öffentlichkeit auf wenig Verständnis. Eine erzieherische Wirkung ist von Sanktionen, die als ungerecht und unverständlich empfunden werden, kaum zu erwarten.

Eine weitere wesentliche Verfahrensvereinfachung will der Entwurf dadurch erreichen, daß auf die **Beteiligung der Staatsanwaltschaft** im Bußgeldverfahren vor der Verwaltungsbehörde verzichtet werden soll. Nach dem geltenden Recht muß die Verwaltungsbehörde jedem Bußgeldbescheid und jede Einstellungsverfügung der Staatsanwaltschaft zustellen, damit sie prüfen kann, ob die Verwaltungsbehörde nicht etwa Straftaten nur mit den Mitteln des Ordnungsrechts rügt oder sie gar im Ergebnis unverfolgt läßt. Die Staatsanwaltschaft ist also aufgerufen, in jedem Bußgeldverfahren über die Grenze zum Strafrecht zu wachen. Diese Regelung ist von einem Mißtrauen gegenüber den Verwaltungsbehörden getragen, das seine Wurzeln in den Erfahrungen vor 1945 hat, aber heute nicht mehr am Platze ist.

Ich möchte es mir ersparen, weitere Einzelheiten der neuen Verfahrensregelung zu schildern, die durch die Grundkonzeption des Entwurfs geprägt sind, das **Bußgeldverfahren** nicht zuletzt auch im Interesse des Betroffenen zu **beschleunigen** und von überflüssigem Verwaltungsaufwand zu befreien. Ich habe jedoch noch zu gewissen Grundfragen Stellung zu nehmen, die in den Beratungen der beteiligten Ausschüsse des Hohen Hauses eine Rolle gespielt und sich auch in den vorliegenden Empfehlungen zu diesem Entwurf niedergeschlagen haben. Es geht dabei im Prinzip um die Frage, wie die Aufgabe, das **öffentliche Interesse** wahrzunehmen, zwischen **Verwaltungsbehörde** und **Staatsanwaltschaft** aufgeteilt wird. Lassen Sie mich dazu zunächst ganz allgemein folgendes sagen.

Es ist im Ausgangspunkt sicher richtig, im Bußgeldverfahren auf die Mitwirkung der Staatsanwaltschaft grundsätzlich zu verzichten, weil ihre Beteiligung bei Ordnungsverstößen im allgemeinen weder notwendig noch angemessen ist. Nur sollte man diesen Grundsatz nicht zu einem Dogma erheben aus der Vorstellung, daß Ordnungswidrigkeiten und Straftaten stets völlig verschiedene Dinge seien, die nichts miteinander zu tun hätten. Das trifft zwar für die extremen Fälle zu, etwa für einen Mord im Verhältnis zur Verletzung der Meldepflicht, nicht jedoch für den Grenzbereich, der praktisch eine große Rolle spielt. Die Rückblende in das historische Geschehen, von der ich ausgegangen bin, sollte uns warnen, von dem einen Extrem in das andere zu geraten. Der Gesetzgeber des Jah-



- (A) res 1870 hat, wie ich dargelegt habe, vor der Schwierigkeit kapituliert, eine Grenzlinie zwischen Strafrecht und Ordnungsrecht zu finden und beide Deliktsarten in das Strafgesetzbuch aufgenommen. Obwohl er damit „unter Vergewaltigung der Tatsachen und der Verkennung der Bedürfnisse“ alles getan hat, um „dem Verwaltungsstrafrecht den Lebensnerv abzuschneiden“ — wie es James Goldschmidt, der große Verfechter eines besonderen Verwaltungsstrafrechts, formuliert hat — sind „die Gewalt der Tatsachen und die Macht der Bedürfnisse doch stärker“ gewesen. Es besteht die Gefahr, daß wir jetzt nach der Schaffung eines besonderen Gesetzes über das Ordnungsrecht zu leicht der gegenteiligen Auffassung zuneigen und zwischen Straftaten und Ordnungswidrigkeiten selbst in den Grenzbereichen einen Unterschied postulieren, der in Wirklichkeit nicht vorhanden ist. Wir würden dann wieder unter „Verkennung der Tatsachen“ verfahrensrechtliche Gestaltungen beschließen, die den praktischen Bedürfnissen nicht gerecht würden. Der Gesetzgeber hat sich zwar — im Sinne des eingangs aufgeführten Zitats — mit „Takt“ darum bemüht, jeweils die richtige Grenzlinie zu finden. Trotz aller Bemühungen ist es jedoch nicht immer möglich gewesen und wird es auch künftig nicht immer möglich sein, die Kriterien, die über die Zuweisung eines Tatbestandes zum kriminellen Strafrecht oder zum Ordnungsrecht entscheiden, so augenscheinlich herauszuarbeiten, daß in der praktischen Rechtsanwendung keine ernstlichen Zweifel über die Einordnung eines Falles bestehen können und daß
- (B) auch eine Änderung der rechtlichen Beurteilung im Laufe des Verfahrens ausscheidet. Straftaten und Ordnungswidrigkeiten sind in der Gesetzeswirklichkeit, d. h. in etwa 100 Bundesgesetzen und sehr vielen Landesgesetzen, häufig nur durch erschwere Merkmale unterschieden, so z. B. danach, ob der Täter vorsätzlich oder fahrlässig gehandelt hat, ob er eine Gefährdung verursacht hat oder ob er die Tat im Wiederholungsfalle begangen hat. Es wird deshalb in sehr vielen Verfahren, und zwar nicht nur im Bereiche des künftigen Verkehrsrechts, mit einem Wechsel des rechtlichen Gesichtspunktes, der über die Zuweisung zum Strafrecht entscheidet, zu rechnen sein.

Aus dieser Erkenntnis gibt der Entwurf in der Frage, welche Behörde im Bußgeldverfahren die **Vertretung des öffentlichen Interesses** übernimmt, einer pragmatischen, d. h. **prozeßwirtschaftlichen Lösung** den Vorrang. Die Staatsanwaltschaft soll danach im Ermittlungsverfahren die Verfolgung einer Ordnungswidrigkeit zusammenhängenden Straftaten und Ordnungswidrigkeiten, aber auch dann übernehmen können, wenn sie bereits im Strafverfahren mit der Sache befaßt war, also z. B. das Strafverfahren eingestellt hat, weil das erschwere Merkmal, das die Strafbarkeit begründen würde, nicht festgestellt werden kann. Diese zuletzt genannte Möglichkeit soll nach der **Empfehlung des Verkehrsausschusses** entfallen. Mich wundert eigentlich, daß diese Empfehlung gerade aus der Sicht des Verkehrsrechts kommt. Denn die Verfolgung von Verkehrszu widerhandlungen gehört doch heute zum

täglichen Arbeitspensum der Staatsanwaltschaft. Es leuchtet mir nicht ein, daß die Staatsanwaltschaft zwar sachkundig sein soll, eine grob-verkehrswidrige und rücksichtslose Verkehrszu widerhandlung, die zu einer Gefahr für Menschen oder bedeutende Sachwerte geführt hat, zu beurteilen, daß aber dieselbe Staatsanwaltschaft keine ausreichende Sachkunde mehr haben soll, sobald das Merkmal der Rücksichtslosigkeit oder der groben Verkehrswidrigkeit nicht festgestellt werden kann. Es würde einen unnützen und durch nichts gerechtfertigten Verfahrensaufwand bedeuten, von der Staatsanwaltschaft zu verlangen, in einem solchen Falle die Sache an die Verwaltungsbehörde abzugeben, die dann die Sache nochmals von vorn bearbeiten müßte.

Zu der Frage, in welcher Weise die **Verwaltungsbehörde im gerichtlichen Verfahren zu beteiligen** ist, d. h., also dann, wenn der Betroffene mit dem Spruch der Verwaltungsbehörde nicht einverstanden ist oder die Staatsanwaltschaft die Verfolgung übernommen hat, sind Ihre Ausschüsse zu unterschiedlichen Empfehlungen gekommen. Die weitestgehende ist die, daß die Verwaltungsbehörde bei einem Einspruch gegen ihren Bußgeldbescheid vor Gericht auch an Stelle der Staatsanwaltschaft die Vertretung des öffentlichen Interesses übernehmen soll. Hinter diesem Vorschlag steht m. E. im Grunde genommen wieder die dogmatische Vorstellung, als habe Ordnungsrecht selbst in Grenzbereichen mit dem kriminellen Unrecht nichts zu tun, so daß die Staatsanwaltschaft aus dem Verfahren herausbleiben müsse. Dieser dogmatischen Betrachtungsweise widerspricht — wie schon dargelegt — die Rechtswirklichkeit. Sie ist auch deswegen nicht haltbar, weil die gerichtliche Entscheidung über die Tat endgültig sein, also auch die strafrechtliche Seite des Falles erfassen muß. Das verlangen das verfassungsrechtliche Verbot der Doppelbestrafung wie auch praktische Erwägungen.

Es ist nun eine merkwürdige und für einen Straffjuristen kaum vollziehbare Vorstellung, daß ein Fall rechtskräftig und endgültig auch zur strafrechtlichen Seite hin abgeschlossen sein soll, ohne daß die berufene Strafverfolgungsbehörde diesen Fall je zu Gesicht bekommen hat. Der Einwand, daß immerhin ein Richter den Fall auch unter strafrechtlichen Gesichtspunkten habe prüfen können, geht davon aus, daß der Richter den Staatsanwalt ersetzen könne. Aber bei dieser Lösung würden dem Richter notgedrungen inquisitorische Aufgaben zugewiesen, die der Bundesgesetzgeber durch das Strafprozeßänderungsgesetz 1964 selbst in Formalfragen beseitigt hat. Der Richter darf jetzt im Strafverfahren nicht einmal mehr den Eröffnungsbeschluß verlesen, damit der Eindruck von vornherein vermieden werde, er könne befangen sein. Ich halte es für ausgeschlossen, daß wir jetzt andererseits dem Richter die Aufgabe übertragen, an Stelle der Staatsanwaltschaft die Prüfung der strafrechtlichen Seite im Bußgeldverfahren zu übernehmen.

Es wäre m. E. auch systemwidrig, den Verwaltungsbehörden beim ordentlichen Gericht an Stelle

(A) der Staatsanwaltschaft die Rolle der Verfolgungs- und Anklagebehörde zu übertragen. Die Verwaltungsbehörde hat im Grunde genommen andere Aufgaben. Wir sollten es ihr ersparen, künftig die Rolle der Staatsanwaltschaft vor Gericht zu übernehmen. Ihr fehlt für diese Rolle die forensische Erfahrung.

Eine ganz andere Frage ist die, ob und inwieweit der Verwaltungsbehörde wegen ihrer speziellen Sachverfahrung in der Beurteilung von Verstößen gegen Vorschriften des Verwaltungsrechts die Aufgabe übertragen werden soll, in gerichtlichen Verfahren als Nebenkläger die besonderen Verwaltungsinteressen zu vertreten. Dabei läßt sich sicher nicht bestreiten, daß in bestimmten Bereichen des Verwaltungsrechts spezielle Sachkunde und das Verständnis für die Zwecke und Ziele von Verwaltungsvorschriften notwendig sind, um die Verletzung von Gebots- und Verbotsvorschriften sachgemäß beurteilen zu können. Bei besonderen Spezialmaterien mag es deshalb auch angemessen sein, der Verwaltungsbehörde im gerichtlichen Verfahren prozessuale Antragsbefugnisse, die mit der Nebenklage verbunden sind, zu geben, also die Verwaltungsbehörde wegen ihrer besonderen Sachkunde nicht nur zu hören. In welchem Umfang aber der Verwaltungsbehörde die Nebenklagebefugnisse zugestanden werden sollte, ist letztlich eine Frage des Maßes. Der Entwurf meint, diese Frage sei aus der Sicht der speziellen Sachmaterie zu entscheiden. Die Befugnis der Nebenklage soll also davon abhängig sein, ob das besondere Gesetz sie einräumt.

(B) Die Ihnen vorliegende Empfehlung Ihres Wirtschaftsausschusses geht in eine andere Richtung. Danach soll die Verwaltungsbehörde immer dann die Befugnisse eines Nebenklägers haben, wenn sie diese Rechte im Verfahren nach Einspruch des Betroffenen in Anspruch nimmt. Ich habe die Sorge, daß eine so weitgehende Beteiligung häufig nicht geboten ist und das Verfahren unangemessen erschweren könnte, namentlich in Verkehrssachen. Die Vorstellung, daß künftig in Verfahren wegen Verkehrsordnungswidrigkeiten, also der großen Masse der Bußgeldverfahren, der Vertreter einer Polizei- oder Verkehrsbehörde vor Gericht als Nebenkläger auftreten können soll, läßt es in der Tat fraglich sein, ob die beabsichtigte Umstellung der Verkehrsordnungswidrigkeiten die erstrebte Vereinfachung bringen würde.

Diese Bedenken richten sich auch gegen die Empfehlung verschiedener Ausschüsse, wonach das Gericht und die Staatsanwaltschaft verpflichtet sein sollen, die Verwaltungsbehörde in jedem Falle, also ausnahmslos zu hören, bevor über die Sache abschließend entschieden wird. Das soll selbst dann gelten, wenn für die abschließende Entscheidung eine besondere Sachkunde nicht notwendig ist. Eine solche Regelung muß m. E. in zahlreichen Fällen, namentlich bei den künftigen Verkehrsordnungswidrigkeiten, zu einem unnützen Verfahrensaufwand führen.

Der Herr Berichterstatter, Herr Kollege Dr. Graf, hat in dankenswerter Weise die weiteren Empfeh-

lungen der Ausschüsse des Hohen Hauses dargelegt, so daß ich es mit einer Ausnahme nicht für notwendig halte, auf sie einzugehen. Zu dem Antrag des Landes Bremen, anstelle der Erziehungshaft die Ersatzhaft vorzusehen, möchte ich aber doch einige Ausführungen machen.

Nach dem geltenden Recht ist bei Ordnungswidrigkeiten, abgesehen von der besonderen Regelung in Bremen, nur die Erziehungshaft, also keine Ersatzhaft zulässig. Das Fehlen der Ersatzhaft hat nach eingeholten Erfahrungsberichten aus der Praxis bislang zu keinen nennenswerten Unzuträglichkeiten geführt. Würden wir jetzt die Ersatzhaft vorsehen, so würde sich die Sanktion bei Ordnungswidrigkeiten der Geldstrafe des kriminellen Strafrechts stark angleichen. Das wäre nicht nur systematisch, sondern auch verfassungsrechtlich nicht ganz unbedenklich. Ich darf darauf hinweisen, daß das Bundesverfassungsgericht die Ahndungskompetenz der Verwaltungsbehörde bei bloßen Ordnungswidrigkeiten unter anderem auch mit der Begründung für zulässig angesehen hat, daß eine Ersatzfreiheitsstrafe nicht möglich sei. Würden wir jetzt die Ersatzfreiheitsstrafe einführen, so könnte dies Veranlassung sein, daß das Bundesverfassungsgericht seine Entscheidung zur Bußgeldkompetenz der Verwaltungsbehörden überprüft. Damit könnte die Grundkonzeption des ganzen Gesetzes in Frage gestellt werden.

**Präsident Dr. Lemke:** Wird das Wort weiter gewünscht? — Das ist nicht der Fall.

Zur Abstimmung liegen vor: die Empfehlungen der Ausschüsse in Drucksache 420/1/66, der Antrag der Freien Hansestadt Bremen in Drucksache 420/2/66, der Antrag des Freistaates Bayern in Drucksache 420/3/66, der Antrag des Landes Baden-Württemberg in Drucksache 420/4/66. Über die Empfehlungen der Ausschüsse und Anträge lasse ich in der Reihenfolge der Paragraphen des Gesetzentwurfs abstimmen.

Ziff. 1 der Empfehlungen der Ausschüsse in Drucksache 420/1/66! — Wer zustimmt, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist die Mehrheit.

Sodann rufe ich den Antrag des Freistaates Bayern in Drucksache 420/3/66 auf, nach welchem in § 2 die Worte „und nach Landesrecht“ gestrichen werden sollen. Wer stimmt zu? — Das ist die Minderheit; der Antrag ist abgelehnt.

Wir fahren dann mit der Abstimmung über die Empfehlungen der Ausschüsse in Drucksache 420/1/66 fort.

Ziff. 2! — Dieser Empfehlung widerspricht der Rechtsausschuß ausdrücklich. — Abgelehnt!

Ziff. 3! — Mehrheit!

Zu Ziff. 4 weise ich darauf hin, daß über § 19 Abs. 4 Satz 2 wegen des Sachzusammenhangs bei der Abstimmung über § 38 Abs. 2 mitentschieden wird.

Ziff. 5! — Mehrheit!

(A) Ziff. 6! — Dieser Empfehlung widerspricht der Rechtsausschuß ausdrücklich. — Abgelehnt!

Ziff. 7 a! — Mehrheit!

Ziff. 7 b! — Mehrheit!

Ziff. 7 c! — Mehrheit!

Ziff. 8! — Mehrheit!

Ziff. 9! — Mehrheit!

Ziff. 10 a und b! — Diesen Empfehlungen widerspricht der Rechtsausschuß ausdrücklich. — Abgelehnt!

Ziff. 11! — Mehrheit!

Ziff. 12a! — Dieser Empfehlung widerspricht der Rechtsausschuß auch wieder ausdrücklich. — Abgelehnt!

Ziff. 12 b! — Mehrheit!

Bevor wir in der Abstimmung fortfahren, ist auf folgendes hinzuweisen. Die Empfehlung des Wirtschaftsausschusses zu § 38 Abs. 2 unter Ziff. 13 b, des Ausschusses für Innere Angelegenheiten zu § 38 Abs. 2 unter Ziff. 13 c und die Empfehlung des Ausschusses für Verkehr und Post zu § 58 unter Ziff. 19 a schließen sich aus. Es handelt sich hierbei um die Frage, in welchem Umfang die Verwaltungsbehörde zu beteiligen ist, wenn das Bußgeldverfahren bei Gericht anhängig ist. Der am weitesten gehende Antrag ist derjenige des Ausschusses für Verkehr und Post unter Ziff. 19 a mit allen seinen Folgeänderungen; dann folgt der Antrag des Wirtschaftsausschusses unter Ziff. 13 b mit sämtlichen Folgeänderungen und dann der Antrag des Ausschusses für Innere Angelegenheiten unter Ziff. 13 c. In dieser Reihenfolge wollen wir bei der Abstimmung vorgehen.

Zunächst Ziff. 19 a mit sämtlichen Folgeänderungen, die aus dem Randvermerk auf Seite 17 der Drucksache ersichtlich sind und denen der Rechtsausschuß ausdrücklich widerspricht. Wer Ziff. 19 a mit sämtlichen Folgeänderungen zustimmt, gebe ein Handzeichen. — Das ist die Minderheit.

Wir stimmen dann ab über Ziff. 13 b mit sämtlichen Folgeänderungen, die aus dem Randvermerk auf Seite 9 der Drucksache ersichtlich sind; der Rechtsausschuß widerspricht diesen Empfehlungen ausdrücklich. Wer hier zustimmt, den bitte ich um das Handzeichen. — Abgelehnt!

Wir stimmen dann ab über Ziff. 13 c; der Rechtsausschuß widerspricht dieser Empfehlung ausdrücklich. — Abgelehnt!

Ziff. 14! — Mehrheit!

Ziff. 15 a! — Mehrheit! Damit ist die Empfehlung unter Ziff. 15 b erledigt.

Ich komme jetzt zu dem Antrag des Landes Baden-Württemberg in Drucksache 420/4/66 zu den §§ 45 und 46. Wer zustimmt, den bitte ich um ein Handzeichen. — Abgelehnt!

Wir fahren dann mit der Abstimmung über die Empfehlungen der Ausschüsse in Drucksache 420/1/66 fort.

Ziff. 16! — Angenommen!

Ziff. 17! — Dieser Empfehlung widerspricht der Rechtsausschuß ausdrücklich. — Minderheit!

Ziff. 18! — Dieser Empfehlung widerspricht der Rechtsausschuß ausdrücklich. — Wer hier zustimmen will, den bitte ich um das Handzeichen. — Abgelehnt!

Über Ziff. 19 a wurde bereits entschieden.

Ziff. 19 b! — Der Rechtsausschuß widerspricht auch hier ausdrücklich. — Abgelehnt!

Ziff. 20! — Mehrheit!

Ziff. 21! — Dieser Empfehlung widerspricht der Rechtsausschuß ausdrücklich. — Abgelehnt!

Über Ziff. 22, 23 a und b und 24 a wurde bereits entschieden.

Ziff. 24 b! — Dieser Empfehlung widerspricht der Rechtsausschuß ausdrücklich. — Wer sie annehmen will, den bitte ich um ein Handzeichen. — Das ist die Mehrheit.

Über Ziff. 24 c und 25 a und b wurde bereits entschieden.

Ziff. 26 a zusammen mit der Folgeänderung in § 69 Abs. 1, in welchem das Zitat „Nr. 4“ zu streichen ist! Wer Ziff. 26 a mit dieser Folgeänderung bejaht, den bitte ich um ein Handzeichen. — Das ist die Mehrheit. Damit sind die Empfehlungen unter Ziff. 26 b und c abgelehnt.

Über Ziff. 27 a und b wurde bereits entschieden.

Über Ziff. 28 a, b und c erfolgt gemeinsame Abstimmung. Wer zustimmen will, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist die Mehrheit.

Wer Ziff. 29 zustimmen will, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist die Mehrheit.

Nunmehr stimmen wir ab über den Antrag der Freien Hansestadt Bremen in Drucksache 420/2/66 zu § 84 unter Ziff. 2 und den sich daraus ergebenden Folgeänderungen unter Ziff. 1, 3 und 4. Wer diesem Antrag Bremens zustimmen will, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist die Minderheit; abgelehnt.

Dann stimmen wir ab über die Empfehlung in Drucksache 420/1/66 unter Ziff. 30. Wer zustimmen will, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist die Mehrheit.

Ziff. 31! — Das ist die Mehrheit; angenommen.

Demnach hat der Bundesrat gemäß Art. 76 Abs. 2 GG zu dem Entwurf eines Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten die soeben angenommene Stellungnahme beschlossen. Im übrigen erhebt der Bundesrat keine Einwendungen. Der Bundesrat ist der Ansicht, daß das im Entwurf vorliegende Gesetz seiner Zustimmung bedarf, wie dies auch bereits in den Eingangsworten vorgesehen ist.

(C)

(D)

## (A) Punkt 8 der Tagesordnung:

**Entwurf eines Gesetzes über den Wechsel von Zuständigkeiten im Recht des Jugendschutzes und der Adoptionsvermittlung** (Drucksache 438/66).

Die Empfehlung des federführenden Ausschusses für Innere Angelegenheiten liegt Ihnen in der Drucksache 438/1/66 vor, über die ich abstimmen lasse. Wer dafür ist, den bitte ich um ein Handzeichen. — Das ist die Mehrheit. Danach darf ich feststellen, daß der Bundesrat entsprechend **beschlossen** hat, die **Eingangsworte zu ändern und im übrigen gemäß Art. 76 Abs. 2 GG keine Einwendungen zu erheben**.

## Punkt 9 der Tagesordnung:

**Entwurf eines Gesetzes über eine Statistik des Personals, der Dienstbezüge, Vergütungen und Löhne im öffentlichen Dienst** (Drucksache 442/66).

**Wolters** (Rheinland-Pfalz), Berichterstatter: Herr Präsident! Meine sehr verehrten Damen und Herren! Der in der Bundesratsdrucksache 442/66 vorliegende Gesetzentwurf der Bundesregierung sieht für den Bereich des öffentlichen Dienstes eine einmalige allgemeine Personalstrukturstatistik und eine repräsentative Statistik der Dienstbezüge, Vergütungen und Löhne vor. Ein in der abgelaufenen Legislaturperiode von der Bundesregierung vorgelegter inhaltsgleicher Gesetzentwurf ist vom Bundesrat im ersten Durchgang am 9. April 1965 **bereits einmal abgelehnt** worden. Das Hohe Haus hielt die Erhebungen seinerzeit nicht für notwendig und vertrat im übrigen den Standpunkt, daß der mit der Statistik verbundene Arbeits- und Finanzaufwand in keinem Verhältnis zu einem wie auch immer garteten Erfolg steht. Wenn Sie mir gestatten, darf ich insoweit auf meine Ausführungen zu Punkt 23 der Tagesordnung der Bundesratssitzung vom 9. April 1965 verweisen. Infolge Auslaufens der Legislaturperiode des Bundestages kam es nicht mehr zum zweiten Durchgang beim Bundesrat.

Die an der Beratung des nunmehr erneut eingebrachten Gesetzentwurfs beteiligten Ausschüsse, nämlich der Bundesratsausschuß für Innere Angelegenheiten, der Finanzausschuß und der Ausschuß für Arbeit und Sozialpolitik empfehlen, die Vorlage wiederum abzulehnen. Sie sind übereinstimmend der Auffassung, daß die Gründe, die den Bundesrat seinerzeit zur Ablehnung des Gesetzentwurfs veranlaßt haben, auch heute noch fortbestehen und daß die mit der Statistik verbundene **finanzielle Belastung** angesichts der angespannten Haushaltslage von Bund und Ländern nicht verantwortet werden kann. Ich darf ergänzend hinzufügen, daß die Kosten des Gesetzgebungsvorhabens, auch unter Berücksichtigung der Einsparung einer bereits laufenden Personenstandserfassung, mit rund 6 Millionen DM veranschlagt sind, wovon über 4 Millionen DM auf die Länder entfallen.

Namens des federführenden Ausschusses für Innere Angelegenheiten und in Übereinstimmung mit den Voten des Finanzausschusses und des Ausschusses für Arbeit und Sozialpolitik darf ich bitten, den Gesetzentwurf mit der aus der Bundesratsdrucksache 442/1/66 ersichtlichen Stellungnahme abzulehnen. (C)

**Präsident Dr. Lemke:** Ich danke dem Herrn Berichterstatter und erteile das Wort Herrn Staatssekretär Dr. Schäfer.

**Dr. Schäfer,** Staatssekretär im Bundesministerium des Innern: Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Wenngleich und gerade weil drei Ausschüsse dieses Hohen Hauses die Ablehnung des Gesetzentwurfs empfohlen haben, sehe ich mich veranlaßt, die Auffassung der Bundesregierung hier kurz darzulegen. Ich hatte dies schon einmal während der letzten Legislaturperiode getan; auch damals im Anschluß an die Ausführungen meines verehrten Herrn Vorredners.

Die Bundesregierung glaubt an dem Entwurf entgegen den Empfehlungen der drei Bundesratsausschüsse festhalten zu müssen. Sie folgt damit einem Auftrag, den sie schon im Jahre 1960 bei den Beratungen des Entwurfs eines Gesetzes über die Finanzstatistik erhalten hat; in diesem Entwurf waren **Personalstrukturhebungen** in gewissen Zeitabständen vorgesehen.

Sachliche Gründe machen eine Personalstrukturhebung notwendig und auch vordringlich. Würde die Erhebung nicht durchgeführt, stünden für den Bereich des öffentlichen Dienstes — vor allem, was Dienstbezüge, Vergütungen und Löhne betrifft — weit lückenhaftere und spärlichere Unterlagen als für den Bereich der Wirtschaft zur Verfügung. Auf diese Mängel hat der Sachverständigenrat für die Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung bereits in seinem ersten Gutachten hingewiesen. (D)

Die Ergebnisse werden aber noch mehr für besoldungs- und personalpolitische Entscheidungen benötigt. Die Statistik soll vor allem erstens Angaben über den Neueinstellungsbedarf im höheren Dienst und dabei in den einzelnen Berufszweigen, zweitens Unterlagen für die Weiterentwicklung der Ausbildung und der beruflichen Fortbildung im öffentlichen Dienst sowie des Laufbahnrechts liefern, drittens eine Vorausberechnung der Pensionslasten ermöglichen, viertens Unterlagen für die Frage der Teilzeitbeschäftigung und fünftens über die Personalfluktuation im öffentlichen Dienst beschaffen sowie sechstens eine Fülle von Fragen der Frauenenquete beantworten helfen, die diese aufgeworfen hat.

Die Bundesregierung teilt die Auffassung des Bundesrates, daß statistische Erhebungen auf das unbedingt notwendige Maß beschränkt werden sollten. Sie muß andererseits darauf hinweisen, daß Entscheidungen in den meisten Bereichen heute ohne hinreichende statistische Beurteilungsgrundlagen nicht mehr sachgerecht getroffen werden können.

(A) Personal- und besoldungspolitische Maßnahmen ohne statistische Erkenntnisse drohen weit teurer zu werden, als es Maßnahmen mit genügender statistischer Vorbereitung sind. Dies gilt nach Auffassung der Bundesregierung in ganz besonderem Maße für die personal- und besoldungspolitischen Entscheidungen der nächsten Jahre, die den umfangreichen und zum Teil neuartigen Aufgaben sowie der Technisierung der Verwaltung gerecht werden müssen.

Aus all diesen Gründen vermag die Bundesregierung — jedenfalls die gegenwärtige — von ihrem Vorhaben nicht abzulassen.

**Präsident Dr. Lemke:** Die Empfehlungen der beteiligten Ausschüsse liegen Ihnen in der Drucksache 442/1/66 unter I vor, über die ich abstimmen lasse. Wer für die Ablehnung des vorliegenden Gesetzentwurfs ist, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist die Mehrheit.

Danach darf ich feststellen, daß der Bundesrat gemäß Art. 76 Abs. 2 GG **beschlossen** hat, den Gesetzentwurf mit der vorgeschlagenen Begründung **abzulehnen**.

Punkt 10 der Tagesordnung:

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Allgemeinen Kriegsfolgenrechts** (Drucksache 429/66).

(B) Die Empfehlungen des Finanzausschusses und des Rechtsausschusses liegen in Drucksache 429/1/66 vor. Wer diesen Empfehlungen zustimmen will, den darf ich um ein Handzeichen bitten. — Das ist die Mehrheit.

Demnach hat der Bundesrat die **Änderung der Eingangsworte beschlossen**. Im übrigen erhebt er **keine Einwendungen** gemäß Art. 76 Abs. 2 GG.

Punkt 11 der Tagesordnung:

**Entwurf eines Gesetzes zu dem Vertrag vom 23. August 1965 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Zentralafrikanischen Republik über die Förderung und den gegenseitigen Schutz von Kapitalanlagen** (Drucksache 436/66).

Der federführende Wirtschaftsausschuß empfiehlt, gegen den Gesetzentwurf **keine Einwendungen** gemäß Art. 76 Abs. 2 GG **zu erheben und festzustellen**, daß das Gesetz, wie es in den Eingangsworten des Entwurfs vorgesehen ist, der **Zustimmung des Bundesrates bedarf**.

Wird das Wort gewünscht? — Das ist nicht der Fall. Dann stelle ich fest, daß der Bundesrat so **beschlossen** hat.

Punkt 12 der Tagesordnung:

**Entwurf eines Programms der EWG für die mittelfristige Wirtschaftspolitik** (1966 bis 1970) (Drucksache 208/66).

Die Empfehlungen der Ausschüsse liegen Ihnen in der Drucksache 208/1/66 vor. (C)

Ich lasse abstimmen über Ziff. I 1 bis 4 (a). Wer dafür ist, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist die Mehrheit.

5 (a); bei Annahme entfällt die Abstimmung über 4 (b). Wer 5 (a) zustimmen will, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist die Mehrheit.

5 (b)! — Mehrheit!

Nun kommen wir zu II 1 bis 3 (a). — Das ist die Mehrheit.

3 (b) — Widerspruch des Ausschusses für Fragen der Europäischen Gemeinschaften. Wer 3 (b) annimmt, den bitte ich um das Handzeichen. — Abgelehnt!

3 (c): — Mehrheit!

Ziff. III! — Angenommen!

Ziff. IV 1 (a)! — Das ist die Mehrheit.

Ziff. IV 1 (b); bei Annahme entfällt die Abstimmung über 2 und 3. Wer dafür ist, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist die Mehrheit.

Ziff. IV 4; wer dafür ist, den bitte ich um das Handzeichen. — Mehrheit!

Ziff. V 1; bei Annahme entfällt Abstimmung über 2. Wer ist dafür? — Das ist die Mehrheit.

Ziff. V 3! — Das ist die Mehrheit.

Ziff. VI 1 bis 5 (a)! — Mehrheit!

Ziff. VI 5 (b)! — Auch das ist die Mehrheit. (D)

Ziff. VI 6! — Ebenfalls die Mehrheit.

Dann kommt Ziff. VII. Hier liegt ein Widerspruch des Ausschusses für Fragen der Europäischen Gemeinschaften vor. — Abgelehnt.

Ziff. VIII! — Das ist die Mehrheit.

Demnach hat der Bundesrat die vorgeschlagene **Stellungnahme** in der soeben angenommenen Form **beschlossen**.

Punkt 14 der Tagesordnung:

**Vorschlag der Kommission der EWG für eine erste Richtlinie des Rates zur Koordinierung der die Aufnahme und Ausübung der Direktversicherung (außer Lebensversicherung) betreffenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften (Artikel 57 Abs. 2 EWGV)** (Drucksache 293/66).

Die Empfehlungen der Ausschüsse liegen Ihnen in der Drucksache 293/1/66 vor. Wer ihnen zustimmen will, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist die Mehrheit. Demnach hat der Bundesrat die vorgeschlagene **Stellungnahme beschlossen**.

Punkt 15 der Tagesordnung:

**Vorschlag der Kommission der EWG für eine Verordnung des Rates über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik** (Drucksache 294/66).

(A) Die Empfehlungen der Ausschüsse liegen Ihnen in der Drucksache 294/1/66 vor.

Wir stimmen zunächst über Ziff. I 1 ab. Wer zustimmt, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist die Mehrheit. Damit entfällt die Abstimmung über Ziff. I 2.

Dann Ziff. I 3. — Das ist die Mehrheit. Damit entfällt die Abstimmung über Ziff. I 4.

Dann kommen wir zu Ziff. II 1. — Das ist die Mehrheit. Damit entfällt die Abstimmung über Ziff. II 2.

Dann Ziff. III 1 bis 3. — Auch das ist die Mehrheit.

Ziff. III 4! — Das ist ebenfalls die Mehrheit. Damit entfällt die Abstimmung über IV.

Demnach hat der Bundesrat die vorgeschlagene **Stellungnahme** in der soeben angenommenen Form **beschlossen**.

Punkt 16 der Tagesordnung:

**Vorschlag der Kommission der EWG für eine Verordnung des Rates zur Verlängerung der Gültigkeitsdauer der Verordnung Nr. 3/63/EWG vom 24. Januar 1963 betreffend die Handelsbeziehungen zu den Staatshandelsländern in bezug auf bestimmte landwirtschaftliche Erzeugnisse (Drucksache 331/66).**

(B) Die Empfehlungen der Ausschüsse liegen Ihnen in der Drucksache 331/1/66 (neu) vor.

Wir stimmen zunächst über Ziff. I 1 ab. — Das ist die Mehrheit.

Dann über Ziff. I 2. Hierzu liegt Widerspruch des Wirtschaftsausschusses vor. — Das ist die Minderheit; Ziff. I 2 ist abgelehnt.

Dann stimmen wir über Ziff. II ab. — Das ist die Mehrheit.

Demnach hat der Bundesrat seine **Stellungnahme** in der soeben angenommenen Form **beschlossen**.

Punkt 17 der Tagesordnung:

**Vorschlag der Kommission der EWG für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Antragsfrist für die Gewährung von Zuschüssen aus dem Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Abteilung Ausrichtung, für das Jahr 1967 (Drucksache 428/66).**

Die Empfehlungen der Ausschüsse liegen Ihnen in der Drucksache 428/1/66 vor. Wer ihnen zustimmen will, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist die Mehrheit.

Demnach hat der Bundesrat die vorgeschlagene **Stellungnahme** **beschlossen**.

Punkt 18 der Tagesordnung:

(C)

**Verordnung Nr. 131/66/EWG des Rates vom 22. September 1966 zur Verlängerung der Geltungsdauer der Verordnung Nr. 142/64/EWG des Rates über die Erstattung bei der Erzeugung von Getreide- und Kartoffelstärke,**

**Verordnung Nr. 132/66/EWG des Rates vom 22. September 1966 über die Verlängerung der Geltungsdauer der Verordnung Nr. 130/65/EWG des Rates über die Gewährung einer Erstattung bei der Erzeugung für die Grob- und Feingrießsorten aus Mais, die in der Brauerei-Industrie Verwendung finden,**

**Verordnung Nr. 134/66/EWG des Rates vom 22. September 1966 zur Änderung der Verordnungen Nrn. 45, 46, 116, 129/63/EWG und 59/64/EWG des Rates, soweit diese Bruteier von Hausgeflügel und lebendes Hausgeflügel mit einem Gewicht von höchstens 185 Gramm betreffen (Drucksache 403/66).**

Die Empfehlungen der Ausschüsse liegen Ihnen in der Drucksache 403/1/66 vor. Wer ihnen zustimmen will, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist die Mehrheit.

Demnach hat der Bundesrat die vorgeschlagene **Stellungnahme** **beschlossen**.

Punkt 19 der Tagesordnung:

**Zweite Verordnung über die Verlängerung der Verordnung über die Mitwirkung des Bundes bei der Verwaltung der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer (Drucksache 441/66).**

(D)

Der Finanzausschuß schlägt dem Bundesrat vor, der Verordnung gemäß Art. 80 Abs. 2 GG **zuzustimmen**. — Ich höre keinen Widerspruch; dann ist so **beschlossen**.

Punkt 20 der Tagesordnung:

**Gebührenordnung des Bundesamtes für Schiffsvermessung (Drucksache 354/66).**

Die Empfehlung des federführenden Ausschusses für Verkehr und Post liegt Ihnen in der Drucksache 354/1/66 (neu) vor. Werden gegen die vorgeschlagenen Änderungen Bedenken erhoben oder wird das Wort gewünscht? — Beides ist nicht der Fall. Dann stelle ich fest, daß der Bundesrat der **Verordnung nach Maßgabe der soeben angenommenen Änderungen gemäß Art. 80 Abs. 2 GG zustimmt**.

Punkt 22 der Tagesordnung:

**Dritte Verordnung über das Zusatzprogramm zum Mikrozensus (Drucksache 440/66).**

Das Wort hat Herr Staatssekretär Dr. Schäfer.

**Dr. Schäfer**, Staatssekretär im Bundesministerium des Innern: Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Auf die Gefahr hin, mit meiner Wortmel-

(A) dung bei dieser vorgeschrittenen Zeit das Mißfallen des Hauses zu erregen, muß ich doch zu diesem Tagesordnungspunkt einige Bemerkungen machen in der Annahme, daß der Antrag des Landes Schleswig-Holstein, die Verordnung abzulehnen, hier gestellt ist oder noch gestellt wird.

Der Verordnungsentwurf sieht **Erhebungen über sozial- und wirtschaftspolitische Fragen** vor, für die ein besonderes aktuelles Bedürfnis besteht. Es ist keineswegs so, wie in der Begründung zu dem Antrag des Landes Schleswig-Holstein behauptet wird, daß zu den Tatbeständen in den vergangenen Jahren ausreichende Erhebungen angestellt sind, deren Ergebnisse heute noch verwendet werden können. Vielmehr sind die jetzt vorgesehenen Fragen zum Teil neu, zum Teil bilden sie sachlich und methodisch eine notwendige Ergänzung früherer Erhebungen.

Nur für die Erfassung der Erkrankungen und Unfälle — § 1 Nr. 5 — gilt, daß diese Fragen seit einigen Jahren wiederholt werden. Die Unterlagen stellen im wesentlichen das einzige Material über den **Gesundheitszustand** der Gesamtbevölkerung in der Bundesrepublik dar. Auf eine laufende Beobachtung des Gesundheitszustandes durch diese ohnehin außerordentlich knappen Erhebungen kann im Interesse der Gesundheitspolitik nicht verzichtet werden.

(B) Die Frage über **Ausbildung und berufliche Fortbildung** soll früher gewonnene Ergebnisse über Schulbesuch und berufliche Ausbildung ergänzen; jetzt sollen die berufliche Fortbildung und ihr Zusammenhang mit der Ausbildung erfaßt werden. Diese Daten werden für die Bildungsplanung und für zahlreiche wirtschafts- und sozialpolitische Maßnahmen benötigt, die sich aus der fortschreitenden technischen Entwicklung und aus wirtschaftlichen Strukturänderungen ergeben.

Die im Berufsverkehr benutzten Verkehrsmittel und die Gründe für die Benutzung sollen erfragt werden, um Rückschlüsse auf vermutliche künftige **Veränderungen der Verkehrsnachfrage** zu gewinnen. Diese Befragung soll die Relationen zwischen Berufsverkehr und übrigen Verkehr — dies auch im Vergleich von Schiene und Straße — klären und andere wesentliche Erkenntnisse für verkehrspolitische Maßnahmen im Nahverkehr vermitteln. Ich brauche nicht besonders hervorzuheben, wie bedeutsam dieser Fragenbereich ist und wie notwendig es ist, angesichts des fortgesetzten Wandels der Verkehrsverhältnisse über aktuelle Daten zu verfügen.

Ich versage es mir, ähnliche begründende Ausführungen zu den Fragen über die berufliche Umschichtung der Vertriebenen und über die Betreuung der Kinder unter 15 Jahren bei erwerbstätigen und nichterwerbstätigen Müttern zu machen. Ich möchte aber zu den Fragen über **Urlaubs- und Erholungsreisen** sowie über den Umfang des **effektiven Urlaubsanspruchs** noch folgendes sagen. Diese Fragen sollen nur mit einem Auswahlatz von 0,1 %, d. h. bei 17 000 Haushalten mit einem Kostenaufwand von jeweils höchstens 25 000 DM, erhoben

worden. Beide Erhebungen sollen Unterlagen liefern, die auf andere Weise nicht gewonnen werden können. Aus den Unterlagen z. B. der Reisebüros sind Angaben über private Reisen nicht zu erhalten. Der tatsächliche Umfang des Urlaubsanspruchs kann aus der Auswertung der Tarifverträge nicht ersehen werden, weil brauchbare Angaben über die Zahl der von den Tarifverträgen erfaßten Arbeitnehmer und über die persönlichen Merkmale fehlen, die die Urlaubsdauer im Einzelfall bestimmen.

Die Erhebungen des Mikrozensus und seiner Zusatzprogramme sind — bei Auswahlätzen von 0,1 % bis 1 % der Bevölkerung — die billigsten Erhebungen überhaupt, die wichtige Aufschlüsse über die Verhältnisse der Bevölkerung und des Erwerbslebens in der Bundesrepublik liefern.

Ich bitte aus all diesen Gründen, dem Entwurf der Bundesregierung entsprechend den Empfehlungen der Bundesratsausschüsse zuzustimmen. Hilfsweise würde ich bitten, wenn zu den einzelnen von mir soeben erwähnten Punkten bei den Ländern noch offene Fragen bestehen, die Verordnung, statt sie abzulehnen, nochmals an die Ausschüsse zu verweisen.

**Präsident Dr. Lemke:** Es liegen die Empfehlungen der beteiligten Ausschüsse in der Drucksache 440/1/66 vor, der Verordnung mit der Maßgabe einiger Änderungen zuzustimmen, außerdem der Antrag des Landes Schleswig-Holstein in der Drucksache 440/2/66, der Vorlage nicht zuzustimmen bzw. die Vorlage von der Tagesordnung abzusetzen. (D)

Wenn das Wort nicht weiter gewünscht wird — das ist nicht der Fall —, möchte ich gleich die Frage stellen, ob der Regierungsvorlage zugestimmt wird. — Das ist nicht der Fall; damit ist die Regierungsvorlage abgelehnt.

Danach stelle ich fest, daß der Bundesrat **beschlossen** hat, der Dritten Verordnung über das Zusatzprogramm zum Mikrozensus gemäß Art. 80 Abs. 2 GG **nicht zuzustimmen**.

Punkt 24 der Tagesordnung:

#### Personalien

- a) **Vorschlag für die Ernennung von Mitgliedern für den Verwaltungsrat der Bundesanstalt für den Güterfernverkehr** (Drucksache 426/66).
- b) **Vorschlag für die Berufung eines Vertreters der Landesregierungen für den Deutschen Aufzugsausschuß** (Drucksache 435/66).

Hier liegen Ihnen die Empfehlungen der Ausschüsse zu Punkt 24 a) als Drucksache 426/1/66 und zu Punkt 24 b) als Drucksache 435/1/66 vor. Wer diesen **Empfehlungen** zustimmen will, den bitte ich um ein Handzeichen. — Das ist die Mehrheit; es ist **so beschlossen**.

(A) Punkt 25 der Tagesordnung:

**Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht**  
(Drucksache — V — 10/66).

Ich rufe zunächst Abschnitt I der Drucksache — V — 10/66 auf.

Der Rechtsausschuß empfiehlt dem Bundesrat, in den unter Buchstaben a) bis c) angeführten beim Bundesverfassungsgericht anhängigen Verfahren **von einer Äußerung und einem Beitritt abzusehen**, da in diesen Verfahren keine Umstände ersichtlich sind, die eine Äußerung des Bundesrates geboten erscheinen lassen.

Erhebt sich hiergegen Widerspruch? — Das ist nicht der Fall. Demnach hat der Bundesrat entsprechend **beschlossen**.

Nunmehr rufe ich Abschnitt II der Drucksache — V — 10/66 auf: **Antrag gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG** auf Feststellung, die Bundesregierung habe dadurch Art. 80 Abs. 2 GG verletzt, daß sie die Verordnung über die Ausstellung der Apostille nach Art. 3 des Haager Übereinkommens vom 5. Okto-

ber 1961 zur Befreiung ausländischer öffentlicher Urkunden von der Legalisation vom 23. Februar 1966 ohne Zustimmung des Bundesrates verkündet hat. (C)

Der Bundesrat hat in seiner 297. Sitzung am 15. Juli 1966 beschlossen, den erwähnten Antrag gegen die Bundesregierung beim Bundesverfassungsgericht zu stellen und eine nähere Begründung dieses Antrags nachzureichen.

Der Rechtsausschuß empfiehlt dem Bundesrat, dem aus der Anlage zu Drucksache — V — 10/66 ersichtlichen **Schriftsatz zuzustimmen**. Wird dieser Empfehlung widersprochen? — Das ist nicht der Fall. Demnach hat der Bundesrat entsprechend **beschlossen**.

Die Tagesordnung der heutigen Sitzung ist damit erledigt.

Die **nächste Sitzung** des Bundesrates berufe ich ein auf Freitag, den 2. Dezember 1966, 10.00 Uhr.

Die Sitzung ist geschlossen.

(Ende der Sitzung: 12.57 Uhr.)

(B)

(D)