

BUNDESRAT

Bericht über die 427. Sitzung

Bonn, den 28. November 1975

Tagesordnung

- Zur Tagesordnung 375 A
1. Gesetz zur **Änderung dienstrechtlicher Vorschriften** (Drucksache 681/75, zu Drucksache 681/75) 375 A
- Titzck (Schleswig-Holstein), Berichterstatter 375 B
- Dr. Filbinger (Baden-Württemberg) 376 D, 391 B
- Prof. Dr. Dr. h. c. Maihofer, Bundesminister des Innern 379 D
- Klose (Hamburg) 383 A
- Dr. Hirsch (Nordrhein-Westfalen) 385 C
- Koschnick (Bremen) 387 B
- Meyer (Bayern) 389 C
- Beschluß: Anrufung des Vermittlungsausschusses 393 C
2. Gesetz über den Vollzug der Freiheitsstrafe und der freiheitsentziehenden Maßregeln der Besserung und Sicherung — **Strafvollzugsgesetz (StVollzG)** — (Drucksache 685/75) 393 C
- Prof. Dr. Klug (Hamburg), Berichterstatter 393 C
- Dr. Seeler (Hamburg), Berichterstatter 394 D
- Dr. Posser (Nordrhein-Westfalen) 396 A
- Gaddum (Rheinland-Pfalz) 397 B
- Dr. Vogel, Bundesminister der Justiz 398 B
- Adorno (Baden-Württemberg) 407 A, 407 D
- Beschluß: Anrufung des Vermittlungsausschusses 400 D
3. Gesetz zur Änderung des Dritten Gesetzes zur **Änderung des Bundessozialhilfegesetzes** und des Fünften Gesetzes über die Anpassung der Leistungen des Bundesversorgungsgesetzes (Drucksache 686/75) 400 D
- Beschluß: Zustimmung gemäß Art. 84 Abs. 1 GG 408 B
4. Zweites Gesetz zur **Änderung des Gesetzes zur Förderung eines freiwilligen sozialen Jahres** (Drucksache 699/75) 400 D
- Beschluß: Kein Antrag gemäß Art. 77 Abs. 2 GG 408 C
5. Gesetz zu dem **Abkommen** vom 6. August 1971 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik der **Philippinen über den Luftverkehr** (Drucksache 682/75) 400 D

- Beschluß: Zustimmung gemäß Art. 105 Abs. 3 GG 408 C
6. Gesetz zu dem **Übereinkommen** vom 2. Dezember 1972 über **sichere Contalner** (Drucksache 683/75) 400 D
- Beschluß: Zustimmung gemäß Art. 84 Abs. 1 GG 408 B
10. Entwurf eines Dritten Gesetzes zur **Änderung des Gesetzes über die Landwirtschaftliche Rentenbank** (Drucksache 627/75) 400 D
- Beschluß: Keine Einwendungen gemäß Art. 76 Abs. 2 GG 408 C
11. Entwurf eines Gesetzes zur **Änderung des Entwicklungshelfer-Gesetzes** (Drucksache 629/75) 400 D
- Beschluß: Keine Einwendungen gemäß Art. 76 Abs. 2 GG 408 C
12. Entwurf eines Gesetzes zur **Änderung des Geflügelfleischhygienegesetzes** (Drucksache 615/75) 400 D
- Beschluß: Billigung einer Stellungnahme gemäß Art. 76 Abs. 2 GG . . . 408 D
14. Entwurf eines Gesetzes über den **rechtlichen Status der Bundeswasserstraße Elbe-Seitenkanal** (Drucksache 628/75) 400 D
- Beschluß: Keine Einwendungen gemäß Art. 76 Abs. 2 GG 408 C
16. Entwurf eines Gesetzes zu dem Zusatzprotokoll vom 28. April 1975 zum **Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und Griechenland** infolge des Beitritts neuer Mitgliedstaaten zur Gemeinschaft (Drucksache 630/75) 400 D
- Beschluß: Keine Einwendungen gemäß Art. 76 Abs. 2 GG 408 C
17. Entwurf eines Gesetzes zu dem **Übereinkommen** vom 8. April 1959 zur **Errichtung der Interamerikanischen Entwicklungsbank** (Drucksache 660/75) . . 400 D
- Beschluß: Keine Einwendungen gemäß Art. 76 Abs. 2 Satz 3 GG . . 408 C
19. Dritte Verordnung zur **Änderung der Kostenordnung für die Prüfung überwachungsbedürftiger Anlagen** (Drucksache 622/75) 400 D
- Beschluß: Zustimmung gemäß Art. 80 Abs. 2 GG 409 B
20. Zweite Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über den **Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern im Ausgleichsjahr 1974** (Drucksache 619/75) 400 D
- Beschluß: Zustimmung gemäß Art. 80 Abs. 2 GG 409 B
21. Verordnung über die Festsetzung des **Lärmschutzbereichs für den militärischen Flugplatz Oldenburg** (Drucksache 208/75) 400 D
- Beschluß: Billigung einer Stellungnahme gemäß Art. 80 Abs. 2 GG . . 409 A
22. Verordnung zur **Änderung der Straßenverkehrs-Ordnung** (Drucksache 645/75) 400 D
- Beschluß: Zustimmung gemäß Art. 80 Abs. 2 GG 409 B
23. Verordnung zur **Gleichstellung von Prüfungszeugnissen der Staatlichen Berufsfachschule für Fertigungstechnik und Elektrotechnik Iserlohn** mit den Zeugnissen über das Bestehen der Abschlußprüfung in Ausbildungsberufen (Drucksache 567/75) 400 D
- Beschluß: Zustimmung gemäß Art. 80 Abs. 2 GG. Billigung einer Stellungnahme 409 A
25. Verordnung zur **Änderung der Prüfungsordnung für Wirtschaftsprüfer** (Drucksache 646/75) 400 D
- Beschluß: Zustimmung gemäß Art. 80 Abs. 2 GG 409 B
26. Dritte Verordnung zur **Änderung der Fertigpackungsverordnung** (Drucksache 659/75) 400 D
- Beschluß: Zustimmung gemäß Art. 80 Abs. 2 GG nach Maßgabe der angenommenen Änderung 409 A
29. Zustimmung zur Berufung von drei **Mitgliedern des Beirates für Ausbildungsförderung beim Bundesminister für Bildung und Wissenschaft** (Drucksache 582/75) 400 D
- Beschluß: Billigung des Vorschlags in Drucksache 582/75 409 C
30. Bestimmung von drei **Mitgliedern des Verwaltungsbeirates der Bundesanstalt für Flugsicherung** (Drucksache 593/75) 400 D

- Beschluß: Billigung des Vorschlags
in Drucksache 593/1/75 409 C
31. **Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht** (Drucksache 698/75) 400 D
- Beschluß: Von einer Äußerung
und einem Beitritt wird abgesehen 409 C
7. Entwurf eines Gesetzes zur **Beschleunigung strafrechtlicher Verfahren** (Drucksache 715/75) Antrag der Länder Baden-Württemberg, Bayern und Rheinland-Pfalz 400 D
- Dr. Hillermeier (Bayern) 401 A
- Beschluß: Zuweisung des Gesetzentwurfs an den Rechtsausschuß . . 402 A
8. Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 1976 (**Haushaltsgesetz 1976**) (Drucksache 625/75)
in Verbindung mit
9. **Finanzplan des Bundes 1975 bis 1979** (Drucksache 626/75) 402 A
- Prof. Dr. Halstenberg (Nordrhein-Westfalen), Berichterstatter . . 409 D
- Dr. Apel, Bundesminister der Finanzen 412 B
- Gaddum (Rheinland-Pfalz) . . . 414 A
- Beschluß zu 8: Billigung einer
Stellungnahme gemäß Art. 110
Abs. 3 GG 402 D
- zu 9: Billigung einer Stellungnahme 403 A
13. Entwurf eines Gesetzes zur **Änderung des Gesetzes über die Entschädigung von Zeugen und Sachverständigen** sowie des Gesetzes über die Entschädigung der ehrenamtlichen Richter (Drucksache 631/75, zu Drucksache 631/75) . . 403 A
- Dr. Erkel, Staatssekretär des Bundesministeriums der Justiz . . 416 D
- Beschluß: Billigung einer Stellungnahme gemäß Art. 76 Abs. 2 GG . . 403 C
15. Entwurf eines Gesetzes über **Regelungen auf dem Arzneimittelmarkt** (Drucksache 632/75) 403 C
- Willms (Bremen) 403 C
- Grüner, Parl. Staatssekretär beim Bundesminister für Wirtschaft 417 B
- Gaddum (Rheinland-Pfalz) . . . 405 A
- Beschluß: Billigung einer Stellungnahme gemäß Art. 76 Abs. 2 GG . . 405 D
18. Verordnung zur **Anpassung getreiderechtlicher Verordnungen an die Straf- und Bußgeldvorschriften** des Einführungsgesetzes zum Strafgesetzbuch (Drucksache 618/75) 405 D
- Beschluß: Zustimmung gemäß Art. 80 Abs. 2 GG nach Maßgabe der angenommenen Änderung 406 A
24. Verordnung zur Änderung der Verordnung über die **Anerkennung von Prüfungen bei der Eintragung in die Handwerksrolle** und bei Ablegung der Meisterprüfung (Drucksache 661/75) . . . 406 A
- Beschluß: Zustimmung gemäß Art. 80 Abs. 2 GG nach Maßgabe der angenommenen Änderung 406 A
27. Allgemeine Verwaltungsvorschrift über die **Änderung und Ergänzung der Einkommensteuer-Richtlinien** für das Kalenderjahr 1972 (EStER 1975) (Drucksache 666/75, zu Drucksache 666/75) . . 406 A
- Beschluß: Zustimmung gemäß Art. 108 Abs. 7 GG. Annahme einer Entschließung 406 B
28. Verwaltungsvorschrift zur **Änderung der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrs-Ordnung** (Vwv-StVO) (Drucksache 502/75) . . 406 B
- Beschluß: Zustimmung gemäß Art. 84 Abs. 2 GG nach Maßgabe der angenommenen Änderungen. Annahme einer Entschließung 406 D
- Nächste Sitzung** 406 D

Verzeichnis der Anwesenden

Vorsitz:

Präsident Oswald,
Ministerpräsident des Landes Hessen

Schriftführer:

Dr. Posser (Nordrhein-Westfalen)

Baden-Württemberg:

Dr. Filbinger, Ministerpräsident
Adorno, Minister für Bundesangelegenheiten

Bayern:

Dr. Huber, Staatsminister der Finanzen
Dr. Hillermeier, Staatsminister der Justiz
Meyer, Staatssekretär im Staatsministerium der Finanzen

Berlin:

Schütz, Regierender Bürgermeister
Stobbe, Senator für Bundesangelegenheiten

Bremen:

Koschnick, Präsident des Senats, Bürgermeister
Willms, Senator für Bundesangelegenheiten
Kahrs, Senator für Rechtspflege und Strafvollzug

Hamburg:

Klose, Erster Bürgermeister, Präsident des Senats
Steinert, Senator, Bevollmächtigter der Freien und Hansestadt Hamburg beim Bund
Dr. Seeler, Senator, Finanzbehörde
Prof. Dr. Klug, Senator, Justizbehörde

Hessen:

Dr. Günther, Minister der Justiz

Niedersachsen:

Kubel, Ministerpräsident
Prof. Dr. Grolle, Minister für Wissenschaft und Kunst

Nordrhein-Westfalen:

Kühn, Ministerpräsident
Prof. Dr. Halstenberg, Finanzminister
Dr. Hirsch, Innenminister
Frau Donnepp, Minister für Bundesangelegenheiten
Dr. Posser, Justizminister

Rheinland-Pfalz:

Meyer, Minister für Landwirtschaft, Weinbau und Umweltschutz
Gaddum, Minister der Finanzen
Dr. Geissler, Minister für Soziales, Gesundheit und Sport
Schwarz, Minister des Innern

Saarland:

Dr. Röder, Ministerpräsident
Dr. Wicklmayr, Minister für Rechtspflege

Schleswig-Holstein:

Dr. Stoltenberg, Ministerpräsident
Titzck, Innenminister

Von der Bundesregierung:

Prof. Dr. Dr. h. c. Maihofer, Bundesminister des Innern
Dr. Vogel, Bundesminister der Justiz
Dr. Apel, Bundesminister der Finanzen
Frau Schlei, Parl. Staatssekretär beim Bundeskanzler
Grüner, Parl. Staatssekretär beim Bundesminister für Wirtschaft
Dr. Erkel, Staatssekretär des Bundesministeriums der Justiz

(A)

(C)

Stenographischer Bericht

427. Sitzung

Bonn, den 28. November 1975

Beginn: 9.40 Uhr

Präsident Osswald: Meine sehr verehrten Damen und Herren, ich eröffne die 427. Sitzung des Bundesrates.

Die vorläufige **Tagesordnung** liegt Ihnen vor. Gibt es zur Tagesordnung Wortmeldungen? — Das ist nicht der Fall. Damit ist die Tagesordnung festgestellt.

Punkt 1 der Tagesordnung:

Gesetz zur **Anderung dienstrechtlicher Vorschriften** (Drucksache 681/75, zu Drucksache 681/75).

Zur Berichterstattung erteile ich Herrn Minister Titzck, Schleswig-Holstein, das Wort.

Titzck (Schleswig-Holstein), Berichterstatter: Herr Präsident, meine Damen, meine Herren! Ich habe die Aufgabe, Ihnen den **Bericht** des federführenden **Ausschusses für Innere Angelegenheiten** vorzutragen.

Der Bundestag hat das Gesetz zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften am 24. Oktober 1975 in der Fassung des Berichts und des Antrages seines Innenausschusses verabschiedet. Gleichzeitig hat er den Gesetzentwurf des Bundesrates für erledigt erklärt und eine Entschließung gefaßt. Der Ausschuß für Innere Angelegenheiten des Bundesrates hat — ebenso wie der Rechtsausschuß des Bundesrates — am 12. November den Gesetzesbeschluß des Bundestages behandelt.

Die vorgesehene Änderung der Vorschriften des Beamtenrechtsrahmengesetzes, des Deutschen Richtergesetzes und des Soldatengesetzes soll künftig eine möglichst gleichmäßige und allen rechtsstaatlichen Anforderungen genügende Verwaltungspraxis bei der Einstellung von Bewerbern in den öffentlichen Dienst unter dem Gesichtspunkt ihrer Verfassungstreue ermöglichen. Mit der Ergänzung der genannten Gesetze werden — anders noch als im Regierungsentwurf — reine Verfahrensvorschriften eingeführt, mit denen der **Rechtsschutz eines Bewerbers**, der wegen mangelnder Gewähr der Verfassungstreue abgelehnt werden soll, verbessert werden soll. Kann die

Eignung des Bewerbers, nachdem die für eine beabsichtigte Ablehnung maßgebenden Gründe und der hierfür erheblichen Tatsachen mitgeteilt worden sind und eine Gelegenheit zur Gegenäußerung eingeräumt worden ist, nicht festgestellt werden, so entscheidet die oberste Dienstbehörde. Eine ablehnende Entscheidung darf nur auf die in der Person des Bewerbers liegenden, gegen seine Verfassungstreue sprechenden Tatsachen gestützt werden, die in vollem Umfang gerichtlich nachprüfbar sind.

Darüber hinaus wird bestimmt, daß die **Zulassung zu einer Berufsausbildung**, die Voraussetzung für die Ausübung eines Berufes auch außerhalb des öffentlichen Dienstes ist, zu gewährleisten sei. Die Ausfüllung dieser allgemeinen Bestimmungen soll in einem weiteren Gesetz erfolgen.

Mit dem Inkrafttreten des vorliegenden Gesetzes soll gleichzeitig der sogenannte „Radikalenbeschuß“ der Regierungschefs des Bundes und der Länder vom 28. Januar 1972 entbehrlich werden.

Der Ausschuß für Innere Angelegenheiten hat ebenso wie der Rechtsausschuß dem Bundesrat mehrheitlich empfohlen, dem Gesetz gemäß Art. 84 Abs. 1 GG zuzustimmen. Nach Ansicht der Mehrheit des Ausschusses besteht nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom Mai 1975 **kein Bedürfnis für die gesetzliche Regelung materiell-rechtlicher Fragen** mehr. Der Gesetzesbeschluß des Bundestages beschränke sich daher zu Recht auf die Regelung des bei der Einstellung von Bewerbern zu beachtenden Verfahrens. Die Ausschlußmehrheit geht dabei davon aus, daß diese Verfahrensvorschriften sowohl im Einklang mit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts stehen als auch geeignet sind, Verfassungsfeinde aus dem öffentlichen Dienst fernzuhalten.

Die Länder Baden-Württemberg, Bayern, Rheinland-Pfalz, Saarland und Schleswig-Holstein haben im Ausschuß für Innere Angelegenheiten — ebenso wie auch im Rechtsausschuß — beantragt, der Bundesrat möge beschließen, den Vermittlungsausschuß gemäß Art. 77 Abs. 2 GG mit dem Ziel anzurufen, das Gesetz in Art. 1 zu ändern. Dieser **Antrag der fünf Länder** entspricht der früheren **Initiativvorlage des Bundesrates**. Er enthält nach

(B)

(D)

- (A) Ansicht der Antragsteller mindestens die gleichen rechtsstaatlichen Absicherungen wie der Gesetzesbeschluß des Bundestages. Er enthält darüber hinaus ihrer Meinung nach die notwendige klare Bewertung der Mitgliedschaft in einer Organisation mit verfassungsfeindlicher Zielsetzung.

Der wesentliche Inhalt des Änderungsvorschlages ist folgender

1. Über die Ablehnung der Berufung eines Bewerbers in das Beamtenverhältnis entscheidet die Einstellungsbehörde im Einvernehmen mit der obersten Dienstbehörde.
2. Die Ablehnungsgründe sind dem Bewerber mitzuteilen, auch wenn dieser keinen Antrag dahin gehend gestellt hat.
3. Die Mitgliedschaft in einer Partei oder sonstigen Vereinigung mit verfassungsfeindlicher Zielsetzung begründet in der Regel Zweifel daran, ob der Bewerber jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung eintreten wird, und zwar auch dann, wenn die Partei oder Vereinigung noch nicht verboten ist. Bleiben die Zweifel bestehen, so ist der Bewerber abzulehnen.

Zur Begründung des Antrags wurde dargelegt, daß es sich bei dem Gesetz des Deutschen Bundestages um ein reines Verfahrensgesetz handele, das nicht ausreiche, um Verfassungsfeinde tatsächlich und wirksam vom öffentlichen Dienst fernzuhalten. Das gelte insbesondere deshalb, weil in dem Gesetzesbeschluß die Frage der **Bewertung der**

- (B) **Mitgliedschaft in einer verfassungsfeindlichen Partei oder sonstigen Vereinigung** offengelassen sei.

Darüber hinaus werde nach Sinn und Wortlaut des Gesetzesbeschlusses der Behörde die Beweislast dafür aufgebürdet, daß ein Bewerber nicht die Eignungsvoraussetzung der Verfassungstreue erfülle, weil die Behörde die Ablehnung nur auf die gegen seine Verfassungstreue sprechenden, gerichtlich voll verwertbaren Tatsachen stützen dürfe.

Die Fragwürdigkeit des Gesetzesbeschlusses ergebe sich auch aus der **Entschließung des Deutschen Bundestages**. Sie fordere eine Gesetzesauslegung, die inhaltlich hinter den beamtengesetzlichen Anforderungen zurückbleibe, wie sie vom Bundeskanzler und von den Ministerpräsidenten 1972 übereinstimmend noch zutreffend konkretisiert worden seien. Es sei nicht nur unzulässig, mit einer Entschließung eine Abweichung vom Gesetz regeln zu wollen. Die in der Entschließung angenommene Vermutung der Verfassungsloyalität auch für Mitglieder einer Organisation mit verfassungsfeindlicher Zielsetzung würde dazu führen, daß sie nur unter erschwerten Bedingungen abgelehnt werden könnten. Wie der Bundesminister des Innern erneut am 29. Oktober 1975 in seiner Antwort auf eine Kleine Anfrage bekundet habe, verfolge z. B. die **Deutsche Kommunistische Partei** verfassungsfeindliche Bestrebungen. Es sei deshalb folgerichtig, wenn gegenüber Mitgliedern dieser Partei generell Zweifel an ihrer Verfassungstreue bestünden.

Diesen Bedenken trage der Änderungsantrag Rechnung. Er widerspreche im übrigen auch nicht den vom Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluß vom 22. Mai 1975 aufgestellten Grundsätzen. Insbesondere werde damit nicht gegen die Pflicht zur detaillierten Einzelfallprüfung verstoßen; denn neben der Mitgliedschaft eines Bewerbers in einer verfassungsfeindlichen Partei oder Organisation können für die Entscheidung der Einstellungsbehörde auch andere Gesichtspunkte von Bedeutung sein. Den aus der Mitgliedschaft hergeleiteten Zweifel an seiner Verfassungstreue könne der Bewerber aufgrund der vorgeschriebenen Einzelfallprüfung darüber hinaus jederzeit widerlegen.

Die genannten fünf Länder wandten sich im Ausschuß mit ihrem Antrag auch dagegen, daß im Gesetzesbeschluß des Bundestages eine Blankoregelung über den **Zugang zu Berufsausbildungen im öffentlichen Dienst** enthalten sei. Die fehlende inhaltliche Bestimmung würde die beabsichtigte spätere, notwendigerweise der Blankoregelung gegenüber einengende Regelung präjudizieren.

Gegenüber dem Antrag auf Anrufung des Vermittlungsausschusses beriefen sich die Befürworter des Gesetzesbeschlusses des Bundestages sowohl im Ausschuß für Innere Angelegenheiten als auch im Rechtsausschuß ihrerseits auf den **Beschluß des Bundesverfassungsgerichts vom 22. Mai 1975**. Danach sei es als verfassungsrechtlich bedenklich und mit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts als unvereinbar anzusehen, wenn ein Gesetz allgemein zwingend vorschreibe, daß einzelne konkrete Verhaltensweisen, wie z. B. die Mitgliedschaft in einer Partei oder Organisation mit verfassungsfeindlicher Zielsetzung, die Gewähr der Verfassungstreue des Bewerbers in Zweifel zögen.

Die Mehrheit des Ausschusses für Innere Angelegenheiten und ebenso — wie ich sagte — die Mehrheit des Rechtsausschusses hat den Antrag der fünf Länder auf Anrufung des Vermittlungsausschusses mit sechs zu fünf Stimmen abgelehnt und mit der gleichen Stimmenmehrheit dem Plenum des Bundesrates empfohlen, dem Gesetzesbeschluß des Bundestages zuzustimmen. Der Innenausschuß hat für den Fall der Anrufung des Vermittlungsausschusses im übrigen einen wohl infolge technischen Versehens erforderlichen Berichtigungsantrag zu Artikel 1 gestellt, dessen genauen Wortlaut Sie bitte der Drucksache 681/1/75 entnehmen wollen.

Präsident Osswald: Ich danke dem Herrn Berichterstatter. Das Wort hat Herr Ministerpräsident Dr. Filbinger (Baden-Württemberg).

Dr. Filbinger (Baden-Württemberg): Herr Präsident, meine Damen, meine Herren! Dieses Gesetz, über das soeben berichtet worden ist, soll nach der Auffassung der Mehrheit des Bundestages den Schlußstein setzen unter eine fast drei Jahre währende Diskussion über die Grundlagen unseres Staatsverständnisses und die sehr konkrete Frage, wer in diesem Staat Beamter werden kann und wer

(A) nicht. Dieses Gesetz erhebt einen hohen Anspruch und muß einem hohen Anspruch gerecht werden. Denn die **Freihaltung des Staatsdienstes von Verfassungsfeinden** ist naturgemäß eine zentrale Frage dieses Staates, der sich ja in seinem Grundgesetz das Ziel gesetzt hat, den Feinden der Freiheit keine Chance zu geben.

Wenn man nun den Inhalt des Gesetzes betrachtet, so findet man freilich wenig Grund zur Befriedigung. Es bringt nicht die versprochene Klarheit und wird die Diskussion des Radikalenproblems nicht beenden.

Die Diskussion der letzten drei Jahre hat gezeigt, daß sich die Positionen voneinander entfernt haben, auch wenn in den Formulierungen oft noch Übereinstimmung besteht. Dabei war ursprünglich eine echte Einheit aller politischen Kräfte in der Sache gegeben. Sie kam zum Ausdruck in dem **Beschluß der Regierungschefs von Bund und Ländern vom Januar 1972**. In diesem Beschluß legten die Regierungschefs ihre einheitliche Interpretation der geltenden beamtenrechtlichen Vorschriften nieder. Damals unterschieden sie zwischen Bewerbern, die verfassungsfeindliche Aktivitäten entwickeln — diese sollten in jedem Fall abgelehnt werden —, und Bewerbern, die einer verfassungsfeindlichen Organisation angehörten. Letztere sollten sich Zweifel an ihrer künftigen Verfassungstreue gefallen lassen müssen, und diese Zweifel sollten in der Regel eine Ablehnung des Einstellungsantrags rechtfertigen können.

(B) Dieser Beschluß indes brachte nicht das, was man sich von ihm erhofft hatte. Nicht deswegen, weil es ihm an der erforderlichen Präzision gefehlt hätte — das war nicht der Grund —, sondern weil einige Länder bald nur noch halb oder viertel oder gar nicht mehr hinter diesem Beschluß standen.

Das wurde spätestens im Herbst 1973 deutlich, als der Bundeskanzler und die SPD-geführten Länder bei einem Bundeskanzlergespräch zu dieser Frage nicht mehr bereit waren, den Beschluß vom Januar 1972 zu bekräftigen, sondern nur noch bereit waren, zuzugestehen, daß er einstweilen, nämlich bis zu der von der Bundesregierung in Aussicht genommenen gesetzlichen Regelung fortgelte.

Damals wurde deutlich, daß dieses Gesetz hinter dem Beschluß des Bundeskanzlers und der Ministerpräsidenten zurückbleiben werde. **Bayern** und **Baden-Württemberg** entschlossen sich daher, eben diesen Beschluß der Regierungschefs zum Inhalt einer **eigenen Gesetzesinitiative** zu machen, um auf diese Weise einen letzten Versuch zu unternehmen, eine **einheitliche Einstellungspraxis** herbeizuführen und Verfassungsfeinde wirksam vom öffentlichen Dienst fernzuhalten. Der Bundestag hat diesen Entwurf, den sich der Bundesrat zu eigen gemacht hat, verworfen. Ich bedauere das sehr, denn er hat damit die Chance für eine klare und eindeutige Regelung in der Sache vertan.

Worauf richtet sich nun unsere **Kritik an dem** von der Mehrheit des Bundestages beschlossenen

Gesetz? Dieses Gesetz gibt vor, alles Regelungsbedürftige geregelt zu haben, und läßt doch die Kernfrage unregelt, nämlich die Frage, welche Schlüsse die Einstellungsbehörde aus der Mitgliedschaft eines Bewerbers in einer verfassungsfeindlichen Organisation zu ziehen hat. Zu dieser Frage schweigt das Gesetz. Es beschränkt sich auf rein verfahrensmäßige Regelungen. (C)

Die Bundesregierung hält sich damit zwei Möglichkeiten offen: Das Gesetz läßt zunächst die Auffassung zu, daß die Mitgliedschaft eines Bewerbers in einer verfassungsfeindlichen Organisation zu Zweifeln an seiner künftigen Verfassungstreue führe, und daß diese Zweifel, wenn sich die Ernsthaftigkeit der Entscheidung des Bewerbers im Rahmen einer Gesamtwürdigung herausstellt, zu der Ablehnung des Bewerbers berechtigten. Dies ist die Auffassung, die wir aufgrund der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts für die allein richtige halten und die auch unserem Gesetzentwurf zugrunde liegt.

Das Gesetz der Koalition läßt aber noch eine ganz andere Auffassung zu, nämlich die, daß die ernstgemeinte und in ihrer Tragweite erkannte Mitgliedschaft zwar zu Zweifeln an der künftigen Verfassungstreue führe, daß aber dessenungeachtet eine Ablehnung des Bewerbers erst dann gerechtfertigt sei, wenn noch zusätzliche, gegen die Verfassung gerichtete Aktivitäten des Bewerbers positiv festgestellt werden könnten.

Dadurch daß diese Auffassung nicht ausdrücklich ausgeschlossen wird, bleibt das Gesetz hinter dem Radikalenbeschluß der Regierungschefs von Bund und Ländern zurück, läßt die vom Bundesverfassungsgericht festgestellte Verpflichtung, Verfassungsfeinde vom Staatsdienst fernzuhalten, gesetzlich ungesichert und öffnet den „einfachen“ Mitgliedern verfassungsfeindlicher Organisationen und Parteien Tür und Tor des Staatsdienstes. (D)

Die Bewertung der „einfachen“ Mitgliedschaft, z. B. in der DKP, ist aber doch die Kontroverse, die sich wie ein roter Faden durch die gesamte Diskussion der Radikalenfrage zieht und zu der es seitens der Bundesregierung an einer klaren Aussage und einer entschiedenen Haltung mangelt. Klare Aussagen hierzu findet man weder im Gesetzestext noch in der Begründung des Gesetzes noch in den offiziellen Äußerungen der Regierungsvertreter in den Beratungen zu diesem Gesetz. Es gibt aber sehr wohl Äußerungen von anderer Seite, die erkennen lassen, daß man das vorliegende Gesetz in dem von uns für falsch gehaltenen Sinne praktizieren will. Ich sage das ohne jeden persönlichen Vorwurf, aber doch in dem Bestreben, mehr Klarheit unter uns zu schaffen. Der von mir verehrte Kollege Koschnick hat bei der zweiten und dritten Lesung des Gesetzes im Deutschen Bundestag erklärt, er sei der Auffassung, daß die Mitgliedschaft eines Bewerbers in einer verfassungsfeindlichen Organisation in der Regel geeignet sei, Zweifel an seiner künftigen Verfassungstreue zu wecken. Hierin sind wir uns völlig einig, verehrter Kollege Koschnick. Sie haben aber dann — und das ist das

- (A) Entscheidende — hinzugefügt, es werde in diesen Fällen zu prüfen sein, ob der Bewerber **neben der bloßen Mitgliedschaft besondere Aktivitäten entwickelt** habe, die seine Einstellung ausschließen. Auf diese Aktivitäten komme es an. Und in dem Protokoll des Deutschen Bundestages findet sich an dieser Stelle der Zwischenruf des Vorsitzenden des Innenausschusses des Deutschen Bundestages, der dieses Gesetz federführend zu beraten hatte, „genau richtig“. Hier stelle ich nun die Frage an die Bundesregierung. Ich frage Sie, Herr Bundesminister Maihofer: Hält die Bundesregierung diese Auffassung für richtig? Will die Bundesregierung nur die praktizierenden Revolutionäre vom Staatsdienst fernhalten und die disziplinierten Streiter für eine „andere Republik“ etwa nicht?

Die Mehrheit des Deutschen Bundestages hat zusätzlich zu diesem Gesetz eine nebulöse Entschlie-ßung gefaßt, in der in völlig undifferenzierter Weise davon die Rede ist, daß der freiheitlich-demokratische Staat von der Verfassungsloyalität seiner Bürger ausgehe. — Jawohl, davon gehen wir aus; mit Ausnahme bei denjenigen, die durch ihre Mitgliedschaft in einer verfassungsfeindlichen Organisation oder Partei doch eben gerade diese Unterstellung und Vermutung selbst durchkreuzt haben. Soll also ein Mitglied der DKP, das keine besonderen Aktivitäten erkennen läßt, von der Vermutung seiner Verfassungsloyalität profitieren?

- (B) Ich fürchte, meine Damen und Herren, diese Entschlie-ßung hat kein anderes Ziel, als zu bewirken, daß die Mitgliedschaft in einer verfassungsfeindlichen Organisation für die Frage des Eintritts in den Staatsdienst nichts zu bedeuten habe. Damit wäre die totale **Abkehr vom Beschluß der Regierungschefs aus dem Jahre 1972** vollzogen.

Vor dieser Unterschätzung der einfachen Mitgliedschaft in einer verfassungsfeindlichen Organisation möchte ich nachdrücklich warnen; und die übrigen CDU/CSU-regierten Länder unterstützen und tragen diese Warnung mit. Diese Unterschätzung wäre eine für diesen Staat lebensgefährliche Selbsttäuschung.

Was will denn der überzeugte **Anhänger der DKP** — und um ihn handelt es sich in der Praxis doch vor allem? Er will — entkleidet man seine **Parteiziele**, mit denen er sich identifiziert, einmal ihrer philosophischen Verbrämung — ganz konkret die Schaffung eines Ein-Parteien-Regimes und die Ausschaltung jeder legalen Opposition. Das Streben nach einer solchen „Diktatur des Proletariats“ ist aber keineswegs vereinbar mit dem Diensteid eines Beamten, von dem nach Auffassung unseres höchsten Gerichts ein aktives Eintreten für die freiheitlich-demokratische Grundordnung unseres Staates und damit für das Wechselspiel von Regierung und Opposition zu verlangen ist. Wir dürfen doch nicht aus dem Auge verlieren, daß die DKP als eine Kaderpartei von ihren Mitgliedern einen ganz anderen Einsatz fordert — und auch erhält — als jede andere Partei. Was ich von der DKP sage, gilt natürlich für jede andere verfassungsfeindliche Organisation und Partei — sei es linksaußen, sei es rechtsaußen.

Wer den hier eingenommenen Standpunkt, meine Damen und Herren, mit Konsequenz vertritt, der muß sich auch gegen den Vorwurf wehren, er rede einer **Überreaktion** das Wort. Ein kritischer Betrachter unseres Landes, Professor Alfred Grosser (Paris), der dieser Tage den Friedenspreis des deutschen Buchhandels entgegennehmen konnte und dessen Wort ich sehr schätze, hat vor dieser Gefahr unlängst gewarnt. Ich glaube nicht, daß er recht hat.

Zwei Argumente möchte ich hiergegen anführen. Zum einen unterschätzt Herr Grosser meines Erachtens die Gefahren, die von intoleranten Staatsdienern ausgehen. Professor Grosser lebt in einem Staat, dessen Staatsführung seit der französischen Revolution nicht mehr vom Totalitarismus okkupiert war. Gerade die **Erfahrung des Totalitären** aber war das entscheidende Erlebnis, das die ältere Generation in unserem Lande geprägt hat und das zu der unbedingten Entscheidung des Grundgesetzes geführt hat, eine streitbare Demokratie aufzubauen und den Feinden der Freiheit keinen Mißbrauch dieser Freiheit zu gestatten.

In unserem Lande leben überdies Millionen Bürger, die oft unter Lebensgefahr jenen schließlich ummauerten Staat verlassen haben, dessen Führung intolerant gegenüber jedem ist, der bezweifelt, daß sie sich im Besitze der absoluten Wahrheit befindet. Vielleicht reagieren wir deshalb sehr empfindlich gegen alle Versuche, uns eine politische Heilslehre aufzuzwingen. Ihre Anhänger mögen ihre Auffassung in Freiheit äußern — bei uns darf man das, im Gegensatz zu dem von mir soeben gekennzeichneten Regime —; aber im Staatsdienst haben sie nichts zu suchen. (D)

Ein zweites. Professor Grosser übersieht, so glaube ich, daß die Gefahren, die heute dem Individuum drohen, nicht mehr allein vom Staat ausgehen. Die Gefahren, die von der Staatsgewalt ausgehen, sind uns jederzeit und längst bewußt. Unser demokratischer Rechtsstaat versucht hier den optimalen Schutz zu geben, und er gibt ihn. Manche vertreten die gar nicht so unbegründete Auffassung, daß wir eher ein überzogenes Rechtssystem als ein unterbelichtetes hätten. Aber heute droht diese Gefahr auch von einzelnen oder Gruppen, die gesellschaftliche Machtpositionen einnehmen und diese im Sinne ihrer intoleranten Grundeinstellung ausnutzen.

Um es konkret zu sagen: Heute muß sich ein Elternpaar nicht so sehr dagegen wehren, daß der Staat die Lehrer indoktriniert, sondern heute droht viel eher die Gefahr, daß die Eltern vom Staat alleingelassen werden, wenn sie sich gegen die Indoktrinierungsversuche eines intoleranten Lehrers wehren. Unsere Bevölkerung hat dafür ein sehr feines Gespür, und nichts bringt — nach unser aller Erfahrung und meiner speziellen — die Menschen mehr auf, als wenn man sie von Staats wegen zwingt, ihre Kinder in eine Schule zu schicken, in der der Lehrer parteiisch im schlechtesten Sinne des Wortes ist.

Das ändert nicht das mindeste daran, daß die rechtsstaatliche Demokratie ein Instrument der indi-

(A) viduellen Freiheitssicherung darstellt, daß ihr politischer Sinn genau genommen eben darin besteht, dafür zu sorgen, daß die Grundrechte gewahrt und möglichst alle Menschen in den Stand gesetzt werden, diese als freie und gleiche Bürger zu genießen

Aber eben diese verfassungsmäßige Freiheit kann man verspielen, wenn sie politisch mißbraucht und solchermaßen pervertiert wird, wenn sie in ihrem verpflichtendem Gehalt verkannt wird, wenn ihr begrifflicher Inhalt politisch und intellektuell verfälscht wird, vor allem aber auch, wenn sie nicht rechtzeitig verteidigt wird.

Auch und gerade zum Schutz der Freiheit kann und muß es geboten erscheinen, die Freiheit zu begrenzen, wenn ihr Gebrauch dazu dienen soll, das freiheitliche System selber zu beseitigen und somit den Bestand oder die Funktionsfähigkeit der Demokratie gefährdet. Die Spuren schrecken — denken Sie an Weimar, wo man zu spät ein **Republikenschutzgesetz** erließ, das dann nicht mehr ausreichte, weil die Bürger infolge der eingerissenen Unordnung an der demokratischen Ordnung irre geworden waren und dem Ordnungssystem der Demokratie kein Vertrauen mehr entgebrachten.

Noch sind die Dinge bei uns nicht so weit geraten, aber es wäre nicht nur kurzfristig, sondern geradezu verblendet, wollten wir die Gefahr nicht sehen, die sich auch an den bundesrepublikanischen Horizonten erhebt. Zu diesen Gefahren gehört es nicht zuletzt, daß die **Übereinstimmung im demokratischen Grundkonsens** verlorenzugehen droht. Zu diesem grundsätzlichen Konsens müßte es gehören, daß die demokratische Freiheit auf der Anerkennung bestimmter Wahrheiten und Werte beruht, welche die Voraussetzungen humanen Zusammenlebens und einer freiheitlichen und rechtlichen politischen Ordnung ausmachen. Gibt die freiheitliche Demokratie die Notwendigkeit auf, diese Wahrheiten und Werte anzuerkennen, so gibt sie sich selbst auf.

Lassen Sie mich noch ein Wort zu dem Vorwurf sagen, unsere Auffassung nehme nicht genügend Rücksicht darauf, daß es sich bei der Einstellung von Bewerbern für den öffentlichen Dienst vielfach um **junge Menschen** handele, deren politische Äußerungen und Handlungen man nicht immer auf die Goldwaage legen dürfe und bei denen man der Lebenserfahrung nach davon ausgehen müsse, daß sie oft in späteren Jahren ihre Grundeinstellung änderten. Ich bin völlig damit einverstanden, daß alle Äußerungen und Handlungen junger Menschen unter dem Gesichtspunkt gewertet werden, daß es sich um Jugendeserei handeln kann, daß sich Überzeugungen und Grundhaltungen erst bilden. Wir sind auch in der Praxis unserer Länder grundsätzlich dagegen, daß man die Teilnahme an einer Demonstration, an einer Plakatierungsaktion, einen Artikel, der in einer radikalen Zeitung oder Zeitschrift geschrieben wird, überbewertet und damit den Mann oder die Frau in einer negativen Art und Weise abstempelt. Täte man das, so wäre das kurzfristig, es wäre inhuman, und es wäre auch unseres freiheitlichen und demokratischen Staates unwürdig.

Ich teile hier völlig die Auffassung des Bundesverfassungsgerichts. Aber: Man wird — und das ist doch die andere Seite, die notwendigerweise dazukommen muß zu der Toleranz, zu dem Entgegenkommen, zu der Zurückhaltung bei der Bewertung, zu dem Goldwaage-System und dessen Ablehnung — von einem jungen Menschen, der sich um eine Anstellung im Staatsdienst bemüht, doch verlangen können, daß er sich entscheidet, wenn man ihm die Unvereinbarkeit seiner Position mit den **Forderungen der Verfassung an die Beamten** klarlegt. Er muß ja nicht Beamter werden; er kann dann seine radikalen Dinge weiter verfechten. Will er aber Beamter werden, muß er sich zu dem bekennen, was die Verfassung von ihm als Beamten verlangt.

Wer hier den Schleier der Nachsichtigkeit ausbreiten und von der vagen Hoffnung leben will, es werde schon alles gutgehen, der handelt nicht human und nicht tolerant, sondern dem fehlt es an der Fähigkeit zum grundsätzlichen Denken.

Meine Damen und Herren, alles andere, was das Gesetz sonst enthält, ist im wesentlichen unstrittig. Selbstverständlich sind in das Verfahren der Einstellungsbehörden alle **rechtsstaatlichen Sicherungen** einzubauen. Sie haben in den Ländern ja bereits diese Grundsätze praktiziert. Man wird auch für die **Ausbildungsverhältnisse** eine besondere Lösung finden müssen. Ich halte es für richtig, daß der Deutsche Bundestag diese Frage aus dem Gesetz ausgeklammert hat. Aber auf eines können wir nicht verzichten: auf eine klare Aussage darüber, wie die Mitgliedschaft eines Bewerbers in einer verfassungsfeindlichen Organisation zu bewerten ist. Ein Radikalengesetz, das sich in dieser Frage einer Aussage enthält, bringt ein Weniger an Rechtssicherheit und ein Weniger an Gerechtigkeit für die Bürger. Weil es sich hier um eine grundsätzliche Weichenstellung handelt, was aus unserem öffentlichen Dienst in der Zukunft wird, hielten wir es nicht für verantwortbar, wenn wir nicht mit Deutlichkeit rechtzeitig — heute noch — auf die weittragenden und grundlegenden Konsequenzen hinweisen würden, die die Verabschiedung des unveränderten Gesetzes zur Folge haben wird.

Wir halten es deshalb für erforderlich — ich spreche gleichzeitig für die Länder Bayern, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Saarland mit —, daß wir den **Vermittlungsausschuß** mit dem Ziel **anrufen**, die Regelungen des Bundesratsentwurfs für die Bewertung der Mitgliedschaft in einer verfassungsfeindlichen Organisation in das vorliegende Gesetz aufzunehmen.

Präsident Osswald: Das Wort hat Herr Bundesminister Prof. Dr. Maihofer.

Prof. Dr. Dr. h. c. Maihofer, Bundesminister des Innern: Herr Präsident, meine Damen und Herren! Die bisherigen Beratungen über das vom Deutschen Bundestag am 24. Oktober 1975 beschlossene Gesetz zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften, das Ihnen heute zur Zustimmung vorliegt, hat einen merkwürdigen und — wie ich meine — für die Bür-

(A) ger in diesem Lande kaum verständlichen Verlauf genommen.

Zwischen der Bundesregierung, den sie tragenden Koalitionsparteien, ebenso aber auch der Oppositionsfraktion im Deutschen Bundestag und den CDU/CSU-regierten Bundesländern bestand und besteht Einigkeit darüber, daß für **Verfassungsfemde kein Platz im öffentlichen Dienst** ist.

Übereinstimmung besteht auch darüber, daß die Prüfung, ob ein Bewerber für den öffentlichen Dienst die verfassungsrechtlich geforderte Gewähr bietet, jederzeit für die freiheitlich-demokratische Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes einzutreten, in einem in allen Hinsichten **rechtsstaatlich geordneten Verfahren** vorgenommen werden muß.

Die erste, materiell-rechtliche Seite ist im geltenden Recht in den Beamtengesetzen von Bund und Ländern, im Deutschen Richtergesetz und im Soldatengesetz geregelt und soll in der Interpretation dieser Normen, welche die **Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 22. Mai** dieses Jahres gebracht hat, ohne jeden Abstrich unverändert bleiben. Um die zweite, formell-rechtliche Seite der Sache geht es allein in dem hier vorliegenden Gesetz.

Wir wären ja vermessen, wenn wir uns als Gesetzgeber in die höchstrichterliche verfassungsgerichtliche Entscheidung hier durch eine gesetzliche Klärung einmengen wollten. Ich kann darum nicht begreifen, daß dieses Gesetz trotz der genannten Gemeinsamkeiten nur deshalb nicht zustandekommen soll, weil es darauf verzichtet, die von CDU und CSU im Bundestag und auch heute wieder in diesem Haus für notwendig erachtete Regelung zu übernehmen, nach der die Mitgliedschaft in einer Partei oder sonstigen Vereinigung, die verfassungsfeindliche Ziele verfolgt — auch dann, wenn die Partei oder Vereinigung noch nicht verboten ist —, wie es da heißt, „in der Regel“ Zweifel daran begründen soll, ob der Bewerber jederzeit für die freiheitlich-demokratische Grundordnung eintreten wird.

Ich sage es ganz klar: Diese Vorschrift ist überflüssig und gefährlich zugleich. Das will ich im einzelnen belegen. Sie ist überflüssig, weil das, worauf es bei der Einstellungsprüfung in materiell-rechtlicher Hinsicht ankommt, seit dem Beschluß des Bundesverfassungsgerichtes vom 22. Mai mit aller erwünschten Deutlichkeit klargestellt ist. Hier gibt es überhaupt — auch für den Gesetzgeber — nichts mehr daran heranzudeuteln. Sie ist aber auch gefährlich, weil sie den Ausführungen in dieser Entscheidung nicht gerecht wird, ja, mit ihnen nicht vereinbar ist — ich werde Ihnen das im einzelnen darlegen —, und weil sie zu Entwicklungen führen kann, an denen uns allen als Demokraten nicht gelegen sein kann, ja, denen wir vielmehr von Anfang an entgegentreten müssen.

Das Bundesverfassungsgericht hat in begrüßenswert differenzierter Weise wörtlich ausgeführt — ich zitiere —:

Wer als Berufsziel den Staatsdienst im Auge hat, nähert sich diesem Dienst in drei Stufen:

Er studiert, er erwirbt die jeweils erforderliche (C) Vorbildung — für den höheren Dienst durch Absolvierung des Vorbereitungsdienstes —, er wird als Beamter auf Probe übernommen. In der zweiten und dritten Stufe — also Vorbereitungsdienst und Probezeit — hat der Dienstvorgesetzte Gelegenheit, den Bewerber intensiv kennenzulernen, ihn zu beobachten und sich schließlich ein Urteil über seine Persönlichkeit zu bilden. Hier, wo die Verwaltung unmittelbar sich ein zuverlässiges Bild über den Anwärter machen kann,

— alles wörtlich, Zitat —

muß der Schwerpunkt liegen für die Gewinnung des Urteils, ob der Bewerber die geforderte Gewähr bietet oder nicht. Das bedeutet aber,

— fährt der Beschluß in seiner Begründung fort —

daß für die Übernahme in den Vorbereitungsdienst eine gewisse vorläufige Beurteilung ausreicht, der alle Umstände zugrunde gelegt werden können, die der Einstellungsbehörde ohne weitere zusätzliche Ermittlungen bekannt sind, beispielsweise aus Personal- und Strafakten oder allgemein zugänglichen Berichterstattungen, die es sich aber nicht erst von anderen (Staatschutz-) Behörden systematisch nach entsprechenden Erhebungen zutragen läßt.

Die **Überprüfung**, ob ein Bewerber die **Eignungsvoraussetzung der Verfassungstreue** erfüllt, erfolgt also — dies ergibt sich zwingend aus diesen Darlegungen — in den verschiedenen Stufen mit unterschiedlicher Intensität. Je näher der Bewerber dem Staatsdienst, also seinem Berufsziel, kommt, desto stärker rückt das Erfordernis der Gewähr der Verfassungstreue ins Spiel, und desto gründlicher muß geprüft werden, ob der Bewerber diese Gewähr bietet oder nicht. Die Feststellung des Gerichts, daß die Verwaltung in der zweiten und in der dritten Stufe, also im Vorbereitungsdienst und in der Probezeit, die Gelegenheit habe, den Bewerber intensiv kennenzulernen — wie es da heißt —, ihn zu beobachten und sich unmittelbar ein zuverlässiges Bild über ihn zu machen, besagt unzweifelhaft, daß die Erkenntnisse, die aus dieser unmittelbaren Beobachtung gewonnen werden, den Schwerpunkt für die Gewinnung des Urteils bilden sollen, ob der Bewerber, der in das Beamtenverhältnis aufgenommen werden will, die geforderte Gewähr der Verfassungstreue bietet. Sie vor allem liefern die Grundlage für das prognostische Urteil über die Persönlichkeit des Bewerbers, von dem das Bundesverfassungsgericht völlig zu Recht sagt, daß es nur den Einzelfall im Auge hat und sich jeweils — alles wörtlich — auf eine von Fall zu Fall wechselnde Vielzahl von Elementen und deren Bewertung gründet.

Dazu gehört auch — und deshalb wollen wir doch dem Bewerber die Gelegenheit zur Stellungnahme, zu Einstellungsgesprächen gesetzlich verbürgen — der persönliche Eindruck, den die Einstellungsbehörde von ihm bei dieser Gelegenheit gewinnt. Und dazu gehören schließlich auch Beurteilungselemente,

(A) wie die früheren Äußerungen des Bewerbers, die Teilnahme an Demonstrationen, politische Aktivitäten, die Zugehörigkeit zu bestimmten Gruppen, Vereinigungen oder politischen Parteien. Nur geht es — so ausdrücklich das Bundesverfassungsgericht — „nicht lediglich“ um die Feststellung solcher einzelnen Elemente. Gerade aus dieser Aussage wird deutlich, daß die Frage, ob allein die Mitgliedschaft eines Bewerbers in einer Partei oder Vereinigung mit verfassungsfeindlicher Zielsetzung für die Ablehnung seines Einstellungsgesuchs ausreicht, so einfach nicht richtig gestellt ist.

Die Entscheidung der Einstellungsbehörde wird sich in einem Fall wie diesem in aller Regel zumindest auf drei Beurteilungselemente gründen: außer auf die Mitgliedschaft in einer Partei oder Vereinigung, die verfassungsfeindliche Ziele verfolgt, die stets Veranlassung geben sollte, mit dem Bewerber ein Einstellungsgespräch zu führen, — auf den dabei gewonnenen persönlichen Eindruck und außerdem — und zwar, wie wir gehört haben, im Schwerpunkt — auf die Erkenntnisse, die während des Vorbereitungsdienstes bzw. in der Zeit des Probebeamtenverhältnisses aus unmittelbarer Beobachtung gewonnen worden sind.

Der Beitritt oder die Zugehörigkeit zu einer Partei oder Vereinigung mit verfassungsfeindlicher Zielsetzung kann demzufolge — wie es das Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluß so treffend ausgedrückt hat — nur „ein Stück des Verhaltens“ sein, „das für die hier geforderte Beurteilung der Persönlichkeit des Bewerbers erheblich sein kann.“

(B) Dieses Stück, anders ausgedrückt: dieses Einzelelement, ist gegen andere Beurteilungselemente abzuwägen. Ihm darf indessen kein Vorsprung vor diesen eingeräumt werden.

All dies läßt der Vorschlag unberücksichtigt, nach dem die Mitgliedschaft eines Bewerbers in einer Partei oder sonstigen Vereinigung mit verfassungsfeindlicher Zielsetzung in der Regel Zweifel an seiner Verfassungstreue begründen soll. Dieser Vorschlag läßt im übrigen unbeachtet, daß es das Bundesverfassungsgericht für „offenbar verfassungsrechtlich bedenklich“ hält, „wenn ein Gesetz allgemein zwingend vorschreibt, daß einzelne konkrete Verhaltensweisen die Gewähr des Bewerbers, er werde jederzeit für die freiheitlich-demokratische Grundordnung eintreten, ausschließen“.

Gewiß führt die Formel „in der Regel Zweifel“ nicht zu einem derart allgemein zwingenden Bindung der Einstellungsbehörden, jedenfalls nicht de jure. Gewiß läßt sie Ausnahmen und damit abweichende Beurteilungen zu. Ich habe dies immer wieder eingeräumt, und ich wiederhole es hier. Trotzdem steht für mich außer Frage, daß das Bundesverfassungsgericht die genannte Feststellung ausschließlich im Hinblick auf die Regelvermutung in dem ihm bekannten damaligen Entwurf des Bundesrates getroffen hat. Einen anderen Grund für den Hinweis des Gerichts kann es gar nicht gegeben haben. Und das Gericht tat gut daran, diesem Hinweis, die Warnung, auf dem im Bundesratsentwurf vorgezeichneten Wege nicht fortzuschreiten, auszusprechen. Da-

rauf komme ich noch. Denn in mehrfacher Hinsicht (C) wäre dieser Weg gefährlich.

Zunächst bringt die genannte Regelvermutung die Gefahr mit sich, in der Verwaltungspraxis zur Automatikregelung verkürzt zu werden mit der Folge, daß man sich mit der Feststellung der Mitgliedschaft begnügt und darauf verzichtet — und das ist nun ausdrücklich vorgeschrieben in der Begründung des Bundesverfassungsgerichts —, eine Gesamtbeurteilung des Bewerbers vorzunehmen, wie sie hier eindeutig vorgeschrieben ist. In der praktischen Auswirkung würde eine so angewendete Vorschrift sich in nichts von einer allgemein zwingenden Regel in dem vom Bundesverfassungsgericht für verfassungsrechtlich bedenklich gehaltenen Sinn unterscheiden.

Sodann kann das einseitige Hervorheben des einen Beurteilungselements „Mitgliedschaft“ dazu führen, und das ist nicht weniger bedenklich, daß den Fällen, in denen nichtorganisierte Verfassungsfeinde in den öffentlichen Dienst einzudringen suchen, nicht die unter Umständen viel notwendigere Aufmerksamkeit zugewendet wird. Denn man fragt nach der Mitgliedschaft, und stellt sich hier nichts heraus, dann ist die Sache mehr oder weniger erledigt. Ich kann mir nicht vorstellen, daß irgend jemand in diesem Hause eine solche Konsequenz — wenn auch ungewollt — fördern möchte.

In der Regelanknüpfung liegt jedoch noch eine weitere Gefahr begründet. Aus der Tatsache nämlich, daß einer bestimmten Vereinigung, wie etwa SHB oder VDJ, auch Kommunisten angehören, kann nicht in jedem Fall gefolgert werden, daß die gesamte Organisation verfassungsfeindliche Ziele verfolgt oder — und das ist noch viel wichtiger — daß alle Mitglieder der Vereinigung nicht die Gewähr der Verfassungstreue bieten. Wer anders argumentiert, der schützt, meine ich, nicht den Rechtsstaat, sondern der korrumpiert ihn; der macht Bürger, die vielleicht unbequem, keinesfalls aber verfassungsfeindlich eingestellt sind, in Wahrheit erst zu Verfassungsfeinden. (D)

Wohin wir mit solchen Regelvermutungen kommen, zeigen einige Fälle von Ablehnungen von Mitgliedern der SPD wegen ihrer Kandidatur im SHB oder ihrer Zugehörigkeit zur VDJ in der jüngsten Vergangenheit. Sie sind für mich ein Alarmsignal, daß wir hier bei der Verteidigung unseres Rechtsstaates die Grenzen dieses Rechtsstaates zu überschreiten drohen. Wenn ich dies sage, dann hat dies nichts, aber auch gar nichts damit zu tun, daß etwa den Mitgliedern der DKP — und nun komme ich auf das, was Sie in den Mittelpunkt Ihrer Ausführungen gestellt haben, Herr Kollege Filbinger, — einer — ich bekräftige es auch hier — verfassungsfeindlichen Partei ein Freifahrtschein für den Staatsdienst in unserem Lande ausgestellt werden soll. Herr Carstens hat dies am 5. November SPD und FDP im Deutschen Bundestag unterstellt und hinzugefügt — ich zitiere wörtlich —: „Regierung und Koalition von SPD und FDP wollen den Mitgliedern der DKP den Zugang zum Staatsdienst in der Regel nicht verweigern.“ Man muß sich das auf der

- (A) Zunge zergehen lassen: in der Regel nicht verweigern!

Ich muß gestehen, daß mich solche Polemik zu tiefst erschüttert. Hier wird die sooft beschworene Solidarität der Demokraten leichtfertig, wenn nicht gar böswillig zerredet. Denn kein Wort ist wahr an diesem unerhörten Vorwurf.

Ich habe schon am 12. November im Innenausschuß dieses Hauses darauf hingewiesen, daß die **Mitgliedschaft in einer Partei mit verfassungsfeindlichen Zielen** gerade im Hinblick jetzt auch auf die DKP nicht nur in der Regel, sondern stets Zweifel an der Verfassungstreue begründet. Nur ist dies eine zunächst bloß vorläufige Erkenntnis. Entscheidend ist nämlich, daß im Einzelfall geprüft und dann endgültig festgestellt wird, ob diese Zweifel in bezug auf den konkreten Bewerber Bestand haben oder aber zerstreut werden können. Das gilt — ganz klar gesagt in Ihre Richtung, Herr Filbinger — für praktizierende Revolutionäre wie für disziplinierte Streiter, für die letzteren nicht weniger, sondern eher mehr.

Ich stimme hier ganz mit Herbert Wehner überein: **Revolutionäre mit Pensionsberechtigung im öffentlichen Dienst** kann es und darf es in unserem Lande nicht geben.

Nur, bei dieser Überprüfung, deren Ergebnis nicht durch gesetzliche Vorfixierung präjudiziert werden darf, gibt es — auch dies hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung am 22. Mai wörtlich wie folgt hervorgehoben — „keine Beweislast“, weder für den Bewerber, daß er die geforderte Gewähr bietet, noch für die Einstellungsbehörde, daß der Bewerber diese Gewähr nicht bietet. „Zweifel an der Verfassungstreue“ — ich zitiere immer weiter — „hat hier nur den Sinn, daß der für die Einstellung Verantwortliche im Augenblick seiner Entscheidung nicht überzeugt ist, daß der Bewerber die Gewähr bietet, jederzeit für die freiheitliche, demokratische Grundordnung einzutreten“.

Denn: Überzeugungen und Urteile, auf denen solche Überzeugungen beruhen, unterliegen ihrem Wesen nach keiner Beweisregelung. Beweisbar sind nur Tatsachen. Das ist eine Binsenweisheit. Daraus aber folgt für unseren Fall ganz konkret: Ausgangspunkt der notwendigen **Einzelfallprüfung** ist zunächst, daß auch der Bewerber für den öffentlichen Dienst wie jeder andere Staatsbürger, über den nichts Gegenteiliges bekannt ist, einen **Vertrauensvorschuß** in dem Sinne genießt, daß der Staat von seiner Verfassungstreue ausgeht.

Liegt nichts Gegenteiliges vor, dann setzen wir bei Demokraten ihre Loyalität voraus. Nur wenn Tatsachen vorliegen, die ernstlich geeignet sind, diese Ausgangsvermutung im Einzelfall zu erschüttern — das kann auch durch die Tatsache der Mitgliedschaft, aber auch durch andere Tatsachen begründet sein —, besteht die Veranlassung, aber auch die Verpflichtung der Behörde, die Eignung des Bewerbers im Hinblick auf seine Verfassungstreue einer näheren Überprüfung zu unterziehen.

Ich vermag nicht einzusehen, wie vor dem Hintergrund dieser rechtlichen Beurteilung ernsthaft der Vorwurf erhoben werden kann, durch das vorliegende Gesetz werde der Schutzwall, den das geltende Recht gegen das Eindringen von Verfassungsfeinden in den öffentlichen Dienst errichtet, zurückgenommen oder gar abgebaut. (C)

Die **Gewähr der Verfassungstreue als materielle Eignungs- und Einstellungsvoraussetzung** bleibt doch hierdurch völlig unverändert. Die verbindlichen Konkretisierungen, die das Bundesverfassungsgericht dazu gegeben hat, werden in nichts angetastet. Nur: das Einstellungsverfahren soll rechtsstaatlich gesichert werden, in aller Hinsicht.

Geändert werden muß allerdings auch die derzeit bestehende Regelung des **Zugangs zu staatlichen Berufsausbildungen**, die Voraussetzung für die Ausübung von Berufen auch außerhalb des öffentlichen Dienstes sind. Das hier zu beratende Gesetz beschränkt sich — da wegen der Einzelheiten noch weitere Erörterungen geführt werden müssen — zunächst auf eine **Grundsatzregelung**, nach der die Zulassung zu Monopolausbildungen der genannten Art zu gewährleisten ist.

Daß diese Vorschrift, wie die von der CDU/CSU geführten Bundesländer befürchten, den Gesetzgeber hinsichtlich der noch ausstehenden Regelung in irgend einer Weise präjudizieren könnte, ist nicht zu erkennen. Im übrigen haben die Koalitionsfraktionen im Deutschen Bundestag ihre Vorstellungen insoweit in dem am 24. Oktober 1975 in erster Lesung beratenen Gesetzentwurf bereits offengelegt. In diesem Entwurf geht es — lassen Sie mich dies sagen, auch wenn hierüber heute noch keine endgültige Entscheidung zu treffen ist — um zweierlei. Einmal sollen und müssen Diskriminierungen in ein und demselben Ausbildungsgang vermieden werden, deshalb die **einheitliche Ausbildung außerhalb des Beamtenverhältnisses** in einem besonderen öffentlich-rechtlichen Ausbildungsverhältnis. (D)

Zum anderen dürfen die **Anforderungen an die Verfassungstreue** in diesem **Ausbildungsverhältnis** nicht über das hinausgehen, was von dem Auszubildenden im späteren Beruf außerhalb des staatlichen Dienstes verlangt wird; deshalb entsprechend der Regelung über die Zulassung zur Rechtsanwaltschaft keine Einstellung in das öffentlich-rechtliche Ausbildungsverhältnis, wenn der Bewerber „die freiheitlich-demokratische Grundordnung in strafbarer Weise“ bekämpft.

Das ist in sich nur logisch und konsequent. Sie können nicht im Vorbereitungsdienst die Schwelle höher setzen als nach Ableistung des Vorbereitungsdienstes und dem zweiten Staatsexamen als die Eingangsstufe für den nachfolgenden freien Beruf eines Rechtsanwalts.

Nun, diese Konzeption ist, wie wir meinen, nicht nur logisch und konsequent, sie hält darüber hinaus die richtige Mitte zwischen dem, worauf der Berufsanwärter nach Art. 12 unseres Grundgesetzes, der hier von hohem Gewicht ist, einen grundrechtlichen Anspruch hat, und dem, was unsere streitbare De-

(A) mokratie ihren Bürgern an Abwehrbereitschaft schuldet. Dieses ausgewogene Maß richtiger Mitte zwischen Freiheit des einzelnen und Sicherheit für alle, Wesenselement des Rechtsstaats schlechthin, gilt aber auch und vor allem für das Gesetz, über das Sie hier heute zu entscheiden haben.

Ich schließe mit einem sehr persönlich gehaltenen **Appell**. Lassen Sie uns **zur Gemeinsamkeit zurückfinden**, über scheinbare Gegensätze hinweg, die nach meinem Urteil eher künstlich aufgebaut und aufgebauscht worden sind! Helfen Sie alle mit, daß auch in dieser Frage wieder Befriedung in unserem Lande einkehrt. Stellen Sie das Staatsinteresse zum Wohl unserer Bürger über alle möglichen Versuchungen der Parteipolitik, selbst in Zeiten heraufkommender Wahlkämpfe, und geben Sie dem vorliegenden Gesetz darum Ihre Zustimmung!

Präsident Osswald: Das Wort hat Herr Bürgermeister Klose, Hamburg.

Klose (Hamburg): Herr Präsident, meine Damen und Herren! Wenn man die Diskussion um die **Extremisten im öffentlichen Dienst** verfolgt — ich hatte das Vergnügen, sie von Anfang an mitverfolgen zu dürfen —, kann man sich des Eindrucks nicht erwehren, daß wir im Begriff sind, dieses Problem nicht nur in der Sache zu verzeichnen, sondern politisch maßlos zu überzeichnen.

Man könnte den Eindruck gewinnen, als sei dieses Problem der Extremisten im öffentlichen Dienst das größte und schwierigste, das grundsätzlich, das uns im Augenblick überhaupt beschäftigt. Und ich fürchte, daß unsere Einschätzung der Dinge und die der Öffentlichkeit in dem Punkt nicht ganz übereinstimmen. Man könnte darüber hinaus meinen, in dieser Frage und eben in diesen Grundsätzen seien die Meinungsverschiedenheiten zwischen den demokratischen Parteien so total, daß von **Gemeinsamkeit** fürderhin nicht mehr die Rede sein kann.

Ich gebe zu, vielleicht ist die Zeit ungünstig für einen Versuch, die Probleme in angemessener, d. h. differenzierter Weise anzugehen. Aber ich denke doch, selbst vor Wahlen sollte sich die Diskussion über die angemessene Reaktion auf die Herausforderung des Staates, unserer staatlichen Ordnung durch Extremisten nicht auf Schablonen reduzieren, wie sie gelegentlich mindestens in der öffentlichen Diskussion angesetzt werden.

Auf jeden Fall sollten wir Primitivargumentationen vermeiden, wie man sie leider allzu oft hören kann, etwa in der Art: Die Roten gefährdeten diesen Staat, weil sie ihn den Extremisten ausliefern, oder umgekehrt, die Schwarzen gefährdeten diesen Staat, weil sie jeden Andersdenkenden zum Staatsfeind stempeln. Ich finde solche Argumentationsketten, die leider zu hören sind, nicht sehr förderlich und meine, daß die Bedeutung dieses Themas, dieser Frage für das, wenn Sie wollen, geistige Klima der Bundesrepublik die ständige Bereitschaft zu differenzierter Betrachtung erfordert. Dabei wird meines Erachtens übersehen, daß es in der gesam-

ten Frage und jedenfalls in den Grundsätzen **mehr (C) Übereinstimmung als Streit** gibt.

Wir sind uns doch darin einig, daß wir nach dem Kriege gemeinsam eine Gesellschaftsordnung geschaffen haben, die die freieste ist, die wir jemals hatten, die den Bürgern ein Höchstmaß an Freiheit gewährleistet. Und wir sind uns einig darin, daß diese freiheitliche Gesellschaftsordnung verteidigt werden muß. Wir bekennen uns übereinstimmend zu den Prinzipien der streitbaren Demokratie, und es gibt deshalb bei den demokratischen Parteien und im Dialog zwischen ihnen keinen Streit bei dem Grundsatz, der da lautet: **Keine absolut uneingeschränkte Freiheit für die Feinde der Freiheit**. Da sind wir uns einig.

Und wir sind uns als Konsequenz dieser Grundsätze auch darüber einig, daß **Extremisten** — kommen sie von rechts oder von links — **nicht in den Staatsdienst gehören**. Wir sind uns — so hoffe ich jedenfalls — sogar in der Frage einig, wer denn als Extremist zu bezeichnen ist; vielleicht auch nicht, dann muß darüber diskutiert werden. Jedenfalls gibt es keine Meinungsverschiedenheiten darüber, daß unter diesem Begriff zu subsumieren sind Terroristen, Anarchisten, die ganzen KP-Chaoten, die da meinen, Politik mit Gewalt durchsetzen zu können. Bei ihnen ist die Sache ganz klar.

Vielleicht tauchen gelegentlich Zweifel auf bei den orthodoxen Extremisten von rechts und links. Für mich gibt es da überhaupt keinen Zweifel; für mich ist die **DKP** — dies habe ich mehrfach gesagt und wiederhole es — eine **nicht verbotene, aber dennoch verfassungswidrige Partei**. Die Antwort der Bundesregierung auf eine entsprechende Anfrage der CDU/CSU macht klar, daß es in dieser Frage offensichtlich quer durch die Parteien Meinungsverschiedenheiten nicht gibt. (D)

Was uns also entzweit, sind — so das Fazit — nicht die Grundsätze, sondern nur die sogenannten **Grenzfälle**. Keiner von uns will Revolutionäre mit Pensionsanspruch; keiner will Revolutionäre aus öffentlichen Mitteln finanzieren. Das ist der Grundsatz. Aber wann wissen wir denn eigentlich, ob wir bei einem Bewerber für den öffentlichen Dienst einen Revolutionär vor uns haben oder möglicherweise einen Menschen, der sich politisch in eine Sackgasse begeben hat, aus der wir ihm heraushelfen müßten und vielleicht sogar könnten?

Die drei Jahre der Diskussion, geführt von den Befürwortern und Gegnern des Ministerpräsidentenbeschlusses, haben uns in der Klärung dieser Frage der Grenzfälle bisher keinen Schritt weitergebracht, möglicherweise auch, weil häufig in der Diskussion nicht deutlich genug zwischen bestehender Rechtslage und politischem Willen, also gewollter zukünftiger Rechtslage, unterschieden worden ist.

Dabei kann es für mich keinen Zweifel geben, daß die gegenwärtige Rechtslage Interpretationen, also auch unterschiedliche Handhabungen zuläßt. Es kann auch kein Zweifel darüber bestehen, daß man politisch die Grenzen unterschiedlich eng oder weit ziehen kann, je nach dem, ob man die Gefahr für un-

(A) seren Staat durch die generelle Beschränkung der Freiheit oder durch einzelne, vielleicht durch die Maschen schlüpfende, Gegner der Freiheit höher einschätzt.

Unterschiedlich auslegbare Gesetze legen den Versuch nahe, zu einheitlichen Interpretationen zu kommen. Und nichts anderes als ein Versuch dazu ist der **Ministerpräsidentenbeschluß** vom 28. Januar 1972. Heute wissen wir, er hat sein Ziel einer eindeutigen Interpretation nicht erreicht. Er hat vielleicht sogar ungewollt zur Verschärfung und zur Verwirrung der Diskussion beigetragen. Von „Erlaß“ ist selbst von Gutwilligen bald die Rede gewesen, obgleich dieser Ministerpräsidentenbeschluß neues Recht weder setzen konnte noch wollte. Aber es hat hier Mißverständnisse gegeben, gar nicht so sehr bei den Gegnern unser freiheitlich demokratischen Grundordnung, sondern bei den Gutwilligen, bei den Demokraten. Es kann doch nicht übersehen werden, daß sich bei jüngeren Menschen angesichts der **gegenwärtig unterschiedlichen Praxis** ein Gefühl der Unsicherheit, ja gelegentlich sogar Angst ausbreitet.

Herr Kollege Filbinger, wenn Sie mahnend den Finger in Richtung der von SPD und FDP regierten Länder erheben und meinen, diese seien von der einheitlichen Handhabung abgewichen, so müssen Sie sich doch andererseits den Vorwurf gefallen lassen, daß ihre Aussagen zu der Frage, wer Extremist ist — ich meine nicht Ihre, die Ihrer Partei — nicht immer sehr präzise sind. Auch Sie haben heute von — ich glaube, ich habe das richtig notiert — den „disziplinierten Streitem für eine andere Republik“ gesprochen.

(B)

Ich erinnere mich sehr gut an Aussagen aus den Reihen der CDU/CSU, wo auch Jungsozialisten und Jungdemokraten pauschal als Streiter für eine „andere Republik“ angesehen wurden. Sie können doch nicht übersehen, daß eine solche unsaubere Sprachpraxis mit Recht Ängste erweckt und Zweifel, ob wir nicht im Begriff sind, die Rechtsstaatlichkeit aufzugeben, indem wir vorgeben, diese Rechtsstaatlichkeit zu schützen.

Wenn die Gesetze Lücken lassen und wenn Versuche, zu einheitlichen Interpretationen zu gelangen, scheitern, dann ist eigentlich die Rechtsprechung aufgerufen, uns weiter zu helfen.

Inzwischen haben viele Gerichte bis hin zum Bundesverfassungsgericht entschieden; aber leider kann man nicht behaupten, daß uns diese Entscheidungen letzte Klarheit gebracht hätten. Dies sage ich ausdrücklich auch im Hinblick auf den Beschluß des Bundesverfassungsgerichts.

Man könnte sagen, erstaunlicherweise vermögen alle — sowohl die Befürworter des Ministerpräsidentenbeschlusses als auch seine Gegner — aus diesem **Beschluß des Bundesverfassungsgerichts** für ihre Meinung etwas herauszuholen. Ich sage, es ist gar nicht erstaunlich. Sehr präzise ist dieser Beschluß nicht. Jedenfalls hat er das Ziel von Rechtsprechung, nämlich die Befriedung der Streitenden, nicht erreicht. Er hat im Gegenteil dazu beigetragen, daß der Streit munter weiterläuft.

Es erscheint da nur konsequent, wenn man in dieser Situation wieder auf den Gesetzgeber schießt. Was den Regierungen und Verwaltungen nicht gelungen ist, was nicht einmal unserem höchsten Gericht gelungen ist, nämlich klare, präzise und unmißverständliche Handlungsanweisungen zu formulieren, das soll nunmehr **durch Gesetz** geschehen.

(C)

Dazu will ich ganz offen sagen: Ich kann mir präzisere Gesetze vorstellen, als das vom Bundestag verabschiedete. Aber ich bin kein Vertreter von absoluten Positionen und sage: Was uns da auf den Tisch gelegt worden ist, ist jedenfalls besser und klarer als das geltende Recht.

Es erscheint mir sogar praktikabel, wenn ich die Möglichkeiten, die in diesem Entwurf stecken, mit unserer **hamburgischen Praxis** — von der durchaus nicht alle Leute begeistert sind; auch nicht in Hamburg — vergleiche. Und es erscheint mir nicht gar so restriktiv und unflexibel, wie das, was geschehen müßte, würden wir Ihrem Gesetzentwurf folgen.

Nun weiß ich, weiß jeder hier im Saal: Es wird **vorerst keine Neuregelung dieses Problems** geben, weil es eine übereinstimmende Mehrheit von Bundestag und Bundesrat wohl nicht geben wird. Ich finde dies bedauerlich, weil es in Teilen unsere Handlungsunfähigkeit demonstriert. Aber vielleicht ist das bei allem Bedauern gar kein Nachteil.

In einer Frage, die uns offensichtlich so sehr entzweit, daß bleibende Wunden drohen, in der — wie mir scheint — noch nicht einmal alle Probleme ausreichend dargestellt worden sind, in der das Gemeinsame und Trennende noch nicht ausreichend präzisiert ist, kann eine **erneute Denkpause** vielleicht sogar hilfreich und fruchtbar sein. Dabei muß allerdings unterstellt werden, daß wir nicht der Versuchung unterliegen, in dieser Diskussion — besonders in Wahlzeiten — Salz in die wirklichen oder vermeintlichen Wunden des jeweiligen politischen Gegners zu streuen. Was mich angeht, so werde ich mir jedenfalls Mühe geben, dieser Versuchung zu widerstehen.

(D)

Hilfreich und fruchtbar könnte eine solche erzwungene Pause sein, wenn wir sie wirklich zum Nachdenken nutzen und dabei auch Ratschläge einbeziehen würden, die wir von wohlmeinenden inländischen, aber auch ausländischen Freunden bekommen haben.

Mir scheint, es müssen zwei Komplexe zusätzlich überdacht werden: einmal das Funktionieren unseres Rechtssystems insgesamt, und zweitens unser öffentliches Dienstrecht.

Sind wir eigentlich — so fragen manche, wie mir scheint, zu Recht — unter Umständen doch auf einer falschen Fährte, wenn wir nach einer lückenlosen, perfekten **Regelung für Einstellung und Verbleib im öffentlichen Dienst** suchen?

Legen wir nicht unsere Freiheit durch perfekte, detaillierte Gesetze in ein zu enges Korsett? Mir persönlich scheint, es gibt schon genügend Anzeichen dafür, daß wir zu viele Materien und die ein-

(A) zlenen Materien zu detailliert gesetzlich regeln wollen.

Es scheint, daß unser Hang zum gesetzlichen Perfektionismus die gewollte Freiheit schließlich so reguliert, daß für den gesunden Menschenverstand im Einzelfall kein Raum mehr bleibt. Dazu meinen manche, die Rechtsprechung habe zu solcher Gesetzesperfektion beigetragen. Es mag durchaus sein, daß manche Gerichte bei manchen Entscheidungen unter dem Gesichtspunkt der Gleichbehandlung den Spielraum vernünftigen Ermessens unangemessen eingeengt haben.

Gerade der von mir kritisierte Beschluß des Bundesverfassungsgerichts zum Problem der Extremisten im öffentlichen Dienst beweist aber eigentlich das Gegenteil. Er definiert einen relativ breiten Freiraum für die Verwaltung, für vernünftige und angemessene Entscheidungen. Und wir sollten uns einig sein in dem Bestreben, diesen Spielraum durch allzu perfekte Regelungen nicht allzusehr zu verengen.

Ich glaube, daß uns in diesem Spielraum die Entscheidung gelegentlich leichter fallen könnte, besonders dann, wenn wir zugleich über unser **öffentliches Dienstrecht** nachdenken würden und wenn das Recht des öffentlichen Dienstes uns nicht zu einem Bund fürs Leben mit dem Bewerber zwingen würde.

Ich frage mich: Warum müssen eigentlich Lehrer, Professoren, Bauingenieure und Friedhofsgärtner Beamte sein? Das zwingt uns dazu, sie alle gleich zu behandeln. Ist es denn völlig undenkbar, daß der Staat **Mitarbeiter auf Zeit** beschäftigt? Haben wir nicht eine Menge Positionen im öffentlichen Dienst, deren Inhaber überhaupt nicht anders gestellt sein müßten, als z. B. die Angestellten einer privaten Versicherung?

(B)

Ich bin davon überzeugt, daß **flexiblere Dienstverhältnisse** uns erlauben würden, flexiblere Entscheidungen in Zweifelsfällen zu treffen, weil man sich ja eher wieder voneinander lösen könnte. Und eben dies, die mangelnde Flexibilität, ist unser gemeinsames und eigentliches Problem in dieser Frage.

Ich komme zum Schluß. Der Gesetzentwurf der Bundesregierung bringt zweifellos eine Verbesserung der gegenwärtigen Rechtslage. Wir sollten ihn deshalb akzeptieren. Das Land Hamburg jedenfalls wird diesem Gesetzentwurf zustimmen. Gleichgültig, ob uns dies gelingt oder nicht — es wird uns nicht gelingen —, die Diskussion wird weitergeführt werden. Mir scheint, das Problem verdient weiterhin unsere Aufmerksamkeit.

Aber bei dieser Diskussion sollten wir bitte nie vergessen: Es gibt in dieser Frage mehr Gemeinsames als Trennendes. Es bleiben ausreichend Möglichkeiten in anderen Politikfeldern, in denen wir uns ohne Schaden für diesen Staat kräftig miteinander streiten können.

Wenn es aber um die Freiheit, um die Bewahrung dieser freiheitlich-demokratischen Grundordnung geht, sollten wir bestrebt sein, nicht Unterschiede, sondern Gemeinsamkeiten aufzuzeigen.

Präsident Osswald: Das Wort hat Herr Innenminister Dr. Hirsch, Nordrhein-Westfalen. (C)

Dr. Hirsch (Nordrhein-Westfalen): Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Ich glaube, daß kaum eine Diskussion in den letzten Jahren — jedenfalls keine innenpolitische Diskussion — so kontrovers und so emotional geführt worden ist wie die Diskussion um die **Einstellung von Verfassungsfeinden in den öffentlichen Dienst** oder ihre Abwehr. Kaum eine Diskussion hat gerade die studentische Jugend unter dem bösen Stichwort der Schnüffelei so beunruhigt wie diese. Kaum eine Diskussion ist zugleich in der Öffentlichkeit so verfälscht worden wie diese.

Es wurde der Eindruck erweckt — Herr Klose hat das angedeutet —, als stünden auf der einen Seite gleichsam Steigbügelhalter des roten Umsturzes, die aus Gesinnungsverwandtschaft oder Dummheit trojanische Esel in diesen Staat hineinschmuggeln wollten, und als stünden auf der anderen Seite sozusagen die Retter des Staates: Rechtgläubige die einen, Ketzer die anderen.

Um so erstaunlicher ist es, wie sehr sich bei näherer Betrachtung diese Kontroverse relativiert. Denn niemand will Verfassungsfeinde in den öffentlichen Dienst hineinlassen. Herr Kollege Filbinger, niemand will Verfassungsfeinde hineinlassen, ob diese nun organisiert sind oder nicht.

Es bedrückt mich immer, daß man dieses Bekenntnis gleichsam als eine Eintrittskarte zu Beginn einer Diskussion abgeben muß, um die Erlaubnis zu erhalten, darüber etwas differenzierter nachzudenken. (D)

Auch die Frage, wer ein Verfassungsfeind ist, scheint mir — jedenfalls gedanklich abstrakt — nicht streitig zu sein, wenn auch die **Verwaltungspraxis in den einzelnen Ländern** voneinander abweicht. Man muß sich manchmal fragen, ob sie Extremisten oder Verfassungsfeinde auf der einen Seite unseres politischen Spektrums mit derselben Genauigkeit mißt wie diejenigen auf der anderen Seite.

Selbst über das **Verfahren der Feststellung, ob jemand Verfassungsfeind** ist, herrscht im Hinblick auf Rechtsförmlichkeit — rechtliches Gehör, schriftlich begründeten Bescheid, gerichtliche Nachprüfbarkeit — **Einmütigkeit**. So weit geht die vielbeschworene Solidarität der Demokraten. Dies sollte von allen an der Diskussion Beteiligten der Öffentlichkeit immer wieder klargemacht werden.

Kontrovers ist bei der endgültigen Übernahme in den öffentlichen Dienst einzig und allein die Frage, ob aus der **formalen Mitgliedschaft in einer verfassungsfeindlichen Partei** in der Regel Zweifel an der Verfassungstreue eines Bewerbers begründet sind oder ob eine solche Mitgliedschaft lediglich ein Element von vielen einer Gesamtbeurteilung sein darf und sein soll.

Das ist ein sehr wesentlicher Streitpunkt. Es wäre zu begrüßen, wenn dieses auch ebenso differenziert in der Öffentlichkeit dargestellt würde.

(A) Der von uns allen wohl lang ersehnte **Beschluß des Bundesverfassungsgerichtes** schafft nicht in allen Punkten eindeutige Klarheit. Ich will diesen Beschluß nicht kritisieren. Aber ich will damit aufrufen, mit ihm behutsam umzugehen, weil dieser Beschluß wohl die einzige Basis dafür ist, einen Rechtsfrieden in diesem Land in dieser schwierigen Frage zu schaffen.

Mir scheint, es widerspricht dem Beschluß des Bundesverfassungsgerichtes eindeutig, aus der formalen Mitgliedschaft in einer Partei einen Regelatbestand mit Beweislastfolgen herzuleiten. Das Bundesverfassungsgericht sagt in seinem Beschluß ausdrücklich, daß es bei der Entscheidung über den Antrag auf Übernahme in das Beamtenverhältnis keine „Beweislast“ gibt. Dies ist im Grunde in einem Verwaltungsverfahren eine Selbstverständlichkeit.

Dem kann nicht entgegengehalten werden, die Mitgliedschaft in einer als verfassungsfeindlich betrachteten Organisation sei stets so gravierend, daß dies allein eine Regelfolge rechtfertige; denn das Bundesverfassungsgericht macht eben gerade keinen qualitativen Unterschied zwischen verschiedenen möglichen zweifelbegründenden Tatsachen, ob sie nun in der Mitgliedschaft in einer Organisation oder in anderen individuellen verfassungsfeindlich-politischen Aktivitäten bestehen, die es doch neben der Zugehörigkeit zu einer verfassungsfeindlichen Partei oder Organisation gibt. Ich meine, daß eine solche unterschiedliche Gewichtung dem Beschluß des Gerichtes widerspräche.

(B) Aber wenn es diese Entscheidung auch nicht gäbe, so müßten gleichwohl Bedenken gegen eine Regelvermutung erhoben werden, und zwar an Hand Ihres eigenen Entwurfes, Ihres eigenen Antrages. Es ist nicht zu erkennen, warum der Verfassungsfeind, der Mitglied einer extremistischen oder verfassungsfeindlichen Organisation ist, anders behandelt werden sollte als der nichtorganisierte Verfassungsfeind. Ich wüßte nicht, welche rechtlich erheblichen Konsequenzen man in der Verwaltungspraxis daraus ziehen sollte, wenn ein Bewerber zum Beispiel einen Tag vor seiner Bewerbung aus einer solchen Organisation austräte. Darf es ein Tag sein? Muß es eine Woche sein? Muß es vielleicht ein Monat sein? Ist vielleicht der Zeitpunkt der Bewerbung entscheidend? Darf es der Zeitpunkt der Entscheidung über die Bewerbung sein, oder wie hätten Sie es gern? Hat etwa ein Verfassungsfeind dadurch, daß er sich durch seinen Austritt distanziert, nunmehr durch sein eigenes Verhalten gleichsam die Beweislast umgekehrt? Warum sollte der, der sich organisiert und das offen bekennt, schlechter behandelt werden als der Verfassungsfeind, der sich nicht bekennt, der gleichsam nicht abgeschworen hat? Warum soll der Agitator, der eine formale Mitgliedschaft nicht erkennen läßt, rechtlich anders behandelt werden, als ein sonst im übrigen nicht in Erscheinung tretendes Mitglied einer solchen Organisation? Müßte dann etwa die Regelfolge, die Sie verlangen, entfallen?

Ich halte das für ein untragbares, weil unverständliches Ergebnis. Gerade weil es so schwer ist,

aus einem äußeren Tatbestand auf die innere Einstellung eines Menschen zu schließen, sollten wir uns in dieser Frage ganz strikt an das halten, was das Verfassungsgericht uns vorgezeichnet hat. In der Verwaltungspraxis würde — das kann niemand ernsthaft bezweifeln — die Vermutung der Verfassungsfeindlichkeit sicher dazu führen, daß allein auf das Kriterium der Mitgliedschaft abgestellt und damit eine Automatik geschaffen würde, die Sie vielleicht nicht wollen, die Sie aber schaffen.

Noch eine Frage muß man zu dem Antrag der fünf Länder stellen. Sie führen zu den bisher aus der Verfassung beziehungsweise Rechtsprechung und Schrifttum bekannten Begriffen der verfassungswidrigen und der verfassungsfeindlichen Partei einen weiteren neuen Begriff ein, nämlich den **Begriff der „noch nicht verbotenen“ Partei**. Nun frage ich mich, was das wohl heißen soll. Ob das eine Partei ist, gegen die bereits ein Verbotverfahren anhängig ist, oder reicht bei dieser Formel, ob ein solches Verfahren nur beabsichtigt sei, oder soll dieser Gesetzestext, was sicherlich ungewöhnlich und eine Neuigkeit wäre, nur eine rhetorische Formel sein? Diese Frage konnte — der Kollege Schwarz mag es mir verzeihen — trotz seiner langen Ausführungen im Innenausschuß nicht geklärt werden. Ich meine, Sie sollten Ihren eigenen Vorschlag überdenken.

Noch etwas. Eine Umfrage des Bundesinnenministers hat ergeben, daß kein einziges Bundesland bisher einen Bewerber lediglich wegen seiner Zugehörigkeit zu einer Partei abgelehnt hat. Drei Länder — Baden-Württemberg, Bayern und Rheinland-Pfalz — haben ausdrücklich darauf hingewiesen, daß die Mitgliedschaft nur ein — allerdings bedeutsamer — Umstand für die Beurteilung einer Bewerbung sei.

Dies entspricht der vom Bundestag beschlossenen Formulierung des § 122 a und steht mit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes voll in Übereinstimmung. Aber unter diesen Umständen muß man sich fragen, aus welchen Gründen gerade diese Länder einen weitergehenden Gesetzentwurf initiieren, der ihrer eigenen Verwaltungspraxis nicht entspricht und zudem im Widerspruch zu den Forderungen des Bundesverfassungsgerichtes steht. Hier wird ohne zwingenden Grund eine Position beschrieben, die Sie selbst, wie Sie jedenfalls erklären, nicht praktizieren, und diese Festschreibung geschieht zu Lasten des Rechtsfriedens in diesem Lande.

Lassen Sie mich zum Schluß noch vier grundsätzliche Bemerkungen machen.

Erstens. Ich stelle mich vor die **Verfassungsschutzbehörde meines Landes**, die nicht Gesinnungsschnüffelei betreibt, sondern einen gesetzlichen Auftrag erfüllt, den der Gesetzgeber ihr erteilt hat. Wenn der Verfassungsschutz seine Aufgabe erfüllen soll, dann muß er sich strikt in den Grenzen seines gesetzlichen Auftrages halten, weil er und weil wir sonst das Vertrauen unserer Mitbürger verlieren würden.

(A) Zweitens. Über das zukünftige Verhalten und das zukünftige politische Urteil eines Menschen eine sichere Voraussage zu treffen, ist meines Erachtens kaum möglich. Wer von uns an die Unwandelbarkeit menschlicher und politischer Überzeugungen glaubt, der fällt ein böses Urteil über die Menschen in einem Land, das sich nur mühsam und unter furchtbaren Opfern aus politischen Verstrickungen hat lösen müssen.

Drittens. Wir behandeln mit diesem Gesetzentwurf nur einen Teil der uns aufgegebenen Probleme. Die **Regelung des Vorbereitungsdienstes** im rechtsstaatlichen Sinn, die das Bundesverfassungsgericht uns aufgegeben hat, steht weiter aus. Wir prüfen, ob und in welchem Umfang wir rechtlich gebunden sind, wenn eine Entscheidung in Bundestag und Bundesrat nicht in absehbarer Zeit getroffen wird. Das Land Nordrhein-Westfalen wird sich nicht daran hindern lassen, zu tun, was das Bundesverfassungsgericht verlangt.

Viertens. In der Frage der **Abwehr der Verfassungsfeinde** ist nicht mit hysterischen Aktionen geholfen. Wir wollen das juristische Beiwerk, wie Professor Carstens es vorher hat tun wollen, nicht vom Tisch wischen, und zwar deswegen nicht, weil eben der Rechtsstaat dieses juristische Beiwerk darstellt, und sonst gar nichts. Wir müssen kühl und besonnen die Mittel des Rechtsstaates ausschöpfen. Wer sich bei der Abwehr von Verfassungsfeinden strikt rechtsstaatlicher Mittel begibt, schafft im Grunde genommen den Staat, den sich die Verfassungsfeinde wünschen, den sie herbeiführen wollen, um ihn besser bekämpfen zu können. Es ist doch gerade die Taktik dieser Verfassungsfeinde, auf die **Überreaktion eines Staates** zu setzen, um an Hand solcher Überreaktionen seine Schwächen darzustellen, um ihn als einen Polizeistaat, als unfrei, als die freie politische Überzeugungsbildung der Bürger mißachtend oder gar fürchtend diskreditieren zu können. Ich meine, wir sollten uns nicht fahrlässig zu Handlangern einer solchen Taktik machen lassen. Aus allen diesen Gründen stimmt das Land Nordrhein-Westfalen dem vom Bundestag beschlossenen Gesetz zu.

(B) Ich bin beeindruckt von Ihrem **Appell**, Herr Klose, zu **einem Kompromiß**. Sicherlich mögen Überlegungen über die Reform des öffentlichen Dienstrechts uns in dieser Frage weiterhelfen. Aber ich bin mit Ihnen pessimistisch, ob es einen Kompromiß geben kann in einer Frage, die die Rechtsstaatlichkeit in diesem Lande so tief berührt wie diese.

Präsident Osswald: Als nächster hat das Wort Herr Bürgermeister Koschnick, Bremen.

Koschnick (Bremen): Herr Präsident, meine sehr verehrten Damen und Herren, ich bin vom Kollegen Filbinger wegen meiner Ausführungen vor dem Deutschen Bundestag am 24. Oktober 1975 angesprochen worden. Er hat die Frage aufgeworfen, ob das, was ich dort als Haltung Bremens vertreten habe, wirklich noch mit dem übereinstimmt, was

der Bundeskanzler mit den Ministerpräsidenten im Januar 1972 vereinbart hat. Ich glaube, das stimmt überein; denn ich habe im Bundestag nur festgehalten, was ich im Februar 1972 in Ausführungen zu diesem Beschluß als bremische Praxis vor dem Bremer Parlament dargelegt habe. (C)

Ich bin mit Ihnen, Herr Filbinger, aber auch mit der Bundesregierung und jetzt auch mit dem Bundesverfassungsgericht der Auffassung, daß die **Mitgliedschaft in einer Partei, die verfassungswidrige Ziele verfolgt**, wirklich in der Regel Zweifel daran weckt, ob der Bewerber jederzeit für die demokratische Grundordnung eintreten wird, so wie es das Grundgesetz verlangt. Aber — darüber waren wir uns an sich im Januar 1972 einig — diesen Zweifeln ist nachzugehen. Es sollte keine Automatik geben zwischen Mitgliedschaft und Entscheidung. Herr Hirsch hat eben sehr beredt dargelegt, daß die Praxis in Ihrem Lande ja auch von der gleichen Frage ausgegangen ist: Zweifel und Nachfragen, Prüfen und Entscheiden.

Ich bin zu lange in der **Ausformung des öffentlichen Dienstrechtes** tätig gewesen, um nicht bereits im Januar und Februar 1972 deutlich zu machen — das habe ich auch im Kreis der Ministerpräsidenten getan —, daß wir versuchen müssen, in einer schwierigen Frage möglichst zu einheitlichem Handeln in der Verwaltung zu kommen, möglichst in übereinstimmenden Handlungen zwischen Länderregierungen, Kommunalvertretungen und insbesondere auch der Bundesregierung. Schließlich müssen wir dies ausformen aus dem Verfassungsauftrag, aus der Entwicklung des öffentlichen Dienstrechtes und aus den Ergebnissen, die zu der ersten Reform des öffentlichen Dienstrechtes in den Jahren 1956 und 1957 in Ablösung des Deutschen Beamtengesetzes geführt haben. (D)

Da war zunächst im Kreis der Ministerpräsidenten die Frage gar nicht einstimmig, ob wir eigentlich einen Bewerber aus nach unserer Meinung überzeugenden Gründen wegen seiner aktiven Betätigung in verfassungsfeindlichen Organisationen oder Maßnahmen mit einer Begründung aus dem öffentlichen Dienst fernhalten müssen oder nicht. Ein Teil der Kollegen war der Meinung: Keiner hat einen Anspruch auf Anstellung; also brauche ich auch nicht zu begründen, warum ich ihn nicht will. — Ein anderer Kreis, zu dem ich gehörte, war der Auffassung: Wir müssen auf jeden Fall begründen, weil wir uns mutmaßlich auch irren können. Dem jeweiligen Bewerber, den wir ablehnen, wollen wir Gelegenheit geben, im rechtsstaatlichen Wege vor dem Gericht unseren Irrtum feststellen zu lassen. Das heißt, er hat dann in diesen Bereichen, unabhängig von der Exekutiv- oder Dritten Gewalt die Möglichkeit darzulegen, daß wir uns geirrt haben.

Die zweite Frage, wo wir uns nicht einig waren, war die: Wie halten wir es mit denen, die durch **staatliches Ausbildungsmonopol**, nicht durch ihren Abschluß an der Universität allein, ihre volle **Berufsausbildung** finden können? Das waren insbesondere die Juristen, das waren unter anderem die

(A) Lehrer und einige andere Gruppen mehr. Da gab es differenzierte Meinungen und auch Entscheidungen. Da gab es zum Beispiel Entscheidungen im Lande Schleswig-Holstein, die hier die gleichen Normen anlegen wie bei einer normalen Einführung im Beamtenrecht, weil man nicht differenzieren kann zwischen einem Referendar oder einem Beamten in Probezeit. Das ist eine Position. Ein Verwaltungsgericht in Schleswig hat diese Frage aufgegriffen und hat gesagt: Hier handelt das Land Schleswig-Holstein rechtswidrig. Das Oberverwaltungsgericht in Lüneburg erklärte: Nein, Schleswig-Holstein hat korrekt gehandelt; das entspricht der Rechtsauffassung des deutschen Beamtenrechts. Bremen war anderer Meinung. Wir haben in Abstimmung mit Schleswig-Holstein diesen damals in Schleswig-Holstein nicht eingestellten Referendar in den bremischen öffentlichen Dienst übernommen, haben aber von ihm verlangt, daß sein Fall ausgepaukt wird. Das Bundesverfassungsgericht hat jetzt festgestellt — das halte ich für gut und vernünftig für alle —, daß wir für die Regelungen bei Ausbildungsmonopolen neue Instrumente finden müssen, um dem jeweiligen Bewerber eine Chance zu geben, die Ausbildung abzuschließen.

Es gab damals auch ein Problem Hamburg. Die sagten in diesem Fall: Nehmen wir sie lieber als Angestellte nicht ins Beamtenverhältnis. Das heißt, wir hatten keine einheitliche Meinung, suchten aber alle nach einer gemeinsamen Lösung. Das sage ich ohne Vorwurf. Jetzt wissen wir: Das, was das Bundesverfassungsgericht als Prinzip festgelegt hat, muß

(B) ausgeformt werden im Wege der Bundesgesetzgebung. Wenn das in absehbarer Zeit nicht möglich ist, müssen wir in den Ländern selbst handeln. So wie es Herr Hirsch eben gesagt hat, werden wir in Bremen den gleichen Weg gehen. Ich hoffe noch, daß es uns gelingt, zu einem gemeinsamen Konsens zu kommen. Schaffen wir es in absehbarer Zeit nicht, dann sind wir gehalten, **unsere eigene Praxis neu zu ordnen**. Wir werden uns in Bremen bemühen, zusammen mit dem Bund und allen Ländern, die bereit sind, hier eine gemeinsame Regelung abzusprechen, einen solchen Weg zu finden.

Letztlich glaube ich, daß wir uns in einer Frage — so kontrovers auch leider die politischen Positionen in den letzten Wochen geworden sind — wieder zusammenraufen müssen. Dabei nehme ich gern das auf, was Herr Kollege Klose aus Hamburg gesagt hat: Wir sollten in der Frage der Ausformung eines freiheitlich-demokratischen Staates, in der Sicherung der Grundrechte für den einzelnen und für den Schutz des Staates gegen Mißbrauch der Grundrechte weiterhin gemeinsam zusammenarbeiten und dabei die rechtsstaatlichen Normen nicht überstrapazieren. Denn für mich ist es nicht nur ein Ergebnis von Weimar oder von 1945 oder auch das Ergebnis der Farben der DDR, daß wir uns eine bewußt kämpferische, streitbare demokratische Ordnung zugelegt haben, sondern daß wir uns daneben in gleichem Umfang eine **rechtsstaatliche Ordnung** gesichert haben. Freiheit ohne Recht ist für mich nicht vorstellbar.

(C) Wenn das so ist, geht es erstens um die Frage: Was können wir im Augenblick eigentlich **vom Bundesgesetzgeber erwarten**? Zunächst können wir erwarten, daß es möglich sein muß, **einheitliche Verfahrensgrundsätze** zu entwickeln, denn die Inhalte unserer Entscheidung sind auch nach meiner Meinung zweifelsfrei vom Bundesverfassungsgericht abgeklärt. Die Verfahrensvorschriften sind deswegen wichtig, weil es auf Dauer nicht gut ist, daß wir bei dem Prinzip eines einheitlichen öffentlichen Dienstrechtes — wie wir es ausformen, ist dabei ganz unwesentlich — in Württemberg anders entscheiden als in Bremen, in Berlin anders entscheiden als in Bayern, in Rheinland-Pfalz meinetwegen anders als in Hessen. Das kann nicht gut sein, weil der Bürger in unserem Lande das Gefühl haben muß, daß er in allen unseren Ländern gleich behandelt wird. Deswegen das Prinzip einheitlicher Verfahrensregelungen.

Das Zweite. Bei diesem Prinzip einheitlicher Verfahrensregelungen gehen wir in Bremen von folgendem aus — und das haben wir seit 1972 getan —: Erstens. Wir haben bei allen denen, die sich um Einstellung in den öffentlichen Dienst bewerben, nach der **notwendigen Eignung** zu fragen. Zur Eignung gehört in unseren Augen auch ein **bewußtes Eintreten für die demokratische Grundordnung**, für die Institutionen, mit denen wir leben und mit denen wir gesellschaftlich die Zeit weiterentwickeln wollen.

(D) Zweitens. Haben wir Zweifel, ob der einzelne diese Eignung wirklich besitzt — und diese Zweifel sind begründet unter Umständen in der Mitgliedschaft in einer Organisation oder einer Partei —, dann haben wir im einzelnen zu prüfen — wir sprechen hier von den Vorstellungsgesprächen —, wie er es hält mit diesem Staat, in dem er arbeiten möchte, und wie wir es halten mit ihm, der sich bei uns bewirbt.

Und drittens sollten wir — hier bin ich derselben Meinung wie der Herr Bundesinnenminister — insbesondere bei denen, die als Junge auf uns zukommen, sehr viel stärker darauf sehen, was sie im Vorbereitungsdienst oder in der Probezeit konkret und real tun, welche Aktivitäten sie im Staatsdienst und außerhalb des Staatsdienstes entwickeln, und von dort her den Maßstab unserer Entscheidung herleiten.

Dabei will ich — das sage ich auch noch — gar nicht einheitlich verfahren. Ich habe bereits 1972 erklärt: Ich kann mir nicht vorstellen, daß ich nicht auch **im öffentlichen Dienst unterschiedlich entscheiden** muß, nämlich darüber, ob jemand etwa in Staatsschutzbehörden, ob er in bestimmten Institutionen der allgemeinen Staatssicherheit arbeiten soll oder in Bereichen, wo es um die Betreuung und Versorgung der Bevölkerung geht, ohne daß ich die Sorge haben muß, daß er im einzelnen dem Staatsdienst gefährlich werden kann.

Aus diesem Grunde folge ich Ihnen, Herr Kollege Klose. Ich bin bereit, hier zu differenzieren. Deswegen brauche ich das Gespräch, und deswegen brauche ich den **Ermessensraum der Verwaltung**.

(A) Interessanterweise hat uns das Verfassungsgericht hierbei sehr geholfen. Denn es gibt die Chance der Nachprüfung durch die Verwaltungsgerichtsbarkeit nur in einem so engen Bereich, daß wir unsere Entscheidung, wenn wir sie wirklich sachlich begründen, voll verantwortlich realisieren können. Denn wenn das Verwaltungsgericht nur noch prüfen kann, ob wir Ermessensmißbrauch betrieben haben — das ist heute der wesentliche Inhalt des Verfassungsurteils —, kommt es darauf an, ob wir wirklich pflichtgemäß, aber auch verfassungsgemäß diesen Bereich unserer eigenen Entscheidungen wahrnehmen.

Deswegen bleibt meine Frage: Sollte es nicht doch möglich sein, zu einer **übereinstimmenden Lösung** zu kommen? Ich bin mit Ihnen, Herr Klose, der Auffassung: Wir kommen heute nicht dazu. Die Länder haben sich festgelegt. Die Fronten sind festgefahren. Ich befürchte, daß es, wenn wir diesen Punkt bis zur Bundestagswahl noch vier- bis fünfmal abhandeln, nicht besser, sondern nur noch schlimmer werden kann im Verhältnis zwischen den demokratischen Parteien und im Verhältnis zwischen uns selbst, die wir in diesem Land Verantwortung tragen.

Deswegen darf ich hier für Bremen festhalten: Bremen unterstützt die im Bundestag gefundene Lösung. Bremen ist bereit, ernsthaft auch nach weiteren Wegen zu suchen, wie wir zu einem Konsens finden werden, vorausgesetzt, daß wir gemeinsam bereit sind, keine Unterschiede zwischen dem organisierten und nicht organisierten Verfassungsfeind zu machen; daß wir nicht bereit sind, Unterschiede in der Frage zu machen, von welcher Seite die totalitäre Bedrohung auftritt; und daß wir letztlich bereit sind, eine individuelle und verantwortliche Entscheidung durch verfassungsmäßig in hoher Verantwortung stehende Personen zu gewährleisten.

(B) Ich möchte nicht, daß ein Amtmann beim Landesamt für Verfassungsschutz entscheidet, wer in den öffentlichen Dienst kommen darf. Aber ich möchte mit Ihnen, Herr Hirsch, sagen: Die Arbeit des Verfassungsschutzes ist nicht nur notwendig — sie wird auch von mir voll gestützt —, nur ist sie nicht dazu da, diesen Punkt zu klären. Das ist unsere Angelegenheit, und hier wollen wir die Verantwortung auch nicht verschieben.

Herr Kollege Filbinger hat, wie ich meine, zu Recht auf Weimar hingewiesen und gesagt — hier wohl nicht zu Recht —, das zu spät erlassene **Republikenschutzgesetz** habe die **Weimarer Republik** nicht retten können. Ich muß darauf aufmerksam machen, daß dieses Gesetz nach der **Ermordung von Rathenau** erlassen worden ist und der Zentrumsreichskanzler Wirth am Grabe von Rathenau in dem Ihnen nicht unbekanntem Ausspruch: „Der Feind steht rechts“ feststellte, wo die wirklichen Gefahren der Weimarer Republik lagen. Das Republikenschutzgesetz, das damals gegen die rechten Gewalttäter geschaffen worden ist, wurde in den folgenden zehn Jahren in einem schrecklichen Mißverhältnis gegen die Täter von links angewendet, während die Täter von rechts weitgehend straffrei geblieben sind.

(C) Das ist die geschichtliche Erfahrung von Weimar, die mich schreckt. Deswegen möchte ich hier erreichen, daß wir nicht einäugig werden — weder zur linken noch zur rechten Seite —, sondern nach Lösungen suchen, mit Hilfe derer wir alle diejenigen bekämpfen — zunächst politisch aktiv und dann notfalls mit dem Gesetz —, die den Bürgern dieses Landes eine vernünftige Entwicklung im Rahmen einer demokratischen, freiheitlichen und rechtsstaatlichen Entwicklung verwehren wollen.

Präsident Osswald: Als nächster hat das Wort Herr Staatssekretär Meyer (Bayern).

Meyer (Bayern): Herr Präsident, meine sehr verehrten Damen und Herren! Der Herr Bundesminister des Innern begann seine Ausführungen vorhin mit dem Bemerkten, daß er überrascht sei, welchen Verlauf diese Gesetzgebung nehme, ein Verlauf, der kaum mehr verständlich sei. Nun, ich bin der gleichen Meinung, allerdings aus entgegengesetzten Gründen. Der Gesetzesentwurf der Bundesregierung und der Beschluß, der uns jetzt vorliegt, bleiben eindeutig hinter dem Beschluß der Regierungschefs des Bundes und der Länder vom 28. Januar 1972, eindeutig hinter dem geltenden Recht und leider auch eindeutig hinter der früheren selbstverständlichen übereinstimmenden Meinung aller demokratischen Parteien in diesem Land zurück.

Der Bayerische Landtag hat bei der Schaffung des bei ihm geltenden, auf dem Beamtenrechtsrahmengesetz beruhenden **Bayerischen Beamtengesetzes** im Jahre 1960 einstimmig, also auch mit den Stimmen der Parteien, die heute die Regierungskoalition in Bonn tragen, die folgende **Konkretisierung zur politischen Treuepflicht der Beamten** in die Regierungsvorlage eingefügt: Mit der Verpflichtung, jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung einzutreten „ist insbesondere unvereinbar jede Verbindung mit einer Partei, Vereinigung oder Einrichtung, die die freiheitliche demokratische Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes und der Bayerischen Verfassung ablehnt oder bekämpft, oder die Unterstützung anderer verfassungsfeindlicher Bestrebungen“.

Meine sehr verehrten Damen und Herren, diese klare und unmißverständliche Haltung des Gesetzgebers war zu diesem Zeitpunkt noch möglich. An diesen Anforderungen müssen — dazu verpflichtet uns das geltende Gesetz — auch die Bewerber für den öffentlichen Dienst gemessen werden. Auch sie müssen die Gewähr dafür bieten, daß sie jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes eintreten. Dies ist durchaus auch die Position des Bundesverfassungsgerichts; auch dieses verlangt, daß sich die Beamten eindeutig von Gruppen und Bestrebungen distanzieren, die diesen Staat, seine Organe und die geltende Verfassung angreifen, bekämpfen oder diffamieren.

Von dieser Position unseres geltenden Rechts her kann der vorliegende Gesetzesbeschluß des Bundestages nicht ohne Kritik bleiben. Er führt — bewußt

- (A) oder unbewußt — zu der großen Gefahr, daß die Verpflichtung, jeden potentiellen Gegner unserer Verfassungsordnung vom öffentlichen Dienst fernzuhalten, reduziert wird auf die Personen, die sich bereits als offensichtliche Gegner unseres Staates etabliert haben, daß aber allen denen der Zugang eröffnet wird, die auf den leisen Sohlen einer disziplinierten Vereinigung in den öffentlichen Dienst streben.

Im Laufe der verschiedenen Veränderungen hat sich der nun vorliegende Gesetzesbeschluß zu einem reinen Schutzgesetz für diejenigen entwickelt, bei denen auf Grund vorliegender Erkenntnisse Zweifel an ihrem jederzeitigen Eintreten für unsere Verfassung angebracht sind. Ihnen soll nach der von der Mehrheit des Bundestages gefaßten EntschlieÙung ein „Höchstmaß an Rechtsstaatlichkeit“ gewährleistet werden. Hiermit besteht durchaus — auch bei uns — Einverständnis; auch wir sind für eine rechtsstaatliche Behandlung jedes Bewerbungsgesuchs. Wir vermissen an dem Gesetzentwurf jedoch die notwendige Abwägung zwischen den zwei Grundlagen, die hier aufeinandertreffen; dem **Schutz der Bewerber**, aber auf der anderen Seite auch dem **Schutz unseres freiheitlichen Rechtsstaates** selbst vor denen, die ihn bekämpfen und diffamieren. Dieser doppelten Notwendigkeit trägt der Gesetzentwurf nach unserer Auffassung mit keinem Satz Rechnung.

- (B) Mit seinen **extensiven Verfahrensgarantien** zeugt der Gesetzesbeschluß im übrigen von einem prinzipiellen und tiefen Mißtrauen gegen die Objektivität der Einstellungsbehörden, die sich immerhin unter den Augen der jederzeitigen, umfassenden gerichtlichen und parlamentarischen Kontrolle bewegen müssen. Was der Bürger unseres Landes an diesem Gesetz demgegenüber mit Recht vermissen wird, ist auch ein Hinweis und ein Wort an die für die Einstellung in den öffentlichen Dienst Verantwortlichen, daß gegenüber Bewerbern, die Mitglieder verfassungsfeindlicher Organisationen sind, durchaus eine kritische und wachsame Einstellung geboten ist. Die Einstellungsbehörden sollen durch die EntschlieÙung des Bundestages statt dessen offenbar ermahnt werden, von der Verfassungsloyalität aller Staatsbürger auszugehen, das heißt offenbar auch der Bewerber, die verfassungsfeindlichen Organisationen angehören. Und gerade darum geht es in diesem Gesetz.

Ein weiteres ist anzumerken. Anlaß des Gesetzesbeschlusses und der Diskussion der letzten drei Jahre ist der erklärte und vielfach geäußerte Wille aller Parteien und Regierungen, **Verfassungsfeinde vom öffentlichen Dienst fernzuhalten**. Wer diese Zielsetzung folgerichtig weiterdenkt, erwartet einfach vom vorliegenden Gesetz eine entsprechende Aufforderung des Gesetzgebers an die Einstellungsbehörden, eine kritische Wachsamkeit im Sinn der Verfassung und der Beamtengesetze an den Tag zu legen.

Überraschenderweise — geradezu im logischen Zick-Zack-Kurs — ermahnt statt dessen die Mehrheit des Bundestages die Einstellungsbehörden ge-

rade zum Gegenteil, wenn sie ihnen die Verfassungsloyalität jedes Bewerbers und damit offenbar auch des Mitglieds einer vom Bundesminister des Innern in seinem Verfassungsschutzbericht für verfassungsfeindlich erklärten Organisation ausdrücklich vorhält. Eine solche Diskrepanz können wir gegenüber unseren Bürgern nicht mittragen.

Es muß im Anschluß an die Kritik noch einmal herausgestellt werden, weshalb wir den **früheren Entwurf des Bundesrates** auch in das Vermittlungsverfahren eingebracht haben. Dieser Entwurf läßt die Diskussion der letzten drei Jahre nicht einfach ins Leere laufen und begnügt sich nicht mit einem Minimalgesetz; er unterstreicht vielmehr den Mut zur klaren Aussage durch den Gesetzgeber bei dem Kernproblem der ganzen Angelegenheit, nämlich der Behandlung der **Mitglieder verfassungsfeindlicher Organisationen**.

Es geht einfach nicht an, daß sich der Gesetzgeber kleinmütig über diese entscheidende Frage hinwegsetzt und diese eminent wichtige Frage für unser Staatswesen dem Personal der Einstellungsbehörde überläßt.

Wir haben es nachgeprüft: In allen unseren **Ablehnungsfällen in Bayern** war Kristallisationspunkt der verfassungsfeindlichen Aktivitäten die Mitarbeit in einer verfassungsfeindlichen Organisation.

Ich darf an dieser Stelle noch bemerken, daß die **Statuten der DKP** ausdrücklich feststellen, daß jedes Mitglied der DKP zu aktiver Mitarbeit, zu einem aktiven Vertreten des Gedankengutes dieser Partei verpflichtet ist. Eine rein passive Mitgliedschaft, wie wir sie bei anderen Parteien in etwa finden, ist dort schon nach den Statuten nicht gegeben. Es widerspricht auch schlicht meiner Ansicht nach jeder Lebenserfahrung, daß jemand, der einer verfassungsfeindlichen Organisation beitrifft, zugehört und sich zu ihren Zielen bekennt, dies vereinbaren kann mit einem jederzeitigen Eintreten für die freiheitlich-demokratische Grundordnung, und es auch fertigbringt, sich eindeutig von Gruppen und Bestrebungen zu distanzieren, die diesen Staat und seine Verfassung bekämpfen und diffamieren, wie dies das Bundesverfassungsgericht unmißverständlich verlangt.

Eine solche Spaltung der Persönlichkeit, wie man sie hier offenbar unterstellt, wird man ernsthaft nicht annehmen können.

Um konkret zwei Beispiele zu nennen: Wie soll ein Mitglied einer verfassungsfeindlichen Organisation oder Partei als Polizeibeamter oder gesetzlich zuständiger Richter gegen Veranstaltungen seiner Organisation, die nach dem Versammlungsgesetz unzulässig sind, im Sinne unserer freiheitlichen Grundordnung vorgehen können? — Wie soll der Lehrer in Sozialkunde, für seine Schüler überzeugend, sich für die freiheitlich-demokratische Grundordnung und gegen die sogenannte Diktatur des Proletariats einsetzen, wenn er am Abend vorher bei Versammlungen oder Diskussionen seiner Organisation gerade das Gegenteil gesagt und sich dafür engagiert hat? Diese Fälle mögen zeigen, daß

(A) auch vereinzelt Verfassungsfeinde im öffentlichen Dienst großen und zum Teil nicht wiedergutzumachenden Schaden anrichten können.

Nun noch ein Wort zu dem Vorwurf, daß der Antrag der CDU/CSU-Länder mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts nicht übereinstimme.

Das Bundesverfassungsgericht verbietet nur, daß einzelne Tatsachen oder Vorgänge wie z. B. die Mitgliedschaft in einer verfassungsfeindlichen Organisation zwingend und automatisch zur Ablehnung eines Bewerbers führen. Das ist nach der von uns vorgeschlagenen Regelung nicht der Fall. Der Vorschlag enthält eine an die Tatsache der Mitgliedschaft geknüpfte widerlegliche Vermutung gegen die Verfassungstreue, einen Hinweis an die Einstellungsbehörden, wann insbesondere eine eingehende Prüfung des Einzelfalles angezeigt ist. Damit wird die Einzelfallprüfung mit einem praktikablen und sachgerechten Beurteilungskriterium verbunden; ein Beurteilungskriterium, das meines Erachtens gerade die Gesinnungsschnüffelei, die viele mit Recht ablehnen und die auch wir ablehnen, verhindert, weil man einen konkreten Anhaltspunkt hat.

Der Herr Bundesinnenminister hat vorhin als ein warnendes Zeichen angeführt, daß in verschiedenen Ländern schon Mitglieder der SPD zum Eintritt in den Staatsdienst abgelehnt worden seien. — Nun, meine sehr verehrten Damen und Herren, diese Leute sind nicht abgelehnt worden, weil sie Mitglied der SPD sind, sondern obwohl sie Mitglied der SPD sind. Ich bin der Meinung, ein Verfassungsfeind wird dadurch, daß er Mitglied der SPD ist, noch lange nicht verfassungstreu. Ich darf in diesem Zusammenhang nur an den Fall Guillaume erinnern.

(Lachen)

Im übrigen darf ich darauf verweisen, daß der Vorschlag nicht weniger an rechtsstaatlichen Garantien enthält als der Gesetzesbeschluß des Bundestages. Er enthält in sinnvoller Abwägung nicht nur den rechtsstaatlichen Schutz für den Bewerber, sondern auch eine vernünftige und praktikable Regelung für den Schutz unseres Rechtsstaates selbst. Deshalb treten wir für diesen Vorschlag der Unionsländer ein.

Präsident Osswald: Das Wort hat Herr Ministerpräsident Filbinger.

Dr. Filbinger (Baden-Württemberg): Herr Präsident, meine Damen und Herren! Ich möchte die schon sehr eingehende Debatte von mir aus nicht verlängern; ich möchte aber doch einige Punkte, die diese Debatte gebracht hat und die nicht zur Klarheit unter uns beigetragen haben, ansprechen und zu rechtrücken.

Herr Bundesminister Maihofer, Sie haben argumentiert, daß die Regelvermutung „Mitgliedschaft begründet Zweifel“ zu einer Art Automatik der Ablehnung führen würde. — Nun, ich glaube, Ihre eigenen Ausführungen und die Ausführungen sämtlicher Redner haben ergeben, daß in der Praxis das

Gegenteil der Fall ist. Es hat kein einziger Vertreter eines Landes dargetan, daß eine Automatik von einem anderen Land praktiziert würde; vielmehr ist von allen bestätigt worden — das betrachte ich nun wirklich als eine erfreuliche Feststellung gemeinsamen praktischen Verhaltens, was ja letzten Endes der Prüfstein für die Gemeinsamkeit der Gesinnung ist —, daß eine Automatik aufgrund einer Mitgliedschaft nicht in dem Sinne eingetreten ist, solche Bewerber auszuschließen.

Entscheidend für unsere Praxis — und wenn ich hier „unsere“ sage, glaube ich damit sagen zu dürfen: in allen Bundesländern — ist doch die Gesamtwürdigung des Verhaltens. Wenn dieses Gesamtverhalten ergibt, daß die eindeutige Einstellung des jungen Bewerbers gegen den Staat und gegen seine Verfassung gerichtet ist, muß das zum Ausschluß auch dann reichen, wenn zu der bloßen Mitgliedschaft nicht noch andere qualifizierende Elemente hinzutreten; etwa besondere Aktivitäten gegen diesen Staat, die sich etwa in Attentaten in anderen gewaltsamen Aktionen, in Streitschriften extremen Charakters usw. manifestieren können. In diesem Fall muß die aus der Gesamtwürdigung sich ergebende eindeutige Verfassungswidrigkeit der Einstellung des Bewerbers für seine Ablehnung ausreichen. Das ist alles andere als eine Automatik.

Ich darf nun zu den Ausführungen von Herrn Kollegen Hirsch kommen. Herr Kollege Hirsch hat gesagt, es sei ein Widerspruch, wenn man eine Regelvermutung mit Beweislastfolge nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts unterstelle. — Herr Kollege Hirsch, ich weiß nicht, ob Sie damit gemeint haben, daß sich die CDU/CSU-regierten Länder in ihrer Praxis in Widerspruch zu dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts gesetzt hätten. Allein schon dasjenige, was ich eben sagte, ergibt die Widerlegung eines diesbezüglichen Vorwurfes. Wir haben keine Beweislastfolge — ebensowenig wie eine Automatik. Deshalb haben wir auch keinen Widerspruch zu dem Bundesverfassungsgerichtsurteil in unserer Praxis irgendwann feststellen können oder festzustellen.

Die Gesamtwürdigung ist ein Vorgang, der verschiedene Elemente umfassen kann. Wenn ich einmal ausnahmsweise von meinem Land, Baden-Württemberg, reden darf: Es hat, ohne daß eine Verpflichtung dazu bestand oder besteht, eine Anhörung eines jeden einzelnen vorgeschrieben, bei dem Indizien vorlagen, die für eine verfassungswidrige Einstellung hätten sprechen können. Diese Einvernahmen, diese Anhörungen, die dem jungen Mann jede Möglichkeit der Erklärung geben, haben bisher dazu geführt, daß wirklich keiner in der Praxis abgelehnt worden wäre, von dem nicht übereinstimmend hätte gesagt werden können: Das ist ein harter Fall; das ist ein eindeutiger, harter Gegner.

Sie haben, Herr Kollege Hirsch, zutreffend gesagt — da bin ich Ihrer Meinung —, daß es keine unterschiedliche Gewichtung der Zweifel begründenden Tatbestände gebe. — Jawohl, auch wir machen diesen Unterschied nicht; auch für uns ist die Gewichtung der bloßen Mitgliedschaft nicht ein über-

- (A) wiegendes Indiz, sondern auch für uns ist die Gesamtwürdigung dasjenige Verfahren, das eine durchaus gegebene Ebenbürtigkeit von Belastungssichtspunkten sicherstellt.

Schließlich haben Sie, Herr Kollege Hirsch, noch gesagt, eine **Überreaktion** schaffe gerade dasjenige Erscheinungsbild eines Staates, das sich seine Feinde im Grunde wünschten, um dann gegen ihn als einen so bezeichneten Popanz um so wirkungsvoller angehen zu können. — Ich habe vorhin, glaube ich, auseinandergesetzt — gerade auch in der Reaktion auf die Ausführungen von Alfred Grosser —, daß wir unter gar keinen Umständen einer Überreaktion das Wort reden, sondern daß unser Staat reagiert; aber keineswegs unverhältnismäßig, sondern so, wie es durch die Umstände, durch das Ausmaß der Gefährdung unseres Staates geboten ist.

In diesem Zusammenhang muß ich allerdings, verehrter Herr Kollege Hirsch, eine Feststellung treffen: Ich vermisste bei Ihren Ausführungen zu diesem Punkte eine Erwägung, die dahintersteht. Die Bundesrepublik Deutschland befindet sich ja nicht auf einer Insel der Seligen, in der eitel Harmonie herrscht, sondern wir haben es in den letzten Jahren und bis in die letzten Monate hinein erlebt und erleben müssen, daß dieser Staat gefährdet ist; daß seine Feinde vielleicht keine sehr große Quantität darstellen, daß aber eine entschlossen geführte Minderheit eine ernsthafte Gefahr für diesen Staat darstellt und daß sich dieser Staat deshalb wappnen muß und daß dieser Staat deshalb dem Verfassungsgebot, streitbar zu sein in der Verteidigung der von ihm hervorgerufenen Freiheit, folgen muß und daß dieses das gebotene Maß ist, wozu wir nach der Verfassung verpflichtet sind, und daß dessen Unterlassung nicht im Geiste unserer Verfassung stünde. Das, was wir tun — was wir übereinstimmend tun —, das verdient unter gar keinen Umständen die Charakterisierung von Überreaktion, und deshalb ist die diesbezügliche Ausführung hier ohne irgendeinen rechtfertigenden Tatbestand, ohne einen Anlaß gemacht worden.

Wenn ich das zusammennehme, was gegen den Entwurf der CDU/CSU-geführten Länder vorgetragen wird, dann reduziert sich dies eigentlich auf ein solches Minimum an Argumenten, daß ich nicht mehr verstehe, warum wir die einmal gemeinsam innegehabte **Basis des Januar 1972** verlassen müssen mit diesem Gesetz, das uns im **Verfahren** — das ist ja das einzige, was es regelt — keineswegs mehr bringt, als wir ohnedies betätigen. Wir betätigen ja doch die Anhörung, wir betätigen die Ausschließung — da stimme ich mit allen Rednern überein, auch mit dem Herrn Bundesinnenminister — derjenigen, die sich in einem Ausbildungsverhältnis befinden, mit dem Rechtsschutz, mit den gerichtsverwertbaren Tatsachen usw. — Das sind doch im Grunde genommen alles Dinge, die wir uns — erlauben Sie mir den Ausdruck — bereits seit Jahren an den Schuhsohlen abgelaufen haben. Wir haben nichts dagegen, daß wir das auch noch einmal statulieren; aber wenn wir schon zu einem Gesetze schreiten, dann bringt uns das doch nichts,

wenn wir nur das noch im Gesetzestext formulieren, (C)
was ohnedies Praxis ist, ohne die Erwartung zu erfüllen, die man hinter ein solches Gesetz billigerweise doch stellen muß, und ohne der Verpflichtung zu entsprechen, die zum Schutz unserer Freiheit vom Verfassungsgesetzgeber gesetzt worden ist.

Herr Kollege Koschnick, Sie haben gesagt, daß die **Weimarer Demokratie** — in Anknüpfung an das, was ich vorhin sagte — eben deshalb so schwer in Gefahr gekommen ist bis hin zum Umsturz, weil das **Republikschutzgesetz** sich nur gegen linksaußen und nicht auch gegen rechtsaußen gewendet habe. Ich will gar nicht sagen, daß diese Bewertung unrichtig ist. Ich bin auch der Meinung, daß die Justiz in der Weimarer Zeit das Maß an Loyalität für den Staat hat vermissen lassen, daß man deshalb wirklich von einer **gefesselten Justiz** damals sprechen mußte, aber nicht im Sinne der Autoren, die jenes Opus verbrochen haben.

Aber, verehrter Herr Kollege Koschnick, nicht deshalb ist die Weimarer Demokratie zugrunde gegangen, weil das Republikschutzgesetz nur einseitig oder überwiegend einseitig angewendet worden ist, sondern deshalb, weil dieses Gesetz zu spät kam. Sie haben mit Recht erwähnt: Der Rathenau-Mord war passiert. Dieses Gesetz war eine Reaktion darauf. Es hätte die Verfassung selbst schon früher sich selbst und ihre Grundrechte und vor allem die Freiheitsrechte schützen sollen, und es hätte die Gesetzgebung schon im Anschluß an die Verfassung rechtzeitig in die Schranken treten müssen. Das ist nicht erfolgt, und als es schließlich kam, da war es zu spät. (D)

Und auch darin stimme ich mit Ihnen überein, Herr Kollege Koschnick, daß wir keine Gesetze machen dürfen und daß wir keine Praxis haben sollten, die einäugig ist. Auch hier gibt es — soweit ich sehe — überhaupt nicht einen einzigen Fall, der einen solchen Vorwurf der Einäugigkeit begründen würde. Wir haben gegen rechtsaußen ebenso zu reagieren wie gegen linksaußen — und wir haben in unserer Praxis so reagiert, und die Fälle sind ja ganz eindeutig.

Was dem Gesetz fehlt, das habe ich vorhin ausgeführt. Es fehlt ihm, daß es die Kernfrage ungeregelt läßt, nämlich die Frage, welche Schlüsse die Einstellungsbehörde aus der **Mitgliedschaft eines Bewerbers in einer verfassungsfeindlichen Organisation** zu ziehen hat. Hier **schweigt das Gesetz**, und das, was Sie zu seiner Verteidigung ausgeführt haben, das wird von mir überhaupt nicht negiert; denn das Gesetz, das hier schweigt, das läßt die richtige Auslegung durchaus zu und eine Praxis, so wie sie von uns getätigt wird.

Die Gefahr aber, die bestehen bleibt, wenn nicht unser Entwurf verwirklicht wird, das ist doch die, daß außer der richtigen Interpretation unserer Verfassung und unserer Gesetze auch eine andere Platz greifen kann, nämlich die, daß die ernst gemeinte und in ihrer Tragweite erkannte Mitgliedschaft zu einer verfassungsfeindlichen Partei zwar zu Zweifeln an der künftigen Verfassungstreue führen, daß aber dessenungeachtet eine Ablehnung des Be-

(A) werbers erst gerechtfertigt sei, wenn noch zusätzliche, qualifizierende Elemente, Aggressionen, nachweisbare Gewalttaten und ähnliche Dinge hinzukommen, wenn diese positiv festgestellt werden. Wenn dies aber nicht festgestellt wird, weil der betreffende Bewerber sich wohl hütet, weil er sich sagt, ich mache das auf Wohlverhalten, bis es soweit ist, bis ich die Schwelle überschritten habe, und wenn ich drin bin mit Pensionsberechtigung, dann kann ich mir ja mehr leisten!, — dieses klügliche Verhalten, das zu einer sehr großen Gefahr führen kann, meine sehr verehrten Damen und Herren, ist nicht beseitigt, wenn nur dieses Verfahrensgesetz Gesetz wird. Aus dem Grunde muß ich die Zweifel, die schweren Bedenken erneut bringen, und deshalb bitte ich um Zustimmung zu dem Gesetz, das solche Gefahren nicht mit sich bringt. Es ist von uns eingebracht worden.

Präsident Osswald: Damit liegen keine weiteren Wortmeldungen mehr vor. Wir kommen zur Abstimmung. Meine Damen und Herren, Sie kennen die Empfehlungen.

Zunächst ist die Anrufung des Vermittlungsausschusses nach § 31 Abs. 1 unserer Geschäftsordnung generell festzustellen. Wer für eine Anrufung des Vermittlungsausschusses ist, den bitte ich um ein Handzeichen. — Das ist die Mehrheit.

(B) Da eine Mehrheit für die Anrufung des Vermittlungsausschusses vorhanden ist, stimmen wir nunmehr über die einzelnen Anrufungsgründe jeweils getrennt ab. Wir beginnen mit der Abstimmung über den Antrag der Länder Baden-Württemberg, Bayern, Rheinland-Pfalz, Saarland und Schleswig-Holstein in Drucksache 681/2/75. Wer dem zustimmen will, den bitte ich um ein Handzeichen. — Das ist die Mehrheit.

Nunmehr rufe ich die Eventualempfehlung II der Drucksache 681/1/75 auf, welche mit dem Antrag Niedersachsens in Drucksache 681/3/75 identisch ist. Wer stimmt dem zu? — Das ist die Mehrheit. Danach hat der Bundesrat beschlossen, zu dem Gesetz die Einberufung des Vermittlungsausschusses aus den dargelegten Gründen zu verlangen.

(Zuruf: Das kann doch nicht die Mehrheit sein!)

— Entschuldigung! Baden-Württemberg hat mitgestimmt; ebenso die übrigen Länder. Ich habe das von hier oben festgestellt und sehe keine Veranlassung, noch einmal abzustimmen.

(Dr. Filbinger: Wollen Sie unterstellen, ich hätte mitgestimmt? Das ist nicht der Fall!)

— Entschuldigung! Ich habe das von hier oben gesehen. Vielleicht hat Herr Adorno die Hand hochgehoben. Ich bitte Sie um alles in der Welt! Ich mache doch keine Abstimmungen, die von der Sache her nicht bestätigt sind. Dafür habe ich hier oben ein Auge; ich kontrolliere das ständig. — Aber wir stimmen neu ab.

(Dr. Filbinger: Ich bin Stimmführer für Baden-Württemberg!)

(C) Darf ich bitten, daß wir erneut abstimmen! Eventualempfehlung II der Drucksache 681/1/75, welche mit dem Antrag Niedersachsens in Drucksache 681/3/75 identisch ist. Wer dem zustimmen will, den bitte ich um ein Handzeichen. — Das ist jetzt die Minderheit!

Danach hat der Bundesrat **beschlossen**, zu dem Gesetz die **Einberufung des Vermittlungsausschusses** aus den dargelegten Gründen **zu verlangen**.

Punkt 2 der Tagesordnung:

Gesetz über den Vollzug der Freiheitsstrafe und der freiheitsentziehenden Maßregeln der Besserung und Sicherung — **Strafvollzugsgesetz** (StVollzG) — (Drucksache 685/75).

Zur Berichterstattung für den Rechtsausschuß erteile ich Herrn Senator Dr. Klug, Hamburg, das Wort.

Prof. Dr. Klug (Hamburg), Berichterstatter: Herr Präsident, meine Damen und Herren! Der Deutsche Bundestag hat am 6. November 1975 in seiner 200. Sitzung das Gesetz über den Vollzug der Freiheitsstrafe und der freiheitsentziehenden Maßregeln der Besserung und Sicherung — das Strafvollzugsgesetz — beschlossen.

Das Gesetz schafft erstmals eine **umfassende bundesgesetzliche Grundlage** für das **Rechtsverhältnis zwischen Staat und Gefangenen**. Es legt die Rechte und Pflichten des Gefangenen sowie die Leistungspflichten und Eingriffsbefugnisse des Staates fest. Damit wird den Forderungen des Bundesverfassungsgerichtes in seinen Beschlüssen vom 14. März 1972 und jüngst vom 29. Oktober 1975 Rechnung (D) getragen, in denen jeweils zum Ausdruck gebracht wurde, daß Eingriffe in die Grundrechte von Strafgefangenen ohne gesetzliche Grundlage — die fehlte über 25 Jahre lang — nur noch begrenzte Zeit hingenommen werden können. Im übrigen ist das Bestreben nach seinerzeit reichs- und später bundeseinheitlicher Regelung des Strafvollzugs so alt wie das Strafgesetzbuch von 1871 selbst.

Hauptziel des Gesetzes in kriminalpolitischer Hinsicht ist die **Bekämpfung der Rückfallkriminalität**. Die Tätigkeit der Vollzugsbehörden und die Fortentwicklung der Einrichtungen des Vollzugs werden verbindlich ausgerichtet auf die Aufgabe, zum Schutz der Bevölkerung vor Rückfalltaten beizutragen und bei der Eingliederung des Täters zu helfen. Das Gesetz leistet damit einen der bedeutendsten Beiträge zum Thema „Innere Sicherheit“.

Das Gesetz geht davon aus, daß die sichere Verwahrung gefährlicher Täter allein nicht genügt, sondern daß darüber hinaus durch wirksame Behandlung die Gefangenen möglichst befähigt werden sollen, wie das Gesetz sagt, „künftig in sozialer Verantwortung ein Leben ohne Straftaten zu führen“. Der dafür notwendigen **Fortentwicklung der Behandlungsmethodik** läßt das Gesetz den notwendigen Raum. Als Richtschnur für die Gestaltung des Vollzugs bestimmt das Gesetz, daß das Leben in den Anstalten den allgemeinen Lebensverhältnissen so weit wie möglich angeglichen werden soll. An der

- (A) Erreichung des Vollzugsziels — der Fähigkeit zu straffreiem Leben — hat der Gefangene mitzuwirken. Für seine Rechtsstellung ist im übrigen wesentlich, daß das Gesetz versucht, die in Betracht kommenden Beschränkungen detailliert darzustellen.

Im einzelnen sind folgende Regelungen wichtig. Der Gefangene soll grundsätzlich in **Anstalten des offenen Vollzugs** untergebracht werden.

Ein **Rechtsanspruch** des Gefangenen auf **Arbeitsentgelt** wird eingeführt; das System der Arbeitsbelohnung, auf die der Gefangene keinen Anspruch hat, wird abgeschafft. Das Arbeitsentgelt beträgt zunächst 5% des durchschnittlichen Arbeitsentgelts aller Versicherten der Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten, die sogenannte Eckvergütung.

Die Gefangenen werden stufenweise in das System der **Sozial- und Arbeitslosenversicherung** einbezogen. Dieser Vorgang soll bis zum Jahre 1986 abgeschlossen sein.

Der federführende Rechtsausschuß empfiehlt dem Bundesrat, dem Gesetz gemäß Art. 84 Abs. 1 GG zuzustimmen. Nur für den Fall, daß der Vermittlungsausschuß aus anderen Gründen angerufen wird, hat der Rechtsausschuß einzelne Empfehlungen beschlossen, die den Kern des kriminalpolitischen Konzepts des Gesetzes nicht berühren und lediglich Abänderungen rechtstechnischer, klarstellender Art zum Gegenstand haben.

- (B) Der **Finanzausschuß** hat demgegenüber dem Bundesrat empfohlen, die **Anrufung des Vermittlungsausschusses** unbedingt zu verlangen, mit dem Ziel, daß die vom Finanzausschuß als kostenwirksam angesehenen, im einzelnen in der Empfehlung aufgeführten Bestimmungen erst durch ein besonderes Bundesgesetz in Kraft gesetzt werden. Hierüber wird der Vorsitzende des Finanzausschusses Bericht erstatten.

Auf Anregungen aus beiden Ausschüssen ist zwischenzeitlich eine **Arbeitsgruppe aus Vertretern der Justiz- und Finanzressorts** der Länder Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg und Nordrhein-Westfalen zusammengetreten. Die Arbeitsgruppe hat nach Überprüfung der als kostenwirksam in Betracht kommenden Vorschriften vorgeschlagen, daß zahlreiche Einzelbestimmungen kostenneutral umgestaltet werden, daß die Einbeziehung der Gefangenen in die Sozialversicherung einem besonderen Bundesgesetz überlassen bleiben soll, daß aber die Einführung eines Arbeitsentgelts sowie einer Ausbildungsbeihilfe zum 1. Januar 1977 aufrechterhalten bleiben sollte. Der Rechtsausschuß bittet, daß seinen Empfehlungen gefolgt werde.

Mit freundlicher Genehmigung des Herrn Präsidenten darf ich noch kurz die **Begründung des hamburgischen Antrags** vortragen:

Es ist, soweit ich sehe, ganz unbestritten, daß die kriminalpolitisch beste Lösung in einem Gesetz zu sehen wäre, dessen Regelungen allgemein und uneingeschränkt zu festen Terminen in naher Zukunft in Kraft treten würden.

Im Hinblick auf die gegenwärtige und die zu erwartende Finanzlage der Länder hat sich der Senat der Freien und Hansestadt Hamburg aber — trotz grundlegender fachlicher Bedenken — dem Ergebnis der erwähnten gemischten Arbeitsgruppe angeschlossen. (C)

Der **Hamburger Antrag** sieht dementsprechend im einzelnen vor:

- Mehrere Einzelbestimmungen sollen unter dem Gesichtspunkt kostenmäßiger Auswirkung flexibler gestaltet werden, insbesondere sollen zwingende Vorschriften in „Soll-Vorschriften“ umgewandelt werden.
- Das Inkrafttreten der besonders kostenwirksamen Teile des Gesetzes, insbesondere der Bestimmungen über Sozial- und Arbeitslosenversicherung, soll einem besonderen Bundesgesetz vorbehalten bleiben.
- Die Einführung eines Arbeitsentgelts in Höhe von 5% der Eckvergütung und einer Ausbildungsbeihilfe zum 1. Januar 1977 soll gewährleistet werden.

Die vorgeschlagene Regelung würde erheblich hinter das vom Bundestag verabschiedete Konzept zurückgehen, der Not gehorchend. Dennoch würden wichtige Fortschritte für den Strafvollzug erreicht werden. Es ist vollzugspolitisch so gut wie unbestritten, daß der Einführung eines Arbeitsentgelts und einer Ausbildungsbeihilfe auf der Prioritätenliste erste Plätze in diesem Bereich einzuräumen sind. Die Ablösung des Systems der Arbeitsbelohnung (auf die der Gefangene keinen Anspruch hat) ist längst überfällig. Wenngleich das Arbeitsentgelt nur eine geringe Höhe erreicht, stellt es dennoch ein wesentliches Mittel der Behandlung des Gefangenen dar, dem die Früchte seiner Arbeit vor Augen geführt werden. Der Ausbildungsbeihilfe kommt im Hinblick auf das Vollzugsziel eine ebenso eminente Bedeutung zu. Der Eingliederung in einem Beruf oder der Behebung eines Ausbildungsmangels ist eine bedeutende kriminalitätsmindernde Wirkung beizumessen. Die Gewährung dieser Beihilfe soll gerade vermeiden, daß ein Gefangener mit Rücksicht auf bestehende Verbindlichkeiten an Maßnahmen zur beruflichen oder schulischen Förderung nicht teilnimmt. (D)

Die vorgeschlagene Fassung berücksichtigt nicht nur in realistischer Weise die gegenwärtige Finanzlage. Sie ist so flexibel ausgestaltet, daß bei einer Verbesserung der Haushaltssituation teils ohne Gesetzesänderung, teils durch weiteres Bundesgesetz die aufgeschobenen Verbesserungen sofort eingeführt werden könnten.

Ich bitte Sie, meine Damen und Herren, dem Antrag zuzustimmen.

Präsident Osswald: Als nächster hat Herr Senator Seeler das Wort.

Dr. Seeler (Hamburg), Berichterstatter: Herr Präsident, meine Damen und Herren! Der **Finanzaus-**

(A) **schoß**, für den ich hier einen kurzen Bericht gebe, verkennt nach wie vor nicht, daß dieses vom Bundestag verabschiedete Strafvollzugsgesetz, das in diesem Hause von meinem früheren Hamburger Kollegen Dr. Heinsen einmal als ein **Jahrhundertgesetz** bezeichnet worden ist, dringend notwendig ist, um dem Strafvollzug endlich einmal eine klare gesetzliche Grundlage zu geben und damit dem Beschluß des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahre 1972 Rechnung zu tragen.

Als ehemaliger Justizsenator glaube ich, daß das **kriminalpolitische Ziel dieses Gesetzes**, nämlich die Bekämpfung der Rückfallkriminalität zum Schutz der Bevölkerung, von eminenter Bedeutung ist und im Endeffekt auch zu einer Einsparung von öffentlichen Mitteln, die heute noch für den Strafvollzug aufgewendet werden müssen, führen wird.

Ich möchte aber persönlich nicht verhehlen, daß auch eine noch so gute finanzielle Ausstattung der Strafanstalten und auch eine volle Entlohnung der Strafgefangenen und ihre Einbeziehung in die Sozialversicherung dieses erstrebte Ergebnis so lange nicht haben wird, solange nicht der Grundwiderspruch des Strafvollzugs jedenfalls einer Lösung nähergekommen ist. Damit meine ich den Widerspruch zwischen dem erklärten Ziel des Vollzuges, nämlich der Resozialisierung und damit der Wiedereingliederung in die Gesellschaft, auf der einen Seite und der tatsächlichen Situation, den Strafvollzug als Sühne und Vergeltung zu verstehen und den Straftäter vor allem auch im allgemeinen Bewußtsein zu isolieren, ihn also aus der Gesellschaft auszuschließen, auf der anderen Seite.

(B) So gesehen, meine Damen und Herren, sind unsere Vollzugsanstalten Stein gewordene Irrtümer der Gesellschaft und werden dies wohl auch noch lange bleiben, weil nämlich die Resozialisierung nicht nur Verständnis für die Ursachen der Straffälligkeit und der damit verbundenen persönlichen Situation des Täters voraussetzt, sondern auch die Fähigkeit zu vergeben und zu vergessen erfordert. Dies ist aber eine für die Gesellschaft und für die öffentliche Meinung schwer erlernbare Lebensklugheit.

Ich bitte um Nachsicht für diesen kleinen **Exkurs des früheren Justizsenators**.

Als Finanzsenator und Mitglied des Finanzausschusses muß ich leider die Auffassung des Finanzausschusses teilen und hier berichten, daß die Länder bei der gegenwärtigen Haushaltssituation auf längere Zeit nicht in der Lage sein werden, die **finanziellen Mehrbelastungen des Gesetzes** zu tragen. Schon im ersten Durchgang hat der Finanzausschuß darauf hinweisen müssen — der frühere Finanzminister des Landes Nordrhein-Westfalen, Herr Wertz, hat es hier als Berichterstatter damals klar zum Ausdruck gebracht —, daß die mit dem Gesetz verbundenen erheblichen Kosten von den Ländern nur getragen werden könnten, wenn ihre Finanzausstattung entsprechend verbessert würde.

Dies geschah einem Gesetzentwurf der Bundesregierung gegenüber, der das **Inkrafttreten** der we-

sentlichen **kostenträchtigen Bestimmungen** einem besonderen Gesetz vorbehalten wollte. Das uns nunmehr vorliegende, vom Bundestag beschlossene Gesetz geht aber darüber noch hinaus. Anstelle einer Inkraftsetzung der kostenträchtigen Bestimmungen durch ein besonderes Bundesgesetz ist jetzt eine Suspendierung dieser Vorschriften für mehrere Jahre getreten. Dem glaubt der Finanzausschuß nicht folgen zu können.

Er hat die einzelnen Bestimmungen des Gesetzes beraten und einen Katalog derjenigen Vorschriften aufgestellt, die erhebliche finanzielle Belastungen mit sich bringen, aber nach seiner Meinung nicht das mit dem Gesetz unter anderem verfolgte Ziel berühren, entsprechend der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts eine gesetzliche Grundlage für die Einschränkung der Grundrechte von Strafgefangenen zu schaffen.

Der Finanzausschuß ist deswegen der Meinung, daß der Vermittlungsausschuß mit dem Ziel angerufen werden sollte, diesen Katalog von Bestimmungen des Gesetzes durch ein besonderes Bundesgesetz in Kraft zu setzen. Bei diesem Beschluß war sich der Finanzausschuß allerdings darüber im klaren, daß die notwendigerweise cursorische Überprüfung der Bestimmungen des Gesetzes auf ihre Kostenträchtigkeit und die Empfehlung, diese Bestimmungen durch ein besonderes Gesetz in Kraft setzen zu lassen, noch eine eingehende **gesetzstechnische Überprüfung notwendig** machen.

(D) Mein Kollege Klug hat schon erwähnt, daß zusammen mit dem Rechtsausschuß der Finanzausschuß eine Arbeitsgruppe der Justizressorts und der Finanzressorts der Länder beauftragt hat, nach **Möglichkeiten eines Kompromisses** zwischen den unterschiedlichen Auffassungen der beiden Ausschüsse zu suchen und diesen vorzulegen. Die Arbeitsgruppe hat einen solchen Kompromiß gefunden und einstimmig gebilligt. Herr Kollege Klug hat dies bereits hier vorgetragen; ich kann es mir ersparen.

Inzwischen nun, nach den Beratungen im Finanzausschuß und in der erwähnten Arbeitsgruppe, ist aber deutlich geworden, daß die Länderkabinette zu sehr unterschiedlichen Beratungsergebnissen gekommen sind. Der **Antrag des Landes Hamburg**, der hier zur Beratung und Entscheidung steht, entspricht nach meiner Meinung dem Votum der Arbeitsgruppe noch am ehesten und stellt damit so etwas wie den kleinsten gemeinsamen Nenner dar, der auch vom Finanzausschuß angestrebt worden ist, obwohl auch dieser Antrag nicht unerhebliche Kosten mit sich bringen wird.

Der Finanzausschuß hat sich aber mit der Beschlußlage nach Beratung dieses Gesetzes in den Kabinetten nicht erneut befaßt, so daß ich für ihn hier kein Votum abgebe, persönlich aber darum bitte, dem Antrag Hamburgs zuzustimmen.

Präsident Osswald: Als nächster hat das Wort Herr Minister Posser, Nordrhein-Westfalen.

(A) **Dr. Posser** (Nordrhein-Westfalen): Herr Präsident, meine Damen und Herren! Der Deutsche Bundestag hat den Entwurf eines Strafvollzugsgesetzes mit einem Inhalt verabschiedet, der **aus rechtspolitischen Gründen** nur begrüßt werden kann. Der Gesetzesbeschuß trägt nicht nur der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 14. März 1972 Rechnung, indem er die Rechtsstellung der Gefangenen regelt; er berücksichtigt darüber hinaus auch die vom Bundesverfassungsgericht in der Entscheidung vom 29. Oktober d. J. betonte Forderung, den Strafvollzug so auszustatten, wie es zur Erreichung des Vollzugszieles erforderlich ist. Der Gesetzesbeschuß stellt es darauf ab, in angemessener Zeit die Reformbestrebungen zu verwirklichen, die allseits für erforderlich und seit langem als überfällig angesehen werden.

Der Bundesrat befindet sich jedoch in der mißlichen Lage, sich aller Einsicht in die rechtspolitischen Notwendigkeiten zum Trotz auf das Machbare, insbesondere das finanziell Machbare, beschränken zu müssen. Die Haushaltslage der Länder, denen die **mit dem Strafvollzugsgesetz verbundenen Kosten** allein zur Last fallen, ist hinreichend bekannt. Das Beratungsergebnis der Arbeitsgruppe aus Vertretern der Finanz- und Justizressorts mehrerer Länder trägt den finanziellen Möglichkeiten der Länder weitgehend Rechnung. Deshalb muß es wohl notgedrungen akzeptiert werden.

Allerdings hält Nordrhein-Westfalen das Arbeitsergebnis in zwei Punkten nicht für ausreichend, nämlich in bezug auf die vorgesehene Regelung über das Arbeitsentgelt und die Einbeziehung der Gefangenen in die Arbeitslosenversicherung.

(B)

Das Problem, wie die **Gefangenenarbeit zu entgelten** ist, ist schwierig. Es ist wohl einhellige Meinung aller mit dem Strafvollzug Vertrauten, daß das bisherige System der Belohnung, auf die der Gefangene keinen Anspruch hat, nicht beibehalten werden kann. Zur Höhe des vom Gesetz eingeführten Arbeitsentgelts ist einmal zu sagen, daß der so oft erhobene Vorwurf, der Staat beute die Gefangenen aus, auch zur Zeit nicht zutrifft. Jeder Sachkundige weiß, daß der Staat mit der Gefangenenarbeit kein Geschäft macht. Die Einkünfte aus der Gefangenenarbeit decken bekanntlich nur zu einem Teil die Kosten des Strafvollzugs.

Andererseits aber sollte das Arbeitsentgelt so hoch sein, daß der Gefangene während der Haft wenigstens teilweise für seine Familie sorgen und zur Wiedergutmachung des von ihm durch seine Straftaten angerichteten Schadens beitragen, ferner für die Zeit nach seiner Entlassung eine Rücklage bilden kann. Den Gefangenen hierzu in die Lage zu versetzen, ist rechtspolitisch erstrebenswert, weil darin eine Stärkung des Verantwortungsgefühls des Gefangenen und damit ein wesentlicher Beitrag für die Wiedereingliederung zu sehen ist.

Würde dem Gefangenen auf nicht absehbare Zeit lediglich ein Arbeitsentgelt in Höhe von 5 % der allgemeinen Bemessungsgrundlage gezahlt, so bekäme er z. B. in Nordrhein-Westfalen nicht nennens-

wert mehr, als er zur Zeit an Arbeits- und Leistungsbelohnung bekommt, d. h. im Durchschnitt bei fleißiger, regelmäßiger 8stündiger Arbeit rund 4 DM pro Tag. (C)

Die Höhe des Arbeitsentgelts ist aber auch in anderer Hinsicht von Bedeutung. Ein Großteil der Gefangenen hat es nicht gelernt oder ist nicht gewillt, stetig und ausdauernd zu arbeiten. Um sie hierzu zu motivieren, ist auch die Höhe des Arbeitsentgelts wichtig.

Auf einen Anreiz für die Gefangenen zu stetigen und guten Arbeitsleistungen kann — abgesehen davon, daß dies eine wesentliche Voraussetzung für die spätere Bewährung des Gefangenen im Arbeitsleben ist — auch schon deshalb nicht verzichtet werden, weil in Zukunft nach dem Gesetz die Beschäftigung des Gefangenen in einem Unternehmerbetrieb von seiner Zustimmung abhängig ist. Der Vollzug wird — hiervon geht auch der Gesetzesbeschuß aus — auf Unternehmerbetriebe nicht verzichten können. Sie bieten Arbeitsmöglichkeiten, die den Arbeitsverhältnissen außerhalb der Anstalten am weitesten angenähert sind oder sogar entsprechen und gestatten es daher, die Arbeit der Gefangenen mit dem freien Erwerbsleben zu verflechten.

Abgesehen hiervon werden Unternehmer sich im Hinblick auf die gesamtwirtschaftliche Lage in Zukunft mehr denn je zur Unterhaltung von Arbeitsbetrieben in den Justizvollzugsanstalten nur bereit finden, wenn sie mit einem stetigen und ungestörten Produktionsablauf rechnen können.

Schon aus diesen Gründen erscheint es unerlässlich, das Arbeitsentgelt nicht auf 5 % der allgemeinen Bemessungsgrundlage und damit auf den heutigen Stand praktisch festzuschreiben, sondern in der von Nordrhein-Westfalen vorgeschlagenen Weise in Stufen bis auf 10 % zu erhöhen. (D)

Die **Einbeziehung der Gefangenen in die Arbeitslosenversicherung** hat, wie auch das Gesetz zum Ausdruck bringt, Vorrang vor der Einbeziehung in die Kranken- und Rentenversicherung. Ihr kommt ein ganz maßgeblicher Beitrag für das Resozialisierungsbemühen des Vollzuges zu, das erfolgreich zu gestalten im Interesse aller Bürger unseres Landes liegt.

Es kann nicht jedem entlassenen Gefangenen ein Arbeitsplatz angeboten werden. Das gilt heute und wahrscheinlich auch in Zukunft. Schon um der Gefahr eines Rückfalles vorzubeugen, erscheint es erforderlich, daß der Gefangene, der nach seiner Entlassung keinen Arbeitsplatz erhalten kann und dem häufig keine Mittel zur Verfügung stehen, um längere Zeiträume ohne Arbeitseinkommen überbrücken zu können, den übrigen Bürgern, die keinen Arbeitsplatz erhalten können, gleichgestellt wird.

Die für die Einbeziehung der Gefangenen in die Arbeitslosenversicherung aufzuwendenden Mittel sind nur zum Teil Mehraufwendungen. Denn erspart wird, was dem Gefangenen sonst aus anderen staatlichen finanziellen Quellen, z. B. aus der Sozialfürsorge, zufließen würde.

(A) Eine Erhöhung des Arbeitsentgelts über 5 % der Bemessungsgrundlage hinaus und die Einbeziehung in die Arbeitslosenversicherung einem in zeitlicher Hinsicht nicht fixierten „besonderen Bundesgesetz“ zu überlassen, begegnet schließlich auch aus folgenden Gründen erheblichen Bedenken.

Die nunmehr fast zehn Jahre währende Arbeit an einem Strafvollzugsgesetz ist in der Öffentlichkeit durch ausgedehnte Erörterungen der Notwendigkeit dieser gesetzlichen Regelung begleitet worden.

Insbesondere die Gefangenen gehen aufgrund dieser Erörterungen von der Erwartung aus, daß ein Strafvollzugsgesetz zustande kommt, das auch zu einer **inhaltlichen Umgestaltung der Vollzugsverhältnisse** entscheidende Impulse gibt.

Würde das Gesetz ohne die vorgeschlagenen Ergänzungen zu dem Beratungsergebnis der Arbeitsgruppe in Kraft treten, so entbehrte es fast jeglichen konkreten, d. h. sich in der Vollzugspraxis greifbar niederschlagenden Reforminhalts.

Dies könnte als eine Abkehr des Gesetzgebers von dem Gedanken des modernen Strafvollzugs aufgefaßt — zumindest mißverstanden — werden. Ich bitte Sie deshalb, dem Antrag des Landes Nordrhein-Westfalen in Drucksache 685/6/75 zuzustimmen.

Präsident Osswald: Als nächster hat das Wort Herr Minister Gaddum, Rheinland-Pfalz.

(B) **Gaddum** (Rheinland-Pfalz): Herr Präsident, sehr verehrte Damen, meine Herren! Das vorliegende Gesetz bringt die seit Jahren erwartete Reform des Strafvollzugs. Im Mittelpunkt des Strafvollzugs steht künftig die Resozialisierung des Gefangenen. Der Gefangene soll befähigt werden, in sozialer Verantwortung ein Leben ohne Straftaten nach Verbüßung der Strafe zu führen. Um das zu erreichen, soll das Leben auch im Vollzug den allgemeinen Lebensverhältnissen soweit wie möglich angeglichen werden.

Die **Landesregierung von Rheinland-Pfalz** bekennt sich zu dem Ziel und dem Anliegen des Strafvollzugsgesetzes. Sie hält auch die im Gesetz dazu vorgesehenen Maßnahmen und Regelungen für geeignet und erstrebenswert.

Wir sehen allerdings bei der derzeitigen Finanzlage **keine Möglichkeit, das Gesetz** in der vom Bundestag beschlossenen Fassung **zu finanzieren**. Die dafür erforderlichen Mittel können von den Ländern in absehbarer Zeit nicht aufgebracht werden. Aus diesem Grund beantragt die Landesregierung von Rheinland-Pfalz, den **Vermittlungsausschuß anzurufen**.

Ich möchte noch einmal betonen, wir stimmen dem Anliegen und der Tendenz des Gesetzes zu und haben von der Sache her auch gegen Einzelregelungen keine Einwendungen. Wir müssen aber verlangen, daß das Gesetz auf die finanziellen Möglichkeiten der Länder Rücksicht nimmt und sich auf das beschränkt, was in einer überschaubaren Zeit

finanzierbar ist. Wir sollten nicht wieder in den alten Fehler verfallen und Gesetze beschließen, die wir später nicht bezahlen können.

Die **finanziellen Folgen des Gesetzes** erstrecken sich auf drei Bereiche:

1. direkte Zuwendungen an die Gefangenen sowie Sozial- und Arbeitslosenversicherung der Gefangenen;
2. personeller Mehrbedarf durch bessere Betreuung und Behandlung;
3. Umbau und Neubau von Strafvollzugsanstalten.

Die Länder sind unseres Erachtens nicht in der Lage, alle diese Maßnahmen gleichzeitig und nebeneinander zu finanzieren. Sie können nur Zug um Zug verwirklicht werden. Dabei ist auch zu berücksichtigen, daß die Länder nach dem Zweiten Gesetz zur Reform des Strafrechts bereits verpflichtet sind, bis zum 1. 1. 1978 **sozialtherapeutische Anstalten** bereitzustellen, deren Errichtung mit erheblichen Sach- und Personalkosten verbunden ist.

Der Bundestag ist mit dem von ihm beschlossenen Gesetz noch über den Entwurf der Bundesregierung hinausgegangen. Er hat beschlossen, daß auch alle Regelungen, die direkte Zahlungen an die Gefangenen sowie die Arbeitslosen- und Sozialversicherung betreffen, spätestens am 1. 1. 1986 uneingeschränkt in Kraft treten.

Die Bundesregierung war in diesem Punkt vorsichtiger. Nach dem Regierungsentwurf sollten diese Regelungen erst durch ein besonderes Bundesgesetz in Kraft gesetzt werden.

Wir schlagen vor, den Teil der gesetzlichen Regelungen, die in absehbarer Zeit nicht finanziert werden können und deshalb auch nach Meinung der Bundesregierung ausgesetzt werden sollten, zu streichen.

Wir sind der Ansicht, daß ein Gesetz auch ehrlich sein muß. Ein Gesetz soll kein Programm sein, das auf die Zukunft ausgerichtet ist. Es darf nicht Hoffnungen und Illusionen wecken, die in absehbarer Zeit nicht erfüllt werden können. Ein Gesetz muß sich an der Wirklichkeit orientieren, es muß realisierbar und durchsetzbar sein. Ich bin der Auffassung, daß wir diese Ehrlichkeit unseren Bürgern auch in der Gesetzgebung schuldig sind.

Ein Teil der **Entgeltregelung**, dessen Aufwand vertretbar erscheint, z. B. der Einstieg in die Arbeitsentgeltregelung und Ausbildungsbeihilfe, soll auch nach unserer Meinung jetzt verwirklicht werden.

Die Landesregierung Rheinland-Pfalz beantragt weiter, daß **personalintensive Vorschriften des Gesetzes** in Soll- oder Kannbestimmungen umgewandelt werden.

Wir begrüßen ausdrücklich die vom Gesetz vorgesehene Behandlung und Betreuung der Gefangenen in der Zielsetzung. Wir sind aber der Auffassung, daß bei der Durchführung den Ländern die Möglichkeit gegeben sein muß, flexibel zu reagieren

(D)

- (A) und Rücksicht auf die finanziellen Möglichkeiten zu nehmen. Damit wird die Richtung fixiert und den Ländern auch die Möglichkeit gegeben, im Tempo nach Maßgabe des Haushalts zu vollziehen.

Was die nach dem Gesetz notwendigen **Um- und Neubauten der Vollzugsanstalten** betrifft, z. B. im Zusammenhang mit einer starken **Intensivierung des offenen Vollzugs**, so sind wir bereit, diese in der vorgesehenen Art und Weise durchzuführen. Wir sind der Meinung, daß zunächst einmal die baulichen Voraussetzungen für eine Reform des Strafvollzugs geschaffen sein müssen und daß am Anfang der Reform eine menschenwürdige Unterkunft der Gefangenen stehen muß.

Das bedeutet, daß allein Rheinland-Pfalz für Neu- und Umbauten im Bereich des Strafvollzugs in den nächsten Jahren 80 bis 90 Millionen DM ausgeben wird. Und das, obwohl Rheinland-Pfalz bereits heute in der Strafvollzugsorganisation und im Ausbau seiner Anstalten anerkanntermaßen einen sehr guten Stand erreicht hat.

Meine Damen und Herren, wir bedauern, daß uns unsere Finanzlage nicht gestattet, das Gesetz, mit dem wir in der Zielsetzung voll übereinstimmen, in der vorliegenden Fassung zu verwirklichen. Aber wir können nicht alle Anliegen des Gesetzes gleichzeitig und nebeneinander finanzieren. Wir müssen einen Schritt nach dem andern tun. In dieser Hinsicht bedarf das Gesetz der Korrektur. Wir bitten um Unterstützung bei unserem Anliegen, deshalb den Vermittlungsausschuß anzurufen.

- (B) **Präsident Osswald:** Als nächster hat das Wort Herr Bundesminister Dr. Vogel.

Dr. Vogel, Bundesminister der Justiz: Herr Präsident! Meine sehr verehrten Damen und Herren! Nur wenige rechtspolitische Gesetzgebungsvorhaben dieser Legislaturperiode sind so eingehend, so engagiert und unter Beteiligung einer so großen fachlich interessierten Öffentlichkeit vorbereitet worden wie das Strafvollzugsgesetz.

Bei nur wenigen rechtspolitischen Reformvorhaben hat sich aber auch eine so **große Bereitschaft zur Zusammenarbeit** zwischen den Parteien des Bundestages sowie zwischen den zuständigen Ressorts des Bundes und der Länder gezeigt. Es ist mir deshalb ein aufrichtiges Bedürfnis, auch an dieser Stelle meinen Kollegen in den Ländern und ihren Mitarbeitern **für diese Kooperation zu danken.**

Dank der engen Zusammenarbeit und der Verständigung mit den Landesjustizverwaltungen hat der Entwurf des Strafvollzugsgesetzes eine Ausformung gefunden, die in allen rechtspolitischen Grundsatzzfragen von den am Zustandekommen des Gesetzes Beteiligten gemeinsam getragen werden kann. Diese Übereinstimmung läßt mich hoffen, daß Sie dem Gesetz letztlich ihre Zustimmung nicht versagen werden.

Vor der Alternative eines Ja oder Nein, eines Alles-oder-Nichts stehen wir ohnehin nicht. Es bindet uns ein klarer verfassungsrechtlicher Gesetzge-

- bungsauftrag, den das Bundesverfassungsgericht in der Entscheidung vom 29. Oktober 1975 erneut bekräftigt hat. (C)

Von seiner früheren Entscheidung vom 14. März 1972 ausgehend, die als spätesten Zeitpunkt für das Inkrafttreten eines Strafvollzugsgesetzes den Herbst 1973 vorsah, weist das **Bundesverfassungsgericht** zunächst darauf hin, daß sich die tatsächlichen Voraussetzungen für die damalige Fristsetzung durch die vorzeitige Beendigung der 6. Legislaturperiode geändert haben.

Das Gericht bringt jedoch unmißverständlich zum Ausdruck, daß dem Gesetzgeber ein schuldhaftes Zögern oder sogar ein Verstoß gegen die Entscheidung des Gerichts vorzuwerfen wäre, wenn er bis zur Verabschiedung des Gesetzes weitere vier Jahre — vom Herbst 1973 an gerechnet — verstreichen ließe.

Die Gesetzgebungsorgane müssen also jetzt handeln. Und sie müssen es auch um den Preis tun, daß die Neuregelung mit finanziellen Belastungen verbunden ist. Denn der von mir schon zitierte Beschluß des Bundesverfassungsgerichts sagt wörtlich — und ich lese mit Genehmigung des Präsidenten aus dem Beschluß:

Finanzielle Erwägungen oder organisatorische Schwierigkeiten, die ein Strafvollzugsgesetz mit sich bringen mag, dürfen eine Verabschiedung nicht unangemessen verzögern. Vielmehr muß der Staat den Strafvollzug so ausstatten, wie es zur Realisierung des Vollzugszieles erforderlich ist. Es ist seine Aufgabe, im Rahmen des Zumutbaren alle gesetzlichen Maßnahmen zu treffen, die geeignet und nötig sind, beim Gefangenen das Vollzugsziel zu erreichen. Er hat auch die Aufgabe, die erforderlichen Mittel für den Personal- und Sachbedarf bereitzustellen. (D)

Meine sehr verehrten Damen und Herren! Ich weiß, wie schwer es den Verantwortlichen gerade jetzt fällt, dieser verbindlichen Richtlinie des Bundesverfassungsgerichtes gerecht zu werden. Aber ich glaube: eben hierbei geht es um eine Probe, um eine Nagelprobe auf unsere Haltung gegenüber dem Sozialstaatsprinzip unserer Verfassung, auf unsere Haltung gegenüber einer Minderheit, gegenüber einer Gruppe, die über keine Lobby verfügt und die keinen Druck ausüben kann. Es geht im Grunde um eine Probe auf unsere Humanität!

Außerdem: die **Verbesserung des Strafvollzuges** ist auch ökonomisch in hohem Maße sinnvoll. Sie verursacht nicht nur Kosten, sie erspart auch Ausgaben. Strafverfolgung und Strafvollzug sind teure Instrumentarien. Jede Rückfalltat, die infolge der Verbesserung des Strafvollzuges unterbleibt, spart der Allgemeinheit Kosten. Dies ist ein ganz wesentliches Ziel der Strafvollzugsreform: in den Vollzugsanstalten, den offenen Anstalten die Grundlage für ein straffreies Leben des einzelnen Straffälligen zu schaffen und so langfristig eine Senkung der heute mit über 70 % viel zu hohen Rückfallquote zu erreichen.

Das ist auch **konstruktive Kriminalpolitik.** Es ist gut, begangene Straftaten aufzuklären und zu ahn-

(A) den. Aber es ist noch viel besser, Straftaten zu verhindern, dafür zu sorgen, daß sie überhaupt nicht begangen werden. So gesehen gibt es kaum einen wirksameren Schutz unserer Bürger vor strafbaren Handlungen als die **Senkung der Rückfallquote**. Schon eine Senkung um nur 10% bedeutet, daß 15 000 bis 20 00 mittlere bis schwere Straftaten weniger in einem Jahr begangen werden. Auch der Deutsche Bundestag war sich dieser Problematik wohl bewußt. Sein einhelliger Wunsch nach Einbeziehung der Gefangenen in die Arbeitslosen- und Sozialversicherung entspringt gerade dem Bestreben, einen entscheidenden Beitrag zur Senkung der Rückfallquote zu leisten. Das sollte bei unseren gemeinsamen Überlegungen, wie und zu welchem Zeitpunkt dieses Anliegen verwirklicht werden kann, im Auge behalten werden.

Lassen Sie mich dabei vor allem auf eines hinweisen. Ein wesentlicher Bestandteil aller Anstrengungen um die erfolgreiche **Wiedereingliederung des Straffälligen in die Gesellschaft** ist der reibungslose Übergang des Gefangenen aus der Vollzugsanstalt in die Freiheit. Häufig genug wird in dieser Zeitspanne bereits schon wieder der Keim für eine neue Straftat gelegt, weil es dem entlassenen Gefangenen trotz eigener Bemühungen und der Bemühungen der Arbeitsämter nicht gelingt, innerhalb angemessener Frist einen Arbeitsplatz zu finden. Eingewurzelte Vorurteile gegenüber Straffälligen sind nicht selten der Grund dafür, daß der Entlassene schwerer als ein anderer Arbeitnehmer eine Arbeitstelle findet. Für ihn ist es deshalb besonders wichtig, daß er und seine Familienangehörigen gegen die Nachteile einer Arbeitslosigkeit von der Entlassung aus der Anstalt bis zur Eingliederung in den Arbeitsprozeß geschützt wird.

(B) Ich meine damit die **Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung**. Das Ausmaß und die Bedeutung der Einbeziehung der Gefangenen in die Arbeitslosenversicherung wird deutlich, wenn man sich vor Augen führt, daß im Laufe eines Jahres mehr als 60 000 Gefangene aus den Vollzugsanstalten entlassen werden und daß die Zahl der betroffenen Familienangehörigen eher noch größer sein dürfte. Ihnen die Leistungen der Arbeitslosenversicherung zu versagen, widerspräche dem Gebot kriminalpolitischer und auch sozialpolitischer Vernunft.

Die Einbeziehung in die Arbeitslosenversicherung hat im übrigen nicht nur Bedeutung für die schwierige Übergangszeit nach der Entlassung. Sie ist auch eine notwendige Voraussetzung dafür, daß ein Strafgefangener mit Hilfe des Arbeitsförderungsgesetzes während des Strafvollzugs Ausbildungslücken schließen und gegebenenfalls auch fortgebildet oder umgeschult werden kann. Auch das erleichtert seinen Wiederbeginn nach der Entlassung und seine Eingliederung in das Arbeitsleben.

Deshalb, meine sehr verehrten Damen und Herren, haben Koalition und Opposition im Bundestag übereinstimmend die Einbeziehung der Strafgefangenen in die Arbeitslosenversicherung vom 1. Januar 1977

an gutgeheißen. Ich bitte Sie sehr herzlich, diesen Eckstein der Vollzugsreform auch im Bundesrat bestehen zu lassen. (C)

An anderen Punkten wird man notgedrungen noch einmal über Fristen und Zeitpunkte gerade auf der Grundlage der Vorschläge der Arbeitsgruppe reden müssen. Hier an dieser Stelle aber ließe eine Verschiebung des Inkrafttretens nicht nur auf eine Reduzierung des Gesetzeswerkes, sondern auf die Festschreibung des Status quo hinaus. Von einer wirksamen Verbesserung, von einer Hilfe könnte dann wohl nicht mehr gesprochen werden.

Herr Präsident, meine Damen und Herren! Bei den weiteren Beschlüssen sollten wir auch bedenken, daß sich der Gesetzgeber jetzt schon fast ein Jahrhundert lang um die **Reform des Strafvollzugs** bemüht. Bislang sind alle **Versuche gescheitert**. So haben Finanzprobleme und föderalistische Bedenken zur Einstellung der Arbeiten am Entwurf von 1879 geführt und die Auflösung des Reichstages im Jahre 1930 zur Beendigung der Arbeiten an dem Entwurf von 1927. Lassen Sie uns diesen vergeblichen Versuchen nicht einen weiteren Fehlschlag hinzufügen. Ein Nein zu dem vorliegenden Gesetz würde -- dessen bin ich sicher -- die Fortentwicklung des Strafvollzuges auf unbestimmte Zeit blockieren.

Bitte berücksichtigen Sie schließlich, welche Hoffnungen und Erwartungen Zehntausende von Gefangenen, deren Angehörige und nicht zuletzt 17 000 Vollzugsbedienstete, die ihre Arbeit unter schwierigsten Verhältnissen leisten, in uns setzen. Ein Scheitern des Gesetzes in wesentlichen Punkten würde alle diese Personen bitter enttäuschen und die ohnehin nicht leichte Praxis des Strafvollzugs aufs äußerste erschweren. Ich bitte Sie deshalb nicht nur im Namen der Bundesregierung, ich bitte Sie auch im Namen des eben von mir beschriebenen Personenkreises, die Tür für das Zustandekommen des Gesetzes offenzuhalten, und zwar so weit wie nur irgend möglich. (C)

Präsident Osswald: Zu dem Tagesordnungspunkt 2 gibt das Land Baden-Württemberg die Begründung seiner Anträge Drucksache 685/2/75 und 685/3/75 zu Protokoll *); ich darf dies anmerken.

Weitere Wortmeldungen liegen nicht mehr vor. Wir kommen zur Abstimmung.

Ich setze voraus, daß die Anträge der Länder in den Drucksachen 685/2/75 bis 685/7/75 bekannt sind, außerdem der Entschließungsantrag des Landes Niedersachsen.

Ich lasse zunächst nach § 31 Satz 1 über die allgemeine Feststellung der Anrufung des Vermittlungsausschusses abstimmen. Wer dafür ist, daß in dieser Frage der Vermittlungsausschuß angerufen wird, den bitte ich um ein Handzeichen! — Das ist einstimmig.

*) Anlagen 1 und 2

(A) Ich rufe zunächst den Antrag Baden-Württembergs in Drucksache 685/2/75 auf. Wer zustimmen will, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist die Minderheit. Damit ist der Antrag abgelehnt.

Die Anträge der Länder in den Drucksachen 685/3/75 bis 685/6/75 sowie die Empfehlungen des Finanzausschusses in Drucksache 685/1/75 unter Abschnitt B stimmen bei einigen Vorschriften überein, schließen sich aber bei einigen anderen Vorschriften aus. Da über die einzelnen Anträge en bloc abgestimmt wird, sind bei Annahme eines dieser Anträge alle anderen erledigt. Außerdem sind bei Annahme eines dieser Anträge die Eventualempfehlungen des Rechtsausschusses unter Abschnitt C I Ziff. 6 und II Ziff. 32 erledigt. Darüber hinaus sind bei Annahme des Dreiländerantrags die Eventualempfehlungen des Rechtsausschusses unter Abschnitt C I Ziff. 5 und II Ziff. 8, 9, 10, 13 und 31 erledigt. Unter dem Gesichtspunkt, welcher der Anträge die größere Abweichung vom Gesetzesbeschluß vorsieht, ist zunächst über den Antrag der drei Länder und gegebenenfalls dann in der Reihenfolge: Empfehlungen des Finanzausschusses, Antrag Hamburgs, Antrag Nordrhein-Westfalens und Antrag Baden-Württembergs abzustimmen.

Wir stimmen zunächst über den Antrag der drei Länder unter Ausklammerung der Ziff. 13 zu § 155 Absatz 2 ab, da zu dieser Vorschrift ein weitergehender Antrag Schleswig-Holsteins vorliegt.

Wer dem Antrag der drei Länder in Drucksache 685/5/75 unter Ausklammerung der Ziff. 13 zustimmen will, den bitte ich um ein Handzeichen. — Das ist die Minderheit.

(B) Ich rufe dann den Antrag Schleswig-Holsteins in Drucksache 685/7/75 auf. Wer zustimmen will, den bitte ich um ein Handzeichen. — Das ist die Minderheit.

Wir setzen die Abstimmung über die Empfehlung des Finanzausschusses in Drucksache 685/1/75 unter Abschnitt B fort. Wer dem zustimmen will, den bitte ich um ein Handzeichen. — Das ist die Minderheit.

Wir setzen die Abstimmung über die Empfehlung des Finanzausschusses in Drucksache 685/1/75 unter Abschnitt B fort. Wer dem zustimmen will, den bitte ich um ein Handzeichen. — Das ist die Minderheit.

Wir stimmen dann über den Antrag Hamburgs in Drucksache 685/4/75 ab. Wer dem zustimmen will, den bitte ich um ein Handzeichen. — Das ist die Mehrheit.

Da die unbedingte Anrufung des Vermittlungsausschusses beschlossen worden ist, haben wir noch über die **Eventualempfehlungen des Rechtsausschusses** in Drucksache 685/1/75 unter Abschnitt C abzustimmen. Ich rufe zunächst I Ziff. 1 auf. Wer dem zustimmen will, den bitte ich um ein Handzeichen. — Das ist die Mehrheit.

I Ziff. 2! — Mehrheit.

I Ziff. 3! — Mehrheit.

I Ziff. 4! — Mehrheit.

I Ziff. 5! — Mehrheit.

Über I Ziff. 6 wurde bereits entschieden.

Wir haben dann noch über die Eventualempfehlungen des Rechtsausschusses unter Abschnitt C II

abzustimmen. Kann ich die Ziffern 1 bis 7 zusammenfassen oder wird Einzelabstimmung gewünscht? (C)

(Dr. Wicklmayr: Nicht zusammen, Einzelabstimmung!)

Ziff. 1! — Mehrheit.

Ziff. 2! — Mehrheit.

Ziff. 3! — Mehrheit.

Ziff. 4! — Mehrheit.

Ziff. 5! — Mehrheit.

Ziff. 6! — Mehrheit.

Ziff. 7! — Mehrheit.

Über Ziff. 8 ist gesondert abzustimmen. Wer dem zustimmen will, den bitte ich um ein Handzeichen. — Mehrheit.

Ziff. 9! — Mehrheit.

Ziff. 10! — Mehrheit.

Ziff. 11! — Mehrheit.

Ziff. 12! — Mehrheit.

Ziff. 13! — Mehrheit.

Können die Ziffern 14 bis 28 in einem Abstimmungsgang abgestimmt werden? Erheben sich dagegen Bedenken? — Das ist nicht der Fall. Ich lasse die Ziffern 14 bis 28 in einem Abstimmungsgang erledigen. Wer dafür ist, den bitte ich um ein Handzeichen. — Das ist die Mehrheit.

Ziff. 29! — Mehrheit.

Ziff. 30! — Mehrheit.

Ziff. 31! — Mehrheit. (D)

Über Ziff. 32 wurde bereits entschieden.

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

Die Abstimmung über den Entschließungsantrag Niedersachsens in Drucksache 685/8/75 wird bis zum Abschluß des Vermittlungsverfahrens zurückgestellt.

Ich rufe die zur gemeinsamen Abstimmung nach § 29 Abs. 2 der Geschäftsordnung in dem Umdruck 10/75 *) zusammengefaßten Punkte auf:

3 bis 6, 10 bis 12, 14, 16, 17, 19 bis 23, 25, 26, 29 bis 31.

Wer den **Empfehlungen der Ausschüsse** folgen möchte, den bitte ich um ein Handzeichen. — Das ist die Mehrheit. Es ist so **beschlossen**.

Punkt 7 der Tagesordnung:

Entwurf eines Gesetzes zur **Beschleunigung strafrechtlicher Verfahren** (Drucksache 715/75) Antrag der Länder Baden-Württemberg, Bayern und Rheinland-Pfalz.

Zur Begründung des Gesetzentwurfs erteile ich Herrn Staatsminister Dr. Hillermeier (Bayern) das Wort.

*) Anlage 3

(A) **Dr. Hillermeler** (Bayern): Herr Präsident, meine Damen und Herren! Die Regierungen von Baden-Württemberg, Bayern und Rheinland-Pfalz haben dem Bundesrat den Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung strafrechtlicher Verfahren vorgelegt. Der Entwurf soll die Voraussetzungen dafür verbessern, daß vor allem Großverfahren — selbstverständlich bei voller Wahrung der Rechtsstaatlichkeit — schneller als bisher und in angemessener Frist durchgeführt werden können. **Strafrechtliche Großverfahren** haben nach Umfang und Dauer im letzten Jahrzehnt vor allem bei Strafkammersachen erster Instanz beträchtlich zugenommen. Die Länge der Hauptverhandlung erreicht manchmal Ausmaße, die in früheren Zeiten unvorstellbar gewesen wären. Der Strafjustiz erwachsen bei der Bewältigung dieser Verfahren besondere Schwierigkeiten gerade dort, wo ihr im Interesse der Rechtsgemeinschaft eine besondere Bewährung abgefordert ist. Ich nenne als Beispiele umfangreiche Wirtschaftsstrafverfahren, Verfahren gegen kriminelle Banden jeglicher Zielrichtung und Verfahren gegen anarchistische Gewalttäter.

Die **antragstellenden Landesregierungen** halten es für notwendig und dringlich, daß der geschilderten Entwicklung energisch Einhalt geboten wird, will man nicht die Durchsetzung der Rechtsordnung gegenüber Schwerkriminellen und Gewohnheitstätern aufs Spiel setzen. Der Gesetzentwurf enthält im wesentlichen die folgende Vorschläge.

(B) 1. Schon der Entstehung von Großverfahren soll verstärkt von Anfang an entgegengewirkt werden. Es sollen nur jene Taten zur Anklage gebracht werden, deren Ahndung zur Verwirklichung der Zwecke des Strafrechts erforderlich ist. Die Staatsanwaltschaft soll verpflichtet sein, für eine **Beschränkung des Prozeßstoffs** nach Maßgabe der gesetzlichen Vorschriften von Anfang an zu sorgen. Soweit das öffentliche Interesse nicht entgegensteht, ist eine zeitlich vorgezogene Teilanklage gesetzlich zu ermöglichen. Wir möchten es in Zukunft verhindern sehen, daß Prozesse mit allzu zahlreichen Anklagepunkten angestrengt werden, die eben wegen ihres Umfangs kaum zu Ende geführt werden können. Raschere Gerechtigkeit bedeutet bei der Anwendung des Strafrechts eine bessere Gerechtigkeit!

2. Die falsche **Besetzung des Gerichts** kann insbesondere bei strafrechtlichen Großverfahren zu besonders schweren Folgen führen. Ein nach wochen- oder monatelanger Dauer erfolgreich mit der Besetzungsrüge angefochtenes Urteil bedeutet einen Fehlschlag für die Strafrechtspflege, eine sinnlose Beanspruchung aller Beteiligten, nicht zuletzt des Angeklagten — aber auch eine groteske Fehlinvestition der für die Justiz aufgewendeten öffentlichen Mittel. Es muß deshalb das Ziel sein, die Besetzungsfragen vor, nicht nach der Hauptverhandlung mit endgültiger Wirkung für den Prozeß zu klären. Der gebotene Rechtsschutz für alle Beteiligten ist in die Phase vor der Hauptverhandlung zu verlegen. Mit diesen Vorschlägen führen wir Gedankengänge fort, die auch auf dem Deutschen Juristentag in Hamburg

1974 in einer Prüfungsempfehlung angesprochen wurden. (C)

3. **Rechtswidrige Verfahrenssabotage** nutzt mitunter einzelne Verfahrensvorschriften mißbräuchlich aus. Anzustreben sind Verbesserungen, die die Quellen der Sabotage wirksamer verstopfen und zugleich die Rechtsstaatlichkeit sichern. Wir schlagen daher Maßnahmen zur Einschränkung des Mißbrauchs des unmittelbaren Ladungsrechts und des Zwangs zur Verwertung präsender Beweismittel vor. Ich erinnere in diesem Zusammenhang an den von den antragstellenden Landesregierungen zusammen mit den Ländern Saarland und Schleswig-Holstein eingebrachten umfassenden Gesetzesvorschlag, in dem ein Ausschließungsgrund der Verfahrenssabotage gefordert wird. Ihn hat der Bundesrat am 13. März 1975 zum Gegenstand eines Gesetzentwurfs gemacht. Dieser Gesetzesvorschlag ist ungeachtet seiner Dringlichkeit und sachlichen Notwendigkeit vom Bundestag bisher nicht verabschiedet worden.

4. Der vorliegende Gesetzentwurf sieht über die erwähnten Vorschläge hinaus gesetzliche Änderungen vor, die dazu dienen, den umfangreiche Verfahren verzögernden **Verlesungszwang** für Urkunden einzuschränken und die Urteilsabsetzung sowie die Terminierung von Großverfahren zu erleichtern.

Herr Präsident, meine Damen und Herren, die antragstellenden Länder haben diesen ihren Gesetzesvorschlag gründlich vorbereitet und reiflich überlegt. Nunmehr machen sie von ihrem verfassungsmäßigen Recht Gebrauch, im Bundesrat die Einbringung einer entsprechenden Gesetzesvorlage zu beantragen. Ich habe ein solches Vorgehen schon angekündigt, ehe eine **Referentengruppe von Bund und Ländern** beauftragt wurde, sich mit einem Teil der Themen zu befassen, die auch in unserem Gesetzesvorschlag angesprochen sind. Es kann deshalb nur verwundern, daß der **Bundesminister der Justiz**, wie er es kürzlich getan hat, versuchen will, eine Initiative des Bundesrates abhängig zu machen von dem Fortgang der Arbeiten dieser Arbeitsgruppe. Der Bundesminister der Justiz hat als Vorsitzender dieser Arbeitsgruppe deren Arbeitsrhythmus bisher in sehr lockerer Form bestimmt. Nach unserer Überzeugung duldet es keinen Aufschub mehr, daß der Gesetzgeber sich mit der Frage befaßt, wie auf die beängstigende Entwicklung im Bereich strafrechtlicher Großverfahren reagiert werden kann. Für das Rechtsbewußtsein unserer Bevölkerung ist es von elementarer Bedeutung, ob es der staatlichen Strafrechtspflege gelingt, auch mit sehr umfangreichen und schwierigen Strafverfahren in angemessener Zeit fertig zu werden.

Der Bundesminister der Justiz hat auch Zweifel daran geäußert, daß es den antragstellenden Landesregierungen um die fachlich beste Lösung gehe. Eine solche Unterstellung, meine Damen und Herren, weise ich zurück. Man kann einem Gesetzesvorschlag die Ernsthaftigkeit und Glaubwürdigkeit nicht deshalb absprechen, weil er nicht von der Bundesregierung stammt. Ist die Bundesregierung in der Sache anderer Auffassung, so mag sie einen

(A) eigenen Vorschlag vorlegen, zu dem wir uns dann äußern werden. Die Erfahrungen der letzten Jahre sprechen freilich eher dafür, daß sie einen eigenen Entwurf nicht oder wenigstens nicht rechtzeitig vorlegen wird. Was aber keinesfalls angeht, ist, daß die Bundesregierung, obwohl sie selbst einen Gesetzesentwurf bisher weder vorgelegt noch angekündigt hat, uns unterstellt, es ginge uns mit unserem Vorschlag nicht um die beste Lösung der anstehenden Probleme.

Wir setzen uns dafür ein, die notwendigen Gesetzesänderungen möglichst umgehend zu verabschieden, damit der bedrängten Strafjustiz die dringliche gesetzgeberische Hilfe zuteil wird. Wir sind überzeugt, daß unsere Initiative dazu beitragen wird, die notwendigen rechtspolitischen Entscheidungen in wünschenswerter Weise zu beschleunigen.

Präsident Osswald: Weitere Wortmeldungen liegen nicht vor. —

Den Gesetzesentwurf werde ich gemäß § 36 Abs. 1 unserer Geschäftsordnung **federführend dem Rechtsausschuß zuweisen**.

Wir kommen zu Punkt 8 und 9 der Tagesordnung:

Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 1976 (**Haushaltsgesetz 1976**) (Drucksache 625/75).

in Verbindung mit

(B) **Finanzplan des Bundes 1975 bis 1979** (Drucksache 626/75).

Ich rufe die Punkte 8 und 9 der Tagesordnung wegen des Sachzusammenhangs zur gemeinsamen Beratung auf.

Zum Bundeshaushaltsentwurf 1976 hat das Wort zur Berichterstattung für den Finanzausschuß Herr Minister Prof. Dr. Halstenberg (Nordrhein-Westfalen).

Prof. Dr. Halstenberg (Nordrhein-Westfalen): Herr Präsident, in diesem Fall bräuchten Sie nicht zu unterstellen, daß ich meine Ausführungen zu Protokoll gebe; ich werde es tun!

Präsident Osswald: Er hat mich gebeten, seine Ausführungen zu Protokoll *) zu nehmen. Ich danke dafür.

Wird sonst noch das Wort gewünscht?

(Bundesminister Dr. Apel: Ich gebe zu Protokoll!)

— Herr Bundesfinanzminister gibt seine Ausführungen zu Protokoll *).

(Gaddum: Auch ich gebe meine Ausführungen zu Protokoll!)

— Herr Gaddum gibt seine Ausführungen zu Protokoll *).

*) Anlagen 4 bis 6

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

Wir kommen zur Abstimmung, und zwar zunächst zum **Bundeshaushaltsentwurf 1976**. Hierzu liegen vor: die Empfehlungen des Finanzausschusses in Drucksache 625/1/75 sowie ein Antrag der fünf Länder in Drucksache 625/2/75.

Wir stimmen als erstes über den Antrag der fünf Länder in Drucksache 625/2/75 ab; wer folgt diesem Antrag? — Dies ist die Mehrheit.

Wir kommen nunmehr zu den Ausschlußempfehlungen in Drucksache 625/1/75. Ziff. 1 und 2 werden vorerst zurückgestellt.

Ich rufe demgemäß Ziff. 3 auf. Wer will Ziff. 3 zustimmen? — Mehrheit.

Ziff. 4! — Mehrheit.

Ziff. 5! — Mehrheit.

Ziff. 6! — Mehrheit.

Ziff. 7! — Mehrheit.

Ziff. 8! — Mehrheit.

Ziff. 9! — Mehrheit.

Ziff. 10! — Mehrheit.

Ziff. 11! — Mehrheit.

Ziff. 12! — Mehrheit.

Ziff. 13 wird vorerst zurückgestellt.

Ziff. 14! — Mehrheit.

Ziff. 15 und 18 wegen des Sachzusammenhangs gemeinsam! — Mehrheit. (D)

Ziff. 16! — Mehrheit.

Ziff. 17! — Mehrheit.

Ziff. 19! — Mehrheit.

Wir kommen nunmehr zurück auf die Ziffern 13 und 2 zur **Nettokreditaufnahme** sowie auf Ziffer 1 zum **Haushaltsvolumen**. Welche Beträge hier einzusetzen sind, errechnet sich aus den Einzelbeschlüssen, die wir zuvor gefaßt haben. Wir sollten uns daher im Augenblick auf den Grundsatzbeschluß beschränken, daß die sich aus unseren Beschlüssen ergebende Auswirkung auf den Haushalt durch entsprechende Änderung der Nettokreditaufnahme auszugleichen ist, und die Berechnungen im einzelnen dem Büro des Finanzausschusses übertragen. — Ich stelle fest, daß Sie damit einverstanden sind.

Ich darf zusammenfassend feststellen, daß der Bundesrat gemäß Art. 110 Abs. 3 GG **beschlossen** hat, zu dem Bundeshaushaltsentwurf 1976 **nach Maßgabe der gefaßten Beschlüsse Stellung zu nehmen**.

Wir kommen jetzt zur Abstimmung über den **Finanzplan**.

Der Finanzausschuß empfiehlt dem Bundesrat, von der Vorlage Kenntnis zu nehmen. Ferner liegt zur Abstimmung ein Antrag der fünf Länder in Drucksache 626/1/75 vor.

(A) Wir stimmen über den Antrag der fünf Länder in Drucksache 626/1/75 ab; wer folgt diesem Antrag? — Das ist die Mehrheit.

Ich stelle fest, daß der Bundesrat zu der Vorlage entsprechend dem gefaßten Beschluß gemäß § 9 Abs. 2 Satz 2 des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes sowie gemäß § 50 Abs. 5 des Haushaltsgrundsatzgesetzes **Stellung genommen hat.**

Ich rufe nun Punkt 13 der Tagesordnung auf:

Entwurf eines Gesetzes zur **Änderung des Gesetzes über die Entschädigung von Zeugen und Sachverständigen** sowie des Gesetzes über die Entschädigung der ehrenamtlichen Richter (Drucksache 631/75, zu Drucksache 631/75).

Wortmeldungen?

(Staatssekretär Dr. Erkel: Ich gebe zu Protokoll)

— Ich darf feststellen, daß Herr Staatssekretär Dr. Erkel eine Erklärung zu Protokoll *) gibt.

Weitere Wortmeldungen liegen nicht vor. Wir kommen zur Abstimmung.

Es liegen vor: die Empfehlungen der Ausschüsse in Drucksache 631/1/75 und die Anträge der Länder Baden-Württemberg in Drucksache 631/2/75, Niedersachsen in Drucksache 631/3/75, Schleswig-Holstein in Drucksache 631/4/75.

Zur Abstimmung rufe ich zunächst die Empfehlung des Finanzausschusses in Drucksache 631/1/75 unter I auf, den Gesetzentwurf im gegenwärtigen Zeitpunkt abzulehnen. Wenn sich für diese Empfehlung eine Mehrheit ergeben sollte, dann sind die Ausschußempfehlungen unter römisch II und die Anträge der Länder erledigt.

Wer der Empfehlung des Finanzausschusses, den Gesetzentwurf im gegenwärtigen Zeitpunkt abzulehnen, zustimmen will, den bitte ich um das Handzeichen! — Das ist die Minderheit.

Ich rufe dann die Ausschußempfehlungen unter II auf:

Ziff. 1, 9 und 10 rufe ich wegen des Zusammenhangs gemeinsam auf. — Mehrheit.

Ziff. 2! — Mehrheit.

Ziff. 3 und 8 rufe ich wegen des Zusammenhangs gemeinsam auf. — Mehrheit.

Ziff. 4! — Mehrheit.

Ziff. 5! — Mehrheit.

Ziff. 6! — Mehrheit.

Ziff. 7! — Mehrheit.

Der Antrag Baden-Württembergs in Drucksache 631/2/75 und der Antrag Schleswig-Holsteins in Drucksache 631/4/75 schließen sich aus. Ich rufe zunächst den weitergehenden Antrag Baden-Württembergs in Drucksache 631/2/75 auf. Wer ihm zustim-

men will, den bitte ich um ein Handzeichen. — Das ist die Minderheit. (C)

Ich rufe dann den Antrag Schleswig-Holsteins in Drucksache 631/4/75 auf. Wer dem zustimmen will, den bitte ich um ein Handzeichen. — Das ist auch die Minderheit

Wir stimmen dann über den Antrag Niedersachsens in Drucksache 631/3/75 ab. Wer dem zustimmen will, den bitte ich um ein Handzeichen. — Das ist die Mehrheit.

Wir setzen die Abstimmung über die Ausschußempfehlungen in Drucksache 631/1/75 fort.

Wer Ziff. 11 zustimmen will, den bitte ich um ein Handzeichen. — Das ist die Mehrheit.

Demnach hat der Bundesrat gemäß Art. 76 Abs. 2 GG zu dem Gesetzentwurf die soeben angenommene **Stellungnahme beschlossen.**

Ich rufe Punkt 15 der Tagesordnung auf:

Entwurf eines Gesetzes über **Regelungen auf dem Arzneimittelmarkt** (Drucksache 632/75).

Liegen Wortmeldungen vor? — Das Wort hat Senator Willms, Bremen.

Willms (Bremen): Herr Präsident, meine Damen und Herren! Die Behandlungsdauer einzelner Tagesordnungspunkte darf uns nicht zu der Feststellung verleiten, daß nur das, über das lange gesprochen worden ist, und das, was frühzeitig behandelt worden ist, sehr wichtig sei.

Mit dem Gesetzentwurf über Regelungen auf dem Arzneimittelmarkt packen wir zum Beispiel eine Materie an, deren Bedeutung und Vielschichtigkeit nicht unterschätzt werden darf. Für das **Land Bremen** begrüßen wir deshalb ausdrücklich die Bemühungen der Bundesregierung, mit dem vorgelegten Gesetzentwurf die längst eingeleitete und finanziell nicht mehr abfangbare **Kostenexplosion im Gesundheitswesen** zu bekämpfen. (D)

Wir alle wissen, daß die Kostenentwicklung im Gesundheitswesen in den letzten Jahren derart beängstigende Formen angenommen hat, daß nicht mehr viel Zeit zum Überlegen bleibt, wenn noch rechtzeitig gehandelt werden soll. Wir wissen auch, daß es nicht mit 3,4 oder richtiger mit 1,4 Prozentpunkten beim **Apothekenpreisniveau** getan ist, sondern daß nur ganz eingreifende und entschlossen durchgeführte Sparmaßnahmen im gesamten Gesundheitsbereich geeignet sind, eine inflationäre Entwicklung oder — noch schlimmer — den finanziellen Zusammenbruch unseres Krankenversicherungssystems abzuwenden.

Um es aber gleich vorweg zu sagen: Die uns bedrängenden Kostenprobleme über eine sogenannte **Kostenbeteiligung der Patienten** erzwingen zu wollen, wird die Zustimmung Bremens nicht finden.

Hinsichtlich des vorliegenden Gesetzentwurfes bin ich mir darüber im klaren, daß **kostendämpfende Maßnahmen im Arzneimittelbereich** zwar unverzichtbar, aber doch nur ein Teil dessen sind, was

*) Anlage 7

(A) wirklich bewegt werden muß. Es sind einfach schlimme Zahlen, die nun auf dem Tisch liegen. So ist aus den Angaben des Statistischen Bundesamtes und den statistischen Ergebnissen 1974 des Verbandes der Angestellten-Krankenkassen zu entnehmen, daß deren Pro-Kopf-Leistung je Mitglied 1963 noch 367 DM betrug, während diese Kassen 1974 bereits 1 400 DM für jedes Mitglied im Jahr hinzublättern hatten.

Hierbei ist der Arzneimittelbereich mit 79 DM pro Mitglied im Jahre 1963 auf 335 DM im Jahre 1974 hochgeschwungen.

Der Grund für diese Entwicklung liegt darin, daß die Arzneimittelverbraucher — also die Patienten — an einer preisgünstigen Versorgung von sich aus kein unmittelbares Eigeninteresse entwickeln, weil in der Regel die Krankenkasse die entstandenen Arzneimittelkosten nach Zugang des Rezeptes begleicht. Ja, der Patient weiß nicht einmal, was die Kasse für ihn jeweils an Arzthonoraren, Arzneimittelkosten usw. zu begleichen hat.

Es gibt keinen zweiten konsumorientierten Markt in der Bundesrepublik, der für den Verbraucher so völlig **undurchschaubar** ist wie der **Arzneimittelmarkt**. Hierbei muß man wissen, daß rund 60 % des gesamten Arzneimittelmarktes aber von den gesetzlichen Krankenkassen abgedeckt werden. Allein deshalb gilt es, sowohl für den Arzneimittelverbraucher wie für die Gruppe der Produzenten von Arzneimitteln Markttransparenz zu schaffen, um durch verstärkten Wettbewerb, also die Belebung marktwirtschaftlicher Grundvoraussetzungen, einen Beitrag zur Kostendämpfung zu leisten.

Aber auch **im ärztlichen Bereich** läuft vieles nicht so, wie es sein müßte. Unsere Ärzte verschreiben 70 % aller auf dem Markt befindlichen Arzneimittel nach einem höchst unsicheren, nur trügerisch beruhigenden „Primat der Therapie“. Tatsache ist, daß es insgesamt etwa **60 000 Arzneimittel auf dem Markt** gibt, ein Arzt sich aber nur über einen verschwindend geringen Teil dieser Arzneimittel einen umfassenden Überblick verschaffen kann, der für eine ernst zu nehmende Therapie notwendig ist. Gleich angemerkt sei hier noch, daß Berechnungen anhand der „Roten Liste“ und des „Pharm-Index“, beides Zusammenstellungen von Präparaten durch die Pharmazeutische Industrie, ergeben, daß etwa **450 bis 600 verschiedene Arzneimittel** insgesamt völlig ausreichen würden, um einen **optimalen Behandlungsstandard** zu gewährleisten. Man muß sich diese beiden Zahlen einmal gegenüberstellen und vergewissern: 60 000 auf dem Markt zu 600 möglicherweise nur erforderlichen.

Aber selbst wenn die **Apotheker** bei diesem Überangebot an verschiedenen Arzneimitteln auch sparen wollten, indem sie gegebenenfalls gleichartig wirkende, aber billigere Arzneimittel als vom Arzt verordnet abgäben — sie dürften es gar nicht. Die Apotheker müssen sich bei der Abgabe von Arzneimitteln streng an die Verschreibung des Arztes halten.

Die **Kassen** machen nur allzu zurückhaltend von ihrem Recht — nach meiner Ansicht von ihrer Pflicht — Gebrauch, die oftmals eine gründliche ärztliche Behandlung lediglich ersetzenden Verschreibungsgewohnheiten von Ärzten durch den für solche Fälle vorgesehenen Kassenregreß auf ein vertretbares Maß zu reduzieren. Die Krankenkassen müssen hierauf in Zukunft mehr Einfluß nehmen, bezahlen sie doch mit den Beitragsmitteln ihrer Mitglieder immerhin runde 65 % des gesamten Apothekenumsatzes.

Ich will hier darauf verzichten, auf Einzelheiten aus dem **Möbius/Sensing-Gutachten** einzugehen. Es scheint aber auch und gerade angesichts der heftigen Reaktion des Bundesverbandes der deutschen pharmazeutischen Industrie in „pharma aktuell“ vom 11. November dieses Jahres geboten, einige nachweisbare Kernaussagen herauszugreifen. So erschreckt geradezu die Tatsache, daß der Anteil der Kosten der **pharmazeutischen Industrie** für die Werbung höher ist als der für Forschung und Entwicklung. Hier muß darauf hingewirkt werden, daß den Ärzten anstelle massenhafter Werbepackungen vergleichende Informationen über die am Markt befindlichen Präparate durch unabhängige Experten einschließlich der Abgabepreise zur Verfügung gestellt werden. Derartige Informationen würden die Ärzte unter Wahrung des Primats der Therapie in den Stand versetzen, gleichermaßen wirtschaftliche Überlegungen in ihre Verschreibungsgewohnheiten einzubeziehen.

Es gibt auf diesem Felde eine Vielzahl nicht nur von Sparmöglichkeiten, sondern auch von Sparnotwendigkeiten. So ist beispielsweise nicht einzusehen, warum die Pharmaindustrie noch immer nicht zu **therapiegerechten Verpackungsgrößen** gefunden hat. Nach wie vor wandern Arzneimittel in der Bundesrepublik tonnenweise auf die Müllhalden, um dort ein unkontrollierbares Eigenleben zu führen. Statistiker wollen errechnet haben, daß die Patienten nur ca. ein Drittel der verschriebenen Arzneimittel verbrauchen, während die restlichen zwei Drittel weggeworfen werden. Derartige betäubende Tatsachen ließen sich noch viele aufzählen. Sie alle kennen sie!

Ich kann mir in diesem Zusammenhang einen Hinweis darauf nicht versagen, daß es dem **Mannheimer Parteitag** der Sozialdemokratischen Partei vorbehalten blieb, ein erstes zusammenhängendes 10-Punkte-Programm zur **Eindämmung der Kostenflut im Gesundheitsbereich** vorzulegen. Es wäre zu begrüßen, wenn auch die Opposition bzw. die von der CDU/CSU geführten Länder hier in diesem Hause konstruktiv mitdenken würden. Bisher hört man aus dieser Richtung lediglich, daß vornehmlich über die Selbstbeteiligung der Versicherten an den Krankheitskosten eine Reduzierung des Kostendrucks durchzusetzen sei. Dieses Verfahren würde die Kosten jedoch nicht verringern, sondern sie lediglich von den Kassen auf die privaten Haushalte verlegen. Es träfe wieder die sozial Schwachen, weshalb ein sozialdemokratisch geführtes Land wie Bremen derartige Absichten auch strikt ablehnen muß.

(A) Anzumerken bleibt hier noch, daß die CDU erwartungsgemäß auf die gesundheitspolitischen Leitsätze der SPD reagiert hat, wenn sie den Vorsitzenden des Bundesfachausschusses für Gesundheitspolitik der CDU, Herrn Prof. B e s k e, im Deutschland-Union-Dienst vom 20. 11. 1975 formulieren läßt: Der SPD-Entwurf „ergibt, daß ein bis ins letzte Dorf verplantes, zentralgesteuertes und politisiertes Gesundheitswesen beabsichtigt ist“. Auch hier anstelle vernünftiger Gegenvorschläge unqualifizierte Angstmacherei! Dies ist zu bedauern.

Das Land Bremen jedenfalls unterstützt den vorliegenden Regierungsentwurf und unterstreicht die Stellungnahme in der Drucksache 632/1/75, die konkretere Wege als der Länderantrag aufzeigt, eine wirksamere Kostendämpfung auf dem Gebiet des Gesundheitswesens zu erreichen.

Präsident Osswald: Ich darf mitteilen, daß Herr Parl. Staatssekretär Grüner vom Bundeswirtschaftsministerium seine Erklärung zu Protokoll *) gibt. — Weitere Wortmeldungen liegen mir nicht vor. — Bitte, Herr Minister Gaddum.

Gaddum (Rheinland-Pfalz): Herr Präsident, meine Damen und Herren! Nach der eben abgegebenen Erklärung des Landes Bremen möchte ich für **Rheinland-Pfalz** doch dies nicht so unwidersprochen hier hinnehmen.

Der Wirtschaftsausschuß, der Ausschuß für Arbeit und Sozialpolitik und der Ausschuß für Jugend, Familie und Gesundheit des Bundesrates schlagen in ihren mehrheitlich beschlossenen Empfehlungen übereinstimmend vor, der Bundesrat möge den Gesetzentwurf der Bundesregierung als einen Beitrag zur Kostendämpfung auf dem Gebiet des Gesundheitswesens ausdrücklich begrüßen. Das Land Rheinland-Pfalz hält eine derartige Stellungnahme zu dem Entwurf eines Gesetzes über Regelungen auf dem Arzneimittelmarkt nicht für angemessen. Die Bundesregierung bezeichnet es zwar als das Ziel des Gesetzentwurfes, das Arzneimittelpreisniveau zu senken; der vorliegende Gesetzentwurf stellt aber nur einen **dürftigen Beitrag zur Senkung der Arzneimittelpreise** dar. Die nach dem Entwurf vorgesehenen Maßnahmen — Senkung der Arzneimittelpreise im Durchschnitt um 3,4 % durch Kürzung der Apothekenspannen und Herabsetzung des Krankenkassenrabattes von derzeit 7 auf 5 % sowie gesetzliche Festlegung einheitlicher Apothekenverkaufspreise — sind nicht geeignet, die Kosten des Gesundheitswesens im Arzneimittelbereich im nennenswerten Maße nachhaltig und dauerhaft zu senken.

Um dies zu erreichen, wäre es notwendig gewesen, auch die anderen wesentlichen Marktbeteiligten — wie Hersteller und Großhändler — in kostenreduzierende Maßnahmen einzubeziehen. Darüber hinaus hätte man versuchen müssen, das Interesse der Ärzte an einer möglichst **wirtschaftlichen Verschreibung von Medikamenten unter Wahrung der Therapiefreiheit** zu stärken.

*) Anlage 8

Die Bundesregierung selbst sieht offenbar die in den sogenannten „Eckwerten zur Neuordnung des Arzneimittelmärktes“ aufgeführte pharmakologisch-therapeutische und preisliche Transparenz als ein entscheidendes Mittel für Kostendämpfung auf dem Gebiet des Arzneimittelmärktes an, ohne daß jedoch dieser Eckwert in dem Gesetzentwurf Eingang gefunden hat. Damit bleibt offen, wann die unabhängige Sachverständigenkommission berufen werden soll, bis zu welchem Zeitpunkt mit den in Aussicht gestellten Übersichten über alle wesentlichen apothekenpflichtigen Fertigarzneimittel gerechnet werden kann und welche konkreten Auswirkungen diese Übersichten haben sollen.

Das Land **Rheinland-Pfalz** hat im Bundesrat einen **Antrag** vorgelegt, der im wesentlichen der Empfehlung des Wirtschaftsausschusses entspricht, jedoch darauf verzichtet, aus den eben erwähnten Gründen den Gesetzentwurf der Bundesregierung ausdrücklich als einen Beitrag zur Kostendämpfung auf dem Gebiet des Gesundheitswesens zu begrüßen, weil er unserer Meinung nach dieses Prädikat nicht verdient.

Präsident Osswald: Weitere Wortmeldungen liegen nicht vor. Damit ist die Aussprache geschlossen.

Es liegen vor die Empfehlungen der Ausschüsse in Drucksache 632/1/75, ein Antrag des Landes Rheinland-Pfalz in Drucksache 632/2/75. Bei der Annahme des Antrags entfallen die Ausschussempfehlungen.

Ich rufe zunächst den Antrag Rheinland-Pfalz auf und bitte um ein Handzeichen, wer dem Antrag zustimmt. — Das ist die Minderheit. (D)

Ich rufe die Drucksache 632/1/75 auf.

Ziff. 1! — Mehrheit.

Ziff. 2 a! — Mehrheit.

Ziff. 2 b! — Mehrheit.

Ziff. 2 c! — Mehrheit.

Ziff. 2 d! — Minderheit.

Ziff. 2 e! — Mehrheit.

Ziff. 2 f! — Minderheit.

Ziff. 3! — Minderheit.

Danach hat der Bundesrat gemäß Art. 76 Abs. 2 GG zu dem Gesetzentwurf die soeben angenommene **Stellungnahme beschlossen**.

Punkt 18 der Tagesordnung:

Verordnung zur **Anpassung getreiderechtlicher Verordnungen an die Straf- und Bußgeldvorschriften** des Einführungsgesetzes zum Strafgesetzbuch (Drucksache 618/75).

Zur Abstimmung liegen Ihnen die Empfehlungen der Ausschüsse in Drucksache 618/1/75 und ein Antrag des Landes Niedersachsen 618/2/75 vor.

Ich bitte um Ihr Handzeichen, wenn Sie dem niedersächsischen Antrag folgen. — Das ist die Mehr-

(A) heit. Damit sind die Ausschußempfehlungen erledigt.

Der Bundesrat hat der Verordnung gemäß Art. 80 Abs. 2 GG **nach Maßgabe der soeben angenommenen Änderung zugestimmt.**

Punkt 24 der Tagesordnung:

Verordnung zur Änderung der Verordnung über die **Anerkennung von Prüfungen bei der Eintragung in die Handwerksrolle** und bei Ablegung der Meisterprüfung (Drucksache 661/75).

Die Empfehlungen der Ausschüsse liegen vor in Drucksache 661/1/75.

Ich rufe Abschnitt I auf. Wer zustimmt, den bitte ich um ein Handzeichen. — Das ist die Mehrheit.

Danach hat der Bundesrat **mit der soeben beschlossenen Änderung** gemäß Art. 80 Abs. 2 GG **zugestimmt.**

Punkt 27 der Tagesordnung:

Allgemeine Verwaltungsvorschrift über die **Änderung und Ergänzung der Einkommensteuer-Richtlinien** für das Kalenderjahr 1972 (EStER 1975) (Drucksache 666/75, zu Drucksache 666/75).

Gibt es Wortmeldungen? — Das ist nicht der Fall. Die Empfehlungen der Ausschüsse liegen Ihnen in Drucksache 666/1/75 vor.

(B) Aus dieser Drucksache rufe ich zur Abstimmung die Ziff. I auf. Wer stimmt zu? — Das ist die Mehrheit.

Damit hat der Bundesrat der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift gemäß Art. 108 Abs. 7 GG **nach Maßgabe der beschlossenen Änderung zugestimmt.**

Wir haben nunmehr noch über die vom Finanzausschuß unter Ziff. III in Drucksache 666/1/75 vorgeschlagene EntschlieÙung zu befinden. Wer dieser EntschlieÙung zustimmen will, den bitte ich um ein Handzeichen. — Das ist die Mehrheit. Damit ist die **EntschlieÙung angenommen.**

Punkt 28 der Tagesordnung:

Verwaltungsvorschrift zur **Änderung der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrs-Ordnung** (Vwv-StVO) (Drucksache 502/75).

Die Empfehlungen der Ausschüsse liegen in Drucksache 502/1/75 vor.

Ich rufe Abschnitt I auf.

Ziff. 1! — Mehrheit.

Ziff. 2! — Mehrheit.

Ziff. 3 a, b, c, d!

(Zurufe: Einzelabstimmung!)

Ziff. 3 a! — Mehrheit.

Ziff. 3 b! — Mehrheit.

Ziff. 3 c! — Mehrheit.

Ziff. 3 d! — Mehrheit.

Ziff. 4 a! — Mehrheit.

Ziff. 4 b! — Mehrheit.

Ziff. 5 a! — Mehrheit.

Ziff. 5 b! — Mehrheit.

Ziff. 6! — Mehrheit.

Ziff. 7! — Mehrheit.

Ziff. 8! — Mehrheit.

Ziff. 9! — Mehrheit.

Ziff. 10! — Mehrheit.

Ziff. 11! — Mehrheit.

Ziff. 12! — Mehrheit.

Ziff. 13! — Mehrheit.

Ziff. 14 a! — Mehrheit.

Ziff. 14 b! — Mehrheit.

Ziff. 15 a und b schließen sich aus. Ich rufe zu- nächst Ziff. 15 a auf. Wer dem zustimmen will, den bitte ich um ein Handzeichen. — Mehrheit. (D)

Damit entfällt Ziff. 15 b.

Ziff. 16! — Mehrheit.

Ziff. 17! — Mehrheit.

Abschnitt II! — Mehrheit.

Danach hat der Bundesrat zu der Verwaltungsvorschrift die soeben angenommenen **Änderungen beschlossen** und ferner die angenommene **EntschlieÙung gefaÙt.**

Damit ist die Tagesordnung abgewickelt. Die **nächste Sitzung** des Bundesrates findet am Freitag, 5. Dezember 1975, vormittags 9.30, statt.

Ich schlieÙe die Sitzung.

(Ende der Sitzung: 13.16 Uhr)

Feststellung gemäß § 34 der Geschäftsordnung

Einsprüche gegen den Bericht über die 426. Sitzung sind nicht eingelegt worden; damit gilt der Bericht gemäß § 34 der Geschäftsordnung als genehmigt.

(A) Anlage 1

Erklärung von Minister Adorno
(Baden-Württemberg)
zu Punkt 2 der Tagesordnung

Das Land Baden-Württemberg wiederholt seinen Antrag zu § 2, der im ersten Durchgang die Mehrheit der Stimmen des Bundesrates gefunden hat.

§ 2 hat grundsätzliche Bedeutung. Er wendet sich nicht nur an die Gefangenen und an die im Vollzug Tätigen. Er richtet sich auch an die Öffentlichkeit. Auf ihr Verständnis ist der **Strafvollzug** in besonderem Maße angewiesen. Nur in einer aufgeschlossenen Gesellschaft kann die Eingliederung eines Straffälligen gelingen. Vorhandene Vorurteile müssen abgebaut werden. Es gilt aber zugleich, zu verhindern, daß an die Stelle der alten Vorurteile ein anderes auf Illusionen gegründetes Vorurteil tritt. Diese Gefahr besteht, wenn § 2 in der vom Bundestag beschlossenen Fassung in Kraft treten sollte.

Jeder von uns weiß, daß nicht alle zu Freiheitsstrafen Verurteilte resozialisierungsfähig oder resozialisierungsbedürftig sind. Gleichwohl beschließt der Bundestag einen § 2 Satz 1, der — wie die Klammerdefinition deutlich macht und im schriftlichen Bericht des Sonderausschusses (Drucksache 7/3998, Seite 5) ausdrücklich gesagt wird — die Eingliederung zum alleinigen Vollzugsziel erklärt. Er setzt sich damit auch in Widerspruch zum Regierungsentwurf, der in der amtlichen Begründung (Drucksache 7/918, Seite 44) einräumt, daß die Freiheitsstrafe je nach Einzelfall „der Sühne für begangenes Unrecht, der Verteidigung der Rechtsordnung, der Behebung krimineller Neigungen oder der Sicherung der Allgemeinheit durch Internierung des gefährlichen Täters“ dienen könne. Wir schlagen in unserem Antrag vor, eben dies im Gesetz selbst zu sagen.

(B) Der Bundestag hat einen Satz 2 angefügt, der zwar — nach dem schriftlichen Bericht des Sonderausschusses (Drucksache 7/3998, Seite 6) — eine „besonders bedeutsame Aufgabe“ aber kein zusätzliches Ziel des Vollzugs zum Inhalt habe. Ich muß gestehen, daß mir diese spitzfindig anmutende Unterscheidung zwischen Aufgabe und Ziel des Vollzugs nicht einleuchtet. Richtigerweise muß Satz 2 in die Klammerdefinition einbezogen werden.

Und ein weiteres bitte ich sie zu bedenken: § 2 der sich als Grundsatz versteht, ist unvollständig, solange eine Aussage fehlt über die Aufgabe des Vollzugs bei nicht eingliederungsbedürftigen Gefangenen, zu denen regelmäßig die sogenannten Situationstäter zu rechnen sind. Der Gesetzgeber muß sich hierzu äußern, im Interesse der Rechtssicherung und im Interesse derjenigen, die sich im Strafvollzug mit dieser Tätergruppe zu befassen haben. Der Gesetzgeber darf in einer so wichtigen Frage nicht einfach schweigen und den Vollzug mit seinen Schwierigkeiten, die erst durch die mißglückte Fassung des § 2 geschaffen wurden, alleine lassen.

Das Strafrecht ist vom Schuldprinzip geprägt. „Die Schuld des Täters ist Grundlage für die Bemessung

der Strafe“ (§ 46 Abs. 1 Satz 1 StGB) und damit auch für die Bestimmung des Strafzwecks. Strafzweck und Vollzugsziel aber stehen zueinander in enger Wechselwirkung. Beides sind Mittel der Kriminalitätsminderung. Absatz 1 des von uns vorgeschlagenen § 2 betont diese Gemeinsamkeit. Strafvollzug findet ohne Richterspruch nicht statt, der Richterspruch erfährt seine Wirkung erst durch den Vollzug und die Wirksamkeit der Strafe erweist sich nach dem Vollzug. Wir sind der Auffassung, daß diese unlösbaren Zusammenhänge mit dem materiellen Strafrecht durch die Erwähnung der Schuldeinsicht als weiteren Vollzugszweck berücksichtigt werden müssen. Der Bundestag ignoriert eine solche Verbindung, Er nimmt einen offensichtlichen Widerspruch zwischen Strafzweck und Vollzugsziel in Kauf. Keinem Bürger, auch nicht dem unmittelbar Betroffenen kann verständlich gemacht werden, warum die Worte, die der Richter zur Begründung des Strafurteils in der Hauptverhandlung an ihn gerichtet hat, bei Strafantritt nach dem Betreten der Vollzugsanstalt nicht mehr maßgebend sein sollen. Das Verständnis des einzelnen Bürgers für die Wirkung und die Anliegen des Strafvollzugs wollen wir jedoch — ich sagte es einleitend — gewinnen. Mit dem vom Bundestag beschlossenen § 2 ist dieses Ziel nicht zu erreichen.

Ich bitte Sie, unserem Antrag zu § 2 zuzustimmen.

Anlage 2

Erklärung von Minister Adorno
(Baden-Württemberg)
zu Punkt 2 der Tagesordnung

(Begründung des Antrags in Drucksache 685/3/75)

Das Land Baden-Württemberg unterstützt den Antrag Hamburgs. Er ist identisch mit dem Beratungsergebnis der vom Rechtsausschuß und Finanzausschuß eingesetzten Arbeitsgruppe, der Vertreter der Länder Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg und Nordrhein-Westfalen angehört haben.

Nach unserer Auffassung müssen wir jedoch einen Schritt weitergehen und — wie vom Bundestag beschlossen — zum 1. Januar 1977 auch die Vorschriften über die **Einbeziehung der Gefangenen in die Arbeitslosenversicherung** akzeptieren. Dies erscheint mir unerläßlich. Jahrelang wurde dem Anliegen, die Gefangenen in die Sozial- und Arbeitslosenversicherung einzubeziehen, Priorität eingeräumt. Die soziale Sicherung der Gefangenen ist ein entscheidendes Anliegen des Strafvollzugs. Sie kann manchen Straftlassenen davor bewahren, aus tatsächlicher oder vermeintlicher Sorge um den Lebensunterhalt rückfällig zu werden. Nicht zuletzt trägt sie dazu bei, von den Familienangehörigen Not und sozialen Abstieg als Folge der Verurteilung des Ernährers abzuwenden.

Ich glaube, über die Notwendigkeit der vollen Einbeziehung der Gefangenen in die Sozialversicherung besteht Einigkeit. Gerade deshalb ist es aber

- (A) im Interesse unserer Glaubwürdigkeit wichtig, den ersten Schritt bereits jetzt zu tun und die Gefangenen sofort in die Arbeitslosenversicherung einzubeziehen.

Angesichts der Quote der allgemeinen Arbeitslosigkeit, von der Randgruppen — und dazu gehören Vorbestrafte — in besonderem Maße betroffen sind, kann diese Maßnahme in ihrer Bedeutung für die Eingliederung eines Straftentlassenen nicht hoch genug eingeschätzt werden. Die Erfahrung zeigt, daß die Vermittlung eines Entlassenen in eine Arbeitsstelle in der letzten Zeit schwieriger geworden ist. Es gelingt nicht mehr wie zu Zeiten der Hochkonjunktur, jeden interessierten Straftentlassenen an einen angemessenen Arbeitsplatz zu vermitteln. Der während der Strafverbüßung erworbene Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung würde es dem Straftentlassenen erlauben, die erfahrungsgemäß besonders kritische Zeit unmittelbar nach dem Verlassen der Vollzugsanstalt zu überbrücken. Sie würde ihm nicht nur äußere Sicherheit, sondern auch Selbstbewußtsein und Vertrauen geben.

Ein Wort zu den Kosten: Die Einbeziehung der Gefangenen in die Arbeitslosenversicherung bringt für die Länder eine weitere Mehrbelastung. Bei der Beurteilung dieser Aufwendungen muß jedoch berücksichtigt werden, daß sie für die öffentliche Hand an anderer Stelle, z. B. im Bereich der Sozialhilfe, zu Einsparungen führen wird. Es muß im übrigen der Grundsatz beachtet werden, der für die gesamte Vollzugsreform gilt: ein effektiver Strafvollzug ist — von anderen Gesichtspunkten hier einmal abgesehen — auch volkswirtschaftlich der billigste. Jede nicht begangene Straftat wendet von der Allgemeinheit Schaden ab oder vermeidet andernfalls notwendige Aufwendungen. Das Geld, das zur Verbesserung der Verhältnisse im Strafvollzug investiert wird, ist ein unmittelbarer Beitrag zur Kriminalitätsminderung. Wir sollten auf diesem Wege nicht vorzeitig resignierend stehenbleiben.

(B)

Anlage 3

Umdruck 10/75

Zu folgenden Punkten der Tagesordnung der 427. Sitzung des Bundesrates **empfehlen die Ausschüsse dem Bundesrat:**

I.

Den Gesetzen gemäß Art. 84 Abs. 1 GG **zuzustimmen:**

Punkt 3

Gesetz zur Änderung des Dritten Gesetzes zur **Änderung des Bundessozialhilfegesetzes** und des Fünften Gesetzes über die Anpassung der Leistungen des Bundesversorgungsgesetzes (Drucksache 686/75).

Punkt 6

Gesetz zu dem **Übereinkommen** vom 2. Dezember 1972 über **sichere Container** (Drucksache 683/75).

(C)

II.

Zu dem Gesetz **einen Antrag auf Anrufung des Vermittlungsausschusses** gemäß Artikel 77 Abs. 2 GG **nicht zu stellen:**

Punkt 4

Zweites Gesetz zur **Änderung des Gesetzes zur Förderung eines freiwilligen sozialen Jahres** (Drucksache 699/75).

III.

Dem Gesetz gemäß Art. 105 Abs. 3 GG **zuzustimmen:**

Punkt 5

Gesetz zu dem **Abkommen** vom 6. August 1971 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik der **Philippinen über den Luftverkehr** (Drucksache 682/75).

IV.

Gegen die Gesetzentwürfe gemäß Art. 76 Abs. 2 GG **keine Einwendungen zu erheben:**

Punkt 10

Entwurf eines Dritten Gesetzes zur **Änderung des Gesetzes über die Landwirtschaftliche Rentenbank** (Drucksache 627/75).

(D)

Punkt 11

Entwurf eines Gesetzes zur **Änderung des Entwicklungshelfer-Gesetzes** (Drucksache 629/75).

Punkt 14

Entwurf eines Gesetzes über den **rechtlichen Status der Bundeswasserstraße Elbe-Seitenkanal** (Drucksache 628/75).

Punkt 16

Entwurf eines Gesetzes zu dem Zusatzprotokoll vom 28. April 1975 zum **Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und Griechenland** infolge des Beitritts neuer Mitgliedstaaten zur Gemeinschaft (Drucksache 630/75).

Punkt 17

Entwurf eines Gesetzes zu dem **Übereinkommen** vom 8. April 1959 zur **Errichtung der Inter-amerikanischen Entwicklungsbank** (Drucksache 660/75).

V.

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

(A) Punkt 12

Entwurf eines Gesetzes zur **Änderung des Geflügelfleischhygienegesetzes** (Drucksache 615/75, Drucksache 615/1/75).

VI.

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

Punkt 21

Verordnung über die Festsetzung des **Lärmschutzbereichs** für den **militärischen Flugplatz Oldenburg** (Drucksache 208/75, Drucksache 208/1/75).

Punkt 26

Dritte Verordnung zur **Änderung der Fertigpackungsverordnung** (Drucksache 659/75, Drucksache 659/1/75).

VII.

Der Verordnung **zuzustimmen** und die in der Empfehlungsdruksache wiedergegebene **Stellungnahme** zu beschließen:

Punkt 23

(B) Verordnung zur **Gleichstellung von Prüfungszeugnissen der Staatlichen Berufsfachschule für Fertigungstechnik und Elektrotechnik Iserlohn** mit den Zeugnissen über das Bestehen der Abschlußprüfung in Ausbildungsberufen (Drucksache 657/75, Drucksache 657/1/75).

VIII.

Den Vorlagen **ohne Änderung zuzustimmen**:

Punkt 19

Dritte Verordnung zur Änderung der **Kostenordnung für die Prüfung überwachungsbedürftiger Anlagen** (Drucksache 622/75).

Punkt 20

Zweite Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über den **Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern im Ausgleichsjahr 1974** (Drucksache 619/75).

Punkt 22

Verordnung zur **Änderung der Straßenverkehrs-Ordnung** (Drucksache 645/75).

Punkt 25

Verordnung zur **Änderung der Prüfungsordnung für Wirtschaftsprüfer** (Drucksache 646/75).

IX.**(C)**

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

Punkt 29

Zustimmung zur Berufung von drei **Mitgliedern des Beirates für Ausbildungsförderung beim Bundesminister für Bildung und Wissenschaft** (Drucksache 582/75).

Punkt 30

Bestimmung von drei **Mitgliedern des Verwaltungsbeirates der Bundesanstalt für Flugsicherung** (Drucksache 593/75, Drucksache 593/1/75).

X.

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

Punkt 31

Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht (Drucksache 698/75).

Anlage 4

Bericht von Minister Prof. Dr. Halstenberg
(Nordrhein-Westfalen)
zu den Punkten 8 und 9 der Tagesordnung **(D)**

Dieselbe rezessive Wirtschaftsentwicklung, die erst vor kurzem einen Nachtragshaushalt für das laufende Jahr notwendig machte, ist auch für die Gestaltung des **Haushaltsentwurfs für 1976** weitgehend bestimmend. Der Zielkonflikt zwischen einer Begrenzung des Finanzierungsdefizits durch Einsparungen einerseits und einer konjunkturpolitisch gebotenen antizyklischen Ausgabenpolitik andererseits soll dadurch gelöst werden, daß das **Ausgabenvolumen gegenüber dem laufenden Haushalt** nur um 6,6 Milliarden DM oder 4,1 v. H. auf rd. 168 Milliarden DM ausgeweitet wird.

Finanziert werden soll der Haushalt bei einer veranschlagten Minderausgabe von 800 Millionen DM mit regulären Einnahmen von 128,7 Milliarden DM und einer Nettokreditaufnahme von 38,6 Milliarden DM.

Die relativ geringe Steigerung der Ausgaben um 4,1 v. H. ist im wesentlichen dadurch erreicht worden, daß die Bundesregierung die volle Realisierung der Einsparungen aufgrund des Haushaltsstrukturgesetzes und anderer Sparbeschlüsse unterstellt und den Haushalt so um insgesamt 7,9 Milliarden DM entlastet hat. Berücksichtigt sind auch nicht die Sonderprogramme vom Dezember 1974 und August 1975, die außerhalb des Haushalts laufen und lediglich in der Haushaltsrechnung 1976 mit etwa 2,7 Milliarden DM ihren Niederschlag finden werden.

(A) Darüber hinaus hat die Bundesregierung wie im Vorjahr und entgegen der Rechtsauffassung des Bundesrates auch in 1976 3,7 Milliarden DM vom Umsatzsteueraufkommen abgezogen und als eigene Einnahmen der EG außerhalb des Haushalts ausgewiesen. Diese haushaltsmäßige Darstellung wird nach Auffassung des Finanzausschusses weder durch den Ratsbeschuß vom 21. 4. 1970 noch durch die Haushaltspraxis der EG gedeckt. Der Ausschuß empfiehlt Ihnen deshalb, entsprechend dem Vorjahresbeschuß die Veranschlagung der Finanzbeiträge an die EG in Einnahmen und Ausgaben im Haushalt zu verlangen.

Bevor ich näher auf die Struktur des Haushalts 1976 eingehe, möchte ich Ihnen zum besseren Verständnis der zu erwartenden Schwierigkeiten einen kurzen Überblick über den Vollzug des laufenden Haushalts in den ersten 9 Monaten geben.

Er ist geprägt von einer antizyklischen Ausgabenpraxis, die die Ausgaben gegenüber dem vergleichbaren Zeitraum 1974 um 21,5 v. H. anwachsen ließ. Hauptursachen dieses beachtlichen Anstiegs waren die entgegen den ursprünglichen Prognosen höheren Kindergeldzahlungen sowie die unerwartet hohen Zuschüsse an die Bundesanstalt für Arbeit, die dann die Bereitstellung zusätzlicher Mittel im Nachtragshaushalt erforderten. Die Ausgabenentwicklung hat bei leicht rückläufigen Einnahmen zu einer Finanzierungslücke geführt, die mit einer Nettokreditaufnahme von bisher etwa 35 Milliarden DM und einer Entnahme von 2,3 Milliarden DM aus der Rücklage „Stabilitätsanleihe“ geschlossen werden konnte.

(B) Nach dem derzeitigen Erkenntnisstand ist davon auszugehen, daß der für dieses Jahr festgesetzte Nettokreditrahmen von rund 38 Milliarden DM voll ausgeschöpft wird. Dabei ist zu unterstellen, daß die veranschlagte Minderausgabe von 720 Millionen DM voll erwirtschaftet wird und die Einnahmen nicht wesentlich hinter den Erwartungen zurückbleiben.

Ich wende mich nunmehr wieder dem Haushalt 1976 zu.

Die Ausgabenstruktur läßt klar erkennen, daß die Gewichtung der großen Ausgabenblöcke im wesentlichen unverändert geblieben ist. So nimmt der Sozialbereich mit 63 Milliarden DM oder 38 v. H. des Gesamthaushalts wieder den ersten Rang ein. Von besonderem Gewicht sind hier die Zuschüsse an die Rentenversicherungsträger, die von 1976 mit rund 22 Milliarden DM bis 1979 auf 30 Milliarden DM steigen werden. Bei der Berechnung der Zuschüsse an die Bundesanstalt für Arbeit hat der Bund bereits eine Haushaltsentlastung von 3,8 Milliarden DM durch die geplante Beitragserhöhung einkalkuliert und deshalb nur rd. 6 Milliarden DM für Zuschüsse veranschlagt.

In der Reihe der großen Ausgabenblöcke wären dann noch der Verteidigungsbereich mit 33 Milliarden DM und der Verkehrshaushalt mit 20 Milliarden DM zu erwähnen, wobei hier als größter

Einzelposten der Zuschuß von 9 Milliarden DM an die Bundesbahn besonders auffällt. (C)

Die jüngste Entwicklung auf dem Kohlesektor hat das Interesse wieder auf die Energieversorgung gelenkt. Hier sind die vorgesehenen Leistungen um 500 Millionen DM auf rund 2 Milliarden reduziert worden. Von dieser Kürzung sind auch die finanziellen Maßnahmen des Bundes zugunsten des Steinkohlenbergbaues betroffen, für die nur noch 670 Millionen DM vorgesehen sind. Auf die sich hieraus durch die jüngste Entwicklung eventuell ergebenden Finanzierungsprobleme werde ich noch an anderer Stelle zu sprechen kommen.

Bei der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau sind die Ansätze gegenüber dem Vorjahr um 300 Millionen DM zurückgenommen worden. Ab 1977 werden sie — um weitere 10 v. H. gekürzt — jährlich nur noch 990 Millionen DM betragen. Diese Einschränkungen lassen eine investitionspolitische Tendenzwende erkennen, die die Länder zu entsprechenden Anpassungsmaßnahmen zwingen wird.

Bei der Gemeinschaftsfinanzierung im Agrarbereich hat der Finanzausschuß mit Bedauern festgestellt, daß die nur übergangsweise gedachte Behandlung von bestimmten EG-Maßnahmen als Gemeinschaftsaufgabe auch in 1976 fortgesetzt wird, weil die vom Bundesrat seit Jahren geforderte, eindeutige verfassungsrechtliche Regelung der Finanzierungslast bei EG-Maßnahmen noch immer nicht in Angriff genommen wurde. Der Ausschuß schlägt Ihnen deshalb eine Entschließung vor, mit der nochmals nachdrücklich auf die Notwendigkeit einer solchen Verfassungsregelung hingewiesen wird. (D)

Mit besonders kritischem Interesse wurde gerade in diesem Jahr die Entwicklung der Personalausgaben bedacht, die mit rund 26 Milliarden DM 15,5 v. H. des Gesamtvolumens ausmachen. Die geringe absolute Steigerung um rund 400 Millionen DM ist im wesentlichen auf die mit rund 1,14 Milliarden DM veranschlagten, bekannten Einsparungen und eine geringfügige Stellenkürzung zurückzuführen. Weitere 1 000 Stellen sollen im Laufe des Jahres eingespart werden. Im Widerspruch zu diesen seit 1973 vorgesehenen Stelleneinsparungen steht die Tatsache, daß die Zahl der im Bundesdienst Beschäftigten allein in einem Jahr um 1 300 gestiegen ist. Das zeigt, daß ohne stärkeren Stellenabbau und Eingriff in die Ist-Besetzung ein echter Einsparungseffekt nicht zu erzielen ist. Deshalb schlägt Ihnen der Finanzausschuß eine entsprechende Entschließung vor.

Die Prüfung der Personalansätze war diesmal besonders schwierig. Als Ergebnis kann jedoch davon ausgegangen werden, daß für eine lineare Besoldungsverbesserung eine gewisse Reserve vorhanden ist. Sie dürfte für eine bescheidene Erhöhung dann ausreichen, wenn es gelingt, auch im tariflichen Bereich die Sparbeschlüsse der Regierung zu realisieren.

Lassen Sie mich in diesem Zusammenhang noch auf eine Ungereimtheit bei den Reisekostenvergütungen hinweisen. Während diese Sachausgaben

(A) gegenüber 1975 insgesamt zurückgehen sollen, sind die Ansätze für Reisen in Personalvertretungsangelegenheiten beträchtlich erhöht worden. Der Finanzausschuß hält es für unerlässlich, daß auch die Reisetätigkeit in Personalvertretungsangelegenheiten den notwendigen Sparbemühungen angepaßt wird.

Bei den Sachausgaben hat die Diskussion um die Entwicklung der Investitionen, die mit 22,5 Milliarden DM sowohl absolut als auch relativ hinter den Vorjahresansätzen zurückbleiben, einen breiten Raum eingenommen. Bei der Beurteilung dieses Rückgangs muß beachtet werden, daß diese Zahlen wegen der oft schematischen Zuordnung einzelner Bereiche zu den konsumtiven oder investiven Ausgaben nur einen relativen Aussagewert haben. Ich erinnere hier an die im wesentlichen investiven, militärischen Beschaffungen, die methodisch jedoch dem Konsumbereich zugerechnet werden. Auch ist eine differenzierte Betrachtungsweise, die u. a. auch die Folgekosten hätte einbeziehen müssen, nicht möglich gewesen. Deshalb konnte auch über die gesamtwirtschaftliche Beurteilung des Rückgangs der Investitionsquote keine Einigkeit erzielt werden, wenngleich nicht die Bedeutung verkannt wurde, die die unterschiedliche Entwicklung der investiven und konsumtiven Ausgaben im Bundeshaushalt im Hinblick auf dessen Leitfunktion für den öffentlichen Gesamthaushalt hat.

Ich wende mich nunmehr der Einnahmenseite zu.

(B) Hier liegt der Schwerpunkt bei den Steuereinnahmen, die entsprechend der letzten Steuerschätzung und verbessert um das nach dem Haushaltsstrukturgesetz erwartete Mehraufkommen mit rund 126 Milliarden DM veranschlagt wurden. Ob die zuletzt genannten Erwartungen in Erfüllung gehen werden, wird sich erst nach Abschluß des Gesetzgebungsverfahrens zeigen.

Während man bei den Steuern noch mit Mehreinnahmen von 8,5 Milliarden DM rechnet, gehen die übrigen Einnahmen — bei stagnierenden Verwaltungseinnahmen — um 1,6 Milliarden DM zurück, was sich aus der einmaligen Entnahme aus der Rücklage der Stabilitätsanleihe in 1975 erklärt.

An Münzeinnahmen werden wegen des Auslaufens der Umtauschaktion des alten 5-Mark-Stückes nur noch 300 Millionen DM erwartet. In diesem Zusammenhang hat sich jedoch herausgestellt, daß die Erlöse aus dem Verkauf des Silbermetalls um 70 Millionen DM zu niedrig angesetzt wurden, was mit der vorliegenden Empfehlung korrigiert werden soll.

Eingehend hat sich der Finanzausschuß mit der Problematik des Finanzierungsdefizits befaßt, das netto mit 38,6 Milliarden DM aus Krediten gedeckt werden soll. Die Deckungsgleichheit dieses Nettobetrages mit dem Kreditrahmen 1975 darf nicht darüber hinwegtäuschen, daß dahinter in 1976 eine auf 58,2 Milliarden DM anwachsende Bruttoneuverschuldung steht. Zwar dürfte die Kapazität des Kapitalmarktes ausreichen, um diesen Bedarf störungsfrei zu decken, doch werden mit

dieser Marge entscheidende Markierungen nicht nur für 1976 gesetzt. Der hohe Anteil der kurzfristigen Kredite hat bereits jetzt den Tilgungsrhythmus deutlich beschleunigt, was alsbald zu einer Umschuldung in längerfristige Verbindlichkeiten führen dürfte. Unerwünschte Auswirkungen auf das Zinsgefüge sind dabei nicht auszuschließen. Tilgungsleistungen und Schuldendienstausgaben werden gegenüber 1975 um 118 v. H. steigen, wobei allein der Schuldendienst mit 8,8 Milliarden DM höher sein wird, als der Ausgabenrahmen der fünf klassischen Ressorts: Auswärtiges, Inneres, Justiz, Finanzen und Wirtschaft. (C)

Bei dieser Sachlage ist die Gefahr einer Ausweitung des Kreditrahmens durch weitere Belastungen, die auf den Haushalt zukommen können, besonders ernst.

Angeführt wird der Katalog der Unsicherheiten wie im Vorjahr von der ungewissen Entwicklung der Steuereinnahmen. Falls die Auffassung der wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitut zutreffen sollte, daß die der Steuerschätzung zugrunde gelegte Wachstumsrate des Bruttosozialprodukts aufgrund der wirtschaftlichen Entwicklung statt mit nominal 9,5 v. H. nur noch mit 8 v. H. angenommen werden kann, könnte das eine Einnahmever schlechterung von wenigstens 1,7 Milliarden DM bedeuten. Dabei sind noch nicht die Ausfälle berücksichtigt, die sich bei nicht voller Realisierung der Einnahmeverbesserungen nach dem Haushaltsstrukturgesetz ergeben könnten.

(D) Auf der Ausgabenseite steht als Risiko obenan die „Bundesbahn“. Dieses Unternehmen befürchtet in 1975 einen um 1,5 Milliarden DM höheren Verlust als im Vorjahr. Falls die Verlustrate in 1976 gleich hoch ausfallen sollte, würden die im wesentlichen zur Verlustabdeckung vorgesehenen Liquiditätshilfen nicht ausreichen und eventuell Nachschüsse erforderlich werden.

Gleichermaßen unübersichtlich ist die Lage bei den Personalkosten. Hier werden nur bescheidene Ergebnisse bei der nächsten Besoldungsrunde den Haushalt vor größeren Belastungen bewahren können.

Ungewiß ist auch, ob das in 1975 ausgelaufene deutsch-amerikanische Devisenausgleichsabkommen nicht verlängert werden muß.

Im Bereich der Arbeitslosenunterstützung wird erst die künftige Arbeitsmarktentwicklung darüber Aufschluß geben, ob die vom Bund vorgesehenen Mittel ausreichen.

Die Absatzkrise im Steinkohlenbergbau hat dagegen akute Probleme aufgeworfen — ich kann mich hier auf das Stichwort „Haldenfinanzierung“ beschränken —, die nach dem derzeitigen Erkenntnisstand mit bisher im Entwurf nicht vorgesehenen Finanzhilfen des Bundes gelöst werden sollen.

Ob die Europäische Gemeinschaft weitere Forderungen an den Bund stellen wird, läßt sich noch nicht sagen. Das hängt davon ab, ob und inwieweit es der Kommission gelingt, die von ihr geplanten Verbes-

- (A) serungen der sogenannten „Politiken“ durchzusetzen.

Angesichts dieser Belastung dürfte auch die Erwirtschaftung der globalen Minderausgabe nicht unproblematisch sein.

Lassen Sie mich zum Schluß noch auf die bisher nicht erwähnte Empfehlungen des Finanzausschusses eingehen.

Der Ausschuß schlägt Ihnen drei Ausgabenkürzungen vor, von denen die gewichtigste die Kürzung der Sparprämienansätze ist. Der Ausschuß ist mehrheitlich der Auffassung, daß die verbleibenden Mittel ausreichen werden, um die gesetzlichen Verpflichtungen des Bundes zu erfüllen.

Bei den übrigen Empfehlungen handelt es sich überwiegend um wiederholt vorgetragene Anliegen des Bundesrates, die bisher noch nicht berücksichtigt wurden. Das gilt insbesondere von dem Petition nach Verbesserung der unzulänglichen Kostenbeteiligung des Bundes bei gemeinschaftlich finanzierten Sonderwohnungsbauprogrammen, nach Bereitstellung von ausreichenden Förderungsmitteln für die Sonderforschungsbereiche an den wissenschaftlichen Hochschulen und der Übernahme der von den Ländern bisher getragenen „Bargeldhilfe“ im Besuchsreiseverkehr aus der DDR.

Schließlich schlägt Ihnen der Ausschuß einige Sperrvermerke vor, die sicherstellen sollen, daß die Mittel nur bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen ausgegeben werden.

- (B) Insgesamt gesehen werden die Beschlüsse des Finanzausschusses keine grundlegenden Verschiebungen oder Veränderungen des Haushalts bewirken. Der Ausschuß war jedoch bestrebt, die erkannten Einsparungsmöglichkeiten zu einer Verringerung des Kreditrahmens zu nutzen, ein Bemühen, dem alle Beteiligten auch im weiteren Gesetzgebungsverfahren verpflichtet sein sollten. Einen Schritt in dieser Richtung stellt die vorgeschlagene Kürzung der Nettokreditaufnahme um eine halbe Milliarde DM dar. Ich darf Sie deshalb bitten, den Empfehlungen des Finanzausschusses zu folgen.

Anlage 5

Erklärung von Bundesminister Dr. Apel zu den Punkten 8 und 9 der Tagesordnung

In seinen Entschlüssen zum **Haushaltsentwurf 1976** und zum **Finanzplan des Bundes bis 1979** äußert der Bundesrat erhebliche Bedenken zur finanzpolitischen Konzeption der Bundesregierung.

Diese Bedenken und Zweifel an dem Gelingen des Konsolidierungsprozesses, an der Beschaffbarkeit der 1976 vorgesehenen Kredite sowie an der Steigerungsrate des Haushaltsvolumens, nicht zuletzt im Hinblick auf angeblich bestehende Risiken,

- hält die Bundesregierung ausnahmslos für un- (C)
gegründet.

Die notwendige Einschränkung der Bundesausgaben um insgesamt über 60 Milliarden DM bis einschließlich 1979 wird durch das Strukturprogramm erreicht. Daneben werden Einnahmeverbesserungen von rund 33 Milliarden DM im Vierjahreszeitraum 1976 bis 1979 vorgenommen. Mit dem Strukturprogramm ist — wie ein Blick auf den verbleibenden Kreditfinanzierungsbedarf des Bundes in den Jahren bis 1979 zeigt — eine auf die wirtschafts- und finanzpolitischen Notwendigkeiten abgestimmte schrittweise Zurückführung der Nettoneuverschuldung von rund 40 auf etwas über 11 Milliarden verbunden. Damit werden Empfehlungen auch mehrerer wissenschaftlicher Gremien erfüllt, Steuererhöhungen erst nach Ausschöpfung aller vertretbaren Möglichkeiten der Ausgabenreduzierung und zu einem Zeitpunkt wirksam werden zu lassen, zu dem der Wirtschaftsaufschwung genügend gefestigt ist.

Lassen Sie mich hier einiges zum jüngsten Gutachten des Sachverständigenrates (SVR) sagen:

1. Das Gutachten bestärkt die Zuversicht der Bundesregierung in die kurz- und mittelfristige gesamtwirtschaftliche Entwicklung. Auch von daher kann die Solidität unserer finanzwirtschaftlichen Projektion erneut unterstrichen werden.
2. Der Sachverständigenrat hat den von der Bundesregierung in diesem Jahr verfolgten haushalts- und finanzpolitischen Kurs sowie ihre finanzpolitische Strategie für die nächsten Jahre voll bestätigt. Auch deshalb sollte nunmehr endgültig (D)
Schluß sein mit dem verantwortungslosen Gerede von der angeblichen „Finanzkrise“.
3. Die Forderung des SVR an die Finanzpolitik: „Expansion und Konsolidierung zugleich“ ist bereits im finanzpolitischen Handeln der Bundesregierung erfüllt. Im Jahr 1975 haben wir nicht nur konjunkturbedingte Steuerausfälle und Mehrausgaben hingenommen, sondern darüber hinaus durch die Konjunkturprogramme vom Dezember 1974 und August 1975 gezielte Maßnahmen zur Stützung der privaten und öffentlichen Investitionsnachfrage ergriffen sowie durch die Steuerreform die Kaufkraft der privaten Haushalte erhöht.
4. Hierdurch ergibt sich u. a. für 1975 ein Defizit des öffentlichen Gesamthaushalts in Höhe von 78 Milliarden DM. Die vom SVR geforderte Konsolidierung muß beim strukturell bedingten Teil des Defizits ansetzen. Entscheidende Weichenstellungen hierzu sind durch die Bundesregierung bereits erfolgt.

Das für 1976 zu erwartende Defizit des öffentlichen Gesamthaushalts wird zwar dennoch der absoluten Höhe nach etwa 75 Milliarden DM betragen, das zu konsolidierende strukturelle Defizit wird aber 1976 bereits um 13 Milliarden DM zurückgehen. Hiermit wird — auch nach Meinung des SVR — ein großer Schritt in die richtige Richtung getan.

- (A) 5. Mittelfristig wird diese Politik von der Bundesregierung konsequent fortgesetzt. Für die wachstumspolitisch erforderlichen Investitionen werden die benötigten realen und finanziellen Ressourcen zur Verfügung stehen.

Die Bundesregierung hat hierfür durch ihre finanzpolitischen Beschlüsse bereits jetzt Vorsorge getroffen. Sie hat in dem mittelfristigen Finanzplan des Bundes eine durchschnittliche jährliche Steigerungsrate der Ausgaben von nur 5 v. H. angesetzt. Sie hat außerdem, beginnend mit dem Jahr 1977, wenn der erwartete Aufschwung gesichert ist, Einnahmeverbesserungen vorgesehen. Der Sachverständigenrat bescheinigt dieser Politik der Bundesregierung, daß damit „ein ansehnlicher Teil der Konsolidierungsaufgabe ... gelöst“ wäre.

Damit ist aber auch gesagt, daß nicht nur der Bund, sondern alle öffentlichen Haushalte gewaltige Anstrengungen unternehmen müssen, um die nötige Begrenzung des Ausgabenwachstums zu erzielen. Auch hier gibt es kein Davonstehlen aus der finanzpolitischen Verantwortung.

6. Diese eindeutig günstige Beurteilung der Finanzpolitik der Bundesregierung für die Jahre 1975 bis 1979 wird durch einige kritische Anmerkungen des SVR zur Vergangenheit nicht beeinträchtigt. Wir alle lernen aus Erfahrung, auch der SVR. Es ist allerdings unzutreffend zu behaupten, die Bundesregierung habe nicht bereits frühzeitig von der Möglichkeit des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes Gebrauch gemacht. Ich möchte hier nur an die Bildung konjunktureller Ausgleichsrücklagen seit 1970 erinnern. Zu erwähnen ist auch die vergleichsweise zurückhaltende Ausgabenpolitik des Bundes. Im Durchschnitt der Jahre 1969 bis 1973 betrug die Zunahme der Bundesausgaben rund 10½ v. H. Sie verlief damit deutlich unter der Steigerungsrate des nominalen Bruttosozialprodukts. Die Ausgaben der öffentlichen Hand insgesamt stiegen allerdings auf Grund der Ausgaben von Ländern und Gemeinden um rund 12½ v. H. Der Bund war also sichtlich bestrebt, sich im Rahmen des gesamtwirtschaftlich Möglichen zu halten. Man sollte ihn nicht für das Verhalten anderer öffentlicher Haushalte verantwortlich machen.

Soviel zum Gutachten des Sachverständigenrats.

Durch das vorliegende Konsolidierungsprogramm wird nicht nur die Struktur der Einnahmeseite durch Zurückdrängung des Kreditbedarfs verbessert, sondern auch die Ausgabenstruktur nachhaltig verändert. So betreffen rund 90 v. H. der Ausgabenkürzungen konsumtive Ausgaben.

Bei der Ausgabenbegrenzung hat die Bundesregierung auch nicht zur Krücke der Nebenhaushalte Zuflucht genommen. Sie veranschlagt allerdings streng nach dem Fälligkeitsprinzip, so z. B. im Bereich der Entwicklungshilfe, oder sie verschafft, wie im Falle der Bundesanstalt für Arbeit, für den gekürzten Bundeszuschuß höhere eigene Einnahmen von der Solidargemeinschaft entsprechend dem ge-

stiegenen Risiko. Die Steigerungsrate 1976 zum Soll 1975 mit 4,1 v. H. ist deshalb durchaus zutreffend. (C)

Jeder Haushalt hat Risiken. Ins Gewicht fallende Risiken bestehen weder bei den Ausgaben- noch bei den Einnahmeansätzen des Haushaltsentwurfs 1976. Die Schätzung der Steuern erscheint gerade im Lichte der jüngsten Steueraufkommenserwartung des Sachverständigenrats vor dem Hintergrund des erwarteten Konjunkturaufschwungs realistisch.

Auch Befürchtungen, daß durch ein Zusammenreffen privater und öffentlicher Kreditwünsche 1976 der Kapitalmarkt erheblich gestört werden könnte, teilt die Bundesregierung nicht. Insbesondere die Sparkapitalbildung der privaten Haushalte dürfte hoch bleiben. Im übrigen werden Bund und Länder unter Berücksichtigung des Kapitalmarkts ihre Kreditbeschaffungspläne nach Art und Termin sorgfältig koordinieren. Unser oberstes Ziel ist es, die Zinssätze, insbesondere für Wirtschaftskredite, niedrig zu halten.

Der von der Bundesregierung vorgelegte Finanzplan deckt aus der heutigen Sicht alle Risiken ab, mit denen die Bundesfinanzen bis 1979 zu rechnen haben. Insofern sind die Akzente richtig gesetzt. Andererseits kann natürlich nicht ausgeschlossen werden, daß in den Haushaltsjahren 1978 und 1979 — das Haushaltsjahr 1977 läßt sich im Gegensatz dazu bereits sehr viel deutlicher abschätzen — zusätzliche Belastungen auf den Bundeshaushalt zukommen, die heute noch nicht erkennbar sind. Das gilt insbesondere für den Bereich unserer weltweiten Verpflichtungen und auch für die EG. Es mag auch durchaus möglich sein, daß im Bereich der inneren und äußeren Sicherheit und des Ausbaus unserer Sozialordnung neue Akzente gesetzt werden müssen. Sollte das der Fall sein, dann muß für zusätzliche erhebliche Ansprüche an den Bundeshaushalt anderswo zusätzlich gespart werden. Das bedeutet aber nichts anderes, als daß wir — wie bisher, so auch in der Zukunft — Prioritäten in der öffentlichen Finanzwirtschaft zu setzen haben werden. (D)

Der Anteil der Ausgaben für Verzinsung an den Gesamtausgaben des Bundes wird sich von 4,1 auf 7,7 v. H. bis 1979 erhöhen. Das ist natürlich hoch, aber es ist ein nicht zu hoher Preis für die dringend notwendige Bekämpfung der Rezession.

Abwegig erscheint die Forderung des Bundesrates nach Vorlage eines neuen Finanzplans, wonach als Folge einer Ablehnung der Umsatzsteuererhöhung ausfallende Einnahmen in Höhe von insgesamt rund 26 Milliarden DM in den Jahren 1977 bis 1979 durch Kürzungen ausgeglichen werden sollen. Denn das würde nicht ohne tiefe, nicht zu verantwortende Eingriffe in den Sozialbereich und den Verteidigungsbereich möglich sein.

Das ist von der Bundesregierung nicht gewollt. Sie sieht daher keine vertretbare Alternative zu ihrem Konzept der Haushaltskonsolidierung. Es ist bezeichnend, daß auch der Bundesrat konkrete Einsparungsmöglichkeiten nicht genannt hat.

(A) Anlage 6

Erklärung von Minister Gaddum (Rheinland-Pfalz)
zu den Punkten 8 und 9 der Tagesordnung

Nach der Tradition dieses Hauses werden zum **Haushaltentwurf** des Bundes kritische Anmerkungen gemacht, kritische oder begrüßende Einzelfeststellungen getroffen. Aber wir gehen hier davon aus, daß ungeachtet verbleibender Meinungsunterschiede der Bundesrat den Bundeshaushalt ohne Einspruch passieren läßt.

Diese Feststellung ist deshalb notwendig, weil dieses Passierenlassen des Haushalts nicht gleichgesetzt werden darf mit einer Zustimmung zu all dem, was in diesem Haushalt steht und zu dem Konzept, das diesem Haushalt zugrunde liegt.

Nachdem wiederholt hier die Vorstellung deutlich gemacht wurde, daß Kritik an finanziellen Entwicklungen eigentlich ausgeschlossen sei, weil man Gesetzentwürfe der Bundesregierung und Gesetze des Bundestages letztlich habe passieren lassen, muß ich auch jetzt wieder darauf hinweisen, daß unsere Haltung in diesem Verfahren bestimmt wird von der Respektierung dieses für das Handeln der Bundesregierung und des Bundestages programmatischen Gesetzes, nicht aber von einer vermeintlichen Anerkennung des hier konzipierten Weges.

(B) Die Bedenken des Bundesrates sind formuliert in einer Empfehlung des Finanzausschusses. Darüber hinaus liegen dem Bundesrat Entschließungsentwürfe vor zum Bundeshaushalt und zur Finanzplanung, die im wesentlichen die Positionen nochmals herausstellen, die die CDU/CSU-regierten Länder in der Finanzpolitik verschiedentlich bereits deutlich gemacht haben.

Es muß bei einer kritischen Stellungnahme zur Finanzplanung und zum Haushalt auch in diesem Jahr wieder darauf hingewiesen werden, daß die Bundesregierung ihrer Verpflichtung, im Finanzplanungsrat detaillierte Grundannahmen vorzulegen für die Finanzplanungen von Bund, Ländern und Gemeinden, nicht nachgekommen ist. Dies zu entschuldigen mit den Schwierigkeiten jeder planerischen Vorausschau geht nicht an, denn Finanzplanungen und Haushalte müssen so und so erstellt werden, nur ist durch dieses Versäumnis der Bundesregierung erreicht worden, daß Bund, Länder und Gemeinden nicht die im Haushaltsgrundsatzgesetz vorgesehene einheitliche Gestaltung der Haushalts- und Finanzpläne vornehmen können, sondern unkoordiniert vorgehen.

Das eben veröffentlichte Jahresgutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung enthält für unser heutiges Thema relevante

- a) Erwartungen,
- b) Bewertungen der zur Zeit geplanten Maßnahmen und
- c) Darstellungen und Würdigungen der Entwicklung bis heute.

(C) Die Bundesregierung hat durch ihre berufenen Sprecher dieses Gutachten sehr begrüßt und sich darin bestätigt gesehen. Nur habe ich Zweifel, ob diese Bestätigung für alle drei Elemente des Gutachtens gilt.

Hinsichtlich der möglichen Entwicklung in den nächsten Jahren stellt das Gutachten eine optimistische Prognose, die sich in wesentlichen Bereichen mit den optimistischen Erwartungen auch der Bundesregierung deckt.

Ich mache keinen Hehl daraus, daß wir diesem Optimismus mit Skepsis begegnen.

Denn es muß gesehen werden, daß die Sachverständigen sowohl in ihrer Vorausschau auf die mögliche wirtschaftliche Entwicklung, von der auch der Bundeshaushalt abhängt, als auch im Hinblick auf die Zulässigkeit und die Zweckmäßigkeit dieser oder jener jetzt konkret projektierten Maßnahme von Prämissen ausgehen, von Erwartungen hinsichtlich zu schaffender Voraussetzungen, die man sich dann, wenn man sich mit diesem Optimismus identifiziert, ebenfalls zu eigen machen muß. Dazu gehört, um nur einiges zu nennen, 1. die Erwartung, daß weitere Beitragserhöhungen im Bereich der Rentenversicherung und Krankenversicherung ausbleiben, 2. daß es gelingt, zu Tarifabschlüssen zu kommen, die es zulassen, daß die Einkommen der Unternehmen erheblich stärker steigen als die Einkommen der abhängig Beschäftigten, 3. daß es durch die Steuererhöhung tatsächlich zu einem Zurückdrängen der privaten Ansprüche am Sozialprodukt zugunsten des Staates kommt.

(D) Diese drei Prämissen in Erinnerung zu rufen und ihre Chancen realistisch abzuwägen, kann ja wohl nur zu dem Schluß führen, daß unsere Skepsis berechtigt ist, und die Bundesregierung hat es bisher auch füglich unterlassen, zu diesen notwendigen Prämissen präzise Stellung zu nehmen und sich diese Forderungen zu eigen zu machen und dafür auch entsprechende Maßnahmen vorzuschlagen, soweit sie vom Staat einflußbar sind.

Diese unsere Skepsis gilt in Anbetracht des neuen Finanzbedarfs und des Umschuldungsbedarfs der öffentlichen Hand auch hinsichtlich der Kapitalmarktsituation, wenn ich davon ausgehe, daß es unser Ziel sein muß, nicht nur ein Klima zu schaffen, daß im Rahmen einer wachsenden Kapazitätsausnutzung die vorhandenen Produktionsmittel wieder besser ausgenutzt werden können, sondern daß die Beseitigung der strukturellen Schwächen in unserer Wirtschaft ein längerfristiges günstiges Kapitalmarktklima erfordern. Nur dann werden Unternehmen und Unternehmer den Mut aufbringen zu Innovationen im unternehmerischen Bereich, die notwendig sind, um die auch im Laufe des nächsten Jahres noch vorhandene eine Million Arbeitslosen wieder in den Beschäftigungsprozeß einzugliedern.

Aber in dem dritten von mir genannten Teil des Sachverständigengutachtens finden wir eine Beurteilung der Wirtschafts- und Finanzpolitik der Bundesregierung, die alles andere als schmeichelhaft ist.

(A) Und dabei geht es nicht, Herr Kollege Apel, um die Politik der letzten ein/zwei Jahre, sondern hier wird insbesondere über die finanzpolitischen Entscheidungen Ihres Vorgängers im Amt, des heutigen Bundeskanzlers, und seine Fähigkeit zur rechtzeitigen Einsicht in die wirtschaftlichen Notwendigkeiten ein sehr hartes und ablehnendes Urteil gesprochen.

Insoweit habe ich wohl berechtigte Skepsis, ob die Zustimmung der Bundesregierung zu dem Sachverständigengutachten auch diese Feststellungen umgreift. Sollte dies der Fall sein, könnte ich dies nur als erfreulichen Lernprozeß begrüßen, denn dann brauchen wir uns nicht mehr zu unterhalten über Krisenursachen und die Fehler, die in der Bundesrepublik, bei uns im Hause gemacht wurden.

Der Haushalt 1976 soll, und hier zitiere ich noch einmal die Sachverständigen, Konsolidierung des Staatshaushaltes und Expansion bringen. Expansion in der Finanzpolitik durchsetzen war noch nie das politische Problem, und die hohe Kreditaufnahme aller öffentlichen Körperschaften ist nicht das, was heute den politischen Mut abverlangt, und stellt von daher auch nicht eine besondere politische Leistung dar.

Dies gilt für die Bundesregierung ebenso wie für uns in den Ländern. Sehr viel kritischer wird es, wenn gleichzeitig die notwendige Konsolidierung, und das heißt auch die Begrenzung des expansiven Swings, angesprochen wird.

Der Haushalt des Bundes 1976, und dies wird vor allen Dingen auch im Zusammenhang mit der Finanzplanung deutlich, demonstriert Schritte in Richtung Konsolidierung, die, gemessen an der zurückliegenden Wegstrecke, unbefriedigend sind.

(B)

In der politischen Auseinandersetzung geht es bekanntlich um die Frage, wie können wir eine Konsolidierung der Finanzen bei gleichzeitiger Wiederbelebung der Wirtschaft erreichen: durch Maßnahmen schwergewichtig im Bereich der Steuer- und Abgabenerhöhung oder durch Einsparung. Die Bundesregierung sieht Haushaltsverbesserungen vor im Zeitraum der nächsten vier Jahre in einer Größenordnung von 73 Milliarden DM. Sie verteilen sich auf Ausgabeersparungen von 22 Milliarden DM und Einnahmeverbesserungen in Höhe von 51 Milliarden DM, d. h. vom Schwergewicht her ist das Programm der Bundesregierung, das sich in dieser Finanzplanung widerspiegelt, in erster Linie kein Sparprogramm, sondern ein Steuererhöhungsprogramm.

Die Vorstellung, daß man Haushaltsdefizite in gleicher Weise durch Einsparungen wie auch durch Steuererhöhungen ausgleichen könne, geht von der Voraussetzung aus, daß diese Maßnahmen gleichsam beliebig austauschbar seien. Dies ist falsch! Nicht nur deshalb ist dies falsch, weil die Erhöhung des Staatsanteils in der Inanspruchnahme des Sozialprodukts nicht nur eine quantitative Frage ist, sondern auch die Qualität einer marktwirtschaftlichen Ordnung berührt. Und hier ist, wenn wir die steuerliche und die Sozialabgabenbelastung zusammennehmen, eine Höhe erreicht worden, die u. E. nicht

ungestraft beliebig weiter überschritten werden darf, wenn man es mit dem Bekenntnis zur Marktwirtschaft als dem entscheidenden Regulativ in der Wirtschaftssteuerung wirklich ernst meint und dieses Bekenntnis nicht nur als plakatives Aushängeschild benutzt. (C)

Es geht hierbei nicht darum, daß von der Erhöhung der Arbeitslosenversicherung um 1 % nun die Qualität der Marktwirtschaft berührt sei. Aber diese eine Maßnahme muß gesehen werden im Zusammenhang mit der Situation der Rentenversicherung, mit der Situation der Krankenversicherung.

Und so lange die Bundesregierung sich standhaft weigert, die Konsolidierungsnotwendigkeit in diesem Bereich zuzugeben, um tatsächlich weitere Beitragserhöhungen auszuschließen, so lange erscheint es uns nicht verantwortbar zu sein, das Gift in kleinen Dosen für harmlos zu erklären und dabei außer acht zu lassen, daß es in der Summierung verhängnisvolle Auswirkungen haben kann.

Die Finanzplanung des Bundes baut auf auf der Erhöhung der Umsatzsteuer. Und nicht nur die Finanzplanung baut hierauf auf, sondern auch die im Haushalt 1976 projektierten Maßnahmen sind darauf abgestellt, daß weitere Einsparungen für nicht notwendig gehalten werden, weil die Steuererhöhung kommt.

Es ist schon richtig, was der Bundesfinanzminister im Bundestag erklärt hat: „Sparen muß rechtzeitig eingeleitet werden, wenn es etwas bringen soll.“

Es ist hier zu fragen, ob die Umsatzsteuererhöhung die an sie geknüpften Erwartungen erbringen kann. (D)

Hierzu erlauben Sie mir folgende Feststellungen:

1. Eine Steuererhöhung kann nur dann zur Konsolidierung der Staatsfinanzen mit beitragen, wenn sie begleitet wird von der Bereitschaft der Bürger, sie zu akzeptieren als eine Verringerung des Zuwachses am Realeinkommen. Dies in einer Aufschwungphase — und die erwartet die Bundesregierung ja wohl für 1977 — zu verwirklichen, ist wirklichkeitsfremd. Und hier ist nur der Wunsch der Vater des Gedankens. Mit der Umsatzsteuererhöhung wird der nächsten Preis-Lohn-Erhöhung der Weg geebnet.

Dies ist der erste Fehler in der Rechnung und insofern ist auch nach der Gedankenführung des Sachverständigenrates diese Maßnahme zur Konsolidierung der Staatsfinanzen zu diesem Zeitpunkt ungeeignet.

2. Die Bundesregierung geht davon aus, daß die Umsatzsteuererhöhung zu einem Preissprung von 1 % des gesamtwirtschaftlichen Preisniveaus führt. Auch dies ist eine sehr optimistische Annahme in Anbetracht der in Konjunkturaufschwungphasen bestehenden Kostenüberwälzungstendenzen. Aber selbst wenn ich diese Annahme der Bundesregierung unterstelle, bleibt festzustellen, daß auf der Ausgabenseite des Finanzplanes die infolge der Umsatzsteuer-

- (A) Erhöhung eintretenden Ausgabeerhöhungen nicht berücksichtigt sind,

daß also die ausgewiesenen Finanzierungssalden zumindest um die Preisentwicklung der Umsatzsteuererhöhung zu niedrig sind und entsprechend die Kapitalmarktbeanspruchung höher.

Um das angestrebte Wachstumsziel des Brutto- sozialprodukts zu erreichen, wird in der ökonomischen Zielprojektion, die wiederum der Steuerschätzung zugrunde liegt, ausgegangen von einem kräftigen Wachstum auch der öffentlichen Investitionen.

Dieses Wachsen der öffentlichen Investitionen wiederum ist in der Finanzplanung des Bundes nicht vorgesehen, d. h. die Grundannahmen für die Steuerschätzung widersprechen der eigenen darauf aufgebauten Finanzplanung. Die Investitionsquote, d. h. der Anteil der Investitionsausgaben an den Gesamtausgaben, verringert sich von 16,2 % im Jahre 1975 auf 11,8 % im Jahre 1979.

Ich halte es mit dem Bundesfinanzminister für durchaus diskutierbar, ob das Ausmaß der öffentlichen Investitionen in dem bisherigen Rahmen weiter geführt werden muß oder kann. Der hier vorgesehene Rückgang übersteigt aber das Maß des mir möglich erscheinenden und steht jedenfalls im Widerspruch zur eigenen ökonomischen Grundannahme.

- (B) Diese hier aufgezeigten Widersprüche und Ungereimtheiten in der mittelfristigen Perspektive der Finanzentwicklung des Bundes bestärken uns in der Annahme, daß der hier eingeschlagene Weg nicht geeignet ist, die Bundesrepublik wieder in eine Phase inflationsfreier wirtschaftlicher Prosperität zu bringen.

Die Alternative, die Konsolidierung durch weitere Einsparungen zu erbringen, wird vom Bundesfinanzminister von vornherein abgelehnt. Seine in diesem Zusammenhang an uns gerichtete Fragestellung des Wo-Sparens ist eine rhetorische Frage, denn wer von vornherein erklärt, daß ein Einsparen über die Vorschläge der Bundesregierung hinaus mit einem Kaputtsparen des Aufschwungs gleichzusetzen ist, macht deutlich, daß überhaupt keine Bereitschaft besteht, ernsthaft auf entsprechende Vorschläge einzugehen.

Ich darf nur daran erinnern, mit welcher Souveränität Überlegungen bei der Bundesregierung auf Ablehnung gestoßen sind, die die Rückführung des Personalbestandes jährlich um 1 % im öffentlichen Bereich auf einige Jahre hinaus vorsah. Der Bundesfinanzminister ist stolz darauf, 1 000 Stellen einzusparen und hält gleichzeitig ein Mehrfaches dieser Zahl, ca. 8 000 Stellen ohne Bahn, Post, militärisches Personal, Bundesgrenzschutz, als unbesetzte und also zu besetzende Stellen im Haushalt zurück.

Sparen im Haushalt 1976 wird von mir daher auch gefordert als ein Appell, jetzt im Rezessionsjahr in extremem Maß zurückzuschrauben. Einen hier gewonnenen Spielraum jetzt im investiven

Bereich einzusetzen, ist noch nie auf unseren Widerspruch gestoßen. Aber nur durch Sparentscheidungen jetzt kann die Entscheidung für künftige notwendige Mehreinnahmen programmiert werden. Wie sagte Hans Apel: „Sparen muß rechtzeitig eingeleitet werden, wenn es etwas bringen soll.“ Im Haushalt des Bundes wie auch der Länder und Gemeinden sind erhebliche Beträge enthalten, die für die soziale Absicherung unstreitig notwendig sind, aber es muß mit aller Deutlichkeit gesehen werden, daß das Netz der sozialen Sicherheit entscheidend getragen wird von den Leistungen der Sozialversicherungsträger und daß deren Leistungsfähigkeit wiederum abhängt von einer durchgreifenden Verbesserung der Beschäftigungssituation und damit ihrer Einnahmemöglichkeiten.

Wenn es um die Frage der Sicherung des sozialen Netzes geht, dann führt dies sehr schnell zurück auf die unumgehbare Voraussetzung, die Leistungsfähigkeit der Wirtschaft, und das heißt aller wirtschaftenden Menschen, zu stärken, um von ihnen die Beiträge erhalten zu können, die zur Absicherung in der Solidargemeinschaft notwendig sind. Dies führt notwendigerweise zu einem größeren Spielraum privatwirtschaftlicher Initiativen im Rahmen unserer Gesamtwirtschaft. Hier, in dieser Beschäftigungslage, entscheidet sich die Möglichkeit, das Netz der sozialen Sicherheit zu erhalten. Für uns hat dies Priorität Nr. 1.

Aber für uns entscheidet sich diese Frage nicht nur bei der Beurteilung dieses oder jenes Haushaltstitels, sonst müßten wir schon die kritische Anmerkung machen, daß alleine die Nichtanpassung z. B. der Kindergeldleistungen an die Inflationsraten realiter eine Einschränkung dieses sozialen Netzes für die kinderreiche Familie bedeutet.

Die Vorhaben und Aussagen der Bundesregierung im Bereich der Wirtschaftspolitik, im Bereich der staatlichen Finanzpolitik, im Bereich der Sozialpolitik sind hier eng miteinander verbunden. Sie sind widersprüchlich, und auf solchen Widersprüchen läßt sich eine Konsolidierung nicht erreichen. Dies sind unsere Bedenken.

Anlage 7

Erklärung von Staatssekretär Dr. Erkel zu Punkt 13 der Tagesordnung

Die Bundesregierung ist der Auffassung, daß die in dem Ihnen vorliegenden Gesetzentwurf vorgesehene Anhebung der zum letzten Mal im Jahre 1969 festgesetzten **Entschädigungssätze für Zeugen, Sachverständige und ehrenamtliche Richter** erforderlich ist, um die Rechtspflege vor Schaden zu bewahren. Dabei geht es um drei Personenkreise:

Die Zeugen — unentbehrlich für die Aufklärung des Sachverhalts — erhalten zur Zeit noch einen Entschädigungssatz von höchstens acht DM für die Stunde. Das ist ein Betrag, der angesichts

(A) der Höhe sonstiger Entschädigungen für Verdienstausfall, nicht mehr als angemessen bezeichnet werden kann.

Hinsichtlich der ehrenamtlichen Richter besteht bei den gegenwärtigen Sätzen die Gefahr, daß sich vorwiegend nur noch solche Personen zur Übernahme dieses Ehrenamtes bereit erklären, die keinen Verdienstausfall erleiden. Der Zweck der Einrichtung des ehrenamtlichen Richters besteht aber gerade darin, daß durch ihn alle Bevölkerungsgruppen vertreten sein sollen. Für die Notwendigkeit einer Erhöhung dieser Entschädigungen darf ich auch daran erinnern, daß der Bundesrat bereits am 8. März 1974 in seiner Stellungnahme zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gerichtskostengesetzes, des Gesetzes über Kosten der Gerichtsvollzieher, der Bundesgebührenordnung für Rechtsanwälte und anderer Vorschriften darauf hingewirkt hat, daß die Höchstsätze der Verdienstausfallentschädigung für Zeugen und für ehrenamtliche Richter heraufgesetzt werden müßten, da die Stundenlöhne einschließlich der Nebenleistungen in weiten Bereichen bereits erheblich über diesen Beträgen von 8 und 10 DM je Stunde lägen.

Schließlich sind die Sachverständigen von den derzeitigen unbefriedigenden Entschädigungssätzen in besonderem Maße betroffen. Man wird einsehen müssen, daß hochqualifizierte Sachverständige, die für eine Tätigkeit für das Gericht nur mit höchstens 30 DM je Stunde entschädigt werden können, zögern, sich diesem Gericht zur Verfügung zu stellen, wenn sie bei einer anderen Tätigkeit wesentlich mehr verdienen würden. Dadurch verringert sich die Auswahlmöglichkeit des Gerichts, das häufig auf Sachverständige angewiesen ist. Es ist daher erforderlich, eine Heraufsetzung der Gebühren für die Sachverständigen vorzusehen, deren sich der Staat zur Erfüllung seiner Aufgaben auf dem Gebiet der Rechtspflege bedient. Daß gilt gerade auch unter dem Aspekt der Verfahrensbeschleunigung. Alle Vorschriften, die der Beschleunigung dienen, sind in den Fällen nutzlos, in denen ein Sachverständiger erforderlich ist, sich geeignete Sachverständige wegen der geringen Höhe der Entschädigung aber nicht zur Verfügung stellen oder andere, lukrativere Aufträge vorziehen.

Ich bitte Sie daher um eine verständnisvolle Prüfung der Belange der Rechtspflege.

Anlage 8

Erklärung von Parl. Staatssekretär Grüner zu Punkt 15 der Tagesordnung

Die Bundesregierung hat diesem Hohen Hause den Entwurf eines Gesetzes über Regelungen auf dem Arzneimittelmarkt vorgelegt. Ziel des Entwurfs ist die Senkung des Arzneimittelpreisniveaus. Gleichzeitig soll die bisher schon bestehende Praxis einheitlicher Apothekenverkaufspreise gesetzlich abgesichert werden.

(C) Die Vorlage eines Gesetzes, das die staatliche Regelung von Preisen, Preisspannen und Rabatten zum Gegenstand hat, fällt einer Bundesregierung, die sich der Stärkung und dem weiteren Ausbau unserer marktwirtschaftlichen Ordnung verpflichtet weiß, nicht leicht. Die Besonderheiten des Arzneimittelmarktes lassen jedoch eine Bestimmung der Arzneimittelpreise durch die Kräfte des Marktes nur bedingt zu. Ich nenne nur die Stichworte Versicherungsprinzip, Primat der Therapie sowie Aut-simile-Verbot und Werbeverbot für Apotheken.

Wegen dieser Besonderheiten hat sich die Bundesregierung entschlossen, die von ihr beabsichtigte Neuordnung des Arzneimittelmarktes zweiseitig zu verwirklichen:

Dort, wo die freie Preisbildung zu gesundheits- und sozialpolitisch unerwünschten Ergebnissen führen würde, sollen staatliche Preisregelungen Platz greifen. Es handelt sich hierbei um die Spannenregelung für Apotheken, die wir heute schon haben, und um die Regelung der Großhandelsspanne. Beide sind erforderlich, um die gesundheits- und sozialpolitisch notwendige Einheitlichkeit der Apothekenverkaufspreise zu gewährleisten.

Auf der anderen Seite wird die Bundesregierung alles daran setzen um in den Bereichen des Arzneimittelmarktes, in denen übergeordnete gesundheitspolitische Gesichtspunkte nicht entgegenstehen, eine Aktivierung der Kräfte des Marktes zu erreichen. Hierfür ist es vor allem wichtig, die pharmakologisch-therapeutische und die preisliche Transparenz für Fertigarzneimittel zu verbessern. Eine solche Transparenz läßt, da sie sowohl die Entscheidungen der Arzneimittelhersteller als auch der Ärzte und Krankenkassen beeinflussen wird, in mehrfacher Hinsicht preisdämpfende Effekte erwarten. Dieser — marktwirtschaftliche — Teil des Vorhabens, ist nicht Gegenstand des vorliegenden Gesetzentwurfs. Seine Verwirklichung ist im Zusammenhang mit dem Gesetz zur Neuordnung des Arzneimittelrechts vorgesehen. Diese Verbindung ergibt sich aus sachlichen Gründen, denn mit der Herstellung der Transparenz soll eine unabhängige Sachverständigenkommission beauftragt werden, die sich bei ihren Arbeiten auf das Material stützen soll, das im Rahmen des neuen Zulassungs- und Registrierungsverfahrens im Bundesgesundheitsamt anfällt.

(D) Meine Damen und Herren, nachdem ich Ihnen das Gesamtkonzept dargelegt habe, gestatten Sie mir einige Bemerkungen zu den preislichen Auswirkungen des Gesetzentwurfs.

Es ist beabsichtigt, die Arzneimittelpreise im Durchschnitt um 3,4 % zu senken. Dies soll durch eine Kürzung der Apothekenspanne und eine gleichzeitige Senkung des den gesetzlichen Krankenkassen zu gewährenden Rabatts von derzeit 7 % auf 5 % erreicht werden. Eine Senkung des Arzneimittelpreisniveaus um 3,4 % dürfte gegenwärtig das Maximum dessen darstellen, was den betroffenen Wirtschaftskreisen zugemutet werden kann. Modellrechnungen, wonach eine Senkung des Arzneimittelpreisniveaus um 20 % möglich sein soll, haben sich inzwischen als unhaltbar erwiesen.

(A) Die beabsichtigte Senkung wird allen Verbrauchern zugute kommen. Für die gesetzlichen Krankenkassen werden sich trotz der gleichzeitigen Reduzierung des Kassenrabatts Einsparungen von jährlich mehr als 100 Millionen DM ergeben.

Einen weiteren dämpfenden Einfluß auf die Arzneimittelpreise erwartet die Bundesregierung von einer freiwilligen Selbstbeschränkung der Arzneimittelhersteller bei den Informations- und Werbeausgaben.

Meine Damen und Herren, die Ausschüsse des Bundesrates haben den vorliegenden Regierungsentwurf eingehend erörtert. Ich begrüße es, daß sich alle Ausschüsse in ihrer grundsätzlich positiven Bewertung des Entwurfs einig sind. Mit einigen speziellen Empfehlungen der Ausschüsse kann sich die Bundesregierung jedoch weniger anfreunden. Lassen sie mich die schwerwiegendsten Punkte kurz ansprechen:

Die Ausschüsse für Arbeits- und Sozialpolitik und für Jugend, Familie und Gesundheit schlagen vor, den Kassenrabatt von 7 % beizubehalten. Ohne die gleichzeitige Senkung des Kassenrabatts ist jedoch die von der Bundesregierung beabsichtigte Senkung der Arzneimittelpreise nicht durchführbar. Wollte man den Apotheken allein die Last der 3,4 %igen Senkung aufbürden, so hätte das für sie nicht mehr zumutbare Einkommenseinbußen zur Folge. Denn

bei einer Durchschnittsapotheke mit einem Umsatz an apothekenpflichtigen Arzneimitteln von 800 000 DM bedeutet jedes Prozent Preissenkung eine Einkommensminderung von etwa 7 000 DM. (C)

Bedenken bestehen auch gegen eine Kürzung der Großhandelsspanne. Die zur Zeit im pharmazeutischen Großhandel bestehende Spannsituation ist vom Wettbewerb bestimmt, und zwar einem sehr ausgeprägten Wettbewerb. Es besteht kein Anlaß, das Ergebnis des Marktes im Rahmen einer staatlichen Regelung zu Lasten des Großhandels zu korrigieren. Der Grund für die Spannenregelung liegt nicht in einem Unbehagen über die Preisgestaltung des Großhandels. Im Vordergrund steht vielmehr die technische Notwendigkeit einer einheitlichen Basis zur Einrichtung einheitlicher Apothekenverkaufspreise.

Meine Damen und Herren, der vorliegende Gesetzentwurf wird nicht alle Probleme des Arzneimittelmarktes lösen können, er ist auch nicht geeignet, die finanzielle Situation der gesetzlichen Krankenkassen nachhaltig zu verbessern — letzteres schon deshalb nicht, weil Arzneimittel nur einen Anteil von ca. 16 % an den Gesamtausgaben der Kassen haben. Die Bundesregierung ist aber der Überzeugung, daß der Entwurf zur Lösung der vordringlichsten Probleme des Arzneimittelmarktes beitragen wird. (D)

(B)

(D)