

BUNDESRAT

Bericht über die 491. Sitzung

Bonn, Freitag, den 18. Juli 1980

I n h a l t :

<p>Zur Tagesordnung 345 B</p> <p>1. Gesetz zum Schutz vor Verkehrslärm von Straßen und Schienenwegen — Verkehrslärmschutzgesetz — (VLärm-SchG) (Drucksache 418/80) 345 B</p> <p style="padding-left: 20px;">Dr. Schwarz (Schleswig-Holstein), Berichtersteller 345 B</p> <p style="padding-left: 20px;">Schmidhuber (Bayern) 389* A</p> <p style="padding-left: 20px;">Apel (Hamburg) 389* C</p> <p>Beschluß: Keine Zustimmung gemäß Art. 84 Abs. 1 und 104 a Abs. 4 GG 346 A</p> <p>2. Gesetz über die Sozialversicherung der selbständigen Künstler und Publizisten (Künstlersozialversicherungsgesetz — KSVG —) (Drucksache 420/80) . . . 346 A</p> <p style="padding-left: 20px;">Dr. Schwarz (Schleswig-Holstein), Berichtersteller 346 B</p> <p style="padding-left: 20px;">Dr. Strehlke, Staatssekretär im Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung 346 C</p> <p style="padding-left: 20px;">Dr. Vogel (Rheinland-Pfalz) . . . 347 B</p> <p style="padding-left: 20px;">Dr. Czichon (Bremen) 347 C</p> <p style="padding-left: 20px;">Schmidhuber (Bayern) 389* D</p> <p>Beschluß: Keine Zustimmung — Vorsorglicher Einspruch gemäß Art. 77 Abs. 3 GG 348 B</p> <p>3. Sozialgesetzbuch (SGB) — Verwaltungsverfahren (Drucksache 421/80)</p> <p style="padding-left: 20px;">Bundestagsabgeordneter Jahn (Marburg), Berichtersteller . . 348 B</p>	<p style="padding-left: 20px;">Schmidhuber (Bayern) 349 B</p> <p>Beschluß: Zustimmung gemäß Art. 84 Abs. 1 GG 350 B</p> <p>4. Neunzehntes Strafrechtsänderungsgesetz (19. StrÄndG) (Drucksache 422/80) 350 B</p> <p style="padding-left: 20px;">Dr. Schwarz (Schleswig-Holstein), Berichtersteller 350 B</p> <p style="padding-left: 20px;">Dr. Hillermeier (Bayern) 350 D</p> <p style="padding-left: 20px;">Frau Leithäuser (Hamburg) . . . 351 C</p> <p style="padding-left: 20px;">Dr. Vogel, Bundesminister der Justiz 352 B</p> <p>Beschluß: Einspruch gemäß Art. 77 Abs. 3 GG 352 D</p> <p>5. . . . Strafrechtsänderungsgesetz (. . . Str-ÄndG) (Drucksache 423/80) 352 D</p> <p style="padding-left: 20px;">Hasselmann (Niedersachsen), Berichtersteller 352 D</p> <p style="padding-left: 20px;">Frau Leithäuser (Hamburg) . . . 353 C</p> <p style="padding-left: 20px;">Meyer (Berlin) 354 A</p> <p style="padding-left: 20px;">Dr. Eyrich (Baden-Württemberg) . 355 B</p> <p>Beschluß: Einspruch gemäß Art. 77 Abs. 3 GG 355 D</p> <p>6. Staatshaftungsgesetz (Drucksache 424/80) 356 A</p> <p style="padding-left: 20px;">Dr. Posser (Nordrhein-Westfalen), Berichtersteller 356 A</p> <p style="padding-left: 20px;">Dr. Hillermeier (Bayern) 390* C</p>
---	---

- Dr. Vogel, Bundesminister der
Justiz 391* B
- Beschluß: Keine Zustimmung ge-
mäß Art. 84 Abs. 1 GG — Vorsorg-
licher Einspruch gemäß Art. 77
Abs. 3 GG 356 B
7. Zweites Gesetz zur **Änderung des
Deutschen Richtergesetzes** (Drucksache
425/80) 356 B
- Schmidhuber (Bayern), Berichter-
statter 356 C
- Kahrs (Bremen) 356 D
- Dr. Hillermeier (Bayern) 357 D
- Dr. Vogel, Bundesminister der
Justiz 358 A
- Beschluß: Zustimmung gemäß Art.
108 Abs. 2 Satz 2 GG 358 B
8. Gesetz zum Schutz vor gefährlichen
Stoffen (**Chemikaliengesetz — ChemG**)
(Drucksache 376/80, zu Drucksache
376/80) 379 B
- Dr. Czichon (Bremen) 391* D
- Beschluß: Zustimmung gemäß Art.
84 Abs. 1 GG — Annahme einer Ent-
schlieÙung 379 C
9. Gesetz zur **Neuordnung des Betäu-
bungsmittelrechts** (Drucksache 387/80,
zu Drucksache 387/80) 379 C
- Dr. Eyrich (Baden-Württemberg) . 379 D
- Meyer (Berlin) 381 A
- Prof. Dr. Wolters, Staatssekretär
im Bundesministerium für Jugend,
Familie und Gesundheit 381 B
- Dr. Vogel, Bundesminister der Ju-
stiz 382 D
- Dr. Hillermeier (Bayern) 393* A
- Beschluß: Anrufung des Vermitt-
lungsausschusses 383 C
10. Viertes Gesetz zur **Änderung des Bun-
dessozialhilfegesetzes** (Drucksache 390/
80, zu Drucksache 390/80) 383 D
- Prof. Dr. Wolters, Staatssekretär
im Bundesministerium für Ju-
gend, Familie und Gesundheit . 394* B
- Apel (Hamburg) 395* A
- Beschluß: Anrufung des Vermitt-
lungsausschusses 384 B
11. **Melderechtsrahmengesetz** (MRRG)
Drucksache 388/80) 384 B
- von Schoeler, Parl. Staatssekretär
beim Bundesminister des Innern 395* C
- Frau Leithäuser (Hamburg) . . . 396* C
- Beschluß: Zustimmung gemäß Art.
84 Abs. 1 GG 384 C
12. Zweites Gesetz zur **Beschleunigung des
Asylverfahrens** (Drucksache 404/80) . 358 B
- in Verbindung mit
38. Entwurf eines Gesetzes zur **Änderung
des Zweiten Gesetzes zur Beschleuni-
gung des Asylverfahrens** — Antrag des
Landes Baden-Württemberg gemäß § 36
Abs. 2 GO BR — (Drucksache 432/80) 358 B
- Börner (Hessen) 358 C
- Späth (Baden-Württemberg) . 360 B, 377 C
- Dr. Schnoor (Nordrhein-Westfalen)
363 B, 378 D
- Tandler (Bayern) 367 B
- von Schoeler, Parl. Staatssekretär
beim Bundesminister des Innern 369 C
- Dr. Stoltenberg (Schleswig-Hol-
stein) 372 A
- Apel (Hamburg) 374 C
- Dr. Vogel, Bundesminister der Ju-
stiz 375 D
- Meyer (Berlin) 377 B
- Beschluß zu Punkt 12: Zustim-
mung gemäß Art. 84 Abs. 1 GG —
Annahme einer EntschlieÙung . . . 379 A
- Mitteilung zu Punkt 38: Zuwei-
sung an die zuständigen Ausschüsse 379 B
13. Gesetz über die Gleichbehandlung von
Männern und Frauen am Arbeitsplatz
und über die Erhaltung von Ansprü-
chen bei Betriebsübergang (**Arbeits-
rechtliches EG-Anpassungsgesetz**)
(Drucksache 389/80, zu Drucksache
389/80) 384 C
- Frau Leithäuser (Hamburg) . . . 397* A
- Beschluß: Kein Antrag gemäß Art.
77 Abs. 2 GG 384 D
14. Gesetz zur Fortsetzung der **Eingliede-
rung von Vertriebenen und Flüchtlin-
gen** (Drucksache 393/80) 384 D
- Beschluß: Zustimmung gemäß Art.
84 Abs. 1 GG 385 A
15. Gesetz zur **Änderung des Abgeordne-
tengesetzes und des Europaabgeordne-**

- tengesetzes** (Drucksache 391/80, zu Drucksache 391/80) 385 A
- B e s c h l u ß : Der Bundesrat hält das Gesetz für zustimmungsbedürftig. — Zustimmung gemäß Art. 74 a GG . . . 398* C
16. Gesetz über die Erhöhung von Dienst- und Versorgungsbezügen in Bund und Ländern 1980 (**Bundesbesoldungs- und -versorgungserhöhungsgesetz 1980** — BVEG 80) (Drucksache 395/80) . . . 385 A
- B e s c h l u ß : Zustimmung gemäß Art. 74 a GG 398* A
17. Gesetz zur **Änderung besoldungsrechtlicher und versorgungsrechtlicher Vorschriften 1980** (Drucksache 358/80), zu Drucksache 358/80, zu Drucksache 358/80 [2]) 385 A
- B e s c h l u ß : Zustimmung gemäß Art. 74 a GG — Annahme einer EntschlieÙung 385 B
18. Fünftes Gesetz zur **Änderung der Bundesgebührenordnung für Rechtsanwälte** (Drucksache 359/80) 385 C
- Kahrs (Bremen) 399* D
- B e s c h l u ß : Der Bundesrat hält das Gesetz für zustimmungsbedürftig. — Zustimmung gemäß Art. 84 Abs. 1 GG — Annahme einer EntschlieÙung 385 D
19. Gesetz über die Untersuchung von Seeunfällen (**Seeunfalluntersuchungsgesetz**, SeeUG) (Drucksache 377/80) . . 385 D
- Dr. Czichon (Bremen) 386 A
- Hasselmann (Niedersachsen) . . . 386 B
- B e s c h l u ß : Anrufung des Vermittlungsausschusses 386 C
20. Viertes Gesetz zur **Änderung des Außenwirtschaftsgesetzes** (Drucksache 402/80) 385 A
- B e s c h l u ß : Der Bundesrat hält das Gesetz für zustimmungsbedürftig. — Zustimmung gemäß Art. 80 Abs. 2 GG 398* C
21. Gesetz zur vorläufigen **Regelung des Tiefseebergbaus** (Drucksache 415/80) . 385 A
- B e s c h l u ß : Kein Antrag gemäß Art. 77 Abs. 2 GG 398* D
22. Viertes Gesetz zur **Änderung des Weinwirtschaftsgesetzes** (Drucksache 386/80) 385 A
- B e s c h l u ß : Zustimmung gemäß Art. 84 Abs. 1 GG 398* A
23. Erstes Gesetz zur **Änderung des Mineralölsteuergesetzes** (Drucksache 326/80) 385 A
- B e s c h l u ß : Kein Antrag gemäß Art. 77 Abs. 2 GG 398* D
24. Gesetz zur **Änderung des Gesetzes über Kapitalanlagegesellschaften** (Drucksache 400/80) 385 A
- B e s c h l u ß : Kein Antrag gemäß Art. 77 Abs. 2 GG 398* D
25. Siebzehntes Gesetz zur **Änderung des Zollgesetzes** (ZGÄndG 17) (Drucksache 399/80, zu Drucksache 399/80) 385 A
- B e s c h l u ß : Zustimmung gemäß Art. 105 Abs. 3 GG 398* A
26. Gesetz zu dem **Internationalen Übereinkommen** vom 18. Dezember 1979 **gegen Geiselnahme** (Drucksache 409/80) 385 A
- B e s c h l u ß : Der Bundesrat hält das Gesetz für zustimmungsbedürftig. — Zustimmung gemäß Art. 84 Abs. 1 GG 398* C
27. Gesetz zu dem **Übereinkommen** vom 13. Februar 1946 **über die Vorrechte und Immunitäten der Vereinten Nationen** (Drucksache 397/80) 385 A
- B e s c h l u ß : Zustimmung gemäß Art. 105 Abs. 3 GG 398* A
28. Gesetz zu dem **Übereinkommen** Nr. 150 der **Internationalen Arbeitsorganisation** vom 26. Juni 1978 **über die Arbeitsverwaltung: Rolle, Aufgaben, Aufbau** (Drucksache 410/80) 385 A
- B e s c h l u ß : Kein Antrag gemäß Art. 77 Abs. 2 GG 398* D
29. Gesetz zu dem zweiten **AKP-EWG-Abkommen von Lome** vom 31. Oktober 1979 sowie zu den mit diesem Abkommen in Zusammenhang stehenden Abkommen (Drucksache 403/80) 385 A
- B e s c h l u ß : Zustimmung gemäß Art. 105 Abs. 3 GG 398* A
30. Gesetz zu dem **Abkommen** vom 20. Oktober 1978 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und **Neuseeland zur Vermeidung der Doppelbesteuerung** und zur Verhinderung der Steuerverkürzung bei den Steuern vom Einkommen und einigen anderen Steuern (Drucksache 396/80) 385 A
- B e s c h l u ß : Zustimmung gemäß Art. 105 Abs. 3 GG 398* A

31. Gesetz zum Protokoll vom 17. April 1979 zur Änderung und **Ergänzung des Abkommens** vom 22. April 1966 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Japan zur **Vermeidung der Doppelbesteuerung** bei den Steuern vom Einkommen und bei einigen anderen Steuern (Drucksache 401/80) 385 A
 Beschluß: Zustimmung gemäß Art. 105 Abs. 3 GG 398* A
32. Gesetz zur Durchführung der Richtlinie des Rates der Europäischen Gemeinschaften vom 22. März 1977 zur **Erleichterung der tatsächlichen Ausübung des freien Dienstleistungsverkehrs der Rechtsanwälte** (Drucksache 398/80) 385 A
 Dr. Eyrych (Baden-Württemberg) . 399* A
 Dr. Vogel, Bundesminister der Justiz 399* B
 Beschluß: Zustimmung gemäß Art. 84 Abs. 1 GG 398* A
33. Gesetz zu dem **Vertrag** vom 20. Juli 1977 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Staat Israel über die **Ergänzung des Europäischen Übereinkommens** vom 20. April 1959 über die **Rechtshilfe in Strafsachen** und die Erleichterung seiner Anwendung (Drucksache 411/80) 385 A
 Beschluß: Zustimmung gemäß Art. 84 Abs. 1 GG 398* A
34. Gesetz zu dem **Budapester Vertrag** vom 28. April 1977 über die internationale Anerkennung der **Hinterlegung von Mikroorganismen für die Zwecke von Patentverfahren** (Drucksache 412/80) . 385 A
 Beschluß: Kein Antrag gemäß Art. 77 Abs. 2 GG 398* D
35. Dritte Verordnung zur **Änderung der Apothekenbetriebsordnung** (Drucksache 243/80) 386 C
 Beschluß: Zustimmung gemäß Art. 80 Abs. 2 GG nach Maßgabe der angenommenen Änderungen — Annahme von EntschlieBungen 386 D
36. Sechste Verordnung zur Änderung der Verordnung über die **Gewährung von Mehrarbeitsvergütung für Beamte** (Drucksache 340/80) 386 D
 Beschluß: Zustimmung gemäß Art. 80 Abs. 2 GG 387 A
37. Bestellung eines **Mitglieds des Verwaltungsrates der Kreditanstalt für Wiederaufbau** (Drucksache 392/80) . . . 385 A
 Beschluß: Staatssekretär Heinz Heckmann (Baden-Württemberg) wird bestellt. 399* A
- Nächste Sitzung** 387 C

Verzeichnis der Anwesenden**Vorsitz:**

Präsident Klose, Präsident des Senats, Erster
Bürgermeister der Freien und Hansestadt
Hamburg

Schriftführer:

Dr. Vorndran (Bayern)

Baden-Württemberg:

Späth, Ministerpräsident
Frau Griesinger, Minister für Bundesangelegen-
heiten
Dr. Eyrich, Justizminister

Bayern:

Schmidhuber, Staatsminister für Bundesangele-
genheiten
Tandler, Staatsminister des Innern
Dr. Hillermeier, Staatsminister der Justiz
Dr. Vorndran, Staatssekretär im Staatsministe-
rium der Justiz

Berlin:

Meyer, Senator für Justiz

Bremen:

Dr. Czichon, Senator für Bundesangelegenheiten
Kahrs, Senator für Rechtspflege und Strafvoll-
zug

Hamburg:

Apel, Senator, Bevollmächtigter der Freien und
Hansestadt Hamburg beim Bund
Frau Leithäuser, Senatorin, Justizbehörde

Hessen:

Börner, Ministerpräsident
Reitz, Minister der Finanzen

Niedersachsen:

Dr. Albrecht, Ministerpräsident
Hasselmann, Minister für Bundesangelegenhei-
ten
Dr. Möcklinghoff, Minister des Innern

Nordrhein-Westfalen:

Dr. Posser, Finanzminister
Dr. Schnoor, Innenminister

Rheinland-Pfalz:

Dr. Vogel, Ministerpräsident

Saarland:

Prof. Dr. Becker, Minister für Rechtspflege

Schleswig-Holstein:

Dr. Stoltenberg, Ministerpräsident
Dr. Schwarz, Minister für Bundesangelegen-
heiten
Titzck, Finanzminister

Von der Bundesregierung:

Dr. Vogel, Bundesminister der Justiz
Huonker, Staatsminister beim Bundeskanzler
von Schoeler, Parl. Staatssekretär beim Bun-
desminister des Innern
Dr. Strehlke, Staatssekretär im Bundesministe-
rium für Arbeit und Sozialordnung
Prof. Dr. Wolters, Staatssekretär im Bundes-
ministerium für Jugend, Familie und Gesund-
heit
Ruhnau, Staatssekretär im Bundesministerium
für Verkehr

Für den Vermittlungsausschuß:

Bundestagsabgeordneter Jahn (Marburg)

(A)

(C)

Stenographischer Bericht

491. Sitzung

Bonn, den 18. Juli 1980

Beginn: 9.30 Uhr

Präsident Klose: Meine sehr geehrten Damen und Herren! Ich eröffne die 491. Sitzung des Bundesrates.

Es ist eine Sondersitzung zur Beratung von 34 Gesetzen, die vom Bundestag erst kurz vor der parlamentarischen Sommerpause verabschiedet wurden. Der Vermittlungsausschuß und der Bundesrat, die auf diese Terminierung keinen Einfluß hatten, mußten zum Ende der Legislaturperiode eine Fülle von Vorlagen mit zum Teil großer Tragweite beraten. Ich möchte hier feststellen, daß das zeitweilig bis an die Grenze der Belastbarkeit zumindest der Mitarbeiter gegangen ist. Ich denke deshalb, daß ich im Namen aller sprechen darf, wenn ich an alle Beteiligten, aus unserer Sicht insbesondere an den Bundestag, appelliere, den Terminen und Fristen künftig noch mehr Aufmerksamkeit zu widmen, damit alle an der Gesetzgebung Beteiligten ihren Beitrag mit der gebotenen Gründlichkeit und möglichst ohne Zeitdruck leisten können.

(B)

Meine Damen und Herren, die vorläufige Tagesordnung liegt Ihnen mit 38 Punkten vor. Wir sind in der Vorbesprechung übereingekommen, den Tagesordnungspunkt 12 — Gesetz zur Beschleunigung des Asylverfahrens — und den Tagesordnungspunkt 38 — Gesetzesantrag zur weiteren Beschleunigung des Asylverfahrens — gemeinsam zu behandeln und nach Punkt 7 aufzurufen.

Ich frage, ob es noch Wortmeldungen zur Tagesordnung gibt. — Das ist nicht der Fall. Dann ist sie so festgestellt.

Ich rufe Punkt 1 der Tagesordnung auf:

Gesetz zum Schutz vor Verkehrslärm von Straßen und Schienenwegen — **Verkehrslärmschutzgesetz** — (VLärmSchG) (Drucksache 418/80).

Das Wort zur Berichterstattung hat Herr Minister Dr. Schwarz.

Dr. Schwarz (Schleswig-Holstein), Berichtersteller: Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Im Namen des Vermittlungsausschusses erstatte ich Ihnen folgenden Bericht.

Der Bundesrat hatte zu dem Gesetzentwurf im ersten Durchgang am 12. Februar 1978 Stellung genommen und einzelne Änderungen vorgeschlagen. Er hatte darüber hinaus die Bundesregierung aufgefordert, baldmöglichst ein Gesamtkonzept zur Verringerung des Straßenlärms vorzulegen und die Bemühungen um Schaffung weiterer normativer Grundlagen zur Verminderung des Verkehrslärms durch verkehrslenkende und verkehrsordnende Maßnahmen sowie durch die Herabsetzung der von Fahrzeugen ausgehenden Lärmimmissionen zu beschleunigen. Der Deutsche Bundestag hat das Gesetz am 6. März 1980 verabschiedet und dabei einigen Forderungen des Bundesrates entsprochen. Er hat aber auch das Gesetz gegenüber der Entwurfsfassung verschärft, insbesondere durch eine Herabsetzung der Immissionsgrenzwerte.

(D)

Der Bundesrat hat in seiner 485. Sitzung am 18. April 1980 beschlossen, den Vermittlungsausschuß anzurufen, und für die Anrufung fünf Gründe angeführt, die Sie im einzelnen der Bundesratsdrucksache 126/80 entnehmen können.

Der Vermittlungsausschuß hat dem Begehren des Bundesrates nur teilweise entsprochen. Er hat vorgeschlagen, **Industriegebiete** vom gesetzlichen Lärmschutz **auszunehmen** und die Immissionsgrenzwerte bei bestehenden Straßen auf das Maß heraufzusetzen, das dem Entwurf der Bundesregierung zugrunde lag.

Der Deutsche Bundestag hat indessen in seiner 230. Sitzung am 4. Juli 1980 der Beschlußempfehlung des Vermittlungsausschusses nicht Folge geleistet.

Aus diesem Grunde muß heute der Bundesrat über das Gesetz in der Fassung des Gesetzesbeschlusses vom 6. März 1980 erneut befinden.

In dieser Lage fällt es mir als Berichtersteller des Vermittlungsausschusses schwer, Ihnen, meine sehr verehrten Damen und Herren, einen Vorschlag zu unterbreiten. Das Vermittlungsergebnis, für welches ich auftragsgemäß zu werben hätte, steht nicht zur Beratung. Sie werden demnach auf Grund der ursprünglichen Entscheidungselemente darüber zu befinden haben, ob Sie dem Gesetz in der Fassung des Gesetzesbeschlusses Ihre Zustimmung erteilen wollen oder nicht.

(A) **Präsident Klose:** Ich danke dem Berichterstatter.

Ich habe keine weiteren Wortmeldungen. Mir ist aber gesagt worden, daß Sie, Herr Staatsminister Schmidhuber, eine Erklärung zu Protokoll geben werden *).

(Apel [Hamburg]: Ich gebe für Hamburg und Bremen eine Erklärung zu Protokoll **)!

— Danke schön.

Wir kommen jetzt zur Abstimmung. Wie sie oben gehört haben, hat der Deutsche Bundestag den Einigungsvorschlag des Vermittlungsausschusses abgelehnt. Wir haben daher über das unveränderte Gesetz in der vom Deutschen Bundestag am 6. März 1980 verabschiedeten Fassung abzustimmen.

Wer dem Gesetz in dieser Fassung zustimmt, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist die Minderheit. Damit hat der Bundesrat dem Gesetz **n i c h t** zustimmt.

Eine Abstimmung über die seinerzeit zurückgestellten Entschließungen in den Drucksachen 126/2/80 und 126/3/80 sowie über den Antrag des Landes Nordrhein-Westfalen in Drucksache 126/4/80 entfällt damit.

Punkt 2 der Tagesordnung:

Gesetz über die Sozialversicherung der selbständigen Künstler und Publizisten (**Künstlersozialversicherungsgesetz — KSVG—**) (Drucksache 420/80).

(B) Für den Vermittlungsausschuß hat wiederum Herr Minister Dr. Schwarz, Schleswig-Holstein, das Wort.

Dr. Schwarz (Schleswig-Holstein), Berichterstatter: Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Der Deutsche Bundestag hat am 22. Mai 1980 den Gesetzesbeschluß verabschiedet, zu dem der Bundesrat am 13. Juni 1980 beschlossen hat, den Vermittlungsausschuß anzurufen.

Den 41 Anrufungsbegehren des Bundesrates lagen folgende wesentliche Überlegungen zugrunde: Statt der neu zu errichtenden, ortsfernen Körperschaft „Künstlersozialkasse“ sollten die örtlich zuständigen Krankenkassen als Einzugsstellen die Beiträge einziehen. Die von den individuellen Ansprüchen der Versicherten abgekoppelte, verfassungsrechtlich bedenkliche „Künstlersozialabgabe“ sollte in die sozialversicherungsrechtlich üblichen Regeln — gleiche Höhe von Arbeitnehmer- und Arbeitgeberanteil für jeden Versicherten — umgewandelt werden. Letztlich sollten die Verwendung des Bundeszuschusses gesetzlich festgelegt und der Anreiz zur Eigenversorgung, insbesondere durch Gründung nichtstaatlicher Versorgungswerke, verstärkt werden.

Der Vermittlungsausschuß hat sich in den nach seiner Geschäftsordnung vorgeschriebenen drei Sitzungen mit den Anrufungsgründen befaßt und seine Beratung ohne Einigungsvorschlag abschließen müssen.

*) Anlage 1

**) Anlage 2

(C) Ich bedauere daher, Ihnen auch zu diesem Gesetzgebungsvorhaben keinen Abstimmungsvorschlag unterbreiten zu können.

Ich gestatte mir der Vollständigkeit halber nur noch den Hinweis, daß der Bundesrat der Ansicht war, das Gesetz bedürfe seiner Zustimmung, und daß diese Ansicht vom Deutschen Bundestag nicht geteilt wird.

Präsident Klose: Ich danke dem Herrn Berichterstatter. Hierzu habe ich Wortmeldungen von Herrn Senator Dr. Czichon, Bremen, und Herrn Staatssekretär Dr. Strehlke. Bitte, Herr Staatssekretär!

Dr. Strehlke, Staatssekretär im Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung: Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Namens der Bundesregierung darf ich folgendes bemerken. Wenn grundsätzlich Einigkeit über das Ziel besteht, so sollte doch auch eine Verständigung über den Weg zu diesem Ziel erreichbar sein. Lassen Sie mich dazu folgendes sagen:

Erstens. Die Mehrheit des Bundesrates schlägt statt der **Künstlersozialabgabe** eine **individuelle Beitragszahlung** für den einzelnen Künstler durch die Vermarkter vor, und zwar lediglich für die Künstler, die pflichtversichert sind. Was wäre die Folge? Diese Künstler wären für die Vermarkter gewissermaßen 15 % teurer, nämlich gerade um den Anteil der Beiträge zur Sozialversicherung. Die Konsequenz liegt auf der Hand. Die Vermarkter würden sicherlich zukünftig fast nur noch von den nichtversicherten Künstlern Arbeiten entgegennehmen. Nachteile hätten gerade die Künstler, die noch nicht zu den Arrivierten gehören und die gerade des Schutzes der Sozialversicherung für sich und ihre Familienangehörigen bedürfen. Aus diesem Grunde, und nur aus diesem Grunde, ist die **Künstlersozialabgabe** die tragende Voraussetzung für ein wirksames Gelingen der Künstlersozialversicherung. Die Künstler und Publizisten wissen dies sehr genau. Sie haben ja auch über ihre Verbände bei der Anhörung im Deutschen Bundestag und in ihren schriftlichen Stellungnahmen einheitlich das Modell der individuellen Beitragszahlung abgelehnt und das von der Bundesregierung und dem Deutschen Bundestag beschlossene Konzept als das einzig richtige angesehen. (D)

Zweitens. In der bisherigen Beratung — das klang hier soeben an — und auch in der Erklärung der Mehrheit der Länder wurde vorgetragen, daß mit der Einrichtung der **Künstlersozialkasse** eine unnötige und aufwendige Bürokratie geschaffen würde. Mir ist eigentlich nicht recht verständlich, wie dieses Argument so lange aufrechterhalten werden kann, obwohl alle Fachleute der Verwaltung, und zwar auch die der Krankenkassen, eindeutig erklärt haben, daß sie alle die Aufgaben, die die **Künstlersozialkasse** gewissermaßen als Clearing-Stelle übernehmen soll, nicht wirksam durchführen können. Ich will hier nicht alle Aufgaben der **Künstlersozialkasse** aufzählen. Aber würden z. B. die Krankenkassen mit den Aufgaben betraut, müßten ca. 300 Einzugsstellen im Laufe eines Jahres mit den 10, 20 oder mehr Vermarktern eines jeden Künstlers, verstreut

Staatssekretär Dr. Strehlke

(A) über die gesamte Bundesrepublik, in Verbindung treten, mit ihnen die Angaben über das Arbeitseinkommen des Künstlers abgleichen, die Beiträge von allen Vermarktern einziehen und dann, lange nach Jahresablauf, wiederum mit allen Vermarktern die wegen Überschreitens der Beitragsbemessungsgrenze entstandenen Überzahlungen ausgleichen.

Es ist für mich nicht recht verständlich, daß man — ich darf das zusätzlich erwähnen — hier Vermarkter ohne Rücksicht auf die Beitragsbemessungsgrenze zu unter Umständen weit überhöhten Beitragszahlungen heranziehen will, um diese dann nach Jahr und Tag wieder zurückzuerstatten — ein Faktum, das es sonst in der Sozialversicherung nicht gibt.

Im übrigen tritt bei einer Einschaltung von über 300 Krankenkassen sowie der Abgleichung und Erstattung von Beiträgen ein Vielfaches an Verwaltungskosten gegenüber der vorliegenden Konzeption ein.

Meine Damen und Herren, die vom Bundestag beschlossene Konzeption trägt nicht nur dem dringenden Bedürfnis der sozialen Absicherung der Künstler und Publizisten Rechnung, sondern sichert auch die zur Aufrechterhaltung der Existenz der Künstler notwendige Wettbewerbsneutralität. Die von der Mehrheit des Bundesrates angestrebte Änderung entspricht nicht diesen Anforderungen.

(B) Wer die soziale Sicherung der selbständigen Künstler und Publizisten für ein wichtiges Ziel hält, sollte auch die Konsequenz ziehen und einer praktikablen und wirksamen Regelung Raum geben.

Präsident Klose: Herr Ministerpräsident Vogel!

Dr. Vogel (Rheinland-Pfalz): Herr Präsident! Meine sehr verehrten Damen und Herren! Ich weiß, daß wir heute eine sehr lange Tagesordnung haben. Deswegen will ich mich auf wenige Sätze zu dieser Sache beschränken. Aber wenn das, was soeben gesagt worden ist, allein im Raum stünde, bliebe zuviel Falsches hier im Raum stehen. Darum muß dazu kurz etwas gesagt werden.

Es gibt einen Punkt, in dem ich mit den Ausführungen der Bundesregierung übereinstimme. Es geht heute nicht um die Frage, ob wir für die Künstler eine Sozialversicherung schaffen wollen — das wollen wir alle; darin stimmen wir überein —, sondern es geht um die Frage, wie man das machen soll. Das vorgetragene Konzept — das ist ja im Vermittlungsausschuß ausführlich besprochen worden — ist hier rundum ungeeignet. Wir können nicht bei jeder Gelegenheit davon sprechen, daß wir Bürokratie abbauen oder zumindest nicht ausweiten wollen, und hier eine Regelung treffen, die dem fundamental widerspricht.

Wir können im übrigen nicht einer Regelung zustimmen, die für die älteren, tatsächlich bedürftigen Künstler nichts schafft, sondern die nur für diejenigen etwas bringt, die in 15 Jahren dabeisein werden.

Auch dem Aufbringungsmodell können wir nicht zustimmen. Hier wird — fast hätte ich gesagt:

klammheimlich — ein Weg zum Maschinenbeitrag (C) beschritten. Daher kann man, auch wenn es sich nur um eine relativ kleine Sache handelt, nicht anders antworten als mit dem Satz: Wehret den Anfängen!

Wer heute gegen dieses leider ohne Einigung aus dem Vermittlungsausschuß gekommene Gesetz stimmt, erweist nach meiner festen Überzeugung den Künstlern einen großen Dienst, weil hier eine Formel gefunden worden ist, die in der Durchführung nicht hilft, sondern schadet. Die Welle der Proteste aus der Künstlerschaft gegen diese Regelung ist der Grund dafür, daß das Land Rheinland-Pfalz ihr nicht zustimmen kann, allerdings auch dafür, daß das Land Rheinland-Pfalz mit anderen nach einem neuen und besseren Weg, das Ziel zu erreichen, suchen wird.

Präsident Klose: Herr Senator Dr. Czichon!

Dr. Czichon, (Bremen): Herr Präsident! Meine sehr geehrten Damen und Herren! Wir sind uns einig darüber, Herr Ministerpräsident Vogel, daß auch freie Künstler und Schriftsteller einen Anspruch auf materielle Sicherheit im Alter und bei Krankheit haben. Es besteht auch Einigkeit darüber, daß die Kosten dieser Sicherheit von den Künstlern selbst, von den Händlern dieser Künstler und vom Staat gemeinsam getragen werden sollen. Außerdem gibt es keinen Streit darüber, daß ein möglichst einfaches und unbürokratisches Verfahren zur Einziehung der Beiträge und zur Leistung der Zahlungen gefunden werden muß. (D)

Wenn man nun einem Schriftsteller die Aufgabe stellte, ein Drama mit vernünftig handelnden Personen zu ersinnen, in dem dieses Problem trotz guten Willens aller Beteiligten unlösbar erscheint, dann würde er seinen Kopf schon sehr anstrengen müssen. Wir Politiker schaffen das möglicherweise ohne allzu große Mühe. Es werden Argumente angeführt, für die die Betroffenen, die seit mindestens fünf Jahren auf das Gesetz warten, beim besten Willen kein Verständnis haben. Eine neue Superbürokratie würde aufgebaut. Tatsächlich ist doch durch Beispiel — ich denke an das Autorenversorgungswerk — nachgewiesen, daß Künstlersozialkassen effektiver und unbürokratischer arbeiten können — nicht unbedingt müssen —, als es bei Beauftragung der Krankenkassen möglich wäre.

Das Gesetz sei ungerecht, weil wirtschaftlich stärkere Künstler für wirtschaftlich schwächere Kollegen, die ja nicht unbedingt auch künstlerisch schwächer sein müssen, zahlen sollen. Ich halte ein solches System solidarischer gegenseitiger Hilfe für äußerst begrüßenswert und dem Problem angemessen. Der Hinweis auf das Schreckgespenst Maschinensteuer hingegen erscheint mir hier unangebracht.

Das Gesetz löse nicht die Probleme der älteren Künstler, weil diese 15 Jahre für einen eigenen Rentenanspruch benötigen. Tatsächlich geht es aber doch wesentlich schneller, weil praktisch immer alte Beitragszeiten mit ausgenutzt werden können. Außerdem ist gerade das ein Grund, jetzt die Künstler-

Dr. Czichon, (Bremen)

- (A) sozialversicherung einzuführen; denn sonst sind die heute Fünfzigjährigen fünfundfünfzig oder sechzig Jahre alt und dann erheblich schwerer einzubeziehen.

Das Gesetz sei im übrigen in seinen **Auswirkungen** noch nicht überschaubar genug. Sicher ist, daß hier versicherungsgesetzliches Neuland betreten wird. Das geschieht aber in einer Weise, die sorgfältig überlegt ist und so, wie vorgesehen, von allen Vertretern der Künstler und der Publizisten befürwortet wird.

Herr Präsident, meine Damen und Herren! Das Gesetz betrifft vielleicht nur 20 000 freie Künstler und Schriftsteller in unserem Lande. Es wäre dennoch unverantwortlich, den Versuch einer Regelung dieser Materie zu unterlassen. Ich weiß, wie sehr mancher Künstler unter der Angst vor dem Alter und vor einem Nachlassen seiner Arbeitskraft leidet. Deswegen hoffe ich sehr, daß es im Jahre 1980 noch ein Künstlersozialversicherungsgesetz geben wird — zum Nutzen einer Personengruppe, ohne die unser kulturelles Leben und unser Leben überhaupt ärmer wäre.

Präsident Klose: Herr Staatsminister Schmidhuber gibt eine Erklärung zu Protokoll^{*)}. Weitere Wortmeldungen habe ich im übrigen nicht.

Wir kommen zur Abstimmung über das Gesetz in der vom Deutschen Bundestag am 22. Mai 1980 beschlossenen Fassung. In der Sitzung am 13. Juni 1980 hat der Bundesrat festgestellt, daß das Gesetz seiner Zustimmung bedarf. Wir stimmen also jetzt über die Zustimmung ab.

(B)

Wer **zustimmen** will, den bitte ich um ein Handzeichen. — Das ist die **Minderheit**.

Die Frage der Zustimmungsbedürftigkeit ist umstritten. Aus diesem Grunde hat Rheinland-Pfalz beantragt, vorsorglich Einspruch gemäß Art. 77 Abs. 3 GG einzulegen.

Darf ich fragen, wer vorsorglich Einspruch einlegen will. — Das ist die Mehrheit.

Dann hat der Bundesrat mit der Mehrheit seiner Stimmen **beschlossen, vorsorglich Einspruch einzulegen**.

Punkt 3 der Tagesordnung:

Sozialgesetzbuch (SGB) — **Verwaltungsverfahren** — (Drucksache 421/80).

Berichterstatter für den Vermittlungsausschuß ist der Abgeordnete Jahn.

Bundestagsabgeordneter Jahn (Marburg), Berichterstatter: Herr Präsident! Verehrte Damen, meine Herren! Das vorliegende Sozialgesetzbuch — **Verwaltungsverfahren** — stellt nach dem Allgemeinen Teil und den Gemeinsamen Vorschriften für die Sozialversicherung die dritte Stufe auf dem Weg zu einem einheitlichen, alle Sozialleistungsbereiche umfassenden Sozialgesetzbuch dar. Mit ihm wird das in zahlreichen Einzelgesetzen verstreute und

unübersichtliche sozialrechtliche Verwaltungsverfahrenrecht zusammengefaßt, um für den Bürger ebenso wie für die Verwaltung die Rechtsanwendung zu erleichtern. Einen besonders wichtigen Platz nimmt in diesem Teil die Regelung über den **Schutz der Sozialdaten** ein.

(C)

Nachdem schon bei den Beratungen im Deutschen Bundestag und auch im Bundesrat keine grundsätzlichen Meinungsverschiedenheiten zutage getreten waren, zeigte sich im Vermittlungsausschuß bald, daß das Gesetz vermittlungsfähig war. In 17 Punkten hat Ihnen der Vermittlungsausschuß einen Vorschlag unterbreitet, der eine Reihe von Anliegen des Bundesrates aufgenommen, es aber in einer ebenfalls beträchtlichen Zahl von Punkten, in denen der Bundesrat Änderungen verlangt hatte, bei der vom Deutschen Bundestag beschlossenen Gesetzesfassung belassen hat.

Ein großer Teil der Anrufungsbegehren betraf mehr redaktionelle oder technische Detailregelungen. Ich erspare mir einen Bericht hierüber. Konzentrieren will ich mich statt dessen auf einige wenige Zentralpunkte, insbesondere im Bereich des **Sozialdatenschutzes**.

Das Verwaltungsverfahrenrecht soll für künftig in das Sozialgesetzbuch aufzunehmende Gebiete entsprechend dem Wunsch des Bundesrates nur dann gelten, wenn dies bei der Einbeziehung ausdrücklich bestimmt wird. Es wird also am **Verbot der Vorratsgesetzgebung** festgehalten. Durch eine Konkretisierung und Erweiterung der Aufgabenbereiche der Landes- und Bundesverbände der Krankenkassen soll erreicht werden, daß **Rechenzentren auf Verbandsebene** betrieben werden können. Allerdings empfiehlt der Vermittlungsvorschlag eine Gesetzesfassung, die einen Benutzungszwang für die Mitglieder der Verbände ausschließt.

(D)

Im Bereich des Datenschutzes wird klargestellt, daß durch die **Datenschutzvorschriften** das **Recht der Rechnungshöfe** nicht beeinträchtigt wird. Ferner soll entsprechend dem Wunsch des Bundesrates die Möglichkeit zur Offenbarung von Sozialdaten für **Zwecke des Arbeitsschutzes** erweitert werden. Die Offenbarungsbefugnis, die nach dem Gesetz nur für die Geltendmachung gesetzlicher **Unterhaltsansprüche** gilt, soll auf die Geltendmachung vertraglicher Unterhaltsansprüche ausgedehnt werden. Die Ausdehnung auch auf die Geltendmachung „sonstiger Ansprüche, die der Sicherung des Lebensunterhalts dienen“, wie der Bundesrat anstrebte, erschien dem Vermittlungsausschuß als zu weitgehend.

Schließlich soll die Verarbeitung von Sozialdaten nicht nur in eigenen Rechenzentren der Sozialleistungsträger möglich sein, sondern auch in **Gemeinschaftsrechenzentren**, allerdings nur, sofern sie bei öffentlichen Stellen erfolgt, etwa in der Landes- oder Kommunalverwaltung.

Es bleibt dabei, daß die Länder für bestimmte Rechtsgebiete statt des hier geregelten bundeseinheitlichen Verwaltungsverfahrenrechtes nicht, wie der Bundesrat wollte, ihr Landesverwaltungsverfahrensgesetz für anwendbar erklären dürfen. Wegen

^{*)} Anlage 3

Bundestagsabgeordneter Jahn (Marburg)

(A) vorhersehbarer Schwierigkeiten bei der Vollstreckung ist der Vermittlungsausschuß auch nicht dem Vorschlag des Bundesrates gefolgt, die ZPO-Vollstreckung neben der **Verwaltungsvollstreckung** zu beseitigen. Es bleibt vielmehr entsprechend dem Gesetzesbeschluß des Bundestages dabei, daß Verwaltungs- und ZPO-Vollstreckung möglich sind.

Im Bereich des **Datenschutzes** soll der Kreis derjenigen Stellen, denen gegenüber die Offenbarung von Sozialdaten zulässig ist, wie Verfassungsschutz, Bundesnachrichtendienst, Militärischer Abschirmdienst und Bundeskriminalamt, nicht auf die **Polizei** ausgedehnt werden, wie der Bundesrat vorschlug. Auch bleibt es dabei, daß zur **Aufklärung von Straftaten** die Offenbarung von Sozialdaten nur auf richterliche Anordnung zulässig ist.

Schließlich hat der Vermittlungsausschuß auch gemeint, es bei der Regelung in § 78 des Gesetzes belassen zu sollen, die einen Vorrang des Bundesdatenschutzgesetzes gegenüber den Datenschutzgesetzen der Länder für den Bereich der landesunmittelbaren Sozialleistungsträger vorsieht.

Bei dieser Aufzählung der wichtigsten Punkte will ich es belassen, nicht ohne hervorzuheben, daß der Vermittlungsausschuß sich sehr bemüht hat, bei der Fülle von Einzelfragen einen Ausgleich zu finden und einen Vorschlag zu unterbreiten, der sowohl den Intentionen des Deutschen Bundestages als auch denen des Bundesrates gerecht wird.

Namens des Vermittlungsausschusses bitte ich Sie, dem Gesetz in der Fassung der Vorschläge des Vermittlungsausschusses zuzustimmen.

(B) **Präsident Klose:** Wortmeldungen? — Herr Staatsminister Schmidhuber!

Schmidhuber (Bayern): Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Der Deutsche Bundestag hat in seiner 230. Sitzung die Beschlußempfehlung des Vermittlungsausschusses auf Drucksache 8/4330 angenommen. Der Freistaat Bayern vermag auch dem geänderten Sozialgesetzbuch — **Verwaltungsverfahren** — nicht zuzustimmen.

Der Bundesrat hat mit 33 Einzelanträgen den Vermittlungsausschuß angerufen, um — bei grundsätzlicher Bejahung eines eigenen sozialrechtlichen Verwaltungsverfahrensrechts und detaillierter Regelungen zum sozialrechtlichen Datenschutz — eine wesentliche Verbesserung des Gesetzes zu erreichen. Der Vermittlungsausschuß und mit ihm der Deutsche Bundestag haben zwar zahlenmäßig den überwiegenden Teil der Änderungsanträge übernommen; die zentralen Anliegen des Bundesrates blieben jedoch unberücksichtigt. Lassen Sie mich auf zwei dieser Anliegen kurz eingehen.

Der Bundesrat hat den Vermittlungsausschuß mit dem Ziel angerufen, für die Tätigkeit der Kommunal- und Landesverwaltungen in Angelegenheiten der Ausbildungsförderung, der Schwerbehinderten, des Wohngeldes, der Sozialhilfe, der Jugendhilfe und der Kriegsopferfürsorge die Vorschriften des Verwaltungsverfahrens nach dem Sozialgesetzbuch nicht gelten zu lassen, wenn das Verwaltungsverfahren landesrechtlich durch ein Verwaltungsver-

fahrensrecht geregelt ist. Der **Geltungsbereich des Sozialgesetzbuchs** ist sehr weit gespannt worden. (C) Er reicht von Rechtsgebieten, die allein von Spezialbehörden der Bundesverwaltung vollzogen werden, etwa in der Arbeitsförderung, bis zu Angelegenheiten, die allein von Behörden der Länder und der Gemeinden, von diesen aber neben vielen anderen Aufgaben wahrgenommen werden. Auf diese Spannweite und die sich hieraus ergebenden Spannungen hätte ein gemeinsames Verwaltungsverfahren für alle Teile des Gesetzbuchs Rücksicht zu nehmen gehabt. Ein Verwaltungsverfahren läßt sich nämlich nicht ohne Rücksicht darauf entwerfen, wer es zu vollziehen hat.

Diese Rücksicht läßt das vorliegende Gesetz leider vermissen. Es entfernt sich an zahlreichen Stellen in völlig unnötiger und uneinsichtiger Weise von Regelungen des Verwaltungsverfahrens, das die Landesverwaltungen sonst zu üben haben. Hieraus entspringt die wohlbegründete Sorge der kommunalen Spitzenverbände, daß die Anwendung dieses Gesetzes in der mit der Durchführung von Sozialgesetzen betrauten Kommunalverwaltung nicht zu einer Vereinfachung, sondern zu einer heillosen Verwirrung führen wird.

Um die **Schwierigkeiten** zu mindern, die das Gesetz für die **Landesverwaltungen** bringen wird, hatte der Bundesrat angeregt, wenigstens seine Anwendung für die Rechtsgebiete einzuschränken, die überwiegend durch Kommunalverwaltungen vollzogen werden. Dieser Vorschlag steht mit der Idee des Sozialgesetzbuchs durchaus in Einklang. Er vermeidet nämlich, daß sich für einzelne in das Sozialgesetzbuch aufgenommene Rechtsgebiete im Vollzug so große Schwierigkeiten ergeben, daß die Herausnahme aus dem Sozialgesetzbuch als einzige Lösung gesehen wird. (D)

Die Bitte der kommunalen Spitzenverbände und der Vorschlag des Bundesrates sind auch praktikabel. Die Lösung ist erprobt. Seit dem 1. Januar 1977 wird auf den genannten Rechtsgebieten in Bayern nach dem bayerischen Verwaltungsverfahrensgesetz verfahren. Zuvor geäußerte Bedenken haben sich nicht bestätigt. Unzuträglichkeiten sind nicht zutage getreten. Auf Grund dieser Erfahrungen und der dieser Regelung zugrunde liegenden Entscheidungen des Landesgesetzgebers halten wir den vorgeschlagenen **Ländervorbehalt** für unabdingbar.

Hiermit hängt auch ein weiteres sehr wesentliches Anliegen des Bundesrates zusammen. Das Vorhaben des Sozialgesetzbuchs darf nicht dazu führen, daß unser gegliedertes Sozialleistungssystem zu einer Bundeseinrichtung wird. Neben anderen Ansätzen sehen wir in der **Ausdehnung des Bundesdatenschutzrechts** auf den gesamten Anwendungsbereich des Sozialgesetzbuchs einen deutlichen Schritt in diese Richtung. Wie zahlreiche andere Verwaltungsgesetze enthält § 7 Abs. 2 Satz 1 des Bundesdatenschutzgesetzes einen Vorbehalt zugunsten des Landesrechts. Diese Regelung entspricht der Kompetenzverteilung des Grundgesetzes für unsere Bundesrepublik. Durch Art. 1 § 78 des vorliegenden Gesetzes werden die Datenschutzgesetze der Länder für den Bereich der das Sozialgesetzbuch

Schmidhuber (Bayern)

- (A) vollziehenden Landesverwaltung verdrängt. Einer solchen Erweiterung des Anwendungsbereiches des Bundesdatenschutzgesetzes bedarf es nicht, wie das Land Nordrhein-Westfalen in der Begründung des dem Beschluß des Bundesrates zugrunde liegenden Antrages hervorhebt. In der Tat lassen sich Eigenheiten des Sozialrechts nicht ermitteln, die hier zu einer derart starken Verschiebung zugunsten des Bundesrechts zwingen.

Der Antrag des Landes Nordrhein-Westfalen, den sich der Bundesrat am 13. Juni 1980 zu eigen gemacht hat, stellte, wie Herr Minister Dr. Schnoor damals an dieser Stelle betonte, einen Kompromiß dar. Er stellte das Mindeste dar, was die Länder an Zurückhaltung des Bundes auf ihnen vorbehaltenen Gebieten billigerweise erwarten und verlangen konnten. Das vorliegende Gesetz ist darüber hinweggegangen. Es kann daher unsere Billigung nicht finden.

- Wenn wir dem vorliegenden Gesetz nicht zustimmen, so ist dies keine endgültige Absage an das Sozialgesetzbuch. Unsere Entscheidung bringt nur zum Ausdruck, daß wir von diesem Sozialgesetzbuch mehr erwarten als das, was uns hier vorliegt. Wir erwarten in der Tat, daß das Verwaltungsverfahren des Sozialgesetzbuchs uns seinen Zielen näherbringt, das Rechtsverständnis des Bürgers zu verbessern, seine Rechtsstellung zu stärken, die Rechtsanwendung zu erleichtern und die Rechtssicherheit zu fördern. Das wird mit dem vorliegenden Vermittlungsergebnis leider noch nicht erreicht, so daß die Bayerische Staatsregierung ihm nicht zustimmen kann.
- (B)

Präsident Klose: Gibt es weitere Wortmeldungen? — Das ist nicht der Fall.

Wir kommen dann zur Abstimmung. Wer dem Gesetz in der vom Deutschen Bundestag am 4. Juli 1980 auf Grund des Einigungsvorschlages des Vermittlungsausschusses geänderten Fassung gemäß Art. 84 Abs. 1 GG zuzustimmen wünscht, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist die Mehrheit.

Damit hat der Bundesrat dem Gesetz zugestimmt.

Gestatten Sie mir eine Zwischenbemerkung zur Geschäftslage: Bisher liegen mir 20 Wortmeldungen vor.

(Dr. Vogel [Rheinland-Pfalz]: Was wollen Sie damit sagen?)

— Das soll niemanden abschrecken; es ist eine Aussage über den Fleiß der Mitglieder des Bundesrates.

Punkt 4 der Tagesordnung:

Neunzehntes Strafrechtsänderungsgesetz
(19. StrÄndG) (Drucksache 422/80).

Zur Berichterstattung hat wiederum Herr Minister Dr. Schwarz, Schleswig-Holstein, das Wort.

Dr. Schwarz (Schleswig-Holstein), Berichterstatter: Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Namens des Vermittlungsausschusses gestatte ich mir,

Ihnen zum 19. Strafrechtsänderungsgesetz folgenden Bericht zu erstatten. (C)

Der Deutsche Bundestag hat am 13. Mai 1980 den Gesetzesbeschluß verabschiedet, zu dem der Bundesrat am 13. Juni 1980 den Vermittlungsausschuß angerufen hat. Es ging dabei darum, die Dauer der **verbüßten Freiheitsstrafe für den zu lebenslänglicher Haft Verurteilten** bei der gerichtlichen Überprüfung von 15 auf 20 Jahre zu verlängern.

Weiterhin sollte nach der Meinung des Bundesrates die **Aussetzung des Restes einer lebenslangen Freiheitsstrafe** zusätzlichen Einschränkungen unterworfen werden. So sollte die Strafaussetzung nicht nur dann unterbleiben, wenn — wie der Bundestag beschlossen hatte — die besondere Schwere der Schuld eine weitere Vollstreckung gebiete, sondern auch dann, wenn dies zur Verteidigung der Rechtsordnung erforderlich sei.

Zudem sollte auch die **Prognoseklausel für die Strafaussetzung zur Bewährung** nach dem Willen des Bundesrates verschärft werden. Die Strafaussetzung bei zu lebenslanger Freiheitsstrafe Verurteilten sollte nur in Betracht kommen, wenn die Gewähr bestünde, daß der Verurteilte außerhalb des Strafvollzuges keine Straftaten mehr begehen werde.

Weitere Anrufungsbegehren betreffen Klarstellungen und Folgeänderungen, auf die ich nicht näher eingehen möchte, weil der Vermittlungsausschuß seine Beratungen in der nach seiner Geschäftsordnung erforderlichen Form ohne einen Einigungsvorschlag abgeschlossen hat. Ich kann also auch in diesem Fall mit keiner Empfehlung aufwarten. (D)

Ich möchte nur darauf hinweisen, daß das Bundesverfassungsgericht den Gesetzgeber in seiner Entscheidung vom 21. Juni 1977 verpflichtet hat, eine gesetzliche Regelung über die Aussetzung des Strafrestes bei zu lebenslanger Freiheitsstrafe Verurteilten zu schaffen, und möchte letztlich darauf aufmerksam machen, daß das Gesetz nach übereinstimmender Meinung von Bundestag und Bundesrat nicht zustimmungsbedürftig ist. Der Bundesrat hat deshalb darüber zu entscheiden, ob er gegen dieses Gesetz Einspruch einlegen will oder nicht.

Präsident Klose: Ich danke dem Herrn Berichterstatter. Gibt es Wortmeldungen? — Zunächst Herr Staatsminister Dr. Hillermeier, Bayern.

Dr. Hillermeier (Bayern): Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Wie wir soeben vom Herrn Berichterstatter gehört haben, hat der Vermittlungsausschuß seine Beratungen zu diesem Gesetz ohne Einigungsvorschlag abgeschlossen. Der Ausgang dieses Vermittlungsverfahrens muß insofern enttäuschen, als die Fassungsverschlüsse des Bundesrates, die dem Anrufungsbegehren zugrunde lagen, eine gute Grundlage für eine Verständigung geboten hätten. Ich bedauere sehr, daß sich die Vertreter der Koalition dazu nicht bereithalten konnten.

Wir bemängeln an dem vom Bundestag beschlossenen Gesetz, daß es weder der Notwendigkeit einer wirksamen Bekämpfung der Schwerekriminalität

Dr. Hillermeier (Bayern)

- (A) noch dem berechtigten Sicherheitsbedürfnis der Bevölkerung hinreichend gerecht wird. Drei Punkte sind es vor allem, in denen wir eine Verbesserung des Gesetzes für geboten halten:

Erstens. Die vorgesehene **Mindestverbüßungsdauer** von nur 15 Jahren, die erheblich unter der durchschnittlichen Haftzeit nach der derzeitigen Gnadenpraxis liegt, ist zu kurz bemessen.

Zweitens. Die **Prognoseklausel**, die auf eine Erprobung abstellt, ist als Voraussetzung für die Entlassung verurteilter Mörder unangemessen.

Drittens. Die **Aussetzung der lebenslangen Freiheitsstrafe** muß ausdrücklich ausgeschlossen werden, wenn die Verteidigung der Rechtsordnung die weitere Vollstreckung gebietet, wenn also durch die Entlassung eines Mörders das Vertrauen des Bürgers in die Rechtsordnung erschüttert und damit seine Rechtstreue gefährdet würde. Demgemäß sind wir der Auffassung, daß die Mindestverbüßungsdauer auf 20 Jahre festgesetzt, für die Prognose die Gewähr straffreier Lebensführung verlangt und in der Aussetzungsregelung der Gesichtspunkt der Verteidigung der Rechtsordnung gebührend berücksichtigt werden müssen.

Eine Regelung nach Maßgabe dieser Vorschläge würde einerseits den Anforderungen der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung voll genügen, weil sie dem Verurteilten eine angemessene Chance auf Wiedererlangung der Freiheit einräumen würde. Durch eine deutlich längere Mindestverbüßungsdauer als nur 15 Jahre würde der Gesetzgeber andererseits jedoch sicherstellen, daß die durchschnittliche Haftzeit nicht abrupt gesenkt wird und daß der gnadenwürdige Mörder auch weiterhin einen der Schwere seiner Schuld angemessenen Teil seiner Strafe verbüßen muß.

- (B) Von einer Mindestverbüßungszeit, die über dem derzeitigen Höchstmaß der zeitigen Freiheitsstrafe von 15 Jahren läge, wäre auch eine Beeinträchtigung der generalpräventiven Wirkung der lebenslangen Freiheitsstrafe nicht in dem Maße zu erwarten, wie dies als Folge der vom Bundestag beschlossenen Regelung befürchtet werden muß.

Wenn ferner für die Prognose die Gewähr strafreier Lebensführung verlangt wird, so soll damit mit der genügenden Klarheit und Deutlichkeit zum Ausdruck gebracht werden, daß auch künftig kein Mörder aus der Haft entlassen werden darf, der für die Allgemeinheit noch eine Gefahr darstellt.

Wir sind der Auffassung, daß das vom Bundestag verabschiedete Gesetz angesichts der aufgezeigten Unzulänglichkeiten das Strafrecht in seiner Schutzfunktion für hervorragende Rechtsgüter — wie Leib und Leben des Bürgers — entscheidend schwächen wird, also in einem Bereich, in dem das Strafgesetzbuch durch die Androhung der lebenslangen Freiheitsstrafe oder langer zeitiger Freiheitsstrafen gerade eine höhere Schwelle gegen Rechtsverletzungen durch den Straftäter errichten will.

Wir sind der Auffassung, daß das vom Bundestag verabschiedete Gesetz angesichts der aufgezeigten Unzulänglichkeiten das Strafrecht in seiner Schutzfunktion für hervorragende Rechtsgüter — wie Leib und Leben des Bürgers — entscheidend schwächen wird, also in einem Bereich, in dem das Strafgesetzbuch durch die Androhung der lebenslangen Freiheitsstrafe oder langer zeitiger Freiheitsstrafen gerade eine höhere Schwelle gegen Rechtsverletzungen durch den Straftäter errichten will.

Eine Regelung, durch welche die Schutzwirkung des Strafrechts in dieser Weise vermindert wird, können wir nicht gutheißen. Die Bayerische Staats-

regierung wird deshalb dafür stimmen, daß gegen das 19. Strafrechtsänderungsgesetz Einspruch eingelegt wird. (C)

Präsident Klose: Das Wort hat Frau Senatorin Leithäuser, Hamburg.

Frau Leithäuser (Hamburg): Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Nach insgesamt immerhin mehr als sechsjährigen Erörterungen — der erste Referentenentwurf des Bundesjustizministeriums stammt bereits vom März 1974 — scheint es mir jetzt eine vordringliche Aufgabe des Bundesrates zu sein, diesem wichtigen Gesetzgebungswerk keine weiteren Hindernisse in den Weg zu legen. Die Einlegung des Einspruchs gegen das 19. Strafrechtsänderungsgesetz wird vom Land Hamburg infolgedessen mit Entschiedenheit abgelehnt. Bekanntlich hatten wir uns seinerzeit auch gegen die Anrufung des Vermittlungsausschusses ausgesprochen.

Wir glauben, daß am Ende unserer durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zu lebenslangen Freiheitsstrafen so dringlich gewordenen Beratungen ein Gesetzeswerk steht, das in sich schlüssig und abgewogen die Bedürfnisse der Allgemeinheit nach Schutz und Abschreckung wie auch die berechtigten Belange des Straftäters hinsichtlich einer menschenwürdigen Ausgestaltung unseres Sanktionssystems gleichermaßen berücksichtigt und zu begründeter Kritik keinen Anlaß gibt.

Lassen Sie mich deshalb kurz zu den Argumenten Stellung nehmen, die von einigen Ländern gegen das Gesetz geltend gemacht werden. (D)

Zunächst ist argumentiert worden, eine nur 15jährige Verbüßungsdauer sei nicht ausreichend, um dem Strafzweck zu genügen. Richtig ist, daß die vom Bundesverfassungsgericht durchgeführten Erhebungen auf Grund unterschiedlicher Gnadenpraxis zwar deutliche Unterschiede aufgezeigt haben, die im Durchschnitt eine etwa 20jährige Verbüßungsdauer ergeben haben. Dies allein scheint mir nun allerdings kein stichhaltiges Argument gegen die vorgesehene Regelung des Gesetzes zu sein, solange nicht schlüssig dargelegt werden kann, die hier vorgesehene Kürzung der gegenwärtigen Vollstreckungsdauer würde den Schutz der Allgemeinheit unerträglich beeinträchtigen und der lebenslangen Freiheitsstrafe die erforderliche Abschreckungswirkung nehmen. Hierfür fehlt jedoch jeder Beweis.

Das Gesetz befindet sich ja, wie Ihnen bekannt ist, in guter europäischer Nachbarschaft. Belgien, Dänemark, Großbritannien, die Niederlande, Norwegen, Österreich, Schweden und die Schweiz kennen entweder gesetzliche Regelungen oder üben eine Gnadenpraxis aus, die eine bedingte Entlassung nach 15 Jahren oder sogar nach noch kürzerer Zeit vorsieht. Uns ist nicht bekanntgeworden, daß dort etwa wegen dieser kürzeren Dauer der Vollstreckung — und allein hierauf kommt es in diesem Zusammenhang an — unerwünschte Entwicklungen eingetreten sind.

Es wird weiter argumentiert, ein Verurteilter müsse die Gewähr dafür bieten, künftig ein straf-

Frau Leithäuser (Hamburg)

- (A) freies Leben zu führen. Demgegenüber sieht das Gesetz hier die auch bei zeitiger Freiheitsstrafe maßgebende **Prognoseklausel** vor. Zwar erklären die Vertreter der Auffassung, es müsse eine Gewähr geboten werden, hiermit sei nicht eine jeden Zweifel ausschließende Gewißheit gemeint; wir haben aber gerade auf Grund der dann vom Regelfall abweichenden Gesetzeslage die Befürchtung, daß diese Formulierung von der Rechtsprechung derart restriktiv ausgelegt werden könnte, daß der Anwendungsbereich des Gesetzes weitgehend ausgehöhlt wird. Ein gewisses Risiko wird bei keiner bedingten Entlassung völlig ausgeschlossen werden können. Das geltende Recht gibt jedoch eine ausreichende Handhabe, um dieses Risiko in vertretbaren Grenzen zu halten.

Schließlich soll als weitere Erschwernis das Merkmal der „**Verteidigung der Rechtsordnung**“ eingeführt werden, durch welches eine bedingte Entlassung weiter erschwert würde. Zwar hatte der Regierungsentwurf ursprünglich auch eine derartige Restriktion vorgesehen; es ist aber zu begrüßen, daß sich der Bundestag zur Streichung entschlossen hat. Den hier wohl gemeinten besonders abscheulichen Taten wird das Gesetz ausreichend durch die Möglichkeit gerecht, die besondere Schwere der Schuld eines Täters zu berücksichtigen.

Ich glaube schließlich nicht, daß wir mit der Formulierung „Verteidigung der Rechtsordnung“ etwa bei der Zulässigkeit kurzfristiger Freiheitsstrafen besonders positive Erfahrungen gewonnen hätten. Wir sollten diese vieldeutige Formulierung aus unserem Rechtsleben verbannen.

- (B) Hamburg bittet Sie, von einem Einspruch gegen das Gesetz abzusehen.

Präsident Klose: Herr Bundesminister Vogel!

Dr. Vogel, Bundesminister der Justiz: Herr Präsident! Meine sehr verehrten Damen und Herren! Der eigentlich kontroverse Punkt ist die Frage, ob die Entlassung zur Bewährung nach mindestens 15 oder, wie es offenbar die Mehrheit wünscht, nach 20 Jahren zulässig sein soll. Herr Kollege Hillermeier hat für die **Alternative „20 Jahre“** besonders stark den Gesichtspunkt der Abschreckung — der Generalprävention — herausgestellt.

Ich bitte den Bundesrat noch einmal, zu bedenken, daß unsere Nachbarländer, mit uns vergleichbare Länder, durchweg eine Zeit von 15 oder weniger Jahren als Mindestzeit vorsehen: Belgien 10 Jahre, das Vereinigte Königreich zwischen 7 und 12 Jahren, Luxemburg 15 Jahre, Norwegen zwischen 10 und 11 Jahren, Österreich, das ja den südlichen Teilen der Bundesrepublik in der sozialen Struktur nicht völlig unvergleichbar ist, 15 Jahre, die Schweiz, für die ähnliches im Hinblick auf den Südwesten gilt, 15 Jahre, der Europarat nach einer Empfehlung des Ministerkomitees 14 Jahre.

Bedenkt man dann noch weiter, daß erfreulicherweise die Zahl der Morde entgegen einem festverwurzelten Vorurteil in der öffentlichen Meinung rückläufig ist, daß die Zahl der Morde im Jahre 1979 um etwa 20 % niedriger war als im Jahre 1974, dann

ist beim besten Willen nicht zu erkennen, mit welchen Gründen eigentlich die Befürworter der 20-Jahre-Lösung die besondere **Abschreckungsbedürftigkeit** unserer Mitbürgerinnen und Mitbürger, die gesteigerte Abschreckungsbedürftigkeit gegenüber den Österreichern, den Schweizern und dem überwiegenden Teil von Europa, eigentlich begründen wollen, da dies weder mit den Ergebnissen der Justizstatistik noch mit den Ergebnissen der Kriminalstatistik gerechtfertigt werden kann. Ich habe ein bißchen den Eindruck, an Stelle dieser Sachgründe wird hier einem Vorurteil Tribut gezollt, dem Vorurteil, daß ein nicht näher bestimmbarer und quantifizierbarer Teil unserer Bevölkerung eben meint, dies solle oder müsse so sein.

Ich bedauere, daß die Neigung, diesen Tribut zu entrichten, eine weitere Verzögerung im Abschluß dieses Gesetzgebungsverfahrens zur Folge hat. Ich habe aber keinen Zweifel, daß der Deutsche Bundestag mit der erforderlichen Mehrheit dem europäischen Rechtsbewußtsein und der europäischen Rechtsentwicklung auch auf diesem Gebiet gegen den Widerstand der Mehrheit des Bundesrates zum Durchbruch verhelfen wird.

Herrn Kollegen Hillermeier darf ich noch ganz versöhnlich als Landsmann sagen, daß er mit seinen heutigen Darlegungen auch einem angesehenen Münchner Verlag eine Enttäuschung bereitet, der diesen Text nämlich schon als beschlossene Sache verbreitet.

(Heiterkeit)

Präsident Klose: Gibt es weitere Wortmeldungen? — Das ist nicht der Fall.

Das Gesetz bedarf nicht der Zustimmung des Bundesrates. Wir müssen aber darüber abstimmen, ob gegen das vom Bundestag am 13. Mai 1980 beschlossene Gesetz Einspruch gemäß Art. 77 Abs. 3 GG eingelegt werden soll.

Wer für den Einspruch ist, den bitte ich um das Handzeichen. — Das sind 26 Stimmen.

Danach hat der Bundesrat mit der Mehrheit seiner Stimmen **beschlossen**, gegen das Neunzehnte Strafrechtsänderungsgesetz **Einspruch einzulegen**.

Punkt 5 der Tagesordnung:

... **Strafrechtsänderungsgesetz** (... StrÄndG)
(Drucksache 423/80).

Zur Berichterstattung für den Vermittlungsausschuß hat das Wort Herr Minister Hasselmann, Niedersachsen.

Hasselmann (Niedersachsen), Berichterstatter: Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Mit Gesetzesbeschluß vom 12. Juni 1980 hatte der Bundestag den von den Fraktionen der SPD und FDP initiierten Entwurf eines Strafrechtsänderungsgesetzes mit dem Ziel angenommen, den § 88 a des **Strafgesetzbuchs** wiederaufzuheben, der durch Art. 1 Nr. 2 des am 1. Mai 1976 in Kraft getretenen Vierzehnten Strafrechtsänderungsgesetzes in das Strafgesetzbuch eingefügt worden war.

Hasselmann (Niedersachsen)

- (A) Der seinerzeit neugeschaffene Tatbestand betrifft die **verfassungsfeindliche Befürwortung von Straftaten**. Nach ihm wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft, wer in einer Schrift oder mit Handlungen zu ihrer Verbreitung oder wer öffentlich oder in einer Versammlung die Begehung bestimmter rechtswidriger Taten befürwortet, „um die Bereitschaft anderer zu fördern, sich durch die Begehung solcher Taten für Bestrebungen gegen den Bestand oder die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder gegen Verfassungsgrundsätze einzusetzen“.

Zur Begründung ihrer Initiative, die Strafvorschrift zu streichen, führen die Koalitionsfraktionen im Bundestag an, die praktischen Erfahrungen im Umgang mit dem Tatbestand hätten gezeigt, daß er zur wirksameren Bekämpfung kriminellen Unrechts nicht geeignet sei. Die Bundesregierung hat auf eine Kleine Anfrage der Koalitionsfraktionen hierzu mitgeteilt, daß nach dem Stand vom 29. November 1979 eine rechtskräftige Verurteilung nur in einem Falle erfolgt sei. Die weit überwiegende Mehrzahl einschlägiger Ermittlungsverfahren sei eingestellt worden. Zur Begründung der Gesetzesinitiative wird ferner dargelegt, die Anwendung des § 88 a des Strafgesetzbuchs habe Probleme besonders im Zusammenhang mit Durchsuchungs- und Beschlagnahmemaßnahmen mit sich gebracht.

- (B) Gegen den mehrheitlich gegen die Stimmen der Opposition gefaßten Gesetzesbeschluß des Bundestages hat der Bundesrat — ebenfalls mehrheitlich — am 27. Juni 1980 den Vermittlungsausschuß mit dem Ziel angerufen, den Gesetzesbeschluß aufzuheben, § 88 a StGB mithin aufrechtzuerhalten. Der Bundesrat betonte hierbei vor allem, daß auf die Vorschrift angesichts der **fortdauernden Bedrohung durch terroristische Gewalttaten** nicht verzichtet werden könne. Der Gesetzgeber habe mit ihrer Schaffung der Tatsache Rechnung getragen, daß durch die Propagierung von Gewalt die Bereitschaft zur Verübung von Terrorakten namentlich bei jungen Menschen gefördert werden könne. Die für die Aufhebung oder Vorschrift von der Bundestagsmehrheit angeführten Gründe seien nicht überzeugend. Immerhin seien bis zum 29. November 1979 insgesamt 111 Ermittlungsverfahren wegen Verdachts von Straftaten nach der in Frage stehenden Vorschrift eingeleitet worden, ohne daß in allen Fällen zugleich auch der Verdacht der Verletzung einer anderen Strafbestimmung vorgelegen hätte. Hierzu hatte die Bundesregierung in ihrer Antwort auf die bereits angeführte Kleine Anfrage mitgeteilt, daß in 101 Fällen auch wegen des Verdachts anderer Straftatbestände ermittelt worden sei. Entgegen der Auffassung des Bundestages sah der Bundesrat in seinem Anrufungsbegehren in der Praxis keine Schwierigkeiten bei Durchsuchungen und Beschlagnahmen auf Grund des § 88 a StGB.

Der Vermittlungsausschuß, für den ich zu berichten habe, hat den Gesetzesbeschluß des Bundestages bestätigt.

Es ist unstrittig, daß das Gesetz der Zustimmung des Bundesrates nicht bedarf. Zu entscheiden ist

mithin darüber, ob er gegen den bestätigten Gesetzesbeschluß Einspruch erheben will. (C)

Präsident Klose: Ich danke dem Berichterstatter.

Das Wort hat Frau Senatorin Leithäuser, Hamburg.

Frau Leithäuser (Hamburg): Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Mit dem vorliegenden Gesetz nehmen wir Abschied von einer Strafbestimmung, die ihre Entstehung doch zu sehr dem Höhepunkt der Terrorismuswelle der Jahre 1974/1975 verdankt hat. Ich möchte nicht mißverstanden werden: Selbstverständlich kann sich auch Hamburg nicht mit Publikationen und Veröffentlichungen einverstanden erklären, die gerade bei jungen Menschen eine Hinwendung zu extremen politischen Auffassungen fördern. Das Umfeld derartiger extremer Positionen ist gewiß auch durch Äußerungen beeinflusst worden, welche die Anwendung von Gewalt als Mittel zur Lösung von politischen, sozialen und individuellen Konflikten propagieren. Dies sind gefährliche Entwicklungen.

Wir haben uns jedoch heute zu fragen, ob § 88 a StGB einen wirksamen Beitrag geleistet hat, um derartigen Erscheinungen entschieden entgegenzutreten zu können. Ich möchte dies eindeutig verneinen.

Zunächst einmal haben wir hier offensichtlich ein stumpfes Schwert geschmiedet, mit dem Staatsanwaltschaft und Gerichte nicht viel anzufangen wußten. Im Land Hamburg sind seit Inkrafttreten der Bestimmung nur zwei Ermittlungsverfahren auf § 88 a StGB gestützt worden; ein Urteil ist jeweils nicht ergangen. In einem anderen Verfahren ist § 88 a StGB nach Auffassung der Staatsanwaltschaft neben § 129 a StGB verwirklicht, spielt also keine eigenständige Rolle. (D)

Wenn andere Länder hier zu höheren Zahlen kommen, so scheint mir dies eine besondere Gefahr der Vorschrift aufzuzeigen. Die Formulierung des Tatbestandes mußte notwendigerweise in besonders ausgeprägter Weise auf die **Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe** und schwer faßbarer Formulierungen zurückgreifen, die **unterschiedliche Auslegungen** begünstigen. Die Strafbestimmung des § 88 a StGB hat jedoch Gefahren geschaffen, die ihren sehr geringen Nutzen weit übertreffen. Es steht außer Frage, daß jede Strafnorm, die in irgendeiner Weise mit der Veröffentlichung persönlicher Auffassungen verbunden ist, notwendigerweise mit dem **Grundrecht auf freie Meinungsäußerung** in Konflikt gerät und an dessen Schranken gemessen werden muß. Zwar wird man die Bestimmung des § 88 a StGB keineswegs als verfassungswidrig ansehen können; man muß aber zugeben, daß allein ihre Existenz das **politische und publizistische Klima** in unserem Land nicht ganz unbeeinflusst gelassen hat.

Ich kann daher die Feststellung des Rechtsausschusses des Bundestages in seinem Bericht vom 3. Juni 1980 nur unterstützen, wenn dort ausgeführt wird, § 88 a StGB sei zu einer Art Negativsymbol geworden und schade im Ergebnis mehr, als er nütze. Allein die — wenn auch falsche — im Bereich von

Frau Leithäuser (Hamburg)

- (A) Wissenschaft und Publizistik vertretene Auffassung, § 88 a StGB schränke die Meinungsfreiheit ein, sollte zu denken geben.

Die Koalitionsfraktionen haben unter diesen Umständen auf die Strafbestimmung überhaupt verzichtet. Dies ist sachgerecht und verdient unsere Unterstützung. Nicht umsonst weist Rudolf Gerhardt in der „FAZ“ vom heutigen Tage darauf hin, daß auch nach seiner Meinung gute Gründe für die Abschaffung dieses Paragraphen sprechen. Die notwendige geistige Auseinandersetzung mit dem Terrorismus in allen seinen Erscheinungsformen muß sicher mit den dafür geeigneten Mitteln geführt werden und ist heute genauso notwendig wie in den Jahren 1974/75. Mit den Mitteln des Strafrechts sind aber geistige Auseinandersetzungen doch nicht zu entscheiden. Diese Erfahrungen müssen wir auch in diesem Zusammenhang beherzigen. Wir sollten unsere Richter und Staatsanwälte nicht mit Aufgaben belasten, die auf andere Art und Weise gelöst werden sollten.

Der Bundesrat sollte davon absehen, gegen das Gesetz Einspruch einzulegen.

Präsident Klose: Das Wort hat Herr Senator Meyer, Berlin.

Meyer (Berlin): Herr Präsident! Meine sehr geehrten Damen und Herren! Alle diejenigen, die Gewalt als Mittel der Politik ablehnen, und alle diejenigen, die entschieden allen Bestrebungen und Äußerungen entgegengetreten, die Gewalt propagieren und die Bereitschaft zur Anwendung von Gewalt fördern, sollten der Abschaffung des § 88 a StGB zustimmen.

- (B)

Von dieser Strafvorschrift hatte man sich ursprünglich versprochen, staatsgefährdenden Gewaltaktionen schon im Vorfeld mit strafrechtlichen Mitteln entgegenzutreten und ein politisches Klima verhindern zu können, in dem schwere Gewalttaten gedeihen und nachgeahmt werden. Dieses Ziel ist nicht erreicht worden, nicht nur deshalb, weil es in der Anfangszeit aus der Unsicherheit über den Anwendungsbereich heraus Ermittlungsmaßnahmen, insbesondere Durchsuchungen von Buchläden, gegeben hat, die der Befürchtung Nahrung gegeben haben, daß § 88 a eine freie kritische Auseinandersetzung in der Bundesrepublik Deutschland verhindern solle. Inzwischen hat § 88 a auch durch die strafrechtliche Praxis keine Bedeutung mehr. Die Zahlen sind schon genannt worden.

Doch das ist nicht allein der Grund, warum er abgeschafft werden sollte. § 88 a ist zu einem Symbol für die Auffassung geworden, daß das Strafrecht ein geeignetes Mittel für die Auseinandersetzung mit extremistischen und radikalen Meinungsäußerungen sei. § 88 a ist zu einem Symbol für die Befürchtung geworden, daß der Staat kritische Meinungsäußerungen mit dem Strafrecht bedrohe, daß wegen der Unsicherheit über die Grenzen der Strafbarkeit Einschüchterung und Selbstzensur und damit eine Beeinträchtigung des kulturellen und gesellschaftlichen Lebens die Folge seien. Diese Befürchtungen sind sicherlich — darauf hat Frau Kollegin Leithäu-

ser schon richtig hingewiesen — überwiegend unberechtigt. Sie sind aber dadurch zu verstehen, daß es nur wenige in diesem Lande gibt, die die Bestimmung wirklich kennen, und zwar — dies nebenbei gesagt — unter ihren Gegnern ebenso wie unter ihren Befürwortern. (C)

Aber gerade weil das so ist, entzündet sich an der Abschaffung des § 88 a eine Grundsatzdiskussion, wie die bisherigen Debatten gezeigt haben. Was soll bei der Auseinandersetzung mit extremistischen Meinungsäußerungen und der Diskussion um die Gewaltanwendung den Vorrang haben: das Strafrecht oder die politische Auseinandersetzung, der Dialog auch mit denen, die in die Gewaltanwendung abzugleiten drohen? Es hat Zeiten gegeben — in diesem Hause wie auch im Deutschen Bundestag —, in denen gezeigt worden ist, daß mindestens einige Länder und auch die CDU/CSU nach wie vor in der Einführung und Verschärfung von Strafbestimmungen gegen extremistische Meinungsäußerungen einen wesentlichen Beitrag zur Bekämpfung des Terrorismus sehen. Strafbestimmungen, die sich nicht gegen Gewalttaten, sondern gegen extreme Formen verbaler politischer Auseinandersetzungen richten, sind überaus problematisch. Sie berühren Grundrechte, insbesondere die Meinungs- und Kunstfreiheit. Betroffen ist kein eindeutig abgegrenzter Kreis von terroristischen Gewalttätern und ihren Helfern, sondern der politische Extremismus insgesamt, die — man darf das Wort ja kaum noch sagen — „Sympathisanten“ des Terrorismus.

In der Zielsetzung liegt aber bereits das Problem. Das Umfeld des Terrorismus müßte deutlich umschrieben werden können, wenn Strafbestimmungen den Richtigen treffen sollen, ohne sich zugleich gegen andere zu richten und dadurch Schaden zu verursachen. Die Begriffe des § 88 a StGB sind nicht klar; sie können auch nicht so klar gefaßt werden, daß unerwünschte und schädliche Nebenwirkungen vermieden werden. (D)

Im Ergebnis führen solche Strafbestimmungen meiner Ansicht nach zu dem, was sie verhindern sollen: Sie erschweren die Abwendung vom Terrorismus; die Identifikation gerade des jungen Bürgers mit unserem Staat wird auf eine unnötige Probe gestellt; die erwünschte kritische Auseinandersetzung mit den Problemen unserer Gesellschaft wird mindestens nach der subjektiven Meinung vieler davon Betroffener in die Nähe des unerlaubten Handelns gerückt.

Die offene und kritische Auseinandersetzung ist ein wesentliches Lebelement unserer Gesellschaft; sie kann mehr als jedes andere Mittel Gewalt verhindern. Mit Strafbestimmungen gegen extremistische Meinungsäußerungen werden diese Meinungen nicht geändert und Gewalt nicht verhindert; das Ansehen unserer Verfassungsordnung wird nicht gestärkt.

Staatsanwaltschaften und Gerichte sind — Frau Kollegin Leithäuser hat schon zu Recht darauf hingewiesen — überfordert, wenn ihnen die Auseinandersetzung mit Gruppen überlassen wird, die für gewaltsame Veränderungen ansprechbar sind. Die Mittel der Justiz verhärten Positionen, anstatt zum

Meyer (Berlin)

- (A) Nachdenken anzuregen und die Abwendung von der Gewalt zu fördern. Gerade die Entwicklung der letzten beiden Jahre müßte doch eigentlich allen vor Augen geführt haben, daß undifferenzierte Strafrechtsverschärfungen nicht der richtige Weg zur Bekämpfung des Terrorismus sind.

Ich will hier nicht aus früheren Sitzungen dieses Hauses zitieren. Die Ablehnung der von einigen Ländern in diesem Hause geforderten Strafrechtsverschärfungen hätte ja eigentlich dazu führen müssen, daß der Terrorismus einen gewaltigen Aufschwung genommen hätte. Das Gegenteil ist der Fall; und das gerade deshalb, weil es verstärkt gelungen ist, in einen Dialog auch mit den kritischen und für gewaltsame Veränderungen im Prinzip ansprechbaren Teilen der Jugend und der Bevölkerung einzutreten — gerade durch den Verzicht auf strafrechtliche Verfolgung.

Meine Damen und Herren, die Abschaffung des § 88 a ist ein Signal für die **Bereitschaft zum Dialog**, für den Verzicht auf strafrechtliche Verfolgung extremistischer Meinungsäußerungen zugunsten der politischen Auseinandersetzung. Es ist sicherlich nicht die einzige Bestimmung, die im Lichte neuer Entwicklungen und Erkenntnisse überprüft werden muß. Die Abschaffung ist meiner Ansicht nach aber ein wichtiger Schritt auf dem Wege zur Stärkung des Rechtsstaates.

Präsident Klose: Herr Minister Dr. Eyrich, Baden-Württemberg.

- (B) **Dr. Eyrich (Baden-Württemberg):** Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Ich hätte mich zu diesem Tagesordnungspunkt nicht zu Wort gemeldet, wenn nicht die letzten beiden Beiträge in einigen Passagen für meine Begriffe etwas korrekturbedürftig wären.

Frau Kollegin Leithäuser, Sie haben davon gesprochen, daß der § 88 a ein „stumpfes Schwert“ sei und die Frage der Wirksamkeit dieses Paragraphen noch einmal überprüft werden müsse. — Wir wissen, welche Schwierigkeiten wir damit haben, die Wirksamkeit von Gesetzen zu überprüfen, insbesondere dann, wenn dies eigentlich nur dadurch geschehen könnte, daß man sagt: Es hat dieses oder jenes nicht zu verhindern vermocht. Ich persönlich bin der Auffassung: Niemand von uns hier wird den Nachweis führen können, daß es nicht erheblich mehr Unrechtshandlungen im Sinne dieses Paragraphen gegeben hätte, wenn er nicht vorhanden gewesen wäre.

Dies ist aber für meine Begriffe nicht der entscheidende Punkt, sondern der entscheidende Punkt ist in der Tat, daß sowohl von Ihnen, Frau Kollegin Leithäuser, als auch von dem Herrn Kollegen Meyer — und das hat mich ein bißchen erstaunt — das Argument der freien Meinungsäußerung geltend gemacht worden ist. Sie sprachen von einer Verschlechterung des publizistischen Klimas, Herr Kollege Meyer, und Sie sprachen von dem Symbolcharakter des § 88 a für die politische Auseinandersetzung. Damit niemand in diesem Hause einem Irrtum unterliegt: Auch wir sind der Meinung, daß die poli-

tische Auseinandersetzung mit dem politisch Andersdenkenden erfolgen muß; auch wir sind der Meinung, daß die Auseinandersetzung mit jenen, die diesen Staat nicht in allen seinen Erscheinungsformen bejahen, gesucht und geführt werden muß. Nur, über eines muß auch Klarheit herrschen, nämlich über den Inhalt dieses § 88 a und über die Frage: Ist das noch eine politische Auseinandersetzung, die mit den Mitteln der Diskussion und des Eingehens auf Argumente zu bewältigen ist, oder ist dies schon ein Schritt mehr?

Wer den § 88 a einmal genau liest, wird feststellen, daß dort nichts anderes als die **Aufforderung zum bewaffneten Kampf**, die Aufforderung, gegen diesen Staat und dessen Erscheinungsformen mit Gewalt vorzugehen, unter Strafe gestellt ist. Die Frage für uns lautet also schlicht und einfach — und ich hätte gern eine Antwort auf diese uns alle bewegende Frage —: Sollen wir denn mit denjenigen, bei denen wir uns immer gefragt haben, ob sie nicht auch an der Entstehung des Terrorismus, an diesem Klima schuld haben, noch sprechen? Ich sage: ja. Nur, sollen wir auch mit jenen sprechen, die von sich aus dem Richter entgegengerufen haben: „Mit Ihnen rede ich nicht; auf Sie schießt man allenfalls“? — Das ist doch die entscheidende Frage!

Herr Kollege Meyer und Frau Kollegin Leithäuser, wir wollen die Dinge nicht dramatisieren; aber es hat Zeiten gegeben, in denen sich alle in diesem Hause und im Deutschen Bundestag darüber einig waren, daß alle Anstrengungen zu unternehmen sind, um die Grundlagen und die Ursachen des Terrorismus zu erforschen. Wir haben uns damals nicht genug damit tun können, einander darin zu überbieten, was alles noch getan werden müßte. Als man es dann getan hat, ist man zu der erstaunlichen Feststellung gekommen, daß u. a. das Klima der Gewalt auch dazu beigetragen hat, Menschen den letzten Schritt der Gewalt und des Terrors gehen zu lassen. Man hat damals darauf hingewiesen, daß dieses Klima des Terrorismus und der Gewalt eben durch jene Veröffentlichungen entstanden ist, gegen die sich der Staat seinerzeit nicht hat wehren können.

Weil ich noch die Erinnerung an jene Diskussion habe, bin ich der Meinung, daß diese Vorschrift weiterhin im Strafgesetzbuch stehen sollte. Ich glaube nicht daran, daß wir irgend jemandem einen Dienst tun, wenn wir sie herausnehmen, es sei denn jenen, die dann ungestörter das tun können, was sie heute vielleicht noch etwas versteckter tun müssen.

Präsident Klose: Gibt es weitere Wortmeldungen? — Das ist nicht der Fall.

Das Gesetz bedarf unbestritten nicht der Zustimmung des Bundesrates. Wir haben aber darüber abzustimmen, ob gegen das vom Bundestag am 12. Juni 1980 beschlossene Gesetz Einspruch gemäß Art. 77 Abs. 3 GG eingelegt werden soll.

Wer Einspruch einlegen will, den bitte ich um das Handzeichen. — Das sind 23 Stimmen.

Danach hat der Bundesrat mit der Mehrheit seiner Stimmen **beschlossen**, gegen das Strafrechtsänderungsgesetz **Einspruch einzulegen**.

(C)

(D)

Präsident Klose

(A) Punkt 6 der Tagesordnung:

Staatshaftungsgesetz (Drucksache 424/80).

Zur Berichterstattung erteile ich Herrn Minister Dr. Posser, Nordrhein-Westfalen, das Wort.

Dr. Posser (Nordrhein-Westfalen), Berichterstatter: Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Der Bundesrat hat in seiner Sitzung am 27. Juni dieses Jahres beschlossen, zu dem vom Deutschen Bundestag am 12. Juni 1980 verabschiedeten Staatshaftungsgesetz zu verlangen, daß der Vermittlungsausschuß einberufen wird.

Der Bundesrat vertritt in seinem Anrufungsbegehren die Auffassung, daß dem Bundesgesetzgeber die Kompetenz für dieses Gesetz fehlt, weil die Regelungen des Gesetzes über die Haftung für legislatives Unrecht und über den Folgenbeseitigungsanspruch eindeutig öffentlich-rechtlicher Natur sind und auch bei weitester Auslegung nicht mehr durch die Kompetenz des Bundesgesetzgebers für die Regelung des „bürgerlichen Rechts“ gedeckt sind. Der Bundesrat ist ferner der Ansicht, daß das Gesetz seiner Zustimmung bedarf.

Der Vermittlungsausschuß konnte in drei Beratungen kein Vermittlungsergebnis erzielen und schloß in seiner Sitzung am 3. Juli das Verfahren ohne Einigungsvorschlag ab.

Zu der zwischen Bundestag und Bundesrat umstrittenen Frage, ob das Gesetz zustimmungsbedürftig ist, hat der Vermittlungsausschuß — wie üblich — nicht Stellung genommen.

(B)

Präsident Klose: Herr Dr. Hillermeier gibt eine Erklärung zu Protokoll^{*)}. Auch Herr Bundesminister Vogel gibt eine Erklärung zu Protokoll^{**)}.

Keine weiteren Wortmeldungen?

Der Bundesrat hat in seiner 489. Sitzung am 27. Juni 1980 festgestellt, daß das Gesetz seiner Zustimmung bedarf. Wir stimmen daher jetzt darüber ab, ob dem Gesetz gemäß Art. 84 Abs. 1 GG zugestimmt wird.

Wer zustimmen will, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist die Minderheit.

Der Bundesrat hat also beschlossen, dem Gesetz nicht zuzustimmen.

Da die Zustimmungsbedürftigkeit des Gesetzes nicht unbestritten ist, hat das Land Baden-Württemberg beantragt, darüber abzustimmen, ob vorsorglich Einspruch gemäß Art. 77 Abs. 3 GG eingelegt werden soll. Darüber stimmen wir jetzt ab.

Wer will vorsorglich Einspruch einlegen? — Das sind 26 Stimmen.

Der Bundesrat hat also mit Mehrheit beschlossen, vorsorglich Einspruch einzulegen.

Punkt 7 der Tagesordnung:

Zweites Gesetz zur Änderung des Deutschen Richtergesetzes (Drucksache 425/80).

^{*)} Anlage 4

^{**)} Anlage 5

Zur Berichterstattung hat Herr Staatsminister (C) Schmidhuber, Bayern, das Wort.

Schmidhuber (Bayern), Berichterstatter: Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Der Deutsche Bundestag hat in seiner 216. Sitzung am 13. Mai 1980 das Zweite Gesetz zur Änderung des Deutschen Richtergesetzes beschlossen. Der wesentliche Inhalt dieses Gesetzesbeschlusses war die Verlängerung der sogenannten Erprobungsphase für die einstufige Juristenausbildung über den 15. September 1981 hinaus um weitere fünf Jahre.

Der Bundesrat, der bereits in seiner 478. Sitzung am 19. Oktober 1979 einen eigenen Gesetzentwurf zur Änderung des Deutschen Richtergesetzes vorgelegt hatte, hat in seiner 488. Sitzung am 13. Juni 1980 beschlossen, die Einberufung des Vermittlungsausschusses zu verlangen.

Die Anrufungsbegehren bezogen sich auf folgende Punkte. Erstens: Die Verlängerung der Experimentierphase soll entfallen. Zweitens: Der juristische Vorbereitungsdienst soll auf zweieinhalb Jahre verlängert werden. Drittens: Die Prüfungsvorschriften sind zu vereinheitlichen, vor allem durch Wegfall der Anrechnungsmöglichkeit der Ausbildungsnote in der zweiten Prüfung und durch Beschränkung des Anteils der mündlichen Prüfungsleistungen an der Gesamtnote.

Der Vermittlungsausschuß hat in seiner Sitzung am 2. Juli 1980 einen Einigungsvorschlag beschlossen, der Ihnen in der Bundesratsdrucksache 425/80 vorliegt.

Der Einigungsvorschlag sieht kurzgefaßt folgendes vor. Erstens: **Verlängerung der Experimentierphase** um drei Jahre, zweitens: **Verlängerung des juristischen Vorbereitungsdienstes** auf zweieinhalb Jahre, drittens: **Vereinheitlichung der Prüfungsvorschriften**, wobei der Bundesminister der Justiz ermächtigt wird, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates eine Noten- und Punkteskala für die Einzel- und Gesamtnoten festzulegen.

Der Deutsche Bundestag hat in seiner 230. Sitzung vom 4. Juli 1980 dem Ergebnis des Vermittlungsverfahrens seine Zustimmung erteilt. Im Namen des Vermittlungsausschusses darf ich Sie bitten, dem Gesetzesbeschluß zuzustimmen.

Präsident Klose: Ich danke dem Berichterstatter.

Ich habe eine Wortmeldung von Herrn Senator Kahrs, Bremen. Bitte sehr!

Kahrs (Bremen): Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Das nunmehr vom Bundestag verabschiedete Zweite Gesetz zur Änderung des Deutschen Richtergesetzes wird nicht die Zustimmung Bremens finden.

Eine zu knapp bemessene Experimentierphase, eine perspektivlose Verlängerung des Vorbereitungsdienstes von zwei auf zweieinhalb Jahre und eine formale Änderung von Prüfungsanforderungen und -bewertungen kann auf keinen Fall als ein sinnvoller Schritt auf dem Weg zur Verbesserung der fast einhellig als unzulänglich angesehenen traditio-

(D)

Kahrs (Bremen)

- (A) nellen Juristenausbildung angesehen werden und wird gesellschaftspolitisch der Bedeutung der Juristenausbildung in keiner Weise gerecht.

Zweck der 1971 eingeführten **Experimentierklausel** ist es, Grundlagen für die Entscheidung des Bundesgesetzgebers über eine zukünftige bundeseinheitliche Neuregelung der überkommenen Juristenausbildung zu erhalten. Solche aussagekräftigen Erfahrungen liegen noch nicht vor. Viele Modelle konnten, wie Sie wissen, erst Mitte der 70er Jahre eingerichtet werden, so daß verallgemeinerungsfähige Erfahrungen über die verschiedenen Ausbildungsgänge, geschweige denn über die Bewährung der Absolventen der einstufigen Juristenausbildung in der Berufseingangsphase, noch nicht vorliegen. Es steht auch jetzt schon fest, daß die Evaluationsphase bis 1984 noch nicht abgeschlossen sein wird. Was anderes als die Berufsbewährung kann aber zum Maßstab des Vergleichs gemacht werden, wenn das Deutsche Richtergesetz vom Ausbildungsziel der Befähigung zum Richteramt ausgeht? Die im Regierungsentwurf geforderte Verlängerung der Experimentierklausel um fünf Jahre ist damit eine Frage der Vernunft und muß auch danach beantwortet werden, ob die erheblichen finanziellen Mittel, die von Bund und Ländern in die einstufige Juristenausbildung investiert worden sind und fortlaufend investiert werden, vergebens gewesen sein sollen.

- (B) Ähnlich sieht es mit der vorgesehenen **Verlängerung des Referendariats** von zwei auf zweieinhalb Jahre aus. Diese Maßnahme erfordert allein für Bremen jährliche Mehrkosten von 1,2 Millionen DM. Im Bundesgebiet werden insgesamt überschlägig mehr als 100 Millionen DM zusätzlich aufzuwenden sein, denen keine sichtbaren Vorteile gegenüberstehen. Wir müssen uns darüber im klaren sein, daß allein die rein formale Verlängerung des Referendariats keine Verbesserung der Ausbildungsqualität bringt. Auch insoweit kann wieder auf den ursprünglichen Sinn der Experimentierklausel verwiesen werden, die vom Gesetzgeber eingerichtet wurde, um die zwar langjährige, aber qualitativ doch unzulängliche herkömmliche Ausbildung vom curricularen und didaktischen Konzept her zu verbessern.

Wenn jetzt aber nur eine Erhöhung der Zahl der Ausbildungsstationen von fünf auf sieben vorgenommen werden soll, so fehlt bei einer solchen Regelung nicht nur der konzeptionelle Bezug. Vielmehr zeugt diese Maßnahme auch von einer Hilflosigkeit, mit der hier das Problem einer den gesellschaftlichen Anforderungen qualitativ nicht mehr gerecht werdenden Juristenausbildung angegangen werden soll. Die zusätzlichen sechs Monate werden von den Bundesländern an den unterschiedlichsten Stellen an das Referendariat angefügt werden, womit weder eine Vereinheitlichung noch eine Verbesserung der Juristenausbildung, sondern eine Verlängerung und Verteuerung erreicht wird.

Hinzu kommt, daß durch die Verlängerung der Ausbildung auch eine erhöhte Inanspruchnahme der in den Stadtstaaten zumeist eng begrenzten Ausbildungskapazitäten erforderlich wird. Lange Wartezeiten bei der Aufnahme in den Referendariatsdienst wären die unausweichlichen Konsequenzen.

(C) Berücksichtigt man weiter, daß Studenten bis zur Meldung zum ersten Staatsexamen im Durchschnitt bereits mehr als elf Semester studiert haben, so beträgt die Gesamtausbildungszeit schon ohne Wartezeit im Schnitt über neun Jahre.

Daß die **Anrechnung der Ausbildungsnote auf die Gesamtnote im Kern abgeschafft** werden soll, halte ich prüfungsdidaktisch für einen Rückschritt. Diese im Saarland und in Rheinland-Pfalz bereits praktizierte Regelung führt dazu, daß Leistungen und Fähigkeiten der Kandidaten künftig nur noch punktuell am Ende der Ausbildung fast ausschließlich anhand von standardisierten Leistungskontrollen erfaßt werden. Die sogenannte „Handsteuerungsklausel“ soll nur dazu dienen, die größten Fehler eines solchen Systems zu korrigieren, wobei die Kriterien wiederum im dunkeln bleiben. Vereinfacht wird damit nur die Nomenklatur des Prüfungsverfahrens, während die Ausbildungs- und Prüfungsinhalte weiter auseinanderlaufen werden.

Ich werde deshalb, meine Damen und Herren, bei der Neugestaltung der Juristenausbildung darauf drängen, daß sich die Ausbildungsinhalte auf die tatsächlich bestehende wirtschaftliche, soziale und politische Realität beziehen. Das erfordert, die Unzulänglichkeiten der herkömmlichen Ausbildung, die zu der Experimentierklausel geführt haben, zu vermeiden und die positiven Erfahrungen der einstufigen Ausbildungsgänge zu berücksichtigen.

Präsident Klose: Herr Staatsminister Dr. Hillermeier!

(D) **Dr. Hillermeier (Bayern):** Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Ich will es kurz machen. Ich hatte bereits die Abgabe einer Erklärung angemeldet. Aber die Ausführungen des verehrten Kollegen Kahrs veranlassen mich, dazu ein paar Worte zu sagen, damit nicht der Eindruck entsteht, Bremen und Bayern lägen in der Motivation des Abstimmungsverhaltens, das sie gleich zeigen werden, auf einer Linie.

(Heiterkeit)

Das ist nicht der Fall. Ich nehme eigentlich in allen Bereichen, die Sie, Herr Kollege Kahrs, angeführt haben, den entgegengesetzten Standpunkt ein. Das gilt insbesondere dafür — ich möchte nur einen Bereich herausgreifen —, daß Sie sich mit Verve gegen die **Verlängerung der Ausbildungszeit** wenden. Das beeindruckt mich im negativen Sinne sehr. Ich kann mir nicht vorstellen, daß Sie auf Grund Ihrer Praxis anderer Meinung als die Mehrheit in allen deutschen Bundesländern sind, die einheitlich sagt, die jetzige Ausbildungszeit sei auf Grund der Ansammlung des vermehrten Rechtsstoffes und dergleichen einfach ungenügend.

Ich wende mich gegen das Gesetz, weil ich nicht einsehen kann, daß es einer **Ermächtigung des Bundesjustizministers** zum Erlaß einer Rechtsverordnung bedarf. Denn damit ist wiederum ein **Einstieg gegeben, um Kompetenzen der Länder abzubauen**. Das ist nicht akzeptabel und auch nicht nötig. Soweit ich die Verhandlungen verfolgen konnte, haben unsere Mitarbeiter in den Landesjustizprü-

Dr. Hillermeier (Bayern)

- (A) fungsämtern für die wesentlichen Gesichtspunkte, die Grund und Anlaß für diese Ermächtigung waren, schon praktikable, saubere und auch einhellige Lösungen gefunden. Was bedarf es dann eigentlich noch einer Überschreitung der Gesetzgebungskompetenz in diesem Bereich, wobei wir alle wissen, daß nur eine Rahmengesetzgebung vorgesehen ist? Ich glaube, es ist ein Novum, daß im Bereich der Rahmengesetzgebung dem Bund eine Ermächtigung zum Erlaß einer Rechtsverordnung gegeben werden soll. Das ist im wesentlichen der Grund, warum das Land Bayern dem Gesetz nicht zustimmen kann. Ich möchte einige andere Probleme, die nicht ganz so schwergewichtig sind, der Zeitraffung wegen beiseite lassen.

Präsident Klose: Nach dieser Klarstellung hat Herr Bundesminister Vogel das Wort.

- Dr. Vogel,** Bundesminister der Justiz: Herr Präsident! Meine sehr verehrten Damen und Herren! Ich beschränke mich auf die Feststellung, daß die Bundesregierung Genugtuung darüber empfindet, daß ein bereits im Rechtsausschuß des Deutschen Bundestages greifbar naher Kompromiß, der dort allerdings schließlich an dem Einspruch Bayerns scheiterte, dank der Bemühungen des Vermittlungsausschusses nunmehr offenbar endgültig Platz greift. Der Bund hat seinen Beitrag dazu geleistet, indem er — sehr widerstrebend, Herr Kollege Dr. Hillermeier — die ihm von den Ländern angetragene **Verordnungsermächtigung**, gegen die Sie sich gewandt haben, schließlich akzeptiert hat. Wir haben das nur getan, um die Einigung und die Verständigung zu ermöglichen. Wir wissen, daß uns diese Ermächtigung nur Ärger und vermeidbare Auseinandersetzungen ins Haus holt. Wir würden den Ärger gern dort lassen, wohin er eigentlich gehört. Aber als Beweis unseres Verständigungswillens möchte ich auch diesen Punkt des gefundenen Kompromisses akzeptieren.

(Heiterkeit)

Präsident Klose: Mir liegen keine weiteren Wortmeldungen vor.

Der Bundesrat hat in seiner 488. Sitzung festgestellt, daß das Gesetz seiner Zustimmung bedarf. Wir haben also darüber zu entscheiden, ob der vom Bundestag auf Grund des Einigungsvorschlags des Vermittlungsausschusses geänderten Fassung des Gesetzes zugestimmt wird.

Ich bitte um Ihr Handzeichen, wenn Sie dem Gesetz zustimmen wollen. — Das ist die Mehrheit.

Damit hat der Bundesrat dem Gesetz gemäß Art. 108 Abs. 2 Satz 2 GG zugestimmt, und er hat das schöne Gefühl, zwischen Bremen und Bayern zu liegen.

(Heiterkeit)

Ich rufe jetzt Tagesordnungspunkt 12:

Zweites Gesetz zur **Beschleunigung des Asylverfahrens** (Drucksache 404/80)

und in Verbindung damit Punkt 38 der Tagesordnung auf:

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des **Zweiten Gesetzes zur Beschleunigung des Asylverfahrens** — Antrag des Landes Baden-Württemberg gemäß § 36 Abs. 2 GO BR — (Drucksache 432/80).

Dazu liegt mir eine ganze Reihe von Wortmeldungen vor. Ich werde versuchen, das dramaturgisch einigermaßen hinzubekommen. Ob mir das immer gelingt, weiß ich nicht. Im Sinne dieser Dramaturgie erteile ich Herrn Ministerpräsidenten Börner, Hessen, als erstem das Wort.

Börner (Hessen): Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Die Hessische Landesregierung wird dem Gesetz über die Beschleunigung der Asylverfahren zustimmen. Es ist ein weiterer Schritt, die Asylverfahren zu vereinfachen. Er enthebt uns jedoch nicht der Notwendigkeit, nach weiteren Möglichkeiten zur Beschleunigung des Asylverfahrens zu suchen. Darüber besteht allseits Einigkeit.

Die derzeitige Diskussion verfahrensrechtlicher Lösungen des Asylantenproblems läßt jedoch befürchten, daß die eigentliche Dimension dieses Problems in Vergessenheit gerät oder verdrängt wird. Deutschland hat wie kaum ein anderes Land der Welt die Not von Menschen erfahren, die in der Heimat kein Auskommen mehr gefunden haben, die vor Kriegswirren geflohen sind und die politisch verfolgt wurden. Deutschland war auch lange Zeit ein Auswandererland. Wir haben unseren Bevölkerungsüberschuß bis 1914 in die Vereinigten Staaten, nach Kanada und nach Rußland exportiert. Nach dem Krieg haben wir die Flüchtlingsströme aus dem Osten aufgenommen. Seit etwa 15 Jahren ist eine große Zahl von ausländischen Arbeitnehmern zu uns gekommen.

Als traditionelles Auswandererland — vor allem im vorigen Jahrhundert — hat Deutschland im Gegensatz zu Einwandererländern wie den Staaten auf dem amerikanischen Kontinent und Israel keine sozialen Traditionen und Mechanismen zur Assimilation von Fremden. Daher ist unsere ganze Verantwortung gefordert, die ausländischen Mitbürger zu integrieren, denen wir unser Land aus durchaus eigennützigen Gründen geöffnet haben. Wir brauchen viel soziales Verständnis, Festigkeit und Fingerspitzengefühl, um diese schwierige Phase in der Geschichte unseres Volkes bestehen zu können.

Dieses Verständnis ist von den Politikern aller Parteien, aber auch und vor allem von unserer Bevölkerung gefordert. Die Aufgabe, die ausländischen Mitbürger zu integrieren, ist vermutlich schwieriger als die Eingliederung von Flüchtlingen. Wir haben erste Ansätze zu dieser Integration entwickelt. Ich betrachte daher mit großer Sorge, daß gerade in dieser Phase der Zustrom von Asylbewerbern anschwilt.

Wir müssen, meine Damen und Herren, alle vertretbaren Maßnahmen ergreifen, um zu verhindern, daß dieser Zustrom unsere Integrationspolitik — und das heißt vor allem: die Bereitschaft unserer Bevölkerung zur **Integration der ausländischen Arbeitnehmer** — zum Scheitern verurteilt. Wohlfeile Reaktionen, wie Schnellverfahren an der Grenze,

Börner (Hessen)

- (A) sind nach unserer Auffassung dabei allerdings keine Lösung. Sie setzen das Grundrecht auf Asyl aufs Spiel. Dieses Grundrecht spiegelt eine leidvolle Erfahrung unserer Geschichte wider.

Die Bundesrepublik ist nicht von ungefähr das einzige Land der Welt, das politisch Verfolgten einen einklagbaren Schutzanspruch gewährt. Die Väter unserer Verfassung haben im Dritten Reich erlebt, was es heißt, politischer Verfolgung ausgesetzt zu sein, und was es bedeutet, Aufnahme in einem anderen Land, einem freien Land, zu finden. Sie wollten gewährleisten, daß die Bundesrepublik diese Aufnahme anderen politisch Verfolgten vergilt. Sie wollten mit dem Recht auf Asyl neue Maßstäbe internationaler Humanität setzen.

Meine Damen und Herren, wir sollten auf unsere Verfassung stolz sein. Sie hat die Bundesrepublik zur Hoffnung vieler politisch Verfolgter werden lassen, die bei uns Zuflucht gefunden haben, etwa nach dem Aufstand in Ungarn. Unser Land muß auch weiterhin politisch Verfolgten offenstehen. Das sind wir unserer Vergangenheit und unserer humanitären Demokratie schuldig. Die Diskussion über die Ausgestaltung des Asylverfahrens muß dieser Verpflichtung stets eingedenk bleiben. Nur dann erscheint mir die Gewähr gegeben, einen Weg zu finden, um aus den Asylbewerbern nicht nur mit der notwendigen Beschleunigung, sondern auch mit der gebotenen Gewissenhaftigkeit die echten politisch Verfolgten zu ermitteln.

- (B) Wir werden dabei stets auf einem Grat wandern: einerseits dem Zwang ausgesetzt, daß wir nur mit einer schnellen Verfahrensabwicklung dem Zustrom der Asylanten begegnen können, andererseits der Gefahr bewußt, daß jede Verfahrensverkürzung auch zu Lasten politisch Verfolgter gehen kann. Dabei werden wir auch die notwendigen und vertretbaren Schritte nur mit Betroffenheit vollziehen können.

Bei der Mehrzahl der heutigen Asylbewerber handelt es sich eben nicht um politisch Verfolgte. Sie werden daher leichthin als Scheinasylanten oder Wirtschaftsflüchtlinge eingestuft. Wir werden diese Menschen unseres Landes verweisen müssen. Wir werden es jedoch nicht leichten Herzens tun. Fast jeder sogenannte Scheinasylant trägt ein schweres Schicksal. Auch wenn wir nicht der erschreckend wachsenden Not in der Dritten Welt abhelfen können: Vergessen wir nie, daß sehr viele Asylbewerber aus existentieller Not zu uns kommen, auch wenn sie nicht politisch verfolgt werden. Diese Menschen haben zwar keinen Anspruch auf Asyl. Sie haben jedoch einen Anspruch auf unser Verständnis und unsere Hilfe, solange sie bei uns sind.

Hessen ist mit dem Problem des Asylantenzustroms durch den Flughafen Frankfurt in besonderem Maße konfrontiert. Wir haben Asylbewerber weit über unser ländermäßiges Soll hinaus aufgenommen. Um dem Zustrom der Asylbewerber zu begegnen, hält die Landesregierung folgende Schritte für notwendig:

Erstens. Um eine Einreise politisch nicht verfolgter Asylbewerber einzuschränken, sind außenpoli-

tische Maßnahmen geboten. Die von der Bundesregierung eingeleiteten Schritte zielen in diese Richtung und zeitigen erste Erfolge. Ich erwarte von der Bundesregierung, daß sie das Problem des Asylantenzustroms auch auf internationaler Ebene aufgreift. In kürzlich geführten Gesprächen haben mir Politiker aus EG-Ländern verdeutlicht, daß sie durchaus mit Auswirkungen dieses Problems auf ihre Länder rechnen und eine abgestimmte Politik für notwendig halten. Im übrigen ist das entwicklungspolitische Programm der Bundesregierung der richtige Weg, die Not in der Dritten Welt vor Ort und nicht im Wege der Asylgewährung zu lindern.

Zweitens. Die Asylbewerber, die zu uns kommen, sind bis zum Abschluß des Asylverfahrens menschenwürdig unterzubringen. Ich teile die Meinung, die u. a. die liberale „Süddeutsche Zeitung“ vertreten hat, daß „für viele dieser hilflosen, sprachunkundigen Menschen — wie soeben für die Afghanen und die Athiopier — die Einquartierung in einem Lager kein härteres, sondern ein leichteres Schicksal ist als das, was sie auf dem ‚freien Markt‘ der Großstädte erwartet“.

Drittens. Um eine menschenwürdigere Unterbringung zu ermöglichen und um die politisch Verfolgten möglichst umgehend anerkennen zu können, sind die Asylverfahren zu beschleunigen.

Das zur Abstimmung unterbreitete Gesetz enthält Schritte in diese Richtung. Wir werden daher diesem Gesetz zustimmen. Über die weitergehende Gesetzesinitiative des Landes Baden-Württemberg werden wir aufgeschlossen in den Ausschüssen beraten.

Ihnen ist bekannt, daß die Hessische Landesregierung auch die Einführung des Einzelrichters für einen Weg hält, um nach der Straffung des Verwaltungsverfahrens auch das verwaltungsgerichtliche Verfahren weiter zu beschleunigen. Hessen hat zwar mit diesem Vorschlag im Rechtsausschuß bei keinem Land Resonanz gefunden. Wir sollten ihn jedoch weiter erörtern.

Dabei ist zu bedenken: Wir sollten die Einführung des Einzelrichters in der Verwaltungsgerichtsbarkeit nicht nur im Hinblick auf die Asylverfahren erwägen. Ein Sonderverfahrensrecht nur für Asylanten steht unserem Rechtsstaat schlecht an und ist allenfalls als vorübergehende Notlösung vertretbar.

Wir sollten daher erwägen, den Einzelrichter schlechthin in der Verwaltungsgerichtsbarkeit einzusetzen, um die Verwaltungsgerichte zu entlasten.

Die Einführung des Einzelrichters ist ferner im Zusammenhang mit der Berufung zu sehen. Man kann — wie von Baden-Württemberg vorgeschlagen — die Berufung in Asylverfahren ausschließen. Dann wird allerdings der Einzelrichter problematisch. Die Einführung des Einzelrichters und der Ausschluß der Berufung nur in Asylverfahren würden ein fragwürdiges Rechtsschutzsystem schaffen. Dem Bürger, der sich gegen eine Rundfunkgebühr oder den Abriß einer Scheune wendet, stünden zur Überprüfung der Entscheidung eine weitere Ver-

Börner (Hessen)

- (A) waltungsinstanz und zwei gerichtliche Instanzen mit zehn Richtern zur Verfügung. Über existentielle Asylfragen würden wir hingegen nur einen Verwaltungsbeamten und einen Richter entscheiden lassen. Ein so differenzierter Rechtsschutz wäre unserem Rechtsstaat nicht angemessen.

Schließlich betrachte ich mit Skepsis den Vorschlag Bayerns, über Asylanträge im Schnellverfahren an der Grenze entscheiden zu lassen. Eine Beschleunigung der Verfahren ist notwendig. Eilentscheidungen an der Grenze ohne die notwendige Aufklärung des Sachverhalts halte ich jedoch für einen Angriff auf das Asylgrundrecht.

Gestatten Sie mir eine abschließende Bemerkung. In den letzten Wochen ist auf unerträgliche, ja, manchmal unwürdige Weise zwischen Bund, Ländern und Gemeinden über Verantwortung und Zuständigkeit gestritten worden. Lassen Sie uns diesen Streit beenden. Unzweifelhaft weist das Ausländergesetz dem Bund Aufgaben im Asylverfahren zu. Ich erinnere an die Bestimmung über die Einrichtung von Bundessammellagern. Ebenso unzweifelhaft haben sich jedoch alle Länder im Jahre 1974 in der Innenministerkonferenz — mit Billigung der Ministerpräsidenten — geeinigt, Asylbewerber in der seitdem praktizierten Weise aufzunehmen. Dieses Verfahren mag mit dem Ausländergesetz nicht voll in Einklang stehen. Es hat sich jedoch über Jahre als tauglich erwiesen. Der seinerzeit nicht voraussehbare sprunghafte Zustrom von Asylbewerbern hat neue Fakten geschaffen, auch das Faktum — das möchte ich hier gern erwähnen —, daß das Land

(B) Hessen über 2 000 Asylbewerber beherbergt, die den Ländern Bayern und Baden-Württemberg zugewiesen sind und von ihnen nicht übernommen werden. Die neuen Fakten sollten nicht Anlaß zu Streit über Zuständigkeiten und Versäumnisse sein. Bund, Länder und Gemeinden sollten ihre Kräfte vielmehr darauf konzentrieren, gemeinsam die gestellten Aufgaben zu lösen. Das Land Hessen wird — wie schon in der Vergangenheit — seinen konstruktiven Beitrag dazu leisten.

Präsident Klose: Das Wort hat Herr Ministerpräsident Späth.

Späth (Baden-Württemberg): Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Alles, was der Kollege Börner zu der Bedeutung des Asylrechts und zu den Problemen gesagt hat, brauche ich nicht zu wiederholen; ich kann dies ausdrücklich quittieren. Ich muß nur zu den Realitäten ein paar Dinge vielleicht etwas klarer sagen, weil sie zwar gesagt wurden, aber nicht so klar, wie sie hätten gesagt werden müssen.

Wir haben nämlich hier heute zwei Gesetze. Das eine ist ein halbherziger Schritt, eine Kompromißformel, die im Grunde keine ist. Es ist ein Kompromiß zwischen zwei Linien — der des Bundesinnenministers und der des Bundesjustizministers —, der vor allem darin besteht, daß die beiden entscheidenden Vorschläge herausgenommen wurden, damit die Sache einigungsfähig ist. Damit hat man die entscheidenden Fragen weggenommen, und den Rest legt man uns heute vor. Was darin steht, ist so wenig,

daß man es kaum als „Schritt in die richtige Richtung“ bezeichnen kann. Ich möchte sagen, es ist der Versuch, den Fuß in die richtige Richtung zu heben. (C)

Trotzdem müssen wir alles tun, was überhaupt weiterführt. Die Zahl der Asylbewerber hat sich in Baden-Württemberg von 1977 bis 1979 verdreifacht; im Bundesgebiet ist die Zahl der Anträge von 1972 bis 1979 um das Zehnfache gestiegen. Wenn nicht mehr geschieht, einschließlich des jetzt zu verabschiedenden Gesetzes der Bundesregierung — ich spreche nicht von unseren Zusatzinitiativen —, dann werden wir in diesem Jahr an die 150 000 Asylbewerber haben. Die Anerkennungsquote lag 1979 bei 5,5 %; das heißt, von zwanzig Asylbewerbern wird einer als politisch Verfolgter anerkannt.

Eine Verfahrensdauer von nunmehr nahezu sechs Jahren bis zur Ausschöpfung aller Instanzen hat dazu geführt, daß das Asylrecht in den Ländern, die uns die Asylanten schicken, unter dem Thema bekannt ist: „Geh' sechs Jahre in die Bundesrepublik. Entweder kannst du dort arbeiten oder, wenn du nicht arbeiten kannst, bekommst du eine Sozialhilfe, die immer noch eine Einkommenssituation schafft, die du hier überhaupt nicht erreichen kannst.“

Nun teile ich die Meinung, die der Kollege Börner hier vertreten hat, daß uns das Flüchtlingsproblem der Welt nicht unbeschäftigt lassen kann. Ich teile auch die Meinung, daß uns bei dieser Abschiebep Praxis nicht wohl sein kann. Aber daraus muß sich die Frage ergeben, ob uns wohl dabei sein kann, Menschen, die unsere Sprache nicht sprechen, die hier kaum zurecht kommen, meist von Schlepperorganisationen hereingeholt werden, bei uns zu haben und sie sechs Jahre lang in Unsicherheit darüber zu lassen, was aus ihnen wird. Am Ende dieser sechs Jahre steht in 95 % aller Fälle die Abschiebung. Ich habe immer mehr Zweifel, ob das human ist. Wenn wir diese Leute jetzt im Direktzuweisungsverfahren über das ganze Land verteilen, dann führt das zu einer Situation, die das zweite auslöst: eine wachsende Ausländerfeindlichkeit in der Bevölkerung der Bundesrepublik. (D)

Wir haben Städte — ich nenne in Baden-Württemberg z. B. Mannheim; in anderen Ländern gibt es sicher auch welche —, in denen die Zahl der Angehörigen der zweiten Ausländergeneration inzwischen so groß ist, daß wir Hauptschulen mit 70 % Türkenanteil bekommen. Der Notwendigkeit, der zweiten Generation der Ausländer zu helfen, kann man nicht Rechnung tragen, wenn ein Asylantenstrom ohnegleichen das Ganze überschwemmt und damit die karitativen Organisationen und die Integrationsmechanismen, die wir ansetzen wollen, kaputt macht. Wir helfen diesen Asylanten nicht, und wir zerstören unsere echten Bemühungen, der zweiten Ausländergeneration zu helfen. Das heißt, wir machen nicht nur eine Sache falsch, sondern wir machen jetzt auch noch den richtigen Ansatz kaputt.

Die Hilfe für die Flüchtlinge in der Welt muß über die Entwicklungshilfe und über die sozialen Leistungen erfolgen. Baden-Württemberg hat seinen Entwicklungshilfeetat auf 30 Millionen DM pro Jahr erhöht. Wir leisten in diesem Sektor im Augenblick

Späth (Baden-Württemberg)

- (A) mehr als statistisch alle anderen Bundesländer zusammen. Wir bekennen uns dazu, und wir geben ab diesem Jahr Millionenbeträge an kirchliche Organisationen für die Flüchtlingshilfe, etwa in Somalia. Wir sind der Meinung: Wenn wir ehrlich bestehen wollen zwischen dem, was wir zur Gerechtigkeit in der Welt sagen, und dem, was wir tun, dann ist es z. B. eine Aufgabe, dort, wo Flüchtlingsströme sind, mit materiellen Mitteln zu helfen, damit die Menschen einen Platz zum Leben finden. Wer aber glaubt, man könne dieses Problem lösen, indem wir das Flüchtlingsleid der Welt in die Bundesrepublik holen, der muß wissen, daß unsere Mechanismen von der Größenordnung und Struktur unseres Landes her überfordert sind. Das ist nicht eine Frage des guten Willens, sondern der praktischen Unlösbarkeit.

Wenn das aber so ist, dann hat es keinen Sinn, daß die Bundesregierung weiterhin sagt, das Asylrecht stehe vor einer entscheidenden Bewährungsprobe. Nicht das Asylrecht steht vor einer entscheidenden Bewährungsprobe, sondern die Bundesregierung steht in der Frage der politischen Handlungsfähigkeit vor einer entscheidenden Bewährungsprobe. Die Lösungsmöglichkeiten sind da, aber wir müssen den Mut haben, sie zu nutzen. Jedes Verzögern der notwendigen Entscheidungen schafft neue Not, neue Unsicherheit und stärkt die Dramatik dieses Problems in einer negativen Richtung, nämlich indem in unserer Bevölkerung, die in den letzten Jahren mit gutem Willen viele Flüchtlingsquoten aufgenommen und mit einer großen Integrationsbereitschaft auch betreut hat, ein mehr oder weniger gefühlsmäßiger Widerstand wächst.

- (B) Worauf hier einmal hingewiesen werden muß, das ist der Versäumniskatalog der Bundesregierung in einer für uns alle entscheidenden Frage. Seit 1976 gibt es keine Innenministerkonferenz und kaum ein Gespräch des Bundeskanzlers mit den Ministerpräsidenten, in dem wir nicht darauf aufmerksam machen, wie die Quote der Scheinasylanten steigt. Ich verwende, Herr Kollege Börner, diesen Ausdruck auch nicht gern, weil ich die materielle Not der Leute sehe und nicht anders beurteile wie Sie. Wir weisen seit 1976 darauf hin: Euer Mechanismus funktioniert nicht, wir brauchen eine neue rechtliche Regelung. Vor 1½ Jahren hat die Innenministerkonferenz einen ganzen Katalog von Vorschlägen vorgelegt. Die Bundesregierung prüfte. Es geschah nichts! Noch im Juni 1979, als die Wogen, wie wir alle wissen, bereits hochschlugen, ließ die Bundesregierung verlauten: Die steigende Tendenz hat sich nicht fortgesetzt. Heute morgen lese ich eine ähnliche Erklärung: zwischen März und Juni sei die Zahl um 2 000 gesunken. Ich kann Ihnen ein Geheimnis verraten: Es gibt nur ein Land, in dem die Zahl gesunken ist; das ist Baden-Württemberg. Das hängt damit zusammen, daß wir im Vorgriff die Arbeiterlaubnis versagt haben, was Wunder gewirkt hat. Wenn wir ab 1. September die ersten sieben Sammellager in Betrieb nehmen, werden Sie sehen, daß die Zahl noch schneller heruntergeht. Ich bedauere, daß wir zu diesem Zustand kommen. Herr Kollege Börner, Sie sprachen von den 2 000 Flüchtlingen, die zu uns kommen müßten. Wir haben in Ba-

den-Württemberg statistisch 8 000 Flüchtlinge mehr — ich will nicht sagen, daß die zu Ihnen müssen —, als unserer Quote entspricht. Davon haben wir trotz dringender Appelle in anderthalb Jahren nur 156 abgenommen bekommen. Ich will das nur klärend zu dem Verhältnis und dazu sagen, wie es zwischen den Ländern funktioniert. Es funktioniert zwischen den Ländern zur Zeit nach dem Prinzip: „Mir ist kein Opfer zu groß, das der andere für mich bringt.“ (C)

Deshalb sage ich hier in aller Offenheit: Der Bund kommt seiner Verpflichtung, was die Bundessammellager anlangt, überhaupt nicht nach. Ich sage Ihnen auch ganz offen, daß ich mich in meiner Verantwortung darauf nicht mehr verlasse und nicht mehr verlassen kann. Wir als Landesregierung haben inzwischen die sieben **Sammellager** bestimmt. Wir haben dem Landtag einen Nachtragshaushalt über 50 Millionen DM vorgelegt, damit wir die Verpflegung und die ganze personelle Organisation durchführen können. Ab September gibt es bei uns kein Einsickern von Asylanten mehr.

Interessant ist, daß die Zahl 5 000 in Baden-Württemberg im Juni auf nur noch 1 400 abgesunken ist und eine weiter sinkende Tendenz aufweist. Der Grund ist ganz einfach: Die Türken bleiben in Baden-Württemberg aus, weil sie keine Arbeiterlaubnis erhalten und nicht mehr ihre Kontaktadressen anlaufen können, sondern sich in Sammellager begeben müssen.

Ich kann nur sagen: Es ist eben die Frage, ob man handlungswillig ist. Es ist nicht so, daß das viele praktische Probleme aufwirft, die man aus Grundsatzabwägungen nicht lösen kann, sondern die Frage ist, ob man handeln will. (D)

Im Februar haben wir von Baden-Württemberg aus gesagt, daß wir beispielweise den Visumzwang brauchen und daß wir, die Länder, die Besetzung der Anerkennungsausschüsse mit Einzelpersonen fordern. Alle Maßnahmen, die wir damals vorgeschlagen haben, hat der Bundesinnenminister mit der Begründung abgetan: Wir haben das Unrige getan; der Rest ist Sache der Länder.

Wie Sie sich erinnern — und ich möchte das Erinnerungsvermögen meiner Kollegen schon noch etwas strapazieren —, gab es eine Sitzung des Bundeskanzlers mit den Ministerpräsidenten, wo auf Antrag von Baden-Württemberg die Asylantenfrage erneut besprochen wurde. Wir haben durchgesetzt, daß eine **Bund-Länder-Kommission** eingesetzt wurde. Sie hat bis Mai gearbeitet, und zwar — ich habe laufend die Zwischenberichte bekommen — sehr erfolgreich. Plötzlich hat der Bundesinnenminister, der noch im Februar erklärt hatte, dies alles sei Panikmache von Baden-Württemberg im Hinblick auf den Wahlkampf, das Ergebnis dieser Kommission vor Abschluß ihrer Arbeiten der staunenden Öffentlichkeit als ein Sofortprogramm des Bundes, das unter seiner Führung zustande gekommen sei, vorgelegt. Jetzt war es plötzlich dringend.

Dann hat er noch vorgeschlagen, das **Berufungsverfahren** müsse endlich beseitigt werden. Das hatten wir ganz anders gehört. Sein Kollege, der verehrte Herr Bundesjustizminister, hat zu ihm gesagt,

Späth (Baden-Württemberg)

- (A) das mache er nicht mit, und hat ihm dafür einen anderen Vorschlag gemacht. Da die Koalition sich nicht einigen konnte, haben sie beide fallenlassen, und jetzt lassen sie uns mit dem Problem allein.

Ich muß in aller Gelassenheit, aber in aller Schärfe sagen: Dies ist keine Politik, mit der man Probleme löst. Dies ist für die Länder ein unerträglicher Zustand.

Wir sollen jetzt mit den Gemeinden die Sammelager installieren. Wir wissen noch nicht einmal, wie wir das rechtlich machen sollen, weil es im Sinne des Ausländergesetzes nur Bundessammellager gibt. Unsere Sammelager werden ab September funktionieren. Aber ich habe eine große Sorge, Herr Kollege Börner. Ich spreche sie ganz offen aus: Der Strom wird um Baden-Württemberg herumgehen, das nächste Land wird das gleiche machen, und am Ende dieses Jahres werden wir — ich prophezeie es — nicht nur die Zustimmung zu unseren weitergehenden Vorschlägen haben, sondern ein systematisches Abbauen mit Einzelaktionen unkoordinierter Art. Dann werden wir uns über die Koordination der Abwehrmechanismen unterhalten, und zwar nach dem Prinzip: Diejenigen, die das Problem haben, werden schon Lösungen finden. Und wenn wir die Lösungen gefunden haben, wird die Bundesregierung vielleicht bereit sein, mit uns über eine nachträgliche Suche nach der rechtlichen Rechtfertigung für die gefundene praktische Lösung zu reden.

- (B) Ein Weiteres kommt hinzu: Wir müssen ernsthaft damit rechnen, daß aus einigen Bereichen der Welt weitere **politische Flüchtlinge** zu uns kommen werden, die zu Recht — damit es gar keinen Zweifel gibt: zu Recht — das politische Asyl, das wir im Grundgesetz verbürgt haben, in Anspruch nehmen. Ich bin gespannt, was wir dann tun, wenn einige Tausend kommen, nachdem wir mit Scheinasylanten in der Größenordnung von 100 000 bis 200 000 alles zugestopft haben und die Sammelager voll sind. Dann ist die Direktzuweisung ausgeschöpft. Gehen Sie einmal in die Ballungszentren mit Wohnungsnot, und erleben Sie, was sich dort abspielt! Wir werden eines Tages denen, die das Asylrecht zu Recht beanspruchen, keinen vernünftigen Platz mehr anbieten können, weil wir durch die Beibehaltung des Berufungsverfahrens nicht aus dem Zeitdruck der Abschiebung herauskommen.

Das ist die zweite Frage. Die erste ist die Frage des Einlaufstopps. Wird es uns gelingen, das Anerkennungsverfahren zu vereinfachen? Das ist ja in dem Entwurf der Bundesregierung enthalten. Wie ist es wenigstens mit der Verbindung von Asylverfahren und Ausländerverfahren? Gibt es eine gewisse Chance, diesen Verwaltungsteil zu beschleunigen?

Die Ausschüsse sollen durch Einzelpersonen besetzt werden. Aber das bedeutet doch nur, daß der Flaschenhals sofort bei den Gerichten auftaucht. Wenn Sie die Berufungsinstanz beibehalten, müssen die Länder mit ihren Justizverwaltungen überlegen, was bei der Installation dieser Zahl von Asylberufungsgerichten und -richtern, die das Problem bewältigen sollen, auf sie zukommt. Wenn Sie das installiert haben, merkt die Bundesregierung mögli-

cherweise, daß das nicht haltbar ist, und dann schafft man das wieder ab. Das macht aber nichts; wir sind ja alle für Verwaltungsvereinfachung! Die Realität wird sein, daß wir im Ernstfall unser Asylrecht nicht mehr gewähren können, weil wir die Möglichkeiten mit einer falschen rechtlichen Position und einer falschen Asylantenpolitik zugestopft haben.

Wir haben uns lange überlegt, ob wir diesem Gesetz zustimmen können. Im Grunde können wir es nicht, weil es keine Lösung ist. Wenn wir trotz aller Bedenken, die wir dabei haben — ich sage das für das Land Baden-Württemberg —, diesem Gesetz zustimmen, dann einfach, um eine öffentlich unverständliche Diskussion nicht weiter zu komplizieren. Wir arbeiten jetzt nach dem Prinzip: Wir bringen das ein, was notwendig wäre, damit es keinen Zweifel über die Verantwortlichkeit gibt. Wir akzeptieren das, was uns angeboten wird, auch wenn es im Grunde nicht akzeptabel ist, aus praktischen Gründen, weil wir nämlich anders vor der Sommerpause im Verfahrensablauf gar nicht mehr zu einer vernünftigen Regelung kämen.

Wenn wir heute zustimmen — ich erkläre das ausdrücklich für die Regierung des Landes Baden-Württemberg —, verbunden mit unserer Initiative, wollen wir damit sagen: Im Grunde wollen wir die Handlungsunfähigkeit der Bundesregierung in dieser Frage feststellen und der Bundesregierung wenigstens sagen, wie wir handeln würden, um dieses Problem gemeinsam zu lösen.

Wir wollen dreierlei:

- (D) **Erstens. Die Berufung im Anerkennungsverfahren** muß abgeschafft werden. Nur ein kurzer Instanzenzug klärt das Problem, wer Asylrecht beanspruchen kann. Es ist unerträglich, Menschen sechs Jahre in der Bundesrepublik hin- und herzuschieben, bis man sie letztlich doch abschiebt. Das ist nicht human, sondern ein Wecken von Hoffnungen bei Leuten, die das ganze System nicht durchblicken. Außerdem ist die Abschaffung des Berufungsverfahrens schon deshalb kein Problem, weil überhaupt nicht einsehbar ist, warum es, nachdem wir beim Wehrpflichtgesetz, beim Zivildienstgesetz und beim Lastenausgleich das Berufungsverfahren nicht haben, hier plötzlich Bedenken geben soll, die dort nicht gelten. Dann — müßte ich sagen — gelten sie selbstverständlich beim Wehrpflichtgesetz mit derselben Qualität wie beim Asylrecht.

Zweitens. Wir wollen gesetzlich normiert haben, was als mißbräuchlich anzusehen ist. Die Bundesregierung sagt ja in dieser Frage überhaupt nicht klar, woran sich die Beamten bei der Prüfung der Frage, ob eine **mißbräuchliche Wahrnehmung des Asylrechts** vorliegt, orientieren sollen.

Drittens. Wir meinen, daß die behördliche und gerichtliche **Vorprüfung des Asylantrags an der Grenze** erfolgen muß. Bei der Vorprüfung, Herr Kollege Börner, gibt es praktische Wege. Ich gehöre gar nicht zu denen, die sagen: Da muß es ein System geben, und es funktioniert oder es funktioniert nicht. Aber ich weiß zum Beispiel, daß 70% der Asylanten in Baden-Württemberg gegenwärtig Türken sind, und zwar genau jene Türken, die durch den Anwerbestopp der Bundesregierung ausgeschlossen sind.

Späth (Baden-Württemberg)

- (A) Ich erinnere daran, daß Baden-Württemberg einmal einen Antrag auf Lockerung des Anwerbestopps in bestimmten Bereichen gestellt und die Bundesregierung dazu im Bundestag laut erklärt hat: Das kommt überhaupt nicht in Frage. Zu Recht, gut! Aber können Sie mir erklären, warum es in Ordnung gehen soll, daß die vom Anwerbestopp Betroffenen jetzt mit den Adressen ihrer Angehörigen und der Aussage an der Grenze, es gehe um politisches Asyl, nach Baden-Württemberg einreisen und an der Grenze noch einmal vorgeprüft wird, was mit diesen Leuten geschieht? Das zeigt doch ganz deutlich, daß in dieser Konzeption überhaupt keine Logik ist.

Das sind die drei Punkte, die wir klären müssen. Je rascher wir sie klären, um so besser ist es.

Dies ist kein Problem, das zwischen A-Ländern und B-Ländern im Grunde strittig ist, sondern ein Problem, dem wir uns unserer Verantwortung gemäß stellen müssen. Jeder Ministerpräsident und jede Landesregierung sehen die gegenwärtige Wohnungsnot, die neu und zunehmend entsteht, die Frage der Wohnraumunterbringung etwa der Studenten und die Frage der Lösung einer Vielzahl von Problemen im sozial- und bildungspolitischen Bereich, die mit der zweiten Ausländergeneration zusammenhängen. Sie können, wenn sie diese Aufgaben wahrnehmen wollen, nicht zulassen, daß durch die Handlungsunfähigkeit der Bundesregierung die Länder in eine Situation gebracht werden, die nicht nur gegenüber den Bürgern, sondern auch gegenüber den verantwortlichen Kommunalpolitikern unerträglich ist.

- (B) Ich will nicht berichten, wie ein Gespräch verlief, das ich gestern mit sieben Bürgermeistern und Oberbürgermeistern geführt habe, entgegen deren Position wir Kasernen und öffentliche Einrichtungen zu Asylantenlagern machen, weil wir trotz der Direktzuweisung mit den Problemen anders nicht mehr fertig werden.

Ich kann nur um eines bitten: daß hier die Länder gemeinsam dem Bund die Tatsache, daß es hier auf beiden Seiten eine Verantwortlichkeit gibt, so deutlich machen, daß wir den zweiten Teil, den wichtigeren Teil dieses Gesetzgebungsverfahrens rasch abschließen können.

Präsident Klose: Als nächster Herr Minister Dr. Schnoor, Nordrhein-Westfalen.

Dr. Schnoor (Nordrhein-Westfalen): Herr Präsident! Meine Damen, meine Herren! Die Nordrhein-Westfälische Landesregierung begrüßt ausdrücklich den vorliegenden Gesetzentwurf, der von den Koalitionsfraktionen im Bundestag eingebracht worden ist.

Angesichts der in den letzten Monaten explosionsartig gestiegenen Zahl der Asylbewerber waren Sofortmaßnahmen sicher unerlässlich. Was jetzt vorgelegt wird, ist — das habe ich den Worten von Herrn Ministerpräsident Späth sehr deutlich entnommen — von der Kritik der Union begleitet:

Erstens sei dieser Vorschlag für Sofortmaßnahmen zu spät vorgelegt worden. Dies sei von der Bun-

desregierung zu verantworten. Herr Ministerpräsident, Sie sagen hier, es gebe in dieser Frage keine Konfrontation zwischen A-Ländern und B-Ländern, sondern es müsse eine gemeinsame Auffassung der Länder gegenüber der Bundesregierung geben. Draußen werden wir es jedoch anders hören. Draußen wird das, was Sie hier vorgetragen haben, der Koalition und damit auch uns in den Ländern angelastet werden. (C)

Der zweite Vorwurf ist, die Sofortmaßnahmen seien nicht ausreichend. Deshalb werde ihr Gesetzentwurf hier vorgelegt.

Lassen Sie mich zum ersten Punkt etwas sagen. Bereits im Bundestag ist Kritik an der Aussage der Bundesregierung geäußert worden, die Entwicklung sei weder vorhersehbar noch vorausberechenbar gewesen. Ich behaupte das Gegenteil. Im Bundestag ist darauf hingewiesen worden, daß wir im Jahre 1978 gemeinsam die Beschleunigungsnovelle verabschiedet haben, und zwar auf Grund der Zahlen des Jahres 1977. Damals hatten wir es mit rund 16 000 Asylbewerbern zu tun, nicht, wie wir jetzt befürchten, mit etwa 130 000 Asylbewerbern. Wir haben damals bei den ersten Maßnahmen beschlossen: kein Widerspruchsverfahren im Asylrecht! Das war sehr einschneidend. Weiter: kein Berufungsverfahren in den Fällen, in denen das Verwaltungsgericht die Klage einstimmig als unbegründet abgewiesen hat! Das ergibt bereits eine Entlastung in rund 50% der Fälle. In der Begründung zu Ihrem Gesetzentwurf beklagen Sie, daß es nicht mehr sind, Herr Ministerpräsident Späth. Immerhin: In rund 50% der Fälle ergibt dies eine ausgesprochene Entlastung. Die Dezentralisierung der Klagen im Asylverfahren auf die Verwaltungsgerichte der Länder ist eine Maßnahme, — die erst am 1. Januar 1980 in Kraft getreten ist, und zwar aus wohlerwogenen Gründen. (D)

Man kann doch nicht sagen, daß die bisherigen Maßnahmen einfach nicht gegriffen haben, weil sie insgesamt nicht ausreichend waren. Das liegt doch auch daran, daß sie erst spät in Kraft treten konnten und daß wir deshalb hier noch keine Erfahrungen sammeln konnten.

Gleichwohl waren wir alle bereit, auf Grund des sprunghaften Anstiegs der Zahlen der Asylbewerber weitere Maßnahmen sofort zu prüfen. Deswegen ist ja auch die Bund-Länder-Arbeitsgruppe eingesetzt worden. Die dort vorgesehenen Maßnahmen zur langfristigen Neugestaltung des Asylrechts müssen von den Betroffenen in Ruhe und emotionslos beraten werden. Das bedarf einer gewissen Zeit. Gerade bei der Beratung der Ausgestaltung eines Grundrechts — und darum geht es hier — sind Hektik und Voreiligkeit keine guten Ratgeber.

Herr Präsident, meine Damen und Herren, ich meine, wir sind alle tätig geworden und brauchen uns nicht der Untätigkeit zeihen zu lassen. Die Asylbewerberzahlen des Jahres 1977, nämlich 16 000, ließen es uns geraten erscheinen, die Maßnahmen der Beschleunigungsnovelle vorzulegen. Niemand hat damals, Herr Ministerpräsident Späth, mit Zahlen gerechnet, wie wir sie jedenfalls bis vor kurzem noch befürchten mußten, nämlich daß etwa 130 000

Dr. Schnoor (Nordrhein-Westfalen)

- (A) Bewerber in die Bundesrepublik kommen könnten. Diese Zahl hat niemand genannt. Wenn jemand mit dieser Zahl hätte rechnen müssen, hätte man das auch deutlich sagen müssen.

Hier ist aber noch etwas anderes zu bedenken. Herr Ministerpräsident Späth, die **Bewerberzahlen gehen zurück**, nicht nur nach den Erklärungen der Bundesregierung, sondern auch nach den Erklärungen einzelner Ausländerämter bei uns in Nordrhein-Westfalen. Vom Dortmunder Ausländeramt wird berichtet, daß in der ersten Julihälfte nur noch 50 Ausländer — im Mai waren es noch 220 — um Asyl nachgesucht haben. In Bochum gehen seit drei Wochen nur noch etwa drei Anträge täglich ein. Auch in den kleineren Revierstädten sank die Zahl der Asylbewerber, beispielsweise in Bottrop, aber auch in Dortmund usw. Der Rückgang ist also nicht nur auf die Maßnahmen in Baden-Württemberg zurückzuführen, sondern hier greifen doch ganz offensichtlich schon die angekündigten Maßnahmen, d. h. sie haben schon eine abschreckende Wirkung gezeigt.

- (B) Wir müssen weiterhin bedenken, wenn Sie der Bundesregierung und uns vorwerfen, wir hätten das, was auf uns zugekommen ist, nicht rechtzeitig bedacht, daß die Zahl der Asylbewerber nicht allein betrachtet werden kann. Man muß vielmehr auch darauf achten, aus welchen Ländern die Bewerber kommen. Wir hatten zunächst einen großen Zuwachs an Bewerbern aus Pakistan, der dann zurückgegangen ist. Dann kamen die Eritreer, dann verstärkt die Türken. Dies hat meines Erachtens nicht nur etwas mit dem Anwerbestopp zu tun — mit dem sicher auch —, sondern es hat auch etwas damit zu tun, daß die politische Situation in der Türkei unerträglich geworden ist. Dies konnte wohl von keinem von uns vorausgesehen werden.

Meine Damen, meine Herren, ich habe die Beratungen in der **Ministerpräsidentenkonferenz** in den Jahren 1975 bis 1980 in dieser Frage sehr aufmerksam verfolgt. Es gab dort keine unterschiedlichen Auffassungen hinsichtlich der Zahlen und der auf uns zukommenden Lasten. Was Sie, Herr Ministerpräsident Späth, hier für Baden-Württemberg genannt haben, könnte ich für manche nordrhein-westfälische Stadt genauso aufzeigen: die Situation in Duisburg mit Stadtteilen, in denen wesentlich mehr Türken als Deutsche leben, die Schwierigkeiten, die das etwa im Schulunterricht bereitet, die Situation in Düsseldorf oder in anderen Städten.

Es gab also meines Erachtens hinsichtlich der Zahlen und der auf uns zukommenden Lasten keine unterschiedlichen Auffassungen in der Ministerpräsidentenkonferenz und, wie ich meine, auch nicht zwischen den Ministerpräsidenten aller Länder und der Bundesregierung. Unterschiedliche Auffassungen gab es hinsichtlich der zu ergreifenden Maßnahmen. Die Vertreter der CDU-regierten Länder waren eher bereit, das Ausländerrecht zu novellieren, als wir. Ich räume ein, daß wir in dieser Frage zurückhaltender waren als Sie. Das gilt jedenfalls für Nordrhein-Westfalen. Wenn hieraus ein Vorwurf hergeleitet wird, dann akzeptiere ich ihn gern. Der Inhalt des Ausländergesetzes bestimmt nämlich die

- (C) Praxis des Art. 16. Den Vorwurf, uns bei der Einschränkung des Rechtes für Ausländer zu sehr zurückgehalten zu haben, nehmen wir gern auf uns. Wir erklären alle, daß wir das Asylrecht erhalten wollen, daß wir es nicht aushöhlen wollen. Ich nehme das jedem, der dies sagt, auch ab. Wir dürfen dann aber auch keine Praxis zulassen, die im Ergebnis das Asylrecht aushöhlen könnte.

Ich erkenne sehr dankbar an, daß der vorliegende Gesetzentwurf von Baden-Württemberg nicht mehr auf eine Änderung des Ausländergesetzes abzielt, wie noch der im Bundestag von der CDU/CSU-Bundestagsfraktion vorgelegte Gesetzentwurf, sondern auf eine Ergänzung des vorliegenden **Zeitgesetzes**. Dies scheint mir eher richtig zu sein, als das Ausländergesetz selbst zu ändern.

Weil wir behutsam vorgehen müssen, um nicht auf kaltem Wege wichtige Verfassungsrechte auszuhöhlen, halte ich das jetzt vorliegende Zeitgesetz für verantwortbar und für ausreichend. Das durch unser Grundgesetz verbürgte Recht auf politisches Asyl ist so wichtig und gerade auf Grund unserer jüngsten Vergangenheit so unverzichtbar, daß sich nicht ausreichend geprüfte, kurzfristige und die Substanz des Asylrechts angreifende Maßnahmen von selbst verbieten. Es gilt daher, mit der bei Grundrechtsfragen gebotenen Zurückhaltung Maßnahmen zu beschließen, die einerseits den echten Asylbewerbern das Recht aus Art. 16 GG nicht verbauen, andererseits aber helfen, den Zustrom derer zu vermindern, die aus anderen als politischen Gründen in der Bundesrepublik Deutschland um Asyl nachsuchen.

- (D) Ich glaube, daß dies mit dem vorliegenden **Sofortprogramm** verwirklicht worden ist, soweit man dieses überhaupt tun kann. Ich verweise hierzu auf die beschlossenen gesetzlichen Änderungen für das Anerkennungsverfahren, die Verbindung von asyl- und aufenthaltsbeendendem Verfahren, auch auf die Mitwirkungspflicht des Antragstellers in § 3, die ebenfalls dem zügigen Verfahrensablauf dient, wobei hier insbesondere vorgesehen ist, daß der Antragsteller über die negativen Folgen zu belehren ist, was bedauerlicherweise in dem Gesetzentwurf von Baden-Württemberg nicht vorgesehen ist. Ich komme aber im einzelnen noch darauf zurück. Ich meine auch, daß die flankierenden Maßnahmen auf dem Gebiet der Arbeitsverwaltung hier weiterhelfen werden.

Alle **weitergehenden Maßnahmen**, wie sie im Gesetzentwurf von Baden-Württemberg vorgesehen sind, sollten ernstlich diskutiert und geprüft werden. Nur eignen sie sich nicht als Sofortmaßnahmen, weil sie erstens zu weit gehen, zweitens noch zu unausgereift sind und drittens ihre mögliche Tragweite für unsere gesamte Rechtspflege noch nicht absehbar ist.

Der von der **Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Asylrecht“** vorgeschlagene Weg ist der einzig richtige, nämlich unverzüglich umfassend alle vorliegenden Vorschläge zu prüfen. Warnen muß man davor, auf einem Gebiet, wo es um das Grundrecht des Art. 16 geht, um einiger Augenblickserfolge willen radikale und einschneidende Maßnahmen zu beschließen. Die gegenwärtigen Wochen eignen sich überhaupt

Dr. Schnoor (Nordrhein-Westfalen)

- (A) nicht dazu, so etwas zu tun. Sie sind, da sie in die Vorwahlkampfphase übergehen, meines Erachtens nicht emotionslos und nüchtern genug, um hier sachliche Erwägungen anstellen zu können. Hektik und Aufgeregtheit sind immer schlechte Ratgeber, insbesondere im Gesetzgebungsverfahren. Sie sind schädlich, wenn es um Gesetze geht, in denen Grundrechtsfragen angesprochen werden.

Nordrhein-Westfalen ist aber bereit, konstruktiv an einer **langfristigen und dauerhaften Lösung des Asylproblems** mitzuarbeiten. Wir denken dabei vor allem auch an die enormen Belastungen, die unsere Städte zu tragen haben; denn Nordrhein-Westfalen muß mit einem Anteil von 31,7 % aller Asylbewerber die Hauptlast tragen. Sie haben vorhin gesagt, Herr Ministerpräsident Späth, hier gelte das Prinzip: „Mir ist kein Opfer zu groß, das ein anderer für mich übernimmt.“ Ich werde gerne den einen oder anderen Kollegen an diese Aussage erinnern, wenn es darum geht, ob wir nicht zu einer sachgerechten Änderung der Quote kommen müssen.

Ich will ausdrücklich anerkennen, daß der von Ihnen vorgelegte Gesetzgebungsvorschlag den guten Willen erkennen läßt, zu einer sachgerechten Lösung zu kommen, Herr Ministerpräsident. Es gibt aber zu viele Gegenargumente, über die auch Sie sich nicht einfach hinwegsetzen dürfen. Die Bund-Länder-Arbeitsgruppe hat zu allen Vorschlägen, die Sie vorgelegt haben, Pro- und Contra-Argumente vorgelegt. Ich fühle mich nicht imstande, bereits jetzt eine abschließende Abwägung vorzunehmen und mich zu entscheiden.

- (B) Auch die Justizminister haben mehrere Vorschläge vorgelegt, ohne sich bereits endgültig zu dem einen oder anderen Vorschlag durchringen zu können. Auch dies sollten wir bedenken.

Schließlich haben Sie selbst mehrfach Ihre Auffassung geändert, was ich gar nicht beanstande. In der Bund-Länder-Arbeitsgruppe ist Baden-Württemberg, wenn ich dem Protokoll trauen darf, noch für den Wegfall der Revision eingetreten, wohl in der Erkenntnis, daß der Wegfall der Berufung allein ohne Wegfall der Revision zu einer völligen Verstopfung des Bundesverwaltungsgerichts führen würde. Der jetzt vorliegende Gesetzentwurf sieht den Wegfall der Revision nicht mehr vor. Auch in der Frage der Einzelrichter bzw. der Zusammensetzung der Verwaltungsgerichte ist eine Änderung gegenüber den bisherigen Vorstellungen vorgesehen.

Ich bitte mich nicht falsch zu verstehen: Dies ist überhaupt nicht zu beanstanden; aber es macht doch deutlich, daß wir uns noch im Stadium des Nachdenkens, des Prüfens befinden und deshalb allen Grund haben, uns mit besonderer Behutsamkeit Änderungen zuzuwenden, die so entscheidende Verfassungsrechte tangieren wie die Art. 16 und 19 GG. Rechtsänderungen in diesem Bereich können für den asylsuchenden Menschen, und zwar für den Einzelmenschen, Entscheidungen beinhalten, die gleichzeitig Entscheidungen über seine eigene physische Existenz sind.

(C) Lassen Sie mich auf einige meines Erachtens nicht unerhebliche **Bedenken** eingehen, die gegen den **Gesetzentwurf Baden-Württembergs** bestehen.

Zunächst einmal soll in Art. 1 Nr. 1 Ihres Gesetzentwurfes festgelegt werden, daß sich jeder Asylbewerber unverzüglich bei der mit der Sicherung der Grenze beauftragten Behörde zu melden hat. Ist der Einreiseort nicht feststellbar, so ist die nächstgelegene **Grenzbehörde** zuständig. Sie haben dabei eine Regelung in einem Bereich vorgesehen, in dem das Ausländerrecht sicher unzulänglich ist. Nur, das, was Sie vorgelegt haben, ist auch nicht ausgereift.

Die Bestimmung, die Sie vorlegen, impliziert zunächst einmal einen **Zuständigkeitsstreit** verschiedener Behörden über die Frage, wer nächstgelegene Grenzbehörde ist. Zuständigkeitsstreitigkeiten zwischen Behörden, die für Ausländerfragen zuständig sein sollten bzw. meinen, sie seien nicht zuständig oder dürften nicht zuständig sein, haben wir in der Vergangenheit erlebt. Wir sollten auf keinen Fall durch einen Gesetzesvorschlag dazu beitragen, daß solche Zuständigkeitsstreitigkeiten neu hervorgerufen werden.

Aber weshalb muß sich der Ausländer überhaupt an der Grenze melden? Steht dahinter die Vorstellung, daß der Bewerber erst gar nicht in die Bundesrepublik hineinkommen sollte? Welche Verbesserungen entstehen hier eigentlich für uns? Im übrigen ist ja dann Grenzbehörde auch die zuständige Behörde in Düsseldorf oder Frankfurt. Dort erscheinen doch die Ausländer auch. Ich weiß also nicht, welche Verbesserungen das bringen soll.

Im übrigen weist auch die Bund-Länder-Arbeitsgruppe auf Bedenken wegen der Belastungen der Grenzbehörden hin. Es wurden Zahlen genannt: Bei den Grenzbehörden melden sich zur Zeit 750 Bewerber in einem bestimmten Zeitraum. Die Zahl würde auf 50 000 anschwellen. Wir würden hier also neue Probleme erzeugen, ohne zu wissen, ob dies zu einer Lösung beiträgt.

Im übrigen wird, und zwar auch in dem Bund-Länder-Arbeitsbericht, nicht zu Unrecht darauf hingewiesen, daß den Grenzbehörden die erforderlichen Spezialkenntnisse fehlen. Darauf hat vor wenigen Tagen auch noch der Leiter des Bundesamtes in Zirndorf hingewiesen. Er hat erklärt, daß es verfehlt wäre, Grenzbehörden für zuständig zu erklären; es sei besser, wenn die Verantwortung bei denjenigen bleibe, die bisher schon die erforderlichen Erfahrungen haben sammeln können.

Sie glauben, hier einen Ausweg dadurch zu finden, daß man eine gemeinsame Grenzbehörde bestimmen könne. Das mag ein Ausweg sein. Nur, was verbessert das gegenüber der bisherigen Situation? Dies wird doch gerade keine ortsnahe Entscheidung ermöglichen, keine Entscheidung an der Stelle, an der der Ausländer zum erstenmal deutschen Boden betritt.

In § 1 a Abs. 3 sollen die Gründe, die schon jetzt teilweise in Verwaltungsvorschriften zum Ausländergesetz festgehalten sind, gesetzlich normiert werden, um die Ausländerbehörde in den Stand zu

Dr. Schnoor (Nordrhein-Westfalen)

- (A) setzen, einen Asylantrag als unbeachtlich zu betrachten. Grundsätzlich ist sicher eine gesetzliche Absicherung der Gründe, die zur **Unbeachtlichkeit eines Asylantrags** führen können, zu begrüßen. In diesem Sinne hat sich auch die Bund-Länder-Arbeitsgruppe ausgesprochen. Aber sind wir schon in der Lage, entsprechende gesetzliche Vorschläge zu machen?

Der Asylantrag soll als unbeachtlich und als nicht ausreichend gestellt angesehen werden, wenn er offensichtlich unbegründet ist. Das reicht sehr weit in den materiellen Teil des Asylrechts hinein. Hier kann man wirklich nur zur Behutsamkeit mahnen. Die Rechtsprechung der Obergerichte ist in dieser Frage völlig uneinheitlich. Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hat eine andere Rechtsprechung als der Hessische Verfassungsgerichtshof; das OVG Münster ist hier wesentlich enger als das OVG Berlin. Können wir es dann wagen, in einer solchen Frage bereits den ersten Beamten entscheiden zu lassen, daß ein Antrag unbeachtlich ist? Dabei kann es sich hier doch um ausgesprochen schwierige Rechts- und Tatfragen handeln.

Für besonders bedenklich halte ich jedoch die von Ihnen vorgesehene Regelung, daß ein Antrag dann als nicht gestellt gilt, wenn der Bewerber seiner Pflicht, sich unverzüglich bei der Grenzbehörde zu melden, nicht nachgekommen ist. Will man im Ernst jemanden nur deshalb zurückweisen, weil er sich nicht bei der richtigen Stelle gemeldet hat, ohne daß er vorher über die Rechtsfolgen belehrt worden ist? Dabei kann es sich doch um jemanden handeln, der tatsächlich politisch verfolgt ist. Meine Herren, das scheint mir nicht verhältnismäßig zu sein; meines Erachtens ist diese Regelung so nicht annehmbar.

- (B) Auch die Vorschriften über den **Einzelrichter** begegnen Bedenken. Wir sollten nicht vergessen, daß bereits die Justizminister darauf hingewiesen haben, daß gesetzliche Sonderregelungen gerade für das Asylverfahren außerordentlich bedenklich sind, daß auch das gegenwärtige Verwaltungsprozeßrecht die Möglichkeit eröffnet, Sitzungen außerhalb des Gerichtssitzes durchzuführen, und daß auch die Tätigkeit eines Beschlußgerichts nicht unbedingt zu einer Verzögerung des Verfahrens führen muß. Wir schließen hier ohne weiteres das ehrenamtliche Element aus, ohne dies im einzelnen näher geprüft zu haben.

Noch bedenklicher ist das aber, wenn man berücksichtigt, daß hier auch die Vorschriften über die **Berufung** ausgeschlossen werden sollen. Auch diese Vorschriften bedürfen sicher der sorgfältigen Prüfung. Aber nachdem von den Justizministern und auch von der Bund-Länder-Arbeitsgruppe hierzu mehrere Alternativen, die erwägenswert sind, vorgeschlagen werden, darf man doch in einem Rechtsbereich, in dem es um das Abschneiden einer Gerichtsstanz geht, nicht einfach eine Alternative herausgreifen, vor allem wenn man zuvor selbst noch einen anderen Weg für denkbar gehalten hat.

Wir haben es hier nach Ihren Vorschlägen mit einem ausgesprochenen **Novum** im Verwaltungsrecht zu tun, und wir sollten uns fragen, ob wir diese ein-

schneidenden Beschränkungen, die hier vorgelegt worden sind, ausgerechnet gegenüber Minderheiten, Verfolgten, Schwachen, Rechtsunkundigen vornehmen dürfen. Wir sollten uns daran erinnern, daß die Qualität eines Staates auch daran gemessen wird, wie er mit den Minderheiten und den Schwachen umgeht.

Meine Damen und Herren, wir können sicher nicht so, wie wir die Ärmsten, die aus Indochina kommen, aufnehmen, alle aufnehmen. Wir müssen aber berücksichtigen, daß die Entscheidungen des Gesetzgebers, die wir jetzt treffen wollen und die immer auch Entscheidungen über Schicksale einzelner Menschen sind, auch im Hinblick darauf gesehen werden müssen, wie wir uns sonst gegenüber Ausländern oder Bewerbern, die aus dem Ausland kommen, verhalten.

Wir haben aus humanitären Gründen Hilfe für die Menschen aus Südostasien — aus Vietnam, aus Kambodscha — geleistet und leisten sie weiter. Das ist notwendig, und das ist zu bejahen. Gelten nicht aber auch **humanitäre Gründe** für diejenigen, die wir als sogenannte Scheinasylanten, als Wirtschaftsflüchtlinge bezeichnen? Wir fragen etwa bei den Eritreern, ob wir sie noch aufnehmen dürfen oder ob sie bereits in einem anderen Land, nämlich im Sudan, Zuflucht gefunden haben. In der Großen Anfrage der CDU/CSU-Bundestagsfraktion ist eine entsprechende Frage enthalten. Die Frage mag juristisch korrekt sein. Aber dürfen wir uns eigentlich, wenn wir ohne nähere Prüfung im einzelnen die Menschen aus Vietnam und aus anderen Ländern aufnehmen, der Frage verschließen, ob nicht die Eritreer, die möglicherweise bereits in einem anderen Land Schutz vor Verfolgung gefunden haben, berechnete wirtschaftliche Gründe haben, zu uns zu kommen? Und der Arbeitslose aus Anatolien kommt doch zu uns, weil er sich in wirtschaftlicher Not befindet.

Meine Damen und Herren, wir können also nicht so, wie wir dies etwa bei denjenigen, die aus Indochina kommen, beschlossen haben, alle aufnehmen. Man wird hier an das Brett des Karneades erinnert; ich wurde an die ersten juristischen Vorlesungen, die ich während meiner Studienzeit zu absolvieren hatte, erinnert. Nur war es bei dieser Geschichte von Karneades so, daß derjenige, der sich selbst in Not befindet, weil er sich an dem im Ozean treibenden Brett festhält, das nur einen und nicht zwei trägt, den anderen, der sich auch an diesem Brett festhalten will, ins Wasser stößt. Hier ist es jedoch so: Wir sind nicht diejenigen, die Gefahr laufen, von dem Brett gestoßen zu werden, sondern wir müssen entscheiden: Du darfst zu uns kommen, du darfst nicht zu uns kommen. Dabei müssen wir daran denken, daß sich unter diesen Menschen auch Asylbewerber befinden, und das sind nach den vorliegenden Zahlen etwa 10 % aller Bewerber. Diese aber haben Vorrang vor allen anderen, auch vor denjenigen, denen wir aus humanitären Gründen Hilfe leisten und leisten müssen. Denn dies will unsere Verfassung so; sie haben darauf einen Rechtsanspruch.

Wenn wir darüber diskutieren, wie wir den Asylbewerberstrom einschränken können, und wenn wir

Dr. Schnoor (Nordrhein-Westfalen)

- (A) es mit Vorwürfen zu tun haben, die Bundesregierung und vielleicht auch die Vertreter der Regierungen von Bundesländern hätten nicht genug getan, dann sollten wir uns daran erinnern, daß es auch Vorwürfe gegeben hat und gibt, die Bundesregierung habe sich nicht genügend darum bemüht, Deutsche, die in den Ländern des Ostblocks leben, sofort und in ausreichender Zahl in die Bundesrepublik kommen zu lassen.

Wenn diese Vorwürfe erhoben werden, sollten wir uns fragen, ob solche Argumente jetzt überhaupt noch stichhaltig sind. Welche Probleme hätten wir eigentlich, wenn sämtliche Menschen aus dem kommunistischen Machtbereich, die es wollen, zu uns kommen könnten? Das wird ja von einigen, die die Ansicht vertreten, wir sollten die Grenzen weit öffnen, gefordert. Überprüfen Sie, meine Damen und Herren, die Sie Vorwürfe gegen uns erheben, Ihre Position, und sorgen wir alle dafür, daß wir uns nach Abschluß dieses Gesetzgebungsverfahrens nicht vorwerfen lassen müssen, wir hätten die Dinge einseitig betrachtet, wenn wieder die Forderung erhoben wird, wir sollten Bewerber aus anderen Ländern, die zu uns kommen möchten, auch aufnehmen.

Hüten wir uns davor, daß durch unser Gesetz auch nur einer zurückgewiesen wird, der tatsächlich politisch verfolgt wird, aber zu unbeholfen ist, dies auch deutlich zu machen. Prüfen wir lieber noch einmal, ob das vorliegende Gesetz den Art. 16 nicht antastet, damit auch nicht einer, der zu Recht zu uns kommen müßte, abgewiesen wird. Selbstverständlich ist das mit der Bereitschaft verbunden, jeden vorliegenden

(B) Vorschlag konstruktiv zu prüfen. Aber wir können es nicht verantworten, Vorschläge, die die Existenz von Menschen betreffen, bereits zu einem Zeitpunkt zuzustimmen, zu dem das Für und Wider noch nicht abgewogen ist.

Präsident Klose: Ich habe noch sechs weitere Wortmeldungen. Als nächster spricht Herr Staatsminister Tandler, Bayern.

Tandler (Bayern): Herr Präsident! Meine sehr verehrten Damen und Herren! Ich habe mit großer Aufmerksamkeit die Diskussion der letzten Tage und Wochen über dieses Thema, mit noch größerer Aufmerksamkeit die Debatte hier im Bundesrat und mit besonderer Aufmerksamkeit, Herr Kollege Schnoor, Ihre wirklich bemerkenswerte Rede verfolgt. Ich kann hier nur zu dem Ergebnis kommen: Sie wird dem tatsächlichen Problem nicht gerecht.

Meine Damen und Herren, ich möchte folgendes klar feststellen.

Erstens. Selbstverständlich wollen auch wir nicht das Asylrecht in Frage stellen. Aber wer es nicht in Frage stellen will, der muß dafür sorgen, daß die Asylbewerber, die zu Recht zu uns kommen, möglichst schnell anerkannt werden können und daß jene, die zu Unrecht unter Berufung auf das Asylrecht zu uns kommen, möglichst schnell abgelehnt werden.

Zweitens betone ich noch einmal: Das ist gerade im Interesse der echten Asylbewerber genauso notwendig wie im Interesse der Ausländer, die wir auf Grund wirtschaftlicher Überlegungen in den letzten

Jahren in die Bundesrepublik Deutschland nicht nur hereingelassen, sondern teilweise auch hereingegeben haben. Es ist notwendig, damit wir deren Integration nicht in Frage stellen. (C)

Meine Damen und Herren, auch ein dritter Punkt ist wichtig. Zu dieser **Integration der Nichtdeutschen** gehört natürlich nicht nur deren Bereitschaft, sich bei uns integrieren zu lassen, sondern auch die Bereitschaft der deutschen Bevölkerung, sie nicht nur irgendwo unterzubringen, sondern auch im echten Sinne aufzunehmen. Die Möglichkeit, in der deutschen Bevölkerung Verständnis für diese Probleme zu finden, wird natürlich dann beeinträchtigt, wenn wir an immer mehr Orten, in immer mehr Städten und Gemeinden das Problem haben, von dem auch Sie, Herr Ministerpräsident Börner, gesprochen haben, daß nämlich die **Bereitschaft der deutschen Bevölkerung zur Aufnahme der Ausländer in Frage** gestellt wird, wenn die deutsche Bevölkerung, wenn der deutsche Steuerzahler erleben muß, daß es eine ganze Reihe von Nichtdeutschen gibt, die ihm über eine mehr oder minder lange Zeit auf der Tasche liegen.

Meine Damen und Herren, nachdem ich die Rede von Herrn Ministerpräsidenten Börner gehört habe, bedauere ich, daß wir uns so spät in dieser Legislaturperiode über die Problematik des Asylrechts unterhalten. Sie beweist mir nämlich, daß es über parteipolitische Grenzen hinaus durchaus und entgegen allen anderen Behauptungen eine Interessensidentität zwischen den Ländern im Interesse der Sache gibt und daß wir durchaus eine Chance hätten, zu gemeinsamen Ergebnissen zu kommen. (D)

Wenn ich mir die Gesamtsituation vor Augen führe, meine Damen und Herren, kann ich nicht umhin festzustellen: Es ist selten so deutlich geworden wie heute, daß die Politik dieser Bundesregierung im Bereich der Ausländerpolitik einfach gescheitert ist. Ich komme mir vor wie bei einer Konkursverhandlung: Die Gläubiger im wahrsten Sinne des Wortes sind die Länder, der Schuldner ist wie bei der Herstatt-Pleite nicht anwesend — ich habe Verständnis für das Fernbleiben in diesem Fall —, der Konkursverwalter, Herr von Schoeler, wird uns dann hernach das Gesetz anpreisen wie eben ein Konkursverwalter, der weiß, daß das Geld der Gläubiger weitgehend futsch ist, aber angesichts der Tatsache, daß ein paar gute Stücke noch irgendwo herumstehen, sagt, so schlimm sei das ja alles gar nicht, es gebe ja noch irgendwo eine Hoffnung. Dann gibt es natürlich noch den Anwalt des Schuldners, und diese Rolle hat heute Herr Schnoor hervorragend übernommen.

Meine Damen und Herren, wer glaubt, wie Sie es getan haben, das Problem der Not dieser Erde — das wir ja gar nicht bestreiten — in den Mittelpunkt dieser Auseinandersetzungen stellen zu müssen, der möge das doch bitte auch unter dem Gesichtspunkt tun, wie des deutschen Steuerzahlers Geld am besten angelegt wird. Das Problem der Not auf dieser Erde ist auf deutschem Boden nicht lösbar; aber wir müssen einiges tun, damit es in der Welt insgesamt eine Möglichkeit gibt, diese Not zu lindern.

Tandler (Bayern)

- (A) Meine Damen und Herren, das Land Hessen hat — darauf hat Herr Ministerpräsident Börner dankenswerterweise schon hingewiesen — am 30. Juni dieses Jahres im Rechtsausschuß des Bundesrates den Antrag eingebracht, den Vermittlungsausschuß anzurufen mit dem Ziel: „§ 6 ist durch folgende §§ 6 bis 6 b zu ersetzen“, also den Einzelrichter einzuführen.

Meine Damen und Herren, ich habe das Problem auch einmal ausrechnen lassen. Ihre Berechnung und die unsrige gehen etwas auseinander. Wir sind der Meinung, daß nicht, wie Sie glauben, 130 zusätzliche Kammern reichen, sondern daß wir noch mehr brauchen. Aber selbst wenn es nur 130 wären, hätten wir im Jahr mehr als 50 Millionen DM Personalkosten, nämlich für 130 Vorsitzende, 260 Beisitzer, 500 bis 600 nichtrichterlichen Personen, von der Sachausstattung gar nicht zu sprechen. Wenn wir also 50 bis 60 Millionen DM hierfür ausgeben müssen, ohne daß irgendwo auf der Erde irgend etwas unternommen wird, um das Leben auch nur eines einzigen Menschen zu verbessern, dann bin ich der Meinung, daß des deutschen Steuerzahlers Geld besser angelegt wäre für humanitäre Maßnahmen dort, wo die Ausländer gerade aus jenen Bereichen der Erde auch besser integriert werden können, weil sie dann in dem entsprechenden Kulturkreis unterkommen können. Deswegen kann ich auch das Beispiel der Deutschen, die in den Vereinigten Staaten ihre Heimat gefunden haben, oder das Beispiel der Ungarn, die nach 1956 in die Bundesrepublik gekommen sind, einfach nicht mit der heutigen Situation vergleichen, weil die Kulturkreise unterschiedlich sind. Wenn ich mir überlege, daß auf Grund der jetzigen Situation in Afghanistan — vorsichtig geschätzt — mindestens 1 1/4 bis 1 1/2 Millionen Afghanen in Pakistan leben, einem Land, das bei Gott selbst genug innenpolitische Probleme hat, habe ich volles Verständnis für dieses Problem, das wir eben auch nicht auf deutschem Boden lösen können; vielmehr müssen wir die Lösungsmöglichkeiten anderswo suchen.

Ich möchte jetzt angesichts der fortgeschrittenen Zeit nicht noch auf eine ganze Litanei von Punkten eingehen; aber einige möchte ich doch noch nennen dürfen.

Der Freistaat Bayern wird heute diesem Gesetz, das vom Bundestag bereits verabschiedet ist, seine Zustimmung versagen. Wir werden hier einen Antrag einbringen — haben wir ihn bereits vorgelegt — mit dem Ziel, den Vermittlungsausschuß anzurufen. Inhalt unseres Vermittlungsbegehrens ist weitgehend der Gesetzentwurf von Baden-Württemberg. Wenn ich Ihre Ausführungen, Herr Ministerpräsident Börner, richtig verfolgt habe und in meine Überlegungen einbeziehe, was Sie am 30. Juni 1980 im Rechtsausschuß des Bundesrates beantragt haben, und wenn ich weiterhin in die Betrachtung die Ankündigung des Regierenden Bürgermeisters von Berlin, Herrn Stobbe, einbeziehe, der gesagt hat: „Diesem Gesetzentwurf der Bundesregierung kann man nur dann zustimmen, wenn gleichzeitig eine verbindliche Versicherung von Seiten der Bundesregierung abgegeben wird, daß unmittelbar zu Beginn der neuen Legislaturperiode ein besserer

Gesetzentwurf vorgelegt wird“, meine ich, daß eigentlich über die Grenze von A- und B-Ländern hinaus unser Antrag doch eine breite Zustimmung finden müßte. (C)

Dabei weiß ich, daß man natürlich zwei Dinge abwägen kann und mit Recht abwägt, indem man sagt: Das, was mir jetzt geboten wird, nehme ich, damit es eine Verbesserung gibt. Wenn ich das ablehne, bekomme ich nicht einmal das. Dieser Standpunkt ist natürlich im Grundsatz richtig. Wenn man allerdings hier sieht, daß es die Möglichkeit gäbe, durch bessere Zusammenarbeit eine noch bessere Regelung in einer relativ kurzen Zeit zu erreichen, sollte man auch diese Chance nutzen.

Meine Damen und Herren, hier geht es zunächst um die Frage „Anerkennung als Asylberechtigter an der Grenze“. Gegen diesen unseren Vorschlag ist immer wieder vorgebracht worden, an der Grenze sei es ein einzelner, in Zirndorf aber ein ganzer Anerkennungsausschuß. Davon ist die Bundesregierung angesichts der jetzigen Ziffern abgegangen. Nun hat plötzlich der höhere Beamte in Zirndorf die gleiche Qualifikation wie vorher der gesamte Anerkennungsausschuß. Herr Kollege Schnoor, wenn Sie befürchten, daß bei solchen Anerkennungsmaßnahmen an der Grenze der eine oder andere Asylberechtigte unrechtmäßig abgewiesen werden könnte, dann sage ich Ihnen: Angesichts der jetzt in Zirndorf existierenden Verhältnisse, angesichts des Massenandrangs ist auch dort bei der derzeit praktizierten Bearbeitungsmethode diese Möglichkeit nicht auszuschließen.

Die zweite Frage, die sich an der Grenze stellt: Was heißt es, wenn jemand, aus Österreich, aus Italien oder aus Frankreich kommend, in die Bundesrepublik Deutschland will und an der Grenze seinen Antrag stellt? Hier, meine Damen und Herren, bin ich doch der Meinung, daß er das selbstverständlich auch bei der Deutschen Botschaft, bei den Konsulaten tun kann; denn es kommen ja rund 80 % der Bewerber nicht unmittelbar aus ihren Ländern zu uns, sondern durch andere Länder hindurch. Der konkrete Punkt ist doch der: Wenn sich in der Welt herumgesprochen hat, daß die Aufenthaltsdauer zwischen Bewerbung und Anerkennung finanziell nicht mehr attraktiv ist, dann wird der echte Asylbewerber nach wie vor kommen; denn in der Not, Verfolgung zu erleiden, ist das für ihn kein Problem. Aber derjenige, der nur die finanziellen Möglichkeiten bei uns ausnutzen will, wird dann davon abgehalten werden. (D)

Damit komme ich zu dem entscheidenden Schwachpunkt des Gesetzes der Bundesregierung. Meine Damen und Herren, angesichts der jetzigen Ziffern — dabei ist es völlig unerheblich, wie viele in diesem Jahr noch hinzukommen; das ist nur in zweiter Linie erheblich —, angesichts der vorhandenen Verwaltungsgerichte, angesichts von 53 vorhandenen Kammern, davon allein 17 in Bayern — diese 17 Kammern in Bayern haben allein bis zum 31. Dezember 1979 mehr als 22 000 Fälle nach altem Recht vor der Dezentralisierung abzuhandeln und abzuwickeln —, muß uns klar sein, daß die zwölfmonatige Versagung der Arbeitserlaubnis das gewünschte

Tandler (Bayern)

- (A) Ergebnis nicht bringen wird. Ich erinnere in diesem Zusammenhang an die Verlautbarung des Deutschen Städtetages, der gesagt hat: Gerade für die aus der Türkei Kommenden wird das kein Hinderungsgrund sein; denn diese werden mit verwandtschaftlichen Unterstützungsmaßnahmen auch in diesen zwölf Monaten gut leben können. Die Sachleistung der Sozialhilfe ist ja gewährleistet, und anschließend gibt es eben doch die entsprechende Möglichkeit.

Wenn nicht überall — wir müssen uns das natürlich auch in Bayern überlegen, nachdem der Bund nicht handelt — Sammellager eingerichtet werden, wenn also nicht überall die Voraussetzung dafür besteht, die Sozialhilfe statt in bar in Sachleistungen erbringen zu können — wie wollen Sie das denn sonst organisieren? —, wenn nicht überall die Unterbringung in Sammelunterkünften gewährleistet ist, dann werden Sie in bezug auf den Arbeitsmarkt einen schwarzen Markt bekommen mit Methoden, die dann nur noch an Sklavenhandel erinnern, inhumane Zustände bei uns, die wir mit Sicherheit auch nicht für wünschenswert halten. Das bitte ich Sie zu bedenken, und ich bitte Sie, zur Kenntnis zu nehmen, daß ich angesichts dieser Situation mit dem Deutschen Städtetag völlig einer Meinung bin, daß das nichts bringt.

- (B) Es bleibt ein Punkt übrig, den ich noch behandeln möchte: die Frage des Visums. Sicherlich hat die Einführung der **Visumpflicht** vorübergehend eine Entlastung gebracht. Aber, meine Damen und Herren, wir wissen doch alle, durch welche Methoden ein großer Teil der Asylbewerber in die Bundesrepublik Deutschland kommt: doch nicht ganz allein auf Grund einer Privatinitiative. Daß es **Schlepperorganisationen** mit entsprechenden Rechtsberatern, sogenannten Rechtsanwältinnen, in der Bundesrepublik Deutschland gibt, das ist doch nicht mehr zu bestreiten. Herr Kollege Schnoor, Sie haben davon gesprochen, die Zahl der Pakistanis sei geringer geworden. Ja, warum denn? Weil Berlin und auch die anderen Länder entschlossen gehandelt haben. Dann kamen die Türken, die Eritreer; demnächst kommen die Iraner, irgendwann die Afghanen in noch größeren Zahlen als ohnehin schon, und zwar auf immer neuen Wegen. Wer auf diese Art und Weise wie die Schlepperorganisationen sein Geld verdienen und entsprechende Leute nach Deutschland einschleusen will, der wird auch Möglichkeiten und Wege finden, das Problem „Visum“ zu umgehen.

Deshalb habe ich eine herzliche Bitte. Ich erinnere dabei an die Gesamtverantwortung, die die Länder gegenüber ihren Gemeinden, die wir alle gegenüber jenen deutschen Bevölkerung und gegenüber den Ausländern haben, die wir in unserem Land haben und behalten und deswegen hier eingliedern wollen. Wir wissen, daß nur das Eindämmen der Flut der Asylbewerber die Garantie dafür bietet, daß wir auch in Zukunft das Asylrecht in seiner echten Form aufrechterhalten können; denn nur dann haben wir die Unterbringungsmöglichkeiten, über die schon gesprochen worden ist. Daher bitte ich Sie, insbesondere das Bundesland Hessen, noch einmal darüber nachzudenken, ob es nicht doch

kurz vor zwölf, d. h. kurz vor Ende der Legislaturperiode — die Uhr ist ja hier schon weiter vorangegangen —, richtig wäre, gemeinsam zu einer Lösung zu kommen, die wirklich das Prädikat „Lösung“ verdient. (C)

Präsident Klose: Das Wort hat Herr Parlamentarischer Staatssekretär von Schoeler.

von Schoeler, Parlamentarischer Staatssekretär beim Bundesminister des Innern: Herr Präsident! Meine sehr verehrten Damen, meine Herren! Art. 16 unserer Verfassung hat uns eine hohe Verpflichtung auferlegt. Eingedenk der Erfahrungen der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft haben die Väter der Verfassung entschieden, das Recht politisch Verfolgter, nicht an unseren Grenzen zurückgewiesen zu werden, sondern Schutz vor Verfolgung zu finden, in der Verfassung zu verbürgen.

Diese hohe Verpflichtung ist uns allen auferlegt. Mit Kompetenzstreitigkeiten, mit Konfrontationsstrategien würden wir ihr nicht gerecht.

Ich begrüße es daher, daß sich nach dem bisherigen Verlauf der Debatte abzuzeichnen scheint, daß das von der Bundesregierung im Juni dieses Jahres vorgelegte Sofortprogramm auch in seinem gesetzgeberischen Teil, der heute zur Entscheidung ansteht, wird in Kraft treten können.

Die Antworten der Bundesregierung, meine Damen und Herren, auf die Frage der Fraktionen des Deutschen Bundestages geben einen eingehenden Überblick über die rechtlichen und tatsächlichen Entwicklungen der Asylproblematik. Sie widerlegen den Vorwurf, der in der Empfehlung des Ausschusses für Innere Angelegenheiten erhoben wird — ich zitiere —, die Bundesregierung habe durch jahrelanges Zögern und ständige Verharmlosung der Asylproblematik die derzeitige schwierige Situation herbeigeführt. (D)

Tatsache ist, daß der Bund der Entwicklung in der zweiten Hälfte der 70er Jahre nicht untätig zugesehen hat. Der Bundestag hat im Jahre 1978 ein **Gesetz zur Beschleunigung der Asylverfahren** verabschiedet. Mit dem Wegfall des Widerspruchsverfahrens, mit dem Berufungsausschluß in bestimmten Fällen, mit der Dezentralisierung der Verwaltungsgerichtsverfahren ist ein wesentlicher, ein erheblicher **Beschleunigungseffekt** eingetreten. Das belegen die Fakten, die ich nur kurz erwähnen will.

Erstens. In etwa 60 % der Fälle machen die Gerichte von der Möglichkeit Gebrauch, die Berufung wegen offensichtlicher Unbegründetheit auszuschießen. Damit hat sich das Verfahren in über der Hälfte der Fälle um rund eineinhalb Jahre verkürzt. Das nämlich war die Dauer der Berufungsverfahren zum Stichtag 31. Dezember 1979.

Zweites Faktum: Durch den Ausbau des Bundesamtes in Zirndorf sowie durch den Wegfall des Widerspruchsverfahrens hat sich trotz der hohen Zugänge, der stark steigenden Zugänge, in der letzten Zeit das Verfahren vor dem Bundesamt von 18 Monaten auf 7 Monate verkürzt.

Parl. Staatssekretär von Schoeler

- (A) Drittes Faktum: Durch die Dezentralisierung der Verwaltungsgerichte ist die Zahl der Kammern von 17 auf 53 erhöht worden. Wieviel exakt an Beschleunigungseffekt in dieser Maßnahme gesteckt hat, kann gegenwärtig niemand sagen, weil sie erst am 1. Januar dieses Jahres in Kraft getreten ist.

Diese Maßnahmen haben — und das wissen wir heute alle — angesichts des starken Anstiegs der Asylbewerberzahlen im Jahre 1979 nicht ausgereicht. Die Bundesregierung hat daher bereits Ende 1979 die **Wiedereinführung der Visumpflicht** für bestimmte Länder ins Auge gefaßt. Im März 1980 wurde die Sichtvermerkplicht für die Länder Sri Lanka, Afghanistan und Äthiopien wieder eingeführt. Anfang Juli hat das Bundeskabinett auch die Länder Indien und Bangladesch in die Visumpflicht einbezogen.

Herr Kollege Tandler, die Zahlen zeigen, daß sich diese Beschlüsse ausgewirkt haben. Das wird ganz deutlich, wenn Sie die Zahlen der letzten Monate betrachten.

Auch die Einführung der **Sichtvermerkplicht** ist keine Maßnahme, die einen hundertprozentigen Schutz vor einer Umgehung bietet. Das weiß jeder. Aber zwischen Bund und Ländern bestand Einigkeit, daß diese Maßnahme notwendig ist. Ich hoffe, Sie haben diese Einigkeit nicht in Frage stellen wollen.

Die Sichtvermerkplicht soll den Zustrom kanalisieren. Sie bedeutet nicht, daß sich die Bundesrepublik ihrer humanitären Verpflichtung entziehen will. Deshalb hat das Auswärtige Amt sichergestellt, daß die Erteilung des Visums und damit die Entscheidung über die Einreise eines Flüchtlings nach humanitären Kriterien getroffen wird und nicht im Belieben von **Fluggesellschaften** liegt.

- (B) Die Einwirkung auf die Fluggesellschaften, die das Ziel hat, die praktische Einhaltung dieser Regelung zu gewährleisten, zeigt bereits ihre Wirkung. Während z. B. noch im Juni 1980 941 Ausländer aus Visumsländern ohne ausreichende Einreisepapiere z. B. zum Flughafen Frankfurt transportiert wurden, waren es in der ersten Hälfte dieses Monats nur noch 217. Das ist also ein Rückgang um mehr als 50 %. Auch diese Zahl ist noch zu hoch. Wir wissen das. Die Bundesregierung wird deshalb gegenüber Fluggesellschaften, die den Verdienst über die Beachtung deutscher Einreisebestimmungen stellen, erforderlichenfalls mit einschneidenden Maßnahmen reagieren.

Die Einwirkung auf die Fluggesellschaften, die das Ziel hat, die praktische Einhaltung dieser Regelung zu gewährleisten, zeigt bereits ihre Wirkung. Während z. B. noch im Juni 1980 941 Ausländer aus Visumsländern ohne ausreichende Einreisepapiere z. B. zum Flughafen Frankfurt transportiert wurden, waren es in der ersten Hälfte dieses Monats nur noch 217. Das ist also ein Rückgang um mehr als 50 %. Auch diese Zahl ist noch zu hoch. Wir wissen das. Die Bundesregierung wird deshalb gegenüber Fluggesellschaften, die den Verdienst über die Beachtung deutscher Einreisebestimmungen stellen, erforderlichenfalls mit einschneidenden Maßnahmen reagieren.

Meine Damen und Herren, der Visumswang ist eine schmerzhaft Maßnahme gegenüber denjenigen, denen der Weg in die Bundesrepublik Deutschland dadurch erschwert oder nicht selten ganz unmöglich gemacht wird, obwohl sie politisch verfolgt sind. Der Visumswang bedeutet das Eingeständnis, daß die Bundesrepublik Deutschland nicht unbegrenzt alle politisch Verfolgten in der Welt aufnehmen kann und daß sie die Beschränkung des Asylgrundrechts auf den Geltungsbereich des Grundgesetzes geltend machen muß, und zwar deshalb, weil eine unbegrenzte Verpflichtung nicht einlösbar wäre und daher auch keine wirkliche Hilfe für die Verfolgten in der ganzen Welt bedeuten könnte.

(C) Ich halte es deshalb für eine Scheinauseinandersetzung, wenn auch in dieser Debatte wieder behauptet wurde, Herr Ministerpräsident Späth, die Bundesregierung betrachte das Asylrecht als einen Rechtsgrundsatz, der in der Bundesrepublik Deutschland dazu zwingt, allen politisch Verfolgten auf der Welt Aufnahme zu gewähren. Dies ist nicht der Fall. Daß die Bundesregierung das nicht so betrachtet, daß es nicht so in unserer Verfassung steht, haben wir wiederholt erklärt. Daß wir es nicht bei Erklärungen belassen haben, zeigt die einschneidende Maßnahme der Einführung der Visumpflicht gegenüber den Ländern, die ich erwähnt habe.

Wir haben die Visumpflicht auch gegenüber dem NATO-Partner **Türkei** beschlossen. Die Bundesregierung hat dabei die außenpolitischen Probleme, die diese Maßnahme mit sich bringt, im Interesse eines weiteren Beitrages des Bundes zur Begrenzung des weiteren Zustromes der Bewerber aus der Türkei in Kauf genommen.

Die Maßnahme wird, wie Sie wissen, erst im Spätherbst in Kraft treten können, weil ein Abkommen zu kündigen war. Aber daß dieses Abkommen gekündigt, daß die Entscheidung herbeigeführt worden ist, zeigt, daß die Bundesregierung bereit ist, alles zu tun, was in ihrer Macht steht, um zur Lösung des Problems beizutragen.

(D) Die Konferenz der Ministerpräsidenten der Länder, meine Damen und Herren, mit dem Bundeskanzler hat im Februar die Einsetzung einer **Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Asylproblematik** beschlossen. Sie ist bei der Einsetzung dieser Arbeitsgruppe von einem Zeithorizont für den Abschluß der Arbeiten von Ende Juni 1980 ausgegangen. Dann sollte der Bericht der Arbeitsgruppe vorliegen; dann sollte entschieden werden.

Angesichts der stark steigenden Zahl der Asylbewerber hat die Bundesregierung die Vorlage des Berichts dieser Arbeitsgruppe nicht abgewartet, sondern am 11. Juni 1980 ihr **Sofortprogramm** vorgelegt, das aus einem Paket administrativer und gesetzgeberischer Maßnahmen besteht.

Herr Ministerpräsident Späth, es entspricht nicht den Tatsachen — ich nehme an, daß Sie falsch informiert worden sind —, was Sie gesagt haben, nämlich daß der Bund sein Sofortprogramm aus den Ergebnissen der Arbeitsgruppe abgeschrieben habe. Richtig ist, daß der Bund mit der Vorlage seines Sofortprogramms die Diskussionen in der Arbeitsgruppe verwertet, aber auch den Konsens innerhalb der Arbeitsgruppe überhaupt erst ermöglicht und herbeigeführt hat.

Die schwierige Aufgabe bei der Konzeption des Sofortprogramms war es, Vorschläge zu finden und einzubringen, über die ein Konsens erzielbar erschien und die deshalb noch in dieser Legislaturperiode des Deutschen Bundestages, d. h. in wenigen Wochen noch zur Verfügung stehender Parlaments-sitzungszeit, abgeschlossen werden konnten.

Die Bundesregierung hat immer ihre Bereitschaft erklärt — und ich wiederhole das auch an dieser Stelle —, alle weitergehenden Maßnahmen, die wegen der Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit

Parl. Staatssekretär von Schoeler

- (A) und wegen der rechtsstaatlichen Brisanz der Fragen, über die wir uns unterhalten, nicht in das **Sofortprogramm** einbezogen werden konnten, in einer zweiten Stufe sorgfältig, ohne Zeitverlust, aber doch mit der notwendigen Gründlichkeit zu Beginn der nächsten Legislaturperiode zu prüfen. Ich wiederhole diese Erklärung hier heute ausdrücklich: Die Bundesregierung wird sich an dieser Prüfung gründlich, sorgfältig beteiligen. Aber ich wiederhole auch, daß es uns nicht sinnvoll erschien, in den drei, vier letzten Sitzungswochen des Deutschen Bundestages das Gesetzgebungsverfahren mit teilweise außerordentlich komplizierten und schwierigen Fragen zu belasten. Das Ergebnis, meine Damen und Herren, wäre gewesen, daß kein weiterer Schritt zur Beschleunigung der Asylverfahren möglich gewesen wäre; das Ergebnis wäre gewesen, daß auch das gescheitert wäre, worüber Einigkeit erzielbar war.

Deshalb beschränkt sich das Sofortprogramm auf Maßnahmen, über die Einigkeit erzielbar war. Durch das Sofortprogramm ist die Einigkeit, Herr Ministerpräsident Späth, in einigen Punkten erst erzielt worden. Durch das Sofortprogramm ist nämlich, aus der Zeitplanung der Bund-Länder-Arbeitsgruppe herauspringend — wenn ich das einmal so formulieren darf —, die Entscheidung gefallen, die letzten Sitzungswochen des Deutschen Bundestages noch zu einem Gesetzgebungsverfahren in dieser Frage zu nutzen.

- (B) Wenn das nicht erfolgt wäre, wenn Ende Juni abgewartet worden wäre, wären wir nicht in der Situation gewesen, das, worüber Einigkeit bestand, noch in dieser Legislaturperiode verwirklichen zu können.

Daß es um teilweise sehr schwierige rechtsstaatliche Fragen geht, merkt man doch auch sehr deutlich, meine Damen und Herren, an den Diskussionen innerhalb aller Parteien und Fraktionen. Es ist ja nicht so, wie es hier dargestellt wird, daß z. B. die CDU/CSU-Bundestagsfraktion oder die CDU/CSU-regierten Länder in allen Fragen einer Meinung seien oder diese Meinung schon vor Jahren gebildet hätten und kontinuierlich ganz bestimmte, festgeformte Forderungen an die Adresse der Bundesregierung richten würden. Das stimmt ja nicht. Auch bei ihnen vollzieht sich eine Diskussion. Ich nehme nur das Beispiel des Grenzrichters oder des grenznahen Verwaltungsgerichts. Auch dort gibt es Veränderungen, gibt es Überlegungen.

Ich glaube, wenn man das betrachtet, muß man redlicherweise sagen: Dort, wo schwierige, grundlegende Fragen — beispielsweise des Gerichtsverfahrens oder der Gewährung des Art. 16 unserer Verfassung — angesprochen sind, verbietet es sich, angesichts eines solchen Standes, angesichts der Hektik, der Betriebsamkeit, der Eile der letzten Wochen im Parlament grundlegende Entscheidungen schnell herbeizuführen.

Dabei ist eines von ganz entscheidender Bedeutung: daß auch unter den Vorschlägen, die die CDU/CSU-Bundestagsfraktion im Deutschen Bundestag und die CDU/CSU-regierten Länder in den Bundsratsausschüssen und hier heute wieder im Bundesrat vorgelegt haben, keiner ist, der kurzfristige Wir-

kungen hätte. Auch die Vorschläge, die die CDU/CSU-Bundestagsfraktion und die CDU/CSU-regierten Bundesländer in die Debatte einbringen, sind Vorschläge, die entweder nur langfristig wirken würden — wie z. B. der Ausschluß der Berufung — oder die sich nur langfristig verwirklichen ließen, weil sie umfangreiche Vorbereitungsmaßnahmen erfordern würden, wie z. B. die Einführung des Grenzrichters.

Wenn das so ist, wenn auch bei denen, die dieses Gesetz kritisieren und es für unzureichend halten, keine Vorschläge vorhanden sind, die kurzfristig Wirkung versprechen, sollte die rechtsstaatliche Schwierigkeit des Themas, über das wir uns unterhalten, um so mehr Grund sein, sich dem Verfahren anzuschließen, die Maßnahmen des Sofortprogrammes jetzt Gesetz werden zu lassen und alle weiteren Fragen sorgfältig und in Ruhe zu prüfen.

Meine Damen und Herren, von der Problematik des Asylverfahrens, das den Schwerpunkt der heutigen Debatte bildet, ist die **Aufenthalts- und Unterbringungsfrage** zu unterscheiden. Nach der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung ist die Unterbringung der Asylbewerber Sache der Länder. Zu diesem Ergebnis ist auch der Unterausschuß des Rechtsausschusses des Bundesrates am 28. Februar 1978 bei der Prüfung einer Gesetzesinitiative des Freistaates Bayern gekommen.

Die föderative Ordnung unseres Grundgesetzes sieht diese Kompetenz- und Lastenverteilung ausdrücklich vor; Vorwürfe an den Bund in punkto Unterbringung richten sich an die falsche Adresse.

(D) Die **Konferenz der Ministerpräsidenten** mit dem Bundeskanzler, der die Ergebnisse der Arbeitsgruppe vorlagen, hat vorgeschlagen, alsbald nach Verabschiedung des Sofortprogramms u. a. die Themen „**Verteilungsverfahren**“ und „**Errichtung von Gemeinschaftsunterkünften**“ einer Prüfung zu unterziehen. Sie hat das für den Zeitpunkt des Beginns der 9. Wahlperiode vorgeschlagen. Die Ministerpräsidentenkonferenz ist von diesem Zeithorizont ausgegangen, weil sich in der Bund-Länder-Arbeitsgruppe gezeigt hat, daß unter den Ländern keine einheitlichen Vorstellungen über die Lösung dieses Problems bestehen. Das gilt für alle Länder. Wenn sich der Zeithorizont seit der Ministerpräsidentenkonferenz von Juni 1980, also in den letzten Wochen, geändert haben sollte, wäre das ein neues Faktum. Wenn die Mehrzahl der Länder zu der Auffassung kommt, daß diese Prüfung vorgezogen werden muß, wird der Bund hier selbstverständlich seine Mitwirkung in gar keine Weise versagen.

Meine Damen und Herren, niemand kann daran gehindert werden, das Thema „Asyl“ auch in den Wochen und Monaten bis zum Zeitpunkt der Bundestagswahl zu diskutieren. Die Folgen einer Diskussion dieses Themas gerade in Wahlkampfzeiten hätten wir allerdings alle gemeinsam zu tragen. Bischof Hengsbach hat darauf hingewiesen, daß die verstärkte Zuwanderung von Asylbewerbern in die Bundesrepublik Deutschland eine Folge politischer und wirtschaftlicher Not in der Welt sei. Er hat — das möchte ich zum Abschluß zitieren — weiter ausgeführt: „Alles sollte unterbleiben, was die Fremden-

Parl. Staatssekretär von Schoeler

- (A) feindlichkeit in unserem Land schürt und den Blick für Hilfsmaßnahmen versperrt." Ich meine, wir haben Anlaß, diese Mahnung ernst zu nehmen.

Präsident Klose: Das Wort hat Herr Ministerpräsident Dr. Stoltenberg.

Dr. Stoltenberg (Schleswig-Holstein): Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Es hat schon seinen guten Grund, daß wir in der parlamentarischen Sommerpause des Bundestages diese Frage gründlicher und umfassender als sonst üblich diskutieren; denn kaum ein Thema belastet im Bereich der Innenpolitik die Bund-Länder-Beziehungen — das gilt zunehmend auch für die Diskussionen mit unseren Kommunen und die Gespräche mit vielen Bürgern vor Ort — gegenwärtig so stark wie das, was uns heute bei diesem Punkt der Tagesordnung beschäftigt. Ich will mich in der fortgeschrittenen Diskussion auf einige Hauptpunkte konzentrieren und Wiederholungen möglichst vermeiden.

Es ist richtig, daß wir das, was wir zu entscheiden haben und was uns belastet, natürlich an Art. 16 GG messen müssen. Das Asylrecht für politisch Verfolgte ist ein einmaliger Tatbestand in einer westlichen demokratischen Verfassung, überhaupt in der Verfassung eines Landes dieser Erde. Wir erinnern uns an den historischen Ausgangspunkt. Man kann in den Kommentaren zum Grundgesetz sehr klar nachlesen, welche Gründe für die Verfassungsväter maßgebend waren, das Asylrecht zu schaffen: die unmittelbare, bittere Erfahrung der Verfolgung in der Zeit des Nationalsozialismus. Das bleibt natürlich auch gültig.

- (B) Nur, wenn wir uns darin einig sind — auch mein Vorredner hat daran erinnert —, muß man genauso klar und deutlich sagen: Kein Grundrecht unserer Verfassung ist in den letzten zwei, drei Jahren so kraß mißbraucht und in der Wirklichkeit zum Teil in sein Gegenteil verkehrt worden wie dieses. Das ist der Sachverhalt, der uns belastet. Er ist uns nicht erst seit der letzten Konferenz der Regierungschefs — ich komme darauf noch zu sprechen, Herr von Schoeler — bekannt. Tatsache ist, daß sich seit zwei, drei Jahren zunehmend **Menschenhändlerorganisationen im internationalen Bereich**, Schlepperorganisationen, gebildet haben, daß eine bestimmte Zahl deutscher Anwälte dieses Geschäft unter Mißachtung ihrer standesrechtlichen Verpflichtungen mit betreiben. Das wissen wir doch nicht erst seit Jahresanfang; darüber reden wir, die Regierungschefs, die Innenminister, mit Ihnen, dem Bundesinnenminister und dem Bundeskanzler seit zwei Jahren. Darüber hat es Debatten im Bundestag gegeben. Das Ergebnis ist in bezug auf das Verhalten der Bundesregierung negativ.

Gerade wenn wir es mit der Verfassung und mit den hohen sittlichen Grundsätzen, die zu Art. 16 GG geführt haben, ernst nehmen, dann muß es uns doch bedrücken, daß daraus in der Wirklichkeit der letzten Jahre mit schlimmen Folgen etwas ganz anderes geworden ist. Dieser politische Teil scheint mir heute wichtiger zu sein als die Erörterung der einen oder anderen speziellen Rechtsbestimmung, über

die wir heute angesichts der Zeitlage ohnehin nur eingeschränkt entscheiden können. (C)

Die **Folgen** sind schlimm. Alle Länder wissen aus den Erörterungen der letzten Monate, daß die Möglichkeit, wirklich Verfolgte, unmittelbar bedrohte politische Flüchtlinge, bis hin zu den Menschen, die in diesen Tagen im Chinesischen Meer aufgefischt werden, aufzunehmen, durch den breiten Mißbrauch des Asylrechts immer stärker beschränkt wird. Hierüber gibt es vor Ort in jedem Bundesland einen zunehmenden Konflikt. Auch das ist in den Gesprächen der Regierungschefs mit dem Bundeskanzler vor wenigen Wochen noch einmal, aber nicht zum erstenmal, deutlich geworden.

Der breit eingerissene **Mißbrauch des Asylrechts** durch die genannten Entwicklungen nicht der letzten Monate — er ist seit zwei, drei Jahren erkennbar — führt zu den Konflikten, von denen wir hier schon gehört haben. Es ist eine wirklich große Aufgabe für Bund, Länder und Gemeinden, ja, für die gesamte Bundesrepublik mit ihren gesellschaftlichen, ihren sozialen Gruppen, das Problem der Integration von Millionen Ausländern, die unter anderen Umständen zu uns gekommen sind, die in einer anderen Zeit der Konjunktur in unser Land gerufen worden sind, vor allem in der zweiten Generation zu lösen. Wir wissen, daß das immer schwieriger wird, daß gewaltige Mittel und ideelle Anstrengungen nötig sind. Dies ist im Grunde die Aufgabe eines Jahrzehnts. Vor Ort ist es so, daß dieser breite Mißbrauch des Asylrechts unsere Mittel, mit denen wir die vorrangige Aufgabe der Integration der Ausländer vor allem der zweiten Generation, um es kurz zu sagen, lösen müssen, einschränkt und das Klima dafür in schwerster Weise belastet. (D)

Wir kritisieren den Mißbrauch des Asylrechts, wir kritisieren die Versäumnisse und die Untätigkeit der Bundesregierung in den letzten zwei, drei Jahren in allen entscheidenden Punkten doch nicht deshalb, weil wir eine Stimmung der Ausländerfeindlichkeit politisch schüren oder auch nur politisch nutzen wollen — das ist das bedauerliche Mißverständnis in gelegentlichen Äußerungen, die wir aus Bonn hören —, sondern weil wir die Sorge haben, daß dieser weit verbreitete Mißbrauch des Asylrechts und die Versäumnisse der Bundesregierung bis heute ein Klima schaffen, das wir überall, gerade in den großen Städten, unabhängig von der politischen Orientierung ihrer Mehrheiten, spüren und empfinden, weil wir die Sorge haben, daß uns in der Zeit einer Finanzkrise auch die materiellen Mittel entzogen werden, um unsere Verantwortung gegenüber den Ausländern und ihren Kindern, die sich hier aus guten Gründen befinden und die einmal gerufen worden sind, wahrnehmen zu können. Das ist der Punkt, der uns belastet.

Ich will Ihnen, Herr Kollege Schnoor, nur sagen: Das Asylrecht wird nicht dadurch ausgehöhlt, daß wir die eine oder andere Bestimmung in dem rechtsstaatlichen Spielraum, den wir haben, konkret verschärfen, sondern das Asylrecht wird durch den Mißbrauch und die Untätigkeit gegenüber dem Mißbrauch ausgehöhlt und in Frage gestellt. So muß man es nach meiner Überzeugung sehen.

Dr. Stoltenberg (Schleswig-Holstein)

(A) Herr Staatssekretär von Schoeler hat einige Punkte in Erinnerung gerufen und auf **begrenzte Veränderungen** seit 1978 hingewiesen. Diese Veränderungen sind gegenüber der gewaltigen Aufgabe vollkommen unzulänglich. Das, was hier und da bisher an begrenzten Verbesserungen bis hin zu der Entscheidung der Länder, die Zahl der Kammern in den Verwaltungsgerichten sprunghaft zu erhöhen, zu verzeichnen ist, ist bis jetzt durch die Vervielfachung der Zahl neuer Bewerber gleichsam zunichte gemacht, überrollt worden. Das gehört zur Bilanz des Sommers 1980.

Ich will nicht in die Diskussion darüber eintreten, ob es jetzt Anzeichen für einen leichten Rückgang gibt; es mag so sein. Wir würden es begrüßen, wenn das, was wir hier gehört haben, richtig ist. Nur warne ich davor, auf Grund von Zahlen aus wenigen Wochen das Problem jetzt undramatischer zu sehen. Selbst wenn sich die Zahlen auf den Stand des letzten Jahres zurückentwickelten, was ich nicht glaube, wäre das Grundproblem damit noch nicht anders zu sehen. Dies wäre nur eine graduelle, keine prinzipielle Entschärfung.

Herr von Schoeler, ich will Ihnen noch folgendes sagen. Wenn Sie schon auf Konferenzen der Regierungskonferenzen Bezug nehmen, dann müssen Sie das schon im Zusammenhang sehen. Sie haben hier etwas selektiv und insoweit für die Öffentlichkeit zumindest mißverständlich zitiert. Ich sage, ohne über die Beratungen von geschlossenen Konferenzen zu berichten, was nicht üblich ist, nur eines: Auf Wunsch einer Reihe von Ministerpräsidenten, zu denen auch ich gehört habe, ist dieses Thema in den letzten zwei Jahren vielmals Gegenstand von Erörterungen des Bundeskanzlers mit den Vertretern der Länder gewesen. Ich bin jedesmal deprimiert und enttäuscht aus diesen Beratungen herausgegangen — das kann ich ohne Bruch der Vertraulichkeit sagen —, weil wir bei den führenden und verantwortlichen Vertretern der Bundesregierung für unsere Warnungen und Hinweise, die sich jetzt auch in den Prognosen über Zahlenentwicklungen und andere Probleme als richtig erweisen, im Grunde nur Unverständnis gefunden haben.

(B) Deswegen sollten Sie hier nicht einige Verfahrensbeschlüsse der letzten Sitzung zu stark betonen, um ein Einvernehmen zu unterstellen, das es in der Sache bis jetzt leider nicht gegeben hat, am allerwenigsten mit dem Bundesinnenminister. Ich sehe hier gewisse Unterschiede auch innerhalb der Bundesregierung. Wir haben nach manchen früheren unangenehmen Erfahrungen mit Fristen darauf gedrängt — das kann ich auch ohne Bruch der Vertraulichkeit sagen —, daß die im Frühjahr nach einer ergebnislosen Grundsatzdebatte eingesetzte **Arbeitsgruppe** ihren Bericht jedenfalls bis zum Juni vorlegen sollte. Vor diesem Hintergrund bleibt es auch für den Bundesrat ein Problem, daß wir jetzt in einer Sondersitzung zu diesem seit zwei, drei Jahren erkennbaren unerträglichen Zustand ein unzulängliches Gesetz beraten.

Bei einer regulären Terminalsituation wäre es vollkommen richtig, weil dieses Gesetz unzulänglich ist und auch einige inhaltliche Probleme aufweist —

die einjährige Versagung der Arbeiterlaubnis ist nicht problemfrei —, dem Antrag Bayerns zu folgen und den Vermittlungsausschuß anzurufen. Wenn wir das nach unseren Kabinettsberatungen nicht tun, dann allein aus einer etwas anderen Einschätzung der Verfahrenslage in der Sommerpause, weil wir bezweifeln, ob es zu der dann notwendigen Sondersitzung des Bundestages kommt. Darauf haben wir keinen Einfluß. Wir wollen auch niemandem ein Alibi geben, in der bekannten Art zu sagen, wir hätten irgendwelche hilfreiche Vorschläge abgelehnt. Ich sage das zur Verfahrensdiskussion und betone, daß wir uns mit Bayern, Niedersachsen und allen anderen unionsgeführten Ländern in der Sache vollkommen einig sind.

Dieses Gesetz reicht nicht aus. Wir würden es in einer normalen Situation auch nicht passieren lassen. Der baden-württembergische Antrag, den wir unterstützen, bedeutet eine wesentliche Verbesserung. Aber ich mache kein Hehl daraus, daß selbst damit die Probleme nach meiner Auffassung noch nicht gelöst sind. Wir müssen sicherlich — das ist in einigen Andeutungen geschehen — gründlicher, tiefgreifender und auch unpolemischer, als es in den vergangenen zwei Jahren manchmal hinüber und herüber der Fall gewesen ist, über die Grundsatzfragen nachdenken.

Ich will aber noch eine Bemerkung von Ihnen, Herr von Schoeler, aufnehmen. Ich habe mich ein bißchen über Ihre Bemerkung gewundert — ich habe das schon in den Zeitungen als eine Äußerung von Herrn Baum gelesen —, das solle kein Thema des **Wahlkampfes** werden. Ich kann nur fragen: Was ist das eigentlich für ein liberales Demokratieverständnis? Für mich ist die politische Diskussion der Parteien vor der Wahl gegenüber dem mündigen Bürger eine Erörterung der großen Probleme und Alternativen, die die Menschen bewegen, und diese beunruhigen sie zutiefst. Nun zu sagen, ein Thema, bei dem auch der Herr Bundesinnenminister in der Polemik gegenüber einigen Ländern in den letzten zwei Jahren nicht sehr zurückhaltend war, dürfe vor dem Wahlkampf plötzlich nicht kontrovers diskutiert werden, weil sich die Bundesregierung und vor allem der Bundesinnenminister durch die jüngste Entwicklung in einer besonders schlechten Situation befinden, hat mich schon sehr überrascht. Ich habe das, wie gesagt, in der Zeitung gelesen; Sie haben es wiederholt und anschließend, wie es neuerdings von der Regierungsbank aus auch üblich ist, einen bedeutenden Bischof zitiert. Auch das hören wir ja in diesen Sitzungen immer häufiger.

(Heiterkeit)

Nur hat er etwas ganz anderes als Sie mit Ihrem Vorsatz gemeint. Bischof Hengsbach kann ich zustimmen, ohne ihn hier zu zitieren, Ihrem Vorsatz überhaupt nicht.

Wir werden das in den kommenden Monaten diskutieren, wir werden auf Ihre Fehler und Versäumnisse hinweisen, wir werden die bessere Alternative entwickeln. Wir leben doch nicht in einem Obrighkeitsstaat. Manchmal hat man in Bonn ohnehin den Eindruck, als würden bei dieser Bundesregierung allmählich gewisse obrighkeitsstaatliche Lebens- und

Dr. Stoltenberg (Schleswig-Holstein)

- (A) Darstellungsformen üblich. Das gehört für mich auch dazu. Das können Sie, sehr geehrter Herr Staatssekretär, als Vertreter eines progressiven Linksliberalismus bei ruhiger Betrachtung ernsthaft nicht aufrechterhalten.

(Heiterkeit)

Wir werden darüber diskutieren, kontrovers und verantwortungsbewußt; dessen können Sie ganz sicher sein.

- (B) Dies ist ein schlimmer Punkt aus den Gründen, die ich hier genannt habe; denn wir kommen jetzt in eine schwere Krise. Was sollen wir tun? Was in Essen begonnen hat und sich in Frankfurt fortsetzte — das sind ja Städte mit Oberbürgermeistern unterschiedlicher politischer Zuordnung —, droht wie ein Feuerbrand durchs Land zu gehen. Auch bei uns gibt es die ersten Landkreise — das will ich dem Kollegen Lothar Späth sagen; es ist ja nicht nur ein süddeutsches Thema, wenn es dort auch im Augenblick vorrangig ist; bei uns geht es genauso los —, wo hochgeschätzte Landräte mir sagen: „Wir müssen uns dem Frankfurter Verfahren anschließen.“ Sollen wir demnächst die Vorschriften oder die Praktiken in der mißbräuchlichen Auslegung des geltenden Rechts mit administrativen Zwangsmaßnahmen und Polizei gegenüber unseren Bürgermeistern und unseren Mitbürgern anwenden? Deswegen haben wir nicht mehr so viel Zeit, und deshalb ist das Versagen der letzten zwei Jahre so schlimm, weil wir genau an diesem Punkt mit einer Phasenverschiebung von vielleicht wenigen Monaten in den verschiedenen Regionen der Bundesrepublik Deutschland stehen. Deswegen muß das nach dem 5. Oktober sofort wieder ein Hauptthema werden, natürlich auch mit den Grundsatzfragen. Ich habe meine Zweifel, ob die vorliegenden Konzepte, auch die weiterführenden, ausreichen.

Politisch Verfolgte, was heißt das heute? Sie haben gesagt, Herr von Schoeler, die Bundesregierung gehe nicht davon aus, daß alle einbezogen werden könnten. Mir ist der Sinn oder die Abgrenzung nicht ganz deutlich geworden. Soziale Not und politische Bedrohung verbinden sich heute in weiten Teilen der Welt. Menschen- und Bürgerrechte im klassischen demokratischen westlichen Verständnis, das den Vätern unseres Grundgesetzes vorschwebte, gibt es heute eher für 15 % als für 25 % der Menschheit. Das heißt, weit über drei Milliarden Menschen genießen heute nicht die Menschen- und Bürgerrechte, die der Maßstab des Grundgesetzes waren. Allein in Afrika und Asien gibt es heute über fünfzehn Millionen Flüchtlinge in der Verbindung politischer und sozialer Gründe. Ihre Zahl erhöht sich von Jahr zu Jahr sprunghaft.

Wir müssen über die jetzt anstehenden Lösungsmöglichkeiten hinaus in diesem Zusammenhang noch einmal über Art. 16 diskutieren, nicht um das Asylrecht abzuschaffen, aber um klarere, überzeugendere Kriterien für unsere Möglichkeiten hier zu entwickeln; denn daß die Praxis der letzten Jahre angesichts dieser Zahlen nicht mehr lange fortgesetzt werden kann, ist klar. Das wird eine Diskussion sein, an der sich viele beteiligen. Der Vizepräsident des Bundesverfassungsgerichts hat ja auch das

Thema einer Änderung der Verfassung in diesem Zusammenhang angesprochen. Ich plädiere dafür, daß wir diese Diskussion ohne gewollte Mißverständnisse und in der Verantwortung gegenüber den Fragen, die uns gestellt sind, führen. (C)

Präsident Klose: Das Wort hat Senator Apel, Hamburg.

Apel (Hamburg): Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Ich finde es eigentlich gut, daß nahezu alle Redner die Tatsache in Bezug genommen haben, daß das Asylrecht bei uns — keineswegs in allen anderen Ländern — ein Grundrecht ist. Das unterscheidet den Ausgangspunkt dieser Debatte von manchem, was man außerhalb dieses Hauses auch aus dem Munde durchaus prominenter Redner hören kann. Bezogen auf diese Debatte draußen — ich glaube, das war es auch, was Herr von Schoeler in die Zukunft projiziert gemeint hat — konnte ich mich des Eindrucks nicht erwehren, daß wir unter dem Druck der hier richtig beschriebenen ungeheuren Zahl von Asylbewerbern und Flüchtlingen in der Gefahr sind, diesen Grundwert unserer Verfassung aus dem Vordergrund des Blickfeldes zu verlieren. Deswegen lassen Sie mich dazu noch ein paar Gedanken anschließen.

Ich sagte schon, wir wissen, das Asylrecht ist nicht überall ein Grundrecht. Es gehört unbestritten zum Besten, was wir aus unserer politischen Vergangenheit und aus unserer Erfahrung gemacht haben. Das hat natürlich Konsequenzen nicht nur für die Verwaltung und die Rechtsprechung, sondern auch für die Gesetzgebung. Unbestritten und so abzuleiten ist der Begriff des politisch Verfolgten weit auszulegen. Unter den ernsthaften Benachteiligungen, die jemandem zum politischen Asylanten machen, sind natürlich in erster Linie Gefahren für Leib und Leben, für die persönliche Freiheit, aber auch — das bringe ich als Zitat — „für die berufliche Betätigung oder den Verlust des Vermögens“ und weiter: „... die wirtschaftliche Existenz ... , wenn sie von Vernichtung bedroht ist, und darüber hinaus jedes Gut, das nach rechtsstaatlichen Grundsätzen in Kulturstaaten zu schützen ist“. — So nachzulesen bei Maunz/Dürig. (D)

Ich habe das eigentlich gegen meine Gewohnheit zitiert, obgleich es sicher den meisten von Ihnen bekannt ist, um uns gemeinsam ins Gedächtnis zu rufen: Wir hantieren hier mit einer Materie, die zum Empfindlichsten gehört, das Menschen denken und handhaben können. Es geht um Freiheit, um Unversehrtheit von Betroffenen, um Freiheit vor Verfolgung und damit um bedrohte Freiheit an sich. „Und wenn nur ein Gerechter darunter wäre, ich wollte die Stadt verschonen“, steht in einem Buch, das älter ist — um nur dies davon zu sagen — als unser Grundgesetz. Den Geist dieses Satzes in seiner biblischen Stringenz auf Art. 16 Abs. 2 GG zu übertragen, dürfte Menschenmögliches übersteigen. Aber beides darf jedenfalls nicht in prinzipiellen Widerspruch zueinander geraten. Das ist das Spannungsverhältnis, das wir hier zu bewältigen haben, und das ist mir in manchen Reden doch etwas zu kurz gekommen.

Apel (Hamburg)

(A) Nun erkenne ich an, daß diejenigen, die heute weitergehende Anträge vertreten, das Beste wollen. Ich gehe davon aus, daß Sie, Herr Ministerpräsident Späth, Schaden von unserem Land abwenden wollen, und ich glaube, daß wir uns in vielem Grundsätzlichen durchaus begegnen können, so wie Sie das zum Teil umschrieben haben und ich es soeben zu umschreiben versucht habe.

Aber ich bitte Sie zu bedenken: Freiheit, insbesondere Freiheit gewähren und gewährleisten, ist leicht, solange es denen, die sie gewähren, keine Probleme macht. Dann — sage ich einmal mit Thomas Mann — „putzt es ungemein“ und kostet zudem nichts. Das war in bezug auf das Asylantenproblem die Realität von einem Vierteljahrhundert in dieser Republik.

Wahr ist aber auch, daß sich Freiheit immer dann bewähren muß, wenn sie beginnt, unbequem zu werden. Ich weiß, „unbequem werden“ ist ein völlig unzulänglicher Ausdruck für das, was bei uns Realität und Gegenwart ist. Ich sehe, hier werden Länder, hier werden Gemeinden von der Last der Probleme schier erdrückt. Dennoch sollte uns etwas nicht nur über Parteigrenzen hinweg, sondern auch über die Bund-Länder-Grenzen, die hier zum Teil beschworen wurden und auf die Bezug genommen worden ist, einen: Wir müssen diese Probleme lösen, aber nicht zu Lasten der Freiheit, der Freiheit und der Unversehrtheit des einen — ich komme noch einmal auf mein Zitat zurück — „Gerechten“, und befände er sich in der unfreiwilligen Gesellschaft noch so vieler — im Sinne dieses Satzes — „Ungerechter“.

(B) Es wurde darauf hingewiesen: Das sind Menschen, die sich „nur“ in wirtschaftlicher, existenzbedrohender Not befinden.

Mein Fazit, meine Damen und Herren; ich will es kurz machen.

Erstens. Wir stimmen dem Gesetz zur Beschleunigung des Asylverfahrens als einem möglicherweise nur ersten, aber prinzipiell richtigen Schritt zu.

Zweitens. Wir lehnen die **Entschließungsanträge** der Ausschüsse ab. In sachlicher Hinsicht wiederholen sie nur das, was die Bundesregierung von Anfang an gesagt hat: Dies ist ein erster Schritt, ein schnell zu verwirklichendes Sofortprogramm. Weiteres mag nach Prüfung folgen. Wir lehnen sie aber auch deswegen ab — das geht besonders an die Mehrheit des Innenausschusses —, weil wir sie in der Diktion als unangemessen und als polemisch zurückweisen müssen.

Drittens. Wir sind damit einverstanden, daß der Antrag Baden-Württembergs den Ausschüssen überwiesen wird. Das ist keine Zustimmung in der Sache, aber die Bereitschaft, weiter gemeinsam über Möglichkeiten zur Lösung eines dringenden Problems zu reden, zu beraten und nachzudenken. Ich füge hinzu, diese Bereitschaft schließt das Wissen ein, daß es keine Freiheit gibt, die nicht auch die Gefahr des Mißbrauchs enthielte. Dies auszuschließen, ist unmöglich, es sei denn, man beseitigt die Freiheit selbst. Dazu allerdings werden wir unsere Hand nicht leihen. Art. 16 Abs. 2 GG mit den vier knappen Worten: „Politisch Verfolgte genießen Asylrecht“ als eine schöne Hülse stehen zu lassen, zugleich aber

gesetzgeberische Vorkehrungen zu treffen, die gerade diesen Satz auch für die wirklich politisch Verfolgten praktisch in Frage stellen — das ist mit uns nicht zu machen. Ich gehe davon aus, daß auch Sie dies nicht beabsichtigen. (C)

Was nun die Rede von Herrn Tandler und seinen Antrag, den **Vermittlungsausschuß** anzurufen, angeht: Auch das ist nicht mit uns zu machen. Das ist in unseren Augen der Versuch, im Schnellschuß und in der Atmosphäre einer nichtöffentlichen Sitzung des Vermittlungsausschusses einen Eckpunkt unserer demokratischen, nein, unserer freiheitlichen Position unter aktuellem Problemdruck zu ändern. Zugleich, Herr Kollege Tandler, kann das doch nur eine Wirkung haben: Das, was wir heute hier — Sie mögen das als unzulänglich bezeichnen — einvernehmlich beschließen können, was alsbald im Gesetzblatt verkündet werden kann, wenn wir heute zustimmen, würde dadurch zunächst verhindert, vermutlich in die Diskontinuität getrieben — nicht mit Sicherheit, aber ich befürchte das. Das ganze Gesetzgebungsverfahren würde — ich lasse offen, ob zu Recht oder zu Unrecht, aber es ist jedenfalls eine Tatsache — mit umstrittenen Forderungen ohne die Bereitschaft befrachtet, diese umstrittenen Forderungen im Ausschuß zu diskutieren.

Das könnte nur eine Folge haben: Das, worüber wir uns einig sind, uns einig werden können, würde durch diesen Antrag verhindert. Ich weiß nicht, ob Bayern das will; ich will Ihnen hier keine Absicht unterstellen. Aber das wäre die unausweichliche Konsequenz Ihres Handelns. Daher kann ich nur mit dem „Simplizissimus“ der früheren Jahre sagen: „Grüßen Sie die Herren! Sagen Sie Ihnen: Daraus wird nichts!“ (D)

Präsident Klose: Herr Bundesminister Dr. Vogel

Dr. Vogel, Bundesminister der Justiz: Herr Präsident! Meine sehr verehrten Damen und Herren! Herr Ministerpräsident Stoltenberg hat der unbestreitbaren Tatsache eine Bemerkung gewidmet, daß Bischofsworte hier häufiger und nicht mehr nur von einer Seite zitiert werden. Ich habe diese Bemerkung eigentlich als Ausdruck einer nur unterdrückten Freude und nicht etwa als Vorhalt verstanden; denn die Beratungen können dadurch nur gewinnen.

Herr Kollege Tandler, wir sehen uns einer durch Ihren Antrag geschaffenen besonderen Verfahrenslage gegenüber. Das Land Baden-Württemberg hat einen Antrag gestellt, es möge ein Gesetzentwurf eingebracht werden. Sie haben sich mit Ihrem Antrag dieses Antrags des Landes Baden-Württemberg bemächtigt und wollen daraus die Anrufung des Vermittlungsausschusses machen. Vorhin haben Sie zur Qualifizierung einer Lage, wie Sie sie sehen, konkursrechtliche Begriffe verwendet. Mir drängt sich zu der jetzigen Situation eher ein familienrechtliches Beispiel auf, das ich allerdings dann im Kapitel „Vormundschaft“ suchen würde.

(Heiterkeit)

Bundesminister Dr. Vogel

- (A) Ich äußere mich im übrigen, meine sehr verehrten Damen und Herren, nur zu den Fragen, die das **verwaltungsgerichtliche Verfahren** betreffen. Ich darf in Ihre Erinnerung rufen, daß mit Ihrer Zustimmung und mit breiter Mehrheit vor geraumer Zeit bereits auf diesem Gebiet zwei Maßnahmen getroffen wurden, nämlich zum einen die **Dezentralisierung**, die erstens eine dringend notwendige Entlastung für Bayern und Ansbach brachte und außerdem die Kapazität der Verwaltungsgerichtsbarkeit deutlich erhöhen konnte; zum zweiten — dies ist heute nicht erwähnt worden — der **Ausschluß der Berufung**, wenn die Klage vom Gericht einstimmig als offensichtlich unbegründet zurückgewiesen wird.

Nun sagt Baden-Württemberg in seiner Begründung, der Ausschluß der Berufung in diesen Fällen habe 1979 nicht allzuviel erbracht und nur zwischen 40 und 50 % der Fälle betroffen. Ich glaube, hier ist eine Klarstellung notwendig. Erstens betraf das natürlich im Jahre 1979 nur Ansbach; zweitens hat die Sache eine ständig steigende Tendenz. Die Richter haben begreiflicherweise zögernd begonnen: Im ersten Vierteljahr 1979, Herr Ministerpräsident Späth, waren es 28 %, im vierten Vierteljahr 1979 schon 55 % und in der Zeit vom 1. Januar bis 30. April 1980 63 %. Und wir hören, daß der Prozentsatz weiter steigt. Wir können also durchaus von der Annahme ausgehen, daß 70 % aller erstinstanzlichen Entscheidungen bereits nach der geltenden Regelung in der ersten Tatsacheninstanz eine Erledigung finden.

- (B) Vor diesem Hintergrund müßte wirklich näher untersucht werden, was der völlige Berufungsausschluß demgegenüber quantitativ bringt. Es müßte trotz des Drucks der Entwicklung, auf den hingewiesen worden ist, untersucht werden, ob es bei dieser geringer werdenden Zahl von Fällen, wo zumindest ein Berufungsrichter glaubt, die Klage sei nicht offensichtlich unbegründet, wirklich zu rechtfertigen und zu vertreten ist, die zweite Tatsacheninstanz auszuschließen. Dies sollte auf jeden Fall Gegenstand sorgfältiger Überlegungen und Gespräche sein.

Ein Wort zum **Einzelrichter**. Das ist natürlich — das sage ich in alle Richtungen, in denen diese Überlegung angestellt wird — zum einen ein völliges Novum, weil man erstmals aus der Verwaltungsgerichtsbarkeit das Laienelement ausschalten würde. Dieses hat eine gute, jahrzehntealte Tradition. Zum zweiten warne ich ganz eindringlich davor, zu glauben — wozu man zunächst neigen könnte —, daß sich die Kapazität verdreifachen würde. Davon kann gar keine Rede sein. Die Auffassungen darüber, was der richtige Koeffizient ist, gehen weit auseinander. Mir persönlich scheint ein Koeffizient, der unter 2 liegt — bei 1,5 oder 1,7 —, die Realität am ehesten widerzuspiegeln. Wir haben einen Vergleich ja dadurch, daß es beim Landgericht die Möglichkeit gibt, daß der Einzelrichter entscheidet. Das würde sich dem etwa annähern. Hierauf könnte man zurückgreifen.

Ich bitte, sehr ernsthaft auch noch folgende **praktischen und technischen Fragen** zu prüfen. Erstens haben Sie natürlich mit jedem Asylanten, der kommt und den Antrag stellt, ein **Sprachproblem**.

Sie haben zweitens das **Informationsproblem**. (C) Wenn dies Rechtsschutz sein soll, kann der Einzelrichter in Furth im Wald oder an einer anderen Grenze nicht in wenigen Stunden nach einem Gespräch mit dem Mann entscheiden. Er muß zuerst die Information aufnehmen. Er muß selbstverständlich in Zirndorf oder dort rückfragen, wo die jüngsten Erkenntnisse über das betreffende Land vorliegen. Zum dritten: Ist eigentlich bedacht worden, Herr Ministerpräsident, wie Sie inzwischen das **Aufenthaltsproblem** lösen? Das alles kann ja einige Tage dauern. Haben Sie wirklich eine rechtliche Handhabe, den Mann solange in Furth im Wald oder wo immer festzuhalten? Haben Sie dort die nötigen Unterbringungsmöglichkeiten? Der Betreffende kann ja, gerade wenn es ein Mißbrauchsfall ist, das Bestreben haben, sich zu entfernen. Er reist dann dorthin, wo er schwieriger zu erreichen ist. Können Sie ihn festhalten? Wo bringen Sie ihn unter? Es wird in der Bevölkerung immer die Meinung vertreten, der Einzelrichter sei eine Art Haftrichter, der in drei Stunden entscheidet. Ich hoffe fast, Sie wollen das nicht. Ein solches Verfahren wäre ja nicht angängig. Dann aber stellen sich die angesprochenen praktischen Probleme.

Außerdem, Herr Kollege Späth, sollte es zu denken geben, daß sich der Verband der Verwaltungsrichter gegen den Einzelrichter ausgesprochen hat und daß auch unter den Justizministern noch bis vor kurzem — ich weiß nicht, wie es heute ist — über diese Frage quer durch die sonstigen Kategorien keine Einigung zu erzielen war. (D)

Ich mache eine zweite Bemerkung, weil Sie den angeblich fallengelassenen Vorschlag des Bundesjustizministers angesprochen haben. Dies ist ein, wie ich zugebe, auch durch die öffentliche Darstellung entstandenes Mißverständnis. Hier ist kein Vorschlag fallengelassen worden. Hier ist auf eine bestehende rechtliche Möglichkeit hingewiesen worden, die keinerlei Gesetzesänderung bedarf. Es gilt die Regel, daß dann, wenn Asylanträge gestellt sind, die Aufenthaltsbeendigung erst nach Rechtskraft der Asylentscheidung stattfinden darf. Das ist die Regel. Davon gibt es eine Ausnahme. Der **Hohe Flüchtlingskommissar**, der weiß Gott die Interessen gerade der Asylbewerber nachdrücklich vertritt, sagt, er sehe ein, dies könne nicht gelten, wenn es sich um einen klaren Mißbrauch handele. Wenn ich die geltenden Verwaltungsvorschriften sorgfältig genug studiert habe — ich habe sie dabei, und zwar die vom 10. Mai 1977 —, die ja auf einer Verständigung der Innenminister beruhen, dann ist es so, daß dort die Fälle genannt sind, die auch im Sinne des Hohen Flüchtlingskommissars als mißbräuchlich anzusehen sind. Ist dies aber alles so, dann gilt natürlich die **Verwaltungsgerichtsordnung** mit ihrem § 80 Abs. 1 Ziff. 4. Aber auch in diesen Fällen besteht selbstverständlich die anschließende gerichtliche Kontrolle.

Hier handelt es sich also nicht um Gesetzgebungsvorschläge — wie es der eine oder andere aufgefaßt hat —, sondern um einen ganz unstrittigen Hinweis auf die bestehenden rechtlichen Möglich-

Bundesminister Dr. Vogel

- (A) keiten. Im übrigen hat dieser Hinweis viele und durchaus nicht nur einen Adressaten.

Ich bin schon am Ende meiner Ausführungen. Ich schließe mit zwei Bemerkungen.

Erstens. Ich bitte sehr dringend darum, daß wir bei allen Überlegungen neben der Unterscheidung zwischen berechtigt und unberechtigt, zwischen berechtigt und mißbräuchlich, die ja bei den Auseinandersetzungen im Vordergrund steht, die zweite, viel lebensnähere Unterscheidung nicht aus den Augen verlieren, nämlich einerseits gewandt, pfiffig und gut präpariert und andererseits unbeholfen, ausdruckschwach und infolgedessen weniger fähig, in dieser Situation das Verwaltungsverfahren zu bestehen. Dies bitte ich immer mit im Auge zu behalten. Diese Kategorien treffen nicht aufeinander, sondern überkreuzen sich.

Schließlich — ich überschreite damit, wenn Sie so wollen, den Bereich meines Ressorts ein wenig —: Ich klage gar nicht an, ich zeige gar nicht im Kreis herum; aber ich möchte doch folgendes gesagt haben. Wir alle — „alle“ sind die Parteien, sind die Länder, ist der Bund, sind die gesellschaftlichen Gruppen — haben Ende der 50er Jahre und in den 60er Jahren bis Anfang der 70er Jahre Millionen von Ausländern im Wege der Werbung, der Anwerbestellen zu uns geholt. Wir haben sie geholt, weil wir der Meinung waren, daß unser materieller Wohlstand auf diese Weise rascher steigen werde. Das war doch wohl das ausschlaggebende Motiv. All die Probleme, die sich damit für die Menschen und für uns verbanden, haben dieses treibende Motiv für die Anwerbung offenbar nicht überwogen und nicht ausgeglichen.

(B)

Ich glaube, das muß man im Hinterkopf haben, wenn — bei aller Sorge, die ich teile — jetzt in der Diskussion gelegentlich der Eindruck entsteht, daß diese Millionen zwar unter materiellen Gesichtspunkten willkommen waren, jetzt aber Zehntausende und Hunderttausende in diesem Zusammenhang unsere Republik und unsere gesellschaftliche Situation in eine ernsthafte Krise, in die größten Schwierigkeiten seit vielen Jahren bringen. Ich will das nicht bagatellisieren. Ich will nur diese Verbindung gedanklich hergestellt haben. Ich meine, dies gibt Anlaß zur Besonnenheit, wobei ich weiter meine, daß wir kraft unserer Aufträge und Funktionen unsere Emotionen sicherlich noch etwas stärker als andere zügeln müßten, die dieses Maß an Verantwortung nicht tragen.

Präsident Klose: Herr Senator Meyer, Berlin!

Meyer (Berlin): Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Da Ihre Dramaturgie, Herr Präsident, dazu geführt hat, daß so hervorragende Redner vor mir gesprochen haben, die so viel Richtiges gesagt haben, wäre mein Beitrag nicht mehr besonders originell. Ich kann, soweit ich zur Sache sprechen wollte, darauf verzichten.

Ich muß allerdings den Regierenden Bürgermeister von Berlin gegen eine von Ihnen, Herr Kollege Tandler, begangene unrichtige Inanspruchnahme in Schutz nehmen und hier klarstellen, daß sich der Re-

gierende Bürgermeister von Berlin keineswegs in dem Sinn konditional geäußert hat, das Land Berlin stimme diesem Gesetzgebungsvorhaben nur unter der Bedingung zu, daß weitere folgen. Der Senat von Berlin — so hat sich auch der Regierende Bürgermeister geäußert — stimmt diesem Gesetz als einem ersten Schritt in die richtige Richtung zu, ohne daran außer politischen Hoffnungen irgendwelche sonstigen Hoffnungen zu knüpfen, daß andere Schritte folgen sollen. Insbesondere werden die Vorschläge des Landes Baden-Württemberg jedenfalls nach dem gegenwärtigen Meinungsstand abgelehnt.

Präsident Klose: Herr Ministerpräsident Späth!

Späth (Baden-Württemberg): Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Ich kann es jetzt ganz kurz machen. Ich darf als Antwort auf die Bemerkungen des Kollegen Meyer vielleicht die dpa-Meldung von heute morgen mit der Überschrift „Stobbe bekräftigt Haltung in der Asylfrage“ zitieren, wo eine genaue Wiederholung — auch der Kritik an Herrn Baum — zu finden ist:

Stobbe habe seine Auffassung bekräftigt, daß Verfahren gegen Scheinasylanten in der Bundesrepublik nur dann wirksam beschleunigt werden könnten, wenn zwei Vorschläge Berlins verwirklicht würden: der sofortige Vollzug von Abschiebungsbeschlüssen und die gesetzliche Festlegung von Tatbeständen, die eine Berufung im Verwaltungsgerichtsverfahren noch zu-

(D)

lassen. Dann kommt Stobbes Äußerung zu den Vorwürfen der CDU und der FDP, die wegen seines Vorwurfs gegen Bundesinnenminister Baum erhoben wurden, dieser habe das Problem der Scheinasylanten zu spät erkannt. Ich kann mich in jeder Variation den Aussagen von Herrn Stobbe in dieser Frage anschließen — nur damit das einmal geklärt ist. Ich glaube, Herr Tandler kann das auch.

Interessant ist, daß gleichzeitig über den „Ticker“ die Meldung von Herrn Innenminister Gries aus Hessen kommt: „Bund muß Grenzen dicht machen“, und zwar mit einer ähnlichen Äußerung wie die von Herrn Stobbe, nämlich daß das nicht ausreiche: „Der hessische Innenminister Ekkehard Gries hat die Bundesregierung aufgefordert, die Grenzen dichtzumachen, damit der nicht mehr zu verkraftende Zustrom endlich aufhört.“ Ich weiß nicht, wie er die Grenzen dichtmachen will, ohne daß er genau das sagt, was wir hier von Unionsseite vertreten.

Herr Innenminister Schnoor, ich möchte gerne noch eine Bitte äußern. Ich bin sehr dankbar dafür, daß Sie gesagt haben, man müsse die Sache sehr vernünftig miteinander machen. Sie haben bei mir einen Rückstand von 3 000 nach Ihrer Quote zu übernehmenden Asylanten. Das haben wir am 15. April das letztmal angemahnt. Bis zum 15. April haben Sie uns noch 85 abgenommen. Am 15. April hat das Land Nordrhein-Westfalen unter Verletzung der Absprachen der Innenministerkonferenz erklärt, es nehme nur noch einige Asylanten aus Berlin, aber

Späth (Baden-Württemberg)

- (A) keine mehr aus anderen Ländern, insbesondere nicht aus Baden-Württemberg.

Ich muß dazu einmal ein offenes Wort sagen: Wer hier an diesem Pult moralische Reden hält und sich anschließend weigert, aus einem Land, das 8 000 Asylanten hat, die nach den Quoten in andere Länder gehören, seit dem 15. April auch nur einen zu übernehmen, der kann meines Erachtens dieses moralische Recht nicht länger in Anspruch nehmen. Wenn wir schon von diesen Dingen reden, müssen wir konkret werden. Ich gehe davon aus, daß Sie mir nachher sagen, wir könnten Ihnen ab der nächsten Woche in Abständen von etwa drei Tagen jeweils 1 000 schicken. Ich möchte Sie bitten, dann nachher auch einmal öffentlich zu erklären, wohin wir sie nach Nordrhein-Westfalen schicken dürfen. Ich halte es für unerträglich, wenn hier Reden gehalten werden, wir aber auf diesen 8 000 Menschen sitzen und die anderen Länder uns keinen mehr abnehmen. Das ist ein Verfahren, das es meiner Meinung nach nicht rechtfertigt, hier mahnende Worte zu sprechen.

- (B) Wenn es um die konkrete Umsetzung geht, wird seit einigen Monaten von den „Unterschußländern“ — hier steht Nordrhein-Westfalen vorne an — die Vereinbarung der Innenministerkonferenz nicht mehr erfüllt. Man kann sich dann nicht hier hinstellen und sagen, wie es in den Städten Nordrhein-Westfalens aussieht; es gehe alles ein bißchen zurück, wie die Ausländerbehörden meldeten. Wenn Sie einmal meine 3 000 haben, werden Sie mit den Kommunen die gleichen Schwierigkeiten erleben, die ich mit den Kommunen habe, weil ich ein Übersoll von 8 000 habe, so wie der Kollege Börner jetzt die Schwierigkeiten hat, weil er ein Übersoll von 2 000 hat.

Jetzt muß ich einmal etwas dazu sagen, wir könnten einfach so weitermachen, statt hier von Hektik zu reden. Herr von Schoeler, ich kann Ihnen nur sagen: Wer draußen in der Praxis die Probleme zu lösen hat, dem vergeht die Lust an der Diskussion über eine angeblich allgemeine Hektik. Was ist denn hier Hektik? Seit vier Jahren versuchen wir, das Problem vernünftig und ohne Hektik zu lösen, und seit vier Jahren haben Sie nichts getan.

(Widerspruch bei Parl. Staatssekretär von Schoeler)

— Aber natürlich haben Sie nichts getan! Vor anderthalb Jahren haben Sie die Vorschläge der Innenministerkonferenz „heruntergebügelt“ und nichts getan. Im Februar ist Ihnen dann etwas eingefallen. Die Arbeitsgruppe wäre doch vom Bund gar nicht eingesetzt worden. Prüfen Sie einmal nach, was auf der Tagesordnung des Gesprächs mit dem Kanzler stand und wer durchgesetzt hat, daß unter dem Haupttitel „innerdeutsche und auswärtige Beziehungen“ plötzlich das Asylantenproblem diskutiert wurde, was mit der Einsetzung einer Arbeitsgruppe geendet hat! Dabei hat Bundesinnenminister Baum den Termin Juni als unabdingbar genannt. Lesen Sie einmal im Protokoll nach, was wir für Termine gefordert haben! Das mußte er doch vorher wissen, ob er mit einem Termin im Juni noch mit

- dem Gesetzgebungsverfahren zurechtkommt oder nicht. (C)

Gegen all dies möchte ich mich hier ein bißchen wehren. Ich möchte hinzufügen, Herr Bundesjustizminister: Ich wäre sehr dankbar, wenn wir uns über die Tatsache einigen könnten, daß der Herr Bundesinnenminister durch eine Verfügung die **Verwaltungsvorschriften**, auf die Sie sich berufen und die wir in Baden-Württemberg gerne anwenden würden, nämlich nach der ersten Instanz auch dann abzuschieben, wenn das Urteil nicht rechtskräftig ist, unter Hinweis auf die Praxis in Baden-Württemberg ausdrücklich außer Kraft gesetzt hat. Wir sind in Baden-Württemberg nicht in der Lage, diese Vorschriften, auf die Sie hinweisen, anzuwenden. Wenn die Bundesregierung wenigstens sicherstellen würde, daß der Bundesjustizminister nicht auf Verwaltungsvorschriften verweist, die der Bundesinnenminister aufgehoben hat, damit wir nicht danach handeln können, hätte ich den Eindruck, daß das Bemühen auf allen Seiten etwas größer wäre.

Ich kann hier nur meiner Enttäuschung darüber Ausdruck geben, daß wir offensichtlich trotz ausreichender Zeit nicht in der Lage waren, das Vernünftige und Notwendige zu tun, so daß uns jetzt nur noch übrig bleibt, das Stück, das einigungsfähig ist, zu nehmen und darauf aufmerksam zu machen, daß sich die Situation weiter verschärft. Hoffentlich wird die Zahl derjenigen, die hier Reden halten und draußen die Asylanten nicht abnehmen, mit der Zeit geringer; denn je härter unsere Verfahren werden, desto schneller kommen sie dorthin, wo sie bisher nicht abgenommen werden. (D)

Präsident Klose: Herr Minister Schnoor, es drängt Sie zum Pult.

Dr. Schnoor (Nordrhein-Westfalen): Herr Ministerpräsident Späth, Sie haben gerade Vorwürfe gegen das Land Nordrhein-Westfalen, d. h. gegen den Innenminister, erhoben. Ich ziehe die Vorwürfe auch gerne auf mich, obwohl ich persönlich die politische Verantwortung erst seit Juni trage.

(Späth [Baden-Württemberg]: Wer, ist völlig gleichgültig!)

— Es spielt keine Rolle, Herr Ministerpräsident; das ist ganz selbstverständlich. Sie sprechen diesen Punkt mit Recht an.

Ich glaube, es hat hier in der Tat auch wegen der sogenannten **Vorwegquoten**, die im Zusammenhang mit humanitären Maßnahmen einzelner Bundesländer entstanden sind, Auseinandersetzungen gegeben. Dabei ist auch von Nordrhein-Westfalen gesagt worden, daß diejenigen, die seinerzeit der Meinung waren, aus humanitären Gründen zusätzlich etwas tun zu müssen, dieses hinterher nicht auf andere abladen könnten. Um hier aber gar keinen Zweifel aufkommen zu lassen, Herr Ministerpräsident Späth: Bei uns im Lande ist längst angeordnet, daß Nordrhein-Westfalen selbstverständlich seine Quote abnimmt. Ich will aber auch keinen Zweifel daran lassen, daß die Frage, ob bei der Quote, die Nordrhein-Westfalen abnehmen muß, eine Revision angemessen ist, weiter auf dem Tisch bleiben muß.

Dr. Schnoor (Nordrhein-Westfalen)

- (A) Wir haben, seit wir übernehmen, wesentlich mehr übernommen, als unserem Bevölkerungsanteil entspricht. Dies hat historische Gründe, ist aber auf Grund der gegenwärtigen Situation sachlich nicht gerechtfertigt. Darüber wollen wir aber selbstverständlich mit Ihnen sprechen. Selbstverständlich nehmen wir ab.

(Späth [Baden-Württemberg]: Wunderbar!)

Präsident Klose: Ich habe keine weiteren Wortmeldungen. Wir kommen zur Abstimmung zu Punkt 12 der Tagesordnung, dem Zweiten Gesetz zur Beschleunigung des Asylverfahrens in Drucksache 404/80.

Dazu liegen Ihnen die Empfehlungen der Ausschüsse in Drucksache 404/1/80 sowie ein Antrag Bayerns in Drucksache 404/2/80 vor.

Der Antrag Bayerns versteht sich als Einheit. Wer also für die Einberufung des Vermittlungsausschusses aus dem im Antrag Bayerns genannten Grunde ist, den bitte ich um ein Handzeichen. — Das ist die Minderheit.

Jetzt ist darüber zu entscheiden, ob dem Gesetz, wie von den Ausschüssen in Abschnitt I der Drucksache 404/1/80 empfohlen, **zugestimmt** werden soll. Wer dafür ist, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist die **Mehrheit**.

Wir haben nun noch über die Empfehlungen für eine Entschließung in Abschnitt II der Drucksache 404/1/80 zu entscheiden.

- (B) Wer der Empfehlung unter Ziff. 1 zustimmen will, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist die Mehrheit. Danach ist diese **Entschließung angenommen**.

Eine Abstimmung über Ziff. 2 entfällt damit.

Der Gesetzesantrag unter Punkt 38 der Tagesordnung in Drucksache 432/80 wird dem **Ausschuß für Innere Angelegenheiten** — federführend — und dem **Rechtsausschuß** zugewiesen.

(Dr. Vogel [Rheinland-Pfalz]: Wir möchten dem beitreten!)

— Dem möchte das Land Rheinland-Pfalz beitreten und erklärt das hier ausdrücklich.

Punkt 8 der Tagesordnung:

Gesetz zum Schutz vor gefährlichen Stoffen (Chemikaliengesetz-ChemG) (Drucksache 376/80, zu Drucksache 376/80).

Dazu habe ich Wortmeldungen, zunächst eine von Herrn Ministerpräsidenten Dr. Vogel, Rheinland-Pfalz. — Sie verzichten. Vielen Dank! Herr Senator Dr. Czichon!

(Dr. Czichon [Bremen]: Wenn Sie erlauben, gebe ich zu Protokoll!)

— Ich erlaube es gerne. Senator Dr. Czichon gibt eine Erklärung zu Protokoll*). Weitere Wortmeldungen liegen nicht vor.

Zur Abstimmung liegen Ihnen die Ausschlußempfehlungen in der Drucksache 376/1/80 vor. Danach empfiehlt der Rechtsausschuß die Einberufung des Vermittlungsausschusses aus dem unter Ziff. II der Drucksache angeführten Grund für den Fall, daß der Vermittlungsausschuß auch aus einem anderen Grunde angerufen wird. Da ein unbedingter Antrag auf Anrufung des Vermittlungsausschusses bisher nicht gestellt worden ist, ist die Empfehlung des Rechtsausschusses gegenstandslos. Wir stimmen daher sogleich über die Zustimmung zu dem Gesetz ab.

Wer dem Gesetz gemäß Art. 84 Abs. 1 GG zustimmen wünscht, den bitte ich um ein Handzeichen. — Das ist die Mehrheit.

Damit hat der Bundesrat dem Gesetz **zugestimmt**.

Wir stimmen jetzt über die unter Ziff. III der Drucksache angeführte **Entschließung** ab. Wer will zustimmen? — Das ist auch die **Mehrheit**.

Punkt 9 der Tagesordnung:

Gesetz zur Neuordnung des Betäubungsmittelrechts (Drucksache 387/80, zu Drucksache 387/80).

Auch dazu habe ich Wortmeldungen, zunächst die von Herrn Dr. Hillermeier, Bayern.

(Dr. Hillermeier [Bayern]: Ich verzichte zunächst zugunsten von Herrn Kollegen Eyrich!)

— In Ordnung! Er steht als nächster auf meiner Liste. (D)

Bitte, Herr Kollege Eyrich, Sie haben das Wort.

Dr. Eyrich (Baden-Württemberg): Herr Präsident! Meine sehr verehrten Damen und Herren! Ich darf ganz kurz zu den wesentlichen Punkten des Betäubungsmittelgesetzes Stellung nehmen, und zwar ganz einfach deswegen, weil ich glaube, daß hier eine Klarheit entstehen muß, die bisher — durch die jetzige gesetzliche Regelung — noch nicht hergestellt worden ist.

Ich kann erklären, daß wir dem Gesetz insoweit zustimmen, als wir der Erhöhung der **Höchststrafe** von 10 auf 15 Jahre zustimmen. Ich darf weiter erklären, daß wir im Grundsatz mit dem einverstanden sind, was man gemeinhin — für meine Begriffe etwas plakativ und im Gesetz nicht durchgeführt — „Therapie statt Strafe“ nennt.

Baden-Württemberg möchte in diesem Bereich den Vermittlungsausschuß anrufen. Wir wollen keinesfalls — das darf ich im Anschluß an das sagen, was der Fraktionsvorsitzende Wehner heute in einem Interview erklärt hat — dieses Gesetz verzögern. Wir wissen, daß es erst am 1. Juli 1981 in Kraft treten soll, und bis zu diesem Zeitpunkt haben wir wahrhaftig noch Zeit genug, uns mit den Fragen zu beschäftigen, die uns in diesem Rahmen wirklich beschäftigen müssen. Denn es geht ja nicht nur darum, daß dieses Gesetz einige Mängel hat, die durchaus zu heilen sind, sondern auch darum, hier, Herr Bun-

*) Anlage 6

Dr. Eyrich (Baden-Württemberg)

- (A) desminister der Justiz, eine Frage grundsätzlicher Art zu klären, die das **Legalitätsprinzip** betrifft.

Die Vorschrift des § 35 sieht einen tiefen Eingriff in die Strafrechtspflege und eine Lockerung des Legalitätsprinzips vor, die für meine Begriffe so nicht mehr vertretbar ist. Wir können nicht eine ganze Gruppe von Straftätern, deren Taten schweren Unrechtsgehalt und vor allem hohe Sozialschädlichkeit aufweisen, einfach von der Strafverfolgung ausnehmen. Diese Vorschrift des § 35 des Betäubungsmittelgesetzes würde überdies dem Mißbrauch Tür und Tor öffnen.

Lassen Sie mich dazu drei Feststellungen treffen. Erstens. Diese Vorschrift des § 35 ist die zentrale Vorschrift in diesem Betäubungsmittelgesetz. Sie ist deswegen zentral, weil sie die §§ 33 und 34 im Ergebnis überflüssig macht, da in der Praxis ganz sicher versucht werden wird, die überwiegende Mehrzahl aller Fälle unter § 35 zu normieren.

Zweitens. Damit wäre ganz sicher, daß die Strafaussetzung zur Bewährung in der bisherigen Form und in der Form, wie sie in den §§ 33 und 34 steht, nicht mehr geübt werden könnte bzw. ebenso wie die Anrechnungsvorschriften, die dieses Gesetz vorsieht, zweitrangig wäre.

- (B) § 35 hat nicht die genügende Klarheit, die wir von einer solchen folgenschweren Vorschrift erwarten müssen. Niemand kann mir die Frage beantworten, ob diese Vorschrift davon ausgeht, daß sich jemand bereits in einer Therapie befinden muß, ob es genügt, daß er glaubhaft macht, daß er sich in eine solche begibt, ob überhaupt eine Möglichkeit besteht zu kontrollieren — wenn ja, wie —, und wie ernsthaft das therapeutische Verfahren ist, in das er sich begibt. Das ist der erste Gesichtspunkt, der § 35 als ein ganz grober Mangel anhängt.

Drittens. Es wird immer wieder vorgebracht, § 35 sei deswegen notwendig, weil man denjenigen, der sich in eine Therapie begeben wolle oder sich bereits in ihr befinde, praktisch nicht noch einmal in ein Verfahren hineinziehen und so die angestrebte oder die wirklich schon begonnene Therapie stören wolle.

Meine Damen und Herren, machen wir uns nichts vor: Derjenige, der freiwillig, aus eigenem Antrieb, oder vielleicht auch in Ansehung des auf ihn zukommenden Verfahrens in die Therapie geht, wird sich auch durch ein gerichtliches Verfahren, von dem er weiß, daß dahinter Vorschriften stehen, die jederzeit zur Aussetzung der gegen ihn ausgesprochenen Strafe führen können, nicht beirren lassen.

Auch demjenigen, der dem nicht folgen wollte, muß ich entgegenhalten, daß die Vorschrift des § 35, wonach immerhin eine Strafe bis zu zwei Jahren allein auf Grund eines Beschlusses der Staatsanwaltschaft mit Zustimmung des Gerichts praktisch überhaupt nicht zum Zuge kommen soll, doch niemals im Ernst praktiziert werden kann, ohne daß der Betroffene wenigstens einmal gehört wird, ohne daß er vielleicht auch im Ermittlungsverfahren zu dem einen oder dem anderen Komplex noch einmal gehört wird. Herr Bundesminister der Justiz, machen wir uns doch nichts vor: Sie können doch nicht in einer

Vorschrift verfügen, daß eine Staatsanwaltschaft mit Zustimmung des Gerichts ein Verfahren in der Hoffnung, daß jemand, wie er es vielleicht versprochen hat, eine Therapie antritt, beiseite legt und nach zwei Jahren nicht einmal mehr durchführen kann, ohne daß Lebensumstände, Tathergang und vielleicht auch Zukunftschancen eines solchen Menschen jemals irgendwo geklärt worden wären. Dann allerdings, wenn wir den Betroffenen davon fernhalten wollen, müssen wir eine Bestimmung schaffen, nach der er überhaupt nicht mehr mit einem Ermittlungsverfahren in Berührung kommt.

Diese Vorschrift, Herr Bundesminister der Justiz, halte ich deswegen ganz einfach für nicht tragbar. Sie ist nicht tragbar. Ich frage Sie: Was hindert uns denn daran, für die jungen Menschen, um die es hier geht, denen wir die Möglichkeit der **Strafaussetzung zur Bewährung** eröffnen wollen, denen wir auch die Anerkennung der Zeit, in der sie in einer solchen Therapie waren, durchaus nicht versagen wollen, anstelle einer Vorschrift wie der des § 35, die das Legalitätsprinzip schlicht und einfach außer Kraft setzt, es aber mindestens erheblich in Frage stellt, eine andere Norm, die den Interessen dieser jungen Menschen ebenso entsprechen kann, zu finden?

Auch ich bin der Meinung, daß es wichtig ist, daß dem Beschuldigten eine vorher oder während des Ermittlungsverfahrens freiwillig durchgeführte therapeutische Behandlung auf eine eventuelle Freiheitsstrafe angerechnet werden kann. Aber wir brauchen, um dies zu erreichen, nun wahrhaftig nicht das Legalitätsprinzip in Frage zu stellen.

Lassen Sie mich vielleicht noch ganz kurz etwas zum **Anrechnungsmodell** sagen. Dieses Anrechnungsmodell sieht doch in der weitaus überwiegenden Zahl der Fälle vor, daß die Entscheidung über die **Anrechnungsfähigkeit** von Therapiezeiten schon vor Behandlungsbeginn getroffen wird. Ich muß sagen, dieses Anrechnen schon vor der Behandlungszeit überzeugt uns deswegen nicht, weil so das Ziel der therapeutischen Rehabilitation einer möglichst großen Anzahl von drogenabhängigen Tätern nur zu leicht verfehlt werden kann. Wenn der Betroffene von vornherein die sichere Gewähr dafür hat, daß buchstäblich jeder Aufenthalt in einer Therapieeinrichtung die Strafzeit verkürzt, so wird er oft genug zu einer nur vorgetäuschten Motivation verleitet. Es liegt doch auf der Hand, daß diese nur scheinbar Motivierten ganz überwiegend zu einem erheblichen Störfaktor für das therapeutische Klima werden können. Nicht selten werden sie gerade dadurch bei wirklich therapiewilligen Patienten einen Abbruch der Behandlungsmaßnahmen verursachen.

Wir meinen deshalb, daß über die Anrechnung von Therapiezeiten erst nach einem erfolgreichen Behandlungsabschluß entschieden werden sollte. Gerade das ist überdies eine zusätzliche Motivationshilfe für den Abhängigen, die einmal begonnene Therapie nicht vorzeitig abubrechen, sondern sie dann auch wirklich bis zum Ende durchzustehen.

Dr. Eyrich (Baden-Württemberg)

- (A) Meine Damen und Herren, aus den dargelegten Gründen bitte ich darum, den Anträgen der Länder Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg zuzustimmen.

Präsident Klose: Das Wort hat Herr Senator Meyer, Berlin.

Meyer (Berlin): Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Herr Kollege Eyrich, der Bundesrat befaßt sich heute innerhalb von sieben Monaten zum zweitenmal mit diesem wichtigen Gesetzesvorhaben. Ich stelle mit Bedauern fest, daß es möglicherweise auf Grund Ihres Antrages nicht das letzte Mal sein wird. Ich glaube, daß viele der Bedenken, die auch von seiten des Landes Berlin bei der letzten Beratung im Dezember 1979, vorgetragen worden sind, inzwischen in bemerkenswerter Schnelligkeit und Präzision, was ja nicht immer zusammenfällt, ihre Berücksichtigung gefunden haben.

Herr Eyrich, ich kann Ihren rechtspolitischen Vorstellungen nicht zustimmen, daß hier durch die Schaffung des § 35 das **Legalitätsprinzip** — Sie haben die zunächst gefundenen starken Worte etwas relativiert — „angerührt“ sein könnte, wie Sie, wenn ich es richtig in Erinnerung habe, gesagt haben. Ich meine, daß dies eine falsche Wertung des Legalitätsprinzips ist. Wir gehen doch nicht davon aus, daß irgendeine Behörde — nicht einmal die Staatsanwaltschaft allein, sondern nur mit Zustimmung des Gerichts — das Verfahren einstellen kann, wenn eine Therapie begonnen worden ist. Ich glaube, daß hiermit dem Legalitätsprinzip hinreichend Genüge getan ist. Wir haben doch ähnliche Vorschriften auch in anderen Bereichen.

(B)

Ich würde es sehr bedauern, wenn der wirklich dringenden Notwendigkeit dieses Gesetzes nicht Rechnung getragen würde. Herr Kollege Eyrich, wir als „Knastminister“ — so darf ich vielleicht einmal sagen — kennen doch die Problematik. Sie ist ja inzwischen in Baden-Württemberg fast so schlimm wie in Berlin schon seit einiger Zeit. Eine weitere Verzögerung eines solchen Gesetzes würde letzten Endes diese unerträglichen Zustände, die wir auf Grund der gegenwärtigen Gesetzeslage und vielleicht auch auf Grund mangelnder Therapieplätze haben, nur noch verlängern und erweitern.

Ich appelliere deswegen an Sie, diesem Gesetz Ihre Zustimmung zu geben, damit es wie vorgesehen in Kraft treten kann.

Präsident Klose: Herr Staatssekretär Professor Wolters!

Prof. Dr. Wolters, Staatssekretär im Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit: Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Dieses Gesetz, das Ihnen im zweiten Durchgang jetzt zur Verabschiedung vorliegt, ist im Deutschen Bundestag nach einer sehr eingehenden Anhörung von Experten aus Wissenschaft, therapeutischer und juristischer Praxis einstimmig verabschiedet worden. Es war offenbar allen Fraktionen nach einem sehr langen und sehr fairen Ringen um die Verwirklichung ihrer jeweils spezifischen Vorstellungen, insbesondere natürlich zu den Strafvorschriften und zu dem

Zusammenwirken von Therapie- und Strafmaßnahmen, schließlich bewußt, wie wichtig dieses Gesetz insgesamt ist und daß die zentrale Überlegung, und zwar durch die verschiedenen Verfahrensstufen hindurch, Therapie und Strafe in angemessener Weise zu verknüpfen, Zustimmung verdient.

(C)

Es geht um das Problem **Therapie im Verhältnis zur Strafe**, nach den Anträgen allerdings auch noch um eine Reihe anderer Punkte, die ebenfalls vorrangig sind. Diese Verknüpfung ist aber gerade das, was für kleine bis mittlere drogenabhängige Straftäter vor dem ersten Hintergrund einer in den letzten Jahren veränderten Drogensituation entscheidend ist. In dieser Situation spielt im Gegensatz zu den 60er Jahren nicht eine Ideologisierung des Drogenmißbrauchs, verbunden mit dem — jedenfalls überwiegenden — Konsum weicher Drogen eine Rolle, sondern es sind im wesentlichen Gefährdungen von außen durch Zustrom von sehr billigem Heroin, dessen hohen Reinheitsgrad und viel raffiniertere Absatztechniken.

Auf der anderen Seite — ich glaube, dessen sind wir uns alle bewußt — ist der Mißbrauch von Drogen und Rauschmitteln besonders unter jungen Menschen ein Symptom wesentlich tieferliegender Ursachen. Offenbar sind gerade solche Menschen zum Mißbrauch illegaler Drogen zu verleiten, die in subjektiv als besonders belastend empfundenen **Konfliktsituationen** stehen. Schwierige Phasen der Persönlichkeitsentwicklung, Überforderung in Schule oder Beruf, Isolierung, gestörte Familienverhältnisse, Unsicherheiten in der Wertorientierung sind Beispiele dafür.

(D)

Vor diesem Hintergrund muß man die Gestaltung dieses Gesetzes beurteilen. Mit ihm soll bewußt nicht allein nach hergebrachtem Prinzip durch Verbot und Strafe der illegale Drogenhandel erschwert werden, sondern es wendet sich in einer sehr differenzierten, sozialtherapeutisch und rechtspolitisch bisher einzigartigen Form auch den Opfern zu, einschließlich derjenigen, die auf Grund ihres krankhaften Handlungszwangs bis zu einem gewissen Umfang selbst in kriminelle Schuld gegenüber anderen geraten sind, also, wenn Sie so wollen, Opfer und Täter zugleich sind. Die **Therapiemotivation** zu wecken und zu stärken, ist danach ein wesentliches Ziel und muß es sein.

In diesem Sinne ist der Ihnen jetzt vorliegende und im Laufe der Beratungen Schritt für Schritt vervollkommnete Gesetzestext nach meiner Auffassung ausgewogen und ausgereift, soweit das nach derzeitiger Erkenntnis und Erfahrung möglich ist. Das dies angesichts der Komplexität der zu bewältigenden Probleme und im Hinblick auf sich anbietende verschiedene Lösungsmöglichkeiten letztlich in den Fraktionen und Ausschüssen in weitgehender Übereinstimmung gelungen ist und — ich weise noch einmal darauf hin — der Gesetzentwurf im Bundestag einstimmig verabschiedet worden ist, verdient Dank und Anerkennung.

Natürlich gehört zu den wesentlichsten Anträgen des Rechtsausschusses das Petitum auf **Streichung des § 35**, zu dem Sie sich ja auch im wesentlichen geäußert haben, Herr Eyrich. Gerade diese Vorschrift

Staatssekretär Prof. Dr. Wolters

(A) ist es aber, die dem Gedanken, die Therapie beim drogenabhängigen kleinen bis mittleren Straftäter — bei diesem, sage ich ausdrücklich — in den Vordergrund aller staatlichen Bemühungen zu stellen, jedenfalls zeitlich am nächsten kommt. Eine Streichung würde das wirkungsvolle und praktikable Konzept eines ausgewogenen Zusammenspiels zwischen Straf- und Therapiemaßnahmen an einer wesentlichen Stelle treffen. Ich erinnere hier noch einmal daran, daß die überwiegende Mehrheit der angehörten Experten immer wieder darauf hingewiesen hat, wie wichtig es ist, die Therapiebereitschaft zu einem möglichst frühen Zeitpunkt zu wecken. Der vorgesehene § 35 ist also unverzichtbar, weil die zum Zeitpunkt der Beschuldigung oder Klageerhebung schon vorhandene oder dadurch erst geweckte Behandlungsbereitschaft durchaus bis zur Verurteilung verlorengegangen sein kann. Deshalb soll in solchen Fällen eine Ermessensentscheidung der Staatsanwaltschaft möglich bleiben.

Ich glaube, es ist eine Verkenntung der sehr unterschiedlichen psychologischen Situation von Drogenabhängigen, in diesem Falle also drogenabhängigen Straftätern oder Beschuldigten, wenn man meint, sich ohne weiteres darüber hinwegsetzen zu können, daß der Zeitraum, den die Strafverfolgung logischerweise in Anspruch nehmen muß, durchaus nicht ausreichen könnte, eine vorher vorhandene Therapiemotivation wieder verschwinden zu lassen. Dieses Ergebnis müßte eigentlich in jedem Falle ungewollt sein, unter sozialtherapeutischen Gesichtspunkten jedenfalls ungewollt. Das, worüber man eigentlich nur zu entscheiden hat, ist, ob die **rechtspolitischen Erwägungen**, zu denen ich mich hier nicht äußern will, tatsächlich so gravierend einzuschätzen sind, daß sie gegenüber diesem sehr wesentlichen sozialtherapeutischen Gesichtspunkt ein solches Übergewicht in der Beurteilung verdienen könnten.

Die **Therapiemotivation** bei jedem Drogenabhängigen ist im Grunde genommen ein ungeheuer fragiles Gebäude, bei dem Zeitablauf und negative Außeneinwirkungen ohne weiteres dazu führen können, daß im Handumdrehen diese Therapiemotivation wieder verlorengeht. Wenn man das so einschätzt, müssen die Erwägungen, die zum Legalitätsprinzip in einem gewissen Umfang angestellt werden könnten, meiner Ansicht nach eine geringere Bedeutung gegenüber dem Willen erhalten, in erster Linie den kleinen und mittleren Tätern zu helfen.

Lassen Sie mich kurz zu einigen anderen Gesichtspunkten etwas sagen, die aus den Anträgen hervorgehen und die auch Gegenstand des Vermittlungsbegehrens sind.

Eine Heraufsetzung der für die Grundtatbestände des § 29 ausgeworfenen **Höchststrafen** von drei auf fünf Jahre — der Rechtsausschuß hat das gefordert — halte ich im Zusammenhang mit dem vorhin angesprochenen Komplex vor allen Dingen deswegen für verfehlt, weil diese Anhebung generell zu einer härteren Bestrafung gerade kleinerer bis mittlerer Straftäter führen würde. Um diese geht es aber bei der notwendigen Gefahrenabwehr nicht in erster Linie. Die unerwünschte Folge wäre aber, daß der bei

diesen Drogenabhängigen für die Anwendung der Therapieregungen maßgebliche Höchstsatz von zwei Jahren Freiheitsstrafe überschritten und deshalb die Therapiechance vertan würde — auch eine Wirkung, die nach meiner Auffassung kontraproduktiv wäre. (C)

Ich möchte in diesem Zusammenhang vor einer vom Rechtsausschuß in einem § 36a beantragten **Ermächtigung für den Bund**, die Voraussetzungen für die staatliche Anerkennung von Therapieeinrichtungen festzulegen, eindringlich warnen. Eine solche Ermächtigung würde Zuständigkeiten der Länder auf den Bund verlagern und den unzutreffenden Eindruck erwecken, als könne der Bund Therapieangebote überregional regeln. Es wird zweckmäßig sein, grundsätzlich jedenfalls Einrichtungen als anerkannt gelten zu lassen, die nach den ziemlich strengen Kriterien der Kostenträger in der Suchtversicherung zwischen den Kranken- und Rentenversicherungsträgern als qualifiziert gelten. Diese Fragen sollten aber zwischen den Ländern geklärt und abgestimmt werden. Natürlich sind ausreichende Kapazitäten für die akute Entzugsbehandlung wie für die Langzeitbetreuung von herausragender Bedeutung für die Bekämpfung des Drogenmißbrauchs generell. Der Bund wird wie bisher Hilfe leisten, wo dies notwendig und erwünscht ist.

Das Gesetz, meine Damen und Herren — ich will auf die anderen Punkte wegen der fortgeschrittenen Zeit nicht eingehen; dies ist meine Schlußbemerkung —, ist selbstverständlich kein Allheilmittel gegen den Drogenmißbrauch. Verstärkte Aufklärung, Ausbau der Beratung, Ausbildung von Personal, geeignete Maßnahmen der Polizeibehörden neben dem schon erwähnten ausreichenden Angebot an Betreuungseinrichtungen sind selbstverständlich ebenso wichtig. Aber ohne diese Neuregelung des Betäubungsmittelrechts sind alle anderen Bemühungen Stückwerk. (D)

Ich bitte Sie, dem Gesetz in der vorliegenden Fassung zuzustimmen, wie der federführende Ausschuß, der Ausschuß für Innere Angelegenheiten und der Finanzausschuß empfohlen haben, und von der Anrufung des Vermittlungsausschusses abzusehen, um eine endgültige Verabschiedung in dieser Legislaturperiode nicht aufs Spiel zu setzen.

Präsident Klose: Gibt es weitere Wortmeldungen zu Tagesordnungspunkt 9? — Herr Bundesminister Vogel!

Dr. Vogel, Bundesminister der Justiz: Herr Präsident! Meine sehr verehrten Damen und Herren! Ich möchte in aller Kürze etwas zu den Ausführungen von Herrn Kollegen Eyrich sagen. Richtig ist: § 35 ist eine ganz wesentliche Vorschrift. Wir haben den Text so konzipiert, daß der Süchtige sich schon in einer Behandlung befinden muß. Wir können auch das weitere Bedauern nicht anerkennen, daß die Staatsanwaltschaft nicht die notwendigen Ermittlungen führen kann. Sie muß ja bejahen, daß ein Verdacht vorliegt und daß der Süchtige eine Strafe von zwei Jahren zu erwarten hat. Das erfordert schon Ermittlungshandlungen und selbstverständlich auch eine Anhörung.

Bundesminister Dr. Vogel

(A) Richtig ist auch, daß das **Legalitätsprinzip** tangiert wird. Aber dies haben wir in anderen Fällen auch. Es ist die Frage, wie wir hier abwägen. Wir tangieren das Legalitätsprinzip bei Tatortbesonderheit; wir tangieren das Legalitätsprinzip im Staatsschutz in erheblichem Umfang, und wir tangieren das Legalitätsprinzip bei Mehrfachtätern, bei Auslieferung und Ausweisung ohne Begrenzung im Strafmaß. Wenn ein Mensch wegen einer strafbaren Handlung genötigt oder erpreßt worden ist, wird er möglicherweise nicht mehr verfolgt, weil man sagt, damit sei es schon genug. Die Fachausschüsse meinten eben, daß die Chance der Heilung, der endgültigen Rückholung aus der „Szene“, das Tangieren des Legalitätsprinzips wie in den anderen Fällen rechtfertigt. So haben sich auch die Fachausschüsse geäußert.

Was die **Anrechnung** betrifft, Herr Kollege, gebe ich zu, daß beide Motivationen möglich sind. Aber die Fachausschüsse und die Fachleute sagen: Wenn der Täter weiß, die Zeit der Behandlung wird ihm angerechnet, dann sind klare Verhältnisse geschaffen, die ihn motivieren. Wenn er bis zum Schluß nicht weiß, ob angerechnet oder nicht angerechnet wird, kann er leicht in einen Zustand geraten — denn er ist ja „fragil“, wie Herr Kollege Wolters ausführte —, daß er sagt: „Ach, die rechnen es mir ja doch nicht an; ich habe mich schlecht geführt.“ Er wird dann keine Hemmungen haben, davor wegzulaufen. Das ist die Abwägungsfrage.

(B) Aber ich sehe: Sie sind zu allem entschlossen. Wir können das bei anderer Gelegenheit fortsetzen.

Präsident Klose: Jetzt habe ich keine Wortmeldungen mehr.

Zur Abstimmung liegen vor: die Empfehlungen der Ausschüsse in Drucksache 387/1/80 sowie fünf Landesentwürfe in den Drucksachen 387/2 bis 6/80.

Den Anträgen von Baden-Württemberg in den Drucksachen 387/2 bis 4/80 ist Rheinland-Pfalz als Antragsteller beigetreten.

Da die Einberufung des Vermittlungsausschusses aus mehreren Gründen begehrt wird, lasse ich zunächst allgemein feststellen, ob sich eine Mehrheit für die Anrufung ergibt.

Wer will den Vermittlungsausschuß anrufen? — Das ist die Mehrheit.

Wir stimmen jetzt über die einzelnen Anrufungsgründe ab, und zwar zunächst über die unbedingt zur Entscheidung gestellten.

Wir beginnen mit den Ausschlußempfehlungen in Drucksache 387/1/80. In Abschnitt I stimmen wir über die Ziff. 1 und 4 ab, und zwar wegen Sachzusammenhangs gemeinsam. Bitte Handzeichen! — Das ist die Mehrheit.

Wir kommen dann zu dem Länderantrag in Drucksache 387/2/80. Wer stimmt zu? — Das ist die Mehrheit.

Damit entfällt die Ausschlußempfehlung in Abschnitt I Ziff. 3.

Jetzt zu der Ausschlußempfehlung in Drucksache 387/1/80, Abschnitt I Ziff. 2. Wer ist dafür? Bitte Handzeichen! — Das ist die Mehrheit.

Jetzt der Länderantrag in Drucksache 387/3/80! Handzeichen bitte! — Das ist die Mehrheit.

Jetzt zum Länderantrag in Drucksache 387/4/80. Wer stimmt zu? — Das ist auch die Mehrheit.

Jetzt der Landesentwurf in Drucksache 387/5/80! Wer stimmt zu? — Das ist ebenfalls die Mehrheit.

Wir fahren dann mit den Ausschlußempfehlungen in Abschnitt I Ziff. 5 fort. Darf ich um das Handzeichen bitten. — Das ist die Mehrheit.

Da unbedingte Anrufungsgründe angenommen sind, ist bei den Ausschlußempfehlungen in Abschnitt II weiter abzustimmen über:

Ziff. 6! Wer stimmt zu? — Das ist die Mehrheit.

Ziff. 7! — Mehrheit.

Ziff. 8! — Auch die Mehrheit.

Jetzt zum Antrag Berlins in Drucksache 387/6/80! Wer stimmt zu? — Mehrheit.

Bei den Ausschlußempfehlungen bleibt in Abschnitt II über Ziff. 9 zu entscheiden. Wer stimmt zu? — Das ist die Mehrheit.

Damit hat der Bundesrat die **Anrufung des Vermittlungsausschusses** aus den soeben angenommenen Gründen beschlossen.

Herr Dr. Hillermeier, ich höre, Sie haben Ihre Rede zu Protokoll*) gegeben? (D)

(Dr. Hillermeier [Bayern]: Ich gebe zu Protokoll, ja!)

— Gut! Das ist ein Beispiel, das zur Nachahmung empfohlen wird.

Ich rufe Punkt 10 der Tagesordnung auf:

Viertes Gesetz zur Änderung des Bundessozialhilfegesetzes (Drucksache 390/80, zu Drucksache 390/80).

Dazu sind mir zwei Wortmeldungen angekündigt.

(Staatssekretär Prof. Dr. Wolters: Ich gebe zu Protokoll!)

— Zu Protokoll**!) Vielen Dank, Herr Staatssekretär!

Zur Abstimmung liegen vor: Die Ausschlußempfehlungen in der Drucksache 390/1/80 sowie ein Antrag Rheinland-Pfalz in Drucksache 390/2/80.

Da die Einberufung des Vermittlungsausschusses aus mehreren Gründen empfohlen wird, lasse ich zunächst allgemein feststellen, ob sich eine Mehrheit für die Anrufung ergibt.

Wer will den Vermittlungsausschuß anrufen? — Das ist die Mehrheit.

*) Anlage 7

***) Anlage 8

Präsident Klose

- (A) Wir stimmen jetzt über die einzelnen Anrufungsgründe ab, und zwar zunächst über die unbedingten Empfehlungen in Abschnitt I der Drucksache 390/1/80. Über die Gesamtbegründung des Finanzausschusses wird nach der Beschlußfassung zu den Ziff. 1 bis 8 abgestimmt.

Zur Abstimmung rufe ich auf:

Ziff. 1 mit dem letzten Satz der dort angeführten Begründung! Wer stimmt zu? — Die Mehrheit.

Ziff. 2! — Das ist auch die Mehrheit.

Ziff. 3! — Ebenfalls die Mehrheit.

Ziff. 4 einschließlich der Begründung des Gesundheitsausschusses! — Mehrheit.

Ziff. 5! — Mehrheit.

Ziff. 6! — Mehrheit.

Ziff. 7! — Mehrheit.

Jetzt Ziff. 8 zunächst ohne die Begründung! Wer stimmt zu? — Mehrheit.

Wir haben jetzt noch über die Gesamtbegründung des Finanzausschusses zu den Ziff. 1 bis 8 zu befinden. Ich gehe davon aus, daß diese Begründung für die soeben angenommenen Empfehlungen gelten soll und insoweit angenommen ist. Erhebt sich dagegen Widerspruch? — Das ist nicht der Fall.

Jetzt in Abschnitt I die Ziff. 9! Wer stimmt zu? — Das ist die Minderheit.

- (B) Jetzt Antrag Rheinland-Pfalz in Drucksache 390/2/80! Wer stimmt zu? — Das ist die Mehrheit.

Es geht weiter mit dem bedingten Anrufungsgrund in Abschnitt II der Ausschlußempfehlungen mit Ziff. 10. Wer will zustimmen? — Das ist die Mehrheit.

Damit hat der Bundesrat die **Anrufung des Vermittlungsausschusses** aus den soeben angenommenen Gründen **beschlossen**.

(Dr. Vogel [Rheinland-Pfalz]: War das bei der letzten Abstimmung eine Mehrheit?)

— Das ist mir gesagt worden.

Ich lasse die Abstimmung wiederholen. Abschnitt II Ziff. 10 der Ausschlußempfehlungen! Wer stimmt zu? — Das ist eine deutliche Mehrheit.

(Dr. Vogel [Rheinland-Pfalz]: Jetzt!)

Herr Senator Apel gibt zu Tagesordnungspunkt 10 eine Erklärung zu Protokoll*).

Punkt 11 der Tagesordnung:

Melderechtsrahmengesetz (MRRG) (Drucksache 388/80).

Keine Wortmeldungen!

Herr Parlamentarischer Staatssekretär von Schoeler und Frau Senatorin Leithäuser, Hamburg, geben Erklärungen zu Protokoll*).

Die Empfehlungen der Ausschüsse liegen Ihnen in Drucksache 388/1/80 vor.

Die Anrufung des Vermittlungsausschusses wird wiederum aus mehreren Gründen empfohlen.

Wer den Vermittlungsausschuß überhaupt anrufen will, den bitte ich um das Handzeichen. — Überhaupt niemand! — Doch: Hessen!

(Börner [Hessen]: Nein!)

— Auch nicht! Das ist jedenfalls keine Mehrheit.

(Heiterkeit)

— Ja, oder?

Dann haben wir darüber zu entscheiden, ob dem Gesetz zugestimmt werden soll.

Wer zuzustimmen wünscht, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist die Mehrheit.

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

Punkt 13 der Tagesordnung:

Gesetz über die Gleichbehandlung von Männern und Frauen am Arbeitsplatz und über die Erhaltung von Ansprüchen bei Betriebsübergang (**Arbeitsrechtliches EG-Anpassungsgesetz**) (Drucksache 389/80, zu Drucksache 389/80).

Frau Senatorin Leithäuser gibt eine Erklärung zu Protokoll**).

Es liegen keine Wortmeldungen vor.

Die Empfehlungen der Ausschüsse liegen Ihnen in der Drucksache 389/1/80 vor. Der Rechtsausschuß empfiehlt die Anrufung des Vermittlungsausschusses aus dem in Abschnitt I der vorgenannten Drucksache angeführten Gründe.

Ich lasse jetzt über den in Abschnitt I der Drucksache 389/1/80 angeführten Anrufungsgrund abstimmen und bitte um das Handzeichen für diese Empfehlung. — Das ist die Minderheit.

Damit entfällt auch eine Abstimmung über den in Abschnitt II der Drucksache 389/1/80 angeführten bedingten Anrufungsgrund.

Da sich eine Mehrheit für die Anrufung des Vermittlungsausschusses nicht ergeben hat, stelle ich fest, daß der Bundesrat **beschlossen** hat, zu dem Gesetz **einen Antrag gemäß Art. 77 Abs. 2 GG nicht zu stellen**.

Punkt 14 der Tagesordnung:

Gesetz zur Fortsetzung der **Eingliederung von Vertriebenen und Flüchtlingen** (Drucksache 393/80).

*) Anlage 9

*) Anlagen 10 und 11

***) Anlage 12

Präsident Klose

(A) Gibt es Wortmeldungen? — Das ist nicht der Fall.

Der federführende Ausschuß für Innere Angelegenheiten und der Finanzausschuß empfehlen dem Bundesrat, dem Gesetz gemäß Art. 84 Abs. 1 GG **zuzustimmen**.

Wer dieser Empfehlung folgen will, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist die Mehrheit. Dann ist so **beschlossen**.

Zur **gemeinsamen Abstimmung** nach § 29 Abs. 2 der Geschäftsordnung rufe ich die in dem **Umdruck 10/80***) zusammengefaßten Beratungsgegenstände auf. Es sind die **Tagesordnungspunkte:**

15, 16, 20 bis 34 und 37.

Baden-Württemberg und Bundesminister Dr. Vogel haben zu Tagesordnungspunkt 32 Erklärungen zu Protokoll**) gegeben.

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

Punkt 17 der Tagesordnung:

Gesetz zur Änderung besoldungsrechtlicher und versorgungsrechtlicher Vorschriften 1980 (Drucksache 358/80, zu Drucksache 358/80, zu Drucksache 358/80 [2]).

(B) Jetzt kommen wir endlich zu den wichtigen Punkten.

(Heiterkeit)

Gibt es Wortmeldungen? — Das ist nicht der Fall.

Zur Abstimmung liegen vor: die Empfehlungen der Ausschüsse in Drucksache 358/1/80 sowie ein Antrag Bayerns in Drucksache 358/2/80.

Wir beginnen mit dem Antrag Bayerns. Wer dafür ist, den Vermittlungsausschuß aus dem im Antrag Bayerns genannten Grunde anzurufen, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist die Minderheit.

Jetzt ist darüber zu entscheiden, ob dem Gesetz, wie von den Ausschüssen in Abschnitt I der Drucksache 358/1/80 empfohlen, zugestimmt werden soll. Wer will zustimmen? — Das ist die Mehrheit.

Danach hat der Bundesrat **beschlossen**, dem Gesetz gemäß Art. 74 a GG **zuzustimmen**.

Wir haben jetzt noch über die Entschließungsempfehlungen in Abschnitt II der Drucksache 358/1/80 zu entscheiden. Ich rufe auf:

Ziff. 11 — Das ist die Mehrheit.

Ziff. 21 — Das ist ebenfalls die Mehrheit.

Danach hat der Bundesrat die **Entschließung** in der soeben festgelegten Fassung **angenommen**.

*) Anlage 13

**) Anlagen 14 und 15

Punkt 18 der Tagesordnung:

(C)

Fünftes Gesetz zur Änderung der Bundesgebührenordnung für Rechtsanwälte (Drucksache 359/80).

Hierzu habe ich eine Wortmeldung von Herrn Senator Kahrs, der aber Gott sei Dank nicht mehr anwesend ist.

(Heiterkeit)

Wir nehmen seine Erklärung zu Protokoll*).

Weitere Wortmeldungen liegen nicht vor.

Zur Abstimmung liegen Ihnen die Empfehlungen des Rechtsausschusses in Drucksache 359/1/80 und ein Antrag des Landes Rheinland-Pfalz in Drucksache 359/2/80 vor.

Die Anrufung des Vermittlungsausschusses wird aus mehreren Gründen verlangt.

Wer will überhaupt den Vermittlungsausschuß anrufen? — Das ist die Minderheit. Das verkürzt auch die Abstimmung.

Bevor wir zur Entschließungsempfehlung in Abschnitt B der Empfehlungsdruksache und zu dem Landesantrag kommen, haben wir zunächst über die Empfehlung des Rechtsausschusses in Abschnitt C der Drucksache 359/1/80 auf Seite 12 abzustimmen. Hier empfiehlt der Rechtsausschuß, festzustellen, daß das Gesetz der Zustimmung des Bundesrates gemäß Art. 84 Abs. 1 GG bedarf. Wer diese Meinung teilt, den bitte ich um ein Handzeichen. — Das ist die Mehrheit.

(D) Damit ist der Bundesrat der Auffassung, daß es sich um ein **zustimmungsbedürftiges Gesetz** handelt.

Wir haben dann darüber zu entscheiden, ob der Bundesrat dem Gesetz gemäß Art. 84 Abs. 1 GG **zustimmt**.

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

Danach hat der Bundesrat **beschlossen**, dem Gesetz **zuzustimmen**.

Wir haben nun noch darüber abzustimmen, ob der Bundesrat eine Entschließung faßt. Bei Annahme des Antrags des Landes Rheinland-Pfalz ist Abschnitt B der Empfehlungsdruksache erledigt. Ich bitte also um Ihr Handzeichen zu dem rheinland-pfälzischen Antrag in Drucksache 359/2/80. Wer stimmt zu? — Das ist die Minderheit.

Wer stimmt jetzt dem Abschnitt B der Empfehlungsdruksache 359/1/80 zu? — Das ist die Mehrheit.

Damit hat der Bundesrat die vom Rechtsausschuß vorgeschlagene **Entschließung gefaßt**.

Punkt 19 der Tagesordnung:

Gesetz über die Untersuchung von Seeunfällen (**Seeunfalluntersuchungsgesetz, SeeUG**) (Drucksache 377/80).

*) Anlage 16

Präsident Klose

- (A) Gibt es Wortmeldungen? — Herr Senator Czichon, Bremen!

(Zuruf Hasselmann [Niedersachsen])

Dr. Czichon (Bremen): Das bedaure ich ebenfalls; an sich hätte auch ich gern Urlaub.

Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Ich möchte zu dem Antrag des Landes Niedersachsen in Drucksache 377/1/80 Stellung nehmen. Dieser Antrag ist Ausdruck einer großen, verständlichen Enttäuschung, Herr Kollege Hasselmann. Als Bremer habe ich dafür sogar besonders viel Verständnis, weil wir auch enttäuscht sind. Wir haben nämlich dafür geworben, das **Oberseeamt** nach Bremerhaven zu verlegen. Sie haben das aus genau den gleichen Gründen getan, aus denen vor Jahren die Wasser- und Schifffahrtsdirektionen Aurich und Bremen in Aurich und nicht bei uns konzentriert worden sind, nämlich aus strukturpolitischen Gründen. Die Bundesregierung hat sich jetzt dennoch für Hamburg entschieden.

Wir haben immer wieder gefordert, die **Seeämter in Kiel und Bremerhaven** mit eigenem Behördensitz in diesen Städten und nicht als Außenstellen des Bundesamtes für Seeschifffahrt auszustatten. Auch hier ist gegen uns entschieden worden. Eigentlich müßte ich jetzt auch noch ausführen, daß das Bundesamt selbst nach Bremerhaven und nicht nach Hamburg gehört hätte; aber ich verzichte darauf, weil es schon ziemlich spät ist.

- (B) Auch Bremen hat erwogen, den Vermittlungsausschuß anzurufen. Die Anrufung würde aber ein dringend notwendiges Gesetz verzögern und vielleicht sogar ernsthaft gefährden. Wir brauchen aber das Seeunfalluntersuchungsgesetz aus Gründen der Schiffsicherheit, wir brauchen es aus Gründen des Umweltschutzes, und wir brauchen es wegen der anhängigen Verwaltungsstreitverfahren, in denen die Frage der Verfassungsmäßigkeit des geltenden Rechts geprüft wird. Das Bundesverwaltungsgericht hat hier bekanntermaßen Zweifel.

Nachdem der Bundestag das Anrufungsbegehren Niedersachsens aus dem ersten Bundesratsdurchgang schon einmal abgelehnt hat und nachdem der Bundestag seinen Gesetzesbeschluß einstimmig gefaßt hat, sehe ich nicht die geringste Chance für ein Vermittlungsergebnis im Sinne des niedersächsischen Antrages. Es wäre deswegen nicht vernünftig, ihm zuzustimmen. Es wäre für das weitere Schicksal eines so wichtigen Gesetzes sogar gefährlich.

Präsident Klose: Herr Kollege Hasselmann ist so beeindruckt, daß er sich zu Wort meldet. Bitte!

Hasselmann (Niedersachsen): Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Ich will es ganz kurz machen. Mit großem Verständnis nehme ich das auf, was Herr Senator Dr. Czichon ausgeführt hat. Aber ich bitte dennoch, unserem Antrag die Zustimmung zu geben, weil wir daran wirklich interessiert sind. Das ist für uns sehr, sehr wichtig. Ich bitte Sie herzlich darum.

(Heiterkeit)

Präsident Klose: Keine weiteren Wortmeldungen. (C)

Die beteiligten Ausschüsse empfehlen, einen Antrag gemäß Art. 77 Abs. 2 GG auf Anrufung des Vermittlungsausschusses nicht zu stellen.

Das Land Niedersachsen beantragt demgegenüber, den Vermittlungsausschuß aus einem Grunde anzurufen. Dieser Antrag liegt Ihnen in Drucksache 377/1/80 vor.

Wer die Einberufung des Vermittlungsausschusses aus diesem Grunde will, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist die Mehrheit.

Damit hat der Bundesrat die **Anrufung des Vermittlungsausschusses** beschlossen.

Punkt 35 der Tagesordnung:

Dritte Verordnung zur **Änderung der Apothekenbetriebsordnung** (Drucksache 243/80).

Keine Wortmeldungen!

Die Empfehlungen der Ausschüsse liegen in Drucksache 243/1/80 vor. Der Antrag Bayerns in Drucksache 243/2/80 ist zurückgezogen.

Aus der Empfehlungsdrucksache 243/1/80 rufe ich in Abschnitt I zur Abstimmung auf:

Ziff. 1! — Mehrheit.

Ziff. 2! — Mehrheit.

Ziff. 3 Buchst. a)! — Mehrheit.

Buchst. b) ! — Mehrheit. (D)

Buchst. c)! — Mehrheit.

Ziff. 4, 5 und 6 en bloc! — Mehrheit.

Ich lasse nun in einer Schlußabstimmung darüber entscheiden, ob der Verordnung in der Fassung, wie sie sich aus den vorangegangenen Abstimmungen ergibt, zugestimmt werden soll. Wer dafür ist, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist die Mehrheit.

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

Wir stimmen nun noch über die in Abschnitt II der Empfehlungsdrucksache genannten **Entschlüssen** ab. Ich rufe auf:

Ziff. 7! — Mehrheit.

Ziff. 8! — Mehrheit.

Dann ist so **beschlossen**.

Punkt 36 der Tagesordnung:

Sechste Verordnung zur **Änderung der Verordnung über die Gewährung von Mehrarbeitsvergütung für Beamte** (Drucksache 340/80).

Keine Wortmeldungen!

Die Empfehlungen der Ausschüsse liegen Ihnen in Drucksache 340/1/80 vor.

Präsident Klose

(A) Wer der Empfehlung des Finanzausschusses in Abschnitt I zustimmen will, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist die Minderheit.

Wir stimmen jetzt über die Empfehlung des Ausschusses für Innere Angelegenheiten in Abschnitt II ab, der Verordnung unverändert zuzustimmen. Wer dafür ist, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist die Mehrheit.

Danach hat der Bundesrat **beschlossen**, der Verordnung gemäß Art. 80 Abs. 2 GG **zuzustimmen**.

Meine Damen und Herren, die Tagesordnung der heutigen Sitzung ist abgewickelt. (C)

Die **nächste Sitzung** des Bundesrates berufe ich auf Freitag, den 24. Oktober 1980, 9.30 Uhr, ein.

Ich wünsche allen, die den Urlaub antreten oder fortsetzen, gute Erholung und möglichst viel Sonne. Denen, die hierbleiben, ist das Mitgefühl Baden-Württembergs gewiß.

Die Sitzung ist geschlossen.

(Schluß: 14.03 Uhr)

Feststellung gemäß § 34 der Geschäftsordnung

Einsprüche gegen den Bericht über die 490. Sitzung sind nicht eingelegt worden. Damit gilt der Bericht gemäß § 34 der Geschäftsordnung als genehmigt.

(B)

(D)

(A) Anlage 1

Erklärung

von Staatsminister **Schmidhuber** (Bayern)
zu **Punkt 1** der Tagesordnung

Die von den Ländern seit Beginn der parlamentarischen Beratung verfolgten, fürwahr bescheidenen Forderungen vermochte der Bundestag während seiner rund zwei Jahre andauernden Arbeit am Gesetzentwurf in wesentlichen Punkten nicht zu berücksichtigen. Der Torso, der die Bundesregierung Anfang 1978 als Gesetzentwurf dem Bundestag präsentiert hatte, wurde zwar zu einem pseudo-perfektionistischen Regelwerk erweitert; entscheidende Schwachpunkte in fundamentalen Fragen der Praktikabilität des Verfahrens, der materiellen Zielsetzung und vor allem der finanziellen Erfüllbarkeit für kommunale Baulastträger — Herr Ministerpräsident Dr. Stoltenberg hat sie wiederholt treffend herausgestellt — wurden leider nicht bewältigt.

Wer es mit einem wirkungsvollen **Umweltschutz** für die über Jahre vom Bundesgesetzgeber in Stich gelassenen lärm betroffenen Bürger wirklich ernst meint, der darf sich nicht damit begnügen, Anforderungen an den Lärmschutz zu normieren, aber etwa die evidenten Probleme der enormen Ausgabenlast, die insbesondere den Kommunen bei der Lärmsanierung aufgedrängt wird, gleichgültig abtun oder mit vordergründigen Zahlenspielerien verniedlichen. Ein gesetzlich manifestierter Wunsch nach **Verbesserung des Lärmschutzes** bleibt bloße Absicht, wenn — wie bei dem vom Bundestag am 6. März 1980 beschlossenen Gesetz — die Möglichkeiten seiner Realisierung offengelassen werden. Es kann den besonders lärmgeplagten Anwohnern von bestehenden Kommunalstraßen nicht zugemutet werden, in einem Gesetz Hoffnungen auf Verbesserung der Lärmsituation zu wecken, wenn ihnen dann gesagt werden muß: „Gerne, aber Geld dafür haben wir nicht.“ Solange — sei es im Rahmen der Anspruchsvoraussetzungen oder durch finanzielle Hilfen — den kommunalen Straßenbaulastträgern die Bewältigung der für den Lärmschutz an ihren bestehenden Straßen zu erwartenden Finanzlasten nicht erleichtert wird, muß dem Gesetz die Zustimmung versagt bleiben.

Leider muß deshalb das Gesetz insgesamt aufgehoben werden mit der betrüblichen Folge, daß eine praktikierbare Regelung für den Verkehrslärmschutz immer noch nicht geschaffen werden kann.

Weil der lärm betroffenen Bevölkerung nicht zugemutet werden kann, der Ohnmacht der Regierungskoalition des Bundes, ein vernünftiges, machbares und für alle Beteiligten tragbares Verkehrslärmschutzgesetz zustande zu bringen, noch länger zuzusehen, kündigt Bayern hiermit an, daß es demnächst im Bundesrat eine Gesetzesinitiative für ein Verkehrslärmschutzgesetz einbringt, in der zugleich die größten Versäumnisse des bisherigen Entwurfs korrigiert werden.

Anlage 2

Erklärung

von Senator **Apel** (Hamburg)
zu **Punkt 1** der Tagesordnung

In der 485. Sitzung des Bundesrates — am 18. April — habe ich für Hamburg, zugleich aber auch für die Länder Berlin und Bremen, Hessen und Nordrhein-Westfalen, das wichtigste Element unserer Haltung zum **Verkehrslärmschutzgesetz** in dem Satz zusammengefaßt: „Wir wollen ein solches Gesetz. Dies ist Priorität Nummer eins . . .“ Diesen Satz kann ich heute wiederholen; er gilt unvermindert fort.

Nun haben wir im Vermittlungsausschuß gemeinsam einen Vorschlag erarbeitet, der diesem Leitsatz Rechnung trägt. Dieser Vorschlag erscheint mir nach wie vor wegen seiner Differenzierung sachgerecht. Andererseits aber ist er im Hinblick auf die besonders schwierigen Verhältnisse in Ballungsgebieten, in den großen Gemeinden und damit in den Stadtstaaten eher finanzierbar, was nicht heißt, daß ich die erheblichen Kosten, die damit auf Länder und Gemeinden zukommen, bagatellisieren will. Auch in der Fassung des Vermittlungsausschusses ist dies ein teures Gesetz; aber es bleibt ein notwendiges Gesetz.

Daß die Fraktionen der FDP und der CDU/CSU im Deutschen Bundestag diesem vernünftigen Vermittlungsvorschlag nicht zugestimmt haben, habe ich hier nicht zu kritisieren. Aber ich bedauere es. Ich bleibe bei meiner Auffassung: Bei sachgerechter Bewertung hätte dieser Vorschlag mehrheitsfähig sein können, und zwar in beiden Häusern. Vom Gesetz in der Ursprungsfassung gilt dies nicht. Dies wissen wir — um nur vom Bundesrat zu reden — seit der 485. Sitzung im April.

Hamburg und Bremen können daher dem Gesetz in der unveränderten Fassung nicht zustimmen. Beide Stadtstaaten legen aber Wert auf die Feststellung, daß dies kein Nein in der Sache ist.

Ich wiederhole: Wir wollen ein solches Gesetz, wir brauchen es. Der einzig realistische Weg, noch in dieser Legislaturperiode dieses Ziel zu erreichen, führt nach unserer Auffassung über eine erneute Anrufung des Vermittlungsausschusses durch die Bundesregierung und eine erneute Beratung des vermittelnden Vorschlags im Deutschen Bundestag. Ich glaube — eine an der Sache orientierte Entscheidung des Bundestages vorausgesetzt —, daß die Zustimmung des Bundesrates erreichbar ist.

Anlage 3

Erklärung

von Staatsminister **Schmidhuber** (Bayern)
zu **Punkt 2** der Tagesordnung

Die Bayerische Staatsregierung befürwortet das Grundanliegen des Gesetzes, die selbständigen Künstler und Publizisten für ihr Alter und im Krank-

(C)

(D)

- (A) heitsfall sozial besser abzusichern. Das Gesetz zieht insofern nur die seit langem fällige Folgerung aus den Erkenntnissen über die soziale Lage der Künstler und Publizisten.

Das Gesetz in der vom Bundestag beschlossenen Fassung ist jedoch nicht geeignet, die sozialen Probleme dieses Personenkreises befriedigend und systemgerecht zu lösen. Die Bayerische Staatsregierung hat deshalb die Anrufung des Vermittlungsausschusses durch den Bundesrat mit dem Ziel, eine grundsätzlich andere, bessere Konzeption der **Künstlersozialversicherung** zu erreichen, unterstützt. Bedauerlicherweise ist dieser Versuch, eine Einigung über die Ausgestaltung der besseren sozialen Absicherung der Künstler und Publizisten zu erreichen, erfolglos geblieben.

Die Bayerische Staatsregierung wird deshalb das Gesetz in der vom Bundestag beschlossenen Fassung im wesentlichen aus folgenden Gründen ablehnen:

1. Es bestehen erhebliche Zweifel, ob freischaffende Künstler und Publizisten, deren besondere Merkmale Individualität, Unabhängigkeit und Freiheit sind, wie unselbständige Arbeitnehmer behandelt werden können. Mit dem Selbstverständnis dieses Personenkreises erscheint eine Lösung besser vereinbar, die bei einer grundsätzlichen Bejahung der Versicherungspflicht den Vorrang der Eigenversorgung, insbesondere in berufsbezogenen Versorgungswerken, beachtet und weitgehende Befreiungsmöglichkeiten vorsieht.
 - (B) 2. Schwerwiegende sozialpolitische, verfassungsrechtliche, aber auch kulturpolitische Bedenken bestehen gegen die Künstlersozialabgabe. Das gilt vor allem für die fehlende Deckungsgleichheit, d. h. die Regelung, daß die Künstlersozialabgabe in Höhe von 5 % auch von den Honoraren erhoben werden soll, die an nichtversicherungsspflichtige Künstler und Publizisten gezahlt werden, während die Mittel aus der Künstlersozialabgabe nur dem pflichtversicherten Personenkreis zugute kommen sollen. Damit wird die Abgabe, die den fehlenden Arbeitgeberanteil ersetzen soll, aus dem unmittelbaren Zusammenhang mit dem Einkommen des Versicherten gelöst. Diese Regelung stößt nicht nur auf erhebliches Unverständnis bei den betroffenen Verwertern, sondern sie wirft auch schwerwiegende verfassungsrechtliche Probleme auf, insbesondere wegen der Beurteilung der Abgabe als Sozialversicherungsbeitrag oder als Steuer.
- Wie der Bundesrat in seiner Stellungnahme im ersten Durchgang bereits zum Ausdruck brachte, ist weiterhin nicht auszuschließen, daß die vorgesehene Regelung bei einigen Branchen zu einer Gefährdung der bestehenden kulturellen Einrichtungen, zur Schmälerung des kulturellen Angebots und damit zu einer Verarmung der kulturellen Landschaft führt. Die Erhebung der Abgabe kann sich damit letztlich auch negativ auf die wirtschaftliche und soziale Lage der Künstler und Publizisten selbst auswirken.
3. Keine Zustimmung kann auch die Errichtung der zentralen Künstlersozialkasse finden. Die Künst-

lersozialkasse ist eine neue, kostenaufwendige und ortsferne Sonderbehörde, mit der ein bürokratisches Erfassungs- und Erhebungssystem verbunden ist. Diese neue bürokratische Einrichtung steht damit in Widerspruch zu den Interessen und dem Selbstverständnis der freischaffenden Künstler und Publizisten. Sie widerspricht außerdem Bestrebungen, im Interesse der Verwaltungsvereinfachung möglichst keine neuen Verwaltungseinrichtungen zu schaffen. Die Aufgaben der Künstlersozialkasse als Einzugsstelle können von bereits vorhandenen Einrichtungen erfüllt werden. So hat der Bundesrat eine orts- und bürgernahe Betreuung der Künstler und Publizisten durch die mit Angelegenheiten des Beitragsinzugs und der Beitragsbemessung erfahrenen Ortskrankenkassen vorgeschlagen.

Diese notwendigen Voraussetzungen sind in dem vorliegenden Gesetzentwurf nicht erfüllt. Die Bayerische Staatsregierung wird deshalb wegen der gravierenden Bedenken dem Gesetz in der vom Bundestag beschlossenen Fassung nicht zustimmen. Sie wird einen Gesetzentwurf vorlegen, der die Mängel vermeidet und eine befriedigende soziale Absicherung der Künstler und Publizisten herbeiführt.

Anlage 4

Erklärung

von Staatsminister **Dr. Hillermeier** (Bayern)
zu **Punkt 6** der Tagesordnung

(D)

Das geltende **Staatshaftungsrecht** ist nur zum Teil und zudem unübersichtlich gesetzlich geregelt, im übrigen gewohnheitsrechtlich entstanden und richterrechtlich weiterentwickelt.

Es ist auch nach Auffassung der Bayerischen Staatsregierung in hohem Maße reformbedürftig, um den Schutz des Bürgers vor schädigenden Folgen fehlerhaft ausgeübter Staatsgewalt zu verbessern.

Diese Auffassung hat die Bayerische Staatsregierung während des gesamten bisherigen Gesetzgebungsverfahrens vertreten und das Reformvorhaben durch verschiedene Verbesserungsvorschläge zu fördern versucht.

Gleichwohl bestehen gegen das Staatshaftungsgesetz in der vom Bundestag am 12. Juni 1980 angenommenen Fassung so schwerwiegende Bedenken, daß die Bayerische Staatsregierung diesem Gesetz nicht zustimmen kann.

Für die damit vorgesehene Regelung des Staatshaftungsrechts besteht keine Gesetzgebungskompetenz des Bundes.

Eine solche Kompetenz müßte erst durch eine entsprechende Grundgesetzänderung geschaffen werden.

Der Gesetzesbeschluß sieht vor, die Staatshaftung von ihrer zivilrechtlichen Ausgestaltung zu befreien und in eine unmittelbare öffentlich-rechtliche Haftung des Hoheitsträgers für eigene Pflichtverletzung bei der Ausübung öffentlicher Gewalt um-

(A) zugestalten. Hierfür reicht die Kompetenz des Bundes für das bürgerliche Recht aus Art. 74 Nr. 1 GG nicht aus.

Ohne eine Grundgesetzänderung, die eine eindeutige Kompetenzgrundlage für den Bund schafft, ist daher das Staatshaftungsgesetz nicht zu verwirklichen.

Trotz der grundsätzlichen Bedenken der Bayerischen Staatsregierung gegen die damit verbundene weitere schrittweise Aushöhlung der Eigenständigkeit der Länder erachten wir eine solche auf das Notwendigste beschränkte Kompetenzverschiebung in diesem Bereich für sachgerecht.

Mit einer solchen Grundgesetzänderung allein wäre es allerdings nicht getan.

Eine umfassende und andauernde Reform des Staatshaftungsrechts bedarf eines breiten Konsenses aller Beteiligten.

Es wird deshalb auch erforderlich sein, die bisherigen sorgfältigen und eingehenden Beratungen der Ausschüsse des Bundesrates zu den einzelnen Zielvorstellungen, mehr als es durch den vorliegenden Gesetzesbeschluß geschehen ist, in eine Reform des Staatshaftungsrechts einzubringen.

Anlage 5

Erklärung

(B) von Bundesminister **Dr. Vogel** (BMJ)
zu **Punkt 6** der Tagesordnung

Der Bundesrat steht vor der rechtspolitisch denkwürdigen Entscheidung, ob er die Reform des **Staatshaftungsrechts** mittragen oder sich ihr versagen will. Das offenbare Zögern der Mehrheit dieses Hauses verpflichtet mich zu einem letzten Appell: Leisten auch Sie heute Ihren Beitrag zur Bereinigung der zersplitterten Materie; zur Anpassung des Staatshaftungsrechts an unser gemeinsames Verständnis vom Staat als Rechtsstaat, dem bei Verletzung der eigenen rechtlichen Bindungen die Wiederherstellung der gestörten Rechtlichkeit angelegen sein muß; und zu mehr Bürgerfreundlichkeit, die das Gesetz mit sich bringt, indem der Bürger, wenn er durch staatliche Stellen rechtswidrig geschädigt worden ist, von einer oft unzumutbaren, schwierigen Beweisführung entlastet wird. Alle diese Anliegen müßten doch eigentlich auch hier im Bundesrat gut aufgehoben sein.

Wenn ich es recht sehe, will sich die Bundesratsmehrheit weiterhin auf den Standpunkt stellen, daß dem Bund für die Neuregelung der Staatshaftung in dem Gesetz, das Ihnen hier vorliegt, die Gesetzgebungskompetenz fehle. Diese Auffassung ist bezeichnenderweise selbst von der Opposition im Deutschen Bundestag nur für einen engen Ausschnitt — die Regelung des Folgenbeseitigungsanspruchs, soweit er sich aus dem Vollzug von Landesrecht ergibt — angesprochen, die von der hier in Frage stehenden Allgemeinheit aber mitnichten geteilt wird.

(C) Die bisherige Staatspraxis, die Verfassungsrechtsliteratur (Dagtolou), Bundesregierung und Bundestag gehen allgemein und bisher unbestritten von der traditionellen Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Staatshaftung aus. Ich wiederhole, was ich zu diesem Punkt bereits in der letzten Sitzung gesagt habe: Es ist unbestritten, daß der Begriff des bürgerlichen Rechts im Sinne von Art. 74 Nr. 1 GG keineswegs identisch ist mit dem Begriff des Zivilrechts oder gar mit dem Inhalt des Bürgerlichen Gesetzbuchs. Vielmehr ist er — so auch die Auffassung des Bundesverfassungsgerichts — als Zusammenfassung aller Normen zu verstehen, die herkömmlicherweise dem Zivilrecht zugeordnet werden. Die Wandlung in der rechtlichen Auffassung und Qualifizierung eines Vorgangs vermag somit an der Kompetenzverteilung nichts zu ändern. So zählt die Staatshaftung mit all ihren bisherigen Elementen, mit ihrer schon durch Art. 131 der Weimarer Reichsverfassung herbeigeführten und durch Art. 34 GG unverändert bestätigten Gemengelage des bürgerlichen Amtshaftungstatbestandes, der richterrechtlichen Staatshaftungsinstitute des Bundesrechts und der verfassungsrechtlichen Staatshaftungsnormen, traditionell und über Jahrzehnte völlig unbestritten zu den Gegenständen des bürgerlichen Rechts im Sinne von Art. 74 Nr. 1 GG.

(D) Die Haltung des Bundesrates überzeugt der Sache nach um so weniger, als der Bundesrat soeben den Staatshaftungsbestimmungen für die Finanzverwaltungen in dem Gesetz zur Vereinfachung des Einkommensteuergesetzes und anderer Gesetze, das kurz vor seiner Verkündung steht, ausdrücklich zugestimmt hat.

Ich weiß, daß es einem Wunder gleichkäme, wenn es gelänge, in diesem Hause eine Änderung der vorbesprochenen Mehrheitsbildung zu erreichen. Ich gebe es nie auf, auf ein solches Wunder zu hoffen. Und so bitte ich Sie, Ihre Entscheidung nochmals zu überprüfen und das Gesetzeswerk doch noch mitzutragen.

Anlage 6

Erklärung

von Senator **Dr. Czichon** (Bremen)
zu **Punkt 8** der Tagesordnung

Die Freie Hansestadt Bremen stimmt dem **„Gesetz zum Schutz vor gefährlichen Stoffen“** zu, allerdings mit erheblichen Bedenken. Wir sind nicht sicher, daß mit diesem Gesetzeswerk tatsächlich ein optimaler Schutz der menschlichen Gesundheit vor den Risiken durch Chemikalien gewährleistet wird.

Die Bedenken der Bremischen Landesregierung beziehen sich vor allem auf zwei Punkte dieses Gesetzes: erstens auf die Regelung der Anmeldepflicht und zweitens auf die Mengenschwelle von einer Tonne, die erst überschritten werden muß, bevor ein neuer chemischer Stoff überhaupt registriert werden muß.

- (A) Das vorliegende Gesetz ist praktisch ein Anmeldegesetz mit stufenweisen Melde- und Prüfnachweisverfahren. Nach dem Einreichen von Anmeldeunterlagen und Prüfnachweisen durch den Hersteller bei einer noch zu bestimmenden Bundesbehörde und dem Verstreichen einer Frist von 45 Tagen darf ein „neuer“ Stoff — ohne weitere Auflagen — erstmalig in den Verkehr gebracht werden.

Unabhängig davon, ob die Frist von 45 Tagen überhaupt ausreicht, um eine eingehende und sachgerechte Beurteilung der Unterlagen vorzunehmen, scheint das Gesetz zu sehr auf die unmittelbare Gefährlichkeit akut giftiger Stoffe ausgerichtet.

Eine Gesundheits- oder Umweltgefährdung durch Chemikalien erfolgt aber nicht nur durch die akute Toxizität eines Stoffes, sondern auch und dies in zunehmendem Maße durch seine ökologische Langzeitwirkung, also dadurch, daß ein Stoff das ökologische Gleichgewicht belastet. Hinzu können chronische Schädigungsmöglichkeiten kommen und die lange Zeit nicht erkannte wechselseitige Verstärkung des Effekts verschiedener Stoffe.

Insbesondere wegen dieser Punkte reicht der Bremischen Landesregierung das Anmeldeverfahren des vorliegenden Gesetzes — auch bei noch so wohlwollender Betrachtung — nicht aus, um der gesundheitlichen Vorsorgeverpflichtung, in der der Gesetzgeber gegenüber den Menschen in seinem Lande steht, gerecht zu werden.

- (B) Aus diesem Grunde hielten wir ein Zulassungsverfahren für geeigneter. Geeigneter deshalb, weil nur ein Zulassungsverfahren, bei dem Beschaffenheit und Auswirkungen eines Stoffes von neutraler Seite zu kontrollieren wären, sicherstellen würde, daß gesundheitliche Aspekte vor den Interessen des Produzenten eindeutig Vorrang haben.

Dies alles bezieht sich nur auf neu anzumeldende Stoffe. Das sind etwa 200 bis 300 Stoffe pro Jahr. Daneben aber sind zusätzlich etwa 45 000 sogenannte alte Stoffe auf dem Markt. Von diesen sollen nach Meinung der Experten 5 000 gefährlich sein. Nur 1 000 allerdings sind bis heute in ihrer Gefährlichkeit bekannt, was bedeutet, daß wir zwar theoretisch wissen, daß es noch eine große Zahl weiterer gesundheitsschädlicher Stoffe gibt, daß wir aber noch etwa 4 000 von ihnen zunächst als gefährlich identifizieren müssen.

Weil für eine solche Sisyphusarbeit derzeit weder Zeit noch ausreichend Forscherkapazität zur Verfügung stehen würde, hat man darauf ganz verzichtet. Das erhöht nicht gerade unsere Begeisterung für das Gesetz.

Nach dem vorliegenden Gesetz besteht nun für einen „alten“ Stoff die Möglichkeit, die Anmeldung vorzuschreiben, wenn ein Verdacht auf Gefährlichkeit vorliegt. Dies aber scheint uns eine viel zu interpretationsfähige Bestimmung, die es schwerhaben wird, ihre Praktikabilität zu beweisen. Auch hier wäre — trotz des zugegeben größeren Aufwandes — das Zulassungsverfahren aus den schon erwähnten Gründen geeigneter, der Vorsorge für unsere Bürger gerecht zu werden.

- Weitere schwerwiegende Bedenken richten sich gegen die Meldepflicht-Ausnahmeregelungen für Stoffe von nicht mehr als einer Tonne Gewicht. Stoffe in jährlichen Produktionsmengen von weniger als einer Tonne Gewicht unterliegen demnach überhaupt nicht der Anmeldepflicht. (C)

Vor einer solchen „Tonnen-Philosophie“ zu warnen, gebietet schon die gräßliche Erfahrung, daß in Seveso einige Kilogramm eines Stoffes ausreichten, um katastrophale Auswirkungen hervorzurufen. Auf Grund des vorliegenden Gesetzes ist es zwar möglich, eine Anmeldung bei Verdacht auf Gefährlichkeit auch unterhalb der vorgesehenen Mengenschwelle zu fordern; aber dann kann es schon zu spät sein.

Ein Wort noch zur Angleichung an das EG-Recht, das als Argument immer dann bemüht wird, wenn Vorbehalte gegen die Wirksamkeit einzelner Bestimmungen vorgebracht werden. Es ist uns bekannt, daß gerade die Punkte Anmeldeverfahren und die 1-Tonnen-Mengenschwelle aus der 6. Änderungs-Richtlinie der 67er EG-Richtlinie stammen und infolge der gegenseitigen Harmonisierung auf EG-Ebene in das deutsche Gesetz übernommen wurden.

- Es wird auch nicht verkannt, daß der Versuch, weitere Verbesserungen durchzusetzen, womöglich die EG-Richtlinie zum Scheitern gebracht hätte. Jedoch muß es auf Dauer bedenklich stimmen, wenn auf Grund von Angleichungszwängen innerhalb Europas Gesetze nicht genügend greifen bzw. der Schutz der Bevölkerung nicht so gestaltet werden kann, wie dies notwendig und sinnvoll wäre. (D)

Trotz dieser nicht unerheblichen Bedenken freilich wird Bremen dem Gesetz zustimmen. Wir tun dies unter Zurückstellung unserer Vorbehalte und nach Abwägung der Frage, ob die Durchsetzung unserer Maximalpositionen zwingende Voraussetzung für unser Ja sein müßte.

Wir stimmen der Gesetzesvorlage zu,

- weil sie einen ersten Einstieg in den Gefährdungsbereich durch Umweltchemikalien darstellt,
- weil damit mehr als bisher dem Umwelt-, Gesundheits- und Arbeitsschutz gedient wird,
- weil restriktivere Maßnahmen durch eine Novellierung des Gesetzes in der kommenden Legislaturperiode möglich bleiben,
- weil eine Anrufung des Vermittlungsausschusses ein Scheitern in dieser Legislaturperiode bedeutet hätte
- und weil ein weiteres Hinauszögern des Inkrafttretens noch weniger zu verantworten gewesen wäre.

Doch dieses Ja Bremens bleibt verbunden mit der Erwartung, daß es in der kommenden Legislaturperiode gelingt, das Bundes-Chemikaliengesetz durch eine Novellierung so auszugestalten, daß der Schutz der Bevölkerung vor gefährlichen Stoffen weiter verbessert wird.

(A) Anlage 7

Erklärung

von Staatsminister **Dr. Hillermeier** (Bayern)
zu **Punkt 9** der Tagesordnung

Die Neuordnung des **Betäubungsmittelrechts** ist, darüber sind sich alle am Gesetzgebungsverfahren Beteiligten einig, notwendig.

Wenn das jetzt vorliegende Gesetz aber als Patentrezept gegen die wachsende Drogen- und Suchtgefahr bejubelt wird, so kann ich darin nicht einstimmen.

Zu offensichtlich sind die Mängel des Gesetzes, das in letzter Minute die Hürden des Gesetzgebungsverfahrens nehmen soll.

Zu kurz war die Zeit der Beratungen, die in den zuständigen Ausschüssen des Bundestages erst Ende April dieses Jahres begonnen haben.

Zu wenige fachkundige Personen konnten ihre Meinung abgeben.

Richtern und Staatsanwälten, die den 6. und 7. Abschnitt dieses Gesetzes anwenden sollen, wurde durch das Vorgehen der Bundesregierung, die sich wegen Machtkämpfen zwischen dem Bundesjustiz-, Bundesinnen- und Bundesfamilienminister nicht in der Lage sah, rechtzeitig entsprechende Entwürfe zu liefern, die Möglichkeit einer Meinungsäußerung zum 7. Abschnitt gänzlich genommen.

Ich kann ein solches Verfahren nicht als solides Gesetzgebungsverfahren bezeichnen.

(B) Wir werden deshalb wegen dringend erforderlicher Verbesserungen den Vermittlungsausschuß anrufen.

Zu den Anrufungsbegehren hat sich bereits mein Kollege Eyrich geäußert. Ich will mich auf einige wenige Aspekte zu den Vorschriften über betäubungsmittelabhängige Straftäter beschränken.

Vorweg möchte ich hier und heute zum wiederholten Male klarstellen: Wir gehen davon aus, daß betäubungsmittelabhängigen Menschen, auch wenn sie Straftaten begangen haben, geholfen werden muß, wenn sie ernsthaft versuchen wollen, im Wege der Therapie von ihrer Sucht loszukommen.

Die Praxis der Strafgerichte nimmt — das ist in der Öffentlichkeit noch viel zuwenig bekannt — durch flexible Anwendung des geltenden Rechts weithin auf die Anliegen der Therapie Rücksicht.

Wir haben frühzeitig und aufgeschlossen geprüft, ob darüber hinaus gesetzliche Änderungen angezeigt sind.

Mein Haus hat diesen Fragenkreis eingehend mit den betroffenen Fachkreisen erörtert und die gewonnenen Erfahrungen in die Beratungen zwischen dem Bundesministerium der Justiz und den Landesjustizverwaltungen eingebracht.

Was die Bundesregierung schließlich als Formulierungshilfe vorgelegt und der Bundestag beschlossen hat, kann jedoch in wesentlichen Punkten nicht unsere Zustimmung finden.

Ich bin sehr skeptisch, ob die Vorschrift über die Zurückstellung der Strafvollstreckung, die an sich

einen richtigen Grundgedanken enthält, in ihren Einzelheiten so ausgestaltet ist, daß sie nicht weitreichende Nachteile zur Folge hat. (C)

Die Anforderungen an die Feststellung der Drogenabhängigkeit und an die Eignung der Therapieeinrichtungen erscheinen uns ungenügend.

Für verfehlt halte ich die Regelung über die vorbehaltlose Anrechnung der Behandlungszeiten.

Sie stellt einen besonderen Anreiz für diejenigen dar, die nur scheinmotiviert, in Wirklichkeit aber therapieunwillig sind.

Auch wenn bei ihnen die Therapiebemühungen im Ergebnis ohne Erfolg bleiben, kommen sie in den Genuß der Anrechnung, so daß sie nichts verlieren, wenn sie sich vom Strafvollzug in die Therapie begeben.

Eine solche Entwicklung wird aber zu einer beträchtlichen Verschlechterung des therapeutischen Klimas in den Einrichtungen führen.

Eine rechtspolitische Todsünde ist die Regelung in § 35 über das Absehen von der Strafverfolgung. Sie ist nicht dem Bundesminister der Justiz anzulasten; das hebe ich gerne hervor.

Hier haben sich, wie man in der Presse mitverfolgen konnte, weniger fachkundige Kräfte innerhalb der Bundesregierung durchgesetzt.

Taten von schwerem Unrechtsgehalt und hoher Sozialschädlichkeit sollen auf die bloße Aufnahme einer Therapie hin nicht mehr verfolgt werden müssen.

Wird die Behandlung zwei Jahre fortgesetzt, soll die Strafverfolgung ein Ende haben, auch wenn die Behandlung nicht den geringsten Erfolg hatte. (D)

Die Folge wird auch hier sein, daß massenhaft Behandlungen ohne ernsthaften Therapiewillen und nur um der Strafverfolgung zu entgehen aufgenommen und zwei Jahre fortgeschleppt werden.

Dadurch wird wirkliche Therapie nicht gefördert. In das Strafrecht aber wird eine große Bresche geschlagen.

Offenbar kommt es darauf auch vielen Befürwortern der Regelung an.

Aber wie kann ein Gesetzgeber, der auf der einen Seite schärfere Strafdrohungen beschließt und damit die Schutzaufgabe des Strafrechts im Bereich der Betäubungsmittelkriminalität anerkennt, sich Derartiges zu eigen machen?

Ich möchte auch nachdrücklich vor der erheblichen Ausweitung des Opportunitätsprinzips warnen, die in dieser Vorschrift steckt.

Wir sollten uns rechtzeitig auf den hohen rechtsstaatlichen Wert des Legalitätsprinzips besinnen, das unser deutsches Strafverfahrensrecht beherrscht.

Ich wende mich in diesem Zusammenhang an den Kollegen Dr. Vogel persönlich und bitte ihn nachdrücklich, den ihm möglichen Beitrag dazu zu leisten, daß diese Vorschrift verhindert wird.

Das von den Bundesministern Huber und Baum propagierte Schlagwort „Therapie statt Strafe“ hat eine sachliche Diskussion über die zugrunde liegende

- (A) Problematik, nämlich wie man Therapie- und Strafmaßnahmen besser aufeinander abstimmen kann, erschwert und die Zusammenhänge bewußt oder unbewußt vernebelt.

Mit dem Schlagwort wird suggeriert, das Strafrecht stehe aussichtsreicher Therapie im Wege. Das stimmt einfach nicht.

Sehen Sie sich einmal in freien Drogeneinrichtungen um; mehr als die Hälfte der Patienten haben erst unter dem Druck eines Strafverfahrens eine Therapie begonnen und fortgeführt. Nur etwa 25 Prozent aller wegen Betäubungsmittelvergehen Verurteilten wurden in Bayern zu einer Freiheitsstrafe ohne Strafaussetzung zur Bewährung verurteilt. Unter diesen 25 Prozent befinden sich vor allem nichtabhängige Rauschgift Händler.

Ich halte das Schlagwort „Therapie statt Strafe“ nicht nur für verfehlt, sondern auch für schädlich und gefährlich. Es baut die Hemmungen vor dem Griff zur Droge ab.

Und wenn es nur einige wenige hundert Menschen wären, die durch die Strafdrohung davon abgehalten werden, den ersten Schritt auf dem verhängnisvollen Weg der Drogensucht zu gehen, so hätte die Strafnorm schon ihre Berechtigung bestätigt.

Statt Schlagworte zu benutzen, hat die Bayerische Staatsregierung bereits Anfang der 70er Jahre zahlreiche Maßnahmen zur Bekämpfung der Drogensucht ergriffen.

- (B) Bayern hat die meisten Therapieplätze. Wir haben die erste Entziehungsanstalt für Drogenabhängige geschaffen und dadurch dem gesetzlichen Auftrag nach § 93 a JGG entsprochen. Das bayerische Aufklärungsmaterial über Drogengefahren hat weite Verbreitung gefunden. Bayern hat als erstes Bundesland die Darstellung des Drogenproblems als verbindlichen Bestandteil des Unterrichts in die Lehrpläne aufgenommen.

Im Strafvollzug haben wir seit vielen Jahren wirksame Regelungen gegen das Einschmuggeln von Rauschgift getroffen und strikt angewandt.

Ich sage das alles, nicht um die Verdienste Bayerns herausstreichen zu wollen, sondern um dem Eindruck entgegenzutreten, die Bundesregierung habe ihren Part zur Drogenbekämpfung geleistet, und nun seien die Länder am Zuge. Wir haben in den vergangenen Jahren getan, was wir tun konnten, und werden dies weiterhin tun.

Die Bundesregierung hat dagegen — wie auf vielen anderen Gebieten — zu spät und unzureichend gehandelt.

Anlage 8

Erklärung

von Staatssekretär **Prof. Dr. Wolters** (BMJFG)
zu **Punkt 10** der Tagesordnung

Das Vierte Gesetz zur **Änderung des Bundessozialhilfegesetzes** ist vom Deutschen Bundestag einstimmig

(C) beschlossen worden. Es hat bei der Beratung im Parlament stärker noch, als im Entwurf vorgesehen, eine eindeutig familienpolitische Ausrichtung erfahren: Für jedes Kind, das von seinen Eltern erzogen wird, soll künftig bis zur Vollendung des 16. Lebensjahres zum Ausgleich des elterlichen Betreuungsaufwandes ein Mehrbedarf von 7 v. H. des sogenannten Eckregelsatzes, das sind in Geld ausgedrückt z. Z. monatlich rund 21 DM, anerkannt werden. Darüber hinaus soll, wie bereits im Regierungsentwurf vorgesehen, bei alleinstehenden Elternteilen, die allein für die Pflege und Erziehung eines Kindes zu sorgen haben, ein weiterer Mehrbedarf von 30 v. H. berücksichtigt werden, der bisher erst anerkannt wurde, wenn dieser Elternteil mehrere Kinder zu erziehen hatte.

Daß es sich bei der Leistungsverbesserung für Eltern mit Kindern unter 16 Jahren um eine sozialpolitisch richtige und notwendige Entscheidung handelt, steht nicht nur für die Bundesregierung und die im Bundestag vertretenen Parteien außer Frage; auch die Arbeits- und Sozialminister der Länder, die vom 18. bis zum 20. Juni 1980 in Berlin getagt haben, haben sich einstimmig für eine Erweiterung der gesetzlichen Mehrbedarfsregelung für Familien mit Kindern ausgesprochen. Die Frage, um die es heute geht, ist deshalb nur noch, ob die Mehrkosten, die dadurch in einer Größenordnung von rund 170 Millionen DM entstehen, für die Haushalte der Sozialhilfeträger, also die Kommunen, tragbar sind. Ich meine, ja. Dazu einige Argumente:

(D) 1. Die prozentualen Steigerungsraten in der Sozialhilfe sind in den letzten Jahren nicht zuletzt wegen der Leistungsverbesserungen in anderen Bereichen — ich nenne hier nur die Kindergeld- und Wohngelderhöhungen — deutlich zurückgegangen. Nach einem Anstieg der Ausgaben in den Jahren 1974 und 1975 um 26 und 18 v. H. betrug dieser in den Jahren 1977/78 nur noch 8,9 bzw. 8,6 v. H.; für 1979 vermuten wir sogar eine Steigerung um nur 6 v. H.

2. Was die absoluten Zahlen betrifft, so sind die von den kommunalen Spitzenverbänden in der Kostendiskussion genannten Zahlen für den Sozialhilfefaufwand von inzwischen mehr als 10 Milliarden DM jährlich zwar beeindruckend. Da es aber um die tatsächliche Belastung der Sozialhilfehaushalte geht, sollte nicht unerwähnt bleiben, daß bereits seit vielen Jahren jeweils 20 bis 23 v. H. der Ausgaben durch Einnahmen gedeckt werden, die die Sozialhilfeträger aus Kostenerstattungen seitens anderer Sozialleistungsträger, Kostenbeiträgen der Hilfeempfänger oder Ersatzleistungen Unterhaltspflichtiger erzielen.

3. Schließlich noch ein besonders aktueller Punkt: Die für das nächste Jahr beschlossene Kindergelderhöhung wird den Sozialhilfeträgern wiederum Entlastungen in einer Größenordnung von 70 bis 80 Millionen DM bringen. Darüber hinaus wird auch die am 1. Januar 1981 wirksam werdende Erhöhung des Wohngeldes die Sozialhilfeträger merklich entlasten.

(A) Aus diesen Gründen ist die Bundesregierung der Auffassung, daß den kommunalen Haushalten die Mehrbelastung als Folge dieser sozial- und familienpolitisch wichtigen Neuregelung durchaus zugemutet werden kann.

Ich bitte deshalb um Ihre Zustimmung zu dem Gesetz.

Anlage 9

Erklärung

von Senator **Apel** (Hamburg)
zu **Punkt 10** der Tagesordnung

Die Ausschüsse empfehlen uns die Anrufung des Vermittlungsausschusses. Hamburg wird dieser Empfehlung folgen. Dabei stimmen wir nicht allen Intentionen der Ausschüsse zu.

Wir sehen das Problem: **Sozialhilfe** ist — ihrem Wesen nach unabdingbar — subsidiär. Andere Einkünfte — sei es beispielsweise in Form von Arbeitsentgelt, Vermögen bzw. Vermögenserträgen oder auch anderer Leistungen des Staates — haben Vorrang, und das heißt im Klartext: Sie werden auf die Sozialhilfe angerechnet.

Andererseits: Es ist unter dem Gesichtspunkt der Gerechtigkeit — nicht primär unter dem der Kosten, wie ich hervorheben möchte — unbefriedigend, wenn der Staat seinen Bürgern z. B. familienbezogene Leistungen gewährt, wie etwa eine Erhöhung des Kindergeldes, wenn er aber die Sozialhilfeempfänger davon ausnimmt, weil Kindergeld mit der Sozialhilfe verrechnet wird.

(B)

Hier muß eine Lösung gefunden werden, und wir erkennen an, daß der Bundestag mit dem vorliegenden Gesetz einen möglichen Weg zeigt. Richtig ist aber auch, daß der Bundestag im Bestreben, den Sozialhilfeempfängern mehr Gerechtigkeit widerfahren zu lassen, davon ausging, daß das Steuerpaket, das wir vor 14 Tagen verabschiedet haben, solche Leistungen des Staates für alle Kinder enthalten würde. Zu dieser Vermutung hatte er auch allen Anlaß. Gleichviel, ob er sich orientierte an der Regierungsvorlage mit dem Kindergrundfreibetrag und Kindergeldzuschlag oder am Oppositionsentwurf mit Kinderfreibetrag und Kindergelderhöhung: Der Bundestag ging davon aus, es werde etwas — in der Größenordnung von 30 bis 40 DM pro Kind — geben. Darauf vertrauend, hat der Bundestag das vorliegende Gesetz beschlossen. Nun ist aber diese Beschlußgrundlage — ich will nicht sagen: weggefallen, aber — wesentlich verändert worden. Es gibt weder einen steuerlichen Kinderfreibetrag à la CDU/CSU noch einen Kindergrundfreibetrag, wie ihn die Bundesregierung vorschlug, noch eine Kindergelderhöhung für das erste Kind. Aus wohlwollenden Gründen haben wir gemeinsam die Erhöhung des Kindergeldes auf die zweiten und die weiteren Kinder konzentriert, und wir haben die Leistungen für Alleinerziehende auf 1982 verschieben müssen.

Das allein zwingt dazu, das Gesetz in der Fassung des Bundestages zu überdenken. Eine lineare Erhöhung des sogenannten Eckregelsatzes um 7 % läßt sich auf Grund der Entscheidungen zum Steuerpaket ebensowenig begründen wie ein Zuschlag für Alleinerziehende schon im Jahre 1981. Wir müssen das überprüfen.

Ich meine, der Vermittlungsausschuß kann diese Arbeit leisten. Dabei hat er auch die gravierende Frage der Finanzierbarkeit zu bedenken.

Wir stimmen deshalb der Anrufung des Vermittlungsausschusses zu.

Anlage 10

Erklärung

von Parl. Staatssekretär **von Schoeler** (BMI)
zu **Punkt 11** der Tagesordnung

Der Entwurf des **Melderechtsrahmengesetzes** hat sowohl in den Ausschüssen als auch im Plenum des Bundestages die einmütige Zustimmung aller Fraktionen gefunden. Ich möchte dies ausdrücklich hervorheben, weil es angesichts der jahrelangen Bemühungen um eine bundesrechtliche Neuordnung des Meldewesens nicht selbstverständlich ist, schon gar nicht in Wahlkampfzeiten. Es ist ein gutes Vorzeichen für dieses Gesetz, daß am Ende der jahrelangen Reformbemühungen, in denen die Motivationen gewechselt haben, ein derart einmütiger Konsens steht. Dies ist um so mehr Anlaß zur Befriedigung, als dieser Konsens der Neukonzeption des Melderechts gilt, die ganz unter dem Primat des Datenschutzes steht. Nichts könnte mehr den Rang des Datenschutzes im öffentlichen Bewußtsein unterstreichen als diese einmütige Zustimmung zur Datenschutzorientierung des Melderechtsrahmengesetzes.

(D)

Der erzielte Konsens wäre wohl kaum möglich gewesen, wenn nicht die Kommunen, vertreten durch ihre Spitzenorganisationen, am Zustandekommen der Gesetzesvorlage mitgewirkt hätten. Die Kommunen müssen letztlich dieses Gesetz ausführen. Für ihre kooperative Mitarbeit möchte ich an dieser Stelle ausdrücklich danken.

Die Grundkonzeption des Regierungsentwurfs ist bestätigt worden. Vor allem die folgenden datenschutzorientierten Regelungen des Entwurfs haben die Zustimmung des Bundestages gefunden:

1. Beschränkung des Meldewesens auf seine klassische Aufgabenstellung, nämlich die Identitätsfeststellung und den Wohnungsnachweis einschließlich sogenannter Annexkompetenzen, wie z. B. die Ausstellung von Lohnsteuerkarten und die Mitwirkung bei der Vorbereitung von Wahlen. Damit ist einer möglichen Entwicklung der Einwohnermeldeämter zu zentralen Informationsstellen ein gesetzlicher Riegel vorgeschoben.

(A) 2. Beschränkung auf das notwendigste Maß der zu speichernden Daten: Verzicht auf die Speicherung des Datums „Beruf“ und auf die Gründe des Ausschlusses von Wahlrecht und der Paßversagung. Damit erhält das Melderechtsrahmengesetz im Bereich der sensiblen Daten eindeutig Schutzfunktion.

3. Abschottung der Grunddaten von den für besondere Aufgaben den Meldebehörden vorzuhaltenden Sonderdaten, d. h. der Daten für wahlrechtliche, steuerrechtliche, paßrechtliche Aufgaben sowie für Zwecke der Wehr- oder Zivildienstüberwachung. Diese Daten dürfen nur mit den Grunddaten, nicht aber untereinander verarbeitet werden. Damit übernimmt das Melderechtsrahmengesetz eine Pilotfunktion im Bereich der behördeninternen Informations- teilung.

4. Keine Speicherung der Seriennummer des Personalausweises oder des Passes. Die Polizeien und Sicherheitsbehörden des Bundes kommen zur Erfüllung ihrer Aufgaben ohne dieses Datum aus. Aus diesem Grunde, dies unterstreicht den Rahmencharakter des Gesetzes, konnte auf eine Regelung im Bundesgesetz verzichtet werden.

5. Schaffung eines besonderen „Meldegeheimnisses“, das im Hinblick auf die Speicherung der Daten fast aller Einwohner der Bundesrepublik Deutschland z. B. mit dem Steuergeheimnis, dem Statistikgeheimnis und dem Bankgeheimnis vergleichbar ist.

(B) 6. Schaffung eines besonderen Abschnittes „Schutzrechte“, der die Schutzansprüche des Bürgers umfaßt, beispielsweise Ansprüche auf gebührenfreie Auskunft über einzelne Daten, Berichtigungs- und Lösungsanspruch, den Anspruch auf Unterrichtung über erweiterte Melderegisterauskünfte sowie über die Möglichkeit des Bürgers, im Wege von Auskunftssperren jedwede Übermittlung seiner Daten zu verhindern.

7. Präzisierung der Amtshilfe zwischen den Meldebehörden und allen anderen Stellen innerhalb des öffentlichen Bereiches. Anders als in früheren Entwürfen dürfen grundsätzlich nur wenige abschließend aufgezählte Identifikationsdaten unter der Voraussetzung rechtmäßiger Aufgabenerfüllung weitergegeben werden. Eine Ausnahme gibt es nur für namentlich benannte Sicherheitsbehörden von Bund und Ländern. Sie haben zwar Zugriff auf fast alle Daten des Melderegisters. Eine Aufzeichnungspflicht soll jedoch sicherstellen, daß auch nachträglich für die Datenschutzkontrollorgane festgestellt werden kann, aus welchen Gründen die Datenübermittlung im Einzelfall erfolgt ist.

Der Gesetzesbeschluß ist ein gelungenes Beispiel für die Verwirklichung des bereichsspezifischen Datenschutzes. Das Melderechtsrahmengesetz ist die erste umfassende Regelung dieser Art und wird zugleich die Meßlatte dafür sein, auf welche Weise in anderen Bereichen das Spannungsverhältnis zwischen Datenschutz und Verwaltungseffizienz gelöst werden kann.

Der Bundesrat hat im ersten Durchgang fast 50 Änderungsanträge zum Regierungsentwurf beschlossen. Hiervon sind nach Abschluß der Beratungen im

(C) Deutschen Bundestag insgesamt 38 als erledigt anzusehen. Was jetzt noch übrig bleibt, ist kaum wichtig genug, den Vermittlungsausschuß anzurufen oder gar die erforderliche Zustimmung zu versagen.

Ich möchte Sie bitten, dem Gesetzesbeschluß zuzustimmen.

Anlage 11

Erklärung

von Frau Senatorin **Leithäuser** (Hamburg)
zu **Punkt 11** der Tagesordnung

1. Hamburg begrüßt es, daß die **Neuordnung des Melderechts** nach zwei vergeblichen Anläufen in der 6. und 7. Legislaturperiode nunmehr gute Aussichten hat, die letzte Hürde im Bundesrat zu passieren. Damit wäre eine bundeseinheitliche Rechtsgrundlage für das Melderecht, das bisher ausschließlich landesrechtlich geregelt war, geschaffen.

2. Die Mehrheit des Bundesrates hat im ersten Durchgang die Auffassung vertreten, daß die Bundesregierung die ihr durch die Rahmenkompetenz Meldewesen gezogenen Grenzen überschritten habe. Für die Ausfüllung durch die Länder verbleibe kein ausreichender Raum mehr. Ich freue mich, daß der federführende Ausschuß nunmehr zu dem Ergebnis gekommen ist, daß mit den vom Bundestag vorgenommenen Streichungen und Änderungen der Gesetzentwurf sich noch im Rahmen der Bundeskompetenz hält. Die Länder haben die Möglichkeit, im Laufe von zwei Jahren ergänzende landesrechtliche Regelungen zu beschließen. (D)

3. Hamburg ist der Auffassung, daß das Gesetz dazu beitragen wird, das Vertrauen des Bürgers in die Verwaltung zu stärken. Es ist zu begrüßen, daß die intensiven Kontakte zwischen dem Bürger und der Verwaltung, die zu einer starken Konzentration von personenbezogenen Daten bei den Meldebehörden geführt haben, auf eine einwandfreie Rechtsgrundlage gestellt werden. Damit werden die schutzwürdigen Belange des Bürgers wirksam gegen unzulässige Beeinträchtigungen gesichert.

4. Der Datenschutz hat in diesem Gesetz Vorrang. Dies kommt insbesondere zum Ausdruck durch die als einklagbare Bürgerrechte ausgestalteten Schutzrechte des Betroffenen. Sie geben dem einzelnen einen Rechtsanspruch auf gebührenfreie Auskunft über die zu seiner Person gespeicherten Daten.

5. Die Position des Bürgers gegenüber der Verwaltung wird weiter dadurch gestärkt, daß die von den Meldebehörden zu speichernden Daten strikt begrenzt worden sind und auf besonders sensible Informationen verzichtet wird.

6. Die Position des Bürgers wird auch dadurch gestärkt, daß das Meldegeheimnis entgegen dem einstimmigen Wunsch des Bundesrates im Gesetz bestehengeblieben ist. Der Bundestag ist nämlich

(A) der Auffassung der Bundesregierung gefolgt, daß die Landesdatenschutzgesetze mit ihren Geheimhaltungsvorschriften nicht die unbefugte Erhebung von Daten sowie alle Bediensteten der Meldebehörden und nicht nur die bei der Datenverarbeitung Beschäftigten mit einbezieht. Hamburg hat sich von der Begründung der Bundesregierung für diesen erweiterten Schutz überzeugen lassen.

7. Hamburg stimmt dem Gesetz zu.

Anlage 12

Erklärung

von Frau Senatorin **Leithäuser** (Hamburg)
zu **Punkt 13** der Tagesordnung

1. Hamburg begrüßt das Gesetz als einen wichtigen Schritt auf dem Wege zur **Gleichstellung der Frau im Arbeitsleben**. Es ist bedauerlich, daß es 30 Jahre nach Erlaß des Grundgesetzes, nach dessen Art. 3 Abs. 2 Männer und Frauen gleichberechtigt sind, noch dieses Gesetzes bedarf. Aber offensichtlich hat dieser Artikel nicht zu einer merkbaren Bewußtseinsänderung in der Arbeitswelt geführt, die es den Frauen ermöglicht hätte, die Benachteiligungen, die für sie immer noch vorhanden sind, zu überwinden. Es bedurfte des Anstoßes und des Zwanges der EG, um endlich zur Vorlage dieses Gesetzes zu kommen.
- (B) 2. Das Benachteiligungsverbot erstreckt sich auf vier Sachverhalte, und zwar auf das Verbot der Benachteiligung bei der Begründung eines Arbeitsverhältnisses, beim beruflichen Aufstieg, bei der Kündigung und bei der Entlohnung. Besonders wichtig ist das Benachteiligungsverbot bei der Begründung eines Arbeitsverhältnisses. Hamburg hat immer die Ansicht abgelehnt, daß die Einbeziehung der Vertragsanbahnung in den Gesetzentwurf wegen der Kollision mit einem anderen Grundrecht, nämlich der Vertragsfreiheit, nicht verfassungskonform sei. Es ist vielmehr der Ansicht, daß der Gesetzgeber eine verbindliche Interpretation des Verhältnisses beider Grundrechte dahin gehend vornehmen kann, daß der arbeitsrechtliche Gleichbehandlungsgrundsatz auch für die Begründung eines Arbeitsverhältnisses gilt.
3. Für wichtig hält Hamburg das Maßnahmenverbot des § 612 a BGB. Seine bloße Existenz wird den etwa benachteiligten arbeitenden Frauen (natürlich auch im Einzelfall Männern) den Mut zur Wahrnehmung ihrer Rechte geben, weil sie davon ausgehen können, daß ihnen wegen dieser Wahrnehmung keine Nachteile im Betrieb entstehen können.
4. Hamburg hat auch von Anfang an der Ausgestaltung des Benachteiligungsverbotes in § 611 a Abs. 1 BGB zugestimmt. Danach ist eine unterschiedliche Behandlung wegen des Geschlechts nur dann zulässig, wenn ein bestimmtes Geschlecht unver-

zichtbare Voraussetzung für die vom Arbeitnehmer auszuübende Tätigkeit ist. Hamburg lehnt daher jede Anrufung des Vermittlungsausschusses ab, die darauf abzielt, diese Bestimmung zu verwässern. Es hält daran fest, daß das Geschlecht unverzichtbare Voraussetzung sein muß; Zweckmäßigkeitserwägungen aus fertigungstechnischen oder verkaufstechnischen Gründen dürfen nicht ausreichen.

5. Hamburg begrüßt es, daß nach § 611 a Abs. 1 BGB der Arbeitgeber die Beweislast dafür trägt, daß andere, nicht auf das Geschlecht bezogene sachliche Gründe eine unterschiedliche Behandlung rechtfertigen oder daß das Geschlecht unverzichtbare Voraussetzung für die auszuübende Tätigkeit ist. Hamburg hat sich nicht leicht damit abgefunden, daß der benachteiligte Arbeitnehmer die Tatsachen glaubhaft machen muß, die eine Benachteiligung wegen des Geschlechts vermuten lassen. In anderen Fällen der Beweislastumkehr genügt doch auch die schlüssige Darlegung durch den Kläger. Die Glaubhaftmachung ist ein Begriff, der im summarischen Verfahren auftaucht, nicht aber im ordentlichen Prozeß. Hamburg wird sorgfältig beobachten, ob diese Bestimmung zu einer Beweisnot für den Benachteiligten führen wird. Gegebenenfalls wird auf die früheren Vorschläge zurückzukommen sein.

6. Hamburg bedauert, daß seine Vorschläge, die Schadenersatzregelung in § 611 a Abs. 2 BGB für Benachteiligungen bei der Anbahnung von Arbeitsverhältnissen und bei der Übergehung beim Aufstieg zu verschärfen, nicht berücksichtigt worden sind.

7. Hamburg hatte sich im ersten Durchgang für ein Verbot der geschlechtsspezifischen Stellenausschreibung mit Bußgeldsanktion eingesetzt. Diese Initiative hat immerhin dazu geführt, daß eine entsprechende Sollvorschrift als § 611 a BGB in das Gesetz aufgenommen worden ist. Hamburg bucht dies als einen bescheidenen Erfolg.

8. Auch daß die Vorschriften dieses Gesetzes den Arbeitnehmern durch Aushang an geeigneter Stelle im Betrieb zur Kenntnis gebracht werden sollen, beruht auf einem Antrag Hamburgs im ersten Durchgang.

9. Hamburg hofft, daß dieses Gesetz heute verabschiedet wird. Die Erfolgsmeldung könnte die Teilnehmer an der UNO-Frauenkonferenz in Kopenhagen dann noch erreichen. Sie überprüfen ja gerade, welche Fortschritte in den ersten fünf Jahren der Frauendekade zu verzeichnen sind.

10. Natürlich hätte Hamburg gern ein weitergehendes Gesetz gesehen, das den Rechten der Frau am Arbeitsplatz in höherem Maße Rechnung trägt. Aber es ist ein erster Einstieg, dem weitere Schritte folgen müssen.

Hamburg stimmt dem Gesetz zu.

(C)

(D)

(A) Anlage 13

Umdruck 10/80

Zu den folgenden Punkten der Tagesordnung der 491. Sitzung des Bundesrates empfehlen die Ausschüsse dem Bundesrat:

I.

Den Gesetzen zuzustimmen:

Punkt 16

Gesetz über die Erhöhung von Dienst- und Versorgungsbezügen in Bund und Ländern 1980 (**Bundesbesoldungs- und -versorgungserhöhungsgesetz 1980** — BBVEG 80) (Drucksache 395/80)

Punkt 22

Viertes Gesetz zur **Änderung des Weinwirtschaftsgesetzes** (Drucksache 386/80)

Punkt 25

Siebzehntes Gesetz zur **Änderung des Zollgesetzes** (ZGÄndG 17) (Drucksache 399/80, zu Drucksache 399/80)

Punkt 27

Gesetz zu dem **Übereinkommen** vom 13. Februar 1946 über die **Vorrechte und Immunitäten der Vereinten Nationen** (Drucksache 397/80)

(B)

Punkt 29

Gesetz zu dem **Zweiten AKP-EWG-Abkommen von Lome** vom 31. Oktober 1979 sowie zu den mit diesem Abkommen in Zusammenhang stehenden Abkommen (Drucksache 403/80)

Punkt 30

Gesetz zu dem **Abkommen** vom 20. Oktober 1978 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und **Neuseeland zur Vermeidung der Doppelbesteuerung** und zur Verhinderung der Steuerverkürzung bei den Steuern vom Einkommen und einigen anderen Steuern (Drucksache 396/80)

Punkt 31

Gesetz zum Protokoll vom 17. April 1979 zur **Änderung und Ergänzung des Abkommens** vom 22. April 1966 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und **Japan zur Vermeidung der Doppelbesteuerung** bei den Steuern vom Einkommen und bei einigen anderen Steuern (Drucksache 401/80)

Punkt 32

Gesetz zur Durchführung der Richtlinie des Rates der Europäischen Gemeinschaften vom 22. März 1977 zur **Erleichterung der tatsächlichen Ausübung des freien Dienstleistungsverkehrs der Rechtsanwälte** (Drucksache 398/80)

Punkt 33

Gesetz zu dem **Vertrag** vom 20. Juli 1977 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Staat **Israel** über die **Ergänzung des Europäischen Übereinkommens** vom 20. April 1959 über die **Rechtshilfe in Strafsachen** und die Erleichterung seiner Anwendung (Drucksache 411/80)

(C)

II.

Festzustellen, daß die Gesetze der Zustimmung des Bundesrates bedürfen, und ihnen zuzustimmen:

Punkt 15

Gesetz zur **Änderung des Abgeordnetengesetzes und des Europaabgeordnetengesetzes** (Drucksache 391/80, zu Drucksache 391/80)

Punkt 20

Viertes Gesetz zur **Änderung des Außenwirtschaftsgesetzes** (Drucksache 402/80)

Punkt 26

Gesetz zu dem **Internationalen Übereinkommen** vom 18. Dezember 1979 **gegen Geiselnahme** (Drucksache 409/80)

III.

Zu den Gesetzen **einen Antrag auf Anrufung des Vermittlungsausschusses nicht zu stellen:**

Punkt 21

Gesetz zur vorläufigen **Regelung des Tiefseebergbaus** (Drucksache 415/80)

Punkt 23

Erstes Gesetz zur **Änderung des Mineralölsteuergesetzes** (Drucksache 326/80)

Punkt 24

Gesetz zur **Änderung des Gesetzes über Kapitalanlagegesellschaften** (Drucksache 400/80)

Punkt 28

Gesetz zu dem **Übereinkommen** Nr. 150 der **Internationalen Arbeitsorganisation** vom 26. Juni 1978 **über die Arbeitsverwaltung: Rolle, Aufgaben, Aufbau** (Drucksache 410/80)

Punkt 34

Gesetz zu dem **Budapester Vertrag** vom 28. April 1977 über die internationale Anerkennung der **Hinterlegung von Mikroorganismen für die Zwecke von Patentverfahren** (Drucksache 412/80)

(D)

(A)

IV.

Entsprechend dem Vorschlag zu beschließen:

Punkt 37Bestellung eines **Mitglieds des Verwaltungsrates der Kreditanstalt für Wiederaufbau** (Drucksache 392/80)**Anlage 14****Erklärung**von Minister **Dr. Eyrich** (Baden-Württemberg)
zu **Punkt 32** der Tagesordnung

Bei den Vorberatungen des Gesetzes hat die Frage eine bedeutsame Rolle gespielt, ob der Gastanwalt aus einem anderen EG-Land, der auf Grund dieses Gesetzes etwa als Verteidiger in einer bei einem deutschen Gericht anhängigen Strafsache tätig wird, auf Grund von § 185 GVG die Zuziehung eines Dolmetschers verlangen kann, wenn er die deutsche Gerichtssprache nicht hinreichend beherrscht. Die Landesregierung von Baden-Württemberg legt Wert auf die Feststellung, daß es zu den selbstverständlichen Bedingungen für die Berufsausübung eines solchen ausländischen Anwalts in der Bundesrepublik Deutschland gehört, sich vor Gericht der deutschen Gerichtssprache zu bedienen. Hieraus folgt, daß § 185 GVG auf die in § 1 Abs. 1 des Gesetzes genannten Personen nicht anzuwenden ist. Der Rechtsausschuß des Bundesrates, der diese Frage eingehend erörtert hat, stimmte der soeben dargelegten Auffassung einhellig zu und hielt aus diesem Grunde eine ausdrückliche gesetzliche Klarstellung zu diesem Punkt für entbehrlich.

(B)

Anlage 15**Erklärung**von Bundesminister **Dr. Vogel** (BMJ)
zu **Punkt 32** der Tagesordnung

Der vom Deutschen Bundestag am 25. Juni 1980 in zweiter und dritter Lesung verabschiedete Entwurf eines Gesetzes zur Durchführung der Richtlinie des Rates der Europäischen Gemeinschaften vom 22. März 1977 zur Erleichterung der tatsächlichen Ausübung des freien **Dienstleistungsverkehrs der Rechtsanwälte** liberalisiert den grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehr der Rechtsanwälte und bringt uns auf dem Weg zur freien anwaltlichen Betätigung innerhalb der Europäischen Gemeinschaften einen Schritt weiter. Ich möchte an dieser Stelle allen am Zustandekommen dieses Gesetzes Beteiligten, insbesondere den Rechtsausschüssen des Deutschen Bundestages und des Bundesrates, dafür danken, daß sie es ermöglicht haben, den Entwurf noch in dieser Legislaturperiode zum Abschluß zu bringen und damit eine Verpflichtung ge-

genüber den Europäischen Gemeinschaften zu erfüllen. (C)

Bei dieser Gelegenheit möchte ich zu der Frage der Anwendbarkeit der Vorschriften über die deutsche Gerichtssprache auf die Anwälte aus den anderen EG-Staaten, die bei den Ausschlußberatungen aufgeworfen worden ist, folgendes bemerken:

Die Anwälte aus den anderen EG-Staaten haben nach § 3 des Durchführungsgesetzes bei ihrer Tätigkeit in der Bundesrepublik Deutschland die Stellung, insbesondere die Rechte und Pflichten eines inländischen Rechtsanwalts. Da es für den inländischen Anwalt zu den mit seiner Stellung als Organ der deutschen Rechtspflege verbundenen Voraussetzungen der Ausübung des Anwaltsberufes gehört, daß er sich vor Gericht der deutschen Sprache bedient, ist es auch für den Gastanwalt aus den anderen EG-Staaten selbstverständliche Bedingung der Berufsausübung, sich vor Gericht der deutschen Sprache zu bedienen. Dabei kann der Gastanwalt die Hilfe eines Dolmetschers in Anspruch nehmen. Dieser muß aber von ihm gestellt werden. § 185 GVG gilt für den EG-Anwalt ebensowenig wie für einen inländischen Rechtsanwalt. Auch die anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften, welche die Richtlinie bereits in das nationale Recht umgesetzt haben, haben in ihren Durchführungsregelungen hinsichtlich der zu gebrauchenden Amtssprache keinerlei Sonderregelungen für die Anwälte aus den anderen Mitgliedstaaten getroffen. Allseits gilt daher, daß sich der Gastanwalt vor Gericht der Amtssprache des Aufnahme Staates bedienen muß.

(D)

Anlage 16**Erklärung**von Senator **Kahrs** (Bremen)
zu **Punkt 18** der Tagesordnung

Der Deutsche Bundestag hat in seiner Sitzung am 25. Juni 1980 mit den Stimmen aller Fraktionen das Gesetz zur Änderung der **BRAGO** beschlossen. Bremen wird dem Gesetz in der vom Bundestag beschlossenen Fassung zustimmen und damit der Empfehlung des Rechtsausschusses des Bundesrates, den Vermittlungsausschuß anzurufen, nicht folgen.

Unter allen am Gesetzgebungsverfahren Beteiligten ist unbestritten, daß die wirtschaftlichen Veränderungen seit der letzten Gebührenerhöhung es notwendig erscheinen lassen, die Rechtsanwaltsgebühren an die veränderten wirtschaftlichen Verhältnisse hinlänglich anzupassen. Das vom Bundestag beschlossene Gesetz ist am ehesten dazu geeignet, dieses Gesetzgebungsziel zu erreichen.

I.

Seit der letzten Anpassung der Rechtsanwaltsgebühren im September 1975 sind Kostensteigerungen von ca. 22 % eingetreten; bis zum vorgesehenen Zeitpunkt des Inkrafttretens der Gesetzesnovelle, dem 1. Januar 1981, wird die Steigerungsrate etwa

(A) 24 bis 25 % betragen. Dem stehen nach dem Gesetzesbeschluß des Bundestages durchaus angemessene Gebührenerhöhungen entgegen, nämlich

a) bei der Betragsrahmengebühr um 20 bis 22,5 % und

b) bei den nach dem Gegenstandswert berechneten Gebührenerhöhungen

— um 0 % bei Gegenstandswerten über 120 000 DM,

— um ca. 4 % bei mittleren Gegenstandswerten (4 400 bis 20 000 DM),

— zwischen 5,5 und 20 % bei den kleinen Gegenstandswerten (700 bis 4 000 DM),

— zwischen 25 und 50 % bei den kleinsten Gegenstandswerten (bis 500 DM).

Die nach dem Bundestagsbeschluß vorgesehene differenzierte Anhebung der Gebührensätze möchte ich ausdrücklich begrüßen.

Insbesondere halte ich die geplante überproportionale Anpassung im Bereich kleinster und kleiner Gegenstandswerte für angebracht. Die Wertgebühren für Streitwerte unter 2 800 DM — und in diesem Rahmen liegt bekanntlich die Mehrheit aller in einer Durchschnittskanzlei zu bearbeitenden Fälle — wurden zuletzt im Jahre 1969 erhöht. Seither sind Kostensteigerungen von 71 % eingetreten. Deshalb ist es im unteren Bereich der Gebührentabelle nunmehr dringend erforderlich, ein weiteres Auseinanderklaffen von Kosten und Gebühren zu vermeiden. Hinzu kommt, daß im Zuge der Erhöhung der Anwaltsdichte und der Spezialisierung es heute zunehmend Anwaltspraxen gibt, deren Tätigkeit ganz überwiegend Gegenstandswerte im unteren Gebührenbereich betreffen und die damit nicht allein auf eine Mischkalkulation verwiesen werden können. Die differenzierte Anhebung der Wertgebühren erfüllt damit auch eine sozialstaatliche Funktion: Der Anwalt, der im Durchschnitt eher Fälle mit geringen Gegenstandswerten bearbeitet, sollte gebührenmäßig — bei sonst gleichem Aufwand und gleicher Leistung — dem Kollegen, der auf attraktive Streitwerte verweisen kann, wieder etwas angeglichener werden. Damit wird zugleich ein allzu breites Auseinanderklaffen bei der Einkommensstruktur innerhalb der Anwaltschaft vermieden.

Dem Bestreben nach einer differenzierten Gebührenanhebung ist m. E. zu Unrecht entgegengehalten worden, daß sich aus der Erhöhung der Anwaltskosten im Bereich der unteren Streitwerte zusätzliche Zugangsbarrieren für den Rechtsuchenden ergeben könnten. Nach den mir vorliegenden Zahlen des Deutschen Anwaltvereins hat sich der Anteil derjenigen, die sich vor dem Amtsgericht nicht anwaltlich vertreten lassen, von 31,4 % im Jahre 1969 kontinuierlich auf 18,3 % im Jahre 1977 vermindert. Im übrigen darf ich hierzu auf das am 1. Januar 1981 in Kraft tretende Prozeßkostenhilfegesetz verweisen.

Einer angemessenen II. Erhöhung der Rechtsanwaltsgebühren wurde insbesondere entgegengehalten, das neue Ehescheidungsrecht habe bereits erheblich zu einer Verbesserung der wirtschaftlichen Lage in der Anwaltschaft beigetragen. Die Anwalts-

kosten in Ehescheidungssachen seien durch das mit dem 1. EheRG eingeführte Verbundverfahren deutlich angestiegen. (C)

Diese Auffassung vermag ich nicht zu teilen. Nach den mir bekannten Äußerungen der Praxis sind die Anwaltskosten in Scheidungssachen keineswegs in dem Umfang angestiegen, wie dies zuvor von Skeptikern prognostiziert worden war. Es gibt vielmehr — so habe ich mir übereinstimmend von den bremischen Gerichten und der bremischen Anwaltschaft berichten lassen — eine nicht unbedeutende Anzahl von Scheidungsverfahren, bei denen nach neuem Recht erheblich geringere Anwaltskosten entstehen.

Nehmen wir als Beispiel einen durchaus als typisch zu bezeichnenden Fall an, in dem der Gegenstandswert für das gesamte Verfahren 56 400 DM beträgt und sich im einzelnen wie folgt zusammensetzt:

Hauptsache	8 000 DM
Regelung der elterlichen Sorge	3 000 DM
Hausrat	5 000 DM
Zugewinnausgleich	20 000 DM
Unterhalt für einen Ehegatten und zwei Kinder	18 000 DM
sowie Versorgungsausgleich	2 400 DM.

In einem solchen Fall würden nach altem Scheidungsrecht ohne Beweiserhebung hinsichtlich der Regelung der elterlichen Sorge und der Auseinandersetzung über den Hausrat sowie bei streitiger Verhandlung im übrigen Anwaltskosten in Höhe von 6 134 DM anfallen. Nach neuem Recht erhält der Anwalt bei gleichem Sachverhalt im Rahmen des Verbundverfahrens lediglich 3 410 DM, d. h. eine um 44,4 % geringere Gebühr. Die Zusammenrechnung der Gegenstandswerte im Verbundverfahren wirkt sich also durch die degressive Gebührenstaffelung erheblich zum Nachteil des Anwalts aus. (D)

Die Differenz ist zwar bei einvernehmlichen Scheidungen geringer. Insoweit muß aber m. E. dem Umstand Rechnung getragen werden, daß Verfahren nach neuem Scheidungsrecht in aller Regel einen größeren Arbeitsaufwand des Rechtsanwaltes erfordern.

Im übrigen sieht das einstimmig vom Bundestag verabschiedete Gesetz bei den mittleren Gegenstandswerten, also in einem Bereich, in den ja gerade die meisten Scheidungsverfahren fallen, auch nur eine unterproportionale Gebührenanhebung vor.

III.

Ich darf damit zusammenfassend feststellen, daß nach meiner Überzeugung die Anhebung der Gebühren für Rechtsanwälte, wie sie vom Bundestag einstimmig beschlossen worden sind, angemessen erscheinen. Auf das weiter vorgetragene Gegenargument, die vorgesehene Gebührenanpassung sei für die öffentlichen Haushalte nicht verkraftbar, versage ich mir einzugehen, weil ich meine, daß fiskalische Überlegungen jedenfalls nicht einseitig zu Lasten einer bestimmten Berufsgruppe ausgerichtet sein dürfen.

Ich darf Sie deshalb bitten, dem vorliegenden Gesetzesbeschluß des Bundestages zuzustimmen.