

BUNDESRAT

Stenographischer Bericht

494. Sitzung

Bonn, Freitag, den 19. Dezember 1980

I n h a l t:

| | |
|--|---|
| <p>Glückwünsche zum Geburtstag von Ministerpräsident Dr. Vogel 431 A</p> <p>Amtliche Mitteilungen 431 B</p> <p>Zur Tagesordnung 431 B</p> <p>1. Ansprache des Bundeskanzlers . . . 431 C</p> <p style="padding-left: 20px;">Bundeskanzler Schmidt 431 C</p> <p style="padding-left: 20px;">Präsident Zeyer 436 A</p> <p>2. a) Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Zweiten Gesetzes zur Beschleunigung des Asylverfahrens — Antrag der Länder Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz — (Drucksache 432/80)</p> <p>b) Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Zweiten Gesetzes zur Beschleunigung des Asylverfahrens — Antrag des Landes Hessen — (Drucksache 540/80) 439 A</p> <p style="padding-left: 20px;">Dr. Günther (Hessen) 439 A</p> <p style="padding-left: 20px;">Dr. Wagner (Rheinland-Pfalz) . . . 442 B</p> <p style="padding-left: 20px;">Apel (Hamburg) 443 A</p> <p style="padding-left: 20px;">Prof. Heimann (Berlin) 444 A</p> <p style="padding-left: 20px;">Dr. Eyrich (Baden-Württemberg) . . 444 D</p> | <p>Kahrs (Bremen) 445 C</p> <p>Dr. Vogel, Bundesminister der Justiz 447 A</p> <p>Frau Donnepp (Nordrhein-Westfalen) 453* A</p> <p>Beschluß zu a) und b): Einbringung des Gesetzentwurfs gemäß Art. 76 Abs. 1 GG beim Deutschen Bundestag — Annahme einer EntschlieÙung — Bestellung von Frau Senatorin Leithäuser (Hamburg) und von Minister Dr. Dr. Barschel (Schleswig-Holstein) als Beauftragte des Bundesrates für die Vertretung des Gesetzentwurfs im Bundestag gemäß § 33 der Geschäftsordnung 448 D</p> <p>3. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Tierschutzgesetzes — Antrag des Freistaates Bayern — (Drucksache 496/80) 448 D</p> <p style="padding-left: 20px;">Schmidhuber (Bayern) 454* A</p> <p>Beschluß: Einbringung des Gesetzentwurfs gemäß Art. 76 Abs. 1 GG beim Deutschen Bundestag — Annahme einer EntschlieÙung 449 A</p> <p>4. Entwurf eines Grunderwerbsteuergesetzes (GrEStG 1980) — Antrag des</p> |
|--|---|

| | | | |
|--|--------|---|--------|
| Landes Niedersachsen — (Drucksache 585/80) | 449 B | kung gerichtlicher Entscheidungen und anderer Schuldtitel in Zivil- und Handelssachen (Drucksache 601/80) | 449 D |
| Schmidhuber (Bayern) | 454* C | | |
| Beschluß: Einbringung des Gesetzesentwurfs gemäß Art. 76 Abs. 1 GG beim Deutschen Bundestag | 449 C | | |
| 5. Entwurf eines Gesetzes zu dem Abkommen vom 2. März 1978 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Großherzogtum Luxemburg über die gegenseitige Hilfeleistung bei Katastrophen oder schweren Unglücksfällen (Drucksache 572/80) | 449 C | 11. Entwurf eines Gesetzes zur Ausführung des Vertrages vom 17. Juni 1977 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Königreich Norwegen über die gegenseitige Anerkennung und Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen und anderer Schuldtitel in Zivil- und Handelssachen (Drucksache 602/80) | 450 A |
| Beschluß: Keine Einwendungen gemäß Art. 76 Abs. 2 GG | 454* D | | |
| 6. Entwurf einer Gebührenordnung für Patentanwälte (Drucksache 604/80) | 449 C | 12. Entwurf eines Gesetzes zum Wiener Abkommen vom 12. Juni 1973 über den Schutz typographischer Schriftzeichen und ihre internationale Hinterlegung (Schriftzeichengesetz) (Drucksache 603/80) | 450 A |
| in Verbindung mit den Punkten 7 bis 12 | | Beschluß zu den Punkten 6 bis 12: Bestätigung der früher zu den einzelnen Gesetzesentwürfen beschlossenen Stellungnahmen | 450 B |
| 7. Entwurf eines Gesetzes zu dem Europäischen Übereinkommen vom 24. November 1977 über die Zustellung von Schriftstücken in Verwaltungssachen im Ausland und zu dem Europäischen Übereinkommen vom 15. März 1978 über die Erlangung von Auskünften und Beweisen in Verwaltungssachen im Ausland (Drucksache 597/80) | 449 C | 13. Bericht über die Bevölkerungsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland | |
| 8. Entwurf eines Gesetzes zur Ausführung des Europäischen Übereinkommens vom 24. November 1977 über die Zustellung von Schriftstücken in Verwaltungssachen im Ausland und des Europäischen Übereinkommens vom 15. März 1978 über die Erlangung von Auskünften und Beweisen in Verwaltungssachen im Ausland (Drucksache 598/80) | 449 D | 1. Teil: Analyse der bisherigen Bevölkerungsentwicklung und Modellrechnungen zur künftigen Bevölkerungsentwicklung (Drucksache 464/80) | 450 B |
| 9. Entwurf eines Gesetzes zu der in Genf am 13. Mai 1977 unterzeichneten Fassung des Abkommens von Nizza über die internationale Klassifikation von Waren und Dienstleistungen für die Eintragung von Marken (Drucksache 599/80) | 449 D | Dr. Hartkopf, Staatssekretär im Bundesministerium des Innern | 456* C |
| 10. Entwurf eines Gesetzes zu dem Vertrag vom 17. Juni 1977 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Königreich Norwegen über die gegenseitige Anerkennung und Vollstreckung | | Beschluß: Stellungnahme | 450 C |
| | | 14. Entlastung des Bundesrechnungshofes für das Haushaltsjahr 1979 — Einzelplan 20 — (Drucksache 269/80) | 449 C |
| | | Beschluß: Erteilung der Entlastung gemäß § 101 Bundeshaushaltsordnung | 455* A |
| | | 15. Entlastung des Bundesministers für Wirtschaft wegen der Rechnungslegung über das Sondervermögen des Bundes „Ausgleichsfonds zur Sicherung des Steinkohleneinsatzes“ für das Wirtschaftsjahr 1979 (Drucksache 553/80) | 449 C |
| | | Beschluß: Erteilung der Entlastung gemäß § 2 Abs. 5 Drittes Verstromungsgesetz | 455* A |

16. Kommission der Europäischen Gemeinschaften:
 Vorschlag einer Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 65/65/EWG und 75/319/EWG vom 20. Mai 1975 über die **Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften über Arzneispezialitäten** (Drucksache 383/80) 449 C
 Beschluß: Stellungnahme 455* A
17. Kommission der Europäischen Gemeinschaften:
 Geänderter Vorschlag einer Richtlinie des Rates über das **Aufenthaltsrecht von Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats** (Drucksache 460/80) 450 C
 Beschluß: Stellungnahme 450 C
18. Kommission der Europäischen Gemeinschaften:
 Vorschlag für einen Beschluß des Rates zur Verabschiedung eines **zweiten Forschungs- und Entwicklungsprogramms der Europäischen Atomgemeinschaft auf dem Gebiet der Uranerschürfung und Urangewinnung** (indirekte Aktion 1981—1984) (Drucksache 463/80) 450 C
 Beschluß: Stellungnahme 450 D
19. Kommission der Europäischen Gemeinschaften:
 Vorschlag einer Richtlinie des Rates zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die **Ursprungskennzeichnung bei bestimmten Textil- und Bekleidungswaren** (Drucksache 551/80) 449 C
 Beschluß: Stellungnahme 455* A
20. Kommission der Europäischen Gemeinschaften:
 Vorschlag einer Richtlinie des Rates über die **Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Vorhaben** (Drucksache 413/80)
 Mitteilung: Absetzung von der Tagesordnung und Zurückverweisung an die Ausschüsse 431 B
21. Kommission der Europäischen Gemeinschaften:
 Vorschlag einer **Verordnung** (EWG) des Rates zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 724/75 über die **Errichtung eines Europäischen Fonds für regionale Entwicklung** (Drucksache 544/80) 449 C
 Beschluß: Stellungnahme 455* A
22. Kommission der Europäischen Gemeinschaften:
 Vorschlag einer **Verordnung** (EWG) des Rates über die **gemeinsame Marktorganisation für Zucker** (Drucksache 512/80) 450 D
 Bäumer (Nordrhein-Westfalen) 457* A
 Beschluß: Stellungnahme 451 A
23. Kommission der Europäischen Gemeinschaften:
 Vorschlag einer **Verordnung** des Rates über die **Verwendung von Substanzen mit hormonaler oder thyreostatischer Wirkung bei Haustieren** (Drucksache 583/80) 451 A
 Frau Huber, Bundesminister für Jugend, Familie und Gesundheit 457* C
 Bäumer (Nordrhein-Westfalen) 458* C
 Beschluß: Stellungnahme 451 C
24. **Pflanzenbeschauverordnung** (Drucksache 578/80) 451 C
 Gallus, Parl. Staatssekretär beim Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten 451 C
 Schmidhuber (Bayern) 459* B
 Beschluß: Annahme einer Entschlie- ßung — Keine abschließende Behandlung in der Sache 452 B
25. Verordnung über die Gleichstellung von Anerkennungen und Zulassungen von Saatgut (**Gleichstellungsverordnung**) (Drucksache 565/80) 449 C
 Beschluß: Zustimmung gemäß Art. 80 Abs. 2 GG nach Maßgabe der angenommenen Änderungen 455* A

26. **Zweite Verordnung zur Änderung der Verordnung über meldepflichtige Tierkrankheiten** (Drucksache 552/80) 449 C
 Beschluß: Zustimmung gemäß Art. 80 Abs. 2 GG nach Maßgabe der angenommenen Änderung 455* A
27. **Zweite Verordnung zur Änderung der Tuberkulose-Verordnung** (Drucksache 556/80) 449 C
 Beschluß: Zustimmung gemäß Art. 80 Abs. 2 GG nach Maßgabe der angenommenen Änderung 455* A
28. **Verordnung über die Einfuhr und die Durchfuhr von Hunden und Hauskatzen** (Drucksache 574/80) . . . 449 C
 Beschluß: Zustimmung gemäß Art. 80 Abs. 2 GG nach Maßgabe der angenommenen Änderungen 455* A
29. **Dritte Verordnung zur Änderung der RV-Beitragsentrichtungsverordnung** (Drucksache 566/80) 449 C
 Beschluß: Zustimmung gemäß Art. 80 Abs. 2 GG nach Maßgabe der angenommenen Änderung 455* A
30. **Neunte Verordnung zur Änderung der Verordnung über die von den Krankenkassen den freiberuflich tätigen Hebammen für Hebammenhilfe zu zahlenden Gebühren** (Drucksache 555/80) 449 C
 Beschluß: Zustimmung gemäß Art. 80 Abs. 2 GG nach Maßgabe der angenommenen Änderung 455* A
31. **Fünfte Verordnung über die Anpassung der Zusatzrenten aus der hüttenknappschaftlichen Zusatzversicherung (Fünfte Zusatzrentenanpassungs-Verordnung Saar — 5. ZAVO)** (Drucksache 559/80) 449 C
 Beschluß: Zustimmung gemäß Art. 80 Abs. 2 GG 455* D
32. **Verordnung zur Änderung der Lohnsteuer-Durchführungsverordnung** (Drucksache 575/80) 449 C
 Beschluß: Zustimmung gemäß Art. 80 Abs. 2 GG 455* D
33. **Verordnung über die Zulassung von Nitrit und Nitrat zu Lebensmitteln** (Drucksache 567/80) 449 C
 Beschluß: Zustimmung gemäß Art. 80 Abs. 2 GG 455* D
34. **Vierte Verordnung zur Änderung der Kosmetik-Verordnung** (Drucksache 545/80) 449 C
 Beschluß: Zustimmung gemäß Art. 80 Abs. 2 GG 455* D
35. **Dritte Verordnung zum Waffengesetz (3. WaffV)** (Drucksache 554/80) . 449 C
 Beschluß: Zustimmung gemäß Art. 80 Abs. 2 GG nach Maßgabe der angenommenen Änderungen — Annahme einer Entschließung . . . 456* A
36. **Verordnung über die Festsetzung des Lärmschutzbereichs für den militärischen Flugplatz Ingolstadt** (Drucksache 537/80) 449 C
 Beschluß: Zustimmung gemäß Art. 80 Abs. 2 GG 455* D
37. **Erste Verordnung zur Änderung der Verordnung über die Festsetzung des Lärmschutzbereichs für die militärischen Flugplätze Bitburg und Spangdahlem** (Drucksache 550/80) . . . 449 C
 Beschluß: Zustimmung gemäß Art. 80 Abs. 2 GG 455* D
38. **Verordnung zur Einführung von Vordrucken im Bereich der Beratungshilfe** (Drucksache 579/80) 452 C
 Beschluß: Zustimmung gemäß Art. 80 Abs. 2 GG nach Maßgabe der angenommenen Änderungen 452 C
39. **Vierte ADNR-Änderungsverordnung** (Drucksache 570/80) 449 C
 Beschluß: Zustimmung gemäß Art. 80 Abs. 2 GG nach Maßgabe der angenommenen Änderung 455* A
40. **Zweite Verordnung über die durchschnittlichen verkehrsspezifischen Kosten nach dem Personenbeförderungsgesetz** (Drucksache 542/80) . 449 C

- Beschluß: Zustimmung gemäß Art. 80 Abs. 2 GG 455* D
41. Vorschlag für die Ernennung eines **Mitglieds des Verwaltungsrates der Deutschen Bundesbahn** (Drucksache 560/80) 449 C
- Beschluß: Senator Oswald Brinkmann (Bremen) wird vorgeschlagen 456* B
42. Vorschlag für die Berufung von fünf **Mitgliedern** und fünf **stellvertretenden Mitgliedern des Verwaltungsrates der Deutschen Bundespost** (Drucksache 582/80) 449 C
- Beschluß: Senator Prof. Gerhard Heilmann (Berlin), Staatsminister Heinz-Herbert Karry (Hessen), Staatsminister Heinrich Holkenbrink (Rheinland-Pfalz), Minister Dr. Jürgen Westphal (Schleswig-Holstein), Minister Werner Klumpp (Saarland)
- werden als Mitglieder, Staatsrat Dr. Harald Schulze (Hamburg), Minister Prof. Dr. Reimut Jochimsen (Nordrhein-Westfalen), Staatsminister Anton Jaumann (Bayern), Staatssekretär Dr. Klaus Otto Nass (Niedersachsen), Ministerialdirigent Werner Kienzle (Baden-Württemberg) als stellvertretende Mitglieder vorgeschlagen 456* B
43. **Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht** (Drucksache 593/80) . . 449 C
- Beschluß: Von einer Äußerung und einem Beitritt wird abgesehen . . . 456* B
44. **Personalien im Sekretariat des Bundesrates** 452 C
- Beschluß: Zustimmung zu der vorgeschlagenen Ernennung 452 C
- Nächste Sitzung** 452 D

Verzeichnis der Anwesenden

Vorsitz:

Präsident Zeyer, Ministerpräsident des Saarlandes

Vizepräsident Dr. Stoltenberg, Ministerpräsident des Landes Schleswig-Holstein — zeitweise —

Schriftführer:

Frau Donnepp (Nordrhein-Westfalen)

Dr. Vorndran (Bayern)

Baden-Württemberg

Späth, Ministerpräsident

Frau Griesinger, Minister für Bundesangelegenheiten

Dr. Eyrich, Justizminister

Bayern:

Dr. h. c. Strauß, Ministerpräsident

Schmidhuber, Staatsminister für Bundesangelegenheiten

Dr. Vorndran, Staatssekretär im Staatsministerium der Justiz

Berlin:

Prof. Heimann, Senator für Bundesangelegenheiten

Bremen:

Koschnick, Präsident des Senats, Bürgermeister

Thape, Bürgermeister und Senator für Finanzen

Dr. Czichon, Senator für Bundesangelegenheiten

Kahrs, Senator für Rechtspflege und Strafvollzug

Hamburg:

Apel, Senator, Bevollmächtigter der Freien und Hansestadt Hamburg beim Bund

Dr. Nölling, Senator, Finanzbehörde

Hessen:

Börner, Ministerpräsident

Frau Dr. Rüdiger, Minister für Bundesangelegenheiten

Dr. Günther, Minister der Justiz

Niedersachsen:

Dr. Albrecht, Ministerpräsident

Hasselmann, Minister für Bundesangelegenheiten

Nordrhein-Westfalen:

Rau, Ministerpräsident

Dr. Posser, Finanzminister

Dr. Schnoor, Innenminister

Bäumer, Minister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten

Dr. Haak, Minister für Bundesangelegenheiten

Frau Donnepp, Justizminister

Rheinland-Pfalz:

Dr. Vogel, Ministerpräsident

Meyer, Minister für Landwirtschaft, Weinbau und Forsten

Gaddum, Minister der Finanzen

Dr. Wagner, Minister der Justiz

Dr. Gölter, Minister für Soziales, Gesundheit und Umwelt

Saarland:

Prof. Dr. Becker, Minister für Rechtspflege

Schleswig-Holstein:

Dr. Stoltenberg, Ministerpräsident

Dr. Schwarz, Minister für Bundesangelegenheiten

Claussen, Justizminister

Von der Bundesregierung:

Schmidt, Bundeskanzler

Dr. Vogel, Bundesminister der Justiz

Matthöfer, Bundesminister der Finanzen

Frau Huber, Bundesminister für Jugend, Familie und Gesundheit

Huonker, Staatsminister beim Bundeskanzler

Dr. Böhme, Parl. Staatssekretär beim Bundesminister der Finanzen

Gallus, Parl. Staatssekretär beim Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten

Dr. Fröhlich, Staatssekretär im Bundesministerium des Innern

Dr. Hartkopf, Staatssekretär im Bundesministerium des Innern

(A)

(C)

494. Sitzung

Bonn, den 19. Dezember 1980

Beginn: 9.30 Uhr

Präsident Zeyer: Meine sehr geehrten Damen und Herren! Ich eröffne die 494. Sitzung des Bundesrates.

Wir haben ein Geburtstagskind unter uns. Ich habe deshalb eine sehr angenehme Pflicht zu erfüllen. Herr Ministerpräsident Dr. Vogel hat heute seinen 48. Geburtstag, d. h. er vollendet sein 48. Lebensjahr. Wir gratulieren Ihnen, lieber Herr Kollege Dr. Vogel, von ganzem Herzen und wünschen Ihnen für Ihr neues Lebensjahr weiterhin Erfolg, Glück und gute Gesundheit.

(Beifall)

(B)

Vor Eintritt in die Tagesordnung habe ich gemäß § 23 der Geschäftsordnung folgendes mitzuteilen. Aus dem **Senat der Freien und Hansestadt Hamburg** und damit aus dem Bundesrat ist am 26. November dieses Jahres Herr Senator Werner Staak ausgeschieden. Mit Wirkung vom gleichen Tag hat der hamburgische Senat Herrn Senator Alfons Pawelczyk zum stellvertretenden Mitglied des Bundesrates bestellt.

Die **Niedersächsische Landesregierung** hat am 16. Dezember dieses Jahres Herrn Minister Dr. Burkhard Ritz zum Mitglied des Bundesrates bestellt.

Ich danke Herrn Senator Staak für seine im Bundesrat geleistete Arbeit und wünsche ihm für seinen weiteren Weg alles Gute. Den beiden neuen Mitgliedern wünsche ich gemeinsam mit uns eine gute und erfolgreiche Zusammenarbeit in diesem Hause.

Ich wende mich nun der **Tagesordnung** zu. Sie liegt Ihnen in vorläufiger Fassung mit 43 Punkten vor. Wir sind übereingekommen, Punkt 20 — **Vorschlag einer Richtlinie des Rates über die Umweltverträglichkeit bei bestimmten öffentlichen und privaten Vorhaben** — von der Tagesordnung abzusetzen. Die Vorlage wird an die Ausschüsse zurückverwiesen.

Die Tagesordnung soll ferner um einen Punkt 44 — **Personalien im Sekretariat des Bundesrates** — ergänzt werden.

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

Ich rufe Punkt 1 der Tagesordnung auf:

Ansprache des Bundeskanzlers.

Bitte sehr, Herr Bundeskanzler, Sie haben das Wort.

Schmidt, Bundeskanzler: Schönen Dank, Herr Präsident!

Meine Damen und Herren! Es ist nicht gerade alltäglich, daß der Bundeskanzler zum Bundesrat kommt. Es wird für mich auch die Ausnahme bleiben. Es muß aber jedenfalls dann geschehen, wenn **Grundsatzfragen der Struktur des Gesamtstaates** zur Diskussion stehen.

(D)

Das letzte Mal, daß ich mich an das Plenum des Bundesrates wandte, liegt etwas mehr als vier Jahre zurück. Damals ging es um außenpolitische Abmachungen, Verträge von hohem Rang, das Verhältnis zu Polen. Heute geht es mir um ein wesentliches innerstaatliches Problem, nämlich um die **Beziehungen von Bund und Ländern** — nicht nur in finanzieller Hinsicht. Mir geht es um die **Funktionsstichtigkeit des Gesamtstaates**. Wir stehen in den 80er Jahren vor großen neuen Herausforderungen, die den Bund und die Länder betreffen. Mir scheint, wir werden in mancher Hinsicht umdenken müssen.

Ich betrachte die **Überprüfung der Aufgabenverteilung und der Finanzverteilung zwischen Bund und Ländern** als eine der großen Aufgaben für diese Legislaturperiode und wahrscheinlich mindestens auch noch für die nächste Legislaturperiode.

Ich ziele dabei auf eine Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern. Das **föderative Prinzip** — darin stimmen wir überein — ist **unantastbar**. Die bundesstaatliche Ordnung mit der Aufgabenzuordnung auf Bund und Länder ist dem Grundgesetz nach jeder Verfassungsänderung entzogen. Die **föderative Praxis** aber, das tatsächliche Zusammenwirken der Organe unserer Bundesrepublik, muß von neuem so gestaltet werden, daß unser Staat nach innen und nach außen den Anforderungen gerecht werden kann, die an ihn gestellt wer-

Bundeskanzler Schmidt

- (A) den. Das Handeln des Staates nach innen und nach außen auf den verschiedenen Ebenen muß verständlich und durchschaubar sein.

Im Föderalismus muß und kann immer wieder der schmale Weg zwischen den Gefahren gefunden werden, die einerseits mit einem übermächtigen **Zentralstaat** verbunden sein können, die andererseits mit einem zu allgemeiner Ohnmacht führenden **Partikularismus** verbunden sein können. Beides haben wir in Deutschland erlebt — schlimm und leidvoll erlebt. Deshalb gehen wir mit unserem Grundgesetz bewußt den Weg der **Bundesstaatlichkeit**, die gutes Erbe deutscher geschichtlicher Tradition aufnimmt. Dies ist ein Weg, der zugleich die Lehren aus negativen Entwicklungen unserer Geschichte beherzigt.

Manche Staatsphilosophen — auch außerhalb Deutschlands, vor allen Dingen außerhalb Deutschlands — haben die Vorzüge dieses Weges behandelt und aufgezeigt: Montesquieu, Hamilton, Tocqueville. Manche anderen Staaten beobachten heute mit Aufmerksamkeit, bisweilen vielleicht sogar auch mit etwas Neid, wie wir Deutsche auf diesem Weg vorankommen, vielleicht bisweilen irrend über die Funktionstüchtigkeit unseres Systems, das von außen glatter und prinzipiell eindeutiger aussieht, als es in der Wirklichkeit funktioniert. Es gibt jedenfalls viele ausländische Politiker, Parlamentarier, die mit Lernbereitschaft darauf sehen, wie wir Deutsche diesen Weg gehen. Ich habe in den letzten paar Jahren — ich lasse die Namen dieser Regierungspersonen weg, und ich muß auch die Namen der Staaten, aus denen sie kamen, weglassen — einer Reihe von Regierungspersonen aus Staaten in Ost und West Antwort auf interessierte Fragen geben müssen, wie das eigentlich bei uns funktioniert.

(B)

Vergleiche mit anderen Staaten sind für jeden nützlich, ob es sich um die Kanadier, um die Jugoslawen, um die Australier oder um uns selbst handelt. Wir müssen aber hier unsere eigenen **strukturellen Probleme** lösen. Zunächst müssen wir sie erkennen. Sie müssen erkannt und gelöst werden, ehe sie zur Last werden und ehe sie auch für den Bürger zur täglichen Belästigung werden. Es ist für einen Staatsbürger schwer zu verstehen, warum ein Abiturient aus Niedersachsen in Bayern nicht studieren darf. Das muß ich Ihnen sehr deutlich sagen. Das ist nur ein Punkt von vielen, die nicht mehr zu verstehen sind. Die Bürger können auch nicht verstehen, wie sich bei gemeinsam betriebenen Projekten **Kostenbeteiligungen, Zuständigkeiten und politische Verantwortlichkeiten zwischen Bund und Ländern** — und das ist ja nur ein Teil; dazu kommen dann noch Regierungspräsidien, auch die großen Städte in eigener Selbstverwaltung, die eine große Rolle spielen — vermischen. In Wirklichkeit verwischen sie sich für den Bürger. Viele Bürger können kein Verständnis mehr dafür haben, wenn z. B. der Bund wegen unzureichender finanzieller Ausstattung nicht die Rolle übernehmen und ausfüllen kann, die unserem Land draußen in der Welt zugemessen wird und die der Bürger selbst seinem Staat im Blick auf dessen Rolle draußen in der Welt zugemessen muß oder will.

Ich komme auf die Beispiele aus dem Bereich des Bildungswesens zurück. Die gegenseitige Anerkennung von Bildungsabschlüssen und die Verabschiedung des Bildungsgesamtplans sind Nagelproben für die **Funktionsfähigkeit des föderativen Bildungssystems**, Nagelproben auch für eine leistungsfähige Zusammenarbeit zwischen den Ländern und von Bund und Ländern. Die Bundesregierung hat 1978 in einem sogenannten **Strukturbericht** auf bestehende Unzulänglichkeiten im Bildungsföderalismus aufmerksam gemacht. Wenn ich mich richtig erinnere, haben die Länder damals eingeräumt, daß eine Reihe von Problemen und Schwierigkeiten aufgetreten sind und aufgedeckt wurden, die einer Lösung bedurften und — wie ich heute hinzufügen — immer noch bedürfen. Es sind, soweit ich das erkennen kann, aus dieser Erkenntnis auf Länderseite bisher keine praktisch wirksam werdenden Konsequenzen gezogen worden. Für mich bleiben die Länder aber im Wort.

(C)

In der **Wirtschafts- und Finanzpolitik** geht es bei den von Bund und Ländern gemeinsam finanzierten Aufgaben um die Beseitigung von vielen Verflechtungen, die verantwortliches Handeln behindern und die effektives Handeln verhindern. Im Hinblick auf die **Außenpolitik, die äußere Sicherheit, die Weltpolitik** geht es um die Einsicht, daß die Bundesrepublik Deutschland nur dann sicher und nur dann in richtiger Wahrnehmung unserer Interessen auftreten kann, wenn die innere Struktur des Staates ihr die notwendige Festigkeit, den Rückhalt für das Auftreten nach außen gibt. Es geht mir also — entschuldigen Sie die skizzenhafte Form, aber ich will Ihnen ja keine lange Rede halten — um die **Funktionstüchtigkeit des Staates** und um die **Transparenz, die Durchsichtigkeit der Verantwortlichkeiten, um die Transparenz staatlichen Handelns**.

(D)

Bei alledem hat jedes Verfassungsorgan seine spezifische Rolle zu spielen. Die politische Handlungsfähigkeit des Gesamtstaates hängt aber entscheidend vom verantwortungsbewußten Zusammenwirken der obersten Bundesorgane ab. Nach Art. 50 GG besteht die Funktion des Bundesrates darin, den Ländern in einem Bundesorgan Mitwirkung bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes in dem vom Grundgesetz bestimmten Umfang zu geben. Der Bundesrat hat die Aufgabe, die Interessen der Gliedstaaten gegenüber dem Zentralstaat zu wahren. Das ist aber keine defensive, sondern eine kooperative Aufgabe. Wir wollen ein **Miteinander von Bund und Ländern**, kein partikularistisches Nebeneinander, auch kein bürokratisches Durcheinander, das in der Wirklichkeit weitgehend eingetreten ist. Wir wollen dies weder bei den Finanzen noch etwa in der Umweltpolitik oder im Bereich von Kernkraftwerken, auch nicht bei den Asylanten oder sonst irgendwo.

Carlo Schmid hat im Parlamentarischen Rat vor mehr als drei Jahrzehnten zu den Funktionen des Bundesrates gesagt — ich zitiere ihn —:

Wenngleich der Bundesrat ein Gremium ist, das die Bevollmächtigten der Landesregierungen in sich vereinigt, so ist er als Ganzes doch nicht ein

Bundeskanzler Schmidt

(A) Organ der Länder, sondern ein Organ des Bundes. In seinen Beschlüssen kommt, rechtlich gesehen, nicht Länderwille, sondern Bundeswille zum Ausdruck.

Der kürzlich verstorbene, von mir sehr verehrte frühere bayerische Ministerpräsident Ehard hat diese Worte gebraucht:

Das Interesse des Bundesrates ist, wie das des Bundestages und der Bundesregierung, auf den Bund gerichtet.

Solche Zitate aus dem Mund von Männern, die sich um den Gesamtstaat verdient gemacht haben, sind heute in meinen Augen — und deswegen stelle ich sie hier vor — als Warnungen aufzufassen, einerseits als Warnung davor, den Bundesrat nur als Vehikel zur Vertretung eigensüchtiger Landesinteressen zu betrachten, andererseits als Warnung davor — und diese Warnung ist ebenso richtig —, ihn für eine — wie das in den letzten Jahren eingerissen ist — zu starke parteipolitische Konfrontation zu gebrauchen.

Um meinerseits dem Mißverständnis der Naivität vorzubeugen, will ich gleich hinzufügen, daß ich ebenso wie Herr Stoltenberg nicht der Meinung bin, daß bei Betreten dieses Saales vorher draußen an der Garderobe politische Gesinnungen abgegeben würden. Das hat ja auch, soweit ich weiß, noch keiner gemacht. Auch ich bin einmal vier Jahre lang Mitglied einer Landesregierung gewesen und habe meine Gesinnung auch nicht irgendwo abgegeben. Überhaupt sind Garderoben, Herr Stoltenberg, schlechte Aufbewahrungsorte, jedenfalls was politische Überzeugungen angeht. Man läuft Gefahr, daß man hinterher den falschen Hut bekommt, wenn man seine Garderobe wieder abholt.

(B) Ich weiß sehr wohl, daß die Mitglieder des Bundesrates parlamentarisch legitimierte, parlamentarisch kontrollierte Mitglieder von Landesregierungen sind. Und das heißt in unserer Parteiendemokratie, daß sie Parteipolitiker sind. Aber man soll deutlich sehen, daß sich die Arbeit des Bundesrates in einem Spannungsverhältnis zwischen zwei verschiedenen Legitimationsgrundlagen vollzieht. Die eine ist die parteiendemokratische Legitimationsgrundlage des Art. 21 Abs. 1 GG, die andere ist die föderative Legitimationsgrundlage des Art. 20 Abs. 1 GG.

Es ist nicht zu leugnen, daß bei parteipolitisch unterschiedlichen Mehrheitsverhältnissen — einerseits im Parlament, im Bundestag, und andererseits hier im Bundesrat — von der Beteiligung der parlamentarischen Opposition an der Gesetzgebung über die Bundesratsmehrheit auch staatspolitisch heilsame Integrationswirkungen ausgehen können. Dennoch meine ich, wenn das parteipolitische Element hier an diesem Ort überspitzt würde, könnte der regelmäßig alle vier Jahre in den Bundestagswahlen zum Ausdruck kommende Mehrheitswille des Wählervolkes entwertet werden, ohne daß dies durch ausreichende oder durch wirksame föderative Gründe gerechtfertigt wäre. Der Bundesrat darf nicht zu einem Sackbahnhof der Gesetzgebung werden.

(C) In meiner Regierungserklärung vor dem Parlament habe ich vor fast vier Wochen in einer, wie ich hoffe, niemanden verletzenden Form — im Gegenteil, in einer Form, von der ich hoffte, sie würde zum Nachdenken anregen — die Rolle des Bundesrates angesprochen, und zwar auch im Hinblick auf Gesetze, die jüngst vom Bundesrat einer Art von finanzpolitischem Moratorium unterworfen worden waren. Ich will Ihnen die Beispiele nicht nennen; Sie erinnern sich an sie. Inzwischen, nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Ausbildungsplatzförderungsgesetz, ist das Nachdenken über alle diese Zusammenhänge noch wichtiger als zuvor.

Karlsruhe hat ein insbesondere für gewerbliche Ausbildung suchende Jungen und Mädchen wichtiges, aber auch umstrittenes Gesetz nicht wegen der Verfassungswidrigkeit des Inhalts für nichtig erklärt — im Gegenteil, von der ist nicht die Rede —, sondern deswegen, weil das Gericht aus zwei marginalen Vorschriften die Zustimmungsbedürftigkeit des Gesetzes abgeleitet hat. Ich habe nicht darüber zu befinden, ob dieses Urteil den Art. 84 Abs. 1 GG, über die bisherige Rechtsprechung hinausgehend, extensiv oder zu extensiv auslegt. Zur rechtlichen Seite gilt: Karlsruhe locuta, causa finita. Das Urteil ist zu respektieren.

Politisch aber muß die Frage nach der Angemessenheit des Ergebnisses, nach dem Umgang mit diesem Ergebnis, nach den allgemeinen, nach den generellen Konsequenzen eines solchen Ergebnisses gestellt werden. Art. 84 Abs. 1 GG soll die Verwaltungsorganisation der Länder vor Eingriffen des Bundes schützen. Er soll verhindern, daß — ich zitiere — „Systemverschiebungen im bundesstaatlichen Gefüge im Wege der einfachen Gesetzgebung herbeigeführt werden“.

(D) Wenn ich noch einmal auf jenes Urteil zurückkommen darf: Die Länder hatten an § 3 Abs. 6 und Abs. 8 Nr. 3, an den die Zustimmungspflichtigkeit auslösenden Vorschriften dieses Gesetzes, überhaupt keinen Anstoß genommen. Das war, soweit ich das übersehe, nie Gegenstand des Streits. Es kam den Ländern nicht darauf an, diese Vorschriften wegen unerwünschter Einwirkungen auf ihre Verwaltungsstruktur zu verhindern. Vielmehr ging es hier darum, daß mit Hilfe der Feststellung einer Zustimmungsbedürftigkeit ein politisch unerwünschtes Gesetz verhindert werden sollte, auch wenn durch dieses Gesetz kein schutzwürdiges Interesse eines Landes berührt war.

Auf der Grundlage dieses Urteils könnte sich in Zukunft die Zahl der zustimmungsbedürftigen Gesetze sehr erhöhen. Ich denke etwa an die These von der „Doppelgesichtigkeit“. Der politische Entscheidungsspielraum des Parlaments, des Bundestages, würde weiter beschränkt, wenn das Instrument der Zustimmungsbedürftigkeit nunmehr — ich drücke mich sehr gewählt aus — in unbeschränktem parteipolitischen Gebrauch genommen würde. Ich möchte vor einer hier denkbaren Legitimitätskrise warnen, in die der Staat geraten könnte, wenn sich öffentlich der Eindruck verbreiten würde, daß der von den Bürgern in den Bundestagswahlen zum Ausdruck

Bundeskanzler Schmidt

- (A) gebrachte Wille in der Gesetzgebung nicht mehr oder nicht mehr ausreichend zum Tragen kommt.

Das sind Punkte, über die man nachdenken muß und über die wir dann auch, so hoffe ich, miteinander reden werden.

Nun bin ich nicht der erste Bundeskanzler, der sich mit derartigen Besorgnissen an den Bundesrat wendet. Ich muß aber betonen: Nie zuvor war die Bundesrepublik Deutschland weltweit so stark in **internationale Pflichten** genommen, wie das heute der Fall ist, ob im Atlantischen Bündnis, ob in der Europäischen Gemeinschaft, ob im Kreise der führenden Industrienationen der ganzen Welt, ob in den Vereinten Nationen, ob im Nord-Süd-Dialog, ob in internationalen Konferenzen, in denen es um den Frieden, um die Gestaltung des Friedens, um die Begrenzung der Rüstung und dergleichen geht.

Unser Staat ist aus den Kinderschuhen seiner politischen Entwicklung längst heraus, und wir tragen inzwischen eine große Verantwortung in der Welt. Das heißt konkret, daß sich der Bund dieser Verantwortung stellen muß.

- (B) Das jetzt zu Ende gehende Jahr 1980 kann dafür zum Exempel genommen werden. Der Bund mußte auf Grund internationaler Zusammenhänge seine Verteidigungsausgaben erhöhen. Wir haben nach der Afghanistan-Krise Sonderhilfen für die Türkei auf Grund internationaler Zusammenhänge und ebenso auf Grund internationaler Zusammenhänge für Pakistan übernommen. Wir haben zur Erhaltung der Handlungsfähigkeit der Europäischen Gemeinschaft 2,5 Milliarden zur Entlastung Großbritanniens verfügbar gemacht. Das waren in diesem einzigen Jahr 1980 Lasten, die in keinem Finanzplan enthalten gewesen sind, die nicht vorhersehbar gewesen sind, die aber unabweislich geworden sind. Demgegenüber ist, wie Sie wissen, der **Anteil des Bundes am Gesamtsteueraufkommen** im Laufe der letzten zehn Jahre kontinuierlich zurückgegangen.

Ich frage mich, ob wir es uns angesichts der weltpolitischen Entwicklungen leisten können, unseren Zentralstaat durch unzureichende Finanzausstattung in seiner Handlungsfähigkeit zu behindern und ihn bei bestimmten Aufgaben sogar handlungsunfähig zu machen. Ich frage mich, ob die Haushalte der Länder wirklich mit einer Art von naturgesetzlicher Automatik in größerem Umfange als die des Bundes gesteigert werden müssen.

Diese Frage muß man sich stellen, müssen Sie sich stellen, müssen wir uns stellen, wenn wir z. B. demnächst über die **Neufestlegung der Umsatzsteueranteile von Bund und Ländern** für die Zeit von 1982 an reden werden. In diesem Zusammenhang wird dann wohl auch ein Wort über den **vertikalen Finanzausgleich** und über den **horizontalen Finanzausgleich** zu reden sein, etwa auch über die **Ergänzungszuweisungen des Bundes**, die vom Grundgesetz als subsidiäres und zeitlich befristetes Instrument gedacht waren, die aber im Laufe des letzten Jahrzehnts im Verhältnis zum horizontalen Länderfinanzausgleich um ein Vielfaches angewachsen sind.

(C) Ich kenne Gegenrechnungen auf der Basis des Vorwurfs, der Bund habe Länder und Gemeinden durch seine Gesetzgebung zu tief in die Kosten gestürzt. Wir haben uns ja neulich im Kreise der Ministerpräsidenten sehr offen und ohne jede Spitze und Schärfe auch darüber unterhalten. Ich will heute nur sagen, daß diese These oft in einer irreführenden Weise fast uferlos übertrieben wird. Ich gebe das Beispiel der finanziellen Folgelasten etwa von Beamtenbesoldungsnovellierungen, die häufig das Ergebnis von Tarifverhandlungen auf allen Ebenen — nicht nur auf der des Bundes — sind, manchmal auch das Ergebnis von Vorstößen einzelner Landesregierungen. Ich nenne die Beispiele der Gesetze zur Dynamisierung von Renten, zur Hinterbliebenenversorgung, Wohngelderhöhungen, Veränderungen der Sozialhilfesätze. Das kann niemand von Ihnen dem Bund allein anlasten wollen, als wären das Ergebnisse der Politik des Bundes — der Bundesregierung oder des Bundestages — allein.

(D) Endlich aber von mir auch ein Wort zur Problematik der **Mischkompetenzen** und der **Mischfinanzierung**: Die Gemeinschaftsaufgaben wie auch die Mitfinanzierungsmöglichkeiten des Bundes nach Art. 104a Abs. 4 GG und die sonstigen Mischfinanzierungstatbestände sind bei der großen Finanzverfassungsreform von 1970, an der — ich bekenne das freimütig — ich wie manche, die hier sitzen, in den Jahren 1968 und 1969, bis die Reform schließlich am 1. Januar 1970 in Kraft trat, aktiv handelnd und mit besten Absichten mitgewirkt hatte, in die Verfassung hineingeschrieben worden. Manches, was es schon jahrelang gegeben hatte, was es aber eigentlich nicht hätte geben dürfen, ist damals nachträglich von Verfassungs wegen legalisiert worden. Auf den seither gemeinsam beackerten Feldern z. B. der **Gemeinschaftsaufgaben** — Hochschulbau, regionale Wirtschaftsförderung, Verbesserung der Agrarstruktur, Küstenschutz — ist vieles bewegt worden, ist vieles geschaffen worden. Wir möchten das verfassungsrechtlich verankerte Instrumentarium des Zusammenwirkens von Bund und Ländern beibehalten. Manche auf seiten des Bundes haben ein größeres Interesse, als ich es öffentlich vertreten möchte. Je stärker jemand fachressortbezogen denkt, um so wichtiger erscheint ihm, daß der Bund damit ja auf gesamtstaatlich wichtigen Feldern Handlungs- und Koordinierungsmöglichkeiten behält, wenn er sie beibehält. Andere wieder werden hervorheben, daß die Finanzhilfen des Bundes an die Länder eine Möglichkeit zur Schwerpunktbildung in finanzschwächeren Ländern seien.

Für mich steht im Vordergrund, daß das, was wir tun und wie wir es tun, nach den Kriterien der **Effizienz** und der **Transparenz** der Überprüfung bedarf — der sorgfältigen Überprüfung.

Das **Unbehagen**, das ich Ihnen über die **Mischverantwortungen** zum Ausdruck bringe — und es gibt Dinge, die einschließlich der Europäischen Gemeinschaft und ihrer verschiedenen Organe auf vier Ebenen behandelt werden, wo überhaupt niemand mehr eine Entscheidung allein treffen und überhaupt niemand mehr allein zur Verantwortung gezogen werden kann, wenn eine Sache nicht

Bundeskanzler Schmidt

(A) richtig gemacht worden ist; es gibt viele solcher Dinge, wo dies auf drei Ebenen der Fall ist —, dieses Unbehagen über die Mischverantwortungen, die mit den Mischfinanzierungen einhergehen, ist ja auch bei dem Treffen der Regierungschefs allgemein und deutlich zu spüren gewesen. Ich denke, es hat seine Wurzeln im politischen Bereich.

Wenn sich in vielen Bereichen drei oder vier **administrative Entscheidungsebenen** überlagern, wenn über Fachministerkonferenzen oder Beamtengremien —, die im Grundgesetz nicht vorgesehene KMK beispielsweise —, wenn über solche Wege die parlamentarische Entscheidung ausgeschaltet oder doch stark präjudiziert wird — und das gilt doch auch für Ihre Landesparlamente, meine Damen und Herren —, wenn bürokratischer Perfektionismus und tatsächlicher Leerlauf eintreten, dann, denke ich, wird es Zeit für Bereinigungen.

Ich meine, man muß sich um Bereinigung, um Klärung, um Scheidung der politischen und finanziellen Verantwortlichkeiten bemühen; man muß prüfen, auf welcher Ebene des Gemeinwesens am ehesten die sachgerechteste Lösung erwartet werden kann, und man muß Blockaden zwischen den Entscheidungsebenen — wenn möglich — aufheben.

Das sind alles komplexe Themata. Ich bin mir dessen bewußt. Aus den Äußerungen einiger Ministerpräsidenten habe ich herausgehört, daß sie an den klassischen Gemeinschaftsaufgaben nichts geändert sehen wollen. Andere scheinen anders zu denken. Ich meine, die **Verankerung der Gemeinschaftsaufgaben im Grundgesetz** kann uns jedenfalls nicht den **Umfang der Finanzierung** dieser Gemeinschaftsaufgaben verbindlich vorgeben. Das jedenfalls bleibt immer noch eine politische Zweckmäßigkeitsentscheidung, die von Jahr zu Jahr mit Haushaltsgesetzen zum Beispiel neu ausgelotet oder neu vermessen werden muß. Ich denke, wenn bei einer Einzelaufgabe beispielsweise ein Stadium erreicht wäre — ich rede einmal im hypothetischen, im theoretischen Fall —, in dem es nur noch um Ersatzmaßnahmen ginge, so muß gefragt werden dürfen, ob die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für ein Mitwirken des Bundes noch gegeben sind, von denen es ja heißt, daß die „Aufgaben für die Gesamtheit bedeutsam ... und die Mitwirkung des Bundes zur Verbesserung der Lebensverhältnisse erforderlich“ sein müssen.

Ich habe auf der finanziellen Seite die Hoffnung, daß alle Ebenen entlastet werden, wenn es gelingt, Reibungsverluste zu verringern, die Arbeit zu konzentrieren. Einer der **Mängel dieser Mischsysteme**, wie sie sich nun praktisch entwickelt haben, liegt auch darin, daß trotz großen Aufwandes wirksame Schwerpunktbildungen nicht immer möglich sind und nicht immer rechtzeitig möglich gewesen sind, etwa — um ein Beispiel zu geben — um das Wohnungsdefizit in den Ballungsgebieten zu beseitigen.

Die Einschränkung von Mischfinanzierungen soll bitte niemand mißverstehen und sie etwa mit Einschränkung in der Aufgabenerfüllung gleichsetzen. Ich bitte, meine Damen und Herren, auch, mich in dem Punkte nicht mißzuverstehen, daß ich hier etwa vorbeugende Schuldzuweisungen unausgesproche-

nerweise vornähme. Das ist nicht beabsichtigt; das ist nicht meine Absicht. Ich denke, daß die Ursachen für diese Verwischung, die im Laufe von drei Jahrzehnten eingetreten ist, auf allen Seiten liegen: sicherlich auch beim Bundesgesetzgeber und sicherlich auch bei den Bundesregierungen im Laufe von dreißig Jahren, sicherlich aber auch bei den Ländern und den Landesregierungen im Laufe von dreißig Jahren. Man sollte keinerlei gegenseitige vorbeugende Schuldzuweisungen in dieses Gespräch einführen.

Der Bund beabsichtigt keine abrupten Änderungen. Wenn er sich jetzt aus einer Aufgabe schrittweise zurückziehen will, so wird er jedenfalls alle bereits eingegangenen Verpflichtungen erfüllen.

Ich bin mir darüber klar — nach mehr als einem Vierteljahrhundert Mitwirkung an der politischen Willensbildung unseres Gesamtstaates —, daß **Änderungen in den Finanzstrukturen nur gemeinsam** bewirkt werden können, daß sie **nur mit Geduld** bewirkt werden können. Ich bin mir darüber klar, daß Effizienz und Transparenz auch nicht über Nacht wachsen. Vielmehr sehe ich einen langen Weg vor uns, der — ich deutete es, glaube ich, schon an — uns vermutlich mehr als eine Legislaturperiode beschäftigen wird.

Aber die Chinesen sagen ja, auch der längste Weg beginne mit einem einzigen Schritt. Einige Schritte haben wir sogar schon getan, wenn ich mich an vielerlei Unterhaltungen zwischen den Ministerpräsidenten und dem Bundeskanzler in den letzten ein, zwei Jahren erinnere.

Die Bundesregierung wünscht in dieser Sache den gründlichen Dialog, den geduldigen, den fairen **Dialog über Aufgabenverteilungen, über Verteilung von Finanzverantwortung**. Wir möchten dabei nicht Konflikte unter den Teppich kehren — sagen wir: unter den Teppich falscher Harmonie, vorgegebener Harmonie. Wir möchten gemeinsam nach Antworten auf die Fragen suchen, vor denen wir stehen, wobei nach meiner festen Überzeugung und politischen Lebenserfahrung die unermüdliche Suche nach dem **Kompromiß** zum Wesen der Demokratie gehört; genauso wie sie zum Wesen des Bundesstaates gehört.

Ich sehe nach den jüngsten Unterhaltungen, die wir hatten, auf allen Seiten den Willen, das komplexe Problem anzugehen. Mir lag, Herr Präsident, heute morgen daran, die Tatsache dieses Willens im Protokoll des Bundesrates festgehalten zu wissen.

Ich danke Ihnen sehr.

Präsident Zeyer: Ich danke dem Herrn Bundeskanzler.

Nach unserer Geschäftsordnung kann sich an die Ansprache des Herrn Bundeskanzlers eine Aussprache anschließen. Ich beabsichtige, mich an dieser Aussprache zu beteiligen. Das bedeutet, daß ich das Präsidium an einen Vizepräsidenten abzugeben habe.

Präsident Zeyer

- (A) Darf ich Sie, Herr Kollege Dr. Stoltenberg, bitten, die Sitzungsleitung zu übernehmen.

(Vorsitz: Vizepräsident Dr. Stoltenberg)

Vizepräsident Dr. Stoltenberg: Das Wort hat, wie wir schon hörten, der Bundesratspräsident, Herr Kollege Zeyer.

Präsident Zeyer: Meine sehr verehrten Damen und Herren! Der Bundesrat begrüßt es, daß sich der Herr Bundeskanzler persönlich des Dialogs zwischen Bundesrat und Bundesregierung annimmt und damit erkennen läßt, welche Bedeutung er dem künftigen Miteinander dieser obersten Verfassungsorgane beimißt. Dies entspricht, Herr Bundeskanzler, dem, was in Artikel 53 unseres Grundgesetzes festgeschrieben ist — ich zitiere —:

Die Mitglieder der Bundesregierung haben das Recht und auf Verlangen die Pflicht, an den Verhandlungen des Bundesrates und seiner Ausschüsse teilzunehmen.

Der Bundesrat hat, wie ich festgestellt habe, von diesem Verlangen noch nie Gebrauch machen müssen, weil die Vertreter der Bundesregierung von sich aus an den Sitzungen des Bundesrates teilgenommen haben. Ich gehe davon aus, daß dies auch in Zukunft so sein wird.

- (B) Vom Gelingen unseres Dialogs wird in der Tat viel abhängen angesichts der Probleme, die in den 80er Jahren auf uns zukommen. Bereits in meiner **Antrittsrede vom 21. November** habe ich mit Blick auf die zu erwartenden Schwierigkeiten erklärt, daß wir bereit sind, unter Berücksichtigung der uns zugewiesenen Aufgaben Entscheidungen des Bundes mitzutragen, wenn sich der Bund in seiner finanzpolitischen Verantwortung gezwungen sieht, strenge Maßstäbe anzulegen und kostenwirksame Vorhaben auf das unabdingbar Notwendige zu beschränken, und daß wir es auch nicht an gesamtstaatlicher Verantwortung fehlen lassen werden, wenn es darum gehen wird, die außen- und sicherheitspolitischen Verpflichtungen zu erfüllen.

Sie, Herr Bundeskanzler, haben soeben mit großem Nachdruck auf die weltpolitische Lage hingewiesen und u. a. von daher den Anspruch des Bundes abgeleitet, einen höheren Anteil an der Finanzmasse zu erhalten. Mir ist ein Wort von **Konrad Adenauer** eingefallen, der bei mancher Gelegenheit gesagt hat: „Die Lage war noch nie so ernst.“ Ich möchte ihn aus einer Rede zitieren, die er am 24. April 1953 im Bundesrat gehalten hat. Es heißt dort wörtlich:

Denken Sie an den Ablauf der Zeit, denken Sie daran, daß es auf der Welt brennt, denken Sie daran, daß von uns Entscheidungen verlangt werden, denken Sie bitte daran, daß noch niemals in der Welt auf eine Sitzung des Bundesrats der Bundesrepublik so gesehen worden ist wie auf die heutige Sitzung ...

Herr Bundeskanzler, ich möchte jetzt einen Satz aufgreifen, den Sie am 28. November dieses Jahres vor dem Deutschen Bundestag gesprochen haben. Ich darf Sie wörtlich zitieren:

- (C) Was ich wünsche und was ich anbieten möchte, ist ganz einfach bundesfreundliches Verhalten auf allen Seiten.

Diese Ihre Erklärung war allerdings wie heute von einer Beurteilung des Bundesrates begleitet, die dessen verfassungsrechtlicher Stellung nicht gerecht wird. Sie sprachen von einer Tendenz des Bundesrates, sich als ein Ersatz, als Substitut, für eine fehlende Bundestagsmehrheit zu verstehen, und sagten weiter, daß politische Überzeugungen nicht in jedem Fall eine ausreichende verfassungspolitische Legitimation für Abstimmungen im Bundesrat seien.

Hierzu muß ich feststellen, daß das Grundgesetz den Bundesrat aus Landtagswahlen mittelbar hervorgehen läßt. Von diesen Wahlen her bezieht er seinen **politischen Handlungsauftrag** und nicht aus dem Ergebnis von Bundestagswahlen. Dieser Handlungsauftrag heißt: kritische und nicht zuletzt politische Distanz zu den Entscheidungen anderer Verfassungsorgane. In meiner Rede vor vier Wochen habe ich dies bereits deutlich zu machen versucht, indem ich darauf hinwies, daß angesichts des Wegfalls des traditionellen Dualismus zwischen Parlament und Regierung der sich im Bundesrat verkörpernden **föderativen Ordnung** eine **freiheitssichernde Funktion** zukommt.

(D) Von Verfassungen wegen ist es dem Bundesrat auch nicht aufgegeben, bei seiner Mitwirkung an der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes lediglich länderspezifische Interessen zur Geltung zu bringen. Der Bundesrat ist keine Addition von Länderregierungen, sondern ein **Verfassungsorgan des Bundes** und hat sich in dieser Eigenschaft, zwar mit unterschiedlicher Intensität, aber nicht gegenständlich beschränkt, an der Willensbildung des Bundes zu beteiligen. Dies steht auf Grund der **Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts** fest. Bereits 1974 hat das Gericht ausgeführt, daß der Bundesrat auch einem Gesetz, das sowohl materielle Normen als auch Vorschriften über das Verfahren der Landesverwaltung enthält, deshalb die Zustimmung versagen darf, weil er nur mit der materiellen Regelung nicht einverstanden ist, er sich also auf andere Gründe als auf länderspezifische Interessen stützt.

In der jüngsten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum **Ausbildungsplatzförderungsgesetz** wird dieser Standpunkt bekräftigt, wenn es heißt, daß zustimmungsbedürftig nicht die einzelne Vorschrift über das Verwaltungsverfahren, sondern das Gesetz als Ganzes ist und daß damit den Ländern über den Bundesrat eine verstärkte Einflußnahme auch auf den materiell-rechtlichen Teil des Gesetzes ermöglicht wird.

Der Verfassungsrechtler Professor Konrad Hesse formulierte es so — ich zitiere —:

Ebensowenig erschöpfen sich die Kompetenzen des Bundesrates in der Mitwirkung an Entscheidungen, die in besonderer Weise die Länder oder das bundesstaatliche Gefüge betreffen. An solchen Entscheidungen ist der Bundesrat zwar stets beteiligt; aber der Rahmen seiner Kompetenzen ist weiter gezogen und macht da-

Präsident Zeyer

- (A) mit ebenfalls deutlich, daß der Bundesrat ein echtes Bundesorgan, nicht etwa „Ländervertretung“ ist. Dies gilt namentlich für die Mitwirkung des Bundesrates bei der Gesetzgebung.

So weit Professor Konrad Hesse.

Über diese seine **verfassungsrechtliche Stellung** kann der Bundesrat nicht verfügen. Verfassungsrechtliche Befugnisse bedeuten stets auch eine Pflicht zur Wahrnehmung dieser Befugnisse. Wenn daher der Bundesrat gemäß seinem Selbstverständnis das Gebot zur **Bundestreue** nicht stets und immer als eine Pflicht zu bundesregierungsfreundlichem Verhalten begreift, dann rechtfertigt dies nicht den in dem Wort von der „politischen Gegenmacht“ anklingenden Vorwurf der mangelnden Sachgerechtigkeit. Solche gegen den Bundesrat gerichtete Vorwürfe sollten endgültig der Vergangenheit angehören. Die vor uns liegenden Probleme vertragen ein derartiges Verständnis von der Rolle des Bundesrates nicht.

- (B) Sie haben, Herr Bundeskanzler, vor dem Deutschen Bundestag erklärt, Sie wollten in einen **Dialog über Aufgabenverteilung und Finanzverantwortung zwischen Bund und Ländern** eintreten, in einen gründlichen Dialog, der die Fragen der sachgerechtesten Erfüllung einzelner Aufgaben, die weitere Notwendigkeit überkommener Aufgabenstellung und auch die Frage von Verschiebungen in der gesamtstaatlichen Prioritätenskala einschließen müsse. Dabei sei grundsätzlich auch die etwaige Rückübertragung einzelner Aufgaben vom Bund auf die Länder einzubeziehen. Hierin sehe ich eine erfreuliche Reaktion auf den Wunsch der Länder nach Stärkung ihrer Eigenständigkeit und Eigenverantwortlichkeit.

Ich bin davon überzeugt, daß wir zu Ergebnissen gelangen werden, die allseits akzeptiert werden können, wenn das von Ihnen, Herr Bundeskanzler, angebotene **bundesfreundliche Verhalten** im umfassenden Sinne des Wortes von allen Verhandlungspartnern geübt wird.

Ich halte aber die Absicht der Bundesregierung, die Mittel für die Gemeinschaftsaufgaben einseitig um 20 % zu kürzen, nicht für den richtigen Beitrag zum Beginn des Dialogs über die **Mischfinanzierungen**. Kürzung bedeutet nicht Entzerrung. Ein Dialog verlangt den Austausch von Argumenten, der nach dem allseits bekundeten guten Willen und unverkennbaren Interesse zu einer Bereinigung der Mischfinanzierungen führen müßte. Die Ergebnisse sollen Ausdruck sachgerechter Verhandlungen sein und dürfen nicht einseitig vorweggenommen werden.

Sie, Herr Bundeskanzler, haben in Ihrer Regierungserklärung darauf hingewiesen, daß der Anteil des Bundes am Gesamtsteueraufkommen von 54,2 % im Jahre 1970 auf 48,5 % Ende dieses Jahrzehnts zurückgegangen sei und daß angesichts der gestiegenen internationalen Verpflichtungen die Verteilung der Finanzmassen zugunsten des Bundes neu ausgewogen werden müsse.

Die damit angesprochene Frage der **Neuverteilung des Umsatzsteueraufkommens** wird in der Tat

eine der schwierigsten Proben für die Verständigungsfähigkeit und das gesamtstaatliche Verantwortungsbewußtsein des Bundes und der Länder werden. Ich hoffe, daß die eingesetzte **Sachverständigenkommission** helfen kann, ein sachlich vertretbares Ergebnis zu erreichen. (C)

Zu den von Ihnen, Herr Bundeskanzler, genannten Zahlen über den **Rückgang des Bundesanteils am Gesamtsteueraufkommen** möchte ich allerdings schon an dieser Stelle einige Anmerkungen machen. Der Rückgang ist zu einem nicht unerheblichen Teil haushaltstechnisch zu erklären: Die Beiträge an die Europäische Gemeinschaft werden seit dem Jahre 1975 nicht mehr als Ausgaben, sondern in Form von Steuermindereinnahmen ausgewiesen. Im Jahre 1970 — dies war das Jahr, das Sie, Herr Bundeskanzler, zum Ausgangspunkt Ihres Vergleichs gewählt haben — waren die Steuereinnahmen des Bundes noch nicht um die EG-Anteile gekürzt. Die Anteile des Bundes am Gesamtsteueraufkommen in den Jahren 1970 und 1980 sind insofern also nicht vergleichbar.

Die **gestiegenen internationalen Verpflichtungen des Bundes** werden nicht bestritten. Ihnen entgegenzuhalten sind jedoch die ebenfalls **gestiegenen Ausgabenverpflichtungen der Länder und der Gemeinden**. Vor allem im Bildungsbereich, im Gesundheitswesen und in der Sozialhilfe sind die Ausgaben im vergangenen Jahrzehnt ganz erheblich gewachsen. Sie zeigen weiter steigende Tendenz. Die linearen und strukturellen Besoldungsbesserungen wirken sich bei Ländern und Gemeinden mit ihren hohen Personalkostenanteilen besonders stark aus. (D)

Wir haben aber auch in anderen Bereichen mit erhöhten Kosten zu rechnen, z. B. im Umweltschutz. Ich möchte besonders darauf hinweisen, daß gerade die internationale Lage letztlich auch für Länder und Gemeinden zusätzliche Belastungen zur Folge hat. Der Zustrom von Asylanten muß von ihnen — den Ländern und Gemeinden — auch finanziell verkraftet werden. Die Richtlinien der Bundesregierung über die Weiterentwicklung der Ausländerpolitik bringen — sollen sie verwirklicht werden — ganz erhebliche Kostensteigerungen mit sich.

In vielen Aufgabenbereichen der Länder können schon heute notwendige und wichtige Investitionen und andere Aufwendungen für die Zukunftsvorsorge nicht geleistet werden. Auch die Länder werden künftig die Dinge in der öffentlichen Darstellung deutlicher beim Namen nennen müssen, damit man sich konkret darüber unterhalten kann, welche Aufgaben die Länder zu vernachlässigen hätten, wenn die Bundesforderungen erfüllt werden sollen.

In diesem Zusammenhang möchte ich nicht unerwähnt lassen, daß das **Steuarentlastungsgesetz 1981** Länder und Gemeinden überproportional belastet, während sich der Bund u. a. durch Erhöhung der Mineralöl- und Branntweinsteuer einseitig Einnahmeverbesserungen verschaffen will. Überdies fragt man sich, ob nicht ein Widerspruch darin liegt, daß

Präsident Zeyer

- (A) der Bund einerseits seine Finanzausstattung beklagt, andererseits aber mit nicht unerheblichen Mitteln in die Zuständigkeiten der Länder eingreift. Dies gilt besonders für den Bildungsbereich.

Zum Problembereich des **Bildungsföderalismus** und Ihren kritischen Anmerkungen hierzu, Herr Bundeskanzler, habe ich es insofern einfach, als ich auf einen Text verweisen kann, den der Bundesrat nach eingehender Diskussion einmütig beschlossen hat. Ich meine seine Stellungnahme zum **„Bericht der Bundesregierung über die strukturellen Probleme des föderativen Bildungssystems“** vom 20. Oktober 1978. Damals hat der Bundesrat festgestellt — ich zitiere —:

Die föderative Ordnung gewährleistet

- die Freiheit sichernde Funktion einer Aufgliederung der staatlichen Macht in verschiedenen Ebenen mit jeweils eigenen Aufgabengebieten,
- den hohen Ausbaustand des Bildungswesens in der Bundesrepublik Deutschland,
- eine aktive Kulturpolitik im Interesse des Bürgers und seiner persönlichen Entfaltung,
- parlamentarisch legitimierte Regelungen, die den besonderen Bedürfnissen der einzelnen Bundesländer entsprechen,
- den Wettbewerb der einzelnen Länder um die besseren Sachvorstellungen.

- (B) Weiter heißt es in dieser Stellungnahme:

In Verantwortung gegenüber dem Bürger, gegenüber der gewachsenen Kulturtradition und gegenüber dem kooperativen Föderalismus haben die Bundesländer in ihrer eigenen Zuständigkeit das deutsche Bildungswesen in einem Maße vereinheitlicht, wie es weder in vergleichbaren Bundesstaaten noch in vergleichbaren und durch starke Kompetenzen der Zentralgewalt gekennzeichneten Staaten nachgewiesen werden kann.

Das Instrumentarium der Vereinbarungen und Abstimmungen zwischen den Ländern bzw. zwischen Bund und den Ländern hat sich nachweislich bewährt. Dies schließt nicht aus, daß es Bereiche gibt, die noch nicht hinlänglich geregelt sind.

So weit die Stellungnahme des Bundesrates.

Sie, Herr Bundeskanzler, haben aus Ihrer Sicht einige dieser Bereiche genannt. In der Stellungnahme der Kultusministerkonferenz zum **Strukturbericht**, die der Bundesrat am 20. Oktober 1978 grundsätzlich zustimmend zur Kenntnis genommen hat, sind ebenfalls einige erwähnt. Hierzu hat aber der Bundesrat schon damals angemerkt — ich zitiere —:

Diese Unzulänglichkeit ist nicht in der föderativen Struktur begründet. Sie beruht vielmehr auf der Tatsache, daß der bildungspolitische Konsens zwischen den Parteien und in der Bevölkerung in den letzten Jahren geringer geworden

ist. Dies kann jedoch nicht Anlaß sein, die Kulturhoheit als das Kernstück der Eigenstaatlichkeit der Länder in Frage zu stellen. Aufgrund der föderativen Struktur des Bildungssystems sehen sich die Länder in der Lage, die erforderlichen Möglichkeiten für gemeinsame Lösungen zu schaffen — soweit noch notwendig — und zu nutzen. (C)

Es kann also weder um „Rückfälle in Bildungspartikularismus“ noch darum gehen, das Heil in einer neuen Zentralisierung zu suchen.

Wie Senator Glotz bin ich der Auffassung, daß wir durchschlagende Argumente gegen alle Zentralisten haben und daß der Glaube, es stünde um Bildung und Erziehung in unserem Lande besser, wenn die Berufsschulen in Kiel, die Gymnasien in Traunstein, die Freie Universität Berlin und die Gesamtschule in Wetzlar von einem Bonner Kultusminister gesteuert würden, ein Irrglaube ist.

Hinsichtlich des verfassungsrechtlich Gebotenen oder auch nur Möglichen erinnere ich an die sehr eingehenden Erörterungen in der **Anhörung des Ausschusses für Bildung und Wissenschaft des Deutschen Bundestages** am 19. März dieses Jahres und die kritische Haltung der Mehrzahl der Wissenschaftler zu einer eventuellen Kompetenzverschiebung.

Eine, so meine ich, herausragende innenpolitische Aufgabe stellt sich den Ländern und dem Bund im Bereich der **neuen Medien**. Die Initiative, sich verstärkt den Problemen zuzuwenden, die sich aus der Entwicklung der neuen Kommunikationstechnik ergeben, ging von der Bundesregierung aus. Die von ihr eingesetzte Kommission empfahl, die neuen Medien zunächst in Versuchen zu erproben. Nach intensiven Beratungen — auch mit der Deutschen Bundespost — haben sich die Regierungschefs der Länder darauf geeinigt, eine gemeinsame wissenschaftliche Begleitkommission zu bilden und vier **Kabelpilotprojekte** durchzuführen. In ihrem Beschluß vom 14. November 1980 in Kronberg haben sich die Regierungschefs auf eine **gemeinsame Finanzierung** verständigt. Die Länder gehen davon aus, daß sich die Bundesregierung im Rahmen ihrer Zuständigkeit und entsprechend ihren bisherigen Zusagen an der Durchführung und Finanzierung der Versuche beteiligt. (D)

Lassen Sie mich zum Schluß etwas ansprechen, was mir besonders am Herzen liegt. Wir alle wissen, daß der Bund und die Länder in nächster Zeit große Anstrengungen unternehmen müssen, um die gestellten Aufgaben zu lösen. Der Erfolg unserer Bemühungen wird auch davon abhängen, in welchem Geiste und mit welchem Stil wir einander begegnen. Es wird viel Konzessionsbereitschaft von allen verlangt werden. Dies wird leichterfallen, wenn wir in einem Geiste der Solidarität zusammenarbeiten.

Vizepräsident Dr. Stoltenberg: Ich danke dem Präsidenten des Bundesrates, Herrn Kollegen Zeyer, für seine Ausführungen.

Vizepräsident Dr. Stoltenberg

- (A) Gibt es weitere Wortmeldungen? — Das ist nicht der Fall. Dann fahren wir in der Tagesordnung fort.

Punkt 2 der Tagesordnung:

- a) Entwurf eines Gesetzes zur **Änderung des Zweiten Gesetzes zur Beschleunigung des Asylverfahrens** — Antrag der Länder Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz — (Drucksache 432/80)
- b) Entwurf eines Gesetzes zur **Änderung des Zweiten Gesetzes zur Beschleunigung des Asylverfahrens** — Antrag des Landes Hessen — (Drucksache 540/80).

Das Wort hat Herr Staatsminister Dr. Günther.

(Vorsitz: Präsident Zeyer)

Dr. Günther (Hessen): Herr Präsident! Meine sehr verehrten Damen und Herren! Nach dem Ausflug in die große Politik und den bedeutenden Feststellungen über die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern kommen wir zu einem „ganz einfachen“ Thema, nämlich zum Asylverfahren. Hier haben wir sicherlich Gelegenheit, eine ganze Reihe von guten Vorsätzen in die Wirklichkeit umzusetzen; denn es geht darum, in einem Bereich, in dem Länder und Bund zu besonders enger Zusammenarbeit verpflichtet sind, den Versuch zu unternehmen, durch eine gemeinsame Initiative aller Bundesländer die Verabschiedung eines Gesetzes im Bundestag zu erreichen, das uns eine erhebliche Hilfe und, wie wir meinen, eine dringend notwendige Entlastung in einem Bereich geben wird, in dem sowohl die Verwaltung wie insbesondere auch die Gerichte einen ganz außergewöhnlichen Arbeitsanfall zu bewältigen haben.

- (B)

Das Land Hessen hat den Antrag zur Beschleunigung des Asylverfahrens eingereicht, weil wir der Meinung sind, daß die sich auch in diesem Jahr abzeichnende außergewöhnlich hohe Zahl von Asylbewerbern — geschätzt sind mindestens 100 000 —, von denen nach den bisherigen Erfahrungen der weitaus größte Teil keine politischen Asylbewerber sind, uns veranlassen müssen, entsprechende gesetzgeberische Maßnahmen einzuleiten. Ich mache darauf aufmerksam, daß das **Zweite Gesetz zur Beschleunigung des Asylverfahrens zu einer Entlastung des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge** geführt hat, und ich erinnere bei dieser Gelegenheit daran, daß nach diesem Gesetz nicht mehr Ausschüsse, sondern einzelne Bedienstete entscheiden. Man geht bei diesem schwierigen Entscheidungsprozeß also einen Schritt im Bereich der Verwaltung von einem Kollegialgremium zu einem einzelnen Mitarbeiter.

Das **verwaltungsgerichtliche Verfahren** ist im Gesetz weitgehend ausgespart worden. Gerade die Verwaltungsgerichte bedürfen jedoch nach unserer Überzeugung dringend einer **Entlastung**. Bereits in diesem Jahr haben die Verwaltungsgerichte ganz erhebliche Rückstände. Wir müssen damit rechnen, daß die in diesem Jahr anhängig gewordenen Asylverfahren die Verwaltungsgerichte noch im folgenden Jahr voll auslasten. Damit werden sie auf noch nicht absehbare Zeit ständig einen Berg unerledigter Verfahren vor sich herschieben — ein Zustand,

der uns keineswegs gefällt, sondern den ich nur beschreibe. Selbst wenn die Zahl der Asylanträge weiter zurückgehen sollte, kann für die Verwaltungsgerichte in den nächsten Jahren eine spürbare Entlastung nicht erwartet werden. Nach den bisherigen Erfahrungen werden nämlich die bereits eingereisten Ausländer zu etwa 90% den Klageweg beschreiten.

(C)

Alle Länder haben bisher schon erhebliche Anstrengungen unternommen, um durch eine Verstärkung ihrer für Asylsachen zuständigen Verwaltungsgerichte dieser **Prozeßflut** Herr zu werden. Es ist also nicht so, daß die Juristen, wie manchmal behauptet wird, wirklichkeitsfern sind, sondern es ist erkannt worden, daß es hier nicht darum geht, esoterische Fragen in einem von der Wirklichkeit losgelösten Bereich zu entscheiden, sondern daß es insbesondere darauf ankommt, in einem angemessenen Zeitraum Fragen zu entscheiden und Rechtsuchenden ihr Recht zu geben. Ich möchte dringend vor der Annahme warnen, die einige, wie mir scheint, immer noch hegen, die Länder könnten mit einer weiteren Verstärkung ihrer Gerichte die derzeitigen Schwierigkeiten in den Griff bekommen.

Bei der heute schon geschilderten, überall bekannten politischen Lage, der wirtschaftlichen und finanziellen Situation erübrigt es sich wahrscheinlich, hier darzulegen, daß auch von daher einer weiteren personellen und materiellen Verstärkung im Bereich der Justiz enge Grenzen gesetzt sind. Überhaupt haben wir den Eindruck — das kann natürlich ein irriger Eindruck sein —, daß die Justiz in den einzelnen Bundesländern bei Haushaltsberatungen nicht zu den verwöhnten Bereichen zählt, zumindest nicht zu den Hätschelkindern unserer Gesellschaftspolitik, um dies hier einmal deutlich zu machen — wohlgemerkt: Irrtum vorbehalten!

(D)

Angesichts dieser Voraussetzungen sind wir der Überzeugung, daß an der Einführung des **streitentscheidenden Einzelrichters** kein Weg vorbeiführt. Einige werden sagen: leider, andere werden sagen: zu Recht.

Es ist gar keine Frage, daß man sich bei der Beratung der Empfehlungen der Ausschüsse, die das zentrale Anliegen des hessischen Antrags anerkennen, mit den Problemen sehr gründlich auseinandergesetzt hat. Wir begrüßen es sehr, daß eine solche Empfehlung ausgesprochen worden ist, auch wenn nicht, wie wir es für richtig und notwendig hielten und auch weiterhin halten, sofort die „originäre“ Zuständigkeit des Einzelrichters vorgesehen ist, sondern die Kammern entscheiden sollen. Dabei begrüße ich es sehr, daß in den Ausschußberatungen die Formulierung so verschärft worden ist, daß die Kammer die Sache unter ganz bestimmten Voraussetzungen dem Einzelrichter zuweisen muß. Das ist eine Entwicklung, die ein weiteres Schrittchen in die richtige Richtung darstellt. Wir sind im Interesse einer breiten Mehrheit der Länder für diesen Kompromiß eingetreten und werden ihm zustimmen. Allerdings werden wir sehr sorgfältig und sehr kritisch beobachten, ob sich unsere Hoffnung erfüllt, daß die Zuweisung an den Einzelrichter durch die Kammer in all den Fällen erfolgt, in denen wir meinen, daß sie

Dr. Günther (Hessen)

- (A) erfolgen sollte. Wir haben hier gewisse Zweifel, nicht sozusagen um des Zweifels willen, sondern weil seit Jahren eine Regelung besteht, die mancher offenbar nicht beachtet haben, nämlich daß die Kammer beim Landgericht auch im Zivilprozeß in einer ganzen Reihe von Sachen die Entscheidung dem Einzelrichter übertragen kann. Von dieser Möglichkeit wird leider unterschiedlich und nur selten Gebrauch gemacht, so daß wir also nicht gerade ermutigt sind, es einem **Kollegialgremium**, der Kammer, zu überlassen, die außergewöhnliche Arbeitsbelastung dadurch zu vermindern, daß die Sache auf ein einzelnes Mitglied dieser Kammer übertragen wird. Aber wir werden die Entwicklung abwarten und lassen uns gern eines Besseren belehren. Wir haben mit dem Zweiten Gesetz zur Beschleunigung des Asylverfahrens eine einmalige Chance, weil es bis 1983 befristet ist. In diesem Zeitraum, der eng begrenzt ist, können wir dann überprüfen, ob unsere skeptischen Vorbehalte oder die optimistischen Einschätzungen in verschiedenen Bereichen, man werde von der Möglichkeit, die Sache auf einen Einzelrichter zu übertragen, in ausreichendem Maße Gebrauch machen, berechtigt sind.

Ich darf an dieser Stelle schon sagen: Es ist vielleicht in der öffentlichen Diskussion gar nicht beachtet worden, daß wir großes Vertrauen auch in das **Bundesamt** setzen, indem wir dort einen einzelnen Beamten, der im allgemeinen besoldungsmäßig weit unter dem Richter steht, mit der Entscheidung vertrauen. Ich habe unbegrenztes Vertrauen in den Richter, der ja, wie wir manchmal elitär behaupten, universal ausgebildet und geprüft ist, daß er auch als Einzelrichter in der Lage sein wird, einen Sachverhalt richtig zu erkennen, zu würdigen und sachgerecht zu entscheiden, daß also der Rechtsstaat nicht eine Sekunde — auch nicht gedanklich — in Gefahr gerät, wenn ein Einzelrichter über einen solchen Antrag entscheidet.

In diesem Zusammenhang mache ich darauf aufmerksam, daß wir schon in vielen Fällen eine ganze Reihe von Entscheidungen dem Einzelrichter überlassen haben. Ich verweise nur darauf, daß wir es seit Jahren dem **Haft Richter** überlassen, ob er den schwerwiegendsten **Eingriff in die Privatsphäre** des einzelnen vornimmt, nämlich Freiheitsentzug, Einweisung in Untersuchungshaft, und daß wir neuerdings auch — übrigens, wie ich meine, mit gutem Erfolg — in Familiensachen bei Ehestreitverfahren und bei Sorgerechtsverfahren die Entscheidung vom Kollegialbereich der Landgerichte auf den einzelnen Familienrichter übertragen. Es gibt also eine Fülle von Beispielen, die auch dem kritischen Betrachter die Chance geben, sich auf Grund der täglichen Praxis davon zu überzeugen, daß dies nicht etwa ein revolutionärer Weg ist, soweit überhaupt Juristen je revolutionäre Wege entdeckt haben sollten. Ich lasse das offen; zumindest bei der Rechtsprechung zögere ich, dies so auszudrücken. Es gibt also hier praktische Beispiele, die uns deutlich machen, daß das eine erprobte und keine völlig neue Lösung ist, die wir im Rahmen dieser Neuregelung, unseres Antrags und des Kompromisses vorschlagen.

In der Frage des **Rechtsmittelzuges in Asylsachen** sieht der hessische Antrag die Einführung der **Zulassungsberufung** vor. Auch hier gibt es selbstverständlich — zu Recht, finde ich — eine ganze Reihe kritischer Anmerkungen und Überlegungen, ob dies notwendig und geboten ist oder ob es nicht unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten möglicherweise eine Zurücknahme unseres sehr weit ausgebauten Rechtswegesystems bedeutet. Wir meinen, daß diese Regelung auf jeden Fall zu der **Verfahrensbeschleunigung** führt, die wir für dringend erforderlich halten. Wir sind der Auffassung, daß hier eine **Tatsacheninstanz** zur Verfügung steht und daß für wirkliche Problemfälle die Möglichkeit der Anrufung der Obergerichtsgerichte oder Verwaltungsgerichtshöfe erhalten bleibt. Gerade in einem so sensiblen Bereich wie dem des Asylrechts sollte diese Möglichkeit nicht völlig ausgeschlossen werden. Deshalb soll es die Zulassungsberufung geben. Ich habe mit Genugtuung zur Kenntnis genommen, daß auch die Ausschüsse die Einführung der Zulassungsberufung empfohlen haben. Die Hessische Landesregierung spricht sich dabei im Interesse der Verfahrensbeschleunigung — wie auch bei den anderen Punkten, in denen die Ausschlußempfehlungen voneinander abweichen — für den Vorschlag des Rechtsausschusses aus.

Während nach der Empfehlung des Innenausschusses die Berufung auch bei besonderen rechtlichen oder tatsächlichen Schwierigkeiten der Rechtsache zugelassen werden soll, meint der Rechtsausschuß, eine Streichung dieser Voraussetzung sei erforderlich. Dem stimme ich zu. Nach der Empfehlung des Innenausschusses müßte praktisch in allen Fällen, in denen die Kammer entscheidet, also nicht auf den Einzelrichter überträgt, die Berufung zugelassen werden. Wir fürchten, daß damit der Beschleunigungseffekt der Zulassungsberufung, den wir alle wollen, weitgehend wieder in Frage gestellt wird. Deshalb bitte ich um Verständnis, daß wir dieser Anregung, die von einigen Ländern gekommen ist, nicht folgen können, um unser gemeinsames dringendes Anliegen, die Beschleunigung der Verfahren, nicht zu gefährden.

Zu diesen prozessualen Fragen darf ich abschließend allgemein noch folgendes bemerken. Die mit den **Asylklagen** verbundenen derzeitigen Schwierigkeiten zwingen zu Überlegungen, wie das **verwaltungsgerichtliche Verfahren** grundsätzlich **effektiver** gestaltet werden kann. In Hessen haben wir darüber eine ganze Reihe von Untersuchungen geführt und kommen zu dem Ergebnis, daß derartige Überlegungen nicht auf den Bereich des Asylverfahrens und auch nicht ausschließlich auf den Bereich verwaltungsprozessualer Verfahren beschränkt werden dürfen, obwohl wir gerade hier bei den Beratungen des uns schon vorliegenden und bekannten Entwurfs einer Verwaltungsprozeßordnung vorrangig darüber nachdenken müssen, wie das verwaltungsgerichtliche Verfahren beschleunigt werden kann und wie die Gerichte entlastet werden können.

Wir sind der Auffassung, daß wir in Zukunft in allen Rechtsbereichen viel stärker als in der Vergangenheit mit dem vorhandenen Personal werden aus-

Dr. Günther (Hessen)

- (A) kommen müssen. Ich brauche dabei sicher gar keine Einzelbezüge zu den derzeit laufenden Beratungen über den Bundeshaushalt und die Länderhaushalte zu bringen; denn auch für denjenigen, der nur die Überschriften liest — das soll es ja auch geben —, ist wohl klar und eindeutig, daß die finanziellen Voraussetzungen so gestaltet sein werden, daß wir uns in den kommenden Jahren auch aus fiskalischen Gründen nicht der Illusion hingeben dürfen, durch eine Vermehrung der Zahl der Richterstellen und der Mitarbeiterstellen könnte die notwendige Verstärkung erfolgen, so daß sich, wie ich meine — wer das kritisch und vorurteilsfrei untersucht, wird das bestätigen —, ein ganz klares Szenarium ergibt: Wir wollen nicht in einem Einzelverfahren auf diese Weise experimentieren, wir wollen nicht nur im verwaltungsprozessualen Bereich solche Überlegungen anstellen, wie wir sie in den nächsten Monaten bei der Beratung des Entwurfs der VPO anstellen werden, sondern wir wollen uns bemühen, in allen Rechtsbereichen kritisch zu überprüfen, ob Kollegialgremien nicht dadurch entlastet werden können, daß die hervorragend ausgebildeten und, wie ich meine, auch von der Besoldung her angemessen bezahlten Richter die Gelegenheit wahrnehmen, Sachen, die ein einzelner entscheiden kann, auch tatsächlich zu entscheiden. Damit wird eine zügige Erledigung gewährleistet, die Verantwortungsfreude des einzelnen gestärkt und schließlich dem Rechtssuchenden, auf den es ankommt, auch die Möglichkeit gegeben, in einem angemessenen Zeitraum sein Recht zu finden. Das gehört nach meiner Auffassung zu einem Rechtsstaat. Zur Zeit haben wir bei den Asylverfahren erhebliche Sorgen, weil ein viel zu langer Prozeß, der sich über Jahre hinzieht, dem Rechtssuchenden nicht das gewährt, was ihm ein Rechtsstaat gewähren muß, nämlich eine Entscheidung in angemessener Zeit.

(B)

Meine Damen und Herren, wir sind der Auffassung, daß unter diesen Voraussetzungen heute diese Entscheidung getroffen werden kann, ohne daß jemand Vorbehalte in rechtsstaatlicher Hinsicht anmelden muß. Wir haben uns nicht dazu entschließen können, die ursprünglich von Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz vorgeschlagene Regelung, nämlich die **Entscheidungsbefugnis der Grenzbehörden**, mitzutragen. Ich darf auch an dieser Stelle für diese unsere Haltung um Verständnis bitten. Wir meinen, daß die Grenzbeamten mit einer solchen Entscheidung überfordert wären. Das wäre ein Schritt in eine Richtung, der zu weit ginge. Bei allen Beschleunigungswünschen gibt es Grenzen, über die man sicher streiten kann. Aber ich bitte um Verständnis dafür, daß Hessen an dieser Stelle ein klares Nein sagen muß.

Wir begrüßen die gefundene Kompromißlösung. Wir meinen — auch dagegen gibt es Einwendungen —, daß die nunmehr von den Ausschüssen empfohlene Regelung, nach der die **Ausländerbehörden** insbesondere bei offensichtlich rechtsmißbräuchlichen und offensichtlich unbegründeten Asylanträgen aufenthaltsbeendende Maßnahmen treffen können, diesen Bedenken nicht begegnet. Diese Lösung kann und wird das Verwaltungsverfahren wesentlich beschleunigen. Dabei ist sicher-

gestellt, daß eine sachkundige Behörde mit der gebotenen Gewissenhaftigkeit die Asylanträge auf ihre offensichtliche Rechtsmißbräuchlichkeit oder offensichtliche Unbegründetheit überprüfen kann. (C)

Vielleicht darf ich an dieser Stelle die Anmerkung machen: Es gibt kein Land in der Welt, das für Asylbewerber eine weitergehende Regelung als die Bundesrepublik hätte. Es gibt auch kein europäisches Land — das gilt auch für unsere alten Demokratien —, das eine weitergehende Rechtswegsicherung hätte. Ich räume aber gleichzeitig ein, daß wir nach dem, was in unserer Geschichte geschehen ist, auch allen Anlaß dazu haben, das Asylrecht nicht nur in der Verfassung festzuschreiben, sondern auch mit Zähnen und Klauen zu verteidigen, allerdings in den hier gebotenen Grenzen. Wir meinen, die Grenzen werden in dem vorliegenden Gesetzentwurf beachtet.

Gestatten Sie mir abschließend noch zwei grundsätzliche Bemerkungen, die im weiteren Verlauf der Diskussion und insbesondere bei den Beratungen im Deutschen Bundestag ganz gewiß eine Rolle spielen werden. Ein denkbarer Einwand gegen den Entwurf des Bundesrates, wie ihn die Ausschüsse empfehlen, wird sicher dahin gehen, er enthalte sehr weitgehende Sondervorschriften für das Asylverfahren und sei möglicherweise sogar verfassungspolitisch bedenklich. Dies könnte beispielsweise für die Entscheidungsbefugnis der Ausländerbehörden, den Ausschluß der Beschwerde beim vorläufigen Rechtsschutz und den Ausschluß der Berufungsnichtzulassungsbeschwerde gelten.

(D)

Aus Art. 16 GG kann nicht hergeleitet werden, daß die Entscheidung über den Asylantrag dem Bundesamt vorbehalten bleiben müsse. Ich halte das für so überzeugend, daß man dazu weiter nichts sagen muß; aber ich stelle es noch einmal deutlich heraus. Art. 19 Abs. 4 GG garantiert den Rechtsschutz durch die Gerichte, gewährleistet aber keinen Instanzenzug. Das ist auch ein Thema, das von obergerichtlichen und oberstgerichtlichen Entscheidungen lange „ausgepackt“ ist, so daß es vielleicht auch an dieser Stelle gut ist, sich daran zu erinnern, daß es über solche grundsätzlichen Fragen eine ganze Reihe von Entscheidungen gibt, die uns Hilfen geben, um diesen Weg verfassungspolitisch auch richtig weiterzuentwickeln.

Die jetzige Entwicklung wird **ohne wirksame gesetzgeberische Maßnahmen zu einer Aushöhlung des Grundrechts auf Gewährung politischen Asyls** führen. Im Bereich der Rechtsprechung ist zu befürchten, daß bei den Asylverfahren der von der Verfassung gebotene Rechtsschutz — dazu zählt auch ein Rechtsschutz in einer angemessenen zeitlichen Dauer — auf Jahre in Frage gestellt wird. Von dieser Entwicklung sind gerade die wirklich politisch Verfolgten betroffen, deren Schutz das Grundrecht des Art. 16 GG bewirkt und in deren Interesse es deshalb erforderlich ist, daß über ihren Antrag innerhalb eines vertretbaren Zeitraums entschieden wird.

Dabei möchte ich die Behauptung, die gelegentlich aufgestellt wird, mit Nachdruck zurückweisen, die Entscheidung durch den Einzelrichter

Dr. Günther (Hessen)

- (A) gewährleiste keinen angemessenen Rechtsschutz. Ich habe dazu bereits entsprechende Beispiele aus den seit Jahren bestehenden Gepflogenheiten der Praxis und den gesetzlichen Maßnahmen dargestellt.

Der zweite grundsätzliche Gesichtspunkt, den ich zum Schluß noch nennen möchte, ist folgender. Die Länder haben ein gemeinsames Interesse daran, daß der Deutsche Bundestag zum einen möglichst bald zu einem weiteren **Beschleunigungsverfahren** kommt und daß er zum anderen auch einen wirklich **effektiven Gesetzentwurf** verabschiedet. Dieses gemeinsame Interesse der Länder könnte gerade in der heutigen Sitzung auch öffentlich sehr überzeugend zum Ausdruck kommen, wenn der Bundesrat einen Gesetzentwurf mit einer möglichst breiten Mehrheit oder, was noch viel besser wäre, einstimmig beschließen würde. Ich bitte Sie sehr darum, auch nach den unterschiedlichen und voneinander abweichenden Erklärungen zu Einzelfragen in den Ausschußberatungen, den langen Vorbereitungen dieses Gesetzes und den verschiedenen Lösungsvorschlägen, die nunmehr gemeinsam gefundene Kompromißlösung zu unterstützen. Wir brauchen eine baldige Entscheidung über dieses Gesetz. Dem Deutschen Bundestag wird die Arbeit sicherlich erleichtert, wenn wir diesen Entwurf auf einer breiten Basis verabschieden können.

Präsident Zeyer: Das Wort hat Herr Staatsminister Dr. Wagner, Rheinland-Pfalz.

- (B) **Dr. Wagner (Rheinland-Pfalz):** Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Herr Kollege Günther hat zu dem vorliegenden Gesetzentwurf einige grundsätzliche Anmerkungen gemacht. Über vieles besteht Einigkeit. Ich will ein paar zusätzliche Bemerkungen dazu machen.

Der Weg zu dem heute vorliegenden Gesetzentwurf war lang und mühsam. Wir sind von relativ **unterschiedlichen Ausgangspunkten** ausgegangen. Es gab den hessischen Entwurf, es gab den baden-württembergisch/rheinland-pfälzischen Entwurf, und es gab die Auffassungen der anderen Länder. Bei den Justizministern und auch bei den Innenministern hat sich dann aber — das betrachte ich als erfreulich — die Überzeugung durchgesetzt, daß uns und der Sache nur dann gedient ist, wenn wir zu einer Lösung kommen, die von einer breiten Mehrheit getragen werden kann. Nur dann nämlich besteht Aussicht, daß der Deutsche Bundestag, wie wir hoffen, rasch und möglichst auf der Linie, die der Bundesrat heute hoffentlich findet, das Gesetzgebungsverfahren zum Abschluß bringt.

Der Durchbruch zu der Lösung, wie sie heute im wesentlichen vorliegt, ist wohl auf der **Justizministerkonferenz am 20. November 1980** gelungen. Er war möglich, weil alle bereit waren, aufeinander zuzugehen. Als besonders bedeutsam möchte ich aus meiner Sicht hervorheben, daß die Gründe, aus denen im **Verwaltungsverfahren** ein Asylantrag als unbeachtlich zu behandeln ist, nunmehr gesetzlich festgeschrieben werden. Damit wird den Verwaltungsbehörden eine eindeutige Grundlage für die **inhaltliche Vorprüfung** von Asylanträgen gege-

ben. Insbesondere rechtsmißbräuchliche oder offensichtlich unbegründete **Anerkennungsanträge**, also Anträge von Personen, die im allgemeinen Sprachgebrauch gemeinhin als **„Scheinasylanten“** oder **„Wirtschaftsasylanten“** bezeichnet werden, werden die Ausländerbehörde nicht mehr daran hindern können, aufenthaltsbeendende Maßnahmen zu ergreifen.

Daß diese Maßnahmen sofort vollziehbar sind, also im Einzelfall nicht nur für sofort vollziehbar erklärt werden können, sondern kraft Gesetzes sofort vollziehbar sind, und Beschlüsse des Verwaltungsgerichts über Anträge von Asylbewerbern auf vorläufigen Rechtsschutz gegen aufenthaltsbeendende Maßnahmen unanfechtbar sein sollen, wird zur Verkürzung des Aufenthalts von Ausländern, die im wesentlichen asylfremde Zwecke verfolgen, nachhaltig beitragen. Als besonders wichtig betrachte ich die **Einführung der Zulassungsberufung**. Ebenso bedeutsam ist die **Nichtzulassungsbeschwerde**, d. h. daß dann, wenn die Berufung nicht zugelassen wird, keine Nichtzulassungsbeschwerde möglich ist.

Es ist übrigens meine Überzeugung, Herr Kollege Günther, daß die **Einschränkung der Instanzenzüge** in den einfacheren Fällen für die Beschleunigung des Verfahrens weit bedeutsamer ist als etwa die Frage Einzelrichter oder Kammer. Ich glaube, daß sich das so verhält. In der Frage **Einzelrichter oder Kammer** ist ein Kompromiß gefunden worden, der dem einen in Richtung auf den Einzelrichter nicht weit genug geht — Sie haben dies, Herr Günther, hier erneut zum Ausdruck gebracht —, für den sich aber andere bereits ein bißchen bewegen mußten, um dahin zu kommen. Ich halte diesen Kompromiß für tragfähig und bin insbesondere der Auffassung, daß die Form, die er zum Schluß in den Ausschüssen gefunden hat, bindend ist und man somit erwarten kann, daß der Einzelrichter in allen Fällen auch tatsächlich befaßt werden wird. Auch wir werden beobachten, inwieweit die Praxis hier den Intentionen des Gesetzgebers in der Tat folgt.

Ich möchte abschließend noch einmal unterstreichen, daß diese Regelungen in gar keiner Weise den Zweck verfolgen oder auch nur die Tendenz haben — darüber sind sich alle einig —, wirklich politisch Verfolgten den Zugang zum Bundesgebiet zu versperren. Vielmehr ist richtig: Gerade um den wirklich Verfolgten sobald wie möglich die Anerkennung als Asylberechtigte zu verschaffen und das Grundrecht auf Asyl auch in breiten Schichten unserer Bevölkerung nicht in Mißkredit zu bringen, müssen wir dem Mißbrauch des Asylrechts als **Zugangsschlüssel** zum Bundesgebiet für Massen von Arbeitsuchenden und Wirtschaftsflüchtlingen entgegenwirken. Sosehr wir für die Situation dieser Menschen Verständnis haben mögen, so sicher ist auch, daß sie eben nicht politisches Asyl im Sinne des Grundgesetzes begehren können. Mit der Zustimmung zu dem vorliegenden Entwurf können wir heute auf dem Weg zu diesem Ziel sagen, daß wir einen wesentlichen und auch praktisch wirksamen Schritt tun.

Präsident Zeyer: Ich erteile Herrn Senator Apel, Hamburg, das Wort.

(A) **Apel (Hamburg):** Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Der Bundesrat befaßt sich heute erneut mit dem Asylrecht. Das, was Herr Kollege Günther soeben ironisch-sarkastisch als „ganz einfach“ bezeichnet hat, ist in Wahrheit ungemein schwierig. Was die Sache so schwierig gestaltet, ist, daß wir hier eindeutig vor einem **Zielkonflikt** stehen. Auch der Hinweis auf Art. 19 GG und andere Hinweise können nicht bewirken, daß der Zielkonflikt dadurch, daß man ihn einfach negiert, verschwindet.

Es ist einerseits notwendig, den Zustrom unechter Asylanten zu drosseln. Richtig! Eine **zeitliche Verkürzung des Anerkennungsverfahrens** ist dazu sicher ein geeignetes Mittel — eines unter anderen. Andererseits dürfen wir jedoch unter keinen Umständen das Grundrecht selbst: „Politisch Verfolgte genießen Asylrecht“ verkürzen. Sicher will das niemand; aber der Hinweis, Art. 16 Abs. 2 GG werde doch im Wortlaut oder Sinn nicht verändert, räumt die Bedenken nicht aus. Jeder weiß: Recht haben und Recht behalten, das ist zweierlei. Eine Regelung ist nicht akzeptabel, wenn sie die Gefahr oder — schlimmer noch — die Wahrscheinlichkeit birgt, daß politisch Verfolgte, die zu Recht Asyl suchen, nur deshalb zurückgeschoben werden, weil sie ihr Recht wegen der Verkürzung des Rechtsweges nicht wirksam geltend machen können. Die Freiheit, ja, das Leben Verfolgter kann davon abhängen. Daran ändert auch der Hinweis auf vieltausendfachen Mißbrauch des Asylrechts nichts, so richtig und zutreffend er ist. Unrecht ist mit diesem Hinweis nicht zu rechtfertigen, selbst wenn es nur wenigen bei ungerechter Rückschiebung drohen, sind — wir wissen es — oft von grausamer Endgültigkeit.

(B) **Hamburg hat Bedenken** — ich muß das klar aussprechen —, daß wir mit der Neuregelung über ein vertretbares Ziel hinausschießen könnten. Wenn der Senat ungeachtet dessen in diesem Stadium der Gesetzgebung bereit ist, seine Bedenken vorerst zurückzustellen, so müssen zum einen die Motive klar gestellt werden, aus denen das geschieht, und zum anderen klare Vorbehalte für das weitere Gesetzgebungsverfahren ausgesprochen werden.

Erstens. Hamburg kennt die großen Probleme in einigen Ländern. Wir unterschätzen sie nicht. In einigen Gemeinden sind sie fast unlösbar geworden. Hamburg steht in der **Solidarität der Länder**. Wir wissen, daß im föderalen Bundesstaat die Eigenstaatlichkeit eines Landes dort seine Grenze findet, wo andere Länder oder andere Teile dieser Republik notleidend werden oder bleiben. Vor diesem Hintergrund respektiert Hamburg den dringlichen Wunsch, das Gesetzgebungsverfahren ohne Zeitverzug in Gang zu bringen. Kollege Günther hat das soeben noch einmal sehr eindringlich formuliert. Dabei ist übrigens wichtig, daß eine Beschleunigung des Anerkennungsverfahrens auch im Interesse der wirklich politisch Verfolgten liegt. Auch das verkennen wir nicht.

Zweitens. Hamburg verzichtet deshalb in diesem Durchgang darauf, Anträge aus den Ausschlußberatungen zu wiederholen, neue Anträge zu stellen oder zu unterstützen. Bei den Punkten, auf die sich

unsere Bedenken insbesondere beziehen, handelt es sich um folgende Vorschriften:

Art. 1 Nr. 1, § 1 a Abs. 2 Nr. 4 und 5 (Erweiterung der Vorprüfung der Asylanträge durch die Ausländerbehörden), Art. 1 Nr. 1, § 1 a Abs. 3 (Unanfechtbarkeit der verwaltungsgerichtlichen Entscheidung im Eilverfahren), Art. 1 Nr. 3, § 7 a Abs. 1 (die Kammer kann einen Rechtsstreit auf den Einzelrichter übertragen) und Abs. 3 (der Richter hat zurückzuübertragen), Art. 1 Nr. 3, § 7 b Abs. 3 (Nichtzulassungsbeschwerde).

Drittens. Hamburg legt jedoch Wert auf die Feststellung, daß im weiteren Gesetzgebungsverfahren der jetzt vorgelegte Entwurf in seinen Einzelheiten und Auswirkungen noch weiter geprüft und gegebenenfalls verändert werden muß. Eine von diesem Entwurf **abweichende Stellungnahme** behält sich Hamburg für den zweiten Durchgang ausdrücklich vor.

Viertens. Hamburg tritt entschieden dafür ein, daß **§ 7 b Abs. 2 in der Fassung des Innenausschusses**, also mit der Nr. 3, verabschiedet wird. Inhaltlich heißt das: Die Berufung gegen das Endurteil des Verwaltungsgerichts ist nicht nur dann zuzulassen, wenn die Rechtssache grundsätzliche Bedeutung hat oder wenn das Endurteil von höhergerichtlicher Rechtsprechung abweicht, sondern jedenfalls auch dann, wenn besondere tatsächliche oder rechtliche Schwierigkeiten vorliegen. Die Empfehlung des Rechtsausschusses — abweichend von seinem Unterausschuß —, diesen Zulassungsgrund zu streichen, halten wir für völlig inakzeptabel; denn — um es einmal umgekehrt zu sagen, dann wird es deutlicher — dann würden die Berufungen auch in jenen Fällen abgeschnitten, in denen solche — gegebenenfalls sogar extreme — Beurteilungsschwierigkeiten vorliegen. Das kann meines Erachtens niemand wollen. Sollte der Bundesrat — ich möchte das der Klarheit halber sagen, damit wir uns gut verstehen — die Empfehlung des Innenausschusses ablehnen, so läge darin eine gravierende inhaltliche Verschärfung, die letzten Endes zu einem Nein Hamburgs insgesamt führen könnte.

Ich weise abschließend für Hamburg darauf hin, daß die in diesem Gesetzentwurf vorgesehenen Regelungen nur einen **Teilaspekt der Beschleunigung** betreffen. Daneben muß nach unserer Auffassung noch Weiteres geschehen. Zum einen bedarf es gleichzeitig und nicht nachrangig der weiteren **personellen Verstärkung** der mit der Praxis des Asylrechts befaßten **Behörden und Gerichte**. Ich weiß, das paßt im Hinblick auf die gegenwärtigen finanziellen Zwänge schlecht in die Landschaft. Ich habe auch sehr genau zugehört, was der Kollege Günther zu diesem Thema gesagt hat. Wenn es im Wege der Umschichtung gelänge, Personal frei zu machen, wäre niemand darüber befriedigter als ich. Dennoch sage ich: Auch diese personelle Verstärkung muß sein.

Zum zweiten aber muß sichergestellt werden, meine Damen und Herren, daß die Asylbewerber gleichmäßig und gerecht auf die Länder verteilt werden. Auch das gehört zur gesamtstaatlichen Verantwortung im kooperativen System. Entzieht sich ein

Apel (Hamburg)

- (A) Land einem solchen **Verteilungsverfahren**, so werden andere Länder stärker belastet. Das kann so nicht länger laufen! Ich bin ermächtigt, eine Gesetzesinitiative anzukündigen, die darauf zielt, die diesbezügliche Vereinbarung der Innenministerkonferenz von 1974 und 1978 auf eine klare rechtliche Grundlage zu stellen, mit der Folge, daß sich kein Land länger der Übernahme der Lasten entziehen kann, die es im Bundesstaat zu tragen hat. Ich hoffe, wir werden das einvernehmlich erreichen. Hamburg hält sich — dafür bitte ich sehr um Verständnis — für den zweiten Durchgang auch im Hinblick auf diese Voraussetzung die Entscheidung ausdrücklich offen.

Präsident Zeyer: Das Wort hat Herr Senator Professor Heimann, Berlin.

Prof. Holmann (Berlin): Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Nach dem, was meine Vorredner hier ausgeführt haben, ist man natürlich in der Gefahr, sich zu wiederholen. Deshalb möchte ich mich hier auf einige wenige politische Feststellungen beschränken.

Ich möchte zunächst einmal für den Senat von Berlin feststellen, daß wir den Versuch aller Länder, in dieser so wichtigen und drängenden Frage zu einer einvernehmlichen Beschlussfassung zu kommen, ausdrücklich begrüßen. Wir wissen hierbei, daß es besonders der **Mißbrauch des Asylrechts** durch Scheinasylanten und damit die große Gefahr der Diskreditierung des Asylrechts in der Öffentlichkeit sind, denen wir wirksam, aber auch rechtsstaatlich begegnen müssen, wenn nicht eines Tages das gesamte, nun wirklich liberale, grundgesetzlich gesicherte Asylrecht durch eine Welle der Empörung und einer neuen wachsenden Ausländerfeindlichkeit gefährdet und in Frage gestellt werden soll.

(B)

Wir finden auch, daß die Empfehlungen des Innenausschusses und des Rechtsausschusses, im Rahmen eines ersten Durchgangs — ich möchte das, was Herr Kollege Apel dazu gesagt hat, sehr unterstreichen — eine durchaus geeignete Grundlage für die späteren Beratungen zunächst im Deutschen Bundestag und dann sicher auch wieder im Bundesrat sein werden. Das gilt für eine ganze Reihe von Punkten. Ich hatte mich vorbereitet, diese noch einmal hier vorzutragen. Ich will aber darauf verzichten, weil diese Punkte hier schon genannt worden sind.

Ich möchte in einem Punkt Herrn Kollegen Apel ausdrücklich zustimmen. Das ist die Empfehlung des Innenausschusses zur Einführung der **Zulassungsberufung** durch § 7b Abs. 2, nämlich daß die Berufung zuzulassen ist, wenn die Rechtssache besondere tatsächliche oder rechtliche Elemente aufweist. Das ist ein ganz entscheidender Punkt auch für uns, für Berlin. Auch die Frage, wie heute der Bundesrat entscheiden wird, wird im zweiten Durchgang eine Rolle für uns spielen.

Aber es gehört, wie Herr Kollege Apel es hier dargestellt hat, zur Ehrlichkeit, nicht nur zu sagen, weshalb man heute hier zustimmen kann; es gehört zur Ehrlichkeit, auch zu sagen, wo Bedenken letztlich

nicht ausgeräumt sind und — dies sage ich nach einer sehr langen und ausführlichen Debatte im Senat — wo das, was wir heute hier beschließen, unserer Meinung nach allzu deutlich den Charakter eines Kompromisses trägt. Dies gilt auch dann, wenn man sich vor Augen führt, daß das immanente und unvermeidliche Spannungsverhältnis zwischen den Erfordernissen des Rechtsstaates und den Notwendigkeiten größtmöglicher Effizienz wohl niemals endgültig und in vollendeter Harmonie wird aufgelöst werden können.

(C)

Solche Fragen müssen aus unserer Sicht zu dem Vorschlag erlaubt sein: Die Ausländerbehörde soll im Rahmen der sogenannten Unbeachtlichkeitsprüfung neben der rechtsmißbräuchlichen Beantragung von Asyl auch die offensichtliche Unbegründetheit eines Antrags sowie die schuldhaftige Verletzung von Mitwirkungspflichten des Antragstellers prüfen.

Das gilt ferner für die Abschneidung jedes Rechtsmittels gegen Entscheidungen des Verwaltungsgerichts im einstweiligen Rechtsschutzverfahren bei aufenthaltsbeendenden Maßnahmen der Ausländerbehörde.

Das gilt drittens dafür, daß Urteile des Verwaltungsgerichts in Asylstreitigkeiten auch insoweit unanfechtbar sein werden, als es im Einzelfall zweifelhaft sein mag, ob die beantragte Zulassung der Berufung zu Recht verweigert worden ist.

Dennoch ist Berlin bereit, einzelne Bedenken — ich habe sie hier noch einmal ausdrücklich genannt — gegen den vorliegenden Kompromiß jetzt zurückzustellen, weil nur eine **einvernehmliche Beschlussfassung im Bundesrat** die Chancen für die zweifellos dringend gebotene gesetzliche Regelung verbessern kann, weil wir auch sehen, daß andere Länder bei den vorliegenden Empfehlungen weitergehende Positionen zurückgestellt haben, und weil das Gesetz bis zum 31. Dezember 1983 befristet sein soll.

(D)

Wir werden alles in allem den Empfehlungen zustimmen, weil wir die Tatsache — ich sagte es schon —, daß es den Ländern überhaupt gelungen ist, in dieser schwierigen, aber dringend regelungsbedürftigen Materie zu einem einvernehmlichen Lösungsvorschlag zu kommen, als einen außerordentlich wichtigen Fortschritt betrachten.

Präsident Zeyer: Das Wort hat nunmehr Herr Minister Dr. Eyrich, Baden-Württemberg.

Dr. Eyrich (Baden-Württemberg): Herr Präsident! Meine sehr verehrten Damen und Herren! Lassen Sie mich ganz kurz einige Anmerkungen zu dem, was bereits gesagt worden ist, und auch zu den Gründen machen, die uns bewogen haben, diesem Kompromiß zuzustimmen.

Ich glaube, wir können gemeinsam feststellen, daß unsere Verwaltungsgerichte dem Ansturm und der Fülle an Arbeit nicht mehr gerecht werden können, wenn wir nicht Beschleunigungsmaßnahmen ergreifen. Dies ist sicher. Der jetzt gefundene **Kompromiß** mag manchem — Sie, Herr Kollege Apel, haben es bereits gesagt — die Zustimmung schwermachen. Ich persönlich muß Ihnen sagen, ich hätte gewünscht, daß wir eine noch größere Übereinstim-

Dr. Eyrich (Baden-Württemberg)

- (A) mung hätten herstellen können. Ich kann dem Kompromißvorschlag so, wie er gemacht worden ist, auch nur unter **gewissen Bedenken** zustimmen, allerdings Bedenken von einer anderen Seite her.

Sie wissen, daß wir im Land Baden-Württemberg von Anfang an ebenso wie das Land Rheinland-Pfalz der Meinung gewesen waren, daß wir eine noch größere Beschleunigung hätten herbeiführen können, etwa durch den Ausschluß der **Berufung**. Ich bin mir darüber im klaren, daß es dagegen Bedenken gibt. Nur sollten wir, auch wenn wir mit einiger Distanz zu diesem Kompromiß stehen, eines nicht versuchen — und das sollten wir hier auch ganz klar sagen —: Wir sollten nicht den Versuch unternehmen, diejenigen, die diesem Kompromiß und auch dem Wegfall der Zulassungsbeschwerde zustimmen, oder diejenigen, die vom Ausschluß der Berufung überhaupt gesprochen haben, in die Nähe derer zu bringen, die mit unserem Rechtsstaat nicht viel im Sinn haben. Das ist in der heutigen Sitzung wieder zum Ausdruck gekommen. Meine Damen und Herren, ich bin der Meinung, jeder hier und jeder draußen weiß ganz genau, daß Art. 19 Abs. 4 einem solchen Wegfall der Berufung nicht entgegengestanden hätte. Es gibt den Wegfall der Berufung, d. h. einer ganzen Instanz, in einer Reihe von Gesetzen, die für die Bürger aller Bundesländer gelten. Deswegen sollten wir auch nicht den Anschein erwecken, als ob es sich hier um etwas handele, was nicht mit dem Rechtsstaat zu vereinbaren sei. Wer würde denn bestreiten, Herr Kollege Apel, daß wir uns in einem **Zielkonflikt** befinden? Natürlich befinden wir uns in einem Zielkonflikt. Nur: Wer vier Instanzen zur Verfügung stellt, dem wird man nicht bestreiten können, daß er diesen Zielkonflikt mit Sicherheit nicht auf Kosten des Anspruchs und des Rechts der Asylbewerber löst. Wenn wir alle diese Rechtswege zur Verfügung stellen, dann — davon bin ich überzeugt — kann niemand, aber auch niemand, letztlich daran zweifeln, daß spätestens nach der Revision beim Bundesverwaltungsgericht derjenige, der sein Recht gesucht hat, es auch erhält. Es ist unbestritten, daß in diesen Beschleunigungsbestimmungen keine einzige Vorschrift enthalten ist, die jemandem dieses Recht auch nur annähernd bestreiten oder seine Durchsetzung unmöglich machen könnte.

Ein Weiteres sollte man vielleicht auch noch hinzufügen. Sie wissen aus den Vorbesprechungen zu dem Antrag, den wir heute gemeinsam stellen, daß es Überlegungen in Richtung auf den **Einzelrichter** gegeben hat. Ich bin heute noch der Überzeugung, daß uns der Einzelrichter mit Sicherheit der Lösung einen Schritt nähergebracht hätte. Wir sollten dies noch einmal bedenken. Selbst wenn man der originären Zuständigkeit des Einzelrichters nicht zustimmen kann, sollten wir doch vielleicht in den Ausschüssen erneut prüfen, ob nicht die Möglichkeit der nochmaligen Rückverweisung der Sache durch den Einzelrichter an die Kammer aus unserem Entwurf herausgestrichen werden sollte. Sonst besteht die Gefahr, daß die Verweisung von der Kammer an den Einzelrichter und vom Einzelrichter zurück an die Kammer uns mehr Zeit kostet, als

wenn wir bei der derzeitigen Lösung geblieben wären. (C)

Obwohl das, was wir hier in den Gesetzgebungsgang einführen, sicherlich nicht in jeder Beziehung unseren Vorstellungen entspricht, werden wir dem zustimmen. Sollten allerdings — auch dies möchte ich sagen — die Anregungen, die Sie, Herr Kollege Apel gegeben haben, im weiteren Gesetzgebungsgang zu sehr Berücksichtigung finden, müßte man sich die Frage überlegen, ob am Ende noch ein Gesetz herauskommt, mit dem wir das Ziel, das wir alle miteinander verfolgen, einigermaßen erreichen. Was wir wollen — und das ist bei einem nahezu mit Händen zu greifenden Mißbrauch unseres Asylrechts unbestritten —, ist doch nichts anderes, als daß, wenn 95 % Mißbrauch treiben, nicht die 5 % leiden müssen, von denen wir wünschen, daß sie so schnell wie möglich als Berechtigte anerkannt werden und ihr Leben danach einrichten können. Darum — und um nichts anderes — geht es. Es geht überhaupt nicht um die Beschneidung des Rechts eines Menschen, der bei uns Asyl sucht. Vielmehr geht es darum, denen, die das Asylrecht wirklich in Anspruch nehmen können und es nicht mißbrauchen, die Möglichkeit zu geben, so schnell wie möglich die Anerkennung zu finden.

Präsident Zeyer: Ich erteile Herrn Senator Kahrs, Bremen, das Wort.

- (B) **Kahrs (Bremen):** Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Über eine solch schwierige Problematik wie die Regelung des Verfahrens im Asylrecht einen für alle Länder noch akzeptablen Kompromiß zu finden, war gewiß kein leichtes Unterfangen. Das hat sich auch aus den vorhergehenden Beiträgen meiner Kollegen ergeben, insbesondere was die Darstellung des Zielkonflikts angeht. Sosehr das kooperative Element des Föderalismus, das die Einigung in der Sache ermöglichte, dabei hervorgehoben werden muß, so sehr verbleiben andererseits gerade wegen der Breite der Einigung von so unterschiedlichen Positionen und Problemlagen her doch Zweifel, was den Inhalt des vorliegenden Gesetzentwurfs selbst betrifft. Das ist insbesondere vom Kollegen Apel und dem Vertreter Berlins hier bereits dargestellt worden. (D)

Diesen Kompromißentwurf möchte ich inhaltlich aus zwei unterschiedlichen Perspektiven beleuchten, nämlich erstens mit der Frage: Was bringt er im Hinblick auf die Asylbewerber, die sich zu Unrecht auf das Asylrecht berufen und massenweise in die Bundesrepublik einströmen? Zweitens: Wie ist der Entwurf unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten in seinen Konsequenzen für die anererkennungsfähigen Asylbewerber einzuschätzen?

Den Wert des vorliegenden Kompromisses sehe ich darin, daß sich auch die weniger betroffenen Bundesländer nicht den in anderen Ländern in größerem Umfang bestehenden Problemen verschließen, die dort durch die **massenhafte Einreise von Asylbewerbern** entstehen. Auch Bremen ist insoweit gewillt, einen **Solidaritätsbeitrag** unter den

Kahrs (Bremen)

- (A) Ländern zu erbringen, wengleich wir nicht, wie andere Bundesländer, vor einem unlösbar erscheinenden Massenproblem stehen.

Die bremischen Verwaltungsgerichte haben durch vielfältige **Maßnahmen zur Verbesserung** der verfahrensmäßigen und organisatorischen Behandlung der **Asylverfahren erhebliche Beschleunigungseffekte** erzielen können. Für 1981 wird z. B. mit einer Erledigungsquote von mindestens 450, wahrscheinlich von 600 Fällen pro Kammer gerechnet, die sich möglicherweise sogar auf 800 Fälle pro Kammer steigern lassen können. Damit kann die ursprüngliche Planungszahl, die von 300 Sachen pro Kammer und Jahr ausging, ganz erheblich überschritten werden.

Da auch die Eingangszahlen bei den bremischen Ausländerbehörden in den letzten Monaten nicht unerheblich gesunken sind, ist nicht auszuschließen, daß die vergleichsweise kurze Verfahrensdauer vor den bremischen Verwaltungsgerichten auch präventiv auf einreisewillige Ausländer wirkt, die sich nicht zu Recht auf den Schutz des Art. 16 GG berufen können. Ich fände es — auch angesichts der erheblichen Integrationsprobleme für Ausländer — gut, wenn, wie es die Antragszahlen für Bremen anzudeuten scheinen, den allein aus wirtschaftlichen Gründen einreisewilligen Ausländern weitgehend schon in ihrer Heimat verdeutlicht werden könnte, daß mit vorgeschobenen Asylanträgen der Anwerbestopp für ausländische Arbeitnehmer in der Bundesrepublik nicht zu unterlaufen ist. Insoweit könnte das einmütige Vorgehen der Länder eine weitere Signalwirkung in die Hauptherkunftsländer der Asylbewerber ausstrahlen.

(B)

Ob der vorliegende Entwurf — sollte er in dieser Form Gesetzeskraft erlangen — jedoch auch geeignet ist, wesentlich zur Beschleunigung der verwaltungsgerichtlichen Verfahren beizutragen, vermag ich zumindest für Bremen nicht mit einem eindeutigen Ja zu beantworten. Angesichts der vorerwähnten administrativen Maßnahmen sehe ich für Bremen keinen unabwiesbaren Bedarf für eine weitere gesetzliche Regelung. Zumal auch die Wirkungsweise der vorangegangenen gesetzlichen und anderen Maßnahmen noch nicht in vollem Umfang übersehbar erscheint, vermag ich keinen Grund für eine gewisse Gesetzeseuphorie, mit der den Asylrechtsproblemen begegnet werden soll, zu erkennen. Allerdings muß ich auch insoweit konzedieren — das sage ich insbesondere im Hinblick auf Baden-Württemberg und Hessen —, daß die Situation in einigen anderen Bundesländern durchaus eine andere Beurteilung zulassen mag.

Was die vorgeschlagenen Regelungen im einzelnen betrifft, so möchte ich trotz allen Verständnisses für die Probleme, die die Flut einströmender Asylbewerber mit sich bringt, in einigen Positionen meine Skepsis und mein Unbehagen in rechtsstaatlicher Hinsicht auch an dieser Stelle nicht verhehlen.

Wie Sie wissen, haben insbesondere Berlin, Hamburg und Bremen im Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens Zweifel darüber geäußert, ob alle vorgesehenen Verfahrensregelungen noch einen hinreichenden Rechtsschutz für diejenigen Ausländer gewäh-

ren können, die sich mit guten Gründen auf das Asylrecht berufen. Das Bundesverfassungsgericht hat vor einigen Jahren festgestellt, daß die Inanspruchnahme des Asylrechts auch verfahrensmäßig entsprechend zu sichern ist. Hieran festzuhalten betrachte ich — auch auf dem Hintergrund unserer Geschichte — als eine Selbstverständlichkeit. Dies ist allerdings auch von keinem meiner Vorredner in Zweifel gezogen worden. Es muß unter allen Umständen vermieden werden, daß berechnete Asylanträge irrtümlich vorschnell abgewiesen werden können. Aus dieser Grundhaltung heraus begrüße ich es, daß die ursprüngliche Forderung nach der Einrichtung eines sogenannten Grenzrichters keine Mehrheit finden wird.

Die im Kompromißentwurf vorgesehenen Regelungen stellen unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten hohe Anforderungen an die zuständigen Verwaltungsrichter, aber auch an die Beamten der Ausländerbehörden. In der Erwartung, daß die Regelungen in der Praxis streng im Lichte des Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG und unter Berücksichtigung rechtsstaatlicher Grundsätze angewendet werden, vermag Bremen seine Zustimmung letztlich nicht zu versagen. Gleichwohl möchte ich die diesbezüglichen Probleme noch einmal kurz skizzieren.

Erstens. Die Regelung, wonach ein Beamter der zuständigen Ausländerbehörde auch über die offensichtliche Unbegründetheit — übrigens ist das die Mehrzahl der Fälle der Asylbewerber — von Asylanträgen soll entscheiden können, entspricht zwar weitgehend der schon geübten Praxis. Sie erscheint mir aus rechtsstaatlichen Erwägungen aber nur dann unbedenklich, wenn eine hinreichende **Sachkompetenz der Ausländerbehörden** sichergestellt ist und ausreichende Übersetzungsmöglichkeiten — sprich: Dolmetscher — gewährleistet sind.

(D)

Zweitens. Die **Unanfechtbarkeit der Kammerentscheidungen** der Verwaltungsgerichte über **vorläufigen Rechtsschutz gegen Ausweisungsverfügungen auf Grund unbeachtlicher Asylanträge** wirft besondere Probleme auf. Sie erfordert zunächst, daß dem Asylsuchenden eine ausreichende Frist verbleibt, um von seinem Recht Gebrauch machen zu können. Sie stellt aber auch besonders hohe Anforderungen an die Richter der betreffenden Kammer; denn nach vollzogener Ausweisung ist für den Betroffenen meist auch das Hauptverfahren faktisch erledigt. Unter diesem Gesichtspunkt erwarte ich von den Richtern, daß sie im Lichte der verfassungsrechtlich verbrieften Rechtsweggarantie, die auch den Asylbewerbern zukommt, eine besonders gründliche Prüfung im summarischen Verfahren vornehmen. Die Rückverweisungsmöglichkeit, die vom Kollegen Eyrich noch einmal hervorgehoben worden ist, halte ich nicht für so bedenklich, wie Sie es dargestellt haben, weil die Fallmöglichkeiten durch Gesetz letztendlich geregelt worden sind und eine unbegrenzte Rückverweisungsmöglichkeit wohl nicht in Betracht kommen kann.

Drittens. Die Einführung der **Zulassungsberufung** verbunden mit dem Ausschluß der Nichtzulassungsbeschwerde halte ich unter dem Aspekt der

Kahrs (Bremen)

- (A) Rechtsweggarantie gerade noch für vertretbar. Aber auch insofern gilt, daß eine Verkürzung des Instanzenzuges zugleich höhere Anforderungen an die entscheidende Instanz stellt.

Ich fasse zusammen. Skepsis und Nachdenklichkeit erscheinen mir unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten angebracht. Auch sehe ich für Bremen nicht, daß die vorgesehenen Regelungen wesentliche Beschleunigungseffekte auslösen würden. Gleichwohl will Bremen sich dem Anliegen anderer Bundesländer auf Grund der dort vorhandenen Problemlage nicht verschließen. Weil die vorgesehenen Regelungen nur befristet bis Ende 1983 gelten werden, ihnen somit also eine gewisse Vorläufigkeit zukommt, und ich die Hoffnung und die Erwartung habe, daß die Zahl der Asylbewerber bis dahin rückläufig sein wird, sowie die Verfahrensdauer verkürzt werden kann, vermag Bremen dem Entwurf im Ergebnis seine Zustimmung nicht zu versagen.

Präsident Zeyer: Das Wort hat Herr Bundesjustizminister Dr. Vogel.

Dr. Vogel, Bundesminister der Justiz: Herr Präsident! Meine sehr verehrten Damen und Herren! Die Gesetzesanträge der Länder Baden-Württemberg, Hessen und Rheinland-Pfalz zu dem gegenständlichen Thema liegen jetzt in überarbeiteter Form vor. Es verdient besondere Aufmerksamkeit, daß dabei Fassungen entstanden sind, die von den meisten Ländern, möglicherweise — die Abstimmung wird es zeigen — sogar von allen Ländern, gemeinsam getragen werden. Diesen Anträgen liegt die Sorge über die lange Dauer der asylgerichtlichen Verfahren und über die Belastung der Verwaltungsgerichte zugrunde. Die Bundesregierung teilt diese Sorge.

(B)

Die Bürde der Länder — das ist ausdrücklich anzuerkennen — ist nicht leicht, insbesondere die Bürde der Verwaltungsrichter. Die Bundesregierung hat mit Dank festzustellen, daß die nicht unerheblichen Schwierigkeiten, die sich bei der Dezentralisierung — also beim Übergang der Zuständigkeit von den bayerischen Verwaltungsgerichten auf die Verwaltungsgerichte der Länder — ergeben haben, mit großem Engagement angegangen worden sind, wobei auch hier nicht erwähnte Fragen, wie beispielsweise die Ausstattung der Geschäftsstellen mit Schreibkräften, für die Dauer der Verfahren eine nicht zu unterschätzende Rolle spielen; es geht nicht nur um Ausstattung mit der erforderlichen Zahl von Berufsrichtern.

Wir haben einen gewissen Rückgang der Zahl der Asylanträge beim zuständigen Bundesamt in Zirndorf. Trotzdem sind erhebliche weitere Geschäftszahlen zu erwarten, weil das Amt seine Rückstände mit zunehmender Geschwindigkeit aufarbeitet. Mit der sich abzeichnenden Initiative will der Bundesrat dem Anwachsen der Rückstände entgegenwirken und den Abbau der bereits aufgelaufenen Rückstände beschleunigen. Diese Absicht findet die volle Unterstützung der Bundesregierung, die bekanntlich zusammen mit den Ländern auch die Arbeiten der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Asylwesen“ wieder in Gang gebracht hat.

Allerdings, meine sehr verehrten Damen und Herren, werden wir wohl zu drei Punkten gemeinsam noch weitere Überlegungen anzustellen haben. Der erste Punkt ist hier schon mehrfach angesprochen worden. Auch **offensichtlich unbegründete Anträge** für unbeachtlich zu erklären, wirft **verfassungsrechtliche Probleme** auf, deren Klärung bereits beim Bundesverfassungsgericht anhängig ist. Die beteiligten Länder und die Bundesregierung haben eine Stellungnahme dazu abgegeben. Mit einer Entscheidung wird in absehbarer Zeit zu rechnen sein. Vieles spricht dafür, dieser Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts nicht vorzugreifen.

Zweitens wird noch einmal zu bedenken sein, ob wir bei der sich abzeichnenden **erweiterten Anwendung des § 80 Abs. 5 der Verwaltungsgerichtsordnung** wirklich auf die **Beschwerdeinstanz** verzichten wollen. Die sofortige Vollziehung, der vorläufige Rechtsschutz, legt diese Frage nahe. Es wird notwendig sein, dies noch einmal zu überdenken.

Der dritte Punkt — auch er ist zur Sprache gekommen — bezieht sich auf das Rechtsmittel der Berufung. Wir sehen uns jetzt einer Vorlage gegenüber, die die **Zulassungsberufung** noch etwas enger gestalten will, als es im Entwurf der Verwaltungsprozeßordnung vorgesehen ist. Ich bitte, im weiteren Gesetzgebungsverfahren noch einmal miteinander zu bedenken, ob wir es hier bei der vollständigen Selbstkontrolle der ersten Instanz belassen wollen. Das, was hier vorgeschlagen wird, läuft darauf hinaus, daß die erste Instanz selber darüber befindet, in welchen Fällen eine weitere Prüfung in der Berufungs- oder Revisionsinstanz stattfindet, und in welchen Fällen dies nicht geschieht. Die Frage, ob man wirklich auf die Nichtzulassungsbeschwerde verzichten will, stellt sich insbesondere dann intensiver, wenn die rechtliche und tatsächliche Schwierigkeit der Sache kein obligatorischer Zulassungsgrund für die Berufung sein soll.

(D)

Herr Präsident, meine sehr verehrten Damen und Herren! Außer bei der Frage, ob man auch bei offensichtlicher Unbegründetheit die Unbeachtlichkeit des Asylantrages in das Gesetz aufnehmen will, geht es hier — darin stimme ich Herrn Kollegen Eyrich zu — nicht um eine Verletzung der Mindestanforderungen der Verfassung im Hinblick auf die Rechtsstaatlichkeit. Ich würde für die Bundesregierung — wenn wir von dem genannten Punkt absehen — nicht behaupten wollen, daß dieses Problem hier tangiert wird. Es geht aber — darin stimme ich Herrn Kollegen Günther zu — um ein Spannungsverhältnis hinsichtlich der Kontrollintensität bei der Nachprüfung von Verwaltungsakten in verschiedenen Bereichen. Es geht einerseits um die Kontrollintensität, die wir weiterhin für die Nachprüfung von Baugenehmigungen, auch für kleinere Bauten, oder beispielsweise von Bescheiden über Erschließungsbeiträge oder Kanalisationsgebühren vorhalten, und die reduzierte Kontrollintensität, die wir andererseits in diesen Fällen, wenn auch zeitlich befristet, anbieten.

Wir sollten uns mit guten Antworten auf die Frage ausstatten, warum der Drang zur **Einschrän-**

Bundesminister Dr. Vogel

- (A) **kung der Rechtsmittel** in den von mir genannten Fällen, in denen es um Geld, in denen es etwa um Bauvorhaben geht, nicht früher schon zu spüren war, während er jetzt in einem Bereich stark wird und auch auf die Gesetzgebung einwirkt, in dem es letzten Endes doch um existentielle Fragen für die Betroffenen geht. Ich meine, daß sich gerade daraus schon heute auch die Bitte an die Länder ableiten läßt, die Bundesregierung bei den Bemühungen um die Verwaltungsprozeßordnung, die ja darauf zum Teil gut vertretbare Antworten gibt, nachhaltig und nachdrücklich zu unterstützen — auch gegen partikuläre Interessen, wobei dies jetzt nicht geographisch, sondern eher fachgebietsmäßig gemeint ist.

Die Bundesregierung wird in ihrer Stellungnahme auf die von mir angesprochenen Punkte noch näher eingehen und die Initiative sodann gemäß Art. 76 Abs. 3 GG dem Bundestag zuleiten. Ich bin sicher, daß es dann schließlich, wenn auch mit einiger Mühe und einiger Anstrengung, zu allseits vertretbaren Lösungen und Regelungen kommen wird.

Präsident Zeyer: Vielen Dank!

Frau Minister Donnepp, Nordrhein-Westfalen, gibt eine Erklärung zu Protokoll*).

Wird sonst noch das Wort gewünscht? — Dies ist offensichtlich nicht der Fall.

- (B) Wir kommen zur Abstimmung. Dazu liegen Ihnen die Empfehlungen der Ausschüsse in Drucksache 432/2/80 vor. Jeder der Ausschüsse hat zu beiden Gesetzesanträgen jeweils eine einheitliche Empfehlung ausgesprochen; die Empfehlungen stimmen zudem sehr weitgehend überein. Abstimmungsgrundlage ist daher die Empfehlungsdrucksache 432/2/80. Auf sie bezieht sich auch der Antrag von Nordrhein-Westfalen in der Drucksache 432/3/80.

Wir stimmen zunächst — soweit dies erforderlich ist, getrennt — über die einzelnen Vorschriften des Gesetzentwurfs ab und entscheiden dann in einer Schlußabstimmung über die Einbringung.

Wir beginnen mit Art. 1 Nr. 1, und zwar § 1 a Abs. 1. Zu der Fassung von Abs. 1 in der Empfehlungsdrucksache liegt ein Änderungsantrag von Nordrhein-Westfalen vor, über den zunächst abzustimmen ist. Anschließend ist dann über § 1 a Abs. 1 insgesamt zu entscheiden.

Wer ist für Ziff. 1 des nordrhein-westfälischen Antrags in Drucksache 432/3/80? — Dies ist die Minderheit.

Jetzt ist über § 1 a Abs. 1 in der Fassung der Empfehlungsdrucksache abzustimmen. Wer ist dafür? — Das ist die Mehrheit.

Wir fahren in der Empfehlungsdrucksache 432/2/80 mit § 1 a fort. Wir stimmen nun über Abs. 2 ab, und zwar:

Nr. 1 bis 3! — Mehrheit.

*) Anlage 1

Nr. 4 Buchst. a)! — Mehrheit.

(C)

Nr. 4 Buchst. b)! Hier geht es um den Unbeachtlichkeitsgrund der „offensichtlichen Unbegründetheit“. Nordrhein-Westfalen tritt in Ziff. 2 seines Antrags in Drucksache 432/3/80 für Streichung ein. Wer stimmt Nr. 4 Buchst. b) zu? — Mehrheit.

Nr. 5! Auch hier ist Nordrhein-Westfalen in Ziff. 2 der Drucksache 432/3/80 für Streichung. Wer stimmt Nr. 5 zu? — Mehrheit.

Wir kommen nun zu Abs. 3, und zwar zunächst zu:

Satz 1! — Mehrheit.

Satz 2! — Mehrheit.

Satz 3! — Mehrheit.

Art. 1 Nr. 2! — Mehrheit.

Art. 1 Nr. 3, und zwar:

§ 7 a Abs. 1 bis 4! — Mehrheit.

§ 7 a Abs. 5! — Mehrheit.

§ 7 b Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 und 2! — Mehrheit.

Abs. 2 Satz 1 Nr. 3! Hier geht es um den Berufungszulassungsgrund der „besonderen tatsächlichen oder rechtlichen Schwierigkeit“. Wer ist für Nr. 3? — Das ist die Minderheit.

Abs. 2 Satz 2 und Abs. 3! — Mehrheit.

Abs. 4! — Mehrheit.

Art. 2 bis 4, Einleitung und Überschrift sowie Vorblatt und Begründung in der sich aus den vorangegangenen Abstimmungen ergebenden Fassung. Ich bitte um das Handzeichen. — Mehrheit.

(D)

Wir kommen zur Schlußabstimmung. Wer dafür ist, den Gesetzentwurf in der soeben festgelegten Fassung gemäß Art. 76 Abs. 1 GG beim Deutschen Bundestag einzubringen, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist einstimmig. Die Einbringung ist damit beschlossen.

Es ist weiter über die Entschließung in Abschnitt II der Empfehlungsdrucksache 432/2/80 abzustimmen. Wer stimmt zu? — Das ist die Mehrheit.

Damit ist die Entschließung angenommen.

Wie in der Vorbesprechung erörtert, besteht der Wunsch, **Beauftragte zu bestellen**, die den soeben beschlossenen Gesetzentwurf im Bundestag und in dessen Ausschüssen vertreten. Hierfür sind Herr Minister Dr. Barschel, Schleswig-Holstein, als Vorsitzender des federführenden Innenausschusses und Frau Senatorin Leithäuser, Hamburg, als Vorsitzende des Rechtsausschusses benannt worden.

Wer ihrer Beauftragung zustimmen will, den bitte ich um das Handzeichen. — Ich stelle Einstimmigkeit fest. Dann ist es so beschlossen.

Ich rufe Punkt 3 der Tagesordnung auf:

Entwurf eines Gesetzes zur **Änderung des Tierschutzgesetzes** — Antrag des Freistaates Bayern — (Drucksache 496/80).

Präsident Zeyer

- (A) Herr Staatsminister Schmidhuber, Bayern, gibt eine Erklärung zu Protokoll *).

Wird das Wort gewünscht? — Dies ist nicht der Fall.

Die Empfehlungen der beteiligten Ausschüsse, den Gesetzentwurf nach Maßgabe von Änderungen beim Deutschen Bundestag einzubringen, liegen Ihnen in Drucksache 496/1/80 vor. Ich weise darauf hin, daß ich zunächst über die Änderungsempfehlungen und dann über die Einbringung abstimmen lassen werde. Ich rufe auf:

Abschnitt I Ziff. 1 und 2 gemeinsam! — Mehrheit.

Ziff. 3! — Mehrheit.

Ziff. 4! — Mehrheit.

Ziff. 5, und zwar hier zuerst die Änderung in Nr. 3 Buchst. a)! Ich bitte um das Handzeichen. — Mehrheit.

Jetzt die Änderung in Nr. 3 Buchst. b)! — Mehrheit.

Ziff. 6 Buchst. a) und b) gemeinsam! — Mehrheit.

Ziff. 7 und 8 gemeinsam! — Mehrheit.

Wir kommen nun zur Abstimmung darüber, ob der Gesetzentwurf nach Maßgabe der soeben erfolgten Beschlußfassung **beim Deutschen Bundestag eingebracht** werden soll. Ich bitte um das Handzeichen. — Das ist die Mehrheit. Damit hat der Bundesrat so **beschlossen**.

(B)

Ich lasse jetzt noch über die in Abschnitt II der Drucksache 496/1/80 empfohlene Entschließung abstimmen. Ich bitte um das Handzeichen. — Das ist die Mehrheit.

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

Ich rufe Punkt 4 der Tagesordnung auf:

Entwurf eines **Grunderwerbsteuergesetzes** (GrEStG 1980) — Antrag des Landes Niedersachsen — (Drucksache 585/80).

Herr Staatsminister Schmidhuber, Bayern, gibt eine Erklärung zu Protokoll**).

Wird das Wort zur Aussprache gewünscht? — Dies ist nicht der Fall.

Der vorliegende Gesetzesantrag stimmt mit dem Initiativgesetzentwurf überein, den der Bundesrat in seiner 477. Sitzung am 28. September 1979 beschlossen hat. Dieser Entwurf ist jedoch vom Deutschen Bundestag in der 8. Wahlperiode nicht mehr verabschiedet worden. Der in der damaligen Vorlage vorgesehene Inkrafttretens- bzw. Anwendungszeitpunkt vom 1. Januar 1980 ist jedoch durch Zeitablauf obsolet geworden. Im Einvernehmen mit dem antragstellenden Land Niedersachsen rege ich daher

*) Anlage 2

***) Anlage 3

an, in dem vorliegenden Gesetzentwurf den Zeitpunkt jeweils offenzulassen. (C)

Wir kommen zur Abstimmung. Wer für die erneute Einbringung des Gesetzentwurfs beim Deutschen Bundestag mit der erwähnten Maßgabe ist, den bitte ich um das Handzeichen. — Dies ist die Mehrheit.

Danach hat der Bundesrat **beschlossen, den Gesetzentwurf gemäß Art. 76 Abs. 1 GG beim Deutschen Bundestag einzubringen**.

Zur **gemeinsamen Abstimmung** nach § 29 Abs. 2 der Geschäftsordnung rufe ich die in dem **Umdruck 13/80*)** zusammengefaßten Beratungsgegenstände auf. Es sind dies die **Tagesordnungspunkte**:

5, 14 bis 16, 19, 21, 25 bis 37, 39 bis 43.

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

Berlin hat sich zum Tagesordnungspunkt 35 der Stimme enthalten.

Ich rufe nun die Punkte 6 bis 12 der Tagesordnung auf:

6. Entwurf einer **Gebührenordnung für Patentanwälte** (Drucksache 604/80)
7. Entwurf eines Gesetzes zu dem **Europäischen Übereinkommen vom 24. November 1977 über die Zustellung von Schriftstücken in Verwaltungssachen im Ausland** und zu dem Europäischen Übereinkommen vom 15. März 1978 über die Erlangung von Auskünften und Beweisen in Verwaltungssachen im Ausland (Drucksache 597/80) (D)
8. Entwurf eines Gesetzes zur **Ausführung des Europäischen Übereinkommens vom 24. November 1977 über die Zustellung von Schriftstücken in Verwaltungssachen im Ausland** und des Europäischen Übereinkommens vom 15. März 1978 über die Erlangung von Auskünften und Beweisen in Verwaltungssachen im Ausland (Drucksache 598/80)
9. Entwurf eines Gesetzes zu der in Genf am 13. Mai 1977 unterzeichneten Fassung des **Abkommens von Nizza über die internationale Klassifikation von Waren und Dienstleistungen** für die Eintragung von Marken (Drucksache 599/80)
10. Entwurf eines Gesetzes zu dem **Vertrag vom 17. Juni 1977 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Königreich Norwegen über die gegenseitige Anerkennung und Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen und anderer Schuldtitel in Zivil- und Handelssachen** (Drucksache 601/80)

*) Anlage 4

Präsident Zeyer

- (A) 11. Entwurf eines Gesetzes zur **Ausführung des Vertrages** vom 17. Juni 1977 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Königreich Norwegen über die **gegenseitige Anerkennung und Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen** und anderer Schuldtitel in Zivil- und Handelssachen (Drucksache 602/80)
12. Entwurf eines Gesetzes zum Wiener Abkommen vom 12. Juni 1973 über den Schutz typographischer Schriftzeichen und ihre internationale Hinterlegung (**Schriftzeichengesetz**) (Drucksache 603/80).

Zu diesen Gesetzentwürfen der Bundesregierung hat der Bundesrat bereits während der Legislaturperiode des 8. Deutschen Bundestages Stellung genommen. Sie wurden dem Bundesrat jetzt erneut zugeleitet, weil sie mit dem Ende der vorigen Legislaturperiode als erledigt gelten.

Zu den Gesetzentwürfen liegen die in der 8. Wahlperiode des Bundestages beschlossenen Stellungnahmen des Bundesrates vor. Ich denke, ich kann davon ausgehen, daß die Länder bei einer Einzelabstimmung heute wieder so wie bei der Ersten Behandlung stimmen würden. Zur Verfahrensvereinfachung schlage ich deshalb vor, **von einer Einzelabstimmung abzusehen**. — Dagegen erhebt sich kein Widerspruch.

- (B) Zunächst möchte ich jedoch zu **Punkt 6** der Tagesordnung, dem Entwurf einer **Gebührenordnung für Patentanwälte**, auf folgendes hinweisen. Ziff. 9 der Stellungnahme vom 16. Dezember 1977 ist inzwischen gegenstandslos geworden. Die damalige Stellungnahme könnte daher heute nur ohne Ziff. 9 übernommen werden.

Dies vorausgeschickt, komme ich nun zur Bestätigung der Stellungnahmen. Wenn Sie einverstanden sind, könnte ich feststellen, daß die früher zu den einzelnen Gesetzentwürfen **beschlossenen Stellungnahmen** — mit Ausnahme der besonders erwähnten Ziff. 9 — heute **bestätigt** werden. Erhebt sich gegen eine solche Feststellung Widerspruch? — Das ist nicht der Fall. Dann ist so beschlossen.

Ich rufe Punkt 13 der Tagesordnung auf:

Bericht über die Bevölkerungsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland

1. Teil:

Analyse der bisherigen Bevölkerungsentwicklung und Modellrechnungen zur künftigen Bevölkerungsentwicklung (Drucksache 464/80).

Herr Staatssekretär Dr. Hartkopf, Bundesministerium des Innern, gibt eine Erklärung zu Protokoll*).

Wird das Wort zur Aussprache gewünscht? — Dies ist nicht der Fall.

Die Empfehlungen der Ausschüsse sind aus der Drucksache 464/1/80 ersichtlich.

*) Anlage 5

Zur Abstimmung rufe ich Abschnitt I dieser Drucksache auf. Wer stimmt zu? — Dies ist die Mehrheit. (C)

Der Bundesrat hat danach zu dem Bericht, wie oben beschlossen, **Stellung genommen**.

Ich rufe Punkt 17 der Tagesordnung auf:

Kommission der Europäischen Gemeinschaften:

Geänderter Vorschlag einer Richtlinie des Rates über das **Aufenthaltsrecht von Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats** (Drucksache 460/80).

Wird dazu das Wort gewünscht? — Das ist nicht der Fall.

Dann kommen wir zur Abstimmung über die Empfehlungen der Ausschüsse in der Drucksache 460/1/80.

Wir stimmen über Abschnitt I Ziff. 1 ab. Wer stimmt zu? — Die Mehrheit.

Ziff. 2! Wer stimmt zu? — Die Mehrheit.

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

Ich rufe Punkt 18 der Tagesordnung auf:

Kommission der Europäischen Gemeinschaften:

Vorschlag für einen Beschluß des Rates zur Verabschiedung eines **zweiten Forschungs- und Entwicklungsprogramms der Europäischen Atomgemeinschaft** auf dem Gebiet der **Uranschürfung und Urangewinnung** (indirekte Aktion 1981—1984) (Drucksache 463/80). (D)

Aus der Drucksache 463/1/80 ersehen Sie die Empfehlungen der Ausschüsse. Wir stimmen darüber ab, und zwar über:

Abschnitt I Ziff. 1 und 2a) **gemeinsam!** — Wer ist dafür? — Die Mehrheit.

Ziff. 2b)! Wer zustimmt, gebe bitte das Handzeichen. — Das ist die Mehrheit.

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

Ich rufe Punkt 22 der Tagesordnung auf:

Kommission der Europäischen Gemeinschaften:

Vorschlag einer **Verordnung (EWG)** des Rates über die **gemeinsame Marktorganisation für Zucker** (Drucksache 512/80).

Die Empfehlungen der Ausschüsse ersehen Sie aus der Drucksache 512/1/80. Außerdem liegt Ihnen in der Drucksache 512/2/80 ein Antrag des Landes Niedersachsen vor.

(Hasselmann [Niedersachsen]: Er ist zurückgezogen worden!)

— Der Antrag ist zurückgezogen worden. — Aber in der Drucksache 512/3/80 liegt noch ein Antrag des Freistaates Bayern vor.

Präsident Zeyer

- (A) Herr Minister Bäumer, Nordrhein-Westfalen, gibt eine Erklärung zu Protokoll*).

Wir kommen zur Abstimmung, und zwar zunächst über Ziff. 1 der Ausschlußempfehlungen. Wer ist dafür? — Dies ist die Mehrheit.

Es folgt nun die Abstimmung über den Antrag Bayerns in Drucksache 512/3/80. Wer ist dafür? — Dies ist die Mehrheit.

Es bleibt über die Ziff. 3 bis 5 der Ausschlußempfehlungen abzustimmen, und zwar gemeinsam. Ich bitte um das Handzeichen. — Dies ist die Mehrheit.

Der Bundesrat hat **beschlossen**, zu der Vorlage entsprechend **Stellung zu nehmen**.

Ich rufe Punkt 23 der Tagesordnung auf:

Kommission der Europäischen Gemeinschaften:

Vorschlag einer **Verordnung** des Rates über die **Verwendung von Substanzen mit hormonaler oder thyreostatischer Wirkung bei Haustieren** (Drucksache 583/80).

Frau Bundesminister Huber und Herr Minister Bäumer, Nordrhein-Westfalen, geben Erklärungen zu Protokoll**).

- (B) Die Empfehlungen der Ausschüsse ersehen Sie aus der Drucksache 583/1/80. Außerdem liegt Ihnen ein Antrag Nordrhein-Westfalens in der Drucksache 583/2/80 vor.

Zuerst stimmen wir über die Drucksache 583/1/80 ab, und zwar über Abschnitt I und Abschnitt II Ziff. 1 bis 6a) gemeinsam. Ich bitte um das Handzeichen. — Das ist die Mehrheit.

Ziff. 6b) — Das ist die Mehrheit.

Ziff. 7) — Mehrheit.

Ziff. 8) — Mehrheit.

Ziff. 9) — Mehrheit.

Damit entfällt die Abstimmung über Ziff. 10.

Ich rufe Ziff. 11 auf. Wer ist dafür? — Die Mehrheit.

Nunmehr kommen wir zu dem Antrag Nordrhein-Westfalens in Drucksache 583/2/80. Wir stimmen über Ziff. 1 ab. Wer ist dafür? — Dies ist die Mehrheit.

Damit entfällt die Abstimmung über Ziff. 12 der Ausschlußempfehlungen.

Es folgt die Abstimmung über Ziff. 2 des Antrages Nordrhein-Westfalens. Wer ist dafür? — Die Mehrheit.

*) Anlage 6

**) Anlagen 7 und 8

Wir kommen dann zu den Empfehlungen der Ausschüsse in Drucksache 583/1/80 zurück, und zwar zu Ziff. 13. Wer dafür ist, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist die Mehrheit.

Ziff. 14) Ich bitte um das Handzeichen. — Die Mehrheit.

Damit entfällt die Abstimmung über Ziff. 3 in Drucksache 583/2/80.

Es bleibt über Abschnitt III der Ausschlußempfehlungen abzustimmen. Wer ist dafür? — Das ist die Mehrheit.

Der Bundesrat hat damit zu der Vorlage entsprechend **Stellung genommen**.

Ich rufe Punkt 24 der Tagesordnung auf:

Pflanzenbeschauverordnung (Drucksache 578/80).

Das Wort hat Herr Parlamentarischer Staatssekretär Gallus, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten.

Gallus, Parl. Staatssekretär beim Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten: Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Mit der neuen Pflanzenbeschauverordnung soll eine entsprechende EG-Richtlinie in nationales Recht umgesetzt werden, die im Dezember 1976, also vor vier Jahren, mit Zustimmung der Bundesrepublik Deutschland verabschiedet worden ist. Die übrigen Mitgliedstaaten haben diese Richtlinie bereits umgesetzt. Der Bundesrepublik Deutschland ist eine Verlängerung der bereits am 1. Mai 1980 abgelaufenen **Umsetzungsfrist** bis zum 1. Januar 1981 zugebilligt worden. Wird diese Frist nicht eingehalten, so muß damit gerechnet werden, daß die Bundesrepublik vor dem Europäischen Gerichtshof wegen Vertragsverletzung verklagt wird. Ein solcher Rechtsstreit, in dem wir mit Sicherheit unterliegen werden, kann rechtliche Auseinandersetzungen zwischen Bund und Ländern nach sich ziehen. Außerdem muß mit weiteren schwierigen Komplikationen gerechnet werden, die in besonderem Maße die Länder betreffen.

Erstens. Es wird der Eindruck entstehen, daß die Bundesrepublik Deutschland im Gegensatz zu anderen Mitgliedstaaten nicht in der Lage ist, eine ordnungsgemäße Pflanzenbeschau zu garantieren. Darunter wird das Ansehen des Pflanzenschutzdienstes der Länder erheblich leiden. Und was noch schwerwiegender ist: Es muß mit einem starken Rückgang des Exports von Pflanzen gerechnet werden, was zu erheblichen wirtschaftlichen Einbußen führen kann.

Zweitens. Ferner muß damit gerechnet werden, daß befallene Pflanzen, gegen deren Einfuhr sich die anderen Mitgliedstaaten wehren, in die Bundesrepublik Deutschland verbracht werden, weil hier weniger strenge Vorschriften gelten. Diese erhöhte Gefahr der Einschleppung von Schadorganismen kann nicht verantwortet werden. Es sollte auch

(C)

(D)

Parl. Staatssekretär Gallus

- (A) an den alten Grundsatz gedacht werden, daß Vorbeugen besser als Heilen ist und daß dementsprechend das Verhindern der Einschleppung besser und billiger als das Bekämpfen eingeschleppter Schadorganismen ist. Ich erinnere an die Einschleppung des Blauschimmels des Tabaks und des Feuerbrands der Obstgehölze sowie an die Folgekosten, die uns daraus entstanden sind.

Drittens. Auch die Verhandlungsbasis in Brüssel für die von Bund und Ländern gleichermaßen angestrebte Novellierung der Pflanzenbeschaurichtlinie ist erheblich geschwächt, wenn sich die Bundesrepublik vor dem Europäischen Gerichtshof wegen Vertragsverletzung verantworten muß.

Daher bitte die Bundesregierung dringend, der Verordnung trotz der Probleme, die in der vom Agrarausschuß vorgeschlagenen Stellungnahme angesprochen worden sind, zuzustimmen.

Präsident Zeyer: Vielen Dank! — Herr Staatsminister Schmidhuber, Bayern, gibt eine Erklärung zu Protokoll*).

Wird das Wort zur Aussprache noch gewünscht? — Das ist nicht der Fall.

Meine Damen und Herren, Ihnen liegen die Empfehlungen der Ausschüsse in Drucksache 578/1/80 sowie ein Antrag des Landes Baden-Württemberg in Drucksache 578/2/80 vor.

- (B) Der Antrag Baden-Württembergs verfolgt auch das Ziel, die Vorlage in der heutigen Sitzung **nicht abschließend zu behandeln**. Deshalb ist über ihn zuerst abzustimmen.

Wer dem Antrag Baden-Württembergs zuzustimmen wünscht, den bitte ich um das Handzeichen. — Dies ist die Mehrheit.

Damit hat der Bundesrat entsprechend dem Antrag Baden-Württembergs **beschlossen**.

*) Anlage 9

Ich rufe Punkt 38 der Tagesordnung auf:

Verordnung zur **Einführung von Vordrucken im Bereich der Beratungshilfe** (Drucksache 579/80).

Zur Abstimmung liegen Ihnen die Empfehlungen des Rechtsausschusses in Drucksache 579/1/80 vor.

Ich rufe die Ziff. 1 bis 3 gemeinsam auf, sofern sich kein Widerspruch erhebt. — Wer stimmt diesen Änderungsempfehlungen zu? Ich bitte um das Handzeichen. — Das ist die Mehrheit.

Ich bitte nunmehr um Ihr Handzeichen, wenn Sie der Verordnung **nach Maßgabe der soeben angenommenen Änderungen** gemäß Art. 80 Abs. 2 GG **zustimmen**. — Dies ist die Mehrheit. Damit ist so **beschlossen**.

Ich rufe Punkt 44 der Tagesordnung auf:

Personalien im Sekretariat des Bundesrates.

Es ist beabsichtigt, Regierungsrat Albrecht Haßmann zum Oberregierungsrat zu ernennen.

Die Personalien sind bekannt. Der Ständige Beirat hat keine Einwendungen erhoben.

Wer zustimmen will, den bitte ich um das Handzeichen. — Dies ist die Mehrheit. Damit ist so **beschlossen**.

Meine sehr geehrten Damen und Herren, damit ist die Tagesordnung unserer heutigen Sitzung abgewickelt.

Ich darf Ihnen und Ihren Familien ein frohes Weihnachtsfest und ein glückliches Jahr 1981 wünschen. Möge es vor allem für uns alle ein Jahr des Friedens werden.

Ich berufe den Bundesrat zu seiner **nächsten Sitzung** auf Freitag, den 30. Januar 1981, 9.30 Uhr, ein und schließe die Sitzung.

(Schluß: 12.01 Uhr)

Feststellung gemäß § 34 der Geschäftsordnung

Einsprüche gegen den Bericht über die 493. Sitzung sind nicht eingelegt worden. Damit gilt der Bericht gemäß § 34 der Geschäftsordnung als genehmigt.

(A) Anlage 1

Erklärung

von Frau Minister **Donnepp**
(Nordrhein-Westfalen)
zu **Punkt 2** der Tagesordnung

Im Sommer dieses Jahres ist das Sofortprogramm zur **Beschleunigung der Asylverfahren** beschlossen worden. Bestandteil dieses Sofortprogramms war das im August in Kraft getretene Zweite Gesetz zur Beschleunigung der Asylverfahren. Das Sofortprogramm hat ohne Zweifel Wirkung gezeigt. Dennoch beschließen wir bereits heute über weitere sowohl das Verwaltungs- als auch das Gerichtsverfahren beschleunigende und die Verwaltungsgerichte entlastende Maßnahmen, um sie als Gesetzesantrag des Bundesrates beim Deutschen Bundestag einzubringen. Gestatten Sie mir deshalb einige Bemerkungen zur Notwendigkeit und zum Inhalt dieses Gesetzentwurfs.

Das Land Nordrhein-Westfalen hat die Bemühungen um eine Beschleunigung der Asylverfahren nicht allein dem Bund überlassen, sondern seinerseits erhebliche Anstrengungen zur Lösung des Problems unternommen. So ist bei den vier Asylgerichten unseres Landes das richterliche und das nicht-richterliche Personal beträchtlich vermehrt worden. Hinzu kommt die Bereitstellung der erforderlichen Sachausstattung. Wir haben im Laufe dieses Jahres insgesamt vierzehn Kammern bei den Asylgerichten und zwei Senate bei dem Oberverwaltungsgericht neu eingerichtet.

(B)

Andererseits sind aber bis zum 30. November 1980 bei den Asylgerichten unseres Landes 13 532 Asylklagen eingegangen. Trotz steigender Erledigungszahlen haben die von mir geschilderten erheblichen Anstrengungen daher nicht verhindern können, daß der Bestand der bei den Asylgerichten unseres Landes anhängigen Verfahren bis zum 30. November 1980 auf 10 705 Klagen angestiegen ist. Bis Ende Oktober waren bereits mehr als 100 000 Asylbewerber in die Bundesrepublik Deutschland eingereist. Niemand vermag verlässlich zu sagen, ob die zur Zeit sinkenden Zahlen der Asylbewerber von Dauer sind. Auch die gegenüber den Vormonatszahlen schon günstige Zahl von 4 000 Asylbewerbern im November ist noch so hoch, daß die Gerichte die sich daraus ergebende Belastung mit den vorhandenen personellen und sächlichen Mitteln in angemessener Zeit nicht bewältigen können. Eine weitere Personalvermehrung scheidet bei der angespannten Haushaltslage aller Länder aus. Es ist daher unumgänglich, Regelungen zu schaffen, die eine schnellere abschließende Entscheidung über die Asylbegehren ermöglichen.

Von dieser Erkenntnis gingen auch die Gesetzesanträge der Länder Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz einerseits und Hessen andererseits aus. Bei beiden zeigte sich, daß sie die im Hinblick auf die Beschlußfassung im Bundestag wünschenswerte breite Mehrheit im Bundesrat nicht finden würden.

Bewegung ist in die festgefahrenen Positionen durch den am 12. November 1980 von Nordrhein-

Westfalen zu dem hessischen Gesetzesantrag im Rechtsausschuß des Bundesrates gestellten Änderungsantrag gekommen. Dieser Antrag sah die grundsätzliche Zuständigkeit der Kammer in den Entscheidungen der Verwaltungsgerichte über Asylbegehren auch weiterhin vor. Die Kammer sollte jedoch — wie schon in den zivilgerichtlichen Verfahren gemäß § 348 der Zivilprozeßordnung möglich — in Fällen ohne besondere rechtliche oder tatsächliche Schwierigkeiten und ohne grundsätzliche Bedeutung den Rechtsstreit an den Einzelrichter verweisen können. Damit sollte dem Asylgericht ein möglichst flexibler und rationeller Einsatz der richterlichen Arbeitskraft ermöglicht werden.

Die Justizminister und -senatoren der Länder haben daraufhin auf ihrer außerordentlichen Konferenz am 21. November 1980 in Bonn eine für alle Länder tragbare Lösung auf der Basis der vorhandenen Vorschläge gesucht.

Der auf dieser Grundlage beruhende Gesetzentwurf liegt uns heute zur Beschlußfassung vor. In diesem Entwurf hat der erwähnte Vorschlag Nordrhein-Westfalens insoweit Eingang gefunden, als die Zuständigkeit der Kammer grundsätzlich erhalten bleibt und der Einzelrichter erst tätig wird, wenn die Kammer den Rechtsstreit an ihn verweist. In den Fällen mit besonderen tatsächlichen oder rechtlichen Schwierigkeiten oder von grundsätzlicher Bedeutung entscheidet weiterhin die Kammer. In den verbleibenden einfach gelagerten Fällen muß sie allerdings den Rechtsstreit an den Einzelrichter verweisen. Auch diese Regelung lehnt sich an die im Zivilprozeß bereits vorhandene Regelung an. Sie wird im Rahmen der anstehenden Novellierung der öffentlich-rechtlichen Verfahrensordnungen auch als Dauerlösung für alle verwaltungsgerichtlichen Verfahren vorgeschlagen. So ist eine tiefgreifende Veränderung der bewährten Strukturen des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens und ein stark abweichendes Sonderrecht für Asylanten vermieden worden.

Das gilt auch insoweit, falls künftig die Zulässigkeit der Berufung in den Asylverfahren von einer besonderen Zulassung abhängig gemacht wird. Für sie gibt es ebenfalls schon jetzt Parallelen im geltenden Recht, und auch die Zulassungsberufung wird im Rahmen der Novellierung des öffentlich-rechtlichen Prozeßrechts als allgemeine Regelung vorgeschlagen.

Der mit dem vorliegenden Gesetzentwurf gefundene Kompromiß war nur dadurch möglich, daß jedes Land zu Zugeständnissen bereit war. Das gilt auch für Nordrhein-Westfalen. Den Ausschluß der Beschwerden im einstweiligen Rechtsschutz und bei Nichtzulassung der Berufung haben wir nicht vorgeschlagen. Wir nehmen dies aber nicht zum Anlaß, um uns gegen die Einbringung des Entwurfs auszusprechen. Nordrhein-Westfalen will den gefundenen und im Interesse einer Beschleunigung der Asylverfahren dringend notwendigen Kompromiß nicht gefährden.

Sosehr der Kompromiß von uns auch begrüßt wird, veranlassen einige der bereits in den Ausschüssen geltend gemachten Bedenken das Land Nordrhein-Westfalen jedoch zu dem Ihnen vorlie-

(C)

(D)

(A) genden Änderungsantrag. Dabei handelt es sich vor allem darum, daß offensichtlich unbegründete Anträge der Ausländerbehörde als unbeachtlich angesehen und dementsprechend behandelt werden können. Die dadurch ermöglichte Abschiebung eines Asylbewerbers nach nur cursorischer Prüfung seiner Asylgründe erscheint auch aus verfassungsrechtlicher Sicht außerordentlich weitgehend.

Ebenso bestehen erhebliche Bedenken dagegen, einen Asylantrag schon als unbeachtlich anzusehen — mit den soeben dargelegten Folgen —, wenn der Ausländer seinen Mitwirkungspflichten schuldhaft nicht nachkommt. Schwerwiegende Fälle werden nämlich durch den Mißbrauchstatbestand erfaßt, während bei leichteren Verstößen der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verletzt sein könnte.

Ich bitte Sie daher, den Änderungsantrag des Landes Nordrhein-Westfalen zu unterstützen.

Anlage 2

Erklärung

von Staatsminister **Schmidhuber** (Bayern)
zu Punkt 3 der Tagesordnung

Der Freistaat Bayern verfolgt seit langem mit Unbehagen die große Anzahl der im Tierversuch getöteten Tiere in der Bundesrepublik Deutschland. Wir haben daher unter Einschaltung wissenschaftlicher Institute in der Industrie geprüft, wie die Anzahl der im Versuch verwendeten Tiere verringert werden kann. Dabei hat sich ergeben, daß unter wissenschaftlichen Gesichtspunkten es möglich und aus Gründen der Relevanz der Ergebnisse von Tierversuchen auch begrüßenswert wäre, wenn für Tierversuche mit Hunden und Katzen nur noch solche Tiere verwendet würden, die in besonderen Einrichtungen gezüchtet bzw. aufgezogen worden sind. Würden nur Tiere aus sogenannten Spezialzuchten verwendet, so könnte allein schon wegen des besseren Gesundheitszustandes der Tiere eine zuverlässigere Aussage über den Tierversuch erwartet werden, was entsprechend der Forderung des § 9 Abs. 1 Nr. 1 **Tierschutzgesetz** zu einer Einschränkung der Tierversuche auf das unerläßliche Maß beitragen könnte.

Demgemäß hat die Bundesregierung die Länder vor der Bundestagswahl schriftlich gebeten, nach Möglichkeit nur noch Tierversuche mit Hunden und Katzen aus Zuchten zu genehmigen. Obwohl die Bundesregierung diese ihre Bitte an die Länder mehrmals in der Öffentlichkeit betont und im übrigen auf die Zuständigkeit der Länder zum Vollzug des Tierschutzgesetzes hingewiesen hat, war sie nicht bereit, für dieses Anliegen auch die rechtlichen Voraussetzungen zu schaffen. Das Tierschutzgesetz in seiner derzeitigen Fassung enthält nämlich keine rechtliche Möglichkeit, generell zu verlangen, daß für Tierversuche nur noch solche Hunde und Katzen verwendet werden, die hierfür besonders gezüchtet oder aufgezogen worden sind.

Der Freistaat Bayern hat daher den Ihnen vorliegenden Gesetzesantrag, der bisher im Agrar- und Gesundheitsausschuß des Bundesrates mit breiter

Unterstützung der Länder beraten wurde, eingebracht. Der Gesetzesantrag wird auch von allen maßgeblichen deutschen Tierschutzorganisationen unterstützt, weil er einen weiteren Schritt zur Verbesserung des Tierschutzes darstellt.

Die wissenschaftliche Forschung wird durch den vorliegenden Gesetzesantrag nicht beeinträchtigt. Durch eine Übergangsfrist und die Möglichkeit der Erteilung von Ausnahmegenehmigungen in Sonderfällen wird sichergestellt, daß die heute noch unbedingt notwendigen Tierversuche weiter durchgeführt werden können.

Der Freistaat Bayern verspricht sich vom vorliegenden Gesetzesantrag auch eine wirksame Unterbindung des immer wieder beklagten Diebstahls von Hunden und Katzen. Dürfen nur gezüchtete Hunde und Katzen für Tierversuche verwendet werden, so entfällt jeglicher Anreiz, diese Tiere zu stehlen, um sie für Tierversuche weiterzuverkaufen.

Ich bitte, der Vorlage zuzustimmen.

Anlage 3

Erklärung

von Staatsminister **Schmidhuber** (Bayern)
zu Punkt 4 der Tagesordnung

Die Bayerische Staatsregierung hält eine **Reform der Grunderwerbsteuer** für dringend erforderlich. Sie sieht in der Grundkonzeption des von Niedersachsen eingebrachten Entwurfs eine geeignete Lösungsmöglichkeit. Der Reformentwurf wird daher von der Bayerischen Staatsregierung erneut grundsätzlich unterstützt.

Die Bayerische Staatsregierung ist jedoch nach wie vor der Auffassung, daß nur ein Steuersatz von höchstens 1,5 % sozial vertretbar ist. Allein durch einen so niedrigen Steuersatz werden untragbare Härten für die bisher völlig steuerfreien Bereiche vermieden. Auch die Ausgrenzung der Flurbereinigung aus dem Steuertatbestand ist nach ihrer Auffassung unabdingbar. Die Bayerische Staatsregierung hält daher ihre Abänderungsanträge vom 26. September 1979 (BR-Drucksachen 339/2/79 und 339/3/79), auf die sie sich hiermit ausdrücklich bezieht, in der Sache voll aufrecht. Im Interesse einer beschleunigten Wiedereinbringung des Gesetzentwurfs verzichtet sie jedoch auf eine nochmalige förmliche Antragstellung.

Anlage 4

Umdruck 13/80

Zu den folgenden Punkten der Tagesordnung der 494. Sitzung des Bundesrates empfehlen die Ausschüsse dem Bundesrat:

I.

Gegen den Gesetzentwurf **keine Einwendungen zu erheben:**

- (A) **Punkt 5**
Entwurf eines Gesetzes zu dem **Abkommen vom 2. März 1978 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Großherzogtum Luxemburg über die gegenseitige Hilfeleistung bei Katastrophen oder schweren Unglücksfällen** (Drucksache 572/80)

II.

Die beantragten Entlastungen zu erteilen:

Punkt 14

Entlastung des Bundesrechnungshofes für das Haushaltsjahr 1979 — Einzelplan 20 — (Drucksache 269/80)

Punkt 15

Entlastung des Bundesministers für Wirtschaft wegen der Rechnungslegung über das Sondervermögen des Bundes „Ausgleichsfonds zur Sicherung des Steinkohleneinsatzes“ für das Wirtschaftsjahr 1979 (Drucksache 553/80)

III.

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

B)

Punkt 16

Kommission der Europäischen Gemeinschaften:

Vorschlag einer Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 65/65/EWG und 75/319/EWG vom 20. Mai 1975 über die **Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften über Arzneispezialitäten** (Drucksache 383/80, Drucksache 383/1/80)

Punkt 19

Kommission der Europäischen Gemeinschaften:

Vorschlag einer Richtlinie des Rates zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die **Ursprungskennzeichnung bei bestimmten Textil- und Bekleidungswaren** (Drucksache 551/80, Drucksache 551/1/80)

Punkt 21

Kommission der Europäischen Gemeinschaften:

Vorschlag einer **Verordnung (EWG) des Rates zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 724/75 über die Errichtung eines Europäischen Fonds für regionale Entwicklung** (Drucksache 544/80, Drucksache 544/1/80)

Punkt 25

Verordnung über die Gleichstellung von Anerkennungen und Zulassungen von Saatgut (Gleichstellungsverordnung) (Drucksache 565/80, Drucksache 565/1/80)

Punkt 26

Zweite Verordnung zur Änderung der Verordnung über meldepflichtige Tierkrankheiten (Drucksache 552/80, Drucksache 552/1/80)

Punkt 27

Zweite Verordnung zur Änderung der Tuberkulose-Verordnung (Drucksache 556/80, Drucksache 556/1/80)

Punkt 28

Verordnung über die Einfuhr und die Durchfuhr von Hunden und Hauskatzen (Drucksache 574/80, Drucksache 574/1/80)

Punkt 29

Dritte Verordnung zur Änderung der RV-Beitragsentrichtungsverordnung (Drucksache 566/80, Drucksache 566/1/80)

Punkt 30

Neunte Verordnung zur Änderung der Verordnung über die von den Krankenkassen den freiberuflich tätigen Hebammen für Hebammenhilfe zu zahlenden Gebühren (Drucksache 555/80, Drucksache 555/1/80)

Punkt 39

Vierte ADNR-Änderungsverordnung (Drucksache 570/80, Drucksache 570/1/80)

IV.

Den Vorlagen ohne Änderung zuzustimmen:

Punkt 31

Fünfte Verordnung über die Anpassung der Zusatzrenten aus der hüttenknappschaftlichen Zusatzversicherung (Fünfte Zusatzrentenanpassungs-Verordnung Saar — 5. ZAVO) (Drucksache 559/80)

Punkt 32

Verordnung zur Änderung der Lohnsteuer-Durchführungsverordnung (Drucksache 575/80)

Punkt 33

Verordnung über die Zulassung von Nitrit und Nitrat zu Lebensmitteln (Drucksache 567/80)

(C)

(D)

- (A) **Punkt 34**
Vierte Verordnung zur **Änderung der Kosmetik-Verordnung** (Drucksache 545/80)

Punkt 36

Verordnung über die Festsetzung des **Lärmschutzbereichs für den militärischen Flugplatz Ingolstadt** (Drucksache 537/80)

Punkt 37

Erste Verordnung zur **Änderung der Verordnung über die Festsetzung des Lärmschutzbereichs für die militärischen Flugplätze Bitburg und Spangdahlem** (Drucksache 550/80)

Punkt 40

Zweite Verordnung über die durchschnittlichen verkehrsspezifischen **Kosten nach dem Personenbeförderungsgesetz** (Drucksache 542/80)

V.

Der Verordnung nach Maßgabe der in der **Empfehlungsdrucksache wiedergegebenen Empfehlung zuzustimmen** und die ebenfalls dort unter Ziffer III verzeichnete **EntschlieÙung zu fassen**:

Punkt 35

- (B) **Dritte Verordnung zum Waffengesetz (3. WaffV)** (Drucksache 554/80, Drucksache 554/1/80)

VI.

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

Punkt 41

Vorschlag für die Ernennung eines **Mitglieds des Verwaltungsrates der Deutschen Bundesbahn** (Drucksache 560/80, Drucksache 560/1/80)

Punkt 42

Vorschlag für die Berufung von **fünf Mitgliedern und fünf stellvertretenden Mitgliedern des Verwaltungsrates der Deutschen Bundespost** (Drucksache 582/80, Drucksache 582/1/80)

VII.

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

Punkt 43

Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht (Drucksache 593/80)

Anlage 5

(C)

Erklärung

von Staatssekretär **Dr. Hartkopf (BMI)**
zu **Punkt 13** der Tagesordnung

Die Ihnen vorliegende Analyse der bisherigen **Bevölkerungsentwicklung** und die Modellrechnungen zur künftigen Bevölkerungsentwicklung stellen den ersten Teil eines vom Bundeskabinett in Auftrag gegebenen Berichts über die Bevölkerungsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland dar.

Auf der Grundlage dieses 1. Berichtsteils, der unter Berücksichtigung neuer Erkenntnisse laufend fortgeschrieben werden soll, werden in einem 2. Berichtsteil die Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf wichtige Politikbereiche untersucht.

Bei der Durchführung dieser Aufgabe arbeiten die auf Bundes- und Landesebene eingerichteten Fachgremien entsprechend den Beschlüssen der Ministerpräsidentenkonferenz vom Dezember 1978 und Februar 1979 eng zusammen.

Außerdem hat sich der von der Ministerpräsidentenkonferenz eingesetzte Länderarbeitskreis „Langfristige Bevölkerungsentwicklung“ in seiner Sitzung vom 26. September 1980 ausführlich mit dem vorliegenden Berichtsteil und den laufenden und künftigen Arbeiten auf diesem Gebiet auseinandergesetzt und mit den Vertretern des Bundes volles Einvernehmen erzielt.

Allerdings entspricht die Beurteilung des Länderarbeitskreises wohl kaum der in der Empfehlung des Ausschusses für Arbeit und Sozialpolitik ausgesprochenen Kritik am vorliegenden 1. Berichtsteil.

(D)

Ich erlaube mir, mit Genehmigung des Herrn Präsidenten das Protokoll dieser Sitzung an zwei Stellen zu zitieren:

„Der Bericht faßt eine Fülle von Daten und Analyseergebnissen, die für die bevölkerungspolitische Diskussion von Bedeutung sind, in übersichtlicher Form zusammen.“

Weiter heißt es dort:

„Die Erwartung des Länderarbeitskreises „Langfristige Bevölkerungsentwicklung“, daß aufgrund der Mitarbeit zahlreicher namhafter Bevölkerungswissenschaftler am Bericht der Bundesarbeitsgruppe mit einem fundierten Beitrag zu der von den Ministerpräsidenten geforderten weiterführenden Untersuchung von Einflußfaktoren der Bevölkerungsentwicklung zu rechnen sei, hat sich bestätigt.“

Zu dieser für den Bericht günstigen Wertung steht nicht in Widerspruch, wenn der Länderarbeitskreis bestätigt hat, daß die Darstellung der bisherigen und künftigen Bevölkerungsentwicklung, insbesondere hinsichtlich der Ursachen des Geburtenrückganges, noch Lücken aufweist.

Diese Feststellung geht nicht zu Lasten des Berichts. Im Gegenteil ist es, wie ich meine, gerade das Verdienst dieses Berichts, daß er aus der Vielzahl von Thesen und Theorien verschiedenster wissenschaftlicher Fachrichtungen zum sogenannten ge-

nerativen Verhalten diejenigen Erkenntnisse herausgefiltert hat, die jetzt schon zur Grundlage politischer Entscheidungen gemacht werden können, und im übrigen die Lücken aufgezeigt hat, die vor allem auf dem Gebiet der Ursachenforschung noch bestehen.

Bund und Länder bleiben deshalb gemeinsam aufgerufen, verstärkt Bevölkerungsforschung zu betreiben.

Die Bundesregierung erkennt in diesem Zusammenhang dankbar die Beispiele der Länder Nordrhein-Westfalen und Bayern an, in ihren Universitäten der Bevölkerungswissenschaft und -forschung einen größeren Platz einzuräumen.

Sie würde es begrüßen, wenn der Bundesrat den Empfehlungen seiner Ausschüsse für innere Angelegenheiten, für Finanz und für Wirtschaft folgen würde.

Anlage 6

Erklärung

von Minister **Bäumer** (Nordrhein-Westfalen)
zu **Punkt 22** der Tagesordnung

Die **Zuckermarktordnung** ist im Vergleich zu den Marktordnungen für andere Warenbereiche der Paradefall für eine umfassende und wirksame Marktregulierung. Die Kontingentierung der Produktion, die Preisbildung und die Angebotssteuerung mit Hilfe einer nicht zu kostenaufwendigen Lagerhaltung lassen sich perfekt und ohne übertriebenen Aufwand bewerkstelligen. Trotzdem leistet sich die Gemeinschaft eine beachtliche Überproduktion von etwa 25 %. Sie belastet bei der augenblicklichen Weltmarktsituation den Haushalt zwar nicht. Aber das ist nur eine Ausnahmeerscheinung.

Es liegt also nahe, bei der Zuckermarktordnung ernsthaft zu versuchen, die Kosten- und Haushaltsneutralität zu verwirklichen. Die Kommission sagt dazu in der Begründung: Die Neuregelung muß die Maßnahmen vorsehen, die sicherstellen, daß die Gesamtheit der Verluste, die beim Absatz der Überschüsse entstehen ... durch Erzeugerabgaben gedeckt wird. Dem kann man nur nachdrücklich zustimmen.

Wenn der Agrarausschuß sich nicht hat bereithalten können, die Haushaltsneutralität zu akzeptieren, so hat er seine Aufgabe, auch Verbraucherinteressen zu vertreten, gesamtwirtschaftliche Verantwortung zu tragen und die Steuerbelastung abzubauen, nicht wahrgenommen. Angesichts der auf die Agrarpolitiker zukommenden Probleme in den viel schwierigeren Bereichen der Milch, auch des Getreides, bei Rindfleisch und anderen Bereichen, in denen auch in sozialer Hinsicht weit gravierendere Folgen zu erwarten sind, kann diese Haltung des Agrarausschusses nur bedauert werden.

Anlage 7

Erklärung

von Bundesminister Frau **Huber** (BMJFG)
zu **Punkt 23** der Tagesordnung

Auf seiner Tagung am 30. September hatte der EG-Ministerrat die Kommission aufgefordert, dringend Vorschläge über die **Verwendung von Substanzen mit hormonaler Wirkung in der Tieraufzucht** zu unterbreiten. Die Kommission hat daraufhin unter dem Datum vom 4. November 1980 den hier vorliegenden Vorschlag für eine Verordnung des Rates vorgelegt. Inzwischen ist der Verordnungsvorschlag in Brüssel wiederholt beraten und geändert worden. Die derzeit letzte Fassung wurde in Form einer Richtlinie als Unterlage für die Ministerratssitzung am 9. Dezember 1980 konzipiert, vom Ministerrat jedoch nicht verabschiedet. Es fehlt noch die Stellungnahme des Europäischen Parlaments; auch bestehen noch Meinungsunterschiede zwischen den Mitgliedstaaten bezüglich der Ausgestaltung der Regelung.

Die folgenden Punkte erscheinen von besonderer Bedeutung:

1. Nach der Bundesratsdrucksache 583/1/80 fordern die Ausschüsse des Bundesrates, daß die Gemeinschaftsregelung keinesfalls in Form einer Verordnung, sondern als Richtlinie verabschiedet wird und nicht nur auf Artikel 43, sondern in erster Linie auf Artikel 100 des EWG-Vertrages gestützt wird. Die Bundesregierung teilt die Auffassung, daß eine Verordnung aus deutscher Sicht nicht annehmbar erscheint. Durch die unmittelbare Geltung einer Verordnung würden die entsprechenden deutschen Vorschriften, die sich als wirksames Instrument des Verbraucherschutzes erwiesen haben, und damit auch die Vorschriften über Straftaten und Ordnungswidrigkeiten unanwendbar.

Dies hätte nicht nur eine erhebliche Rechtsunsicherheit zur Folge, sondern würde auch dazu führen, daß zunächst bis zum Erlaß neuer Strafvorschriften, wozu ein besonderes Gesetz erforderlich wäre, ein sanktionsfreier Raum entstehen würde, der nicht hingenommen werden kann.

Die Bundesregierung begrüßt daher, daß die derzeit letzte in Brüssel vorgelegte Fassung in Form einer Richtlinie konzipiert ist.

2. In den Artikeln 3 und 4 geht der Vorschlag der EG-Kommission davon aus, ein generelles Verbot der Anwendung von Substanzen mit östrogenem, androgenem, gestagenem und thyreostatischer Wirkung auszusprechen. Von diesem Verbot sollen dann bestimmte, genau umschriebene Ausnahmen zu therapeutischen Zwecken möglich sein.

Für ein solches umfassendes Verbot mit Ausnahmeverbehalt spricht, daß man die Ausnahmen, die man gestatten möchte, genau definieren kann. Nach derzeitigem Sachstand neigen alle Mitgliedstaaten und auch die Bundesregierung

(C)

(D)

- (A) zu der Auffassung, ein generelles Verbot auszusprechen, von dem dann die Ausnahmen bestimmt werden.
3. Im Hinblick auf den Artikel 5 des Vorschlags der EG-Kommission ist festzustellen, daß hier noch ganz wichtige Vorschriften zur Kontrolle der erlassenen Verbote fehlen. Art, Ort und Häufigkeit der zu ziehenden Proben sowie die dabei durchzuführenden Untersuchungsverfahren und schließlich die Bewertung der Ergebnisse können ausschlaggebend für die Wirksamkeit der ganzen Überwachung sein. Die Bundesregierung begrüßt daher, daß in Brüssel die allgemeinen Durchführungsbestimmungen noch vor dem 15. Februar 1981 als Richtlinie verabschiedet werden sollen.
4. Zur Kostenfrage ist zu bemerken, daß wir den Vorschlag der EG-Kommission unterstützen, daß die Kosten für die bei der Schlacht tier- und Fleischuntersuchung erforderlichen Kontrollen EG-einheitlich von privater Seite und nicht aus öffentlichen Mitteln zu tragen sind. Hierzu besteht jedoch in Brüssel noch keine einheitliche Meinung.
5. Zu den Anträgen des Landes Nordrhein-Westfalen ist folgendes zu bemerken:
Der Antrag unter Nr. 1 zielt dahin, eine Liste der allein zulässigen Stoffe aufzustellen. Zu dieser Frage habe ich schon Stellung genommen. Sie steht im Zusammenhang mit dem System, das man nach den Artikeln 3 und 4 der Regelung treffen möchte. Der Antrag unter Nr. 2 wird von mir unterstützt. Die Bundesregierung tritt dafür ein, daß gleichzeitig mit der vorliegenden Richtlinie über Stoffe mit hormonaler Wirkung auch die beiden Richtlinien über Tierarzneimittel verabschiedet werden. Die Prüfrichtlinie für Tierarzneimittel, die dem EG-Ministerrat vorliegt, sieht u. a. vor, daß bei der Anmeldung eines Tierarzneimittels in Routineuntersuchungen anwendbare Nachweisverfahren vorgeschlagen werden, deren Empfindlichkeitsgrenze die Erfassung gesundheitlich bedenklicher Rückstandskonzentrationen in essbaren Produkten von Tieren mit Sicherheit ermöglicht. Eine Verabschiedung dieser Richtlinie würde dem Antrag des Landes Nordrhein-Westfalen Rechnung tragen. Der Antrag unter Nr. 3 zielt dahin, daß bei Feststellung von Verstößen das betreffende Tier bzw. die betreffenden Tiere getötet und vernichtet werden. Die Empfehlung des Gesundheitsausschusses unter Nr. 14 geht demgegenüber davon aus, für lebende Tiere ein Schlachtverbot für eine angemessene Zeit auszusprechen, nach der Rückstände und substantielle Mängel mit Sicherheit ausgeschlossen werden können. Letzteres entspricht der derzeitigen Verwaltungspraxis und steht nach meiner Auffassung auch den geltenden lebensmittelrechtlichen und fleischbeschaurechtlichen Vorschriften nicht entgegen. Die bisherigen noch nicht abgeschlossenen Beratungen in Brüssel weisen in die Richtung der Empfehlung des Gesundheitsausschusses, daß nämlich Schlachttiere und Fleisch nach Feststel-
- (B)

lung verbotener Rückstände aus dem Verkehr zu ziehen und als untauglich zu beurteilen wären, während die Tierbestände beim Tierhalter einer Bestandssperre und Untersuchungen in angemessenen Zeitabständen zu unterwerfen wären. Diese Frage soll im Zusammenhang mit den Durchführungsvorschriften entsprechend Artikel 5 des Richtlinien vorschlags geregelt werden.

6. Für die weiteren Beratungen in Brüssel vertritt die Bundesregierung die Auffassung, daß sie eine EG-einheitliche Lösung unterstützt, daß sie für eine möglichst schnelle Regelung eintritt, und daß für jede Einzelregelung der bestmögliche Verbraucherschutz maßgebend sein muß.

Anlage 8

Erklärung

von Minister **Bäumer** (Nordrhein-Westfalen)
zu Punkt 23 der Tagesordnung

Die Anfang dieses Jahres in Nordrhein-Westfalen begonnenen Untersuchungen auf unzulässige **östrogenwirksame Stoffe** zeigten eine verbreitete Anwendung dieser Substanzen in der **Kälbermast**. Durch die verstärkte Kontrolltätigkeit der Überwachungsbehörden wurde diese unverantwortliche Praxis inzwischen weitgehend eingestellt. Für einen wirksamen Verbraucherschutz ist es allerdings erforderlich, daß die Anwendung von östrogenwirksamen Stoffen nicht nur im innerstaatlichen, sondern auch im innergemeinschaftlichen Bereich verhindert wird. Das Land Nordrhein-Westfalen hat es deshalb begrüßt, daß der Rat der Europäischen Gemeinschaften dieses Anliegen aufgegriffen hat und eine gemeinschaftliche Regelung treffen möchte.

Die vorgesehene EG-Regelung darf den in der Bundesrepublik Deutschland bestehenden strengen Gesundheitsschutz nicht beeinträchtigen, sondern sollte ihn weiter verbessern. Hierzu zählt beispielsweise die Forderung des generellen Verbots von Hormonen als Masthilfsmittel bzw. der Aufnahme einer Liste, in der sowohl die verbotenen als auch die zu therapeutischen Zwecken zugelassenen Stoffe einzeln genannt werden. Außerdem sollte daran festgehalten werden, daß Masttiere, denen verbotswidrig Östrogene verabreicht worden sind, nicht zur Herstellung von Lebensmitteln verwendet werden dürfen. Die in Artikel 8 des Kommissionsvorschlags vorgesehene Regelung entspricht insoweit der deutschen Rechtslage; sie darf deshalb auf keinen Fall aufgegeben werden.

Die Bundesregierung sollte sich nachhaltig und mit großem Ernst darum bemühen, eine gemeinschaftliche Regelung auf diesem Sektor möglichst rasch zu verwirklichen, um auch bei Importen den Verbraucher vor gesundheitlichen Gefahren zu schützen und die möglichen Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Landwirten der einzelnen Mitgliedstaaten abzubauen.

Der dem Bundesrat zur Beratung vorliegende Verordnungsvorschlag hat bei den zwischenzeitli-

A) chen Verhandlungen in Brüssel einige wesentliche Änderungen erfahren, durch die einige der Forderungen, die die Fachausschüsse dem Plenum des Bundesrates zur Annahme empfehlen, bereits erfüllt sind. Dazu gehört insbesondere, daß die EG-Regelung nicht mehr in der Form der Verordnung, sondern der Richtlinie verabschiedet werden soll. Allerdings sieht der Richtlinienentwurf in Artikel 5 vor, daß in bestimmten Fällen Höchstmengen für Rückstände an hormonalen Wirksubstanzen festgelegt werden können. Die Bundesregierung wird gebeten, darauf hinzuwirken, daß bei dieser Festlegung lediglich Höchstmengen für erlaubte Tierarzneimittel in Betracht kommen können. Für verbotene Substanzen sollte grundsätzlich am Null-Wert festgehalten werden.

Der Östrogenskandal hat im übrigen eine folgenschwere Unzulänglichkeit des deutschen Arzneimittelrechts bewußt werden lassen: Bei der Zulassung von Tierarzneimitteln werden Wartezeiten festgesetzt. Innerhalb der Wartezeiten dürfen aus Gründen des Verbraucherschutzes von den behandelten Tieren keine Lebensmittel gewonnen werden. Ob die Wartezeiten eingehalten werden, kann allerdings oft nicht überprüft werden, weil keine geeigneten Nachweisverfahren vorhanden sind. Das gilt natürlich auch für Null-Toleranzen bei verbotenen Mitteln. Die Zulassung von Tierarzneimitteln muß deshalb davon abhängig gemacht werden, daß die Hersteller für die Routine-Untersuchungen geeignete Methoden zum Nachweis der Arzneimittelrückstände benennen. Die Bundesregierung sollte deshalb möglichst bald die erforderlichen Schritte einleiten, und zwar sowohl für den nationalen als auch für den innergemeinschaftlichen Bereich.

B)

Anlage 9

Erklärung

von Staatsminister **Schmidhuber** (Bayern)
zu **Punkt 24** der Tagesordnung

Die Bayerische Staatsregierung kann der **Pflanzenbeschauverordnung** in der vorliegenden Form nicht zustimmen.

Die Regierungschefs von Bund und Ländern haben in ihrem Beschluß vom 16. Februar 1979 ihre gemeinsame Auffassung bekräftigt, daß der Gefahr einer Überreglementierung und Perfektionierung im

Bereich der Gesetzgebung und der Verwaltungsregelungen entgegenzuwirken ist. Der Bundesrat selbst hat die Bundesregierung in der Entschließung vom 29. Februar 1980 (BR-Drucksache 31/80) aufgefordert, die Grundsätze der Rechts- und Verwaltungsvereinfachung bei ihren Vorlagen mehr als bisher zu berücksichtigen. (C)

Der Bundesrat hat angekündigt, daß er diese Forderungen in Zukunft verstärkt in seine Arbeit einbeziehen und seine verfassungsmäßigen Rechte auch insoweit voll wahrnehmen wolle.

Zu diesem wichtigen Anliegen, verwirrende Überreglementierung und hemmende Perfektionierung zu vermeiden, steht die Pflanzenbeschauverordnung, der wir heute, kurz vor Ablauf der von der EG gesetzten Frist, zustimmen sollen, in krassem Widerspruch. Die vielfältigen, kaum noch zu überschauenden Einzelvorschriften der EG-Richtlinien haben zu komplizierten, perfektionistischen Regelungen auch in dieser Verordnung geführt. Eine Vielzahl von Vorschriften ist jetzt und auch in absehbarer Zukunft nicht vollziehbar, weil die erforderlichen Untersuchungs- und Analysemethoden fehlen. Diesem Gesichtspunkt kommt vor allem auch in Hinblick auf die in § 19 der Verordnung vorgesehenen Sanktionen aus rechtsstaatlichen Überlegungen eine grundsätzliche Bedeutung zu. Der finanzielle und personelle Mehraufwand, der den Ländern im Vollzug dieser Verordnung entsteht, ist bei der gegenwärtigen Haushaltslage nicht vertretbar und steht in einigen Fällen in keinem Verhältnis zum Schutzbedürfnis. Der Bundesrat darf es keinesfalls hinnehmen, daß der Bund mit dem Erlaß teilweise unvollziehbarer Vorschriften die Verantwortung für den Pflanzenschutz einfach auf die Länder abwälzt. So stellen wir uns eine gedeihliche Zusammenarbeit nicht vor. (D)

Vorwürfe, daß die Bundesrepublik mit der Umsetzung der EG-Richtlinie in Verzug komme und Erschwernisse beim Export zu erwarten seien, wenn diese Verordnung heute nicht verabschiedet werde, treffen die Bundesregierung, die zum einen den perfektionistischen EG-Richtlinien zugestimmt und zum anderen die Pflanzenbeschauverordnung erst kurz vor Ablauf der Umsetzungsfrist vorgelegt hat.

Die Bayerische Staatsregierung wird einer Pflanzenbeschauverordnung nur zustimmen, wenn diese den vorstehenden Gesichtspunkten Rechnung trägt. Darüber hinaus sollte sich die Bundesregierung in Brüssel nachdrücklich darum bemühen, daß die EG-Richtlinien überprüft und vereinfacht werden.