

BUNDESRAT

Stenographischer Bericht

560. Sitzung

Bonn, Freitag, den 31. Januar 1986

Inhalt:

Amtliche Mitteilungen	1 A	Beschluß: Zustimmung gemäß Art. 84 Abs. 1 GG	46* B
Zur Tagesordnung	1 B		
Begrüßung des Vizepräsidenten der baskischen Regionalregierung und seiner Begleiter	19 C	4. Erstes Gesetz zur Änderung des Sprengstoffgesetzes (Drucksache 3/86)	6 B
1. Frage an die Bundesregierung zur Technischen Anleitung zur Reinhaltung der Luft — Vorlage des Landes Nordrhein-Westfalen gemäß § 19 Abs. 2 GO BR — (Drucksache 29/86)	1 B	Beschluß: Zustimmung gemäß Art. 80 Abs. 2 und 84 Abs. 1 GG	46* B
Einert (Nordrhein-Westfalen)	1 C, 4 D	5. Neuntes Gesetz zur Änderung des Häftlingshilfegesetzes (9. HHÄndG) (Drucksache 4/86)	6 B
Spranger, Parl. Staatssekretär beim Bundesminister des Innern	3 B, 5 B	Beschluß: Kein Antrag gemäß Art. 77 Abs. 2 GG	46* C
Prof. Dr. Scholz (Berlin)	4 C	6. Strafrechtsänderungsgesetz — Strafaussetzung zur Bewährung — (. . . StrÄndG) (Drucksache 5/86, zu Drucksache 5/86)	6 C
2. Erstes Rechtsbereinigungsgesetz (Drucksache 1/86)	5 B	Lang (Bayern)	6 C
Prof. Dr. Töpfer (Rheinland-Pfalz)	5 C	Engelhard, Bundesminister der Justiz	47* B
Spranger, Parl. Staatssekretär beim Bundesminister des Innern	45* A	Kahrs (Bremen)	48* A
Beschluß: Anrufung des Vermittlungsausschusses	6 B	Dr. Krumsiek (Nordrhein-Westfalen)	48* D
3. Erstes Gesetz zur Bereinigung des Verwaltungsverfahrenrechts (Drucksache 2/86)	6 B	Prof. Dr. Scholz (Berlin)	50* C
		Beschluß: Anrufung des Vermittlungsausschusses	9 A

7. Gesetz zur Änderung **unterhaltsrechtlicher, verfahrensrechtlicher und anderer Vorschriften (UÄndG)** (Drucksache 6/86) 9 A
- Frau Leithäuser (Hamburg) 9 A
- Engelhard, Bundesminister der Justiz 10 A
- Dr. Krumsiek (Nordrhein-Westfalen) 53* B
- Lang (Bayern) 53* D
- Dr. Walter (Saarland) 55* D
- Beschluß:** Zustimmung gemäß Art. 84 Abs. 1 GG 11 B
8. Gesetz über eine **Wiedereingliederungshilfe im Wohnungsbau** für rückkehrende Ausländer (Drucksache 7/86) 11 B
- Beschluß:** Zustimmung gemäß Art. 105 Abs. 3 und 108 Abs. 5 GG 11 C
9. Gesetz zur Verbesserung der ambulanten und teilstationären **Versorgung psychisch Kranker** (Drucksache 8/86) 11 C
- Fink (Berlin) 11 C
- Brückner (Bremen) 13 A
- Höpfinger, Parl. Staatssekretär beim Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung 13 D
- Görlach (Hessen) 58* A
- Beschluß:** Zustimmung gemäß Art. 84 Abs. 1 GG 15 A
10. Gesetz zu dem **Abkommen** vom 25. März 1981 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem **Königreich Marokko über Soziale Sicherheit** und zu der Vereinbarung vom 19. April 1984 zur Durchführung dieses Abkommens (Drucksache 9/86) 6 B
- Beschluß:** Zustimmung gemäß Art. 84 Abs. 1 GG 46* B
11. Gesetz zu dem **Abkommen** vom 16. April 1984 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der **Tunesischen Republik über Soziale Sicherheit**, dem Zusatzprotokoll zu diesem Abkommen und der Vereinbarung zur Durchführung des Abkommens (Drucksache 10/86) 6 B
- Beschluß:** Zustimmung gemäß Art. 84 Abs. 1 GG 46* B
12. Gesetz zur Änderung des **Fleischbeschaugesetzes** (Drucksache 11/86) 15 A
- Chory, Staatssekretär im Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit 59* A
- Beschluß:** Anrufung des Vermittlungsausschusses 15 A
13. Entwurf eines Gesetzes zur **Sicherung der Neutralität der Bundesanstalt für Arbeit bei Arbeitskämpfen** (Drucksache 600/85) 15 A
- Dr. Blüm, Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung 15 B, 29 D
- Dr. h. c. Rau (Nordrhein-Westfalen) 19 C
- Dr. Vogel (Rheinland-Pfalz) 21 D
- Dr. h. c. Späth (Baden-Württemberg) 23 B
- Dr. von Dohnanyi (Hamburg) 26 D
- Prof. Dr. Scholz (Berlin) 28 C
- Frau Lemke (Bremen) 59* B
- Görlach (Hessen) 61* A
- Beschluß:** Keine Einwendungen gemäß Art. 76 Abs. 2 GG 30 D
14. Entwurf eines Gesetzes zur **Aufhebung des Gesetzes über Gebührenbefreiungen beim Wohnungsbau** — Antrag der Freien und Hansestadt Hamburg — (Drucksache 585/84) 30 D
- Beschluß:** Keine Einbringung des Gesetzentwurfs beim Deutschen Bundestag 31 A
15. Entwurf eines Gesetzes über das **Baugesetzbuch** (Drucksache 575/85) 37 A
- Franke (Berlin), Berichterstatter 64* D, 37 D
- Dr. Eyrich (Baden-Württemberg) 65* D
- Leinen (Saarland) 37 B
- Dr. Schneider, Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau 38 A, 67* A
- Beschluß:** Stellungnahme gemäß Art. 76 Abs. 2 GG 40 B

J. 3, 1A

16. Entwurf eines Gesetzes zur **Verbesserung des Umweltschutzes** in der Raumordnung und Bauleitplanung sowie im Fernstraßenbau — Antrag des Freistaates Bayern — (Drucksache 360/85) 40 B
- Beschluß:** Einbringung des Gesetzentwurfs gemäß Art. 76 Abs. 1 GG beim Deutschen Bundestag in der angenommenen Fassung 40 C
17. Entschließung des Bundesrates zum **Schutze des Verbrauchers** vor Hormonrückständen in Fleisch — Antrag des Landes Niedersachsen — (Drucksache 602/85) 40 C
- Beschluß:** Annahme der Entschließung in der festgelegten Fassung 40 D
18. Entschließung des Bundesrates zur Ersten Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Bundes-Immissionsschutzgesetz (**Technische Anleitung zur Reinhaltung der Luft** — TA Luft) — Antrag des Landes Hessen gemäß § 36 Abs. 2 GO BR — (Drucksache 28/86) 40 D
- Görlach (Hessen) 68* C
- Prof. Dr. Töpfer (Rheinland-Pfalz) 71* A
- Mitteilung:** Die Entschließung wird für erledigt erklärt 40 D
19. Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Durchführung der **Gemeinsamen Marktorganisationen** (Drucksache 598/85) 40 D
- Beschluß:** Stellungnahme gemäß Art. 76 Abs. 2 GG 41 A
20. a) Entwurf eines Gesetzes über die **Anpassung der Renten der gesetzlichen Rentenversicherung** und der Geldleistungen der gesetzlichen **Unfallversicherung** im Jahre 1986 (Drucksache 591/85)
- b) Bericht der Bundesregierung über die gesetzlichen Rentenversicherungen, insbesondere über deren Finanzlage in den künftigen 15 Kalenderjahren, gemäß §§ 1273 und 579 der Reichsversicherungsordnung, § 50 des Angestelltenversicherungs-
- gesetzes und § 71 des Reichsknappschaftsgesetzes (**Renten Anpassungsbericht 1985**) sowie das **Gutachten des Sozialbeirats** zur **Anpassung der Renten** aus der gesetzlichen Rentenversicherung zum 1. Juli 1986 sowie zu den Vorausberechnungen der Bundesregierung über die Entwicklung der **Finanzlage der Rentenversicherung bis 1999** — gemäß §§ 1273 und 579 RVO, § 50 AVG und § 71 RKG — (Drucksache 592/85) 41 A
- Dr. Blüm, Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung 41 B, 71* C
- Görlach (Hessen) 73* C
- Frau Dr. Hansen (Rheinland-Pfalz) 74* A
- Prof. Dr. Scholz (Berlin) 75* A
- Beschluß** zu a): Keine Einwendungen gemäß Art. 76 Abs. 2 GG 42 A
- Beschluß** zu b): Kenntnisnahme 42 A
21. a) Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur **Änderung des Arzneimittelgesetzes** — Antrag der Länder Bremen, Hamburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen und des Saarlandes — (Drucksache 313/85)
- b) Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur **Änderung des Arzneimittelgesetzes** (Drucksache 596/85) 42 A
- Prof. Dr. Töpfer (Rheinland-Pfalz), Berichterstatter 76* A
- Prof. Dr. Töpfer (Rheinland-Pfalz) 77* C
- Chory, Staatssekretär im Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit 79* C
- Görlach (Hessen) 81* C
- Brückner (Bremen) 42 B, 83* B
- Beschluß** zu a): Keine Einbringung des Gesetzentwurfs beim Deutschen Bundestag 42 D
- Beschluß** zu b): Stellungnahme gemäß Art. 76 Abs. 2 GG 43 B
22. Entwurf eines Zehnten Gesetzes zur **Änderung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes** (10. BAföGÄndG) (Drucksache 595/85, zu Drucksache 595/85) 43 B

Beschluß: Stellungnahme gemäß Art. 76 Abs. 2 GG	43 C	Beschluß: Zustimmung gemäß Art. 80 Abs. 2 GG — Annahme einer Entschließung	46* D
23. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung von Kostengesetzen (Drucksache 597/85)	43 C	29. Zweite Verordnung zur Änderung der Verordnung zur Neuordnung lebensmittelrechtlicher Kennzeichnungsvorschriften (Drucksache 609/85)	6 B
Prof. Dr. Scholz (Berlin)	84* D	Beschluß: Zustimmung gemäß Art. 80 Abs. 2 GG	46* D
Dr. Krumsiek (Nordrhein-Westfalen)	85* D	30. Sechste Verordnung zur Änderung der Wein-Verordnung (Drucksache 12/86)	6 B
Engelhard, Bundesminister der Justiz	87* C	Beschluß: Zustimmung gemäß Art. 80 Abs. 2 GG	46* D
Beschluß: Stellungnahme gemäß Art. 76 Abs. 2 GG	44 A	31. Verordnung über die Festsetzung des Lärmschutzbereichs für den militärischen Flugplatz Ahlhorn (Drucksache 557/85)	6 B
24. Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Pflichtversicherungsgesetzes (Drucksache 599/85)	6 B	Beschluß: Zustimmung gemäß Art. 80 Abs. 2 GG	46* D
Beschluß: Keine Einwendungen gemäß Art. 76 Abs. 2 GG	46* C	32. Dritte Verordnung zur Änderung der Verordnung über Zusatzleistungen in Härtefällen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (3. HärteVÄndV) (Drucksache 593/85)	6 B
25. Entschließung des Europäischen Parlaments zum Entwurf eines Vertrags zur Gründung der Europäischen Union (Drucksache 210/84)	44 A	Beschluß: Zustimmung gemäß Art. 80 Abs. 2 GG	46* D
Dr. Hahn (Saarland)	88* B	33. Allgemeine Verwaltungsvorschrift über das Zusammenwirken der Berufsgenossenschaften und der für die Bergaufsicht zuständigen Behörden (Drucksache 549/85)	6 B
Beschluß: Stellungnahme	44 B	Beschluß: Zustimmung gemäß Art. 84 Abs. 2 GG	46* D
26. Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Vorschlag für eine neunzehnte Richtlinie des Rates zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Umsatzsteuer zur Änderung der Richtlinie 77/388/EWG — gemeinsames Mehrwertsteuersystem (Drucksache 628/84)	44 B	34. Vorschlag für die Bestellung des Präsidenten der Landeszentralbank in Berlin — gemäß § 8 Abs. 4 des Gesetzes über die Deutsche Bundesbank — (Drucksache 571/85)	44 C
Beschluß: Stellungnahme	44 C	Beschluß: Dr. Dieter Hiss wird erneut zur Bestellung vorgeschlagen	44 C
27. Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Entwurf einer Finanzregelung für den sechsten Europäischen Entwicklungsfonds (6. EEF) (Drucksache 459/85)	6 B	35. Vorschlag für die Berufung eines Mitglieds und eines stellvertretenden Mitglieds des Vorstandes sowie von fünf	
Beschluß: Stellungnahme	46* C		
28. Vierte Verordnung zur Änderung der Approbationsordnung für Apotheker (Drucksache 570/85)	6 B		

<p>Mitgliedern und fünf stellvertretenden Mitgliedern des Verwaltungsrates der Bundesanstalt für Arbeit — gemäß § 195 Abs. 3 Arbeitsförderungsgesetz — (Drucksache 555/85) 6 B</p> <p>Beschluß: Die in der Drucksache 555/1/85 angeführten Personen werden zur Berufung vorgeschlagen 47* A</p> <p>36. Personelle Veränderung beim Bewertungsbeirat — gemäß § 64 Abs. 3 Satz 2 Bewertungsgesetz — (Drucksache 442/85) 6 B</p> <p>Beschluß: Zustimmung zu den Empfehlungen in Drucksache 442/1/85 47* A</p> <p>37. Vorschlag für die Berufung eines Mitglieds des Verwaltungsrates der Deutschen Bundespost — gemäß § 6 Abs. 1 Postverwaltungsgesetz — (Drucksache 621/85) 6 B</p> <p>Beschluß: Minister Dr. Manfred Biermann (Schleswig-Holstein) wird vorgeschlagen 47* A</p>	<p>38. Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht (Drucksache 16/86) 6 B</p> <p>Beschluß: Von einer Äußerung und einem Beitritt wird abgesehen 47* A</p> <p>39. Entschließung des Bundesrates zur Änderung der Römischen Verträge — Antrag des Freistaates Bayern gemäß § 36 Abs. 2 GO BR — (Drucksache 50/86) 31 A</p> <p style="padding-left: 20px;">Schmidhuber (Bayern) 31 B</p> <p style="padding-left: 20px;">Dr. Dr. Barschel (Schleswig-Holstein) 32 B</p> <p style="padding-left: 20px;">Martin (Rheinland-Pfalz) 34 D</p> <p style="padding-left: 20px;">Kahrs (Bremen) 35 D</p> <p style="padding-left: 20px;">Dr. Stavenhagen, Staatsminister im Auswärtigen Amt 36 D, 62* C</p> <p>Mitteilung: Überweisung an den Ausschuß für Fragen der Europäischen Gemeinschaften 37 A</p> <p>Nächste Sitzung 44 D</p>
--	--

Verzeichnis der Anwesenden

Vorsitz:

Präsident Dr. Albrecht, Ministerpräsident des Landes Niedersachsen

Schriftführer:

Dr. Vorndran (Bayern)

Dr. Krumsiek (Nordrhein-Westfalen)

Baden-Württemberg:

Dr. h. c. Späth, Ministerpräsident

Dr. Eyrich, Justizminister und Minister für Bundesangelegenheiten

Bayern:

Schmidhuber, Staatsminister für Bundesangelegenheiten

Lang, Staatsminister der Justiz

Dr. Vorndran, Staatssekretär im Staatsministerium der Justiz

Berlin:

Dieppen, Regierender Bürgermeister

Prof. Dr. Scholz, Senator für Justiz und Bundesangelegenheiten

Franke, Senator für Bau- und Wohnungswesen

Fink, Senator für Gesundheit und Soziales

Bremen:

Wedemeier, Bürgermeister, Präsident des Senats

Kahrs, Senator für Rechtspflege und Strafvollzug und Senator für Bundesangelegenheiten

Brückner, Senator für Gesundheit und Sport

Frau Lemke, Senatorin für Arbeit und für Umweltschutz

Hamburg:

Dr. von Dohnanyi, Präsident des Senats, Erster Bürgermeister

Pawelczyk, Zweiter Bürgermeister und Bevollmächtigter der Freien und Hansestadt Hamburg beim Bund

Frau Leithäuser, Senatorin, Justizbehörde

Hessen:

Krollmann, Minister der Finanzen

Görlach, Minister für Landwirtschaft und Forsten

Fischer, Minister für Umwelt und Energie

Niedersachsen:

Hasselmann, Minister für Bundesangelegenheiten

Nordrhein-Westfalen:

Dr. h. c. Rau, Ministerpräsident

Dr. Posser, Finanzminister

Einert, Minister für Bundesangelegenheiten

Dr. Krumsiek, Justizminister

Rheinland-Pfalz:

Dr. Vogel, Ministerpräsident

Martin, Minister für Bundesangelegenheiten, Bevollmächtigter des Landes Rheinland-Pfalz beim Bund

Frau Dr. Hansen, Minister für Soziales und Familie

Prof. Dr. Töpfer, Minister für Umwelt und Gesundheit

Saarland:

Lafontaine, Ministerpräsident

Dr. Walter, Minister der Justiz

Dr. Hahn, Minister für Bundesangelegenheiten und besondere Aufgaben

Leinen, Minister für Umwelt

Schleswig-Holstein:

Dr. Dr. Barschel, Ministerpräsident

Dr. Schwarz, Minister für Bundesangelegenheiten

Claussen, Innenminister

Asmussen, Finanzminister

Von der Bundesregierung:

Engelhard, Bundesminister der Justiz

Dr. Blüm, Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung

Frau Prof. Dr. Süssmuth, Bundesminister für
Jugend, Familie und Gesundheit

Dr. Schneider, Bundesminister für Raumord-
nung, Bauwesen und Städtebau

Vogel, Staatsminister beim Bundeskanzler

Dr. Stavenhagen, Staatsminister im Auswärti-
gen Amt

Spranger, Parl. Staatssekretär beim Bundesmi-
nister des Innern

Höpfinger, Parl. Staatssekretär beim Bundes-
minister für Arbeit und Sozialordnung

Pfeifer, Parl. Staatssekretär beim Bundesmini-
ster für Bildung und Wissenschaft

Chory, Staatssekretär im Bundesministerium
für Jugend, Familie und Gesundheit

(A)

(C)

560. Sitzung

Bonn, den 31. Januar 1986

Beginn: 9.35 Uhr

Präsident Dr. Albrecht: Meine sehr verehrten Damen und Herren! Ich eröffne die 560. Sitzung des Bundesrates.

Vor Eintritt in die Tagesordnung der heutigen Sitzung habe ich gemäß § 23 der Geschäftsordnung folgendes mitzuteilen:

(B) Aus der **Landesregierung von Schleswig-Holstein** und damit aus dem Bundesrat ist mit Wirkung vom 16. Dezember 1985 Herr Minister Dr. Jürgen Westphal ausgeschieden. Herr Minister Dr. Westphal war seit dem 31. Januar 1973 stellvertretendes Mitglied des Bundesrates. Für seine in den Ausschüssen des Bundesrates und im Plenum geleistete Mitarbeit danke ich ihm und wünsche ihm für seine weitere Zukunft alle Gute.

Dem bisherigen Bevollmächtigten des Landes Schleswig-Holstein beim Bund, Herrn Staatssekretär Poetzsch-Heffter, spreche ich für seine Mitwirkung im Ständigen Beirat ebenfalls den Dank des Hauses aus.

Mit Wirkung vom 14. Januar 1986 hat die Landesregierung von Schleswig-Holstein als **neue stellvertretende Mitglieder** des Bundesrates Herrn Minister Dr. Manfred Biermann und Herrn Minister Heiko Hoffmann benannt.

Den neuen Bundesratsmitgliedern wünsche ich mit uns allen hier im Hause eine gute Zusammenarbeit.

Meine Damen und Herren, die heutige **Tagesordnung** liegt Ihnen mit 39 Punkten vor.

Tagesordnungspunkt 39 wird vorgezogen und nach Tagesordnungspunkt 14 aufgerufen.

Gibt es Wortmeldungen zur Tagesordnung? — Das ist nicht der Fall. Dann ist sie somit **festgestellt**.

Ich rufe den Tagesordnungspunkt 1 auf:

Frage an die Bundesregierung zur Technischen Anleitung zur Reinhaltung der Luft — Vorlage des Landes Nordrhein-Westfalen gemäß § 19 Abs. 2 GO BR — (Drucksache 29/86).

Das Land Nordrhein-Westfalen beabsichtigt, eine Frage an die Bundesregierung zu stellen. Ich darf Herrn Minister Einert das Wort erteilen.

Einert (Nordrhein-Westfalen): Herr Präsident! Meine sehr verehrten Damen und Herren! Ich werde begründen, warum das Land Nordrhein-Westfalen die Frage nach dem Inkraftsetzen der TA Luft vor zwei Wochen gestellt hat und warum die Bundesregierung hier im Bundesrat, in dem verfassungsmäßigen Organ des Bundes, das von den Ländern — und ich betone: von allen Ländern — gebildet wird, Rede und Antwort stehen soll.

„Durch den Bundesrat wirken die Länder bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes mit.“ Originaltext des Grundgesetzes, Artikel 50. Er gilt schon seit 1949, kann aber nach den Erfahrungen nur immer wieder erneut zur Lektüre empfohlen werden. (D)

Zunächst schien ja alles einen Verlauf zu nehmen, korrekt und in formalen Bahnen, wie Recht und Gesetz sie vorsehen, wie wir sie hier im Bundesrat seit fast vier Jahrzehnten einvernehmlich praktiziert haben: Fünf Ausschüsse und drei Unterausschüsse des Bundesrates, in denen der **Sachverstand der Länder** durch die jeweiligen Fachressorts — von den Wirtschafts-, Agrar- und Bauministern bis zu den Umwelt- und den Gesundheitsministern — vertreten war, haben die TA Luft miteinander beraten und auch miteinander gerungen und haben schließlich dem Plenum des Bundesrates eine über 100 Punkte umfassende **Beschlußempfehlung** vorgeschlagen. Manche dieser Empfehlungen waren konträr, schlossen sich gegenseitig aus oder waren von Widersprüchen einzelner Ausschüsse begleitet. Auch das ist normal, Bundesratsalltag sozusagen.

Dann folgte die Beratung in den Kabinetten der Länder; dort wurde die Marschrichtung für die Schlußabstimmung im Bundesrat festgelegt. Das Ergebnis der Plenarberatung vom 18. Oktober 1985 kennen wir alle noch: Nach Maßgabe von 72 Änderungen hat der Bundesrat der Vorlage der Bundesregierung zugestimmt.

Diesen Hergang, meine Damen und Herren, so banal er klingt, wollte ich in Erinnerung rufen, wie wohl ich sicher bin, daß keiner, der hier im Bundesrat Verantwortung trägt, ihn schon vergessen hat.

Einert (Nordrhein-Westfalen)

(A) Ich will weiter erinnern, daß wir **viele Beschlüsse einstimmig** und die meisten mit großer Mehrheit gefaßt haben, und ich will darin erinnern, von welchen Ländern die 72 angenommenen Änderungsanträge ursprünglich kamen: 27 kamen von unionsregierten Ländern, 39 von sozialdemokratisch regierten Ländern, und sechs wurden in den Fachauschußberatungen gemeinsam entwickelt, gestellt und auch angenommen. Ich füge hinzu: Allein 22 der angenommenen Änderungsanträge kamen vom Land Nordrhein-Westfalen.

Zu dem Versuch, diese Zahlen zu verfälschen und zu behaupten, die sozialdemokratisch regierten Länder hätten zu den Änderungsvorschlägen nichts Wesentliches beigetragen und brauchten deshalb an den politischen Beratungen nicht beteiligt zu werden, kann ich nur sagen: Wer als Verfassungsminister so daherredet, hat ein gespaltenes Verhältnis zur Verfassung und ein gestörtes Verhältnis zur Wahrheit.

Nun hätte eigentlich die Normalität bei der weiteren Behandlung der TA Luft ihren Fortgang nehmen können: Die Bundesregierung hätte, wenn sie in einzelnen Punkten der Auffassung ist, das sei so nicht zu akzeptieren — diese Auffassung hat sie früher auch gehabt —, die Wünsche des Bundesrates beraten, ihnen zugestimmt und die TA Luft veröffentlicht, damit sie am 1. Januar 1986 hätte in Kraft treten können.

(B) Doch dies geschah nicht. Jetzt wick man von der Normalität ab. Wochenlang wurde verbreitet, die Bundesregierung prüft, selbst dann noch, als schon nicht mehr geprüft, sondern bereits gekungelt wurde. Durch die Presse wurden wir gewahr, daß die Bundesregierung, vertreten durch die Minister Zimmermann, Bangemann und Schäuble, Verhandlungen mit den Ministerpräsidenten der CDU/CSU-regierten Länder mit dem Ziel aufgenommen habe, den Bundesratsbeschluß vom 18. Oktober 1985 zu revidieren. Die sozialdemokratisch regierten Länder wurden nicht beteiligt. Sie sind bis zur Stunde nicht einmal informiert worden.

Dieses Vorgehen der Bundesregierung ist schon ein Skandal, und für Bundesminister Zimmermann ist es bezeichnend, mit welcher — anders kann ich es nicht formulieren — kaltschnäuziger Offenheit er vor wenigen Tagen diesen Verfassungsbruch zugegeben, ja, ihn als gezieltes Wollen der Bundesregierung bezeichnet und gesagt hat, die Kritik beweise, „daß es richtig war, nur mit den CDU/CSU-regierten Ländern ... zu verhandeln“.

Der verfassungsrechtliche Grundsatz von der **Pflicht zu bundesfreundlichem Verhalten** ist von der Bundesregierung vorsätzlich verletzt worden. Das klage ich an! Zitat:

Auch das Procedere und der Stil der Verhandlungen, die zwischen dem Bund und seinen Gliedern und zwischen den Ländern im Verfassungsleben erforderlich werden, stehen unter dem Gebot bundesfreundlichen Verhaltens. In der Bundesrepublik Deutschland haben alle Länder den gleichen verfassungsrechtlichen

Status; sie sind Staaten, die im Verkehr mit dem Bund Anspruch auf gleiche Behandlung haben. Wo immer der Bund sich in einer Frage des Verfassungslebens, an der alle Länder interessiert und beteiligt sind, um eine verfassungsrechtlich relevante Vereinbarung bemüht, verbietet ihm jene Pflicht zu bundesfreundlichem Verhalten, nach dem Grundsatz *divide et impera* zu handeln, d. h. auf die Spaltung der Länder auszugehen, nur mit einigen eine Vereinbarung zu suchen und die anderen vor den Zwang des Beitritts zu stellen. (C)

Noch ein Zitat:

Jener Grundsatz verbietet es auch, daß die Bundesregierung bei Verhandlungen, die alle Länder angehen, die Landesregierungen je nach ihrer parteipolitischen Richtung verschieden behandelt, insbesondere zu den politisch entscheidenden Beratungen nur Vertreter der ihr parteipolitisch nahestehenden Landesregierungen zuzieht und die der Opposition im Bunde nahestehenden Landesregierungen davon ausschließt.

Was ich soeben, meine Damen und Herren, über bundesfreundliches Verhalten und über Verfassungsbruch gesagt habe, ist keine Einzelmeinung, etwa meine persönliche oder die der Landesregierung von Nordrhein-Westfalen. Es ist in Band 12 der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts nachzulesen. Es gehört zur Begründung des sogenannten **Privatfernseh-Urteils** von 1961, durch das der damalige Bundeskanzler Adenauer seine politisch wohl größte Schlappe erlitten hat. Nun hat der selbsternannte „Enkel“ den gleichen Fehler begangen und hat, um Macht auszuüben, Machtmißbrauch begangen. (D)

Bestürzend finde ich aber vor allem, Herr Präsident, meine Damen und Herren, wie die Mehrheit dieses Hauses die Vertreter der CDU/CSU-regierten Länder sprachlos, protestlos, wehrlos, ja, zahnlos es mit ansehen, wie das **Verfassungsorgan Bundesrat** von dieser Bundesregierung mißachtet wird, wie sehr sie sich sogar daran beteiligt haben.

Ich bedanke mich bei den Kollegen, die in der Öffentlichkeit Protest gegen diesen Skandal geäußert haben. Ich hoffe, er wird beispielhaft auch für andere sein.

Lassen Sie mich noch eine Bemerkung anfügen: Wir werden wegen der Verkürzung der Sechs-Wochen-Frist keine Fristeinrede erheben, vor allen Dingen deshalb nicht, weil wir an einer schnellen Entscheidung interessiert sind. Wir wollen nicht auf der einen Seite das zu späte Inkraftsetzen rügen und beklagen und auf der anderen Seite nun auf voller Ausschöpfung von Fristen bestehen.

Ich füge aber hinzu: Der politische Grund, warum wir keine Fristeinrede erheben, liegt darin, daß wir die weiteren Verhandlungen zu diesem Punkt als politische Farce bezeichnen. Wer sich wie Sie von der CDU/CSU — Bundesregierung und Länderregierungen — politisch nur auf diese vier oder fünf Kompromißpunkte bereits geeinigt und sich darauf verständigt hat, sich an weiteren Diskussionen und

Einert (Nordrhein-Westfalen)

- (A) Anträgen nicht zu beteiligen und sie abzuwürgen, kann von uns nicht erwarten, daß wir dann auch noch dazu stehen und zu diesem Verhalten Beifall klatschen.

Ich zitiere, was Sie selber formulieren:

1. Die Länder sind damit einverstanden, daß für die Beratung im Bundesrat nur drei Wochen verbleiben.

Nächster Punkt:

Die Länder bitten, Änderungen des Regierungsentwurfs bei der Neueinbringung auf diese vier Kernfragen zu beschränken.

Nächster Punkt:

Die Länder werden dafür Sorge tragen, daß in allen Bundesratsausschüssen einheitlich abgestimmt wird und weitergehende Anträge der SPD-geführten Länder abgelehnt werden.

Wenn Sie das schon vorher schriftlich fixieren, wie wollen Sie denn nach den tragenden **Grundsätzen des Bundesverfassungsgerichts**, die ich Ihnen soeben zur Kenntnis gegeben habe, dann noch sagen, wie hier zwei Bundesorgane miteinander umzugehen haben?

Nordrhein-Westfalen und die anderen sozialdemokratisch geführten Länder sind hier in der Minderheit. Wir können uns nur mit demokratischen Mitteln gegen diesen Machtmißbrauch wehren. Nur: Wir alle sind eines Tages aufgerufen, dafür zu sorgen, daß jeweilige Mehrheiten diesen Staat und seine Organe nicht zur parteipolitischen Beute machen.

(B)

Wir haben unsere Anfrage gestellt, um diesen Vorgang aus dem Dunkel von Kungelei und Geheimverhandlung ans Tageslicht zu bringen, um auch der Öffentlichkeit zu zeigen, daß die **Fundamente des Bundesstaates** mit solchen Verhaltensweisen durchaus angegraben werden können.

Ich bitte Sie alle, mit dafür zu sorgen, daß das wirklich ein singulärer Vorgang war. Ich bitte vor allen Dingen auch den Präsidenten des Bundesrates, im Interesse dieses Verfassungsorgans dafür zu sorgen — denn in seine Obhut ist dieses Instrument Bundesrat gegeben —, daß das wirklich ein einmaliger Vorgang in der Verfassungsgeschichte der Bundesrepublik Deutschland bleibt.

Präsident Dr. Albrecht: Besten Dank, Herr Minister Einert!

Das Wort zur Beantwortung der Anfrage, die ja schriftlich vorliegt, hat Herr Parlamentarischer Staatssekretär Spranger.

Spranger, Parl. Staatssekretär beim Bundesminister des Innern: Herr Präsident! Meine sehr verehrten Damen und Herren! Die Bundesregierung hält an ihrer Auffassung fest, daß sie aus verfassungsrechtlichen Gründen zur Frage eines Landes nicht Stellung nehmen muß. Gleichwohl nimmt sie diese Gelegenheit wahr, ihren Standpunkt zur Neufassung der TA Luft darzulegen.

Die TA Luft ist eine Vorschrift, die für die Umwelt- und Wirtschaftspolitik unseres Landes in den nächsten Jahren von grundlegender und richtungweisender Bedeutung sein wird. Die Bundesregierung hat wegen der weitreichenden Folgen über einen Zeitraum von mehr als zwei Jahren die TA Luft mit den Betroffenen eingehend beraten. In dieser Zeit wurden entsprechend den Fortschritten der Arbeiten am Entwurf immer wieder Besprechungen mit den Ländern durchgeführt. Dabei haben die Länder zahlreiche wertvolle Vorschläge und Anregungen vorgebracht, die in der TA Luft dann auch ihren Niederschlag gefunden haben. Nach dieser gründlichen Vorbereitung konnte die Bundesregierung am 24. Juli 1985 mit der **TA Luft ihr wichtigstes Reformwerk auf dem Gebiet der Luftreinhaltung** verabschieden.

Der Bundesrat hat in seiner Sitzung am 18. Oktober 1985 zahlreiche Änderungen vorgeschlagen, die überwiegend redaktioneller Art waren oder den Vollzug durch die Landesbehörden erleichtern sollten. Die Bundesregierung begrüßt alle Vorschläge des Bundesrates, die das Konzept der TA Luft mit den scharfen Grenzwerten und der umfassenden Altanlagenanierung bestätigen oder sogar ergänzen. Nur ein in sich geschlossenes **Gesamtkonzept** kann zu der von allen gewollten drastischen Reduzierung von Luftschadstoffen führen.

Dieses Konzept verträgt nicht beliebig Verschärfungen an dem einen oder an dem anderen Punkt. Der Bundesminister des Innern hat deshalb bei den Beratungen im Bundesrat ausdrücklich darum gebeten, nur solche Änderungen vorzuschlagen, die dieses Konzept nicht gefährden. Leider ist der Bundesrat mit seinen Änderungen dieser Bitte nicht in allen wichtigen Punkten gefolgt. Dies gilt insbesondere für die Vorschläge, mit denen die von der Bundesregierung gesetzten Prioritäten zu Lasten des Mittelstandes verschoben werden sollten. Diese Auswirkungen hat der Bundesrat offenbar nicht übersehen. Er hat deshalb die Bundesregierung in einer Entschließung aufgefordert, im Hinblick auf die kaum noch tragbaren Belastungen speziell im mittelständischen Bereich staatliche finanzielle Hilfen zu gewähren.

Die Bundesregierung hat diese Frage eingehend geprüft. Sie ist zu dem Ergebnis gekommen, daß diese Hilfen des Bundes nicht möglich sind. Die **Verwaltungs- und Finanzierungs-kompetenz** für Maßnahmen des Umweltschutzes liegt **bei den Ländern**. Eine solche staatliche Finanzierung würde im übrigen das **Verursacherprinzip** durchlöchern.

Nun, Herr Minister Einert, ganz kurz zu Ihrer total maßlosen Kritik am Vorgehen der Bundesregierung bei der Vorbereitung der Ihnen inzwischen vorliegenden Neufassung.

Nachdem für die Bundesregierung klar war, daß der Entschließung des Bundesrates nicht gefolgt werden konnte, war sie gezwungen, insbesondere die Änderungsvorschläge gründlich zu prüfen, die offensichtlich erhebliche **Belastungen des Mittelstandes** mit sich bringen würden. Das waren in erster Linie die Bagatellgrenzen. Hinsichtlich Ammoniak hat die Bundesregierung das Ergebnis einer

Parl. Staatssekretär Spranger

(A) Länderbesprechung am 16. Januar 1986 abgewartet. Bei den übrigen sachlichen Änderungen, wie Verkürzungen der Sanierungsfrist und SO₂-Sonderregelung für walddreiche Gebiete oder Abgasreinigung in der Intensivtierhaltung, bestand für die Bundesregierung noch Aufklärungsbedarf. Deshalb mußte noch mit den Ländern gesprochen werden, die entweder die entsprechenden Anträge gestellt hatten oder von den Änderungen besonders betroffen waren. Das waren die norddeutschen und süddeutschen Länder.

Sie werden zugeben, daß dieser **Aufklärungsprozeß im Vorfeld der Beratungen** des Bundesrates dessen Rechte nicht berührt. Hier von einem gespaltenen Verhältnis zur Verfassung oder von Skandal zu sprechen, ist geradezu lächerlich. Dazu kann man nur sagen: Polemik ist die Einkleidung des kleinsten Gedankens in die größten Worte.

Im übrigen: Das von Ihnen zitierte **Urteil des Bundesverfassungsgerichts** aus dem Jahre 1961 sollte man auch richtig wiedergeben. Auf Seite 256 steht nämlich wörtlich:

Es ist in den Fällen der hier erörterten Art das gute Recht der einer Partei angehörenden Politiker im Bund und in den Ländern, zunächst einmal in politischen Gesprächen ihre Auffassung zur Lösung des den Bund und alle Länder interessierenden Problems zu klären und miteinander abzustimmen, auch während der Verhandlungen zwischen Bund und Ländern sich über weitere gemeinsame Schritte zu verständigen. Die notwendigen Verhandlungen zwischen dem Bund und den Ländern, also zwischen den Regierungen und ihren Sprechern, müssen aber den oben dargelegten Grundsätzen entsprechen.

(B)

Soweit das Zitat.

Nach Abwägung aller Interessen hat die Bundesregierung die **Änderungsvorschläge des Bundesrates** mit folgenden Ausnahmen berücksichtigt:

Erstens. Die **Veränderung der Bagatellgrenzen** in den Ziffern 8 und 54 der Bundesrats-Drucksache 349/85 für Anlagen mit geringen Emissionen konnte nicht übernommen werden. Hier ist die Bundesregierung, insbesondere auch im Interesse der für den Vollzug verantwortlichen Länder, der Meinung, daß innerhalb der nächsten drei Jahre zunächst die großen Luftverschmutzer saniert werden müssen. Für kleine Anlagen mit geringen Emissionen ist eine Sanierungsfrist von fünf Jahren angemessen.

Zweitens. Der vorgeschlagene strenge **Emissionswert für Ammoniak** und die **Abgasreinigung in der Intensivtierhaltung** — Ziffern 13 und 41 der erwähnten Drucksache — entsprechen heute noch nicht dem Stand der Technik.

Drittens. Dem Anliegen des Bundesrates, den Behörden den Vollzug der **Altanlagensanierung** zu erleichtern, wird durch eine Neuregelung zu Ziffer 52 der Drucksache entsprochen. Hinsichtlich Ziffer 55 der Drucksache kann es damit bei der Regierungsvorlage bleiben.

(C) Viertens. Dem Vorschlag des Bundesrates, die **Zusatzbelastung für Schwefeldioxid** in besonderen Waldgebieten herabzusetzen, wird durch eine bundesweite Verschärfung der bestehenden Zusatzbelastungswerte gefolgt.

Das Bundeskabinett hat am 29. Januar 1986 eine Neufassung der TA Luft beschlossen. Sie liegt dem Bundesrat zur Beratung vor. Die Bundesregierung hofft, daß der Bundesrat der TA Luft am 21. Februar 1986 zustimmen wird, damit auf der Grundlage dieser Vorschrift, deren baldiges Inkrafttreten von allen Seiten dringend gewünscht wird, die Sanierung der Altanlagen eingeleitet werden kann.

Präsident Dr. Albrecht: Vielen Dank!

Das Wort zu einer Zusatzfrage hat Herr Senator Scholz.

Prof. Dr. Scholz (Berlin): Herr Staatssekretär, in einer Fragerunde muß man Ihnen Fragen stellen. Also muß ich Sie etwas fragen. Ich würde Sie auch gerne etwas fragen, und ich überlege mir, wie ich Sie etwas frage. Ich möchte Sie etwas fragen, was die Fragerunde angeht. Sie sind ja der Vertreter des Verfassungsministers in einem Verfassungsorgan. Also müßte ich Sie fragen, ob die Philippika, die der Herr Kollege Einert hier gehalten hat, eine Frage war.

Die Rücksichtnahme eines Verfassungsorgans auf ein anderes verbietet mir natürlich eigentlich, Ihnen die Zensurzuständigkeit für das, was ein Verfassungsorgan im Verhältnis zum anderen angeht, zuzuweisen. Das macht es schwierig zu fragen. Es macht auch schwierig zu fragen — — (D)

Präsident Dr. Albrecht: Herr Kollege, ich möchte Sie unterbrechen. Wir haben hier ganz feste Regeln. Sie müssen fragen und dürfen keine Rede halten.

(Heiterkeit — Dr. h. c. Rau [Nordrhein-Westfalen]: Er meint „schwer“ und nicht „schwierig“!)

Prof. Dr. Scholz (Berlin): Herr Präsident, ich bedanke mich für den Hinweis. Sie haben völlig recht, und das ist eigentlich der Grund, weshalb ich etwas fragen wollte. Ich ziehe meine Frage zurück.

(Erneute Heiterkeit)

Präsident Dr. Albrecht: Das Wort zu einer weiteren Zusatzfrage hat Herr Kollege Einert.

Einert (Nordrhein-Westfalen): Jetzt könnte ich natürlich als erstes die Zusatzfrage stellen, ob das Niveau Ihrer Art der Formulierung dem Umgangston der Bundesorgane untereinander entspricht.

(Zuruf Prof. Dr. Scholz [Berlin])

— In Ordnung!

Erste Zusatzfrage: War die Bitte der Bundesminister Schäuble, Zimmermann und Bangemann an die Regierungschefs von sechs Bundesländern, gewisse Änderungen der vom Bundesrat beschlossenen Fassung der TA Luft zu prüfen, vom Bundeskanzler autorisiert, und entspricht die nunmehr von der Bundesregierung beschlossene verdünnte Fassung

Einert (Nordrhein-Westfalen)

- (A) der TA Luft der verbindlichen und keine weiteren Änderungen mehr zulassenden Absprache mit diesen sechs Ländern?

Zweite Zusatzfrage: Welche Gründe haben die Bundesregierung bewogen — nachdem sie in der Öffentlichkeit behauptet, die Änderungen durch den Bundesrat seien nur minimaler Art —, für die Neuverhandlung ein Verfahren zu wählen, das den Bundesrat nach parteipolitischen Kriterien aufspaltet, nachdem das Bundesverfassungsgericht bereits in diesem erwähnten Urteil festgestellt hat, daß ein solches Vorgehen gegen den verfassungsrechtlichen Grundsatz von der Pflicht zu bundesfreundlichem Verhalten verstoße?

Dritte Zusatzfrage: Wie gedenkt der Bundeskanzler zu gewährleisten, daß derartige Verfassungsverstöße, die dem Bundesrat Schaden zufügen, verhindert werden?

Da Sie, Herr Staatssekretär, diese Fragen nicht ohne Rücksprache mit dem Bundeskanzler beantworten sollten, erkläre ich mich namens der Landesregierung mit einer schriftlichen Beantwortung einverstanden. Nach § 19 Abs. 5 unserer Geschäftsordnung ist diese Antwort allen Bundesländern mitzuteilen.

(Staatsminister Vogel: Das machen wir gleich, Herr Einert!)

Präsident Dr. Albrecht: Herr Staatssekretär, bitte!

- (B) **Spranger,** Parl. Staatssekretär beim Bundesminister des Innern: Herr Einert, dazu bedarf es keiner Rücksprache beim Bundeskanzleramt, weil aus dem Brief bereits hervorgeht, daß es hier keine Absprache gab. Vielmehr hat jeder Minister entsprechend seiner Zuständigkeit gehandelt, und es ist zu dieser gemeinsamen Formulierung gekommen.

Was die verfassungsrechtliche Bewertung angeht, habe ich auf das Urteil verwiesen, so daß Ihre dritte Vermutung, daß es hier einen Verfassungsverstoß gegeben haben könnte oder ein Verfassungsverstoß vorliege, durch dieses Urteil ebenfalls widerlegt ist.

Präsident Dr. Albrecht: Keine weiteren Zusatzfragen? — Meine Damen und Herren, die Fragestunde hat gezeigt, daß es im Verfahren einige ungewöhnliche Aspekte gegeben hat. Ich werde als Präsident des Bundesrates noch einmal einen Brief an die Bundesregierung schreiben, um auf diese Aspekte hinzuweisen.

(Dr. h. c. Rau [Nordrhein-Westfalen]: Vielen Dank!)

— Keine Ursache!

(Heiterkeit)

Ich rufe Punkt 2 der Tagesordnung auf:

Erstes **Rechtsbereinigungsgesetz** (Drucksache 1/86).

Zu Wort gemeldet hat sich Herr Staatsminister Prof. Dr. Töpfer.

Prof. Dr. Töpfer (Rheinland-Pfalz): Herr Präsident! (C) Meine Damen und Herren! Die Landesregierung von Rheinland-Pfalz ist davon überzeugt, daß sich aus der beabsichtigten Änderung des § 13 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes erhebliche Auswirkungen auf die **Vollzugspraxis des Umweltschutzes** ergeben werden. Sie hält daher die Anrufung des Vermittlungsausschusses für erforderlich. Diese Überzeugung von nachteiligen Auswirkungen gründet sich auf die Erfahrungen der Länderverwaltungen. Sie hat am 1. März 1985 zu einem von einer breiten Mehrheit getragenen entsprechenden Änderungsbeschluß des Bundesrates zum damaligen Artikel 35 des Entwurfs eines Ersten Rechtsbereinigungsgesetzes geführt.

Die Anrufung des Vermittlungsausschusses soll nicht darüber hinwegtäuschen, meine Damen und Herren, daß die Landesregierung von Rheinland-Pfalz die Bundesregierung in ihrem Ziel der Entbürokratisierung sehr nachhaltig unterstützt. Unterschiedliche Meinungen ergeben sich jedoch über den mit dem Artikel 35 Abs. 1 gewählten Weg einer **Verfahrenskonzentration**.

Der Bundesrat hatte in seinem Beschluß vom 1. März 1985 darauf hingewiesen, daß gerade die Erfahrungen aus der Verwaltungspraxis bereits in den Beratungen zum Entwurf des damaligen Bundes-Immissionsschutzgesetzes dazu geführt haben, wasserrechtliche Entscheidungen von der Konzentrationswirkung auszunehmen, um zeitraubende Verzögerungen im Verfahren zu vermeiden.

Nach Auffassung von Rheinland-Pfalz stehen auch Unterschiede in der Rechtsnatur beider Verfahrensstränge der vorgesehenen Konzentrationsregelung entgegen. (D)

Bundesregierung und Innenausschuß des Bundestages haben sich mit diesen Bedenken eingehend auseinandergesetzt. Mit einer modifizierten Fassung haben sie sich darum bemüht, die **rechtlichen Bedenken** auszuräumen. Das Ergebnis dieser Bemühungen kann indes nicht befriedigen.

Nach Überzeugung der Landesregierung wird auch der beabsichtigte Entbürokratisierungs- und Beschleunigungseffekt nicht eintreten. Die Erfahrungen belegen vielmehr, daß die wasserrechtliche Bewilligung und Erlaubnis das Ergebnis eines durchaus eigenständigen Verfahrens darstellen, das sich einer weitergehenden Integration entzieht, als sie bereits in § 6 Nr. 2 Bundes-Immissionsschutzgesetz verankert ist.

Gerade weil wir — auch mit Blick auf den vorangegangenen Tagesordnungspunkt — eben nicht wollen, daß die besseren rechtlichen Möglichkeiten, der sich die Luftreinhaltepolitik jetzt gegenübersteht, durch **Verfahrensprobleme** verzögert werden, ist eine derartige Konzentrationswirkung auch kontraproduktiv.

Der Innenausschuß des Bundestages hat bereits die von der Bundesregierung zunächst vorgesehene Einvernehmensregelung in § 13 Abs. 2 gestrichen. Der Innenausschuß war damit auf dem richtigen Weg. Ihn gilt es zu Ende zu gehen, indem der Bundestag in Angelegenheiten des Verwaltungsverfahrens den hierfür zuständigen Ländern den Vorrang

Prof. Dr. Töpfer (Rheinland-Pfalz)

- (A) einräumt und gegen deren erklärten Willen keine Regelung zum Verwaltungsverfahren erläßt.

Und ein Letztes. Auch die von der Neuregelung betroffenen Antragsteller zeigen wenig Sympathie hierfür. Sie teilen die rechtlichen Bedenken des Bundesrates durch seine Stellungnahme vom 1. März 1985. Hier hatte der Bundesrat bereits darauf hingewiesen, daß die angestrebte Konzentration auch nachteilige Auswirkungen auf die **Rechtssicherheit der Antragsteller** haben würde.

Diesen Argumenten kommt im Hinblick auf die unverzügliche Umsetzung der demnächst in Kraft tretenden TA Luft noch zusätzliches Gewicht zu. Die Vollzugsbehörden sollten gerade jetzt nicht durch unnötige Verfahrensmodalitäten irritiert werden. Umgekehrt zu dem soeben diskutierten ist es ein berechtigtes Anliegen des Bundesrates, daß der Bundesgesetzgeber auch seinerseits die Besorgnisse der Länder aufnimmt und die Voraussetzungen für eine einvernehmliche Regelung schafft.

Die Rheinland-Pfälzische Landesregierung hat daher den Antrag gestellt, daß der Bundesrat gemäß Artikel 77 Abs. 2 des Grundgesetzes die Anrufung des Vermittlungsausschusses für die gemeinsame Beratung des Artikels 35 des Ersten Rechtsbereinigungsgesetzes mit dem Ziel verlangen möge, die bisherige Struktur des § 13 Bundes-Immissionsschutzgesetz beizubehalten. — Vielen Dank!

- (B) **Präsident Dr. Albrecht:** Vielen Dank, Herr Kollege Töpfer!

(Parl. Staatssekretär Spranger: Ich gebe zu Protokoll!)

— Sie geben Ihren Beitrag zu Protokoll, Herr Staatssekretär Spranger*)? — Das ist sehr gut.

Wir kommen dann zur Abstimmung, meine Damen und Herren. Die Ausschlußempfehlung ist aus Drucksache 1/1/86 ersichtlich.

Wer der Empfehlung folgen will, zu dem Gesetz die Einberufung des Vermittlungsausschusses gemäß Artikel 77 Abs. 2 des Grundgesetzes aus dem in der Empfehlung genannten Grund zu verlangen, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist die Mehrheit.

Dann ist die Einberufung des Vermittlungsausschusses beschlossen.

Zur gemeinsamen Abstimmung nach § 29 Abs. 2 der Geschäftsordnung rufe ich die in dem Umdruck 1/86**) zusammengefaßten Beratungsgegenstände auf. Es sind dies die Tagesordnungspunkte:

3 bis 5, 10, 11, 24, 27 bis 33, 35 bis 38.

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

*) Anlage 1

**) Anlage 2

Wir kommen zu Punkt 6 der Tagesordnung: (C)

... Strafrechtsänderungsgesetz — **Strafaussetzung zur Bewährung** — (... StrÄndG) (Drucksache 5/86, zu Drucksache 5/86).

Das Wort wünscht Herr Staatsminister Lang.

Lang (Bayern): Herr Präsident! Verehrte Damen, meine Herren! Ich möchte einige grundsätzliche Bemerkungen zu dem Gesetzesvorhaben machen und dabei auch auf die im Deutschen Bundestag von der SPD-Fraktion vorgelegten Änderungsanträge eingehen, die uns heute als Antrag des Landes Nordrhein-Westfalen vorliegen.

Der Gesetzesbeschluß will das Rechtsinstitut der **Strafaussetzung zur Bewährung** behutsam erweitern. In der Praxis wird sich vor allem die Änderung des § 57 Abs. 2 Strafgesetzbuch auswirken. Häufiger als bisher werden Verurteilte schon nach Verbüßung der Hälfte der Freiheitsstrafe Bewährung bekommen. Damit wird — das muß man klar sehen — die Freiheitsstrafe in ihren Wirkungen wieder ein wenig abgeschwächt. Wir sind der Meinung, daß man das noch verantworten kann. Immerhin bleibt es in den von dieser Regelung erfaßten Fällen dabei, daß der Straftäter zunächst einmal in den Strafvollzug muß.

Die Änderung des § 56 Abs. 2 StGB ist problematischer. Sie erweitert, wenn auch in sehr vorsichtiger Weise, die Möglichkeit, auch bei erheblichem kriminellen Unrecht vom Vollzug der Freiheitsstrafe abzusehen. Weil die Regelung sich eng an die Entwicklung anlehnt, die das geltende Recht in der Rechtsprechung erfahren hat, erheben wir auch gegen sie letztlich keine Bedenken. (D)

Die Opposition im Deutschen Bundestag hat der Bundestagsmehrheit Zaghaftigkeit vorgeworfen, weil sie nicht bereit war, die Freiheitsstrafe noch wesentlich weiter zurückzudrängen und abzumildern. Heute werden wir wohl ähnliches hören. Vorsicht und Augenmaß sollten nicht als Ängstlichkeit diffamiert werden. Ich meine umgekehrt, daß die SPD eine **kriminalpolitische Unbeschwertheit** zur Schau stellt, die man sich auch als Opposition nicht leisten sollte.

Es ist kein Wunder, daß die SPD in ihrer langen Regierungszeit Vorschläge, wie sie uns jetzt von Nordrhein-Westfalen vorliegen, nicht verwirklicht hat. Es geht im wesentlichen um Freiheitsstrafen von mehr als einem Jahr. Für Freiheitsstrafen bis zu zwei Jahren will die SPD bei guter Prognose die Strafaussetzung zwingend vorschreiben, bei Freiheitsstrafen zwischen zwei und drei Jahren ermöglichen. Angesichts der Strafpraxis in unserem Lande hat dieser Vorschlag praktische Bedeutung nicht nur für die große Masse der kleineren Straftäter, sondern ausschließlich für verhältnismäßig wenige Fälle der schweren Kriminalität.

Ich darf noch einmal, meine Damen und Herren, in die Erinnerung rufen: Nur gegen 14% der überführten Straftäter wird in unserem Lande überhaupt Freiheitsstrafe verhängt. Gegen alle anderen endet das Verfahren mit Geldstrafe, einer bloßen Buße oder ohne jede Sanktion. Der gesamte Bereich

Lang (Bayern)

- (A) des Verwaltungsunrechts ist ohnehin aus dem Strafrecht ausgegliedert. Freiheitsstrafen von mehr als einem Jahr werden gegen etwa 2% der überführten Straftäter verhängt, Freiheitsstrafen von mehr als zwei Jahren gegen weniger als 1%. Für einen kleinen Prozentsatz von Straftätern mit erheblicher krimineller Energie oder schwerer Schuld erstrebt die SPD also eine Abmilderung des Sanktionensystems.

In der Praxis werden Freiheitsstrafen zwischen einem und drei Jahren verhängt: für schwere Fälle von Wirtschaftskriminalität, für schwere Fälle aus dem Bereich der Körperverletzungsdelikte, für mittelschwere Fälle der Vergewaltigung, für zahlreiche Raubtaten, für eine gewisse Anzahl von Totschlagsverbrechen. Meine Damen und Herren, ist es wirklich ein öffentliches Anliegen, den Strafvollzug von diesem Kriminalitätsbereich noch mehr als bisher zurückzudrängen?

Die Kriminalität hat sich in der jüngeren Vergangenheit ungünstig entwickelt. Erstmals 1984 ist die registrierte Kriminalität zurückgegangen. In den 15 Jahren davor hat sie sich verdoppelt. Leider haben dabei auch schwere Straftaten stark zugenommen, insbesondere die **Gewaltkriminalität**. Die Sicherheitsorgane sind über eine Zunahme kaltblütig geplanter und arbeitsteilig ausgeführter Straftaten besorgt. Auch insoweit könnte die jetzige Bundesregierung durchaus davon sprechen, ein schweres Erbe übernommen zu haben.

- (B) Die Situation ist nicht so, daß ein Rückzug des Strafrechts signalisiert werden kann. Als Aufweichung des Strafrechts und als eine Art Kapitulation vor dem Verbrechen könnte es aber gewertet werden, wenn der Strafvollzug bei schweren Straftaten so zurückgedrängt würde, wie der vorliegende Antrag von Nordrhein-Westfalen dies erstrebt.

Daß eine **Entlastung des Strafvollzugs** wünschenswert und in manchen Ländern auch besonders dringlich ist, ergibt demgegenüber ein schwaches Argument. Hier muß man längerfristig denken. Wesentliche Ursache der Belastung des Strafvollzugs ist der Anstieg der schweren Kriminalität. Eine Entlastung des Vollzugs ist auf die Dauer am ehesten zu erhoffen, wenn die Schwerkriminalität energisch verfolgt wird.

Die Vorschläge der SPD lassen sich auch nicht durch einen Hinweis auf die Erfolge und die vergleichsweise geringen Kosten der **Bewährungshilfe** rechtfertigen. Ich bin der letzte, der die großen Leistungen der Bewährungshilfe schmälern wollte. Sie hängen aber auch davon ab, daß der Bewährungshilfe keine ungeeigneten Probandengruppen zugeführt werden. Wir wollen nicht, daß sich der Schwerpunkt der Arbeit der Bewährungshelfer von der Betreuung auf die Überwachung verlagert.

Niemand bestreitet, daß ein moderner Strafvollzug teuer ist, erheblich teurer als die Bewährungshilfe. Aber Gerechtigkeit und innere Sicherheit haben eben ihren Preis. In den Kriminalitätsbereichen, um die es in dem vorliegenden Antrag allein geht, ist die Bewährungshilfe keine Alternative zum Strafvollzug.

Noch ein Wort zur vielzitierten **Gefangenenquote**, (C) die auch der Sprecher der SPD im Deutschen Bundestag als Argument verwendet hat, sowie zur **Rechtsvergleiche**. Jeder Kundige weiß, daß ein isolierter Vergleich von Gefangenzahlen oder einzelnen rechtlichen Regelungen nicht sinnvoll ist. Nur bei einer Gesamtbetrachtung der Kriminalitätsbelastung sowie der informellen und formellen Kontrollmechanismen der verschiedenen Länder erschließt sich die Bedeutung solcher Unterschiede. Unser deutsches Strafrecht braucht den internationalen Vergleich nicht zu scheuen, weder allgemein noch was den behutsamen Einsatz der Freiheitsstrafe betrifft.

Bei schwerer Kriminalität ist **Freiheitsentzug** aber auch bei uns als **gerechte Sühne unverzichtbar**. Strafaussetzung zur Bewährung genügt in diesen Fällen weder dem Gerechtigkeitsgefühl unserer Bürger noch deren berechtigten Sicherheitsbedürfnissen. Und wir sollten uns hüten, über die Erwartungen unserer Bürger an die Strafrechtspflege leicht hinwegzugehen. Die Strafrechtspflege lebt vom Vertrauen der Bürger, insbesondere der Bürger, die Opfer einer Straftat geworden sind. Man kann in anderen Ländern studieren, wohin es führt, wenn die Bürger sich innerlich von der Strafrechtspflege abwenden.

Das Rechtsbewußtsein unserer Mitbürger hat verarbeiten müssen, daß das Strafrecht in einer verhältnismäßig kurzen geschichtlichen Zeitspanne sehr viel von seiner abschreckenden Wirkung verloren hat. Wenn wir auf die Nachkriegszeit zurückblicken: Die Todesstrafe wurde abgeschafft — ich selbst bin ein Gegner der Todesstrafe, einverstanden —, später auch die Zuchthausstrafe. Die lebenslange Freiheitsstrafe wird wesentlich gemildert und verliert ihre scharfe Abgrenzung zur zeitigen Freiheitsstrafe. Die zeitige Freiheitsstrafe wird durch die Geldstrafe weit zurückgedrängt. Mehr als die Hälfte aller zeitigen Freiheitsstrafen wird überdies zur Bewährung ausgesetzt. Der Vollzug der Freiheitsstrafe verändert aufgrund der zahlreichen möglichen Lockerungen seinen Charakter. Geldstrafen werden überwiegend im unteren Bereich des gesetzlichen Rahmens festgesetzt. Neuerdings wird die Geldstrafe bei der Kleinkriminalität zunehmend durch die Geldbuße ohne Strafcharakter ersetzt.

Ich wollte bewußt herausstellen, was in den letzten Jahren zum Sanktionensystem eingetreten ist, von den schwersten Strafen bis zur Geldstrafe, und zwar im unteren Bereich, und Geldbußen ohne Strafcharakter.

Zu dieser Entwicklung hat vieles beigetragen. Der Gesetzgeber trägt dafür ebenso Verantwortung wie die Gerichte. Ich will mich auch nicht von ihr distanzieren, obwohl es in manchen Einzelheiten — Stichworte: Mindestverbüßungszeit bei der lebenslangen Freiheitsstrafe, Höchstmaß der zeitigen Freiheitsstrafe — gesetzgeberisch nicht nach unseren Vorstellungen gegangen ist.

Man muß aber die Frage aufwerfen, ob unsere Bürger mit diesen raschen und durchgreifenden Änderungen des Strafrechts nicht überfordert wurden, zumal positive Auswirkungen auf die Kriminalstati-

Lang (Bayern)

- (A) stik nicht vorgewiesen werden können. Über viele Jahre hinweg wurde dem Bürger erklärt, Lockerungen des Strafrechts seien im Interesse der **Resozialisierung** notwendig und somit letztlich ein Beitrag zur Kriminalitätsbekämpfung. Die geweckten Hoffnungen konnten nicht erfüllt werden.

Um kein Mißverständnis entstehen zu lassen: Es war ein Gewinn für das Strafrecht, daß die Resozialisierung des Straftäters ernst genommen wurde. Niemand will das zurücknehmen, auch wenn es überfällig ist, daß neben das Interesse für den Straftäter ein stärkeres Interesse für das Verbrechensoffer tritt. Aber es muß Schluß sein mit der Verabsolutierung der **Spezialprävention**. Weltweit ist eine Ernüchterung gegenüber den Möglichkeiten der Resozialisierung eingetreten. Davor darf man die Augen nicht verschließen. Und wir sollten es deshalb nicht beiseite schieben, wenn wir spüren, eine weitere Abschwächung des Strafrechts würde als Nachgiebigkeit gegenüber der Kriminalität gedeutet.

Keinesfalls ist es ein Zeichen von Ängstlichkeit, wenn bei Lockerungen des Strafrechts Behutsamkeit und Augenmaß verlangt werden. Auch der Bundesregierung kann nur dringend zu Vorsicht und Zurückhaltung geraten werden, wenn sie den vom Deutschen Bundestag angeforderten **Bericht zum Sanktionensystem** vorbereitet. Wenn man schon Anlaß zu einem solchen zusammenfassenden Bericht über das Sanktionensystem sieht — ich tue das nicht —, so sind jedenfalls Gründlichkeit und sorgfältige Abwägung dringend geboten. Unter anderem wäre es wohl auch klug, die Erfahrungen auszuwerten, die in anderen westlichen Industrienationen mit dem strafrechtlichen Sanktionensystem gemacht wurden. Nicht nur die Gesetzeslage, auch die Sanktionspraxis und die Erfolge bei der Kriminalitätsbekämpfung müßten dann freilich einbezogen werden.

- (B) Oberster Grundsatz aber wird sein müssen: Selbstverständlich kann man in der Kriminalpolitik über alles nachdenken; es muß aber vermieden werden, daß ohne Grund Unsicherheit und Zweifel an unserem Sanktionensystem entstehen. Das würde zu einem **Vertrauensverlust für die Strafrechtspflege** führen und in der Bevölkerung den Eindruck verstärken, der Staat schrecke davor zurück, Straftäter mit schwerer Schuld empfindlich zu bestrafen, ein Effekt, den die Bundestagsmehrheit mit ihren maßvollen Beschlüssen in der Sache gerade nicht wollte.

Herr Präsident, meine Damen und Herren, wir werden dem Antrag von Nordrhein-Westfalen nicht zustimmen.

Gestatten Sie mir, Herr Präsident, noch einige kurze Sätze zu dem **bayerischen Landesantrag**. Wir beantragen, den Vermittlungsausschuß mit dem Ziel anzurufen, den neuen still und leise eingeführten § 67 Abs. 6 StGB zu streichen. Diese Vorschrift sieht vor, daß der Vollzug der Unterbringung im psychiatrischen Krankenhaus und in der Entziehungsanstalt Freiheitsstrafen miterledigt, die der Täter in anderer Sache verwirkt hat und die aus irgendeinem Grund noch nicht vollstreckt sind. Wir erkennen an, daß der Deutsche Bundestag versucht hat, den im

ersten Durchgang vom Bundesrat dazu geäußerten (C) Bedenken Rechnung zu tragen und ungerechtfertigte Vergünstigungen für Wiederholungstäter — und nur diese trifft es — zu vermeiden. Leider ist dies mit der jetzt vorliegenden Fassung nicht gelungen. Auch wäre die Anwendung der Vorschrift für die Praxis mit so großen Schwierigkeiten verbunden, daß eine hohe Fehlerquote in Kauf genommen werden müßte.

Wir wenden uns nicht gegen Überlegungen, wie vermieden werden kann, daß ein durch den Maßregelvollzug erreichter **Behandlungserfolg** durch die anschließende Vollstreckung einer Freiheitsstrafe gefährdet wird. Die vorliegende Regelung hat jedoch einen anderen Ausgangspunkt und geht in eine andere Richtung. In schematischer Weise begünstigt sie Mehrfachtäter — in der Begründung haben wir einige Beispiele aufgeführt —, die neben der Straftat, die zu der Unterbringung geführt hat, weitere schwere Straftaten begangen haben, die mit Freiheitsstrafe geahndet werden mußten. Auf den Erfolg des Maßregelvollzugs soll es für die Anrechnung grundsätzlich nicht ankommen. Die Begünstigung erhalten deshalb auch Verurteilte, die dies schon aufgrund ihres Verhaltens im Maßregelvollzug nicht verdient haben.

Wir sind dankbar dafür, daß die Mehrheit des Rechtsausschusses Bedenken gegen die Bestimmung geäußert hat. Wir halten allerdings auch die Empfehlung des Rechtsausschusses für nicht ausreichend, weil sie die **Anrechnung als Regelfall** vorsieht und diese nicht von weiteren, positiven Voraussetzungen abhängig macht. Auch die praktischen (D) Schwierigkeiten werden durch den Vorschlag des Rechtsausschusses nur vermindert, im wesentlichen aber nicht beseitigt.

Meine Damen und Herren, ich bitte Sie deshalb, den Antrag auf Anrufung des Vermittlungsausschusses mit dem Ziel der Streichung der Vorschrift zu unterstützen.

Präsident Dr. Albrecht: Besten Dank, Herr Kollege Lang!

Meine Damen und Herren, Herr **Bundesjustizminister Engelhard**, Herr **Senator Kahrs**, Herr **Minister Krumtsiek** und Herr Kollege **Scholz** geben je eine **Erklärung zu Protokoll** *). Damit ist die Rednerliste erschöpft.

Zur Abstimmung liegen Ihnen vor: die Empfehlungen des Rechtsausschusses in Drucksache 5/1/86, ein Antrag des Freistaates Bayern in Drucksache 5/2/86 und ein Antrag des Landes Nordrhein-Westfalen in Drucksache 5/3/86.

Da die Anrufung des Vermittlungsausschusses aus mehreren Gründen empfohlen wird, ist zunächst allgemein festzustellen, ob eine Mehrheit für die Anrufung des Vermittlungsausschusses vorhanden ist.

Wer also allgemein für die Anrufung des Vermittlungsausschusses stimmen will, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist die große Mehrheit.

Dann stimmen wir über die Länderanträge und sodann über die Ausschußempfehlungen ab.

*) Anlagen 3 bis 6

Präsident Dr. Albrecht

(A) Wer dem Antrag des Landes Nordrhein-Westfalen in Drucksache 5/3/86 zustimmen möchte, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist die Minderheit.

Wer stimmt dem bayerischen Antrag in Drucksache 5/2/86 zu? — Das ist die Mehrheit.

Damit sind die Ziffern 1 und 4 der Ausschlußempfehlungen erledigt.

Ich rufe die übrigen Ausschlußempfehlungen in Drucksache 5/1/86 auf, und zwar zunächst die Ziffer 2. Ich bitte um das Handzeichen. — Das ist die Mehrheit.

Ziffer 3! — Das ist auch die Mehrheit.

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

Wir kommen zu Punkt 7 der Tagesordnung:

Gesetz zur Änderung unterhaltsrechtlicher, verfahrensrechtlicher und anderer Vorschriften (UÄndG) (Drucksache 6/86).

Das Wort wünscht zunächst Frau Senatorin Leithäuser.

Frau Leithäuser (Hamburg): Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Die Neuregelung des Unterhaltsrechts im Scheidungsfall ist nach einer breiten Debatte in der Öffentlichkeit und im Bundestag verabschiedet worden. In dieser Debatte ist noch einmal deutlich geworden, daß die Auswirkungen dieses Gesetzes vor allem zu Lasten der Frauen gehen werden. Leider können auch die Änderungen, die der Bundestag gegenüber dem Regierungsentwurf beschlossen hat, keine grundsätzlich andere Beurteilung dieses Gesetzes rechtfertigen. Zu kritisieren sind vor allem die Beschränkung des Unterhaltsanspruchs im Fall von Arbeitslosigkeit und die Aufwertung der Verschuldenselemente bei der Bemessung des Unterhalts.

Die zeitliche Begrenzung des Unterhalts bei Arbeitslosigkeit in § 1573 Abs. 5 BGB wird im Gegensatz zum Regierungsentwurf zwar an etwas strengere Voraussetzungen gebunden. Auch die neuen Formulierungen sind jedoch nach meiner Meinung in vieler Hinsicht unbefriedigend. Hieß es im Regierungsentwurf, daß die Begrenzung nach „Billigkeit“ vorzunehmen sei, so wird nunmehr darauf abgestellt, ob ein zeitlich unbegrenzter Unterhaltsanspruch „unbillig“ wäre. Damit soll — wie es im Bericht des Bundestags-Rechtsausschusses heißt — der **Ausnahmecharakter** deutlich werden. Aber leider findet diese Auslegung im Wortlaut des Gesetzes keine Stütze. Die Wahl einer positiven oder negativen Formulierung allein besagt nichts über den Ausnahmecharakter einer Vorschrift. Unbefriedigend bleibt auch, daß bei der Begrenzung des Unterhaltsanspruchs in § 1573 Abs. 5 BGB auch jetzt noch auf Verschuldensargumente abgestellt werden könnte.

Die Mehrheit im Bundestag hat zwar die begrüßenswerte Auffassung vertreten, daß ein Verschulden nur im Rahmen des § 1579 BGB zu berücksich-

tigen sei; aber auch diese Meinung findet leider im Wortlaut des Gesetzes keine eindeutige Stütze. Daß bei Unterhaltsberechtigten mit Kindern die zeitliche Begrenzung nicht gelten soll, wird von mir ausdrücklich begrüßt. Aber warum soll dies nur „in der Regel“ gelten? Der im Ausschlußbericht genannte Ausnahmefall der „Kindesentführung“ hätte wohl schon nach allgemeinen Rechtsgrundsätzen nicht die unbefristete Aufrechterhaltung des Unterhaltsanspruchs begründen können. Auch hier wird durch eine nicht präzisierte Ausnahmemöglichkeit dem **Verschuldensprinzip** wieder Tür und Tor geöffnet. So sinnvoll im übrigen der besondere Schutz der Unterhaltsberechtigten mit Kindern ist, sollten wir nicht vergessen, daß es viele Fälle gibt, in denen auch Frauen ohne eigene Kinder dieses Schutzes bedürfen.

Die neue Fassung des § 1579 BGB kann noch weniger überzeugen. Die Änderungen gegenüber dem Regierungsentwurf sind minimal. Ich kann nur wiederholen, was ich bereits im ersten Durchgang zu dieser Bestimmung gesagt habe: Hier wird eine Renaissance des Verschuldensprinzips vorprogrammiert; ich meine, diese ist strikt abzulehnen. Auch in diesem Zusammenhang werden die Frauen diskriminiert.

Die Länder sollten die neuen unterhaltsrechtlichen Bestimmungen aus familien- und frauenpolitischen Gründen ablehnen; aber es bleibt darüber hinaus anzumerken, daß sie auch zu neuen Belastungen der Justiz und des Sozialwesens führen werden.

Mit dem Gesetz werden neue Regelungen in einem Bereich eingeführt, der weitgehend durch die Rechtsprechung geklärt ist und für den es eigentlich keinen Regelungsbedarf gibt. Das Gesetz enthält eine Reihe neuer unbestimmter Rechtsbegriffe, die jetzt zu **Rechtsunsicherheit** führen und durch die gerichtliche Praxis geklärt werden müssen. Darüber hinaus sollen die neuen Regelungen auch auf rechtskräftig entschiedene Sachverhalte anwendbar sein. Damit sind erhebliche **zusätzliche Belastungen für die Justiz** zu erwarten, die angesichts der knappen Personalressourcen, wie ich meine, hätten vermieden werden müssen.

Auch mit **zusätzlichen Aufwendungen bei der Sozialhilfe** ist zu rechnen. Sie lassen sich zwar zur Zeit nicht beziffern; aber sie werden erheblich sein. Die Aufwendungen für die Sozialhilfe sind in den vergangenen Jahren angesichts der hohen Arbeitslosigkeit sehr stark angestiegen. Die Länder und Gemeinden müssen deshalb Gesetzen, meine ich, entschieden widersprechen, die ohne zwingende Not zu neuen Belastungen der Sozialhaushalte führen.

Meine Damen und Herren, der Widerstand — insbesondere der Frauen — gegen dieses Gesetz hat nur sehr bescheidenen Erfolg gehabt. Die Mehrheit hat sich zwar zu einigen Konzessionen genötigt gesehen. Gleichwohl muß ich mit Enttäuschung feststellen, daß die grundsätzlichen Bedenken gegen das Gesetz nicht ausgeräumt werden konnten. Ich muß leider auch davon ausgehen, daß der Antrag auf Anrufung des Vermittlungsausschusses heute keine Mehrheit erhalten wird. Hamburg wird bei dieser Sachlage das Gesetz insgesamt ablehnen. Es enthält

Frau Leithäuser (Hamburg)

- (A) zwar manche Bestimmungen, die auch die Billigung Hamburgs finden; die **grundsätzlichen Bedenken** gegen die unterhaltsrechtlichen Änderungen sind jedoch so stark, daß dem Gesetz insgesamt nicht zugestimmt werden kann.

Hamburg hat sich in einer Reihe von Diskussionsbeiträgen an dieser Stelle mehrfach bemüht, die Belange der Frauen nachdrücklich zu vertreten. Nicht immer haben diese Bemühungen sofort Resonanz gefunden; aber sie haben sich dann doch im Rahmen anderer Gesetzesvorhaben mit ausgewirkt. So bleibt nur zu hoffen, daß die von uns geäußerten Bedenken gegen die vorgesehene Regelung, wenn sie sich, wie zu erwarten, zu Lasten der Frauen auswirkt, dann zu späteren Änderungen im Gesetz führen werden.

Präsident Dr. Albrecht: Besten Dank, Frau Leithäuser!

Das Wort hierzu wünscht der Herr Bundesjustizminister.

Engelhard, Bundesminister der Justiz: Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Die Diskussion über die vorgesehenen Änderungen im Scheidungsfolgenrecht hat — wie wenige andere Vorhaben in dieser Legislaturperiode — große Aufmerksamkeit in der Öffentlichkeit und in der Bevölkerung gefunden.

- (B) Gegner der vorgesehenen Änderungen haben mit einer großen Polemik nicht gespart. Es wurde mit viel Pathos stets erneut beschworen, die Änderungen seien frauen-, kinder- und familienfeindlich, wie dies heute — mit größerer Zurückhaltung — hier erneut behauptet worden ist.

Hier wurde — und das sollten wir nicht aus dem Auge verlieren — in einer zuweilen unverantwortlichen Weise versucht, aus den Ängsten und den Schwierigkeiten geschiedener Ehegatten und ihrer Angehörigen politisches Kapital zu schlagen, weil die Beschwörung eines drohend auf sie zurollenden Gesetzesvorhabens vielfach darauf angelegt war, Verunsicherung und nichts als diese zu wecken.

Die Bundesregierung hat sich in dieser sicherlich nicht einfachen Situation nicht beirren lassen. Wir sind beharrlich bei unserem Ziel geblieben, Mißbräuchen zu wehren und im Einzelfall wieder mehr Gerechtigkeit zu schaffen.

Der Deutsche Bundestag hat am 12. Dezember 1985 das heute vorliegende Gesetz zur Änderung unterhaltsrechtlicher, verfahrensrechtlicher und anderer Vorschriften in zweiter und dritter Lesung verabschiedet. Die Empfehlungen des Bundesrates sind dabei weitgehend berücksichtigt worden. Den wesentlichen Inhalt des Gesetzesbeschlusses darf ich noch einmal kurz in Erinnerung rufen.

Ein nach Umfang und Bedeutung ganz wesentlicher Teil blieb im allgemeinen Feldgeschrei der Auseinandersetzung fast völlig unbeachtet; ich meine das **Verfahrensrecht**. Insoweit bringt das Gesetz eine Reihe von Klarstellungen und Ergänzungen, die das Verfahren in Familiensachen sachgerechter gestalten. Ich erinnere etwa an die **Neuregelung der**

Zuständigkeit der Gerichte und des sogenannten Verbundverfahrens. Diese Änderungen beruhen im wesentlichen auf Vorschlägen der Praxis. Sie werden für die Gerichte der Länder ganz erhebliche Bedeutung haben.

Im Unterhaltsrecht sollen überzogene Ansprüche eingegrenzt werden. Das gilt vor allem für die **zeitliche Begrenzung der Unterhaltspflicht im Einzelfall bei Arbeitslosigkeit**. Hier muß die nachwirkende Verpflichtung aus der Ehe dort — aber nur dort — ein Ende haben können, wo die Arbeitslosigkeit nicht ehebedingt ist und die Ehe nicht von langer Dauer, von kürzerer Dauer, war. Entsprechendes gilt dann auch beim **Aufstockungsunterhalt**.

Die undifferenzierte Bemessung des Unterhalts im Einzelfall nach den ehelichen Lebensverhältnissen hat mitunter zu fragwürdigen Belastungen geführt. Auch hier soll künftig eine flexiblere Regelung **mehr Einzelfallgerechtigkeit** ermöglichen.

Außerdem soll **Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zur Härteklausele** im Scheidungsrecht und zur unterhaltsrechtlichen Härteklausele Rechnung getragen werden. In die unterhaltsrechtliche Härteklausele soll das, was heute schon Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs ist, klar hineingeschrieben werden.

Es bleibt mir und vielen anderen bis heute dunkel, wie immer erneut — so auch heute — die Behauptung aufgestellt werden kann, dies sei eine Rückkehr zum Verschuldensprinzip. Ich will es besser mit dem ehemaligen Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts, Herrn Professor Benda, sagen, der auf dem letzten Familiengerichtstag in seinem Festvortrag den Entwurf als eine kleine **Wende hin zur Realität** bezeichnet hat. Realität ist, daß es dem Rechtsempfinden der Bevölkerung frontal widerspricht, wenn auch im materiellen Bereich jedes noch so gravierende Verhalten eines Ehegatten völlig unbeachtet und völlig belanglos bleibt.

Ebenso wie die Bevölkerung es für richtig hält, an dem Zerrüttungsprinzip, das in keiner Weise angetastet wird, bei der Scheidung festzuhalten, müssen wir umgekehrt flankierend das, was ich einmal **Verantwortungsprinzip** nennen möchte, im materiellen Teil verankern, und dies — wie gesagt — in voller Übereinstimmung mit der heute bereits gefestigten Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs.

Meine Damen und Herren, um dem törichtem und teilweise auch unredlichen Vorwurf zu begegnen, die vorgesehenen Vorschriften seien frauen- und kinderfeindlich, wurden im Rahmen der Beratungen des Deutschen Bundestages Änderungen des Regierungsentwurfs vorgenommen, die das Gewollte deutlicher zum Ausdruck bringen. Das heißt, Frauen, die wegen Kindererziehung und Haushaltsführung den Arbeitsplatz aufgegeben haben, brauchen um ihren Unterhalt nicht zu bangen.

Die Familienfrau, wie man heute sagt, braucht überhaupt nichts zu befürchten. Ich habe Wert darauf gelegt — und es ist mir gelungen, dies im Gesetzestext selbst klarzustellen —, daß ein **zeitlich unbegrenzter Unterhaltsanspruch die Regel**, ein zeitlich oder der Höhe nach begrenzter Unterhaltsanspruch

Bundesminister Engelhard

- (A) wirklich die Ausnahme, aber die mögliche Ausnahme, sein soll und sein wird.

Es gibt keine „Reform der Reform“. An den Grundentscheidungen der Reform von 1977 wird festgehalten. Das Zerrüttungsprinzip bleibt bestehen. Wie vom Gesetzgeber des Ersten Eherechtsreformgesetzes gewollt, gilt im Unterhaltsrecht der Grundsatz der **Eigenverantwortung**. Aber weiterhin gilt auch der Grundsatz der **fortwirkenden Verantwortung** des wirtschaftlich stärkeren Ehegatten für den wirtschaftlich schwächeren über die Scheidung hinaus, und dies insbesondere dann, wenn die Bedürftigkeit des wirtschaftlich schwächeren Ehegatten ehebdingt ist.

Aber darin liegt kein Freibrief für den Schwächeren, den Stärkeren — und dies möchte ich noch einmal unterstreichen — nach Belieben auszunutzen. Die vorgesehenen Änderungen bringen im Gegenteil **mehr Gerechtigkeit im Einzelfall** und machen einen fairen und angemessenen Ausgleich der divergierenden Interessen geschiedener und getrennt lebender Ehegatten möglich.

Ich bitte Sie deshalb, dem Gesetzesbeschluß des Deutschen Bundestages Ihre Zustimmung zu geben.

Präsident Dr. Albrecht: Besten Dank, Herr Minister!

- (B) Herr **Minister Krumsiek**, Nordrhein-Westfalen, **Staatsminister Lang**, Bayern, und **Minister Walter** aus dem Saarland geben **Erklärungen zu Protokoll***). Weitere Wortmeldungen liegen hier nicht vor.

Wir kommen dann zur Abstimmung. Die Länder Bremen, Hamburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen und das Saarland beantragen in Drucksache 6/1/86, die Einberufung des Vermittlungsausschusses aus dem dort angegebenen Grund zu verlangen. Wer diesem Antrag zustimmen möchte, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist die Minderheit.

Wir haben nunmehr darüber zu entscheiden, ob der Bundesrat dem Gesetz zustimmt. Wer also dem Gesetz zuzustimmen wünscht, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist die Mehrheit.

Damit hat der Bundesrat **beschlossen, dem Gesetz gemäß Artikel 84 Abs. 1 des Grundgesetzes zuzustimmen**.

Wir kommen zu Punkt 8:

Gesetz über eine Wiedereingliederungshilfe im Wohnungsbau für rückkehrende Ausländer (Drucksache 7/86).

Wortmeldungen liegen mir nicht vor.

Wir kommen zur Abstimmung. Der Ausschuß für Arbeit und Sozialpolitik empfiehlt, dem Gesetz gemäß Artikel 105 Abs. 3 und 108 Abs. 5 des Grundgesetzes zuzustimmen. Es liegt ferner ein Antrag Hessens in der Drucksache 7/1/86 vor, dem Gesetz nicht zuzustimmen. Über diesen Antrag wird nach unse-

*) Anlagen 7 bis 9

- rer Geschäftsordnung mit der Abstimmung über die Erteilung der Zustimmung mitentschieden. (C)

Ich frage daher: Wer will dem Gesetz zustimmen? — Das ist die Mehrheit.

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

Ich rufe Punkt 9 auf:

Gesetz zur Verbesserung der ambulanten und teilstationären Versorgung psychisch Kranker (Drucksache 8/86).

Das Wort hat Herr Senator Fink.

Fink (Berlin): Herr Präsident! Meine sehr verehrten Damen und Herren! Wir beschäftigen uns heute mit den ersten gesetzgeberischen Konsequenzen, die aus der **Psychiatrie-Enquete** von 1975 — ein wirklich bedeutendes Werk in der Gesundheitsgeschichte der Bundesrepublik Deutschland — gezogen werden.

Der Senat von Berlin stimmt mit der gesamten Fachöffentlichkeit darin überein, daß gesetzgeberische Konsequenzen überfällig sind. Nun kommt der Gesetzentwurf — später als beabsichtigt. Wir in Berlin hätten uns sehr viel weitergehende Regelungen gewünscht. Wenn sich Berlin trotzdem schweren Herzens entschließt, den Antrag auf Anrufung des Vermittlungsausschusses nicht zu unterstützen, so hat dies nichts mit einer sachfremden Rücksichtnahme auf die Regierungskoalition in Bonn zu tun, sondern mit der Erkenntnis, daß mit diesem Gesetz nach langen Jahren mit den lange geforderten Verbesserungen wenigstens ein Anfang gemacht wird. Insofern begrüßt der Senat von Berlin die jetzige Teillösung als einen ersten gesetzgeberischen Schritt, um die psychisch Kranken aus dem Abseits zu holen. (D)

Der zentrale Leitgedanke muß sein, daß künftig **psychisch Kranke** und **körperlich Kranke** auch wirklich **gleichbehandelt** werden. Dies ist bis heute bei weitem nicht der Fall. Wir haben auf diesem Gebiet einen wirklich eklatanten Nachholbedarf. Das bedeutet natürlich auch, daß **Finanzmittel für die Versorgung psychisch Kranker freigemacht** werden müssen. Dieses wird in Anbetracht der Tatsache, daß die Steuern und Beiträge bereits außerordentlich hoch sind, nicht einfach dadurch gehen, daß man nach neuen Beiträgen oder neuen Steuern verlangt, sondern nur dadurch, daß **neue Prioritäten im Staats- und im Krankenversicherungshaushalt** gesetzt werden.

Deshalb kann Berlin auch nicht den Gesetzentwurf sozialdemokratisch geführter Bundesländer mittragen, der auch in der Begründung des Antrags auf Anrufung des Vermittlungsausschusses zum Ausdruck kommt. Diese maximale Lösung — so möchte ich sie einmal nennen — sieht vor, daß praktisch alles und jedes der gesetzlichen Krankenversicherung, also den Beitragszahlern und den Arbeitgebern, aufgebürdet wird. Ich glaube, daß eine solche Lösung jeden finanziellen Bezug sprengen würde.

Fink (Berlin)

- (A) Wir in Berlin meinen, daß auch die Länder einen Beitrag zur Verbesserung der Versorgung psychisch Kranker leisten müssen. In Berlin haben wir das auch getan. Bei unserer Lösung — ich nenne sie einmal die optimale Lösung — werden nicht alle Kosten auf die Kassen abgewälzt, sondern der Staat hilft mit, die Kosten zu tragen.

Von der kleinen Lösung der Bundesregierung sind zwar Verbesserungen in der Versorgung zu erhoffen; völlig unbefriedigend bleibt jedoch bei der Gesetzesnovelle die Situation im sogenannten **komplementären Bereich**, also für Einrichtungen wie Wohngemeinschaften, Übergangsheime, Kontakt- und Beratungsstellen, Tagesstätten und Werkstätten.

Daß **Verbesserungen in der Versorgungsstruktur** auch auf Länderebene erreichbar sind, solange keine Bundesregelungen vorliegen, zeigt die Berliner Vereinbarung, die wir im Jahre 1984 erreichen konnten. Seit inzwischen einem Jahr beteiligen sich die Krankenkassen in Berlin an den Betreuungskosten in therapeutischen Wohngemeinschaften für psychisch Kranke und auch in Übergangsheimen. In über 120 Fällen sind von den Krankenkassen auch Kostenübernahmen bewilligt worden.

- (B) Für die seit dem 1. Januar 1985 in eine therapeutische Einrichtung oder Wohngemeinschaft aufgenommenen psychisch Kranken zahlt die Krankenkasse täglich 37 DM. Im Übergangsheim trägt sie mit immerhin 45 DM zu den Betreuungskosten bei. Daß die Krankenkassen für die sogenannten Hotelkosten nicht aufkommen wollen, erscheint mir allerdings recht und billig.

Unsere Vereinbarung mit den Krankenkassen sichert damit die **Finanzierung des nichtärztlichen Anteils der medizinischen Rehabilitation**. Dadurch können jetzt auch Patienten außerhalb des Krankenhauses von Sozialarbeitern, Psychologen und Beschäftigungstherapeuten versorgt werden. Das war der wichtige, große Beitrag, der in der Psychiatrie-Enquete geleistet worden ist.

Die **Betreuung in der therapeutischen Wohngemeinschaft** ist gerade für die Patienten, die nach längerem Aufenthalt inzwischen zu Lasten des Sozialhilfeträgers im Krankenhaus waren, zu einem Ausweg aus einer Sackgasse geworden.

Die Vereinbarung hat einen weiteren günstigen Effekt: Sie unterstützt die von allen Fachleuten seit langem geforderte kontinuierliche Bettenreduzierung gerade in den großen psychiatrischen Krankenhäusern. In den beiden größten psychiatrischen Kliniken in Berlin sind daraufhin zum 1. Januar dieses Jahres fast 200 Betten geschlossen worden, und es werden weitere im Laufe des Jahres geschlossen. Das ist die Gegenleistung, die das Land ermöglicht und die gleichzeitig die notwendige Vorbedingung dieser Vereinbarung ist.

Im Vorstandsbericht vor der Vertreterversammlung der Allgemeinen Ortskrankenkasse Berlin vom Dezember des letzten Jahres wird diese Tatsache als Beweis dafür benannt, daß „auch mit partnerschaftlichen Mitteln sehr ansprechende Erfolge erzielt werden können“. Ich meine, das könnte auch

ein Fingerzeig dafür sein, wie eine Bundesregelung in der nächsten Legislaturperiode aussehen könnte, nämlich indem man die Möglichkeit zum Erlass einer Satzung in die RVO hineinschreibt, die zum Inhalt hat, daß die Krankenkassen ermächtigt werden, über den jetzigen Leistungskatalog für psychisch Kranke dann hinauszugehen, wenn auf der anderen Seite durch eine Zurücknahme der überflüssigen und für die Behandlung nicht so optimalen Krankenhausbetten in den psychiatrischen Kliniken die notwendigen Finanzbedingungen dafür gegeben sind.

Ich möchte in diesem Zusammenhang noch einmal sagen, daß auch die Länder und Gemeinden erkennen müssen, welche **Lücken im psychosozialen Netz** von ihnen geschlossen werden müssen. Dazu gehört: Bei jedem einzelnen Einrichtungstyp muß sorgfältig geprüft werden, ob eine Finanzierung durch die Kassen oder die öffentliche Hand sinnvoll ist. Es kann nicht angehen, daß anderen Leistungsträgern Aufgaben zugeschanzt werden, die ihrem Versorgungsauftrag ehrlicherweise nicht zugeordnet werden können. So meine ich, daß z. B. die **Finanzierung von Kontakt- und Beratungsstellen für psychisch Kranke**, von Tagesstätten — nicht Tageskliniken — und von **Leistungen des sozialpsychiatrischen Dienstes Sache der Länder** sowie der sonstigen Gebietskörperschaften und nicht der Krankenkassen ist.

Doch nun zurück zum eigentlichen Gegenstand unserer heutigen Beratung. Die Beibehaltung der **Bedarfsprüfung** bei psychiatrischen Abteilungen von Allgemeinkrankenhäusern hat bisher oftmals dazu geführt, daß die Einrichtung einer Ambulanz abgelehnt wurde. Es wird notwendig sein, die zukünftige Entscheidungspraxis sehr sorgfältig zu beobachten. Sollte sie sich nicht ändern, müßten weitere gesetzliche Maßnahmen ergriffen werden.

Wie zu Beginn meiner Ausführungen möchte ich auch zum Schluß noch einmal sagen, daß es uns schwerfällt, den Entwurf zu unterstützen. Was not tut, um die Situation der psychisch Kranken durchgreifend zu verbessern, ist ein Programm, das dem Anliegen der Psychiatrie-Enquete gerecht wird. Es darf nicht so sein, daß psychisch Kranke, die geheilt werden könnten, nicht geheilt werden, weil es an den notwendigen Einrichtungen und den notwendigen Finanzierungsbedingungen dafür fehlt. Gerade die psychisch Kranken gehören zu den Schwächsten in unserer Gesellschaft und bedürfen demzufolge der besonderen Unterstützung durch den Staat.

Bis dahin aber, bis zur Regelung in der nächsten Legislaturperiode, sollten sich die einzelnen Länder über drei Dinge klar werden. Erstens: Welche psychiatrischen Einrichtungen benötigen sie? Zweitens: Welche sollen von den Kassen finanziert werden? Drittens: Welche Kosten soll die öffentliche Hand tragen?

Ich glaube, unserem Beitrag für Verbesserungen zugunsten der psychisch Kranken werden wir am besten dadurch gerecht, daß wir die Zeit bis dahin nutzen, um durch eigene Regelungen in den eigenen

Fink (Berlin)

- (A) Ländern dafür zu sorgen, daß unsere Glaubwürdigkeit erhöht wird.

Präsident Dr. Albrecht: Besten Dank, Herr Fink!
Herr Kollege Brückner!

Brückner (Bremen): Herr Präsident! Meine sehr geehrten Damen und Herren! Allen, die hier zu diesem Punkt beraten und nachher darüber abstimmen, ist das Elend der Psychiatrie in Deutschland sicherlich bekannt. Dabei denke ich nicht nur an das Elend aus der Nazi-Zeit, worüber ja jetzt noch Gerichte zu entscheiden haben, sondern auch an die Diskussionen vor zehn oder fünfzehn Jahren, die dazu führten, daß dieses Elend durch eine über Parteigrenzen hinweg gefundene Einigung mit der Psychiatrie-Enquete eine Änderung erfahren sollte.

Wir werden heute mit darüber befinden, ob in der Psychiatrie sozusagen neues Elend ausbricht und ob die Schlechterstellung in der Versorgung seelisch Kranker gegenüber körperlich Kranken und ihre auch rechtliche Benachteiligung fortgesetzt wird, teilweise sogar verschärft wird durch das, was hier beschlossen werden soll. Denn das vom Bundestag beschlossene Gesetz sieht erstmalig vor, daß die an sich wichtige und richtige Zielsetzung der Beitragsstabilität nicht etwa für alle Versorgungsbereiche in der RVO eingeführt wird, sondern ausschließlich für diesen Teil, für psychisch Kranke. Mindestens einen Mangel an Sensibilität möchte ich den Verfassern dazu vorwerfen.

- (B) Das, was hier vom Bundestag vorgelegt worden ist, erhebt in der Überschrift den Anspruch, zur Verbesserung der Versorgung psychisch Kranker beizutragen. Dies ist keine Verbesserung. In beiden Punkten — ich denke, Herr Fink, Sie haben es etwas vorsichtiger umschrieben, aber im Grunde doch ähnlich gesagt, was ich jetzt etwas deutlicher mache — geht es nur um zwei **Klarstellungen überholter Praxen** in dem Verfahren der Behandlung psychisch Kranker, nämlich daß jemand, der auch teilstationär behandelt werden kann, nicht erst einmal ins Krankenhaus eingewiesen werden muß, und daß seine Institutsambulanz nicht nur die ärztlichen Leistungen abrechnen kann, sondern auch die Kosten für die Leistungen von Sozialarbeitern, Psychologen und Pflegekräften miterstattet bekommt. Das ist, mit Verlaub, kein erster Schritt; dabei ist noch nicht einmal der Fuß angehoben, um weiterzugehen. Das ist auch keine kleine Lösung, Herr Fink. Die Bundesregierung will das ja, wie Sie sagen, auf die nächste Legislaturperiode verschieben. Es ist erst Anfang 1986, und Sie reden schon von 1987 oder 1988. Ich denke, diese Zeit könnte heute genutzt werden.

Das Gesetz regelt alle Bereiche nicht, die tatsächlich zu einer Verbesserung der Versorgung psychisch Kranker beitragen könnten, und das sind die wichtigen Regelungen für die **Behandlung in Übergangseinrichtungen**, für die **Betreuung in therapeutischen Wohngemeinschaften**, für die **ambulante sozialpsychiatrische Krankenpflege** und für die **Betreuung durch sozialpsychiatrische Dienste**. Natürlich soll nicht alles der gesetzlichen Krankenversicherung aufgehalst werden. Die einzelnen Regelungen

des gemeinsamen Antrages von Nordrhein-Westfalen, dem Saarland, von Hessen, Hamburg und Bremen sehen vor, daß hier genaue Beschreibungen über das, was in diesen Bereichen erstattungspflichtig wird, erfolgen.

Die soeben genannten Länder wünschen, daß der Bundesrat gemäß Artikel 77 des Grundgesetzes den Vermittlungsausschuß anruft, weil sie nur darin die Möglichkeit sehen, in den vorhin von mir genannten Punkten des Gesetzes noch Ergänzungen oder Verbesserungen anzubringen. Dabei haben wir in diesem Antrag an Verbesserungen nur solche Punkte aufgenommen, die auch unter den Gesundheitspolitikern Übereinstimmung finden, nur die Punkte, die alle Gesundheitsminister der CDU- und SPD-regierten Länder und der des Bundes auf der 52. Gesundheitsministerkonferenz in Berlin und auf der 53. Gesundheitsministerkonferenz in Stuttgart gemeinsam noch einmal bestätigt und beschlossen haben.

Die Fachleute, die Träger, die die Einrichtungen für psychisch Kranke in der Bundesrepublik vorhalten, von München bis Kiel, ob in Bayern oder Niedersachsen, halten die Verbesserungen in den soeben von mir genannten Punkten für dringend erforderlich. Die Gesundheitsminister sind einmütig dieser Meinung. Und wenn es Ihnen schwerfällt, Herr Fink, dem Gesetzesbeschluß zuzustimmen, so hoffe ich, daß es Ihnen und den anderen Kollegen aus den CDU-regierten Ländern vielleicht etwas leichterfällt, unserem Antrag auf Anrufung des Vermittlungsausschusses zuzustimmen, weil dort noch die Möglichkeit besteht, Rückschritte zu verhindern und Verbesserungen anzubringen. — Vielen Dank! (D)

Präsident Dr. Albrecht: Das Wort geht jetzt an Herrn Staatssekretär Höpfinger.

Höpfinger, Parl. Staatssekretär beim Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung: Herr Präsident! Meine sehr verehrten Damen und Herren! Es steht außer Zweifel, daß die Versorgung psychisch Kranker und Behinderter der Verbesserung bedarf. Es ist deshalb das erklärte Ziel der Bundesregierung, psychisch Kranken qualitativ die gleiche Versorgung, Betreuung und Behandlung zu ermöglichen, wie sie körperlich Kranke bereits heute erfahren. Aufgrund dieser Ausgangssituation, die in der **Psychiatrie-Enquete 1975** beschrieben ist, hat die Bundesregierung das **Modellprogramm „Psychiatrie“** ins Leben gerufen. Ziel dieses Programms war es, insbesondere Erkenntnisse darüber zu gewinnen, wie eine bessere **Verbindung von stationärer und ambulanter Versorgung psychisch Kranker** erreicht werden kann. Das ist eine wesentliche Verbesserung und ist auch ein wesentlicher erster Schritt. Hinter dem Programm stand die Überlegung, Krankenhausaufenthalte soweit wie möglich vermeiden zu helfen. Dort, wo dies wegen der Schwere der Erkrankung nicht möglich ist, sollen dem Kranken **Hilfen zur Wiedereingliederung** in das soziale und insbesondere in das Arbeitsleben gegeben werden.

Die Bundesregierung begrüßt es deshalb, daß der Bundestag auf Initiative der Koalitionsfraktionen von CDU/CSU und FDP ein Gesetz beschlossen hat,

Parl. Staatssekretär Höpfinger

- (A) das die notwendigen Schlußfolgerungen aus den ersten Ergebnissen zieht, die aufgrund des Modellprogramms gewonnen werden konnten. Ich möchte hier ausdrücklich betonen, daß der Gesetzesbeschluß des Bundestages nur einen ersten Schritt darstellt. Gegenüber dem Beschluß des Bundestages ist auch heute der Vorwurf erhoben worden, er bleibe auf halbem Wege stehen und verschließe die Augen vor weiterem Handlungsbedarf. Diese Vorgehaltenen sind ungerechtfertigt.

Mit dem Gesetzesbeschluß des Bundestages soll zunächst ein **Sofortprogramm** auf den Weg gebracht werden. Dieses betrifft die **Verbesserung der Versorgung in Tageskliniken und Institutsambulanzen**. Demgegenüber liegen für die in dem Gesetzentwurf des Landes Nordrhein-Westfalen und in dem vom Bundestag abgelehnten Gesetzentwurf der SPD-Fraktion vorgeschlagenen Regelungen für sozialpsychiatrische Dienste aufgrund des Modellprogramms noch keine gesicherten Ergebnisse für einen gesetzgeberischen Handlungsbedarf vor. Auch ist hier die Frage nach der Finanzierung durch die gesetzliche Krankenversicherung eingehend zu erörtern.

Bei einer **Gesamtbewertung des Modellprogramms** wird die Bundesregierung den Handlungsbedarf für diesen Sektor neu überprüfen. Dies wird nicht vor 1987 der Fall sein können. Dieser Verweis auf die nahe Zukunft bewirkt jedoch keinen Nachteil für die Kranken; denn die am Modellprogramm beteiligten Länder haben zugesagt, auch über den

- (B) Ablauf des Modellprogramms hinaus so lange für die anfallenden Kosten aufzukommen, bis eine Regelfinanzierung gefunden ist.

Der Gesetzesbeschluß des Deutschen Bundestages enthält für Übergangseinrichtungen und Werkstätten für Behinderte aus folgendem Grund **keine Kostenregelungen**: Für diese Einrichtungen gibt es — nicht zuletzt aufgrund der Initiativen der Bundesregierung und der Rehabilitationsträger — **konkrete administrative Lösungsvorschläge**, die ein Handeln des Gesetzgebers derzeit entbehrlich machen. Konkret bedeutet dies, daß die **Bundesarbeitsgemeinschaft Rehabilitation** beabsichtigt, auf der Basis eines von der Bundesregierung entwickelten Anforderungsprofils für diesen Einrichtungstyp eine **Empfehlungsvereinbarung** zu schließen, die die Finanzierung der Übergangseinrichtungen für psychisch Kranke und Behinderte sicherstellt. Mit dem Abschluß ist in diesem Frühjahr zu rechnen. Das gleiche gilt für die **Werkstätten für Behinderte**, wo unter Ausschöpfung des geltenden Rechts gewährleistet wird, daß den Behinderten eine berufliche Eingliederungshilfe geboten wird.

Lassen Sie mich nunmehr einige Worte zu den konkreten Regelungen im Gesetzesbeschluß des Bundestages sagen. Da ist als erstes die **Tagesklinik** anzusprechen. Die Notwendigkeit der Aufnahme aus der Ambulanz in eine Tagesklinik ist anerkannt. Das geltende Recht hindert dies. Es verlangt einen von der Versorgung her unsinnigen und von den Kosten her unverhältnismäßigen **Umweg über eine vollstationäre Versorgung**. Dies wird beseitigt.

(C) Das zweite betrifft die **Institutsambulanzen**. Die ambulante Versorgung psychisch Kranker ist in der Mehrzahl der Fälle heute bereits durch die niedergelassenen Nervenärzte, aber auch in der allgemeinärztlichen Praxis gesichert. Bestimmte Gruppen von Patienten, insbesondere schwer, länger und mehrfach gestörte Patienten, bedürfen einer **komplexeren Versorgung**. Hier liegt der Auftrag der psychiatrischen Institutsambulanzen. Ihre Stärkung bedeutet die angemessene ambulante Betreuung dieser Patienten unter Vermeidung stationärer Aufenthalte. Das Problem liegt in der notwendigen Vergütung der zusätzlichen nichtärztlichen Leistungen; denn Institutsambulanzen sind keine Nervenarztpraxen an Krankenhäusern und treten auch nicht in Konkurrenz zu den niedergelassenen Ärzten. Deshalb soll das **Vergütungsproblem** angemessen und dauerhaft gelöst werden.

Lassen Sie mich deshalb noch einmal deutlich zum Ausdruck bringen, daß die Bundesregierung den Gesetzesbeschluß des Bundestages begrüßt und nachhaltig unterstützt. Nach unserer Auffassung bieten die getroffenen Regelungen die Gewähr für eine leistungsstarke Versorgung. Dies enthebt uns jedoch nicht der Verantwortung und Verpflichtung, der Behandlung und Betreuung gerader dieser Kranken weiterhin besondere Aufmerksamkeit zu widmen.

Meine Damen und Herren, ich bitte Sie deshalb, dem Gesetz Ihre Zustimmung zu geben.

(D) **Präsident Dr. Albrecht**: Meine Damen und Herren, ich möchte einmal eine geschäftsleitende Bemerkung machen. Nach dem jetzigen Stand der Wortmeldungen werden wir noch eine Debatte von vier bis fünf Stunden Dauer haben. Ich möchte daher an die Kollegen appellieren, sich zu überlegen, ob Sie zu einigen Punkten, die heute nicht im Zentrum des Interesses stehen, noch Erklärungen zu Protokoll geben können.

Weitere Wortmeldungen liegen mir zum Tagesordnungspunkt 9 nicht vor. — Herr **Staatsminister Görlach**, Hessen, gibt eine **Erklärung zu Protokoll**.*).

Wir kommen zur Abstimmung. Der Ausschuß für Arbeit und Sozialpolitik empfiehlt, dem Gesetz zuzustimmen. Es liegt ferner ein 5-Länder-Antrag in der Drucksache 8/1/86 vor, mit welchem die Einberufung des Vermittlungsausschusses verlangt wird. Die in dem Antrag angeführten Begehren bilden einen einheitlichen Anrufungsgrund. Deshalb wird mit der Abstimmung über die Einberufung des Vermittlungsausschusses zugleich auch über den Anrufungsgrund entschieden.

Wer also den Vermittlungsausschuß aus dem in der Drucksache 8/1/86 angeführten Grund einberufen will, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist die Minderheit.

Wir kommen zurück zur Ausschlußempfehlung, dem Gesetz gemäß Artikel 84 Abs. 1 des Grundgesetzes zuzustimmen. Wer dieser Empfehlung folgen

*) Anlage 10

Präsident Dr. Albrecht

(A) will, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist die Mehrheit.

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

Ich rufe Tagesordnungspunkt 12 auf:

Gesetz zur Änderung des **Fleischbeschaugesetzes** (Drucksache 11/86).

Herr **Staatssekretär Chory** gibt eine **Erklärung zu Protokoll** *). Ich danke ihm dafür.

Der federführende Ausschuß für Jugend, Familie und Gesundheit empfiehlt dem Bundesrat, aus dem in der Empfehlungsdruksache 11/1/86 unter Ziffer 1 genannten Grund den Vermittlungsausschuß anzurufen und zwei Entschließungen anzunehmen. Es liegt ferner ein Entschließungsantrag Bayerns in Drucksache 11/2/85 vor.

Da nur ein Anrufungsgrund vorliegt, können wir direkt über die Empfehlung abstimmen, gemäß Ziffer 1 den Vermittlungsausschuß anzurufen. Wer dies will, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist die Mehrheit.

Damit hat der Bundesrat **beschlossen**, die **Einberufung des Vermittlungsausschusses** aus dem soeben angenommenen Grund zu **verlangen**.

Die Abstimmung über die Entschließungen unter den Ziffern 2 und 3 der Empfehlungsdruksache sowie über den Antrag Bayerns wird bis zum Abschluß des Vermittlungsverfahrens zurückgestellt.

Wir kommen zu Tagesordnungspunkt 13:

(B) Entwurf eines Gesetzes zur **Sicherung der Neutralität der Bundesanstalt für Arbeit bei Arbeitskämpfen** (Drucksache 600/85).

Das Wort hat zunächst Herr Bundesminister Dr. Blüm.

Dr. Blüm, Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung: Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Ich möchte meinen Ausführungen zwei elementare Selbstverständlichkeiten vorausschicken. Erstens: Zur Demokratie gehört das Streikrecht. Zweitens: Zur sozialen Marktwirtschaft gehören starke Gewerkschaften.

Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände entlasten den Staat, indem sie ihm Aufgaben abnehmen und in Tarifverträgen Lohn und Arbeitsbedingungen selbständig regeln. Der Arbeitskampf gehört zur Regelungskompetenz der Tarifpartner. So ist es, und so bleibt es.

Der **§ 116 des Arbeitsförderungsgesetzes** ist kein **Paragraph gegen Streik** und schon gar kein **Paragraph gegen Gewerkschaften**. Er regelt nicht den Streik; er regelt die Neutralität der Bundesanstalt für Arbeit im Arbeitskampf. Ihn Streikparagraph zu nennen, ist die erste Manipulation. Wir haben es mit einer Diskussion der Verdrehungen und Verzerrungen zu tun. Es würde der besten Tradition des Bundesrates entsprechen, wenn hier und heute auch ein Beitrag zur **Versachlichung des Streites** geleistet werden könnte. Beim **§ 116** geht es um eine kompli-

zierte Materie. Für Vereinfacher sind differenzierte (C) Lösungen das Übungsfeld der Demagogie.

Ich möchte in meine Darstellung auch eine **Schilderung der Entwicklung** einbeziehen: Erste Phase: Bis 1969 erhielten mittelbar streikbetroffene Arbeitnehmer gar keine Leistungen der Bundesanstalt. Es gab nur eine Härteregelung, die frühestens nach 14 Tagen zum Zuge kam. Trotzdem fanden damals wichtige und auch langandauernde Streiks statt. Ich erinnere beispielsweise an den 16wöchigen Streik in Schleswig-Holstein, als es um die **Einführung der Lohnfortzahlung** ging.

Zweite Phase: Der Entwurf eines Arbeitsförderungsgesetzes, den die Regierung der Großen Koalition CDU/CSU, SPD 1967 vorgelegt hatte, schrieb diesen Rechtszustand fort. Er sah vor, daß grundsätzlich an mittelbar, also von Fernwirkungen des Arbeitskampfes Betroffene gar kein Arbeitslosengeld gezahlt wird. Der Vollständigkeit halber füge ich hinzu: Dieser Entwurf wurde seinerzeit mit der Unterschrift von Willy Brandt dem Parlament zugeleitet. Niemand redete damals von Zerschlagung des Streikrechts. Keine Demonstrationen!

Der Bundesrat verlangte im damaligen Gesetzgebungsverfahren die Änderung der Vorlage. In der **Stellungnahme der damaligen Bundesregierung** — CDU/CSU, SPD — hieß es:

Die Gewährung von Arbeitslosengeld an Arbeitslose, die an einem Arbeitskampf nicht selbst beteiligt sind, deren Arbeitslosigkeit aber durch einen Arbeitskampf verursacht ist, wird die Bereitschaft dieser Arbeitslosen zur Solidarität (D) stärken und damit den Arbeitskampf beeinflussen. Sie würde daher ähnlich wie die Gewährung an unmittelbar beteiligte Arbeitnehmer die Neutralität der Bundesanstalt verletzen, deren Mittel von Arbeitnehmern und Arbeitgebern gemeinsam aufgebracht werden. Die Arbeitslosenversicherung kann zudem wie jede Schadensversicherung ein derartiges Risiko nicht tragen. Bei einem Schwerpunkstreik könnten die Mittel der Bundesanstalt in wenigen Monaten erschöpft sein.

Das war die Stellungnahme der CDU/CSU-SPD-Regierung aus dem Jahre 1967. Ich will gleich sagen: Von einer solchen Position sind wir meilenweit entfernt.

Dritte Phase: Im weiteren Gesetzgebungsverfahren wurde 1969 im Bundestagsausschuß für Arbeit eine, wie ich glaube, bessere Regelung gefunden, als im Regierungsentwurf stand. Danach ruht der Arbeitslosengeldanspruch dann, wenn der Arbeitskampf auf eine **Änderung der Arbeitsbedingungen der mittelbar betroffenen Arbeitnehmer** abzielt, wenn also für jene mitgestreikt wird oder die Gewährung von Arbeitslosengeld den Arbeitskampf beeinflussen würde. Zwei Gründe: abzielen — dann ruht die Unterstützung — und beeinflussen; dann ruht sie ebenfalls.

Vierte Phase: Schon 1971 gab es über diese Auslegung des **§ 116** Streit. Ich füge hinzu: Als allgemeine Kategorien sind sie noch nicht sehr leicht handhabbar. Auch damals wurden Gerichte angerufen. Wie

*) Anlage 11

Bundesminister Dr. Blüm

- (A) sich die Bilder gleichen! Und obwohl der Rechtsstreit noch schwebte und das Gericht noch nicht entschieden hatte, beschloß der Verwaltungsrat der Bundesanstalt für Arbeit im Jahre 1973 die **Neutralitätsanordnung**. Niemand sah darin eine Mißachtung der Gerichte. Obwohl damals wie heute ein Auslegungstreit entstanden war, Gerichte angerufen wurden, hat die Selbstverwaltung dennoch gehandelt — ich hätte mir das auch diesmal gewünscht — und auf diese Weise einen Beitrag geleistet, den Auslegungstreit abzukürzen. Der Unterschied zum damaligen Vorgang: Seinerzeit regierte die SPD, und deshalb reagierte der DGB offenbar anders, nämlich lammfromm. Heute regiert die CDU/CSU, und deshalb reagiert der DGB offenbar anders: protestwütend.

Die Neutralitätsanordnung präziserte 1973, was mit „abzielen“ und „beeinflussen“ in § 116 gemeint ist — damals mit den Stimmen der Gewerkschaft, mit Zustimmung der IG-Metall —: Der Anspruch auf Arbeitslosengeld ruht, wenn „nach Art und Umfang gleiche Forderungen erhoben“ worden sind und „mit dem Arbeitskampf nach Art und Umfang gleiche Arbeitsbedingungen durchgesetzt werden sollen“. Damit wurde nur präzisiert, wann ein **Stellvertreterstreik** stattfindet. Das war ja im alten Gesetz etwas allgemein formuliert. Nämlich dann, wenn gleiche Forderungen im Bereich der mittelbar Betroffenen gestellt werden.

- (B) „Nach Art und Umfang gleich“ heißt nicht „identisch“. Darauf wurde im Verwaltungsrat der Bundesanstalt ausdrücklich hingewiesen. Aber ich finde, es spricht auch der gesunde Menschenverstand dafür, daß „identisch“ nicht gemeint sein kann; denn wenn nur bei Identität, also bei haargenau gleichen Forderungen, die Kurzarbeiterunterstützung ruht, dann hätte man auch in das Gesetz schreiben können: Es muß immer gezahlt werden. So einfaltslos wird ja keine Gewerkschaft sein, daß sie nicht bei der 23. Forderung irgendeine Variation bringen kann, um die Identität aufzulösen. Also konnte auch damals in den Begriff „Gleichheit“ nicht Identität eingegangen sein.

Fünfte Phase: In diesem Sinne hat der Präsident der Bundesanstalt für Arbeit die Neutralitätsanordnung im Arbeitskampf 1984 auch ausgelegt. Er sagte: „Die dominierende Forderung ‚überall gleich‘ ist die 35 Stundenwoche. Dieser gegenüber treten andere zurück und sind vergleichsweise von geringerer Bedeutung. Deshalb ruhen dann im Fachbereich die Leistungen.“ Dennoch gingen in einstweiligen Rechtsschutzverfahren, die keine Entscheidung in der Sache bringen, die Sozialgerichte in Bremen und Hessen davon aus, daß der Leistungsanspruch nur bei identischen oder fast identischen Forderungen ruhe.

Diese unterschiedliche Auffassung, diese **Differenz zwischen der Bundesanstalt für Arbeit und den Sozialgerichten** im einstweiligen Anordnungsverfahren, hat **Rechtsunsicherheit** geschaffen. Und was in der Diskussion übergangen wird: Die Leistungen, die aufgrund dieser einstweiligen Anordnung gezahlt werden, werden unter Vorbehalt gezahlt, mit dem Risiko, daß sie zurückgezahlt werden müssen.

- (C) Will denn jemand den Arbeitnehmern zumuten, daß bei künftigen Arbeitskämpfen — jedenfalls in den nächsten vier, fünf, sechs Jahren, bis die Gerichte letztendlich entschieden haben — Leistungen unter Vorbehalt ausgezahlt werden und daß sie bei einem langen Streik nach Jahren eventuell 2 000 oder 3 000 DM zurückzahlen müssen? Ich glaube, es ist im Interesse der Arbeitnehmer, auch der Gewerkschaften für ihre Streikentscheidungen und Arbeitskämpftaktik gut zu wissen, woran sie sind.

Hinzu kommt — auch das ist in der bisherigen Diskussion kaum beachtet worden —, daß nicht allein die Auslegung der Neutralitätsanordnung umstritten ist, sondern auch ihre **Rechtmäßigkeit**; denn die von der IG-Metall erstrittene Entscheidung des Landessozialgerichts Bremen äußert ebenso **Zweifel an der Rechtsgültigkeit der Neutralitätsanordnung** wie der ehemalige Präsident des Bundesarbeitsgerichts, Professor Müller, in seinem Gutachten. Wenn die Neutralitätsanordnung rechtswidrig ist, dann wird sie auch nicht durch ein Gerichtsverfahren wieder rechtskonform. Auch das ist ein Grund, die Grundlagen gerade in einem so sensiblen Bereich rechtsstaatlich befriedigend zu formulieren.

Sechste Phase: Die Bundesregierung hat versucht, einen **Konsens der Sozialpartner** über die nötigen Klärungen herbeizuführen — nicht weil sie glaubt, daß Neutralität durch die Sozialpartner in Tarifverträgen hergestellt werden könnte.

- (D) Die **Neutralität des Staates** können nicht die Tarifpartner sozusagen im Hausgebrauch herstellen. Dennoch fand und finde ich es richtig, daß solche Regelungen mit einem Konsens verbunden werden, weil sie auf Akzeptanz angewiesen sind, weil darin immer auch ein Ermessensspielraum liegt, der besser abgesichert wird, wenn man sich über die Grundlagen verständigt.

Diese Anstrengungen waren — das will ich auch jetzt noch sagen —, selbst wenn sie nicht zu ihrem Ziel geführt haben, dennoch nicht ohne Erfolg. Wenn die Gewerkschaften den Fortschritt bei diesen Gesprächen und ihren Anteil daran jetzt leugnen, stellen sie ihr eigenes Licht unter den Scheffel; denn sie haben **wichtige Klarstellungen** auch im Interesse der Arbeitnehmer erreicht. Diese Klarstellungen gehen über die bisherigen gesetzlichen Grundlagen hinaus. Aber auch hier sage ich: Weil es von der CDU/CSU kommt, darf es für einige offenbar nicht gut sein. Am Schluß fehlten nur noch Zentimeter an einem Konsens; aber die Beteiligten sind nicht über ihren Schatten gesprungen.

Unser **Wille zum Konsens** darf aber nicht als Furcht vor der Entscheidung mißverstanden werden. Deshalb hat die Bundesregierung ihren Gesetzentwurf vorgelegt. Er stellt klar, was der Gesetzgeber aus meiner Sicht immer wollte: Außerhalb des Fachbereichs wird Arbeitslosen- und Kurzarbeiterunterstützung immer gezahlt! Das stand bisher nicht im Gesetz, sondern nur in der Neutralitätsanordnung, von der ich schon gesagt habe, daß ihre **Rechtmäßigkeit** angezweifelt wurde. Die Hereinnahme in das Gesetz ist also eine Klärung auch zugunsten der Arbeitnehmer. Wenn in der metallverarbeitenden Industrie gestreikt wird, erhalten

Bundesminister Dr. Blüm

- (A) die Stahlarbeiter also selbst bei gleichen Forderungen Unterstützung. Wenn den Opel-Arbeitern in Rüsselsheim das Blech ausgeht, weil die Arbeiter bei Hoesch streiken, erhalten sie Unterstützung — beide Metaller —, weil außerhalb des Fachbereichs gestreikt wird. Das ist, wie ich glaube, eine **wichtige gesetzliche Klarstellung**.

Deshalb, meine Damen und Herren, aus aktuellem Anlaß: Mir ist heute morgen die hunderttausendste Unterschrift von Arbeitnehmern gegen die geplante Änderung in Fotokopie überreicht worden. Sie beginnt mit den Worten:

150 Abgeordnete von FDP und CDU/CSU haben einen Gesetzentwurf zur Änderung des § 116 AFG vorgelegt. Danach soll in Zukunft kein Kurzarbeitergeld mehr gezahlt werden, wenn die Kurzarbeit durch Streik oder Aussperrung in einem anderen Gebiet bedingt ist.

Erstens übernehmen wir nicht die Meinung der 150 Abgeordneten; zweitens haben das die 150 Abgeordneten nicht formuliert, und drittens — wenn es so wäre, wie die Demonstranten meinen — wäre meine Unterschrift die hunderttausendster unter diesem Dokument. Denn es bleibt bestehen, daß außerhalb des Fachbereichs immer gezahlt wird. Andernfalls wäre die hunderttausendster Unterschrift unter der Demonstrationsliste in der Tat die meine.

- (B) Ich halte noch einmal fest: Außerhalb wird immer gezahlt, im Kampfgebiet wird nie gezahlt. Das ist im übrigen nichts Neues; das war auch bisher schon so. Das ist die Rechtslage: im Streikbereich nicht, außerhalb des Fachbereichs immer. Und weiter: In jenem Zwischenraum, in jenem Restraum, wird nur dann nicht gezahlt, wenn ein Stellvertreterstreik stattfindet, wenn die Nichtstreikenden die gleichen Forderungen stellen wie diejenigen, die streiken.

Das hatte die Anordnung bisher auch so vorgesehen; auch das ist nichts Neues. Auch das wurde von der IG Metall 1973 akzeptiert. In der Anordnung heißt es: „Das ruht im Fachbereich, wenn nach Art und Umfang gleiche Forderungen gestellt werden.“ Wir haben zur Verdeutlichung gesagt: „Gleich kann nicht identisch heißen“ — deshalb „annähernd gleich“ —, und in den Vergleich kann nicht das ganze Verhandlungspaket eingehen, sondern nur jene Forderungen, für die die Arbeitnehmer auf die Straße gehen, die **streikfähigen Forderungen**, also die Hauptforderung.

Damit steht fest: Es kommt nicht auf die Identität der Forderungen an, sondern auf Gleichheit im Sinne auch von annähernder Gleichheit. Es geht nicht um irgendwelche Nebenforderungen, sondern nur um die Hauptforderung. Es bleibt dabei, daß im allgemeinen die mittelbar betroffenen Arbeitnehmer außerhalb des Kampfgebietes einen Leistungsanspruch haben.

Wörtlich heißt es in der Begründung zu unserem Gesetzentwurf — und das scheint ja auch in den Gewerkschaften als Betriebsgeheimnis gegenüber den Arbeitnehmern gehandhabt zu werden —:

- (C) Ebenfalls wie bisher erhalten Arbeitnehmer, die außerhalb des räumlichen, aber im gleichen fachlichen Tarifbereich beschäftigt sind, im allgemeinen Arbeitslosen- oder Kurzarbeitergeld, wenn infolge eines Arbeitskampfes Arbeitslosigkeit oder Kurzarbeit eintritt.

Außerdem stellt der Gesetzentwurf klar: Arbeitgeber können einen Streik in einem anderen Tarifgebiet nicht zum Vorwand nehmen, einfach die Arbeit einzustellen. Die IG Metall hat in einer für mich eindrucksvollen Dokumentation nachgewiesen, daß in einer Mehrzahl von Betrieben, die nicht selber gestreikt waren, aber die Arbeit eingestellt haben, weil sie keine Materialzufuhr mehr hatten, die Arbeit am selben Tage oder früher wiederaufgenommen wurde, als der Streik anderswo beendet war. Dann frage auch ich mich: Wieso können sie eigentlich die Arbeit am selben Tage wiederaufnehmen, an dem der Streik zu Ende ist, wo sie doch am letzten Tag ihrer Arbeit kein Material mehr hatten? Haben die Heinzelmännchen nachts das Material aus Betrieben transportiert, die gar nichts mehr produziert haben?

Wir wollen also Umgehungsstraßen um die Neutralität herum nicht nur auf der einen Seite, sondern auch auf der anderen Seite sperren. Neutralität bedeutet nicht, sich auf eine Seite zu schlagen, sondern jede Umgehung auszuschließen.

In unserem Gesetzentwurf wird die **Nachweispflicht für die Arbeitgeber** verstärkt, daß tatsächlich ein ursächlicher Zusammenhang zwischen Arbeitskampf und Kurzarbeit besteht. Die Stellungnahme des Betriebsrates muß hinzugefügt werden. Auch das ist eine Klärung im Sinne der Gewerkschaften.

(D) Der Gesetzentwurf ist ausgewogen und rechtlich einwandfrei. Die Behauptung, er greife in verfassungsrechtlich geschützte Eigentumsrechte ein, ist falsch. Wer sie aufstellt, der hätte schon gegen die Regelung, die bisher galt, eintreten müssen — auch danach gab es Ruhestatbestände —, der hätte schon 1969 einschreiten müssen. Wer gar erklärt, die Demokratie werde angegriffen, dem sage ich: Ja, die Demokratie ist doch nicht 1970 entstanden! Wer behauptet, das Streikrecht werde beseitigt, dem sage ich: Ja, das Streikrecht gibt es doch nicht erst seit 1970!

Eine Verletzung der durch das Grundgesetz gebotenen Neutralität wäre es, wenn zugelassen würde, daß die Kassen der Arbeitsämter ersatzweise zur Streikkasse der Gewerkschaften oder zur Subventionskasse für Aussperrungen der Arbeitgeber würden. Ich füge hinzu: Meinem Gerechtigkeitsempfinden entspräche es nicht, wenn die Arbeitsämter eine Million Arbeitnehmer in der Automobilindustrie und bei ihren Zulieferern durch Arbeitslosengeld unterstützten, deren Arbeitslosigkeit durch einen gezielten Streik von 7 500 Beschäftigten bei zwei Kolbenherstellern ausgelöst würde. Das wäre ein Streik, dessen Kosten die Allgemeinheit tragen müßte. Das wäre nicht im Sinne der Tarifautonomie.

Verfassungsrechtlich problematisch sind alle Radikallösungen, die von einigen gefordert werden.

Bundesminister Dr. Blüm

- (A) Müßte die Bundesanstalt immer an mittelbar Betroffene zahlen — selbst wenn es sich um einen Stellvertreterstreik handelte —, dann wäre das ein Verstoß gegen Artikel 9 Abs. 3 des Grundgesetzes. Und würde an mittelbar Betroffene nie gezahlt, dann wäre das eine Kollision mit der Eigentums-garantie des Artikels 14.

Ich will noch einmal außerhalb der Terminologie der Rechtswissenschaft mit der gebotenen Einfachheit die Philosophie der Neutralitätsanordnung 1973 wie unseres jetzigen Gesetzentwurfs deutlich machen: An Streikende wird nie gezahlt. Das war so und bleibt so, und das fordern im übrigen auch die Gewerkschaften nicht. Diejenigen, für die sie mitstreiken, werden — in Form eines Analogieschlusses — so behandelt wie die Streikenden. Das war bisher so, ist gar nichts Neues und wird auch in Zukunft so sein.

Wir streiten uns jetzt nur darüber, wann mitgestreikt wird, und sagen: Identität kann nicht der Maßstab sein. Wir sollten nicht wegen dieses Interpretationsunterschieds einen solchen Weltanschauungskrieg beginnen, der die Demokratie, das Streikrecht, die Verfassung in Gefahr sieht. Ich bitte den Bundesrat, dazu beizutragen, daß wir uns über die Sache streiten.

- (B) Unser Gesetzentwurf bringt nicht das, was die Arbeitgeber forderten. Er bringt im übrigen auch nicht das, was die 150 Abgeordneten der CDU/CSU-Fraktion wollen, nicht das, was die FDP wollte, auch nicht das, was der Gutachter der Bundesregierung gefordert hat. Wir sind niemandem zu Diensten! Wir haben die Neutralität auf der Bahn des Gesetzes von 1969, auf der Bahn der Anordnung von 1973 klargestellt. Wir gehen einen eigenen, wohlabgewogenen Weg.

Die Versuchung, sich der anstrengenden Suche nach **ausgewogenen Lösungen** zu entziehen und sich Erleichterungen durch rhetorische Aggressionen zu verschaffen, ist offenbar sehr groß. Laßt uns deshalb den bequemen Ausweg der Schlagworte vermeiden! Laßt uns über die Sache streiten, aber nicht die Sache verdrehen!

Wir müssen geradezu durch einen Wust von Verdrehungen und Verzerrungen hindurch, um die Sache überhaupt einmal bloßzulegen.

Da behauptet der DGB in seinem **Referentenmaterial** von Dezember 1985: „Kurzarbeitergeld soll kalt ausgesperrten Arbeitnehmern grundsätzlich und überall verweigert werden.“ Das ist falsch, meine Damen und Herren! Das ist eine Falschmeldung, und das nicht von einer Amateurzeitung, sondern es ist falsches Referentenmaterial des Deutschen Gewerkschaftsbundes. Die Arbeitnehmer werden mit falschen Behauptungen gegen diesen Gesetzentwurf in Stellung gebracht. Auch dazu sage ich noch einmal: Wenn das stimmte, wäre auch ich Demonstrant. Wenn es grundsätzlich kein Arbeitslosengeld mehr gäbe, wäre ich ebenfalls Demonstrant. Ein Blick ins Gesetz zeigt, daß außerhalb des Fachbereichs immer gezahlt wird und in der Regel auch im Fachbereich.

(C) Im übrigen will ich hier bekanntgeben: Im Gespräch mit der Christlich-Demokratischen Arbeitnehmerschaft am 17. Januar 1986 hat der DGB zugegeben, daß dieses Referentenmaterial veraltet sei und daß er es korrigieren werde.

(Görlach [Hessen]: Nicht möglich!)

— Doch, daß er es korrigieren werde. Nun lese ich das neue, korrigierte Referentenmaterial — nicht mehr von Dezember, sondern von Januar. Darin findet sich die Wiederholung der Unwahrheit. Unwahrheiten werden doch nicht durch Wiederholung Wahrheit!

Darin heißt es weiter:

Unternehmer und Bundesregierung wollen, daß Arbeitnehmer künftig — von Ausnahmen abgesehen — kein Kurzarbeitergeld mehr bekommen, wenn Sie von Fernwirkungen des Streiks oder der Aussperrung betroffen sind.

Kein Wort dazu, daß zukünftig außerhalb des Fachbereichs immer Kurzarbeiter- und Arbeitslosengeld gezahlt wird! Kein Wort dazu, daß auch in derselben Branche außerhalb des umkämpften Tarifvertrages im allgemeinen Leistungen gewährt werden, und kein Wort dazu, daß auch bisher mittelbar Betroffene nicht immer Anspruch auf Arbeitslosengeld hatten!

(D) Deshalb, verehrter Herr Ministerpräsident Rau: Laßt uns den Anstand wahren! Laßt uns eine harte Diskussion in der Sache führen — aber zur Sache —, und nicht eine Phantomdiskussion, mit der Arbeitnehmer auf Barrikaden getrieben werden. Hunderttausend unterschreiben hier gegen etwas, was von der Bundesregierung nie geplant war! Ich nehme Anleihe bei Ihrem Aufruf: Laßt uns den Anstand wahren!

Bei Licht betrachtet, meine Damen und Herren, habe ich den Eindruck, daß wir nicht nur über den **Stellvertreterstreik** streiten, sondern auch eine **Stellvertreterdiskussion** führen. Ich habe den Eindruck, Gewerkschaften wie Arbeitgeber sind hilflos gegenüber **veränderten technologischen Bedingungen und neuen wirtschaftlichen Abhängigkeiten**, die Folgen auslösen, auch im Streik, auch in der Aussperrung, die früher unbekannt waren.

Ein Punkstreik war noch vor zwanzig Jahren nichts anderes als eine Nadelstichwarnung, mit der die Gewerkschaften klarmachen konnten: Die Tarifverhandlungen gehen zu Ende; jetzt wird's ernst! Das war der Sinn von Punkt- und Warnstreiks.

Ein **Punkstreik**, an Schlüsselstellen der deutschen Wirtschaft angesetzt, ist heute kein Nadelstich mehr. Wenn er richtig angesetzt wird, kann er eine Lawine lostreten. An der richtigen Stelle plazierte, kann man mit wenigen Arbeitnehmern den Rest der deutschen Wirtschaft lahmlegen.

Es kann doch wohl nicht Sinn des Geldes sein, das die Arbeitnehmer zur Unterstützung der Arbeitslosen, zu ihrer eigenen Risikoabsicherung, nach Nürnberg zahlen, daß man mit einer Handvoll streiken kann — in einer Schlüsselstellung richtig plazierte — und der Rest der Veranstaltung von der Allgemeinheit bezahlt wird.

Bundesminister Dr. Blüm

(A) Vollmundig — daran will ich erinnern — brüstete sich die IG Metall einer neuen „Minimax-Taktik“, nämlich mit minimalem Aufwand maximale Wirkungen auszulösen. Weitschauende Gewerkschafter hätten voraussehen können, daß diese **neue Streiktaktik** zu bisher nicht gekannten **Folgewirkungen**, auch **für die Arbeitslosenversicherung**, fähig ist. Weitschauende Gewerkschafter — das füge ich jetzt als Gewerkschafter hinzu — hätten die Gefahr erkennen müssen: Wenn es der Normalstreik der Zukunft wird, daß man an Schlüsselstellen, an den Kreuzungen mit einer Handvoll Leute streikt, dann, fürchte ich, wird das zu einer ungeheuren **Entsolidarisierung in der Arbeitnehmerschaft** führen. Denn auf Dauer werden die privilegierten Schlüsselstellen-Arbeiter nur für sich streiken; sie werden die Arbeitskampf-Inhalte bestimmen.

Eine solche Gefahr bestand schon einmal bei den **Fluglotsen**. Damals haben wir die Fluglotsen verbeamtet. Ich fürchte, das ist nicht die Lösung des Problems.

(Heiterkeit)

Aber es besteht doch das Problem, daß sich die ausgleichende Solidarität der großen Errungenschaft einer Industriegewerkschaft in Egoismus kleiner Gruppen auflöst.

Ich will hinzufügen: Die **Unverhältnismäßigkeit der Mittel** ist nicht nur eine **Gefährdung der Gewerkschaften**. Auch auf der Arbeitgeberseite mangelt es an Augenmaß, das Veränderungen einschließt. Auch Arbeitgeber können „minimax“, mit **wenigen Handgriffen**, die Gewerkschaften in die Knie zwingen. Wäre es daher nicht richtig, beide würden sich wechselseitig neue Hemmungen vor Vernichtungsstrategien verschaffen? Beide sind nämlich aufeinander angewiesen. Der Klassenkampf — von welcher Seite auch immer — nützt keinem von beiden. Beiden, Arbeitgebern und Gewerkschaften, fällt es aber offenbar schwer, sich auf neue Bedingungen einzustellen und neue Turnierregeln für den Arbeitskampf zu vereinbaren. Der Gesetzgeber kann und will das nicht.

(B)

Wie zwei Großhirsche, deren Geweihe so ausladend geworden sind, daß sie sich im Dickicht einer verflochtenen Industriegesellschaft nicht mehr bewegen können, stehen sie, röhren durch den Wald und hoffen, durch Getöse ihre Bewegungsunfähigkeit übertönen zu können.

(Heiterkeit)

Der Streit um den § 116 handelt von den Folgen des Arbeitskampfes für die Zahlpflichten der Bundesanstalt. Er handelt nicht vom Arbeitskampf; er handelt von den Folgen des Arbeitskampfes. Er gibt keine Antwort auf das Problem, wie unter veränderten technologischen Bedingungen Arbeitskämpfe geführt werden dürfen und sollen. Auch der Gesetzgeber wäre damit überfordert, zumal die Verhältnisse von Branche zu Branche, auch die Dichte der Abhängigkeiten, verschieden sind. So stellen beide ersatzweise an den Gesetzgeber unerfüllbare Forderungen.

Die Arbeitgeber erwarten vom Gesetzgeber mehr, als er darf, und die Gewerkschaften fordern, er solle

weniger tun, als er muß. Mein Aufruf ist: Laßt uns einen neuen Versuch machen, aus den Schützengräben herauszukommen und Brücken auch zwischen den Sozialpartnern zu schlagen! (C)

Der § 116 behandelt die Situation, wenn das Kind im Brunnen liegt. Mit den Folgen können nicht die Ursachen repariert werden. Für das Gelände sind die Tarifpartner zuständig. Doch sie versagen, und so ist die Diskussion über den § 116, wie ich fürchte, auch eine Alibi-Diskussion, der Offenbarungseid von Verkalkungen und Verkrustungen in unseren sozialen Beziehungen.

Präsident Dr. Albrecht: Besten Dank, Herr Kollege Blüm!

Meine Damen und Herren, auf der Tribüne haben Gäste aus Spanien Platz genommen. Es handelt sich um den **Vizepräsidenten der baskischen Regionalregierung mit seinen Begleitern**. Wir heißen Sie sehr herzlich willkommen, freuen uns über Ihr Interesse an unserer Arbeit und wünschen Ihnen einen angenehmen Aufenthalt in unserem Land.

(Beifall)

Das Wort geht jetzt an Herrn Ministerpräsidenten Rau.

Dr. h. c. Rau (Nordrhein-Westfalen): Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Der Bundesarbeitsminister hat seine Rede mit dem Ruf nach **Versachlichung** begonnen, und er hat sie mit der Erinnerung an den Anstand beschlossen. Für beides bin ich dankbar. (D)

Aber nun von Hirsch zu Hirsch:

(Heiterkeit)

Will derjenige, der sagt: „Wir wollen versachlichen“, und der dann den Gegnern der eigenen Konzeption in den ersten drei Sätzen seiner Rede Manipulation, Verdrehung, Verzerrung und rhetorische Aggression vorwirft, versachlichen? Ist es Versachlichung, wenn man ruft: „Laßt uns gemeinsam das Problem lösen“, und hinzufügt: „Alle, die es anders lösen wollen als ich, lösen es nicht“? — Ich finde, das ist rhetorisch geschickt, aber in der Sache falsch.

Herr Kollege Blüm, Weltanschauungskrieg: Die anderen sind mal vollmundig und mal lammfromm. Was ist das für ein Mann, der uns alle bittet, bevor wir entscheiden, uns noch einmal den „Grundriß unserer Demokratie“ anzusehen? Herbert Wehner hat das gesagt. Nun steht er nicht allen gleich nahe; aber auf ihn zu hören, scheint mir vor allen Dingen dann sinnvoll zu sein, wenn ein anderer uns rät, vom § 116 und von seiner Novellierung abzulassen, weil er eine bedrückende Perspektive für unseren Rechtsstaat sieht.

Derjenige, der so geredet hat, ist **Hans Katzer**. Das ist doch wohl kein irregeleiteter Hitzkopf! Das ist doch wohl keiner, der manipuliert, der verzerrt! Das ist jemand, der auf der anderen Seite als derjenigen, auf der ich stehe, die Architektur dieses Staates mitbestimmt hat: als stellvertretender Vorsitzender der CDU, als Sozialminister in schwieriger Zeit, als ein

Dr. h. c. Rau (Nordrhein-Westfalen)

- (A) Mann der Christlich-Demokratischen Arbeitnehmerschaft. Wäre es nicht gut, darauf zu hören?

Wäre es nicht gut, wenn man den Vergleich mit 1969 und mit der Großen Koalition zieht, nicht nur danach zu fragen, wie sich damals die Gewerkschaften verhalten haben — anders als heute, haben Sie uns dargestellt —, sondern auch danach zu fragen, warum das denn wohl so war? Könnte es wohl sein, daß sie sich damals anders verhalten haben, weil sich diejenigen, die damals regierten — Sie haben sie genannt: CDU/CSU und SPD —, um den Konsens bemüht haben, bis er erreicht war? Könnte es sein, daß sie damals, wie Sie sagen, lammfromm waren, weil es gelungen war, am Verhandlungstisch nicht nur Ritualformeln auszutauschen, sondern miteinander zu reden?

Ich stimme Ihnen zu: Starke, verantwortungsbewußte Gewerkschaften — ich füge hinzu: Einheitsgewerkschaften gehören zu unserem Staat; wir brauchen sie — haben neben unserem Grundgesetz dazu beigetragen, die politische Gestaltung der Zukunft als ein großartiges Angebot zu ermöglichen. Sie haben daran mitgewirkt — im Gegensatz zur Entwicklung in anderen Industriestaaten —, daß wir, wer immer auch regierte, fast 40 Jahre lang Stück für Stück dem **sozialen Frieden** nähergekommen sind.

Aber wenn das so ist, müßten wir, meine ich, danach fragen: Gibt es eigentlich zwingende Gründe, jetzt den § 116 zu novellieren? Zwei Jahrzehnte haben wir mit dem, was damals in der Großen Koalition ausgehandelt und dann beschlossen worden war, als das Land mit den wenigsten Streiktagen von allen Industrieländern ohne große Konflikte Lösungen erreicht, die den Wohlstand vieler gemehrt haben. Ist es daher nicht Zeit abzuwarten, bis die **höchstrichterlichen Urteile** gesprochen sind? Sind es alles Manipulateure, Verdreher, Verzerrer in CDA und KAB, die Sie öffentlich und persönlich bitten, darauf zu achten, daß kein Riß zwischen den Gruppen in unserer Gesellschaft entsteht?

Überdecken Sie das nicht, Herr Kollege Blüm, wenn Sie sagen, es solle nur die **Rechtslage** klargestellt werden? Von welcher „Rechtslage“ spricht der Bundesarbeitsminister? Von der **Rechtsauffassung** des Präsidenten der Bundesanstalt für Arbeit? Oder von der **Rechtsauffassung** der Gerichte, die bislang die Bundesanstalt zur Zahlung verpflichten?

Wäre es nicht, wenn der Konsens nicht erreichbar ist, richtiger, den endgültigen Spruch der Gerichte abzuwarten und dann zu werten, statt ein kleines Problem — so haben Sie es uns soeben selbst dargestellt — mit unkalkulierbaren neuen Problemen zu erschlagen?

Ich empfinde die Verwirrung im Regierungslager als außerordentlich groß. Am letzten Wochenende hat der Ministerpräsident des Freistaates Bayern, unser Kollege Dr. Strauß, erklärt, der vorliegende Entwurf werde nicht mehr geändert, und er beruft sich auf eine Abstimmung mit dem Bundeskanzler. Am selben Tage erklären führende Sprecher der Sozialausschüsse in der CDU, der Entwurf könne natürlich noch geändert werden, und berufen sich

dabei ebenfalls auf den Bundeskanzler. Einen Tag später fordert unser Kollege Lothar Späth die Gewerkschaften auf, nun endlich ihre Änderungsvorschläge auf den Tisch zu legen. An wen sollen sie diese denn schicken? An Strauß, der schon erklärt hat, es sei fest vereinbart, daß hier nichts mehr geändert werde? (C)

Das alles beeindruckt Sie offenbar wenig, obwohl Sie wissen, daß die übergroße Mehrheit der Bürger die geplanten Änderungen ablehnt. Das ist ja wohl nicht nur an dem einen Flugblatt zu erkennen, das Sie hier zitiert haben. Weniger als ein Fünftel der Bürger stützen Ihre Absichten. Sie wie ich kennen verantwortliche Unternehmer und Manager, die im vertraulichen Gespräch sagen: „Laßt doch den Unfug bleiben!“ Verlaßt doch diesen Irrweg, auf den einige Verbandsfunktionäre Sie gebracht haben.

Die Situation gegenüber 1969 ist in vielfacher Weise anders: so, wie Sie sie geschildert haben, aber auch anders. Die Industrie ist verflochtener. „Minimax“ ist auch mit Materiallägern möglich. Sie haben zu Recht davon gesprochen.

Darum sage ich: Der Vorwand der angeblichen Neutralität geht zu Lasten der Arbeitnehmer und ihrer Gewerkschaften. Ich warne vor einer Entwicklung, in der jede Tarifaufeinanderstimmung schnell einen unkontrollierbaren Flächenbrand auslösen kann.

Nordrhein-Westfalen und mit ihm die anderen SPD-geführten Bundesländer legen Ihnen den Antrag vor, den Gesetzentwurf der Bundesregierung abzulehnen. Wir haben das ausführlich und sachlich begründet. Wir wollen keinen Zweifel daran lassen, und zwar um des Bestands und um der Fortentwicklung des sozialen und demokratischen Rechtsstaats willen, wo wir stehen: Wir möchten für den **sozialen Frieden** eintreten, und darum stehen wir an der Seite der Arbeitnehmer und ihrer Gewerkschaften. (D)

Wir haben aufgezeigt, daß der Gesetzentwurf die Neutralität der Bundesanstalt nicht sichert, sondern daß er sie gefährdet. Wer über Neutralität des Staates diskutiert, der muß wissen, daß Arbeitnehmer von Betrieben, die wegen der Fernwirkungen von Arbeitskämpfen stillliegen, schon nach geltendem Recht ganz erhebliche **Lohneinbußen** hinzunehmen haben. Ihre Arbeitgeber brauchen nach der Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts keinen Pfennig Lohn zu zahlen. Das Kurzarbeitergeld der Bundesanstalt für Arbeit aber gleicht nur zwei Drittel des ausgefallenen Lohnes aus. Ein Arbeitnehmer, der ein Drittel seines Lohnes verliert, spürt das, wenn er eine Familie zu ernähren hat.

Nun wollen Sie auch noch die restlichen zwei Drittel — für diesen Teil jedenfalls — streichen. Sie wollen das Risiko der **Fernwirkungen** in einer ganzen Branche vollständig den Arbeitnehmern und ihren Gewerkschaften auferlegen. Die Ursache für solche Fernwirkungen ist nicht die häufig zitierte „Minimax“-Strategie von Gewerkschaften, sondern es gibt auch Ursachen, die in Unternehmerentscheidungen liegen. Sie selber, Herr Kollege Blüm, haben soeben darauf hingewiesen.

Dr. h. c. Rau (Nordrhein-Westfalen)

- (A) Wenn es so ist, daß dieser Gesetzentwurf nach Ihrer Auffassung, wie Sie es dargestellt haben, weder die Meinung der 150 wiedergibt, noch die der Arbeitgeber, noch die der Gewerkschaften, noch die der FDP, dann frage ich: Warum müssen Sie mit dem Kopf durch diese Wand?

Ich glaube, daß die Bundesregierung irrt, wenn sie erklärt, ihr Entwurf trage zu einer Klarstellung der Rechtslage bei. Auch Sie haben uns das soeben noch einmal dargestellt. Wer unter Vermeidung des Sachverhalts Identität willen auf „Hauptforderung“ und auf „annähernd“ zurückgeht, der soll mir einmal erklären, wieso die Formulierung „annähernd“ und die Formulierung „Hauptforderung“ in irgendeiner Weise klarstellenden oder gar begrenzbareren Stoff darbietet als die vorhandenen und geltenden Regelungen. Ab wann sind Lohnforderungen „annähernd“ gleich, zwischen 5 und 7 % oder von 5,5 bis 6,9 %? Solche unklaren Begriffe stellen es in das Belieben der Bundesanstalt für Arbeit, durch die Nichtzahlung von Kurzarbeitergeld Ausgänge von Arbeitskämpfen mitzubestimmen. Und ich frage wieder: Wo bleibt dabei die **Neutralität des Staates**?

Der Bundsrat muß auch die Frage bedenken, welche Auswirkungen ein solches Gesetz für jedes der Bundesländer hätte. Wir haben in letzter Zeit öfter davon gesprochen, die Gewerkschaften könnten die mit dem Gesetzentwurf beabsichtigten Folgen ja leicht dadurch vermeiden, daß sie in den einzelnen Tarifgebieten eben unterschiedliche Forderungen stellen. Wer so argumentiert, der versteht nicht viel von der inneren Struktur einer Gewerkschaft, der muß sich aber auch fragen: Wollen wir eigentlich als Nebenwirkung eines solchen unnützen, eines solchen überflüssigen Gesetzes eine **Zersplitterung der Arbeitsbedingungen in den einzelnen Ländern** und zwischen den Ländern hinnehmen?

Arbeitsrechtliche Kleinstaaterei wäre volkswirtschaftlicher Unfug, und sie widerspräche dem Geist des Grundgesetzes, das den Bund für die Wahrung der **Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse** in die Pflicht nimmt. Wir haben doch nicht jahrelang viel gemeinsames Geld in die Entwicklung des Zonenrandgebietes und des Bayerischen Waldes gesteckt, um jetzt als Fernwirkung einer falschen Arbeitsrechtspolitik diese Regionen wieder absinken zu sehen, weil tüchtige und mobile Arbeitnehmer wegen immer höherer Lohndifferenziale in die Metropolen abwandern.

Nein, meine Damen und Herren, die Bundesregierung geht einen falschen Weg. Darum ist meine eindringliche Bitte: Lassen Sie ab von einem Weg, der den Konsens gefährdet, der Rechtsunsicherheiten verstärkt!

Wenn Sie sich dazu nicht in der Lage sehen, habe ich noch eine eindringliche Bitte. Ich habe am Anfang von Hans Katzer gesprochen. Lassen Sie mich von einem weiteren Mann sprechen, mit dem mich parteipolitische Überzeugungen nicht verbinden. Ich meine **Ernst Benda**, den früheren Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts und ehemaligen Bundesinnenminister. Die Landesregierung von Nordrhein-Westfalen hat Ernst Benda gebeten, ein

Gutachten zur Rechtmäßigkeit und zur Verfassungsmäßigkeit der von der Bundesregierung beabsichtigten Änderung des § 116 vorzulegen. Er hat uns ein solches Gutachten zugesagt. (C)

Ich bitte Sie, nachdem Sie uns die Fahrpläne schon öffentlich bekanntgegeben haben, an denen angeblich nichts zu ändern sein wird: Wenn es um Konsens geht, wenn es um Versachlichung geht, wenn es um Anstand geht, warten Sie, bis das Gutachten vorliegt! Prüfen Sie die Argumente! Klären Sie, Herr Kollege Blüm, ob nicht gerade Sie den Konsens retten könnten, indem Sie jetzt auf die Verabschiedung des Gesetzentwurfs warten, Sie, der Sie aus den Einheitsgewerkschaften kommen und wissen, daß ein Rückfall in Gruppengewerkschaften und in Weltanschauungsgewerkschaften uns alle zurückwerfen würde!

Wir dürfen in der Tat unsere Gesellschaft nicht weiter spalten, wir müssen zusammenführen, versöhnen und den sozialen Frieden stärken. Darum sage ich nicht, daß jede polemische Keule gegen den § 116 richtig ist. Aber ich sage: Richtig und vernünftig wäre es, wenn Sie jetzt warteten, wenn Sie die Gesprächsfähigkeit nicht aufkündigten, wenn die Gespräche nicht zu Ritualen verkämen, sondern wenn wir aufeinander hörten.

Darum bitte ich eindringlich: Lassen Sie ab von der Novellierung des § 116 jetzt, und hören Sie zu, was noch an Argumenten kommt! Vielleicht führt uns die Einsicht zusammen.

Präsident Dr. Albrecht: Besten Dank! (D)

Das Wort geht an Herrn Ministerpräsidenten Vogel.

Dr. Vogel (Rheinland-Pfalz): Sehr verehrter Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Der Bundesarbeitsminister hat an uns einen Appell zur Versachlichung gerichtet. Ich möchte mich diesem Appell anschließen.

Herr Kollege Rau, versachlichen heißt zur Sache kommen. Versachlichen heißt zum Kern der Sache vorstoßen; versachlichen heißt nicht hinnehmen, daß Falsches als richtig erklärt wird. Versachlichen heißt über die Sache reden, über die Frage reden, ob das Streikrecht abgeschafft werden soll und was tatsächlich in dem Vorschlag steht. Dazu ist es notwendig, daß wir in den parlamentarisch dafür zuständigen Gremien über die Sache reden.

Es ist hohe Zeit, daß mit dem heutigen Tag die Behandlung dieser Frage im Bundesrat als dem ersten damit befaßten parlamentarischen Gremium beginnt und daß der Entscheidungsprozeß der zuständigen Verfassungsorgane eingeleitet wird. Und es ist an der Zeit, Herr Kollege Rau, daß wir uns beiderseits bemühen, dieses Schreckensszenarium wegzuräumen, das durch nichts gerechtfertigt ist.

Da wird von schwerwiegenden Eingriffen in das **Arbeitskampfrecht** gesprochen, da wird von **Gefährdung des sozialen Friedens** in noch nie dagewesenem Ausmaß gesprochen, vom Anschlag auf die Tarifautonomie und die Koalitionsfreiheit, von der faktischen Aufhebung des Streikrechts, ja sogar von

Dr. Vogel (Rheinland-Pfalz)

- (A) Verfassungswidrigkeit und von Völkerrechtswidrigkeit.

Verehrter Herr Kollege Rau, wenn man versachlichen will, dann müssen sich alle einig sein. Regierungen oder Regierungen tragende Kräfte in der Bundesrepublik nach 1945 mit den Nazis zu vergleichen, kann nicht hingenommen werden, und zwar von keinem, der sich ernsthaft an dieser Diskussion beteiligt.

(Dr. h. c. Rau [Nordrhein-Westfalen]: Richtig!)

Sie haben gesagt, man müsse sich dann noch einmal den **Grundriß der Demokratie** ansehen. Herr Kollege Rau, das ist für das, was hier zur Debatte steht, ein zu großes Wort, das ist — es war vorhin schon von jagdlichen Bildern die Rede — mit Kanonen nach Spatzen geschossen. Der Grundriß der Demokratie steht nicht zur Debatte, wenn § 116 dieses Gesetzes geändert oder diskutiert werden soll. In der Tat ist es durch nichts gerechtfertigt, bei dieser Sachlage den Untergang der Demokratie in unserem Land zu besprechen. In Wahrheit geht es ausschließlich darum, daß die Bundesanstalt nicht in Arbeitskämpfe eingreifen darf, auch nicht durch Gewährung von Leistungen. Deswegen ist es auch nicht richtig, wenn in dem Antrag Nordrhein-Westfalens gesagt wird, durch den Gesetzentwurf werde die bisherige Ausnahme zur Regel. Nein, es bleibt im Gesetzentwurf der Bundesregierung bei der geltenden Regel; das wissen Sie so gut wie ich.

- (B) Sie haben, Herr Kollege Rau, **Hans Katzer** bemüht. Meine Damen und Herren, ich möchte dazu ausdrücklich sagen: Hans Katzer ist ein Mann von uns. Er hat sehr große Verdienste um den Aufbau dieser Republik. Aber Hans Katzer war Arbeitsminister, als der Entwurf 1967 vorgelegt wurde, und was Herr Minister Blüm hier vorschlägt, geht in keinem Punkt so weit, wie damals unter dem Arbeitsminister Hans Katzer die Große Koalition gegangen ist. Auf das Gutachten, das uns von Herrn Benda angekündigt worden ist, warten wir mit großem Interesse.

Die Vorlage der Großen Koalition von 1967 trägt die Unterschrift des Vizekanzlers Willy Brandt. Diesem Kabinett haben damals Hans Katzer als Arbeitsminister, Gustav Heinemann als Justizminister und Ernst Benda bei der Einbringung als Parlamentarischer Staatssekretär und bei der Verabschiedung als Innenminister angehört. So völlig gegen Verfassung und Recht kann das aus dem Jahre 1967 ja wohl nicht gewesen sein.

Es ist hier gefragt worden, ob es denn überhaupt einen zwingenden Grund für die Änderung des § 116 gebe. Herr Kollege Rau, das ist die Wiederaufnahme der auch von anderer Seite gemachten Aussage, es bestehe doch kein Handlungsbedarf.

Meine Damen und Herren, vor dem Arbeitskampf im Jahre 1984 konnte man dieser Ansicht sein. Aber beim Metallarbeiterstreik von 1984 ist die **Neutralität der Bundesanstalt für Arbeit** in Arbeitskämpfen nachhaltig in Frage gestellt worden. Die Bundesanstalt für Arbeit ist zur Zahlung von 200 Millionen DM an mittelbar betroffene Arbeitnehmer gezwun-

gen worden, obwohl es für diesen Berufszweig um die Durchsetzung einer Forderung nicht nur in einem umkämpften Tarifbezirk, sondern in der ganzen Bundesrepublik ging. Gesetze lassen sich doch nicht im luftleeren Raum verwirklichen, sondern sie müssen den tatsächlichen Verhältnissen und den tatsächlichen Gegebenheiten entsprechen. Beim Arbeitskampf in der Eisen- und Stahlindustrie von 1978/79 konnten Fernwirkungen des Arbeitskampfes noch weitgehend ausgeschlossen und vermieden werden. Fünf Jahre später — 1984 — war das anders. Bereits am dritten Tag nach Beginn des Schwerpunkstreiks bei wichtigen Zulieferern mußten Montagelinien stillgelegt werden. Die Lagerhaltung alten Stils ist eben heute aus Wettbewerbsgründen so einfach nicht mehr haltbar.

Herr Kollege Rau, wer sagt, es bestünde kein **Bedürfnis zur gesetzlichen Initiative**, leugnet, daß sich Grundtatbestände geändert haben, und versagt sich, auf diese neuen Tatbestände auch entsprechende neue Antworten zu geben.

Sie fragen, warum man denn nicht warte, bis die Gerichte gesprochen hätten. Herr Kollege Rau, jetzt bemühen wir uns seit Jahr und Tag gemeinsam, die fortschreitende Aushöhlung der parlamentarischen Entscheidungen dadurch zu bannen, daß wir die politische Entscheidung dahin geben, wohin sie gehört, nämlich in die Parlamente. Gleichzeitig weichen wir, wenn Handlungsbedarf tatsächlich besteht, der politischen Entscheidung aus.

Ich bin der Meinung, es ist erstens nicht gut, Jahre — bis letztinstanzliche Urteile vom Bundessozialgericht oder gar vom Bundesverfassungsgericht vorliegen, werden Jahre vergehen — zu warten. Ich bin zweitens nicht dafür, die erste Gewalt systematisch um diese Position zu bringen.

Es gibt Leute — Sie gehören Gott sei Dank nicht dazu —, die von Weimarer Verhältnissen sprechen. **Weimarer Verhältnisse** sind dann nicht zu befürchten, wenn Parlamente ihre Zuständigkeiten tatsächlich wahrnehmen und anstehende Fragen auch tatsächlich politisch zu entscheiden wagen.

Was die „Verwirrung“, die Sie im Regierungslager ausgemacht haben, betrifft, Herr Kollege Rau, so möchte ich Ihnen — unsere Position ist hier eindeutig — ganz klar folgendes sagen:

Erstens. Zur Wahrung der Neutralität der Bundesanstalt ist eine gesetzliche Klarstellung notwendig. Das ist eindeutig und klar unsere Meinung.

Zweitens. Der von der Bundesregierung vorgelegte Gesetzentwurf ist wohlüberlegt; aber ein Gesetzentwurf ist kein Dogma. Wer bessere Formulierungsvorschläge machen kann, sollte es tun. Dazu gibt es parlamentarische Beratungen, dazu gibt es Anhörungen, dazu gibt es den ersten Durchgang und den zweiten Durchgang, dazu gibt es erste Lesung, zweite Lesung und dritte Lesung. Dies ist ein wohlüberlegter und guter Vorschlag, aber es ist kein Dogma.

Drittens. Es ist zu begrüßen, wenn die Debatte bald stattfindet und auch abgeschlossen wird. Nachdem über viele Fragen so viel Unsachliches und Un-

Dr. Vogel (Rheinland-Pfalz)

(A) richtiges gesagt worden ist, hat die Öffentlichkeit jetzt einen Anspruch darauf, daß diejenigen sich zu Wort melden, die tatsächlich zur Sache sprechen.

Herr Kollege Rau, ja, wir wollen die Diskussion versachlichen. Dazu gehört dann auch, daß wir uns hinsichtlich der **Einheitsgewerkschaft** bitte allesamt bewußt sind, daß dies ein hohes Gut ist. Es ist — neben anderen — eines der großen Ergebnisse von 40 Jahren deutscher Nachkriegsgeschichte, daß es zu dieser Einheitsgewerkschaft kam. Jeder soll dafür dankbar sein. Keiner soll sie vorschnell ins Gerede bringen oder in Zweifel ziehen; das ist völlig richtig.

Nur, meine Damen und Herren, wenn zu dieser Einheitsgewerkschaft auch gehört, daß die Mitglieder und Sympathisanten dieser Gewerkschaft aus den verschiedenen großen politischen Parteien stammen, wenn die Angehörigen und Sympathisanten dieser Einheitsgewerkschaft in Wahlen zu großen Teilen nachweislich die großen politischen Kräfte wählen, dann muß auch darauf geachtet werden, daß nicht eine der Gruppen aus dieser Gewerkschaft systematisch herausgedrängt wird.

Diese Gefahr besteht, wenn einige Funktionäre in Anspruch nehmen, daß die Ansicht einer politischen Partei die Ansicht aller Gewerkschaftsmitglieder sei. Deswegen gehört zur Versachlichung auch, daß wir jetzt vor allem darüber reden, was von dem vorgelegten Text zu halten ist, wie man ihn zu interpretieren bzw. weiterzuentwickeln hat, wenn jemand dazu einen Vorschlag zu machen hat. Aber es gehört nicht dazu, sich — wie das leider über lange Zeit der Fall war — überhaupt einer Diskussion über den Text zu versagen. Mit dieser heutigen Sitzung ist diese Diskussion Gott sei Dank eröffnet.

Präsident Dr. Albrecht: Besten Dank!

Das Wort geht an den Kollegen Späth.

Dr. h. c. Späth (Baden-Württemberg): Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Die Diskussion zeigt schon, daß wir langsam wieder zu der eigentlichen Frage kommen, was es mit dem § 116 auf sich hat. Von Hirsch zu Hirsch, Herr Kollege Rau:

(Dr. h. c. Rau [Nordrhein-Westfalen]: Aber jetzt keinen Bockmist! — Heiterkeit)

Ich habe in diesem Beitrag sehr viel Predigt und sehr viel allgemeine, mich beeindruckende beschauliche Analyse des sozialen Zusammenlebens an sich entdeckt. Aber ich habe immer nach einem Punkt gesucht, nämlich nach der Frage: Was ist eigentlich **Auftrag des Gesetzgebers?**

Für mich war eigentlich der interessanteste Satz von allem, was Sie gesagt haben: Warum wollen Sie denn diesen § 116 ändern, wenn die Formulierung diesem und jenem nicht paßt? Das ist meines Erachtens ein gefährliches Harmoniebedürfnis für den Gesetzgeber.

Meiner Meinung nach hat Ordnungspolitik — ich sage das so von Versöhnungsgesellschaftler zu Versöhnungsgesellschaftler —

(Heiterkeit)

nicht die Aufgabe, darauf zu gucken, wo die augenblicklichen Stimmungsmehrheiten für **Ordnungspolitik** zu bekommen sind, also gewissermaßen täglich zu fragen: Wie geht's euch, und wie können wir das vornehm als Gesetzgeber reflektieren? Ordnungspolitik hat vielmehr zu überlegen, ob es Handlungsbedarf gibt. Wenn es Handlungsbedarf gibt, muß sie ihn erfüllen, vor allem dann, wenn es schwierig und unangenehm ist, weil eigentlich niemand mit dem, was dabei herauskommt, als Gruppe zufrieden sein kann.

Es gibt ja auch gar keinen Grund, warum in einer Gesellschaft gleich alle Gruppen mit der Gesetzgebung zufrieden sein sollen. Es ist fast ein Nachweis für ein Stück neutraler Überlegung, wenn eine große Gruppe der Gesellschaft nicht gleich erklärt, sie finde dieses Ergebnis großartig. Bei § 116 sind wir genau in dieser Situation.

Das zweite, das mir auffällt, ist dies. Ich meine, die Diskussion zeigt auch ein bißchen, daß die harten Worte jetzt weichen müssen und daß **Konsens** nicht darin bestehen kann, daß jeder das **Mittel der Auseinandersetzung** im Konsens sucht, und zwar in dem Sinne, daß dann, wenn der eine draufschlägt, der andere sich nicht dagegen wehren darf. Ich sage ausdrücklich: Wenn der Bundesarbeitsminister in dieser Frage gelegentlich einmal einen Ton zurückgibt, dann meine ich fast, daß dies einem Bedürfnis nach Hygiene entspricht. Denn wenn ich alles lese, was über diesen Mann, der Mitglied der IG Metall ist, in den letzten Wochen publiziert wurde, was den Leuten zur Person angeboten wurde, dann ist es schon ein großer Beitrag zur Einheitsgewerkschaft, wenn er dies alles hinnimmt und dann mit solchen Bemerkungen wie hier seine Gegenposition darstellt.

Ich halte aber auch dies für bezeichnend — das ist eben ein ganz typischer Punkt, der uns die Diskussion in der Sache schwer macht; ich habe gerade das Flugblatt gelesen —: Wir beraten im Bundesrat jetzt einen Gesetzentwurf der Bundesregierung, und zugleich ist hier ein **Flugblatt** mit 100 000 Unterschriften im Umlauf, das nicht etwa den Gesetzentwurf der Bundesregierung angreift, sondern sich gegen eine Initiative von Abgeordneten wendet, die etwas völlig anderes ist als der Regierungsentwurf. Trotzdem wird der Eindruck erweckt, es gehe um den Regierungsentwurf.

Ich habe den Eindruck, möglicherweise dient es dazu, daß man die Rednervorlagen innerhalb des Deutschen Gewerkschaftsbundes nicht noch einmal verändern muß. Man sagt sich: Wenn der Regierungsentwurf schon nicht alles deckt, was wir an Vorurteilen haben, dann werden wir doch irgendeine Formulierung finden, die die Vorurteile deckt, und dann stürzen wir uns eben stellvertretend auf diese.

Die große Frage ist, ob dies alles weiterführt. Wenn jetzt schon die Architektur unserer Nachkriegsdemokratie bemüht wird, so muß ich einfach sagen: Ich habe ein bißchen das Gefühl, als ob wir hier eine Sache für etwas herausgesucht haben, für das sie nicht taugt.

Dr. h. c. Späth (Baden-Württemberg)

- (A) Kehren wir einmal zu dem § 116 zurück. Ich will jetzt gar nicht untersuchen, welche Unterschriften darunter stehen. Es ist ja der Vorteil in einer Demokratie, in der Regierungsparteien immer wieder wechseln, daß man sich stets auf Unterschriften des Gegners und auf den Gutachter aus dem anderen Lager beziehen kann. Wir nehmen die Unterschrift von Willy Brandt; Herr Kollege Rau nimmt die Position von Hans Katzer und beruft sich auf den Gutachter Benda. So machen wir das ja immer. Ich meine, auch das sollten wir nicht überhöhen. Es gibt Gott sei Dank in einer Demokratie mit einem breiten Spektrum von Parteien — ich habe da gelegentlich auch meine Probleme und meinen Ärger — immer wieder abweichende Meinungen. Diese dienen dann immer als Zeuge für die Gegenseite, und es heißt: Das Ganze ist also nichts!

Damit will ich zu der Frage kommen: Was steht jetzt eigentlich bei der Änderung von § 116 an? Er ist zweimal weiterentwickelt worden, nämlich einmal von der Großen Koalition und 1973 von der sozialliberalen Regierung. Jetzt sind 12 Jahre vergangen, und nun gibt es ein paar neue Probleme beim Arbeitskampf. Ein relativ neues Problem ist die **Integrationsstruktur der Wirtschaft**. Wenn wir z. B. nur für den Baubereich die Ausnahme machen müßten, wäre das sicher möglich, weil der Baubereich tarifgebietsmäßig sauber abgegrenzt werden kann.

- (B) Wenn in Baden-Württemberg im Bereich Nordwürttemberg/Baden — dieses Tarifgebiet ist für die IG Metall ein Begriff; es hat auch einen Grund, weshalb dies ein Begriff ist — ein Streik beginnt, dann beginnt er nicht in den Bezirken, wo die Schwächsten sitzen, sondern dort, wo die Stärksten, die Wirtschaftskräftigsten, sitzen. Wenn es dort um den Baubereich oder parallel um die Auseinandersetzung im Baubereich in Nordrhein-Westfalen ginge, hätten wir dieses Problem überhaupt nicht.

Aber wir haben ja z. B. das Problem mit dem Auto. Es ist doch inzwischen kein Geheimnis mehr, daß die europäische Automobilindustrie und die amerikanische Automobilindustrie es der japanischen Automobilindustrie nachmachen, daß die Lagerhaltung abgebaut wird, die totale Integration mit kurzen Transportwegen dazu führt, daß ein Engpaß immer schneller Wirkungen zeitigt, d. h. der Streik an einem Tag am nächsten Tag Folgen hat, und zwar überhaupt nicht mehr auf das Tarifgebiet beschränkt.

Jetzt braucht man nur noch zu sagen: Wir lassen die am Platze — wir haben, wie gesagt, im Stuttgarter Raum diesbezüglich Erfahrungen — das machen und beschränken es auf ein paar Schwerpunktstreiks; nehmen wir zwei Kolbenfabriken und noch einen Betrieb für Autoelektronik. Dann ist der Film gelaufen. — Das ist es, was wir einmal „**Minimax-Strategie**“ genannt haben und was die Gewerkschafter selbst als „**Minimax-Strategie**“ bezeichnet haben. Es gibt nämlich bei einem Mini-Einsatz eine maximale Wirkung.

Diese Strategie ist zulässig. Ich kann es einer Gewerkschaftsorganisation überhaupt nicht verübeln, wenn sie sagt: Wenn ich meine Interessen

durchsetzen will, dann überlege ich mir im Hinterkopf, wie ich mit möglichst wenig Einsatz von Streikgeldern eine optimale Wirkung erzielen kann. Wer kann das der Gewerkschaft verübeln? Das ist doch die Freiheit im Staat, daß jeder aus den legitimen Möglichkeiten das Äußerste macht. (C)

Nun stellt sich aber das Problem, ob das volkswirtschaftliche Moment ordnungspolitisch noch mit der Kostenseite in eine vernünftige Abwägung gerät. Solange sich die Tarifaueinandersetzen in Tarifgebieten abgespielt haben, war das zweifellos so, und solange es nur einmal eine Überschneidung gab, war das zweifellos auch so. Aber diese neue Dimension in einer so integrierten Wirtschaft, gewissermaßen mit einer Streikstrategie etwas auszulösen, was im Grunde dann auch zu einem leichtfertigen Streik in der Frühphase führen könnte, weil er ja nicht viel kostet, und dann die Solidarkasse der Arbeitslosenversicherung dafür in Anspruch zu nehmen, muß für den Gesetzgeber Anlaß sein, unter ordnungspolitischen Aspekten die Überlegung anzustellen: Geht das oder geht das nicht? Der Gesetzgeber hat dabei zu überlegen: Was ist nun neu, und was habe ich dabei zu berücksichtigen? Nun hat die **Rechtsprechung** in Hessen und Bremen gesagt, so wie der Gesetzgeber es früher gleichartig formuliert habe, seien die Fälle mehr oder weniger identisch.

Nun ist es ja kein Geheimnis, daß der Streik doch nicht wegen der Nebenforderungen durchgeführt wird. Wenn die Gewerkschaft den Streik ausruft, dann weiß sie doch, daß es jetzt um das Ganze geht. Dann muß sie sich schon zur Vereinfachung der Argumentation auf zwei, drei entscheidende Punkte konzentrieren. Es muß doch klar sein, daß die Argumentation dann nicht heißen kann: Die Hauptpunkte — z. B. 38-Stunden-Woche oder 35-Stunden-Woche — sind zwar überall die gleichen; aber beispielsweise in der Frage der zusätzlichen Urlaubstage lassen wir halt in einem anderen Streikgebiet einen Tag weg; dann ergibt sich kein Problem. — Das ist alles zulässig. Da nun aber die erwähnten Wirkungen eintreten, muß es doch möglich sein, daß der Gesetzgeber sagt: Jetzt müssen wir das besser beschreiben, zumal die Rechtsprechung in der ersten Instanz gesagt hat, wie sie die Vorschrift auslegt. (D)

Nun hat der Gesetzgeber gesagt: „So meinen wir das aber nicht.“ Es ist doch logisch, daß der Gesetzgeber, wenn er diese Auslegung nicht teilt, den Wortlaut so ändern muß, daß ordnungspolitisch klar ist, was er tut. Wer sagt, dies solle man den Gerichten überlassen, übersieht zunehmend das Problem der Gewaltenteilung. Ich kann allen nur raten, einmal nachzulesen, was der Konstanzer Professor **Rüthers**, ein wirklich hervorragender Fachmann, zu diesem Thema gesagt hat. Er hat nämlich vor kurzem erklärt:

Seit 25 Jahren ist der Richter zum Gesetzgeber des Arbeitskampfrechts gemacht worden, und zwar vom Parlament selbst, das untätig bleibt. Die Rechtsprechung wird allerdings durch diese verfassungspolitisch bedeutsame Funktionsverschiebung der Normsetzung auf die Gerichte zunehmend zu einem Instrument der Rechtspo-

Dr. h. c. Späth (Baden-Württemberg)

- (A) litik. Das hat für die Gewaltenteilung erhebliche Bedeutung.

Ich glaube, wir als Organ der Gesetzgebung sollten uns überlegen, ob wir sagen können: Das Thema ist wahnsinnig unbequem, also überlassen wir es der Rechtsprechung. — Die Rechtsprechung soll nicht die Politik machen. Die Politik muß sagen, ob sie dann, wenn bei einer Gewerkschaftsforderung oder bei einer Tarifaufeinandersetzung über eine Forderung in verschiedenen Tarifgebieten nur ein Detail anders ist, aber die Grundlinie die gleiche ist, in Kauf nehmen will, daß ein Stellvertreterstreik durchgeführt wird. Dann müßte man auch die Frage stellen: Warum haben wir denn **Tarifgebiete**? Dann könnten wir doch sagen: Das Bundesgebiet ist ein Tarifgebiet — aus, Schluß, ausdiskutiert! Die Tarifgebiete haben wir doch wegen der Differenzierung. Für mich ist folgendes interessant: Es gab einmal einen großen Streik in Nordwürttemberg/Baden, wo Franz Steinkühler durchgesetzt hat, daß die 10-Minuten-Pause eingeführt wurde. Diese gibt es übrigens in keinem anderen Tarifgebiet, nur im Tarifgebiet Nordwürttemberg/Baden. Also gab es doch schon Zeiten, in denen ein Gewerkschaftsführer in seinem Tarifgebiet eine Besonderheit durchsetzen wollte. Wenn jetzt gesagt wird, was Kollege Rau gesagt hat, man verstehe nichts von der inneren Struktur von Gewerkschaften, wenn man nicht begreife, daß es zwar Tarifgebiete gebe, unterschiedliche Ergebnisse in Tarifgebieten aber nicht wünschenswert seien, dann höre ich völlig neue Dinge. Dann gäbe es auch kein Lohngefälle und keine anderen Unterschiede mehr, sondern dann wäre die Bundesrepublik plötzlich ein völlig anderes Gebilde, geboren aus der Größe der Organisation.

(B)

Wenn mir jemand sagt, es sei ein Problem aller großen Organisationen, differenzierte Problemlösungen durchzusetzen, weil die Erfassung von Stimmungen und Meinungen mit einer Pauschalgröße natürlich sehr viel leichter ist als mit differenzierten Strukturen, so würde ich dies einräumen. Dann ist aber die Frage, was das Tarifgebiet für einen Sinn hat, eigentlich offen. Ergebnis: Die Bundesregierung hat versucht, mit beiden Tarifpartnern Gespräche über eine Neuformulierung des § 116 zu führen. Wenn heute die Parole heißt: „Hände weg von § 116!“, dann möchte ich gern die Auskunft haben, warum die Tarifpartner Gespräche über diese Frage mit der Bundesregierung geführt haben. Wenn von Anfang an klar war, daß es keinen Handlungsbedarf gibt und § 116 der Bundesregierung nur zur Provokation mit Bezug auf **sozialen Konsens** dient, dann ist für mich überhaupt nicht eingängig, warum es solche Gespräche gab. Die Bundesregierung hat versucht, sich mit den Tarifpartnern über eine Formulierung zu einigen. Das ist am Schluß nicht gelungen; warum, weiß ich nicht. Jedenfalls ist es durchaus üblich, daß am Schluß ein Konsens nicht erzielt werden kann. Das kann aber doch die Ordnungspolitik nicht aufheben.

Stellen Sie sich einmal vor, daß wir im Grunde nur Gesetzgeber spielen könnten, wenn wir zu dem betreffenden Gesetz, das wir verabschieden wollen, die Einigung aller betroffenen Gruppen hätten. Ich

wüßte gar nicht, warum die Parlamentsstruktur und die Demokratiestruktur für uns als Abgeordnete, als Vertreter der Bevölkerung, dann unabhängige Mandate vorsieht. Jetzt ist also der Konsens nicht gelungen. Der Bundesarbeitsminister hat das bedauert. Er war wahrscheinlich der letzte, der dazu beigetragen hat, daß dies gescheitert ist. Nun sagt er logischerweise: „Wenn wir uns nicht einigen können, müssen wir als Gesetzgeber trotzdem handeln.“ Er hat weiter gesagt: „Ich mache einen Gesetzentwurf und schlage vor, den Begriff ‚annähernd gleich‘ zu verwenden, und ich schlage vor, die Gefahr, daß es etwa beim Kurzarbeitergeld zu Mißverhältnissen kommt, durch eine Ergänzung des Gesetzes auszuschalten.“ Jetzt ist die Frage: Was ist daran falsch?

(C)

Ich höre nur, dies sei eine völlig unbefriedigende Regelung. Ich höre weiterhin Parolen wie die, das Streikrecht sei in Gefahr. Diese Parole verstehe ich nicht, aber sie klingt gut, vor allem, wenn die Leute nicht nachdenken, sondern sie gleich übernehmen.

Jetzt redet man draußen in der Masse der Bevölkerung von Streikrecht oder **Aufhebung des Streikrechts**, von vorhandenem sozialen Konsens oder nicht vorhandenem sozialen Konsens. Wir müssen aber nur über eines reden: Wer weiß eine bessere Formulierung, die denselben Anliegen Rechnung trägt? Ein paar Leute habe ich damit erschreckt, als ich in meiner ersten Äußerung gesagt habe: Wenn irgend jemand sagt, wie dies besser ausgedrückt werden kann, bin ich sofort bereit zu sagen, daß es nicht bei der bisherigen Formulierung bleiben muß. Ich bleibe heute ausdrücklich bei dieser Meinung. Die Leute sagen nun: „Dann schlage doch etwas Besseres vor!“ — Dann antworte ich: Ich weiß nichts Besseres, aber ich habe das Gefühl, daß der DGB auch nichts Besseres weiß; sonst würde er es endlich vorschlagen.

(D)

Aber die Lösung kann doch nicht sein, daß diejenigen, die gar nichts wollen, denjenigen, die die Regelung wollen, sagen, sie müßten etwas anderes vorschlagen. Jetzt gibt es doch Hearings; dabei wird der Deutsche Gewerkschaftsbund angehört. Ich sage, der Deutsche Gewerkschaftsbund sollte, statt viel Papier zu bedrucken, in der Frage, ob hier der soziale Konsens einer Gesellschaft gestört werde, seine ganze Kraft einsetzen, um eine bessere Formulierung zu finden, die demselben Anliegen dient, nämlich eine **bessere Differenzierung der Bestimmungen des § 116**, zu erreichen. Es sollten also bessere Vorschläge gemacht werden. Wenn diese besseren Vorschläge überzeugend sind — das hat die CDU als Partei jetzt erst wieder neu bekräftigt —, dann sind wir bereit, bessere Vorschläge entgegenzunehmen. Es darf nur nicht so sein, daß es heißt: Unser besserer Vorschlag ist „Hände weg von § 116“. Das ist doch kein besserer Vorschlag, sondern das ist die Verweigerung der Sachdiskussion über die notwendige ordnungspolitische Weiterentwicklung des § 116.

Zusammenfassend sei gesagt: Ich halte es für erforderlich, daß vom Gesetzgeber angesichts des Standes der Rechtsprechung nicht etwa gesagt wird: Gott sei Dank arbeiten die Gerichte so langsam; deshalb kann noch weitere Unsicherheit bestehen, was

Dr. h. c. Späth (Baden-Württemberg)

- (A) denn beim nächsten Streik oder bei der nächsten Auseinandersetzung geschieht. Da die Gerichte inzwischen 10 Jahre bis zur letztinstanzlichen Entscheidung brauchen, können wir eigentlich die Rechtsprechung erst einmal abwarten. Dann können wir uns überlegen, ob wir Gesetze für die Zeit machen, die die Rechtsprechung nicht überbrückt hat. — Welche Vorstellung von der **Aufgabe des Gesetzgebers!** Wir sind der Meinung, der Gesetzgeber muß handeln. Wir halten den Vorschlag der Bundesregierung für ausgewogen, was sich vor allem darin zeigt, daß beide Seiten damit nicht zufrieden sind; den Gewerkschaften geht er zu weit, den Arbeitgebern geht er nicht weit genug.

(Zuruf Dr. von Dohnanyi [Hamburg])

— Die Arbeitgeber kritisieren ihn genauso; lesen Sie die heutige Zeitung. Die ordnungspolitische Frage bezieht sich aber doch nicht darauf, wer kritisiert, sondern sie lautet, ob es eine bessere Formulierung für das Anliegen des Gesetzgebers zur Änderung des § 116 gibt. Ich weiß keine bessere, und solange mir niemand eine bessere Formulierung vorschlägt, wird die Landesregierung von Baden-Württemberg der vorliegenden Formulierung zustimmen.

Ich meine, jetzt wäre Sachpolitik gefragt. Wir sollten jetzt nicht auf der Straße gewissermaßen demonstrativ einen Stellvertreterkrieg und Barrikadenkämpfe führen, sondern wir sollten wirklich während der Beratungen des Deutschen Bundestages in den Fachausschüssen Untersuchungen anstellen. Ich könnte mir vorstellen, daß eine solche

(B) Analyse in dem Hearing zeigt, daß der eine oder andere Punkt vielleicht sogar noch einer Ergänzung bedarf. Ich bin ganz sicher, dies ist zu machen, wenn man darüber vernünftig redet.

Wenn wir bei solchen Fragen wie bei der Änderung des § 116, der soundso oft weiterentwickelt wurde, den sozialen Konsens unserer Gesellschaft in Frage stellen, kann ich nur fragen: Was wollen wir eigentlich machen, wenn wir einmal wirklich krisenhafte Erscheinungen haben?

Ich würde gern noch auf etwas anderes aufmerksam machen. Wir haben jetzt seit Jahren zum erstenmal eine **Wirtschaftsentwicklung**, die uns wieder ein Stück beruhigt. Wir haben das Problem der Arbeitslosigkeit noch lange nicht gelöst, aber wir haben wieder mehr Beschäftigung. Wir haben wieder reales Wachstum, und in diesem Jahr werden die Arbeitnehmer zum erstenmal nach zwei oder drei Jahren Pause wieder eine reale Verbesserung ihrer Einkommen haben. Wir sollten auch einmal überlegen, ob wir nicht vieles von dem, was gerade jetzt mühsam wieder wächst, gewaltsam zerstören, wenn wir eine solche Frage zu einer solchen Auseinandersetzung hochstilisieren, so daß im Grunde niemand mehr merkt, worum es geht. Unsicherheit und Unruhe gefährden dann doch die Investitionsbereitschaft, die wir in diesem Lande dringend brauchen. Auch dies ist eine gemeinsame Verantwortung.

Das gilt übrigens gerade für die Frage, daß auch die **Gewerkschaften** eine große Verantwortung für die Entwicklung der Wirtschaft haben. Sie haben in den letzten Jahren auch eine große Verantwortung

gezeigt, etwa bei den Lohnabschlüssen. Das ist mit ein großer Erfolg. Die Gewerkschaften brauchen eine solche Auseinandersetzung doch nicht etwa, um gewissermaßen ihr Selbstbewußtsein aufzubauen. Sie sind souverän genug, und daran sollte man sie auch erinnern, auch als Einheitsgewerkschaft. Ich muß sagen, die CDU-Leute in der Einheitsgewerkschaft sind es eigentlich gewohnt, dort sehr oft zur qualifizierten Minderheit zu gehören. Aber niemand von uns hat die Einheitsgewerkschaft aus diesem Anlaß in Frage gestellt. Diese Einheitsgewerkschaft sollte durchaus sachlich, gelassen, mit Betonung ihrer Interessen eine harte Auseinandersetzung führen, dann aber zugleich auch die Frage beantworten, was denn an dem § 116 etwa wirklich das Streikrecht im Prinzip gefährden würde. Ich kann in dieser Richtung nichts erkennen; denn sonst hätten alle bisherigen Bedingungen das Streikrecht auch gefährdet.

Nun noch eine letzte Überlegung. Wenn der DGB bei der Meinung bliebe, daß er dann, wenn dieses Gesetz so geändert würde, wie es die Bundesregierung vorschlägt, machtlos wäre, so würde ich ihm dringend raten zu überlegen, was er am Tage nach der Verabschiedung dieses Gesetzes seinen Mitgliedern sagen will. Wenn er dann etwa erklären würde: „Wir können uns jetzt auflösen; wir sind nicht mehr kraftvoll in der Lage, eine tarifpolitische Auseinandersetzung zu führen“, dann bestünde wahrscheinlich wirklich eine große Schwierigkeit bezüglich der Mitgliedschaft im Deutschen Gewerkschaftsbund. Ich würde auch dem DGB raten, sich nicht gewissermaßen selber in eine solche Position zu bringen, in der die Fortschreibung des § 116 im Sinne eines „Alles oder nichts“ gewertet wird.

Ich habe mich noch einmal sehr intensiv mit dieser Sache befaßt, weil ich wirklich auch überlegt habe, ob es sich denn um eine so dramatische Entwicklung handelt. Ich kann dies nicht erkennen. Wer sagt, die Entwicklung sei so dramatisch, sollte analysieren und etwa durch ein Planspiel belegen, warum ein Streik nicht mehr möglich sei, wenn der § 116 die neue Fassung erhält. Wenn mich jemand davon überzeugen würde, daß das Streikrecht der Arbeitnehmer in Gefahr ist, dann würde ich zu denen gehören, die vor diesem Gesetz warnen. Ich kann das aber nicht erkennen. Ich meine, solange die Debatte nicht zu einer solchen Fragestellung und einer solchen Klärung führt, ist sie nicht hilfreich für die Gesetzgebung.

Deshalb glaube ich, wir haben eine gute Gelegenheit hier im Bundesrat geboten. Manchmal bedaure ich, daß der Bundesrat ein so stilles Gremium ist. Aber heute bewährt sich, daß man in der Art, wie der Bundesrat diskutiert, leichter zur Sache kommen kann als in anderen Gremien. Wir sollten als **Bundesrat** einen Beitrag zur **Versachlichung der Diskussion** leisten. Wir haben einen guten Ansatz gefunden; wir sollten ihn weiterführen.

Präsident Dr. Albrecht: Herr Kollege von Dohnanyi!

Dr. von Dohnanyi (Hamburg): Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Herr Kollege Späth hat

Dr. von Dohnanyi (Hamburg)

- (A) soeben darauf hingewiesen, daß sozialer Frieden ein wesentlicher Teil auch der wirtschaftlichen Entwicklung ist. Dies wird von niemandem bestritten. Nun sind diejenigen, die sich gegen die geplante Veränderung, gegen die Novellierung des Arbeitsförderungsgesetzes an dieser Stelle wenden, aber nicht diejenigen, welche die Novellierung vorgeschlagen haben. Man kann natürlich nicht den sozialen Frieden beschwören, wenn man erst einmal eine Bewegung in Gang gesetzt hat, die den Stein ins Rollen brachte. Es scheint mir, Herr Kollege Späth, wirklich ungerecht zu sein, diejenigen dafür verantwortlich zu machen, die das Ganze nicht ausgelöst haben.

Ich empfinde auch diese Debatte als einen Weg, uns in der Diskussion ein Stück weiter voranzubringen. Die Bundesregierung hat bisher, Herr Bundesminister, immer wieder gesagt, es handele sich eigentlich nur um eine rechtliche Klarstellung. Aber die Debatte macht immer deutlicher, daß es sich eben nicht allein um eine rechtliche Klarstellung handelt. Vielmehr hat der Kollege Späth soeben auf bestimmte **strukturelle wirtschaftliche Veränderungen** hingewiesen, die seit der Verabschiedung des Gesetzes in den 60er Jahren eingetreten seien und die eine Anpassung des § 116 erforderlich machten. Dies ist wohl auch die wahre Ursache für die Vorlage.

In der Bundestagsdebatte am 12. Dezember hat der Kollege Müller (Remscheid) von seiten der Regierungsfractionen auf diesen Punkt hingewiesen. Ich darf mit Erlaubnis des Herrn Präsidenten zitieren. Der Kollege **Müller (Remscheid)** sagte:

Meine Damen und Herren, wenn wir im Jahre 1969 die dynamische Entwicklung zu einer in hohem Maße arbeitsteiligen Volkswirtschaft mit geringerer Fertigungstiefe und hoher Spezialisierung der Betriebe vorausgesehen hätten, hätten wir bereits damals, glaube ich, eine schärfere Fassung des Tatbestandes des § 116 Abs. 3 vorgenommen.

Herr Bundesminister, es ist in der Tat eine schärfere Fassung; aber die Klarstellung erfolgt eben zu Lasten einer Seite. In der Tat hat eine Veränderung stattgefunden. Aber die Frage, die man stellen muß, ist doch: Wie kann man bei einer solchen Veränderung eine Lösung zustande bringen, die die Lasten nicht einseitig verteilt?

Der Kollege Späth hat soeben vom „Minimax-Streik“ gesprochen. Aber er hat kein Wort davon gesagt, daß die Aussperrungsmöglichkeiten durch diese sich verändernden Strukturen ebenfalls anders geworden sind und daß auch hier darauf geachtet werden muß, welche Folgen dies für die Arbeitnehmerseite hat. Hier liegt also die wirkliche Zielsetzung, den strukturellen Veränderungen mit einer neuen Gesetzgebung zu folgen, und diese neue Gesetzgebung verteilt die **Lasten** sehr einseitig, nämlich auf der **Seite der Arbeitnehmer**.

Als ich soeben so, wie das in diesem Hause noch möglich ist, „eingemurmelt“ — nicht eingeworfen — habe, daß dies von den Arbeitgebern ja nicht kritisiert werde, bezog sich der Kollege Späth auf Hinweise auch von Arbeitgeberseite. Aber wir sehen

doch, wie die Debatte draußen wirklich läuft: Die Arbeitgeberseite hält die jetzige Fassung für durchaus in ihrem Interesse liegend und für verabschiedungsfähig, und die Diskussion wird von denen geführt, die sich durch diese Änderung des § 116 belastet sehen. (C)

Nun muß man sehen — ich bedaure, daß der Kollege Späth jetzt nicht mehr anwesend sein kann —, daß wir eine Reihe von Entwicklungen haben, die die Wahrung der Rechte der Arbeitnehmer in unserer Gesellschaft immer schwerer machen und auch zukünftig weiter erschweren werden.

Die internationale Wirtschaftsverflechtung führt dazu, daß die Arbeitnehmer bangen müssen, ob denn unsere **Standards sozialer Sicherheit** noch gelten dürfen oder ob wir uns nicht auch in dieser Frage aus Wettbewerbsgründen schrittweise an das anpassen müssen, was andere sich leisten.

Die zunehmende Kapitalintensität der Arbeitsplätze führt dazu, daß Schichtarbeit eine zunehmend normale Forderung wird, weil mit einer betriebswirtschaftlichen Konsequenz, die man gar nicht zurückweisen kann — die man, so sollte ich besser sagen, kaum zurückweisen kann —, gefordert wird, diese kapitalintensiven Arbeitsplätze nun auch im Wettbewerb entsprechend zu nutzen.

Aufgrund der neuen Formen der Kommunikation und der neuen Formen betrieblicher Arbeitsteilung entwickeln sich kleinere Betriebe, und die Existenz kleiner Betriebe erschwert, wie wir alle wissen, die Organisation der Arbeitnehmer. Die Kraft der Arbeitnehmer zur Durchsetzung ihrer Interessen im Gleichgewicht und im Dialog setzt aber wiederum Organisation voraus, und Organisation ist in Kleinbetrieben bekanntermaßen einfach schwerer zu bewerkstelligen als in größeren Betrieben. (D)

Neue Beschäftigungsgruppen verändern die Beschäftigtenstruktur, und auch dadurch wird das Zusammenfassen, das Bündeln von Kräften in der Auseinandersetzung erschwert. Alle aber, auch der Techniker anstelle des Arbeiters, bleiben — auch in kleinen Betrieben — dennoch Arbeitnehmer, und ihre Interessen müssen in der Zukunft in gleicher Weise gewahrt werden.

Auf diese Gesamtentwicklung drückt eine globale Entwicklung struktureller Arbeitslosigkeit, die den Arbeitnehmern immer mehr Anpassung abzwängt und die, wie wir auch sehen, Mehrheiten in den Stand setzt, nicht nur sozialen Abbau durchzusetzen, sondern auch z. B. durch Zeitverträge und ähnliche Strukturveränderungen erhebliche Beeinträchtigungen der Arbeitnehmerinteressen durchzusetzen.

Insofern, Herr Bundesminister, soll hier — das ist, glaube ich, der Hauptpunkt — eine Anpassung des § 116 an veränderte ökonomische Strukturbedingungen durchgesetzt werden, die die Gewerkschaften und die **Vertretung der Arbeitnehmerschaft** zwangsläufig schwächen muß.

Nun hat der Kollege Späth soeben gesagt, wenn das Streikrecht gefährdet würde, wäre er bereit, dagegen anzutreten, und Sie, Herr Kollege, haben das-

Dr. von Dohnanyi (Hamburg)

- (A) selbe gesagt. Aber die Frage des Streiks ist ja, wie wir aus der Geschichte sehr wohl wissen, nicht nur eine Rechtsfrage, sondern auch eine ökonomische, eine wirtschaftliche Frage. Das Problem, das eine Gewerkschaft hat, ist natürlich, die **Folgen eines Streiks**, insbesondere die finanziellen Folgen, für die Arbeitnehmerschaft **kalkulierbar** zu **machen** bzw. zu halten. Ich sage hier: Diese Veränderung des § 116 macht für die Arbeitnehmerschaft, macht für die Gewerkschaften den Streik faktisch unkalkulierbar. Das, Herr Bundesminister, ist die wirkliche Schwächung, die eintritt, und mit dieser muß man sich auseinandersetzen.

Nun wird gefragt: Ist denn überhaupt eine neue Gesetzgebung erforderlich? Der Herr Bundesminister hat hier selbstverständlich diese Notwendigkeit vertreten, und auch die Kollegen Vogel und Späth haben es für notwendig erachtet, so Stellung zu nehmen. Schauen wir uns aber einmal die verschiedenen Gesetzesformulierungen an. Zum einen heißt es „nach Art und Umfang gleiche Forderungen“, und zum anderen ist von einer Forderung die Rede, die einer Hauptforderung nach Art und Umfang annähernd gleich ist. Ich muß Ihnen, Herr Bundesminister, sagen: Die Gerichte werden Sie auch in den kommenden Jahren nicht ausschalten können; Rechtsprechung wird es auch in den kommenden Jahren geben müssen, nur mit einem Unterschied: Es fehlen dann 15 Jahre Praxis. Heute haben Sie eine Praxis, auf die sich die Gerichte und auch die Bundesanstalt in etwa stützen können. Jetzt fangen Sie von vorne an. Ich sage Ihnen: Durch einen Eingriff an dieser Stelle erhöhen Sie die **Rechtsunsicherheit**; Sie vermindern sie nicht.

Der Kollege Späth hat hier die Frage gestellt: Wer macht einen besseren Vorschlag? Ich bin sicher, wenn der DGB wüßte, daß sein Vorschlag von der Bundesregierung übernommen wird, könnte er auch eine Novellierung des § 116 anbieten. Nur bin ich sicher, daß sein Vorschlag von der Bundesregierung nicht übernommen würde, und insofern scheint mir diese Frage zu einfach zu sein. Sicher gibt es auch Positionen, die noch eindeutiger, als es bei der bisherigen Praxis des § 116 der Fall ist, das Interesse der Arbeitnehmer wahrnehmen.

Ich fasse zusammen und sage: Herr Bundesminister, die geplante Gesetzgebung zu § 116 verlagert die Auswirkungen einer strukturellen Veränderung unserer Wirtschaft einseitig auf den Rücken der Arbeitnehmerschaft und versucht nicht, die Risiken dieser schwierigen strukturellen Veränderungen im gerechten Ausgleich der Interessen von Arbeitnehmern und Arbeitgebern zu bewältigen. Sie schafft nicht mehr Rechtssicherheit, sondern wird mehr Rechtsunsicherheit schaffen, weil sie sich eben nicht mehr auf eine Praxis von 15 Jahren Interpretation stützen kann, sondern neu und von vorn anfangen muß.

Nun kenne ich Sie, Herr Bundesminister, seit 20 Jahren, und ich nehme Ihnen alles ab, was Sie hier mit großem Ernst gesagt haben. Ich glaube nicht, daß Sie das **Streikrecht eingrenzen** wollen. Ich glaube, daß Sie die Interessen auf beiden Seiten wahren wollen. Ich glaube, daß Sie damit Ihrem

Amtseid gerecht werden wollen. Aber wir wissen, (C) daß wir in der Politik nicht allein an dem gemessen werden, was wir beabsichtigen, sondern auch an dem, was wir bewirken. Bei aller guten Absicht, die Sie mit dieser angeblichen Klarstellung im Auge haben — das unterstelle ich Ihnen —, werden Sie diese Ergebnisse sehen: Es werden Rechtsunsicherheit und eine einseitige Belastung der Arbeitnehmerschaft eintreten, und das im Gefolge von sozialem Unfrieden, den wir — auch aus wirtschaftlichen Gründen — in diesem Augenblick und in Zukunft nicht haben sollten. Ihre Absichten, Herr Bundesminister, mögen gut sein; aber Ihr Weg ist falsch. Sie sollten von ihm ablassen und mindestens dem Wunsch entsprechen, abzuwarten und zu sehen, welche zusätzlichen Informationen zur Verfügung stehen können.

Präsident Dr. Albrecht: Besten Dank!

Das Wort hat Senator Scholz.

Prof. Dr. Scholz (Berlin): Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Aus der Sicht des Landes Berlin möchte ich nur noch einige Bemerkungen machen, und zwar auch in bezug darauf, daß wir in den Ausschußberatungen einen Antrag, den Text zu ändern, gestellt hatten, einen Änderungsantrag, der als Entschließungsantrag eingebracht worden ist, den wir aber in der heutigen Plenarsitzung nicht mehr stellen, weil er in den Beratungen unserer Ausschüsse kein Echo und keine Unterstützung gefunden hat. Dieser Antrag war und ist auch für die weitere (D) Debatte als ein Beitrag zu dem zu verstehen, wozu hier heute von mehreren Rednern aufgerufen worden ist: daß eben im weiteren Gesetzgebungsverfahren überlegt wird, ob es noch bessere Formulierungen gibt.

Wichtig ist vor allem — und darauf zielte unser Antrag —, daß es um Formulierungen geht. Es geht eben nicht — wenn ich das aufnehmen darf, was Sie, Herr von Dohnanyi, gerade gesagt haben — darum, daß eine wirkliche Veränderung des § 116 anstünde und daß die von ihm geregelten ordnungspolitischen Fragen nunmehr anders beantwortet werden sollten.

Es gibt hier eine ganze Reihe von Problemen, die sich zum einen — das ist in der bisherigen Debatte deutlich geworden — aus **veränderten Strukturen** auch in unserer **Arbeitskampflandschaft** ergeben haben. Vor allem Herr Ministerpräsident Späth hat das deutlich gemacht. Auf der anderen Seite geht es darum, daß wir auf eine **Rechtsprechung** gestoßen sind, die von Instanzgerichten stammte, welche sich im Grunde — auch das muß man sehen — von der vorher eindeutigen Interpretation abgewandt haben. Daran anschließend könnte man die Frage stellen: Ist es vielleicht zweckmäßig, mit einer gesetzlichen Regelung zu warten, bis das Bundessozialgericht in letzter Instanz entschieden hat? Wir in Berlin haben uns die Frage gestellt, ob man in dieser Richtung votieren sollte.

Aber ich glaube, daß die Entwicklung gerade der vergangenen Wochen, daß die hektische, die hysterische, die teilweise weit über jedes Maß hinausgrei-

Prof. Dr. Scholz (Berlin)

(A) fende politische Auseinandersetzung auf diesem Feld deutlich gemacht hat — womit sie der Bundesregierung im Grunde nachträglich gegenüber allen Skeptikern recht gegeben hat —, daß es richtig ist, hier zur gesetzlichen Regelung zu greifen, d. h. zu einer Regelung, die in Wahrheit ja — auch das muß noch einmal unterstrichen werden — nichts anderes tut, als klarstellend zu wirken und im Grunde genau das aufzunehmen, was bisher ohnehin geltendes Recht ist. Es geht also um eine Klarstellung und um eine Präzisierung.

Man kann sich nur immer wieder den alten Wortlaut des § 116 vor Augen halten, eines Paragraphen, der sehr weit ging, der unbestritten verfassungsmäßig war und von dem es immer nur hieß, Kriterium sei die Beeinflussung. Unbestritten war ja die Auffassung: Durch Zahlungen darf ein Arbeitskampf nicht beeinflußt werden, darf die Kampfparität nicht beeinflußt werden.

Dann kam eine Konkretisierung, nämlich die sogenannte **Neutralitätsanordnung der Bundesanstalt für Arbeit**. Diese Neutralitätsanordnung ist verschiedentlich — auch kürzlich wieder — verfassungsrechtlich angezweifelt worden, wie ich meine, mit großer Plausibilität; denn das sind Fragen, die der Gesetzgeber selber regeln muß. Wenn man diese Neutralitätsanordnung, über deren inhaltliche Verfassungsmäßigkeit ja im Grunde nicht gestritten wurde, mit dem Text vergleicht, den die Bundesregierung jetzt vorschlägt, stellt man fest, daß die neue Fassung für die Gewerkschaften, für die Arbeitnehmerschaft, letztlich günstiger ist; denn jetzt geht es nicht mehr um „gleiche Forderungen“, sondern um „gleiche Hauptforderungen“. Wir Berliner waren der Meinung, man sollte auf „die Hauptforderung“ abstellen. Aber, wie gesagt, in der weiteren Debatte wird sich zeigen, ob das eine noch präzisere Fassung sein kann. Heute werden wir der Fassung der Bundesregierung zustimmen.

Gestatten Sie mir noch eine Bemerkung zu einem Punkt, der, wie ich meine, in der Debatte gerade unter rechtlichen Aspekten etwas zu kurz gekommen ist, worauf aber der hier auch zur Debatte stehende 5-Länder-Antrag großen Wert legt. Ich meine den Aspekt, der sich mit dem vorhin von Herrn Ministerpräsident Rau genannten Namen Benda verbindet. Das **Gutachten** von Herrn **Benda** liegt bekanntlich noch nicht vor; aber es gibt ein Interview von Herrn Benda — ich glaube, im „Kölner Stadt-Anzeiger“ —, in dem er gesagt hat, weshalb er Zweifel an dieser Gesetzgebung hat; ich nehme an, das ist auch der Grund für dieses Gutachten, das wir nun abwarten sollen.

Dieser Aspekt, der hier in dem 5-Länder-Antrag wiederkehrt, ist der, daß angeblich durch Nichtzahlung von Arbeitslosengeld und von Kurzarbeitergeld gegebenenfalls in den verfassungsrechtlich geschützten, aus der Sozialversicherung resultierenden **Eigentumsanspruch der betroffenen Arbeitnehmer** eingegriffen werden würde. Meine Damen und Herren, dies ist wirklich eine verfassungsrechtliche Irreführung. Ein Arbeitskampf setzt voraus, daß Risikogemeinschaften einander gegenüberstehen. Man kann nicht einen Arbeitskampf führen, wenn

man sozusagen ein absolutes soziales Polster unter sich hat. Der Staat ist nicht der Ausfallbürge, und vor allem ist — was noch wichtiger ist — die Sozialversicherung nicht der Ausfallbürge. In der Sozialversicherung finden wir eine Solidargemeinschaft sämtlicher Arbeitnehmer, der organisierten wie der nicht organisierten, und auch die nicht organisierten Arbeitnehmer, die mit irgendeinem Arbeitskampf auf keine Weise etwas zu tun haben, die auch nicht mittelbar oder mittelmittelbar von einem Arbeitskampf und seinen Ergebnissen in Form einer tarifvertraglichen Regelung, die dann folgen mag, profitieren können, haben ein Recht darauf, daß die **Solidargemeinschaft auf der Grundlage von Gleichheit und gleichen Risiken** — auch bei spezifischen Gruppen — Leistungen erbringt oder nicht. Auch dies muß unbedingt berücksichtigt werden.

Bleiben wir also wirklich beim Thema des Artikels 9 Abs. 3 des Grundgesetzes, bei der Koalitionsfreiheit und bei der Gewährleistung von Streikrecht und Tarifautonomie. Hier ändert sich materiell überhaupt nichts. Es geht um Klarstellungen. Wenn man es auf eine sehr kurze und bündige Formel bringen will, beinhaltet dieses ganze Gesetzgebungsverfahren im Grunde nichts anderes, als daß das, was ohnehin geltendes Recht ist, nun im Hinblick auf bestimmte Entwicklungen präzisiert wird. Wegen Präzisierungen sollte man, so meine ich, nicht einen solchen Streit veranstalten, sollte man die Auseinandersetzung nicht in dieser Weise, wie es bisher geschehen ist, „verunsächtlichen“. Die weitere Debatte kann, wenn sie bei dem, was im Bundestag geschieht, anknüpft und diese Überlegungen fortsetzt, eigentlich nur genau bei dem enden, was hier heute eingeleitet worden ist.

Ich danke Ihnen.

Präsident Dr. Albrecht: Vielen Dank!

Jetzt hat noch einmal der Herr Bundesarbeitsminister das Wort.

(Kahrs [Bremen]: Herr Präsident, Frau Senator Lemke möchte eine Erklärung zu Protokoll geben!)

— Ja, ich weiß. **Frau Senator Lemke** gibt eine **Erklärung zu Protokoll**, ebenso, wenn ich es richtig verstanden habe, Herr **Staatsminister Görlach**.*).

Bitte, Herr Dr. Blüm!

Dr. Blüm, Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung: Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Ich möchte mich sehr für diese Debatte bedanken. Wenn diese Debatte das Modell für die Diskussion um den § 116 wäre, hätten wir heute morgen einen großen Beitrag zur Verständigung, zum sozialen Frieden und zum Konsens geleistet.

Eines will ich allerdings hinzufügen: Sachlichkeit kann nicht bedeuten, daß falsche Behauptungen unwidersprochen bleiben. Sachlichkeit heißt nicht Unterwerfung unter die Unwahrheit. Deshalb werde ich falschen Darstellungen in der Öffentlichkeit mit der gebotenen Deutlichkeit widersprechen. Unter-

*) Anlagen 12 und 13

Bundesminister Dr. Blüm

- (A) werfung unter die Unwahrheit wäre nicht Sachlichkeit, sondern Feigheit, und diese erwarten Sie sicherlich nicht von der Bundesregierung.

Nun zur Debatte von heute morgen: Ich habe mit großer Aufmerksamkeit und mit großem Interesse allen Rednern zugehört, habe also auch zugehört, als Herr Rau die Leninsche Frage gestellt hat: Was tun? — Ja, was tun? Seinen Ausführungen habe ich eigentlich nur entnommen: nichts, nichts tun. Nun frage ich: Liegt das im Interesse der Arbeitnehmer? Es wurde doch die Anordnung als Rechtsgrundlage in Zweifel gezogen. Daher würden wir, wenn wir nichts täten, auf das Gesetz von 1969 zurückfallen. Dieses Gesetz kennt lediglich zwei allgemeine Begriffe: „abzielen“ und „beeinflussen“. Der Ruhenstatbestand ist gegeben, wenn der **Arbeitskampf** auch auf **Veränderungen der Arbeitsbedingungen im mittelbar betroffenen Gebiet** abzielt, und die Leistungen ruhen auch dann, wenn sie den Arbeitskampf beeinflussen könnten. Das sind nicht operationalisierte Begriffe. Wir bringen ein Stück mehr Klarheit, ohne Ermessensspielräume zu beseitigen. Warum sollte das nicht geschehen?

Meine Damen und Herren, es gibt nur zwei **Festlegungen ohne Ermessensspielräume**, nämlich „Es wird nie gezahlt“ und „Es wird immer gezahlt“. Nie zahlen wollen wir nicht, und immer zu zahlen ist — auch verfassungsrechtlich — nicht möglich.

- (B) Auch aus einem anderen Grund muß ich — nicht zuletzt wegen der Erfahrungen in den letzten Monaten — auf die Gefahr hinweisen, die mit einem Abwarten verbunden ist. Solange wir keinen Gesetzentwurf vorlegen, solange der Gesetzgeber seine Absichten nicht schwarz auf weiß niederlegt, sind wir hilflos allen möglichen Unterstellungen ausgesetzt. Wir hatten unsere Gesetzesformulierungen noch nicht vorliegen, da hat Franz Steinkühler schon von einem Anschlag auf die Verfassung gesprochen. Ich wußte noch nicht, wie das Gesetz aussieht; da wußte er schon, daß es ein Verfassungsbruch ist. Um einer solchen Debatte, um einem solchen Wettbewerb der Unterstellungen ein Ende zu bereiten, mußten wir sagen, wo unsere Lösung liegt. Im übrigen ist das Verfahren kein Schnellverfahren; wir sind seit über einem Jahr mit Rechtsgutachten und mit Gesprächen bei den Vorbereitungen.

Noch auf eine weitere Bemerkung möchte ich eingehen, weil nicht beides, was erklärt wird, stimmen kann. Einerseits wird in der Debatte gesagt, die Gewerkschaften würden an die Kette gelegt. Andererseits wird im nächsten Satz behauptet, die Regelung lasse sich umgehen. Beides läßt sich offenbar nicht miteinander vereinbaren. Wenn man die Regelung umgehen könnte, lägen die Gewerkschaften nicht an der Kette.

Ich glaube, daß auch die Regelung, die wir vorlegen, auf ein Mindestmaß an sozialem Zusammenhang und Einverständnis angewiesen ist. Sonst müßten wir eine perfekt kodifizierte Arbeitskampfgesetzgebung machen. Diese will der Gesetzgeber nicht, und ich fürchte, er wäre damit auch überfordert. Ich bleibe bei meinem Appell, daß die Sozialpartner in der Tat auf veränderte wirtschaftliche Bedingungen auch mit veränderten Kampfgewohn-

heiten antworten müssen. Ich glaube, daß sich diese (C) Anstrengung lohnt.

Herr Präsident, meine Damen und Herren! Noch eine Faustregel wollte ich als meine private bekanntgeben: Dann, wenn man Neutralität formulieren soll, geschieht dies am besten im sozialen Konsens. Das bietet die größte Sicherheit. Wenn sich diese Sicherheit nicht herstellen läßt, liegt die zweitbeste Lösung darin, daß mit dem, was man vorlegt, alle nicht einverstanden sind. Die schlechteste Lösung wäre die, bei der mit dem, was man vorgelegt hat, nur eine Seite einverstanden wäre. Das, was Herr Kollege Rau als Vorwurf formuliert hat, empfinde ich also eher als eine Bestätigung der Annahme, daß wir nicht die Position einer Seite übernommen haben, sondern eine neutrale Position beziehen, die zu den Wünschen aller Seiten gleich weiten Abstand hält.

Die **Neutralität der Bundesanstalt** ist keine Sache der Gefälligkeit. Wir können sie auch nicht durch Allensbach ermitteln lassen. Sie ist eine **ordnungspolitische Aufgabe**. Jeder ist eingeladen, im Gesetzgebungsverfahren mit besseren Vorschlägen, mit Vorschlägen, wie man Neutralität besser formulieren und festlegen kann, aufzuwarten. Die Lösung der Aufgabe, daß der Staat Neutralität sichert, kann uns aber niemand abnehmen, und diese Lösung wird auch nicht meistbietend versteigert. Auf den, der keine Vorschläge macht, kann ich auch nicht eingehen. Deshalb meine Aufforderung an die Sozialpartner, an alle Beteiligten, im Gesetzgebungsverfahren ihren Beitrag dazu zu leisten, die für die Tarifautonomie unverzichtbare Neutralität zu sichern. (D)

Präsident Dr. Albrecht: Meine Damen und Herren, weitere Wortmeldungen haben wir nicht.

Wir kommen zur Abstimmung. Der Rechtsausschuß hat keine abschließende Empfehlung ausgesprochen. Die anderen Ausschüsse empfehlen, gegen den Gesetzentwurf keine Einwendungen zu erheben.

Es liegt ferner ein 5-Länder-Antrag in der Drucksache 600/1/85 (neu) vor, der die Ablehnung des Gesetzentwurfs zum Ziel hat. Über diesen Antrag stimmen wir zunächst ab.

Wer dem Antrag in der Drucksache 600/1/85 (neu) zuzustimmen wünscht, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist die Minderheit.

Dann stimmen wir über die Ausschlußempfehlung ab, **gegen den Gesetzentwurf keine Einwendungen zu erheben**. Wer stimmt dem zu? — Das ist die Mehrheit. Dann hat der Bundesrat so **beschlossen**.

Wir kommen zu Tagesordnungspunkt 14:

Entwurf eines Gesetzes zur **Aufhebung des Gesetzes über Gebührenbefreiungen beim Wohnungsbau** — Antrag der Freien und Hansestadt Hamburg — (Drucksache 565/84).

Das Wort wird nicht gewünscht.

Zur Abstimmung liegen Ihnen die Ausschlußempfehlungen in Drucksache 33/86 vor.

Präsident Dr. Albrecht

(A) Wir stimmen zunächst über die vorgeschlagenen Änderungen ab. Ich rufe auf: Ziffer 1! — Das ist die Minderheit.

Ziffer 2! — Das ist auch die Minderheit.

Wer der Ziffer 3 zustimmt, den bitte ich um das Handzeichen. — Lauter Minderheiten!

Ziffer 4! — Das ist die Mehrheit.

Über die Empfehlung, den Gesetzentwurf beim Deutschen Bundestag einzubringen, und die Empfehlung unter Ziffer 5, den Gesetzentwurf nicht einzubringen, ist gemeinsam abzustimmen.

Entsprechend unserer Geschäftsordnung stelle ich die Abstimmungsfrage wie folgt: Wer dafür ist, den Gesetzentwurf in der soeben angenommenen Fassung gemäß Artikel 76 Abs. 1 des Grundgesetzes beim Deutschen Bundestag einzubringen, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist die Minderheit.

Damit hat der Bundesrat **beschlossen, den Gesetzentwurf beim Deutschen Bundestag nicht einzubringen.**

Wir haben jetzt noch über die Begründung für die Nichteinbringung unter Ziffer 6 der Empfehlungsdruksache abzustimmen. Wer stimmt dieser Begründung zu? — Auch das ist die Minderheit.

Somit haben wir keine Begründung für die Nichteinbringung beschlossen, und damit ist die Sache erledigt. Eine meisterhafte Abstimmung!

Ich rufe den Tagesordnungspunkt 39 auf:

(B) **Entschließung des Bundesrates zur Änderung der Römischen Verträge — Antrag des Freistaates Bayern gemäß § 36 Abs. 2 GO BR — (Drucksache 50/86).**

Das Wort hat zunächst Herr Staatsminister Schmidhuber, Bayern. Ihm folgt Herr Ministerpräsident Barschel.

Schmidhuber (Bayern): Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Mit dem vorgelegten Entschließungsentwurf beabsichtigt Bayern nicht, dem nach Jahren der Resignation und Stagnation mühsam wieder in Gang gebrachten europäischen Integrationsprozeß einen Hemmschuh anzulegen. Im Gegensatz zum dänischen Parlament spricht sich Bayern nicht gegen jede Änderung der Römischen Verträge aus. Bayern bekennt sich vielmehr mit allem Nachdruck zur europäischen Einigung, weil die Aufrechterhaltung unserer freiheitlichen Wirtschafts-, Gesellschafts- und Rechtsordnung, die Sicherung der Arbeitsplätze und der Geldwertstabilität sowie die Abwehr der anhaltenden Bedrohung unserer Sicherheit auf lange Sicht nur mit einer **gemeinsamen Wirtschafts-, Außen- und Sicherheitspolitik** im freien Teil Europas möglich sind. Eine Industrienaution wie die Bundesrepublik mit einem so hohen Exportanteil ist auf den europäischen Markt angewiesen. Das rechtfertigt jedoch nicht jeden regionalen Nachteil, den die europäische Integration nach sich ziehen kann.

Bayern stimmt grundsätzlich den aus der **Luxemburger Tagung des Europäischen Rats** am 2./3. De-

zember 1985 und der **Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten** am 16./17. Dezember 1985 in **Brüssel** hervorgegangenen Texten zu, welche die Änderung der Römischen Verträge in elf Bereichen vorsehen. Lediglich in den vier Bereichen „Binnenmarkt“, „Durchführungs- und Verwaltungsbefugnisse der Kommission“, „Forschung und technologische Entwicklung“ und „Umwelt“ treffen einige Regelungen aus der Sicht des Freistaates Bayern auf Bedenken. Sie lassen befürchten, daß es — wie in dem Entschließungsantrag näher ausgeführt — auf vielen Gebieten zu **äußerst unerfreulichen Entwicklungen** kommen könnte. Auf diese möglichen Entwicklungen soll rechtzeitig aufmerksam gemacht werden.

Das **Beispiel Dänemarks** zeigt, daß es für Abhilfe noch nicht zu spät ist. Nach einer Meldung der „Neuen Zürcher Zeitung“ vom 29. Januar 1986 haben die EG-Außenminister am 27. Januar 1986 „auf dänische Initiative eine Erklärung zum Reformwerk akzeptiert, die den Mitgliedstaaten das Recht einräumt, zur Aufrechterhaltung hoher Standards in den Bereichen des Umweltschutzes und der Arbeitsbedingungen nationale Maßnahmen zu ergreifen“. Nach der Auffassung des dänischen Außenministers werden mit der Annahme dieser Erklärung einige der wichtigsten Bedenken der dänischen Opposition gegen das Reformpaket gegenstandslos. Wenn die Bundesregierung in ähnlicher Weise operiert, muß eine entsprechende Erklärung auch für die Bundesrepublik Deutschland erreichbar sein.

Leider muß angemerkt werden, daß die Bundesregierung die Länder während der Aushandlung der Vertragsbestimmungen nicht rechtzeitig und angemessen an der Formulierung der Vertragsinhalte beteiligt hat. Dies hätten die Länder schon deswegen erwarten können, weil **Zuständigkeiten und Interessen der Länder unmittelbar betroffen** sind. Es wird immer fraglicher, ob die Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der Europäischen Gemeinschaft noch als Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten angesehen werden kann, die nach Artikel 32 Abs. 1 des Grundgesetzes in die ausschließliche Zuständigkeit des Bundes fällt. Zur **Wahrung der föderalistischen Grundstruktur** der Bundesrepublik Deutschland muß bei einer Weiterentwicklung der europäischen Integration eine **stärkere Beteiligung der Länder am politischen Entscheidungsprozeß** vorgesehen werden. Über Form und Verfahren sollte unverzüglich nachgedacht werden.

Die Länder müssen sich rechtzeitig dagegen wehren, daß Integrationsfortschritte einseitig zu Lasten ihrer Zuständigkeiten gehen und somit ihr politischer Handlungsspielraum — vor allem nach den umfangreichen Kompetenzabwanderungen zugunsten des Bundes in den Jahren zwischen 1965 und 1975 — noch weiter eingeschränkt wird. Schon jetzt ist davon die Rede, daß zur Vollendung des Binnenmarktes bis zum 31. Dezember 1992 im Wege der Mehrheitsentscheidung ca. 200 bis 300 Harmonisierungsregelungen erlassen werden sollen, ohne daß bei der Bundesregierung genaue Vorstellungen darüber bestehen, in welcher Weise hierdurch auf die **Länderzuständigkeiten und -interessen** eingewirkt

Schmidhuber (Bayern)

- (A) wird. Ihre Bereitschaft, um gewisser, möglicherweise nicht dauerhafter außenpolitischer Erfolge willen innenpolitische Rücksichten zurückzustellen und ausgeprägte Einbußen der Staatsqualität der deutschen Länder in Kauf zu nehmen, muß die Länder auf den Plan rufen.

Es ist das Ziel unseres Entschließungsantrages, alle föderativen Kräfte zu aktivieren, damit sie auch bei der Änderung der Römischen Verträge darüber wachen, daß **Länderkompetenzen** allenfalls unter der Voraussetzung verlagert werden, daß dies zur Förderung der Integration unabweisbar notwendig ist. Wir müssen darauf bestehen, daß die Bundesregierung künftig die staatspolitischen Interessen der deutschen Länder als gleichgewichtig neben den außenpolitischen Zielsetzungen der Bundesregierung in die Verhandlungen mit den EG-Partnerstaaten einbringt. Vor allem ist der Tatsache Rechnung zu tragen, daß sich durch die fortgeschrittene Integration in der EG die **Rechtsstellung der deutschen Länder gegenüber der EG geändert hat**.

Die Bayerische Staatsregierung ist der Meinung — ich darf dies als einen weiteren Punkt anfügen —, daß eine Änderung des Artikels 24 Abs. 1 Grundgesetz ins Auge gefaßt werden sollte, daß zumindest die **Übertragung von Hoheitsrechten der Länder auf zwischenstaatliche Einrichtungen von der Zustimmung des Bundesrates** abhängig gemacht wird. Aufgrund der bisher negativen Erfahrungen erscheint eine derartige Grundgesetzänderung angezeigt, damit die Länder im Verhältnis zur EG nicht noch weiter mediatisiert und auf die Rolle kommunaler

- (B) Gebietskörperschaften höherer Ordnung reduziert werden. Eine solche Entwicklung stünde mit Sicherheit nicht mehr mit den in Artikel 20 Abs. 1 und Artikel 79 Abs. 3 zum Ausdruck kommenden fundamentalen Verfassungsprinzipien des Grundgesetzes in Einklang.

Präsident Dr. Albrecht: Vielen Dank, Herr Kollege Schmidhuber!

Das Wort geht dann an den Kollegen Barschel.

Dr. Dr. Barschel (Schleswig-Holstein): Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Seit der letzten europapolitischen Debatte hier im Bundesrat vor etwa einem Jahr haben zwei Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs der Europäischen Gemeinschaft stattgefunden und neue befriedigende und weniger befriedigende Ergebnisse für die Zukunft Europas gebracht.

Die **Luxemburger Beschlüsse** sind nur ein kleiner Schritt zur **Konsolidierung der Gemeinschaft**. Dennoch muß man bei realistischer Betrachtung feststellen: Sie sind das Höchstmaß dessen, was derzeit an Konsens in der Gemeinschaft erreichbar gewesen ist. Das **Nein des dänischen Parlaments** zu den Luxemburger Beschlüssen ist in den Ländern der Gemeinschaft auf Überraschung und Enttäuschung, teilweise sogar auf deutlich geäußerte Verärgerung gestoßen. Die so mühsam ausgehandelten Kompromisse waren als der wenn auch kleine, so doch gemeinsame Nenner verstanden worden. Niemand zeigt Neigung — mit dem, was ich jetzt ausführen

möchte, will ich auch nicht andeuten, als hätte ich (C) diese Neigung —, jetzt noch auf den „Bremser“ — wenn ich ihn so titulieren darf — aus dem Norden Rücksicht zu nehmen. Es fehlt allerdings auch nicht an Stimmen, die ein Ausscheiden Dänemarks aus der Gemeinschaft offen einkalkulieren, vielleicht sogar wünschen.

Meine Damen und Herren, nicht nur aus der Sicht des Nachbarn Schleswig-Holstein ist für den weiteren Verlauf der innerdänischen Willensbildung — insbesondere im Zusammenhang mit dem gerade anlaufenden Referendum — eindeutig zur Behutsamkeit aller europäischen Kräfte, die es mit der Weiterentwicklung der Gemeinschaft institutionell und, auch was die Zahl der Mitglieder angeht, gut meinen, zu raten. Ich bitte um Verständnis, wenn ich als Vertreter Schleswig-Holsteins als der „Brücke zum Norden“, wenn Sie so wollen, hier kurz auf die dänischen Probleme, aber auch auf die Bedeutung dieses Landes für die Gemeinschaft hinweise und dabei vielleicht den einen oder anderen Akzent glaube anders setzen zu sollen als mein Kollege Vorredner.

Der Beitrag Dänemarks zum Bruttoinlandsprodukt der Europäischen Gemeinschaft beträgt zwar nur 2,5 %. Das sind, bezogen auf den Beitrag der Bundesrepublik Deutschland, knapp 9 %. Trotzdem ist dieses gering erscheinende dänische Sozialprodukt mehr als doppelt so groß wie das des Landes Schleswig-Holstein, was natürlich gar nichts besagen muß.

Noch deutlicher wird das **Gewicht Dänemarks für Schleswig-Holstein** bei einem Blick auf die vielfältigen **Außenhandelsverflechtungen**. Zwar ist Dänemark an den Einfuhren der Europäischen Gemeinschaft insgesamt nur mit 2,8 % beteiligt, am Binnenhandel der Gemeinschaft sogar mit nur 1,4 %. Die Einfuhren der Bundesrepublik kommen zu 4,5 % aus Dänemark. Aber an den Einfuhren Schleswig-Holsteins hat Dänemark einen Anteil von immerhin 34,5 %. Ähnlich sind die Ausfuhranteile: Von der Ausfuhr der Bundesrepublik gehen nach Dänemark nur 3,4 %. Der schleswig-holsteinische Export geht aber zu 19,4 % nach Dänemark. (D)

Die deutsch-dänische Verflechtung in Schleswig-Holstein ist nicht nur eine wirtschaftliche. Etwa 60 000 Deutsche wohnen jenseits der Grenze; entsprechend leben über 30 000 Dänen in Schleswig-Holstein. Meine sehr geehrten Damen und Herren, damit wir uns nicht mißverstehen: Damit sind nicht die Minderheiten diesseits und jenseits der deutsch-dänischen Grenze gemeint, die nach der leidvollen deutsch-dänischen Geschichte im europäischen Völkerkonzert heute zum Motor einer wohlwollenden Verständigung geworden sind.

Ein **Ausscheiden Dänemarks aus der Europäischen Gemeinschaft** — nunmehr will ich mich diesem zentralen Punkt zuwenden, der ja in den europäischen Hauptstädten offen diskutiert wird — würde die offene Grenze der Europäischen Gemeinschaft zum Norden wieder dichter machen, wenn nicht sogar ganz dicht. Das heißt: An der Nordgrenze der Europäischen Gemeinschaft würde genau die gegenteilige Entwicklung eintreten, die wir an allen

Dr. Dr. Barschel (Schleswig-Holstein)

- (A) anderen Grenzen anstreben. Dies kann nicht das Interesse europäischer Politik und auch nicht das Interesse der deutschen Politik sein. Aus der Sicht Schleswig-Holsteins darf ich hinzufügen: Schleswig-Holstein würde erneut in eine **extreme wirtschafts-geographische Randlage** gedrängt werden, aus der wir 1973 befreit wurden und von der wir geglaubt hatten, sie sei zu unseren Gunsten endgültig überwunden.

Dänemark und Schleswig-Holstein erfüllen im **Rahmen der Nato eine gemeinsame Aufgabe**, die alle drei Teilstreitkräfte umfaßt. Die Integration beginnt bereits auf der Ebene der Divisionen; Deutschlands Sechste und die dänische Jütlanddivision sind im COM LANDJUT mit Sitz in Rendsburg zusammengefaßt. Ein Blick auf die gemeinsame Landkarte zeigt, daß die Ostseeezugänge ohne deutsch-dänisches Zusammenwirken nicht kontrolliert und damit die Nordflanke der NATO konventionell nicht verteidigt werden könnte.

Nun werden Sie einwenden können — ich erwarte das förmlich —, daß Dänemarks NATO-Beitrag hier heute gar nicht zur Diskussion steht. Das ist richtig. Aber wer die innerdänische Diskussion im Zusammenhang mit dem Beitritt zur NATO, mit dem Beitritt zur Europäischen Gemeinschaft, mit Veränderungen in der Gemeinschaft, mit dem Verbleib Dänemarks in der Gemeinschaft über Jahre sorgfältig verfolgt, der muß erkennen, daß das — aktuelle, gerade wiederholte — Nein, das bekräftigte **Nein des dänischen Parlaments vielfältige Ursachen** hat. Der

- (B) Inhalt der Luxemburger Beschlüsse spielt dabei nicht einmal die alleinige Rolle. Machen wir uns nichts vor, meine Damen und Herren: Er spielt zwar in den Reden des dänischen Folketing die Hauptrolle; aber bei der Beurteilung der Frage, was wohl die Motive der dänischen Bürger und Politiker sind, sich so oder so zu den Luxemburger Beschlüssen und zum Verbleib des Königreichs Dänemark in der Gemeinschaft zu äußern, spielen viele, viele andere Fragen eine große, vielleicht sogar eine noch bedeutendere Rolle als das, was die Staats- und Regierungschefs vor wenigen Monaten in Luxemburg ausgehandelt haben.

Die Beschlüsse waren Anlaß, die gesamte **dänische Bündnispolitik** — machen wir uns nichts vor — von seiten der dänischen Öffentlichkeit in Frage zu stellen. Wer die innerdänische politische Konstellation vor Augen hat, und wer — wie wir in Schleswig-Holstein — nahezu täglich mit ihr konfrontiert ist, wird sich unschwer vorstellen können, daß nach einem Ausscheiden Dänemarks aus der Europäischen Gemeinschaft zugleich sehr schnell die NATO-Mitgliedschaft in Frage gestellt werden könnte.

Dänemark ist für die Europäische Gemeinschaft das **Bindeglied zum Nordischen Rat**. Diese mehr informelle — in der skandinavischen, nordischen Tradition begründete — Rolle hat große ökonomische und friedenssichernde Bedeutung. Überhaupt gilt es zu erkennen: Nach der Süderweiterung der Europäischen Gemeinschaft durch Griechenland und neuerdings durch Spanien und Portugal würde

eine — ich darf es so salopp sagen — „Nordverkleinerung“ der Europäischen Gemeinschaft infolge des Ausscheidens Dänemarks aus der Gemeinschaft eine aus meiner Sicht, aus schleswig-holsteinischer Sicht und, ich denke, zumindest auch aus norddeutscher Sicht andere — in meinen Augen keine bessere — Identität geben. (C)

Unser dänischer Nachbar befindet sich seit etwa 15 Jahren in einer **schwierigen innenpolitischen Situation**. Als Folge einer Umstrukturierung des dänischen Parteiensystems — ich nenne die Spaltung verschiedener Parteien aus dem bürgerlichen Spektrum im sozialdemokratischen Bereich, ich nenne den Glistrup-Effekt, um die wesentlichen Stichworte hier kurz zu erwähnen — ist die Mehrheitsbildung im Folketing als Folge dieser Entwicklung immer schwieriger geworden. In einer solchen Situation ist es für jede Regierung nicht einfach, eine außenpolitisch stabile Linie zu entwickeln und ein außenpolitisch berechenbarer und stabiler Faktor zu sein. Aber in einer solchen Situation hat ein befreundetes Land — ich denke, wir sind uns alle darin einig, daß das Königreich Dänemark ein befreundetes Land ist — auch Anspruch darauf, **Verständnis und Einfühlungsvermögen** bei seinen Freunden, also bei uns, zu finden.

Wer in einer solchen Situation glaubt, auf ein Land Druck ausüben zu können — das eine oder andere, was in einigen europäischen Hauptstädten verklausuliert geäußert wurde, ist in Dänemark als Druck empfunden worden —, der provoziert Reaktionen, die im einzelnen in der dänischen Innenpolitik hinsichtlich ihrer außenpolitischen Folgewirkungen kaum abzuschätzen sind. Deshalb ist es nicht nur die Pflicht eines Freundes, sondern auch das wohlverstandene Interesse der Bundesrepublik Deutschland wie der anderen Partner, der dänischen Regierung jetzt zu helfen, und zwar nicht etwa in dem Sinne, daß das Luxemburger Paket aufgeschnürt wird — ich habe anfangs gesagt, daß ich nicht zu diesem Zweck hier an das Rednerpult getreten bin —, sondern dabei mitzuwirken, für die Luxemburger Beschlüsse nach den Regeln der dänischen Willensbildungsprozesse doch noch eine Mehrheit zu finden. Die jüngsten Meinungsumfragen in Dänemark zeigen, daß dazu gute Chancen bestehen. (D)

Sicherlich liegt es im objektiven Interesse Dänemarks, wenn es in der Gemeinschaft verbleibt. Aber es liegt genauso auch in unserem Interesse, daß Dänemark Mitglied der Europäischen Gemeinschaft bleibt. Falsche Zungenschläge von außen können jedoch der jetzt stattfindenden Meinungsbildung eine unerwünschte Wendung geben. Es gilt, Poul Schlüter, Uffe Ellemann-Jensen und ihren Freunden sowie allen anderen Befürwortern der EG jetzt, in einer politisch-psychologisch außerordentlich schwierigen Situation, zu helfen und nicht durch diplomatisches Ungeschick **irrationale Trotzreaktionen** zu provozieren oder — was ich auch nicht ausschließe, meine Damen und Herren — gar durch kühl kalkulierte Gegnerschaft gegen EG und NATO solche Gefühle geradezu bewußt zu stimulieren.

Dr. Dr. Barschel (Schleswig-Holstein)

- (A) Meine Damen und Herren, lassen Sie mich in einem kurzen zweiten Teil noch auf den bayerischen Antrag eingehen, den Sie, Herr Kollege Schmidhuber, hier soeben begründet haben. Die Beschlüsse von Luxemburg beeinflussen auch die **föderative Struktur der Bundesrepublik Deutschland**. Hier gibt es keine Meinungsunterschiede. Die vorgesehene Erweiterung der Aufgaben der Gemeinschaft berührt alle Länder der Bundesrepublik Deutschland erheblich. Das gilt vor allem für die Gebiete der Bildungspolitik, der Kulturpolitik, der Regionalpolitik, der Sozial- und Gesundheitspolitik, natürlich auch für die Umweltpolitik, den Verbraucherschutz und nicht zuletzt die Medienpolitik. Niemand wird bestreiten, daß die eine oder andere Frage in diesen Aufgabenfeldern einer gemeinsamen europäischen Antwort bedarf; ich jedenfalls bestreite das nicht. Ich stelle die Luxemburger Beschlüsse insoweit auch überhaupt nicht in Frage.

Ebenso richtig bleibt aber auch, daß möglicherweise sogar wesentliche Teile dieser Politikbereiche auf Landesebene — ich stimme den bayerischen Freunden darin zu — am effektivsten durchgeführt werden können. Was in der Bundesrepublik Deutschland auf Landesebene besser geleistet werden konnte, auch in Zukunft besser geleistet werden kann und aus diesem Grunde nicht in die Bundeskompetenz überführt wurde, aus Ländersicht auch nicht überführt werden soll, braucht logischerweise schon gar nicht — um nicht zu sagen: erst recht nicht — in den **europäischen Aufgabenkatalog** einbezogen zu werden. Nur das, was zentral geleistet werden muß, um die europäische Integration substantiell, im Sinne der Sache und zum Wohl der europäischen Bürger wirklich voranzubringen, bzw. das, was in allen Mitgliedstaaten zwingend einheitlich geregelt werden muß, sollte zu diesem Aufgabenkatalog gehören. Das scheint mir eine Linie zu sein, die vor dem Hintergrund der Frage existiert, was auf welcher Ebene zu erledigen ist und auf welche Ebene es kompetenzmäßig hinzuverlagern oder wegzuverlagern ist, eine Linie, der wohl alle Länder zustimmen könnten.

Das **Subsidiaritätsprinzip** muß uneingeschränkt Gültigkeit haben. Das bedeutet zukünftig: Die fortschreitende Integration muß ihren Niederschlag in einer **verstärkten Mitwirkung der Länder bei der Gestaltung der europäischen Politik** der Bundesrepublik Deutschland finden.

Das hat — wie es auch im bayerischen Antrag positiv zum Ausdruck kommt; wir unterstützen das — neben anderen zwei Aspekte. Erstens: die **Stärkung der Stellung des Bundesrates** bei der Übertragung von Hoheitsrechten durch Einführung der Zustimmungspflichtigkeit. Zweitens: eine **intensivere Mitwirkung der Länder** bei der Übertragung von Aufgaben auf die Gemeinschaft, wenn die Länder davon betroffen sind. Das gilt für die Beteiligung des Bundesrates als Verfassungsorgan des Bundes in seiner Gesamtheit und ebenso für die Beteiligung jedes einzelnen Landes an der Willensbildung, aber auch bei der Vertretung in den Einrichtungen der Gemeinschaft.

Meine Damen und Herren, eine institutionelle (C) Straffung müßte die Wahrnehmung der besonderen Verantwortung, die der Bundesrepublik Deutschland in der Gemeinschaft zukommt, erleichtern und für eine bessere Abstimmung mit den Ländern sorgen. Eine möglichst effektive Vertretung der deutschen Position innerhalb der Gemeinschaft ist um so dringlicher, als die **verstärkte Anwendung des Mehrheitsprinzips**, die wir ausdrücklich gutheißen, natürlich auch Probleme aufwerfen wird.

Es wäre für die deutsche Stellung in der Gemeinschaft sicherlich nicht förderlich, wollten wir als Deutsche nun den Eindruck erwecken, als seien unsere rechtlichen Regelungen auf den vielfältigen Gebieten das A und O, zu denen es keine Alternative gebe. Die hohen Standards vor allem in den Bereichen des Umwelt-, Verbraucher- und Gesundheitsschutzes müssen erhalten bleiben. Dennoch halte ich es für fraglich, ob dies förmliche Bedenken gegen die Luxemburger Beschlüsse rechtfertigt.

Überzogene, perfektionistische oder gar lebensfremde Regelungen durch die europäische Bürokratie schaden Europa im Ansehen unserer Bürger. Ministerrat und Kommission sind deshalb gut beraten, sich auf das zu beschränken, was für die Menschen erkennbar und einsehbar einheitlich in der Gemeinschaft für alle Mitgliedstaaten geregelt werden muß.

Das ist zugleich die beste Voraussetzung dafür, daß Europa nicht bei den Luxemburger Beschlüssen stehenbleibt. Der Ausbau der Europäischen Gemeinschaft muß und — dessen bin ich sicher — wird (D) auch weitergehen.

Präsident Dr. Albrecht: Vielen Dank, Herr Kollege Barschel!

Herr Minister Martin!

Minister Martin (Rheinland-Pfalz): Herr Präsident! Meine sehr verehrten Damen und Herren! Der Bundesrat befaßt sich heute in zwei Tagesordnungspunkten mit Problemen der europäischen Einigung. Obwohl die beiden Tagesordnungspunkte zwei durchaus unterschiedliche Ausgangsfragen aufgreifen, müssen sie unter dem Gesichtspunkt, den ich in meinem Beitrag besonders unterstreichen möchte, in gewisser Weise als inhaltliche Einheit verstanden werden.

Der jetzt zu behandelnde Antrag des Freistaates Bayern richtet sich an die Bundesregierung; der unter Tagesordnungspunkt 25 zu beratende Beschlußvorschlag des Ausschusses des Bundesrates für Fragen der Europäischen Gemeinschaften hat das Europäische Parlament als Ansprechpartner. Beide Vorlagen haben neben der von uns allen unterstrichenen Thematik der europäischen Einigung die Frage zum Inhalt, wieweit es notwendig und möglich ist, **Grundsätze des Föderalismus** in die weitere Arbeit an der europäischen Einigung einzubringen.

Das Land Rheinland-Pfalz ist an allen Fragen der europäischen Einigung in besonderer Weise interessiert. Die leidvollen Erfahrungen des alten Grenzlandes haben unmittelbar nach Ende des Zweiten

Martin (Rheinland-Pfalz)

- (A) Weltkrieges die Bevölkerung unseres Landes nach Verständigung vor allem mit Frankreich suchen lassen. Aus diesem auch für das alltägliche Leben unserer Bürger heute selbstverständlichen Bemühen um ein enges Zusammenleben der in vergangener Zeit verfeindeten Völker erklärt sich das besondere Interesse an allen aktuellen Diskussionen und Bemühungen, die europäische Einigung voranzutreiben. Deshalb steht Rheinland-Pfalz hinter allen Bemühungen, die Europäische Gemeinschaft handlungsfähiger zu machen.

Aus diesem Grunde begrüßen wir die **Ergebnisse des Europäischen Rates** vom 2. und 3. Dezember in Luxemburg, die eine ganze Reihe von Maßnahmen zur Stärkung der Europäischen Gemeinschaft vorsehen. Hervorzuheben sind aus unserer Sicht die Verwirklichung des Binnenmarktes, die Ausweitung der qualifizierten Mehrheitsentscheidungen, die Erweiterung der Befugnisse des Europäischen Parlaments und weitere Schritte zu einer effektiven Zusammenarbeit in den Bereichen Forschungs- und Technologiepolitik sowie Umweltpolitik.

Vielen unter uns mögen diese Luxemburger Beschlüsse als noch nicht weitgehend genug erscheinen; aber jeder, der sich nicht nur in Reden, sondern auch bei der praktischen Arbeit mit diesen Problemen beschäftigt, weiß, daß der Weg zu einer Europäischen Union noch lang ist und daß historische Prozesse dieser Dimension ihre Zeit brauchen.

- (B) Deshalb betrachten wir den **Entwurf eines Vertrages zur Gründung der Europäischen Union**, den das Europa-Parlament vorgelegt hat, auch als einen positiven Impuls, diesen Prozeß der europäischen Einigung voranzutreiben.

Meine Damen und Herren, weit verbreitet ist die Auffassung, daß eine Betonung der **Interessen der Bundesländer** mit dem Ziel der europäischen Einigung nicht zu vereinbaren sei. Sowohl der Antrag des Freistaates Bayern als auch die Beschlußempfehlung des Ausschusses für Fragen der Europäischen Gemeinschaften scheinen dieser Auffassung zu entsprechen. Aber nach unserer Meinung sind die in beiden Vorlagen enthaltenen Unterstreichungen der Position der Länder nicht als Ausdruck kleinlicher Partikularinteressen zu verstehen. Vielmehr soll hervorgehoben werden, daß aus der Sicht der Länder die Unterstreichung föderalistischer Grundsätze gerade im Interesse der europäischen Einigung sinnvoll, ja, notwendig ist.

Ein **geeintes Europa** wird — davon sind wir alle überzeugt — eine **föderalistische Struktur** haben müssen. Da die Bundesrepublik Deutschland allein unter den Mitgliedern der Europäischen Gemeinschaft über föderalistische Strukturen verfügt und weil diese Strukturen bei uns nicht nur eine lange Tradition haben, sondern auch ein unverzichtbarer Bestandteil unseres Staatswesens sind, müssen wir alles daransetzen, dieses Element gerade im Blick auf die hoffentlich bald weitergehende europäische Einigung lebendig zu erhalten. Diese Hervorhebung des Wertes des Föderalismus richtet sich durchaus auch an das Europäische Parlament; denn es könnte naheliegen, daß das Parlament als Parlament der Gemeinschaft die Einigung zu sehr durch die Kon-

zentrierung der Kompetenzen zu erreichen versucht. (C)

Wir werden über den Entschließungsantrag Bayerns in den Ausschüssen noch eingehend beraten müssen. Daher muß das eine oder andere, was dort vorgeschlagen wird, noch offenbleiben. Aber ich unterstreiche sehr nachdrücklich, daß die dort vorgebrachten Bedenken gerade unter dem Gesichtspunkt, den vorzutragen ich mich bemüht habe, äußerst ernst zu nehmen sind. Denn die **Europäische Union**, die wir alle anstreben, ist letztlich **nur in einer föderalistischen Struktur denkbar**. Die Einheit Europas kann folglich nur zustande kommen, wenn die Diskussionen darüber unter föderalistischen Gesichtspunkten geführt werden.

Zum einen müssen die Kompetenzen zwischen der Union und den Mitgliedstaaten abgegrenzt und die Mitwirkung der Mitgliedstaaten an der Gesetzgebung der Union geregelt werden. Zum anderen ist es für die Bundesrepublik Deutschland aber unverzichtbar, daß sie innerhalb einer Europäischen Union ein **Bundesstaat** bleibt. Das ergibt sich nicht nur zwingend aus Artikel 79 des Grundgesetzes, es ergibt sich nicht nur aus dem **breiten Konsens** in unserer Bevölkerung **über unsere föderalistische Ordnung**, es ergibt sich auch aus der Notwendigkeit der europäischen Einigung.

Darum kommt der Ziffer 4 der vom Freistaat Bayern vorgelegten Entschließung unseres Erachtens eine ganz besondere Bedeutung zu. Wir sind uns hier sicherlich alle einig, daß die Länder besser an der innerstaatlichen Willensbildung im Zusammenhang mit der Haltung der Vertreter der Bundesrepublik Deutschland in den zwischenstaatlichen Einrichtungen beteiligt werden müssen. Eine Regelung dieser Frage muß auch im Interesse der Bundesrepublik liegen, damit künftig die **föderalistischen Gesichtspunkte** jeweils frühzeitig in die Verhandlungen im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften eingebracht werden können. — Vielen Dank! (D)

Präsident Dr. Albrecht: Ich danke auch Ihnen sehr, Herr Staatsminister Martin.

Das Wort geht dann noch an Herrn Senator Kahrs, Bremen.

Kahrs (Bremen): Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Ich möchte den Antrag Bayerns zum Anlaß nehmen, mich mit dem Verfahren der Parallelität dieses Verfahrens zu beschäftigen. Ich möchte mich zum einen damit befassen, wie die Bundesregierung das Treffen in Luxemburg mit den übrigen europäischen Regierungen vorbereitet hat und wie es dann letztendlich zu den Luxemburger Beschlüssen gekommen ist, und zum anderen damit, wie der **Entwurf eines Vertrages zur Gründung der Europäischen Union** aus dem Jahre 1984 in den parlamentarischen Gremien von Bundesrat und Bundestag weiterbehandelt wird, ohne daß dieser Vertragsentwurf in irgendeiner Weise Einfluß auf die Beratungen in Luxemburg gewinnen konnte.

Wir befassen uns heute unter Punkt 25 der Tagesordnung mit dem Vertragswerk zur Gründung der

Kahrs (Bremen)

- (A) Europäischen Union. Ich muß feststellen, daß die Stellungnahme des Bundesrates und die zu erwartende Stellungnahme des Bundestages durch die jüngsten Ereignisse — insbesondere durch die Beschlüsse des Gipfels in Luxemburg — zwar nicht überholt sind, aber lediglich zu einer akademischen, historischen Frage herabgewürdigt werden.

Ich bedauere diese Entwicklung in mehrfacher Hinsicht. Zunächst ist es bedauerlich, daß der Entwurf des Europäischen Parlaments nicht die notwendige Beachtung bei den Verhandlungen auf der Regierungsebene in Mailand und Luxemburg gefunden hat. Wenn jedoch die Europäischen Räte von Mailand und Luxemburg den Vertragsentwurf des Europäischen Parlaments nicht zur Grundlage ihrer Beratungen gemacht haben, so hat das zur Folge, meine Damen und Herren, daß die **demokratische Legitimation des Europäischen Parlaments** in eklatanter Weise **vernachlässigt** wird. Gleichzeitig aber haben sich die parlamentarischen Organe in der Bundesrepublik bemerkenswerterweise — ich sagte das bereits — weiter mit dem Entwurf eines Vertrages des Europäischen Parlaments zur Gründung der Europäischen Union beschäftigt. Diese Beratungen, die zu einer umfänglichen Stellungnahme des Bundesrates führen werden, sind, wie ich bereits sagte, unbegreiflicherweise in die Verhandlungen in Luxemburg nicht eingeflossen, wodurch sich meiner Auffassung nach eine unverständliche und im Grunde nicht zu vertretende unökonomische Parallelbehandlung ergeben hat.

- (B) Angesichts dieser negativen Erfahrung ist zu wünschen, ja, zu fordern, daß die Information der Länder und die **Einflußmöglichkeiten der Bundesländer** auf die Haltung der Bundesregierung bei EG-Verhandlungen — gleich welcher Art — in Zukunft verbessert werden.

Da die Luxemburger Beschlüsse die Zuständigkeiten und die Interessen der Länder berühren, konnte und mußte eigentlich erwartet werden, daß die Haltung der Bundesregierung rechtzeitig vor einer Entscheidung abgestimmt würde, so daß ein ausreichender Zeitraum zur Prüfung und zur gemeinsamen Meinungsbildung verblieben wäre. Dies ist leider nicht geschehen. Statt dessen wird im Bundesrat die Entschließung des Europäischen Parlaments zur Gründung der Europäischen Union ausführlich beraten und gleich eine Stellungnahme abgegeben, die die Überlegungen der Länder im Hinblick auf die europäische Integration ausführlich darstellt. Diese Stellungnahme ist aber für die weiteren Verhandlungen der Bundesregierung auf EG-Ebene nicht mehr relevant. Insofern — und das bedauere ich auch — nehmen wir hier Stellung zu einem Entwurf, der nur noch programmatisch richtungweisend für die Zukunft sein kann.

Schließlich bedauere ich es, daß die Beschlüsse des Europäischen Rates von Luxemburg in jeder Beziehung hinter den Vorstellungen des europäischen Parlaments inhaltlich zurückbleiben. Anstelle der Gründung einer Europäischen Union mit echten demokratischen Beteiligungsmöglichkeiten durch das Europäische Parlament wird nunmehr versucht, eine **Integration der Europäischen Ge-**

meinschaft auf Ratsebene und damit auf Regierungsebene zu erreichen. Ich will an dieser Stelle nicht im einzelnen darauf eingehen, in welcher Weise die Luxemburger Beschlüsse die Zuständigkeiten und die Kompetenzen der Länder berühren. Dies ist an anderer Stelle schon gesagt worden und wird auch im Durchgang des Bundesrates vermutlich im März noch einmal erörtert werden müssen. Ich möchte an dieser Stelle nur kurz folgendes anmerken.

Nach den Beschlüssen des Europäischen Rates von Luxemburg werden die Rechte des Europäischen Parlaments nicht in ausreichendem Maße erweitert. Die Rechte der Regierungen im Rat jedoch nehmen in einer Weise zu, daß sowohl Bundestag, Europäisches Parlament als auch die Länder an der Willensbildung auf EG-Ebene zunehmend weniger teilnehmen. Die bayerische Entschließung geht u. a. darauf ein, daß die Position der Länder bei der Übertragung von Hoheitsrechten auf zwischenstaatliche Einrichtungen nach Artikel 24 Abs. 1 Grundgesetz verbessert werden muß. Ich stimme der Forderung ausdrücklich zu, daß eine **Übertragung von Hoheitsrechten der Länder von der Zustimmung des Bundesrates** abhängig gemacht werden muß. Kompetenzverluste der Länder sind nur dann hinnehmbar, wenn sie an einer innerstaatlichen Vorbereitung der Ratssitzungen beteiligt sind und entscheidenden Einfluß auf die Haltung der Vertretung der Bundesrepublik Deutschland in der Europäischen Gemeinschaft nehmen können.

Die Länder müssen frühzeitig und umfassend über die Vorhaben der Europäischen Gemeinschaft unterrichtet werden und ihren Standpunkt darstellen können. Die Bundesregierung muß gewährleisten, daß bei Maßnahmen, bei denen innerstaatlich die Länder zur Gesetzgebung befugt sind, nur aus integrationspolitischen Gründen vom Standpunkt der Länder abgewichen werden darf.

Ich halte es, meine Damen und Herren, für notwendig, daß nach Annahme der bayerischen Entschließung zur Änderung der Römischen Verträge diese und andere Fragen in den Ausschlußberatungen intensiv erörtert werden, damit die Positionen der Länder in die zukünftigen Beratungen des Europäischen Rates Eingang finden, und zwar bei intensiver Zusammenarbeit und Vermeidung einer Fortsetzung von unfruchtbarer Parallelität der Arbeit von Verfassungsorganen. — Ich danke Ihnen.

Präsident Dr. Albrecht: Vielen Dank!

Herr Staatsminister Stavenhagen!

Dr. Stavenhagen, Staatsminister im Auswärtigen Amt: Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Wir haben uns bei den schwierigen Beratungen für die Luxemburger Beschlüsse zum einen von der Idee des Vorankommens der europäischen Integration leiten lassen, zum anderen uns aber auch sehr intensiv darum bemüht, die Befugnisse, Kompetenzen und die verfassungsmäßige Ordnung in unserem Land zu berücksichtigen. Im übrigen hat die Bundesregierung selbstverständlich immer erklärt, daß der Ratifizierungsvorbehalt besteht, der auch bei

Staatsminister Dr. Stavenhagen

- (A) der Unterzeichnung gilt, wenn wir — hoffentlich — in wenigen Tagen unterzeichnen werden. Die Bundesregierung wird dieses Gesetzespaket, das Reformvorhaben von Luxemburg, als zustimmungsbedürftiges Gesetz behandeln, so daß eine breite Möglichkeit zur Diskussion besteht. Deswegen erlaube ich mir angesichts der fortgeschrittenen Zeit, meine übrige **Rede zu Protokoll *)** zu geben.

Präsident Dr. Albrecht: Ich danke Ihnen sehr herzlich für diese Bereitschaft.

Meine Damen und Herren, ich habe keine Wortmeldungen mehr. Ich weise den Entschließungsantrag dem **Ausschuß für Fragen der Europäischen Gemeinschaften** zur Beratung zu. Wir sind übereingekommen, den Antrag nach Möglichkeit in der nächsten Plenarsitzung abschließend zu beraten.

Ich rufe den Tagesordnungspunkt 15 auf:

Entwurf eines Gesetzes über das **Baugesetzbuch** (Drucksache 575/85).

Der Berichterstatter, Herr **Senator Franke**, Berlin, gibt seinen **Bericht zu Protokoll **)**.

Das Wort hat zunächst Herr **Minister Dr. Eyrich**, Baden-Württemberg. — Er gibt seine **Ausführungen** ebenfalls zu **Protokoll ***)**.

Herr Minister Leinen nimmt kurz das Wort.

(Heiterkeit)

- (B) **Leinen** (Saarland): Herr Präsident! Meine Damen und Herren! In aller gebotenen Kürze nur ein paar Bemerkungen für die Länder Bremen, Hamburg, Nordrhein-Westfalen, Hessen und das Saarland.

Die Bundesregierung hat den Entwurf für ein Baugesetzbuch vorgelegt, das diesen Namen nicht verdient. Es ist weder, wie angekündigt, das Jahrhundertwerk, noch ist es eine Gesamtnovellierung aller Baurechtsnormen, noch entspricht es den Anforderungen an die Probleme des Bauens und des Städtebaus in der Zukunft. Was uns vorliegt, ist ein oberflächlicher und eilig zusammengeschusterter Entwurf aus zwei Gesetzen. Der Zeitplan ist vom Bundestagswahlkampf und nicht von der gründlichen Erörterung der Probleme und der Instrumente diktiert worden, die zur Lösung dieser Probleme notwendig wären.

Wir müssen bemängeln, daß bewährte Instrumente in diesem neuen Entwurf abgeschwächt werden und daß wir in der Endkonsequenz zu einem **Abbau der Bürgerbeteiligung**, zu einer **Ausdehnung des planungsfreien Bauens** und zu einer **unzureichenden Verankerung des Umweltschutzes** kommen werden. Ich meine, dies alles zusammen kennzeichnet diesen Entwurf als umwelt- und bürgerfeindlich, und nicht, wie es sein sollte, als umwelt- und bürgerfreundlich.

Die Zukunft des Bauens wird mehr denn je auf die sozialen und ökologischen Erfordernisse Rücksicht nehmen müssen. Wir müssen darauf achten, daß im

*) Anlage 14

**) Anlage 15

***) Anlage 16

(C) Außenbereich nicht mehr so gebaut werden kann und wir den Landschaftsverbrauch stoppen, daß im Innenbereich vieles neu geordnet werden muß, daß alte Brachflächen in die Bauplanung einbezogen werden müssen und daß der Altbaubestand ökologisch modernisiert werden muß. Zu allen diesen Fragen bietet der vorliegende Entwurf keine Lösung und keine Antwort.

Wir stellen fest, daß pauschale Formeln zum Umweltschutz hier nicht weiterhelfen, daß dies nicht in den Instrumenten abgesichert ist. Das Gesetz läuft unter dem Stichwort „**Entbürokratisierung**“. Wir werden feststellen, daß wegen widersprechender Bestimmungen das Bauen nicht leichter werden wird und daß die Rechts- und Verwaltungsvereinfachung, die versprochen worden ist, so nicht eintreten wird.

Einen Punkt möchte ich noch erwähnen. Die Bundesregierung hat in diesem Entwurf die **Finanzierung der Städtebaumaßnahmen** so geregelt, daß sich der Bund zurückzieht, ohne daß den Ländern ein Ausgleich gegeben worden ist. Die Länder müssen darauf drängen, daß eine volle, dynamische und dauerhafte Regelung dieses finanziellen Ausgleichs erfolgt. Das ist bis heute nicht der Fall. Wir bitten die Bundesregierung, hier in Verhandlungen einzutreten. Das Ergebnis dieser Verhandlungen muß sich in diesem neuen Gesetz wiederfinden.

(D) Unmöglich finden wir das Verfahren, mit dem dieses Baugesetzbuch behandelt wird. Es ist quasi eine Vergewaltigung der **Mitwirkungsrechte der Bundesländer**. Am 20. Dezember ist dieser Gesetzentwurf den Ländern übergeben worden. Am 7. Januar sind bereits die Beratungen erfolgt. Man kann sich vorstellen, daß hier eine gründliche Diskussion nicht möglich ist. Statt dessen erleben wir hier ein Durchpeitschen eines oberflächlichen Gesetzes mit untauglichen Lösungen für die Probleme. Ich glaube, dies ist den Dingen nicht angemessen, die uns beim Bauen und im Städtebau in den nächsten Jahren bevorstehen.

Die A-Länder bitten deshalb darum, diesen Gesetzentwurf abzulehnen und die Anträge 575/10 und 575/12 anzunehmen.

Präsident Dr. Albrecht: Besten Dank!

Herr Senator Franke, Berlin!

Franke (Berlin), Berichterstatter: Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Herr Minister Leinen, ich bedaure jetzt doch ein wenig, daß ich meine Berichterstattung zu Protokoll gegeben habe. Sonst hätten Sie mir zuhören können und sich vielleicht das erste Mal gründlich mit dieser Gesetzesvorlage befaßt. Denn was Sie hier pauschal erklärt haben, kann ich einfach nicht verstehen, insbesondere deswegen nicht, weil Sie beklagen, daß diese Beratung durchgepeitscht worden sei. Ihr Land sowie die Länder Hessen und Nordrhein-Westfalen hätten vielmehr Gelegenheit gehabt, sich an den Beratungen zu beteiligen, wenn Sie nicht über längere Zeit ihren Mitarbeitern die Teilnahme an den Beratungen untersagt hätten. Dadurch ist für Ihre Länder viel Zeit verlorengegangen.

Franke (Berlin)

(A) Wir haben gründlich beraten, wir haben uns gründlich vorbereitet, und wir sind der Auffassung, daß hier ein Gesetz geschaffen worden ist, das die **rechtlichen Grundlagen des Städtebaus** einheitlich zusammenfaßt, das uns die Chance gibt, in den nächsten Jahren mit leichteren Gesetzesbestimmungen zu arbeiten, die es uns ermöglichen, schneller, zügiger und im Interesse unserer Bürger sowie unserer Länder zu bauen. Berlin und die übrigen B-Länder jedenfalls werden wissen, wie man mit diesem Gesetz umgehen und wie man das Bauen vorantreiben kann.

Ich bedaure es außerordentlich, daß Sie nicht auf die Sache eingegangen sind und daß sich drei Länder über längere Zeit an der Beratung nicht beteiligt haben. Vielleicht hätten sie sogar bessere Vorschläge machen können.

Präsident Dr. Albrecht: Herr Bundesminister Schneider!

Dr. Schneider, Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau: Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Der Entwurf eines Gesetzes über das Baugesetzbuch ist das Ergebnis einer umfassenden **Überprüfung der bundesgesetzlichen Regelungen über das Städtebaurecht**. Der Gesetzentwurf enthält alles, was in einem Baugesetzbuch des Bundes geregelt werden muß.

(B) Die Bundesregierung hält die Verabschiedung des Baugesetzbuches noch in dieser Legislaturperiode für unerlässlich. Die Aufgaben im Städtebau haben eine neue Qualität. Städtebaupolitik ist heute ein Aufgabenbereich, der an Bedeutung den Wiederaufbauleistungen der Nachkriegszeit in nichts nachsteht. Das Baugesetzbuch erfüllt nach Überzeugung der Bundesregierung die Forderungen, die **Umweltschutz, Bodenschutz, Denkmalschutz, Stadterhaltung und Stadterneuerung** an ein modernes Städtebaurecht stellen.

Der Gesetzentwurf sichert die **Bürgerbeteiligung**, er berücksichtigt die sozialen Belange der Bürger mehr, als die derzeitige Rechtslage dies sicherstellt. Das Bauen wird leichter, die Rechtsbeständigkeit der Bauleitplanung wird erhöht. Der Gesetzentwurf ist umwelt- und bürgerfreundlich. Er liefert die rechtlichen Instrumente für eine ökologische Erneuerung der Städte und Dörfer.

Das Baugesetzbuch bringt eine **Neuregelung der Städtebauförderung**. Die Bundesregierung entspricht damit einer Forderung der Regierungschefs aller Länder, die sie auf ihrer **Konferenz in Bremerhaven** vom 17. bis 19. Oktober 1984 beschlossen haben.

Herr Präsident, mit Rücksicht auf die fortgeschrittene Zeit versage ich mir ein weiteres Eingehen auf die Rede des Kollegen Leinen. Ich werde daher die vorbereitete **Rede zu Protokoll** *) geben.

Präsident Dr. Albrecht: Vielen Dank, Herr Bundesminister! Damit ist die Liste der Redner erschöpft.

*) Anlage 17

(C) Die Empfehlungen der Ausschüsse liegen Ihnen in Drucksache 575/1/85 vor. Es liegen ferner Länderanträge in den Drucksachen 575/2/85 bis 575/15/85 vor. Ich rufe zuerst die Ausschussempfehlungen auf, für die getrennte Abstimmung gewünscht worden ist, sowie die Länderanträge. Über die übrigen Empfehlungen werden wir zum Schluß pauschal abstimmen.

Ich rufe zunächst den 5-Länder-Antrag in der Drucksache 575/10/85 auf, den Gesetzentwurf abzulehnen. Wer stimmt dem Antrag zu? — Das ist die Minderheit.

Ich rufe jetzt in der Empfehlungsdrucksache die Ziffer 1 auf, und zwar zunächst ohne den eingeklammerten Text. Bitte Handzeichen! — Das ist die Minderheit.

Wir stimmen jetzt über Ziffer 2 ab. Wer stimmt dort zu? — Das ist auch die Minderheit.

Jetzt die Ziffer 3! Bitte Handzeichen! — Mehrheit.

Damit entfällt der eingeklammerte Text unter der Ziffer 1.

Wir kommen zur Ziffer 4. Bitte Handzeichen! — Das ist die Minderheit.

Ich nehme jetzt den Antrag Hamburgs in Drucksache 575/13/85 und bitte um das Handzeichen. — Das ist die Minderheit.

Wir stimmen jetzt über Ziffer 5 der Ausschussempfehlungen ab. Bitte das Handzeichen! — Das ist die Mehrheit. (D)

Wir fahren fort mit Ziffer 8 der Ausschussempfehlungen. Bitte das Handzeichen! — Mehrheit.

Ziffer 9! — Mehrheit.

Ziffer 10! — Mehrheit.

Ziffer 12 zusammen mit Ziffer 38 wegen Sachzusammenhangs! Wer stimmt hier zu? — Das ist die Minderheit.

Ich rufe Ziffer 13 auf! — Mehrheit.

Ziffer 14! — Mehrheit.

Damit entfällt die Ziffer 15.

Ich rufe Ziffer 16 auf! — Mehrheit.

Ziffer 17! — Mehrheit.

Damit entfällt die Ziffer 18.

Ich rufe Ziffer 19 auf! — Mehrheit.

Ich rufe jetzt den Antrag Niedersachsens in Drucksache 575/2/85 auf. Wer stimmt dem Antrag zu? — Das ist aber nicht viel, Wilfried!

(Heiterkeit)

Dann stimmen wir jetzt über den Antrag Nordrhein-Westfalens in Drucksache 575/4/85 ab. Ich bitte um das Handzeichen. — Minderheit.

Dann rufe ich jetzt in den Ausschussempfehlungen die Ziffer 20 auf! — Das ist auch die Minderheit.

Ich rufe die Ziffer 21 auf! — Mehrheit.

Ziffer 22! — Mehrheit.

Präsident Dr. Albrecht

(A) Ziffer 23! — Minderheit.

Ziffer 24! — Mehrheit.

Ziffer 25! — Mehrheit.

Ziffer 26! — Mehrheit.

Ziffer 27! — Mehrheit.

Ziffer 28! — Mehrheit.

Wir stimmen jetzt über den Antrag von Nordrhein-Westfalen in Drucksache 575/8/85 ab. Ich bitte um das Handzeichen. — Mehrheit.

Damit entfällt eine Abstimmung über Ziffer 29.

Ich rufe Ziffer 30 auf. — Das ist die Minderheit.

Dann rufe ich die Ziffer 31 auf. — Mehrheit.

Ziffer 32! — Minderheit.

Ziffer 33! — Minderheit.

Ziffer 34! — Minderheit.

Ziffer 35! — Minderheit.

Wir stimmen jetzt über den Antrag Nordrhein-Westfalens in Drucksache 575/5/85 ab. Wer stimmt dem Antrag zu? — Minderheit.

Ich rufe Ziffer 36 auf. — Minderheit.

Wir fahren fort mit Ziffer 37 der Ausschlußempfehlungen. — Mehrheit.

Ziffer 38 ist bereits erledigt.

(B) Wir stimmen jetzt über den Antrag Nordrhein-Westfalens in Drucksache 575/6/85 ab. Wer stimmt zu? — Minderheit.

Wir fahren fort mit Ziffer 39 der Ausschlußempfehlungen. — Mehrheit.

Ziffer 40! — Mehrheit.

Ziffer 41, und zwar zunächst ohne den eingeklammerten Text. Ich bitte um das Handzeichen! — Mehrheit.

Wir stimmen jetzt über den eingeklammerten Text ab. Ich bitte um das Handzeichen. — Mehrheit.

Ziffer 42! — Mehrheit.

Ziffer 44! — Mehrheit.

Ziffer 45! — Minderheit.

Ziffer 46! — Minderheit.

Dann stimmen wir jetzt über den Antrag Nordrhein-Westfalens in Drucksache 575/7/85 ab, und zwar nur über den Buchstaben a. Ich bitte um das Handzeichen! — Minderheit.

Ich rufe Ziffer 47 auf. — Mehrheit.

Ziffer 48! — Mehrheit.

Wir stimmen jetzt über den Antrag Schleswig-Holsteins in Drucksache 575/11/85 ab. Ich bitte um das Handzeichen. — Mehrheit.

Wir stimmen jetzt über den Antrag Nordrhein-Westfalens in Drucksache 575/7/85 ab, und zwar über die Buchstaben b bis d. Wer stimmt zu? Bitte Handzeichen! — Minderheit.

Ziffer 49! — Minderheit.

Ziffer 50! — Mehrheit.

(C)

Wir fahren fort mit dem Antrag Niedersachsens in Drucksache 575/15/85. Ich bitte um das Handzeichen. — Mehrheit.

Damit entfällt eine Abstimmung über Ziffer 51.

Wir fahren fort mit Ziffer 52 der Ausschlußempfehlungen. — Mehrheit.

Ziffer 53! — Mehrheit.

Ziffer 54! — Mehrheit.

Ziffer 55! — Minderheit.

Ziffer 56! — Minderheit.

Ziffer 57! — Minderheit.

Ziffer 58! Es ist gewünscht worden, über den Absatz 1 getrennt abzustimmen. Wer stimmt dem Absatz 1 zu? — Mehrheit.

Absatz 2! — Minderheit.

Ziffer 59! — Mehrheit.

Ziffer 60! — Mehrheit.

Ziffer 61! — Mehrheit.

Ziffer 62! — Mehrheit.

Ziffer 63! — Mehrheit.

Ziffer 64! — Mehrheit.

Damit entfällt eine Abstimmung über die Ziffern 65 sowie 66 mit Ausnahme des eingeklammerten Textes.

Wer stimmt dem eingeklammerten Text unter Ziffer 66 zu? — Mehrheit. (D)

Ziffer 67! — Mehrheit.

Ziffer 68! — Mehrheit.

Ziffer 71! — Mehrheit.

Ziffer 72! — Mehrheit.

Ziffer 73! — Mehrheit.

Ziffer 77! — Mehrheit.

Ziffer 78! — Mehrheit.

Ziffer 79! — Mehrheit.

Ziffer 80! — Mehrheit.

Ich rufe jetzt den Antrag Hessens in Drucksache 575/12/85 auf. Ich bitte um das Handzeichen. — Minderheit.

Ziffer 81! — Mehrheit.

Ziffer 82! — Mehrheit.

Ziffer 83! — Mehrheit.

Ziffer 84! — Mehrheit. Das ist wie bei einer Versteigerung.

(Heiterkeit)

Ziffer 85! — Mehrheit.

Ziffer 88! — Mehrheit.

Ziffer 91! — Mehrheit.

Ziffer 96! — Mehrheit.

Ziffer 98! — Mehrheit.

Präsident Dr. Albrecht

- (A) Ziffer 99! — Mehrheit.
 Ziffer 102! — Mehrheit.
 Ziffer 103! — Mehrheit.
 Ziffer 105! — Mehrheit.
 Ziffer 106! Es ist getrennte Abstimmung gewünscht worden. Ich rufe auf:
 Artikel 1 Nummer 106! — Mehrheit.
 Artikel 1 Nummer 107! — Mehrheit.
 Artikel 1 Nummer 108! — Mehrheit.
 Artikel 1 Nummer 109! — Mehrheit.
 Artikel 1 Nummer 110! — Mehrheit.
 Artikel 1 Nummer 111! — Mehrheit.
 Ziffer 108! — Mehrheit.
 Ziffer 109! — Mehrheit.
 Ziffer 110! — Mehrheit.
 Ziffer 111! — Mehrheit.
 Ziffer 112! — Mehrheit.
 Ziffer 113! — Mehrheit.

Wir stimmen jetzt über den gemeinsamen Antrag von Bayern und Rheinland-Pfalz in der Drucksache 575/14/85 ab, der die Anträge in den Drucksachen 575/3 und 575/9/85 ersetzt. Wer stimmt zu? — Mehrheit.

- (B) Wir fahren fort mit Ziffer 114 der Ausschlußempfehlungen. Ich bitte um das Handzeichen. — Mehrheit.

- Ziffer 115! — Minderheit.
 Ziffer 116! — Mehrheit.
 Ziffer 117! — Mehrheit.

Zur Sammelabstimmung rufe ich jetzt die Empfehlungen in Drucksache 575/1/85 auf, über die wir bisher noch nicht entschieden haben, und zwar die Ziffern 6, 7, 11, 43, 69, 70, 74 bis 76, 86, 87, 89, 90, 92 bis 95, 97, 100, 101, 104, 107, 118. Wer diesen Empfehlungen zuzustimmen wünscht, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist die Mehrheit.

Damit hat der Bundesrat **beschlossen**, gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes zu dem Gesetzentwurf, wie soeben festgelegt, **Stellung zu nehmen**.

Wir kommen nun zu Punkt 16:

Entwurf eines Gesetzes zur **Verbesserung des Umweltschutzes** in der Raumordnung und Bauleitplanung sowie im Fernstraßenbau — Antrag des Freistaates Bayern — (Drucksache 360/85).

Wortmeldungen liegen mir nicht vor.

Die Empfehlungen der Ausschüsse sind aus der Drucksache 360/1/85 ersichtlich. Es liegen ferner Anträge in den Drucksachen 360/2/85 und 360/3/85 vor.

Zur Abstimmung rufe ich den Antrag Bayerns in Drucksache 360/2/85 auf. Wer stimmt zu? — Das ist die Mehrheit.

(C) Wir stimmen nun über den Antrag von Rheinland-Pfalz in Drucksache 360/3/85 ab. Ich bitte um das Handzeichen. — Das ist die Mehrheit.

Dann lasse ich jetzt darüber abstimmen, ob der Gesetzentwurf in der soeben geänderten Fassung beim Deutschen Bundestag eingebracht werden soll. Ich bitte um das Handzeichen. — Das ist die Mehrheit.

Damit hat der Bundesrat **beschlossen, den Gesetzentwurf beim Deutschen Bundestag einzubringen**.

Wir kommen zu Punkt 17:

Entschließung des Bundesrates zum **Schutz des Verbrauchers** vor Hormonrückständen in Fleisch — Antrag des Landes Niedersachsen — (Drucksache 602/85).

Wortmeldungen liegen mir nicht vor.

Die Empfehlungen der Ausschüsse liegen Ihnen in Drucksache 602/1/85 vor. Es liegt ferner ein Antrag Hessens in Drucksache 602/2/85 vor.

Ich rufe in der Empfehlungsdruksache die Ziffer 1 auf. Wer stimmt zu? — Das ist die Mehrheit.

Wir stimmen jetzt noch über den Antrag Hessens in Drucksache 602/2/85 ab. Ich bitte um das Handzeichen. — Das ist auch die Mehrheit.

Wer der Entschließung in der soeben festgelegten Fassung zuzustimmen wünscht, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist die Mehrheit. (D)

Damit ist die **Entschließung gefaßt**.

Wir kommen zu Punkt 18 der Tagesordnung:

Entschließung des Bundesrates zur Ersten Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Bundes-Immissionsschutzgesetz (**Technische Anleitung zur Reinhaltung der Luft** — TA Luft) — Antrag des Landes Hessen gemäß § 36 Abs. 2 GO BR — (Drucksache 28/86).

Es geben **Erklärungen zu Protokoll** *): Herr **Staatsminister Görlach** für Herrn Staatsminister Fischer und Herr **Staatsminister Töpfer**, Rheinland-Pfalz. Weitere Wortmeldungen oder Erklärungen gibt es nicht.

Das Haus ist sich einig, daß der **Entschließungsantrag** damit **erledigt** ist.

Punkt 19 der Tagesordnung:

Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Durchführung der **Gemeinsamen Marktorganisationen** (Drucksache 598/85).

Das Wort wird nicht gewünscht.

Zur Abstimmung liegen Ihnen die Ausschlußempfehlungen in Drucksache 598/1/85 und ein Antrag Baden-Württembergs in Drucksache 598/2/85 vor.

*) Anlagen 18 und 19

Präsident Dr. Albrecht

(A) Wir beginnen mit den Ausschlußempfehlungen. Ich rufe die Ziffern 1 und 11 gemeinsam auf. Ich bitte um das Handzeichen. — Das ist die Mehrheit.

Der Antrag Baden-Württembergs in Drucksache 598/2/85 und Ziffer 2 der Ausschlußempfehlungen schließen sich aus.

Zunächst zum Antrag Baden-Württembergs in Drucksache 598/2/85! Ich bitte um das Handzeichen. — Das ist die Mehrheit.

Damit ist Ziffer 2 der Ausschlußempfehlungen erledigt.

Ich rufe die Ziffern 3 bis 6 auf! — Mehrheit.

Ziffer 7! — Mehrheit.

Ziffern 8 bis 10! — Mehrheit.

Ziffer 11 ist bereits erledigt.

Dann die Ziffern 12 bis 15! — Mehrheit.

Ziffer 16! — Mehrheit.

Danach hat der Bundesrat zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes, wie oben festgelegt, **Stellung genommen**.

Wir kommen dann zu Tagesordnungspunkt 20:

a) Entwurf eines Gesetzes über die **Anpassung der Renten der gesetzlichen Rentenversicherung und der Geldleistungen der gesetzlichen Unfallversicherung im Jahre 1986** (Drucksache 591/85)

b) Bericht der Bundesregierung

(B) über die gesetzlichen Rentenversicherungen, insbesondere über deren Finanzlage in den künftigen 15 Kalenderjahren, gemäß §§ 1273 und 579 der Reichsversicherungsordnung, § 50 des Angestelltenversicherungsgesetzes und § 71 des Reichsknappschaftsgesetzes (**Renten Anpassungsbericht 1985**)

sowie das

Gutachten des Sozialbeirats

zur **Anpassung der Renten** aus der gesetzlichen Rentenversicherung zum 1. Juli 1986 sowie zu den Vorausberechnungen der Bundesregierung über die Entwicklung der **Finanzlage der Rentenversicherung bis 1999** (Drucksache 592/85).

Das Wort hat Herr Bundesminister Blüm.

Dr. Blüm, Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung: Herr Präsident! Meine Damen und Herren! In der gebotenen Kürze drei wichtige und gute Meldungen für die Rentner! Erstens: Die Renten steigen. Zweitens: Die Rentenkassen füllen sich wieder. Drittens: Wir haben einen Rekord in Sachen Preisstabilität. Das sind drei wichtige Nachrichten für die Rentner.

Die Renten werden wie die Löhne im vergangenen Jahr um 3,1 % steigen. Davon müssen 0,7 % für die Krankenversicherung abgezogen werden. Das ist der **Solidaritätsbeitrag** der älteren Generation für die Jüngeren. Auch die Arbeitnehmer verzehren nicht ihren Bruttolohn, sondern das, was nach Sozialabgaben und Steuern übrigbleibt. Kein Rentner braucht zu befürchten, daß eine Lohnerhöhung an

ihm vorbeigeht. Die Lohnerhöhungen des Jahres 1986 werden im nächsten Jahr bei der Rentenanpassung ihren Niederschlag finden. (C)

Die zweite gute Nachricht: Die **Rücklage der Rentenversicherung** steigt wieder. Nach Jahren rapiden Abbaus wächst wieder die Rücklage, das Sicherheitspolster. Ich finde, das ist für die Rentner eigentlich die größte Beruhigung, daß ihre Kassen sich wieder füllen. Sie füllen sich sogar mehr, als wir selber geschätzt hatten. Wir hatten im Rentenanpassungsbericht die Entwicklung des vergangenen Jahres um 300 Millionen DM ungünstiger eingeschätzt. Sie sehen, die Wirklichkeit hat unsere Prognosen überholt. Eine bessere Wirklichkeit als die Prognosen ist für die Rentner immer besser als umgekehrt. Sparen war also nicht umsonst. Auch das, was an Opfern zugemutet wurde, war ein **Beitrag zur Stabilisierung der Rentenversicherung**.

Drittens: **Preisstabilität**. Es wird häufig übersehen, daß nicht nur die Höhe der Rentenanpassung für den Lebensstandard der älteren Generation eine Rolle spielt, sondern auch die Frage, wie die Preise steigen. Es gab Jahre, in denen die Rentenanpassung höher war. 1980 z. B. betrug sie 4 %; die Preise stiegen um 5,4 %. 1981 beispielsweise betrug die Rentenerhöhung 4 %; die Preise stiegen jedoch um 6,1 %.

Der Gewinn bei der Preisstabilität bedeutet für die Rentner einen Kaufkraftzuwachs von 6 Milliarden DM. Damit es nicht ganz theoretisch ist, nicht ganz abstrakt ist: Das macht für den durchschnittlichen Rentner den Wert von zwei Monatsmieten aus. Stellen Sie sich einmal vor, eine Bundesregierung hätte beschlossen, den Rentnern würden zwei Monatsmieten erstattet! Das hätte großes Aufsehen erregt. Im Effekt hat aber die Preisstabilität, die wir erreicht haben, das gleiche zustande gebracht. (D)

Meine Damen und Herren, ich begründe und erläutere das in meiner Rede noch sehr viel ausführlicher, als ich es jetzt vortragen kann. Ich gebe diese **Rede zu Protokoll***) und empfehle sie Ihrer Aufmerksamkeit.

(Heiterkeit)

Präsident Dr. Albrecht: Vielen Dank, Herr Bundesminister! — Herr **Staatsminister Görlach** gibt seine **Erklärung zu Protokoll**)** — ich danke ihm —, desgleichen Frau **Staatsminister Hansen** aus Rheinland-Pfalz und Herr Senator Fink aus Berlin, dessen **Erklärung der Kollege Scholz zu Protokoll***)** gibt.

Wir kommen zur **Abstimmung**, und zwar zunächst zum Entwurf eines Rentenanpassungsgesetzes — **Punkt 20a)** der Tagesordnung. Die beteiligten Ausschüsse empfehlen, gegen den Gesetzentwurf keine Einwendungen zu erheben. Es liegt ferner ein 5-Länder-Antrag in der Drucksache 591/1/85 vor, über den wir zunächst abstimmen. Wer diesem Antrag zuzustimmen wünscht, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist die Minderheit.

Dann darf ich wohl davon ausgehen, daß der Bundesrat gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes

*) Anlage 20

**) Anlage 21

***) Anlagen 22 und 23

Präsident Dr. Albrecht

- (A) beschlossen hat, **gegen den Gesetzentwurf keine Einwendungen zu erheben**. — Ich höre keinen Widerspruch. Dann ist das so **beschlossen**.

Wir kommen nun zur **Abstimmung** über den Renten Anpassungsbericht — **Punkt 20 b)** der Tagesordnung. Die beteiligten Ausschüsse empfehlen, von der Vorlage Kenntnis zu nehmen.

Da andere Anträge nicht gestellt sind, stelle ich fest, daß der Bundesrat **beschlossen** hat, von dem Bericht und dem Gutachten des Sozialbeirates **Kenntnis zu nehmen**.

Wir kommen zu Punkt 21 der Tagesordnung:

- a) Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur **Änderung des Arzneimittelgesetzes** — Antrag der Länder Bremen, Hamburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen und des Saarlandes — (Drucksache 313/85)
- b) Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur **Änderung des Arzneimittelgesetzes** (Drucksache 596/85).

Zur Berichterstattung für den federführenden Ausschuß für Jugend, Familie und Gesundheit gibt Herr Staatsminister Töpfer eine **Erklärung zu Protokoll *)**. **Erklärungen zu Protokoll **)** geben ebenfalls Herr Staatssekretär Chory und Herr Minister Görlach. Vielen Dank!

Das Wort hat Herr Senator Brückner.

(B)

Brückner (Bremen): Vielen Dank, Herr Präsident! Ich komme Ihnen auf halbem Wege entgegen, weil ich denke, daß es eigentlich für das Haus gut wäre, wenn auch ein solches Thema im Zentrum der Beratungen stünde, allein schon deshalb, weil für diesen Bereich 20 Milliarden DM im Jahr an Kosten anfallen. Bei den Kostensteigerungen, die jährlich damit und mit dem gesamten Bereich der gesetzlichen Krankenversicherung verbunden sind, würde Herrn Blüms Aufzählung der drei Monatsmieten mindestens um eine, vielleicht sogar schon um zwei wieder zu reduzieren sein.

Aber viel schlimmer, denke ich, sind der Umfang der **Nebenwirkungen bei Arzneimitteln**, der **Mangel an Qualität** bei Arzneimitteln, so daß insgesamt die Aussage, daß es sich in diesem Bereich bei den soeben genannten Punkten um einen Skandal für die Bundesrepublik handelt, nicht falsch ist.

Die **Unterschiede zwischen den beiden Entwürfen** — Gesetzentwurf der SPD-regierten Länder und Gesetzentwurf der Bundesregierung — liegen in sieben ganz wesentlichen Bereichen; ich will Ihnen wenigstens die Stichworte nennen.

Erstens. Die Grundlage der Sicherheitsentscheidung bei Arzneimitteln ist völlig ungenügend.

Zweitens. Die Zulassungskriterien für Kombinationsarzneimittel sind völlig unzureichend. Es befin-

*) Anlage 24

**) Anlagen 25 und 26

den sich unsinnige und gefährliche Kombinationsarzneimittel auf dem Markt. (C)

Drittens. Die Kriterien zur Beurteilung der Wirksamkeit von Arzneimitteln sind unzureichend und werden hier nicht neu geregelt.

Viertens. Für klinische Prüfungen brauchen wir unbedingt die Meldepflicht und für die Erstanwendung dabei mindestens die Genehmigungspflicht. Beides ist in Ihrem Entwurf wieder nicht geregelt.

Fünftens. Der Arzneimittelbegriff wird nicht differenziert, so daß in der Praxis bei der Wirksamkeit zwischen den Bereichen der Schulmedizin und den Bereichen der besonderen Therapierichtungen nicht unterschieden wird.

Sechstens. Es fehlt in Ihrem Entwurf der medizinische Leiter, der in Bereichen der Pharmaindustrie zuständig ist.

Siebtens. Die grundsätzliche Selbstbedienung bei freiverkäuflichen Arzneimitteln führt zu schwerwiegenden Folgen, wie wir sie praktisch Woche für Woche und Monat für Monat durch die Presse kennen.

Alles in allem betreffen diese sieben Punkte in dem SPD-Entwurf die Beseitigung der Mängel in der Arzneimittelversorgung. Im Regierungsentwurf wird diesen sieben Punkten nicht genügend, in den meisten Punkten sogar überhaupt nicht Rechnung getragen. Eigentlich ist das politisch kaum verantwortbar.

Ich habe zu allen sieben Punkten eine ausführliche **Begründung**, die so ist, daß sie mit Sicherheit neue Wortmeldungen provoziert. Deshalb gebe ich sie zu **Protokoll *)**. (D)

(Heiterkeit)

Präsident Dr. Albrecht: Besten Dank, Herr Senator!

Wir kommen nun zur **Abstimmung** über den **5-Länder-Antrag**. Zur Abstimmung liegen Ihnen die Ausschlußempfehlungen in Drucksache 313/1/85 vor. Ich möchte zur Vereinfachung des Verfahrens zunächst fragen, wer überhaupt für die Einbringung des Gesetzentwurfs ist. Sollte sich hierfür eine Mehrheit ergeben, dann würden wir noch über die Änderungen entscheiden; im Falle der Minderheit wäre eine Einzelabstimmung über die Änderungsempfehlungen der Ausschüsse nicht mehr erforderlich.

Wer also überhaupt den Gesetzentwurf beim Deutschen Bundestag einzubringen wünscht, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist die Minderheit.

Damit hat der Bundesrat **beschlossen, den Gesetzentwurf beim Deutschen Bundestag nicht einzubringen**.

Nun zur **Abstimmung über Punkt 21 b)**, nämlich die Regierungsvorlage. Die Empfehlungen der Ausschüsse liegen Ihnen in Drucksache 596/1/85 vor. Es

*) Anlage 27

Präsident Dr. Albrecht

(A) liegen ferner Länderanträge in den Drucksachen 596/2/85 bis 596/4/85 vor.

Ich rufe zuerst die Ausschlußempfehlungen auf, für die getrennte Abstimmung gewünscht worden ist, sowie die Länderanträge; über die übrigen Ausschlußempfehlungen werden wir zum Schluß pauschal abstimmen.

Ich rufe zunächst den 5-Länder-Antrag in Drucksache 596/4/85 auf Ablehnung des Gesetzentwurfs auf. Ich bitte um das Handzeichen. — Das ist die Minderheit.

Dann fahren wir fort mit den Ausschlußempfehlungen. Die Ziffer 1 wird zunächst zurückgestellt.

Ich rufe Ziffer 2 auf. — Das ist Mehrheit.

Wir kommen nun zur Abstimmung über den Antrag Niedersachsens in Drucksache 596/2/85, bei dessen Annahme die Ziffer 3 der Ausschlußempfehlungen wegfällt. Wer will dem Antrag Niedersachsens zustimmen? — Das sind wieder nicht sehr viele.

Dann stimmen wir jetzt über Ziffer 3 ab. — Das ist die Mehrheit.

Wir fahren fort mit Ziffer 5 der Empfehlungsdruksache. — Mehrheit.

Ziffer 11! — Mehrheit.

Wir stimmen jetzt über den Antrag Berlins in Drucksache 596/3/85 ab. — Mehrheit.

Wir fahren fort mit Ziffer 14 der Ausschlußempfehlungen. — Minderheit.

(B) Ziffer 15! — Mehrheit.

Ziffer 16! — Mehrheit.

Dann stimmen wir jetzt über die Ziffer 1 ab. Wer stimmt zu? — Das ist auch die Mehrheit.

Ziffer 18! — Mehrheit.

Ziffer 19! — Mehrheit.

Ziffer 23! — Mehrheit.

Ziffer 25! — Mehrheit.

Ziffer 26! — Mehrheit.

Ziffer 27! — Mehrheit.

Zur Sammelabstimmung rufe ich jetzt die Empfehlungen in der Drucksache 596/1/85 auf, über die wir bisher noch nicht entschieden haben, und zwar die Ziffern 4, 6 bis 10, 12, 13, 17, 20 bis 22 und 24. Wer diesen Empfehlungen zuzustimmen wünscht, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist die Mehrheit.

Damit hat der Bundesrat **beschlossen**, gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes zu dem Gesetzentwurf, wie soeben festgelegt, **Stellung zu nehmen**.

Wir kommen zu Punk 22:

Entwurf eines Zehnten Gesetzes zur Änderung des **Bundesausbildungsförderungs-gesetzes** (10. BAföGÄndG) (Drucksache 595/85, zu Drucksache 595/85).

Wortmeldungen liegen mir nicht vor.

(C) Zur Abstimmung liegen vor: die Empfehlungen der Ausschüsse in Drucksache 595/1/85 sowie zwei Landesentwürfe in den Drucksachen 595/2 und 3/85.

Wir beginnen mit Ziffer 1 der Ausschlußempfehlungen. Bei Annahme entfallen beide Landesentwürfe.

Wer stimmt Ziffer 1 zu? — Das ist überwältigend. Minderheit.

Dann ist jetzt über den Antrag Niedersachsens in Drucksache 595/2/85 zu entscheiden. Bei Annahme entfällt der zweite Landesentwurf.

Wer ist für den Antrag Niedersachsens in Drucksache 595/2/85? — Das ist die Minderheit.

Nun zum Antrag von Baden-Württemberg und Niedersachsen in Drucksache 595/3/85. Wer stimmt zu? — Das ist die Mehrheit.

Wir fahren in den Ausschlußempfehlungen fort mit Ziffer 2. — Mehrheit.

Ziffern 3 und 4! — Mehrheit.

Ziffer 5! — Mehrheit.

Ziffern 6 bis 8! — Mehrheit.

Danach hat der Bundesrat zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes, wie soeben festgelegt, **Stellung genommen**.

Ich rufe Tagesordnungspunkt 23 auf:

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung von **Kostengesetzen** (Drucksache 597/85).

(D) Es geben **Erklärungen zur Protokoll** *): Herr Senator Scholz, Berlin, Herr Minister Krumstiek, Nordrhein-Westfalen, und Herr Bundesjustizminister Engelhard.

Zur Abstimmung liegen Ihnen die Empfehlungen der Ausschüsse in Drucksache 597/1/85 vor.

Zum Abstimmungsverfahren weise ich darauf hin, daß ich von den Ausschlußempfehlungen nur diejenigen zur Abstimmung stellen werde, für die eine gesonderte Abstimmung gewünscht wurde. Über alle übrigen Ausschlußempfehlungen wird zum Schluß gemeinsam abgestimmt.

Ich rufe in Drucksache 597/1/85 auf:

Ziffer 4! — Mehrheit.

Ziffer 5! — Mehrheit.

Ziffer 6! — Mehrheit.

Ziffer 7! — Mehrheit.

Ziffer 8! — Mehrheit.

Ziffer 9! — Mehrheit.

Ziffern 10 und 36 gemeinsam! — Mehrheit.

Ziffer 15! — Mehrheit.

Ziffer 17! — Mehrheit.

Ziffer 19! — Mehrheit.

Ziffern 21 und 37 gemeinsam! — Mehrheit.

Ziffer 22! — Mehrheit.

*) Anlagen 28 bis 30

Präsident Dr. Albrecht

(A) Ziffer 26! — Mehrheit.

Ziffer 33! — Mehrheit.

Ich rufe jetzt alle übrigen Empfehlungen der Drucksache 597/1 zur Abstimmung auf. Wer stimmt diesen Empfehlungen zu? — Das ist die Mehrheit.

Damit hat der Bundesrat gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes zu dem Gesetzentwurf die soeben angenommene **Stellungnahme beschlossen**.

Wir kommen dann zu Punkt 25 der Tagesordnung:

Entschließung des Europäischen Parlaments zum Entwurf eines Vertrags zur **Gründung der Europäischen Union** (Drucksache 210/84).

Herr **Minister Dr. Hahn**, Saarland, gibt eine **Erklärung zu Protokoll** *).

Wir kommen zur Abstimmung. Die Empfehlungen des Ausschusses für Fragen der Europäischen Gemeinschaften ersehen Sie aus der Drucksache 31/86. Außerdem liegen in den Drucksachen 31/1/86 und 31/2/86 zwei 5-Länder-Anträge vor.

Wir stimmen zunächst über den Antrag in Drucksache 31/2/86 ab, der eine Ergänzung der Ausschussempfehlung zum Inhalt hat. Ich bitte um das Handzeichen. — Das ist die Minderheit.

Jetzt stimmen wir über den Änderungsantrag in Drucksache 31/1/86 ab. Wer ist dafür? — Das ist die Minderheit.

(B) Nun stimmen wir über die Ausschussempfehlungen in Drucksache 31/86 insgesamt ab. Ich bitte um das Handzeichen. — Das ist Einstimmigkeit.

Damit hat der Bundesrat so **beschlossen**. Ich freue mich, daß ich zu dieser bedeutsamen **Stellungnahme** eine große Übereinstimmung im Bundesrat feststellen kann.

Punkt 26 der Tagesordnung:

Kommission der Europäischen Gemeinschaften:

*) Anlage 31

Vorschlag für eine neunzehnte Richtlinie des Rates zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die **Umsatzsteuer** zur Änderung der Richtlinie 77/388/EWG — **gemeinsames Mehrwertsteuersystem** (Drucksache 628/84).

Die Empfehlungen der Ausschüsse können Sie aus der Drucksache 32/86 ersehen. Wir stimmen darüber ab.

Zunächst die Ziffer 1! — Das ist die Mehrheit.

Damit entfallen die Ziffern 2 und 3.

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

Schließlich Punkt 34 der Tagesordnung:

Vorschlag für die Bestellung des **Präsidenten der Landeszentralbank in Berlin** (Drucksache 571/85)

Zur Abstimmung liegt die Empfehlung der Ausschüsse in Drucksache 571/1/85 vor.

Wer dieser Empfehlung zu folgen wünscht, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist einstimmig.

Der Bundesrat hat demnach beschlossen, Herrn Dr. Dieter Hiss mit Wirkung vom 1. März 1986 bis zum 28. Februar 1990 gemäß § 8 Abs. 4 des Gesetzes über die Deutsche Bundesbank **erneut** zur Bestellung zum Präsidenten der Landeszentralbank in Berlin **vorzuschlagen**.

Meine sehr verehrten Damen und Herren, die Tagesordnung der heutigen Sitzung ist damit abgewickelt. Ich habe Anlaß, mich sehr herzlich für die große Unterstützung und für die Ausdauer, die Sie gezeigt haben, zu bedanken.

Die **nächste Sitzung** des Bundesrates berufe ich ein auf Freitag, den 21. Februar 1986, um 9.30 Uhr.

Die Sitzung ist geschlossen.

(Schluß: 14.24 Uhr.)

Festsetzung gemäß § 34 der Geschäftsordnung

Einsprüche gegen die Berichte über die 558. und 559. Sitzung sind nicht eingelegt worden. Damit gelten die Berichte gemäß § 34 der Geschäftsordnung als genehmigt.

- (A) rechtlichen Erlaubnis wird in dem in § 7 des Wasserhaushaltsgesetzes enthaltenen Umfang bewahrt.
5. Durch die beabsichtigten neuen Regelungen im Wasserrecht des Bundes und der Länder, insbesondere für die sog. Indirekteinleitung von gefährlichen Stoffen in öffentliche Abwasseranlagen, werden zunehmend mittlere und kleinere Betriebe mit wasserrechtlichen Verfahren konfrontiert. Die dadurch Betroffenen haben ein Interesse daran, daß sie aus Gründen der Kosten- und Zeitersparnis ihre Anlage in einem einzigen Verfahren genehmigen lassen können.
6. Der Kompromißvorschlag des Deutschen Bundestages ermöglicht es den Ländern, innerhalb einer Jahresfrist die gegebenenfalls notwendigen Folgeeregungen für die Verfahrenskonzentration zu treffen. Damit kommt es allein den Ländern zu, die Modalitäten der Beteiligung der betroffenen Behörden selbst zu regeln und die Zuständigkeiten der Behörden so zu ordnen, wie es in den einzelnen Ländern im Hinblick auf den durchaus unterschiedlichen Behördenaufbau am zweckmäßigsten ist.

Angeichts der dargelegten Sach- und Rechtslage bitte ich den Bundesrat, dem Ersten Rechtsbereinigungsgesetz in der vom Deutschen Bundestag beschlossenen Fassung zuzustimmen, ohne daß der Vermittlungsausschuß einberufen wird.

(B) Anlage 2

Umdruck 1/86

Zu den folgenden Punkten der Tagesordnung der 560. Sitzung des Bundesrates empfehlen die Ausschüsse dem Bundesrat:

I.

Den Gesetzen zuzustimmen:

Punkt 3

Erstes Gesetz zur Bereinigung des **Verwaltungsverfahrenrechts** (Drucksache 2/86)

Punkt 4

Erstes Gesetz zur Änderung des **Sprengstoffgesetzes** (Drucksache 3/86)

Punkt 10

Gesetz zu dem **Abkommen** vom 25. März 1981 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem **Königreich Marokko** über **Soziale Sicherheit** und zu der Vereinbarung vom 19. April 1984 zur Durchführung dieses Abkommens (Drucksache 9/86)

Punkt 11

Gesetz zu dem **Abkommen** vom 16. April 1984 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der **Tunesischen Republik** über **Soziale Sicherheit**, dem Zusatzprotokoll zu diesem Abkom-

men und der Vereinbarung zur Durchführung des Abkommens (Drucksache 10/86)

II.

Zu dem Gesetz einen Antrag auf Anrufung des Vermittlungsausschusses nicht zu stellen:

Punkt 5

Neuntes Gesetz zur Änderung des **Häftlingshilfegesetzes** (9. HHÄndG) (Drucksache 4/86)

III.

Gegen den Gesetzentwurf keine Einwendungen zu erheben:

Punkt 24

Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des **Pflichtversicherungsgesetzes** (Drucksache 599/85)

IV.

Zu der Vorlage die Stellungnahme abzugeben, die in der zitierten Empfehlungsdruksache wiedergegeben ist:

Punkt 27

Kommission der Europäischen Gemeinschaften:

Entwurf einer Finanzregelung für den **sechsten Europäischen Entwicklungsfonds** (6. EEF) (Drucksache 459/85, Drucksache 459/1/85) (D)

V.

Den Vorlagen ohne Änderung zuzustimmen:

Punkt 28

Vierte Verordnung zur Änderung der **Approbationsordnung für Apotheker** (Drucksache 570/85, Drucksache 570/1/85)

Punkt 29

Zweite Verordnung zur Änderung der Verordnung zur **Neuordnung lebensmittelrechtlicher Kennzeichnungsvorschriften** (Drucksache 609/85)

Punkt 30

Sechste Verordnung zur Änderung der **Weinverordnung** (Drucksache 12/86)

Punkt 31

Verordnung über die Festsetzung des **Lärmschutzbereichs** für den militärischen **Flugplatz Ahlhorn** (Drucksache 557/85)

Punkt 32

Dritte Verordnung zur Änderung der Verordnung über **Zusatzleistungen in Härtefällen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz** (3. HärteVÄndV) (Drucksache 593/85)

(A) **Punkt 33**

Allgemeine Verwaltungsvorschrift über das **Zusammenwirken der Berufsgenossenschaften** und der für die **Bergaufsicht zuständigen Behörden** (Drucksache 549/85)

VI.

Entsprechend den Anregungen und Vorschlägen zu beschließen:

Punkt 35

Vorschlag für die Berufung eines Mitglieds und eines stellvertretenden Mitglieds des **Vorstandes** sowie von fünf Mitgliedern und fünf stellvertretenden Mitgliedern des **Verwaltungsrates der Bundesanstalt für Arbeit** (Drucksache 555/85, Drucksache 555/1/85)

Punkt 36

Personelle Veränderung beim **Bewertungsrat** (Drucksache 442/85, Drucksache 442/1/85)

Punkt 37

Vorschlag für die Berufung eines Mitglieds des **Verwaltungsrates der Deutschen Bundespost** (Drucksache 621/85)

VII.

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

Punkt 38

Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht (Drucksache 16/86)

Anlage 3**Erklärung**

von Bundesminister **Engelhard (BMJ)**
zu **Punkt 6** der Tagesordnung

Das am 5. Dezember vergangenen Jahres vom Deutschen Bundestag beschlossene Strafrechtsänderungsgesetz trägt den positiven Erfahrungen Rechnung, die mit der **Strafaussetzung zur Bewährung** gemacht werden konnten. Es räumt den Gerichten die Möglichkeit ein, zu Freiheitsstrafen bis zu zwei Jahren Verurteilte, die eine gute Sozialprognose aufweisen und sich erstmals im Strafvollzug befinden, bereits nach Verbüßung der Hälfte ihrer Strafe bedingt zu entlassen.

Darüber hinaus schließt das Gesetz Lücken des geltenden Rechts. Zu diesen Lücken zähle ich das Fehlen klarer Regelungen für das Zusammentreffen mehrerer lebenslanger oder auch lebenslanger und zeitiger Freiheitsstrafen. Der Mangel wird durch die Einbeziehung der lebenslangen Freiheitsstrafe in das schon bestehende System der Gesamtstrafe behoben. Ein vernünftiges Fortschreiten auf

den Bahnen des geltenden Rechts bedeutet die (C) neue Vorschrift des § 67 Abs. 6 StGB über die Anrechnung der Zeit des Vollzugs einer freiheitsentziehenden Maßregel auch auf die in einem anderen Verfahren verhängte Freiheitsstrafe.

Wird eine freiheitsentziehende Maßregel der Besserung und Sicherung vor einer gleichzeitig verhängten Freiheitsstrafe vollzogen, so wird schon nach bisherigem Recht die Zeit des Vollzugs der Maßregel auf die Freiheitsstrafe angerechnet. Nach der neuen Regelung erstreckt sich diese Anrechnung jedoch nicht nur auf die gleichzeitig mit der Maßregel verhängte Freiheitsstrafe, sondern grundsätzlich auch auf die in einem anderen Verfahren verhängte Strafe.

Diese Ergänzung des geltenden Rechts beruht auf der Erwägung, daß ein Freiheitsentzug, der über das schuldangemessene Maß der Strafe hinausgeht, überhaupt nur dann zu rechtfertigen ist, wenn er zum Schutz der Allgemeinheit unverlässlich ist. Umgekehrt ist die Allgemeinheit verpflichtet, Nachteile, die dem Betroffenen aus einem über das schuldangemessene Maß hinausgehenden Freiheitsentzug erwachsen, so gering wie möglich zu halten. Diesem Ziel will die neue Regelung dienen.

In der Diskussion der vergangenen Wochen ist wiederholt die Frage aufgeworfen worden, ob die Vorschrift des § 67 Abs. 6 StGB Wiederholungstätern unter Umständen eine sachlich nicht gebotene Vergünstigung gewähre. Hierzu ist zu sagen, daß die Anrechnung der Zeit des Maßregelvollzugs auf die in einem anderen Verfahren verhängte Freiheitsstrafe keine unberechtigte Vergünstigung, sondern lediglich den Ausgleich für einen über das schuldangemessene Maß der Strafe hinausgehenden Freiheitsentzug darstellt. (D)

Die Folgen der Wiederholungstat bekommt der Verurteilte auch in diesen Fällen voll zu spüren, da der Täter wegen des Wiederholungsdelikttes ja zu einer Strafe verurteilt wird, bei deren Zumessung der Umstand, daß es sich um eine Wiederholungstat handelt, strafscharfend berücksichtigt zu werden pflegt. Bei hohen Strafen kann deshalb auch nur ein entsprechend langwieriger Vollzug in einer freiheitsentziehenden Maßregel zu einer Tilgung der Strafe in dem vom Gesetz vorgesehenen Umfang führen. Vorteile erwachsen dem Verurteilten insoweit nicht. Aus diesem Grunde hat sich das Bundesministerium der Justiz in den Ausschüßberatungen nachdrücklich gegen die vom Land Bayern vorgeschlagene Streichung des § 67 Abs. 6 StGB ausgesprochen.

Der Rechtsausschuß des Bundesrates schlägt nunmehr vor, es im Grundsatz bei der Anrechnung der Zeit des Maßregelvollzugs auf die in einem anderen Verfahren verhängte Freiheitsstrafe bewenden zu lassen. Er will jedoch dem Gericht die Möglichkeit geben, von einer Anrechnung dann abzusehen, wenn dies im Einzelfall aus den in dem Vorschlag näher bezeichneten Gründen unangemessen erscheint.

Für eine Anrufung des Vermittlungsausschusses wegen dieser Problematik sehe ich — auch nach

(A) erneuter Prüfung — keine Notwendigkeit. Sollte es jedoch zu einer Anrufung des Vermittlungsausschusses kommen, so wird man dem Vorschlag des Rechtsausschusses zu § 67 Abs. 6 StGB wohl näher treten können. Jedenfalls trägt er dem Grundanliegen des Gesetzesbeschlusses Rechnung, wenn er auch dessen Konzept nicht mehr ganz so deutlich erkennen läßt.

In den übrigen von den Empfehlungen des Rechtsausschusses erfaßten Fragen könnte nach meiner Auffassung unschwer eine einvernehmliche Lösung erzielt werden.

Anlage 4

Erklärung

von Senator **Kahrs** (Bremen)
zu **Punkt 6** der Tagesordnung

Eine Diskussion um strafrechtliche Sanktionen muß neben Überlegungen der Sühne, General- und Spezialprävention auch von dem Gedanken der Resozialisierung des straffällig Gewordenen geprägt sein.

Die **Strafaussetzung zur Bewährung** ist eine Möglichkeit, diesem Gedanken Rechnung zu tragen. Der Vollzug einer Freiheitsstrafe kann nach den Bestimmungen der §§ 56 ff. StGB zur Bewährung ausgesetzt werden. Damit wird dem Verurteilten die Chance der Bewährung in Freiheit gegeben. Gleichzeitig werden damit die Folgen der Vollstreckung einer Freiheitsstrafe verhindert, daß Arbeitsplatz, Wohnung, Familie und soziale Bindungen gestört werden oder verlorengehen. Diese Folgen des Vollzugs einer Freiheitsstrafe verhindern häufig gerade, daß ein Straftäter eine echte Chance bekommt, in Zukunft ein straffreies Leben zu führen.

(B) Zum anderen muß kritisch angemerkt werden, daß der Vollzug von Freiheitsstrafen unter den bestehenden Bedingungen im Justizvollzug nur bedingt geeignet ist, Straffällige zu resozialisieren. Davon ging auch die Bundesregierung in der Begründung ihres Gesetzentwurfs aus, wenn sie sagt, daß „längere Haftzeiten unnötig die Gefahr einer kriminellen Infektion durch Mitgefangene erhöhen.“

Anstatt die Voraussetzungen der Strafaussetzung unter dem Gedanken der Resozialisierung weiterzuentwickeln, schreibt der Gesetzesbeschluß lediglich fest, was die Rechtsprechung zu den bereits bestehenden Vorschriften der Strafaussetzung zur Bewährung entwickelt hat.

Forderungen, die Strafaussetzung zur Bewährung nach § 56 StGB auch auf Freiheitsstrafen von bis zu zwei bzw. drei Jahren auszudehnen, ist die Bundesregierung mit Hinweis auf Überlegungen der Generalprävention nicht gefolgt.

Der Hinweis auf generalpräventive Überlegungen geht jedoch bei der Strafaussetzung zur Bewährung fehl. Die Strafaussetzung zur Bewährung zielt auf den einzelnen Täter. Ihn von der Begehung weiterer Straftaten abzuhalten, zur „Bewährung“ in

der Freiheit anzuhalten, ist Sinn dieser Vorschrift. (C) Die Vorschrift zielt nicht darauf ab, durch Androhung der tatsächlichen Vollstreckung von Freiheitsstrafen im Sinne der Generalprävention abschreckend zu wirken. Damit würden einzelnen Straftätern Resozialisierungschancen genommen, um andere potentielle Straffällige von der Begehung von Straftaten abzuhalten.

Die Überlegung der Generalprävention führt die Bundesregierung auch an, um einer notwendigen Erweiterung der Möglichkeiten der Strafaussetzung zur Bewährung nach Verbüßung der Hälfte der Strafzeit abzulehnen. Obgleich auch hier von der Bundesregierung anerkannt wird, daß es aus spezialpräventiven Gesichtspunkten oft ausreichend ist, die Hälfte der Freiheitsstrafe zu vollstrecken, und längere Haftzeiten eine Wiedereingliederung des Verurteilten erschweren sowie familiäre Bindungen zerstören können, wird daraus nicht die Konsequenz gezogen, die Voraussetzungen, die Reststrafe zur Bewährung auszusetzen, zu erweitern.

Das Institut der Strafaussetzung zur Bewährung hat sich in der Vergangenheit bewährt, ist spezialpräventiv erfolgreich und bei vielen Ersttätern grundsätzlich geeigneter als der tatsächliche Vollzug der Freiheitsstrafe. Die gesetzlichen Voraussetzungen der Strafaussetzung zur Bewährung sind deshalb breiter zu fassen, als dies im vorliegenden Gesetzesbeschluß geschehen ist.

Ich bitte Sie daher, den Antrag auf Anrufung des Vermittlungsausschusses zu unterstützen. (D)

Anlage 5

Erklärung

von Minister **Dr. Krumsiek** (Nordrhein-Westfalen)
zu **Punkt 6** der Tagesordnung

Es ist die Pflicht des Gesetzgebers, die von ihm geschaffenen Normen daraufhin zu überprüfen, ob sie den Aufgaben noch umfassend gerecht werden oder ob aufgrund veränderter Umstände ihre Aufhebung, Änderung oder Fortschreibung erforderlich geworden ist. Dies gilt in besonderem Maße für den Bereich des Strafrechts, das wie kaum eine andere Rechtsordnung in den Lebenskreis der Bürger, namentlich in die Freiheitsrechte, eingreift. Strafrechtliche Sanktionen, insbesondere Freiheitsstrafen, sind nur dort zu verantworten, wo auf sie im Interesse eines geordneten Zusammenlebens nicht verzichtet werden kann.

Unser modernes Strafrecht zeichnet sich dadurch aus, daß es den Rache- und Vergeltungsgedanken zurückdrängt. Im Vordergrund steht das Bestreben, auf den Täter selbst einzuwirken, ihn von weiterem Fehlverhalten abzuhalten und ihm zu helfen, sich in die soziale Gemeinschaft wiederinzugliedern. Den ersten Schritt zur Verwirklichung dieser Ziele hat der Gesetzgeber vor mehr als 30 Jahren getan, als er durch das mit dem Dritten Strafrechtsänderungsgesetz eingeführte Institut der **Strafaussetzung zur Bewährung** den Grundsatz, daß eine ver-

- (A) hängte Strafe auch zu vollstrecken ist, durchbrochen hat.

Rund 15 Jahre später sah sich der Gesetzgeber aufgrund der mit der Strafaussetzung gemachten positiven Erfahrungen veranlaßt, durch das Erste Gesetz zur Reform des Strafrechts aus dem Jahre 1969 den Anwendungsbereich der Strafaussetzung zur Bewährung auszudehnen. Die hierfür seinerzeit maßgeblichen Gründe sind bei den Beratungen auch des vorliegenden Gesetzesbeschlusses wiederholt ins Feld geführt worden:

Die Strafaussetzung zur Bewährung ist mit den auf den einzelnen Täter zugeschnittenen Auflagen und Weisungen sowie mit der persönlichen Betreuung durch den Bewährungshelfer dem Vollzug der Freiheitsstrafe in verschiedener Hinsicht grundsätzlich überlegen.

Die Auswirkungen vollstreckter Freiheitsstrafen für eine Vielzahl von straffällig Gewordenen sind allseits bekannt: Der Gefangene ist häufig krimineller „Ansteckung“ ausgesetzt; stabilisierende soziale Bindungen werden oft zerstört; vielfach geht, was angesichts unserer heutigen wirtschaftlichen Verhältnisse als überaus großer Nachteil angesehen werden muß, der Arbeits- oder Ausbildungsplatz verloren; die Familien der Gefangenen geraten in zusätzliche wirtschaftliche Not. Der Strafvollzug ist deshalb auf solche Fälle zu beschränken, in denen dies das Sicherheitsinteresse der Allgemeinheit gebietet oder wo er wegen des Ausmaßes der Schuld unverzichtbar ist.

- (B) Die Richtigkeit einer grundsätzlich auf die Bewährung in Freiheit zielenden Kriminalpolitik wird am eindrucksvollsten dadurch belegt, daß in nahezu zwei Dritteln aller Fälle die Strafaussetzung zur Bewährung einen positiven Verlauf nimmt und mit dem Erlaß der Strafe endet. Diese Tatsache allein sollte schon genügenden Anlaß bieten, heute, mehr als 15 Jahre nach der letzten Überarbeitung der einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen, den längst fälligen weiteren Schritt nach vorn zu tun. Gerade diesen Schritt läßt der Gesetzesbeschluß aber vermissen.

Wir verkennen nicht, daß das Gesetz mit der Streichung der Rückfallvorschrift und mit der Regelung über das Zusammentreffen mehrerer lebenslanger Freiheitsstrafen bzw. lebenslanger mit zeitiger Freiheitsstrafe Regelungen vorsieht, die zu begrüßen sind. Aber im Kernbereich dessen, was anfänglich einmal erklärtes Ziel des Gesetzgebungsvorhabens war, nämlich „Ausbau der Strafaussetzung zur Bewährung“, wie es in der Überschrift des Arbeitsentwurfs ursprünglich hieß, ist nur noch ein Gesetz mit der Bezeichnung „Strafaussetzung zur Bewährung“ übriggeblieben. Abgesehen von der zaghaften Regelung für die Halbstrafenaussetzung bei Erstverbüßern von Freiheitsstrafen bis zu zwei Jahren beschränkt sich das Gesetz bei der vorgesehenen Änderung des § 56 Abs. 2 StGB auf eine gesetzliche Absicherung der jüngeren Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs, einer Rechtsprechung, die lediglich auf Unzulänglichkeiten des geltenden Rechts zurückzuführen ist. Die eigentliche Aufgabe, das Institut der Strafausset-

- zung zur Bewährung einer wirklichen Reform zu unterziehen, bleibt damit unerfüllt. (C)

Gegen die von Nordrhein-Westfalen bereits vor mehr als drei Jahren vorgeschlagene Anhebung der Strafobergrenzen in § 56 Abs. 1 und 2 StGB um jeweils ein Jahr sind bei den Beratungen des Gesetzes immer wieder Befürchtungen ins Feld geführt worden, eine Einbeziehung derartiger Freiheitsstrafen in die Regelaussetzung nach § 56 Abs. 1 StGB und eine Eröffnung der Möglichkeit, unter bestimmten Voraussetzungen auch Freiheitsstrafen von zwei bis zu drei Jahren zur Bewährung auszusetzen, mache die Folgen krimineller Handlungen für den Täter kalkulierbar und schränke die generalpräventive Funktion des Strafrechts entscheidend ein.

Die Erfahrungen aus den vergangenen drei Jahrzehnten haben aber gezeigt, daß diese Befürchtungen völlig unbegründet waren und auch heute unbegründet sind. Wer sich der mit dem Resozialisierungsgedanken untrennbar verbundenen Forderung, statt auf die Tat auf den Täter zu reagieren, nicht verschließt, der kann sich mit dem halbherzigen Kompromiß des Gesetzesbeschlusses zur Reststrafenaussetzung nicht zufriedengeben. Die Praxis lehrt — und hiervon geht der Gesetzesbeschluß auch grundsätzlich aus —, daß der erste Freiheitsentzug in aller Regel am spürbarsten empfunden wird und daher der Vollzug der Hälfte der Strafe aus spezialpräventiver Sicht oft ausreichend ist.

Die sich aus diesen Erkenntnissen ergebenden notwendigen gesetzgeberischen Konsequenzen sind durch die Änderung des § 57 Abs. 2 StGB in der Fassung des Gesetzesbeschlusses jedoch nicht gezogen. Mißt man dem ersten Vollzug von Freiheitsstrafe die ihm zukommende Bedeutung bei, stellt es geradezu einen Widerspruch dar, eine erleichterte Anwendung der Halbstrafenregelung auf einen Täterkreis zu beschränken, gegen den auf Freiheitsstrafe nur bis zu zwei Jahren erkannt worden ist. Wenn nämlich bei Erstverbüßern schon von dem Vollzug einer so begrenzten Freiheitsstrafe rückfallverhindernde Wirkung zu erwarten ist, wieviel eher sind dann entsprechende Wirkungen von einem die Dauer von einem Jahr übersteigenden Erstvollzug zu erwarten. Ein Fortfall der Strafobergrenze in der „Erstverbüßer-Regelung“ ist daher ebenso erforderlich wie eine Fassung des Gesetzes, die deutlich macht, daß ein Ausschluß des Erstverbüßers von der vorgesehenen Reststrafenaussetzung trotz Vorliegens der Voraussetzungen nur in besonderen Fällen in Betracht kommt. (D)

Praktischen Erkenntnissen verschlossen zeigt sich der Gesetzesbeschluß auch in der Frage der Ausgestaltung der Bewährungszeit. Obwohl die Erfahrungen im Bereich der Bewährungshilfe deutlich gemacht haben, daß in nahezu allen Fällen ein Unterstellungszeitraum von zwei Jahren als ausreichend anzusehen ist, läßt der Gesetzesbeschluß eine grundsätzliche Begrenzung der Höchstdauer der Unterstellung auf diesen Zeitraum vermissen. Dieser Mangel ist deshalb besonders gravierend, weil die Bewährungshilfe an der Grenze ihrer Belastbarkeit angekommen ist, ja, diese Grenze zum

- (A) hängte Strafe auch zu vollstrecken ist, durchbrochen hat.

Rund 15 Jahre später sah sich der Gesetzgeber aufgrund der mit der Strafaussetzung gemachten positiven Erfahrungen veranlaßt, durch das Erste Gesetz zur Reform des Strafrechts aus dem Jahre 1969 den Anwendungsbereich der Strafaussetzung zur Bewährung auszudehnen. Die hierfür seinerzeit maßgeblichen Gründe sind bei den Beratungen auch des vorliegenden Gesetzesbeschlusses wiederholt ins Feld geführt worden:

Die Strafaussetzung zur Bewährung ist mit den auf den einzelnen Täter zugeschnittenen Auflagen und Weisungen sowie mit der persönlichen Betreuung durch den Bewährungshelfer dem Vollzug der Freiheitsstrafe in verschiedener Hinsicht grundsätzlich überlegen.

Die Auswirkungen vollstreckter Freiheitsstrafen für eine Vielzahl von straffällig Gewordenen sind allseits bekannt: Der Gefangene ist häufig krimineller „Ansteckung“ ausgesetzt; stabilisierende soziale Bindungen werden oft zerstört; vielfach geht, was angesichts unserer heutigen wirtschaftlichen Verhältnisse als überaus großer Nachteil angesehen werden muß, der Arbeits- oder Ausbildungsplatz verloren; die Familien der Gefangenen geraten in zusätzliche wirtschaftliche Not. Der Strafvollzug ist deshalb auf solche Fälle zu beschränken, in denen dies das Sicherheitsinteresse der Allgemeinheit gebietet oder wo er wegen des Ausmaßes der Schuld unverzichtbar ist.

- (B) Die Richtigkeit einer grundsätzlich auf die Bewährung in Freiheit zielenden Kriminalpolitik wird am eindrucksvollsten dadurch belegt, daß in nahezu zwei Dritteln aller Fälle die Strafaussetzung zur Bewährung einen positiven Verlauf nimmt und mit dem Erlaß der Strafe endet. Diese Tatsache allein sollte schon genügenden Anlaß bieten, heute, mehr als 15 Jahre nach der letzten Überarbeitung der einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen, den längst fälligen weiteren Schritt nach vorn zu tun. Gerade diesen Schritt läßt der Gesetzesbeschluß aber vermissen.

Wir verkennen nicht, daß das Gesetz mit der Streichung der Rückfallvorschrift und mit der Regelung über das Zusammentreffen mehrerer lebenslanger Freiheitsstrafen bzw. lebenslanger mit zeitiger Freiheitsstrafe Regelungen vorsieht, die zu begrüßen sind. Aber im Kernbereich dessen, was anfänglich einmal erklärtes Ziel des Gesetzgebungsvorhabens war, nämlich „Ausbau der Strafaussetzung zur Bewährung“, wie es in der Überschrift des Arbeitsentwurfs ursprünglich hieß, ist nur noch ein Gesetz mit der Bezeichnung „Strafaussetzung zur Bewährung“ übriggeblieben. Abgesehen von der zaghaften Regelung für die Halbstrafenaussetzung bei Erstverbüßern von Freiheitsstrafen bis zu zwei Jahren beschränkt sich das Gesetz bei der vorgesehenen Änderung des § 56 Abs. 2 StGB auf eine gesetzliche Absicherung der jüngeren Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs, einer Rechtsprechung, die lediglich auf Unzulänglichkeiten des geltenden Rechts zurückzuführen ist. Die eigentliche Aufgabe, das Institut der Strafausset-

- zung zur Bewährung einer wirklichen Reform zu (C) unterziehen, bleibt damit unerfüllt.

Gegen die von Nordrhein-Westfalen bereits vor mehr als drei Jahren vorgeschlagene Anhebung der Strafobergrenzen in § 56 Abs. 1 und 2 StGB um jeweils ein Jahr sind bei den Beratungen des Gesetzes immer wieder Befürchtungen ins Feld geführt worden, eine Einbeziehung derartiger Freiheitsstrafen in die Regelaussetzung nach § 56 Abs. 1 StGB und eine Eröffnung der Möglichkeit, unter bestimmten Voraussetzungen auch Freiheitsstrafen von zwei bis zu drei Jahren zur Bewährung auszusetzen, mache die Folgen krimineller Handlungen für den Täter kalkulierbar und schränke die generalpräventive Funktion des Strafrechts entscheidend ein.

Die Erfahrungen aus den vergangenen drei Jahrzehnten haben aber gezeigt, daß diese Befürchtungen völlig unbegründet waren und auch heute unbegründet sind. Wer sich der mit dem Resozialisierungsgedanken untrennbar verbundenen Forderung, statt auf die Tat auf den Täter zu reagieren, nicht verschließt, der kann sich mit dem halbherzigen Kompromiß des Gesetzesbeschlusses zur Reststrafenaussetzung nicht zufriedengeben. Die Praxis lehrt — und hiervon geht der Gesetzesbeschluß auch grundsätzlich aus —, daß der erste Freiheitsentzug in aller Regel am spürbarsten empfunden wird und daher der Vollzug der Hälfte der Strafe aus spezialpräventiver Sicht oft ausreichend ist.

- Die sich aus diesen Erkenntnissen ergebenden notwendigen gesetzgeberischen Konsequenzen sind (D) durch die Änderung des § 57 Abs. 2 StGB in der Fassung des Gesetzesbeschlusses jedoch nicht gezogen. Mißt man dem ersten Vollzug von Freiheitsstrafe die ihm zukommende Bedeutung bei, stellt es geradezu einen Widerspruch dar, eine erleichterte Anwendung der Halbstrafenregelung auf einen Täterkreis zu beschränken, gegen den auf Freiheitsstrafe nur bis zu zwei Jahren erkannt worden ist. Wenn nämlich bei Erstverbüßern schon von dem Vollzug einer so begrenzten Freiheitsstrafe rückfallverhindernde Wirkung zu erwarten ist, wieviel eher sind dann entsprechende Wirkungen von einem die Dauer von einem Jahr übersteigenden Erstvollzug zu erwarten. Ein Fortfall der Strafobergrenze in der „Erstverbüßer-Regelung“ ist daher ebenso erforderlich wie eine Fassung des Gesetzes, die deutlich macht, daß ein Ausschluß des Erstverbüßers von der vorgesehenen Reststrafenaussetzung trotz Vorliegens der Voraussetzungen nur in besonderen Fällen in Betracht kommt.

Praktischen Erkenntnissen verschlossen zeigt sich der Gesetzesbeschluß auch in der Frage der Ausgestaltung der Bewährungszeit. Obwohl die Erfahrungen im Bereich der Bewährungshilfe deutlich gemacht haben, daß in nahezu allen Fällen ein Unterstellungszeitraum von zwei Jahren als ausreichend anzusehen ist, läßt der Gesetzesbeschluß eine grundsätzliche Begrenzung der Höchstdauer der Unterstellung auf diesen Zeitraum vermissen. Dieser Mangel ist deshalb besonders gravierend, weil die Bewährungshilfe an der Grenze ihrer Belastbarkeit angekommen ist, ja, diese Grenze zum

- (A) Teil schon überschritten ist. Es müssen daher auch die gesetzlich notwendigen Voraussetzungen für die intensive und damit rückfallmindernde Form der Betreuung geschaffen und die geltenden Bestimmungen den tatsächlichen Verhältnissen angepaßt werden.

Die notwendige Anpassung des Gesetzes an tatsächliche Verhältnisse erfordert auch eine Einschränkung der Möglichkeiten, die Strafaussetzung zur Bewährung zu widerrufen. Nicht selten nämlich wird in der Praxis bei Verstößen gegen Bewährungsauflagen oder Weisungen ein Widerruf der Strafaussetzung ausgesprochen, obwohl andere Maßnahmen, wie z. B. weitere Auflagen oder eine Verlängerung der Bewährungszeit, nahegelegen und vermutlich auch Erfolg gehabt hätten.

Der Vollzug der Freiheitsstrafe stellt die letzte und einschneidendste der zur Verfügung stehenden Möglichkeiten dar, auf den Straftäter zu reagieren. Humanitäre Gesichtspunkte, vor allem aber der unsere gesamte Rechtsordnung beherrschende Grundsatz der Verhältnismäßigkeit machen daher eine gesetzliche Regelung erforderlich, die eine Ausschöpfung der vorhandenen Möglichkeiten, den Aussetzungszweck doch noch zu erreichen, zwingend vorschreibt und den Widerruf der Strafaussetzung auf die Fälle beschränkt, in denen es tatsächlich unvermeidbar ist.

- (B) Mit dem Stichwort „Anpassung an tatsächliche Verhältnisse“ lassen Sie mich einen weiteren Mangel des Gesetzesbeschlusses aufgreifen, der das Institut der Verwarnung mit Strafvorbehalt betrifft.

Der durch das Zweite Gesetz zur Reform des Strafrechts aus dem Jahre 1969 in das Strafgesetzbuch aufgenommene § 59 hat in der Praxis bisher nur eine geringe Bedeutung erlangt. Die Anforderungen, die das geltende Recht und demzufolge auch die gerichtliche Praxis an die Anwendbarkeit dieser Bestimmung stellen, sind derart hoch, daß in der Literatur schon vor Jahren — ich zitiere Professor Baumann in der „Juristenzeitung“ 1980, Seite 464 — von einer „Denaturierung eines Rechtsinstituts“ die Rede war. Die Anpassung der Würdigkeitsklausel in § 59 Abs. 1 Satz 2 StGB an § 56 Abs. 2 StGB in der Fassung des Gesetzesbeschlusses ist nicht geeignet, die Verwarnung mit Strafvorbehalt in der Praxis zu beleben, da sich an den Voraussetzungen zur Anwendbarkeit der Bestimmung nichts ändert. Die Chance, die § 59 StGB aber bietet, nämlich die Lücke zu schließen, die zwischen den strafprozessualen Erledigungsmöglichkeiten der §§ 153, 153 a StPO und der Verhängung der Geldstrafe besteht, gilt es zu nutzen. Hierzu ist eine Ausdehnung des Anwendungsbereichs dieser Vorschrift erforderlich. Dies wiederum bedingt, daß es nach dem Gesetz ausreichend ist, wenn besondere Umstände entweder in der Tat oder in der Person des Täters liegen. Darüber hinaus setzt eine Erweiterung des Anwendungsbereichs des § 59 StGB voraus, daß bei Vorliegen solcher Umstände lediglich noch eine günstige Prognose im Sinne des § 57 StGB gestellt zu werden braucht, nicht aber, daß — wie nach geltendem Recht — die Gesamtumstände dem Gericht

- eine Verwarnung unter Strafvorbehalt förmlich aufdrängen müssen. (C)

Lassen Sie mich zum Schluß noch folgendes bemerken. Das Scheitern gesetzgeberischer Reformvorhaben läßt sich meist auf zwei Gründe zurückführen: Entweder lassen die finanziellen Möglichkeiten eine Verwirklichung bestimmter Vorstellungen nicht zu, oder aber die ins Auge gefaßten Regelungen sind in ihren Auswirkungen nicht genügend überschaubar. Hier haben wir es jedoch mit einem der seltenen Fälle zu tun, bei dem keiner dieser Gründe zum Tragen kommt. Im Gegenteil: Die Erweiterung der Strafaussetzung zur Bewährung, die gesetzliche Einschränkung der Bewährungszeit und der Ausbau der Anwendungsmöglichkeiten der Verwarnung mit Strafvorbehalt tragen sogar zur Entlastung der öffentlichen Haushalte bei. Bewährungshilfe ist, wie wir alle wissen, ungleich kostengünstiger als Strafvollzug.

Ich bitte Sie, den Antrag des Landes Nordrhein-Westfalen auf Anrufung des Vermittlungsausschusses zu unterstützen.

Anlage 6

Erklärung

von Senator Prof. Dr. Scholz (Berlin)
zu Punkt 6 der Tagesordnung

- Für das Land Berlin begrüße ich es nachdrücklich, daß das Gesetz zum weiteren Ausbau der Strafaussetzung zur Bewährung — kurz Ausbaugesetz genannt — nun, wie zu hoffen steht, demnächst in Kraft treten kann. (D)

Der Entwurf trägt den Erfahrungen Rechnung, die mit dem seit Januar 1975 geltenden Recht gesammelt wurden, und bringt eine Reihe praktischer wichtiger Neuerungen, die man wohl ohne Übertreibung als kriminalpolitisch konsequente und behutsame Rechtsfortbildung auf dem Gebiete des Strafrechts bezeichnen kann.

Dem uns vorliegenden bedeutsamen Gesetzeswerk war keine leichte Geburt vergönnt. Es ist daran zu erinnern, daß ein wesentlicher Anstoß für dieses Ausbaugesetz bereits von der 53. Justizministerkonferenz im September 1982 in Hamburg ausgegangen ist. Damals hatten die Justizminister und -senatoren der Länder auf Initiative Berlins eingehende Prüfungen darüber veranlaßt, welche Maßnahmen ergriffen werden können, um auf die mit den gestiegenen Gefangenenzahlen in der Bundesrepublik Deutschland verbundenen Strafvollzugsprobleme sachgerecht zu reagieren. Daraufhin wurden bei intensiven Expertenberatungen die verschiedensten Vorschläge erarbeitet, wie dem Belegungsdruck in den Vollzugsanstalten begegnet werden kann. Diese Vorschläge wurden von der 54. Justizministerkonferenz im Juni 1983 gutgeheißen, wobei die Justizminister und -senatoren ihren Beschluß vom Vorjahr bekräftigten, wonach zur Entlastung des Strafvollzuges nur solche gesetzgeberischen Maßnahmen in Betracht kommen dürfen, die

- (A) die Effektivität der Strafrechtspflege einschließlich des Strafvollzuges nicht beeinträchtigen.

Diesen damals — d. h. bereits vor drei Jahren — vorgegebenen Prämissen trägt der nun endlich vom Bundestag am 5. Dezember 1985 verabschiedete Entwurf in ausgewogener Weise Rechnung. Von den begrüßenswerten Neuerungen, die das Land Berlin während des gesamten Beratungsganges nachdrücklich unterstützt und gefördert hat, möchte ich hier drei besonders wichtige hervorheben:

Erstens ist es die spürbare, wenn auch maßvolle Ausweitung der Möglichkeiten für die Bewährung. Wenn die Effektivität des Strafrechts nicht aufs Spiel gesetzt werden soll, konnte es hier nicht — wie der Gegenentwurf vorschlug — in Betracht kommen, gleichzeitig sowohl die Strafaussetzung zur Bewährung als auch die Reststrafenaussetzung zur Bewährung beträchtlich auszuweiten; vielmehr konnte nur das eine oder das andere in Frage kommen. Wenn man bedenkt, daß seit der Strafrechtsreform Straftaten insgesamt nur noch in weniger als einem Fünftel der Fälle mit Freiheitsstrafe geahndet werden und daß davon wiederum bereits jetzt ein beträchtlicher Teil dieser Freiheitsstrafen zur Bewährung ausgesetzt wird — also überhaupt keine Freiheitsstrafen zu verbüßen sind —, dann kann nur gutgeheißen werden, daß der Entwurf die zweite der beiden Alternativen bevorzugt, d. h. die gesetzlichen Möglichkeiten zur Reststrafenaussetzung nach § 57 StGB künftig beträchtlich erweitert.

- (B) Die zweite wichtige Neuerung ist die Streichung der Rückfallvorschrift des § 48 StGB. Gewiß enthält diese im Zuge der Großen Strafrechtsreform eingeführte Bestimmung verschiedene Klauseln, um nicht über Gebühr Strafverschärfungen wegen Rückfalls auszulösen. Die Praxis hat indessen gezeigt, daß gleichwohl ein gewisser Schematismus unumgänglich geblieben ist, mit der Folge, daß mitunter bei Bagatelldelikten schlechthin unvertretbar harte Strafen aufgrund der Fassung des § 48 StGB ausgesprochen werden müssen. Dieser Zustand, der mehr als ein Ärgernis war und der das Prinzip der Schuldangemessenheit berührte, wird nun beseitigt. Künftig kann nun auf eine Rückfälligkeit des Täters in jedem Einzelfall mit Hilfe der allgemeinen Strafzumessungsregel des § 46 StGB angemessen reagiert werden.

Das dritte schließlich ist die Regelung zu Artikel 293 des Einführungsgesetzes zum Strafgesetzbuch. Hier geht es um die 1975 eröffnete Möglichkeit, uneinbringliche Geldstrafen statt durch Ersatzfreiheitsstrafe durch freie gemeinnützige Arbeit zu tilgen, also um eine Form der Alternativen zum Freiheitsentzug. In diesem Bereich hat die Praxis gezeigt, daß es Hemmnisse gibt, diese Alternativen zu nutzen. Mit der jetzt vorgesehenen Gesetzesergänzung sollen solche Hemmnisse beseitigt werden, und es steht zu hoffen, daß dadurch von dieser Alternative zur Freiheitsstrafe künftig mehr Gebrauch gemacht werden kann als bisher.

Wenn ich diese drei Neuerungen des Gesetzeswerks, über die im Grunde Konsens besteht, her-

vorgehoben habe, soll das zum einen nicht dahin (C) mißverstanden werden, daß mir die vielen anderen Regelungen weniger erwähnenswert erschienen, und ebensowenig, daß die noch offenen Fragen, deretwegen wir den Vermittlungsausschuß anrufen werden, nicht bedeutsam erscheinen.

Es geht im Kern vor allem um die Regelung des § 67 Abs. 6 Strafgesetzbuch, die in der uns vorliegenden, vom Bundestag verabschiedeten Fassung die automatische Anrechnung von Unterbringung in einer Anstalt nach § 63 StGB (psychiatrisches Krankenhaus) oder nach § 64 StGB (Entziehungsanstalt) auf alle Freiheitsstrafen vorsieht, die in früheren Verfahren verhängt worden sind. Diese Automatik der Anrechnung erscheint als Wiederholungstäterbegünstigung eindeutig zu weitgehend. Sie erscheint darüber hinaus auch kriminalpolitisch in ihrer starren, automatischen Anlage weder sinnvoll noch sachgerecht. Man denke nur an jenen Wiederholungstäter, der einmal, zweimal wegen Diebstahls verurteilt worden ist, dann ein drittes Mal ertappt wird und der nunmehr die Voraussetzungen nicht nur einer Freiheitsstrafe, sondern auch einer entsprechenden Maßregel erfüllt. Hier ist wahrhaftig nicht einzusehen, daß in solchen Fällen automatisch die Anrechnung jener früheren Freiheitsstrafen erfolgen soll.

Nach den Ausschußempfehlungen soll an die Stelle der Muß-Regelung, also jener Automatik, eine Kann-Regelung treten, die jene Automatik aufhebt und die mögliche, für zulässig erklärte Anrechnung in die Entscheidungskompetenz des Richters legt. Dies ist ungleich sachgemäßer, dies ist gerechter und dies ist vor allem kriminalpolitisch allein zu rechtfertigen. (D)

Weitergehend ist noch der Antrag des Freistaates Bayern, der die komplette Streichung der vorgesehenen Regelung des § 67 Abs. 6 StGB vorsieht. Für diese Regelung spricht sehr viel, da sie die Gesamtheit der heute für uns überschaubaren Komplikationen jenes Anrechnungsverfahrens gleichsam mit einem vielleicht kühnen, aber durchaus klärenden und damit auch weiterführenden Federstrich beseitigt. Das Land Berlin folgt dieser Auffassung. Das Land Berlin ist mit Bayern der Meinung, daß gerade angesichts der vielen Ungewißheiten, die nach wie vor in diesem Bereich vor uns liegen, derzeit auf eine entsprechende gesetzliche Anrechnungsregel generell verzichtet werden sollte. Hier geht es darum, die weitere Entwicklung zu beobachten, die kriminalpolitischen Implikationen noch deutlicher herauszuarbeiten und vor allem zu empirisch wirklich tragfähigen Entscheidungsgrundlagen zu gelangen, die uns überhaupt erst in den Stand versetzen können, in entsprechend gesetzlicher, d. h. abstrakt-genereller Form solche Anrechnungsverfahren vorzusehen.

Gegen die Kann-Regelung spricht überdies, daß hier eine zusätzliche Belastung der Justiz geschaffen wird. Denn es ist sicher, daß in jedem Falle, in dem entsprechende Zusammentreffen von Freiheitsstrafen im Wiederholungsfalle und Maßregeln auftreten, ein Prüfungsvorgang nach § 67 Abs. 6 StGB durch den Richter durchzuführen wäre. Den-

- (A) ken wir an die Entlastung der Justiz, denken wir daran, daß auch dies — neben den vorrangigen kriminalpolitischen Fragezeichen — ein wichtiger Einwand gegen eine solche Regelung heute überhaupt ist.

Des weiteren geht es um die Anrufung des Vermittlungsausschusses zu § 554 b Abs. 2 StPO, hier um die verfahrensrechtliche Regelung zur neuen Vorschrift über die Reststrafenaussetzung nach § 57 StGB. Um die Beachtung dieses neuen § 57 StGB zu sichern, muß die Vollstreckungsbehörde die Verbüßung aller Freiheitsstrafen zum Zweidrittelzeitpunkt veranlassen. Diese Unterbrechung der Vollstreckung soll nur dann entfallen, wenn Strafreife aufgrund Widerrufs einer Bewährungsaussetzung vollstreckt werden.

Diese notwendige Ausnahme war von Anfang an im Entwurf des Gesetzes enthalten und ist nur durch ein Versehen nicht in den Bundestagsbeschluß vom 5. Dezember 1985 mit aufgenommen worden. Dieser ursprüngliche Gesetzesentwurf muß wiederhergestellt werden. Deshalb bedarf es der Anrufung des Vermittlungsausschusses.

Das gleiche gilt schließlich hinsichtlich § 455 StPO. Hier geht es darum, auch die Gründe für den Vollstreckungsaufschub wegen Vollzugsuntauglichkeit (aus Krankheitsgründen) in der Strafprozeßordnung zu verankern, nachdem die übrigen Vollstreckungsaufschubmöglichkeiten ebenfalls bereits in der Strafprozeßordnung verankert worden sind. Auch dies ist noch erforderlich, um das gesamte

- (B) Gesetzgebungsvorhaben in die richtige, vollständige und komplett funktionsfähige Form zu bringen. Auch insoweit bedarf es der Anrufung des Vermittlungsausschusses.

Anlage 7

Erklärung

von Minister Dr. Krumsiek (Nordrhein-Westfalen)
zu Punkt 7 der Tagesordnung

Bedauerlicherweise ist der Deutsche Bundestag den im ersten Durchgang aufgezeigten Bedenken gegen die Neuregelung im materiellen Unterhaltsrecht nicht gefolgt. Die von der Mehrheit des Hauses beschlossenen Formulierungen der §§ 1573 und 1578 BGB ändern im Grundsatz nichts. Sie führen zu einer erheblichen Schlechterstellung des Unterhaltsberechtigten — und das ist auch heute noch in der Regel die Frau. Was bedeutet es denn anderes, wenn § 1573 Abs. 1 BGB die Möglichkeit gibt, den Unterhaltsanspruch wegen Arbeitslosigkeit zeitlich zu begrenzen? Die nachwirkende Verantwortung der Ehegatten füreinander nach der Scheidung gebietet es dagegen, den bedürftigen Ehegatten zu unterstützen und ihn nicht — und das wird die Folge dieser Änderung sein — auf die Sozialhilfe zu verweisen, wenn er nach der Scheidung keine Erwerbstätigkeit finden kann. Diese nachwirkende Verantwortung der Ehegatten füreinander war einer der Grundpfeiler der Eherechtsreform 1977. Nur so war bei unserem Verständnis von der grund-

- sätzlich auf Lebenszeit geschlossenen Ehe ein Abgehen vom Verschuldensprinzip zu vertreten. (C)

Diese Regelung stellt auch einen schlechten Beitrag zur Familienpolitik, zur Förderung der Familie, dar. Denn für die Frau wird es ein immer größeres Risiko, sich Haushalt und Kindern zu widmen und auf eine Erwerbstätigkeit — und damit auf eine eigenständige wirtschaftliche Absicherung — ganz oder teilweise zu verzichten. Ihr unterhaltsrechtlicher Schutz wird ausgehöhlt. Denn auch der neu eingeführte Halbsatz 2 schützt den Ehegatten, der gemeinsame Kinder betreut oder betreut hat, wegen der Einschränkung „in der Regel“ nicht vor einer zeitlichen Begrenzung seines Unterhaltsanspruchs. Der Gesetzgeber wollte 1977 — wohlwissend, daß sich die Arbeitsmarktlage verschlechtern könnte — einen Unterhaltsanspruch des Betroffenen wegen Arbeitslosigkeit, genauso wenig begrenzen wie einen Unterhaltsanspruch wegen Krankheit oder Gebrechen (§ 1572 BGB). Zu Recht sieht dieses Gesetz letzteres nicht vor; denn der Verlust des Arbeitsplatzes oder die Unmöglichkeit, einen Arbeitsplatz zu finden, ist für den Betroffenen ebenso individuelles Schicksal wie Arbeitsunfähigkeit infolge Krankheit.

Die Möglichkeit der zeitlichen Begrenzung des Unterhaltsanspruchs nach den ehelichen Lebensverhältnissen (§ 1578 BGB) widerspricht ebenfalls einem Anliegen des 1. EheRG. Hier sollte die gemeinsame Leistung der Ehegatten auch bei der Bemessung des Unterhalts Berücksichtigung finden (siehe BT-Drucksache 7/650, S. 136). Darüber hinaus ist die beschlossene Fassung unklar, so daß Schwierigkeiten bei der Anwendung in der Praxis vorgegeben sind. Bis es zu einer gefestigten Rechtsprechung kommt, werden Jahre der Ungewißheit vergehen. Die als Ersatzmaßstab vorgesehene Bemessungsgrundlage „angemessener Lebensbedarf“ ist in diesem Zusammenhang unbrauchbar. (D)

In § 1579 BGB besteht ein Regelungsbedürfnis nur insoweit, als Absatz 2 dem Urteil des BVerfG vom 14. Juli 1981 (BVerfGE 57, 361) anzupassen ist. Die Neufassung hat sich daher an der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu orientieren. Diese fordert, die Vorschrift so zu gestalten, daß sie zu Entscheidungen führt, die allein am Kindeswohl orientiert sind, die keine ehebeeinträchtigenden Wirkungen zeitigen und die dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Rechnung tragen. Dies setzt voraus, daß die Anwendung der Vorschrift auf Fälle beschränkt wird, in denen die Betreuung des Kindes durch eine Vereinbarung der Eltern oder durch eine staatliche Sorgerechtsentscheidung dem Unterhaltsberechtigten übertragen worden ist. Der in diesen Fällen zu leistende Unterhalt ist auf das zur Kindesbetreuung erforderliche Maß zu beschränken. Ein solcher Betreuungsunterhalt ist ausdrücklich als Ausnahmeregelung zu dem bisherigen Absatz 1 zu konzipieren.

Diesen Anforderungen wird die Neuregelung nicht gerecht. Dort ist lediglich vorgesehen, daß bei der Billigkeitsprüfung im Rahmen der Härteklausele des § 1579 BGB auch die Belange eines dem Berech-

- (A) tigten zur Pflege oder Erziehung anvertrauten gemeinschaftlichen Kindes zu wahren sind.

Völlig verfehlt ist die Ergänzung des § 1579 BGB durch Einfügung der Nummern 4 bis 6. Hier letztlich stellt sich exakt die Frage, welche Bedeutung Verschuldenselemente bei der Billigkeitsentscheidung haben können. Der Wortlaut der Nummern 4 bis 6 rechtfertigt in vollem Umfang die Einbeziehung des Verschuldens bei der Billigkeitsprüfung. Die Begründung des Regierungsentwurfs geht fehl, wenn es dort auf Seite 12 heißt, daß am Zerrüttungsprinzip im Grundsatz festgehalten werden soll.

Auch das weitere Argument, daß die Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs „auf eine gesetzliche Grundlage zu stellen und dadurch zu stabilisieren“ ist, überzeugt nicht. Die Rechtsprechung hat die Generalklausel des geltenden § 1579 Abs. 1 Nr. 4 BGB genügend ausgeformt, so daß damit den allgemeinen Gerechtigkeitsvorstellungen Genüge getan wird. Der neue Katalog für Beispiele grober Unbilligkeit führt zu einer wesentlich größeren Tragweite, weil die vom Bundesgerichtshof gefundenen Formulierungen auf ganz besonders krasse Fälle angewandt wurden. Im übrigen ist auch von den Sachverständigen und Verbänden, die vom Rechtsausschuß des Deutschen Bundestages angehört worden sind, diese Ergänzung der Härteklausel weitgehend abgelehnt worden.

- (B) Justizpolitisch von besonderem Gewicht sind die Übergangsvorschriften insofern, als sie die Möglichkeit eröffnen, rechtskräftig abgeschlossene Unterhaltsprozesse wiederaufzunehmen. Zugegebenmaßen hat die beschlossene Fassung eine Einschränkung gegenüber der vorgesehenen Regelung im ersten Durchgang gebracht. Dennoch bleibt es dabei, daß die Rechtssicherheit, die einen fundamentalen Grundsatz des geltenden Rechts darstellt, in einem Maße durchbrochen wird, das durch den angestrebten Zweck nicht gerechtfertigt ist. Die Parteien sind bei ihrer Scheidung von der gegenwärtigen Rechtslage ausgegangen, haben auf sie vertraut und sich auf sie eingestellt. Der Gesetzgeber hatte 1977 deshalb zu Recht vorgeschrieben, daß der Unterhaltsanspruch eines Ehegatten, dessen Ehe nach den bisher geltenden Vorschriften geschieden worden ist, sich auch künftig nach bisherigem Recht bestimmt. Eine Ausnahme muß allein für die Fälle gelten, in denen die Regelung auf § 1579 Abs. 2 BGB beruht, in denen ein besonderer Härtefall vorliegt und in denen schon nach dem aufgrund der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts geltenden Recht eine Änderung verlangt werden kann (BGH NJW 1983 S. 1548 ff., 1551).

Mit besonderer Sorge sehe ich deshalb einer Flut von Abänderungsklagen in Altfällen entgegen. Daß sich Unterhaltsschuldner nunmehr nur auf solche Umstände berufen können, die für Sie unzumutbar sind, ändert daran nichts. Die Übergangsregelung wird bei vielen in wirtschaftliche Bedrängnis geratenen Schuldner unvermeidlich die trügerische Hoffnung wecken, sich ihrer Unterhaltsverpflichtung mit Hilfe einer Abänderungsklage künftig ganz oder zu einem erheblichen Teil entledigen zu

- (C) können. Das rege Interesse geschiedener Parteien gerade an dieser Übergangsbestimmung läßt Schlimmes befürchten. Sicher wird letztlich nur in wenigen Fällen eine Abänderung bestehender Unterhaltstitel erfolgen. Aber die Möglichkeit, gegebenenfalls von einer als ungerecht empfundenen Unterhaltsverpflichtung fortzukommen, wird sicherlich mit allem Nachdruck betrieben werden. Sie wird zu einem unverhältnismäßig großen Arbeitsaufwand bei den Familiengerichten führen.

Daß die zu erwartende Zahl der Abänderungsklagen zu einer erheblichen Mehrbelastung der Justizhaushalte führen wird, möchte ich Ihnen nachdrücklich und mit großer Sorge vor Augen führen. Nach der Erfahrung wird die Zahl der Abänderungsklagen der Zahl der Prozeßkostenhilfesuche von Unterhaltsschuldner weitestgehend entsprechen. Der Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages stellt in seinem Bericht fest, daß innerhalb einer Übergangszeit von etwa zwei Jahren diese Mehrkosten nicht quantifizierbar seien, daß sie aber einen Betrag von 14 Millionen DM nicht übersteigen würden. Realistische Schätzungen allein in Nordrhein-Westfalen gehen jedoch von einer Gesamtbelastung des Justizhaushalts von 40 bis 50 Millionen DM aus.

- (D) Die erheblichen Mehrbelastungen der Familiengerichte werden auch dazu führen, daß — und davon wird man ausgehen müssen — bei gleichbleibender Richterzahl die Bearbeitungszeit für Familiensachen sich nicht unerheblich erhöhen wird. Auch dieses Ergebnis ist meines Erachtens nicht hinzunehmen, zumal zu erwarten ist, daß die überwiegende Zahl der Abänderungsklagen letztlich unbegründet sein dürfte.

Ich bitte Sie deshalb, den Antrag auf Anrufung des Vermittlungsausschusses zu unterstützen.

Anlage 8

Erklärung

von Staatsminister Lang (Bayern)
zu Punkt 7 der Tagesordnung

Wohl keine Rechtsreform der letzten 20 Jahre hat bei allen Bevölkerungsschichten — quer durch die Parteien — so viel Kritik und Ablehnung erfahren wie die Scheidungsreform aus der Mitte der 70er Jahre. Obwohl der Schutz von Ehe und Familie im Grundrechtskatalog des Grundgesetzes aufgeführt ist, haben sich in der Bevölkerung Zweifel und Resignation bezüglich der Wirksamkeit dieses staatlichen Schutzes breitgemacht. Weithin bestand der Eindruck, daß nicht mehr die Ehe geschützt wird, sondern derjenige, der die ehelichen Bindungen abstreifen will. In der Tat wäre es merkwürdig, wenn dieselbe Rechtsordnung, die es erlaubt, sich praktisch in jedem Fall einseitig von der Ehe zu lösen, es zulassen würde, daß trotzdem nur einer der beiden Ehegatten ohne jede Rücksicht auf die Ursachen für das Zerbrechen der Ehe lebenslang an den Verpflichtungen aus der aufgelösten Ehe festgehalten

- (A) werden sollte, ohne daß den anderen ähnliche Solidaritätspflichten treffen.

Das Bundesverfassungsgericht hat schon vor fast fünf Jahren, am 14. Juli 1981, unmißverständlich klargemacht, daß ein völlig schuldunabhängiger **Unterhaltsanspruch**, der auch einem Ehegatten gegeben wird, der sich ganz bewußt von jeglichen ehelichen Bindungen gelöst hat, nicht mehr Bestandteil unserer verfassungsmäßigen Ordnung wäre und vor dem Grundrecht des Art. 2 Abs. 1 GG nicht bestehen könnte. Es hat — mit einer Ausnahme (§ 1579 Abs. 2 BGB) — die Regelung des Geschiedenenunterhalts nach dem Ersten Eherechtsreformgesetz nur deshalb für verfassungsgemäß gehalten, weil der Bundesgerichtshof mit seiner Rechtsprechung zur Härteklausel des § 1579 Abs. 1 Nr. 4 BGB dafür gesorgt hat, daß die von der Verfassung gezogenen Grenzen nicht überschritten wurden, soweit Einzelfälle zu seiner Entscheidung standen.

Die Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs ist heftig angegriffen worden. Es gibt gerichtliche Entscheidungen, die dem Bundesgerichtshof trotz der deutlichen Warnung des Bundesverfassungsgerichts ausdrücklich die Gefolgschaft verweigert haben. Es ist deshalb dringend geboten, daß der Gesetzgeber tätig wird und keinen Zweifel darüber mehr zuläßt, daß auch im Scheidungsfolgenrecht die verfassungsmäßigen Grundrechte zu beachten sind. Wer sich trotz der eindeutigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gegen das jetzt vorliegende Gesetz wendet und weiterhin ein völlig verschuldensunabhängiges Scheidungsfolgenrecht fordert, der sollte sich klar darüber sein, daß er ein verfassungswidriges Scheidungsfolgenrecht fordert.

(B)

Das heute dem Bundesrat zur Zustimmung vorliegende Gesetz hat in erster Linie dafür zu sorgen, daß das Scheidungs- und Scheidungsfolgenrecht die vom Grundgesetz gezogenen Schranken beachtet. Es beseitigt die vom Bundesverfassungsgericht beanstandeten § 1568 Abs. 2 und § 1579 Abs. 2 BGB und begnügt sich nicht wie das bisherige Gesetz mit einer kaum verständlichen Fassung der Härteklausel, sondern sagt mit aller Deutlichkeit, wo in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die Grenzen eines schuldunabhängigen Unterhaltsanspruchs liegen.

Allerdings könnte zunächst gezweifelt werden, ob das Gesetz wirklich allen Anforderungen der Verfassung genügt; denn es regelt gerade das nicht, was in der Öffentlichkeit immer wieder Empörung hervorgerufen hat. Ich meine die Fälle, in denen ein geschiedener Ehegatte eine auf Dauer angelegte neue Partnerschaft aufnimmt, ohne wieder zu heiraten, und trotzdem unter Berufung auf die nacheheliche Solidarität vom anderen Ehegatten Unterhalt verlangt. Recht anschaulich wird hier von „drittfinanzierten Lebensgemeinschaften“ gesprochen. Als die Arbeiten zu dem Gesetz aufgenommen wurden, mußte gerade in diesem Bereich dringender Handlungsbedarf gesehen werden.

Zwei Entwicklungen, die sich in der Zwischenzeit vollzogen haben, haben es jedoch entbehrlich gemacht, in das Gesetz eine ausdrückliche Regelung

aufzunehmen. Zum einen handelt es sich hier um die Fortentwicklung der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs. Dieser hat bereits wiederholt ausdrücklich entschieden, daß die Fortsetzung einer schon während der Trennungszeit aufgenommenen nichtehelichen Lebensgemeinschaft auch nach der Scheidung zwar kein Fehlverhalten mehr darstellt, daß sie aber trotzdem ein schwerwiegender Grund sein kann, der die Belastung des anderen Ehegatten mit Unterhaltsansprüchen für diesen unzumutbar macht. Es ist abzusehen, daß diese Rechtsprechung folgerichtig auch den Fall ergreifen muß, daß eine neue Partnerschaft erst nach Rechtskraft der Scheidung aufgenommen wird.

Zum anderen zeigt die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 10. Juli 1984 zur Verfassungswidrigkeit des § 139 des Arbeitsförderungsgesetzes, daß nur die Fortsetzung des soeben beschriebenen Weges des Bundesgerichtshofs als verfassungskonforme Auslegung des geltenden Unterhaltsrechts denkbar ist. Bekanntlich wurde § 139 des Arbeitsförderungsgesetzes deshalb für nichtig erklärt, weil er eine verfassungswidrige Benachteiligung der Ehe zum Inhalt hatte. Die Bestimmung hatte vorgesehen, daß von zwei Ehegatten, die beide die Voraussetzungen für Arbeitslosenhilfe erfüllen, nur einer den Anspruch hat, während Partner einer nichtehelichen Lebensgemeinschaft regelmäßig beide den Anspruch geltend machen konnten.

Im Scheidungsfolgenrecht ist die Lage ganz ähnlich. Nach § 1586 Abs. 1 BGB erlischt der Unterhaltsanspruch eines geschiedenen Ehegatten ausnahmslos mit der Wiederverheiratung, und zwar auch ohne Rücksicht darauf, ob der neue Ehegatte Unterhalt leisten kann oder nicht. Niemand hat bisher die Richtigkeit dieser Regelung ernsthaft bezweifelt. Es ist aber kein Grund erkennbar und wäre deshalb verfassungswidrig, wenn bei Aufnahme einer nichtehelichen Lebensgemeinschaft trotzdem und ausnahmslos vom geschiedenen Ehegatten Unterhalt verlangt werden könnte.

(D)

Unter diesen Umständen war es wohl nicht mehr unbedingt geboten, im Gesetz die Aufnahme einer neuen Partnerschaft ausdrücklich zu regeln; immerhin darf nicht übersehen werden, daß die Formulierung einer gesetzlichen Regelung in diesem Bereich auf erheblich größere Schwierigkeiten gestoßen wäre als eine Grenzziehung im Einzelfall durch die Rechtsprechung.

Nicht jede Regelung, die das vorliegende Gesetz enthält, ist verfassungsrechtlich geboten. Trotzdem ist es richtig, daß für Ausnahmefälle die Möglichkeit eröffnet wird, Unterhaltsansprüche zeitlich zu begrenzen. Es darf nicht vergessen werden, daß das geltende Scheidungsfolgenrecht mit seinen umfassenden und vielfach auf Lebenszeit gegebenen Unterhaltsansprüchen nicht am Zerrüttungsgrundsatz ausgerichtet, sondern vom Verschuldensscheidungsrecht übernommen ist. Es gibt wohl kein Land der Erde, das bei der Scheidung nach dem Zerrüttungsprinzip verfährt und derart umfassende Unterhaltsansprüche gibt, ohne insoweit auf das Verschuldensprinzip zurückzugreifen.

(A) Nun ist es im Grundsatz durchaus richtig, gewissermaßen zum Ausgleich für die durch das Zerrüttungsprinzip erleichterte Scheidung umfassende Unterhaltsansprüche zu geben. Es war seit jeher die Linie der Bayerischen Staatsregierung, insbesondere die nichterwerbstätige Hausfrau, die viele Jahre der Betreuung ihrer Familie gewidmet hat, gegen das Risiko einer einseitigen Aufkündigung der Ehe durch Unterhaltsansprüche zu sichern.

Diese Linie wird — entgegen einer zweckgerichteten Polemik gegen das Gesetz, die leider Teile der Bevölkerung in Unruhe versetzt hat — auch vom vorliegenden Gesetz gewahrt. Schon zum Entwurf stellte die Begründung klar, daß zeitliche Begrenzungen des Unterhaltsanspruchs dann nicht in Betracht kommen, wenn der unterhaltsberechtigte Ehegatte mit Rücksicht auf die Ehe unterhaltsbedürftig geworden ist.

Ich stelle mit Befriedigung fest, daß es nun gelungen ist, dies auch im Gesetzestext deutlich zu machen. Zeitliche Begrenzungen kommen in aller Regel nur bei Ehen in Betracht, die nicht lange gedauert haben und kinderlos waren, und auch dann nur, wenn die Unterhaltsbedürftigkeit nicht ehebedingt ist.

Dabei sieht der Gesetzestext bewußt davon ab, gerade das letztgenannte Merkmal direkt anzusprechen, weil es in vielen Fällen kaum voll beweisbar ist, ob die Unterhaltsbedürftigkeit gerade durch die Ehe verursacht worden ist. Es bestünde die Gefahr, daß der Unterhaltsberechtigte an der Beweislast scheitert und damit benachteiligt wird.

(B) Das Gesetz ist vielmehr den Weg gegangen, die Umstände ausdrücklich anzusprechen, die nach der Lebenserfahrung im Regelfall dazu führen, daß die Unterhaltsbedürftigkeit auf die Ehe zurückzuführen ist. Das sind die Dauer der Ehe, die Gestaltung von Haushaltsführung und Erwerbstätigkeit und insbesondere die Betreuung von Kindern.

Mit diesen Maßgaben jedoch ist es nicht nur vertretbar, sondern notwendig, die Möglichkeit einer zeitlichen Begrenzung von Unterhaltsansprüchen zu eröffnen, um das nacheheliche Unterhaltsrecht nicht zu überdehnen und auf Bereiche zu erstrecken, die zu erfassen die nacheheliche Solidarität in keiner Weise gebietet. Das Institut der Ehe sollte auch nicht dadurch belastet werden, daß mit der Eingehung einer Ehe Risiken übernommen werden, die keinerlei Beziehung zur Ehe mehr haben.

Mit besonderer Genugtuung kann ich feststellen, daß das Gesetz auch meinen Anregungen gefolgt ist, Hilfen für die Erhaltung von Eigenheimen zu geben, indem erweiterte Stundungsmöglichkeiten beim Zugewinnausgleich und erweiterte Aussetzungsmöglichkeiten bei der Teilungsversteigerung vorgesehen sind. Ich halte das insbesondere im Interesse der von der Scheidung betroffenen Kinder für einen wichtigen Fortschritt, weil alles getan werden muß, um die von der Scheidung ihrer Eltern ohnehin schwer betroffenen Kinder nicht noch dadurch zu belasten, daß sie in unmittelbarem zeitlichen Zusammenhang damit unter Umständen nur wegen der Vermögensauseinandersetzung der Eltern auch noch die Familienwohnung verlieren.

Bei einem Gesetz, von dem Einzelbestimmungen in solchem Maß wie hier im Blickpunkt der Öffentlichkeit stehen, besteht die Gefahr, daß die übrigen im Gesetz enthaltenen Neuregelungen nicht genügend gewürdigt werden. Ich möchte deshalb ausdrücklich auf die Bedeutung der Neuregelungen des Verfahrensrechts in Ehesachen hinweisen, die das Gesetz bringen wird. Es handelt sich zum großen Teil um die Behebung von Mängeln des Ersten Eherechtsreformgesetzes, die von der gerichtlichen Praxis schon lange angemahnt worden ist.

Die Bedeutung der Vorschriften beschränkt sich aber keineswegs darauf, daß die Arbeit der Familiengerichte erleichtert wird. Sie liegt vor allem darin, daß für die rechtsuchende Bevölkerung mehr Rechtssicherheit geschaffen wird. Das gilt in erster Linie für eine zwar nicht einfach zu durchschauende, aber trotzdem zu eindeutigen Ergebnissen führende Regelung für den Eintritt der Teilrechtskraft des Scheidungsausspruchs im Verbundurteil, wenn nur hinsichtlich von Scheidungsfolgen Rechtsmittel eingelegt sind oder noch eingelegt werden können.

Das gilt aber auch für die klarere Regelung des Rechtsmittelrechts durch die Rückkehr zur formellen Anknüpfung bei der Beurteilung, ob eine Familiensache vorliegt oder nicht, und ebenso für die einfachere Regelung des Anwaltszwangs in Familiensachen. Bei dieser Gelegenheit darf ich auch mit Genugtuung feststellen, daß der Deutsche Bundestag den vielfältigen Empfehlungen, die der Bundesrat gerade zum Verfahrensrecht gegeben hat, in weitem Umfang gefolgt ist.

(D) Abschließend möchte ich der Hoffnung Ausdruck geben, daß das neue Gesetz und die mit ihm angezeigte Grundhaltung in der Lage sind, das Vertrauen der Bevölkerung in den Schutz von Ehe und Familie wiederherzustellen. Bayern wird dem Gesetz seine Zustimmung geben.

Anlage 9

Erklärung

von Minister Dr. Walter (Saarland)
zu Punkt 7 der Tagesordnung

Das Saarland wird dem vom Deutschen Bundestag am 12. Dezember 1985 beschlossenen **Gesetz zur Änderung unterhaltsrechtlicher, verfahrensrechtlicher und anderer Vorschriften** (BT-Drucksache 10/2888) seine Zustimmung versagen. Lassen Sie mich hierzu einige Worte der Begründung sagen.

Bundesregierung und Koalition haben das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 14. Juli 1981, das die Vorschrift des § 1579 Abs. 2 BGB als mit Art. 2 Abs. 1 GG nicht für vereinbar erklärt hat, zum Anlaß genommen, in beträchtlichem Umfang insbesondere das nacheheliche materielle Unterhaltsrecht zu ändern. Indes besteht zu einer solch umfangreichen Änderung keinerlei Bedürfnis. Es hätte vollkommen ausgereicht, § 1579 BGB in einem den Forderungen des Bundesverfassungsgerichts entsprechenden Umfang neu zu gestalten. Die Gründe, die für die nunmehr beschlossenen Unterhalts-

- (A) rechtsänderungen ins Feld geführt werden, erstens Korrektur und Stabilisierung der Rechtsprechung, zweitens mehr Einzelfallgerechtigkeit, können nicht überzeugen.

Es ist nicht zu bestreiten, daß das Erste Eheformgesetz, das 1977 in Kraft getreten ist, einige Unbilligkeiten im Unterhaltsrecht mit sich gebracht hat. Das Bundesverfassungsgericht und die übrige Rechtsprechung haben entsprechende Korrekturen verlangt oder aber Korrekturen vorgenommen. Die Rechtsprechung ist mit den aufgetretenen Schwierigkeiten sehr gut fertig geworden, und inzwischen sind auch insoweit Stabilität und Rechtssicherheit eingetreten, so daß eine weitere Stabilisierung durch den Gesetzgeber nicht gefordert ist. Die Gerichte haben sich durchaus in der Lage gezeigt, mit dem geltenden Recht ein hohes Maß an Einzelfallgerechtigkeit zu erreichen. Von daher erscheint auch das erklärte weitere Ziel, das mit dem neuen Gesetz angestrebt wird, nämlich eine bessere Einzelfallgerechtigkeit, äußerst zweifelhaft.

- (B) Man kann sich des Eindrucks nicht erwehren, als werde mit dem beschlossenen Gesetz der Versuch gemacht, das durch die sozialliberale Koalition geschaffene, allseits anerkannte und inzwischen auch bewährte Ehe-Reformwerk des Jahres 1977 in Frage zu stellen, wenn nicht sogar nach und nach zu zerschlagen. Seine Hauptziele liegen nämlich darin, durch strengere Maßstäbe die Pflichten des Unterhaltsberechtigten, namentlich solche moralischer Art, zu verschärfen und damit eine größere Einzelfallgerechtigkeit, allerdings fast ausschließlich für den Mann, herbeizuführen. Ferner sollen in Fällen von Gewicht auch bereits rechtskräftig festgestellte Unterhaltszumessungen rückwirkend geändert werden können, wenn sie nach neuerem Recht nicht oder nicht so begründet waren.

Beide Ziele dienen dazu, Unterhaltsansprüche abzuschwächen, die nach der geltenden Rechtslage und der Rechtsprechung, von Fällen des § 1579 Abs. 2 BGB abgesehen, begründet sind. Daß hierdurch in erster Linie die Position der Frau als des in der Regel wirtschaftlich schwächeren Teils verschlechtert wird, liegt auf der Hand. Dies liegt aber weitab von dem, was das Bundesverfassungsgericht zur Erneuerung des § 1579 Abs. 2 BGB postuliert hat.

Zu Recht haben bereits im Jahre 1984 der Deutsche Anwaltverein und der Deutsche Richterbund das Gesetzeswerk, damals noch im Entwurfsstadium, als einen rechtspolitischen Rückschritt und eine erneute Verunsicherung der Rechtsuchenden charakterisiert.

Davon abgesehen, daß für eine Änderung des geltenden Rechts in dem vom Bundestag beschlossenen Umfange kein Bedürfnis besteht, können auch die Einzelbestimmungen keine Zustimmung finden. Natürlich ist kein Gesetz so gut, daß es nicht noch verbessert werden könnte oder daß nicht Anstrengungen unternommen werden sollten, es zu verbessern. Das trifft auch auf die Unterhaltsregelungen des Eheformgesetzes zu. Träten mit dem neuen Gesetz wirklich Verbesserungen ein und schüfe es die Möglichkeit, zu gerechteren Entschei-

- (C) dungen zu gelangen, wäre es nur selbstverständlich, dem zuzustimmen. Diese Ziele werden jedoch nicht erreicht.

Die derzeit geltende Regelung, wonach einem Ehegatten Unterhalt zusteht, wenn er nach der Scheidung oder später im Anschluß an die Erziehung gemeinsamer Kinder keine Arbeit findet, die seinen Unterhalt in ausreichender Weise sichert, soll nun durch eine solche abgelöst werden, die zeitlich begrenzt werden kann, soweit dies unter Berücksichtigung der Ehedauer und einiger anderer Merkmale der Billigkeit entspricht.

Die neue Möglichkeit der Unterhaltsbegrenzung wird vor allem die Frauen treffen, die um der Erziehung ihrer Kinder und der Betreuung ihrer Familie willen ihren Beruf aufgegeben haben und später nach der Scheidung, sei es wegen ihres Alters oder weil sie beruflich den Anschluß verloren haben, keine adäquate Erwerbstätigkeit mehr finden. Um hier zu einem gerechten Ausgleich zu gelangen, kann nicht in entscheidender Weise auf die Dauer der Ehe abgestellt werden. Maßstab hierfür kann nur die Frage sein, ob ein Ehegatte nach der Scheidung deshalb nicht mehr für sich selbst sorgen kann, weil er verheiratet ist und Kinder großgezogen hat, also seine Bedürftigkeit ehebedingt ist.

Nur diese Frage wird dem auch von der Koalition befürworteten Grundsatz der nahehelichen Solidarität gerecht. Viele Frauen widmen sich nach der Eheschließung, wenn gemeinsame Kinder geboren sind, ausschließlich der Familie, was familien- und sozialpolitisch durchaus erwünscht ist. Da sie während dieser aktiven Familienphase meistens keine Möglichkeit sehen, Beruf und Familie miteinander zu koordinieren, verzichten sie auf berufliche Tätigkeit und Erwerb. Von daher gesehen ist das Problem des Arbeitsmarktes für diejenigen Frauen, die Kinder erzogen haben oder in deren Haushalt Kinder leben, die nicht mehr ganzzeitig betreuungsbedürftig sind, regelmäßig und in erster Linie ehe- und familienbedingt. Das neue Gesetz sieht zwar vor, daß „in der Regel“ die Erziehung eines Kindes den Unterhalt der geschiedenen Ehefrau sichert. Für die Mutter stellt dies jedoch nur ein kaum und wenn überhaupt höchst schwierig abschätzbares Risiko dar, wenn sie vor der Frage steht, die Berufstätigkeit einzuschränken oder aufzugeben, um sich Kindern und Familie zu widmen, zumal eine saubere Trennung von ehebedingter und konjunkturbedingter Arbeitslosigkeit nicht möglich ist. Damit wird aber ihr unterhaltsrechtlicher Schutz ausgehöhlt und ihre ohnehin regelmäßig schlechtere wirtschaftliche Position weiter verschlechtert.

Ähnlich verhält es sich mit dem Aufstockungsunterhalt. Auch hier sollen für den wirtschaftlich Schwächeren Einschränkungen seines Unterhalts ermöglicht werden. Die Problematik ist die gleiche wie beim Anspruch wegen Arbeitslosigkeit, so daß ich mich auf die zuvor gemachten Ausführungen beziehen kann.

Eine gravierende und sicher auch schlimme Änderung, die das beschlossene Gesetz mit sich bringen wird, ist die verdeckte Rückkehr zum sog. Verschuldensprinzip. Dies geschieht dadurch, daß der

(A) Unterhaltsanspruch zu versagen, herabzusetzen oder zeitlich zu begrenzen ist, wenn dem Berechtigten ein offensichtlich schwerwiegendes, eindeutig bei ihm liegendes Fehlverhalten gegen den Verpflichteten zur Last fällt. Hiermit wird ohne Not das Zerrüttungsprinzip, das als eine der großen Errungenschaften des 1. EheRG anzusehen ist, zugunsten des aufgegebenen Verschuldensprinzips eingeschränkt. Jeder Ehegatte, der zu Unterhaltszahlungen verpflichtet ist, die er aber einschränken oder gar völlig beseitigen möchte, wird künftig nach einem Fehlverhalten des anderen, des Unterhaltsberechtigten, forschen. Daß hierbei wieder schmutzige Wäsche gewaschen wird, kann nicht ausbleiben, obwohl dies, wie wir alle geglaubt haben, durch das EheRG endlich der Vergangenheit angehören sollte. Auch hier werden wieder die Frauen, vornehmlich Hausfrauen und Mütter, da sie als wirtschaftlich Schwächere fast in jedem Scheidungsfalle die Unterhaltsberechtigten sind, die Leidtragenden sein. An sie werden höhere Anforderungen gestellt, was ihr Wohlverhalten angeht. Um nicht ihren Unterhalt zu verlieren, müssen sie wieder „treuer“ werden, was umgekehrt nicht gilt.

Bei einer schweren Eheverfehlung kann den alleinverdienenden Mann keine einschneidende Maßnahme, wie die Kürzung oder der Wegfall des Unterhalts, als Strafe treffen. In den meisten Fällen wird die Ehefrau von fehlender Ehemoral betroffen sein. Mit dem Begriff des „Fehlverhaltens“ wird somit eine vorwiegend Frauen treffende Diskriminierung geschaffen. Unser aller Aufgabe sollte es jedoch sein, die Diskriminierung abzuschaffen und die Gleichberechtigung und Gleichstellung der Frau durchzusetzen.

(B)

Für das gerichtliche Verfahren bedeutet die neue Regelung, daß der Richter, was endlich überwunden zu sein schien, erneut vor die Aufgabe gestellt wird, zu prüfen, wie sich die Eheleute zueinander verhalten haben, und zwar während der intakten Ehe, während der Zeit der Trennung, während der Scheidung und auch später. Er wird gezwungen, im ehelichen Lebensbereich Nachforschungen anzustellen, die im Bereich höchst persönlicher, ja, intimer Natur liegen. Das kann aber schlechterdings nicht seine Aufgabe sein. Zudem werden die Gerichte genausowenig wie früher, zur Zeit der Gültigkeit des Verschuldensprinzips, feststellen können, wer der eigentlich Schuldige ist. Sie werden das Fehlverhalten zugrunde legen müssen, das zufällig bewiesen werden kann. Es wird also in sehr vielen Fällen zu Zufallsentscheidungen kommen, die aber nicht mehr, sondern weniger Einzelfallgerechtigkeit bedeuten.

Schließlich werden auch durch den Zwang der Ehegatten, sich gegenseitig Fehlverhalten nachzuweisen, zusätzliche Belastungen für ihre durch die Scheidung ohnehin gespannten Beziehungen geschaffen. Damit wird in einem Gerichtsverfahren die Chance für ausgewogene Absprachen über die Scheidungsfolgen, vor allem hinsichtlich des Sorgerechts für die Kinder, geringer oder geht ganz verloren. Das hat zur Folge, daß die Kinder diejenigen sind, die darunter leiden müssen.

(C) Es darf in diesem Zusammenhang nicht verkannt werden, daß die bisherige Regelung Härtefälle zugelassen hat und mancher gerissene oder aber enttäuschte Ehepartner den früheren Partner ausgenutzt hat. Mit solchen Fällen ist jedoch die Rechtsprechung fertig geworden.

Wie schon eingangs betont, ist § 1579 Abs. 2 BGB die einzige Vorschrift des Unterhaltsrechts nach der Scheidung, die vom Bundesverfassungsgericht beanstandet worden ist. Sie ist daher neu zu gestalten. Nach dem beschlossenen Gesetz kann einem Ehegatten — und das ist in der Regel die Frau — Unterhalt auch dann versagt werden, wenn er Kinder aus der gescheiterten Ehe zu betreuen hat und die Inanspruchnahme des Verpflichteten auch unter Wahrung der Belange des Kindes unbillig, ihm also nicht zumutbar wäre.

Das Bundesverfassungsgericht fordert von einer Neugestaltung der Vorschrift, daß sie zu Entscheidungen führt, die im wesentlichen am Kindeswohl orientiert sind. Das beschlossene Gesetz wird diesen Anforderungen aber nicht gerecht, wenn es lediglich vorsieht, daß bei der Billigkeitsprüfung „auch Belange“ des gemeinschaftlichen Kindes zu wahren sind. Diese Verflechtung der Frage der Zumutbarkeit mit der Frage nach dem Kindeswohl trägt die Gefahr in sich, daß das Bedürfnis des Kindes nach Betreuung seinen Vorrang in einer nur wenig klar zu definierenden Interessenabwägung einbüßt.

Schließlich sieht der Gesetzesbeschluß die Möglichkeit vor, bereits rechtskräftig entschiedene Unterhaltsansprüche nunmehr wieder vor Gericht anhängig zu machen, soweit sie nach Inkrafttreten des 1. EheRG, aber vor Inkrafttreten des beschlossenen Gesetzes entstanden sind und künftige Unterhaltszahlungen betreffen.

(D) Eine solche Regelung muß zwangsläufig das Vertrauen der Unterhaltsberechtigten — und das sind, es sei noch einmal gesagt, meistens die Frauen — in die Beständigkeit gerichtlicher Entscheidungen bitter enttäuschen und erschüttern. Sie wird zudem geradezu eine Aufforderung sein, rechtskräftig erledigte Streitigkeiten erneut aufzurollen, und den bisher Zahlungspflichtigen, der künftig nicht mehr zahlen will, dazu veranlassen, seinem längst geschiedenen Ehegatten noch nachträglich irgendein Fehlverhalten nachzuweisen. Es wird dies eine Flut von neuen Verfahren vor den Familiengerichten mit sich bringen, was befürchten läßt, daß die Kräfte der Familienrichter durch die Bearbeitung von Abänderungsklagen gebunden werden und neue Verfahren erst gar nicht mehr in Angriff genommen werden können. Seitens der Bundesregierung ist, sehr optimistisch geschätzt, von lediglich 60 000 möglichen Verfahren die Rede gewesen, die neu aufgerollt werden könnten. Aber auch diese Zahl muß als eine Neubelastung der Gerichte als nicht vertretbar angesehen werden.

Hier hätte es ausgereicht, wenn für die Fälle eine Bestimmung geschaffen worden wäre, in denen die Regelung auf dem für verfassungswidrig erklärten § 1579 Abs. 2 BGB beruht, in denen ein besonderer Härtefall vorliegt und in denen schon nach dem auf-

- (A) grund der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts geltenden Recht eine Änderung verlangt werden kann.

Aus all diesen genannten Gründen muß das Saarland, wie schon eingangs betont, den Gesetzesbeschluß ablehnen.

Anlage 10

Erklärung

von Minister Görlach (Hessen)
zu Punkt 9 der Tagesordnung

Im Jahre 1980 hat die sozialliberale Bundesregierung das Modellprogramm „Psychiatrie“ zur Verbesserung der psychiatrischen Versorgung beschlossen. Damit hat sie Konsequenzen aus der Psychiatrie-Enquete gezogen. Es war das Ziel dieses Modellprogramms, das vor einem Monat beendet wurde, übertragbare und wissenschaftlich abgesicherte Erkenntnisse für denkbare gesetzgeberische Maßnahmen zu erhalten.

Nach fünfjähriger Laufzeit des Modellprogramms sind für verschiedene psychiatrische Dienste die Aussagen der Psychiatrie-Enquete bestätigt worden. Für andere Dienste muß die Auswertung der Begleitforschung noch abgewartet werden.

- (B) Es gibt — und darauf ist hinzuweisen, weil sich auch durch die Begleitforschung nichts ändern wird — einen breiten Konsens über die Konzeption und die Notwendigkeit folgender psychiatrischer Dienste: Tageskliniken, Institutsambulanzen und sozialpsychiatrische Dienste, Übergangseinrichtungen und betreutes Wohnen.

Diese Übereinstimmung zeigte sich in den Gesprächsrunden der Staatssekretäre der Länder, die unter der Federführung von Staatssekretär Chory aus dem Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit standen, und sie zeigte sich auch in den einmütigen Beschlüssen der Gesundheitsministerkonferenz, für diese Dienste die längst überfälligen sozialversicherungsrechtlichen Grundlagen durch den Bundesgesetzgeber zu schaffen.

Die SPD-geführten Bundesländer haben konsequenterweise im Sommer 1985 einen Gesetzesantrag im Bundesrat mit dem Ziel eingebracht, diese gesetzlichen Grundlagen für die von den Gesundheitsministern getragenen Vorstellungen zu schaffen. Die eingegangenen Stellungnahmen hierzu bezeugen die fachliche Notwendigkeit.

Die Anhörung von Sachverständigen zu dem Gesetzentwurf der SPD-Bundestagsfraktion hat die Notwendigkeit der gesetzgeberischen Initiativen ebenfalls bestätigt. Die für die psychiatrische Versorgung zuständigen Gesundheitsminister der Länder sowie die Fachöffentlichkeit waren sich in der Sache einig.

Als die Koalitionsfraktionen des Deutschen Bundestages im November 1985 dann dieses Thema auch für sich entdeckten, haben sie — im wahrsten Sinne des Wortes — über Nacht den Gesetzesbeschluß vorgelegt, den wir heute beraten.

Warum diese plötzliche Eile? Sicher, die Zeit drängt. Aber muß man deshalb ganz darauf verzich-

- (C) ten, die Fachöffentlichkeit hierzu zu hören? Befürchtet man die Bestätigung, daß dieses Gesetz zu wenig regelt — und dies noch nicht einmal sinnvoll?

Daß mit dem vorliegenden Gesetzesbeschluß der direkte Zugang zu den Tageskliniken geregelt werden soll, ist überfällig. Damit wird letztlich auch nur klargestellt, was der Gesetzgeber hier schon immer wollte, was aber im Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens seinerzeit zu einer verunglückten Formulierung führte, die in der Praxis zu Irritationen geführt hat. Was dann nur noch bleibt, ist der untaugliche Versuch, rechtliche Grundlagen für psychiatrische Krankenhausambulanzen zu schaffen, die der Praxis gerecht werden.

Zunächst ist grundsätzlich darauf hinzuweisen, daß das Ziel einer gemeindenahen Psychiatrie nicht erreicht werden kann, wenn sich Institutsambulanzen an den gemeindenahen psychiatrischen Abteilungen in Allgemeinkrankenhäusern nicht entwickeln können. Mit dem jetzt vorgelegten Gesetzesbeschluß wird die bisherige unbefriedigende Rechtslage nicht geändert. Auch künftig sollen im Grundsatz nur psychiatrische Krankenhäuser über Institutsambulanzen verfügen. Faktisch wird damit eine Weiterentwicklung auf der Grundlage gemeinsamer Reformvorstellungen verhindert.

- (D) Die psychiatrischen Krankenhauseinrichtungen sind gehalten, Art und Umfang der ärztlichen und nichtärztlichen Leistungen sowie deren Vergütung in Verträgen mit den Kassenärztlichen Vereinigungen und den Landesverbänden der Krankenkassen festzulegen. Wer die Praxis kennt, muß auch erkennen, wie wenig aussichtsreich die Position der psychiatrischen Krankenhauseinrichtungen hier ist. Dies ist auch bei den bisherigen Ausschußberatungen gesehen worden. Gleichwohl haben sich die Koalitionsfraktionen gegen eine Schiedsstelle gewandt.

Wie wenig ernst man es mit der rechtlichen Gleichstellung psychisch Kranker mit körperlich Kranken meint, wird durch den Hinweis deutlich, daß die abzuschließenden Verträge dem Ziel der Beitragssatzstabilität Rechnung tragen müssen. Eine derartige Forderung kann nur dann sinnvoll sein, wenn sie sich auf die Gesamtheit aller Leistungen im Gesundheitswesen bezieht.

Wenn man aber ausschließlich die psychiatrischen Ambulanzen herausgreift, ist man ungläubwürdig. Hier wird eine notwendige Entwicklung ambulanter Dienste behindert, die ja gerade zur Reduzierung der Kosten im stationären Bereich beitragen sollen.

Aus den dargelegten Gründen können wir daher dem Gesetzesbeschluß nicht zustimmen und beantragen gemeinsam mit den Ländern Bremen, Hamburg, Nordrhein-Westfalen und dem Saarland, den Vermittlungsausschuß anzurufen, um das vorliegende Gesetz in wesentlichen Punkten abzuändern und zu ergänzen.

(A) Anlage 11

Erklärung

von Staatssekretär Chory (BMJFG)
zu Punkt 12 der Tagesordnung

Der Gesetzentwurf bildet die Grundlage für eine grundlegende Neuordnung und Bereinigung des gesamten **Fleischbeschau- und Fleischhygienerechts**. Er wird durch eine umfassende Fleischhygieneverordnung ergänzt werden, die dem Bundesrat in Kürze zur Beratung vorliegen wird.

Der Gesetzesbeschluß dient im wesentlichen der Umsetzung von Gemeinschaftsrecht. In ihm sind die Anforderungen zusammengefaßt, die an frisches und zubereitetes Fleisch im innerstaatlichen und innergemeinschaftlichen Handelsverkehr sowie im Handelsverkehr mit Drittländern zu stellen sind. Eines seiner Ziele ist daher der Abbau von Handelshemmnissen. Gleichzeitig wird der Gesundheits- und Verbraucherschutz verbessert. Schließlich wird durch die Vereinfachung und Straffung der bisherigen Vorschriften ein nennenswerter Beitrag zur Entbürokratisierung dieses Rechtsgebietes geleistet. Alles in allem: ein wesentlicher Fortschritt.

(B) Neben die Vorschriften über die Schlacht- und Fleischuntersuchung treten nunmehr auch Regelungen für die gesamte Hygiene des Gewinnens und Behandelns von Fleisch. Dies gilt nicht nur für EG-zugelassene Betriebe, sondern für alle Fleischbetriebe. Dadurch wird eine wirkungsvolle und durchgehende Kontrolle des inländischen und ausländischen Fleisches auf allen Handelsstufen sichergestellt und so der vorbeugende Gesundheitsschutz für den Verbraucher verbessert.

Anlage 12

Erklärung

von Frau Senatorin Lemke (Bremen)
zu Punkt 13 der Tagesordnung

Zu Beginn ihrer Begründung zum vorliegenden Gesetzentwurf stellt die Bundesregierung den unstrittigen Grundsatz heraus, daß die **Neutralität des Staates bei Tarifaueinandersetzungen** Voraussetzung einer funktionsfähigen Tarifautonomie sei. Die Neutralitätspflicht des Staates ergibt sich aus Art. 9 Abs. 3 GG und wird in § 116 AFG und der Neutralitätsanordnung in seiner derzeit geltenden Fassung konkretisiert. Art. 9 Abs. 3 GG verpflichtet den Staat aber nicht zu einer absoluten Passivität. Vielmehr kann eine Verletzung des Neutralitätsgebotes auch in einer Nichteinmischung des Staates liegen, nämlich dann, wenn eine Tarifpartei dadurch begünstigt wird, daß der anderen Leistungen vorenthalten werden.

Eine solche Situation wird eintreten, wenn die Bundesregierung dem Druck der Unternehmer nachgibt und künftig mittelbar vom Arbeitskampf betroffenen Arbeitnehmern ihre legitimen Ansprüche gegen die Bundesanstalt für Arbeit verweigert. Es verwundert daher nicht, daß die Begründung der Bundesregierung zum Gesetzentwurf lediglich for-

(C) maler Natur ist und das strukturelle Machtgefälle von Kapital und Arbeit nicht zur Kenntnis nimmt, ja, dies — wie es hier geschehen soll — weiterhin zuungunsten der Arbeitnehmer zu verschieben versucht. Dabei hat schon die erste kirchliche Sozialenzyklika „Rerum novarum“ aus dem Jahre 1891 festgestellt, daß formale staatliche Neutralität gegenüber ungleichen gesellschaftlichen Gruppen als einseitige faktische Parteinahme zugunsten des Stärkeren kritisiert werden muß.

Nun sagen Sie, Herr Bundesarbeitsminister, Sie verstünden die ganze Aufregung um den Gesetzentwurf nicht, gehe es doch in Wirklichkeit nur um die Klarstellung eines an sich unstrittigen Sachverhalts. Die Verwendung des Begriffs „Klarstellung“ ist aber nichts anderes als eine irreführende Verharmlosung der tatsächlichen Absichten der Bundesregierung. Es handelt sich — und dies sei deutlich gesagt — nicht um eine Klarstellung des bisherigen Rechtszustandes, sondern um dessen Umkehrung. Es ist sicherlich richtig, daß eine Unsicherheit in der Auslegung des § 116 AFG nicht dem sozialen Frieden dient. Von daher haben die Sozialgerichte in Hessen und Bremen dann auch entschieden, daß der wertende Einfluß, also der Auslegungsspielraum, der Bundesanstalt für Arbeit in bezug auf die Anwendung des § 116 AFG möglichst gering gehalten werden muß. In diesem Sinne ist es dann auch zu der Entscheidung gekommen, in der gleiche Forderungen als identisch angesehen werden müssen. Diese Entscheidungen sind in der Tat eine befriedigende Klarstellung des § 116 AFG.

(D) Demgegenüber erhöht der Regierungsentwurf den wertenden Spielraum der Bundesanstalt für Arbeit bei Entscheidungen über die Gewährung von Kurzarbeitergeld, indem die Zahl unbestimmter Rechtsbegriffe vermehrt wird. Weder werden Aussagen über die Abgrenzung von „einfacher“ Forderung zur Hauptforderung getroffen, noch liegen Kriterien zur Beurteilung vor, wann „annähernd gleiche“ Forderungen bestehen. Es ist schon merkwürdig, daß die Bundesregierung einerseits eine vermeintliche Rechtsunsicherheit beklagt, andererseits aber mit ihrem Entwurf eine tatsächlich unklare Rechtssituation schafft, die, sollte das Vorhaben verwirklicht werden, mit Sicherheit Rechtsstreitigkeiten in Fülle nach sich ziehen muß.

Doch damit nicht genug der neugeschaffenen Unklarheiten. Nach dem Willen der Bundesregierung soll es in Zukunft bei der Erhebung einer Forderung unerheblich sein, ob diese durch die zuständigen Gremien beschlossen worden sind; allein die „Gesamtumstände“ und „konkludentes Verhalten“ sollen genügen. Daß es sich hierbei in diesem Zusammenhang um rechtstechnisch völlig verfehlete Begriffe handelt, ist die eine Seite. Die andere ist die, daß es den Grundsätzen eines demokratischen Willensbildungsprozesses in Massenorganisationen wie den Gewerkschaften widerspricht, wenn sog. konkludentes Verhalten an die Stelle demokratisch legitimer Gremienentscheidungen treten soll.

Lösen wir uns einmal von der Betrachtung der immanenten Widersprüche im Entwurf der Bundes-

(A) regierung, so steht trotz aller Gegenbeteuerungen der Regierung das Streikrecht der Gewerkschaften zur Debatte. Sicher bleibt das grundgesetzlich garantierte Streikrecht formal unangetastet. Doch was nutzt ein solches Streikrecht, wenn die materielle Streikfähigkeit der Gewerkschaften beeinträchtigt ist? Wird die Zahlung von Kurzarbeiter- und Arbeitslosengeld an Arbeitnehmer außerhalb der umkämpften Tarifgebiete verweigert, so haben die Arbeitgeber ein risikoloses einsetzbares Instrument, das faktisch den gewerkschaftlichen Streik unmöglich macht. Im Wege der kalten Aussperrung könnten Tausende von Arbeitnehmern auf den Gang zum Sozialamt verwiesen werden. Die Gewerkschaften hätten dann nur noch die Alternative,

— entweder an ihre Mitglieder im Fall der kalten Aussperrung wie bisher nicht zu zahlen und damit Kampfverdrossenheit, Mitgliederverlust und letztlich Streikunfähigkeit in Kauf zu nehmen

— oder auch an kalt Ausgesperrte Unterstützungsleistungen zu zahlen, dann aber in kürzester Zeit den Streik finanziell nicht weiter durchstehen zu können. Künftige Tarifverhandlungen für die Gewerkschaften stellen dann nichts anderes mehr als — wie es das Bundesarbeitsgericht formuliert hat — „kollektives Betteln“ dar.

Die Bundesregierung hat ein gestörtes Verhältnis zum Streikrecht, wenn sie der Meinung ist, dieses sei schon dann gewährleistet, wenn es lediglich formal garantiert sei. Das Streikrecht ist, historisch gesehen, in langandauernden und harten Auseinandersetzungen erkämpft worden. Es stellt ökonomisch eine legitime Gegenmacht der Arbeitnehmer und ihrer Gewerkschaften zu dem in unserem Wirtschaftssystem strukturell bedingten Übergewicht der Arbeitgeber in Tarifaueinandersetzungen dar. Es führt somit zumindest ansatzweise zu einer Chancengleichheit bei Verteilungskämpfen zwischen Kapital und Arbeit. Von daher läßt sich mit guten Gründen die Legitimität selbst der Abwehraussperrung anzweifeln, die ja im übrigen auch nicht den Status eines Grundrechtes beanspruchen kann. Wir haben allerdings zu akzeptieren, daß das Bundesarbeitsgericht in seiner Rechtsprechung die Abwehraussperrung als legal anerkannt hat, ihr aber auch deutliche Grenzen gesetzt hat.

Indem nun aber den Arbeitgebern das Instrument der kalten Aussperrung ermöglicht, wenn nicht sogar nahegelegt wird, ist hiermit das rechtswidrige Instrument der Kampfaussperrung de facto möglich geworden. Die im Gesetzentwurf vorgesehenen Beweislastregelungen sind in keiner Weise geeignet, diese Folge zu vermeiden. Denn wie soll künftig Kampfaussperrung verhindert werden, wenn die Arbeitgeber über ihre prinzipiell nicht kontrollierbare Dispositionsfreiheit bezüglich der Lagerhaltung sogenannte Fernwirkungen von Streiks beeinflussen können? Man denke nur daran, welche Möglichkeiten sich aus der Abwehraussperrung bei Schlüsselbetrieben in Zukunft ergeben.

Lassen Sie mich gegen Ende noch einige Worte zu den ökonomischen Wirkungen des geplanten Gesetzentwurfs der Bundesregierung sagen. Die politischen Kräfte, die eine Neufassung des § 116 AFG in der vorliegenden Form betreiben, waren in der Vergangenheit meistens die ersten, die bei Streiks den dadurch entstehenden volkswirtschaftlichen Schaden beklagten. Die Initiatoren dieses Gesetzes haben nun offensichtlich keine Veranlassung, eine Vervielfachung des volkswirtschaftlichen Schadens zu befürchten, wenn sie in dieser Weise das Instrument der kalten Aussperrung den Arbeitgebern als strategische Waffe gegen die Gewerkschaften in die Hand geben. (C)

Weiterhin müssen die finanziellen Auswirkungen betrachtet werden, die in diesem Zusammenhang auf die Gemeinden zukommen. Bei der zu befürchtenden Ausdehnung des Arbeitskampfes durch kalte Aussperrung werden die Gemeinden einerseits durch zusätzliche Steuerausfälle belastet und andererseits durch erhöhte Sozialhilfeleistungen zur Kasse gebeten. Hätte dieses Gesetz beim Metallarbeiterstreik 1984 bereits Anwendung gefunden, hätte allein die Stadtgemeinde Bremen zusätzliche Sozialhilfe in Höhe von wöchentlich 1,2 Millionen DM leisten müssen. Darüber hinaus hat die geplante Gesetzesänderung Einfluß auf das Konsumverhalten der Arbeitnehmerhaushalte. Allein die Differenz von Kurzarbeitergeld und Sozialhilfe macht sich als Ausfall von effektiver Nachfrage bemerkbar. Weitere negative ökonomische Effekte entstehen durch ein verändertes Konsumverhalten der potentiell betroffenen Arbeitnehmerhaushalte. Schon die Möglichkeit, daß ein in einer anderen Region existierender Tarifkonflikt zu Arbeitskämpfen führen kann, wird ein verändertes Konsumverhalten bewirken. Vorhandene und ansonsten auch realisierbare Kaufwünsche werden zurückgestellt oder aufgegeben, muß doch mit der Verweigerung sozialversicherungsrechtlicher Ansprüche infolge kalter Aussperrung gerechnet werden. (D)

Somit erzeugt die geplante Änderung des § 116 AFG ökonomische Fernwirkungen selbst dann, wenn es überhaupt nicht zu einem Arbeitskampf kommt. Die jeweilige Betroffenheit einzelner Gemeinden hängt dabei in einem hohen Maße von ihrer Wirtschaftsstruktur ab. Je mehr sich die Arbeitsplätze einer Gemeinde auf eine bestimmte Branche hin konzentrieren, um so mehr sind demzufolge auch die hier beschriebenen „Vorfernwirkungen“ einer Tarifaueinandersetzung zu spüren.

Ich stelle fest: Der Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Sicherung der Neutralität der Bundesanstalt für Arbeit bei Arbeitskämpfen dient weder dem sozialen Frieden noch der Klarstellung eines unsicheren Rechtszustandes, sondern stellt einen Angriff auf das Streikrecht dar und verstößt letztlich deshalb auch gegen das Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes. Die Freie Hansestadt Bremen lehnt den Gesetzentwurf ab.

(A) Anlage 13

Erklärung

von Minister **Görlach** (Hessen)
zu **Punkt 13** der Tagesordnung

Ich lehne im Namen der Hessischen Landesregierung die von der Bundesregierung vorgeschlagene Änderung des Streikparagrafen im Arbeitsförderungsgesetz entschieden ab.

Die Tarifautonomie ist Grundlage und Garant für die demokratische und sozialstaatliche Ordnung der Bundesrepublik Deutschland. Ihre Funktionsfähigkeit ist abhängig von einer ausbalancierten Kräfteverteilung der Tarifvertragsparteien. Auch der Staat ist für diese Machtbalance verantwortlich; er muß sich selbst strikt der Neutralität unterwerfen.

Die gewerkschaftliche Streikfähigkeit sichert die Teilhabe der Arbeitnehmer am wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt und ist damit Voraussetzung für gesellschaftliche Stabilität. Jeder Eingriff in das **Arbeitskampfrecht** zu Lasten der Arbeitnehmervertreter gefährdet den sozialen Frieden. Mit ihrem Entwurf zur Änderung des § 116 Arbeitsförderungsgesetz unternimmt es die Bundesregierung, die Gewerkschaften in ihrer existentiellen Grundlage, ihrer Streikfähigkeit und der Solidarität ihrer Mitglieder zu schwächen.

Damit besteht die Gefahr, daß das gesamte System des auf höchstrichterlicher Rechtsprechung beruhenden, weitestgehend akzeptierten Arbeitskampfrechts ins Wanken gerät und seine Befriedungsfunktion nicht mehr erfüllen kann. Die Behinderung herkömmlicher Streiks wird die Gewerkschaften zur Entwicklung neuer Kampfformen drängen und birgt die Gefahr außergewerkschaftlicher Arbeitskämpfe in sich.

(B)

Der § 116 Arbeitsförderungsgesetz wurde 1969 mit überwältigender Mehrheit vom Deutschen Bundestag beschlossen — auch mit den Stimmen der CDU/CSU-Bundestagsfraktion. Schon damals hatte der Bundesrat mit Nachdruck ausgeführt, daß mittelbar von einem Arbeitskampf betroffene Arbeitnehmer nicht in einem Maße belastet werden dürfen, die ihre Finanzkraft übersteigt und sie somit in die Sozialhilfe abdrängt.

Die Behauptung, die geltende Regelung sei neutralitätswidrig und begünstige die Arbeitnehmer sowie die Gewerkschaft einseitig, ist falsch. Nach den Ergebnissen der zurückliegenden Arbeitskämpfe kann sicherlich nicht behauptet werden, daß die Gewerkschaften ein Übergewicht hatten.

Darüber hinaus zeigt das Zustandekommen der Neutralitätsanordnung im Verwaltungsrat der Bundesanstalt für Arbeit mit den Stimmen der Vertreter von Bund, Ländern und Gemeinden — obwohl diese auch Arbeitgeberfunktionen innehaben — die Sinnhaftigkeit und Ausgewogenheit der noch gültigen Regelung.

Es verwundert sehr, daß alle, die sonst immer die Prinzipien der sozialen Selbstverwaltung und der „Subsidiarität“ hochhalten, diese wichtige Frage durch staatliche Reglementierung lösen wollen.

15 Jahre hat die Neutralität nach geltendem (C) Recht ohne irgendwelche Beanstandungen funktioniert. Nun fordert die Bundesregierung, daß der § 116 Arbeitsförderungsgesetz im Sinne der Unternehmer geändert wird. Obwohl die angesprochenen Rechtsfragen überaus kompliziert sind, soll das Gesetz im Schnellverfahren verwirklicht werden.

Mit ihrer Ankündigung, die Gesetzesvorlage in die für den 5. Februar 1986 vorgesehene Tagesordnung der Bundestags-Sondersitzung aufnehmen zu lassen, zeigt die Bundesregierung augenfällig, wo sie steht. Denn was sollte das parlamentarische Durchpeitschen einer derart hart in die soziale Landschaft der Bundesrepublik eingreifenden Gesetzesänderung anders bedeuten, als die Karten einseitig zugunsten der Arbeitgeber bei tariflichen Auseinandersetzungen zu mischen?

Die vorgesehene Anhörung der Interessenverbände und zahlreicher Experten in diesem höchst umstrittenen Rechtsbereich wird damit zur Farce. Die mehrfachen Ankündigungen der Bundesregierung, für Vorschläge zur Änderung der Novelle im Sinne eines gerechten Ausgleichs zwischen den Tarifparteien offen zu sein, haben sich damit auch als reines Lippenbekenntnis erwiesen.

Man kann die Bundesregierung nur davor warnen, diesen Weg einzuschlagen. Der soziale Frieden wird durch ihr Verhalten gefährdet.

Die so auf Dauer angelegte Schwächung der Arbeitnehmerbewegung wäre jedoch unvereinbar mit den Zielen eines demokratischen Sozialstaates. (D) Durch ein Gesetz sollen einer schon jetzt privilegierten Minderheit eindeutige Vorteile bei der Durchsetzung ihrer Forderungen gegenüber einem Großteil der Bevölkerung eingeräumt werden. Hier deutet sich eine weitere gesellschaftliche Machtverschiebung an. Diese „Wende“ zielt eindeutig auf die Veränderung der gesellschaftlichen Grundstruktur der Bundesrepublik Deutschland.

Was bedeutet die geplante Änderung der Neutralitätsverpflichtung der Bundesanstalt für Arbeit für den einzelnen Arbeitnehmer? Die von dem Arbeitskampf mittelbar betroffenen Arbeitnehmer — ob sie nun Gewerkschaftsmitglieder sind oder nicht — werden weitgehend auf die Sozialhilfe verwiesen, obwohl sie Rechtsansprüche aus Beiträgen zur Sozialversicherung haben. Arbeitslosen- und Kurzarbeitergeld sind Versicherungsleistungen, keine Almosen und keine unmittelbaren staatlichen Gelder. Es handelt sich hierbei um wohlverworbene Rechte der Arbeitnehmer. Dies gilt auch für die nominell von den Arbeitgebern gezahlten Beiträge, die ja letztlich auf der Arbeitsleistung der Beschäftigten beruhen.

Die Bundesregierung setzt mit dem vorgelegten Gesetzentwurf und dessen Auswirkungen ein weiteres Beispiel für ihre Politik der Umverteilung von unten nach oben. Mittelbar vom Streik betroffene Arbeitnehmer dürfen aber nicht grundsätzlich auf die Sozialhilfe verwiesen werden. Die Leistungen nach dem Bundessozialhilfegesetz und insbesondere die Leistungen zum Lebensunterhalt sind eindeutig nicht dazu da, arbeitsmarktpolitische Risi-

- (A) ken abzudecken. Sie sind lediglich Hilfe zur Linderung der Notlage im Einzelfall.

Der Entwurf der Bundesregierung würde so zu Belastungen der Haushalte von Gemeinden und Ländern führen. Für ausfallende Leistungen aus den Versicherungsmitteln der Bundesanstalt für Arbeit werden letztlich die Gemeinden mit der Sozialhilfe eintreten müssen. Es ist abzusehen, daß sie diese weitere Belastung durch Arbeitslosigkeit nicht hinnehmen werden, ohne von den Ländern finanziellen Ausgleich zu fordern.

Der offiziellen Darstellung der Bundesregierung, es handele sich bei der Novellierung des § 116 Arbeitsförderungsgesetz um eine notwendige Klarstellung zur Sicherung der Neutralität der Bundesanstalt, muß entschieden widersprochen werden. Im Ergebnis wird die bisher noch gegebene Neutralität der Bundesanstalt für Arbeit beseitigt. Der Staat schlägt sich auf die Seite der Unternehmer. Soweit die Bundesanstalt für Arbeit aus Anlaß von Streik oder Aussperrung die Zahlung von Arbeitslosengeld bzw. Kurzarbeitergeld verweigert, hilft sie — gewollt oder ungewollt — faktisch der Arbeitgeberseite. Eine Einschränkung der Leistungen kann nur in äußerst engen Grenzen zulässig sein, die mit dem vorliegenden Gesetzentwurf eindeutig überschritten werden.

- (B) Die Befürchtung, daß die Arbeitgeber die mit dem Entwurf beabsichtigte Neuregelung zu einem verschärften Einsatz des Kampfmittels „kalte Aussperrung“ mißbrauchen könnten, kann mit den vorgesehenen Überprüfungsmöglichkeiten durch die Bundesanstalt für Arbeit nicht ausgeräumt werden. Im Gegenteil ist mit einer Flut zusätzlicher Prozesse zu rechnen.

Aber auch die vielen unbestimmten Rechtsbegriffe in dem Gesetzentwurf der Bundesregierung tragen keineswegs zur Klarstellung einer von der Bundesregierung als notwendig erachteten „wasserdichten Regelung“ bei. Dies beweisen gerade auch die zahlreichen Meinungsverschiedenheiten innerhalb der Regierungsparteien.

Der Entwurf der Bundesregierung begegnet außerdem schwersten verfassungsrechtlichen Bedenken. Die in Art. 9 Abs. 3 GG garantierten Grundrechte und Schutzpositionen — Koalitionsrecht der Arbeitnehmer und ihrer Gewerkschaften sowie Tarifautonomie — werden ausgehöhlt. Der Eigentumsschutz nach Art. 14 GG für die Sozialversicherungsansprüche der Arbeitnehmer wird mißachtet. Die vorgesehene Regelung verstößt auch gegen das Gebot der Normenklarheit (Art. 20 GG). Dieses ist um so schwerwiegender, als der Gesetzgeber die Bundesanstalt für Arbeit künftig dazu zwingt, mit wertenden Entscheidungen in das akute Arbeitskämpfgeschehen einzugreifen.

In diesem Zusammenhang begrüßt die Hessische Landesregierung ausdrücklich die Initiative der Landesregierung von Nordrhein-Westfalen, Herrn Benda, den früheren Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts, mit der Erstellung eines verfassungsrechtlichen Gutachtens zu beauftragen.

- (C) Zusammengefaßt stelle ich fest, daß der dem Bundesrat vorliegende Gesetzentwurf zur Regelung der Neutralität der Bundesanstalt für Arbeit nicht nur uneingeschränkt überflüssig, sondern vielmehr für unseren Sozialstaat äußerst schädlich ist.

Anlage 14

Erklärung

von Staatsminister **Dr. Stavenhagen (AA)**
zu **Punkt 39** der Tagesordnung

Die heutige Debatte des Bundesrates beschäftigt sich mit dem zentralen Thema der Europapolitik von zwei Seiten her. Zum einen geht es um die Stellungnahme des höchsten föderativen Organs unserer Verfassungsordnung zum Vertragsentwurf des Europäischen Parlaments vom Februar 1984. Zum anderen behandeln Sie heute den Entschließungsantrag des Freistaates Bayern zur **Änderung der Römischen Verträge**, wie sie die Staats- und Regierungschefs auf der jüngsten Tagung des Europäischen Rates am 2./3. Dezember 1985 in Luxemburg beschlossen haben.

Die Bundesregierung hat den Entwurf des Europäischen Parlaments als einen mutigen, weit in die Zukunft weisenden Schritt gewürdigt. Sie hat darin wichtige Grundsätze ihrer eigenen Europapolitik wiedergefunden. Die Bundesregierung hat aber, um jetzt konkret dem Ziel der Europäischen Union näherzukommen, einen anderen Weg gewählt. Hierzu will ich heute sprechen.

Von der gemeinsamen deutsch-italienischen Initiative für eine Europäische Akte und der Stuttgarter Deklaration zur Europäischen Union von 1983 führt ein gerader Weg über Fontainebleau 1984 und Mailand 1985, über die Arbeiten des Dooge-Ausschusses und der anschließenden Regierungskonferenz zum Vertragswerk von Luxemburg.

Hinter uns liegen nun vier Monate zäher Verhandlungen über Reform und Ausbau der Europäischen Gemeinschaft und über die Zusammenarbeit in der Außenpolitik. Wir haben die letzten Arbeiten an den Texten am 27. Januar erfolgreich abschließen können und stehen jetzt vor der Unterzeichnung eines umfassenden und ausgewogenen Vertragswerks. Es bestehen gute Aussichten, daß am 17. Februar elf Regierungen unterzeichnen werden und daß sich auch Dänemark nach der Volksbefragung am 27. Februar anschließt.

Hauptaufgabe der Verhandlungen war es, die Voraussetzungen zu schaffen für

- eine umfassendere und vertraglich abgesicherte Zusammenarbeit in der Außen- und Sicherheitspolitik;
- die Vollendung des europäischen Binnenmarktes bis Ende 1992;
- die ausdrückliche Verankerung von Politikbereichen wie Forschung, Technologie und Umwelt im Vertrag und
- die institutionelle Weiterentwicklung der EG.

(A) In allen Bereichen hat die Regierungskonferenz substantielle und nachhaltige Fortschritte gebracht. Sie schlagen sich nieder in einer Einheitlichen Europäischen Akte, die sowohl Änderungen und Ergänzungen des EWG-Vertrages als auch Vertragsbestimmungen über die europäische Zusammenarbeit in der Außenpolitik umfaßt. Die Akte nennt auch die Menschenrechte und Grundfreiheiten, gemeinsames Eintreten für die Demokratie und die Friedenssicherung durch internationale Zusammenarbeit.

Das Reformwerk eröffnet große Chancen für die zügige Vollendung eines echten und umfassenden EG-Binnenmarkts, der sich international die gleiche Stellung verschaffen könnte wie der große amerikanische Markt. Dieser Ansatz wird sinnvoll ergänzt durch ein neues Vertragskapitel über Forschung und Technologie. Die in 15 Jahren gewachsene Europäische Politische Zusammenarbeit erhält eine völkerrechtlich verbindliche Grundlage, wird weiter gefestigt und verbessert.

Die wesentlichen Grundzüge und das Profil des Reformwerks sind durch die aktive Mitwirkung der Bundesregierung geprägt worden. Dies gilt vor allem auch für die Mitwirkungsrechte des Europäischen Parlaments. Obwohl wir gerne noch mehr erreicht hätten: Das Gesamtergebnis kann sich sehen lassen. Der Gemeinschaft ist es gelungen, einen mutigen Schritt in Richtung auf stärkere Eigendynamik und Beschleunigung des Integrationsprozesses gerade zu einem Zeitpunkt zu vollenden, in dem die Erweiterung auf zwölf Mitglieder die Verbesserung der bisherigen Verfahren und Methoden erforderlich macht.

(B) Die Bundesregierung hat in den Verhandlungen auch auf die Rechte und Interessen der Länder geachtet. Sie hat deswegen

— an mehreren entscheidenden Stellen das Prinzip der Subsidiarität verankert; sie hat

- auf Einstimmigkeit in wichtigen Fragen, wie Steuern, gesetzliche Grundsätze der Berufsordnung, Umweltschutz, bestanden; sie hat schließlich
- Vorschriften und Mechanismen zum Schutze hoher Standards durchgesetzt.

Die Einheitliche Europäische Akte bedarf, wie ihr Artikel 33 ausdrücklich feststellt, der Ratifizierung und damit der innerstaatlichen Prüfung in den Mitgliedstaaten. Wenn das Vertragsgesetz dem Bundesrat vorliegt, wird Gelegenheit sein, die Vertragsbestimmungen im einzelnen durchzugehen und zu erläutern. Heute möchte ich vorab nur kurz auf die Schwerpunkte eingehen, die der Antrag des Freistaats Bayern setzt.

Die bedeutsamsten Fortschritte, die die Regierungskonferenz hat vereinbaren können, sehe ich beim Binnenmarkt der Gemeinschaft und dem damit verbundenen künftigen Beschlußverfahren des Rates der EG. Der freie europäische Binnenmarkt soll bis Ende 1992 verwirklicht werden. Diesem Ziel dient vor allem der in dem neuen Artikel 100a des EWG-Vertrages vorgesehene Übergang zur qualifizierten Mehrheit im Rat. Werden Mehrheitsent-

scheidungen künftig tatsächlich praktiziert, wäre dies unbestreitbar ein markanter Fortschritt für die Integration. (C)

Natürlich kann für keinen Mitgliedstaat ausgeschlossen werden, daß er im Einzelfall überstimmt wird. Wir können aber zuversichtlich sein, daß im Ergebnis die hohen deutschen Standards nicht auf ein insgesamt niedrigeres europäisches Niveau herabgedrückt werden.

Es ist uns gelungen, in Artikel 100a die Verpflichtung der Kommission festzuschreiben, in ihren Vorschlägen zur Angleichung der Rechtsvorschriften in den Bereichen Gesundheit, Sicherheit, Umweltschutz und Verbraucherschutz von einem hohen Schutzniveau auszugehen. Der Rat kann ein niedrigeres Schutzniveau, als von der Kommission vorgeschlagen, nicht mit qualifizierter Mehrheit beschließen, sondern er braucht dafür wegen Artikel 149 Abs. 1 EWG-Vertrag Einstimmigkeit. Die bisherigen Erfahrungen zeigen, daß wir in der EG mit der Forderung nach einem hohen Standard meist Bundesgenossen haben. Sie können versichert sein, daß sich die Bundesregierung stets mit all ihrem Gewicht im Rat für hohe Standards einsetzen wird.

Zum Schutz wichtiger Erfordernisse im Sinne des Art. 36 EWG-Vertrag — von öffentlicher Sittlichkeit bis zum Eigentum — und zum Schutz der Arbeitsumwelt oder der Umwelt werden Schutzmechanismen in den Vertrag aufgenommen. In Fällen, in denen nach Art. 100a gegen die Bundesrepublik entschieden wird, ohne daß eine für uns befriedigende Regelung erreicht worden wäre, wird die Bundesregierung notfalls von diesen Schutzmechanismen Gebrauch machen müssen. Auf diese Möglichkeiten sollten die Mitgliedstaaten allerdings im Interesse der Integration nur in besonderen Ausnahmefällen zurückgreifen. (D)

Der Antrag Bayerns erwähnt ferner die Übertragung von Verwaltungs- und Durchführungsbefugnissen an die Kommission. Schon heute ist im EWG-Vertrag die Bestimmung des Art. 155 enthalten. Danach übt die Kommission die Befugnisse aus, die ihr der Rat zur Durchführung der von ihm erlassenen Vorschriften überträgt. Diese Vorschrift bleibt erhalten und wird auch durch den neuen Text nicht grundsätzlich geändert. Dies gilt insbesondere für das Verhältnis zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten einschließlich der deutschen Länder.

Das Ziel der neuen Bestimmung besteht nicht darin, in Zukunft vermehrt Durchführungsbefugnisse von den Mitgliedstaaten auf die Gemeinschaft zu verlagern, sondern allein darin, den Rat von diesen Aufgaben zu entlasten. Deshalb besteht auch nicht die Gefahr, daß aufgrund dieser Bestimmung die Eigenständigkeit der Länder beeinträchtigt wird. Im übrigen muß auch nach der neuen Vorschrift der Rat der Kommission die Befugnisse im Einzelfall übertragen, und er kann für deren Ausübung auch bestimmte Modalitäten festlegen. Z. B. kann er die Anhörung und Beteiligung der Mitgliedstaaten vorsehen.

- (A) Lassen Sie mich schließlich zu den beiden neuen Kapiteln Forschung und technologische Entwicklung einerseits und Umweltschutz andererseits Stellung nehmen.

Erstens: zur Forschung und technologischen Entwicklung. Der neue Vertragsteil Forschung und technologische Entwicklung ist eine wesentliche Ergänzung zur Eureka-Initiative.

An der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Bildungspolitik lassen die vorgesehenen Vertragsbestimmungen keinen Zweifel. Die Gemeinschaft ergreift Maßnahmen, „die die in den Mitgliedstaaten durchgeführten Aktionen ergänzen“. Dies drückt das Subsidiaritätsprinzip aus. Die Beseitigung rechtlicher und steuerlicher Hindernisse ist vorgesehen, um die Zusammenarbeitsbestrebungen, u. a. der Hochschulen, „zu fördern“. Auch daraus ergibt sich klar der ergänzende Charakter der Gemeinschaftstätigkeit.

Zweitens: zum Umweltschutz. Die Bundesregierung ist seit dem Beginn der Regierungskonferenz für ein Umweltkapitel im EWG-Vertrag eingetreten, um die Umweltpolitik als Gemeinschaftsaufgabe zu unterstreichen und eine gesicherte Rechtsgrundlage für gemeinsame Aktionen zu schaffen. Die Vertragsänderung führt zu keiner „Übertragung einer umfassenden Kompetenz der EG auf dem Gebiet des Umweltschutzes“. Sie beruht vielmehr auf dem Subsidiaritätsprinzip. Außerdem stellt der Vertragstext ausdrücklich klar, daß Umweltschutzmaßnahmen der EG einzelne Mitgliedstaaten nicht daran hindern, bei sich verstärkte Schutzmaßnahmen beizubehalten oder zu treffen. Schließlich beschließt der Rat einstimmig über das Tätigwerden der Gemeinschaft in Umweltfragen. Damit ist sichergestellt, daß der EG nicht ohne deutsche Zustimmung im konkreten Fall neue Zuständigkeiten übertragen werden.

(B)

Das Bundesgesetz zu den Römischen Verträgen ist im Jahre 1957 mit Zustimmung des Bundesrates beschlossen worden. Die Bundesregierung wird auch das Gesetz zur Europäischen Akte, die ja die Römischen Verträge ändert und ergänzt, als Zustimmungsgesetz behandeln. Damit wird im konkreten Fall einem Anliegen des Freistaates Bayern Rechnung getragen.

Die Bundesregierung legt bei dieser Gelegenheit Wert auf die Feststellung, daß sich aus ihrer Sicht die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in EG-Angelegenheiten reibungslos und geprägt von gegenseitigem Vertrauen vollzieht. Sie beruht seit 1979 auf einem Briefwechsel zwischen dem damaligen Bundeskanzler und dem Vorsitzenden der Ministerpräsidentenkonferenz der Länder. Alle Beteiligten bemühen sich, diese Zusammenarbeit in der Praxis immer weiter zu verbessern. Dies ist jedenfalls die feste Absicht der Bundesregierung.

Bund und Länder stehen auch weiterhin in der gemeinsamen Verantwortung für eine europäische Integrationsordnung, die uns dem Ziel der politischen Einheit beharrlich näherbringt. Die Regierungen der zwölf EG-Länder haben sich 1985 entschieden, die Weiterentwicklung der Gemeinschaft auf der bewährten Grundlage der Römischen Ver-

- träge voranzutreiben und die Europäische Zusammenarbeit in der Außenpolitik vertraglich zu fixieren. (C)

Durch die Einheitliche Europäische Akte wird sie Bestandteil eines einzigen Vertragswerks. Kritischen Stimmen zu den Vertragsbestimmungen über die EPZ vermag ich nicht zu folgen. Sie ist heute ein zentraler Faktor in der Außenpolitik aller EG-Mitgliedstaaten und des europäischen Einigungsprozesses. Sie beeinflusst in zunehmendem Maße internationale Entwicklungen. Der Vertrag gibt dieser in 15 Jahren gewachsenen Zusammenarbeit jetzt eine völkerrechtlich verbindliche Grundlage; er verfestigt und verbessert sie.

Damit haben die langjährigen Bemühungen der Bundesregierung zu einem durchaus beachtlichen Fortschritt geführt. Wir werden alle in dem Vertrag liegenden Möglichkeiten dynamisch nutzen. Unser Ziel bleibt eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik im Rahmen einer Europäischen Union.

Die Einigung Europas ist historischer Auftrag und politischer Zielpunkt unseres Volkes und dieser Regierung. Bereits an den Ursprüngen der Gemeinschaft hat das Bild des deutschen Föderalismus maßgeblich die Römischen Verträge beeinflusst. Die bundesstaatliche Ordnung ist und bleibt ein Leitbild für die künftige Entwicklung der europäischen Integration. Dies war der Konsens aller bisherigen Bundesregierungen und der parlamentarischen Körperschaften der Bundesrepublik Deutschland.

Wir stehen in der Pflicht, diesen Konsens aufrechtzuerhalten und ihn weiter zu beleben. Die Römischen Verträge sind die ungebrochene Grundlage für die Fortentwicklung zu einer Europäischen Union, die es nicht nur auszuschöpfen, sondern auch schöpferisch weiter auszugestalten gilt. Dieser Grundgedanke durchzieht auch die Empfehlungen Ihres Ausschusses für Fragen der Europäischen Gemeinschaften. Ich möchte ihn hier nachdrücklich unterstreichen. (D)

Anlage 15

Bericht

von Senator **Franke** (Berlin)
zu **Punkt 15** der Tagesordnung

Die Beratungen in den Ausschüssen sind abgeschlossen; die Empfehlungsdruksache liegt Ihnen vor.

Mit dem **Baugesetzbuch** sollen — im Rahmen einer Gesamtnovellierung — die rechtlichen Grundlagen des Städtebaus in einem einheitlichen, auf die Gegenwarts- und Zukunftsaufgaben des Städtebaus ausgerichteten Gesetzeswerk zusammengefaßt werden. Geänderten Vorschriften über die Bauleitplanung sollen verbesserte Grundlagen zur Lösung der Aufgaben des Städtebaus hinzugefügt werden. Dabei soll die verstärkte Berücksichtigung des Umweltschutzes, des Naturschutzes, der Landschaftspflege und des Denkmalschutzes unserer Verant-

- (A) wortung für künftige Generationen gerecht werden.

Die Länder und die kommunalen Spitzenverbände haben das mit dem Baugesetzbuch verfolgte Anliegen begrüßt. Sie wurden bereits an den ersten Vorarbeiten zum Baugesetzbuch beteiligt. Der Entwurf wurde mit den zuständigen Landesministerien erörtert. Er wird von der Mehrheit der Länder grundsätzlich unterstützt. Die Länder Hessen, Nordrhein-Westfalen und Saarland haben sich wegen grundsätzlicher, von den Ländern Bremen und Hamburg geteilter Vorbehalte gegen den Entwurf an den Einzelberatungen zeitweise nicht beteiligt.

In den Ausschüssen des Bundesrates wurden Änderungsanträge insbesondere zu den Komplexen

- Umweltschutz,
- Anzeige- oder Genehmigungspflicht für Bebauungspläne,
- Befreiungsregelungen,
- Bauen im Außenbereich und
- landesrechtliche Gesetzgebungskompetenz

gestellt. Die Minderheit der Länder hat grundsätzliche Bedenken gegen die Vorlage geäußert: Sie sei nicht erforderlich, der Zeitdruck habe die sorgfältige Prüfung aller Gesichtspunkte nicht ermöglicht, die Vorlage erfülle auch die selbstgestellten Ziele nicht, die Entmischung der Finanzierung im Städtebauförderungsrecht sei zumindest zur Zeit nicht am Platze, ein gerechter und dauerhafter Ausgleich sei nicht gesichert. Soweit Einzelanträge vorgelegt worden seien, dienten sie unbeschadet der generellen Bedenken der Ausräumung von Mängeln oder der Verbesserung in einzelnen Punkten.

- (B)

Die Mehrheit der Länder begrüßte die Vorlage ausdrücklich. Es sei erfreulich, daß von der Politik der „Teilnovellen“ abgegangen und nunmehr eine Reform „aus einem Guß“ vorgelegt worden sei.

Strittig war insbesondere, ob für das Bebauungsplanverfahren die Genehmigung oder die Anzeige vorgeschrieben werden solle. Die Befürworter des Genehmigungsverfahrens sahen die Einführung des Anzeigeverfahrens als der Bedeutung des Bebauungsplanes nicht gerecht werdend an. Die Einführung des Anzeigeverfahrens für die Bebauungspläne werde die Bedeutung des Bebauungsplanes abwerten. Hierdurch werde auch die Kontrolle der höheren Verwaltungsbehörde, ob die öffentlichen Belange, wie z. B. die des Umweltschutzes, hinreichend berücksichtigt worden seien, erschwert. Die mit dem Genehmigungsverfahren verbundene Beratungstätigkeit der höheren Verwaltungsbehörde werde in Frage gestellt. Dadurch erhöhe sich die Rechtsunsicherheit über die Bestandskraft des Bebauungsplans.

Dem wurde von den Befürwortern des Anzeigeverfahrens entgegengehalten, daß das Baugesetzbuch insbesondere auch ein Gesetz für jene sein solle, die in unseren Rathäusern Verantwortung tragen. Das Anzeigeverfahren werde der Stellung der Städte und Gemeinden in unserem Staat und ihrer Verantwortung für die städtebauliche Ordnung und Entwicklung aufgrund der nach dem Grundgesetz gewährleisteten kommunalen Selbst-

verwaltung gerecht. Dem entspreche die neue und zweifellos herausgehobene Stellung der Gemeinden gegenüber den staatlichen Aufsichtsbehörden im Rahmen des neuen Anzeigeverfahrens. Rechtsunsicherheiten seien insbesondere auch deshalb nicht zu befürchten, weil die Anzeigepflicht sich auf die Bebauungspläne beziehe, die aus dem Flächennutzungsplan entwickelt worden seien.

(C)

Mit dem Baugesetzbuch sollen die Länder ermächtigt werden, innerhalb von fünf Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes in bestimmten Rechtsbereichen landesrechtliche an die Stelle der bundesrechtlichen Regelungen treten zu lassen. Damit sollen die Kompetenzen des Landesgesetzgebers erweitert werden.

Der Entwurf der Bundesregierung hat Abweichungsmöglichkeiten nur bei den Regelungen zugelassen, bei denen er kein unabweisbares bundeseinheitliches Regelungsbedürfnis sah. Einige Länder haben durch Anträge eine andere Grenzziehung angestrebt, die die Abweichungsmöglichkeiten der Länder erweitert. Der federführende Ausschuß für Städtebau und Wohnungswesen empfiehlt deshalb dem Bundesrat, entsprechend dem vorliegenden Beschluß die Landeskompetenzen zu erweitern. Dies sei zu zwei besonders wichtigen Regelungsbereichen hier besonders ausgeführt.

Im übrigen waren die vielen rechtlich und fachlich komplexen Fragen für den federführenden Ausschuß für Städtebau und Wohnungswesen ebenso wie für die sechs weiteren beteiligten Ausschüsse in einer nur kurz befristeten Bearbeitungszeit zu bewältigen. Die umfangreiche Empfehlungsdruksache zeigt, wie intensiv die Ausschüsse dennoch die schwierige Materie durchgearbeitet haben. Ich meine, daß den Ausschüssen für diese tiefgehende Arbeit Dank gebührt.

(D)

Anlage 16

Erklärung

von Minister Dr. Eyrich (Baden-Württemberg)
zu Punkt 15 der Tagesordnung

Die Landesregierung von Baden-Württemberg unterstützt den Entwurf der Bundesregierung zum **Baugesetzbuch**. Wir sehen darin einen wichtigen Schritt zur Anpassung des Bauplanungsrechts an die gewandelten städtebaulichen Erfordernisse.

Qualität — und nicht mehr Quantität — ist heute das zentrale Ziel der Städtebaupolitik. Die Expansion der Städte mit immer neuen Siedlungsgebieten, Gewerbe- und Industrieflächen hat nicht nur für die Bürger selbst, sondern auch für die Umwelt zunehmend Probleme und Lasten gebracht. Die Städtebaupolitik hat deshalb zu Recht der „Stadtentwicklung nach innen“ Vorrang eingeräumt. Die Attraktivität der Städte ist gewachsen. Das Interesse an einem „Wohnen in der Stadt“ hat inzwischen spürbar zugenommen.

Für die Stadtentwicklungspolitik sehe ich vor allem zwei Aufgaben:

- (A) — Erstens eine verstärkte Pflege des Bestandes in den alten Stadtteilen. Dazu gehört auch die Nutzung von Baulücken sowie brachliegenden Gewerbe- und Industrieflächen.

— Zweitens die Verbesserung der städtischen Umweltbedingungen.

Dieser neuen Aufgabenstellung müssen auch die gesetzlichen Rahmenbedingungen Rechnung tragen. Der Regierungsentwurf trifft dafür die richtige Weichenstellung.

Ich nenne Beispiele:

— Durch die Zusammenfassung von Bundesbaugesetz und Städtebauförderungsgesetz in ein Gesetzeswerk aus einem Guß werden Doppelregelungen und in diesem Zusammenhang Komplizierungen abgebaut.

— Zur Steuerung der städtebaulichen Entwicklung ist ein differenziertes und abgestuftes Instrumentarium vorgesehen. Künftig müssen nicht überall Bebauungspläne mit umfangreichen Festsetzungen aufgestellt werden. Erleichterungen sind aber auch bei der Zulässigkeit von Bauvorhaben im Einzelfall vorgesehen.

— Das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden wird gestärkt. Städtebauliche Qualität setzt nach unserer Überzeugung zuallererst eigenverantwortliches, engagiertes Handeln der Gemeinden, von Verwaltung, Rat und Bürgerschaft voraus. Baden-Württemberg begrüßt die Erweiterung des Planungsermessens der Gemeinden ausdrücklich.

(B)

— Die Länderkompetenzen werden erweitert. Im Vordergrund steht für uns der Abbau der Mischfinanzierung. Über die Rahmenbedingungen der Entmischung ist zwischen Bund und Ländern bereits Einvernehmen erzielt. Die Mischfinanzierung wird zum 1. Januar 1988 beendet. Die Länder erhalten dafür einen finanziellen Ausgleich in Höhe von 330 Millionen DM.

Wir sind zuversichtlich, daß auch über die Einzelheiten der Ausgleichsregelung rechtzeitig die notwendigen Absprachen mit der Bundesregierung getroffen werden. Wir anerkennen das Bemühen der Bundesregierung um eine Stärkung der Gesetzgebungszuständigkeit der Länder — z. B. im Erschließungsbeitragsrecht, z. B. beim Enteignungsverfahren. Für Baden-Württemberg kann ich heute schon erklären, daß wir die zusätzlichen Kompetenzen auch ausschöpfen werden.

Die Landesregierung hält allerdings in einigen Punkten noch Verbesserungen für notwendig. Ich nenne unsere wichtigsten Anliegen:

Erstens. Die Belange des Umweltschutzes müssen in den Grundsätzen wie auch in den Einzelbestimmungen der Bauleitplanung noch stärker verankert werden. Im Vordergrund steht dabei der sparsame Umgang mit Grund und Boden. Vor allem in der gegenüber dem Status quo gestärkten Flächennutzungsplanung wollen wir den Belangen des Bodenschutzes besser Rechnung tragen. Aus demselben Grund werden wir Regelungsvorschläge der

Ausschüsse, soweit sie im Bereich des vorbeugenden Umweltschutzes sogar hinter das geltende Recht zurückgehen, entschieden ablehnen. (C)

Zweitens. Baden-Württemberg tritt dafür ein, die Selbstverwaltungsrechte der Gemeinden über den Regierungsentwurf hinaus auszubauen. So ist z. B. die Regelung über die Sicherung von Gebieten mit Fremdenverkehrsfunktion zu kompliziert ausgestaltet. Die Vorschriften im Regierungsentwurf müssen vereinfacht werden, um in der kommunalen Planungspraxis ein wirklich brauchbares Instrument abzugeben.

Ein weiteres Beispiel ist die detaillierte Regelung der Zustimmungserfordernisse der höheren Verwaltungsbehörde in § 36. Hier wollen wir erreichen, daß im Baugesetzbuch selbst nur noch die Bereiche benannt werden, die einem solchen Zustimmungsvorbehalt unterworfen werden können.

Drittens. Die Stärkung der Selbstverwaltungsrechte der Kommunen muß um eine über den Regierungsentwurf hinausgehende Erweiterung der Regelungskompetenzen der Länder ergänzt werden. Der soeben genannte Vorschlag zur Änderung von § 36 des Bundesbaugesetzes z. B. würde beiden Zielen Rechnung tragen.

Einen zusätzlichen Ansatzpunkt zur Stärkung der Länderkompetenzen sehen wir in einer Erweiterung von § 246 des Regierungsentwurfs. Der dort geregelte Vorrang des Landesrechts — etwa in Teilbereichen des Erschließungsbeitragsrechts — sollte großzügiger ausgestaltet werden. Den Vorschlägen des Wohnungsbauausschusses stimmt die Landesregierung deshalb zu. (D)

Auf einen Bereich möchte ich noch besonders eingehen: Für die Baunutzungsverordnung, um die es mir geht, hat die Bundesregierung bisher noch keine Änderungskonzeption vorgelegt. Gerade die Vorschriften der Baunutzungsverordnung sind aber für eine Vielzahl von Problemen verantwortlich, die der Gesetzesvollzug den Ländern heute bereitet.

Deshalb ist es dringend geboten, die Baunutzungsverordnung sobald wie möglich den gewandelten Bedürfnissen anzupassen. Für vordringlich halte ich dabei, die jetzt noch vorgegebenen Baugebietstypen wesentlich zu reduzieren. Diese Änderung muß von einer nachhaltigen Vereinfachung der Regelungen über das Nutzungsmaß begleitet sein.

Vom Bundesbauminister ist zugesagt, schon bald eine Arbeitsgruppe mit den Vorarbeiten zu beauftragen. Für Baden-Württemberg kann ich versichern, daß wir an der Änderung der Baunutzungsverordnung genauso konstruktiv mitarbeiten werden wie am Baugesetzbuch. Im Interesse einer baldigen Neuregelung auch dieses Bereichs appelliere ich gerade auch an die SPD-geführten Länder, sich der Mitwirkung nicht zu verschließen, sondern von Anfang an mitzuarbeiten.

(A) Anlage 17

Erklärung

von Bundesminister Dr. Schneider (BMBau)
zu Punkt 15 der Tagesordnung

1. Die Beratung und weitere Behandlung des Entwurfs eines **Baugesetzbuchs** gehören sicherlich zu den schwierigsten, aber auch wichtigsten Aufgaben gesetzgeberischer Art, die der Bundesrat und der Deutsche Bundestag in dieser Legislaturperiode zu erfüllen haben. Der Ihnen vorliegende Entwurf enthält das Ergebnis einer umfassenden Überprüfung des Bau- und Bodenrechts, soweit es der Gesetzgebung des Bundes zugänglich ist.

2. Der Gesetzentwurf enthält alles, was in einem Baugesetzbuch des Bundes geregelt werden muß. Solche Bereiche, die in anderen Gesetzen und Rechtsvorschriften zu regeln sind, wurden in den Regierungsentwurf daher nicht übernommen. Das gilt vor allem für die Baunutzungsverordnung. Was in einer Rechtsverordnung geregelt werden kann, gehört nicht in ein Gesetzbuch. Eine Überfrachtung des Baugesetzbuchs wäre schädlich. Auch das Verhältnis von Fachplanungsrecht und Städtebaurecht hat die Bundesregierung eingehend geprüft. Sie hält die in das Baugesetzbuch aufgenommenen Regelungen für erforderlich, aber auch für ausreichend.

3. Ich beginne mit einer grundsätzlichen Feststellung: Bereits in meiner Rede vor dem Deutschen Bundestag am 17. Januar 1986 habe ich darauf hingewiesen, daß das Städtebaurecht eines der bedeutendsten innenpolitischen Aufgabenfelder ist. Das Städtebaurecht berührt grundlegende Bereiche unserer Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung.

Ich will auch heute den hohen Rang des Eigentums als elementares Grundrecht hervorheben. Die Eigentumsgarantie steht in einem inneren Zusammenhang mit der Garantie der persönlichen Freiheit. Sie zielt in ihrer freiheitsverbürgenden Funktion darauf, die Voraussetzungen für eine eigenverantwortliche Lebensgestaltung zu gewährleisten. Diese Feststellung hat das Bundesverfassungsgericht wiederholt getroffen. Von diesem Geist muß ein modernes Baugesetzbuch durchdrungen sein.

4. Die Bundesregierung hat von der Möglichkeit des Art. 76 Abs. 2 Satz 3 GG Gebrauch gemacht und den Gesetzentwurf als eilbedürftig bezeichnet. Dies soll die frühzeitige Beratung im Deutschen Bundestag und die Verabschiedung des Gesetzes noch in dieser Legislaturperiode ermöglichen. Daß der Gesetzentwurf in nur einer Legislaturperiode vorbereitet werden konnte und daß er nunmehr parlamentarisch beraten und verabschiedet werden kann, war nur möglich, weil auch die Fachleute der Länder frühzeitig an den Vorarbeiten des Entwurfs mitgewirkt haben. An diesen Vorarbeiten haben sich die Länder ausnahmslos beteiligt. Ich habe allen Grund, meinen Kollegen, die in den Ländern für das Bauwesen zuständig sind, für diese Unterstützung auch heute sehr herzlich zu danken.

5. Im Mittelpunkt der politischen Diskussion um das Baugesetzbuch — dies zeigte sich auch in der Debatte am 17. Januar 1986 im Deutschen Bundes-

tag — steht offenbar die Frage, ob der Gesetzentwurf zum gegenwärtigen Zeitpunkt tatsächlich geboten sei. Ich erkläre hierzu folgendes:

Die Arbeiten am Baugesetzbuch wurden aufgenommen und zügig zu Ende geführt, weil die Praxis — Städte und Gemeinden, Bürger und Verbände — die Bundesregierung wiederholt und eindringlich um Änderungen im Städtebaurecht gebeten haben. Es liegen eine Fülle von wichtigen und gerechtfertigten Änderungswünschen vor. Die Bundesregierung darf diese berechtigten Erwartungen nicht enttäuschen. Die Sorge um eine geordnete städtebauliche Entwicklung in Stadt und Land und die Erfüllung der dringenden Gegenwarts- und Zukunftsaufgaben im Städtebau verbieten es, diese Änderungen noch länger zurückzustellen. Es wäre aber ebenso verfehlt, nur einzelne dieser Forderungen im Wege von vorgezogenen Novellierungen zu berücksichtigen.

6. Lassen Sie mich auf einige der besonders wichtigen und nach Auffassung der Bundesregierung unaufschiebbaren Änderungen im Städtebaurecht hinweisen:

(1) Rechts- und Verwaltungsvereinfachung ist eine Aufgabe, die auf allen staatlichen Ebenen mit Entschlossenheit durchzuführen ist. Die Länder haben hier mit den Bauordnungen bereits Vorbildliches geleistet. Der Bundesgesetzgeber leistet mit der Zusammenfassung von Bundesbaugesetz und Städtebauförderungsgesetz sowie den zahlreichen Vereinfachungen im geltenden Recht hierzu seinen Beitrag.

Bei dieser Gelegenheit möchte ich mich auch bei der von der Bundesregierung eingesetzten „Unabhängigen Kommission für Rechts- und Verwaltungsvereinfachung“ — in der die Länder tatkräftig mitwirken — für Unterstützung und Zustimmung zum Entwurf bedanken.

(2) Ein Baugesetzbuch des Bundes ist heute erforderlich, weil die Aufgaben im Städtebau eine neue Qualität erlangt haben. Städtebaupolitik ist heute ein Aufgabenbereich, der an Bedeutung den Wiederaufbauleistungen der Nachkriegszeit in nichts nachsteht. Die neuen Aufgaben heißen:

- Umweltschutz,
- Bodenschutz,
- Denkmalschutz,
- Stadterhaltung und
- Stadterneuerung.

Das Baugesetzbuch erfüllt die Forderungen, die hierzu an ein modernes Städtebaurecht zu stellen sind.

(3) In weiten Teilen unseres Landes sind mittelständische Strukturen und damit eine verbraucher-nahe Versorgung der Bevölkerung gefährdet. Hierdurch werden gewachsene Orte und Ortsteile sowie die Attraktivität des ländlichen Raums beeinträchtigt. Dem kann künftig auf der Grundlage des Baugesetzbuchs entgegengetreten werden.

(4) Auch der städtebaulich bedrohliche Strukturwandel in den Kur- und Fremdenverkehrsgemein-

(B)

(D)

(A) den ist im Gesetzentwurf berücksichtigt. Die Gemeinden können — aufgrund von Änderungen im Bauplanungsrecht — die Zahl der Wohnungen im Bebauungsplan festsetzen und — aufgrund von Änderungen im Bodenverkehrsrecht — der Bildung von Zweitwohnungen im Wohnungseigentum durch einen neuen Genehmigungsvorbehalt wirksam vorbeugen. Ich habe damit zugleich ein Anliegen aufgegriffen, das der Bundesrat bereits im Zusammenhang mit der Baulandnovelle im Jahre 1982 aufgegriffen hatte.

(5) Gemeinden und Planer fordern seit längerem, das Verfahren der Bauleitplanung zu vereinfachen, dies mit dem Ziel, die städtebauliche Planung in ihrer Ordnungsfunktion zu stärken. Die von der Bundesregierung angestrebten Vereinfachungen sollen die kommunale Selbstverwaltung, die Planungshoheit der Gemeinden stärken.

(6) Im Rahmen der geordneten städtebaulichen Entwicklung werden bei Bauvorhaben im Innen- und Außenbereich Erleichterungen vorgesehen. Diese Erleichterungen dienen jedermann. Sie erleichtern dringend notwendige Investitionen von Industrie, Landwirtschaft und Gewerbe. Die Änderungen sollen dazu beitragen, die Attraktivität des Lebens im ländlichen Raum zu stärken und damit der Entleerung ländlicher Räume entgegenzuwirken. Das Baugesetzbuch ist ein Gesetz für Stadt und Land. Es trägt deshalb auch zur Erfüllung des Auftrags der Raumordnung bei, gesunde und gleichwertige Lebensbedingungen in allen Teilräumen des Bundesgebietes zu schaffen und zu erhalten.

(B) (7) Im Erschließungsbeitragsrecht drohen den Städten und Gemeinden unvermeidbare Einnahmeverluste, wenn der Gesetzgeber die Wohnwegeproblematik nicht unverzüglich löst. Wohnwege sind ein unverzichtbarer Teil heutiger Erschließung.

7. Eine wichtige Änderung betrifft das Verhältnis von Staat und Gemeinde. Das Baugesetzbuch sieht ein neues Anzeigeverfahren anstelle des bisherigen Genehmigungsverfahrens vor, und zwar bei Bebauungsplänen, die aus Flächennutzungsplänen entwickelt werden, sowie bei allen sonstigen städtebaulichen Satzungen. Dieser Vorschlag hat durchgehend heftige Reaktionen ausgelöst, und zwar von uneingeschränkter Zustimmung bis zu entschiedener Ablehnung. Ich bin sehr dankbar, daß diese Fragen in den Ausschüssen des Bundesrates mit großer Sachlichkeit behandelt wurden. Ich habe hierbei — und bei den zahlreichen vorausgehenden Gesprächen mit meinen Länderkollegen — die Überzeugung gewonnen, daß wir im Ziel übereinstimmen, nämlich die kommunale Selbstverwaltung auch im Bereich des Städtebaus auszubauen und zu kräftigen.

8. Die Bundesregierung hat auch im folgenden Bereich ein besonderes Anliegen der Länder und des Bundesrates erfüllt: Das Baugesetzbuch übernimmt das, was — zurückgehend auf die Initiative des Bundesrates — im bisherigen Städtebauförderungsgesetz zum 1. Januar 1985 an Neuregelungen in Kraft getreten ist. Diese gesetzliche Änderung hat sich schon nach kurzer Zeit als besonders er-

folgreich erwiesen: Die erfreulich rasche Umsetzung der von der Bundesregierung im Sommer 1985 beschlossenen Verdreifachung der Sanierungsförderungsmittel des Bundes hätte ohne die Vereinfachungen im Sanierungsrecht nicht gesichert werden können.

9. Der Deutsche Bundestag hat — wie ich eingangs erwähnte — inzwischen die Beratung des Gesetzentwurfs aufgenommen. In der vergangenen Woche und in dieser Woche wurden im federführenden 16. Bundestagsausschuß die verfahrensleitenden Beschlüsse gefaßt. Rechtzeitig zum Beginn der Sacherörterung wird dem Deutschen Bundestag die Stellungnahme des Bundesrates vorliegen. Die Bundesregierung wird alle Vorschläge und Stellungnahmen des Bundesrates unverzüglich und mit großer Sorgfalt prüfen. Ich bin davon überzeugt, daß es mit den weiteren gemeinsamen Bemühungen gelingen wird, noch in diesem Jahr eine zukunftsweisende Neuregelung auf dem Gebiet des Bau- und Bodenrechts zu schaffen.

Anlage 18

Erklärung

von Minister **Görlach** (Hessen)
zu **Punkt 18** der Tagesordnung

Für Herrn Minister Fischer gebe ich folgende Erklärung zu Protokoll:

Ein gewiß nicht als gewöhnlich zu bezeichnendes Verfahren zwingt den Bundesrat zu einer erneuten Befassung mit einem Vorgang, der eigentlich schon allzulange gedauert hat. Dabei handelt es sich bei der **Novellierung der TA Luft**, die von den Bundesländern spätestens seit 1983 dringlichst erwartet wird, nicht um irgendeine technische Nebensache, sondern um ein zentrales Instrument der Umweltpolitik, das allergrößte Bedeutung für den Schutz der bedrohten Natur, insbesondere der Wälder, für den vorsorgenden Schutz unserer Böden und für die Erhaltung der menschlichen Gesundheit hat.

Vorgestern hat das Kabinett einen neuen, den dritten Entwurf vorgelegt. Ich werde zum Inhalt dieses Beschlusses später Stellung nehmen. Zunächst möchte ich einige Worte dazu sagen, auf welch verschlungenen Pfaden er zustande gekommen ist.

Wie Ihnen gewiß bekannt ist, haben die Bundesländer im Jahre 1983 klargestellt, daß die TA Luft den Stand der Technik nicht mehr zutreffend erfaßt. Damit verbunden war die Aufforderung an die Bundesregierung, den für den Anlagenbetrieb notwendigen Teil 3 der TA Luft dem Stand der technischen Entwicklung schnellstens anzupassen. Es dauerte dann nochmals zwei Jahre, bis ein Regierungsentwurf vorlag. Dieser war trotz intensiver Konsultationen auch mit den Bundesländern in vielen Punkten so unzureichend, daß im Bundesrat über 100 Änderungsanträge, allein 36 davon aus Hessen, gestellt wurden. Über alle Parteigrenzen hinweg einigten sich die Länder auf 72 Änderungen. Damit war ein Entwurf entstanden, der zwar den

- (A) ökonomischen Möglichkeiten und auch den ökologischen Notwendigkeiten eines dichtbesiedelten und reichen Landes wie der Bundesrepublik noch längst nicht entsprochen, der aber einige der dringlichsten Schritte ermöglicht hätte.

Anstatt die TA Luft in der vom Bundesrat beschlossenen Form zu erlassen, hat die Bundesregierung im Dezember letzten Jahres das Verfahren nochmals neu aufgerollt. Sie hat dabei massiv in die durch den Bundesrat getroffene inhaltliche Gestaltung eingegriffen, obwohl noch im November 1985 Staatssekretär Spranger im Bundestag die „positiven Neuerungen durch den Bundesrat zur Verbesserung der Luftreinhaltung“ ausdrücklich begrüßt hatte. Aber wer die Stellungnahmen einflußreicher Institutionen und Personen zwischenzeitlich genau verfolgt hatte, konnte davon nicht allzu überrascht sein. Denn es protestierten so einflußreiche Gruppierungen wie: der Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau, der Verband der Keramischen Industrie, die aluminiumverarbeitende Industrie, der Bundesverband Steine und Erden, der Verband der Chemischen Industrie und viele andere mehr, bis hin zu den Kaffeeröstereien. Auch Otto Wolff von Amerongen, der Präsident des Deutschen Industrie- und Handelstages, hat bekanntlich in einem Brief an die Ministerpräsidenten die geplanten Maßnahmen zur Verbesserung der Luftreinhaltung kritisiert.

- (B) Es ist gewiß das gute Recht dieser Verbände und Persönlichkeiten, ihre Interessen in diesem Zusammenhang zu formulieren, und sie taten dies ja, nachdem sie bereits im Rahmen der Vorarbeiten sowie bei der Anhörung zum Erlaßverfahren ausführlich zu Wort gekommen waren, zum dritten Mal. Trotzdem meine ich, daß solche Proteste auch im Eigeninteresse der betroffenen Branchen äußerst kurzfristig sind. Die Pflicht der Regierung wäre es gewesen, diese Interessen politisch zu bewerten und sie gegen das Interesse der Bürger an einer intakten Natur und an ihrer Gesundheit abzuwägen.

Bedauerlicherweise wurde aber seitens der Koalitionsregierung ein wohl bisher einmaliges und — was die praktischen Konsequenzen angeht — schädliches Verfahren gewählt. Der Bundesinnenminister nahm den mit großer Mehrheit gefaßten Beschluß des Bundesrates zum Anlaß, sich brieflich ausschließlich an die CDU- bzw. CSU-regierten Länder zu wenden und sie zu einer erneuten Veränderung der im Bundesrat bereits abgestimmten Punkte aufzufordern. Daß eine Bundesregierung sich ausschließlich an ihre Parteikollegen in den Länderregierungen wendet, um sie zur Abkehr von bereits gefaßten Beschlüssen der Ländervertretung zu bewegen, ist ein Vorgang, der dem föderalistischen Grundprinzip unserer Verfassung direkt zuwiderläuft. Es ist für die föderale und demokratische Entwicklung in diesem Land ein bedenkliches Zeichen, wenn bei der Festlegung schärferer Emissionsgrenzwerte, die die drohende säkulare Katastrophe des Waldsterbens eindämmen sollen, eine solche Verfahrensweise gewählt wird. Hier hätten öffentliche Diskussion und nachvollziehbare Abwä-

- gung gegensätzlicher Interessen stattfinden müssen. (C)

Daß das Schreiben des Bundesinnenministers ausschließlich an die unionsregierten Länder geschickt wurde und den anderen Landesregierungen bis heute nur aus der Presse bekannt wurde, ist darüber hinaus eine Mißachtung des Verfassungssorgans Bundesrat und mehr als nur eine zu vernachlässigende Begleiterscheinung.

Das Ergebnis dieser eigenartigen Prozedur widerspricht in den entscheidenden Punkten einer schnellen und praktisch wirksamen Lösung bei der Begrenzung schädlicher Emissionen. Ich möchte dabei nicht verhehlen, daß nach meiner Auffassung auch die vom Bundesrat im Oktober abgestimmte Fassung der TA Luft trotz der 18 angenommenen Änderungsanträge des Landes Hessen noch große Schwächen hatte. An erster Stelle ist hier das Prinzip der Kompensation zu nennen, das bedauerlicherweise kürzlich auch Eingang in das Bundes-Immissionsschutzgesetz gefunden hat. Praktisch bedeutet die Durchsetzung dieses Prinzips in der TA Luft, daß die Schadstoffemission einer Anlage die neuen Grenzwerte dann überschreiten darf, wenn durch Reduzierung bei einer benachbarten Anlage diese Überschreitung kompensiert wird. Die Folge ist nicht nur eine Aufweichung der gesetzlichen Pflicht, nach der alle Schadstoffe, die nach dem Stand der Technik rückhaltbar sind, auch zurückgehalten werden müssen. Dadurch wird förmlich dazu eingeladen, Tauschgeschäfte mit Emissionen zu machen. Außerdem führen die umfangreichen Messungen und Verfahren, die durch die Einbeziehung benachbarter Anlagen notwendig werden, zu einer bürokratischen Aufblähung der Genehmigungs- und Überwachungsprozedur. Die Folgen werden unnötige Zeitverzögerungen und vor allem eine Vielzahl von Rechtsstreitigkeiten sein. Es besteht die Gefahr, daß durch derartige Regelungen die Aufsichtsbehörden praktisch lahmgelegt werden. (D)

Mit dem Kabinettsbeschluß vom Mittwoch, der die am 18. Oktober durch die Bundesländer beschlossene Vorlage revidiert, wird die Situation abermals in gravierender Weise verschlechtert. In großen Teilen wird die neue TA Luft damit zu einer umweltpolitischen Spiegelfechtereier. Während die Öffentlichkeit auf Höchstgrenzwerte und Fristen schaut, enthält der Kabinettsbeschluß Regelungen, die die Länder vor größere Probleme beim Vollzug stellen werden und dadurch den versprochenen Sanierungseffekt bewußt in Frage stellen.

Nochmals zur Entstehungsgeschichte: Der Entwurf der Bundesregierung hatte ursprünglich ein umfangreiches Meßprogramm vorgesehen, dessen Durchführung jedes Altanlagen-Sanierungsprogramm auf Jahre hinaus in Frage gestellt hätte. Der Bundesrat hat diese unvollziehbaren Regelungen am 18. Oktober dann korrigiert. Mit ihrem neuen Beschluß kommt die Bundesregierung den Vorstellungen der Länder zwar einen deutlichen Schritt entgegen, was ich auch ausdrücklich begrüßen möchte. Gleichzeitig wird aber durch die Einführung einer Pflicht zur Berücksichtigung weiterer umfangreicher Materialien beim Erlaß nachträgli-

- (A) cher Anordnungen erneut eine Hürde für den praktischen Vollzug aufgebaut. So müssen von der Aufsichtsbehörde jetzt nicht nur die Anlagenehmigung, sondern auch Emissionserklärungen, Mitteilungen, Meßergebnisse und sonstige Erkenntnisse der Behörde berücksichtigt werden. Praktisch bedeutet dies eine enorme Papierarbeit beim Vollzug und einen immensen Verwaltungsaufwand. Der Nutzen dieser Vorschrift für das Ziel, die Altanlagen zu sanieren, ist hingegen nicht zu erkennen. Auch in diesem Zusammenhang werden sich die Verwaltungsgerichte — das ist schon jetzt abzusehen — über Arbeit nicht zu beklagen haben.

Mit anderen Worten: Diese Regelung bedeutet, daß das bestehende Vollzugsdefizit bei der Überprüfung und Kontrolle schadstoffemittierender Anlagen als Hebel benutzt wird, um den Betreibern solcher Anlagen einen weiteren Spielraum zu geben. Die Emissionsbegrenzung wird damit abhängig von den mehr oder weniger zufälligen Kenntnissen bestimmter Behörden über bestimmte Anlagen, während andere Anlagen zumindest für einen langen Zeitraum völlig unbeeinflußt bleiben. Unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten ist diese augenzwinkernde Schaffung von Vollzugslücken durch unkontrollierbare Verfahrensvorschriften mehr als bedenklich.

- (B) Nicht akzeptabel sind für das Land Hessen auch die durch den jetzt zwischen den CDU-Ländern und der Bundesregierung geschlossenen Kompromiß wieder eingeführten sogenannten Bagatellgrenzen für kleinere und mittlere Anlagen, denn sie ermöglichen diesen eine ungerechtfertigte Freigrenze. Ein Unternehmen, das eine geringe Abluftmenge emittiert, die aber hochkonzentrierte Schadstoffe enthält, kann sich auf diese Weise der Verpflichtung zur Sanierung entziehen.

In einem weiteren wichtigen Punkt hat sich die Bundesregierung an die Position des Bundesrates angenähert. Bei der Erfassung von Spitzenbelastungen der Luftverunreinigung sind bisher jeweils die fünf höchsten von 100 Meßwerten unberücksichtigt geblieben. Darüber hinaus konnten die tatsächlichen Emissionen durch einen Mittelwert aus mehreren Jahren verschleiert werden. Kurzzeitige Belastungen blieben völlig unberücksichtigt. Hier hat der Bundesrat ein einheitliches Beurteilungsverfahren festgelegt, nach dem nun höchstens 2% der Spitzenwerte aus der Berechnung herausfallen. Daß die Bundesregierung sich diesem Vorschlag angeschlossen hat, möchte ich ausdrücklich begrüßen.

Die ersatzlose Streichung von Ammoniak-Emissionen aus dem vom Bundesrat beschlossenen Entwurf ist erfolgt, nachdem die Düngemittelindustrie protestiert hatte. Auch wenn die Bundesratsfassung an diesem Punkt überarbeitungsbedürftig gewesen sein mag, kann doch die ersatzlose Streichung nicht akzeptiert werden. Daß darüber hinaus für Massentierhaltungen ausdrücklich auf die Durchsetzung des Standes der Technik bei der Abluftreinigung verzichtet wurde, entspricht weder den erheblichen Belastungen, die von solchen Anlagen ausgehen, noch dem Gleichheitsgrundsatz.

- Zum Schluß noch eine Bemerkung zu den Fristen. Bei allen Schwierigkeiten der Länder, mit dem vorhandenen Personal eine so dringende, aber auch aufwendige Aufgabe zu lösen, sind Übergangsfri- (C) sten für die Altanlagenanierung von acht Jahren unvertretbar. Hessen hat hier sechs Jahre vorgeschlagen, und wir bedauern es ausdrücklich, daß weder die anderen Bundesländer noch die Bundesregierung bereit waren, diesen Vorschlag zu übernehmen. Die geforderte Verhältnismäßigkeit im Sinne des Gesetzes ist angesichts sterbender Wälder, verschmutzter Böden und pseudokrupper Kinder in den Großstädten in jedem Falle gegeben.

Bei der Dringlichkeit dieser Probleme darf auch die Finanzierbarkeit als Hinderungsgrund nicht vorgeschoben werden. Sicherlich bedeuten die neuen Anforderungen der TA Luft für einige Betriebe große Anstrengungen, längerfristig allerdings ist klar, daß ohnehin nur solche Betriebe und nur solche Arbeitsplätze Bestand haben werden, die im Einklang mit ökologischen Anforderungen stehen.

Der Bundesrat hatte eine finanzielle Förderung von Sanierungsmaßnahmen durch den Bund angefordert. Der Bundesinnenminister hat diese rigoros unter Hinweis auf das Verursacherprinzip abgelehnt. Dabei wäre schon die Umschichtung heute eingesetzter Mittel, etwa aus den Programmen der Kreditanstalt für Wiederaufbau, zur gezielten Emissionsminderung im Rahmen der Altanlagenanierung vor allem bei kleineren und mittleren Betrieben hilfreich. Die Hessische Landesregierung hält (D) eine solche Maßnahme unverändert für nützlich und sinnvoll.

Lassen Sie mich zum Abschluß folgendes feststellen:

1. Die Hessische Landesregierung bedauert und mißbilligt den Umgang der Bundesregierung mit dem Verfassungsorgan Bundesrat. Sie sieht darin eine Mißachtung des Verfassungsprinzips des Föderalismus, und sie weist auch aus Gründen der Selbstachtung die vom Bundesinnenminister de facto begonnene Schaffung eines Zweiklassen-Systems bei der Behandlung der Bundesländer zurück. Die Hessische Landesregierung ist aus diesem Grunde auch nicht bereit, die jetzt gesetzte Frist für die Behandlung des überarbeiteten Regierungsentwurfs zur TA Luft im Bundesrat zu akzeptieren. Während die unionsregierten Länder seit Wochen in den Abstimmungs- und Diskussionsprozeß einbezogen sind, werden die übrigen Länder von der Diskussion ausgeschlossen.

2. Die durch die Bundesländer korrigierte Fassung der Technischen Anleitung Luft war als Kompromißlösung noch akzeptabel. Durch die Intervention der Bundesregierung wird sie verwässert und ihr Vollzug erschwert. Die Bundesregierung verweigert sich damit ein weiteres Mal einer ökologisch dringend gebotenen Maßnahme zur Rettung der Umwelt und opfert sie kurzfristigen ökonomischen Interessen. Das Land Hessen bedauert dies ausdrücklich und bittet Sie um Ihre Zustimmung zu seinem vorliegenden Entschließungsantrag, die TA

- (A) Luft in der Fassung des Bundesrates vom 18. Oktober 1985 unverzüglich in Kraft zu setzen.

Anlage 19

Erklärung

von Minister **Prof. Dr. Töpfer** (Rheinland-Pfalz)
zu **Punkt 18** der Tagesordnung

1. Hessen fordert die Bundesregierung auf, die **TA Luft** unverzüglich zu erlassen. Rheinland-Pfalz hat intensiv an dieser Verwaltungsvorschrift mitgearbeitet, weil unsere Umweltpolitik dieses Regelwerk dringend braucht. Schon 1978 sollte novelliert werden. Die Dringlichkeit ist deshalb so groß, da Teil 3 und 4 der TA Luft außerordentlich bedeutsam für die Entlastung von Luft und Umwelt von Schadstoffen aller Art sind. So ist es nach wie vor zu bedauern, daß nicht bereits damals 1978 eine erste Fortschreibung möglich wurde, weil die damalige Bundesregierung einen derartigen Kraftakt nicht zuwege gebracht hat.

Wer ein Beispiel für ein Trauerspiel der Umweltpolitik braucht, sollte sich die Vorgänge von 1978 ansehen.

- (B) 2. Teil 3 und 4 der TA Luft sind schließlich als Abschlußstein für ein überzeugendes Gesamtkonzept der Luftreinhaltungspolitik der letzten drei Jahre notwendig. Ich verweise in diesem Zusammenhang auf den Erlaß des Teils 2 der TA Luft, die Großfeuerungsanlagen-Verordnung, die Novellierung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes und die Novelle zur Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen (4. BImSchV). Hinzu kommen die Maßnahmen im Verkehrsbereich.

Dies alles in rund drei Jahren durchgesetzt zu haben kann und muß als Erfolg anerkannt werden. Gerade weil man das auch bei der Opposition weiß, weil man beispielsweise in Nordrhein-Westfalen heute deutlich spürt, wie wirksam die Großfeuerungsanlagen-Verordnung ist, greift man begierig die aktuellen formalen Schwierigkeiten als politische Verwirrpunkte auf.

Es ist weder verwunderlich noch sachlich unbegründet, wenn die Bundesregierung bei insgesamt 72 vom Bundesrat beschlossenen Änderungen in fünf Punkten Bedenken aus der eigenen Sachkenntnis heraus geäußert hat. Das ist ebenso selbstverständlich, wie es das gute Recht der Länder ist, beim Rechtsbereinigungsgesetz den Vermittlungsausschuß, wie soeben beschlossen, anzurufen. Wer davon einen politischen Skandal ableiten will, der verkennt bewußt aus politischer Taktik die sachlichen Gründe dieser Erörterung.

3. In gleicher Weise selbstverständlich ist es, daß die Bundesregierung bei ihrem Änderungsbegehren bemüht ist, Mehrheiten im Bundesrat zu finden und Kompromißlinien abzustecken. Wir werden bereits in der nächsten Sitzung am 21. Februar Gelegenheit haben, konkret zu belegen, daß diese Kompromisse nicht zu Lasten einer konsequenten Luftreinhaltungspolitik gehen, sondern allein dem verfas-

sungsrechtlich verankerten Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Rechnung tragen. (C)

Was demnach bleibt, ist die Bitte, dieses wichtige, durch den Sachverstand der Länder optimierte Regelwerk zügig zu verabschieden. Die Landesregierung von Rheinland-Pfalz wird die Bundesregierung darin nachhaltig unterstützen.

Anlage 20

Erklärung

von Bundesminister **Dr. Blüm** (BMA)
zu **Punkt 20a) und b)** der Tagesordnung

Die Rentenkassen füllen sich wieder, **die Renten steigen** und die Preise sind stabil. Das sind die wichtigsten Meldungen für Rentner und Beitragszahler zu Beginn des Jahres 1986.

Der **Renten Anpassungsbericht** enthält beruhigende Zahlen. Das ist kein glücklicher Zufall, sondern Ergebnis solider Rentenpolitik. Sie kommt den Beziehern von über 15,5 Millionen Renten und deren Angehörigen zugute, und sie stabilisiert das System unserer sozialen Sicherung.

Nach Jahren des Abbaus der Rentenrücklagen bauen wir jetzt die Rücklagen wieder auf. Die Rentensicherheit steigt. Sparen war nicht umsonst. Endlich erhalten wir die Chance einer ruhigen, von Rentnerängsten freien Diskussion über die Zukunft der Rentenversicherung. Das allein ist schon eine Schlagzeile wert. Strukturreform geht nur ohne Einsturzgefahr. Wir haben das Rentenhaus stabilisiert. In der nächsten Wahlperiode kann es renoviert werden. (D)

Unsere Wirtschaft ist auf stabilem Wachstumskurs. Der Aufschwung hat den Arbeitsmarkt erreicht. Wir hatten im vergangenen Jahr gut 200 000 Beschäftigte mehr. Auch wenn wegen der geburtenstarken Jahrgänge die Arbeitslosenzahlen noch hoch sind, ist der Beschäftigungsanstieg doch in den Rentenkassen spürbar, weil die Zahl der Beitragszahler steigt. Hier beweist sich, daß der Zusammenhang zwischen Sozialpolitik und Wirtschaftspolitik unauflöslich ist. Eine gute Wirtschaftspolitik kommt der Sozialpolitik zugute, und eine gute Sozialpolitik gibt der wirtschaftlichen Entwicklung positive Impulse.

Die Solidität unserer Rentenpolitik zahlt sich aus. Wir haben der Rentenversicherung in dieser Legislaturperiode durch Konsolidierungsmaßnahmen über 60 Milliarden DM zusätzlichen finanziellen Spielraum gegeben. Unser Maßnahmenpaket war ausgewogen:

— Wir haben die Renten Anpassung aktualisiert und lassen die Renten nun dem Einkommen der aktiven Arbeitnehmer in nur noch einjährigem Abstand folgen.

— Wir haben die Reform der Hinterbliebenenversorgung nicht nur sozial und frauenfreundlich gestaltet, sondern auch den Gesichtspunkt der Kostenneutralität gewahrt.

(A) — Wir haben den sozialpolitischen Meilenstein einer rentenrechtlichen Berücksichtigung von Erziehungszeiten nicht aus den Rentenkassen, sondern aus dem Bundeshaushalt finanziert.

— Wir haben die Erwerbs- oder Berufsunfähigkeitsrente als Seiteneinstieg in die Rente versperrt und auf ihre eigentliche Aufgabe konzentriert.

— Wir haben durch verringerte Mindestbeitragszeiten den Zugang zur regulären Altersrente erleichtert und damit vor allem vielen Frauen überhaupt erst die Möglichkeit einer ordentlichen Altersrente geschaffen.

Wir haben die bei der Konsolidierung entstehenden Lasten auf alle Schultern verteilt und zugleich trotz des engen finanziellen Rahmens wichtige rentenpolitische Reformen durchgesetzt. Wir sind die erste Bundesregierung, die einen höheren Bundeszuschuß gezahlt hat, als die gesetzliche Regelung dies vorschreibt.

Die Renten sind kein himmlisches Manna — sie werden aus Beiträgen finanziert. Deshalb können die Renten nicht schneller steigen als die Arbeitnehmerereinkommen. Renten und Löhne steigen im Gleichklang. Das haben wir in der Vergangenheit gewährleisten können, und das garantieren wir auch in Zukunft.

(B) Nach dem vorliegenden Gesetzentwurf werden die Renten der gesetzlichen Rentenversicherung, der gesetzlichen Unfallversicherung und die Altershilfe für Landwirte zum 1. Juli 1986 um 3,1% angehoben. Das ist eine vorläufige Zahl. Der Rentenanstieg richtet sich nach dem durchschnittlichen Lohnanstieg des vergangenen Jahres. Das Statistische Bundesamt wird die für die Anpassung maßgebende Zahl erst im Frühjahr ermittelt haben. Dadurch kann es also noch eine geringfügige Abweichung nach oben oder unten geben.

Maßstab der Rentenerhöhung ist die Entwicklung der Bruttolöhne. Die Arbeitnehmer erhalten aber nicht ihren Bruttolohn, sondern sie bezahlen davon Steuern und Beiträge. Auch für die Rentner vermindert sich die Rentenanpassung um 0,7%. Um diesen Prozentsatz steigt die Beteiligung der Rentner an den Beiträgen für ihre Krankenversicherung.

Effektiv werden also die Renten aus der Rentenversicherung und der Unfallversicherung um 2,34% steigen. Das ist mehr als in den beiden vorausgegangenen Jahren. Das ist auch mehr, als die Inflationsrate betragen wird, und es entspricht in etwa dem, was die Arbeitnehmer 1985 an zusätzlichen verfügbaren Einkommen hatten.

Die beantragte Stellungnahme der A-Länder, die auf eine Verschiebung des weiteren Anstiegs der Beteiligung der Rentner an den Beiträgen für ihre Krankenversicherung abzielt, bitte ich abzulehnen. Der Antrag ist sozialpolitisch nicht gerechtfertigt und finanziell nicht vertretbar.

Auch der Sozialbeirat hat sich in seinem Gutachten zum Rentenanpassungsgesetz mehrheitlich für diesen Anpassungssatz ausgesprochen und ein Hin-

(C) ausschieben der schrittweisen Erhöhung der Krankenversicherungsbeteiligung abgelehnt. Ich unterstreiche das! Wir müssen uns vor der Versuchung hüten, mit immer neuen Vorschlägen die Rentner und die Beitragszahler zu verunsichern.

Wir haben die geringste Teuerungsrate seit 18 Jahren. Die Inflationsrate sank nach ersten Berechnungen des Statistischen Bundesamtes im Januar auf 1,4%. Jetzt erweist sich, daß Geldwertstabilität vor allem den Rentnern und Arbeitnehmern zugute kommt. Denn die hohen Inflationsraten Anfang der 80er Jahre haben Rentner und Arbeitnehmer mit deutlichen Realeinkommenseinbußen bezahlt.

Verglichen mit 1982 beträgt der Stabilitätsgewinn für die Rentner rund 6 Milliarden DM. Das sind pro Rentnerhaushalt im Durchschnitt über 810 DM im Jahr. Das entspricht zwei Monatsmieten oder neun Monatsausgaben für Bekleidung und Schuhe.

1980 lag die Rentenerhöhung bei 4%. Aber eine Inflation von 5,4% fraß nicht nur die Erhöhung, sondern sogar einen Teil der Substanz wieder auf. 1981 stiegen die Renten um 4%, die Preise aber um 6,1%. Das war schleichende Enteignung.

Unsere stabilen Preise sind freilich ein Gewinn auf leisen Sohlen. Aber es ist ein Gewinn, der die Kaufkraft des einzelnen Rentners spürbar erhöht. Stabile Preise sind mehr wert als 1 000 Versprechungen — und sie sind gleichzeitig ein Plus für die Solidität unseres Rentensystems.

(D) Die vorliegenden Daten beweisen: Die Finanzlage der Rentenversicherung ist besser als vorausgeschätzt. Unsere Ergebnisse sind besser als unsere Prognosen. Wir hatten im Rentenanpassungsbericht 1985 den Jahresabschluß 1985 um 0,3 Milliarden DM ungünstiger vorausgeschätzt, als er tatsächlich war. Wir sind von einer besseren Wirklichkeit überholt worden.

Die finanzielle Situation der Rentenversicherung hat sich nachhaltig gebessert. Die Reserven bauen sich wieder auf. Die Schwankungsreserve betrug 1985 eine Monatsausgabe und wird in den nächsten Jahren deutlich ansteigen, eine Entwicklung, die uns von allen Experten ausdrücklich bestätigt wird.

Die Urteile zweier Fachleute aus dem Bereich der Rentenversicherungsträger aus dem vergangenen Herbst sprechen für sich: Walter Quartier, der stellvertretende Vorsitzende der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte, in einem Interview mit der „Welt“ (4. September 1985):

Die Beiträge fließen besser als erwartet. Wir haben keine Schwierigkeiten, die Renten aus eigenen Mitteln zu zahlen. Wenn es keinen wirtschaftlichen Einbruch gibt, brauchen wir bis 1990 auch keine Beitragserhöhung.

Werner Doetsch, Vorstandsvorsitzender des Verbandes deutscher Rentenversicherungsträger, äußerte sich ähnlich (auf einer Veranstaltung des VdR am 6. November 1985):

- (A) Die Finanzierung der Rentenversicherung ist mittelfristig als gesichert anzusehen, wenn ihr keine neuen Verpflichtungen auferlegt werden.

Der Rentenanpassungsbericht enthält zwei mittelfristige Berechnungen zur Finanzentwicklung. Auch bei der vorsichtigeren ergibt sich, daß die Schwankungsreserve von 11,2 Milliarden DM Ende 1985 kontinuierlich bis auf 19,4 Milliarden DM Ende 1989 aufgebaut wird.

Die guten Zahlen von heute sind also keine Eintagsfliege. Angesichts der guten Wirtschaftsentwicklung und der zu erwartenden weiteren Beschäftigungszunahme wird es in diesem Jahrzehnt keine Liquiditätsprobleme in der Rentenversicherung geben. Das gibt uns ausreichend Zeit, nun ohne Hektik, aber doch entschlossen an der Reform der Rentenversicherung weiterzuarbeiten. Wir müssen die Atempause bis zum Ende des Jahrzehnts nutzen. Die veränderte Alterspyramide zwingt dazu, die begonnene Strukturreform weiter voranzubringen.

Der Sozialbeirat arbeitet an einem Gutachten zur Strukturreform. Er hat bereits in seinem Gutachten zum Rentenanpassungsgesetz angedeutet, daß er keinen totalen Umbau des Rentensystems befürwortet, sondern eine Fortentwicklung des bestehenden Systems anstrebt.

- (B) Ich trete für eine Reform des bestehenden Systems ein. Es gibt mit mir keinen Systembruch der Rentenversicherung, sondern eine solide Weiterentwicklung unserer guten alten Rentenversicherung. Ich warne vor Modellen, die das System ohne Rücksicht auf gewachsene Strukturen auf den Kopf stellen. Sozialpolitik hat es mit Menschen zu tun, die sich nicht wie die Blaupausen eines Architekten vom grünen Tisch her ändern lassen. Die Versicherten haben in Jahrzehnten durch Arbeit, durch Beitragszahlungen Ansprüche erworben. Ihre Rente ist der Alterslohn für ihre Lebensleistung. Sie darf nicht nur aus verfassungsrechtlichen Gründen kein Gegenstand staatlicher Manipulation werden. Wir müssen das Vertrauen der alten Menschen, aber auch das Vertrauen der Beitragszahler in den Fortbestand des Alterssicherungssystems schützen.

Deshalb sind mit uns Pläne einer allgemeinen, einheitlichen Grundrente nicht zu machen. Eine leistungsunabhängige Einheitsrente ist eine Sünde an allen Arbeitnehmern, die ein Arbeitsleben lang Monat für Monat ihren Beitrag gezahlt haben. Eine Grundrente gefährdet aber auch den Generationenvertrag. Denn die junge Generation, die ohnehin schon aufgrund der demographischen Entwicklung eine besondere Belastung zu tragen hat, müßte nicht nur die beitragsbezogene Altersrente der heutigen Rentner finanzieren; sie müßte zusätzlich auch noch für das eigene Alter private Vorsorge treffen, weil sie später allein auf einen Grundrentenanspruch verwiesen wäre. Die Jungen wären also doppelt betrogen.

Lassen sie uns deshalb gemeinsam nach Wegen suchen, wie das in 100 Jahren gewachsene und bewährte Rentensystem so weiterentwickelt werden

kann, daß es unbeschadet und gestärkt ins nächste Jahrtausend gehen kann. Die Bundesregierung will dabei keinen Alleingang, sondern einen möglichst breiten Konsens — einen Konsens mit den Ländern, einen Konsens mit der parlamentarischen Opposition und einen Konsens mit den Sozialpartnern.

Anlage 21

Erklärung

von Minister Görlach (Hessen)
zu Punkt 20a) der Tagesordnung

Der Gesetzentwurf zur Rentenanpassung 1986 wird in seiner jetzigen Form aus sozialpolitischer Sicht den zu lösenden Fragen nicht gerecht.

Die Renten der gesetzlichen Rentenversicherung haben die Aufgabe, die soziale Absicherung des Lebensabends auf einem zumutbaren Standard, der sich nach den während des Arbeitslebens geleisteten Beiträgen bemißt, zu gewährleisten.

Die Bundesregierung muß sich vorhalten lassen, seit Ende 1982 ständig Maßnahmen ergriffen zu haben, die zur Verschiebung sowie zur Absenkung der Rentenanpassungen führten und damit den Lebensstandard der Rentner nachhaltig beschnitten haben und — weil diese Maßnahmen ständig weiterwirken — weiterhin beschnitten werden.

Abgesehen davon, daß die Rentenanpassungen 1983 bis 1985 jeweils um ein halbes Jahr verschoben wurden, waren sie in ihrem Ausmaß nicht geeignet, auch nur annähernd einen Ausgleich für den Anstieg der Lebenshaltungskosten zu schaffen.

Diese Linie setzt der vorliegende Gesetzentwurf fort. Zwar wird in der Begründung ausgeführt, der Rentenanstieg entspreche dem Anstieg der verfügbaren Arbeitnehmerverdienste. Dabei ist jedoch zu bedenken, daß durch die Verschiebung der Rentenanpassungen vom 1. Januar auf den 1. Juli eines jeden Jahres der Rentenanstieg im zweiten Kalenderhalbjahr stets mit der Rentenanpassung des Vorjahres, die für das erste Kalenderhalbjahr noch maßgebend ist, in Beziehung gesetzt werden muß.

Für das erste Halbjahr 1986 gilt die sehr dürftige 1985er Anpassung von 1,41% fort. Zusammen mit der nach dem vorliegenden Entwurf vorgesehenen Anpassung von 2,34% würde sich insgesamt ein Rentenanstieg für das Jahr 1986 von 1,9% ergeben. Damit bliebe die Entwicklung der Rentnereinkommen erneut hinter dem Anstieg der verfügbaren Arbeitnehmereinkommen zurück.

Im Hinblick auf die Entwicklung in den letzten drei Jahren erscheint es unabdingbar, wenigstens in diesem Jahr eine annähernd gleichgewichtige Entwicklung von Renten und verfügbaren Arbeitnehmereinkommen zu erreichen. Auch unter konjunkturellen Gesichtspunkten wäre es notwendig, die Rentnerhöhung in vollem Ausmaße den Rentnern direkt zukommen zu lassen. Es muß daher auf die vorgesehene Erhöhung des eigenen Beitrages der Rentner für die Krankenversicherung derzeit verzichtet werden.

- (A) Ich darf daran erinnern, daß mit dem Haushaltsbegleitgesetz 1984 der Grundsatz in die Reichsversicherungsordnung und die weiteren Rentengesetze aufgenommen wurde, daß bei der Rentenanpassung von einer gleichgewichtigen Entwicklung der Renten und der verfügbaren Arbeitsentgelte ausgegangen werden soll. Diesem Grundsatz sollte bei der jetzt zu beratenden Rentenanpassung 1986 Rechnung getragen werden.

Der Änderungsantrag des Landes Nordrhein-Westfalen sieht daher vor, die weitere Absenkung des Zuschusses zu den Aufwendungen für die Krankenversicherung für 1986 auszusetzen. Das Land Hessen wird aus den dargelegten Gründen diesem Antrag zustimmen.

Anlage 22

Erklärung

von Frau Minister **Dr. Hansen** (Rheinland-Pfalz)
zu **Punkt 20a) und b)** der Tagesordnung

Die **Rentenanpassung** zum 1. Juli widerlegt alles Gerede über die zunehmende Verarmung der Rentner. Aufgrund der Entgeltsteigerungen im vergangenen Jahr werden die Renten nämlich um 3,1% erhöht. Gleichzeitig wird nochmals eine Anhebung der Beteiligung der Rentner an den Kosten für ihre Krankenversicherung um 0,7% wirksam. Damit steigen die Renten im Juli effektiv um 2,34%.

- (B) Im Hinblick auf die geschätzte Inflationsrate von unter 2% führt das zu einem realen Einkommensanstieg für die Rentner. Die Prognose über die hohe Stabilität des Geldwerts ist auch keineswegs zu optimistisch. Dies wird schon dadurch unterstrichen, daß die Preissteigerungsrate, die im Dezember 1985 bei 1,8% lag, nunmehr im Januar auf 1,4% abgesunken ist.

Diese wiedergewonnene Geldwertstabilität ist für den Lebensstandard gerade auch der Rentner von ausschlaggebender Bedeutung. Im übrigen sagen die durchschnittlichen Rentenbeträge allein wenig über die finanzielle Lage der Rentner aus. Viele von ihnen leben nämlich nicht nur von einer Rente allein.

Die Stellung der Rentner im Einkommensgefüge hat sich auch keineswegs verschlechtert. Seit 1957 stiegen die Renten um das Sechsfache, während die Nettolöhne nur das Fünfeinhalbfache erreichten. Die Rentner konnten sich also, gemessen an den Arbeitnehmern, die ihre Renten finanzieren, sogar verbessern. Auch wenn das Rentenniveau leicht absinkt, kann die Situation der Rentner vor diesem Hintergrund nicht als schlecht bezeichnet werden.

Der Sozialbeirat hat sich ebenfalls mit dem Anpassungssatz befaßt. Nach Abwägung aller Argumente hat er sich mehrheitlich dafür entschieden, die im Gesetz vorgesehene weitere Beteiligung der Rentner an ihrer Krankenversicherung nicht aufzuschieben.

Ich teile die Auffassung, daß die stufenweise Heranführung der Rentner an den halben durchschnitt-

lichen Beitragssatz in der Krankenversicherung (C) nicht noch einmal — wie im letzten Jahr — verzögert werden sollte. Damals lag nämlich ein ganz anderer Sachverhalt vor. So konnte nur durch die Ermäßigung der ursprünglich vorgesehenen weiteren Belastung durch den Krankenversicherungsbeitrag ein Anpassungssatz von effektiv über 1% erreicht werden. Darüber hinaus vermeidet eine maßvolle Rentenanpassung im Jahr 1986 negative Auswirkungen auf die Rentenfinanzen.

Die Bundesregierung hat mit ihrer Politik der Solidarität erreicht, daß mittelfristig die Schwankungsreserve der Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten wieder aufgebaut werden kann. Sie war 1984 mit 9,8 Milliarden DM knapp unter die gesetzliche Grenze von einer Monatsausgabe gesunken. Das war nicht zuletzt eine Folge der starken Inanspruchnahme der Möglichkeiten des Rückkehrförderungsgesetzes für ausländische Arbeitnehmer. 1985 erreichte sie wieder ihre Mindesthöhe.

Bei der im **Rentenanpassungsbericht** angenommenen Entgeltsteigerung von 3,5% jährlich und einer Zunahme der Beschäftigten um 0,5% jährlich wird die Schwankungsreserve bis Ende 1989 mit über 19 Milliarden DM wieder 1,5 Monatsausgaben ausmachen.

Diese erfreuliche Tatsache bedeutet aber nur eine Atempause; denn ab 1990 tritt nach den Modellrechnungen der Bundesregierung eine zunehmende Verschlechterung der Finanzgrundlagen ein. Dies unterstreicht die Notwendigkeit, die gesetzliche Rentenversicherung an die Belastungen insbesondere im Zusammenhang mit der Bevölkerungsentwicklung durch eine Strukturreform anzupassen. Diese kann auf den in den letzten Jahren bereits erfolgten Bereinigungen aufbauen. (D)

Dabei ist eine völlige Umgestaltung des seit 100 Jahren bewährten Systems der gesetzlichen Rentenversicherung nicht erforderlich. Weder eine Versicherungspflicht für alle noch eine Volks- oder Grundrente könnte die Sicherheit der Renten verbessern. Untersuchungen von Fachleuten der CDU/CSU-geführten Länder haben im vergangenen Jahr ergeben, daß die Probleme durch eine Fortentwicklung der bestehenden Alterssicherung gelöst werden können. Dies setzt voraus, daß alle an der Rentenversicherung Beteiligten, also neben den Versicherten und den Rentnern auch der Bund, hierzu ihren Beitrag leisten.

Eingehende Analysen der möglichen Maßnahmen mit ihrem Für und Wider wird das Gutachten erbringen, das zur Zeit vom Sozialbeirat erarbeitet wird. Er hat aber bereits jetzt festgestellt, daß ein totaler Umbau des Rentensystems nicht erforderlich ist. Ich sehe mich deshalb in meiner Überzeugung bestärkt, daß eine befriedigende Alterssicherung auch über die Jahrtausendwende hinweg im bestehenden System gewährleistet werden kann.

Im Vorausberechnungszeitraum bis 1999 sind, unabhängig vom Beschäftigungsstand und nicht nur bei durchschnittlichen Entgeltsteigerungen von 3% und 4%, sondern auch bei 5%, Beitragserhöhungen

- (A) unvermeidbar. Je nach Modellrechnung werden sie zwischen 1,9% und 1,4% ausmachen und im ungünstigsten Fall bereits ab 1991, im günstigsten Fall dagegen ab 1997 erforderlich sein.

Die genannten Erhöhungen gehen vom gesetzlich vorgeschriebenen Beitragssatz aus. Da er ab 1987 wieder 18,7% und ab 1990 wieder 18,5% beträgt, sind die notwendigen Anhebungen, gemessen am heutigen Beitragssatz von 19,2%, zwar um jeweils 0,7% niedriger. Mit Beitragssteigerungen über den derzeitigen Satz hinaus muß aber gerechnet werden.

Es stellt sich für mich deshalb die Frage, ob es vor diesem Hintergrund sinnvoll erscheint, zu den im Gesetz vorgesehenen niedrigeren Beitragssätzen in jedem Fall zurückzukehren. Dies gilt insbesondere dann, wenn sich zeigen sollte, daß der Beitragssatz kurz nach einer Senkung wieder erhöht werden müßte. Im Hinblick auf den Grundsatz der gleichgewichtigen Entwicklung der verfügbaren Einkommen der Arbeitnehmer und der Rentner müßten selbstverständlich auch die Auswirkungen auf die Anpassungssätze in solche Überlegungen mit einbezogen werden.

Anlage 23

Erklärung

von Senator Prof. Dr. Scholz (Berlin)
zu Punkt 20 a) der Tagesordnung

- (B) Für Herrn Senator Fink gebe ich folgende Erklärung zu Protokoll:

Für viele steht heute die **Rentenanpassung 1986** im Schatten der Diskussion um den § 116 des Arbeitsförderungsgesetzes. Eher umgekehrt gewichten werden dagegen Millionen Rentenempfänger in unserem Land. Dies ist nur zu verständlich. Denn die jährliche Rentenanpassung ist ja dazu bestimmt, auch die ältere Generation am Wachstum unserer Volkswirtschaft teilhaben zu lassen. Damit dies keine unverbindliche Floskel blieb — mit nur gelegentlichen fallweisen Erhöhungen —, hat der Gesetzgeber im Jahre 1957 die dynamische Rentenformel geschaffen.

Wir können und dürfen es, so meine ich, jenen, die damals Verantwortung trugen, nicht zum Vorwurf machen, daß sie die sich öffnende Schere zwischen Brutto- und Nettoentgelten in den hinter uns liegenden drei Jahrzehnten nicht vorausgesehen haben. Auch in der Retrospektive gilt uneingeschränkt: Die damalige Entscheidung, die Dynamisierung der Renten an der Entwicklung der Bruttolöhne und -gehälter zu orientieren, war richtig.

Aber auch hier gilt: Was in einer bestimmten historischen Konstellation notwendig war, kann sich unter anderen Bedingungen als änderungsbedürftig erweisen. Mit anderen Worten: Der Gesetzgeber gelangt — zu Recht — zu der Auffassung, daß die Schere sich nicht weiter öffnen dürfe. Deswegen schrieb er mit Wirkung vom 1. Januar 1984 an den § 1272 der Reichsversicherungsordnung neu. Das

Bild von der Schere ist nunmehr der Darstellung (C) zweier Parallelen gewichen. Diese verkörpern jetzt den Grundsatz einer gleichgewichtigen Entwicklung der Renten und der verfügbaren Arbeitsentgelte, von dem bei der Rentenanpassung ausgegangen werden soll.

Die Diskussion der letzten beiden Jahre hat uns gezeigt, daß aus dem Grundsatz noch ein operationales Ziel entwickelt werden muß, dem wir dann bestimmte Mittel zuordnen können. Dies muß Gegenstand der Meinungs- und Willensbildung über die Strukturreform unserer gesetzlichen Rentenversicherung, darüber hinaus unserer Alterssicherung allgemein sein.

Der steigende Eigenbeitrag der Rentner zu ihrer Krankenversicherung soll in den Jahren 1983 bis 1987 das Instrument sein, mit dem die gleichgewichtige Entwicklung der Renten und der verfügbaren Arbeitsentgelte herbeigeführt wird. Aus den Zahlen seither läßt sich entnehmen, daß uns das — cum grano salis — gelungen ist. Der Vergleich zwischen den uns vorliegenden vorläufigen Daten für 1985 und der geplanten Rentenanpassung 1986 ergibt, daß uns dies erneut gelingen dürfte. Auch wer das Postulat von der gleichgewichtigen Entwicklung mittelfristig versteht — so die Mehrheit der Mitglieder des Sozialbeirates —, wird um die Feststellung nicht herumkommen, daß — jedenfalls bis zum heutigen Tag — dem Gesetz Genüge getan wurde. Dies ist nicht zuletzt der Bundesregierung mit ihrer erfolgreichen Politik der Preisstabilität zu verdanken. Stabile Preise nutzen gerade den Empfängern kleiner Renten. (D)

Da wir die zukünftige Entwicklung nicht kennen, müssen die getroffenen Aussagen derzeit — wie die gegenwärtig verfügbaren Daten — vorläufig bleiben. Ich erlaube mir, in diesem Zusammenhang in Erinnerung zu rufen, was ich zur Rentenanpassung 1985 in der 550. Sitzung des Bundesrates im April vorigen Jahres gesagt habe:

Vor diesem gesetzlichen Hintergrund versteht es sich von selbst, daß die verschiedenen Anpassungsraten aufeinander abgestimmt werden müssen. Mit anderen Worten: Sollte etwa die tatsächliche Lohnentwicklung einen anderen Verlauf nehmen, müssen wir auch zwangsläufig wieder über das Tempo der Erhöhung des Krankenversicherungsbeitrags der Rentner nachdenken, um so die gleichgewichtige Entwicklung hinzubekommen.

Damit komme ich zum Schluß. Das Land Berlin stimmt dem Rentenanpassungsgesetz 1986 zu. Dies geschieht — im Einklang mit einem Teil der Mitglieder des Sozialbeirates — allerdings unter sozialpolitischen Bedenken. Unsere Aufgabe wird darin bestehen, die Einkommensentwicklung beider Generationen im weiteren Verlauf des Jahres 1986 genau zu beobachten. Sollten Befürchtungen, die sich an den Nettoeffekt der ersten Stufe der Steuerreform knüpfen und die etwa auch aus dem Kreis der Mitglieder des Sozialbeirates geäußert werden, zutreffen, werden wir uns entsprechende Konsequenzen für die nächste Rentenanpassung überlegen müssen. Es muß darum gehen, daß die gleiche-

- (A) wichtige Entwicklung der Renten und der verfügbaren Arbeitsentgelte als dominantes sozialpolitisches Ziel erkannt, konkretisiert und mit der erforderlichen Priorität versehen wird.

Anlage 24

Bericht

von Minister Prof. Dr. Töpfer (Rheinland-Pfalz)
zu Punkt 21 b) der Tagesordnung

Der Bundestag hatte die Bundesregierung bei Verabschiedung des Arzneimittelgesetzes 1976 aufgefordert, binnen vier Jahren nach Inkrafttreten dieses Gesetzes einen Erfahrungsbericht vorzulegen.

Dieser Erfahrungsbericht ist fristgerecht vorgelegt und im Bundestag diskutiert worden. Ende 1984 wurde hierzu ein Beschluß gefaßt. Dieser soll durch das nunmehr dem Bundesrat im ersten Durchgang vorliegende Änderungsgesetz der Bundesregierung umgesetzt werden.

Dem Bundesrat liegt noch ein zweiter Gesetzesantrag zur Änderung des Arzneimittelgesetzes vor. Es handelt sich um einen Antrag der Länder Hessen, Nordrhein-Westfalen, Bremen, Hamburg und des Saarlandes.

- (B) An den Beratungen der Gesetzesentwürfe waren der Ausschuß für Jugend, Familie und Gesundheit federführend sowie der Rechtsausschuß, der Wirtschaftsausschuß und der Ausschuß für Arbeit und Sozialpolitik beteiligt. Der federführende Ausschuß für Jugend, Familie und Gesundheit sowie der Rechtsausschuß haben zur Beratung Unterausschüsse eingesetzt.

Der Ausschuß für Jugend, Familie und Gesundheit und der Wirtschaftsausschuß empfehlen dem Bundesrat, den Gesetzesantrag der Länder Hessen, Nordrhein-Westfalen, Bremen, Hamburg und des Saarlandes beim Bundestag nicht einzubringen. Für den Fall, daß der Bundesrat dieser Empfehlung nicht folgt, hat der Rechtsausschuß einige Änderungen zu dem Gesetzesantrag vorgeschlagen.

Zum Entwurf der Bundesregierung empfiehlt der Ausschuß für Arbeit und Sozialpolitik dem Bundesrat, gemäß Art. 76 Abs. 2 GG keine Einwendungen zu erheben.

Der federführende Ausschuß für Jugend, Familie und Gesundheit, der Rechtsausschuß und der Wirtschaftsausschuß empfehlen, gemäß Art. 76 Abs. 2 GG wie folgt Stellung zu nehmen:

Die Ausschüsse halten das Änderungsgesetz für zustimmungsbedürftig.

Hinsichtlich der klinischen Prüfung zugelassener Arzneimittel werden ein dem jeweiligen Stand der wissenschaftlichen Erkenntnisse entsprechender Prüfplan sowie die weitgehende Unterstellung unter die Bestimmungen der §§ 40 und 41 für erforderlich gehalten.

Im Hinblick auf die Einführung der Fachinformation für die Heilberufe besteht die Auffassung, daß

die dem Arzneimittel beigefügte Gebrauchsinformation allgemein verständlich, d. h. auch für den Laien verständlich, formuliert sein muß. (C)

Zu den sicherheitsrelevanten Daten sollen zukünftig keine weiteren Angaben als die im Arzneimittelgesetz vorgeschriebenen zulässig sein.

Eingehend wurde die Abgabe der Fachinformation an die Angehörigen der Heilberufe diskutiert. Die Erörterung bezog sich insoweit insbesondere auf das Verfahren bei Änderungen, die für die Therapie relevant sind.

Es wird empfohlen, der Bundesoberbehörde eine Auflagenbefugnis einzuräumen, die es ermöglicht, die geänderte Fachinformation den Fachkreisen, soweit erforderlich, zur Verfügung zu stellen. Die Fachinformation soll, soweit geboten, um Hinweise auf neue Stoffe und Zubereitungen ergänzt werden. Für neue Stoffe und Zubereitungen besteht die automatische Verschreibungspflicht.

Der pharmazeutische Unternehmer unterliegt einer Berichtspflicht an das Bundesgesundheitsamt. Insbesondere im Hinblick hierauf ist es notwendig, daß die automatische Verschreibungspflicht den Fachkreisen zur Kenntnis gegeben wird.

Hinsichtlich der Qualifikation des Leiters der klinischen Prüfungen hält der Ausschuß eine Verbesserung für angezeigt. Der Prüfarzt soll in der Lage sein, die pharmakologisch-toxikologischen Grunddaten eines Arzneimittels in ihrer Tragweite erkennen und interpretieren zu können. Derartige Qualifikationsanforderungen liegen nach Auffassung des federführenden Ausschusses bisher im Arzneimittelgesetz nicht vor. (D)

Hinsichtlich der Selbstbedienung mit freiverkäuflichen Arzneimitteln wird die Bundesregierung aufgefordert, Daten darüber zu erheben, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang gesundheitliche Schäden oder unerwünschte Anreize zum Arzneimittelverbrauch und -mißbrauch festzustellen oder wahrscheinlich sind.

In diesem Zusammenhang soll auch geprüft werden, inwieweit diese Vertriebsform eingeschränkt bzw. auch einem Verbot zu unterwerfen ist. Es werden insoweit noch genauere Daten über das tatsächliche Ausmaß der Gefahren für erforderlich gehalten.

Der federführende Ausschuß empfiehlt ferner die Prüfung, ob im Zusammenhang mit der Arzneimittelwerbung — insbesondere für Schmerzmittel — zusätzlicher Bedarf geweckt und Fehlgebrauch bzw. Mißbrauch von Arzneimitteln gefördert werden.

Zwischen dem federführenden Ausschuß für Jugend, Familie und Gesundheit und dem Wirtschaftsausschuß besteht eine kontroverse Haltung hinsichtlich der Ärztemuster. Der federführende Gesundheitsausschuß empfiehlt eine Streichung des § 47 Abs. 3 Arzneimittelgesetz. Dies bedeutet, daß zukünftig die Abgabe unverkäuflicher Muster an Ärzte, Zahnärzte und Tierärzte nicht mehr möglich sein soll. Der Gesundheitsausschuß begründet seine Empfehlung damit, daß die Abgabe von Mustern von Fertigarzneimitteln an Angehörige der Heilbe-

(A) rufe gesundheitspolitisch nicht erforderlich ist. Angehörige der Heilberufe können sich durch den Pharmaberater und mittels der Fachinformation ausreichend informieren lassen. Die Arzneimittelsicherheit wird nicht beeinträchtigt. Das Interesse des Patienten bleibt gewahrt. Eine Einschränkung der Abgabe von Mustern, wie sie im Regierungsentwurf vorgesehen ist, führt nach Auffassung des Gesundheitsausschusses nicht zu dem gewünschten Ziel.

Die Diskussion zu diesem Thema im Gesundheitsausschuß hat gezeigt, daß gesundheitspolitischer Nutzen grundsätzlich in der Durchführung klinischer Prüfungen mit zugelassenen Arzneimitteln gesehen wird. Ich verweise insoweit auf den Beginn meiner Ausführungen.

Der Wirtschaftsausschuß hat dem widersprochen. Er sieht die im Regierungsentwurf vorgesehene Regelung als eine erhebliche Reduzierung der Musterabgabe an. Im übrigen wird auch auf bestehende Strafbestimmungen hingewiesen.

Bezüglich der sogenannten Zweitmelderproblematik, zu der sich der federführende Ausschuß für Jugend, Familie und Gesundheit nicht geäußert hat, weist der Wirtschaftsausschuß darauf hin, daß die Reduzierung der 10jährigen Schutzfrist auf fünf Jahre und einer zusätzlichen 5jährigen Kompensationsregelung einem Vorschlag der EG-Kommission widerspricht.

(B) Im Verhältnis zum Pflanzenschutzgesetz, das eine 5jährige Schutzfrist vorsieht, ist der für die Arzneimittelzulassung erforderliche Prüfungsaufwand durch die gesetzlich vorgeschriebenen klinischen Prüfungen erheblich höher. Der Wirtschaftsausschuß gibt daher zu bedenken, daß dieser Prüfungsmehraufwand eine längere Schutzfrist, als im Entwurf der Bundesregierung vorgesehen, rechtfertigt.

Im Ausschuß wurden folgende Anträge mehrheitlich abgelehnt:

1. Einführung eines medizinisch-wissenschaftlichen Leiters,

2. Schaffung einer neuen Arzneimittelgruppe „Gesundheitspflegemittel“,

3. Verschärfungen der Zulassungsbestimmungen für Kombinationspräparate über die von der Bundesregierung bereits vorgesehenen Änderungen hinaus,

4. Genehmigung der Phase 1 der klinischen Prüfung,

5. Verbot der Selbstbedienung mit freiverkäuflichen Arzneimitteln,

6. Werbeverbot für Schmerzmittel und Abmagerungsmittel.

Ich schließe hiermit meinen Bericht ab.

Erklärung

von Minister Prof. Dr. Töpfer (Rheinland-Pfalz) zu Punkt 21 a) und b) der Tagesordnung

Erlauben Sie mir nachfolgend, noch einige Ausführungen als Gesundheitsminister des Landes Rheinland-Pfalz anzuschließen.

Der Bundestag hat die Bundesregierung im Zusammenhang mit dem Erfahrungsbericht zum Arzneimittelgesetz aufgefordert, die Abgabe von Arzneimittelmustern einzuschränken. Diese Forderung wurde aus Gründen der Arzneimittelsicherheit, aber auch aus Kostengründen erhoben.

Die Überflutung der Arztpraxen mit Ärztemustern konnte trotz verschärfter Bestimmungen und der Selbstbeschränkungsbeschlüsse des Bundesverbandes der Pharmazeutischen Industrie nicht eingedämmt werden. Nach derzeitigen Angaben bewegen sich die Musterzahlen bei ca. 250 Millionen Packungen pro Jahr. Dies bedeutet etwa 1 Muster auf 2,5 ärztliche Verordnungen.

Mit der von der Bundesregierung auf der Basis des Beschlusses des Bundestages vorgeschlagenen Regelung ist eine Ausweitung der Musterabgabe nicht auszuschließen. Dies kann nicht hingenommen werden. Grundsätzlich ist die Frage zu stellen: Wo liegt der gesundheitspolitische Nutzen des Arzneimittelmusters?

Das Arzneimittelmuster hat sich in den vergangenen Jahren vom ärztlichen Erprobungsinstrument zum Marketing-Instrument entwickelt. Dies macht auch der vorliegende Gesetzesentwurf deutlich. Der gesundheitspolitisch bisher einzig akzeptable Grund, nämlich die ärztliche Erprobung, ist nicht mehr genannt. Einen gesundheitspolitischen Nutzen kann ich im Arzneimittelmuster nicht erkennen: Für die Arzneimittelsicherheit und den Patienten ergeben sich keine Vorteile.

Es ist dringend an der Zeit, daß hinsichtlich der Ärztemuster eine deutliche Zäsur erfolgt. Diese kann meines Erachtens nur in der Streichung des § 47 Abs. 3 Arzneimittelgesetz liegen.

Ich weise an dieser Stelle darauf hin, daß insbesondere auch die gesetzlichen Krankenversicherungen die Ärztemuster ablehnen. Mittelfristig ist zumindest eine Senkung des Arzneimittelauftriebs zu erhoffen.

Kein vorrangiges Argument — aber gegenüber dem Bürger und Steuerzahler ein nicht unwichtiges — ist der behördliche Verwaltungsaufwand für die Überwachung der Musterregelungen. Dieser Aufwand ist erheblich.

Für die Behörden der Länder gibt es ohne Zweifel im Vollzug des Arzneimittelgesetzes wichtigere Aufgaben, als sich mit der Überwachung von Musterdokumentationen zu befassen — einer Musterdokumentation, die die tatsächlichen Verhältnisse ohnehin nicht zwingend wiedergibt und auch auf der Basis des Änderungsgesetzes nicht wiedergeben wird. Das gleiche gilt auch für die Vorstellungen, die seitens der SPD-regierten Bundesländer eingebracht worden sind.

(C)

(D)

(A) Wir wissen, daß auch Feldprüfungen — häufig emotional mit der Bezeichnung „Feldversuche“ diskreditiert — als Marketing-Instrument eingesetzt werden. Feldprüfungen sind klinische Prüfungen mit zugelassenen Arzneimitteln. Ich sehe in der Benutzung als Marketing-Instrument eine Verbindung zum Arzneimittelmuster. Bei Abwägung, auf welches der Marketing-Instrumente man verzichten kann, bin ich zu dem Ergebnis gekommen, die Musterabgabe zu eliminieren. Hierzu habe ich mich bereits geäußert.

Die Überlegungen zum gesundheitspolitischen Nutzen führen im Hinblick auf Phase 4-Prüfungen zu einem anderen Ergebnis. Wir allen wissen, daß erst die breite Anwendung eines Arzneimittels zu verlässlichen Erkenntnissen — über die Nutzen/Risiko-Abwägung — führt. Im Rahmen der breiten Anwendung ist es geboten, wissenschaftlich begründete und auswertbare Untersuchungen durchzuführen. Diese dienen in jedem Falle der Arzneimittelsicherheit. Hier ergeben sich Möglichkeiten, sicherheitsrelevante Daten zu erhalten, die dem Patienten zugute kommen.

Ich begrüße die Einführung einer Fachinformation für die Heilberufe. Ich begrüße auch die damit verbundene Möglichkeit, die Gebrauchsinformation (Beipackzettel) patientengerechter auszurichten. Die Allgemeinverständlichkeit der Gebrauchsinformation ist ein ganz entscheidender Punkt zur Verbesserung der Patienteninformation und damit auch zur Verhinderung von Fehlgebrauch im Sinne einer verbesserten Arzneimittelsicherheit.

(B) In diesem Zusammenhang sollte auch an ausländische Mitbürger gedacht werden. Rechtliche und Abgrenzungsschwierigkeiten sind mir durchaus bewußt. Ich begrüße es, daß hier zumindest ein entsprechender Prüfantrag zur Abstimmung vorliegt.

Lassen Sie mich im Zusammenhang der Diskussion um diese zweite Änderung des Arzneimittelgesetzes noch einige Anmerkungen machen, dies insbesondere im Hinblick darauf, daß einige Vorstellungen der SPD-regierten Bundesländer in der öffentlichen Presse und der Fachpresse bereits diskutiert worden sind.

In dem von den SPD-regierten Bundesländern vorgelegten Änderungspaket sind als roter Faden Anträge zur Verschärfung der Zulassungsbestimmungen zu erkennen. Eine Spaltung des Arzneimittelmarktes ist vorprogrammiert. Wir werden Arzneimittel erster und zweiter Klasse haben. Die Arzneimittel erster Klasse werden die sein, bei denen sich der Nachweis der therapeutischen Wirksamkeit mit den klassischen Methoden der klinischen Prüfung erbringen läßt.

Andere Arzneimittel, bei denen wissenschaftliches Erkenntnismaterial Verwendung finden soll — hierzu gehören insbesondere therapeutisch durchaus bewährte Naturheilmittel (Phytotherapeutika) — werden letztendlich diskriminiert. Beleg hierfür ist die Gleichstellung der Naturheilmittel mit den Gesundheitspflegemitteln. Dies stelle ich unabhängig davon fest, daß Widersprüche zum EG-Recht bestehen.

Vorrangiges Ziel ist meines Erachtens, Eingriffe (C) in den Arzneimittelmarkt auf tatsächlich sicherheitsrelevante Tatbestände zu beschränken. Auch der Versuch, mehr Markttransparenz zu schaffen, darf meines Erachtens — soweit nicht die Arzneimittelsicherheit betroffen ist — nicht mit behördlichen Zulassungsbedingungen eingeleitet werden. Hierzu bietet der vorliegende Gesetzesentwurf durch die Schaffung einer rechtlichen Grundlage für die Transparenzkommission einen hervorragenden Weg. Die bisher geleistete Kommissionsarbeit ist ein Beleg hierfür.

Die Anforderungen an die Zulassung von Arzneimitteln als auch die Grundlagen für die Einleitung von Abwehrmaßnahmen der Arzneimittelrisiken sind ausreichend. Dies hat die Praxis bestätigt. Die im Arzneimittelgesetz gefundene Basis für die Arzneimittelzulassung entspricht dem grundsätzlichen Anspruch auf Therapiefreiheit und dem Anspruch des Bürgers, sich mit Arzneimitteln seiner Wahl zu versorgen.

Der beschrittene Weg, anstelle pharmakologisch-toxikologischer und klinischer Prüfungen auch anderes wissenschaftliches Erkenntnismaterial anzuerkennen, wird einer pluralistischen Gesellschaft und deren Anforderungen an das Arzneimittelspektrum gerecht — dies ohne Beeinträchtigung der gebotenen Arzneimittelsicherheit.

Ich möchte noch zwei Punkte aufgreifen, nämlich

— das Werbeverbot und

— das Verbot der Selbstbedienung mit freiverkäuflichen Arzneimitteln. (D)

Ich bin mit der Bundesregierung der Auffassung, daß die derzeitigen Bestimmungen des Arzneimittelgesetzes ausreichende Möglichkeiten bieten, Probleme, die sich aus der Selbstbedienung mit freiverkäuflichen Arzneimitteln ergeben, zu bewältigen.

Es bleibt unbestritten, daß dort eingegriffen werden muß, wo eine Gefährdung der Gesundheit der Bevölkerung gegeben ist. Liegt insoweit ein Verdacht nahe, besteht bereits jetzt eine Ermächtigung im Arzneimittelgesetz (§ 46), die Apothekenpflicht greifen zu lassen.

Meines Erachtens ist es nicht entscheidend, ob freiverkäufliche Arzneimittel außerhalb der Apotheken in der Selbstbedienung oder ohne Selbstbedienung erworben werden können. Entscheidend ist die Frage: Wo ist die Apothekenpflicht, d. h. die Beratung durch den Apotheker erforderlich?

Durchleuchtet man etwa Stoffe, die in freiverkäuflichen Arzneimitteln enthalten sein dürfen, so wird man einiges finden, was kritisch zu prüfen ist, etwa im Bereich der Laxantien. Aber warum soll bei Leinsamen, Pflaumen, Kümmel, Fenchel, Weizenkleie ernsthaft die Frage nach einem Verbot in der Selbstbedienung gestellt werden, wenn derartige Dinge jederzeit in sehr viel größeren Mengen im Lebensmittel- und Obsthhandel erworben werden können?

Arzneimittelsicherheit und die Gesundheit der Bevölkerung sind ohne Zweifel vorrangige gesund-

- (A) heitspolitische Forderungen. Das Kind sollte aber nicht mit dem Bade ausgeschüttet werden. Ein Verbot geht zu weit, insbesondere in Anbetracht der Maßnahmen, die die Bundesregierung zur Frage der Freiverkäuflichkeit und Selbstbedienung bereits eingeleitet hat.

Ich begrüße die vorgeschlagene Entschließung. Sie geht davon aus, daß insbesondere gesicherte Daten zu erheben sind. Erste Hinweise können einer Publikation des Institutes für Gesundheitssystemforschung zu Nutzen und den Risiken der Selbstbedienung bei freiverkäuflichen Arzneimitteln entnommen werden. Die Studie ist kürzlich vorgelegt worden.

Ich möchte bei den Eingriffen bleiben: Zur Durchführung der Phase I der klinischen Prüfung ist von den SPD-regierten Ländern die Einführung einer Genehmigungspflicht gefordert worden. Ich lehne dies ab.

Das Arzneimittelgesetz sieht in den §§ 40 und 41 sehr umfassende Bestimmungen zum Schutze des Patienten vor. Diese Bestimmungen lassen hinsichtlich der ethischen und medizinisch-wissenschaftlichen Vertretbarkeit die Verantwortlichkeit bei demjenigen, der die klinische Prüfung durchführt. Ich halte diese vorrangige Eigenverantwortung für besonders wichtig. Eine behördliche Genehmigung bewirkt in einer Phase wissenschaftlicher und ethischer Entscheidungen keine verbesserten Sicherheitsaspekte. Ich halte es für fatal, die Einführung einer Genehmigungspflicht mit Zweifeln an der Unabhängigkeit der Wissenschaftler in der pharmazeutischen Industrie zu begründen. Dieser Vorwurf bezieht auch Wissenschaftler unserer Universitäten mit ein.

- (B)

Ein derartiges Mißtrauen ist unbegründet, ja es ist sogar schädlich. Die bisher bekanntgewordenen Verstöße im Zusammenhang mit der klinischen Prüfung von Arzneimitteln sind überwiegend zu Zeiten begangen worden, in denen noch keine rechtsverbindlichen Bestimmungen bestanden. In anderen Fällen handelt es sich fast durchweg um die Nicht-Aufklärung der Patienten. Dies kann in der Regel nicht dem Arzneimittelhersteller angelastet werden. Hier liegt vielmehr eine Verfehlung des Prüfarztes vor — eine Verfehlung, die seit Inkrafttreten des Arzneimittelgesetzes strafrechtlich geahndet werden kann und, wie Sie wissen, auch geahndet wird.

Die SPD-regierten Bundesländer fordern ein Verbot der Publikumswerbung für Abmagerungsmittel, Abführmittel und Schmerzmittel. Die hier angesprochenen Arzneimittelgruppen sind weitgehend von der Erstattungspflicht durch die gesetzlichen Krankenkassen ausgenommen.

Im Bereich der Schmerzmittel z. B. besteht, soweit ich den Markt übersehe, bereits die Apothekenpflicht. Abführmittel sind auch außerhalb der Apotheken erhältlich. Auf die Überführung einzelner Stoffe in die Apothekenpflicht habe ich insoweit schon hingewiesen. Denn gesundheitspolitisch ist im Beratungspotential des Apothekers ein sehr bedeutsamer Faktor zu sehen. Die Apotheke ist eine

Einrichtung, in der der Patient vor dem Erwerb von Arzneimitteln im Rahmen der Selbstmedikation durch Beratung vor Fehlgebrauch und Mißbrauch geschützt werden soll. (C)

Für die Selbstmedikation ist die Publikumswerbung die einzige Möglichkeit des Herstellers, sein Produkt bekanntzumachen. Dieses Marketing-Instrument muß erhalten bleiben, um die Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten. Ich betone in diesem Zusammenhang, daß die Publikumswerbung das einzige Marketing-Instrument ist.

Werbung ist auch Information. Sie muß gerade beim Arzneimittel vorrangig sein. Über mehr Information und weniger Marketing sollte durchaus nachgedacht werden. Der Nachweis, daß Mehrkonsum, Fehlgebrauch oder Mißbrauch gefördert werden, ist bisher nicht in einem Maße erbracht, um ein Verbot zu begründen. Daher zuerst konkrete Erkenntnisse, dann die Maßnahmen.

Diesem Anliegen entspricht der vom federführenden Ausschuß empfohlene Prüfantrag.

Anlage 25

Erklärung

von Staatssekretär Chory (BMJFG)
zu Punkt 21 a) und b) der Tagesordnung

Vor nahezu zehn Jahren hat sich die Bundesrepublik ein neues **Arzneimittelgesetz** gegeben. Damit ist eine Regelung geschaffen worden, die zu einer wesentlichen Verbesserung der Arzneimittelsicherheit geführt hat und auch im internationalen Vergleich bestehen kann. (D)

Nunmehr halten wir eine Änderung des Arzneimittelgesetzes in einigen Punkten für erforderlich, die das Gesetz an neuere Entwicklungen anpassen und zu noch mehr Sicherheit führen soll. Heute steht deshalb ein Entwurf der Bundesregierung für ein Zweites Gesetz zur Änderung des Arzneimittelgesetzes zur Beratung an. Daneben steht mit gleicher Beziehung ein Antrag der fünf Länder Bremen, Hamburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Saarland auf Ihrer Tagesordnung.

Der Entwurf der Bundesregierung hat bereits eine längere Vorgeschichte. Er geht zurück auf den Erfahrungsbericht der Bundesregierung zum Arzneimittelgesetz aus dem Jahre 1982 und den nach Beratung dieses Berichtes gefaßten Beschluß des Bundestages vom Dezember 1984, der Leitlinien für den Regierungsentwurf aufgezeigt hat. Der Regierungsentwurf ist also das Ergebnis langjähriger intensiver Vorarbeiten, an denen auch die Länder maßgeblichen Anteil haben.

Ich möchte hier noch einmal die Schwerpunkte unseres Gesetzentwurfs nennen:

- Auf allen Fertigarzneimitteln soll das Verfalldatum offen angegeben werden.
- Eine besondere Fachinformation für Ärzte, Zahnärzte und Apotheker soll geschaffen werden, in der alle für die Heilberufe wesentlichen

- (A) fachlichen Einzelheiten über das Arzneimittel enthalten sind. Dadurch wird es auch ermöglicht, die Packungsbeilage patientengerechter zu gestalten, was uns seit langem ein Anliegen ist.
- Die Verpflichtung des pharmazeutischen Unternehmers zur Anzeige von Nebenwirkungen und Arzneimittelmisbrauch soll erweitert werden. Im Zusammenhang damit wird für alle pharmazeutischen Unternehmer die Bestellung eines Stufenplanbeauftragten verbindlich, also einer qualifizierten, für die Erfassung und Auswertung von Arzneimittelrisiken verantwortlichen Person.
 - Die Abgabe von Arzneimittelmustern soll erheblich eingeschränkt werden.
 - Die sterilen ärztlichen Einmalgeräte, wie Spritzen und andere Hilfsmittel zur Infusion von Arzneimitteln, sollen den Sicherheitsanforderungen und Überwachungsvorschriften des Arzneimittelgesetzes unterstellt werden, damit nicht nur die Sicherheit der Arzneimittel, sondern auch die Sicherheit der bei der Anwendung verwendeten Geräte gegeben ist.
 - Die gesetzliche Basis, die international anerkannten Grundregeln einer guten Laborpraxis im Arzneimittelbereich verbindlich zu machen, wird geschaffen. Das wird die internationale Anerkennung der Versuchsergebnisse ermöglichen und damit auch zur Einsparung von Tierversuchen führen.
- (B) Durch diese Regelungen soll die Arzneimittelsicherheit in ihren beiden Teilen — der Produktsicherheit und der Informationssicherheit — weiter verbessert werden.

Ferner soll die Arbeit der Transparenzkommission, die sich bereits seit Jahren sehr erfolgreich um einen übersichtlicheren Arzneimittelmarkt bemüht, auf eine gesetzliche Grundlage gestellt werden, wie es nach einem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts erforderlich ist.

Schließlich soll auch die sogenannte Zweitmeldefrage geregelt werden. Dazu schlagen wir eine Lösung vor, die den vom Bundestag in einer Entscheidung gesetzten Kriterien der Wettbewerbsneutralität, der Sicherstellung der Eigenverantwortung des Herstellers und der Verhinderung zusätzlicher Tierversuche Rechnung tragen soll.

Wenn ich den Regierungsentwurf mit den Stellungnahmen der Ausschüsse vergleiche, so gewinne ich den Eindruck, daß unsere Positionen in vielen Bereichen nahe beieinander liegen. Die Chance ist also hoch, daß wir bei den weiteren Beratungen zu einvernehmlichen Lösungen kommen. Wir werden uns mit den Vorschlägen des Bundesrates intensiv auseinandersetzen haben, soweit die Änderungsvorschläge wesentlich weiter gehen als der Regierungsentwurf, wie es beim generellen Verbot der Arzneimittelmuster der Fall ist, oder sofern ein anderes Konzept zur Erreichung eines vergleichbaren Zweckes gewählt werden soll, wie bei den Anforderungen an klinische Prüfungen mit zugelassenen Arzneimitteln.

Für den Antrag der fünf Länder und für die Mehrzahl der auf ihm beruhenden Änderungsanträge zu unserem Entwurf kann ich — das wird nicht überraschen — eine solche Beurteilung nicht abgeben. (C)

Es gibt noch eine ganze Reihe unterschiedlicher Positionen, die hier sicherlich nicht vollständig aufgezeigt oder gar eingehend diskutiert werden können. Aber einige dieser grundsätzlichen Unterschiede möchte ich kurz ansprechen.

Da ist einmal die beabsichtigte Aufspaltung des einheitlichen Arzneimittelbegriffs durch die Schaffung von Gesundheitspflegemitteln. Wir haben mit Befriedigung festgestellt, daß die SPD-Fraktion im Bundestag, deren Gesetzentwurf im übrigen weitgehend mit dem 5-Länder-Antrag übereinstimmt, die Schaffung von Gesundheitspflegemitteln nicht mehr vorsieht. Diese Aufspaltung soll dazu dienen, für die übrigen Arzneimittel, die nach Ausgrenzung der Gesundheitspflegemittel verbleiben, die Zulassungsvoraussetzungen zu verschärfen.

Zu den Gesundheitspflegemitteln möchte ich deutlich meine Meinung offenbaren: Ich bin strikt gegen die Schaffung einer solchen Gruppe von Arzneimitteln, weil dies zur Minderung des Verbraucherschutzes führen und im Ergebnis Arzneimittel zweiter Klasse schaffen würde. Außerdem wäre es nicht mit dem EG-Recht vereinbar.

Es bedarf im übrigen aber auch gar nicht dieser Aufspaltung und auch nicht einer Verschärfung der Zulassungsvoraussetzungen, um im Rahmen des Zulassungsverfahrens zu sachgerechten Ergebnissen zu kommen, die auch einem internationalen Vergleich standhalten. Das Arzneimittelgesetz und die Änderungen, die der Regierungsentwurf enthält, sind dazu völlig ausreichend. Es steht außer Frage, daß die Zulassung eines Arzneimittels, insbesondere die Entscheidung über Wirksamkeit und Unbedenklichkeit, nach dem Stand der Wissenschaft zu erfolgen hat — und das ist stets der international anerkannte Stand. (D)

Das bedeutet auch, daß kein neues Arzneimittel zugelassen werden kann, das in seiner Nutzen-Risiko-Bilanz schlechter ist als die anderen bereits zugelassenen Arzneimittel. Das neue Arzneimittel muß also schon nach geltendem Recht den anderen zugelassenen Präparaten mindestens gleichwertig sein. Mit anderen Worten: Das neue Arzneimittel darf z.B. gegenüber anderen zugelassenen Präparaten mit gleicher Wirksamkeit keine höheren Risiken aufweisen. Es bedarf mithin nicht der gesetzlichen Verankerung einer therapeutischen Gleichwertigkeit, denn dies ist bereits geltendes Recht.

Die daneben alternativ aufgestellte — und wie anzunehmen ist, eigentlich angestrebte — Forderung nach therapeutischer Überlegenheit lehnen wir entschieden ab. Mit einer solchen Forderung würde der Boden der Arzneimittelsicherheit verlassen und rein wirtschaftslenkend in den Arzneimittelmarkt eingegriffen. Dafür sehen wir keinen Anlaß und keine Berechtigung.

Es besteht im übrigen keinerlei Notwendigkeit, toxikologische Prüfungen für alle registrierpflichti-

(A) gen Arzneimittel vorzuschreiben. Vor allem wäre das auch aus Gründen des Tierschutzes unverträglich; würde es doch bedeuten, daß alle in der Medizin seit langem bekannten und gebräuchlichen pflanzlichen Arzneimittel im Tierversuch Toxizitätsprüfungen unterzogen werden müßten.

Die Genehmigungspflicht für die klinische Prüfung ist ein Thema, über das in den vergangenen Jahren immer wieder diskutiert worden ist. Es steht außer Frage, daß Probanden und Patienten in der ersten Phase der Anwendung eines Arzneimittels besonderen Schutzes bedürfen. Das Arzneimittelgesetz enthält deshalb bereits jetzt umfangreiche Schutzbestimmungen für die klinische Prüfung beim Menschen. Die Einhaltung dieser Vorschriften wird von den Ländern überwacht. Verstöße hat das Arzneimittelgesetz unter Strafandrohung gestellt.

Die Genehmigungspflicht, wie sie von den SPD-regierten Ländern gefordert wird, würde bewirken, daß Entscheidungen über die Zulässigkeit der klinischen Prüfung nicht mehr von den pharmazeutischen Unternehmern nach den vom Arzneimittelgesetz gesetzten Kriterien verantwortet würden. Für die Genehmigungsbehörde würden aber — davon ist auszugehen — die gleichen Kriterien gelten, die bereits jetzt für die Entscheidung des Unternehmers maßgebend sind.

Die Entscheidung über die Zulässigkeit einer klinischen Prüfung hätte im übrigen auch für Forschung und Innovation weitreichende Bedeutung. Der Staat würde sich in eine Mitverantwortung für die Forschung begeben und in die Nähe der Forschungslenkung geraten.

(B)

Nach unserem Verständnis käme eine solche Verlagerung der Verantwortung vom Unternehmer auf den Staat nur dann in Betracht, wenn Tatsachen dafür vorliegen würden, daß das vom Arzneimittelgesetz gesetzte System der weitgehenden Eigenverantwortlichkeit des pharmazeutischen Unternehmers für die klinische Prüfung nicht funktioniert. Davon kann aber keine Rede sein.

Der im Jahre 1982 vorgelegte Erfahrungsbericht zum Arzneimittelgesetz, der von allen seinerzeit im Bundestag vertretenen Parteien positiv beurteilt worden ist, sieht ausdrücklich keinen Grund für die Schaffung einer staatlichen Genehmigung. Auch in den Jahren nach Erstattung dieses Berichts sind der Bundesregierung keine Tatsachen bekannt geworden, die heute zu einer abweichenden Beurteilung führen. Das gilt auch, wie die Ausschußberatungen ergeben haben, für die Beispiele, die in der Begründung zum Antrag der fünf Länder die Notwendigkeit einer staatlichen Genehmigung untermauern sollen. Diese Beispiele betreffen Arzneimittel, die in einem staatlichen Verfahren zugelassen worden sind, und geben für die Notwendigkeit der Genehmigung der klinischen Prüfung nichts her. Nicht zuletzt sind Untersuchungen, die hier nachträglich als problematisch beurteilt wurden, auch in Staaten mit Genehmigungspflicht für die klinische Prüfung vorgenommen worden.

Die weiteren Beratungen werden zeigen, in welchen Punkten eine Basis für einvernehmliche Lö-

sungen gegeben ist. Das gemeinsame Anliegen, (C) Lücken im Arzneimittelgesetz zu schließen und mehr Arzneimittelsicherheit zu erreichen, sollte einvernehmliche Lösungen eigentlich ermöglichen.

Nun zu der Musterregelung. Der Regelungsvorschlag der Bundesregierung ist kein Musterverbot. Wer ein Musterverbot fordert, muß mit dem Vorschlag unzufrieden sein. Ich möchte aber an dem Regierungsentwurf auch hinsichtlich des Vorschlags festhalten, den Status quo beizubehalten. Der Regierungsvorschlag gewährleistet besser als das geltende Recht eine Einschränkung der Muster. Die Zahl der Muster ist strikt begrenzt, die Nachweispflicht macht die Regelung überwachbar. Außerdem ist die Regelung bußgeldbewehrt.

Anlage 26

Erklärung

von Minister Görlach (Hessen)
zu Punkt 21 a) und b) der Tagesordnung

Anläßlich der ersten Beratung des 5-Länder-Entwurfs eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Arzneimittelgesetzes am 5. Juli 1985 in diesem Hause hat der damalige Hessische Minister für Arbeit, Umwelt und Soziales, mein Kollege Clauss, für das Land Hessen einen Redebeitrag zu Protokoll gegeben.

Dabei hat er an die unionsregierten Länder appelliert, diese Länderinitiative konstruktiv in den Ausschüssen des Bundesrates mitzuberaten. Er konnte in diesem Zusammenhang auf die bisher meist einvernehmliche Behandlung und Verabschiedung des Gesetzes zur Neuordnung des Arzneimittelrechts im Jahre 1976 und des ersten Änderungsgesetzes zur Bekämpfung des grauen Tierarzneimittelmarktes im Jahre 1983 verweisen. (D)

Die Hessische Landesregierung hatte aufgrund zahlreicher positiver Reaktionen die berechtigte Hoffnung, daß die im Interesse des Verbraucherschutzes von der Notwendigkeit zu mehr Arzneimittelsicherheit getragenen Argumente der antragstellenden Länder auch andernorts verstanden und in den Ausschüssen des Bundesrates unterstützt werden würden.

Wir waren und sind auch heute noch der Meinung, daß Fragen der Arzneimittelsicherheit sich nicht unbedingt für parteipolitische Profilierungen eignen. Dies gilt vor allem dann, wenn es um den Schutz der Patienten vor risikobehafteten Arzneimitteln geht, bei denen z. B. gravierende Nebenwirkungen nicht durch einen entsprechend bedeutsamen Nutzen ausgeglichen werden. Um in der pharmazeutischen Terminologie zu bleiben: So wie bei den Apothekerwaagen stets eine hohe Empfindlichkeit schon immer zwingende Voraussetzung für genaue Einwaagen und Dosierungen hochwirksamer Arzneimittel ist, so erwarten wir vom Gesetzgeber die entsprechende Sensitivität für ein effektives Arzneimittelgesetz.

- (A) Herr Kollege Clauss hatte seinerzeit deshalb auch ausdrücklich betont, daß wir eine aufgeschlossene Haltung zu weiteren Anregungen anderer Bundesländer einnehmen, wenn dadurch eine Verbesserung der Arzneimittelsicherheit erreicht werden kann.

Der Verlauf der Ausschußberatungen und die heute vorliegenden Ausschußempfehlungen zeigen, daß die Mehrheit der Bundesländer eine solche konstruktive Einstellung offensichtlich nicht praktizieren will. Wir bedauern dies um so mehr, weil es den das Arzneimittelgesetz durchführenden Ländern nach unserem Verständnis sehr wohl anstehen würde, eigene Vorschläge aus den Erfahrungen der Überwachung stärker in die Gesetzgebung einzubringen.

Wir haben versucht, unsere Anliegen in den Ausschußdiskussionen im obengenannten Sinne zu erläutern, und hatten eine gewisse Bereitschaft zur Zustimmung zu wichtigen Punkten erwartet. So sind über 50 Änderungsanträge von den fünf den Gesetzentwurf tragenden Ländern zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung vorgelegt worden. Leider ist uns in allen zentralen Punkten die Unterstützung versagt worden.

Ich möchte beispielhaft zwei Punkte herausgreifen, die stellvertretend für die Konzeption unseres Gesetzentwurfs als Beitrag für mehr Verbraucherschutz gelten können und die beide eine Minderung der Anwendungsrisiken durch objektive und fachkundige Beratung bezwecken sollen.

- (B) Da ist zunächst unsere Initiative zum Verbot der Selbstbedienung bei Arzneimitteln zu erwähnen. Während es in den Apotheken eine Selbstverständlichkeit ist, daß keine Arzneimittel ohne ausdrückliche Anforderung für den Kunden erhältlich sind, ist die Selbstbedienung im sonstigen Einzelhandel außerhalb der Apotheken heutzutage die Regel geworden. Die klassische Medizinaldrogerie ohne Selbstbedienung ist Drogerieketten und Verbrauchermärkten gewichen, in denen Arzneimittel neben Kosmetika, Wasch- und Putzmitteln offen in Selbstbedienungsregalen angeboten werden und dem Kunden eine risikoarme Anwendungssicherheit suggerieren.

Daß die Selbstbedienung mit der Verpflichtung verbunden ist, daß im jeweiligen Betrieb eine sachkundige Person vorhanden sein muß, dürfte dem Verbraucher kaum bekannt sein. Dementsprechend wird er eine sachkundige Beratung auch kaum beanspruchen.

Wir halten diese Situation für gesundheitspolitisch problematisch, weil dadurch die Anwendungsschwelle für Arzneimittel noch weiter herabgesetzt wird — dies auch vor dem Hintergrund, daß gerade für diese freiverkäuflichen Arzneimittel in massiver Form erworben wird.

Bei dem sehr weit gefaßten Arzneimittelbegriff des Arzneimittelgesetzes müssen für das Selbstbedienungsverbot sicherlich in begründeten Fällen Ausnahmen möglich sein. Es ist einleuchtend, daß z. B. Heilwässer, Gesundheitstees oder vergleichbare Gesundheitspflegemittel weiterhin dem Kun-

den unmittelbar zugänglich sein dürfen, dies allein schon deshalb, weil dem Verbraucher bei solchen Artikeln meist die Einstufung als Arzneimittel oder gegebenenfalls Lebensmittel nicht geläufig ist. (C)

Wir wollen für die Forderung nach dem Selbstbedienungsverbot kein primäres gesundheitspolitisches Urheberrecht für die fünf antragstellenden Länder erheben. Unter den nachdrücklichen Befürwortern dieser Maßnahme finden sich nämlich noch neben den Apothekerkammern auch Gremien der Ärzteschaft sowie die Krankenkassenverbände, die letztlich auch unter dem Aspekt der erweiterten Negativliste einem unkontrollierten Arzneimittelverbrauch vorbeugen wollen.

Es wurde uns in der Gegenargumentation vorgehalten, daß den Anwendungsrisiken bestimmter Arzneimittel durch die Überführung in die Apothekenpflicht wirksamer begegnet werden könnte als durch das Selbstbedienungsverbot. Diesen Vorwurf halten wir für nicht stichhaltig, weil die verstärkte Apothekenpflicht als schärfere Maßnahme in begründeten Einzelfällen durchaus unabhängig von dem Selbstbedienungsverbot erfolgen muß, wenn die Arzneimittelsicherheit eine Beratung und Kontrolle durch den Apotheker erforderlich macht.

Diese Beratungs- und Kontrollfunktion des Apothekers wollen wir darüber hinaus gestärkt wissen, wenn wir in unserem Gesetzesantrag auch ein Verbot der Laienwerbung für Schmerz-, Abführmittel und Appetitzügler durch Änderung des Heilmittelwerbegesetzes verlangen. Gerade diese drei Arzneimittelgruppen können bei Dauergebrauch erhebliche Risiken für den Patienten bedeuten. Durch massive und geschickt verarmlosende Werbung in Massenblättern sowie in Rundfunk und Fernsehen werden vielfach eine besonders gute Verträglichkeit und weitgehend risikoarme Anwendung suggeriert und der Bedarf einschließlich der unkontrollierten Selbstbehandlung beträchtlich gefördert. (D)

Für diese drei Arzneimittelgruppen sollte sich der Patient auf eine Beratung, Empfehlung und gegebenenfalls auch Abraten des Apothekers oder Arztes stützen können, wie dies bereits für Mittel gegen Schlaflosigkeit oder psychische Störungen bzw. zur Beeinflussung der Stimmungslage gilt.

Sosehr wir uns sonst einen stärkeren Preis- und Qualitätswettbewerb für Arzneimittel wünschen: Die Laienwerbung für Schmerz- und Abführmittel ist wie die Verbraucherwerbung für andere Produkte meist auch bedarfsweckend orientiert. Das Heilmittelwerbegesetz geht davon aus, daß Arzneimittel als Waren besonderer Art gegenüber anderen Produkten wie z. B. Genußmitteln oder Waschmitteln in den Werbemethoden restriktiver zu behandeln sind. Die bestehenden Regelungen des Heilmittelwerbegesetzes haben sich zumindest bei der Laienwerbung für die drei genannten Arzneimittelgruppen als stumpfes Schwert herausgestellt. Um eine objektive Verbraucherberatung durch fachkundige Personen sicherzustellen, halten wir das Verbot der Laienwerbung für voll gerechtfertigt.

Die zu den beiden eben skizzierten Problembereichen dem Bundesrat zur Beschlußfassung vorge-

- (A) schlagenen Entschlüssen zu weiteren Prüfungen im Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens werden dem gesundheitspolitischen Stellenwert des Verbraucherschutzes nicht gerecht. Es stünde nach unserer Meinung den Ländern besser an, zu dem Verbot der Selbstbedienung und der Laienwerbung für bestimmte Arzneimittelgruppen eindeutig Stellung zu beziehen, als Prüfungsempfehlungen an die Bundesregierung und den Bundestag zu verabschieden.

Das Land Hessen hat bei der Behandlung der beiden Gesetzentwürfe entsprechend der seinerzeitigen Ankündigung durch Herrn Kollegen Clauss konstruktiv mitgewirkt und zahlreiche Änderungsanträge unterstützt. Wir verkennen auch nicht und haben dies ausdrücklich begrüßt, daß der Gesetzentwurf der Bundesregierung einige unserer Intentionen aufgegriffen hat. Wenn jedoch der Gesetzentwurf dem Anspruch nach mehr Arzneimittelsicherheit und Verbraucherschutz gerecht werden soll, bedarf es noch einiger sehr wesentlicher Ergänzungen. Wir sind der Meinung, daß wir mit unseren Vorschlägen konsequenter diese Zielsetzung angehen und bitten Sie daher noch einmal nachdrücklich, der Einbringung des 5-Länder-Gesetzentwurfs zuzustimmen und die Regierungsvorlage abzulehnen.

Anlage 27

Erklärung

- (B) von Senator Brückner (Bremen)
zu Punkt 21 a) der Tagesordnung

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung läßt wesentliche Erfahrungen aus dem AMG 1976 außer Betracht, die zu Mängeln bei der **Arzneimittelsicherheit** und beim Schutz des Verbrauchers vor Täuschung geführt haben:

1. Die Grundlage der Sicherheitsentscheidungen ist ungenügend, so daß wesentliche Sicherheitsentscheidungen für deutsche Verbraucher erst dann vollzogen werden, wenn sie durch Handlungen anderer nationaler Aufsichtsbehörden vorprogrammiert werden. Dieses trifft zu, obwohl häufig die für die Entscheidung wichtigen Erkenntnisse aus der Bundesrepublik stammen:
 - Die Arzneimittel ALIVAL und PSYTON wurden in der Bundesrepublik erst dann aus dem Handel genommen, als die englische Aufsichtsbehörde die Marktrücknahme vom Hersteller Hoechst AG verlangte. Die für diese Entscheidung wichtigen Erkenntnisse immun-toxischer Erkrankungen in Form von Lungenerkrankungen mit Atemnot, Herzmuskelerkrankungen oder oft tödlich verlaufender Schädigungen von Gefäßzellen wurden zuerst von deutschen Untersuchern beschrieben, reichten aber nach Ansicht des Bundesgesundheitsamtes aufgrund der Vorgaben des AMG 1976 nicht zu Handlungen aus. Erst als die gleichen Warnungen von einer englischen Fachzeitschrift übernommen wurden (Drug

and Therapeutics Bulletin), reagierte die englische Behörde und veranlaßte die Marktrücknahme. (C)

- Die leberschädigende Wirkung des „Lebertherapeutikums“ CATERGEN (CIANIDANOL) wurde in deutschen Zeitschriften 1982 beschrieben, führte aber erst zur Marktrücknahme, als die italienische Gesundheitsbehörde tätig wurde.
- Auch in den Fällen des Antidepressivums NORMUD und der Antirheumatika COXIGON, AMUNO GITS und PACYL erfolgte die Marktrücknahme aus Gründen der Arzneimittelsicherheit in der Bundesrepublik erst, nachdem die schwedische, französische und englische Arzneimittelbehörde Verbotsverfügungen angedroht bzw. erlassen hatte.

Diese Reihe der mangelhaften Sicherheitsentscheidungen in der Bundesrepublik läßt sich verlängern. Es befinden sich in der Bundesrepublik zahlreiche Arzneimittel auf dem Markt, die in anderen Industrienationen schon längst wegen ihrer ungünstigen Nutzen/Risiko-Bewertung aus dem Handel gezogen wurden (z. B. NOVALGIN, Langzeit-Sulfonamide). Die in dem Gesetzentwurf vorgeschlagenen Verschärfungen der Beurteilungskriterien für die Risiko/Nutzen-Beurteilungen von Arzneimitteln erscheinen also unverzichtbar.

2. Die Zulassungskriterien für Kombinationsarzneimittel sind unzureichend, so daß in der Bundesrepublik Deutschland unsinnige und gefährliche Kombinationsarzneimittel zugelassen werden: (D)

- Therapeutischer Unsinn wie die Kombination aus Antirheumatika mit Vitaminen wurde zugelassen: B VOLTAREN.
- Gefährliche Kombinationen aus Herzglykosiden und anderen Stoffen, die nach dem Stand der therapeutischen Kenntnisse in jedem Fall individuell dosiert werden müssen, wurden als Fixkombinationen zugelassen: DIGI-ALDOPUR.
- Therapeutisch gefährliche Kombinationen von Calcium-Antagonisten und Beta-Blocker, die in jedem Fall nur individuell dosierbar sind, wurden in Fixkombinationen zugelassen: TREDALAT.

Es zeigt sich, daß die vorgegebenen Kriterien der Beurteilung von Kombinationsarzneimitteln nach dem AMG 1976 nicht ausreichen.

3. Die nach dem AMG vorgegebenen Kriterien zur Beurteilung der Wirksamkeit von Arzneimitteln sind unzureichend. Dies hat zur Folge, daß unzureichend geprüfte Arzneimittel auf den Markt gelangen (z. B. das Psychopharmakon BESPAN oder das Schmerzmittel KATADOLON). Obwohl über Wirksamkeit und Risiko dieser Stoffe nicht genug bekannt wird, werden sie zum breiten Einsatz in der Praxis freigegeben. Diese niedrigen Kriterien in der Beurteilung von Arzneimitteln haben dazu geführt, daß internationale Konzerne

- (A) Zulassungen in der Bundesrepublik mit Leichtigkeit erhalten und in der Bundesrepublik ihre Präparate ausprobieren. Dieses stellt eine besondere Gefährdung der deutschen Patienten dar. Gleichzeitig wird das Risiko dieser Stoffe auf die gesetzliche Krankenkasse verlagert, da arzneimittelbedingte Erkrankungen bei zugelassenen Arzneimitteln zu Lasten der Krankenkassen gehen. Die Patienten in der Bundesrepublik sind so zu einem Testobjekt für international operierende Konzerne geworden.

Durch die Absenkung der Wirksamkeitsüberprüfung gegen Null wird gleichzeitig der Verbraucher nicht mehr vor Betrug geschützt. Ein Mittel zur Förderung des Haar- und Nagelwachstums (NARUTIN N) wurde zugelassen, obgleich es nicht mehr als Gelatine und Spuren einer Aminosäure enthielt, die in jeder Nahrung in wesentlich höheren Konzentrationen enthalten ist. Ein Pflanzenextrakt (CARNIVORA) wurde ohne die notwendige Prüfung auf Wirksamkeit mit einer den Verbraucher täuschenden Indikation hoher Wirksamkeit zugelassen, so daß Krebspatienten aufgrund dieser Wirksamkeitsversprechungen nachweislich erfolgreiche Behandlungsverfahren ablehnten oder unterbrachen. Die Folge ist in diesen Fällen ein vorzeitiger Tod.

4. Es wurden bisher keine Konsequenzen aus den bekanntgewordenen problematischen Tätigkeiten von Auftragsinstituten im Rahmen von klinischer Prüfung gezogen. Eine Überwachung ist nicht möglich, weil klinische Prüfungen nicht meldepflichtig sind. Die Entscheidung zur Durchführung und zur Art der klinischen Prüfung liegt allein, ohne Kontrolle, bei den pharmazeutischen Unternehmern. Es ist im Sinne des Schutzes von Patienten und Probanden notwendig, daß die klinischen Prüfungen überwachbar werden. Dazu ist Genehmigungspflicht der Erstanwendung und Meldepflicht klinischer Prüfung zwingend erforderlich.

- (B) 5. Der Arzneimittelbegriff wird nicht differenziert, so daß formal für Arzneimittel der besonderen Therapierichtungen und schulmedizinische Arzneimittel die gleichen Wirksamkeitsanforderungen gelten. Aufgrund der unterschiedlichen Heilkonzepte lehnen Vertreter der besonderen Therapierichtungen einen Wirksamkeitsnachweis ab. Bei Anwendung der Kriterien einer Wirksamkeitsprüfung, die internationalen Standards genügt, würde die Verfügbarkeit von Arzneimitteln der besonderen Therapierichtungen auf dem Markt eingeschränkt. Andererseits beinhaltet die Nichtanwendung von Wirksamkeitskriterien bei den Arzneimitteln der besonderen Therapierichtungen eine Ungleichbehandlung. Faktisch führt das dazu, daß auch bei Arzneimitteln der Schulmedizin keine Wirksamkeitsprüfung vorgenommen werden kann, da im Falle der Ablehnung nur die Indikation in Richtung auf Arzneimittel der besonderen Therapierichtungen verändert werden muß. Das jüngste Beispiel eines solchen Unsinn ist das GANGLIOSID-Präparat CRONASSIAL, das als

Extrakt aus Nervengewebe wie ein Arzneimittel (C) der besonderen Therapierichtungen ohne seriöse Wirksamkeitsprüfung zugelassen wurde, aber dann als „seriöses“ Arzneimittel der Firma Madaus bei allen möglichen Formen der Erkrankung von Nerven angepriesen wird.

6. Der Entwurf der Bundesregierung versäumt es, einen persönlich haftenden medizinischen Leiter im Gesetz zu verankern, der für die medizinisch korrekte Fachinformation, Gebrauchsinformation, Werbung und Risikoabwehr verantwortlich ist. Dadurch bleibt der medizinisch-wissenschaftliche Bereich innerhalb der Unternehmen den Pressionsversuchen des Marketings ausgeliefert, die berechtigten Klagen von in der Pharmaindustrie tätigen Ärzten wurden mißachtet.
7. Der Gesetzentwurf läßt die grundsätzliche Selbstbedienung für freiverkäufliche Arzneimittel zu, obwohl dadurch infolge von unkontrolliertem Gebrauch schwerwiegende Folgeerkrankungen, wie z. B. bei den Laxantien, nachweisbar sind. Das gleiche gilt für die Gefahren, die durch die Verbrauchsförderung von Schmerzmitteln und Appetitzüglern durch Werbung ausgelöst werden. Entlarvend für diese Gefahr sind Rundschreiben von Firmen wie Woelm und Scheurich, die in diesem Monat den Apotheken mitteilten, daß sie durch ihre Werbung einen festen Stamm von Verbrauchern aufgebaut hätten.

Zusammenfassend ist zu sagen, daß der Gesetzentwurf der A-Länder diesen Mängeln des AMG 1976 Rechnung trägt. Dies trifft für den Entwurf der Bunderegierung in keiner Weise zu. (D)

Anlage 28

Erklärung

von Senator Prof. Dr. Scholz (Berlin)
zu Punkt 23 der Tagesordnung

Mit dem Entwurf eines Gesetzes zur **Änderung von Kostengesetzen** wird eine Materie in Angriff genommen, die seit langem der Regelung bedarf.

Die Entschädigungen der Sachverständigen, Zeugen und ehrenamtlichen Richter sind seit dem 1. Januar 1977 nicht erhöht worden. Die Gebühren der Rechtsanwälte sind zuletzt zum 1. Januar 1981 angepaßt worden. Die Gerichtsgebühren sind sogar seit 1975 unverändert. Angesichts der seither erfolgten wirtschaftlichen Entwicklung können die jetzigen Gebühren und Entschädigungen nicht mehr als ausreichend angesehen werden. Sachverständige, Zeugen und ehrenamtliche Richter erhalten, verglichen mit dem tatsächlichen Verdienstausschlag, keine angemessene Entschädigung. Die Gebühren der Rechtsanwälte müssen wegen der erheblich gestiegenen Büro- und Personalkosten angepaßt werden. Schließlich ist wegen der Belastung der Justizhaushalte eine spürbare Erhöhung der Gerichtsgebühren erforderlich. Diese muß auch dazu dienen, die weitere Belastung der Haushalte durch die Erhöhung der Entschädigungen für Sachverständige, Zeugen und ehrenamtliche Richter und der Gebüh-

(A) ren der Rechtsanwälte auszugleichen. Dementsprechend haben wir auf der 56. Justizministerkonferenz in Konstanz den vom Bundesminister der Justiz vorgelegten Diskussionsentwurf eines Kostenrechtsänderungsgesetzes insoweit grundsätzlich unterstützt.

Allerdings haben wir uns gleichzeitig dafür ausgesprochen, daß der Gesetzentwurf sich nicht nur auf die Erhöhung der Gebühren und Entschädigungen beschränken dürfe, sondern auch die Regelung von Streitfragen sowie sonstige notwendige Änderungen des Kostenrechts enthalten solle. Ferner haben wir dafür plädiert, die Prozeßkosten für die Parteien in Familiensachen sowie die in den letzten Jahren erheblich gestiegenen Aufwendungen für Prozeßkostenhilfe durch entsprechende Änderungen des Kostenrechts zu mindern. Den letztgenannten Anforderungen wird der vom Bundesminister der Justiz vorgelegte Gesetzentwurf nicht gerecht.

Hinsichtlich der Regelung von Streitfragen verweise ich beispielhaft auf die im Gesetzentwurf der Bundesregierung nicht enthaltenen Neuregelungen von § 31 BRAGO und § 8 ZSEG. Die jetzige Fassung des § 31 BRAGO ist vielfach als zu unbestimmt kritisiert worden. Meinungsverschiedenheiten bestehen zu den Fragen, ob die Erörterung zu einem zur Verhandlung über die Sache bestimmten Termin stattfinden muß oder ein anderer Termin genügt, ob die erörterte Sache rechtshängig sein muß, ob die Sache vor Gericht von gegensätzlichen Standpunkten aus erörtert werden und ob sich an der Erörterung die andere Partei beteiligen muß. Diese Unklarheiten sollen durch die von den Ausschüssen vorgeschlagene Fassung des § 31 BRAGO beseitigt werden.

(B)

Erforderlich ist auch die Ergänzung des § 8 ZSEG, wie sie hier vorgeschlagen wird, da sich zu der Frage des Ersatzes von Nutzungsentgelt, das ein im öffentlichen Dienst stehender Sachverständiger an seinen Dienstherrn abzuführen hat, eine sehr unterschiedliche Rechtsprechung entwickelt hat.

Der wichtigste Punkt aber, hinsichtlich dessen der Gesetzentwurf keine Regelung enthält, ist die Minderung der Prozeßkosten der Parteien in Familiensachen und damit verbunden die Entlastung der Länderhaushalte bei den Aufwendungen für die Prozeßkostenhilfe. Hier geht es zunächst einmal um die Änderung der Streitwerthöhe für Ehesachen in § 12 Abs. 2 GKG. Die jetzige Regelung, nach der das dreifache monatliche Nettoeinkommen der Ehegatten und zusätzlich die Vermögensverhältnisse bei der Festsetzung des Streitwertes zu berücksichtigen sind, hat dazu geführt, daß die Kosten für eine Scheidung viel zu hoch sind. Der Anspruch der Scheidung als solche und die dafür erforderlichen Prüfungen des Gerichts erfordern nicht viel Mühe. Die Festlegung eines relativ hohen Streitwertes allein für die Scheidung als solche ist daher nicht gerechtfertigt, zumal zu berücksichtigen ist, daß die Regelung des § 12 Abs. 2 Satz 2 GKG zu einer Zeit geschaffen wurde, als noch das alte Scheidungsrecht galt, das Gericht also das Scheitern der Ehe und die Frage der Schuld daran genau klären mußte.

(C) Die Berücksichtigung der Vermögensverhältnisse sollte bei der Festsetzung des Streitwertes für die Scheidung völlig entfallen, da es sich um eine nichtvermögensrechtliche Streitigkeit handelt und die Vermögensverhältnisse ohnehin in der Streitwertfestsetzung beim Zugewinnausgleich, beim Versorgungsausgleich, beim Unterhalt und bei der Hausratverteilung eine Rolle spielen.

Eine Änderung des geltenden Kostenrechts ist auch hinsichtlich § 31 Abs. 1 Nr. 3 BRAGO dringend erforderlich, soweit danach der Rechtsanwalt eine Beweisgebühr auch dann erhält, wenn das Familiengericht die Ehegatten in einer Familiensache nur anhört. Seit Inkrafttreten des 1. Eherechtsreformgesetzes hat sich in der Praxis der Familiengerichte herausgestellt, daß die überwiegende Zahl der Scheidungen einverständlich geschieht. Die Anhörung der Parteien besteht oft nur in einer kurzen Frage und einer kurzen Antwort. Dieses Verfahren rechtfertigt nicht das Entstehen einer Beweisgebühr; denn auf eine solche Anhörung muß sich der Anwalt nicht wie auf eine Beweisaufnahme vorbereiten. Vielmehr kann er aufgrund der Kenntnisse, die er im Rahmen des Scheidungsverfahrens ohnehin über die ehelichen Verhältnisse erlangen muß, die Rechte seiner Parteien in einem solchen Verfahren ausreichend wahrnehmen.

Die Abschaffung der Beweisgebühr für die Anhörung der Eheleute wird auch wesentlich zu einer Begrenzung der Aufwendungen für die Prozeßkostenhilfe beitragen, da in Zukunft eine Beweisgebühr gar nicht oder nur nach einem geringeren Streitwert entstehen wird. Die Begrenzung der Aufwendungen für Prozeßkostenhilfe ist aber dringend erforderlich; denn die Kosten sind in den letzten Jahren erheblich gestiegen, allein in Berlin in der ordentlichen Gerichtsbarkeit von 7,23 Millionen im Jahr 1980 auf 12,1 Millionen im Jahr 1984. Maßnahmen, die diese Aufwendungen verringern oder wenigstens den weiteren Anstieg verlangsamen, sind daher dringend geboten.

(D)

Die Einkommensausfälle der Anwaltschaft, die durch die Abschaffung der Beweisgebühr für die Anhörung entstehen, werden ausreichend ausgeglichen durch die Erhöhung des Streitwertes für einige Scheidungsfolgesachen sowie durch die allgemeine Erhöhung der Gebühren.

Abschließend weise ich darauf hin, daß die von den Ausschüssen ausgesprochenen Empfehlungen dem Anliegen aller Länder entsprechen. Ich hoffe, daß die Anregungen des Bundesrates im weiteren Gesetzgebungsverfahren berücksichtigt werden.

Anlage 29

Erklärung

von Minister **Dr. Krumsiek** (Nordrhein-Westfalen) zu **Punkt 23** der Tagesordnung

Im Bereich der Justiz sind die in den verschiedenen **Kostengesetzen** vorgesehenen Entschädigungen, Gebühren und Vergütungen seit längerem, teilweise schon seit 1975, unverändert geblieben.

- (A) Sie bedürfen daher — worüber es keine Meinungsverschiedenheiten gibt — der Anpassung an die veränderten wirtschaftlichen Entwicklungen.

Die Justizminister und Justizsenatoren der Länder haben darüber hinaus übereinstimmend die Auffassung vertreten, daß sich die überfällige Kostenrechtsnovelle nicht nur auf die notwendige Erhöhung von Gebühren und Entschädigungen beschränken dürfe. Neben einer Regelung der kostenrechtlichen Streitfragen sollten vorrangig eine Minderung der Prozeßkosten für die Parteien in Familiensachen und damit verbunden eine Reduzierung der erheblich gestiegenen Aufwendungen für die Prozeßkostenhilfe herbeigeführt werden.

Einer Bundesratsinitiative der Länder ist die Bundesregierung mit einem überraschend schnell vorgelegten Gesetzentwurf zuvorgekommen. Die bis dahin geleisteten Vorarbeiten für den Länderentwurf haben aber dazu beigetragen, daß der Regierungsentwurf im Rechtsausschuß trotz zahlreicher Änderungsempfehlungen zügig behandelt werden konnte. Dabei sind die Änderungsempfehlungen mit großer Mehrheit, vielfach sogar einstimmig beschlossen worden.

Lassen Sie mich zu einigen Kernpunkten der Änderungsanträge der Länder Stellung nehmen:

- Die Gerichtsgebühren sind seit 1975 nicht mehr erhöht worden. Die Lebenshaltungskosten sind seitdem um ca. 45% gestiegen. Im Hinblick auf die degressive Ausgestaltung der Gebührentabelle hat die mit der Steigerung der Lebenshaltungskosten verbundene Zunahme der Streitwerte nicht zu entsprechenden Gebührenmehrnahmen geführt. Die Kostendeckungsquote, die sich aus dem Vergleich der Einnahmen und der Ausgaben in den verschiedenen Gerichtsbarkeiten ergibt, ist mehr als unbefriedigend. Prozentual gemessen stellt sie sich zwar für die letzten Jahre gegenüber dem Zeitraum von 1975 bis 1980 etwas günstiger dar. Dies ist aber im wesentlichen darauf zurückzuführen, daß die Länder bei ihren Ausgaben, insbesondere bei den Personalkosten, rigoros gespart haben. Stellt man statt des Prozentwertes die tatsächlichen Ausgaben zu den Einnahmen ins Verhältnis, so kommt man an der Feststellung nicht vorbei, daß die Einnahmesteigerungen mit den Ausgabesteigerungen nicht Schritt halten, so daß auch der Zuschußbedarf ständig gewachsen ist. Um hier in etwa wieder den Zustand von 1975 herzustellen, ist die von den Ländern empfohlene Anhebung der Gebühren nach dem Gerichtskostengesetz um 21% unbedingt erforderlich. Unzumutbare Mehrbelastungen werden sich aus dieser Erhöhung für die betroffenen Prozeßparteien nicht ergeben. Was die finanzschwächeren Parteien anbetrifft, so werden sie von den Erhöhungen der Gerichtskosten ohnehin nicht betroffen, weil ihnen zur Durchsetzung ihrer berechtigten Forderungen nach wie vor Prozeßkostenhilfe gewährt wird.
- In Ehescheidungsachen werden die bislang anfallenden Kosten sowohl von den betroffenen Parteien als auch von vielen Familienrichtern

für unangemessen hoch gehalten. Die geltende Streitwertregelung in Ehesachen ist vom Gesetzgeber mit der Kostenrechtsnovelle vom 20. August 1975 beschlossen worden. Zu dieser Zeit galt noch das alte Scheidungsrecht mit seiner Schuldfeststellung und den sich hieraus ergebenden Konsequenzen für die Eheleute.

Im neuen Scheidungsrecht ist das Ehescheidungsverfahren wegen des weithin verwirklichten Zerrüttungsprinzips wesentlich vereinfacht worden. Die Herabsetzung des Streitwertes, nach dem sich alle Gebühren berechnen, ist eine logische Folge dieser Vereinfachung. Bisher werden beim Streitwert zwar auch die Vermögensverhältnisse der Parteien berücksichtigt. Das erscheint aber bei der Ehescheidung selbst systemwidrig, da es sich hier um eine eindeutig nichtvermögensrechtliche Angelegenheit handelt. Die Vermögensverhältnisse der Eheleute schlagen sich demgegenüber bei den weiteren Entscheidungen über Zugewinnausgleich, Versorgungsausgleich, Unterhalt und Hausrat im Streitwert nieder. Es erscheint richtig, den Streitwert in Ehesachen künftig ausschließlich auf das Zweifache des Ehegatteneinkommens zu bemessen und die Vermögensverhältnisse selbst bei der Streitwertbemessung der Ehe unberücksichtigt zu lassen.

Darüber hinaus hat sich in der familiengerichtlichen Praxis nach dem Ersten Eherechtsreformgesetz ergeben, daß Scheidungsverfahren ganz überwiegend einverständlich abgeschlossen werden. Hier wird die Überzeugung des Gerichts, daß die Zerrüttung eingetreten ist, vielfach auf eine bloße Anhörung der Parteien gegründet, die kaum über eine kurze Frage und eine kurze Antwort hinausgeht und weder zu einer anwaltlichen Vorbereitung noch zu einer Nachfrage Anlaß gibt. Hieraus sollen die Konsequenzen nicht nur beim Streitwert, sondern auch bei der Beweisgebühr gezogen werden. Lediglich in den Fällen, in denen eine Partei eingehend vernommen wird, ist es gerechtfertigt, dem Anwalt — wie für eine Beweisaufnahme im Prozeß — eine Beweisgebühr zuzuerkennen; die bloße Anhörung ist dagegen mit der Verhandlungsgebühr hinreichend abgegolten.

Mit der Senkung des Streitwertes in Ehesachen und den weiter vorgesehenen Maßnahmen soll dem Anliegen des Bürgers auf Entlastung bei den als zu hoch empfundenen Kosten des Ehescheidungsverfahrens Rechnung getragen werden. Zugleich soll damit aber auch eine Beschränkung der in den letzten fünf Jahren rapide gestiegenen Ausgaben für die Prozeßkostenhilfe erreicht werden. Von 1981 an sind in Nordrhein-Westfalen die Ausgaben hierfür von 57,4 Millionen DM bis 1985 auf rund 122 Millionen DM angestiegen. Etwa 80% dieser Aufwendungen, die nur zum geringen Teil wieder eingezogen werden können, entfallen immerhin auf Familiensachen.

Nachteilige Folgen für die finanziell schwächeren Parteien sind auch aus dieser Maßnahme

(A) nicht zu erwarten. In den in Betracht kommenden Fällen wird dem finanzschwächeren Bürger nach wie vor Prozeßkostenhilfe gewährt. Sein Rechtsschutz in Familiensachen wird somit ungeschmälert bleiben.

- Bei der Gebührenordnung für Rechtsanwälte sieht der Regierungsentwurf eine Anhebung der Wertgebühren um 3,6 % vor. Diese Anhebung berücksichtigt, daß mit den seit 1981 gestiegenen Lebenshaltungskosten die Streitwerte und damit auch die Gebühreneinnahmen der Rechtsanwälte gestiegen sind. Da diese Mehreinnahmen aber im Hinblick auf die Degression der geltenden Gebührentabelle hinter dem Anstieg der Lebenshaltungskosten zurückbleiben, erscheint auch hier eine stärkere Anhebung der Wertgebühren geboten. Nach der Empfehlung des Rechtsausschusses sollte sie bei durchschnittlich 7,2 % liegen. Die vorgeschlagenen Änderungen des Streitwertes in Ehesachen und die insoweit vorgesehenen Änderungen der Beweisgebühr werden zudem nicht nur für die Gerichte, sondern auch für die Anwaltschaft Einnahmeverluste ergeben. Es erscheint daher gerechtfertigt, gegenüber dem Regierungsentwurf eine deutlich stärkere Erhöhung bei den Gebühren der Rechtsanwälte vorzunehmen. Auch die wertunabhängigen Gebühren nach der Gebührenordnung für Rechtsanwälte sollten gegenüber dem Regierungsentwurf stärker angehoben werden, und zwar statt um 10,5 % durchschnittlich um 15,5 %.

- (B) — Soweit der Rechtsausschuß im übrigen Ergänzungen zu dem Regierungsentwurf vorschlägt, dienen diese Ergänzungen der Klärung kostenrechtlicher Streitfragen. Es handelt sich um Fragen, deren sachgerechte Behandlung in der Praxis Schwierigkeiten bereitet, weil die Gerichte hier unterschiedliche Auffassungen vertreten. Unter den Landesjustizverwaltungen besteht aber hinsichtlich der vorzunehmenden Änderungen vollständige Übereinstimmung. Ich sehe deshalb keinen Grund, warum sich die Bundesregierung diesen Änderungswünschen widersetzen sollte.

Abschließend möchte ich feststellen, daß sowohl die Länder als auch die Bundesregierung offensichtlich darin übereinstimmen, das Kostenrechtsänderungsgesetz so schnell wie möglich zu verabschieden. Ich sehe keine Hindernisse, die diesem Vorhaben entgegenstünden, wenn der Regierungsentwurf die von den Ländern im Rechtsausschuß empfohlenen Änderungen und Ergänzungen erfährt.

Zusammenfassend möchte ich den Bundesrat daher bitten, sich bei der Abgabe seiner Stellungnahme zu dem Entwurf des Gesetzes zur Änderung von Kostengesetzen den Empfehlungen des Rechtsausschusses anzuschließen.

Anlage 30

Erklärung

von Bundesminister Engelhard (BMJ)
zu Punkt 23 der Tagesordnung

Mit dem Ihnen vorliegenden Entwurf sollen die Rechtsanwaltsgebühren sowie die Entschädigungssätze für Sachverständige, Zeugen und ehrenamtliche Richter erhöht werden.

Zum Ausgleich der damit verbundenen Mehrbelastung öffentlicher Haushalte, insbesondere der Justizhaushalte, ist eine Erhöhung der Gebühren nach dem Gerichtskostengesetz und nach der **Kostenordnung** vorgesehen. Schließlich sollen die zum Teil seit 1957 unveränderten Gebühren der Justizverwaltungskostenordnung erhöht werden.

Der Umfang dieser Erhöhungen wird der Notwendigkeit gerecht, die Rechtsanwaltsgebühren und die Entschädigungssätze für Sachverständige, Zeugen und ehrenamtliche Richter an die wirtschaftliche Entwicklung anzupassen. Unsere Fürsorgepflicht für die Justiz und die bei ihr tätigen Personen gebietet es zu vermeiden, daß die Erhöhungen noch längere Zeit auf sich warten lassen.

Der Vorschlag, zum Ausgleich die Gerichtsgebühren zu erhöhen, ist der Bundesregierung nicht leichtgefallen; denn die Erhöhung belastet den rechtsuchenden Bürger. Dieser Ausgleich ist aber unvermeidlich, um die im allgemeinen Interesse gebotene Konsolidierung der öffentlichen Haushalte nicht zu erschweren.

(D) Die Finanzminister des Bundes und aller Länder haben — wie Sie wissen — gefordert, daß die Erhöhung der Entschädigungssätze für Sachverständige, Zeugen und ehrenamtliche Richter sowie der Rechtsanwaltsgebühren nicht zu einer Mehrbelastung der Justizhaushalte führt. Dieser Forderung muß der vorliegende Entwurf nachkommen.

Der Rechtsausschuß des Bundesrates empfiehlt über den Rahmen des Entwurfs hinaus eine Reihe weiterer Änderungen. Zum Teil handelt es sich dabei um Korrekturen des Kostenrechts, die bereits in einem früheren Entwurf der Bundesregierung enthalten waren.

Die Bundesregierung hat sie jetzt aber nicht wieder aufgegriffen, um der Gefahr entgegenzuwirken, daß der vorliegende Entwurf in der ihrem Ende entgegengehenden Legislaturperiode nicht mehr verabschiedet wird. Auch die Bundesregierung ist der Ansicht, daß die Kostengesetze weiterer Korrekturen bedürfen. Sie teilt die Auffassung, daß dazu die Überprüfung der Kosten in Scheidungssachen gehört, deren Senkung das Hauptanliegen der Ergänzungsvorschläge des Rechtsausschusses ist.

Dieses gewiß erstrebenswerte Ziel soll nach den Vorstellungen des Rechtsausschusses vor allem durch eine Streitwertherabsetzung für Scheidungssachen realisiert werden. Ein solcher Vorschlag ist aber nicht unproblematisch. Er würde sicherlich bei den weiteren Beratungen des Entwurfs auf Einwendungen stoßen. So läßt sich weder abschätzen, wie hoch die Gebührenauffälle wären, die er für die Justizhaushalte und für die Anwaltschaft nach sich

- (A) ziehen würde, noch, in welchem Umfang Einsparungen bei den Ausgaben für die Prozeßkostenhilfe erzielt werden könnten.

Eine Streitwertherabsetzung, verbunden mit dem weiteren Vorschlag des Rechtsausschusses, das Vermögen bei der Streitwertbestimmung in Ehesachen künftig nicht mehr zu berücksichtigen, entlastet überdies in erster Linie finanziell leistungsstarke Beteiligte, nur in geringerem Maße jedoch auch Parteien mit durchschnittlichen Einkommens- und Vermögensverhältnissen. Eine derartige Senkung der Scheidungskosten sollte daher nicht losgelöst von einer Neuordnung des Kostenrechts für alle Familiensachen angestrebt werden.

Zu diesen und anderen offenen Fragen plant die Bundesregierung eine umfassende Kostenrechtsnovelle, damit die Praxis nicht in zu kurzen Zeitabständen mit Gesetzesänderungen belastet wird. In eine solche Novelle wird auch eine Neuregelung zu § 144 der Kostenordnung, der die Ermäßigung der Notargebühren in bestimmten Fällen betrifft, aufzunehmen sein. Diese Aufgabe hat das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber schon lange gestellt; ihre Lösung hat sich aber als besonders schwierig erwiesen.

Ferner muß bei der Vorbereitung des Gesetzes überlegt werden, wie auch mit Hilfe des anwaltlichen Gebührenrechts die prozeßverhütende Tätigkeit des Anwalts gefördert werden kann.

- (B) Mit all diesen offenen, teilweise schwierigen Problemen will die Bundesregierung den jetzigen Entwurf nicht belasten. Sie wird aber die bereits eingeleitete gründliche Überprüfung der Kostengesetze mit Nachdruck fortsetzen, so daß in der nächsten Legislaturperiode rechtzeitig ein Entwurf vorgelegt werden kann.

Die Erhöhung der Gebühren und Entschädigungen, auf die sich der vorliegende Entwurf konzentriert, ist demgegenüber vordringlich. Daher sollte alles getan werden, um die zügige Beratung und schnelle Verabschiedung des Gesetzentwurfs zu fördern.

Anlage 31

Erklärung

von Minister Dr. Hahn (Saarland)
zu Punkt 25 der Tagesordnung

Ich begrüße es sehr, daß es heute gelingen wird, die vom EG-Ausschuß erarbeitete Stellungnahme zur Entschließung des Europäischen Parlamentes zum Entwurf eines Vertrages zur Gründung der Europäischen Union zu verabschieden.

Im Vorfeld der Erörterungen war ja zeitweise die Meinung zu hören, daß die in der Zwischenzeit insbesondere durch die Luxemburger Beschlüsse eingetretene Situation die Ereignisse überholt habe und die Stellungnahme überflüssig mache. Es ist erfreulich, daß sich diese Argumentation, die in Straßburg sicherlich nicht geteilt wird, nicht durchgesetzt hat.

Es besteht kein Anlaß, den Vertragsentwurf des Europäischen Parlamentes jetzt mit dem Ergebnis von Luxemburg zu verquicken. Die Luxemburger Beschlüsse sind kein „Ersatz“ für das, was das Europäische Parlament uns vorgelegt hat. Und schließlich ist der Bundesrat vom Europäischen Parlament direkt befaßt worden, so daß es ein Gebot des angemessenen Umgangs dieser beiden Organe miteinander ist, daß der Bundesrat die vom Europäischen Parlament erwartete Stellungnahme auch in angemessener Zeit abgibt. Nur so kann der Bundesrat die notwendigen Markierungen für das Europäische Parlament setzen, die für die weitere Entwicklung wichtig sind und dort bekannt sein müssen. Zugleich wird die ausführliche und in wichtigen Teilen kritische Stellungnahme in den Reihen des Europäischen Parlamentes deutlich machen, mit welchem Interesse und mit welcher Intention der Bundesrat, der in diesem Prozeß die Interessen der Länder vertritt, die Diskussion um die Europäische Union verfolgt.

Der Bundesrat wird zu gegebener Zeit Gelegenheit haben, nach Unterzeichnung der Luxemburger Beschlüsse im Rahmen des Ratifikationsverfahrens im einzelnen Stellung zu nehmen. Das sollte nicht schon jetzt bei den Beratungen über den Vertragsentwurf des Europäischen Parlamentes vorweggenommen werden. Insoweit prescht meines Erachtens die bayerische Entschließung, die wir im Ausschuß sicherlich gründlich beraten sollten, zur Zeit den Ereignissen voraus, wobei ich allerdings der Meinung bin, daß die Luxemburger Beschlüsse nicht ausreichend, sondern als Aufforderung und Ermutigung zu weiteren Schritten aufzufassen sind. Das Ganze ist — wie sich gerade hierin zeigt — ein Prozeß, ein sicherlich langer Prozeß, und hierbei ist es wichtig, Pfosten zur Wegmarkierung einzuschlagen. Ein solcher Pfosten soll für das Europäische Parlament die heutige in wichtigen Teilen kritische Stellungnahme des Bundesrates sein.

Grundsätzlich vorwegzustellen ist die Generallinie, die ich für die SPD-geführten Länder wie folgt umreißen will:

Die Einigung Europas ist der historische Auftrag der europäischen Völker. Durch ihre Einheit können sie wesentlich dazu beitragen, Freiheit und Frieden dauerhaft zu sichern. Ziel ist die Errichtung einer Europäischen Union. Den politischen Zielsetzungen des vom Europäischen Parlament vorgelegten Vertragsentwurfs stimmen wir deshalb zu.

Dabei gehen wir davon aus, daß die Europäische Union nur nach den Prinzipien einer föderativen Ordnung verwirklicht werden kann. Allen Schwierigkeiten und Problemen zum Trotz, die nicht zuletzt auch auf dem vorgegebenen föderativen Aufbau der Bundesrepublik Deutschland beruhen, bleibt ein weiteres Drängen nach echter Weiterentwicklung der Europäischen Gemeinschaft eine unabweisbar notwendige Forderung.

Der Vertragsentwurf des Europäischen Parlamentes zur Gründung der Europäischen Union stellt ein Vorhaben dar, das sicherlich nur in einer langfristigen Perspektive verwirklicht werden

(A) kann. Das Europäische Parlament ging davon aus, daß es angesichts der gegenwärtigen Schwierigkeiten der europäischen Einigung dringend notwendig und unerlässlich sei, neue Impulse zu geben. Es ist der Auffassung, dies durch die Vertiefung der bestehenden Politiken, die Einbeziehung weiterer Politikbereiche und durch die Schaffung neuer institutioneller Rahmenbedingungen voranbringen zu können. Drei zentrale Anliegen hat es dabei als besonders bedeutend angesehen:

— die Schaffung eines Instrumentariums zur Lösung von Problemen, die auf der Ebene der Nationalstaaten nicht mehr bewältigt werden können,

— den Abbau des demokratischen Defizits auf Gemeinschaftsebene,

— die Verbesserung der Entscheidungsstrukturen zur Wiedergewinnung der Handlungsfähigkeit der Gemeinschaft.

1. Mit diesem Vertragsentwurf hat sich der zuständige Bundesratsausschuß für Fragen der Europäischen Gemeinschaften sehr eingehend auseinandergesetzt. Die dazu erarbeitete Stellungnahme ist ein Kompromiß verschiedener Vorstellungen der Bundesländer, den ich für ausgewogen und der Bedeutung des Entwurfs für angemessen halte. Der Stellungnahme des Bundesrates kommt für uns eine große Bedeutung zu. Erstmals befaßt sich heute eine gesetzgebende Körperschaft der Bundesrepublik Deutschland mit dem Entwurf des Europäischen Parlamentes. Dem Bundesrat ist damit Gelegenheit gegeben, seine Vorstellungen rechtzeitig klar zu formulieren.

(B) Die Stellungnahme unterstreicht, daß die Notwendigkeit durchgreifender Reformen — auch im institutionellen Bereich — nicht von der Hand zu weisen ist. Wichtige Ansatzpunkte für weitere Fortschritte bei der Europäischen Integration werden deutlich. Was jedoch dem Entwurf des Europäischen Parlamentes in bezug auf die Länder der Bundesrepublik Deutschland mangelt, ist die Berücksichtigung der staatsrechtlichen Stellung der Bundesländer. Das gilt z. B. für die fehlende Abgrenzung der Verwaltungszuständigkeiten. Hier wäre eine Formulierung, die Art. 83 GG entspräche, unabdingbar notwendig. Weiterhin muß es entgegen dem Entwurf wichtige Bereiche geben, in denen eine Art Zustimmungsgesetzgebung gewährleistet ist. Dies bedeutet: Bereiche der Gesetzgebung, in denen gegen die Auffassung des Rates der Union keine Gesetzgebung zustande kommen kann.

Darüber hinaus entbehrt der Entwurf einer klaren Regelung über die Verteilung der Steuerhoheit zwischen der Union und den Mitgliedstaaten. Die Mitwirkung der Länder im Rahmen dieser Union ist noch unregelt. Ich bin zwar der Auffassung, daß die Vertretung der Bundesrepublik Deutschland einheitlich sein muß, d. h. sie muß ihre Meinung einheitlich äußern. Aber eins muß ebenso klar gesagt werden: Die Mitwirkung der Länder, jedenfalls auf den Gebieten, die innerstaatlich ihrer ausschließlichen Zuständigkeit unterliegen, muß so geregelt sein, daß deren Meinung die Meinung der Bundesrepublik Deutschland im Rat ist.

2. Von vielen Seiten wird die Meinung vertreten, (C) daß der Entwurf des Europäischen Parlamentes nicht mehr Gegenstand ernsthafter politischer Diskussionen in absehbarer Zeit ist. Richtig ist, daß die europäischen Regierungskonferenzen von Mailand und Luxemburg inzwischen versucht haben, zu einem Mindestkonsens über die Neufassung der Römischen Verträge in bestimmten Bereichen und über einen Vertrag über die europäische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Außenpolitik zu gelangen.

Ich bezweifle sehr, ob insbesondere mit den Ergebnissen des Luxemburger Gipfels ein echter Fortschritt und ein Durchbruch gelungen sind. Ich glaube vielmehr: Die dort gefundenen Formelkompromisse verdecken, daß man in den Bemühungen um Fortschritte auf dem Wege zur Europäischen Union erneut über Ansätze nicht hinausgekommen ist. Darauf ist bei einer späteren Befassung des Bundesrates noch einzugehen.

Heute sollten wir anlässlich der Beratungen des Gesetzentwurfs des Europäischen Parlamentes die Bundesregierung ermutigen, auf dem Weg der europäischen Integration voranzuschreiten. Die Entschließung des Bundesrates soll aber auch deutlich machen, wo für die Bundesländer die Grenzen liegen, und zwar sowohl in verfassungsrechtlicher Hinsicht wie in sachlichen Bereichen.

3. Für uns ist jeder Vertrag zur Änderung der bestehenden europäischen Abkommen auch daran zu messen, inwieweit die Mitwirkungsrechte der Bundesländer gewahrt sind. Die bis jetzt vorliegenden Entwürfe tragen nur in unzureichendem Maße (D) dieser unabdingbar notwendigen Forderung Rechnung. Es ist erforderlich, daß die Europäische Union eine föderative Struktur erhält. Sie muß die traditionelle Vielfalt der Regionen und der Rechte der Länder als gesicherten Bestandteil einer europäischen Ordnung wahren. Zentrale Entscheidungsinstanzen dürfen Befugnisse nur für solche Politikbereiche erhalten, deren Übertragung für die Verwirklichung der politischen Union notwendig ist und die nur auf Gemeinschaftsebene bzw. Unions-ebene sinnvoll und wirksam geregelt werden können. Im übrigen müssen die Mitgliedstaaten und ihre Länder für ihre Angelegenheiten nach dem Prinzip der Subsidiarität selbst zuständig bleiben. Die Kompetenzen der Europäischen Union und der Mitgliedstaaten bzw. ihrer Länder bedürfen einer klaren und eindeutigen Abgrenzung.

Dem föderalistischen Aufbau der Bundesrepublik Deutschland ist Rechnung zu tragen, wobei vor allem den Bundesländern ihr Bereich eigener staatlicher Hoheitsmacht mit klar abgegrenzten Zuständigkeiten verbleiben muß. Zudem muß ein ihrer Bedeutung innerhalb des Staatsaufbaus der Bundesrepublik Deutschland entsprechend ausreichender Einfluß auf die Entscheidungen der Union sichergestellt werden.

Wir appellieren an die Bundesregierung, bei allen weiteren Beratungen über die europäische Integration diesen Anliegen des Bundesrates Rechnung zu tragen und die gewachsene bewährte föderalistische Struktur der Bundesrepublik Deutschland nicht aushöhlen zu lassen.