

BUNDESRAT

Stenographischer Bericht

594. Sitzung

Bonn, Freitag, den 4. November 1988

Inhalt:

Amtliche Mitteilungen	379 A	Dr. h. c. Späth (Baden-Württemberg)	412* D
Minister Wilfried Hasselmann ausgeschieden	379 B	Beschluß: Stellungnahme gemäß Art. 76 Abs. 2 GG	400 B
Glückwünsche zum Geburtstag von Minister Dr. Hahn	379 B	3. Gesetz zur Änderung des Bundesbesoldungsgesetzes (Drucksache 474/88)	400 B
Zur Tagesordnung	379 B	Beschluß: Zustimmung gemäß Art. 74 a Abs. 2 GG	416* B
1. Ansprache des Präsidenten	379 B	4. Gesetz zu dem Übereinkommen Nr. 159 der Internationalen Arbeitsorganisation vom 20. Juni 1983 über die berufliche Rehabilitation und die Beschäftigung der Behinderten (Drucksache 475/88)	400 B
Präsident Engholm	379 C	Beschluß: Zustimmung gemäß Art. 84 Abs. 1 GG	416* B
Dr. Stavenhagen, Staatsminister beim Bundeskanzler	381 B	5. Gesetz zu dem Montrealer Protokoll vom 16. September 1987 über Stoffe, die zu einem Abbau der Ozonschicht führen (Drucksache 476/88, zu Drucksache 476/88)	400 B
2. Entwurf eines Gesetzes zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft in den Ländern (Drucksache 468/88)	382 C	Beschluß: Kein Antrag gemäß Art. 77 Abs. 2 GG	416* B
Dr. Albrecht (Niedersachsen)	382 D	6. Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Baugesetzbuches — Eindämmung der Spielhallenflut und sonstiger städtebaulich nicht vertretbarer Nutzungen — Antrag der Länder Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen — (Drucksache 390/88)	400 C
Dr. Wallmann (Hessen)	383 D	Einert (Nordrhein-Westfalen)	417* B
Schleußer (Nordrhein-Westfalen)	386 C		
Dr. Vogel (Rheinland-Pfalz)	388 B		
Großbecker (Bremen)	390 B		
Tandler (Bayern)	392 A		
Prof. Dr. Krupp (Hamburg)	393 D		
Dr. Rexrodt (Berlin)	395 C		
Frau Simonis (Schleswig-Holstein)	396 C, 411* A		
Kasper (Saarland)	397 C, 412* B		
Dr. Obert, Staatssekretär im Bundesministerium der Finanzen	398 A		

- Beschluß:** Einbringung des Gesetzentwurfs gemäß Art. 76 Abs. 1 GG beim Deutschen Bundestag — Annahme einer Entschliebung 400 C
7. Entwurf eines Gesetzes zur **Entlastung der Zivilgerichte** — Antrag der Länder Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Bremen, Hamburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Saarland und Schleswig-Holstein gemäß § 36 Abs. 2 GO BR — (Drucksache 447/88) 400 D
- Dr. Gerhardt (Hessen) 418* C
- Sauter (Bayern) 419* C
- Dr. Jahn, Parl. Staatssekretär beim Bundesminister der Justiz 420* C
- Mitteilung:** Überweisung an die zuständigen Ausschüsse 400 D
8. Entschliebung des Bundesrates zur **Kennzeichnung von alternativ erzeugten Agrarprodukten** — Antrag des Landes Rheinland-Pfalz — (Drucksache 348/88) 401 A
- Ziegler (Rheinland-Pfalz) 401 A
- Beschluß:** Annahme der Entschliebung nach Maßgabe der gefaßten Beschlüsse 402 A
9. Entschliebung des Bundesrates zur **Novellierung des Luftverkehrsgesetzes** — Antrag des Landes Rheinland-Pfalz — (Drucksache 411/88) 402 A
- Brüderle (Rheinland-Pfalz) 402 A
- Jürgens (Niedersachsen) 421* A
- Beschluß:** Annahme der Entschliebung in der geänderten Fassung 403 B
10. Entschliebung des Bundesrates zur weiteren **Verminderung von Tieffluglärm und Gefährdung durch militärische Tiefflüge** — Antrag des Landes Rheinland-Pfalz — (Drucksache 412/88) . . . 403 B
- Geil (Rheinland-Pfalz) 403 B
- Frau Tidick (Schleswig-Holstein) . . 404 C
- Frau Hürland-Büning, Parl. Staatssekretär beim Bundesminister der Verteidigung 405 B
- Jürgens (Niedersachsen) 423* A
- Sauter (Bayern) 423* C
- Beschluß:** Annahme der Entschliebung in der festgelegten Fassung 406 D
11. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Zweiten Wohnungsbaugesetzes und des Wohnungsbaugesetzes für das Saarland (**Wohnungsbauänderungsgesetz 1988** — WoBauÄndG 1988) (Drucksache 446/88) 407 A
- Einert (Nordrhein-Westfalen) . . . 421* A
- Beschluß:** Keine Einwendungen gemäß Art. 76 Abs. 2 GG 407 A
12. Entwurf eines Gesetzes zu den Protokollen vom 22. Januar 1988 zum Vertrag vom 22. Januar 1963 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik über die **deutsch-französische Zusammenarbeit** (Drucksache 469/88) 407 A
- Einert (Nordrhein-Westfalen) . . . 407 B
- Schäfer, Staatsminister im Auswärtigen Amt 407 C
- Beschluß:** Stellungnahme gemäß Art. 76 Abs. 2 GG 409 A
13. Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über **Pauschalreisen**, darunter auch Pauschalurlaubsreisen und Pauschalrundreisen — gemäß Artikel 2 EEAG — (Drucksache 167/88) 409 A
- Beschluß:** Stellungnahme 409 C
14. Vorschlag für die zwölfte gesellschaftsrechtliche Richtlinie des Rates betreffend **Gesellschaften mit beschränkter Haftung mit einem einzigen Gesellschafter** — gemäß Artikel 2 EEAG — (Drucksache 303/88) 400 B
- Beschluß:** Stellungnahme 416* C
15. Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die **Schulung der Fahrer von Fahrzeugen zur Beförderung gefährlicher Güter** auf der Straße — gemäß Artikel 2 EEAG — (Drucksache 333/88) 409 C
- Beschluß:** Stellungnahme 409 C
16. Vorschlag für eine Entscheidung des Rates über ein Gemeinschaftsprogramm auf den Gebieten der **strategischen Analyse**, der Vorausschau und der Bewertung im Bereich von Forschung und Technologie (1988—1992) — **MONITOR** — gemäß Artikel 2 EEAG — (Drucksache 389/88) 409 C
- Beschluß:** Stellungnahme 409 D

- | | |
|---|---|
| <p>17. Entwurf für eine Entschließung des Rates zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit — gemäß Artikel 2 EEAG — (Drucksache 375/88) 400 B</p> <p>Beschluß: Stellungnahme 416* C</p> | <p>22. Butterverordnung (Drucksache 403/88) 410 A</p> <p>Beschluß: Zustimmung gemäß Art. 80 Abs. 2 GG nach Maßgabe der angenommenen Änderungen 410 B</p> |
| <p>18. Vorschlag einer Verordnung (EWG) des Rates zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 2772/75 über Vermarktnormen für Eier</p> <p>Vorschlag einer Verordnung (EWG) des Rates zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 2782/75 über die Erzeugung von und den Verkehr mit Bruteiern und Küken von Hausgeflügel — gemäß Artikel 2 EEAG — (Drucksache 342/88) 400 B</p> <p>Beschluß: Stellungnahme 416* C</p> | <p>23. Dritte Verordnung zur Änderung tierseuchenrechtlicher Ein- und Ausfuhrvorschriften (Drucksache 442/88) 400 B</p> <p>Beschluß: Zustimmung gemäß Art. 80 Abs. 2 GG nach Maßgabe der angenommenen Änderungen 416* C</p> |
| <p>19. Vorschlag einer Verordnung (EWG) des Rates zur Durchführung eines Aktionsprogramms auf dem Gebiet der Verkehrsinfrastruktur im Hinblick auf die Vollendung des integrierten Verkehrsmarktes bis 1992 — gemäß Artikel 2 EEAG — (Drucksache 327/88) 409 D</p> <p>Beschluß: Stellungnahme 409 D</p> | <p>24. Sechste Verordnung zur Änderung der Bienenseuchen-Verordnung (Drucksache 443/88) 410 C</p> <p>Beschluß: Zustimmung gemäß Art. 80 Abs. 2 GG nach Maßgabe der angenommenen Änderungen 410 C</p> |
| <p>20. Vorschlag für eine Entscheidung des Rates über ein mehrjähriges Programm zur Erforschung und Entwicklung von Expertensystemen für statistische Zwecke (DOSES) — gemäß Artikel 2 EEAG — (Drucksache 406/88) 400 B</p> <p>Beschluß: Stellungnahme 416* C</p> | <p>25. Verordnung über den Beitrag in der Altershilfe für Landwirte (GAL-Beitragsverordnung 1989) (Drucksache 429/88) 400 B</p> <p>Beschluß: Zustimmung gemäß Art. 80 Abs. 2 GG 416* D</p> |
| <p>21. Bericht der Kommission der Europäischen Gemeinschaften über die Verbesserung der Messung des Faktors Mietkosten und die fünfjährige Überprüfung der Berichtigungskoeffizienten 1985</p> <p>Vorschlag einer Verordnung (EGKS, EWG, Euratom) des Rates zur Berichtigung der Berichtigungskoeffizienten, die auf die Dienst- und Versorgungsbezüge der Beamten und sonstigen Bediensteten der Europäischen Gemeinschaften in Dänemark, Deutschland, Griechenland, Spanien, Frankreich, Irland, Italien, den Niederlanden, dem Vereinigten Königreich und Portugal anwendbar sind — gemäß Artikel 2 EEAG — (Drucksache 448/87) 410 A</p> <p>Beschluß: Stellungnahme 410 A</p> | <p>26. Verordnung über die Rücknahme und Pfanderhebung von Getränkeverpackungen aus Kunststoffen (Drucksache 431/88) 410 C</p> <p>Gröbl, Parl. Staatssekretär beim Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit 421* D</p> <p>Beschluß: Zustimmung gemäß Art. 80 Abs. 2 GG nach Maßgabe der angenommenen Änderungen — Annahme einer Entschließung 410 D</p> |
| <p>27. Bericht der Kommission der Europäischen Gemeinschaften über die Verbesserung der Messung des Faktors Mietkosten und die fünfjährige Überprüfung der Berichtigungskoeffizienten 1985</p> <p>Vorschlag einer Verordnung (EGKS, EWG, Euratom) des Rates zur Berichtigung der Berichtigungskoeffizienten, die auf die Dienst- und Versorgungsbezüge der Beamten und sonstigen Bediensteten der Europäischen Gemeinschaften in Dänemark, Deutschland, Griechenland, Spanien, Frankreich, Irland, Italien, den Niederlanden, dem Vereinigten Königreich und Portugal anwendbar sind — gemäß Artikel 2 EEAG — (Drucksache 448/87) 410 A</p> <p>Beschluß: Stellungnahme 410 A</p> | <p>27. Verordnung zur Änderung der Verordnung über internationalen Kraftfahrzeugverkehr (Drucksache 378/88) 400 B</p> <p>Beschluß: Zustimmung gemäß Art. 80 Abs. 2 GG nach Maßgabe der angenommenen Änderungen 416* C</p> |
| <p>28. Zweite Verordnung zur Änderung der Verordnung über Luftfahrtpersonal (Drucksache 441/88) 400 B</p> <p>Beschluß: Zustimmung gemäß Art. 80 Abs. 2 GG 416* D</p> | <p>29. Fünfte Verordnung zur Änderung der Zulassungskostenverordnung (Drucksache 414/88) 400 B</p> |

	Beschluß: Zustimmung gemäß Art. 80 Abs. 2 GG	416* D		Beschluß zu a): Ministerpräsident Dr. h. c. Max Streibl (Bayern) wird bestellt	417* A
30.	Erhöhung der den Münzämtern für die Münzprägung zu gewährenden Vergütungen (Drucksache 391/88)	400 B		Beschluß zu b): Staatssekretär Heinz Heckmann (Baden-Württemberg), Ministerpräsident Dr. h. c. Max Streibl (Bayern) und Staatsminister Karlheinz Weimar (Hessen) werden erneut bestellt	417* A
	Beschluß: Zustimmung gemäß § 7 Abs. 3 des Gesetzes über die Ausprägung von Scheidemünzen — Annahme einer EntschlieÙung	417* A			
31. a)	Bestellung eines Mitglieds des Verwaltungsrates der Kreditanstalt für Wiederaufbau — gemäß § 7 Abs. 1 Nr. 3 des Gesetzes über die Kreditanstalt für Wiederaufbau — (Drucksache 497/88)		32.	Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht (Drucksache 488/88)	400 B
				Beschluß: Von einer Äußerung und einem Beitritt wird abgesehen	417* B
b)	Bestellung von drei Mitgliedern des Verwaltungsrates der Kreditanstalt für Wiederaufbau — gemäß § 7 Abs. 1 Nr. 3 des Gesetzes über die Kreditanstalt für Wiederaufbau — (Drucksache 435/88)	400 B	33.	Wahl des Vorsitzenden des Wirtschaftsausschusses — gemäß § 12 Abs. 3 GO BR — (Drucksache 505/88)	382 C
				Beschluß: Staatsminister August R. Lang (Bayern) wird gewählt	382 C
				Nächste Sitzung	410 D

Verzeichnis der Anwesenden**Vorsitz:**

Präsident Engholm, Ministerpräsident des Landes Schleswig-Holstein

Amtierender Präsident Dr. Albrecht, Ministerpräsident des Landes Niedersachsen – zeitweise –

Schriftführer:

Dr. Vorndran (Bayern)

Dr. Krumsiek (Nordrhein-Westfalen)

Baden-Württemberg:

Dr. h. c. Späth, Ministerpräsident

Dr. Eyrich, Minister für Justiz, Bundes- und Europaangelegenheiten

Wabro, Staatssekretär im Ministerium für Justiz, Bundes- und Europaangelegenheiten, Bevollmächtigter des Landes Baden-Württemberg beim Bund

Bayern:

Dr. Freiherr von Waldenfels, Staatsminister für Bundes- und Europaangelegenheiten, Bevollmächtigter des Freistaates Bayern beim Bund

Tandler, Staatsminister der Finanzen

Dr. Vorndran, Staatssekretär, Leiter der Staatskanzlei

Sauter, Staatssekretär im Staatsministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten

Berlin:

Rehlinger, Senator für Justiz und Bundesangelegenheiten, Bevollmächtigter des Landes Berlin beim Bund

Dr. Rexrodt, Senator für Finanzen

Prof. Dr. Kewenig, Senator für Inneres

Bremen:

Dr. Rüdiger, Senatorin für Gesundheit und Senatorin für Bundesangelegenheiten, Bevollmächtigte der Freien Hansestadt Bremen beim Bund

Grobecker, Senator für Finanzen

Hamburg:

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

Prof. Dr. Krupp, Senator, Finanzbehörde

Hessen:

Dr. Wallmann, Ministerpräsident

Dr. Gerhardt, Minister für Wissenschaft und Kunst, Bevollmächtigter des Landes Hessen beim Bund

Niedersachsen:

Dr. Albrecht, Ministerpräsident

Jürgens, Minister für Bundes- und Europaangelegenheiten, Bevollmächtigter des Landes Niedersachsen beim Bund

Nordrhein-Westfalen:

Einert, Minister für Bundesangelegenheiten, Bevollmächtigter des Landes Nordrhein-Westfalen beim Bund

Dr. Krumsiek, Justizminister

Schleußer, Finanzminister

Rheinland-Pfalz:

Dr. Vogel, Ministerpräsident

Brüderle, Minister für Wirtschaft und Verkehr

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

Geil, Minister des Innern und für Sport

Ziegler, Minister für Landwirtschaft, Weinbau und Forsten

Saarland:

Dr. Hahn, Minister für Bundesangelegenheiten und besondere Aufgaben, Bevollmächtigter des Saarlandes beim Bund

Kasper, Minister der Finanzen

Schleswig-Holstein:

Tidick, Ministerin für Bundesangelegenheiten, Bevollmächtigte des Landes Schleswig-Holstein beim Bund

Simonis, Finanzministerin

Von der Bundesregierung:

Dr. Stavenhagen, Staatsminister beim Bundeskanzler

Schäfer, Staatsminister im Auswärtigen Amt

Dr. Jahn, Parl. Staatssekretär beim Bundesminister der Justiz

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

Frau Hürland-Büning, Parl. Staatssekretär beim Bundesminister der Verteidigung

Gröbl, Parl. Staatssekretär beim Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit

Dr. Obert, Staatssekretär im Bundesministerium der Finanzen

Dr. Knittel, Staatssekretär im Bundesministerium für Verkehr

A)

(C)

594. Sitzung

Bonn, den 4. November 1988

Beginn: 9.32 Uhr

Präsident Engholm: Meine Damen und Herren, ich eröffne die 594. Sitzung des Bundesrates.

Vor Eintritt in die Tagesordnung habe ich gemäß § 23 der Geschäftsordnung **Veränderungen in der Mitgliedschaft** des Bundesrates bekanntzugeben.

Die **Bayerische Staatsregierung** hat mit Beschluß vom 25. Oktober 1988 Herrn Staatsminister August R. Lang zum ordentlichen Mitglied und Herrn Staatssekretär Dr. Günther Beckstein zum stellvertretenden Mitglied des Bundesrates bestellt. Herr Staatsminister Lang hat unserem Hause bislang als stellvertretendes Mitglied angehört. Herr Staatssekretär Dr. Beckstein als neuem Mitglied wünsche ich mit uns allen hier im Hause eine gute Zusammenarbeit.

Aus der Regierung des Landes **Niedersachsen** und damit aus dem Bundesrat ist mit Wirkung vom 31. Oktober 1988 Herr **Minister Wilfried Hasselmann ausgeschieden**. Es ist über 23 Jahre her, daß Herr Minister Hasselmann zum ersten Mal zum Mitglied des Bundesrates bestellt worden ist. Zehn Jahre lang, von 1976 bis 1986, hat er als Bevollmächtigter des Landes Niedersachsen dem Ständigen Beirat angehört und dort während eines erheblichen Teils dieser Zeit den Vorsitz geführt. Hierfür wie für seine Arbeit im Plenum des Bundesrates und in seinen Ausschüssen dankt ihm das ganze Haus.

Bevor ich mich der Tagesordnung zuwende, habe ich noch eine angenehme Pflicht zu erfüllen. Wir haben ein **Geburtstagskind** unter uns: Herr Minister Dr. Hahn aus dem Saarland hat heute seinen Jubeltag. Ich gratuliere im Namen des Hauses.

(Beifall)

Die **Tagesordnung** der heutigen Sitzung liegt Ihnen in vorläufiger Form mit 33 Punkten vor. Wir sind über eingekommen, Punkt 33 vorzuziehen und ihn nach Tagesordnungspunkt 1 aufzurufen, wie es der Gepflogenheit entspricht.

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

Wir beginnen mit Punkt 1 der Tagesordnung:

Ansprache des Präsidenten.

Meine Damen und Herren, Sie haben mich zum **Präsidenten des Bundesrates** gewählt. Dafür danke ich Ihnen.

Im Namen des ganzen Hauses danke ich meinem Vorgänger im Amt, Herrn Kollegen Dr. Vogel. Es ist etwas Besonderes, daß Sie schon zweimal — zunächst 1976/77 und jetzt in der letzten Periode — diese Funktion wahrgenommen haben. Ich persönlich habe das Vergnügen gehabt, Sie einmal — allerdings nur sehr kurz — von jener Bank aus auch schon 1977 kennengelernt zu haben.

Sie stehen durch die **zweifache Präsidenschaft** in einer Reihe mit hervorragenden Repräsentanten der Bundesländer, wie Hans Ehard, Georg August Zinn, Peter Altmaier, Franz Josef Röder und Hans Koschnick. Ich gehöre diesem Gremium zwar erst kurze Zeit an; trotzdem habe ich feststellen können, mit welcher Umsicht und mit welchem Geschick Sie die Geschäfte geführt haben. Ich habe es als besonders angenehm empfunden, in welcher menschlich verbindlicher Art Sie Ihre Aufgabe hier erfüllt haben. Dafür möchte ich Ihnen sehr herzlich, auch im Namen aller Mitglieder dieses Hauses, danken.

(Beifall)

Im Bundesrat befassen wir uns, wie Sie wissen, zunehmend mit Fragen der Europäischen Gemeinschaft. Wir haben eine eigene **EG-Kammer** eingerichtet, und wir werden nun in verstärktem Maße auch Vertreter nach Brüssel schicken. Ich möchte in diesem Zusammenhang einige wenige Bemerkungen zur fortschreitenden **Integration Europas** vortragen.

Integrationsprozesse auf der Ebene von Staatsgesellschaften und auf zwischenstaatlicher Ebene prägen die Geschichte schon seit Jahrhunderten; sie sind nicht neu. Der Soziologe Norbert Elias hat darüber eindrucksvoll geschrieben, wie sich aus vielen miteinander konkurrierenden früheren Herrschaftseinheiten im Laufe langer Vormachtkämpfe größere und stabilere Herrschaftsverbände gebildet haben.

Uns allen sehr selbstverständlich erscheinende Begriffe weisen noch heute auf einen Integrationsschub hin, der vor noch gar nicht langer Zeit stattgefunden hat, etwa: Vereinigtes Königreich, Vereinigte Staaten

Präsident Engholm

- (A) von Amerika, Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken, Bundesrepublik Deutschland.

Wir sind in Europa auf dem guten Weg, uns zu einigen und Grenzen, die uns noch trennen, zu beseitigen. Solche Grenzen haben einst in Abgrenzung zur Identität der jeweiligen Nachbarn jenseits des Schlagbaums Selbstgewißheit geschaffen. Auch heute gibt es noch ein kleinräumiges Selbstbewußtsein dieser Art; wir nennen es gelegentlich „Lokalpatriotismus“. Er ist meist liebenswert und in der Regel nicht mehr feindselig.

Gleichwohl bleibt Robert Musils Satz über die Grenzen so lange berechtigt, bis alle Grenzen gefallen sind. Robert Musil hat gesagt: „Schließlich besteht das Ding nur durch seine Grenzen und damit durch einen gewissermaßen feindseligen Akt gegen seine Umgebung.“ Wir haben mit diesen feindseligen Grenzen und Akten historisch schlimme Erfahrungen gemacht. Wir müssen und wollen diese Erfahrungen in Europa ins Positive wenden.

Dabei, denke ich, könnte der bundesdeutsche **Föderalismus** ein sehr brauchbares **Modell für die Integration der zwölf europäischen Staaten** sein, der Staaten, die ihre nationale Identität nicht von heute auf morgen im Gründungsakt neuer politischer Institutionen aufgeben wollen und aufgeben können.

- (B) Wie wir in Deutschland die Idee einer bundesdeutschen Republik auf der Basis der Vielfalt ihrer Teile bei gleichzeitiger Wahrung ihrer regionalen Identitäten geschaffen haben, so ersetzt die Idee eines geeinten Europas nicht automatisch die Grenzen, an denen sich Dänen und Deutsche, Briten, Franzosen und Italiener bisher ihrer Identität vergewissern konnten. Europa wird vielmehr, ganz im Hegelschen Sinne, stetig seine Grenzen aufheben müssen.

Jedoch: Der Weg zur Schaffung der erwünschten neuen europäischen Einheit auf der Basis vieler intakter Pfeiler ist weiter, als wir zunächst gedacht haben, und ich denke, er ist für die Länder dornenreicher, als diese in der Vergangenheit begriffen haben.

Sosehr ich mit aller Leidenschaft für die Einheit und Einigung in Europa plädiere: Die Bundesrepublik, insbesondere die Bundesländer und ihre Kommunen, verlieren zu einem Teil das, was die neuen Institutionen Europas dazugewinnen werden, nämlich **Regelungskompetenz** in vielen wichtigen Fragen. So richtig und so nötig in der Sache der **Kompetenzwachs der europäischen Institutionen** auch sein mag: Er bedeutet immer auch einen **Verlust an Bürgernähe, an demokratischer Beteiligung und demokratischer Kontrolle**.

Bei zunehmender Zentralisierung der Kompetenzen und der Rechtsnormen für immer mehr Menschen entfernen sich gleichzeitig die Machtzentren von den Bürgerinnen und Bürgern. Dort, wo Menschen vor Ort mitbestimmen können, gibt es immer weniger wirklich zu entscheiden, und der Ort, wo tatsächlich entschieden wird, rückt immer weiter von den 320 Millionen Europäern fort.

Meine Maxime aus den letztlich wirklich guten Erfahrungen mit dem bundesdeutschen Föderalismus lautet deshalb: Entscheidungen in Brüssel, wo immer

nötig – Entscheidungen vor Ort, wo immer möglich. (C) Anders ausgedrückt: Nichts soll die Europäische Gemeinschaft daran hindern, neue Aufgaben im Rahmen des Vertrages zu übernehmen, wenn der „europäische Mehrwert“ dies rechtfertigt und wenn es im Interesse des „Europas der Bürgerinnen und Bürger“ ist.

Aber nur die Beachtung des **Subsidiaritätsprinzips** ist Garantie dafür, daß der Prozeß der europäischen Integration für die Länder akzeptabel und für die Menschen in unseren Ländern attraktiv sein wird. Daß dazu ein **parlamentarisch organisiert** und nicht ein zunehmend **administrativ-gouvernementales Europa** gehört, ist für mich selbstverständlich.

Die wachsende Distanz zu den politischen Machtzentren ist die eine Herausforderung; unsere begrenzte Fähigkeit, die immer schwierigeren, nun auch noch europäisch dimensionierten Probleme zu lösen, ist die andere große Herausforderung, vor der wir stehen.

Die Probleme, mit denen wir uns in der alltäglichen Politik konfrontiert sehen, sind nahezu ausnahmslos komplex, global und langfristig. Unsere Problemlösungen – ich füge hinzu: unsere Problemlösungsfähigkeit – dagegen sind allzuoft unkomplex, provinziell und kurzatmig. Die Diskrepanz zwischen Problemen und Problemlösungen wird mit dem Zusammenwachsen Europas größer werden.

Ein Rezept dafür, wie wir die Fähigkeit der Politik, wirklich Verantwortung zu tragen, statt mehr und mehr Verantwortung zu simulieren oder Politik durch symbolisches Handeln zu ersetzen, erhöhen können, gibt es, glaube ich, nicht. Gleichwohl gibt es einige traditionell gute Ansätze zur Verminderung der Diskrepanz oder – um bei Hegel zu bleiben – zur Aufhebung der Grenzen in uns selbst.

Erstens denke ich, daß in einer **umfassenden Bildung** aller Teile unserer Bevölkerung sowohl in fachlicher, aber – bitte nicht zu vergessen – auch in ästhetischer, sozialer und politischer Hinsicht auf Dauer das allein tragfähige Fundament demokratischer Politik liegt. Daß wir neue Schübe, Anstrengungen in der Bildung benötigen, ist meine feste Überzeugung.

Zweitens. Der **ständige Dialog** mit allen von politischen Entscheidungen betroffenen Menschen – das heißt umgekehrt: nicht nur der immerwährende ausschließliche Gedankenaustausch zwischen Funktionsträgern, die erneute Konfirmation der im politischen Sinne bereits Konfirmierten – ist unabdingbar für die Zukunft und, ich glaube, für die politische und demokratische Legitimation auch unverzichtbar.

Drittens. Die **Zusammenarbeit** über die parteilich-politischen Grenzen hinweg ist Voraussetzung, um manche unpopuläre Entscheidung überhaupt noch durchsetzen und verantworten zu können. In unseren Tagen gibt es dafür einige aktuelle Beispiele.

Viertens. Da die Lösung vieler schwieriger Aufgaben nur noch mit Hilfe eines höchstmöglichen **Sachverständes** denkbar ist, bedarf es für meine Begriffe auch einer neuen Anstrengung der wissenschaftlichen Beratung der Politik, wobei ich mit Helmut

Präsident Engholm

A) Schmidt daran erinnern möchte, daß die Wissenschaft in zunehmendem Maße eine „Bringschuld“ in unserer Gesellschaft besitzt, und zwar eine Beratung, die nicht immer nur das begründet und legitimiert, was Politik schon lange gedacht und für sich entschieden hat.

Fünftens benötigen wir in viel stärkerem Maße als bisher den **öffentlichen Diskurs** über wirklich bewegende Themen der Zeit. Solche Diskurse über die grundlegenden Entwicklungstendenzen unserer Zeit finden in der Öffentlichkeit nicht mehr statt. Ich meine, unsere Parlamente, auch unsere Länderparlamente, wären ein Ort, wo nicht nur über Gesetzentwürfe und Anträge debattiert werden sollte, sondern grundsätzlich über die Fragen, die alle Menschen, auch parteiübergreifend, berühren. Wir könnten aus den Parlamenten in verstärktem Maße wieder das machen, was sie einmal sein sollten: ein wirkliches Forum der Nation, wo sich Identitäten von Gesellschaften bilden.

Sechstens schließlich brauchen wir den Mut zur **Überprüfung** schon **getroffener Entscheidungen**. „Der wichtigste Sinn“, sagte Bundespräsident Richard von Weizsäcker nach dem furchtbaren Unglück in der Sowjetunion, „den wir Menschen Katastrophen“ — ich füge hinzu: nicht nur ganz großen Katastrophen — „abgewinnen können, ist das Innehalten zur Selbstprüfung. Jeder muß sich nach einem solchen Ereignis öffnen für die Möglichkeit, seinen eigenen bisherigen Standpunkt zu verändern.“

In diesem Sinne wünsche ich uns Mut für die politischen Aufgaben, die vor uns liegen, und unserer aller Arbeit Erfolg.

Meine Damen und Herren, für die Bundesregierung hat Herr Staatsminister Dr. Stavenhagen um das Wort gebeten. — Bitte, Herr Dr. Stavenhagen!

Dr. Stavenhagen, Staatsminister beim Bundeskanzler: Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Im Namen des Bundeskanzlers und der Bundesregierung gratuliere ich Ihnen, Herr Ministerpräsident Engholm, zu Ihrer Wahl zum Bundesratspräsidenten. Sie übernehmen kurze Zeit nach Ihrer Wahl zum Ministerpräsidenten des Landes Schleswig-Holstein das höchste föderative Amt unserer Verfassungsordnung. Ich wünsche Ihnen hierfür ein gutes Gelingen und erhoffe eine gute Zusammenarbeit.

Die Glückwünsche verbinde ich mit dem **Dank** an Sie, Herr **Ministerpräsident Vogel**, für die — auch persönlich — gute Zusammenarbeit während Ihrer Präsidentschaft. Auch im Namen der Mitglieder des Bundeskabinetts bedanke ich mich für die offene und faire Zusammenarbeit. Sie haben daran mitgewirkt, daß einige der schwierigen Gesetzesvorhaben dieser Legislaturperiode durch **konstruktives Zusammenwirken zwischen Bundesregierung und Bundesrat** auf den Weg gebracht bzw. abgeschlossen werden konnten.

Die partnerschaftliche Zusammenarbeit hat dazu beigetragen, daß trotz der gestiegenen Arbeitsbelastung gesetzgeberische Zeitpläne eingehalten werden konnten. Dies nicht zuletzt auch durch die Arbeit des Bundesratssekretariats, das unter Ihrer Leitung,

Herr Direktor Oschatz, auch ungewöhnlich umfangliche Beratungen bewältigt hat. Dafür danke ich Ihnen und Ihren Mitarbeitern. (C)

Ich weise darauf hin, daß die Bundesregierung bei ihren Gesetzesvorhaben das Recht des Bundesrates auf zwei — zeitlich ausreichend bemessene — Beratungsdurchgänge stets respektiert. Sie ist sich bewußt, daß es sich bei Paralleleinbringungen nur um besondere Ausnahmefälle handeln kann. Sie wird sich in den Fällen, in denen der Deutsche Bundestag von seinem Initiativrecht Gebrauch macht, weiterhin dafür einsetzen, daß die Interessen des Bundesrates an einer befriedigenden Beteiligung im Gesetzgebungsverfahren stets mitbedacht werden.

Das abgeschlossene Geschäftsjahr ist dadurch gekennzeichnet, daß im **Bund-Länder-Verhältnis** einige wichtige und, wie ich meine, zukunftsweisende **Fortschritte erzielt** wurden. Das gilt etwa im Hinblick auf die verfahrensmäßige Beteiligung der Länder. Ich denke an die Vereinbarung zu Artikel 2 des **Ratifizierungsgesetzes zur Einheitlichen Europäischen Akte**. Nach intensiven Beratungen zwischen Bund und Ländern konnte im Dezember 1987 der Text für diese Vereinbarung unterzeichnet werden.

Der erzielte **Kompromiß** erreicht zweierlei: Einerseits wird dem berechtigten Wunsch der Länder nach mehr Mitsprache in den Gemeinschaften entsprochen; andererseits aber ist auch die Wahrung der Einheitlichkeit unserer Außenvertretung bei den Verhandlungen auf Gemeinschaftsebene sichergestellt.

Dieses neue Verfahren ist Ausdruck unserer gemeinsamen Überzeugung, daß die europäische Integration grundsätzlich nur im Konsens und in enger Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern vorangebracht werden kann. (D)

Die Bundesregierung ist davon überzeugt, daß Bund und Länder auf der Grundlage dieser Einigung auch in Zukunft ihrer gemeinsamen Verantwortung für die europäische Einigung gerecht werden. Das Ziel, die **Vollendung des Binnenmarktes** zu schaffen, kann jedoch nur erreicht werden, wenn wir nach außen geschlossen in Erscheinung treten. Zu Hause diskutieren, gelegentlich auch streiten, nach außen aber mit einer Stimme sprechen: Das entspricht optimaler Interessenwahrung.

Die Bundesregierung begrüßt es, daß der Bundesrat selber während des abgelaufenen Geschäftsjahres eine Änderung seiner Geschäftsordnung beschlossen hat. Die Einrichtung einer **EG-Kammer** soll sicherstellen, daß der Bundesrat seine Mitwirkungsrechte im innerstaatlichen Beteiligungsverfahren zu Vorhaben der EG flexibel und effektiv wahrnehmen kann. Eine so gestaltete Mitwirkung des Bundesrates wird auch dazu beitragen, daß die **bundesstaatliche Ordnung** der Bundesrepublik Deutschland ein **Leitbild** für die künftige **europäische Entwicklung** sein kann. Sie kann der von Ihnen, Herr Bundesratspräsident, wie von uns befürworteten Bürgernähe der europäischen Institutionen den Weg weisen.

Ein weiterer wichtiger Schritt konnte im September 1987 hinsichtlich der **Beteiligung der Länder bei Abkommen mit der DDR** vollzogen werden. Die nach langen Bemühungen zustande gekommen „Verstän-

Staatsminister Dr. Stavenhagen

- (A) digung" stellt einen Kompromiß dar. Wie bei guten Kompromissen üblich, hat keine Seite alle ihre Forderungen durchsetzen können. Beide Seiten können aber mit dem Ergebnis gut arbeiten.

Neben diesen zukunftsweisenden Regelungen zur verfahrensmäßigen Beteiligung des Bundesrates und der Länder sind während Ihrer Präsidentschaft, Herr Ministerpräsident Vogel, auch materielle Regelungen zugunsten der Länder in Kraft getreten oder auf den Weg gebracht worden. Ich denke zunächst an die Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von **Finanzhilfen des Bundes** an die Länder **für Maßnahmen der Stadt- und Dorferneuerung**. Die Bundesregierung ist ihrer gesamtstaatlichen Verantwortung aber auch dadurch gerecht geworden, daß sie in dem für die Länder wichtigen Bereich der Strukturpolitik Zeichen gesetzt hat. Der heute im Bundesrat anstehende Entwurf eines Strukturhilfegesetzes soll einen Beitrag zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft in den Bundesländern mit Strukturproblemen leisten.

Auf das Problem des wachsenden wirtschaftlichen Gefälles zwischen den einzelnen Regionen hat Bundeskanzler Helmut Kohl bereits in seiner Regierungserklärung vom 18. März 1987 und auch im Mai 1987 hier vor dem Bundesratsplenum hingewiesen.

Wie das **Bundesverfassungsgericht** bereits in einer seiner ersten Entscheidungen festgestellt hat, begründet das **bundesstaatliche Prinzip** seinem Wesen nach nicht nur **Rechte**, sondern auch **Pflichten**. Auch die Länder bleiben daher auf das wohlverstandene Gesamtinteresse des Bundesstaates verpflichtet. Das gilt beispielsweise und nicht zuletzt für den Bereich der Landesverteidigung, auf den sich die Beratungen des Bundesrates heute ebenfalls erstrecken. **Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse** betrifft nicht nur Fragen des Lebensstandards und der Sozialstruktur, sondern bedeutet auch **Lastengleichheit**. Die Landesverteidigung stellt in diesem Punkt besondere Anforderungen an die Bürger. Der Föderalismus steht hier in einem wichtigen Punkt der Bewährung. Ich bin zuversichtlich, daß sich das Prinzip der **Bundestreue**, dem Bund und Länder verpflichtet sind, nicht als Einbahnstraße erweist.

Dies gilt auch für einen weiteren sehr aktuellen Diskussionspunkt: die **Eingliederungshilfen** von Bund und Ländern **für Aussiedler und Zuwanderer aus der DDR**, hier insbesondere für die Wohnraumversorgung. Die Bundesregierung hat durch ihre Beschlüsse alle Voraussetzungen für eine zügige Finanzierung von Wohnraum für Aussiedler geschaffen. Sie hat im Rahmen des Wohnungsbaugesetzes ein vereinfachtes Förderungsverfahren initiiert, das Ihnen heute vorliegt.

Zur Umsetzung der Vorstellungen der Bundesregierung bedarf es noch einer Verwaltungsvereinbarung mit den Ländern. Ich bin zuversichtlich, daß angesichts des verbesserten Angebots und im Interesse einer schnellen Wohnraumversorgung in Kürze ein Einvernehmen erreichbar ist. Rasche Hilfe ist notwendig. Unser Wohlstand darf den Aussiedlern nicht länger die Türen versperren.

Die im abgelaufenen Geschäftsjahr bewirkten Veränderungen im Verhältnis des Bundes und der Länder

zueinander machen eines deutlich: Der **gewachsene Föderalismus** in der Bundesrepublik Deutschland ist kein bloßer statischer Verfassungsgrundsatz, sondern ein sehr lebendiges und anpassungsfähiges **Ordnungsprinzip** unseres **staatlichen Handelns**. Gerade hierin liegt der große Vorteil unseres föderativen Staatsaufbaus.

Ich wünsche mir, daß die Mitwirkung der Länder im Bundesrat auch während Ihrer Präsidentschaft, Herr Ministerpräsident Engholm, dazu beiträgt, diesen Vorzug im Inneren, aber auch über die Grenzen der Bundesrepublik hinaus, deutlich werden zu lassen.

Präsident Engholm: Ich danke Ihnen, Herr Dr. Stavenhagen.

Wir ziehen Punkt 33 der Tagesordnung vor:

Wahl des Vorsitzenden des Wirtschaftsausschusses (Drucksache 505/88).

Es ist vorgesehen, den Nachfolger im Amt des bayerischen Staatsministers für Wirtschaft und Verkehr, Herrn Staatsminister August R. Lang, zum Vorsitzenden dieses Ausschusses zu wählen. Wer stimmt diesem Wahlvorschlag zu? — Ich gehe davon aus, daß das einstimmig ist.

Damit ist Herr **Staatsminister Lang** einstimmig gewählt. Ich gratuliere Ihnen.

Wir kommen zu Punkt 2 der Tagesordnung:

Entwurf eines Gesetzes zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft in den Ländern. (Drucksache 468/88).

Uns liegen inzwischen zwölf Wortmeldungen vor.

Das Wort hat Herr Ministerpräsident Dr. Albrecht.

Dr. Albrecht (Niedersachsen): Herr Präsident! Meine sehr verehrten Damen und Herren! Es ist etwa ein halbes Jahr her, daß ich von dieser Stelle aus den Gesetzentwurf von sieben nord- und westdeutschen Ländern begründet habe, der das Ziel hatte, **den Bund zu 50 % an den Kosten der Sozialhilfe zu beteiligen**. Ich habe damals auf die Gefahr hingewiesen, in der die Bundesrepublik Deutschland steht, daß nämlich die großen Regionen der Bundesrepublik — der Norden, der Westen, der Süden — in ihrer wirtschaftlichen und damit auch sozialen Entwicklung immer weiter auseinanderdriften.

Der Gesetzentwurf hat damals große öffentliche Aufmerksamkeit gefunden, und er hat zu lebhaften, zum Teil leidenschaftlichen Debatten Anlaß gegeben. Ich bedaure auch heute noch, daß sich die Bundesregierung nicht bereitgefunden hat, sich an den Kosten der Sozialhilfe zu beteiligten.

Aber ich erkenne an, daß sie eine große Anstrengung gemacht hat, das gleiche Ziel mit anderen Mitteln, nämlich mit Strukturhilfen, zu erreichen. Deshalb beraten wir heute im Bundesrat im ersten Durchgang über einen entsprechenden Gesetzentwurf der Bundesregierung.

Ich sage ausdrücklich: Ich begrüße diesen Entwurf. Er ist das größte strukturpolitische Programm, das es in der Bundesrepublik Deutschland je gegeben hat. Sein Volumen ist fünfmal so groß wie die Gemein-

Dr. Albrecht (Niedersachsen)

- A) schaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“. Jährlich sollen mindestens 2,45 Milliarden DM Strukturhilfe an strukturschwache Länder verteilt werden, und zwar in der Absicht, diese in die Lage zu versetzen, mit diesen Mitteln Zukunftsinvestitionen zu tätigen und ihnen Gelegenheit zu geben, eine positivere Perspektive für die Zukunft zu entwickeln. Ich kann für Niedersachsen sagen: Schon die **Neuordnung der Finanzplanung** für die kommenden Jahre zeigt, daß dies eine ganz **wesentliche investive Hilfe** ist.

Von einigen Kollegen und auch in der Öffentlichkeit ist gesagt worden — ich vermute, dies wird hier gleich wiederholt werden —, daß es sich hierbei in Wahrheit um eine Ergänzung des Finanzausgleichs handele. Ich halte das nicht für richtig; denn die Mittel der Strukturhilfe werden eben nicht nach der jeweiligen Finanzausstattung der Länder verteilt, sondern es werden ganz andere Kriterien herangezogen: die überdurchschnittliche Arbeitslosigkeit, eine unterdurchschnittliche Beschäftigungsentwicklung und ein unterdurchschnittliches Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner. Mit anderen Worten: Hier wird auf das allgemeine Einkommensniveau der Bevölkerung abgestellt.

Wir hatten schon bei dem Gesetzentwurf zur Beteiligung des Bundes an der Sozialhilfe das Ziel, die Fähigkeit der strukturschwachen Länder zu stärken und **Zukunftsinvestitionen** im notwendigen Umfang zu tätigen. Denn es gilt nach wie vor: Je schwächer die Wirtschaftsstruktur ist, desto größer sind die sozialen Lasten, die der Landeshaushalt und auch die Gemeinden zu tragen haben. Je höher die Arbeitslosigkeit, desto höher die sozialen Kosten, deren Volumen dann für Investitionen nicht mehr zur Verfügung steht. Je niedriger das allgemeine Einkommensniveau einer Bevölkerung ist, desto größer ist die Zahl derer, die unterhalb der Schwellenwerte für Sozialhilfe, für BAföG, für Wohngeld und andere soziale Maßnahmen liegen, und desto größer — manchmal das Doppelte, das Dreifache — ist die Belastung der Haushalte der strukturschwachen Länder.

Man kann theoretisch ein Modell entwickeln, indem man sagt: Wir gehen einmal von einer völligen Gleichheit der Einnahmen der einzelnen Länder pro Einwohner aus. Trotzdem würde es gravierende Disparitäten hinsichtlich der Fähigkeit der Länder geben, sich auf die Zukunft vorzubereiten, mit der Folge, daß das Gebot der Verfassung, **gleichwertige Lebensverhältnisse** in allen Teilen der Republik zu schaffen, nicht erfüllt werden könnte, eben weil ein überproportionaler Teil der Mittel eines Landes, auch wenn die Mittel pro Einwohner gleich sind, für nichtproduktive Ausgaben aufgewendet werden müßte. Ich habe deshalb auch keinen Zweifel daran, daß das Bundesverfassungsgericht Strukturhilfen im Grundsatz als notwendig, berechtigt und verfassungskonform anerkennen wird. Es gibt allerdings zwei kritische Punkte:

Erstens. Ich bin der Meinung, daß wir in § 1 des Gesetzentwurfs selber, der den Kreis der Länder bestimmt, die Strukturhilfen in Anspruch nehmen können, **Kriterien** hineinschreiben sollten, damit das klar und für jedermann auch **überprüfbar** ist. Ich hoffe,

daß wir einen entsprechenden Antrag hier gleich mit (C) Mehrheit verabschieden können.

Zweitens. Der schwierigste Punkt — wir wissen das alle — betrifft § 2, nämlich den Versuch, eine **gerechte Verteilung** der Strukturhilfen unter den Empfängerländern zu finden. Nun ist eine solche Verteilungsdiskussion noch nie einfach gewesen. Wir müssen auch sehr darauf achten, daß hier objektive Kriterien und nicht politischer Handel die Grundlage bilden.

Ich sage für das Land Niedersachsen — ich denke, das wird man uns zugute halten —: Wir sind in diesem Punkt nie dogmatisch gewesen. Ich stehe auch nicht an zu sagen, daß nach meiner Meinung in dem vorliegenden Gesetzentwurf die besonderen **strukturellen Schwierigkeiten der Stadtstaaten** unterschätzt worden sind. Natürlich wird der Bundestag dies alles nun sehr sorgfältig wägen müssen, und dann kommt die Vorlage wieder zu uns zurück.

Mir scheint es in der gegenwärtigen Situation vor allem wichtig zu sein, daß sich der Deutsche Bundestag schnell seine endgültige Meinung bildet, so daß wir hier im Bundesrat noch vor der Weihnachtspause das letzte Wort sprechen können. Wenn uns das gelingt, dann wird im Jahre 1989 eine neue Seite in der Strukturpolitik der Bundesrepublik Deutschland aufgeschlagen. Wir können dann vielleicht hoffen, daß es uns in Zukunft besser als bisher gelingt, das Verfassungsgebot der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zu sichern.

Ich sage nicht, daß damit alle Probleme in bezug auf die Gleichwertigkeit oder auf die Entwicklung von Nord, Süd und West gelöst seien. Es bleibt das, von dem die Bundesregierung in einer Erklärung gesprochen hat, nämlich daß auch **Bundesaufträge gerechter und gleichgewichtiger verteilt** werden müssen. Die Verabschiedung dieses Gesetzentwurfs wäre aber sicherlich ein deutlicher Fortschritt. (D)

Ich weiß, daß es hier — das wird heute zum Ausdruck kommen — noch mancherlei Meinungsverschiedenheiten und mancherlei Besorgnis gibt. Ich hoffe, daß es im Bundestag und dann hier im Bundesrat schlußendlich gelingt, doch noch die eine oder andere Verbesserung vorzusehen. Es wäre schon gut, wenn wir beim zweiten Durchgang in der Schlußabstimmung eine breite Mehrheit für das Gesetz hier im deutschen Bundesrat finden könnten.

Präsident Engholm: Das Wort hat Herr Ministerpräsident Dr. Wallmann (Hessen).

Dr. Wallmann (Hessen): Herr Präsident! Meine sehr verehrten Damen, meine Herren! Herr Kollege Dr. Albrecht, ich denke, wir sollten jetzt nicht mehr über Ihre ursprünglichen Vorstellungen diskutieren. Wenn wir aber darauf hinweisen, ist es, glaube ich, richtig, nicht nur in Erinnerung zu rufen, daß Sie seinerzeit eine 50%ige Beteiligung des Bundes an den Sozialhilfekosten verlangt haben, sondern dann sollten wir auch daran erinnern, daß daraus weitere Konsequenzen zu ziehen gewesen wären, weil wir in diesem Augenblick nämlich ein Defizit von 4,9 Milliarden DM hätten berücksichtigen müssen. Wir hätten massive Verbrauchsteuererhöhungen vornehmen und vor allem,

Dr. Wallmann (Hessen)

- (A) meine Damen und Herren, in einem beträchtlichen Umfang auf unseren Anteil an der Umsatzsteuer verzichten müssen. Das war aus der Sicht der Hessischen Landesregierung einfach nicht akzeptabel. Deswegen haben wir dem von Anfang an widersprochen, so auch, wie Sie es wissen, den Vorschlägen, die jetzt vorliegen, lieber Herr Kollege Albrecht.

Nach dem Gesetzentwurf der Bundesregierung, meine Damen und Herren, sollen in einem der reichsten Staaten neun nunmehr „arme“ — oder besser arm gerechnete — Bundesländer Finanzhilfen erhalten, und zwar jährlich 2,45 Milliarden DM, und das über zehn Jahre hinweg.

Dieser **Gesetzentwurf** ist **verfassungswidrig**. Wird er Gesetz, wird das Land Hessen deswegen das Bundesverfassungsgericht anrufen. Der Gesetzentwurf ist deshalb verfassungswidrig, weil er auf eine **unzulässige Nachbesserung des Finanzausgleichs** zielt. Dies ergibt sich, Herr Kollege Dr. Albrecht, zum einen aus der Genesis des Gesetzentwurfs und zum anderen natürlich aus seiner ganz konkreten Ausgestaltung.

Meine Damen und Herren, das Grundgesetz trägt den Interessen der finanzschwachen Länder durch den Finanzausgleich und durch die Bundesergänzungszuweisungen Rechnung. Die entsprechenden Regelungen haben letztmalig im **Gesetz über den Finanzausgleich** vom 28. Januar dieses Jahres ihren Niederschlag gefunden, und zwar mit wesentlich erhöhten Zuweisungen an die finanzschwachen Länder. Auch daran muß ich erinnern.

- (B) Diesem Gesetz gingen langwierige Verhandlungen voraus, in denen naturgemäß nicht alle Forderungen der Länder befriedigt werden konnten. Dessenungeachtet hat die Mehrheit der Länder diesem Gesetz dann zugestimmt. Gleichwohl hat eine Ländermehrheit, und zwar unmittelbar nach Verkündung des Gesetzes, versucht, den damals gefundenen Kompromiß nachzubessern.

Die noch nicht beschlossene **Steuerreform** sollte als günstiges „Vehikel“ für dieses Bemühen eingesetzt werden. Es kam dann zu dem, woran Sie soeben erinnern haben, Herr Kollege Dr. Albrecht, nämlich: Auf Initiative des Landes Niedersachsen brachten sieben Länder bereits vier Wochen nach Verkündung des Finanzausgleichsgesetzes im Bundesrat jenen von Ihnen soeben schon erwähnten Antrag zur Sozialkostenregelung ein. Unter dem Vorwand — ich muß es so formulieren —, die Kommunen von den Sozialausgaben zu entlasten, zielte der Antrag letztlich und in der Sache darauf ab, durch einen Finanzausgleich auf der Ausgabenseite den Betrag von 1,4 Milliarden DM von Süden nach Norden umzuschichten. Ergiebige Steuerquellen der Länder — ich habe soeben davon gesprochen: Umsatzsteuer, Mehrwertsteuer, welche Steuer auch immer Sie anführen wollen —, ein Standbein unserer Finanzierung auf lange Sicht, sollten aufgegeben und Verbrauchsteuern erhöht werden. Wir haben darüber bei vielen Gelegenheiten miteinander diskutiert, auch hier in diesem Hause.

Die Bundesregierung lehnte diese Initiative damals ab. Sie erklärte sich jedoch bereit, im Gegenzug zu der **Zustimmung zur Steuerreform** den sieben Ländern Finanzhilfen zu gewähren. Das Land Niedersachsen

stimmte die Forderungen dieser Länder ab und präsentierte sie dem Bund. Der Bund bemühte sich nun, für die Verteilung der Finanzhilfen einen Schlüssel zu finden, der diesen Forderungen entsprach.

Zunächst, meine Damen und Herren, wurde das **Bruttoinlandsprodukt** als **Schlüssel** gewählt. Da dieser Schlüssel aber nicht zu dem gewünschten Ergebnis führte, wurde er für die Länder gesondert gewichtet — ich muß auch daran erinnern —, z. B. für Nordrhein-Westfalen mit dem Multiplikator 2,15, für Rheinland-Pfalz mit dem Multiplikator 1,5. Die Stadtstaaten sollten wegen ihres hohen Bruttoinlandsprodukts mit Pauschalbeträgen bedacht werden.

Das Land Hessen hat dies nie akzeptieren können. Wir haben von Anfang an auch zu dieser Frage klar und unmißverständlich unsere Position eingebracht. Wir haben begründet, warum für uns weder von der Sache noch von der verfassungsrechtlichen Lage her eine solche Regelung akzeptabel ist. Wir waren und wir sind der Auffassung, daß diese Gewichtung offenkundig willkürlich war, daß immer neue Schlüssel durchgerechnet wurden, aber immer nur im Hinblick auf das angestrebte Ergebnis. Es wurde zum Ergebnis hin gerechnet.

Meine Damen und Herren, auch der dem Gesetzentwurf nunmehr zugrunde liegende Verteilungsschlüssel hat folgerichtig an dem Ergebnis nichts Wesentliches geändert. Insbesondere fehlt nach wie vor jeder schlüssige Bezug zu den **regionalen Ungleichgewichten in der Wirtschaftskraft**. Das gilt in besonderer Weise für die nunmehr vorgesehenen **Sockelbeträge** oder für den **Stationierungszuschlag** für Rheinland-Pfalz.

Allein diese Genesis belegt, wie fragwürdig der Gesetzentwurf unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten ist. Bereits in den vielfältigen Beratungen ist es zu keiner Zeit darum gegangen, Strukturprobleme zu lösen. Bezeichnend ist doch folgendes: Die Länder haben eben nicht Strukturprojekte entwickelt und den Bund um Mitfinanzierung gebeten. Es ging vielmehr, und zwar wie beim Finanzausgleich, ausschließlich um die Verteilung von Mitteln des Bundes zu Verwendungen, die mehr oder weniger in die beliebige Entscheidung des Landes gestellt sein sollten und sollen, wobei die Höhe der Zuweisungen wesentlich durch Vorabsprachen der begünstigten Länder festgelegt war.

Der Bund — ich muß das leider sagen — hat in diesem Falle nicht gestaltet. Ihm blieb nur die Rolle des **Notars**. Entsprechend ist **der Gesetzentwurf** auch **ausgestaltet**. Er ist in vielfacher Hinsicht **mit Artikel 104 a** des Grundgesetzes, auf den er gestützt werden soll, **nicht vereinbar**. Dies ist in dem hessischen Ablehnungsantrag im einzelnen aufgezeigt.

Ich will hier nur auf folgende Punkte hinweisen:

Erstens. Der Gesetzentwurf läßt — wie nach der Genesis nicht anders zu erwarten — ein Strukturkonzept nicht erkennen. Vielmehr wird lediglich eine **neue Mischfinanzierung** geschaffen, deren struktureller Erfolg höchst zweifelhaft ist. Es ist zu befürchten, meine Damen und Herren, daß die Mittel in den Haushalten der Empfängerländer versickern. In den Debatten der letzten Wochen ist auch bereits

Dr. Wallmann (Hessen)

A) mehr oder weniger deutlich geworden, daß die Mittel zumindest teilweise lediglich für einen Haushaltsausgleich verwandt werden sollen. Der Gesetzentwurf öffnet hierfür die Wege: Die zu fördernden Infrastrukturmaßnahmen werden so wenig präzise umschrieben, daß die Mittel nahezu beliebig verwandt werden können. Keineswegs ist gewährleistet, daß sie — wie von der Verfassung geboten — nur für besonders bedeutsame Investitionen eingesetzt werden. Bezeichnenderweise liegen uns Anträge vor, den ohnehin zu weit gefaßten Maßnahmenkatalog noch stärker zu verwässern. Ferner sollen mit den Finanzhilfen auch bereits begonnene Investitionen finanziert werden können. Dies widerspricht dem Gebot, durch Finanzhilfen neue Investitionen zu initiieren.

Zweitens. Die **Kriterien**, nach denen die empfangsberechtigten Länder und die Verteilung der Finanzhilfen auf die Länder festgelegt werden sollen, sind für einen Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet **untauglich**. Der Kreis der empfangsberechtigten Länder soll in einem vorausgeschalteten Auswahlverfahren festgelegt werden. Der Maßstab „durchschnittliche Wirtschaftskraft der Länder in den Jahren 1985 bis 1987“ ist willkürlich. Er zielt erkennbar nur darauf ab, die Länder Baden-Württemberg und Hessen aus dem Empfängerkreis auszuschalten und das Land Bayern einzubeziehen.

Drittens. Auch das Kriterium für die Verteilung der Finanzhilfen auf die Empfängerländer stellt nicht hinreichend auf **regionale Besonderheiten** ab. Die fragwürdigen Ergebnisse, die aufgrund dieser Kriterien zu erwarten sind, sollen auf die Dauer von zehn Jahren festgeschrieben werden. Dies legt die Annahme nahe, daß auch die Urheber des Gesetzentwurfs in absehbarer Zeit einen nennenswerten **Ausgleich der Wirtschaftskraft** gar nicht erwarten.

Viertens. Schließlich begegnet auch die **Mitfinanzierungsquote des Bundes** in Höhe von 90 % erheblichen **verfassungsrechtlichen Bedenken**. Das Bundesverfassungsgericht hat darauf hingewiesen, daß es sich bei Finanzhilfen eben nur um Hilfen handeln darf, daß also die Länder einen wesentlichen Teil der Investitionsmittel selbst aufzubringen haben.

In der bisherigen Diskussion ist deutlich geworden, daß die verfassungsrechtlichen Bedenken des Landes Hessen gegen den Gesetzentwurf auch andernorts geteilt werden. Sollte dieser Gesetzentwurf so beschlossen werden, so Gesetz werden, ist der Weg zum Bundesverfassungsgericht unvermeidbar.

Ich bin davon überzeugt: Das Bundesverfassungsgericht würde nicht nur klarstellen, daß und in welcher Weise das Institut der Finanzhilfen mit dem Gesetzentwurf mißbraucht wird. Es würde sich auch sehr kritisch mit dem Procedere auseinandersetzen, das zu diesem Gesetz geführt hat.

Meine Damen und Herren! Die durch den Gesetzentwurf begünstigten Länder streiten für höhere Finanzzuweisungen des Bundes mit dem Hinweis auf das **Nord-Süd- oder Süd-Nord-Gefälle**. Ich bestreite nicht — ich sage dies ausdrücklich —, daß es **regionale Strukturprobleme** bei uns in der Bundesrepublik Deutschland gibt. Natürlich gibt es sie. Zum Abbau des Nord-Süd-Gefälles sind in den letzten Jahren be-

reits erhebliche Subventionen und Finanzhilfen geleistet worden. Sie sind in die nördlichen Regionen geflossen. (C)

Die **direkten** und die **mittelbaren Vergünstigungen** für diese Regionen sind derzeit mit über 2 Milliarden DM zu veranschlagen. Ich erwähne die Werfthilfe, das Nordprogramm der Bundesregierung wegen des wirtschaftlichen Strukturwandels, die Erhöhung der Hafentlasten und der Bundesergänzungszuweisungen, die Airbus-Hilfen, die Bundesleistungen für die Salzgitter AG und Gorleben und das Sonderprogramm für den Montanbereich. Diese Hilfen und Programme zielen genau auf den Ausgleich des Nord-Süd-Gefälles.

Außerdem sei angemerkt, meine Damen und Herren: Die **Bruttowertschöpfung** ist **im Norden** in den letzten Jahren erheblich **stärker gestiegen als im Süden**. Die Verteilung des realen Bruttoinlandsprodukts entspricht etwa der Bevölkerungsdichte der Bundesländer. Dementsprechend gelangen die vier norddeutschen Landesbanken in einer Studie zu dem Ergebnis, daß sich die Wirtschaft der norddeutschen Länder keineswegs von den vorherrschenden Entwicklungstrends abgekoppelt habe; außerdem sei dort eine Vielzahl dynamischer und wachstumsträchtiger Unternehmen ansässig. Die zwölf norddeutschen Industrie- und Handelskammern vermerken zum „Zukunftsstandort Küste“ in ihrem ersten Konjunkturbericht Norddeutschland — ich darf zitieren —:

Mit diesem außergewöhnlich stabilen Hoch haben wir uns wieder an die wirtschaftliche Entwicklung des Bundes angekoppelt. Wachstum wandert wieder in den Norden ein. (D)

Die Strukturprobleme, von denen heute die Rede ist, dürften daher nicht in erster Linie in einer unzureichenden Finanzausstattung der Länder begründet sein. Wenn wir ernsthaft über die Überwindung von Strukturproblemen reden wollen, dann müssen wir alle uns auch sehr unbequemen Fragen stellen: Sind heute beklagte Strukturungleichgewichte häufig nicht auch auf eine **verfehlte Struktur- und Ausgabenpolitik** zurückzuführen?

Unsere Finanzverfassung stellt mit gutem Grund beim bundesstaatlichen Finanzausgleich auf die **unterschiedliche Finanzkraft** der Länder **auf der Einnahmeseite** ab. Ein allgemeiner Ausgabenausgleich ist dagegen nicht vorgesehen und ist auch nicht zulässig. In dieser Hinsicht stehen die Länder in einem Wettbewerb untereinander. Dieser Wettbewerb ist notwendig, um die Länder zu einem **verantwortungsvollen Ausgabeverhalten** anzuhalten.

Aus diesem Grund hat sich die Hessische Landesregierung nicht dazu in der Lage gesehen, die von den Tarifpartnern für den öffentlichen Dienst vereinbarte **Arbeitszeitverkürzung** auch auf die Beamtinnen und Beamten zu **erstrecken**. Es ist für mich schon bemerkenswert, daß demgegenüber angeblich finanzschwache Länder offensichtlich in der Lage sind, einen solchen Schritt zu verkraften. Das Land Hessen kann daher nicht akzeptieren, daß seine sinnvolle, sparsame Ausgabenpolitik, die ganz gewiß manches Mal Opfer und manchmal auch schmerzvolle Opfer verlangt, nachträglich bestraft wird.

Dr. Wallmann (Hessen)

- (A) Für die Haltung Hessens ist ferner entscheidend, daß die Nachbesserung des Finanzausgleichs durch die Finanzhilfen zu einer verfassungsrechtlich unzulässigen **Nivellierung** führen würde. Schon jetzt wird etwa Niedersachsen durch den Länderfinanzausgleich, was seine Finanzkraft betrifft, auf den Stand Hessens angehoben. Rechnet man die zu erwartenden Finanzhilfen aus diesem Strukturfonds als finanzkraftverstärkendes Element hinzu, führt dies, Herr Kollege Dr. Albrecht, zu einem zahlenmäßigen Finanzkraftvorsprung des Landes Niedersachsen gegenüber Hessen von mehr als 3 Prozentpunkten. Damit werden die verfassungsrechtlich gesetzten Nivellierungsgrenzen eindeutig überschritten. Mit anderen Worten: Auch diese Daten belegen, daß der Strukturfonds für Hessen jedenfalls finanzpolitisch und verfassungsrechtlich nicht akzeptabel ist, wie wir es von Anfang an zum Ausdruck gebracht haben.

Darüber hinaus werden dem Land Hessen von den übrigen Ländern **weitere Belastungen** zugemutet: Hamburg und Bremen haben das geltende Finanzausgleichsgesetz vor dem Bundesverfassungsgericht angefochten. Natürlich bedeutet das für uns ein **Prozeßrisiko** möglicherweise in Millionenhöhe. Das Land Hamburg hat eine Gesetzesinitiative eingebracht, die die **Zonenrandförderung** einschränken soll. Ein solcher Schritt, wäre er erfolgreich, würde das Land Hessen wesentlich belasten.

- (B) Es fehlt auch jede Verständigung darüber, daß ein Strukturhilfegesetz keinerlei Auswirkungen zu Lasten der Länder bei der nächsten **Umsatzsteuer-Neuverteilung** haben darf. Oder glaubt wirklich jemand in diesem Hause, daß es Auswirkungen haben wird, wenn es in die nächste Runde geht? Es liegt doch nahe, daß der Bund versuchen wird, seine Belastungen durch den Strukturfonds bei der Neuverteilung der Umsatzsteuer zu refinanzieren. Dies bedeutet für Hessen wiederum ein erhebliches Risiko, ein Risiko in Höhe eines dreistelligen Millionenbetrages.

Meine Damen und Herren, das Land Hessen zahlt bereits 1,3 Milliarden DM in den Finanzausgleich ein, und dies mit steigender Tendenz. Durch diesen solidarischen Beitrag zugunsten der finanzschwächeren Länder wird natürlich der politische Handlungsspielraum des Landes Hessen in einer kaum noch vertretbaren Weise eingengt. Das Grundgesetz will nicht finanziell gleichgeschaltete Länder. Es bejaht die Länder in ihrer **unterschiedlichen Leistungskraft**, da nur auf diese Weise Wettbewerb möglich und sinnvoll ist und da diese Leistungskraft wesentlich die jeweilige Politik widerspiegelt.

Das Land Hessen kann und wird es daher nicht hinnehmen, daß der Bund nunmehr über den geltenden Finanzausgleich hinaus Finanzhilfen im Wege einer finanzausgleichsähnlichen Regelung gewährt. Diese Regelung hätte das Land bereits in absehbarer Zeit über eine **ungünstigere Steuerverteilung** mitzufinanzieren. Ich denke, darüber hinaus sollte es im wohlverstandenen Interesse aller Länder liegen, dem Bund nicht Wege zu weiteren Mischfinanzierungen und damit zu entsprechenden Einflußnahmen auf die Länder zu öffnen — zu Lasten der Steuereinnahmen und damit entsprechender eigenständiger Handlungsspielräume der Länder.

Dieser Weg würde — davon bin ich überzeugt — (C) letzten Endes auf unsere bundesstaatliche Ordnung einwirken. Der Föderalismus fordert von den Ländern zunächst einmal eigene Anstrengungen und damit auch unliebsame Entscheidungen, nicht — über den Finanzausgleich hinaus — den ständigen Gang zum Tropf des Bundes. Dies ist unbequem, jedoch das **Essentiale des Föderalismus**. Dafür wird das Land Hessen auch weiterhin streiten: politisch und, falls erforderlich, auch vor dem Bundesverfassungsgericht.

Präsident Engholm: Ich danke Herrn Dr. Wallmann.

Das Wort hat Herr Minister Schleußer (Nordrhein-Westfalen).

Schleußer (Nordrhein-Westfalen): Herr Präsident! Meine Damen und Herren!

Die Landesregierung Nordrhein-Westfalen bedauert es, daß die Bundesregierung es abgelehnt hat, entsprechend der Initiative der sieben nord- und westdeutschen Länder die Sozialhilfelasten von Ländern und Kommunen zu übernehmen. **Verfassungsrechtliche Bedenken** gegen den Beschluß des Bundesrates vom 29. April dieses Jahres sind **nicht zu erkennen**. Mit dem Wohngeldgesetz und dem Ausbildungsförderungsgesetz kennen wir andere Geldleistungsgesetze auf der Basis des Artikels 104 a des Grundgesetzes, die hier als Beispiel hätten dienen können.

Wie richtig diese Initiative im Mai gewesen ist, zeigt eine Darstellung des **Instituts der deutschen Wirtschaft** auf eindrucksvolle Weise. Das Institut hat festgestellt, daß die Sozialhilfeleistungen in den Stadtstaaten Bremen und Hamburg im Jahre 1987 je Einwohner mehr als dreimal so hoch wie in Bayern und in Baden-Württemberg gewesen sind. Es liegt auf der Hand, daß derartige **regionale Belastungsunterschiede** bei bundesgesetzlich festgeschriebenen Leistungsverpflichtungen zumindest teilweise ausgeglichen werden sollten, wie es z. B. beim Wohngeld seit langem geschieht. (D)

Der hier zur Beratung anstehende Gesetzentwurf der Bundesregierung ist kein gleichwertiger Ersatz für die Bundesratsinitiative vom 29. April. Die Verteilung der Finanzhilfe soll zudem nach Kriterien erfolgen, die partiell dem Gesetzeszweck, nämlich zum **Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft** beizutragen, insgesamt nicht entsprechen und nicht im Gesetz selbst enthalten sind, sondern nur in der Begründung pauschal umrissen werden.

Der Gesetzestext selbst sollte zumindest klar festschreiben, daß der Kreis der Empfängerländer in angemessenen Zeitabständen überprüft wird. Nach dem Wortlaut des Gesetzentwurfs ist dies weder theoretisch noch praktisch möglich. Es ist schon ärgerlich genug, daß die Bundesregierung die Zugangsvoraussetzungen in der Gesetzesbegründung so vage beschrieben hat, daß auch dem **Freistaat Bayern** Finanzhilfen gewährt werden sollen. Dieses Land hat nach Baden-Württemberg die niedrigste Arbeitslosenzahl im Bundesgebiet und weist ein Bruttoinlandsprodukt auf, das derzeit nur unwesentlich unter dem Bundesdurchschnitt liegt und tendenziell weiter steigt.

Schleußer (Nordrhein-Westfalen)

- 2) So hat das Institut der deutschen Wirtschaft in seiner jüngsten Darstellung den Freistaat Bayern als „Spitzenreiter im Wachstumswettbewerb der Länder“ in den Jahren zwischen 1980 und 1987 vorgestellt — mit einer durchschnittlichen Wachstumsrate von 2,4 % pro Jahr. Die nord- und westdeutschen Länder lagen demgegenüber in diesem Zeitraum bei Zuwachsraten zwischen 0,4 und 1,5 %.

Der Kollege Tandler hat vor wenigen Tagen bei der Einbringung des Doppelhaushalts 1989/90 sogar von großen Erfolgen Bayerns als „finanzpolitischer Nummer eins“ gesprochen. Daß bei dieser Sachlage dem Freistaat Bayern auf Jahre hinaus Strukturhilfen gewährt werden sollen, empfinde ich als ausgesprochen kontraproduktiv. Die Abstände in der Wirtschaftskraft der Länder werden hierdurch nicht gemildert; im Gegenteil, sie werden gefestigt oder drohen sich sogar zu verschärfen.

Der Finanzausschuß des Bundesrates hat dieses Problem gesehen und empfiehlt dem Bundesrat, die **Zugangskriterien** im Gesetz selbst festzuschreiben und — dies ist das Entscheidende — in angemessenen Zeitabständen zu überprüfen. Er folgt mit diesem Vorschlag dem vom **Bundesverfassungsgericht** in seinem Urteil vom 24. Juni 1986 zum Länderfinanzausgleich und zu den Bundesergänzungszuweisungen ausgesprochenen Gebot an den Gesetzgeber, die Kriterien für die Gewährung von Zuweisungen zu benennen und in angemessenen Abständen zu überprüfen. Ich kann nur dringend darum bitten, diese Empfehlung des Finanzausschusses gleich zu beschließen.

- 3) Meine Damen und Herren, problematisch ist der **Verteilungsschlüssel** für die Finanzhilfen. Wir müssen uns die Frage stellen, ob die gewählten Kriterien „Bruttoinlandsprodukt“ und „Arbeitslosigkeit“ zuverlässige Indikatoren für eine unterdurchschnittliche Wirtschaftskraft darstellen. Nach dem rechnerischen Ergebnis, das neun von elf Ländern nach ihrer Wirtschaftskraft als unter dem Bundesdurchschnitt liegend ausweist, habe ich meine Zweifel. Dafür will ich mehrere Gründe nennen:

Erstens. Der einheitliche Sockelbetrag für alle Empfängerländer hat keinen Bezug zur unterschiedlichen Wirtschaftskraft der Länder.

Zweitens. Der **Sockelzuschlag für das Land Rheinland-Pfalz** wegen „seines überproportionalen Anteils an Stationierungstreitkräften“ ist nach dieser Begründung eine **verdeckte Bundesergänzungszuweisung** und gehört nicht in diese Gesetzesregelung. Es ist zudem nicht recht verständlich, wieso hier ein Schlüsselement eingebracht wird, das im Grunde Zeugnis für eine verbesserte Wirtschaftskraft des Landes ablegt. Denn nach der Dokumentation des Landes Rheinland-Pfalz, von ihm selbst am 12. Oktober vorgelegt, haben Bundeswehr und Alliierte in den letzten zehn Jahren Bauleistungen im Lande Rheinland-Pfalz für insgesamt 6 Milliarden DM abgefragt und sind im Land Rheinland-Pfalz Zivilbedienstete bei den Stationierungstreitkräften mit einer Lohn- und Gehaltssumme von insgesamt 2,1 Milliarden DM beschäftigt. Ich finde, das alles sind Zeugnisse für verbesserte Wirtschaftskraft, nicht aber Indikatoren für notwendige Finanzhilfen.

Als Belastung nennt das Land Rheinland-Pfalz in (C) der vorgelegten Dokumentation Mindereinnahmen und Ausfälle bei der Grundsteuer, Ausfälle bei der Gewerbesteuer, der Kfz-Steuer und der Einkommensteuer sowie „durch Entwicklungsverzichte nicht realisierte Steuereinnahmen“. Wenn das alles Belastungen sind, denen mit Strukturhilfen begegnet werden soll, dann müßte ich für das Land Nordrhein-Westfalen ebenfalls entsprechende überproportionale Belastungen anmelden. Denn nicht nur die vom Land Rheinland-Pfalz gemeldeten Einnahmeausfälle gibt es im Grunde auch in Nordrhein-Westfalen, sondern darüber hinaus weitere bundesgesetzlich veranlaßte Einnahmeausfälle bei der Einkommen-, der Gewerbe- und der Vermögensteuer zugunsten des Steinkohlebergbaus.

Drittens. Für gänzlich verfehlt halte ich das von der Bundesregierung vorgeschlagene **Schlüsselement „unterdurchschnittliche Beschäftigungsentwicklung“**. Der Systemfehler besteht darin, daß Kreise mit bereits erreichtem überdurchschnittlichen Beschäftigungsstand und folglich geringen Zuwachsraten automatisch zu den strukturschwachen und damit hilfebedürftigen gerechnet werden. Umgekehrt fallen Kreise mit hoher Arbeitslosigkeit und niedrigem Beschäftigungsstand aus diesem Raster heraus, weil auf niedrigem Niveau selbst ein nur geringer Beschäftigungszuwachs stets eine höhere Zuwachsrate ergibt. Mit anderen Worten: Die beiden Verteilungskriterien „überdurchschnittliche Arbeitslosigkeit“ und „unterdurchschnittliche Beschäftigungsentwicklung“ konterkarieren sich gegenseitig.

Ich möchte das absurde Ergebnis, das durch das Schlüsselement „unterdurchschnittliche Beschäftigungsentwicklung“ in den Verteilungsschlüssel gelangt und von dem der Bundesfinanzminister gesagt hat, es diene der „Verfeinerung“ der Verteilung, am Beispiel der **Strukturdaten zweier Kreise** deutlich machen, und zwar auf der Grundlage der Daten der Bundesstatistik vom September 1986, die auch die Bundesregierung ihren Berechnungen zugrunde gelegt hat. (D)

Da ist zum einen die kreisfreie Stadt Aachen mit einer Arbeitslosenquote von 13 % im September 1986, die damit also erheblich über dem Bundesdurchschnitt von damals 9,2 % liegt. Da ist zum anderen der Kreis Garmisch-Partenkirchen mit einer Arbeitslosenquote von 4,7 %, die also erheblich unter dem Bundesdurchschnitt bleibt.

Nach dem **Indikator „überdurchschnittliche Arbeitslosigkeit“** wird Aachen im Rahmen der Verteilung der Strukturhilfen gewichtet, Garmisch-Partenkirchen dagegen nicht. Das ist, finde ich, richtig und vollzieht sich ganz im Sinne des Verfassungsauftrags, durch Finanzhilfen des Bundes die unterschiedliche Wirtschaftskraft im Bundesgebiet auszugleichen. Diese sinnvolle Wirkung der Finanzhilfen wird allerdings durch das Schlüsselement „unterdurchschnittliche Beschäftigungsentwicklung“ wieder aufgehoben. Denn hier zeigt sich, daß Garmisch-Partenkirchen auf hohem Beschäftigungsniveau naturgemäß nur geringe Beschäftigungszuwachsraten hat, rund 2 % bei einem Bundesdurchschnitt von 2,9 %. Demgegenüber hat Aachen auf niedrigem Niveau ein relativ hohes Wachstum von 4,17 %. Die Folge: Gar-

Schleußer (Nordrhein-Westfalen)

- (A) misch-Partenkirchen wird im Verteilungsraster ebenso wie Aachen jeweils mit seiner Einwohnerzahl gewichtet.

Wie hierdurch ein Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft erreicht werden soll, ist mir ein Rätsel. Aachen und Garmisch-Partenkirchen sind keine Einzelfälle! Ich hätte andere Beispiele nennen können, die belegen, wie wenig geeignet der von der Bundesregierung vorgeschlagene Verteilungsschlüssel ist.

Bereits bei der Vorberatung des Gesetzentwurfs ist die Bundesregierung hierauf hingewiesen worden. Mehrere Länder haben eine stärkere Gewichtung des Schlüsselements „überdurchschnittliche Arbeitslosigkeit“ verlangt. Es gibt Modelle dafür, wie dies aussehen könnte. Im Hinblick auf die Strukturprobleme der Länder erscheint das Kriterium „überdurchschnittliche Arbeitslosigkeit“ als der wesentliche Indikator, der daher auch eine angemessene Gewichtung erfordert.

Ich hoffe sehr, daß im weiteren Gesetzgebungsverfahren eine Lösung gefunden wird, die dem Zweck und der Zielsetzung des Strukturhilfegesetzes näherkommt als der Regierungsvorschlag. Mit dem Antrag des Landes Nordrhein-Westfalen zu § 2 des Gesetzentwurfs möchten wir aufzeigen, wie ein solcher Verteilungsschlüssel aussehen könnte.

- (B) Abschließend möchte ich ein **Sonderproblem** ansprechen. Nordrhein-Westfalen hat im Finanzausschuß des Bundesrates den Antrag gestellt, den Gesetzentwurf für eine pauschale Weiterleitung der Strukturhilfemittel an die Gemeinden zu öffnen. Dieser Antrag ist ohne Unterstützung geblieben. Damit bleibt auch das Problem ungelöst, wie künftig den **Kommunen mit überdurchschnittlichen Sozialhilfekosten** geholfen werden kann, deren Verwaltungshaushalte durch Sozialhilfeaufwendungen so stark belastet sind, daß der erforderliche Eigenbeitrag zu Investitionsmaßnahmen nicht aufgebracht werden kann. Daher hilft es auch wenig, wenn der Herr Bundesfinanzminister in der Fragestunde des Deutschen Bundestags am 12. Oktober erklärt, er erwarte dringend, „daß die Flächenländer einen erheblichen Teil dieser Mittel der kommunalen Selbstverwaltung überweisen“. Ich wäre dankbar, wenn dies im weiteren Gesetzgebungsverfahren erneut bedacht würde und wenn dafür Möglichkeiten eingeräumt würden.

Wir sind für diesen Gesetzentwurf. Nur würden wir Wert darauf legen, daß er verfassungsgerechter ist und damit anderen Ländern keine Möglichkeit bietet, beim Bundesverfassungsgericht zu obsiegen.

Präsident Engholm: Ich danke dem Herrn Kollegen Schleußer.

Das Wort hat Herr Ministerpräsident Dr. Vogel (Rheinland-Pfalz).

Dr. Vogel (Rheinland-Pfalz): Sehr verehrter Herr Präsident! Meine sehr geehrten Damen und Herren!

Gestatten Sie mir zunächst, Herrn Kollegen Schleußer einen Glückwunsch zu übermitteln. Herr Kollege Schleußer, ich habe selten ein so nachdrückliches Plädoyer gegen ein Gesetz gehört, dem man zustimmt, wie das, das Sie gerade gehalten haben.

Im übrigen, meine Damen und Herren: Zwar hat man nicht den Eindruck, aber es gibt doch einen Punkt, in dem wir uns heute morgen — auch nach den bisher gehaltenen Reden — einig sind. Wir sind uns offensichtlich darüber einig, daß in den letzten Jahren die **strukturelle Entwicklung** im Bundesgebiet nicht einheitlich verlaufen ist. Es haben sich **regionale Disparitäten** ergeben, die im Interesse der Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse ausgeglichen werden müssen.

Darüber wird seit einiger Zeit diskutiert, und es ist unleugbar das Verdienst Niedersachsens, diese Diskussion in Gang gebracht zu haben. Bei allen Einwänden und Vorbehalten gegen den Lösungsvorschlag Niedersachsens verdient die Initiative deswegen, meine ich, von ihrem Ansatz her, der Verschärfung unterschiedlicher regionaler Entwicklungen entgegenzuwirken, grundsätzlich erst einmal unseren Dank.

Der von der Bundesregierung vorgelegte Entwurf für ein Strukturhilfegesetz ist geeignet, zu diesem Ausgleich einen Beitrag zu leisten; denn es werden immerhin — das sollte man nicht ganz übersehen — 25 Milliarden DM bereitgestellt. Das ist ja etwas! Durch die **gleichmäßige Verteilung** über zehn Jahre bedeutet das fraglos eine **nachhaltige Hilfe**. Das möchte ich ausdrücklich anerkennen.

Ich begrüße deswegen den Regierungsentwurf, im übrigen auch deshalb, weil er eine Umverteilung von Sozialhilfelasten erfreulicherweise nicht mehr vorsieht. Eine solche Umverteilung eignet sich nach meiner Überzeugung nicht zur Lösung der mit der unterschiedlichen Wirtschaftskraft zusammenhängenden Probleme. Im Gegenteil: Die Lastenumverteilung schafft keinen neuen Handlungsspielraum, sondern verstärkt nur die Gefahr weiterer Ausgabenerhöhungen auf Kosten Dritter. Im übrigen begründet sie die Gefahr der Nivellierung der unterschiedlichen Sozialstruktur, die sich schließlich nicht von selbst entwickelt hat, sondern auf unterschiedliche politische Prioritätensetzungen in den einzelnen deutschen Ländern zurückzuführen ist.

Der Regierungsentwurf, über den wir beraten, orientiert sich bei der Mittelverteilung am **Bruttoinlandsprodukt je Einwohner**, an der **Beschäftigungsentwicklung** und an der **Arbeitslosenquote**. Es ist gar keine Frage: Diese Kriterien verstehen sich nicht von selbst. Aber sie erscheinen nach Prüfung zahlreicher anderer Modelle — davon sind ja genug im Handel — noch am ehesten konsensfähig. Aus der Sicht meines Landes können sie nicht als voll befriedigend bezeichnet werden, da sie in erheblichem Ausmaß von Schwankungen der Konjunktur insgesamt und einzelnen Branchenkonjunktoren abhängig sind, von Zufälligkeiten mitbestimmt sind und andere wichtige Faktoren für die Leistungsfähigkeit der Länder unberücksichtigt lassen.

Dr. Vogel (Rheinland-Pfalz)

- A) Wir hätten lieber einen **Verteilungsschlüssel**, der die **überdurchschnittliche Arbeitslosigkeit** in Arbeitsamtsbezirken, die **Einwohnerzahl** in den Gebieten der Gemeinschaftsaufgaben und vor allem die **Finanzkraft** berücksichtigt. Damit wären statt der jeweiligen landesweiten Daten die **regionalen Disparitäten** besser erfaßt worden, und es wäre vor allem die Finanzkraft als Maßstab für die Leistungsfähigkeit der Länder, der sich beim Länderfinanzausgleich bewährt hat, mit einbezogen worden. Die Finanzkraft eines Landes kann bei der Beurteilung der Wirtschaftskraft doch nicht völlig ausgeklammert werden. Anderenfalls könnte ein Land im Extremfall auf die Idee kommen, einen Juliusturm anzulegen und sich auch damit die Anspruchsberechtigung bei der Strukturhilfe zu sichern — ohne Frage eine nicht gewollte Folge.

Ich glaube, meine Damen und Herren, es hat keinen Sinn, die Modelldiskussion, die uns schon einen ganzen Sommer lang beschäftigt hat, jetzt noch weiterzuführen. Für Rheinland-Pfalz sind die gefundenen Kriterien nur annehmbar, wenn es bei den vorgesehenen Sockelbeträgen bleibt.

Nun gibt es Einwendungen dagegen — wir haben sie gerade von Nordrhein-Westfalen gehört —, daß der Sockelbetrag für Rheinland-Pfalz wegen seines überdurchschnittlichen Anteils an Stationierungstreitkräften und des damit verbundenen **überdurchschnittlichen Aufwands** für die erforderliche **Infrastruktur** um 40 Millionen DM erhöht wird. Diese Belastungen sollen angeblich kein Indikator für unterschiedliche Wirtschaftskraft sein, sondern nur die Finanzkraft schmälern. Diese Einwendungen bestätigen, daß viele von den tatsächlichen **Belastungen** unseres Landes **im Verteidigungsbereich** nur sehr geringe, zum Teil sogar keine Kenntnis besitzen.

B)

Ich wiederhole, meine Damen und Herren: In Rheinland-Pfalz kommen auf 1 000 Einwohner 34 Soldaten, im Bundesdurchschnitt 15. In Rheinland-Pfalz kommen auf 1 000 Einwohner 28 Soldaten nichtdeutscher Nationalität, im Bundesdurchschnitt 7. In Rheinland-Pfalz finden auf acht NATO-Flughäfen täglich weit mehr Starts und Landungen statt als auf dem Rhein-Main-Flughafen in unserer Nachbarschaft. Von der bebauten Fläche unseres Landes umfaßt die militärisch genutzte Fläche 26,5 %. Meine Damen und Herren, das gibt es in keinem anderen Land, schon gar nicht etwa in Nordrhein-Westfalen.

Es ist offenkundig, daß diese überdurchschnittlichen Anteile an den Verteidigungslasten zu wirtschaftlichen **Nachteilen** führen.

Zum Teil lassen sich diese Nachteile beziffern. Sie bestehen aus Mindereinnahmen und Einnahmeausfällen, etwa bei der **Grundsteuer**, bei der **Gewerbesteuer** — die zahlreichen Regiebetriebe der alliierten Streitkräfte unterliegen nicht der Gewerbesteuer —, und sie führen zu Ausfällen bei der **Einkommensteuer**. Für mindestens 50 000 Fahrzeuge alliierter Soldaten und ihrer Angehörigen wird keine **Kraftfahrzeugsteuer** gezahlt. Ich könnte das noch lange fortsetzen. Hinzu kommen nicht realisierte Steuereinnahmen durch **Entwicklungsverzichte** in großem Umfang.

Natürlich gibt es auch **Vorteile**, z. B. aus der Nachfrage nach Bauleistungen. Aber die Bilanz ergibt, daß die Belastungen die Vorteile um mindestens 400 Millionen DM jährlich übersteigen. Daher ist der Sockelbetrag von zusätzlich 40 Millionen DM für Rheinland-Pfalz ein Ausgleich für einen Wirtschaftskraftausfall, der nach meiner Überzeugung mehr als gerechtfertigt ist. (C)

Ich füge hinzu: Seit Jahren erhalten Länder mit speziellen Problemlagen Zahlungen. Gefördert werden ohne Ansehen der Finanzkraft Kohle, Stahl, Luftfahrt, Werften, Fischerei, Küsten, Zonenrand. Das alles wird gefördert, ohne zu fragen, ob die Finanzsituation irgendeines Landes dies rechtfertigt oder nicht. Nur Rheinland-Pfalz wird mit seiner überdurchschnittlichen militärischen Belastung alleingelassen. Das geht nicht, und deswegen ist dieser bescheidene Sockelbetrag von 40 Millionen DM allenfalls ein erster Schritt zu einer **Gleichbehandlung mit anderen Ländern**. Wir werden folgerichtig Empfehlungen und Anträgen, die eine andere Zuordnung von Sockelbeträgen zu Lasten von Rheinland-Pfalz zum Ziel haben, nicht zustimmen.

Meine Damen und Herren, nun ist in den bisherigen Beratungen und auch heute morgen von Herrn Kollegen Wallmann angekündigt worden, man werde nach Karlsruhe gehen. Ich halte, offen gesagt, die Begründung hierfür nicht für durchschlagend.

Das Grundgesetz sieht neben dem vertikalen und dem horizontalen Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern sowie unter den Ländern Finanzhilfen des Bundes nach Artikel 104 a Abs. 4 des Grundgesetzes zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet ausdrücklich vor. Im Fall des **Finanzausgleichs** geht es um die Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs der Länder, im zweiten Fall um **Finanzhilfen des Bundes**, die zweckgebunden für bestimmte Investitionen einzusetzen sind. Der Regierungsentwurf erfüllt nach der Überzeugung meines Landes diese Voraussetzungen des Artikels 104 a Abs. 4 des Grundgesetzes. (D)

Meine Damen und Herren, es geht um eine **politische Entscheidung**, und diese politische Entscheidung müssen die politisch Verantwortlichen treffen! Ich meine, die Politik und wir als Politiker müssen in dieser Frage ein bißchen **mehr Souveränität** zeigen. Wir dürfen nicht aus Angst vor Karlsruhe oder vor dem Gang nach Karlsruhe aufhören, unsere Meinung zu sagen und nach unserer Überzeugung Gesetze zu beschließen.

Immer mehr Bundesverfassungsrichter haben uns in den letzten Jahren immer nachdrücklicher dazu ermuntert, neue Sachverhalte auch neu zu regeln, selbst wenn dem die eine oder andere frühere Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts entgegenstehen sollte. Wir sind vom Verfassungsgericht geradezu ermuntert worden, Fragen zu wiederholen, wenn neue Sachverhalte vorliegen. Deswegen ist hier eine politische Entscheidung zu treffen und nicht der Gang nach Karlsruhe abzumessen.

Ich füge allerdings vorsorglich gleich hinzu: Wenn man wegen dieses Gesetzes wirklich nach Karlsruhe

Dr. Vogel (Rheinland-Pfalz)

- (A) geht, dann behält sich das Land Rheinland-Pfalz vor, wegen des geltenden **Finanzausgleichsgesetzes**, dem wir nicht zugestimmt haben, ebenfalls nach Karlsruhe zu gehen. Denn, meine Damen und Herren, dort sind, ähnlich wie hier, Regelungen getroffen worden, die auf **politischem Konsens**, aber nicht auf zweifelsfrei festgestellter Unanrufbarkeit des Verfassungsgerichts beruhen. Wenn man bei der Zuteilung von Geldern für politische Leitungsaufgaben so verfährt wie beim Finanzausgleichsgesetz und der Benachteiligte nichts sagt, ein paar Monate später aber ein Gesetz gemacht wird und man gegen gerechtfertigte Sockelbeträge klagt, dann kann man nicht verlangen, daß derjenige still bleibt, der zunächst still geblieben ist.

Diese Konsequenzen lassen sich vermeiden, wenn wir eine **pragmatische Lösung** wählen, die den Interessen aller Länder in größtmöglichem Umfang entgegenkommt. Deswegen wird Rheinland-Pfalz denjenigen Ausschlußempfehlungen zustimmen, die den Regierungsentwurf grundsätzlich bestätigen, und dafür eintreten, daß das angestrebte Ziel einer beachtlichen Strukturhilfe mit 25 Milliarden DM auf die Dauer von zehn Jahren erreicht wird.

Präsident Engholm: Vielen Dank, Herr Ministerpräsident Dr. Vogel!

Das Wort hat Herr Senator Grobecker (Freie Hansestadt Bremen).

- (B) **Grobecker** (Bremen): Herr Präsident! Meine sehr verehrten Damen und Herren! Mit der Vorlage des Gesetzentwurfs zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft in den Ländern sieht die Bundesregierung den Beschluß des Bundesrates zur Umverteilung der Sozialhilfelasen als erledigt an. Bremen kann sich dieser Auffassung nicht anschließen. Bremen hält nach wie vor die **Beteiligung des Bundes an den Sozialhilfelasen** für die sachlich bessere Lösung.

Was ist aus dieser guten Idee geworden, Herr Ministerpräsident Albrecht, und vor allem, was ist aus der guten, soliden Sieben-Länder-Mehrheit geworden? Ein Strukturfonds, bei dem alle Länder außer Hessen und Baden-Württemberg als Empfänger benannt werden. Mit anderen Worten: Die Bundesregierung hält neun von elf Bundesländern für strukturschwach! Bayern wird demnach ebenso als strukturschwach angesehen wie Bremen.

Die geschickt ausgewählten, auf die Mehrheit im Bundesrat zielenden Verteilungskriterien bedeuten, erstens, daß die Stadtstaaten bei dem Indikator „Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner“ achteraus segeln und, zweitens, daß Länder mit überdurchschnittlicher Arbeitslosenquote erheblich am Strukturfonds partizipieren. Anstatt die Mittel auf die wirklich strukturschwachen Länder zu konzentrieren, wird mit der Gießkanne hantiert und das lauwarme Wasser über alle verteilt.

Weder die Einführung eines Sockelbetrages je Land noch seine Höhe lassen sich als Konzentration von Investitionsmitteln auf strukturschwache Länder begreifen. Der besondere Zuschlag für Rheinland-Pfalz zum Sockelbetrag ist von der Höhe und der Begrün-

derung her schlicht gegriffen. Genauso könnten Niedersachsen oder Bayern wegen ihrer Randlege zur DDR, das Saarland oder Nordrhein-Westfalen wegen ihrer Montanlasten und die Küstenländer wegen Werften-, Stahl- und Fischereianpassungsproblemen oder für Umweltschutzmaßnahmen zugunsten von Nord- und Ostsee x-beliebige Beträge einfordern. (C)

Mit dem Indikator „**unterdurchschnittliches Bruttoinlandsprodukt je Einwohner**“ werden die **Stadtstaaten** von vornherein aus der Verteilung **ausgeschlossen**, weil sie — wie alle Großstädte — überdurchschnittliche Werte aufweisen. Hiervon abgesehen, ist dieser Indikator ohnehin vollkommen sachfremd, da er keinen Bezug zur eigentlichen Zielsetzung des Strukturfonds aufweist. Es geht um die Förderung des wirtschaftlichen Wachstums in strukturschwachen Ländern. Es geht um Länder, die aus eigenen Mitteln nicht in der Lage sind, Wachstumsrückstände und wirtschaftliche Anpassungsprobleme zu bewältigen. Es geht um Länder, die durch überproportionale Arbeitslosigkeit besonders hohe Sozialhilfelaufwendungen zu bewältigen haben. Diese Zielbestimmung des Strukturfonds läßt sich mit dem Indikator „Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner“ nicht erreichen.

Der zweite Indikator „**überdurchschnittliche Arbeitslosigkeit**“ ist auch nach unserer Auffassung **sachgerecht** und wird deshalb von Bremen ausdrücklich begrüßt. Sachwidrig ist aber die Verteilung dieses Anteils nach der Einwohnerzahl der Kreise mit einer überdurchschnittlichen Arbeitslosenquote, weil weder die räumliche Bezugsgröße Kreise statt Länder noch die Einwohnerzahl eine zielgerichtete Wirkung hat. Diese beiden Punkte sollen letztlich die Länder „bedienen“, die andernfalls nicht beteiligt worden wären. (D)

Der dritte Indikator „**unterdurchschnittliche Beschäftigungsentwicklung auf Kreisebene**“ ist nicht in gleicher Weise wie die Arbeitslosenquote geeignet, Strukturprobleme auf dem Arbeitsmarkt zu korrigieren. Länder mit einem hohen Beschäftigungsstand und geringen Zuwächsen gelten hiernach als strukturschwach, während Länder mit einem geringen Beschäftigungsstand und hohen Zuwächsen als strukturstark bezeichnet werden. Damit wird das Ziel des Strukturfonds auf den Kopf gestellt.

Im übrigen ist auch bei diesem Indikator im Ergebnis festzustellen, daß Länder mit einer deutlich überdurchschnittlichen Beschäftigungssituation über die räumliche Bezugsgröße Kreise statt Länder und die Verteilung nach der Einwohnerzahl dieser Kreise dennoch „bedient“ werden.

Zusammenfassend ist als Kritik festzuhalten, daß die gewählten **Verteilungsansätze nicht sachgerecht** sind und sowohl einzeln als auch zusammen **verfassungsrechtlich bedenklich** sind. Die Indikatoren müssen nicht nur sachgerecht sein; vielmehr muß man an sie die gleichen Verfassungsanforderungen stellen, wie sie das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 24. Juni 1986 zum Finanzausgleichsgesetz formuliert hat. Die dem Verteilungsmodell zugrunde zu legenden **Indikatoren** müssen danach **objektiv, nachvollziehbar** und **begründet** sein. Die Verteilungser-

Grobecker (Bremen)

A) gebnisse dieses Gesetzes offenbaren das eigentliche Ziel, die Finanzhilfen nach **politischer Opportunität** zu verteilen.

Die Kritik Bremens richtet sich auch gegen das **Beteiligungungsverfahren** bei der Formulierung des Gesetzentwurfs. Hier gibt es Parallelen zum Verfahren bei der Neufassung des Finanzausgleichsgesetzes. Die Bundesregierung teilt ganz offensichtlich die Länder ein in solche, die mitwirken dürfen, und solche, die zuhören dürfen.

Bremen verlangt vom Bundesgesetzgeber eine Gestaltung des Strukturhilfegesetzes, wie sie in grundsätzlicher Form im Papier des baden-württembergischen Ministerpräsidenten Späth vom 25. Mai 1988 niedergelegt worden ist. Danach sind Verteilungsmaßstäbe anzuwenden, die die Strukturschwäche wegen **überdurchschnittlicher Arbeitslosenzahl** und die finanzwirtschaftliche Belastung der Länder wegen **überdurchschnittlicher Bindung von steuerlichen Einnahmen durch Sozialhilfeausgaben** erfassen. Ein derartiges Verteilungsmodell würde die Finanzhilfen auf die Länder konzentrieren, die in besonders ausgeprägter Weise von Strukturproblemen betroffen sind.

Nun ist aber, meine Damen und Herren, nicht zu übersehen, daß der Gesetzentwurf der Bundesregierung in seinen Grundzügen eine politische Verfestigung erfahren hat.

Die drei Stadtstaaten haben deshalb auf der Basis des vorgeschlagenen Verteilungssystems einen Änderungsantrag eingebracht, mit dem der **strukturellen Andersartigkeit der Stadtstaaten** im Vergleich zu den Flächenländern angemessen Rechnung getragen werden soll. Nach dem Antrag soll den Stadtstaaten ein Zuschlag zu ihrem Sockelbetrag mit einem Gesamtvolumen von 120 Millionen DM gewährt werden.

Hilfsweise hat Bremen allein einen Antrag vorgelegt, bei dem der Bund zur Erzielung eines für die Länder konsensfähigen Gesamtergebnisses den Betrag von 80 Millionen DM zusätzlich übernehmen soll. Die Annahme dieser Anträge würde den Stadtstaaten die Zustimmung zu dem Gesetzentwurf erleichtern. Ich bitte Sie deshalb um Ihre Unterstützung.

Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Es wird Sie nicht wundern, daß ich wahrscheinlich der einzige bin, der auch zu Artikel 2 des vorliegenden Gesetzentwurfs noch einen Satz sagen muß. Damit soll korrigiert werden, was im vorigen Jahr versäumt wurde. **Bremen** soll in den Jahren 1989, 1990 und 1991 jährlich **zusätzlich 50 Millionen DM** erhalten. Damit soll der besonders ungünstigen Haushaltssituation des Landes Bremen Rechnung getragen werden.

Herr Ministerpräsident Albrecht, im Entwurf dieses Artikelgesetzes ist die Vermischung von Artikel 1 und Artikel 2 offensichtlich gewollt, damit es vielleicht doch noch wie ein Finanzausgleich aussehen soll, obwohl wir alle immer klargemacht haben, daß Strukturhilfe nichts mit Finanzausgleich zu tun hat. Deshalb wird auch immer zusammengerechnet und Bremen beruhigt: Ihr sollt ja auch noch 50 Millionen DM nach dem Streit im vorigen Jahr erhalten. Daß Bremen insoweit in den Kreis der Empfängerländer einbezogen

wird, ist lobenswert und bestätigt nachträglich die Argumente, die Bremen damals — vergeblich — im Gesetzgebungsverfahren dargelegt hat. (C)

Als Manko bleibt dennoch: Erstens ist der Jahresbetrag von 50 Millionen DM zu niedrig, und zweitens müßte Bremen konsequenterweise ein **Nachteilsausgleich** für die Jahre 1987 und 1988 gezahlt werden, in denen die Voraussetzungen für die Bundesergänzungszuweisung wegen Haushaltsnotlage in gleicher Weise vorlagen.

Die vorgesehenen Beträge von jährlich 50 Millionen DM sind unzureichend. Die von der Bundesregierung behauptete **Gleichbehandlung mit dem Saarland** — darum ging es immer — wird mit diesem Gesetzentwurf keineswegs erreicht. Deshalb hat auch der Finanzausschuß des Bundesrates in Berlin beschlossen, eine Aufstockung auf 75 Millionen DM jährlich, jedenfalls für die Jahre 1989 bis 1991, zu empfehlen.

Mit Beträgen unterhalb von 75 Millionen DM jährlich wäre noch nicht einmal die zahlenmäßige Gleichstellung mit dem Saarland erreicht. Von einer wirklichen Gleichbehandlung kann überhaupt nicht gesprochen werden. Die einschlägigen finanzwirtschaftlichen Kennziffern sind für Bremen durchweg schlechter als für das Saarland. Angesichts dieser Lage würde eine Haushaltshilfe von 75 Millionen DM, wie sie der Finanzausschuß des Bundesrates gefordert hat, für Bremen die Untergrenze des Angemessenen darstellen.

Die Berücksichtigung Bremens bei den Vorab-Beträgen wegen Haushaltsnotlage hätte auch schon in den Jahren 1987 und 1988 erfolgen müssen. Ich bin sicher, daß das Bundesverfassungsgericht, das wir wegen dieses Vorgangs angerufen haben, hierzu die richtigen Worte finden wird. (D)

Selten hat der Bundesgesetzgeber eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts in dieser Weise ignoriert wie bei der Schaffung des Finanzausgleichsgesetzes 1987. Der Gesetzgeber hat jetzt — und zwar aus der eigenen Logik des Gesetzentwurfs der Bundesregierung — die Gelegenheit, seinen Fehler nachträglich für die Jahre 1987 und 1988 zu korrigieren und Bremen für diese Jahre einen Nachteilsausgleich in Höhe von zweimal 75 Millionen DM zu gewähren.

Zusammenfassend muß ich für das Land Bremen feststellen:

Die in Artikel 2 vorgeschlagene Berücksichtigung der bremischen Haushaltsnotlage ist unzureichend, führt nicht zu einer Gleichbehandlung mit dem Saarland und vernachlässigt völlig die **verfassungswidrige Behandlung Bremens** in den Jahren 1987 und 1988.

Der in Artikel 1 des Gesetzentwurfs formulierte Strukturfonds ist nach sachfremden und willkürlichen Beteiligungskriterien ausgestaltet. Ich bitte deshalb um Ihre Zustimmung für die dazu vorliegenden Anträge. Die Freie Hansestadt Bremen sieht sich sonst nicht in der Lage, dem vorgelegten Gesetzentwurf zuzustimmen.

Im Gegensatz zur Bundesregierung vertritt Bremen die Auffassung, daß durch den Strukturhilfunds der

Grobecker (Bremen)

- (A) Beschluß des Bundesrates zur Umverteilung der Sozialhilfelasten nicht erledigt ist.

Präsident Engholm: Ich danke Herrn Senator Grobecker.

Das Wort hat Herr Staatsminister Tandler (Bayern).

Tandler (Bayern): Herr Präsident! Meine sehr verehrten Damen und Herren! Ich bin der Debatte mit großer Aufmerksamkeit gefolgt. Fast könnte man sagen: Da behaupte noch jemand, in der Union werde nicht diskutiert.

Nun, Bayern hat das Gesetz nicht erfunden und auch nicht mit der Steuerreform in Zusammenhang gebracht. Uns geht es darum, auch für Bayern einen **gerechten Anteil** zu sichern.

Wir hätten selbstverständlich, Herr Ministerpräsident Wallmann, nicht das Geringste dagegen einzuwenden, wenn auch Hessen seinen Anteil bekäme. Wir haben entsprechende Berechnungen durchgeführt und festgestellt: Etwa 20 bis 40 oder 50 Millionen DM wären vielleicht auch für Sie drin.

(Heiterkeit)

Wir haben auch nicht zu jenen gehört, die dagegen argumentiert haben, daß Baden-Württemberg beteiligt werden darf, muß, soll oder auch nicht. Warum? Wenn schon Mittel verteilt werden, dann **nach einheitlichen Kriterien** für alle Regionen, die entsprechender Unterstützung bedürfen.

(B)

Herr Kollege Schleußer, Sie haben erwähnt, ich hätte kürzlich in meiner Etatrede im Bayerischen Landtag darauf hingewiesen, daß Bayern finanzpolitisch die Nummer eins in der Bundesrepublik Deutschland sei. Das stimmt, weil wir die geringste Pro-Kopf-Verschuldung haben. Es wird doch jetzt niemand aufgrund der soliden Haushaltspolitik, die Bayern in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten ausgezeichnet hat, auf den Gedanken kommen, uns dafür zu bestrafen. Weil wir die geringste Pro-Kopf-Verschuldung haben, haben wir die höchsten Investitionen, ein gutes Wachstum und dennoch ein Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen im Jahre 1987, das unter dem Bundesdurchschnitt, an achter Stelle, liegt. Dennoch erhalten wir unter allen begünstigten Ländern in der Bundesrepublik Deutschland, sofern dieser Gesetzentwurf abschließend beschlossen wird, pro Kopf der Bevölkerung den geringsten Anteil. Man muß doch die Bezüge sehen, wie sie sind.

Dann wird gesagt, wir stünden in bezug auf die Beschäftigung sehr gut da. Das ist richtig; im Landesdurchschnitt stimmt das. In Südbayern ist sie so gut wie in Baden-Württemberg, in Nordbayern so gut wie in Hessen. Dennoch liegt die Beschäftigung oder Nichtbeschäftigung in rund einem Drittel unserer Arbeitsamtsbezirke unter dem Bundesdurchschnitt. Das ist die Realität.

Garmisch-Partenkirchen, Herr Schleußer, paßt nicht mehr sehr gut in die Landschaft; denn der dortige Wahlkreisabgeordnete ist jetzt nicht mehr bayerischer Finanzminister, sondern mittlerweile Bayerischer Ministerpräsident. Sie müßten sich nun also an-

dere Bezugspunkte suchen. Davon gibt es eine ganze Reihe.

Bayern unterstützt im Ergebnis den Gesetzentwurf, da er im großen und ganzen auch die strukturschwachen Regionen in Bayern berücksichtigt. Bayern kommt bei eigenen Berechnungen aufgrund ausschließlich an der Strukturschwäche bayerischer Regionen orientierter Kriterien zu ähnlichen Ergebnissen.

Wir können uns jedoch einigen Detailregelungen nicht anschließen. Von zentraler Bedeutung ist für Bayern zum einen, daß Empfangsvoraussetzungen, die unmittelbar oder, wie beim Bruttoinlandsprodukt je Einwohner, mittelbar an die Finanzkraft des Landes anknüpfen, verfassungsrechtlich bedenklich sind, zum anderen, daß die für den Verteilungsschlüssel maßgebenden Indikatoren auf Regionen abstellen müssen.

Auch Landesdurchschnitte enthalten einen landesinternen Einnahmeausgleichseffekt, verdecken regionale Unterschiede und widersprechen damit dem Sinn und Zweck der Regelung des Artikels 104 a Abs. 4 des Grundgesetzes. Ich möchte hier mit allem Nachdruck feststellen, daß **Finanzkraftüberlegungen** im Rahmen des Artikels 104 a Abs. 4 Grundgesetz **nicht zulässig** sind.

Ich halte diese Grundpositionen Bayerns für so wesentlich, daß ich darauf, ungeachtet der im bisherigen Beratungsverfahren bereits vorgetragenen bayerischen Haltung, nochmals verweisen wollte.

Empfangsvoraussetzungen sind generell entbehrlich, da ein sachgerechter — ich betone: sachgerechter — Verteilungsschlüssel ohnehin dafür sorgt, daß die Änderung der wirtschaftlichen Verhältnisse auf die Empfangsberechtigung und die Höhe der Anteile durchschlägt.

Es muß mir erst einmal jemand erklären, wieso ein Land, obwohl es nach dem Verteilungsschlüssel empfangsberechtigt wäre, gleichwohl durch gesonderte, vom Verteilungsschlüssel abweichende Kriterien ausgeschlossen werden soll. Entweder ist der Verteilungsschlüssel nicht sachgerecht und damit verfassungswidrig, oder über die Empfangsvoraussetzungen soll der Empfängerkreis aus auf der Hand liegenden Gründen beeinflusst werden. Im Klartext: Damit soll Bayern ab 1992 hinausgedrängt werden.

Völlig unannehmbar und den Verdacht der unzulässigen Ausgrenzung bestätigend sind Empfangskriterien, die auf die Finanzkraft eines Landes abstellen. Das Grundgesetz spricht in Artikel 104 a Abs. 4 von **Finanzhilfen an die Länder**, nicht aber — wie bei der Verteilung von Bundesergänzungszuweisungen — **an leistungsschwache Länder**.

Finanzkraftargumente sind für Finanzhilfen nach dem hier beratenen Gesetz fehl am Platze, da es nicht um eine Stärkung der Finanzkraft der Länder geht, sondern um die Sicherstellung der **Durchführung bestimmter Investitionen zur Behebung regionaler Strukturschwächen**. Diese aber gibt es in allen Ländern.

Im übrigen wurden bei der Diskussion über die Frage, welche Länder bei den Strukturhilfen auszu-

(C)

(D)

Tandler (Bayern)

- a) grenzen seien, immer nur Baden-Württemberg, Hessen und Bayern genannt, obwohl Hamburg trotz einer saftigen Einwohnerwertung im Länderfinanzausgleich nach wie vor Zahler ist. Bayern ist immerhin ohne derartige künstliche Nachhilfe in der „toten Zone“, also keineswegs ausgleichspflichtig.

Auch das Argument, daß unmöglich von elf Ländern neun strukturschwach sein können, geht daher an der Sache vorbei. Es geht nicht um Strukturschwäche von Ländern — ich sagte es schon —, sondern um die Strukturschwäche in Ländern. Nach der Verfassung soll die unterschiedliche Wirtschaftskraft in Regionen ausgeglichen werden. Man sollte dies endlich zur Kenntnis nehmen, damit die Diskussion aus ihrer Schieflage herauskommt.

Beim vorgesehenen Verteilungsmaßstab nimmt der Indikator „Bruttoinlandsprodukt“ keine Rücksicht auf die regionalen Unterschiede innerhalb der jeweiligen Länder. Dies widerspricht der grundsätzlichen bayerischen Auffassung, kann jedoch, da der Indikator nur einer von dreien ist, gerade noch hingenommen werden.

- i) Vom Ergebnis her ist, wie eingangs bereits dargelegt, der Anteil Bayerns an den Strukturhilfen akzeptabel, allerdings keinesfalls überhöht, wie einige Länder meinen. Ich erinnere nochmals daran, daß 30 % der bayerischen Bevölkerung in Gebieten der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ leben und ein Drittel aller bayerischen Arbeitsamtsbezirke im Jahr 1987 Arbeitslosenzahlen über dem Bundesdurchschnitt melden mußten. Dies ist Ihnen allen aus den vergangenen Diskussionen hinreichend bekannt und durch die Berechnungsgrundlagen der Bundesregierung bestätigt. Es kann daher kein vernünftiger Zweifel daran bestehen, daß der **Anspruch Bayerns gerechtfertigt und verfassungsmäßig abgesichert** ist.

(Vorsitz: Amtierender Präsident
Dr. Albrecht)

Ich meine, kein Empfängerland kann ernsthaft über schlechte Behandlung klagen. Ein **fiktiver Besitzstand**, wie er durch die „Albrecht-Initiative“ erweckt worden war, kann jedenfalls **nicht Maßstab für Ansprüche an den Bund** sein. Eher drängt sich der Eindruck auf, verschiedenlich würde nach Möglichkeiten gesucht, den „Geldsegen“ auch unterzubringen. Dies zeigen, wie von anderen Rednern bereits dargelegt wurde, die zahlreichen Anträge auf Erweiterung der Förderbereiche, z. B. neue Maßnahmen der sozialen, kulturellen und sportlichen Infrastruktur.

Wir haben es im Rahmen der Diskussion zum bundesstaatlichen Finanzausgleich schon immer für falsch gehalten, die Stadt-Umland-Problematik Hamburgs und Bremens auf die Ländergesamtheit abzuwälzen, und deshalb die Berechtigung der Einwohnerwertung im Länderfinanzausgleich bezweifelt. Allerdings kann die Lösung nicht in einer Umschichtung der Bundesmittel zugunsten der Stadtstaaten bestehen. Bayern hatte in bisherigen Verhandlungen eine einvernehmliche Lösung angestrebt, die der Norden aufgrund falschen Besitzstanddenkens jedoch verhinderte.

Zu der immer wieder betonten **Stadtstaatenproblematik** kann ich mich des Eindrucks nicht erwehren, daß hier ein angeblicher Sonderstatus gleich mehrfach berücksichtigt werden soll: Die Einwohnerwertung im Länderfinanzausgleich ist mit 135 % hoch bemessen. In erneuten Klagen vor dem Bundesverfassungsgericht wird eine weitere Erhöhung gefordert. Daneben verlangt Hamburg Bundesergänzungszuweisungen für Kosten politischer Führung. Der Anteil an den Strukturhilfen ist den Stadtstaaten immer noch zu niedrig und soll durch Sonderregelungen erhöht werden. Beim Städtebauförderungsprogramm gibt es eine Sonderbehandlung für die Stadtstaaten.

Dem **Entschließungsantrag des Saarlandes** zur Berücksichtigung seiner Haushaltsnotlage kann Bayern nicht zustimmen. Für die besonderen Probleme aufgrund der Haushaltszwänge des Landes, ebenso auch des Landes Bremen, hat Bayern immer Verständnis gehabt. Dies zeigt schon die Unterstützung Bayerns für dieses Anliegen im Rahmen des ersten Durchgangs bei der Beratung des Finanzausgleichsgesetzes im Juli 1987, bei dem eine rechnerisch einwandfreie Lösung dieses Problems vorgeschlagen wurde. Gleichwohl ist Bayern heute nicht in der Lage, dem Entschließungsantrag zuzustimmen, da die darin enthaltene Forderung nach einer zeitlich praktisch unbegrenzten Unterstützung wegen der Haushaltsnotlage zu weitgehend ist. Wir werden uns deshalb der Stimme enthalten.

Abschließend noch eine Bemerkung: Bayern wird keine Schwierigkeiten haben, die Bundesmittel unterzubringen.

(Heiterkeit)

Wir setzen das Geld zielgerecht dort ein, wo es gebraucht wird und auch etwas bewirkt, d. h. vor allem im Grenzland und in den übrigen strukturschwachen Regionen mit besonderem Gewicht auf kommunalen Investitionen.

Wenn andere Bundesländer, etwa Schleswig-Holstein oder Niedersachsen, also noch weiter umschichten möchten,

(Frau Simonis [Schleswig-Holstein]: Nein, nein!)

stehen wir dafür jederzeit zur Verfügung.

Amtierender Präsident Dr. Albrecht: Das Wort hat jetzt Herr Senator Professor Krupp (Hamburg).

Prof. Dr. Krupp (Hamburg): Herr Präsident! Meine sehr verehrten Damen und Herren! Im Deckblatt zum Gesetzentwurf heißt es unter Abschnitt C „Alternativen: Keine“. Dann wird ausgeführt, daß insbesondere gegen die sogenannte Niedersachsen-Initiative schwerwiegende verfassungsrechtliche und verfassungspolitische Bedenken bestünden.

Der Finanzausschuß hat dieser Formulierung zu Recht nachdrücklich widersprochen. Die Bundesregierung versteckt sich hier hinter scheinbar verfassungsrechtlichen Positionen, will sich aber in Wirklichkeit nur der Diskussion über Rechte und Pflichten der einzelnen staatlichen Ebenen im bundesstaatlichen System entziehen. Man muß der Bundesregierung eigentlich geradezu dankbar sein, daß sie in dieser Vor-

Prof. Dr. Krupp (Hamburg)

- (A) bemerkung diesen Konflikt noch einmal dargestellt hat.

Der Grundansatz des damaligen Gesetzentwurfs von sieben Ländern – eine wirksame Sozialhilfeentlastung der besonders betroffenen Länder und Gemeinden durch den Bund – war und ist nach Auffassung des Hamburger Senats richtig. Es ging hier nämlich nicht um eine Ergänzung des Finanzausgleichs, sondern es ging darum, daß der Bund seine Finanzierungsverantwortung für die Bereiche, die den Anstieg der Sozialhilfeausgaben entscheidend beeinflussen, übernimmt, daß er dafür eintritt. **Langzeitarbeitslosigkeit, Pflegekosten, Alterssicherung** generell, **Asylbewerber** sind Aufgaben, die **in der Finanzierungsverantwortung des Bundes** liegen. Deswegen muß der Bund entweder in diesen Bereichen eine ausreichende Absicherung gewährleisten – das wäre die verfassungskonforme Lösung; das ist gar keine Frage –, damit nicht immer mehr Menschen allein oder zusätzlich auf Sozialhilfe angewiesen sind, oder er muß Länder und Gemeinden bei der Sozialhilfe zumindest teilweise entlasten. Denn schließlich sind gerade die Sozialhilfeausgaben der Faktor, der die unterschiedliche finanzielle Leistungsfähigkeit der einzelnen Länder und Gemeinden entscheidend prägt.

- (B) Ich will das hier einmal mit einigen Zahlen demonstrieren: Die **Hamburger Ausgaben für Sozialhilfe** haben sich von 1980 bis 1985/86 von etwa 500 Millionen DM auf 1 Milliarde DM **verdoppelt** und werden sich nach unseren Projektionen bis 1990 auf rund 1,6 Milliarden DM **verdreifacht** haben. Das heißt dann aber, daß wir 1990 mehr als 10 % unseres gesamten Ausgabevolumens für diesen Zweck aufwenden müssen. Das ist nicht die Folge verschwenderischen Ausgabenverhaltens, sondern es ist die Folge der **Auswirkungen struktureller Unterschiede**, die sich eben besonders deutlich in der Zahl der Sozialhilfeempfänger niederschlagen.

In Hamburg gab es 1986 93 Sozialhilfeempfänger je 1 000 Einwohner, im Bundesdurchschnitt waren es etwas mehr als die Hälfte, nämlich nur 49, und in Bayern und Baden-Württemberg sogar nur ein Drittel, nämlich 33. Es sind also nicht die besonders hohen Ausgaben im Einzelfall, die diese Ausgabenlasten verursachen, sondern die hohe Empfängerzahl als strukturelle Folge von Arbeitslosigkeit, Altersarmut, Pflegebedürftigkeit, verbunden natürlich mit dem großstadttypischen höheren Preisniveau.

Mit dieser Sonderlast kann ein Stadtstaat wie Hamburg, können aber überhaupt Gemeinden in strukturschwachen Regionen nicht fertig werden. Hier ist eine Entlastung durch den Gesetzgeber notwendig.

Eines ist allerdings bei der Formulierung des Deckblattes zum Gesetzentwurf der Bundesregierung richtig: Dieses Strukturhilfegesetz ist nun wirklich keine Alternative zu einer wirksamen Entlastung bei der Sozialhilfe. Dieser Strukturfond könnte nach Auffassung Hamburgs allenfalls ein erster Schritt im Rahmen einer weitergehenden **Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzsystems** sein. Auf der Tagesordnung bleibt die Forderung nach einer **verfassungskonformen Ausgestaltung insbesondere des Länder-**

finanzausgleichs und der Sozialhilfelastenverteilung. (C)

Ich finde, das, was Herr Kollege Tandler hier soeben zum Haushalt seines Landes ausgeführt hat, belegt in eindrucklicher Form unser Problem. Hamburg kann nämlich seinen Haushalt in dieser schönen Form nicht ausgleichen. Wir werden 1989 Kredite zur Abwehr von Störungen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts aufnehmen müssen. Unsere Zuwachsrate im Haushalt liegt allerdings deutlich unter der bayerischen. Wir beglückwünschen Bayern, daß es sich eine solche Zuwachsrate leisten kann. Wir liegen mit 2,4 % Zuwachs übrigens auch deutlich unter dem Durchschnitt der anderen Länder, aber auch unter dem Wert Bayerns.

Auch wenn wir uns darüber im klaren sind, daß dieser Strukturfonds nur ein erster Schritt sein kann, so gilt das natürlich nur dann, wenn seine Ausgestaltung fair und verfassungskonform erfolgt. Dies ist aber schon deshalb nicht der Fall, weil – wie man zumindest der Presse entnehmen konnte – nach einem monatelangen Gezerre im Lager der Union am Ende offenbar Verteilungsschlüssel ausgewählt wurden, die, sagen wir einmal, das gewollte Ergebnis erbracht haben. Wer jedenfalls bei dieser Diskussion nicht mit am Tisch saß, hatte das Nachsehen.

Die von der Bundesregierung verwendeten **Schlüssel** sind im einzelnen **nicht sachgerecht**. Zum Indikator „Bruttoinlandsprodukt“ ist hier schon viel gesagt worden; ich will das nicht wiederholen. Es besteht unter Fachleuten Einigkeit darüber, daß dies zumindest für die Stadtstaaten kein geeigneter Indikator ist. Es sollte Einigkeit darüber bestehen, daß ein Sockel, der allen Ländern gewährt wird, nicht die besondere Situation der Stadtstaaten abdecken kann. Ich will zu diesem Thema nichts mehr sagen. Ich gehe davon aus, daß Herr Kollege Rexrodt für die Stadtstaaten auf dieses Thema noch ausführlich eingehen wird.

Auch der Indikator „Beschäftigtenentwicklung“ ist wenig geeignet, die besondere Strukturschwäche einer Region zu messen. Hier sind schon Beispiele gebracht worden. Ich darf mir erlauben, ein weiteres Beispiel zu nennen, das eigentlich sehr deutlich macht, wie schwierig dieser Indikator ist.

Im Finanzausschuß gab es die Überlegung, ob bei diesem Kriterium der Zeitraum 1985 bis 1987 zugrunde gelegt werden soll. In diesem Zeitraum betrug der bundesdurchschnittliche Beschäftigtenzuwachs 3,3 %. In der Stadt München lag der Zuwachs in diesem Zeitraum bei etwa 2,7 %, also leicht unterdurchschnittlich. Ich weiß nun nicht, ob man sagen soll, daß München deswegen eine strukturschwache Region geworden sei. Aber nach diesem Verfahren würde München bei einer Einwohnerzahl von fast 1,3 Millionen in die Mittelverteilung eingehen. Im Ergebnis – wir haben das durchgerechnet – würde Bayern allein wegen dieser Entwicklung in München, wenn der andere Zeitraum gewählt worden wäre, zusätzlich 30 Millionen DM bekommen.

(Vorsitz: Präsident Engholm)

Ein Schlüssel, der zu diesem Ergebnis führt, kann **weder sachgerecht noch verfassungskonform** sein.

Prof. Dr. Krupp (Hamburg)

- A) Es ist schon einiges zum **Indikator „Arbeitslosenquote“** gesagt worden. Vom Grundsatz her ist er in jedem Fall geeignet. Aber die Berechnungen, die im Verteilungsmodell der Bundesregierung mit dieser Quote vorgenommen werden, sind dann schon erstaunlich. Dabei kommt es nicht mehr darauf an, ob die Arbeitslosenquote in einem Kreis bei 9,4 oder bei 19% liegt. Jeder Kreis, der über dem Bundesdurchschnitt von 9,3% liegt, wird unterschiedslos mit seiner Einwohnerzahl einbezogen. Dabei müßte die Zielsetzung des Strukturfonds doch gerade sein, den Gebieten mit besonders ungünstigen Entwicklungen zu helfen, wieder den Anschluß an den Bundesdurchschnitt zu gewinnen.

Man muß auch die Frage stellen, warum all diese Zahlen eigentlich auf der Ebene der Kreise und kreisfreien Städte betrachtet werden. Da es sich hier um Hilfen an die Länder handelt, hätte es nahegelegen, Länderzahlen zu verwenden. Diese Kriterien sind nicht sachgerecht. Sie sind schwer zu erklären. Am ehesten kann man vermuten, daß bei sachgerechten Kriterien nicht das politisch gewollte Ergebnis herausgekommen wäre.

Für den Senat der Freien und Hansestadt Hamburg erkläre ich heute, daß wir dem vorliegenden Gesetzentwurf, wenn er im weiteren Verfahren nicht erhebliche Änderungen erfährt, nicht zustimmen können. **Hamburg** dokumentiert dies durch den Ihnen **gemeinsam mit Bremen** vorgelegten **Ablehnungsantrag**. Wir hoffen allerdings nach wie vor, daß in der Abstimmung über die weiteren Anträge doch noch eine Wende zur Vernunft erfolgt und Änderungen, insbesondere zur Verteilungsregelung, beschlossen werden.

- 3)

Für Hamburg erkläre ich hier ausdrücklich die Bereitschaft, nach wie vor eine Lösung im Konsens anzustreben und ein Scheitern der Gesetzesinitiative zu verhindern. Diese Bereitschaft soll auch darin deutlich werden, daß wir trotz der fundamentalen Kritik an den Verteilungskriterien keine Maximalanträge stellen, sondern **begrenzte Änderungen** vorschlagen, die aus unserer Sicht für alle tragbar sein müßten, die aber gleichzeitig die absolute Untergrenze dessen darstellen, was wir sachlich und verfassungsrechtlich für tragbar halten.

Ich verweise darüber hinaus auf den **Antrag Berlins** in Drucksache 468/12/88, dem wir für den Fall beitreten, daß unser gemeinsamer Antrag mit Bremen keine Mehrheit erhält.

Ich verweise auf den **Hamburger Antrag**, mit dem neben einer Erhöhung des Sockelbetrages für die Stadtstaaten gezielt Länder mit besonders ungünstiger Wirtschaftsentwicklung gefördert werden sollen. Es ist ein zentraler Mangel der bisherigen Verteilungsüberlegungen, daß Gebiete mit besonders ungünstiger Wirtschaftsstruktur und besonders ungünstiger Entwicklung nicht anders behandelt werden als Gebiete, deren Entwicklung den Bundesdurchschnitt nur knapp verfehlt.

Der Hamburger Antrag enthält für dieses Problem eine pragmatische Lösung, indem die Kreise mit mehr als 12% Arbeitslosigkeit besonders berücksichtigt werden. Dabei kommt es uns übrigens nicht auf die absolute Zahl von 12% an — sie kann je nach Arbeits-

marktsituation unterschiedlich anzusetzen sein —, (C) sondern auf das Prinzip. Von den Kreisen mit überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit soll die Hälfte, die besonders hohe Arbeitslosenquoten aufweist, verstärkt gefördert werden.

Im gemeinsamen Interesse an einer tragfähigen Lösung, an der wir mitarbeiten wollen, bitte ich um Ihre Zustimmung zu diesen Anträgen. — Vielen Dank!

Präsident Engholm: Ich danke Herrn Senator Professor Krupp.

Das Wort hat Herr Senator Dr. Rexrodt (Berlin).

Dr. Rexrodt (Berlin): Herr Präsident! Meine sehr verehrten Damen und Herren! Ich spreche für ein Land, für eine Stadt, die durch ihre geopolitische Lage über Jahrzehnte hinweg in besonderer Weise benachteiligt war. Der Bund und auch die Länder haben Berlin dabei geholfen, diese Nachteile teilweise zu kompensieren. Es hat erheblicher eigener Anstrengungen bedurft, um die Stadt zu sichern und ihr eine gewisse Attraktivität zu geben, eine Attraktivität, die unverzichtbar ist, wenn Berlin seine Lebensfähigkeit behalten will.

Wir haben eine Reihe wichtiger Probleme gelöst; erhebliche Strukturdefizite sind aber geblieben. Ich nenne für Berlin die **Herausforderungen**, die sich dadurch ergeben, daß in unserer Stadt besonders viele Ausländer leben, und zwar insbesondere **Ausländer** aus einem fremden Kulturbereich. Ich nenne die vielen **Zuwanderer** und **Aussiedler** sowie die überdurchschnittliche Entwicklung auf diesem Gebiet, die wir (D) zweifellos auch als eine Chance und Herausforderung betrachten. Sie bringt nichtsdestoweniger erhebliche Belastungen mit sich. Ich nenne die **hohe Arbeitslosigkeit**, vor allem die hohe Sockelarbeitslosigkeit, und ich nenne die Existenz vieler Problemgruppen, die für eine Großstadt typisch sind, aber besonders typisch für Berlin. Ich nenne die große Zahl arbeitsloser Jugendlicher in Berlin sowie die große Zahl der **Drogen- und Alkoholabhängigen** und der **Obdachlosen**. Der Berliner Haushalt ist durch Sozialausgaben, durch den Sozialbereich in besonders hohem Maße mehr als andere belastet.

Wir hätten uns gewünscht, durch eine partielle Entlastung bei den Sozialleistungen die freiwerdenden Mittel in Investitionen zu lenken, die Arbeitsplätze schaffen und die Infrastruktur verbessern. Dies ist nun nicht möglich. Wir begrüßen es aber ausdrücklich, daß der Bund jährlich 2,5 Milliarden DM zur Verfügung stellt, um Strukturprobleme aufzufangen und Infrastrukturmaßnahmen auch in Berlin ergreifen zu können. Dies ist eine große, eine anerkennenswerte Leistung.

Berlin ist Bestandteil des Rechts-, Wirtschafts- und Finanzgefüges der Bundesrepublik Deutschland und hat daher in bezug auf diesen Fonds, auf die 2,5 Milliarden DM, den gleichen Anspruch wie jedes andere Bundesland auch, wenn die entsprechenden Kriterien erfüllt sind.

Ich hätte mir im Interesse Berlins, aber vielleicht auch im Interesse der gesamten Bundesrepublik Deutschland gewünscht, daß wir die Diskussion um die Verteilung der 2,5 Milliarden DM nicht in so ver-

Dr. Rexrodt (Berlin)

- (A) bissener Form hätten führen müssen. Es ist nun aber nicht so gewesen, und dies aus vielen Gründen.

Ich möchte zu einem dieser Gründe etwas sagen – wie ich meine, für alle drei Stadtstaaten. Eingangskriterien für die Verteilung der 2,5 Milliarden DM sind: die Abweichung des Bruttoinlandsproduktes eines Landes vom durchschnittlichen Bruttoinlandsprodukt, die Arbeitskräfteentwicklung in einer bestimmten Zeit und die Arbeitslosigkeit. Berlin, Hamburg und Bremen können nicht nachvollziehen, warum ihnen der Zugang zu rund einem Drittel der Strukturhilfen durch eine nicht sachgerechte Anwendung des Kriteriums „Abweichung vom Gesamtdurchschnitt des Bruttoinlandsprodukts“ verwehrt wird. Es wird schlicht und einfach übersehen, daß das Bruttoinlandsprodukt in einem Stadtstaat dann, wenn dieser Staat, wenn diese Kommunen nicht – ich sage das einmal so – den Charakter eines Slums haben sollen, natürlicherweise über dem Durchschnitt des Bruttoinlandsprodukts liegen muß. In einem Stadtstaat wohnen und arbeiten Menschen auf engem Raum. Sie erwirtschaften überdurchschnittlich viel. Das ist nahelegend.

- (B) Sie haben aber auch besonders **aufwendige Infrastrukturen** zu unterhalten, wenn sie in einem hinreichend funktionierenden Gemeinwesen leben wollen: soziale Infrastrukturen im Gesundheitsbereich, in der Altenpflege, in der Jugendfürsorge, im Bildungsbereich, und zwar nicht nur Schulen, sondern auch Universitäten und Fachschulen, im Verkehrsbereich, wo es den öffentlichen Personennahverkehr zu entwickeln gilt, im Wissenschaftsbereich, im Kulturbereich, wo vielfach überregionale Funktionen in einem Stadtstaat wahrzunehmen sind.

Meine Damen und Herren, es ist eben so: Wenn bei diesen Infrastrukturen Schwächen und Mängel auftreten, ist ein Stadtstaat strukturschwach, dann gibt es in diesem Stadtstaat erhebliche Defizite, und dies bei einem höheren Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner als im Durchschnitt oder in einem Flächenstaat. Das liegt doch auf der Hand. Es gibt durchaus problembeladene, belastete Großkommunen – hier Stadtstaaten –, die ein höheres Bruttoinlandsprodukt haben. Dieser Fakt ist bei der Verteilung der 2,5 Milliarden DM unberücksichtigt geblieben.

Nun wird angeführt, es gebe einen Sockel von 27 Millionen DM für jedes Bundesland. Die Stadtstaaten sind der Meinung, daß diese 27 Millionen DM für jedes Bundesland, abgesehen von Rheinland-Pfalz, wo ja offensichtlich besondere Belastungen und Kriterien berücksichtigt worden sind, dieser Unterschiedlichkeit nicht gerecht werden können.

Ich bitte Sie daher um Berücksichtigung dieser Argumente, des Arguments, daß die Verteilungskriterien, insbesondere das Kriterium „Abweichung vom Bundesdurchschnitt des Bruttoinlandsprodukts“, nicht richtig gewertet worden sind, und wäre für die Unterstützung der Vorschläge Berlins dankbar.

Präsident Engholm: Danke, Herr Senator Dr. Rexrodt!

Ich bitte jetzt Frau Ministerin Simonis aus Schleswig-Holstein.

Frau Simonis (Schleswig-Holstein): Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Wenn ich einige der mehr oder weniger versteckten Drohungen von heute morgen richtig werte, habe ich das Gefühl, daß wir Karlsruhe zum ständigen Tagungsort für die Länderfinanzministerkonferenz machen sollten. Denn dort werden wir uns wohl noch einige Male wiedersehen.

Angesichts der fortgeschrittenen Zeit möchte ich den Teil meiner Rede, der Wiederholungen enthalten würde, **zu Protokoll** *) geben.

Ich möchte Ihnen nur eine Begründung für zwei Anträge geben, die das Land Schleswig-Holstein gleich noch stellen wird. Ich werde Sie auch nicht damit quälen, daß ich Strukturschwächen des Landes Schleswig-Holstein hier aufzähle; denn erstens sind sie bekannt, und zweitens möchte ich nicht dem Tandlerschen Syndrom erliegen, nach dem heimische Parlamentsluft zu Regierungselob führt, während Bonner Luft, vor allem dann, wenn sie finanzgeschwängert ist, diese Neigung drastisch gegen Null sinken läßt. Es war natürlich schon bemerkenswert, wie arm Bayern plötzlich wird, wenn es um 158 Millionen DM geht oder nicht geht.

Ich beziehe mich also im folgenden auf die beiden Anträge des Landes Schleswig-Holstein. Wir bitten im wesentlichen um Ihre Unterstützung für unseren Antrag, in Artikel 1 § 3 nach dem Wort „Investitionen“ die Ergänzung „nicht nur Sachinvestitionen“ einzufügen. **Investitionszuschüsse** sind in des Wortes negativster Bedeutung **klassische Instrumente der Wirtschaftsförderungspolitik**. Sie hatten in der Phase der Aufbauzeit der Bundesrepublik Deutschland durchaus ihre Begründung. Heute ist eine derartige Begrenzung nicht mehr sachgerecht und auch nicht mehr sinnvoll. Menschliches Know-how ist für den Faktor „Standort Bundesrepublik“ sehr viel wichtiger als Gebäude. Ich habe das, glaube ich, hier schon einmal ausgeführt.

Die Entscheidung von Unternehmen über den Ort, wo sie sich ansiedeln wollen, ist nicht nur für uns wichtig. Im Jahre 1992 wird auch innerhalb der EG die Frage zu einem entscheidenden Faktor werden, was wir anbieten können und inwieweit wir der Konkurrenz unserer europäischen Partner gewachsen sind.

Außerdem – das scheint mir ebenfalls wichtig zu sein – bewirken Sachinvestitionen insgesamt, daß der Faktor „Arbeit“ gegenüber dem Faktor „Kapital“ immer teurer wird und daß am Ende unter Umständen das Gegenteil von dem herauskommt, was man will. Durch die Förderung von Kapital wird Arbeit nämlich abgedrängt, ausgegrenzt und nicht durch neue Arbeitsplätze ersetzt.

Eine **Erweiterung des Investitionsbegriffs** über die Sachinvestitionen hinaus würde nach unserer Meinung eigentlich erst die Erfüllung des Verfassungsauftrages nach Artikel 104 a Abs. 4 des Grundgesetzes möglich machen. Denn diese Vorschrift besagt eindeutig, daß die Wirtschaftskraft in benachteiligten Gebieten verbessert werden soll. Dazu gehört eben unserer Meinung nach die **Qualifikation von Arbeitnehmern**.

*) Anlage 1

Frau Simonis (Schleswig-Holstein)

(A) Im übrigen ist es nicht nur eine schleswig-holsteinische Fixierung, sondern genau dieser Gedanke ist bereits in der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ festgelegt worden. Davon profitieren insbesondere **Dienstleistungsunternehmen**, die für die Wirtschaftsstruktur und die Weiterentwicklung der Bundesrepublik Deutschland von größter Bedeutung sind. Wenn man sich sozusagen in eine postindustrielle Wirtschaft hineinbewegen will, kann man nicht glauben, dies mit einem Investitionsbegriff der 50er Jahre zu schaffen.

Unser zweiter Antrag, für den wir Ihre Zustimmung erbitten, sieht auch **Förderungsmöglichkeiten für soziale und kulturelle Maßnahmen** vor. Auf der einen Seite ist unser ursprünglicher Antrag in bezug auf soziale Maßnahmen wenigstens in einem kleinen Ansatz berücksichtigt worden. Was auf der anderen Seite kulturelle Maßnahmen betrifft, so stellt sich mehr und mehr heraus, daß bei Standortentscheidungen hochqualifizierte Arbeitnehmer erst einmal die Frage stellen: „Was gibt es dort an Kultur, oder ziehe ich mit meiner Familie, mit meinem Betrieb in die hintere Walachei?“ Wirtschaftsförderungsbroschüren einzelner Länder ist zu entnehmen, daß dem **kulturellen Angebot** in Zukunft sehr viel **größere Bedeutung beigemessen** werden könnte als manchem, was wir in der Vergangenheit angepriesen haben, um Betriebe anzulocken.

Eine letzte Bemerkung außerhalb dessen, was ich bis jetzt vorgetragen habe, möchte ich mir nicht verkneifen: Der Vorwurf gegen Herrn Ministerpräsidenten Albrecht, er habe die beteiligten Länder eingeladen, um mit ihnen zu „kungeln“ — dies sollte damit ja wohl gesagt werden —, würde nur zutreffen, wenn der zuständige Fachminister, Herr Dr. Stoltenberg, seiner Pflicht nachgekommen wäre und alle Finanzminister oder alle Ministerpräsidenten gemäß der Verpflichtung zur **Bundestreue** ohne Ansehen ihrer Parteibücher oder ungeachtet ihrer Gehorsamkeit — dies ist jetzt wieder gegenüber Lübeck zum Ausdruck gekommen — eingeladen und informiert hätte. Wir wissen eigentlich bis jetzt noch nicht, warum auf einmal bestimmte Kriterien geändert oder anders bewertet wurden. Auch die machtvolle Präsenz des Finanzministeriums heute zeigt entweder die Wertschätzung gegenüber dem Gesetz oder gegenüber diesem Hause.

Wir bemängeln, daß wir nicht alle zur gleichen Zeit rechtzeitig unterrichtet worden sind. Wir bemängeln, daß wir noch immer nicht in der Lage sind, unsere Haushalte so aufzustellen, daß wir sie unseren Parlamenten vorlegen können. Denn bis jetzt weiß kein Mensch, was am Ende gefördert wird. Wir liefern also einen ordentlichen Haushalt für das ab, was wir selber machen können, und einen mehr oder weniger unordentlichen für das, was uns die Bundesregierung leider Gottes vorenthält.

Leider ist Herr Tandler weg. Ich hätte ihm gerne vorgerechnet, daß sich Schleswig-Holstein fast am gesetzstreuesten verhält. Unser Haushalt steigt ohne Mittel aus dem Strukturfonds um unter 3% und mit Strukturfondsmitteln um 4,8%. Wir „muscheln“ nichts in unsere Haushalte hinein, sondern wollen tatsächlich versuchen, mit dem Geld, das wir hoffentlich

bekommen werden und das, wie ich hoffe, nicht im Bundeshaushalt stehenbleibt, obgleich Verbrauchsteuern mit der Begründung erhöht werden, daß das Geld für uns ausgegeben werden soll, unsere Wirtschaftskraft im Norden so zu verbessern, daß unsere Länder attraktiv sind und bleiben und damit insbesondere den **Herausforderungen ab 1992** gewachsen sind. — Vielen Dank!

Präsident Engholm: Danke, Frau Minister Simonis!

Das Wort hat Herr Minister Kasper (Saarland).

Kasper (Saarland): Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Auch ich möchte mich im Hinblick auf die fortgeschrittene Zeit auf ein paar kurze Bemerkungen aus der Sicht des Saarlandes beschränken und im übrigen meinen Redetext ebenfalls zu **Protokoll** *) geben.

Erstens. Ich möchte betonen und klarstellen, daß das Saarland hinter der Intention des Gesetzentwurfs steht. Wir sind der Meinung, daß ein Ausgleich und eine Angleichung unterschiedlicher Wirtschaftskraft in der Bundesrepublik Deutschland zur Schaffung einheitlicher Lebensverhältnisse notwendig sind. Diese Zielsetzung wird uneingeschränkt befürwortet. Ich teile aber die Kritik an der Verfahrensweise bei der Vorbereitung des Entwurfs. Ich bin der Ansicht, daß alle Länder an der Vorbereitung qualifizierter hätten beteiligt werden müssen, und sage hier: Das war mit Sicherheit **kein Glanzstück des kooperativen Föderalismus**.

Zweitens. Die Größenordnung, der Umfang der Mittel, die das Saarland erhält, ist für uns akzeptabel. Ich meine, eine geringere Teilhabe wäre auch in Anbetracht unserer Strukturprobleme nicht angemessen gewesen.

Drittens. Das Gesetz bringt uns einen großen Schritt voran, was den wirtschaftlichen Ausbau unseres Bundeslandes angeht. Es ist aber nicht in der Lage — es hatte auch nicht diese Zielbestimmung —, die **Haushaltsnotlage des Saarlandes** zu beseitigen respektive weiter zu lindern. Deshalb haben wir zusätzlich einen Entschließungsantrag vorgelegt, in dem wir zum Ausdruck bringen, daß wir zwar im Rahmen der Neuregelung des Bund-Länder-Finanzausgleichs und der Bundesergänzungszuweisungen eine Verbesserung erfahren haben, daß wir uns auch mit dem Umfang und mit der Zielsetzung des Gesetzentwurfs, den wir heute hier im ersten Durchgang beraten, einverstanden erklären, daß aber diese beiden Gesetzeskomplexe nicht in der Lage sind, unsere an sich **verfassungswidrige Haushaltssituation** zu beseitigen.

Ich möchte abschließend bemerken — was ich hier schon einmal zum Ausdruck gebracht habe —, daß ich die gegenwärtige Finanzverfassung in der Bundesrepublik Deutschland nicht als geeignet ansehe, die Probleme hinsichtlich der Unterschiede in der Wirtschafts- und Finanzkraft in der Bundesrepublik zu beseitigen. Ich betone hier: Die gegenwärtige Finanzverfassung ist zur Wahrung der einheitlichen Lebens-

*) Anlage 2

Kasper (Saarland)

- (A) verhältnisse in der Bundesrepublik nicht in der Lage.

Es wird verstärkt Aufgabe der nächsten Jahre sein, die Finanzverfassung in der Bundesrepublik noch kritischer unter die Lupe zu nehmen, um dort Verbesserungen vorzunehmen, wo sich Unzulänglichkeiten zeigen. Dazu gehört die Problematik der **Verteilung und Steuerung der Bundesaufträge**, von der Sie, Herr Ministerpräsident Albrecht, gesprochen haben, die Problematik der Sozialhilfebelastungen und schließlich noch einmal der Gesamtkomplex des Bund-Länder-Finanzausgleichs, insbesondere was die Verteilung der Bundesergänzungszuweisungen angeht.

Ich möchte abschließend noch darauf hinweisen, daß die Forderung der beiden Länder Rheinland-Pfalz und Saarland, im Rahmen eines anzustrebenden **Saar-Mosel-Programms** mit dieser Gesetzesinitiative zusätzliche Hilfen zu erreichen, nach unserer Auffassung nicht untergegangen ist. Ansonsten stimmt das Saarland dem Gesetz zu.

Präsident Engholm: Danke, Herr Kollege Kasper!

Jetzt bitte Herr Staatssekretär Dr. Obert, Bundesministerium der Finanzen.

- (B) **Dr. Obert,** Staatssekretär im Bundesministerium der Finanzen: Herr Präsident! Meine sehr verehrten Damen und Herren! Mit dem Gesetzentwurf will die Bundesregierung einen Beitrag zu einer ausgeglicheneren wirtschaftlichen Struktur in den Regionen der Bundesrepublik leisten. Auch angesichts der Vielfalt der Meinungen im einzelnen stimmen wir doch sicherlich in der Auffassung überein, daß eine solche ausgeglichene wirtschaftliche Struktur einer **harmonischen Entwicklung des Bundesstaates** förderlich ist.

Mit diesem Gesetzentwurf löst die Bundesregierung auch die Zusage ein, die sie in ihrer Stellungnahme zur Gesetzesinitiative des Bundesrates vom 29. April 1988 zur anteiligen Übernahme der Sozialhilfeausgaben von Ländern und Gemeinden gegeben hat. Zu dem, was hier verschiedentlich gesagt worden ist, möchte ich bemerken: Die Bundesregierung sieht mit diesem Gesetzentwurf den anderen Entwurf als erledigt an.

In den Beratungen der Ausschüsse, in den Ausführungen hier ist manches an Änderungswünschen und an Kritik, auch an Besorgnis angeklungen. Aber dabei sollte, wie es in den verschiedenen Beiträgen geschehen ist, folgendes nicht übersehen werden: Der Bund unternimmt nach dem Vorschlag des Gesetzentwurfs eine **außerordentliche finanzielle Anstrengung** zugunsten der wirtschaftlichen Entwicklung in den betreffenden Ländern. Die Zahlen und die Zeitdauer sind bekannt. Der finanzielle Beitrag des Bundes muß um so stärker gewichtet werden, wenn man seine finanzielle Situation auch im Verhältnis zu derjenigen der Länder und Gemeinden mit in die Betrachtung einbezieht.

Mit dem Gesetzesvorhaben übernimmt der Bund auf Jahre hinaus eine erhebliche Belastung, die es neben anderen Faktoren notwendig macht, einen Ausgleich über Verbrauchsteuererhöhungen zu schaffen.

Der Gesetzentwurf stützt sich auf Artikel 104 a Abs. 4 des Grundgesetzes. Das ist hier zwar verschiedentlich gesagt worden, wurde dann aber wiederum von anderen Beiträgen etwas in Frage gestellt. Danach kann der Bund den Ländern Finanzhilfen für **besonders bedeutsame Investitionen** gewähren, die **zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft** im Bundesgebiet erforderlich sind. Es ist nötig und hilfreich, sich diese verfassungsrechtliche Grundlage bei der Bewertung des Gesetzentwurfs im allgemeinen und bei seinen einzelnen Regelungen stets vor Augen zu führen.

Wir haben es eben nicht mit einer Ergänzung des Finanzausgleichs zu tun, der die Aufgabe hat, die unterschiedliche Finanzkraft der Länder auszugleichen. Wäre das der Fall, wäre der Entwurf in der Tat so nicht tragfähig. Es kann daher hier auch nicht auf den Maßstab und auf Kriterien der Finanzkraft zurückgegriffen werden. Dieses hat z. B. auch Minister Tandler sehr deutlich gesagt.

Die Bundesregierung hat den Gesetzentwurf verfassungsrechtlich sorgfältig geprüft. Er entspricht nach ihrer Auffassung allen Anforderungen von Artikel 104 a Abs. 4 des Grundgesetzes. Das gilt namentlich auch für die beiden zentralen Fragen: für die Bestimmung des Kreises der Empfängerländer und für die Verteilung der Mittel auf die einzelnen Länder. Dabei sind wir uns sicherlich darüber im klaren — das ist hier auch gesagt worden —, daß die Verteilung eines solchen Betrages auf die einzelnen Länder immer eine schwierige Aufgabe ist und daß man wohl kaum das Wohlwollen und die Zustimmung jedes Beteiligten und jedes Betroffenen erreichen kann. (D)

Das Grundgesetz eröffnet dem Bundesgesetzgeber bei strukturfördernden Finanzhilfen einen **weiten Gestaltungsspielraum**. Geboten ist — nach der Forderung des **Bundesverfassungsgerichts** — ein für alle Länder in gleicher Weise geltender **sachgerechter Maßstab**. Anders als im Finanzausgleich geht es dabei nicht um rechenhafte Maßstäbe.

Weder in der wissenschaftlichen Literatur noch im politischen Raum gibt es definitive und verbindliche Maßstäbe, mit denen die Wirtschaftskraft gemessen werden könnte. Die Verfassung schreibt dem Gesetzgeber demgemäß auch nicht von vornherein bestimmte Elemente vor. Das Grundgesetz verlangt, daß der Bund bei der Verteilung der Finanzhilfen nach **plausiblen und sachlich einleuchtenden Maßstäben** verfährt. Wir sind der Meinung, daß dies in dem vorliegenden Gesetzentwurf der Fall ist.

Die Finanzhilfen sollen, was den Kreis der Empfängerländer anbelangt, den Ländern zugute kommen, die in ihrer Wirtschaftsstruktur insgesamt ungünstiger liegen als der Bundesdurchschnitt. Zum Kreis der Empfänger gehören dabei die Länder, deren Wirtschaftskraft nach dem Bruttosozialprodukt oder nach landesweiter Arbeitslosenquote einen Rückstand gegenüber dem Bundesdurchschnitt aufweist. Damit werden keineswegs neun von elf Bundesländern als schlechthin strukturschwach gewertet. Der Gesetzgeber darf aber bei der Ermittlung der Wirtschaftskraft auf die Länder abstellen und ist nicht zu einer weiteren Regionalisierung verpflichtet. Die **Länder** sind

Staatssekretär Dr. Obert

- A) **Partner des Bundes**, auch und gerade im Rahmen der Finanzbeziehungen.

Bei der Aufteilung der Mittel auf die einzelnen Länder geht der Gesetzentwurf von einem Sockelbetrag aus und verteilt den Hauptbetrag dann zu je einem Drittel nach dem **Rückstand im Bruttosozialprodukt**, nach der **Arbeitslosenquote** und nach der **Beschäftigungsentwicklung auf Kreisebene**. Dies ist objektiv und problemgerecht, wobei auch das Zusammenwirken der verschiedenen Kriterien als Grundlage einer sachgerechten Bewertung zu sehen ist.

Die **Sockelbeträge** sollen allen geförderten Ländern eine Grundausrüstung gewähren. Bei den **Stadtstaaten** hat der Sockelbetrag, gemessen an ihren Gegebenheiten, ein größeres Gewicht. Sie sollen im Hinblick auf ihre Strukturprobleme relativ günstiger gestellt werden als die Flächenländer. Natürlich habe ich Verständnis für den hier engagiert vorgetragenen Wunsch, die Stadtstaaten stärker zu berücksichtigen. Im Hinblick auf ein ausgeglichenes Verhältnis mit den Gegebenheiten in den anderen Ländern erschien das der Bundesregierung bei der Vorbereitung des Gesetzentwurfs aber nicht möglich.

Nach Auffassung der Bundesregierung sollen die Empfängerländer im Gesetz namentlich aufgeführt werden. Wir sehen kein Mehr an Rechts- und Planungssicherheit, wenn statt dessen die Zugangskriterien in den Gesetzentwurf selber aufgenommen werden. Zu Beginn der Jahre 1992 und 1995 wird ohnehin vom Gesetzgeber geprüft werden, ob die Verteilung der Mittel der zwischenzeitlichen Entwicklung anzupassen ist, und das betrifft auch den Kreis der Empfängerländer. Im übrigen hat der Bund – das möchte ich noch einmal hervorheben – mit dem Gesetzesvorhaben seinen finanziellen Handlungsspielraum voll ausgeschöpft.

- B) Nach dem Gesetzentwurf sollen besonders wichtige Investitionen der Länder und Gemeinden gefördert werden. Der Katalog der in Betracht kommenden Zwecke ist weit gefaßt, um möglichst viele Investitionen einzuschließen, die die Wirtschaftskraft steigern. Ich halte es allerdings nicht für möglich, Frau Minister Simonis, diesen Katalog zu erweitern; denn dann würden wir die Grenzen des Artikels 104 a Abs. 4 Grundgesetz überschreiten.

Welche Maßnahmen im einzelnen gefördert werden, unterliegt der Entscheidung der **Länder**. Sie übernehmen damit auch die **Verantwortung für einen effizienten Einsatz der Mittel** und, bezogen auf das, was eingangs an Kritik gesagt worden ist, auch dafür, daß nur besonders bedeutsame Investitionen gefördert werden, die zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft geeignet sind. Von ihrer Entscheidung wird es auch abhängen, in welchem Umfang Strukturverbesserungen über kommunale Investitionen gefördert werden sollen. Die Bundesregierung erwartet, daß die Länder einen angemessenen Teil der Finanzmittel an die Gemeinden weiterleiten.

In den Beschlußempfehlungen ist der Vorschlag enthalten, mit dem Gesetzentwurf auch über die **Verteilung der Umsatzsteuer** für die Jahre 1988 und 1989 zu entscheiden. Es handelt sich hierbei um die sehr

gewichtige grundsätzliche Frage der allgemeinen Finanzaufteilung zwischen Bund und Ländern. Sofern der Bundesrat der Beschlußempfehlung folgt, wird die Bundesregierung den Vorschlag aufgeschlossen prüfen. (C)

Meine sehr verehrten Damen und Herren! Die Aussprache hat gezeigt, daß der Gesetzentwurf und insbesondere einzelne Regelungen umstritten sind. Das kann im Hinblick auf die Materie niemanden verwundern. Ich bin aber zuversichtlich, daß der Gesetzentwurf seinen Weg im Gesetzgebungsverfahren nehmen wird, und möchte abschließend die Hoffnung ausdrücken, daß er dazu beitragen möge, die **ausgeglichene wirtschaftliche Entwicklung** in unserem Land zu **fördern** und damit auch der uns allen gestellten Aufgabe zu dienen, die **Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse** im Bundesgebiet zu **wahren**.

Präsident Engholm: Ich danke Ihnen, Herr Staatssekretär.

Herr **Ministerpräsident Dr. Späth** (Baden-Württemberg) hat eine **Erklärung zu Protokoll** *) gegeben. – Weitere Wortmeldungen liegen nicht vor. Die Aussprache ist damit beendet.

Wir kommen zur Abstimmung. Hierzu liegen vor: die Ausschußempfehlungen in Drucksache 468/1/88 und Landesanträge in Drucksache 468/2/88 bis 468/14/88. Der Antrag des Landes Berlin in Drucksache 468/13/88 ist, wie ich höre, zurückgezogen worden.

Wir stimmen als erstes über den Antrag des Landes Hessen in Drucksache 468/2/88 und den Antrag des Landes Baden-Württemberg in Drucksache 468/11/88 ab, und zwar zunächst nur über den Tenor dieser Anträge, nämlich den Gesetzentwurf abzulehnen. Wer dem Tenor der Ablehnung folgt, den bitte ich um das Handzeichen. – Das ist eindeutig die Minderheit. (D)

Wir stimmen jetzt über den Antrag der Länder Bremen und Hamburg in Drucksache 468/7/88 ab, Artikel 1 des Gesetzentwurfs abzulehnen. Wer folgt diesem Antrag? – Das ist die Minderheit.

Ich rufe jetzt die Ausschußempfehlungen in Drucksache 468/1/88 auf, und zwar:

Ziffer 1! – Minderheit.

Ziffer 2! – Mehrheit.

Ziffer 3! – Mehrheit.

Ziffer 4! – Minderheit.

Ich rufe dann zur Abstimmung Ziffer 5 der Ausschußempfehlungen auf, wobei eine Abstimmung über den Antrag von Bremen in Drucksache 468/3/88 vorbehalten bleibt. Wer mit diesem Vorbehalt Ziffer 5 der Ausschußempfehlungen folgt, den bitte ich um ein Handzeichen. – Das ist die Mehrheit.

Zur Abstimmung rufe ich nunmehr den Antrag des Landes Nordrhein-Westfalen in Drucksache 468/9/88 auf. – Wer zustimmen will, den bitte ich um das Handzeichen. – Das ist eine Minderheit.

*) Anlage 3

Präsident Engholm

- (A) Wir stimmen sodann über den Antrag Berlins in Drucksache 468/12/88 ab.

(Frau Dr. Rüdiger [Bremen]: Beitritt Bremens! — Prof. Dr. Krupp [Hamburg]: Und Hamburgs!)

— Unter Beitritt von Bremen und Hamburg! Wer zustimmen will, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist eine Minderheit.

Dann rufe ich den Antrag des Landes Hamburg in Drucksache 468/8/88 auf. Wer stimmt zu? — Minderheit.

Antrag Bremen Drucksache 468/3/88! — Minderheit.

Ziffer 6 der Ausschlußempfehlungen! — Mehrheit.

Ziffer 7 der Ausschlußempfehlungen! — Minderheit.

Antrag des Landes Berlin in Drucksache 468/14/88! — Minderheit.

Ziffer 8 der Ausschlußempfehlungen! — Minderheit.

Ziffer 9! — Mehrheit.

Ziffer 10! — Mehrheit.

Antrag des Landes Schleswig-Holstein in Drucksache 468/5/88! — Minderheit.

Antrag des Landes Schleswig-Holstein in Drucksache 468/6/88! — Minderheit.

- (B) Zurück zu den Ausschlußempfehlungen:

Ziffer 11! — Mehrheit.

Ziffer 12! — Mehrheit.

Antrag des Landes Nordrhein-Westfalen in Drucksache 468/10/88! — Minderheit.

Zurück zu den Ausschlußempfehlungen:

Ziffer 13! — Mehrheit.

Ziffer 14! — Mehrheit.

Ziffer 15! — Mehrheit.

Ziffer 16! — Mehrheit.

Antrag der Freien Hansestadt Bremen in Drucksache 468/4/88! — Minderheit.

Wir kommen zurück zu den Ausschlußempfehlungen:

Ziffer 17! — Mehrheit.

Ziffer 18! — Mehrheit.

Zusammenfassend darf ich dann feststellen, daß der Bundesrat zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes die soeben festgelegte **Stellungnahme beschlossen** hat.

Zur **gemeinsamen Abstimmung** nach § 29 Abs. 2 der Geschäftsordnung rufe ich die in dem **Umdruck 10/88 ***) zusammengefaßten Beratungsgegenstände auf. Es sind die **Tagesordnungspunkte:**

3 bis 5, 14, 17, 18, 20, 23, 25, 27 bis 32.

*) Anlage 4

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

Dann rufe ich Punkt 6 der Tagesordnung auf:

Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Baugesetzbuches — **Eindämmung der Spielhallenflut** und sonstiger städtebaulich nicht vertretbarer Nutzungen — Antrag der Länder Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen — (Drucksache 390/88).

Herr **Minister Einert** (Nordrhein-Westfalen) gibt eine **Erklärung zu Protokoll ***). — Liegen weitere Wortmeldungen vor? — Das ist nicht der Fall.

Wir kommen zur Abstimmung. Dazu liegen vor: die Empfehlungen der Ausschüsse in Drucksache 390/3/88 sowie zwei Landesanträge in den Drucksachen 390/2 und 4/88.

Wir stimmen zunächst über die Änderungsanträge ab und entscheiden dann in einer Schlußabstimmung über die Einbringung.

Wir beginnen mit dem Antrag Niedersachsens in Drucksache 390/4/88. Wer möchte zustimmen? — Das ist die Minderheit.

Wir kommen dann zum Antrag Bayerns in Drucksache 390/2/88. Wer ist dafür? — Das ist ebenfalls eine Minderheit.

Dann ist darüber abzustimmen, ob der **Gesetzentwurf** — wie unter Ziffer 1 der Empfehlungsdrucksache vorgeschlagen — **unverändert eingebracht** werden soll. Wer dafür ist, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist die Mehrheit. Damit ist so **beschlossen**.

Es bleibt über die Entschließung unter Ziffer 2 der Empfehlungsdrucksache zu entscheiden. Wer ist dafür? — Das ist die Mehrheit.

Damit ist die **Entschließung angenommen**.

Ich rufe Tagesordnungspunkt 7 auf:

Entwurf eines Gesetzes zur Entlastung der Zivilgerichte — Antrag der Länder Bayern, Bremen, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Saarland gemäß § 36 Abs. 2 GO BR — (Drucksache 447/88).

Diesem Gesetzesantrag sind inzwischen auch die Länder **Baden-Württemberg, Berlin, Hamburg** und **Schleswig-Holstein** als **Mitantragsteller** beigetreten.

Erklärungen zu Protokoll **) werden abgegeben von Herrn **Staatsminister Dr. Gerhardt** (Hessen), von **Staatssekretär Sauter** für Staatssekretär Dr. Vorndran (Bayern) und vom **Parlamentarischen Staatssekretär Dr. Jahn**, Bundesministerium der Justiz.

Zur weiteren Beratung weise ich den Gesetzesantrag dem **Rechtsausschuß** — federführend —, dem **Ausschuß für Arbeit und Sozialpolitik** sowie dem **Ausschuß für Innere Angelegenheiten** zu.

*) Anlage 5

***) Anlagen 6 bis 8

Präsident Engholm

A) Ich rufe Punkt 8 der Tagesordnung auf:

Entschließung des Bundesrates zur **Kennzeichnung von alternativ erzeugten Agrarprodukten** — Antrag des Landes Rheinland-Pfalz — (Drucksache 348/88).

Das Wort wird von Staatsminister Ziegler (Rheinland-Pfalz) begehrt.

Ziegler (Rheinland-Pfalz): Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Seit Jahren können wir auf den Lebensmittelmärkten eine immer größere Nachfrage nach alternativ erzeugten Agrarprodukten feststellen. Diese Entwicklung ist Ausdruck des **wachsenden Bewußtseins** der Bevölkerung für eine gesunde, **naturnahe Ernährung**. Häufig ist sie aber auch Ausdruck der Verunsicherung der Verbraucher durch leider immer wieder auftretende Lebensmittelskandale.

Mit dem Begriff „alternativer Landbau“ verbinden die Konsumenten die Vorstellung, daß diese Produkte völlig unbehandelt bzw. mit gesundheitlich unbedenklichen, natürlichen Hilfsmitteln erzeugt worden sind. Zwar ist das Verbrauchsvolumen für alternative Produkte mit 0,4 % des gesamten mengenmäßigen Verbrauchs von Nahrungsmitteln noch sehr gering. Dieses Marktsegment weist jedoch die höchsten Wachstumsraten auf. Sie liegen bei jährlich 20 bis 25 %, so daß mit einer Verdoppelung des Verbrauchs alle drei bis vier Jahre gerechnet werden kann. Die Zunahme des inländischen Angebots ist dabei mit der Nachfrageentwicklung nicht in Übereinstimmung zu bringen. Die Importe dieser Produkte nehmen sehr stark zu. Schon diese Tatsache zeigt, daß eine EG-weite einheitliche gesetzliche Grundlage für diesen Bereich notwendig ist.

Die zweifellos sehr **günstige Marktentwicklung** für sogenannte **Bioprodukte** haben sowohl Erzeuger als auch Verarbeitungs- und Handelsbetriebe genutzt, um für ihre Produkte mit Bezeichnungen wie „Bio“, „biologisch“, „ökologisch“ zu werben.

Mit einem nicht erfaßbaren Anteil verbergen sich unter diesen Produkten leider auch nach konventionellen Anbaumethoden erzeugte Waren. Die Anbieter dieser Produkte nutzen es aus, daß zahlreiche Verbraucher mit diesen Bezeichnungen nicht zutreffende Qualitätsvorstellungen verbinden, und verschaffen sich damit einen ungerechtfertigten finanziellen Vorteil. Da bezüglich der Inhalte der verschiedenen in der Werbung benutzten Begriffe große Unsicherheiten bestehen, treten bei der Überwachung bzw. dem Ausschluß von betrügerischen „Trittbrettfahrern“ große Schwierigkeiten auf.

Rheinland-Pfalz hat deshalb einen Entschließungsantrag eingebracht, der für einen **besseren Schutz der Verbraucher** vor Irreführung, aber auch für einen besseren Schutz **alternativ wirtschaftender Erzeuger** vor unlauterem Wettbewerb eintritt.

Die mit der Prüfung und Beratung beauftragten Ausschüsse haben diesen Entschließungsantrag angenommen. Im einzelnen sprechen sich die Ausschüsse dafür aus, daß zum Schutz der Verbraucher sowie der alternativ wirtschaftenden Erzeuger ein rechtlicher Rahmen festgelegt werden sollte, der die **Mindestkriterien** für Erzeugungsmethoden des alter-

nativen Landbaus einheitlich definiert. Dabei sollte die Kontrolle solcher Mindestkriterien aus personellen, aber auch aus sachlichen Erwägungen nicht durch die Lebensmittelüberwachung, sondern durch **Selbstkontrolleinrichtungen der Erzeuger** erfolgen, die allerdings einer Überprüfung bedürfen.

Die Ausschüsse sprechen sich weiterhin dafür aus, daß die nach diesen Methoden erzeugten Produkte besonders gekennzeichnet und die Werbung für landwirtschaftliche Erzeugnisse mit unklaren Begriffen wie „Bio“ u. ä. unterbunden werden sollte, um Verbraucherirreführung und unlauteren Wettbewerb zu vermeiden.

Bei der Umsetzung dieser Ziele wird insbesondere im Hinblick auf den Gemeinsamen Binnenmarkt einer **EG-einheitlichen Regelung Vorrang vor einer nationalen Lösung** eingeräumt. Nach der Empfehlung der Ausschüsse sollte der Bundesrat daher die Bundesregierung auffordern, dafür einzutreten, daß die zur Zeit bereits laufenden Arbeiten an einer EG-Regelung zur Kennzeichnung alternativ erzeugter Agrarprodukte unter Beachtung der von mir genannten Grundsätze beschleunigt abgeschlossen werden. Wir dürfen dabei nicht vergessen, daß es in Frankreich, in Dänemark und den Niederlanden bereits gesetzliche Regelungen in diesem Bereich gibt und die Anteile dieser Länder auf dem bundesdeutschen Markt ständig steigen.

Bund und Länder sollten deshalb darüber hinausgehend prüfen, wie die bereits bestehenden Gesetze voll ausgeschöpft werden können, um zum einen den **Schutz der Verbraucher vor Irreführung**, zum andern aber auch der **alternativ wirtschaftenden Erzeuger vor unlauterem Wettbewerb** zu verbessern, vor allem, um nicht weitere Anteile an diesem Markt an das Ausland zu verlieren.

Der rheinland-pfälzische Entschließungsantrag ist sowohl in den Ausschüssen wie auch in der Öffentlichkeit auf eine sehr positive Resonanz gestoßen. Die Notwendigkeit, die Kennzeichnung alternativ erzeugter Agrarprodukte im Interesse der Verbraucher wie auch der alternativ wirtschaftenden Betriebe eindeutig zu regeln, ist unbestritten.

Ich darf Sie deshalb bitten, dem Votum der Ausschüsse zu folgen.

Präsident Engholm: Ich danke Ihnen, Herr Kollege. Weitere Wortmeldungen liegen nicht vor.

Die Empfehlungen der Ausschüsse liegen Ihnen in Drucksache 348/1/88 vor. Es liegt ferner ein Antrag des Landes Hessen in Drucksache 348/2/88 vor.

Zur Abstimmung rufe ich zunächst den Antrag von Hessen in Drucksache 348/2/88 auf. Wir stimmen über die in dem Antrag aufgeführten Ziffern getrennt ab.

Wer stimmt der Ziffer 1 des Antrages von Hessen zu? — Das ist eine Minderheit.

Jetzt rufe ich Ziffer 2 des Antrages von Hessen auf und bitte um das Handzeichen. — Mehrheit.

Ziffer 3 des Antrages von Hessen! Bitte Handzeichen! — Mehrheit.

Präsident Engholm

- (A) Ziffer 4 des Antrages von Hessen! Wer stimmt zu? — Mehrheit.

Dann kommen wir zur Abstimmung über Ziffer 1 der Ausschussempfehlungen in der Drucksache 348/1/88. Wer zustimmt, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist die Mehrheit.

Wir stimmen jetzt über die Annahme der Entschließung **nach Maßgabe** der soeben **gefaßten Beschlüsse** ab. Wer also die Entschließung in dieser Form annehmen möchte, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist die Mehrheit.

Damit ist die **Entschließung angenommen**.

Nun rufe ich Punkt 9 der Tagesordnung auf:

Entschließung des Bundesrates zur **Novellierung des Luftverkehrsgesetzes** — Antrag des Landes Rheinland-Pfalz — (Drucksache 411/88).

Das Wort wird von Herrn Staatsminister Brüderle (Rheinland-Pfalz) gewünscht.

Brüderle (Rheinland-Pfalz): Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Die Beratungen des vom Land Rheinland-Pfalz eingebrachten Entschließungsantrages zur Änderung des Luftverkehrsgesetzes führen uns zu der **Katastrophe in Ramstein** am 28. August dieses Jahres zurück. Auch heute, mehr als zwei Monate nach diesem Unglück, empfinden wir Trauer um die Verstorbenen und fühlen Verbundenheit mit den Angehörigen und den Verletzten, die immer noch an den Folgen des Unglücks leiden.

- (B) Der Flugtag in Ramstein hat deutlich gezeigt, daß von Luftfahrtveranstaltungen mit strahlgetriebenen Luftfahrzeugen besondere Gefahren ausgehen, die bei einem Absturz zu katastrophalen Folgen führen können. Als Konsequenz aus dieser Erfahrung muß nach Auffassung der Rheinland-Pfälzischen Landesregierung das Luftverkehrsgesetz geändert werden. Ziel muß es sein, die rechtlichen Voraussetzungen dafür zu schaffen, daß im Rahmen von Luftfahrtveranstaltungen grundsätzlich **keine Flugvorführungen mit strahlgetriebenen Luftfahrzeugen** mehr stattfinden.

Ich begrüße es, daß sowohl der Ausschuß für Verkehr und Post als auch der Ausschuß für Verteidigung eine unveränderte Annahme der Entschließung empfehlen. Auf den Änderungsvorschlag des Ausschusses für Innere Angelegenheiten werde ich gleich noch eingehen.

In den Ausschußberatungen wurde der Antrag insbesondere unter drei Aspekten erörtert. Ich möchte kurz auf diese Aspekte eingehen:

Erstens. Es wurde zunächst darüber diskutiert, ob das Ziel der rheinland-pfälzischen Initiative nicht bereits durch die geltende Fassung des Luftverkehrsgesetzes erreicht werden könne. Dies ist auch Gegenstand der Überlegungen des **Bund-Länder-Fachausschusses „Luftfahrt“**.

Ohne der Arbeit dieses Ausschusses, der sich zudem nur mit dem zivilen Bereich befaßt, vorgreifen zu wollen, bin ich jedoch der Auffassung, daß eine Regelung unterhalb der Schwelle einer Gesetzesänderung nicht ausreichend ist. Nach der geltenden Fassung

des Luftverkehrsgesetzes hat der Veranstalter einen Anspruch auf Erteilung der Genehmigung, wenn die Veranstaltung nicht die öffentliche Sicherheit oder Ordnung beeinträchtigt. Nach der bisherigen Rechtsprechung verstößt der Einsatz von Düsenflugzeugen an Flugtagen als solcher nicht gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung. Ein Verbot eines Flugtages allein wegen des Einsatzes dieser Flugzeuge ist deshalb unter Zugrundelegung dieser Rechtsprechung nach geltendem Recht nicht möglich.

Zwar spricht einiges dafür, daß die Gerichte unter dem Eindruck von Ramstein ihre Auffassung ändern. Gleichwohl bliebe ohne Gesetzesänderung eine erhebliche **Rechtsunsicherheit**, die vermutlich erst nach Jahren im Rahmen einer höchstrichterlichen Rechtsprechung beseitigt würde.

Als zweiten Aspekt, der in den Ausschußsitzungen diskutiert wurde, nenne ich die Frage, ob sich das von Rheinland-Pfalz angestrebte grundsätzliche **Verbot der Teilnahme von Düsenflugzeugen** auf „Luftfahrtveranstaltungen“ beziehen muß oder ob es ausreichend ist, das grundsätzliche Verbot nur auf „Kunstflugvorführungen und Formationsflüge“ zu erstrecken. Im letzteren Sinne hat der Innenausschuß mit Mehrheit votiert.

Nach Auffassung der Rheinland-Pfälzischen Landesregierung engt die vom Innenausschuß vorgenommene Einschränkung das mit dem Entschließungsantrag verfolgte Ziel zu stark ein. Das besondere **Gefährdungspotential**, das von **Luftfahrtveranstaltungen** mit strahlgetriebenen Flugzeugen ausgeht, besteht auch dann, wenn es sich nicht um Kunstflüge und um Formationsflüge handelt. Auch Überflüge oder Vorbeiflüge einzelner Maschinen — häufig in geringer Höhe — können bei einer technischen Panne oder bei menschlichem Versagen zu Katastrophen führen, die wir als Verantwortliche verhindern müssen.

Um in engen Grenzen auch zukünftig in Betrieb befindliche Düsenflugzeuge vorstellen zu können — ich denke insbesondere an die Internationale Luftfahrt-Ausstellung in Hannover —, haben wir in unserem Entschließungsantrag von einem „grundsätzlichen“ Verbot gesprochen. Im weiteren Gesetzgebungsverfahren muß im einzelnen geklärt werden, wann und unter welchen Bedingungen eine Ausnahme möglich sein soll. In jedem Fall muß das Luftverkehrsgesetz ein eindeutiges **Regel-Ausnahme-Verhältnis** vorgeben.

Als dritten Gesichtspunkt, der in den Ausschüssen diskutiert wurde, nenne ich die Tatsache, daß das grundsätzliche Verbot nicht nur für zivile, sondern gleichermaßen auch für militärische Luftfahrtveranstaltungen gelten soll. Ich begrüße die Erklärung des Bundesverteidigungsministers, militärische Kunstflugvorführungen bis auf weiteres zu stoppen und eine Kommission zur Überprüfung solcher Flüge einzusetzen. Dies kann jedoch nur ein erster und vorläufiger Schritt sein. Im Ergebnis müssen **zivile und militärische Luftfahrtveranstaltungen** auch rechtlich **gleichgestellt** werden.

Solche Flugvorführungen sind nicht notwendig, um unsere Einsatzbereitschaft unter Beweis zu stellen. Oder umgekehrt ausgedrückt: Unsere Verteidigungs-

Brüderle (Rheinland-Pfalz)

- A) bereitchaft wird nicht geschwächt, wenn solche Vorführungen zukünftig nicht stattfinden.

Auch unsere Verbündeten in der NATO müssen diese Überzeugung respektieren. Die NATO ist — dies wird zu Recht immer betont — nicht nur ein **Verteidigungsbündnis**, sondern auch ein **Wertebündnis**. Ich meine, daß in einem solchen Wertebündnis, das dem Frieden dienen soll, der Schutz des Lebens vor überflüssigen Gefährdungen Vorrang vor allen weiteren Überlegungen haben muß. So gesehen ist das, worüber wir jetzt diskutieren, auch eine Art Nagelprobe für die Glaubwürdigkeit des NATO-Bündnisses.

Die Diskussion ist aber auch eine Nagelprobe für die **Souveränität der Bundesrepublik**. Es muß nach dem Geist des NATO-Truppenstatuts und dessen Zusatzabkommen möglich sein, daß die Bundesrepublik in eigener Hoheit durch eigene Gesetzgebung Vorgänge verbietet, die sie aus verteidigungspolitischen Gründen nicht für notwendig und wegen der Gefährdung der Bevölkerung für nicht vertretbar erachtet. Wenn eine genaue Analyse der bestehenden internationalen Bestimmungen ergeben sollte, daß ein völliges Verbot bei den Bündnispartnern nicht allein durch eine Änderung des Luftverkehrsgesetzes erreicht werden kann, dann müssen die internationalen Abkommen geändert werden. Dies verlangt unsere Souveränität, und dies verlangt unsere Verantwortung gegenüber unseren Mitbürgern.

Meine Damen und Herren, ich bitte Sie um Unterstützung unseres Entschließungsantrages.

- 3) **Präsident Enghoim**: Ich danke Ihnen, Herr Kollege. — Herr **Minister Jürgens**, Niedersachsen, gibt eine **Erklärung zu Protokoll** *).

Zur Abstimmung liegen Ihnen die Ausschlußempfehlungen in Drucksache 411/1/88 vor.

Ich rufe die Ziffern 1 und 2 gemeinsam auf. Wer zustimmen möchte, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist die Mehrheit.

Wir haben dann darüber zu befinden, ob die Entschließung — wie soeben geändert — gefaßt werden soll. Wer zustimmen will, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist die Mehrheit.

Damit ist die **Entschließung in der geänderten Form angenommen**.

Ich rufe Tagesordnungspunkt 10 auf:

Entschließung des Bundesrates zur weiteren **Verminderung von Tieffluglärm und Gefährdung durch militärische Tiefflüge** — Antrag des Landes Rheinland-Pfalz — (Drucksache 412/88).

Dazu gibt es mehrere Wortmeldungen. Herr Staatsminister Geil (Rheinland-Pfalz) beginnt.

Geil (Rheinland-Pfalz): Herr Präsident! Meine sehr geehrten Damen und Herren! Die Ihnen vorliegenden Ausschlußvorschläge gehen auf einen Antrag des Landes Rheinland-Pfalz zurück. Rheinland-Pfalz ist durch militärische Tiefflüge in besonderem Maße belastet.

Auf den acht NATO-Flughäfen in unserem Land finden täglich unzählige Starts und Landungen statt. Dies bedeutet neben der hohen Tiefflugbelastung in Rheinland-Pfalz auch eine erhebliche Belastung im Zusammenhang mit Starts und Landungen, mit Abflug und Anflug in geringen Höhen unterhalb der Tieffluggrenzen. Betroffen sind hiervon insbesondere die Bürger in den Gemeinden, die in unmittelbarer Nachbarschaft der Flugplätze liegen. (C)

Aufgrund der bestehenden Konzentration der rheinland-pfälzischen NATO-Flugplätze bündelt sich das Tiefflugaufkommen auf eng begrenzte Flugschneisen. Der dadurch eintretende Korridoreffekt führt dazu, daß die **Lärmbelastung** für die Bewohner dieser zum Teil dichtbesiedelten Regionen **unerträglich** wird.

Meine verehrten Damen und Herren, über lange Jahre hinweg wurden diese Belastungen von der Bevölkerung hingenommen. Dies hat sich in jüngster Zeit grundlegend geändert. Unsere Bevölkerung ist heute nicht mehr bereit, diese Belästigungen zu ertragen. In einer Zeit, die von der längsten Friedensperiode auf deutschem Boden und durch ernsthafte Abrüstungsbemühungen in Ost und West gekennzeichnet ist, schwindet in der Bevölkerung das Gefühl für militärische Bedrohung. Damit schwindet auch die Einsicht in die Notwendigkeit militärischer Übungen zur Aufrechterhaltung der Verteidigungsbereitschaft. Vor diesem Hintergrund müssen Sie bitte den rheinland-pfälzischen Antrag sehen. Wir haben Verständnis für die Beschwerden der Bürger, und wir nehmen deren Sorgen ernst. (D)

Wir sind aber nach wie vor der Auffassung, daß zur Erfüllung des Verteidigungsauftrages der Bundeswehr und der alliierten Luftstreitkräfte ein **Mindestmaß an Flugübungen** in der Bundesrepublik Deutschland **unerläßlich** ist. Wir haben deshalb sowohl vor unserem Parlament wie auch in der Öffentlichkeit immer wieder davor gewarnt, unerfüllbare Hoffnungen zu wecken. Diese Haltung bleibt aber nur dann glaubwürdig, wenn wir alle Anstrengungen unternehmen, um die Belastungen der Bevölkerung auf das Mindestmaß zu reduzieren, das im Interesse unserer Sicherheit unverzichtbar ist. Nur unter diesen Voraussetzungen sind unsere Bürger bereit, die mit dem Verteidigungsauftrag der Streitkräfte verbundenen Belastungen auch zu akzeptieren.

Wir anerkennen die Bemühungen der Bundesregierung, die Belästigungen durch Tiefflüge zu mindern. Bei der Umsetzung der Bemühungen und der entsprechenden Absprachen mit den Alliierten gibt es allerdings unserer Meinung nach in der Praxis Schwierigkeiten. Wir müssen den Klagen betroffener Bürger und Gemeinden entnehmen, daß jedenfalls in unserem Land Erleichterungen bei der Bevölkerung nicht spürbar geworden sind. Wir halten deshalb weitergehende Maßnahmen für unumgänglich und auch für dringend erforderlich.

Wir fordern die Bundesregierung auf, **Tiefflüge unterhalb von 300 Metern** überhaupt **einzustellen**, soweit sie nicht — insbesondere beispielsweise durch Manöver — unabdingbar sind. Wir halten die extremen Belastungen, die mit solchen Flügen für die Be-

*) Anlage 9

Geil (Rheinland-Pfalz)

- (A) völkerung verbunden sind, grundsätzlich für nicht mehr zumutbar.

Wir fordern die Bundesregierung weiter auf, **verteidigungspolitische Alternativen** zu entwickeln, damit Tiefflugübungen langfristig überhaupt überflüssig werden. Die fortschreitende waffentechnische Entwicklung läßt es zu, den militärischen Nutzen der Tiefflüge für die Zukunft in Frage zu stellen. Wir halten es für möglich, langfristig zu einer Verteidigungsstrategie zu kommen, bei der auf Tiefflüge ganz verzichtet werden kann.

In der Übergangsphase bis dahin sollten verstärkt Flugsimulatoren eingesetzt werden. Die vorhandenen technischen Möglichkeiten, die Tiefflüge teilweise überflüssig machen und Belastungen der Bevölkerung mindern können, müssen weiterentwickelt und besser genutzt werden.

Eine besondere Bedeutung kommt der **Kontrolle der Tiefflüge** zu. Schon jetzt haben wir berechtigte Zweifel, ob geltende Bestimmungen zur Verringerung des Tieffluglärms, wie z. B. die Mittagspausenregelung, auch eingehalten werden. Wir sind der Auffassung, daß die Kontrollen verstärkt und effizienter werden müssen.

Schließlich fordern wir die Bundesregierung auf, nach den Flugzeugabstürzen der letzten Monate alle **Flüge mit dem Flugzeugtyp F 16 einzustellen**, bis die Unfallursachen geklärt sind. Seit März dieses Jahres sind allein in der Bundesrepublik fünf Flugzeuge dieses Typs abgestürzt, davon vier in Rheinland-Pfalz. Wir meinen, daß weitere Flüge mit diesem Flugzeug nicht zu verantworten sind, solange nicht eventuelle Mängel erkannt und auch beseitigt sind.

(B)

Wir gehen davon aus, daß diese Maßnahmen **auch von den Alliierten umgesetzt** werden müssen. Wenn es von der Ausbildung her vertretbar ist, bei der Luftwaffe der Bundeswehr den Tiefflug zu reduzieren, muß dies auch bei den alliierten Streitkräften möglich sein. Wir bitten den Bundesverteidigungsminister, mit allem Nachdruck zu verhandeln. Denn allein 60 % des Tiefflugaufkommens in der Bundesrepublik Deutschland stellen die alliierten Luftstreitkräfte.

Meine Damen und Herren, der Antrag von Rheinland-Pfalz ist in den Ausschüssen in vollem Umfang bestätigt worden. Wir danken dafür. Er hat in allen beratenden Ausschüssen eine zum Teil breite Zustimmung gefunden. Die Ausschüsse haben zusätzlich einige weitere Maßnahmen vorgeschlagen, die den rheinland-pfälzischen Antrag sinnvoll ergänzen. Sie empfehlen insbesondere, die Bundesregierung aufzufordern, bei **Tiefflügen über Kernkraftwerke** die Mindestabstände in der Höhe und an den Seiten zu vergrößern, die **Mittagsruhepause** für militärische Tiefflüge auf zwei Stunden und auf das ganze Jahr auszudehnen und **Tiefflüge** weitergehend **ins Ausland** zu verlagern.

Ich halte es für eine Selbstverständlichkeit, daß wir uns zur Notwendigkeit militärischer Ausbildung und zur Aufrechterhaltung der Verteidigungsfähigkeit kennen. Ich glaube allerdings auch, daß in Sachen Tiefflug ein **Umdenkungsprozeß** in der Bevölkerung und auch bei den politisch Verantwortlichen eingesetzt hat.

Ich halte die vorgeschlagenen Maßnahmen für einen vertretbaren **Kompromiß**, einen Kompromiß zwischen der Notwendigkeit zur Landesverteidigung und dem, was unserer Bevölkerung an Belastungen zugemutet werden kann.

Ich bitte Sie, dem Antrag in der von den Ausschüssen empfohlenen Fassung zuzustimmen.

Präsident Engholm: Danke, Herr Staatsminister!

Das Wort hat Frau Ministerin Tidick (Schleswig-Holstein).

Frau Tidick (Schleswig-Holstein): Herr Präsident! Meine Herren, meine Damen! Schleswig-Holstein begrüßt es, daß der Entschließungsantrag des Landes Rheinland-Pfalz in den Ausschüssen breite Zustimmung erfahren hat, daß darüber hinaus eine Reihe von zusätzlichen Maßnahmen gefordert werden, auch wenn wir mit einigen unserer noch weiter gehenden Forderung leider unterlegen sind.

Auf zwei dieser Forderungen, die Ziffern 5 und 10, die auch von vielen anderen Landesregierungen für berechtigt gehalten werden, möchte ich noch einmal kurz eingehen. Herr Kollege Geil ist auf die übrigen Punkte bereits eingegangen.

Es geht um die **Einstellung aller Tiefflüge unterhalb von 300 Metern** sowie die damit in Zusammenhang stehende Forderung nach der **Entwicklung verteidigungspolitischer Alternativen**. Ich möchte noch einmal ausdrücklich darauf hinweisen, daß diese Einstellung nicht apodiktisch gefordert wird. Soweit die Flüge unabdingbar sind, z. B. im Manöver, sollen sie laut vorliegendem Entschließungsantrag durchgeführt werden dürfen.

Sicherheit für die Besatzungen ist nur durch ständige Übung zu erreichen; darüber sind wir uns einig. Geschieht dies jedoch in verstärktem Maße in Tieffluggebieten, beispielsweise in Kanada, in Gebieten, die topographisch mit den Höhenprofilen der Tieffluggebiete in der Bundesrepublik vergleichbar sind, dann kann dort geübt werden, was bei Manövern später auszuführen ist. Somit schließt unsere Forderung die Erfüllung des Verteidigungsauftrages nicht aus.

Letztlich jedoch — darauf habe ich an dieser Stelle schon einmal hingewiesen — ist die Entwicklung verteidigungspolitischer Alternativen unumgänglich, und das ist auch nicht umstritten. Ich habe deswegen die Rede des Bundesministers der Verteidigung vom 23. September dieses Jahres noch einmal nachgelesen. Er sagte, wir seien noch nicht so weit, daß wir auf Tiefflüge verzichten könnten. Dieses „noch“ steht nicht nur in Anführungszeichen; der Bundesminister hat auch ausdrücklich gesagt, daß er dieses „noch“ sehr bewußt gewählt habe.

General Gerd Schmückle hat vorgestern in einem Leserbrief an die „Frankfurter Allgemeine Zeitung“ geschrieben, militärisch sei der „Jäger 90“ mehr als problematisch. Er hat dies zwar auch mit den hohen Kosten begründet, die die militärisch richtige Aufteilung der Mittel zwischen den Teilstreitkräften auseinanderbrächten. Entscheidend aber ist für ihn, daß in einem Konflikt z. B. die Rollbahnen durch Raketen so nachhaltig zerstört werden könnten, daß Start und Landung von Kampfflugzeugen unmöglich gemacht

Frau Tidick (Schleswig-Holstein)

A) würden. Die Konsequenz für ihn ist, daß sich die Zeit des Kampfflugzeugs ihrem Ende nähert.

Das „noch“ scheint also auch zeitlich nicht mehr lange zu tragen. Um so notwendiger ist die Entwicklung verteidigungspolitischer Alternativen, und auch deshalb sollte sich der Bundesrat dazu bekennen. Deswegen sollte er heute bei der Zustimmung zu dem rheinland-pfälzischen Antrag gerade im Hinblick auf die Ziffern 5 und 10 Nägel mit Köpfen machen.

Zum Schluß noch einige Bemerkungen von mir als Schleswig-Holsteinerin zu den **Tiefflügen über See**. Dort fliegt schon die Marine. Wenn gesagt wird, daß geübt werden müsse, was im Manöver und im hoffentlich nicht eintretenden Ernstfall geflogen werden müsse, dann kann man doch den Tiefflug über unsere Mittelgebirge nicht über der ebenen Fläche der See üben; denn die Übung eines Tieffluges — darin sind wir uns einig — ist die psychisch und physisch unglaublich schwierige Anpassung an ständig wechselnde Geländeprofile. Sie werden daher verstehen, daß Schleswig-Holstein dieser Ergänzung aus sachlichen Gründen nicht zustimmen kann.

Ich sage noch einmal, an die Bank der Bundesregierung gewandt: Dies ist keine Frage der Bundestreue, dies ist keine Frage der Bündnistreue, und dies ist auch keine Frage der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse, die wir durch Umverteilung der Lasten zu gewährleisten hätten. Die Länder sind bereit, die Verteidigungslasten gemeinsam zu tragen. Es gibt aber Lasten — das habe ich hier neulich schon gesagt —, die man den Menschen nicht zumuten darf und die man ihnen auch nicht mehr zumuten muß, erst recht nicht, wenn **Alternativen** vorhanden sind oder wenn wir welche entwickeln können. Deswegen sind gerade die Ziffern 5 und 10 ein Ausdruck für die Ernsthaftigkeit dieses Bemühens zur Entwicklung von Alternativen und des Bemühens, die Menschen an dieser Stelle wirklich zu entlasten.

Deswegen bitte ich Sie um Ihre Zustimmung zu dem Antrag in der vorliegenden Form.

Präsident Engholm: Danke, Frau Kollegin Tidick!

Das Wort hat Frau Parlamentarische Staatssekretärin Hürland-Büning, Bundesministerium der Verteidigung.

Frau Hürland-Büning, Parl. Staatssekretärin beim Bundesminister der Verteidigung: Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Bevor ich auf mein Hauptanliegen zu sprechen komme, lassen Sie mich einige Bemerkungen zu dem Antrag machen, der eine Novellierung des Luftverkehrsgesetzes zum Ziel hat.

Der Bundesminister der Verteidigung, Professor Dr. Scholz, hat unmittelbar nach dem Unglück von Ramstein sichergestellt, daß Kunstflüge mit militärischen Strahlflugzeugen bei Flugvorführungen bis auf weiteres nicht mehr stattfinden. Die noch ausstehenden militärischen Flugtage 1988 wurden abgesagt. Der Minister hat General a. D. Steinhoff zum Leiter einer **unabhängigen Expertenkommission** berufen, welche ihn auch in dieser Frage beraten wird. In einer **gemeinsamen Arbeitsgruppe mit unseren Alliierten** werden zur Zeit alle Aspekte von Flugvorführungen

bei militärischen Luftfahrtveranstaltungen in der Bundesrepublik Deutschland überprüft. Der Bundesrat und nicht zuletzt der Untersuchungsausschuß des Deutschen Bundestages beschäftigen sich mit der Sicherheit von Flugvorführungen in der Bundesrepublik Deutschland. (C)

Die Frage ist nun, ob und gegebenenfalls mit welchen Sicherheitsauflagen militärische Luftfahrzeuge künftig bei Luftfahrtveranstaltungen Flugvorführungen zeigen können. Dabei ist auch zu bewerten, welche Elemente eines Ausbildungsprogramms für eine Vorführung in Frage kämen. Ich gehe davon aus, daß unsere Untersuchungen eine solide Grundlage für sachgerechte Entscheidungen über die Gestaltung zukünftiger Luftfahrtveranstaltungen bieten werden.

Gestatten Sie mir hierzu eine persönliche Bemerkung aufgrund Ihrer Aussagen zur Beschränkung auf Manöver: Auch Manöver können nicht aus dem Stand heraus abgehalten werden; auch dafür muß geübt werden.

Doch nun zu meinem eigentlichen Thema, dem **Tiefflug**. Das Thema „Tieffluglärm“ ist in jüngster Zeit hier und in den Ausschüssen des Bundesrates wiederholt Diskussionsgegenstand gewesen. Insbesondere zu dem Entschließungsantrag, welcher hier zur Abstimmung vorliegt, haben sowohl der Bundesminister der Verteidigung als auch mein Kollege Würzbach bereits ausführlich Stellung genommen.

Dennoch ergreife ich nochmals das Wort. Es ist mir ein Anliegen, immer wieder zu verdeutlichen, wo es Übereinstimmungen in unseren Positionen gibt und wo der Bundesminister der Verteidigung notwendigerweise eine unterschiedliche Haltung einnehmen muß. Ich möchte die Gelegenheit wahrnehmen, deutlich zu machen, was für mich der richtige Weg zu wirksamer Entlastung ist. (D)

Einigkeit besteht darin, daß der **militärische Tiefflug** für die betroffene Bevölkerung eine **Belastung** darstellt. Wir sind uns ferner darin einig, daß die Bürde des militärischen Tiefflugs heute noch recht ungleichmäßig verteilt ist, wenngleich es objektive Kriterien hierfür nicht gibt. Hieraus ziehen wir gemeinsam den Schluß, daß jeder gangbare Weg beschritten werden muß, der zu einer wirksamen Entlastung führt. Auch kleine Fortschritte sind auf diesem Feld jeder Mühe wert.

Ich wünschte, wir wären uns auch darin einig, daß militärischer **Tiefflug** heute und in absehbarer Zukunft ein wesentlicher **Bestandteil der verteidigungspolitischen Vorsorge des Bündnisses** ist. Ich brauche an dieser Stelle nicht ausdrücklich zu betonen, daß unsere Allianz ein Verteidigungsbündnis aus 16 demokratischen, unabhängigen Staaten ist. Jeder dieser Staaten betrachtet einen militärischen Angriff auf ein Mitglied des Bündnisses als Angriff auf sich selbst. Wir verfügen über die Mittel, einen solchen Angriff abzuwehren.

Der Auftrag der Nato-Streitkräfte verlangt, daß sie sich im Frieden auf die Herausforderungen des Einsatzes in einem Konfliktfall sorgfältig vorbereiten. Die friedenserhaltende **Glaubwürdigkeit der Abschreckung** hängt davon ab, daß unsere Streitkräfte sichtbar fähig sind, ihren Auftrag zu erfüllen. **Tiefflug ist kein**

Parl. Staatssekretärin Frau Hürland-Büning

- (A) **Selbstzweck.** Tiefflug ist für die fliegenden Besatzungen auch kein Vergnügen; er ist ihr Auftrag, der körperlich und seelisch strapaziöse Arbeit bedeutet. Solange wir Politiker den Besatzungen diesen Auftrag geben müssen, so lange schulden wir ihnen auch die Möglichkeit, sich auf ihren Einsatz sinnvoll vorzubereiten.

Zu den meisten der Einzelpunkte des Antrags wurde bereits in voraufgegangenen Diskussionen Stellung genommen. Ich will dies hier heute nicht wiederholen. Natürlich sieht der Bundesminister der Verteidigung, sehen wir alle die Notwendigkeit, mehr für die Entlastung der Bevölkerung zu tun. Die **Erhöhung der Sicherheit**, um die es in dem Antrag auch geht, ist **ständiges Anliegen der Luftstreitkräfte**. Wir prüfen jeden Vorschlag, der kommt — gleichgültig, von wem —, gewissenhaft und vorurteilsfrei.

Wir stehen mit unseren Alliierten im Gespräch, weil Maßnahmen, die allein von unserer Luftwaffe ergriffen werden, nur geringe Entlastung bringen können und weil auch umgekehrt gilt: Einschränkungen der Übungsmöglichkeiten, die die Leistungsfähigkeit und Flugsicherheit unserer Luftwaffe beeinträchtigen, beeinträchtigen in aller Regel auch Leistungsfähigkeit und Flugsicherheit der hier stationierten Verbündeten.

Wir haben seit Regierungsbeginn der gegenwärtigen Koalition bereits viel erreicht. Die zusätzlichen Maßnahmen, welche im Sommer entschieden wurden, beschreiben sicherlich nicht das Ende unserer Möglichkeiten. Aber viele sinnvolle Maßnahmen

- (B) brauchen einfach Zeit, z. B. wenn es um den Einsatz moderner Technik zur Reduzierung oder zur Entzerrung des Flugstundenaufkommens geht.

In der **Entzerrung**, der gerechteren Verteilung des unumgänglich verbleibenden Tiefflugs, liegt ein besonders wichtiger Ansatz. Durch eine gerechtere Verteilung kann der einzelne Bürger besonders wirksam entlastet werden — allerdings nicht ohne die Solidarität der heute weniger Belasteten. In dieser Frage sind aus meiner Sicht das **Verantwortungsbewußtsein** und die **Solidarität der Demokraten** gefordert. Hier kann sich zeigen, ob die recht haben, die unserer Gesellschaft Ellenbogenmentalität und Sankt-Florians-Denken vorwerfen.

In dieser Frage stehen Sie, die Bundesländer, unmittelbar mit in der Verantwortung für unser Gemeinwesen. Ich sehe den Druck, unter dem die politisch Verantwortlichen in den Bundesländern stehen. Ich sehe aber über alle Parteigrenzen hinweg auch eine **gemeinsame Verantwortung** — für unsere Bürger und für eine gesicherte Verteidigung. Ich hoffe auf Ihre Unterstützung, meine Damen und Herren. Ich bitte Sie, den Bürgern in Ihren Ländern deutlich zu machen, daß militärischer Flugbetrieb zu den Selbstverständlichkeiten unseres Gemeinwesens ebenso gehört wie ziviler Flugbetrieb, wie Eisenbahn und Autobahn, wie Fabrik und Bahnhof.

Lassen Sie mich festhalten: Bei der Reduzierung der Tiefflugbelastung werden wir bis an die Grenze des militärisch noch Vertretbaren gehen. Aber ich sage genauso deutlich, daß **Tiefflug auch in Zukunft erforderlich** bleiben wird. Auf absehbare Zeit gibt es keine

Alternative zum Tiefflug. Es geht hier darum, einen **gerechten Kompromiß** zu finden. (C)

Dieser Kompromiß liegt zwischen den Erfordernissen einer ausreichenden Ausbildung der Flugzeugbesatzungen und dem Verlangen der Bürger nach möglichst weitgehender Verringerung der Belästigung durch den militärischen Übungsbetrieb. Die Möglichkeit von Entlastungen findet ihre Grenze dort, wo weitere Verminderungen der Ausbildungsmöglichkeiten die Fähigkeit unserer Luftstreitkräfte zur Erfüllung ihres Auftrags oder die Flugsicherheit gefährden würden.

Nicht zuletzt schließt die Verantwortung der Politiker für die Sicherheitspolitik dieses Landes die **Sorge um die Soldaten und ihre Familien** ein. Bitte berücksichtigen Sie, daß unsere fliegenden Besatzungen bereits heute viele Wochen — zum Teil bis zu 90 Tage pro Jahr — im Ausland unter extrem ungünstigen Bedingungen, getrennt von ihren Familien, Dienst tun!

Ich möchte den Soldaten und ihren Familien, die zur Entlastung der heimischen Bevölkerung von Fluglärm diese außerordentliche Belastung auf sich nehmen, auch von dieser Stelle aus sehr herzlich danken.

Präsident Engholm: Diesem Dank schließen wir uns sicherlich an, Frau Staatssekretärin. Ich danke auch Ihnen, muß aber der Ordnung halber sagen, daß der erste Teil Ihrer Ausführungen einem Tagesordnungspunkt galt, dessen Debatte bereits abgeschlossen war.

Die Empfehlungen der Ausschüsse sind aus der (D) Drucksache 412/1/88 ersichtlich. Wir kommen zur Abstimmung:

Ziffer 1! — Mehrheit.

Ziffer 2! — Mehrheit.

Ziffer 3! — Mehrheit.

Ziffer 4! — Minderheit.

Ziffer 5! — Minderheit.

Ziffer 6! — Mehrheit.

Ziffer 7! — Mehrheit.

Ziffer 8, zunächst ohne den Klammerzusatz! — Mehrheit.

Bitte das Handzeichen für den Klammerzusatz! — Mehrheit.

Ziffer 9! — Mehrheit.

Ziffer 10 mit dem Klammerzusatz! — Minderheit.

Ziffer 11! — Mehrheit.

Ziffer 12! — Mehrheit.

Ziffer 13! — Minderheit.

Wir kommen zur Schlußabstimmung. Wer stimmt der **Entschließung in der soeben festgelegten Fassung** insgesamt zu? — Das ist die Mehrheit. Dann hat der Bundesrat so **beschlossen** *).

Berlin hat sich zu diesem Tagesordnungspunkt **der Stimme enthalten**.

*) Siehe auch Seite 410 D

Präsident Engholm

A) Ich rufe Punkt 11 der Tagesordnung auf:

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Zweiten Wohnungsbaugesetzes und des Wohnungsbaugesetzes für das Saarland (**Wohnungsbauänderungsgesetz 1988** — WoBau-ÄndG 1988) (Drucksache 446/88).

Herr **Minister Einert** (Nordrhein-Westfalen) gibt eine **Erklärung zu Protokoll** *).

(Einert [Nordrhein-Westfalen]: Herr Präsident, ich bleibe dabei! Ich darf allerdings den letzten Satz dieser Rede durch folgenden Schlußsatz ergänzen: „Die Länder Nordrhein-Westfalen, Bremen, Saarland und Schleswig-Holstein werden sich deshalb der Stimme enthalten“! Ich bitte um Verständnis für diesen Satz! Sonst wäre die Abgabe der Erklärung sinnlos!)

— Es war mir ein Vergnügen.

Die beteiligten Ausschüsse empfehlen, **gegen den Gesetzentwurf** gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes **keine Einwendungen zu erheben**.

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

Punkt 12 der Tagesordnung:

Entwurf eines Gesetzes zu den Protokollen vom 22. Januar 1988 zum Vertrag vom 22. Januar 1963 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik über die **deutsch-französische Zusammenarbeit** (Drucksache 469/88).

B)

Herr Minister Einert (Nordrhein-Westfalen), bitte!

Einert (Nordrhein-Westfalen): Herr Präsident! Meine sehr verehrten Damen und Herren! Der vorliegende Gesetzentwurf zur Ratifizierung der Protokolle zum Vertrag über die deutsch-französische Zusammenarbeit wird von den Ländern Nordrhein-Westfalen, Bremen, Hamburg, Saarland und Schleswig-Holstein als ein weiterer notwendiger Schritt zu einer noch engeren Zusammenarbeit auf den Gebieten der Sicherheits- und der Wirtschaftspolitik begrüßt.

Allerdings muß ich einen Vorbehalt anbringen: In der Präambel zum Protokoll über die Errichtung eines deutsch-französischen Verteidigungs- und Sicherheitsrates wird die Überzeugung zum Ausdruck gebracht, daß sich eine Strategie der Abschreckung und Verteidigung auf eine **geeignete Zusammensetzung nuklearer und konventioneller Streitkräfte** stützen müsse. Eine völkerrechtlich verbindliche Festschreibung einer bestimmten Strategie unter Einbeziehung auch nuklearer Streitkräfte wäre für die genannten Länder nicht annehmbar. Nur, meine Damen und Herren, wenn feststeht, daß die Präambel keine vertragliche Festlegung auf eine bestimmte Strategie enthält, könnten die von mir genannten Länder zustimmen.

In der Denkschrift zu dem Protokoll wird dies als Rechtsauffassung der Bundesregierung zum Aus-

druck gebracht. Diese Denkschrift ist der französischen Regierung inzwischen durch Verbalnote notifiziert worden. Eine Erklärung der französischen Regierung, daß sie die Rechtsauffassung der Bundesregierung teilt, ist in Aussicht gestellt. Sie würde die von uns gewünschte Klarheit schaffen.

Vielleicht kann die Bundesregierung — wenn möglich, heute schon — erklären, ob dies im Zuge der derzeitigen deutsch-französischen Konsultation bereits geschehen ist oder noch geschieht. Wir halten diese Klärung für notwendig.

Präsident Engholm: Ich danke Ihnen, Herr Minister.

Das Wort hat Herr Staatsminister Schäfer, Bundesministerium des Auswärtigen.

Schäfer, Staatsminister im Auswärtigen Amt: Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Das Bundeskabinett hat am 12. Oktober 1988 eine gemeinsame Kabinettsvorlage des Bundesministers des Auswärtigen, des Bundesministers der Finanzen, des Bundesministers für Wirtschaft und des Bundesministers der Verteidigung gebilligt und damit die Voraussetzung für die Einleitung des Ratifizierungsverfahrens für die beiden Protokolle vom 22. Januar 1988 zum Vertrag über die deutsch-französische Zusammenarbeit vom 22. Januar 1963 über die Schaffung eines **deutsch-französischen Verteidigungs- und Sicherheitsrats** sowie über die Schaffung eines deutsch-französischen **Finanz- und Wirtschaftsrats** geschaffen.

Um der Gleichwertigkeit beider Vorhaben Ausdruck zu verleihen, hat die Bundesregierung die beiden Protokolle in Übereinstimmung mit dem Vorgehen auf französischer Seite in einem Zustimmungsgesetz den gesetzgebenden Körperschaften zugeleitet. Dem Bundesrat ist der Gesetzentwurf am 13. Oktober zugeleitet worden. Wir sind froh, daß dieser Gesetzentwurf bereits heute hier diskutiert wird.

Die Sache ist deshalb eilbedürftig, weil aus politischen Gründen eine parallele Behandlung mit dem Gesetzgebungsverfahren auf französischer Seite angestrebt wird. Beide Regierungen haben sich dafür ausgesprochen, daß die Debatte zeitgleich in beiden Parlamenten stattfindet, um die deutsch-französische **Gemeinsamkeit** auch auf diese Weise in der Öffentlichkeit beider Länder bewußt zu halten.

In Frankreich ist das parlamentarische Verfahren eingeleitet worden. Der Auswärtige Ausschuß der Nationalversammlung ist mit der Angelegenheit befaßt. Die Überweisung des Gesetzes an das Plenum — die Nationalversammlung kennt nur eine Lesung — ist noch für die Sitzungsperiode im Herbst 1988 vorgesehen, die am 20. Dezember dieses Jahres endet. Die Frühjahrssitzungsperiode der Nationalversammlung beginnt erst Anfang April 1989. Mit der Kennzeichnung als „besonders eilbedürftig“ verbindet die Bundesregierung die Erwartung, daß das parlamentarische Verfahren noch in diesem Jahr abgeschlossen werden kann.

Mit den beiden Protokollen haben die Bundesrepublik Deutschland und Frankreich ihre auf dem **Elysée-Vertrag** aufbauende enge Zusammenarbeit in wichtigen Bereichen fortentwickelt und durch die Schaffung

*) Anlage 10

Staatsminister Schäfer

- (A) von bilateralen Institutionen die Elemente der **Kontinuität und Dauerhaftigkeit** in ihren Beziehungen deutlich verstärkt und sichtbarer gemacht. Die am 22. Januar unterzeichneten Protokolle machen deutlich, daß beide Länder ihre Zusammenarbeit in den Dienst der europäischen Einigung stellen. In der Präambel des Protokolls über die Schaffung eines deutsch-französischen Verteidigungs- und Sicherheitsrats ist zum Ausdruck gebracht, daß beide Länder ihre Bemühungen um die Sicherung des Friedens auch im Sinne von Fortschritten „auf dem Wege zu einer gerechten und dauerhaften Friedensordnung in ganz Europa“ verstärken wollen.

Das Zustimmungsgesetz enthält die übliche **Berlin-Klausel**, weil das Protokoll über die Schaffung eines deutsch-französischen Finanz- und Wirtschaftsrats Materien des alliierten Vorbehaltsbereichs nicht umfaßt. Die Übernahme des Gesetzes nach Berlin erfolgt in Übereinstimmung mit den hierfür festgelegten Verfahren.

Die Umsetzung des im Elysée-Vertrag von 1963 enthaltenen Programms auf dem Gebiet der Verteidigung begann im wesentlichen mit Beschlüssen der deutsch-französischen Gipfeltreffen vom Februar und Oktober 1982. Seither beraten **bilaterale Gremien** regelmäßig und mit zunehmender Intensität, um die Abstimmung und Harmonisierung der beiderseitigen Auffassungen in allen Bereichen der Sicherheitspolitik voranzubringen. Mit dem Verteidigungs- und Sicherheitsrat wird der sich vertiefenden Kooperation ein **vertraglicher Rahmen** gegeben. Diesem Vorhaben der deutsch-französischen sicherheitspolitischen Zusammenarbeit kommt besondere Bedeutung zu. Es hat eine **europäische Dimension**, und es wird getragen vom Bekenntnis beider Staaten zu dem obersten Ziel der Sicherheitspolitik: der Verhütung jeder Art von Krieg.

(B)

Auf den Vorbehalt von Herrn Minister Einert eingehend, darf ich sagen, daß mit dieser gemeinsamen Zielsetzung ihrer Sicherheits- und Verteidigungspolitik eine vertragliche Festlegung auf eine bestimmte Strategie nicht verbunden ist — dies ist in der Denkschrift, auf die Sie sich berufen haben und die der französischen Regierung inzwischen notifiziert worden ist, auch ausdrücklich gesagt —, da Strategien ohnehin immer von politischen und militärischen Entwicklungen abhängig sind.

Eine Festlegung auf eine bestimmte Strategie geht also von dieser in der Präambel enthaltenen Formulierung nicht aus. Die Formulierung der Präambel bringt nach ihrer Stellung und nach ihrem Wortlaut nur eine **gemeinsame Überzeugung und keine vertragliche Bindung** zum Ausdruck. Durch das Wort „weiterhin“ wird deutlich gemacht, daß es sich um eine Aussage zum Fortbestehen strategischer Notwendigkeiten und nicht um neue Festlegungen handelt.

Die Präambel enthält politische, zwischen Deutschland und Frankreich im Konsens getroffene Aussagen, die für Inhalt und Richtung der deutsch-französischen sicherheitspolitischen Zusammenarbeit bedeutsam sind. Dabei ist besonders wichtig: Beide Länder sind sich darin einig, daß jede Strategie nur eine **Kriegsverhütungsstrategie** sein kann, und sie sind ent-

schlossen, auf eine gerechte und dauerhafte Friedensordnung in ganz Europa hinzuarbeiten. (C)

In diesen Festlegungen, alle Anstrengungen zur Erhaltung des Friedens und zu einer konstruktiven Gestaltung zu unternehmen, finden sich die Ziele wieder, die diese Bundesregierung — wie auch ihre Vorgängerinnen — stets als oberste Ziele deutscher Sicherheitspolitik bezeichnet hat.

Herr Kollege Einert, ich gehe davon aus, daß Sie heute noch über das Ergebnis der derzeit laufenden Konsultationen informiert werden. Mir liegt bis zum Augenblick noch nichts Endgültiges vor.

Meine Damen und Herren, die deutsch-französische sicherheitspolitische Zusammenarbeit ist eingebettet in den Rahmen des Atlantischen Bündnisses und soll dessen europäische Pfeiler und das Bündnis insgesamt stärken.

Beide Länder sind entschlossen, gemeinsam mit ihren übrigen Partnern und unter Berücksichtigung ihrer eigenen Optionen im Nordatlantischen Bündnis einen angemessenen militärischen Beitrag aufrechtzuerhalten, mit dem jeder denkbare Angriff oder Einschüchterungsversuch in Europa verhütet werden kann.

Die Errichtung eines **Sekretariats** zur Vorbereitung der Sitzungen des Rates ist im Protokoll vereinbart. Es wird seinen Sitz in Paris haben.

Mit der Schaffung eines deutsch-französischen Finanz- und Wirtschaftsrats wird eine noch engere Zusammenarbeit beider Länder im Bereich der Finanz- und Wirtschaftspolitik angestrebt. Beide Länder sollen ihre Wirtschafts- und Währungspolitik möglichst weitgehend aufeinander abstimmen und sich um gemeinsame Positionen in internationalen Organisationen bemühen. Mit dieser engen Zusammenarbeit wird auch ein Beitrag zur Schaffung des **Europäischen Binnenmarkts** und zur Verwirklichung einer **europäischen Wirtschafts- und Währungsunion** geleistet. (E)

Das Gremium soll viermal jährlich zusammentreten. Es hat mittlerweile bereits mehrfach getagt, also schon vor Abschluß des Ratifizierungsverfahrens, gewissermaßen inoffiziell. Hierbei hat sich schon gezeigt, daß es sich um eine sehr nützliche Institution handelt, die hervorragend geeignet ist, eine vertrauensvolle Zusammenarbeit sicherzustellen und mögliche Mißverständnisse zu beseitigen oder gar nicht erst aufkommen zu lassen. Im Finanz- und Wirtschaftsrat sind die Deutsche Bundesbank und die Banque de France vertreten.

In der Denkschrift zum Vertragsgesetz wird festgestellt, daß die **Rechtsstellung der Bundesbank nicht berührt** wird. Der Finanz- und Wirtschaftsrat ist ein Konsultations- und kein Entscheidungsorgan. Unmittelbare Rechtswirkungen können von seinen Beratungsergebnissen nicht ausgehen. Der **Handlungsspielraum der Bundesbank, ihre Unabhängigkeit und die Zuständigkeiten ihrer Organe werden nicht eingeschränkt**.

Das Protokoll sieht die Errichtung eines Sekretariats zur Vorbereitung der Sitzungen vor. Die Form dieses Sekretariats ist nicht festgelegt. Auf der konstituieren-

Staatsminister Schäfer

- A) den Sitzung des deutsch-französischen Finanz- und Wirtschaftsrats am 22. Januar 1988 ist beschlossen worden, keine besondere Institution als Sekretariat vorzusehen. Die Vorbereitung der Sitzungen soll auf deutscher Seite durch die zuständigen Staatssekretäre des Bundesfinanz- und des Bundeswirtschaftsministeriums und ein Mitglied des Direktoriums der Deutschen Bundesbank geschehen. — Vielen Dank!

Präsident Engholm: Vielen Dank, Herr Staatsminister! Ich hoffe, daß wir mit der heutigen Beratung dazu beitragen, daß dem gegenwärtigen Staatsbesuch Erfolg beschieden sein wird.

Die Ausschüsse empfehlen übereinstimmend, gegen den Gesetzentwurf keine Einwendungen zu erheben.

Das Land Hessen hat in Drucksache 469/1/88 eine Stellungnahme des Bundesrates beantragt.

Ich rufe deshalb zunächst den Antrag des Landes Hessen auf. Wer dafür ist, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist die Mehrheit.

Demnach hat der Bundesrat **beschlossen**, gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes zu dem Gesetzentwurf entsprechend **Stellung zu nehmen**.

Punkt 13 der Tagesordnung:

Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über **Pauschalreisen**, darunter auch Pauschalurlaubstreisen und Pauschalrundreisen (Drucksache 167/88)

3)

Wortmeldungen liegen nicht vor.

Die Empfehlungen der Ausschüsse ersehen Sie aus der Drucksache 167/1/88. Zur Abstimmung rufe ich auf:

Ziffern 1 bis 5 gemeinsam. Wer zustimmt, bitte Handzeichen! — Das ist die Mehrheit.

Ziffer 6! Wer zustimmt, bitte Handzeichen! — Das ist auch die Mehrheit.

Damit entfällt Ziffer 7.

Ziffern 8 bis 11 gemeinsam! — Mehrheit.

Ziffer 12! — Mehrheit.

Somit entfällt Ziffer 13.

Ziffer 14! — Mehrheit.

Dann entfällt Ziffer 15.

Ziffern 16 und 17 gemeinsam! — Mehrheit.

Ziffer 18! — Mehrheit.

Damit entfällt Ziffer 19.

Ziffer 20! — Mehrheit.

Ziffer 21! — Mehrheit.

Somit entfällt Ziffer 22.

Ziffer 23! — Mehrheit.

Damit entfällt Ziffer 24.

Schließlich Ziffern 25 und 26 gemeinsam! — Mehrheit.

Damit hat der Bundesrat zu der Vorlage entsprechend **Stellung genommen**. (C)

Tagesordnungspunkt 15:

Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die **Schulung der Fahrer von Fahrzeugen zur Beförderung gefährlicher Güter** auf der Straße (Drucksache 333/88)

Wortmeldungen liegen nicht vor.

Die Empfehlungen der Ausschüsse sind aus der Drucksache 333/1/88 ersichtlich. Wir kommen zur Abstimmung. Ich rufe auf:

Ziffer 1! — Mehrheit.

Damit entfallen die Ziffern 2 bis 5.

Ziffer 6! — Mehrheit.

Ziffer 7! — Mehrheit.

Ziffern 8 und 9 gemeinsam! — Mehrheit.

Ziffer 10! — Mehrheit.

Dann entfällt Ziffer 11.

Ziffer 12! — Mehrheit.

Damit entfällt Ziffer 13.

Ziffern 14 bis 16 gemeinsam! — Mehrheit.

Dann hat der Bundesrat entsprechend **Stellung genommen**.

Punkt 16:

Vorschlag für eine Entscheidung des Rates über ein Gemeinschaftsprogramm auf den Gebieten der **strategischen Analyse**, der Vorausschau und der Bewertung im Bereich von Forschung und Technologie (1988—1992) — **MONITOR** (Drucksache 389/88)

(D)

Die Empfehlungen der Ausschüsse ersehen Sie aus der Drucksache 389/1/88. Ich rufe zur Abstimmung auf:

Ziffer 1! — Mehrheit.

Damit hat der Bundesrat entsprechend **Stellung genommen**.

Punkt 19:

Vorschlag einer Verordnung (EWG) des Rates zur Durchführung eines Aktionsprogramms auf dem Gebiet der **Verkehrsinfrastruktur** im Hinblick auf die Vollendung des **integrierten Verkehrsmarktes** bis 1992 (Drucksache 327/88)

Zur Abstimmung liegen Ihnen die Empfehlungen der Ausschüsse in der Drucksache 327/1/88 vor. Ich rufe auf:

Ziffer 1! — Mehrheit.

Dann entfallen die Ziffern 2 bis 5.

Ziffer 6! — Mehrheit.

Ziffer 7! — Mehrheit.

Ziffer 8! — Mehrheit.

Ziffer 9! — Mehrheit.

Ziffer 10 Sätze 1 und 2! — Mehrheit.

Ziffer 10 letzter Satz! — Mehrheit.

Dann hat der Bundesrat so **beschlossen**.

Präsident Engholm

(A) Punkt 21:

Bericht der Kommission der Europäischen Gemeinschaften über die Verbesserung der Messung des Faktors **Mietkosten** und die fünfjährige Überprüfung der **Berichtungskoeffizienten 1985**

Vorschlag einer Verordnung (EGKS, EWG, Euratom) des Rates zur Berichtigung der **Berichtungskoeffizienten**, die auf die **Dienst- und Versorgungsbezüge** der Beamten und sonstigen Bediensteten der Europäischen Gemeinschaften in Dänemark, Deutschland, Griechenland, Spanien, Frankreich, Irland, Italien, den Niederlanden, dem Vereinigten Königreich und Portugal anwendbar sind (Drucksache 448/87)

Die Empfehlungen der Ausschüsse ersehen Sie aus der Drucksache 498/88. Zur Abstimmung rufe ich auf:

Ziffer 1! Ich bitte um das Handzeichen. — Das ist die Mehrheit.

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

Punkt 22:

Butterverordnung (Drucksache 403/88)

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

(B) Zur Abstimmung liegen Ihnen die Empfehlungen der Ausschüsse in Drucksache 403/1/88 und ein Antrag Hamburgs in Drucksache 403/2/88 vor. Wir beginnen mit den Ausschlußempfehlungen.

Ziffer 1! Ich bitte um das Handzeichen. — Das ist die Mehrheit.

Wir kommen zur Abstimmung über den Antrag Hamburgs in Drucksache 403/2/88. Wer wünscht zuzustimmen? — Das ist auch die Mehrheit.

Damit ist Buchstabe a unter Ziffer 2 der Ausschlußempfehlungen erledigt.

Wir haben noch über Buchstabe b zu befinden. Wer stimmt zu? — Das ist ebenfalls die Mehrheit.

Ziffer 3! — Mehrheit.

Ziffer 4! — Mehrheit.

Ziffern 5 und 6 gemeinsam! — Mehrheit.

Ziffern 7 und 8 gemeinsam! — Mehrheit.

Ziffern 9 und 10 gemeinsam! — Mehrheit.

Danach hat der Bundesrat der Verordnung **nach Maßgabe der vorangegangenen Abstimmung** gemäß Artikel 80 Abs. 2 des Grundgesetzes **zugestimmt**.

Punkt 24:

Sechste Verordnung zur Änderung der **Bienen-seuchen-Verordnung** (Drucksache 443/88)

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

Zur Abstimmung liegen Ihnen die Empfehlungen der Ausschüsse in Drucksache 443/1/88 vor. Ich rufe auf:

Ziffer 1! — Mehrheit.

Ziffern 2 und 3 gemeinsam! — Mehrheit.

Ziffer 4! — Mehrheit.

Danach hat der Bundesrat der Verordnung **nach Maßgabe der vorangegangenen Abstimmung** gemäß Artikel 80 Abs. 2 des Grundgesetzes **zugestimmt**.

Punkt 26:

Verordnung über die **Rücknahme und Pfanderhebung von Getränkeverpackungen aus Kunststoffen** (Drucksache 431/88)

Eine **Erklärung zu Protokoll** *) gibt **Parlamentarischer Staatssekretär Gröbl**, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit. Weitere Wortmeldungen liegen nicht vor.

Die Empfehlungen der Ausschüsse liegen Ihnen in Drucksache 431/1/88 vor. Ich rufe auf:

Ziffer 1! Ich bitte um das Handzeichen. — Das ist die Minderheit.

Ziffern 2 bis 4 gemeinsam! — Mehrheit.

Ziffer 5! — Mehrheit.

Damit hat der Bundesrat **beschlossen**, der Verordnung **nach Maßgabe von Änderungen zuzustimmen**.

Es ist dann noch über die unter Ziffer 7 vorgeschlagene Entschließung zu befinden. Wer stimmt der Entschließung zu? — Das ist auch die Mehrheit.

Die **Entschließung** ist damit **angenommen**.

Ich bitte nachtragen zu dürfen, daß zu Tagesordnungspunkt 10 Herr **Minister Jürgens** (Niedersachsen) und Herr **Staatssekretär Sauter** für Staatsminister Dr. von Waldenfels (Bayern) **Erklärungen zur Protokoll** **) abgegeben haben.

Meine Damen und Herren, damit haben wir die Tagesordnung der heutigen Sitzung abgewickelt.

Die **nächste Sitzung** des Bundesrates berufe ich ein auf Freitag, den 25. November 1988, 9.30 Uhr. Kommen Sie alle gut nach Hause!

Die Sitzung ist geschlossen.

(Schluß: 13.08 Uhr)

*) Anlage 11

**) Anlagen 12 und 13

Feststellung gemäß § 34 der Geschäftsordnung

Einsprüche gegen den Bericht über die 593. Sitzung sind nicht eingelegt worden. Damit gilt der Bericht gemäß § 34 der Geschäftsordnung als genehmigt.

Anlage 1

Erklärung

von Ministerin **Simonis** (Schleswig-Holstein)
zu **Punkt 2** der Tagesordnung

Mit dem aus dem Strukturhilfegesetz in der derzeitigen Fassung für Schleswig-Holstein vorgesehenen finanziellen Anteil kann das Land leben. Gleichwohl meine ich, daß der vom Bundesrat verabschiedete Gesetzentwurf zur Beteiligung des Bundes an den Sozialhilfelasten — auf den ich später noch eingehen werde — der bessere Weg gewesen wäre, obwohl Schleswig-Holstein nur wenig mehr bekommen hätte. Wesentlich für meine Kritik ist, daß der **Strukturfonds** dazu führt, daß die Länder an das Gängelband von Bonn kommen. Deshalb möchte ich mich für die Unterstützung eines Antrages des Landes im Finanzausschuß bedanken, der zu einer Verringerung der Berichtspflicht der Länder führen wird, wie ich überhaupt sagen möchte, daß trotz vieler Gegensätze zwischen den Ländern — insbesondere im Hinblick auf die Verteilung der Mittel — alle Länder nach einer sachgerechten Lösung streben, die von allen mitgetragen werden kann. Daß dies nicht einfach ist, brauche ich vor dem Plenum nicht zu betonen. Daß dies nicht ohne Differenzen zwischen Ländern abgeht, ist auch für jeden nachvollziehbar.

Gleichwohl meine ich, daß der Gesetzentwurf mit den vom Finanzausschuß des Bundesrates beschlossenen Vorschlägen sowie einigen im weiteren Gesetzgebungsverfahren noch zu erarbeitenden Änderungen eine erste konsensfähige Grundlage darstellt. Der Bundesrat wird mit großem Interesse zu verfolgen haben, welche weiteren Wege — z. B. auch im Bundestag und in dessen Ausschüssen — dieser Gesetzentwurf gehen wird. Sicher aber dürfte doch wohl sein, daß es nicht im Sinne der Länder ist, ihn scheitern zu lassen. Das würde einzig und allein dem Bund zugute kommen. Auf die in einigen Zeitungsmeldungen nachzulesenden Verdächtigungen in bezug auf die vom Bundesfinanzminister behauptete Verfassungskonformität und die damit einhergehenden Auswirkungen auf eine eventuelle Verfassungsklage möchte ich hier nicht näher eingehen.

Das Strukturhilfegesetz — damit erzähle ich Ihnen nichts Neues — ist ein aus der Not heraus entstandenes Gesetz, allerdings für den Bund nicht unbedingt aus der Not einzelner Länder, sondern aus der Not, einem von der Mehrheit des Bundesrates verabschiedeten Gesetzentwurf zu begegnen.

Dieser Gesetzentwurf, der die Beteiligung des Bundes an den Sozialhilfekosten vorsieht, ist aus der Sicht des Bundesrates mit der Einführung des Strukturfonds, so er denn kommt, nicht erledigt.

Die Beteiligung des Bundes hätte nicht nur den Vorteil, daß der Bund entsprechend seiner Mitverantwortung an der Explosion der Sozialhilfekosten herangezogen wird. Ich erwähne in diesem Zusammenhang nur die Versteinerung des Arbeitslosensockels, der von der Bundesregierung fast schon fatalistisch hingenommen wird.

Die Beteiligung des Bundes am Sozialhilfeaufwand würde aber insbesondere die Gemeinden entlasten. Die einzelnen Länder — und hier vor allem die finanzschwachen Länder, wie Schleswig-Holstein — sind bei der Lösung der kommunalen Finanzprobleme überfordert. Ihnen fehlen nicht nur die finanziellen Mittel, ihnen fehlen als Landesgesetzgeber auch die gesetzgeberischen Kompetenzen und die Instrumente, um an den Ursachen der strukturellen Fehlentwicklung ansetzen zu können: bei der Konjunktur- und Beschäftigungspolitik, den explodierenden Sozialhilfeausgaben, beim Aufkommen und bei der Verteilung der Steuereinnahmen.

Deshalb hoffe ich, daß der Bundestag bei seinen Beratungen den vom Bundesrat eingebrachten Gesetzentwurf nicht mit der Begründung, es gebe ja den Strukturfonds, ablehnt.

Das Land Schleswig-Holstein wird heute zwei Anträge stellen, die dazu dienen, den Investitionsbegriff von seinen engen Zwängen der Haushaltssystematik zu lösen. Zum einen soll in Artikel 1 § 3 des Gesetzentwurfs nach dem Wort „Investitionen“ die Ergänzung „nicht nur Sachinvestitionen“ eingefügt werden.

Investitionszuschüsse, wie sie nach dem Gesetzentwurf auch aus Mitteln des Strukturhilfegesetzes gewährt werden sollen, sind ein klassisches Instrument der Wirtschaftsförderungspolitik. Ihrer Gewährung liegt folgende Überlegung zugrunde: Investitionszuschüsse bedeuten nichts anderes als eine Verbilligung der Investitionskosten. Damit wird die Rentabilität der geförderten Investitionsprojekte erhöht bzw. erst sichergestellt. Insgesamt werden damit mehr Investitionen getätigt, als dies ohne die Gewährung von Investitionszuschüssen der Fall wäre.

Früher hat man aufgrund dieser Überlegung nur Sachinvestitionen gefördert. Heute ist diese Beschränkung auf Sachinvestitionen nicht mehr sinnvoll:

- Das menschliche Know-how ist für den Standort Bundesrepublik von immer größerer Bedeutung.
- Dieser Standortfaktor wird aber nicht nur für die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Bundesrepublik, sondern auch für den Ausgleich regionaler Wachstumsunterschiede immer wichtiger.
- Außerdem bewirken Sachinvestitionszuschüsse gesamtwirtschaftlich eine Verbilligung des Produktionsfaktors „Kapital“ und führen somit zu einem Ersatz von Arbeit durch Kapital. Das ist es gerade nicht, was wir angesichts der bestehenden hohen Arbeitslosigkeit als sinnvoll erachten.

Bei der Beratung des Strukturhilfegesetzes ist es meines Erachtens erforderlich, nochmals die Auswirkungen der Steuerreform 1990 und der damit nach meinem Verständnis zusammenhängenden Verbrauchsteuererhöhung auf die Haushalte der Länder und deren Gemeinden hervorzuheben.

Die Verbrauchsteuererhöhungen, die die Bürgerinnen und Bürger unseres Landes bereits 1989 „beglücken“, führen vorwiegend zu Einnahmeverbesserungen

- (A) des Bundes. Die Steuerreform 1990 belastet — das ist kein Geheimnis — überproportional die Länder und Gemeinden. Wengleich diese Belastungen erst 1990 auftreten und die Strukturmittel — so hoffe ich wenigstens — bereits im nächsten Jahr fließen, ist der Gesamtsaldo für die Länder und Gemeinden insgesamt negativ.

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf sollen für die Länder insgesamt über 24 Milliarden DM bereitgestellt werden. Das hört sich gewaltig an. Und das ist wohl auch gewaltig. Aber um den in den strukturschwachen Ländern besonders brisanten Strukturwandel abzufangen, sind diese Mittel der Dauer nach und vor allem der Höhe nach unbedingt erforderlich.

Ich möchte daher die Bundesregierung und die Mitglieder des Bundestages besonders darum bitten, daß bekanntgewordene Überlegungen in der Bonner Koalition, die zeitliche und vom Volumen her nach unten gerichtete Korrekturen des Strukturfonds zum Ziele haben, nicht weiterverfolgt werden. Eine zukünftige Angleichung des Fonds an künftige, teilweise noch raschere Strukturumbrüche kann meines Erachtens bestenfalls eine Ausdehnung des Volumens mit sich bringen. Die zehnjährige Laufzeit mit 2,45 Milliarden DM jährlich stellen daher das Mindestvolumen dar, insbesondere unter Berücksichtigung der Stadtstaatenproblematik, zu deren einvernehmlicher Lösung die von Bremen vorgeschlagene Erhöhung des Mittelvolumens um 80 Millionen DM auf 2,53 Milliarden DM jährlich beitragen könnte.

(B)

Anlage 2

Erklärung

von Minister **Kasper** (Saarland)
zu **Punkt 2** der Tagesordnung

Ein Ausgleich und eine **Angleichung unterschiedlicher Wirtschaftskraft** in den Ländern sind zur Wahrung einheitlicher Lebensverhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland dringend erforderlich. Diese Zielsetzung wird vom Saarland uneingeschränkt befürwortet, bei Kritik an dem Verfahren der politischen Entscheidungsvorbereitung.

Die für das Saarland vorgesehene Größenordnung der Teilhabe am Gesamtvolumen der Strukturhilfen ist akzeptabel. Im Hinblick auf den Gesetzeszweck der Förderung strukturschwacher Länder wäre ein geringerer Anteil allerdings nicht mehr angemessen. Das Saarland hat aufgrund der bekannten geschichtlichen und von der Montanindustrie bestimmten Entwicklung den größten Nachholbedarf aller Länder bei der Heranführung seiner Wirtschaft an ein bundesdeutsches Leistungsniveau.

Die Finanzmittel aus dem Strukturfonds werden dem Saarland die Möglichkeit bieten, die Verbesserung seiner Wirtschaftsstruktur einen weiteren Schritt voranzubringen.

Zu einem Abbau der nach wie vor bestehenden Haushaltsnotlage des Saarlandes sind sie jedoch nicht geeignet und auch nicht bestimmt. Diese außeror-

dentliche Finanzschwäche des Saarlandes ist vor allem auf die seit Jahren angewachsenen Montanlasten zurückzuführen. Die damit verbundenen hohen Schuldendienste prägen langfristig die Finanzplanung und beeinträchtigen den finanzpolitischen Gestaltungsspielraum.

Bundesregierung und Bundesgesetzgeber bleiben aufgefordert, der an sich verfassungswidrig überhöhten Kreditaufnahme des Saarlandes im Rahmen der Bundesergänzungszuweisungen nachhaltig und verstärkt Rechnung zu tragen. Die Gesetzgebungsverfahren zu bundesstaatlichem Finanzausgleich und Strukturfonds sowie deren Ergebnisse haben auch gezeigt, daß die gegenwärtige Finanzverfassung mit ihren Finanzströmen nicht in jedem Falle den tatsächlichen Entwicklungen und Bedürfnissen der Länder gerecht wird. Die gegenwärtige Finanzverfassung ist zur Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse in der Bundesrepublik nicht in der Lage.

Es wird Aufgabe der nächsten Jahre sein, die Finanzverfassung noch kritischer unter die Lupe zu nehmen und Verbesserungen dort vorzunehmen, wo sich Unzulänglichkeiten zeigen.

Abschließend sei noch darauf hingewiesen, daß die vom Bundesrat unterstützte Forderung des Saarlandes und von Rheinland-Pfalz nach einem angemessenen Ansatz im Bundeshaushalt 1989 für ein Saar-Mosel-Programm aufrechterhalten wird. Sie wird durch vordringliche Umweltinvestitionen im Rahmen des Strukturhilfegesetzes nicht überflüssig.

Anlage 3

Erklärung

von Ministerpräsident **Dr. h. c. Späth**
(Baden-Württemberg)
zu **Punkt 2** der Tagesordnung

Die „Wirtschaftswoche“ hat bereits im September 1988 die Diskussion über die **Strukturhilfen** als „negatives Lehrstück für den Föderalismus“ bezeichnet. Nach allem, was hierüber zwischenzeitlich in den Zeitungen zu lesen war, kann man hier nur schwer widersprechen. Allenfalls könnte man in diesem Zusammenhang noch von „Förderalismus“ statt von „Föderalismus“ sprechen.

Ich darf ganz offen sagen, daß ich über diese Entwicklung nicht nur nicht glücklich, sondern sehr enttäuscht bin, nicht etwas deshalb, weil ich die Einrichtung eines Strukturfonds im Frühjahr dieses Jahres selbst vorgeschlagen habe und jetzt feststellen muß, daß sich das „Kind“, das nicht von mir aufgezogen wurde, anders entwickelt hat, als ich es mir gewünscht hätte.

Die potentielle Eignung eines Strukturfonds als Instrument zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft wird auch heute überwiegend kaum in Zweifel gezogen. Entscheidend ist aber die faktische Eignung des Strukturhilfekonzpts, über das heute hier beschlossen werden soll. Und dabei gibt es doch erhebliche Zweifel, ob dieses Konzept in der vorliegenden Form die Zustimmung des Bundesrates ver-

A) dient hat, wie dies der Herr Bundesfinanzminister am 5. Oktober dieses Jahres anlässlich einer Pressekonferenz in Bonn erwartet hat.

Nur in vagen Umrissen lassen sich die Ziele erkennen, die der Herr Bundesfinanzminister mit seinem Konzept verfolgt. Aus meiner Sicht hat die Bundesregierung dabei zu sehr die Hand an den Puls unterschiedlicher Länderinteressen gehalten und dafür zu sehr auf die Entwicklung eigener strukturpolitischer Eckpunkte verzichtet. Das Ergebnis, das uns jetzt vorliegt, wird kommentiert, ja, teilweise abqualifiziert mit den Schlagworten: „verdeckter Länderfinanzausgleich“, „strukturpolitische Gießkanne“ und „bloßes Beschäftigungsprogramm“.

Vor diesem Hintergrund ist es für mich nur ein schwacher Trost, wenn „Die Welt“ am 23. September 1988 hierzu einen Artikel mit der Überschrift abdruckte: „Was andere aus Späths Idee machten.“

Was die Bundesregierung in ihrem Konzept als Strukturhilfe darstellt, ist die bloße Aufforderung an die Länder, sich selbst zu bedienen, mit der Rückversicherung, daß sie der Fürsorge des Bundes nicht entgehen, wenn sie ein Minimum an Spielregeln einhalten. Ein so verstandenes globales Strukturkonzept, das im Ergebnis neun von elf Bundesländern mit zusätzlichen Finanzmitteln ausstatten will, läuft jedoch Gefahr, kontraproduktiv zu wirken. Dies vor allem deshalb, weil es die geweckten Erwartungen kaum erfüllen kann. Je mehr dieses Programm in die Fläche geht, um so mehr verliert das Instrument an Effizienz, weil die Dosierung bzw. der Mitteleinsatz für die dringlichsten Aufgaben, die erledigt werden müssen, nicht mehr ausreicht.

In der Begründung des Strukturkonzepts der Bundesregierung steht auf Seite 7 zu lesen, es bestehe die Gefahr, daß durch kumulative Entwicklungen „ganze Regionen so sehr in Mitleidenschaft gezogen werden, daß sie die erforderliche Strukturanpassung nicht aus eigener Kraft bewältigen können“.

Diese Gefahr besteht nicht nur; dies ist vielmehr ein Zustand, der in der Bundesrepublik bereits heute existiert. Wir sollten hier nicht dem englischen Sprichwort huldigen, daß die Dinge erst noch schlechter werden müssen, bevor sie besser werden. Das war ja letztlich auch der Grund dafür, warum ich einen strukturpolitischen Handlungsbedarf im Frühjahr dieses Jahres im Zusammenhang mit der Initiative von Herrn Ministerpräsidenten Albrecht nicht bestritten habe.

Die Position Baden-Württembergs hat von Anfang an in Rechnung gestellt, daß die Finanzhilfen aus dem Strukturfonds jenen Regionen zugute kommen müssen, die Strukturpolitik in der Bundesrepublik und den Zentralstaat vor eine besondere Herausforderung stellen, eine Herausforderung, deren Bewältigung die Leistungskraft einzelner Bundesländer übersteigt.

Ich habe dabei nicht in erster Linie an kleinflächige Strukturprobleme gedacht, die sich lokal auf Kreisebene abspielen. Im Vordergrund muß aus meiner Sicht die Lösung der Strukturprobleme jener Regionen stehen, die daraus erwachsen, daß dem Abbau von Arbeitsplätzen in einzelnen Branchen des produzierenden Gewerbes kein entsprechender Arbeitsplatzzuwachs in anderen Bereichen, etwa im Dienst-

leistungssektor, gegenübersteht und dadurch gewaltige regionale Löcher entstehen, wie dies etwa im Ruhrgebiet, im Emsland oder im Saarland der Fall ist. (C)

Ich bin ferner davon ausgegangen, daß, entsprechend den Aussagen des sogenannten Träger-Gutachtens, die nicht stattgefundene Länderneugliederung im Norden die Stadtstaaten vor besondere Finanzprobleme stellt. Für stadtstaatenpezifische Besonderheiten, die im Finanzausgleich mit einer besonderen Einwohnerwertung berücksichtigt werden, ist in einem Strukturhilfegesetz zwar kein Raum. Die Verteilungskriterien für die Finanzhilfen müssen jedoch so gestaltet sein, daß die zum Strukturwandel notwendigen Investitionsmaßnahmen auch in den Stadtstaaten in ausreichendem Umfang gefördert werden können.

Nach dem Konzept, das die Bundesregierung jetzt vorgelegt hat, ist die Bundesrepublik jedoch zu drei Vierteln förderbedürftig. Im Gegensatz hierzu habe ich, wie Sie wissen, öffentlich dafür plädiert, daß Hessen und Bayern am Strukturfonds nicht partizipieren sollten, was mir verständlicherweise nicht den Beifall der Kollegen Wallmann und Streibl eingebracht hat.

Ich muß aber in aller Bescheidenheit auf folgenden wichtigen Sachverhalt hinweisen: Die Art und Weise, wie Bund und Länder diese Aufgabe bewältigen, wird gleichzeitig eine Antwort darauf geben, inwieweit unser föderalistisches System in der Lage ist, angesichts komplexer Zukunftsaufgaben seine strukturpolitische Handlungsfähigkeit zu beweisen. Diese Chance zur Bewältigung – dies ist meine Bitte – sollte nicht an regionalen Scheuklappen und provinzieller Kirchturnspolitik scheitern. (D)

Lassen Sie mich dies anhand einiger weniger nüchterner Zahlen belegen:

Erstens. Die Bundesregierung – so steht es in einer im Oktober dieses Jahres veröffentlichten Stellungnahme zu den Berichten der fünf an der Strukturberichterstattung beteiligten Forschungsinstitute – sieht sich durch die Berichte in ihrer Auffassung bestärkt, daß die industrielle Produktion ein wesentliches Fundament der künftigen wirtschaftlichen Entwicklung bleiben wird.

Wenn das so gesehen wird, dann muß man auch sehen, daß dieses Fundament in den einzelnen Bundesländern sehr unterschiedlich ausgeprägt ist: Im Bundesdurchschnitt liegt die Industriedichte (d. h. die Zahl der Beschäftigten im verarbeitenden Gewerbe je 1 000 Einwohner) bei 111,7. Sie liegt in Hessen und Bayern bei 116 bzw. 122 (Baden-Württemberg: 152). Die Industriedichte liegt dagegen in Schleswig-Holstein nur bei 62 und in Niedersachsen bei 87, in Rheinland-Pfalz bei 101 (Saarland und Nordrhein-Westfalen: jeweils 107).

Zweitens. Legt man den Indikator „Arbeitslosigkeit“ zugrunde, und unterstellt man, daß Arbeitslosenquoten von 12% und mehr eine besondere Qualität des Strukturproblems signalisieren, dann haben wir in der Bundesrepublik folgendes Bild:

In Nordrhein-Westfalen lag im Zeitraum 1985 bis 1987 die Arbeitslosenquote in 24 Kreisen von insge-

- (A) samt 55 bei 12 % und mehr. In Niedersachsen erfüllen 25 von insgesamt 48 Kreisen diese Bedingung.

In Bayern weist die Statistik im Zeitraum 1985 bis 1987 von den rund 100 Kreisen keinen einzigen aus, der eine Arbeitslosenquote von 12 % im Durchschnitt der Jahre 1985 bis 1987 erreicht hätte. In Hessen und Rheinland-Pfalz sind dies jeweils ein bzw. zwei Kreise.

Drittens. Von 1983 bis 1987 sind in der Bundesrepublik neue Arbeitsplätze vor allem im Süden entstanden. Von insgesamt 780 000 neuen Arbeitsplätzen entfallen allein auf Bayern 223 000, Baden-Württemberg 197 000 und Hessen 117 000. Dagegen entfallen auf Niedersachsen/Bremen nur 43 000, auf Rheinland-Pfalz/Saarland 19 200 und auf Schleswig-Holstein/Hamburg 9 700.

Ich will damit nur unterstreichen, was die Bundesregierung im Oktober dieses Jahres in den sogenannten aktuellen Beiträgen zur Wirtschafts- und Finanzpolitik abgedruckt hat. Ich zitiere:

Gravierende regionale Entwicklungsunterschiede, die der sehr vereinfachenden Formel vom Nord-Süd-Gefälle eine gewisse Berechtigung verleihen, zeigen sich mit dem starken Anstieg der Arbeitslosigkeit vor allem zu Anfang der 80er Jahre in deutlich divergierenden Arbeitslosenquoten.

Wenn dies als Problem erkannt ist, was meines Erachtens nicht zu bestreiten ist, dann stellt sich die Frage, welche Anforderungen sich hieraus für eine effiziente Strukturpolitik in der Bundesrepublik ergeben.

- (B) Ob die in der Vergangenheit betriebene regionale Strukturpolitik im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ erfolgreich war, ist zumindest umstritten.

Deshalb sollten wir zur Lösung der besonders schwerwiegenden Strukturprobleme auf das Instrument eines Strukturfonds nicht verzichten, eine Bedingungskonstellation allerdings vorausgesetzt, die es ermöglicht, daß die Zweckzuwendungen eine größtmögliche Effizienz erreichen.

Aus baden-württembergischer Sicht müssen in diesem Zusammenhang folgende fünf Bedingungen erfüllt sein:

Erstens. Die Bundesregierung muß zum Ausdruck bringen, was sie mit diesem Strukturfonds konkret erreichen will. Die Zielsetzungen des Strukturfonds sollten aus einem Leitbild abgeleitet werden, das geeignet ist, vorhandene Spannungen im föderativen System der Bundesrepublik auszugleichen. Die Gefahr einer Polarisierung zwischen wirtschaftsschwachen und finanzstarken Ländern wird um so größer, je geringer das Verständnis der stärkeren Länder für die gravierenden Strukturprobleme wird.

Es geht darum zu verhindern, daß kumulative Prozesse nach unten eintreten und wachsende Ungleichheiten entstehen. Die Akzeptanz hierfür könnte vergrößert werden, wenn die finanz- und wirtschaftsstarken Länder die berechtigte Hoffnung haben dürfen, daß es mit Hilfe des Strukturfonds auf mittlere und lange Sicht gelingen wird, die Finanzleistungen an finanzschwache Länder im Rahmen des Länderfinanz-

ausgleichs in Grenzen zu halten bzw. eindämmen zu können. Ein strukturpolitisches Leitbild muß darüber hinaus eine Gesamtschau beinhalten, die darauf gerichtet ist, alle erforderlichen Gruppen in unserer Gesellschaft für diese strukturpolitischen Zielsetzungen zu aktivieren.

Die von der Bundesregierung propagierte Stärkung der Investitionsfähigkeit durch den Strukturfonds muß verlorengelassen werden, wenn gleichzeitig in anderen Bereichen den Ländern Lasten übertragen werden, die deren finanzielle Leistungsfähigkeit übersteigen (Aussiedlerproblem). Schließlich darf in einem solchen Leitbild die unternehmerische Verantwortung für Forschung und Entwicklung sowie für die Schaffung neuer Arbeitsplätze, aber auch die Verantwortung der Tarifpartner für eine regionale Lohndifferenzierung nicht gering veranschlagt werden. Auf keinen Fall darf sich eine effiziente Strukturpolitik auf die isolierte Verteilung von Finanzhilfen im Rahmen des Strukturfonds beschränken.

Zweitens. Die Bundesregierung muß darauf achten, daß die zu verteilenden Fördermittel im Ergebnis direkt oder indirekt jenen Regionen zugute kommen, die die Strukturpolitik in der Bundesrepublik vor eine besonders große Herausforderung stellen. Wenn die Länder in den Stand versetzt werden sollen, tatsächlich eigenverantwortlich zu handeln, dann muß der Zentralstaat vor allem das Rückgrat der strukturschwächsten Länder stärken.

Im Ergebnis bedeutet dies, daß bei der Verteilung von Strukturhilfen nicht Länder zum Zuge kommen können, die mit ihrer Wirtschaftskraft und Arbeitslosenquote im Bundesdurchschnitt oder nur leicht darunter liegen. Ähnlich wie bei der Regelung des Länderfinanzausgleichs sollte bei der Verteilung der Mittel aus dem Strukturfonds für die Anspruchsberechtigung eine „tote Zone“ eingeführt werden.

Drittens. Das Strukturhilfegesetz darf nicht zu einem weiteren Finanzausgleich führen. Ein solcher Neben-Finanzausgleich wäre nicht nur verfassungsrechtlich unzulässig, sondern ist bei finanzwirtschaftlicher Betrachtung nicht notwendig.

Das im vergangenen Jahr verabschiedete neue Finanzausgleichsgesetz bewirkt bereits eine sehr starke Annäherung der Finanzkraftunterschiede unter den Ländern. Die Abweichung der Finanzkraft vom Länderdurchschnitt, die vor Finanzausgleich zwischen minus 12,6 und plus 9,1 Prozentpunkte beträgt, erreicht allein durch den horizontalen Finanzausgleich Werte zwischen minus 4,4 und plus 1,3 Prozentpunkten. Eine weitere Heranführung finanzschwacher Länder an den Durchschnitt erfolgt durch die Bundesergänzungszuweisungen, deren Volumen deutlich aufgestockt worden ist.

Die frühere gesetzliche Verankerung von Festbeträgen bzw. festen Prozentsätzen für Bundesergänzungszuweisungen an finanzschwache Länder wurde vom Bundesverfassungsgericht ausdrücklich beanstandet. Sie hat dazu geführt, daß ein Land, dessen Finanzkraft sich kontinuierlich dem Länderdurchschnitt angenähert hatte, bis 1986 Bundesergänzungszuweisungen in einer Höhe von 300 Millionen DM erhielt.

A) Bei der Novellierung des Finanzausgleichsgesetzes wurde eine flexible, den aktuellen Finanzkraftveränderungen Rechnung tragende Lösung gesucht und gefunden. Darüber hinaus wird heute – aus guten Gründen – der nach Finanzausgleich verbleibende Fehlbetrag zwischen 99 und 100 v. H. der Ausgleichsmaßzahl nur zu einem Drittel bei der Verteilung der Bundesergänzungszuweisungen berücksichtigt.

Beide Änderungen gegenüber der früheren Regelung sollen bewirken, daß die Bundesergänzungszuweisungen zeitnah und schwerpunktmäßig denjenigen Ländern zugute kommen, deren Finanzkraft am weitesten vom Länderdurchschnitt nach unten abweicht.

Bei der Verteilung der Strukturhilfen sollte diesem Beispiel gefolgt werden. Das bedeutet einen Verzicht auf Festbeträge, Aufnahme der Zugangs- und Verteilungskriterien ins Gesetz und Schwerpunktbildung bei denjenigen Ländern oder Regionen, die die schlechtesten Strukturdaten aufweisen. Nicht jede Abweichung vom Länderdurchschnitt macht Finanzhilfen des Bundes erforderlich, sondern das tun nur solche Abweichungen, zu deren Ausgleich die betreffenden Länder aus eigener Kraft nicht im Stande sind.

Viertens. Die mit Strukturhilfen geförderten Maßnahmen müssen auf wirklich bedeutsame Investitionen beschränkt werden. Bei der von der Bundesregierung befürworteten Begrenzung des Ausgabenwachstums von Ländern und Gemeinden auf jährlich 3 % können die für den Arbeitsmarkt strukturpolitisch bedeutsamen Investitionen vor allem auf dem Gebiet der Industrieansiedlung und der Infrastrukturpolitik, hier insbesondere im Bereich der Forschungsinfrastruktur, des Technologietransfers sowie bei der Gründung neuer Unternehmen, nicht mehr geleistet werden. Im Interesse einer größtmöglichen Effizienz muß zudem die Förderung bereits laufender Vorhaben im Gesetz zeitlich befristet werden.

B) In jedem Fall ist eine Konzentration der Finanzhilfen auf wirtschaftsnahe Investitionsvorhaben wünschenswert. Der Strukturhilfefonds sollte kein Instrument zur Abgeltung aller Probleme bis hin zur Reinhaltung der Nord- und Ostsee werden. Baden-Württemberg hat sich von Anfang an auch dagegen gewandt, daß in den Förderungskatalog die Aufgabe des Städtebaus und der Stadterneuerung aufgenommen werden.

Uns liegt fern, die Notwendigkeit der Stadterneuerung herunterzuspielen. Der Bund und die anderen Länder sollten aber erkennen, daß Investitionsausgaben, die sich in allen Ländern gleichermaßen stellen, schon aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht in ein Bundesgesetz passen, das dem Ausgleich der zu geringen Wirtschaftskraft dient.

Wenn einzelne Ressorts des Bundes, wie das Bundesbauministerium und das Bundesumweltministerium, aus Gründen der Mittelknappheit darauf reflektieren, daß ihren Anliegen im Maßnahmenkatalog besonders Rechnung getragen wird, so ist dies verständlich, aber gleichwohl nicht zwingend. Baden-Württemberg ist deshalb auch gegen die Empfehlung des Finanzausschusses des Bundesrates, in § 3 Nr. 1 die Worte „für die wirtschaftliche Entwicklung bedeutsame“ Umweltschutzmaßnahmen zu streichen und

Maßnahmen der Dorferneuerung in den Förderungskatalog aufzunehmen. (C)

Es ist sicherlich auch kein Zufall, daß der Deutsche Städtetag Ende September erklärt hat, eine Einschränkung auf wirtschaftsnahe Investitionen sei weder bedarfs- noch zielgerecht; Investitionen für soziale, kulturelle und sportliche Einrichtungen dürften nicht abqualifiziert werden.

Man kann dies so sehen; aber wenn ich mir die Diskussion auf der letzten Ministerpräsidentenkonferenz über die finanzielle Ausstattung etwa der Max-Planck-Institute in der Bundesrepublik vor Augen führe, wird deutlich, daß die Verantwortlichen in diesem Kreis der Förderung wirtschaftsnaher Vorhaben, insbesondere von Forschungseinrichtungen, angesichts knapper Mittel eine deutlich höhere Priorität einräumen.

Fünftens. Die Herausforderung liegt allerdings nicht in der Verteilung der Mittel, sondern in der möglichst effizienten Umsetzung der Maßnahmen. Die Bundesregierung sollte deshalb ein deutliches Anforderungsprofil für die Inanspruchnahme der Finanzhilfen und die Umsetzung der Maßnahmen definieren und soweit wie möglich Optimierungsforderungen formulieren. In jedem Fall sollte die Bereitstellung der Finanzhilfen, wie ich bereits im Sommer dieses Jahres gefordert habe, an die Vorlage konkreter Regionalprogramme der Länder gebunden werden, die die raumwirksamen Maßnahmen für die jeweiligen Regionen zusammenführen.

Das Strukturhilfefondskonzept sollte nicht davon ausgehen, daß sich die Länder mit den ihnen zugeteilten Mitteln irgendwie auf den Weg machen, etwa nach dem Motto einer dezentralen Regionalpolitik, mit dem Argument, daß die regionalen oder gar kommunalen Stellen eher über die Probleme und Engpaßsituationen in einem Wirtschaftsraum informiert sind als der Zentralstaat. (D)

Nach der vorliegenden Begründung des Entwurfs geht die Bundesregierung davon aus, daß die Empfängerländer die Finanzhilfen vorrangig in strukturschwachen Landesteilen einsetzen. Wir meinen, daß die Bundesregierung darauf hinwirken muß, daß räumliche und sachliche Schwerpunkte für förderungsfähige Investitionsvorhaben gebildet werden und gleichzeitig vermieden werden muß, daß die Finanzhilfen eher zur Haushaltsentlastung als zur wirtschaftlichen Umstrukturierung eingesetzt werden.

Schließlich bestehen aus unserer Sicht gravierende Bedenken gegen die Ausweisung eines Sockelbetrages als Grundausrüstung für die empfangsberechtigten Länder, der sich auf insgesamt 10 % des Gesamtvolumens der Finanzhilfen beläuft. Auch gegen den Sockelbetrag für Rheinland-Pfalz, der mit dem überdurchschnittlichen Anteil dieses Landes an den Kosten für Stationierungsstreitkräfte begründet wird, haben wir erhebliche Einwände. Andererseits sind wir dafür, daß sowohl der Kreis der empfangsberechtigten Länder als auch die Verteilung anhand der Indikatoren zu den Revisionsterminen 1. Januar 1992 und 1. Januar 1995 überprüft werden.

Zusammenfassend möchte ich feststellen: Die offenkundigen Mängel des jetzigen Strukturhilfefonds

(A) zepts sind aus der Sicht Baden-Württembergs nicht tolerabel, weder in verfassungsrechtlicher und verfassungspolitischer noch in strukturpolitischer Hinsicht. Wir sind daher der Meinung, daß eine entsprechende Korrektur des Gesetzes erforderlich ist. Dies wird sich sicherlich nicht von heute auf morgen erreichen lassen. Aber das Interesse am baldmöglichen Bezug von Bundesmitteln, das in den finanzschwachen Bundesländern vorhanden ist, sollte zurückgestellt werden.

Eine Überarbeitung des Konzepts so, wie wir uns dies wünschen, würde gerade im Interesse jener Bundesländer liegen, die am dringendsten auf diese Finanzhilfen angewiesen sind.

Einen Fehlstart mit dem Strukturfonds können wir uns nicht leisten, weder auf regionaler Ebene noch durch Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts oder durch Einsprüche der EG-Kommission. Die Folgen für die Glaubwürdigkeit der Strukturpolitik in der Bundesrepublik wären verheerend. Deshalb warne ich davor, einen Weg zu beschreiten, bei dem über die Zuteilung von Finanzhilfen Mehrheiten für ein Konzept gesichert werden, das verfassungsrechtlich nicht tragfähig und strukturpolitisch nicht effizient ist.

Baden-Württemberg wird aus diesen Gründen jedenfalls den Gesetzentwurf des Bundes zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft in den Ländern ablehnen.

(B) Anlage 4

Umdruck Nr. 10/88

Zu den folgenden Punkten der Tagesordnung der 594. Sitzung des Bundesrates empfehlen die Ausschüsse dem Bundesrat:

I.

Den Gesetzen zuzustimmen:

Punkt 3

Gesetz zur Änderung des **Bundesbesoldungsgesetzes** (Drucksache 474/88)

Punkt 4

Gesetz zu dem **Übereinkommen** Nr. 159 der Internationalen Arbeitsorganisation vom 20. Juni 1983 über die **berufliche Rehabilitation** und die **Beschäftigung der Behinderten** (Drucksache 475/88)

II.

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

Punkt 5

Gesetz zu dem **Montrealer Protokoll** vom 16. September 1987 über Stoffe, die zu einem **Abbau der Ozonschicht** führen (Drucksache 476/88, zu Drucksache 476/88)

III.

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

Punkt 14

Vorschlag für die zwölfte gesellschaftsrechtliche Richtlinie des Rates betreffend **Gesellschaften mit beschränkter Haftung mit einem einzigen Gesellschafter** (Drucksache 303/88, Drucksache 303/1/88)

Punkt 17

Entwurf für eine EntschlieÙung des Rates zur **Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit** (Drucksache 375/88, Drucksache 375/1/88)

Punkt 18

Vorschlag einer Verordnung (EWG) des Rates zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 2772/75 über **Vermarktungsnormen für Eier**

Vorschlag einer Verordnung (EWG) des Rates zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 2782/75 über die **Erzeugung von und den Verkehr mit Bruteiern und Küken von Hausgeflügel** (Drucksache 342/88, Drucksache 342/1/88)

Punkt 20

Vorschlag für eine Entscheidung des Rates über ein mehrjähriges Programm zur Erforschung und Entwicklung von **Expertensystemen für statistische Zwecke (DOSES)** (Drucksache 406/88, Drucksache 406/1/88)

Punkt 23

Dritte Verordnung zur Änderung **tierseuchenrechtlicher Ein- und Ausfuhrvorschriften** (Drucksache 442/88, Drucksache 442/1/88)

Punkt 27

Verordnung zur Änderung der Verordnung über **internationalen Kraftfahrzeugverkehr** (Drucksache 378/88, Drucksache 378/1/88)

IV.

Den Vorlagen ohne Änderung zuzustimmen:

Punkt 25

Verordnung über den Beitrag in der Altershilfe für Landwirte (**GAL-Beitragsverordnung 1989**) (Drucksache 429/88)

Punkt 28

Zweite Verordnung zur Änderung der Verordnung über **Luftfahrtpersonal** (Drucksache 441/88)

(C)

(D)

A)

Punkt 29

Fünfte Verordnung zur Änderung der **Zulassungskostenverordnung** (Drucksache 414/88)

V.

Der Erhöhung der Vergütungen gemäß § 7 Abs. 3 des Gesetzes über die Ausprägung von Scheidemünzen zuzustimmen und die unter Ziffer 2 der zitierten Empfehlungsdruksache angeführte Entschließung zu fassen:

Punkt 30

Erhöhung der den Münzämtern für die **Münzprägung** zu gewährenden **Vergütungen** (Drucksache 391/88, Drucksache 391/1/88)

VI.

Entsprechend den Anregungen und Vorschlägen zu beschließen:

Punkt 31

- a) Bestellung eines Mitglieds des Verwaltungsrates der **Kreditanstalt für Wiederaufbau** (Drucksache 497/88, Drucksache 497/1/88)
- b) Bestellung von drei Mitgliedern des Verwaltungsrates der **Kreditanstalt für Wiederaufbau** (Drucksache 435/88, Drucksache 435/1/88)

VII.

B)

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

Punkt 32

Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht (Drucksache 488/88)

Anlage 5**Erklärung**

von Minister **Einert** (Nordrhein-Westfalen)
zu **Punkt 6** der Tagesordnung

Die verstärkte Zunahme von **Spielhallen** und anderen Vergnügungsstätten in vielen Innenstadtgebieten hat häufig negative Wirkungen: Wohnungen und altingesessene Geschäfte werden verdrängt; Innenstadtbereiche wandeln sich zu Vergnügungsvierteln.

Die städtebaulich nicht vertretbaren Nutzungen können mit dem vorhandenen rechtlichen Instrumentarium nicht wirksam verhindert werden. Die wichtigste Regelungslücke ergibt sich daraus, daß die Baunutzungsverordnung nur in durch Bebauungsplan festgelegten Baugebieten gilt; sie gilt nicht in den überwiegend unbepflanzten Innenbereichen, die den größten Teil des Siedlungsraumes ausmachen. Deshalb reicht auch die von der Bundesregierung beabsichtigte Novelle der Baunutzungsverordnung nicht

aus. Dies wird in der Fachwelt weitgehend übereinstimmend so gesehen. (C)

Um so unverständlicher ist es, wenn die Bundesregierung und die Koalitionsfraktionen — wie bisher — die Kommunen bei der Lösung dieses Problems allein lassen.

Die Gesetzesinitiative der Landesregierung Nordrhein-Westfalen, der Baden-Württemberg beigetreten ist, will den Gemeinden ein einfaches und schnell zu realisierendes Planungsinstrument an die Hand geben, um städtebaulich nicht vertretbare Nutzungen auszuschließen oder einzuschränken, wie sie bestimmte Vergnügungsstätten — und speziell Spielhallen — in empfindlichen Bereichen der Innenstädte oder innenstadtnahen Wohngebieten sein können.

Ein Antrag, der weitgehend mit dem jetzigen Gesetzesantrag des Landes Nordrhein-Westfalen identisch ist, wurde bei den Beratungen des Baugesetzbuches von der Bundesregierung und den Koalitionsfraktionen abgelehnt, nachdem er im Bundesrat eine Mehrheit gefunden hatte. Der jetzige Gesetzesantrag unterscheidet sich darin, daß er neben dem Ausschluß der Nutzung als milderes Mittel auch die Einschränkung einzelner Nutzungen vorsieht.

Die Landesregierung Nordrhein-Westfalen hat sorgfältig geprüft, ob kurz nach dem Inkrafttreten das Baugesetzbuch wieder geändert werden muß. Das Ergebnis: Die Novelle ist unverzichtbar.

Sicherlich, die Ursachen der Spielhallenflut sind nicht im Baurecht zu suchen; sie gehen zu einem großen Teil auf die Änderung der Spielverordnung des Bundes vom 11. Dezember 1985 zurück. Deshalb ist die vom Wirtschaftsausschuß im Entschließungsantrag geforderte Änderung der Spielverordnung als ergänzende Maßnahme zu begrüßen. Hinzu kommen Auswirkungen von Regelungen in anderen Rechtsbereichen, wie Gewerberecht, Ordnungsrecht, Steuerrecht sowie Jugendschutzrecht. Weitere Faktoren liegen im Bereich der „Spielsucht“ und der wirtschaftlichen Existenzgefährdung insbesondere sozial schwacher Bevölkerungskreise. (D)

Einzelne Länder, wie Nordrhein-Westfalen, haben bereits die Vergnügungssteuer für Spielautomaten drastisch angehoben. Dies ist ebenso wie Regelungen in anderen Rechtsbereichen wichtige flankierende Maßnahmen. Im Ergebnis muß festgestellt werden, daß es bis auf das Baurecht zur Zeit kein durchschlagendes Instrumentarium zur Bewältigung dieses Problems gibt.

Trotz der hohen Wirksamkeit des vorgeschlagenen Planungsinstrumentes hat das Baurecht nur eine sachlich begrenzte Einwirkungsmöglichkeit. Mit baurechtlichen Maßnahmen können nur städtebauliche Probleme aufgegriffen werden. Deshalb ist der Ansatzpunkt unserer Überlegungen, den städtebaulich schädlichen Auswirkungen einer hohen Konzentration solcher Vergnügungsstätten gegenzusteuern. Die geschieht mit städtebaulichen Maßnahmen im Sinne einer Verhinderung an „empfindlichen“ Standorten bzw. der geplanten Lenkung der genannten Einrichtungen an „unempfindliche“ Standorte.

(A) Zur rechtlichen Notwendigkeit der Novelle möchte ich noch einige Bemerkungen machen. Das geltende Baurecht bietet bisher nur begrenzte Steuerungsmöglichkeiten im Rahmen der Festsetzung von Baugebieten im Bebauungsplan nach der Baunutzungsverordnung. In diesem Zusammenhang ist die Ankündigung von Herrn Bundesbauminister Dr. Schneider zu begrüßen, im Rahmen der anstehenden Novellierung der Baunutzungsverordnung auch neue Regelungen für Spielhallen zu treffen. Das Problem ist aber, daß die Baunutzungsverordnung nur ein räumlich begrenztes Instrument ist, weil sie nur in festgesetzten oder „faktischen“ Baugebieten gilt. Nicht erfaßt werden die überwiegend unbeplanten Innenbereiche, die den Großteil des Siedlungsraumes ausmachen. Gerade für diese Bereiche benötigen die Gemeinden aber das von Nordrhein-Westfalen vorgeschlagene Planungsinstrument.

Die Einführung dieses Planungsinstruments wird nachdrücklich von vielen Seiten gefordert. Besonders erwähnen möchte ich einen Beschluß des Landtags des Landes Nordrhein-Westfalen, der mit den Stimmen der Fraktionen der SPD und CDU gefaßt wurde.

Lassen Sie mich als Ergebnis festhalten: Die Einführung des beantragten Planungsinstruments ist nicht die einzige, aber eine unverzichtbare Maßnahme.

(B) Bundesregierung und Vertreter der Regierungskoalition haben bisher die Auffassung vertreten, das planungsrechtliche Instrumentarium — ergänzt durch die beabsichtigte Änderung der Baunutzungsverordnung — reiche bereits aus. Daß dies zur Problembewältigung jedoch nicht ausreicht, wurde wiederholt deutlich, so auch in einer vom Bundesbauminister am 10. November 1987 durchgeführten Expertenveranstaltung zur Spielhallenproblematik sowie einer im Auftrag des Bundesbauministeriums von der Konrad-Adenauer-Stiftung am 3./4. Dezember 1987 durchgeführten Fachtagung zur Novellierung der Baunutzungsverordnung. Auch in dem am 20. Juni 1988 im Wirtschaftsausschuß des Bundestages durchgeführten Hearing zum Spielhallenproblem wurde die Notwendigkeit der Änderung des Baugesetzbuches von verschiedenen Seiten mit Nachdruck vorgetragen, und zwar insbesondere von den kommunalen Vertretern.

Abweichend von der bereits im Baugesetzbuch vorgesehenen Regelung sieht der Gesetzesantrag vor, mit der einzufügenden Vorschrift den Gemeinden nicht nur den Ausschluß, sondern — alternativ — auch die Einschränkung von einzelnen Nutzungen oder Anlagen als das mildere Eingriffsinstrument zu ermöglichen. Nach den Grundsätzen der Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit ist die Ergänzung geboten, um zu ermöglichen, daß anstelle des Ausschlusses nur die Einschränkung festgesetzt wird, wenn dies zur Erreichung des angestrebten städtebaulichen Ziels ausreicht.

Wir lehnen die Anträge Bayerns und Niedersachsens ab, die vorgeschlagene Regelung erheblich einzuschränken. Sie sind rechtssystematisch bedenklich und werden dem Regelungsbedarf der Kommunen nicht gerecht.

(C) Hervorzuheben ist, daß mit dem Gesetzesantrag — in einer verfahrensmäßig leichteren Instrumentierung — materiell lediglich das angestrebt wird, was in der Baunutzungsverordnung geltendes Recht ist.

Abschließend möchte ich der Hoffnung Ausdruck geben, daß der Antrag — wie in den Ausschüssen — auch im Plenum des Hohen Hauses eine breite Unterstützung findet. Ich hoffe auch, daß sich die Bundesregierung und die Mehrheit des Bundestages im Interesse der Kommunen und der Bürger, die andernfalls unter den negativen Entwicklungen zu leiden haben, als einsichtsfähig erweisen.

Anlage 6

Erklärung

von Staatsminister **Dr. Gerhardt** (Hessen)
zu **Punkt 7** der Tagesordnung

Die Hessische Landesregierung hat den Beschluß gefaßt, der Gesetzesinitiative des Freistaates Bayern als Mit Antragsteller beizutreten.

Bestimmend hierfür war die Überlegung, daß die in ihrer Summierung zwar gewiß nützlichen Vorschläge in dem von der Bundesregierung vorgelegten Entwurf eines **Rechtspflege-Vereinfachungsgesetzes** letztlich nicht ausreichen, um auch für die nächsten Jahre die Funktionsfähigkeit der Zivilrechtspflege zu sichern. Vergegenwärtigt man sich, welche Vorschläge die Länder seit 1981 zusammengetragen haben, um die Situation der Gerichte zu verbessern, für die sie Verantwortung tragen, so kann der Inhalt des Regierungsentwurfs nicht befriedigen. (D)

Vor nun schon über sieben Jahren haben Justizminister und -senatoren auf der Justizministerkonferenz in Celle formuliert, es müßten alle irgendwie vertretbaren Möglichkeiten ausgeschöpft werden, um das gerichtliche Verfahren zu vereinfachen und zu verkürzen. Hierbei dürfe eine Überprüfung der Rechtsmittelsysteme nicht ausgeklammert werden. Die Bedeutung des einzelnen Rechtsfalles und der mit seiner Behandlung verbundene Aufwand müßte in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen.

Dieser Appell ist im wesentlichen unerfüllt geblieben. Die von Anfang an unzureichende Wertgrenzerhöhung von 1982 ist in ihrer sehr begrenzten Wirkung längst verpufft. Auch der Gesetzentwurf der Bundesregierung bringt insoweit den Gerichten der Länder wenig Hilfe. Allenfalls mittelbar werden die Oberlandesgerichte von der Anhebung der Revisionssumme zugunsten des Bundesgerichtshofs berührt, als in einem etwas weiteren Bereich nicht reversible Urteile ergehen, die mit gewissen Vereinfachungen abgesetzt werden können. Es ist deshalb unabdingbar, daß die Länder rechtzeitig Maßnahmen vorschlagen, um auch künftig die Zivilrechtspflege funktionsfähig zu erhalten.

Hierzu gehören die im Entwurf des Freistaates Bayern vorgesehenen strukturellen Maßnahmen, mit denen die für die Kanalisierung der Verfahren innerhalb

(A) der Justiz maßgeblichen Wertgrenzen beeinflusst werden. Dabei handelt es sich keinesfalls um unverzichtbare rechtsstaatliche Bastionen. Denn es ist kaum verständlich, warum es in Zeiten knapper Haushaltsmittel drei Richter seien müssen, die über einen Streitwert zwischen 5 000 DM und 6 000 DM entscheiden. Und es ist auch nicht notwendig, daß über einen Rechtsstreit unter 1 500 DM zwei Gerichte nacheinander befinden. Unvernünftig ist das nicht nur wegen der Belastungen für den Justizhaushalt, sondern unvernünftig auch aus der Sicht der Parteien, weil sie im Falle einer Niederlage mit Kosten belastet werden, die oftmals über die Streitsumme hinausgehen. Die Eröffnung solcher unverhältnismäßiger Rechtszüge stellt sich für den Bürger eher als Plage denn als Wohltat dar.

Aus hessischer Sicht — und das soll hier schon angekündigt werden — ist damit die Karte weiterer Entlastungsmaßnahmen keineswegs ausgereizt. Es wird mit Sicherheit zu weiteren Anträgen kommen, die die vorliegende Bundesratsinitiative anreichern sollen, um substantiell noch mehr Kapazitäten zu gewinnen.

Das gilt z. B. für Gesetzesänderungen, die Hessen bereits in der Vergangenheit wiederholt gefordert hat, wie z. B. den zwingenden Einzelrichtereinsatz in der Zivilkammer des Landgerichts, wenn es sich weder um eine rechtlich oder tatsächlich schwierige Sache noch um eine Angelegenheit von grundsätzlicher Bedeutung handelt.

(B) Es wird auch — um ein weiteres Thema zu nennen — die Beschlußabweisung unbegründeter Berufungen wieder zur Abstimmung gestellt werden. Diese in der Verwaltungs- und Finanzgerichtsbarkeit bestens bewährte Regelung kann nicht damit diskreditiert werden, daß man bei den Berufungsgerichten in Zivilsachen ihre schematische Anwendung in dafür ungeeigneten Fällen unterstellt.

Die Richterschaft, die den Belastungen hoher Geschäftseingänge standhält, wird die Erweiterung des verfahrensrechtlichen Instrumentariums begrüßen und in den Fällen davon Gebrauch machen, in denen dies angezeigt ist. Auch die Anwaltschaft wird alsbald den Vorteil der Regelung erkennen, weil er ihr Schützenhilfe bei der Abwehr aussichtsloser und damit unbefriedigender Mandate gewährt.

Aus unserer Sicht stellt sich der Bundesrat mit dem vorliegenden Gesetzentwurf der Pflicht, diejenigen Gesetzesänderungen vorzuschlagen, die ohne Systembruch verwirklicht werden können, bevor die Verfahrensflut und die Rückstände bei Gericht so weit angestiegen sind, daß die Ziviljustiz die Segel streichen muß und in ein Fahrwasser gerät, in dem jahrelange Wartezeiten schon auf den ersten Termin des Eingangsgerichts alltäglich werden. Das Ziel, eine solche Fehlentwicklung zu vermeiden, rechtfertigt nach unserer Auffassung die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen.

Anlage 7

Erklärung

von Staatssekretär Sauter (Bayern)
zu Punkt 7 der Tagesordnung

Für Herrn Staatssekretär Dr. Vorndran gebe ich folgende Erklärung zu Protokoll:

Wenn sich der Bundesrat heute zum zweiten Mal innerhalb von vier Wochen mit der **Situation der Zivilgerichtsbarkeit** befaßt, so zeigt dies zweierlei: zum einen den starken politischen Willen der Länder, das Problem der Prozeßflut wirkungsvoll anzupacken, das nicht nur für den rechtsuchenden Bürger immer drückender wird.

Zum anderen wird deutlich, daß der von der Bundesregierung vorgelegte Entwurf nicht ausreicht. Er beschränkt sich trotz der dringenden Forderungen der Länder leider im wesentlichen darauf, einige Unzulänglichkeiten des geltenden Verfahrensrechts zu bereinigen. Dazu kommt, daß der Bund durch das Heraufsetzen der Revisionssumme nur seiner eigenen Gerichtsbarkeit Entlastung verschaffen will, während er den Instanzgerichten in der Länderverantwortung die gleiche Hilfe versagt.

Weitergehende Reformen sind notwendig. Den Richterinnen und Richtern gelingt es durch großen Arbeitseinsatz zwar im allgemeinen immer noch, gut und schnell Recht zu sprechen. Besonders an den Großstadtgerichten ist dies vielfach nur durch überobligationsmäßigen Einsatz und durch Einschränkungen im Privatleben möglich. Dies verdient Dank und Anerkennung.

(D) Wir als Rechtspolitiker müssen aber diese Probleme erkennen und einer Lösung zuführen. Ich sehe die vorliegende Initiative auch unter diesem Aspekt, und ich freue mich deshalb besonders, daß sie so breite Unterstützung gefunden hat. Das dringend nötige Signal an unsere Richterschaft fällt auf diese Weise noch deutlicher aus.

Dabei bin ich mir auch vollkommen bewußt, daß wir zwar mit den Zielen unseres Entwurfs, nicht aber mit allen Einzelvorschlägen die ungeteilte Zustimmung der Richterschaft finden. So ist die Heraufsetzung des Zuständigkeitsstreitwerts auch auf Kritik gestoßen. Ich kann verstehen, daß die Vorstellung Unbehagen verursacht, die ohnehin schon mit einem hohen Pensum belasteten Amtsrichter sollten künftig noch mehr Arbeit bekommen.

Darum geht es aber bei diesem Vorschlag nicht, und dazu darf es auch nicht kommen. Sinn der Neuregelung ist es ausschließlich, mit den knappen Kapazitäten der Justiz sparsamer umzugehen. Ein landgerichtliches Verfahren verursacht nun einmal einen höheren Aufwand schon in der ersten Instanz und erst recht in der zweiten Instanz, die ja immerhin gegen mehr als die Hälfte der Urteile beschränkt wird.

Es kommt hinzu, daß in letzter Zeit die Eingangszahlen beim Landgericht deutlich stärker steigen als beim Amtsgericht, wo eher eine Stagnation zu verzeichnen ist. Dies zeigt, daß immer mehr Rechtsstreitigkeiten in den landgerichtlichen Wertbereich hineinwachsen. Eine behutsame Umschichtung am unteren Rand des Zuständigkeitsbereichs ist die logische und sachgerechte Reaktion hierauf. Es soll ja dem Ent-

- (A) wurf zufolge kein Erdbeben, sondern nur eine Verlagerung von ca. 10 % des landgerichtlichen Geschäftsanfalls geben. Diese muß dann selbstverständlich von personellen Maßnahmen flankiert sein, damit der angestrebte Effekt eintreten kann.

Ganz ohne Frage werden die vorgeschlagenen Maßnahmen für den einen oder anderen Einschränkungen mit sich bringen. Manche Berufung, die eingelegt worden wäre, wird unterbleiben müssen. Insgesamt gesehen wird der Rechtsschutz aber verbessert. Jede Partei, die einen Prozeß nicht aus taktischen Gründen, sondern aus ehrlichem Rechtsschutzbedürfnis führt, muß an einem schnellen und sorgfältigen Verfahren interessiert sein. Das kann ihr ein überlastetes Gericht nicht bieten. Wer schon einmal erlebt hat, daß der Prozeßgegner ein Verfahren mit immer wieder neuem Vortrag durch die Instanzen zieht, der wird in der Konzentration auf eine Instanz auch eher einen Vorzug als eine Verkürzung des Rechtsschutzes sehen.

Natürlich ist unser Vorschlag einer Anhebung der Rechtsmittelsummen nur ein erster Schritt, um die bei uns herrschende, im internationalen Vergleich einmalig dastehende Instanzenseligkeit in vernünftige Bahnen zu lenken. Hier werden weitere Schritte folgen müssen. Ich begrüße es deshalb sehr, daß der Bundesminister der Justiz diese Thematik in sein Forschungsvorhaben „Strukturanalyse der Rechtspflege“ aufgenommen hat.

- (B) Auch weitere Maßnahmen von grundlegender Bedeutung für unser künftiges Justizsystem, etwa die Förderung der außergerichtlichen Streitschlichtung, die Einführung summarischer Verfahren und die Eindämmung des Mißbrauchs der Rechtsschutzversicherung, werden in diesem Rahmen vorzubereiten sein. Dies enthebt uns aber nicht der Notwendigkeit, dem „Patienten“ Ziviljustiz durch kurzfristige wirksame Heilmittel zu neuer Kraft und Leistungsfähigkeit zu verhelfen.

Es bleibt zu wünschen, daß die Berechtigung und Dringlichkeit unserer Vorschläge anerkannt wird und daß sich nicht das falsche Pauschalurteil durchsetzt, wonach es keine überlastete Justiz, sondern nur faule Richter gebe. Wer wissen will, wie es wirklich ist, der lasse sich einmal von einem Zivilrichter die Aktenberge zeigen, die alle durchgelesen, durchdacht und zur Entscheidung gebracht werden müssen, und der bedenke, daß richterliche Arbeit sich nicht mit Stechuhr oder Strichliste erfassen läßt. Akkordarbeit ist hier nicht möglich. Es muß Zeit bleiben für die Problemvertiefung in der Bibliothek, für Rechtsgespräche mit den Kammerkollegen, für das Erarbeiten von Vergleichsvorschlägen und vieles andere mehr. Wer den Richter nur nach seinem Output oder nur nach seiner Präsenz am Schreibtisch bewerten will, der sollte ihn am besten gleich durch einen Rechtsprechungsautomaten ersetzen.

Was wir brauchen, ist nicht nur eine schnelle, sondern auch eine gute, Recht und Gerechtigkeit verbürgende Justiz. Diese Qualität trotz der gestiegenen Quantität zu erhalten, ist das Ziel unseres Entwurfs.

Anlage 8

Erklärung

von Parl. Staatssekretär **Dr. Jahn** (BMJ)
zu **Punkt 7** der Tagesordnung

Wir alle sind uns darin einig, daß unsere Zivilgerichte unter einer beträchtlichen Arbeitslast leiden, die viele Jahre hindurch zugenommen hat und die Rechtspflege vor große Schwierigkeiten stellt. Wir haben erst kürzlich bei der Behandlung des Entwurfs eines **Rechtspflege-Vereinfachungsgesetzes** an dieser Stelle auf die Zunahme der Zahl der Verfahren seit 1980 hingewiesen: Über 30 % mehr an erstinstanzlichen Verfahren und 40 % an Berufungssachen sind ein alarmierendes Zeichen.

Wie jeder weiß, steht eine personelle Verstärkung in dieser Größenordnung bei der sprichwörtlichen Leere der öffentlichen Haushalte nicht zur Diskussion. Überdies nimmt die Bundesrepublik Deutschland auch schon mit der Zahl ihrer Richter pro Kopf der Bevölkerung im europäischen Vergleich eine Spitzenstellung ein.

Die eigentlichen Gründe für das Anschwellen der Prozeßflut sind vielfältiger und komplexer Natur. Sie sind bisher nur in Ansätzen ermittelt; unmittelbar bekämpfen können wir sie noch nicht.

In der Vergangenheit sind die ohne strukturelle Eingriffe in die Gerichtsverfassung und den Zivilprozeß möglichen Maßnahmen zur Vereinfachung und Beschleunigung der Verfahren weitgehend ausgeschöpft worden. Daher bleiben uns nur wenige Wege, dem erheblichen Anstieg der Verfahren im zivilgerichtlichen Bereich zu begegnen.

Einer dieser Wege ist mit dem Entwurf eines **Rechtspflege-Vereinfachungsgesetzes** beschränkt worden. Er will überflüssige Verfahrensschritte abbauen, soweit das noch möglich ist, und enthält Regelungen, die die außergerichtliche Einigung erleichtern sollen.

Daneben sind im Rahmen der Strukturanalyse der Rechtspflege eine Anzahl rechtstatsächlicher Untersuchungen durchgeführt oder eingeleitet worden. Von ihnen sind Erkenntnisse z. B. über den besseren Einsatz des Einzelrichters, für eine Überarbeitung des Rechtsmittelrechts und eine sachgerechte Ausgestaltung der Verfahren mit geringen Streitwerten zu erwarten.

Die Gesetzesinitiative der Länder, über die wir heute sprechen, soll zu dem Ziel der Entlastung der Gerichte führen, ehe die im Rahmen der Strukturanalyse noch zu treffenden Maßnahmen greifen. Ich habe für dieses Anliegen Verständnis, insbesondere für die angestrebte Herausforderung der Wertgrenzen. Die Mehrzahl der anderen von den Ländern vorgeschlagenen Maßnahmen dürfte ebenfalls entlastend wirken und ist unter diesem Gesichtspunkt auch aus meiner Sicht zu begrüßen.

Einzelheiten der Tragweite und der Ausgestaltung der Wertgrenzen-Regelungen können den bevorstehenden Beratungen überlassen bleiben. Das gilt auch für etwaige flankierende Maßnahmen zur Sicherung des Rechtsschutzes und der Einheitlichkeit der Rechtsprechung in Bereichen, für die die Amtsgerichte erstinstanzlich ausschließlich zuständig sind.

- A) Ich bin zuversichtlich, daß diese Erörterung zu allseits akzeptablen Lösungen führen wird, und biete Ihnen hierbei die tatkräftige Mitarbeit des Bundesministeriums der Justiz an.

Anlage 9

Erklärung

von Minister **Jürgens** (Niedersachsen)
zu **Punkt 9** der Tagesordnung

Die Niedersächsische Landesregierung hält es für erforderlich, von dem grundsätzlichen Verbot bei zivilen **Luftfahrtveranstaltungen** in engen Grenzen und mit besonderen Auflagen Ausnahmen zuzulassen, damit insbesondere die Internationale Luftfahrtausstellung in Hannover in ihrem Bestand nicht gefährdet wird.

Anlage 10

Erklärung

von Minister **Einert** (Nordrhein-Westfalen)
zu **Punkt 11** der Tagesordnung

- Für die heutige Beratung des Entwurfs des **Wohnungsbauänderungsgesetzes 1988** haben die beteiligten Ausschüsse dem Plenum übereinstimmend vorgeschlagen, keine Einwendungen gegen den Gesetzentwurf zu erheben. Tatsächlich sind in den Ausschußberatungen Einwendungen und Zurückhaltung geäußert worden. Es ist deshalb geboten, heute auf diese Bedenken hinzuweisen und damit dem Eindruck vorzubeugen, als bestünden gegenüber dem Gesetzentwurf überhaupt keine Einwendungen. Dies erkläre ich auch für die Länder Bremen, Saarland und Schleswig-Holstein.

Die Bundesregierung knüpft an den vorliegenden Gesetzentwurf mit der Einführung der „vertraglich vereinbarten Förderung“ offensichtlich hohe Erwartungen. Erhofft wird insbesondere eine Minderung des Förderbedarfs. Diese Minderung soll durch die zeitliche Begrenzung der Mietpreisbindung und die wettbewerbsorientierte Vergabe der Fördermittel erreicht werden. Aus der Sicht der Länder ist es stets zu begrüßen, wenn der Bund auf starre Vorgaben verzichtet und den Ländern eine elastische Handhabung ermöglicht. Allerdings ist bei dem vorgesehenen dritten Förderungsweg ungewiß, ob die daran geknüpften Erwartungen tatsächlich auch erfüllt werden können. Skeptisch ist schon einzuschätzen, ob sich Bauherren finden werden, die sich während der vorgesehenen kürzeren Bindungsdauer mit nicht kostendeckenden Mieten zufriedengeben.

Wesentlich größer ist das Bedenken, daß der Vermieter nach Ablauf der kurzen Bindungsdauer gezwungen sein wird, zur Herstellung der Wirtschaftlichkeit erhebliche Mieterhöhungen durchzuführen, die Mieter der geförderten Wohnungen dementsprechend Wohngeld und notfalls auch Sozialhilfe in Anspruch nehmen und schließlich vielleicht sogar die Wohnungen wegen der untragbar hohen Miete auf-

geben müssen. Es wäre deshalb durchaus angebracht gewesen, wenn das Modell des dritten Förderungsweges zunächst in der Praxis erprobt worden wäre, bevor es gesetzlich geregelt wird. Diese Bedenken können im gegenwärtigen Zeitpunkt allenfalls deshalb vernachlässigt werden, weil der dritte Förderungsweg nach Aussage der Bundesregierung nur eine zusätzliche Förderungsmöglichkeit darstellen soll und die bisher praktizierten Regeln für den ersten und zweiten Förderweg nicht eingeschränkt werden.

Ein zweites Bedenken rührt daher, daß die Bundesregierung die Einführung der vertraglich vereinbarten Förderung gerade zu dem Zeitpunkt vorschlägt, zu dem sie sich bereit erklärt, den Ländern Bundesfinanzhilfen für den Aussiedlerwohnungsbau, auch in Form von Mietwohnungen, zur Verfügung zu stellen. Im Hinblick auf dieses zeitliche Zusammentreffen bleibt ein wichtiges Ergebnis der Ausschußberatungen festzuhalten. Bei diesen Beratungen bestand Einvernehmen darüber, daß

- kein Junktim zwischen der geplanten Neuregelung über die vereinbarte Förderung und dem Aussiedlerwohnungsprogramm hergestellt werden dürfe und
- von Bundesseite nicht der Versuch unternommen werden dürfe, in künftigen Verwaltungsvereinbarungen festlegen zu wollen, daß Bundesmittel ganz oder teilweise nur noch für den neuen Förderungsweg verwandt werden dürften.

Die Vertreter der Bundesregierung haben hierzu bestätigt, daß es kein Junktim zwischen der Einführung des neuen Förderungsweges und dem Aussiedlerwohnungsbau gebe. Darüber hinaus haben sie anerkannt, daß es keine verfassungsrechtliche Möglichkeit des Bundes gibt, im Rahmen des Artikels 104 a Abs. 4 Grundgesetz den Ländern vorzuschreiben, einen der Förderungswege allein oder vorrangig zu benutzen. Es liege in der Gestaltungsfreiheit der Länder zu entscheiden, welchen der drei Wege sie auswählten und welchen sie im Einzelfall für den zweckmäßigsten hielten.

Es ist bedauerlich, daß diese wesentlichen Zusammenhänge sich nicht selbst aus der gesetzlichen Regelung ergeben. Um so wichtiger ist es aber, diese Ergebnisse der Ausschußberatungen hier für das künftige Gesetzgebungsverfahren und die spätere Anwendung des Gesetzes festzuhalten. Die Länder Nordrhein-Westfalen, Bremen, Saarland und Schleswig-Holstein werden sich deshalb der Stimme enthalten.

Anlage 11

Erklärung

von Parl. Staatssekretär **Gröbl** (BMU)
zu **Punkt 26** der Tagesordnung

Steigende **Abfallmengen**, immer knapper werdende **Entsorgungskapazitäten** und heftige Widerstände gegen die Errichtung dringend notwendiger neuer Entsorgungsanlagen kennzeichnen die Situation, mit der die abfallentsorgungspflichtigen kommunalen Gebietskörperschaften fertig werden müssen.

- (A) Die Bundesregierung sieht sich dazu verpflichtet, das moderne Instrument des Abfallgesetzes konsequent zu nutzen, um zunächst ein weiteres Ansteigen des Abfallvolumens zu bremsen und darauf hinzuwirken, daß Problemstoffe mehr und mehr von dem zu entsorgenden Hausmüll ferngehalten werden.

Vor dem Hintergrund eines 50%igen Anteils des Verpackungsmülls am Hausmüllvolumen sind gezielte Maßnahmen erforderlich. Um besonders bei den Getränkeverpackungen eine Ausweitung der Verpackungsflut zu verhindern und vielmehr eine Reduzierung des Verpackungsabfalls zu erreichen, hat das Bundeskabinett am 13. September 1988 die Verordnung über die Rücknahme und Pfanderhebung von Getränkeverpackungen aus Kunststoffen verabschiedet.

Das Abfallgesetz geht zunächst vom Kooperationsprinzip aus. Darauf aufbauend konnten in den zurückliegenden Jahren eine Reihe von Erfolgen verbucht werden. Dies gilt beispielsweise für die Gewichtsreduzierung von Einwegverpackungen und den Ausbau des Glasrecyclings. Insbesondere wurde während der letzten elf Jahre durch freiwillige Selbstbeschränkungen des Handels und der Getränkeindustrie auf die Einführung nicht wiederbefüllbarer großvolumiger Erfrischungsgetränkeverpackungen aus Kunststoffen verzichtet. Diese Verpackungen haben in anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften bereits einen Anteil von ca. 30% und müssen dort überwiegend als Abfall entsorgt werden.

- (B) Leider zeigt auch bei uns die gegenwärtige Marktentwicklung die Grenzen für eine dauerhafte Lösung im Rahmen des Kooperationsprinzips: Marktführende Unternehmen der Getränkeindustrie und auch des Einzelhandels bringen diese Einweggebinde gegenwärtig auf den Markt. Sie hatten dem Bundesumweltminister angeboten, für die leeren Verpackungen ein Rücknahmesystem nach dem Vorbild des Altglasrecyclings aufzubauen. Es bestehen jedoch erhebliche Zweifel, ob dies tatsächlich rasch, wirksam und nachhaltig freiwillig funktionieren kann. Vielmehr ist zu besorgen, daß belastende Tatsachen geschaffen würden, die hinterher nur schwer zu bereinigen wären. Sofortiges Handeln war daher geboten. Andernfalls hätte die Gefahr bestanden, daß künftig Einwegverpackungen aus weniger gut wiederverwertbaren Materialien hergestellt und daß die Abfallentsorgung zusätzlich belastet würde. Insbesondere also durch den Wegfall der abfallmindernden Mehrwegsysteme, z. B. bei Mineralwässern, kommen zusätzliche Abfallmengen auf die Kommunen zu, für die gegenwärtig weder Recycling-Systeme noch flächendeckende Sammelsysteme bestehen, sondern allenfalls versprochen werden.

Der Verordnungsentwurf der Bundesregierung sieht vor, daß Getränke in Kunststoffverpackungen künftig nur in Verkehr gebracht werden dürfen, wenn die leeren Behältnisse von Handel und Abfüller zurückgenommen und einer Verwertung außerhalb der Abfallentsorgung zugeführt werden. Ein Pfand von 50 Pfennig soll eine hohe Rücklaufquote gewährleisten. Das Pfand ist erstmals vom Abfüller oder Importeur

bei Abgabe an den Handel zu erheben und durchläuft alle Handelsstufen bis zur Abgabe an den Endverbraucher. Der Endverbraucher hat gegenüber jedem Verkäufer, der Getränke in Kunststoffverpackungen gleicher Art, Form und Größe führt — ähnlich den auf freiwilliger Basis funktionierenden Mehrwegsystemen —, einen Anspruch auf Abnahme des Leergutes und Auszahlung des Pfandgeldes.

Die Bundesregierung kommt mit dieser Verordnung ihren Verpflichtungen zur Umsetzung der EG-Richtlinie über Verpackungen für flüssige Lebensmittel aus dem Jahre 1985 nach. Diese Richtlinie sieht ausdrücklich auch Pfandregelungen als Mittel zur Rückführung von Getränkeverpackungen in den Wirtschaftskreislauf vor. Nach dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 20. September 1988 in der Sache Getränkeverpackungen in Dänemark dürften keine durchgreifenden europarechtlichen Einwendungen mehr zu erwarten sein.

Das Gericht hat entschieden,

- daß der Umweltschutz als ein wesentliches Ziel der Gemeinschaft anzusehen ist, das auch bestimmte Beschränkungen des Warenverkehrs rechtfertigen kann, und
- daß der Aufbau eines Pfand- und Rücknahmesystems ein notwendiges Element zur Verwertung des eingesetzten Verpackungsmaterials ist.

Mit dem vorliegenden Verordnungsentwurf will die Bundesregierung in dem Bereich, in dem akuter Handlungsbedarf besteht, rasch handeln. Unser Ziel ist es, die bestehenden Mehrwegsysteme zu stabilisieren und zu verhindern, daß sich neue, den Abfallbereich zusätzlich belastende Einwegsysteme breitmachen. Zugleich soll der Industrie mit dieser Verordnung, die eine Signalwirkung auf andere Produktbereiche erwarten läßt, deutlich werden, daß sie selbst Lösungen für die Verwertung ihrer Verpackungsmaterialien zu entwickeln hat.

Wir haben deshalb den Geltungsbereich dieser Verordnung bewußt auf die Massenge tränke bezogen, bei denen abfallvermeidende Mehrwegsysteme geschützt und ausgebaut werden sollen. Wir wissen, daß daneben andere Produktbereiche ebenfalls abfallwirtschaftlich verbessert werden müssen und daß bei den Getränken Regelungen für Kunststoffverpackungen allein noch nicht ausreichen. Der Bundesumweltminister wird deshalb in Kürze von den Möglichkeiten des § 14 AbfG weiter Gebrauch machen.

Eine Verordnung zur Kennzeichnung von Getränkeverpackungen ist bereits in der Ressortabstimmung. Sie soll Käufern und Verkäufern die Unterscheidung zwischen Mehrweg- und Einwegverpackung erleichtern und damit ebenfalls Anreize für den Griff zum mehrwegverpackten Getränk bringen. Weiterhin wird in Kürze entschieden, ob bei Getränkeverpackungen Zielvorgaben ausreichen und von den Marktteilnehmern auch beachtet werden oder ob weitergehende Maßnahmen, die § 14 AbfG grundsätzlich ermöglicht, angezeigt sind.

Im übrigen werden selbstverständlich andere Produkte geprüft: Bei Milch- und Milchprodukten unter-

4) suchen BMU und BML gemeinsam die Möglichkeiten für eine Optimierung der Verpackung, wobei Umweltschutz, Versorgung der Bevölkerung und Besonderheiten der Milchwirtschaft beachtet werden. Es wird sodann zu entscheiden sein, welche Elemente des § 14 AbfG angewandt werden. Vor allem ist auch die Wasch- und Reinigungsmittelindustrie aufgerufen, nicht nur ihre Produkte, sondern auch die Verpackungen der Produkte umweltfreundlicher zu gestalten.

Mit der vorliegenden Verordnung wird deutlich, daß die neuen Instrumente des § 14 AbfG auch im Verpackungsbereich eingesetzt werden, wenn freiwillige Maßnahmen nicht mehr zum Ziel führen. Ich bitte um Zustimmung.

Anlage 12

Erklärung

von Minister **Jürgens** (Niedersachsen)
zu **Punkt 10** der Tagesordnung

Das Land Niedersachsen geht zu Ziffer 8 der Entschließung in der vom Ausschuß für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit empfohlenen Fassung davon aus, daß von einer **Verlagerung von Tiefflügen** über See das Gebiet des Nationalparks Niedersächsisches Wattenmeer ausgeschlossen wird. Die Lebensgemeinschaften des Wattenmeeres sind besonders stöempfindlich. Schon aufgrund einer Weisung des Bundesministers der Verteidigung, über die die Landesregierung am 1. Juli 1987 unterrichtet wurde, darf über dem Wattenmeer eine Mindestflughöhe von ca. 1 000 m nicht unterschritten werden.

Anlage 13

Erklärung

von Staatssekretär **Sauter** (Bayern)
zu **Punkt 10** der Tagesordnung

Für Herrn Staatsminister Dr. Freiherr von Waldenfels gebe ich folgende Erklärung zu Protokoll:

Bayern hat für das Anliegen des Landes Rheinland-Pfalz großes Verständnis. Auch Bayern ist in hohem Maße von dem **militärischen Tiefflugbetrieb** belastet, und zwar vor allem in dem Tieffluggebiet Low 250 Fuß Nr. 7 (Area 7). Daher fordert die Bayerische Staatsregierung seit Jahr und Tag von dem für den militärischen Tiefflugbetrieb allein zuständigen und verantwortlichen Bundesminister der Verteidigung, den Tiefflug auf das zur Aufrechterhaltung einer glaubwürdigen Verteidigungsbereitschaft unabweisbar notwendige Maß zu beschränken. Die diesbezüglichen Bemühungen des Bundesministers der Verteidigung werden hierbei durchaus gesehen und anerkannt.

Bayern hält jedoch die Verabschiedung einer Entschließung, mit der praktisch die Einstellung des militärischen Tiefflugbetriebes gefordert wird, jedenfalls für den jetzigen Zeitpunkt, nicht für angezeigt. Damit würde von Länderseite her das für den 15. Dezember 1988 vorgesehene Gespräch zwischen dem Bundesminister der Verteidigung und den Regierungschefs der Länder einseitig vorbelastet. Dies schließt nicht aus, daß auch Bayern weitergehende Forderungen als die der Minimierung des militärischen Tiefflugbetriebes erheben wird, wenn es in dem Gespräch mit dem Bundesminister der Verteidigung zu keinen akzeptablen Lösungen kommt. Dies gilt vor allem für die gleichmäßigere Verteilung des noch verbleibenden notwendigen Tiefflugbetriebes.

Bayern enthält sich deshalb heute der Stimme.

(C)

(D)