

(A)

(C)

## 566. Sitzung

Bonn, den 27. Juni 1986

Beginn: 9.31 Uhr

**Präsident Dr. Albrecht:** Meine Damen und Herren, ich eröffne die 566. Sitzung des Bundesrates.

Ich habe die Freude und die Ehre, auf der Ehrentribüne den **Vizepräsidenten der Argentinischen Nation und Präsidenten des Senats**, Herrn Professor Dr. Victor Martínez, sehr herzlich zu begrüßen.

(B) Ich heiße unsere Gäste aus Argentinien hier alle herzlich willkommen. Ihr Besuch, Herr Vizepräsident, ist Ausdruck der guten Entwicklung der Beziehungen zwischen unseren beiden Ländern. Sie sind ja in Ihrem Lande nicht nur Vizepräsident der Nation, sondern auch Präsident des Senats, also des gesetzgebenden Organs, das ähnliche Funktionen wie der Bundesrat zu erfüllen hat. Wir haben schon Gelegenheit gehabt, interessante Gespräche zu führen.

Sie werden Bonn heute verlassen, um noch einige unserer Bundesländer — Bayern, Berlin und Hamburg — kennenzulernen. Ich wünsche Ihnen einen angenehmen Aufenthalt. Wir wünschen Ihrem Volk weiterhin alles Gute auf dem demokratischen Weg, den es entschlossen voranschreitet.

(Beifall)

Meine Damen und Herren, die **Tagesordnung** der heutigen Sitzung liegt Ihnen in vorläufiger Form mit 20 Punkten vor. Wir sind übereingekommen, die Punkte 9, 10 und 11 gemeinsam aufzurufen.

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

Ich rufe Punkt 1 auf:

Bildung eines „**Umweltausschusses**“ als ständigen Ausschuß (Drucksache 30/86).

Das Wort geht zunächst an Herrn Staatsminister Görlach (Hessen).

**Görlach (Hessen):** Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Die Hessische Landesregierung hat am 14. Januar 1986 beantragt, im Bundesrat einen Umweltausschuß als ständigen Ausschuß zu bilden.

Vorlagen zum Umweltschutz sind in den letzten Jahren zu einem **Schwerpunkt der Bundesratsarbeit**

geworden. Ihre Beratung übernahm in der Regel federführend der Innenausschuß des Bundesrates neben seinen weiteren sehr umfangreichen, aber zum Teil ganz andersgearteten Aufgaben.

Die Landesregierungen hatten seit längerem mit wenigen Ausnahmen dem Umweltschutz durch Einrichtung eigener Ressorts Rechnung getragen. Wie wir hören, folgt mit der Regierungsbildung nunmehr auch Niedersachsen dieser Entwicklung. Für ihre Zusammenarbeit sorgen die Länder in einer ständigen **Umweltministerkonferenz**.

Die Durchführung des Umweltschutzes liegt weitgehend bei den Ländern. Gerade die Bewältigung der Reaktorkatastrophe von Tschernobyl hat uns das deutlich vor Augen geführt. (D)

Die Länder müssen über den Bundesrat ihre Kenntnisse, ihre praktischen Erfahrungen, ihre Einsichten über die politischen Notwendigkeiten und die Realisierungsmöglichkeiten in die Rechtsetzung einbringen. Dies kann am wirksamsten durch einen **Umweltausschuß** erreicht werden, der das politische und **fachliche Gewicht der Länder** zusammenfaßt und verstärkt.

Trotzdem verhielt sich die größere Zahl der Länder zunächst ablehnend oder zumindest abwartend zu dem hessischen Antrag. Man hörte die Meinung, nach der Bundestagswahl 1987 könnte die Bildung eines **Umweltausschusses** erwogen werden.

Ich muß hier auf eines besonders hinweisen, um Gerüchten vorzubeugen. Es hörte sich nämlich so an, als kämen wir heute erst dazu, über diesen Punkt zu beraten, weil das antragstellende Land Hessen ihn seit Januar im **Ständigen Beirat** zweimal habe verschoben lassen, da der Bevollmächtigte wegen Parlamentssitzungen im Lande Hessen nicht anwesend sein konnte. Es war in den Beratungen ganz eindeutig, daß die abwartende oder ablehnende Haltung einiger Länder eine frühere Terminierung und Aufnahme in die Tagesordnung nicht ermöglicht hat.

Erst als die Bundesregierung ihr Leistungsdefizit durch **Schaffung eines Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit** zu beheben versuchte, kam die Einigung im Ständigen Beirat auf Vorschlag Hessens zustande.

**Görlach** (Hessen)

- (A) Wir wollen hier nicht nachtarocken. Wir hoffen, daß der neue Ausschuß möglichst bald nach seiner heutigen Einsetzung seine Arbeit aufnimmt. Es erwarten ihn schwierige und für alle unsere Länder entscheidende Probleme, zu deren Lösung dieser Ausschuß unser aller Unterstützung bedarf. — Ich bedanke mich.

**Präsident Dr. Albrecht:** Besten Dank!

Das Wort geht an Herrn Minister Schwarz (Schleswig-Holstein).

**Dr. Schwarz** (Schleswig-Holstein): Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Der Ständige Beirat schlägt Ihnen in der Drucksache 30/1/86 einvernehmlich die Einrichtung eines Umweltausschusses vor.

Der Herr Präsident hatte dem Ständigen Beirat einen entsprechenden Antrag des Landes Hessen mit der Bitte um Stellungnahme zugeleitet. Die Haltung dort reichte zunächst von Befürwortung bis zu vorsichtiger Zurückhaltung. Letztere ergab sich im wesentlichen daraus, daß es ein feststehendes **Organisationsprinzip des Bundesrates** ist, seine Ausschüsse entsprechend den Zuständigkeiten der Bundesressorts einzurichten.

Zum Zeitpunkt der Antragstellung durch die Hessische Landesregierung lag die Zuständigkeit für Umweltschutz schwerpunktmäßig beim Bundesinnenminister. Darüber hinaus sind die Zuständigkeiten für Umweltfragen innerhalb der Landtage und Landesregierungen sehr unterschiedlich gestaltet. Aus der Vielfalt der Organisationsformen ergibt sich die uns allen geläufige Erkenntnis, daß **Umweltschutz** eine gesetzgeberische, eine administrative wie eine justitielle **Querschnittsaufgabe** und bei Erfüllung jeglicher öffentlicher Aufgaben vorrangig zu berücksichtigen ist.

- (B) In diese Beurteilungssituation fiel Anfang des Monats die Erweiterung der Bundesregierung um das Ressort für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit. Der Ständige Beirat hat angesichts dieser Veränderung keinen Augenblick gezögert, Ihnen, verehrte Kolleginnen und Kollegen, die sofortige Einrichtung eines Umweltausschusses des Bundesrates vorzuschlagen. Mir liegt daran, diesen Umstand als die eigentliche Ursache für den Ihnen vorliegenden Vorschlag des Ständigen Beirats zu benennen. Dieser Vorschlag wird eine erhebliche Veränderung in der Arbeitsverteilung unserer Ausschüsse nach sich ziehen.

Der Zeitpunkt der Einrichtung des neuen Ausschusses ist für mich Anlaß, unserem **Innenausschuß** den herzlichen **Dank** hier im Plenum für seine vielfältige und intensive Arbeit im Dienste des Umweltschutzes zu sagen.

Die Mitglieder des Innenausschusses — das sind unsere Kollegen Innenminister und ihre Mitarbeiter — haben in den beiden letzten Jahrzehnten in steigendem Maße eine schwere Last bei der Vorbereitung unserer Entscheidungen zur Gesetz- und Verordnungsgebung des Deutschen Bundestages bzw. der Bundesregierung getragen. Auch bei sehr unterschiedlichen Beurteilungen haben sich unsere In-

nenminister aus der Souveränität, mit der die breit gelagerten Innenressorts politische wie administrative Entscheidungen zu treffen pflegen, stets in der Lage gefunden, uns vermittelnde und gelegentlich weitreichende Vorschläge zu unterbreiten. (C)

Die Mehrheit des Bundesrates hält es nicht für zweckmäßig und gerechtfertigt, wenn die eine oder andere Landesregierung versucht, durch Einbringung eines Antrages oder die jetzt erfolgte Einrichtung eines Umweltausschusses in der Öffentlichkeit etwa den Eindruck zu erwecken, sie würde andere Landesregierungen in ihrer Entschiedenheit zum Schutze der Umwelt übertreffen.

Wir sollten uns darüber klar sein, daß Institutionen und Organisationsstrukturen auch in wichtigen Feldern der Politik letztlich Instrumentarien und Mittel zum Zweck bleiben. Der gesamte Bundesrat fühlt sich dem Schutz unseres natürlichen Lebensraumes und der darin lebenden Tiere und Pflanzen in gleicher Weise tief verbunden.

Wir alle wünschen dem neuen Ausschuß eine erfolgreiche Arbeit im Interesse dieses wichtigen Zieles unserer Politik.

**Präsident Dr. Albrecht:** Besten Dank!

(Pawelczyk [Hamburg]: Zu Protokoll!)

— Herr **Bürgermeister Pawelczyk** gibt eine **Erklärung zu Protokoll** \*). Ich sehe keine weiteren Wortmeldungen.

Wir kommen zur Abstimmung. Es liegt ein Vorschlag des Ständigen Beirats in Drucksache 30/1/86 vor. Wer diesem Vorschlag folgen möchte, den bitte ich um das Handzeichen. — Einstimmig! (D)

Damit hat der Bundesrat **beschlossen**, einen ständigen Ausschuß für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit zu bilden.

**Punkt 2 der Tagesordnung:**

**Erstes Gesetz zur Änderung des Tierschutzgesetzes** (Drucksache 286/86)

Zur Berichterstattung für den Vermittlungsausschuß erteile ich Herrn Minister Dr. Schwarz das Wort.

**Dr. Schwarz** (Schleswig-Holstein), Berichterstatter: Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Der Vermittlungsausschuß hat am 5. Juni das Anrufungsbegehren des Bundesrates zu dem Ersten Gesetz zur Änderung des Tierschutzgesetzes beraten. Das Ergebnis ist aus der Bundestagsdrucksache 10/5617 ersichtlich. Die maßgeblichen Erwägungen für den Einigungsvorschlag des Vermittlungsausschusses lassen sich wie folgt zusammenfassen:

**Anrufungsbegehren 1:** Zu § 4 a, nämlich der Vorschrift über das betäubungslose Schlachten, folgt der Vermittlungsausschuß dem Bundesrat darin, daß die Voraussetzungen für das Schächten bundeseinheitlich geregelt werden sollten. Dies deshalb, weil das Schächten nur zugelassen werden soll, soweit es erforderlich ist, um dem Grundrecht der

\*) Anlage 1

Dr. Schwarz (Schleswig-Holstein)

- (A) freien Religionsausübung Rechnung zu tragen. Voraussetzung für das Schächten ist danach, daß zwingende religiöse Vorschriften diese Art des Schlachtens gebieten oder den Genuß von Fleisch nicht geschächteter Tiere verbieten. Für den Fleischexport soll nicht geschächtet werden dürfen. Im Interesse einer strengen behördlichen Überwachung soll das Schächten von einer vorgängigen Ausnahmegenehmigung abhängig sein.

Entsprechend dem Begehren des Bundesrates schlägt demnach der Vermittlungsausschuß vor, den § 4a Abs. 3 zu streichen und die Verordnungsermächtigung in § 4b Nr. 1 zu ergänzen.

Ich komme zum **zweiten Anrufungsgrund**. Zu § 8, nämlich der Genehmigung von Tierversuchen, ist der Vermittlungsausschuß der Auffassung des Bundesrates gefolgt, nämlich daß der in dem Gesetzesbeschluß des Bundestages gewählte Begriff des „Glaubhaftmachens“ im Zusammenhang mit dem Antrag auf Genehmigung eines Versuchsvorhabens und mit den Genehmigungsvoraussetzungen selbst nach unserer Auffassung nicht sachgerecht ist.

Infolgedessen sieht der Einigungsvorschlag des Vermittlungsausschusses, insoweit unserem Anrufungsbegehren folgend, vor, daß der Genehmigungsantrag wissenschaftlich begründet darzulegen hat, daß die Genehmigungsvoraussetzungen des § 8 Abs. 3 Nr. 1 vorliegen, d. h., daß das Versuchsvorhaben zu einem der gesetzlich abschließend aufgezählten Zwecke unerlässlich und hinsichtlich seiner Durchführung ethisch vertretbar ist.

- (B) Bei den Genehmigungsvoraussetzungen soll ebenfalls nicht auf die Glaubhaftmachung der materiellen Zulässigkeit eines Tierversuchs abgehoben werden, sondern — wie bereits im Regierungsentwurf — darauf, daß das Vorliegen dieser Zulässigkeitsvoraussetzungen vom Antragsteller wissenschaftlich begründet dargelegt worden ist.

Ich komme zum **dritten Anrufungsbegehren**. Zu der neuen Verfahrensvorschrift, die wir formal mit § 16a<sub>0</sub> bezeichnet haben, ist der Vermittlungsausschuß in der Sache ebenfalls dem Anrufungsbegehren des Bundesrates gefolgt. Zwar sind Zweifel geäußert worden, ob die in diesem Katalog zusammengefaßten behördlichen Anordnungsbefugnisse nicht auch auf landesrechtliche Eingriffsermächtigungen gestützt werden könnten. Im Ergebnis erschien es dem Vermittlungsausschuß jedoch als Kompromiß vertretbar, nicht zuletzt wegen des großen Allgemeininteresses, das an dem Tierschutzgesetz weiterhin besteht, die behördlichen Anordnungsbefugnisse bundesgesetzlich zusammenfassend darzustellen.

Meine Damen und Herren, der Deutsche Bundestag hat am 19. Juni dem Einigungsvorschlag des Vermittlungsausschusses zugestimmt. Namens des Vermittlungsausschusses bitte ich den Bundesrat, nach Maßgabe des Einigungsvorschlages dem geänderten Gesetz zuzustimmen.

**Präsident Dr. Albrecht:** Vielen Dank, Herr Kollege Schwarz!

Herr Staatsminister Clauss (Hessen)!

**Clauss (Hessen):** Herr Präsident! Meine sehr verehrten Damen und Herren! Wir haben uns heute erneut mit dem Tierschutzgesetz zu befassen, und wie es aussieht, dürfte dies wohl auch die allerletzte Gelegenheit und Möglichkeit sein, eine verhängnisvolle Entwicklung zu verhindern und den Weg für eine Lösung freizumachen, die wenigstens ein **Mindestmaß an Tierschutz** gewährleistet. (C)

Wer die Beratungen dieses Gesetzes verfolgt hat, vom Regierungsentwurf über die Behandlung durch den Bundestag, durch den Bundesrat und den Vermittlungsausschuß — wir haben soeben den Bericht des Kollegen Dr. Schwarz gehört —, kann vom Ergebnis her, denke ich, nur enttäuscht sein. All die pathetischen Ankündigungen von weniger Tierversuchen und von mehr Tierschutz fallen bei nüchterner Betrachtung dieses Gesetzes in seiner nun vorliegenden Fassung in sich zusammen wie ein Kartenhaus.

Mir ist es absolut rätselhaft, wie Bundeskanzler Kohl angesichts dieses blamablen Tier-Nutz-Gesetzes — nichts anderes ist es, und etwas anderes ist auch aus den bisherigen Beratungen nicht herausgekommen — bei der Eröffnung der ersten **Tierschutzakademie** vor einer Woche in Neubiberg von einer Stärkung des Tierschutzes sprechen kann — eine Täuschung der Öffentlichkeit, die aus meiner Sicht ungeheuerlich ist.

Dies gilt genauso für die Ankündigung, auf EG-Ebene für einen besseren Tierschutz einzutreten. Die gerade zustande gekommene **EG-Legehennen-Verordnung** mit 450 cm<sup>2</sup> pro Tier ist ein trauriges Beispiel dafür, wie Festreden und politische Realitäten auseinanderklaffen. Wie gering der Stellenwert des Tierschutzes für diese Bundesregierung ist, wird schließlich auch daran deutlich, daß trotz der Regierungsumbildung — wir haben soeben ja im Hinblick auf die Einrichtung eines Umweltausschusses eine Konsequenz gezogen — die Zuständigkeit für den Tierschutz in dem Ressort verbleibt, wohin er am allerwenigsten gehört, nämlich im Landwirtschaftsministerium. Daß dort jeder Interessenkonflikt zu Lasten des Tierschutzes gelöst wird, macht nicht zuletzt auch das neue Tierschutzgesetz überdeutlich. (D)

Niemand, der heute über dieses neue Tierschutzgesetz zu befinden hat, sollte sich der Illusion hingeben, daß sich außer marginalen Verbesserungen wirklich Entscheidendes gegenüber der alten gesetzlichen Grundlage ändern würde. Die **Massentierhaltung** mit ihren tierquälerischen Formen wird bleiben. Im Unterschied zum alten Recht wird sie sogar jetzt noch gesetzlich sanktioniert, weil in der Neufassung das Verbot der dauernden Einschränkung des artgemäßen Bewegungsbedürfnisses gestrichen worden ist.

Bei den Tierversuchen wird sich gegenüber der bisherigen Regelung nichts ändern. Der Kollege Dr. Schwarz, der hier vor allen Dingen auch im Hinblick auf das zweite Anrufungsbegehren Bericht erstattet hat, hat eine auch juristisch sehr eigenwillige Interpretation vorgenommen, die nach meinem Dafürhalten mit der Realität dessen, was tatsächlich geschehen ist, nicht in Übereinstimmung steht. Mit der jetzt vom Vermittlungsausschuß vorgelegten For-

Clauss (Hessen)

- (A) mulierung wird den Genehmigungsbehörden jede konkrete Handhabe genommen, beim Antragsteller nachzufragen, warum und wie er Versuche durchführen will. Wenn die Anträge in der üblichen Sprache der Wissenschaftler gehalten sind, bleibt den Genehmigungsbehörden künftig nichts anderes übrig, als mit dem Kopf zu nicken und zu genehmigen. Einem zahnlosen Tiger wurden nun zu allem Überfluß auch noch die Krallen gestutzt.

Die Gesetzesmaterie, um die es hier geht, ist äußerst kompliziert und einer breiten Öffentlichkeit nur sehr schwer zu vermitteln. Offensichtlich ist es auch im Vermittlungsausschuß sehr schwierig gewesen, dies im einzelnen nachzuvollziehen. Der Wichtigkeit wegen bitte ich jedoch um Ihr Verständnis, meine Damen und Herren, wenn ich Ihnen nochmals den Gang der Beratungen schildere und das Ergebnis damit vergleiche.

Der ursprüngliche Entwurf der Bundesregierung sah in § 8 vor, daß der Antrag auf Genehmigung von Tierversuchen der zuständigen Behörde gegenüber lediglich „wissenschaftlich begründet dargelegt werden“ muß. Die Behörden können nicht nachprüfen, ob die Voraussetzungen auch tatsächlich vorliegen. Dies entspricht auch der geltenden schlechten und von allen beklagten Rechtslage, die wir ja ändern und verbessern wollten. Der Bundesrat hat deshalb im ersten Durchgang auf Antrag Bayerns einstimmig eine Veränderung dieser Formulierung empfohlen, die eine behördliche Nachprüfung des Antrages möglich macht.

- (B) Der Bundestag hat sich dem nicht in vollem Umfang angeschlossen, aber immerhin statt der wissenschaftlichen Begründung nunmehr eine **Glaubhaftmachung** gefordert. Kollegen Dr. Schwarz und den Kollegen aus Bayern darf ich in diesem Zusammenhang folgendes sagen. In der Drucksache 10/5259, bei der Begründung zu diesem Punkt heißt es:

Dies bedeutet eine Verschärfung zur Einschränkung von Tierversuchen . . . Hierzu kann sie weitere Ermittlungen anstellen und vom Antragsteller weitere Sachaufklärung verlangen.

Meine Damen und Herren, nun das Ergebnis, das eingetreten ist. Wir haben damals ausdrücklich formuliert, daß dies eine Verschärfung zur Einschränkung von Tierversuchen gegenüber dem Regierungsentwurf bedeute, da „glaubhaft machen“ mehr sei als „wissenschaftlich begründet darlegen“. Die Genehmigungsbehörde hätte auf diese Weise die Möglichkeit erhalten — so auch in der Begründung der ursprünglichen Fassung —, vom Antragsteller weitere Sachaufklärung zu verlangen.

Dem Bundesrat ging diese Änderung nicht weit genug. Ich denke, mit gutem Recht haben wir den Vermittlungsausschuß angerufen — es war das zweite Vermittlungsbegehren —, um die völlige Streichung der einschränkenden Formulierung „glaubhaft machen“ für eine uneingeschränkte Nachprüfung der Anträge durch die Genehmigungsbehörde möglich zu machen.

Lassen Sie mich feststellen: Die **Bundesländer** mit ihrer **Zuständigkeit für den Vollzug des Tierschutzgesetzes** wissen aus langjähriger eigener Erfahrung

nur allzugut, daß hier ein Eckpunkt des Gesetzes (C) liegt. Sie wissen, daß alle schönen Worte über weniger Tierversuche nichts wert sind, wenn die Genehmigungsbehörde weiterhin machtlos bleibt und nur noch genehmigen, aber nicht nachfragen und nachprüfen kann und darf.

Doch zurück zum Gang der Dinge, damit der Zusammenhang noch einmal deutlich wird. Im völligen Gegensatz zum Votum von Bundestag und Bundesrat ist nunmehr der Vermittlungsausschuß in § 8 Abs. 3 Nr. 1 wieder zu der ursprünglichen Formulierung des Regierungsentwurfs zurückgekehrt. Es soll also nur „wissenschaftlich begründet dargelegt“ werden, Herr Kollege Dr. Schwarz. Jede behördliche Prüfung und Kontrolle im Genehmigungsverfahren wird damit unmöglich gemacht. Der Vermittlungsausschuß hat also nicht nur die Forderung des Bundesrates in das Gegenteil verkehrt, sondern auch den ursprünglichen Beschluß des Bundestages ignoriert und ist materiell hinter beiden zurückgeblieben. Das ist die Realität.

Dies führt zu dem makabren Ergebnis, daß das Gesetz in diesem Punkt ohne die Anrufung des Vermittlungsausschusses immer noch besser gewesen wäre als jetzt nach der Anrufung des Vermittlungsausschusses. Über diese Vorgehensweise des Vermittlungsausschusses kann meines Erachtens nicht ohne weiteres zur Tagesordnung übergegangen werden. Ich appelliere insbesondere an die Kollegen aus Bayern, sich diesen Vorgang noch einmal genau anzusehen. Ich denke, die **Glaubwürdigkeit der Länder** (D) und ihre Bedeutung im föderal verfaßten Gesetzgebungsverfahren müssen auf die Dauer Schaden nehmen, wenn die Länderkammer in dieser beispiellosen Weise desavouiert wird.

Dem Vorsitzenden des Vermittlungsausschusses, dem Abgeordneten Dr. Langner, mache ich zum Vorwurf, die Öffentlichkeit gezielt in die Irre geführt zu haben. Er wußte sehr wohl, daß die vorgeschlagene Formulierung weniger statt mehr Tierschutz bedeutet, und er hat sich dies nach meinen Informationen von Fachbeamten der Regierung auch bestätigen lassen. Trotzdem hat er vor der Presse den Eindruck erweckt, als habe der Vermittlungsausschuß das Tierschutzgesetz weiter verschärft, obwohl genau das Gegenteil der Fall ist. Nicht nur ich habe das Gefühl — meine Damen und Herren, lassen Sie mich das offen sagen —, daß hier mit gezinkten Karten gespielt wurde, und auch der Berichterstatter hat hier vorgetragen, daß nach seiner subjektiven Auffassung eine Verschärfung eingetreten sei.

(Prof. Dr. Scholz [Berlin]: Wer war eigentlich für Hessen im Vermittlungsausschuß? Würden Sie das vielleicht einmal dem Plenum sagen!)

— Herr Kollege, Sie wissen genau, daß die Beratungen des Vermittlungsausschusses — —

(Prof. Dr. Scholz [Berlin]: Können Sie mir sagen, wieso Sie zu einer solchen These, einer solchen Beurteilung kommen?)

**Clauss (Hessen)**

(A) — Ich kann nur sagen, wie die Realität ist. Legen Sie die vier Drucksachen nebeneinander, Herr Professor Scholz, dann werden Sie feststellen — —

(Prof. Dr. Scholz [Berlin]: Ich möchte jetzt wissen, wer für Hessen in der Sitzung des Vermittlungsausschusses war!)

— Der Kollege Dr. Günther ist im Ausschuß gewesen.

**Präsident Dr. Albrecht:** Sie werden gleich das Wort bekommen, Herr Kollege Scholz. Ich bitte darum, daß wir fortfahren.

**Dr. Clauss (Hessen):** Aber das macht mir viel mehr Spaß, Herr Präsident.

(Heiterkeit)

Meine Damen und Herren, lassen Sie mich ganz offen sagen: Die **Tierversuchs-Lobby** wird sicherlich aufatmen, weil die jetzt gefundene Regelung für sie einem Freibrief zu fast schrankenlosem Experimentieren mit Tieren gleichkommt. Die Öffentlichkeit und erst recht die Tierschützer werden sich damit nicht zufriedengeben. Wer heute diesem Gesetz in dieser Fassung seine Zustimmung gibt, läutet damit die nächste Runde in einer noch härteren Auseinandersetzung um einen besseren Tierschutz ein. Ich verspreche Ihnen, meine Damen und Herren, daß Hessen nicht müde werden wird, dieses Thema auf allen denkbaren Ebenen weiter ins Gespräch zu bringen und auf der Tagesordnung zu lassen. Wir werden dabei aufzeigen, wer in unserem Land ein besseres Tierschutzgesetz verhindert hat.

(B) Aus den dargelegten Gründen — und ich knüpfe hier auch an meine Ausführungen im Bundesrat am 16. Mai 1986 an — lehnt Hessen — das gilt im übrigen auch für die anderen SPD-regierten Länder — das Tierschutzgesetz in der Fassung, wie wir es heute hier zu verabschieden haben, ab. Ich bitte Sie herzlich, sich entsprechend dem gemeinsamen Votum des Bundesrates vom 16. Mai 1986 auch heute dieser Ablehnung anzuschließen und so den Weg erneuter Beratungen zu eröffnen, nämlich die Möglichkeit, ein neues Vermittlungsverfahren einzuleiten. Mit diesem Gesetz können die für den Vollzug des Tierschutzgesetzes zuständigen Länder nicht leben, und sie können auch nicht hinnehmen, daß ihr Beschluß durch das Votum des Vermittlungsausschusses zur Farce gemacht wird.

**Präsident Dr. Albrecht:** Besten Dank!

Das Wort geht an Herrn Senator Scholz (Berlin).

**Prof. Dr. Scholz (Berlin):** Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Ich bitte zunächst um Entschuldigung für den absolut unziemlichen Zwischenruf soeben. Aber, Herr Clauss, ich dachte, es wäre förderlich gewesen, wenn Sie dem Auditorium gesagt hätten, daß Hessen an den Beratungen teilgenommen hat — nicht durch Sie; dann wäre es dort vielleicht lebendiger geworden. Die Sitzungen sind vertraulich; man kann nicht im einzelnen darüber sprechen. Aber jedenfalls waren Sie vertreten, und zwar — soviel ist auch hier deutlich zu sagen — durch den Justizminister des Landes Hessen, Herrn Günther,

einen geschätzten Kollegen, der ein hervorragender Jurist ist. Das sage ich ausdrücklich als Fachkollege von ihm.

All das, was Sie soeben hier gesagt haben, ist jedenfalls ganz offenkundig nicht Beratungsgrundlage im Vermittlungsausschuß gewesen. Mehr kann man hier nicht sagen. Die starken Vokabeln, die Sie vorhin gebraucht haben, „gezinkte Karten“, „Desavouierung des Bundesrates“, sind doch ein Witz! Hier hat ein Vermittlungsverfahren stattgefunden, das in einer sehr intensiven und sachlichen Debatte durchgeführt worden ist, wohlgemerkt auch von den Vertretern der SPD-regierten Länder, auch vom Vertreter Hessens — ein Vermittlungsverfahren, bei dem es sicherlich diesem Bundesrat zuallerletzt ansteht, es nun in dieser Weise zu kritisieren. Wenn das Wort „Desavouierung“ irgendwo angebracht ist, dann haben Sie uns, die Kollegen und die Vertreter des Bundestages, die in diesem paritätisch besetzten Vermittlungsausschuß sitzen, soeben desavouiert. Daß man mit Ergebnissen eines Vermittlungsverfahrens, mit notwendigen Kompromissen, nicht einverstanden ist, ist legitim, das steht jedem frei, Herr Clauss. Aber ich glaube, daß die Vokabeln, die Sie hier gebraucht haben, dem wirklich nicht angemessen sind.

Nur noch zwei Bemerkungen zur Sache: Sie haben die Kernfrage aufgeworfen, wie es mit dem **Verhältnis von Tierschutz und wissenschaftlichen Versuchen** steht. Sie haben hier eine Interpretation der verabschiedeten Bestimmung gegeben, die — ich sage es deutlich — falsch ist. Wir standen in der Tat vor drei unterschiedlichen Fassungen: der Vorlage der Bundesregierung, der Fassung des Bundestages und dem, was wir hier im Bundesrat in der Tat mehrheitlich beschlossen hatten. Einem Vermittlungsausschuß muß es immer freistehen, sich sehr genau die Argumente insgesamt anzusehen, auf die Waage zu legen und zu fragen: Welches ist das beste?

Herr Langner hat in seiner Presseerklärung zu Recht gesagt: „Wir haben die Lösung gefunden, die dem Tierschutz wirklich das Gemäße, das Effizienteste ist.“ Das zu erkennen, Herr Clauss, setzt allerdings voraus, daß man eine Bestimmung richtig liest, nämlich die Bestimmung, die verabschiedet worden ist und die heute hier zur Entscheidung steht.

Tierschutzversuche müssen von den Antragstellern — ich wiederhole es noch einmal — in wissenschaftlich begründeter Weise dargelegt werden. Diese Darlegung bedeutet doch nicht, wie Sie hier behaupten, daß keine Kontrolle mehr möglich ist. Sie haben zu Recht darauf hingewiesen, daß die Länder die Sache vollziehen. Wir sind die Herren des **Verwaltungsverfahrens** und haben darauf zu achten — und werden auch darauf achten —, daß es nicht bei irgendwelchen pauschalen Behauptungen einer wissenschaftlichen Begründung, die dann nur eine Scheinbegründung ist, bleibt, sondern wir werden das Erfordernis zu prüfen haben, und das gemessen an seiner wissenschaftlichen Notwendigkeit. Nur, dies muß entsprechend schlüssig dargelegt werden. Das ist genau der richtige Einstieg für eine wirksame Kontrolle. Das, was der Bundestag gesagt

**Prof. Dr. Scholz** (Berlin)

(A) hat und womit auch wir uns hier befaßt haben, nämlich mit „glaubhaft machen“ zu arbeiten, war der falsche Weg. Gerade gegenüber dem, was der Bundestag gesagt hat, haben wir eine Verschärfung im Vermittlungsausschuß durchgesetzt; denn die schlichte Glaubhaftmachung ist, wie jeder Jurist leicht erklären wird, mehr oder weniger eine Art eidesstattlicher Versicherung, § 294 ZPO, eine absurde Konstruktion, die der Bundestag gewählt hat, in Wahrheit tierschutzschädlich. Die Bundesregierung hat hier, wie gesagt, etwas ungleich Wirksameres und Effizienteres vorgeschlagen. Deshalb war es der richtige und vernünftige **Kompromiß**, auf diese Schiene zu gehen.

Wir stehen zu diesem Kompromiß und sind davon überzeugt, daß er genau dem Genüge tut, was wir wollen. Ich fühle mich nicht desavouiert, und nicht nur deshalb nicht, weil ich dabei war.

**Präsident Dr. Albrecht:** Besten Dank!

Herr Minister Einert, auch hierzu!

**Einert** (Nordrhein-Westfalen): Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Ich möchte, nicht um die Vertraulichkeit der Beratungen des Vermittlungsausschusses zu gefährden, sondern damit hier kein schiefer Eindruck entsteht, nur begründen, warum die SPD-regierten Länder jetzt den Gesetzesbeschluß insgesamt ablehnen.

(B) Im Gegensatz zum Deutschen Bundestag, der nur über das Beratungsergebnis des Vermittlungsausschusses abstimmt, entscheidet der Bundesrat noch einmal über den gesamten vorgelegten Gesetzesbeschluß. Ich sage Ihnen für die Landesregierung Nordrhein-Westfalen: Wenn es hier nur isoliert darum ginge, über dieses Ergebnis zu entscheiden, würden wir wahrscheinlich, obwohl wir in einem Punkt nicht zufrieden sind, sagen: „In Ordnung, das können wir als Kompromiß akzeptieren.“ Ich füge aber für das Land Nordrhein-Westfalen ausdrücklich hinzu: Uns erscheinen die abgelehnten Anrufungsgründe — wir hatten damals einstimmig den Antrag gestellt, den Vermittlungsausschuß anzurufen; die Gründe sind aber nur zu einem geringen Teil von der Mehrheit des Bundesrates akzeptiert worden — als so schwerwiegend, daß wir uns nicht imstande sehen, dem Gesetzesbeschluß insgesamt zuzustimmen.

Nun noch — auch wiederum ohne die Vertraulichkeit der Beratungen des Vermittlungsausschusses zu gefährden — eine Bemerkung, Herr Kollege Scholz: Es ist ja wohl unstrittig, daß es aufgrund früher gemachter Erfahrungen im Vermittlungsausschuß — dabei erstreckte sich die Diskussion bis hin zu der Frage der staatsrechtlichen Zulässigkeit dessen, worüber der Vermittlungsausschuß entscheiden darf — diesmal einen großen Konsens in der Frage gegeben hat, daß er sich strikt an die Anrufungsgründe zu halten und über andere Positionen, die im Bundestag oder hier streitig gewesen sind, nicht mehr politisch zu diskutieren habe. Ich glaube, das werden Sie bestätigen müssen.

Deshalb habe ich durchaus Verständnis dafür, wenn etwa der Kollege Clauss hier noch einmal die

politische Auseinandersetzung auch über die Punkte führt, die damals in der Debatte des Bundesrates und auch im Bundestag — im wesentlichen aber im Bundesrat — eine entscheidende Rolle gespielt haben. Diese politische Debatte, die sich nicht in den Gründen für die Anrufung des Vermittlungsausschusses widerspiegelt, ist nach wie vor der streitige Punkt. Sie ist letztlich das entscheidende Argument für die SPD-regierten Länder, das Tierschutzgesetz insgesamt abzulehnen.

**Präsident Dr. Albrecht:** Das Wort geht an Herrn Staatsminister Schmidhuber (Bayern).

**Schmidhuber** (Bayern): Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Die Bayerische Staatsregierung stellt mit Genugtuung fest, daß im **Vermittlungsverfahren weitere Verbesserungen des Tierschutzgesetzes** erreicht werden konnten.

Erstens. Das Schächten ist nur noch zulässig, wenn es durch zwingende Vorschriften einer Religionsgemeinschaft vorgeschrieben ist.

Zweitens. Die Tierschutzbehörden erhalten umfassende Kompetenzen zum Einschreiten bei Verstößen gegen Tierschutzbestimmungen.

Drittens. Tierversuche dürfen nur genehmigt werden, wenn die Voraussetzungen vom Antragsteller wissenschaftlich begründet dargelegt sind. Auch das ist eine Verbesserung gegenüber dem Gesetzesbeschluß des Bundestages. Der vom Vermittlungsausschuß vorgeschlagene Begriff „wissenschaftlich begründet darlegen“ ist ein wesentlich präziserer und strengerer Maßstab als der vom Bundestag ursprünglich beschlossene Begriff des „Glaubhaftmachens“.

(D) Wie die Vertreter der Regierungskoalition am 19. Juni 1986 im Bundestag, geht auch die Staatsregierung davon aus, daß im Vollzug des § 8 des Tierschutzgesetzes an die wissenschaftlich begründete Darlegung der **Genehmigungsvoraussetzungen** strenge Anforderungen zu stellen sind. Die wissenschaftliche Darlegung muß den Verwaltungsbehörden die Grundlage für einen zuverlässigen Schluß auf das Vorliegen der Genehmigungsvoraussetzungen liefern. Die Verwaltungsbehörde darf sich selbst nicht auf die bloße formelle Prüfung, etwa ob der Genehmigungsantrag durch wissenschaftliche Gutachten belegt ist, beschränken. Sie hat sich vielmehr mit aller Gewissenhaftigkeit auf der Grundlage der vorgelegten Entscheidungsunterlagen, die notwendigerweise prognostische Elemente aufweisen, und unter Heranziehung der ihr zugänglichen Erkenntnisquellen über die Unerläßlichkeit des beantragten Tierversuchs den Grad von Überzeugung zu verschaffen, der vor einem Versuch im Hinblick auf das ungewisse Ergebnis jedes Experiments möglich ist.

Der bayerische Entschließungsantrag, der Ihnen vorliegt, zielt darauf ab, diese strenge Auslegung des § 8, die in Einklang mit der Auffassung der Mehrheit des Bundestages steht, für Behörden und Gerichte verbindlich festzuschreiben.

Ich bitte Sie daher, unserem Antrag zuzustimmen.

(A) **Präsident Dr. Albrecht:** Besten Dank.

Das Wort geht noch einmal an Herrn Minister Clauss.

**Clauss (Hessen):** Herr Präsident! Meine sehr verehrten Damen und Herren! Gestatten Sie, daß ich anhand der Dokumente erneut den Nachweis zu erbringen versuche, Herr Kollege Scholz, daß Sie schlicht nicht recht haben. Ich kann weder aus dem Vermittlungsausschuß berichten noch das bestätigen, was Sie hier vorgetragen haben, weil ich aus diesem Ausschuß weniger weiß als Sie, der Sie dabei waren. Die Vertraulichkeit ist ja zu gewährleisten. Ich habe den Eindruck, daß Sie das bei dem, was Sie im Hinblick auf das Verhalten einzelner Kollegen gesagt haben, heute nicht getan haben. Insoweit haben Sie sogar die Kollegen aus dem Vermittlungsausschuß insgesamt desavouiert. Ich halte es nicht für angebracht, hier über das Verhalten einzelner Kollegen zu reden. Sie wissen, daß sie dem Vermittlungsausschuß als Person angehören. Das will ich nicht im einzelnen untersuchen. Ich wundere mich auch über die Interpretationskunst der Bayerischen Staatsregierung.

§ 8 Abs. 4 der ursprünglichen Fassung des Entwurfs der Bundesregierung — darum geht es — lautete:

Die Genehmigung darf nur erteilt werden, wenn

1. wissenschaftlich begründet dargelegt wird, daß ...

(B) Das steht in Drucksache 524/84. Dies war die Ausgangslage.

Dann hatten wir hier über die Fassung des Bundestages zu beraten. Dort war unter Absatz 3 vorgesehen:

Die Genehmigung darf nur erteilt werden, wenn

1. glaubhaft gemacht ist, daß ...

Die Begründung dazu lautete:

In § 8 der Fassung des Entwurfs geht Absatz 1 a Satz 1 auf die Stellungnahme des Bundesrates zurück. Die Antragsvoraussetzung des „wissenschaftlich begründeten Darlegens“ in Satz 2 dieses Absatzes hat der Ausschuß durch Glaubhaftmachen ersetzt. Dies bedeutet eine Verschärfung zur Einschränkung von Tierversuchen. Glaubhaftmachen bedeutet ein überwiegendes Wahrscheinlichmachen. Es ist also weniger als beweisen, jedoch mehr als darlegen. Das Glaubhaftmachen der antragsbegründenden Tatsachen muß geeignet sein, daß sich die zuständige Behörde die Antragsbegründung und deren Wahrheitsgehalt zu eigen machen kann. Hierzu kann sie weitere Ermittlungen anstellen und vom Antragsteller weitere Sachaufklärung verlangen.

Soweit die Begründung zur Änderung der Fassung der Bundesregierung durch den Bundestag.

Aufgrund dieser Fassung hat der Freistaat Bayern den Antrag gestellt — wir haben dem alle, einschließlich Ihres Landes, zugestimmt —, diese Fassung weiter zu verschärfen, und zwar in der Form, daß es heißt:

Der Antrag auf Genehmigung eines Tierversuches (C)

— ich beziehe mich auf die Drucksache 195/86 —

ist schriftlich bei der zuständigen Behörde einzureichen. Dem Antrag sind alle für die Beurteilung des Versuchsvorhabens ...

Dann kommt die Begründung, Herr Kollege:

Bei dem im Gesetz vorgesehenen Genehmigungsverfahren müßte sich die Behörde auf die lediglich formale Prüfung beschränken, ob die Voraussetzungen des § 7 Abs. 2 und 3

— es folgt in Klammern: „Zweckbestimmung bzw. ethische Vertretbarkeit von besonders belastenden Tierversuchen“

glaubhaft gemacht sind. Ob aber die Voraussetzungen tatsächlich gegeben sind, wäre der behördlichen Prüfung entzogen.

Wegen dieser Begründung haben wir einstimmig gesagt: „Weil dies so ist, wollen wir diese Bestimmung verschärfen.“

Das Ergebnis aus dem Vermittlungsverfahren ist, daß dies alles nicht mehr zählt und wir jetzt wieder als Beratungsergebnis des Vermittlungsausschusses haben: „... wissenschaftlich begründet dargelegt ist, daß ...“ Lediglich anstelle des Wortes „wird“ steht jetzt das Wort „ist“. Das ist materiellrechtlich überhaupt kein Unterschied.

Sie als Jurist wissen das. Sie brauchen nur eine entsprechende Interpretation, damit Sie dem, was nach meinem Dafürhalten politisch ein unmöglicher Vorgang ist, heute Ihre Zustimmung geben können. (D) Sie haben leider juristisch nicht recht. Ich wünschte mir, daß Sie recht hätten. Entweder war Ihre ursprüngliche Begründung und waren die Dokumente richtig, die dazu geführt haben, daß wir hier mit 11:0 Stimmen den Vermittlungsausschuß angerufen haben, oder das war damals falsch. Dann muß ich Sie aber herzlich bitten, das als Jurist nicht in dieser wirklich eigenartigen Weise zu interpretieren. Ich fürchte, Sie haben hiermit ein Eigentor geschossen.

**Präsident Dr. Albrecht:** Das Wort geht an Herrn Staatssekretär von Geldern.

**Dr. von Geldern,** Parl. Staatssekretär beim Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten: Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Ich wollte eigentlich heute zum Tierschutzgesetz nicht reden. Über dieses Gesetz ist mehr als drei Jahre ausgiebig beraten und diskutiert worden. Die Argumente sind über diesen Zeitraum auch öffentlich ausgetauscht worden.

Ich fühle mich aber doch verpflichtet, zu den Eingangsworten von Herrn Staatsminister Clauss einige wenige Bemerkungen zu machen. Ich zitiere aus dem schriftlichen Redemanuskript einen Satz, der so hier auch vorgetragen worden ist und der lautet: „Bei den Tierversuchen wird sich nichts ändern gegenüber der bisherigen Regelung.“ Ich meine, einen solchen Satz kann man nur sagen und schreiben, wenn man dieses Gesetz nicht gelesen hat. Er

Parl. Staatssekretär Dr. von Geldern

(A) zeigt, daß wir hier eine Polemik ohne Substanz gehört haben.

Fest steht nämlich: Die Bundesrepublik Deutschland hat 1972 — damals einstimmig vom Deutschen Bundestag verabschiedet — unter sozialliberaler Federführung ein Tierschutzgesetz bekommen, das für ein Jahrzehnt weltweit als das beste Tierschutzgesetz überhaupt gegolten hat. Wir haben dann in dieser dreijährigen Diskussions- und Beratungsphase an drei zentralen Punkten dieses Gesetz zugunsten des Tierschutzes verbessert. Das gilt insbesondere für den Bereich der **Tierversuche**, für den **Tierhandel** und auch für die Rechtsgrundlage künftiger Rechtsverordnungen für die **Massentierhaltung**.

Wenn dann ein solcher Satz wie der gesagt wird, den ich soeben zitiert habe, dann ist das, meine ich, fernab der Realität. Wir werden mit diesem neuen Tierschutzgesetz international, weltweit gesehen, den Spitzenplatz im Tierschutz behaupten bzw. erneut erringen. Ich finde, daß man in einer solchen Situation, die man auch außerhalb des Regierungslagers nicht anders beurteilt — so wird ja auch außerhalb der Bundesrepublik Deutschland über unsere Tierschutzbemühungen gedacht und geschrieben —, einen verbalen Rundumschlag mit so starken Worten, wie wir sie vorhin gehört haben, der vom Bundeskanzler bis zum Vorsitzenden des Vermittlungsausschusses reichte, eigentlich nicht verantworten kann. — Vielen Dank!

**Präsident Dr. Albrecht:** Herr Kollege Schwarz!

(B) **Dr. Schwarz** (Schleswig-Holstein): Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Ich empfinde es als einen unbefriedigenden Diskussionszustand, daß wir hier in einem Verfassungsorgan unterschiedlicher Meinung darüber sind, ob eine Bestimmung — ich meine jetzt den § 8 in der Fassung des Vermittlungsausschusses — mehr oder weniger Tierschutz bietet, Herr Kollege Clauss.

Ich möchte noch einmal in aller Deutlichkeit sagen: Der Unterschied zwischen den Begriffspaaren, die hier vorgetragen worden sind, auf der einen Seite der Zwang, wissenschaftlich darzulegen, und auf der anderen Seite die Glaubhaftmachung, ist von Ihnen und Herrn Kollegen Scholz in den Diskussionsbeiträgen verschieden beurteilt worden.

Ich möchte dazu ein paar Worte sagen: Der Deutsche Bundestag war nicht gut beraten, einen zivilprozessualen Begriff der abgekürzten und erleichterten Beweisführung, nämlich der Glaubhaftmachung, in ein Gesetz öffentlichen Charakters hineinzuschreiben. Es kann überhaupt keine Frage sein, daß es sich hierbei um ein **Verwaltungsgesetz** handelt, das das Verhältnis zwischen einer Behörde und einem nachgeordneten Antragsteller, d. h. ein Unterworfenheitsverhältnis, regelt. Das ist eine grundsätzlich andere Situation als im Zivilprozeß, wo sich zwei Parteien gegenüberstehen und in einem bestimmten Verfahren abgekürzte und erleichterte Beweisregeln eingeführt werden. Ich will ein kurzes Wort zur Wertung dieser beiden Dinge sagen:

Herr Kollege Clauss, bei der Glaubhaftmachung nach der Zivilprozeßordnung wird eine Beweissta-

tion zwar erleichtert, aber abgeschlossen. Auf diese Situation trifft das zu, was Sie hinsichtlich der Darlegungspflicht gesagt haben. Eine Behörde, der glaubhaft gemacht wird, kann eben nicht mehr anders reagieren, als mit dem Kopf zu nicken und zu sagen: „Nunmehr ist der prozessuale Status erreicht; ich muß genehmigen.“

Ihr Kardinalirrtum und der Irrtum aller Tierschützer, die an uns in diesem Sinne geschrieben haben, liegt doch darin, nicht zu erkennen, daß der wissenschaftlich begründete Antrag auf Genehmigung nunmehr das ganze Genehmigungsverfahren nach sich zieht. Die genehmigende Behörde ist überhaupt nicht an irgend etwas gebunden. Sie hat zu prüfen, ob der beantragte Tierversuch aufgrund der dargelegten Tatsachen zulässig ist. Eine Vorbindung mit dem Ergebnis einer Notwendigkeit zur Genehmigung tritt bei der Glaubhaftmachung ein.

Es bleibt also dabei: Das Ergebnis des Vermittlungsausschusses gibt den Genehmigungsbehörden im Unterschied zu Ihrer Annahme einen **weiteren Handlungs- und Genehmigungsspielraum** als die Fassung, die der Deutsche Bundestag gewählt hatte.

Herr Kollege Einert, der letzte Beitrag unseres geschätzten Kollegen Clauss macht klar, daß die Hessische Landesregierung in diesem Zusammenhang nicht — wie die Nordrhein-Westfälische Landesregierung — das ganze Tierschutzgesetz, wie Sie zutreffend und überzeugend dargelegt haben, im Auge hat, sondern speziell die dem Vermittlungsverfahren unterliegenden Vorschriften.

Diese Bemerkung wollte ich mir zu Ihrer Schutzrede nicht ersparen. — Vielen Dank!

**Präsident Dr. Albrecht:** Mir liegen keine weiteren Wortmeldungen vor.

Bevor wir zur Abstimmung kommen, möchte ich noch darauf aufmerksam machen, daß mir der Bundeslandwirtschaftsminister mitgeteilt hat, der vom Bundestag beschlossene Gesetzestext weise eine Unrichtigkeit auf. In Artikel 1 Nr. 19 ist § 16 des Tierschutzgesetzes angesprochen. Dort muß in Absatz 3 Satz 1 auf den Absatz 2 verwiesen werden und nicht auf den Absatz 1. Ich bin gebeten worden, in die formlose Berichtigung dieses Fehlers bei der Verkündung des Gesetzes einzuwilligen. Der Bundestag hat der Berichtigung bereits zugestimmt. Ich habe die Absicht, ebenfalls zuzustimmen.

Wir haben nunmehr darüber abzustimmen, ob dem Gesetz zugestimmt werden soll. Bei dieser Abstimmung entscheiden wir gleichzeitig über den Ablehnungsantrag der fünf Länder in Drucksache 286/2/86.

Wer also dem Gesetz zustimmen will, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist die Mehrheit.

Danach hat der Bundesrat dem Gesetz **zugestimmt**. Damit ist auch die große Anzahl von Petitionen erledigt, die beim Bundesrat eingegangen sind.

Wir haben damit noch über die von Bayern in Drucksache 286/1/86 beantragte EntschlieÙung zu



**Präsident Dr. Albrecht**

(A) befinden. Wer stimmt der EntschlieÙung zu? — Das ist auch die Mehrheit.

Damit ist die **EntschlieÙung angenommen**.

Ich rufe Punkt 3 der Tagesordnung auf:

Gesetz zur Entlastung landwirtschaftlicher Unternehmer von Beiträgen zur landwirtschaftlichen Sozialversicherung

(**Sozialversicherungs-Beitragsentlastungsgesetz** — SVBEG) (Drucksache 272/86).

Herr **Staatsminister Schmidhuber** will eine **Erklärung zu Protokoll\*** geben. Sonst gibt es keine Wortmeldungen.

Wir kommen zur Abstimmung. Der Agrarausschuß empfiehlt, dem Gesetz gemäß Artikel 84 Abs. 1 des Grundgesetzes zuzustimmen.

Wer dieser Empfehlung folgen möchte, den bitte ich um das Handzeichen. — Mehrheit.

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

Wir kommen zu Punkt 4 der Tagesordnung:

- a) Gesetz zu dem Übereinkommen von 1976 über die **Beschränkung der Haftung für Seeforderungen** (Drucksache 273/86)
- b) Gesetz zur Änderung des Handelsgesetzbuchs und anderer Gesetze (**Zweites Seerechtsänderungsgesetz**) (Drucksache 274/86)
- (B) c) Gesetz über das Verfahren bei der Errichtung und Verteilung eines Fonds zur Beschränkung der Haftung für Seeforderungen (**Seerechtliche Verteilungsordnung**) (Drucksache 275/86).

Hier geben Herr **Minister Dr. Schwarz** (Schleswig-Holstein) und Herr **Bundesjustizminister Engelhard Erklärungen zu Protokoll\*\***). Es liegen keine weiteren Wortmeldungen vor.

Wir kommen zur **Abstimmung**, und zwar zunächst zu dem Gesetz zu dem Übereinkommen über die **Haftungsbeschränkung bei Seeforderungen**.

Eine Ausschußempfehlung oder ein Antrag auf Anrufung des Vermittlungsausschusses liegt nicht vor.

Dann stelle ich fest, daß der Bundesrat **einen Antrag gemäß Artikel 77 Abs. 2 des Grundgesetzes nicht stellt**.

Zum **Zweiten Seerechtsänderungsgesetz**: Hier empfiehlt der Rechtsausschuß in Drucksache 274/1/86, die Einberufung des Vermittlungsausschusses aus dem dort angegebenen Grund zu verlangen.

Wer dieser Empfehlung zustimmen möchte, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist die Minderheit.

\*) Anlage 2

\*\*) Anlagen 3 und 4

Dann stelle ich fest, daß der Bundesrat **einen Antrag gemäß Artikel 77 Abs. 2 des Grundgesetzes nicht stellt**. (C)

Nun zur **Seerechtlichen Verteilungsordnung** — Punkt 4c) der Tagesordnung —. Zu diesem Gesetz liegt eine Ausschußempfehlung oder ein Antrag auf Anrufung des Vermittlungsausschusses nicht vor.

Ich stelle daher fest, daß der Bundesrat **einen Antrag gemäß Artikel 77 Abs. 2 des Grundgesetzes nicht stellt**.

Wir kommen dann zu Punkt 5 der Tagesordnung:

Entwurf eines Gesetzes zum **beschäftigungswirksamen Abbau von Überstunden** — Antrag des Landes Nordrhein-Westfalen gemäß § 36 Abs. 2 GO BR — (Drucksache 290/86).

Das Wort geht an Herrn Minister Heinemann.

**Heinemann** (Nordrhein-Westfalen): Herr Präsident! Meine sehr verehrten Damen und Herren! Das Land Nordrhein-Westfalen bringt heute hier im Bundesrat einen Gesetzentwurf zum Abbau von Überstunden ein, von dem wir uns in Übereinstimmung mit vielen Fachleuten einen **beschäftigungswirksamen Effekt** auf den Arbeitsmarkt versprechen.

Die anhaltend schlechte Arbeitsmarktsituation, die Tatsache, daß immer mehr Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer durch immer länger dauernde Arbeitslosigkeit ins Abseits gedrängt werden, sind Anlaß für die Landesregierung von Nordrhein-Westfalen, den vielen Appellen an die Wirtschaft nun durch diesen Gesetzesentwurf Nachdruck zu verleihen. (D)

Wie sieht die Wirklichkeit in Zahlen aus? Rund 1,5 Milliarden Überstunden sind im letzten Jahr geleistet worden; das waren im Durchschnitt 67 Stunden pro Arbeitnehmer und damit rund 4% aller geleisteten Arbeitsstunden überhaupt. Zur gleichen Zeit waren mehr Frauen und Männer als jemals zuvor seit der Währungsreform ohne Arbeit. Selbst in ihren optimistischen Prognosen zum Jahresbeginn gingen die sogenannten **Fünf Weisen** von über zwei Millionen Arbeitslosen aus. Sie alle wissen, daß die ersten beiden Quartale dieses Jahres in der Rückschau schlechter ausgefallen sind, als prognostiziert war.

Wenn also nicht einmal durch eine „Traumkonjunktur“, wie sie Graf Lambsdorff zu bezeichnen beliebte, durchschlagende Bewegung auf dem Arbeitsmarkt entsteht, was ist dann wohl von einem gebremsten Aufschwung, was gar erst von einem Abschwung zu erwarten?

„Christen haben die Pflicht, den von Arbeitslosigkeit betroffenen Menschen Hilfe anzubieten, ihnen Hoffnung auf Besserung ihrer Lage zu geben und zur Beseitigung der Arbeitslosigkeit beizutragen.“ Dieser Satz stammt aus einer Grundsatzerklärung des **Zentralkomitees der Katholiken** vom 9. Juni dieses Jahres. Richtig ist: Wer den vielen verzweifelten Arbeitslosen helfen will, muß handeln. Die Zeit der Appelle ist vorbei. Wer heute noch auf angebliche Selbstheilungskräfte des Marktes setzt, der nimmt

**Heinemann** (Nordrhein-Westfalen)

- (A) die Spaltung der Gesellschaft in Arme und Reiche in Kauf.

Weil die Nordrhein-Westfälische Landesregierung dies nicht will, hat sie diesen Vorschlag für ein Gesetz zum beschäftigungswirksamen Abbau von Überstunden sorgfältig vorbereitet und Ihnen heute vorgelegt. Ich bin sicher, daß unser Anliegen auch bei Teilen der Unionsparteien grundsätzlich auf Zustimmung stoßen wird. Ich darf in diesem Zusammenhang an den Referentenentwurf zum **Beschäftigungsförderungsgesetz** erinnern.

Damals war der Bundesarbeitsminister auf dem richtigen Weg; denn in diesem Entwurf waren Regelungen zur Abgeltung von Überstunden durch Arbeitsbefreiung vorgesehen. In der Begründung hieß es damals: Die Arbeitsmarktlage rechtfertige es, „die Entscheidungsmöglichkeiten von Arbeitgebern und Arbeitnehmern hinsichtlich der Leistung von Überstunden einzuengen“. Und noch vor kurzem erklärte der Herr Bundesarbeitsminister in einem Zeitungsinterview wörtlich: „Wenn der Wille der Beteiligten zum Abbau der Überstunden nicht wächst, ist der Gesetzgeber gefordert.“

Ich hätte es sehr begrüßt, wenn der Kollege Blüm sich selbst gefordert gefühlt hätte; denn getan hat sich in diesem Bereich nichts — trotz aller Appelle und Androhungen.

- (B) Ich habe in den letzten Tagen viel Polemik gehört: Wir wollten mit unserem Gesetzentwurf den Tarifparteien ins Handwerk pfuschen, wir wollten die Wirtschaft schädigen oder die Leistungsbereitschaft der Arbeitnehmer bestrafen. Und wenn die Herren Müller und Hauser von der CDU glauben, in diesem Gesetzentwurf „einen bitteren Vorgeschmack auf das Arsenal wirtschaftsfeindlicher und beschäftigungsschädlicher Marterinstrumente aus der rot-grünen Schreckenskammer“ sehen zu sollen, dann widerlegt schon ihre Wortwahl die Seriosität ihrer Argumente.

Ich appelliere an alle diejenigen unter Ihnen, die sich dem **Sozialstaatsgebot** unseres Grundgesetzes verpflichtet fühlen, diesen Gesetzentwurf trotz des beginnenden Wahlkampfes sachlich zu prüfen. Allein die Tatsache, daß Experten wie z. B. der Präsident der Bundesanstalt für Arbeit von einem realistischen Beschäftigungsvolumen von 200 000 neuen Arbeitsplätzen bei Einschränkung der jetzigen Überstunden ausgehen, darf doch niemanden ruhen lassen, der seine sozialpolitische Verantwortung ernst nimmt.

Die meisten der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die Überstunden leisten, würden aus familiären oder gesundheitlichen Gründen die **Freizeit** der Bezahlung vorziehen. Aus verschiedenen Studien wissen wir, daß mehr als die Hälfte der Befragten sagen, daß sie sich den Überstunden „schlecht entziehen“ können. Nur 10% glauben, auf den finanziellen Zusatzverdienst angewiesen zu sein. Gerade ältere Arbeitnehmer haben Angst, bei Verweigerung der Mehrarbeit den Arbeitsplatz zu verlieren.

Unser Gesetzentwurf gibt ihnen erst die Chance, **Gesundheit** und **Familie** den Vorzug zu geben, wie es

ihren Wünschen entspricht. Er ist nicht leistungsfeindlich, sondern zielt im Gegenteil darauf ab, die Arbeitskraft des einzelnen langfristig zu sichern und ihn nicht zum Frührentner werden zu lassen. (C)

Unser Gesetzentwurf will die Überstunden nicht generell verbieten. Wir wissen, daß in manchen Fällen kurzzeitig Überstunden nicht zu vermeiden sind, z. B. bei unvorhergesehenen Störungen im Produktionsprozeß und bei Kapazitätsengpässen. Aber wenn Überstunden dauernd oder über längere Zeiträume geleistet werden, dann muß sich die Betriebsleitung die Frage stellen lassen, ob hier nicht die Schaffung neuer Arbeitsplätze der richtige Weg wäre. Dies gilt vor allem in den Fällen, in denen Überstunden praktisch schon in der Personalplanung einkalkuliert sind.

Der Gesetzentwurf sieht einen Rahmen vor, den wir nach vielen Diskussionen mit Gewerkschaften und Arbeitgebern für angemessen halten: Acht Überstunden pro Monat werden von den Wirkungen des Gesetzes gänzlich ausgenommen. Was darüber hinausgeht, soll innerhalb von drei Monaten durch Arbeitsbefreiung ausgeglichen werden. Dabei sind Ausnahmeregelungen durch die Tarifparteien möglich. Kleinbetriebe werden von diesem Gesetz nicht erfaßt. Auch für leitende Angestellte soll das Gesetz nicht gelten.

Wir können uns allerdings nicht darauf beschränken, nur eine arbeitsrechtliche Pflicht zum **Freizeitausgleich** vorzusehen; denn kein Arbeitnehmer wird es wagen, vor Gericht zu gehen, wenn der Arbeitgeber auf Bezahlung der Überstunden ohne Freizeitgleich besteht. Deshalb ist ein flankierendes Lenkungsmittel nötig. Wir meinen, daß steuerliche Nachteile einem Bußgeld vorzuziehen sind. Daher haben wir vorgesehen, daß bei einem Verstoß gegen die Pflicht zum Freizeitgleich das **Überstundenentgelt nicht als Betriebsausgabe abzugsfähig** sein soll. (D)

Nun wird von Arbeitgeberseite behauptet, daß auch ständig anfallende Überstunden nicht durch Neueinstellungen zu vermeiden seien, da diese Überstunden zu einem großen Teil von Fachkräften geleistet würden, die auf dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stünden. Die Wirklichkeit sieht anders aus: Über 50% der Arbeitslosen verfügen über eine abgeschlossene Berufsausbildung, wären also durch Fort- und Weiterbildung für viele Anforderungen zu qualifizieren.

Wir wissen allerdings, daß viele Unternehmer nicht bereit sind, ältere arbeitslose Fachkräfte einzustellen, weil sie nach dem jungen, olympiareifen Arbeitnehmer ohne Ansprüche suchen. Meine Aufforderung geht in diesem Punkt in zwei Richtungen: zum einen, die 50jährigen nicht schon auszugrenzen, denn hier sind Fachwissen und Lebenserfahrung in hohem Maße vorhanden; zum zweiten, eine **Ausbildungs- und Weiterbildungsoffensive** zu unternehmen; denn nur die Fachleute, die die Wirtschaft sich selbst ausbildet, stehen ihr dann auch zur Verfügung.

Die Landesregierung von Nordrhein-Westfalen nimmt ihre Verantwortung gegenüber den jugendli-

Heinemann (Nordrhein-Westfalen)

(A) chen und den älteren Arbeitnehmern sehr ernst. Wir haben in den letzten Jahren und auch in diesem Jahr durch die Finanzierung von zigtausend Ausbildungsplätzen mehr als jedes andere Bundesland getan, um Facharbeiter für die Zukunft ausbilden zu lassen.

Wir stellen uns der hoffentlich sachlichen und ergebnisorientierten Diskussion, die dieser Gesetzentwurf verdient hat, offensiv und dennoch mit der Bereitschaft zum **Kompromiß**. Ich appelliere an die Kolleginnen und Kollegen der unionsregierten Bundesländer, mit uns gemeinsam einen **beschäftigungswirksamen Abbau der Überstunden** herbeizuführen; denn sie tragen ebenso wie wir Verantwortung vor der Mehrheit der Bürger und vor denen, die täglich durch ihre Arbeit die Wirtschaftskraft unseres Landes erhalten.

Lassen Sie mich schließen mit einem Zitat des Reichskanzlers von Bismarck vom 15. Januar 1885 aus einer Reichstagssitzung, in der es um die Einführung des sogenannten Normalarbeitstages ging, in einer Zeit, als zehn, zwölf und vierzehn Stunden Arbeitszeit keine Seltenheit waren. Bismarck sagte damals:

Wer empfindet nicht das Bedürfnis zu helfen, wenn er den Arbeiter gegen den Schluß des Arbeitstages müde und ruhebedürftig nach Hause kommen sieht, wenn er ihn mißmutig und unter der Zumutung von Überstunden erbittert darüber findet, daß ihm die Ruhe nicht gestattet ist, die ihm lieber wäre als das Geld, was er für die Überstunden noch verdient.

(B) Und er sagte weiter:

Sie würden der Regierung einen außerordentlichen Gefallen tun, wenn Sie über die Art, wie das zu machen ist, sich näher aussprechen und die Weisheit, in deren Besitz Sie bisher sind und in deren Besitz Sie den Antrag gestellt haben, der Regierung mitteilen wollten, damit wir uns danach richten könnten.

Bismarck erhielt eine für die damalige Zeit richtige und fortschrittliche Antwort.

Wir legen mit diesem Gesetzentwurf zum beschäftigungswirksamen Abbau von Überstunden einen ebenso richtigen und richtungweisenden Antrag vor. Es liegt an Ihnen, zunächst im Bundesrat und seinen Ausschüssen den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern die historisch richtige Antwort zu geben. — Herzlichen Dank!

**Präsident Dr. Albrecht:** Das Wort geht an Herrn Staatssekretär Vogt.

**Vogt, Parl. Staatssekretär beim Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung:** Herr Präsident! Meine Damen, meine Herren! Zunächst eine grundsätzliche Bemerkung! Arbeit ist natürlich mehr als Broterwerb — sie ist auch Broterwerb —; Arbeit ist ein Feld persönlicher Bewährung. Durch Arbeit drückt der Bürger seine Solidarität mit dem Mitbürger und mit der Gesellschaft aus. Für viele von uns ist Arbeit auch ein Mittun bei der Schöpfung. Deshalb ist die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit nicht

nur eine wirtschaftliche Herausforderung, sondern (C) auch eine Herausforderung vor einem größeren sozialetischen Horizont.

Aus diesem Grunde, Herr Kollege Heinemann, lassen wir uns auch nicht von anderen in dem Bemühen übertreffen, Arbeitslosigkeit zu überwinden. Ich möchte daher zuerst einmal einem Zerrbild entgegenwirken, das Sie hier wieder gezeichnet haben, nämlich daß wir auf die angeblichen Selbstheilungskräfte der Wirtschaft setzten, um die Arbeitsmarktprobleme zu beseitigen.

Natürlich müssen wir zunächst dort die **Bedingungen für Beschäftigung** schaffen, wo die Mehrheit der deutschen Arbeitnehmer beschäftigt ist und wo auch in Zukunft Arbeitsplätze geschaffen werden können, nämlich in den Unternehmen, die sich am Markt behaupten müssen. Mehr als acht von zehn Arbeitnehmern sind in Unternehmen beschäftigt, die sich am Markt behaupten müssen. Nur wenn dort die Bedingungen für Beschäftigung und für mehr Beschäftigung stimmen, können wir Arbeitslosigkeit beseitigen. Es gibt gerade für diesen wesentlichen Bereich unserer Wirtschaft noch immer den Zusammenhang zwischen Erträgen, Investitionen und Arbeitsplätzen.

Selbst im gemeinwirtschaftlichen Teil unserer Wirtschaft wird deutlich, wenn in diesem Teil der Wirtschaft ständig rote Zahlen geschrieben werden, daß die Arbeitsplätze nicht sicherer, sondern unsicher werden und dann auch dort Arbeitsplätze wegfallen.

Zusätzlich zu den Maßnahmen, die die Unternehmen in die Lage versetzen, Beschäftigung zu sichern und Beschäftigung auszubauen, nutzt diese Bundesregierung das Instrumentarium des **Arbeitsförderungsgesetzes** voll, um auch damit einen Beitrag zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit zu leisten. Ich will hier einen Vergleich in bezug auf den Einsatz dieser Instrumente zwischen 1982 und 1985 nicht ziehen; er fielen für die Verantwortlichen des Jahres 1982 nicht günstig aus. (D)

Nun zu Ihrem Gesetzentwurf! Zunächst finde ich es ganz sympathisch — wenn ich das so formulieren darf —, daß Sie sich bei der Fassung dieses Entwurfs auch etwas an einem **Referentenentwurf** orientiert haben, der 1984 im Bundesarbeitsministerium erörtert worden ist. Sie haben sich nicht in allen Teilen an diesem Referentenentwurf orientiert, und Sie haben auch nicht die Schlußfolgerungen daraus gezogen, warum die Bundesregierung ihn nicht weiterverfolgt hat.

Aber ich finde es auch sympathisch, daß seit der Vorlage dieses Referentenentwurfs und heute ein gewisser Lernprozeß stattgefunden hat, daß Sie nämlich von einem generellen Verbot von **Überstunden** Abstand nehmen. Acht Überstunden im Monat ohne das Gebot des Freizeitausgleichs, das ist jetzt der wesentliche Kern Ihres Gesetzentwurfs. Für darüber hinausgehende Überstunden soll erst ein Freizeitausgleich und, wenn kein Freizeitausgleich erfolgt, eine steuerliche Sanktion erfolgen.

Nun, Überstunden und Überstunden sind nicht das gleiche; darin stimmen wir überein. Wenn ich

Parl. Staatssekretär Vogt

- (A) das so flott formulieren darf: Wenn bei Vogts in Düren oder bei Heinemanns in Düsseldorf am Freitagabend das Wasserrohr bricht und der Keller unter Wasser steht, muß der Klempner mit seinen Gesellen ran, ob Überstunde oder nicht.

Aber, die Überstunde und die Sonderschicht, die heute aufgrund einer guten Auftragslage geplant sind, sind natürlich in Anbetracht der Beschäftigungssituation eine Herausforderung.

Doch ob eine Überstunde auch über den Rahmen von acht Stunden hinaus unvermeidbar war, ob sie durch Freizeitausgleich abgegolten werden kann oder sollte oder ob Neueinstellung eine Alternative zu diesen vermeidbaren Überstunden ist, das können die Betriebspartner und die Tarifpartner besser entscheiden.

Weil sie es besser entscheiden können, hat der Gesetzgeber ihnen ja auch ein erweitertes Instrumentarium an die Hand gegeben, um Überstunden durch Neueinstellungen — und seien sie nur befristet — zu vermeiden. Wer die Bekämpfung der Überstunden will, der sollte seine Polemik gegen die Erweiterung des Instruments **befristeter Arbeitsvertrag** einstellen.

Eine weitere Bemerkung! Ihr Gesetzentwurf arbeitet mit Ausnahmen. Sie nehmen richtigerweise die leitenden Angestellten aus, Sie nehmen Kleinbetriebe mit bis zu zehn Beschäftigten aus der Regel heraus. Ich frage mich aber, ob das ausreicht; denn es gibt manche Spezialkraft im Unternehmen, die Überstunden leisten muß, damit die anderen Kolleginnen und Kollegen überhaupt ihre 40 Stunden oder ihre 38,5 Stunden leisten können.

- (B)

Auch in Anbetracht der Arbeitsmarktlage ist nicht in jedem Fall auf dem Arbeitsmarkt sozusagen eine Ersatzkraft für diesen Spezialisten vorhanden. Die **Arbeitsmarktlage** in der Bundesrepublik ist eben recht unterschiedlich. Der Verweis darauf, daß fast 50% der Arbeitslosen beruflich qualifiziert sind, reicht nicht aus, um eine sachgerechte Antwort auf die Frage zu geben: Was wird getan, wenn der Spezialist mehr als acht Überstunden im Monat leisten muß?

Eine weitere Bemerkung! Wenn ich es richtig sehe, greift Ihr Gesetzentwurf in **Tarifvertragsrecht** ein. Er sieht auch keine Übergangsvorschrift vor. Er birgt ein erhebliches **Verfassungsrisiko** in sich. Jeder Gesetzgeber auf diesem Gebiet muß sich die Frage stellen, inwieweit er wirklich Tarifvertragsrecht einschränken will.

1984 hat nach einem langen und heftigen Arbeitskampf die große und starke IG Metall einem **Schlichtungsvorschlag** zugestimmt, der vorsieht: Bei dringenden betrieblichen Erfordernissen kann Mehrarbeit mit Zustimmung des Betriebsrates — der Betriebsrat muß ja hier immer zustimmen — bis zu zehn Mehrarbeitsstunden in der Woche und bis zu 20 Stunden im Monat vereinbart werden. Mehrarbeit bis 16 Stunden im Monat kann im einzelnen Fall auch durch bezahlte Freistellung von der Arbeit ausgeglichen werden. Bei mehr als 16 Mehrarbeitsstunden im Monat kann der Arbeitnehmer die Abgeltung durch bezahlte Freistellung von der Arbeit

verlangen, soweit dem nicht dringende betriebliche Belange entgegenstehen. (C)

Also: 20 Überstunden pro Monat frei, erst ab der 16. Überstunde Anspruch auf Freistellung, auf Arbeitsbefreiung, nur bedingt, wenn dem keine betrieblichen Erfordernisse entgegenstehen. Wollen Sie — und das müssen wir uns ja gegenseitig fragen — in dieses Tarifvertragsrecht mit einem erheblichen Risiko eingreifen?

Die letzte Frage, die ich stelle: Genügt eigentlich die Acht-Stunden-Regel? Denn acht Überstunden im Monat können für den einen Betrieb zuviel und für den anderen Betrieb zuwenig sein. 1985 sind im statistischen Durchschnitt von den Arbeitnehmern 67 Überstunden — das sind 5,6 Überstunden je Monat — geleistet worden. Was aber statistischer Durchschnitt heißt, wissen wir aus dem bekannten Beispiel: Wenn ein Mann mit dem einen Fuß in einem Eimer mit kochend heißem Wasser und mit dem anderen Fuß in einem Eimer mit Eiswasser steht, kann man im statistischen Durchschnitt von einer angenehmen Körpertemperatur sprechen. Aber über den Gesundheitszustand dieses Mannes sagt das tatsächlich wenig aus.

Genausowenig kann der statistische Durchschnitt bei einer Überstundenbegrenzung helfen. Deshalb müssen Sie sich auch überlegen, ob man nicht eine **Öffnungsklausel für Tarifpartner** wie für Betriebspartner vorsehen muß, um eben in dem einen Fall, wo die Zahl der Überstunden zu gering ist, eine Lockerung nach oben zu erlauben oder dort, wo acht Überstunden zuviel sind, den Rahmen einzuschränken. (D)

Ich meine deshalb, daß dieser Gesetzentwurf sicherlich gut gedacht ist, aber ohne Zweifel noch erhebliche Änderungen erfahren muß, wenn er wirklich dem Ziel dienen soll, mehr Beschäftigung zu schaffen. Ich habe die Befürchtung, daß manches von dem, was als Beschäftigungsförderung in diesem Sinne gedacht ist, eher Beschäftigung und Flexibilität im Arbeitsleben hemmt.

**Präsident Dr. Albrecht:** Herr Kollege Heinemann noch einmal!

**Heinemann (Nordrhein-Westfalen):** Herr Präsident! Meine sehr verehrten Damen und Herren! Zunächst möchte ich mich ganz herzlich für die Sachlichkeit bedanken, Herr Kollege Vogt, mit der wir über dieses Thema diskutieren. Genau das ist auch das Ziel unserer Initiative zu einem beschäftigungswirksamen Abbau von Überstunden.

Lassen Sie mich zu einigen Ihrer Fragen noch wenige Worte sagen. Es war nie mein Bestreben — das ist in der Berichterstattung völlig falsch wiedergegeben worden —, ein generelles Verbot von Überstunden zu fordern. Ich habe schließlich fast 14 Jahre lang selbst ein Unternehmen leiten dürfen und habe dabei auch feststellen müssen, daß über gewisse Zeiträume ohne Überstunden nicht gearbeitet werden kann, daß aber Ausgleichszeiträume von dieser Überstundenbelastung heruntergehen.

Sie haben daran erinnert, daß die **IG Metall** seinerzeit eine 20stündige Überstundenregelung ver-

(A) **Heinemann** (Nordrhein-Westfalen) einbart hat. Bei Ihrem Diskussionsbeitrag sind Sie nicht darauf eingegangen, daß wir neben dem Sokkel von acht Stunden, der generell im Gesetzentwurf vorgesehen ist, den Tarifvertragsparteien die Möglichkeit einräumen, weitere acht Stunden im Tarifvertrag zu vereinbaren, so daß wir ganz nahe bei dem sind, was die IG Metall vereinbart hat, indem wir über den tarifvertraglichen Rahmen hinaus 16 Stunden im Monat zulassen, wenn die Tarifvertragsparteien sich hierauf verständigen.

Insofern sehe ich auch keinen Eingriff in die **Tarifvertragsfreiheit der Partner**. Zumindest ist uns das auch bei den Gesprächen mit den Gewerkschaften, die dieser Initiative vorhergegangen sind, nicht vorgeworfen worden.

Darüber hinaus — das möchte ich auch noch einmal herausstellen — können so viele Überstunden geleistet werden, wie der Unternehmer in seinem Unternehmen für notwendig erachtet, wenn er sich mit den Betriebsvertretungen und den Arbeitnehmern abstimmt. Nur: Er muß daraus Konsequenzen ziehen. Deshalb sagen wir: kein Bußgeld, sondern eine steuerliche Entlastung.

Ich möchte noch unterstreichen, daß wir weiterhin eine Tariföffnungsklausel in der Form vorgesehen haben, daß der Ausgleichszeitraum, Herr Kollege Vogt, über die Grenze von drei Monaten hinaus verlängert werden kann, so daß wir hier auch dem Gesichtspunkt der notwendigen **Flexibilität** in den Unternehmen entgegengekommen sind.

(B) Mein Wunsch ist, daß wir versuchen, dieses Problem gemeinsam anzugehen. Ich habe Ihnen in meinen einführenden Worten auch **Kompromißbereitschaft** signalisiert. Wenn bessere Vorstellungen erkannt werden, um Überstunden in neue Arbeitsplätze umzusetzen, neige ich mich ihnen gern zu und werde dem auch gern folgen. Nur hat nach meiner Einschätzung zu diesem Thema bis heute noch niemand bessere Vorschläge unterbreiten können.

**Präsident Dr. Albrecht:** Vielen Dank! — Weitere Wortmeldungen liegen mir nicht vor. Die Aussprache ist damit beendet.

Ich weise den Gesetzentwurf federführend dem **Ausschuß für Arbeit und Sozialpolitik** und mitberatend dem **Finanzausschuß**, dem **Ausschuß für Innere Angelegenheiten** und dem **Wirtschaftsausschuß** zu.

Punkt 6 der Tagesordnung:

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung von Vorschriften der gesetzlichen Rentenversicherung und anderer sozialrechtlicher Vorschriften (**Siebtes Rentenversicherungs-Änderungsgesetz** — 7. RVÄndG) (Drucksache 233/86)

Hierzu sehe ich keine Wortmeldungen.

Zur Abstimmung liegen Ihnen die Ausschlußempfehlungen und zwei Länderanträge in den Drucksachen 233/1 bis 233/3/86 vor.

Ich rufe zunächst den Antrag Hamburgs in der Drucksache 233/3/86 auf. Wer will zustimmen? — Das ist die Minderheit.

(C) Jetzt komme ich zum Antrag Nordrhein-Westfalens in der Drucksache 233/2/86 und bitte um das Handzeichen. — Das ist auch die Minderheit.

Wir kommen zur Ausschlußempfehlung. Bitte das Handzeichen für die Ziffer 1! — Das ist die Mehrheit.

Damit hat der Bundesrat zu dem Gesetzentwurf die soeben angenommene **Stellungnahme beschlossen**.

Punkt 7 der Tagesordnung:

Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der **kassenärztlichen Bedarfsplanung** (Drucksache 232/86)

Das Wort geht an Herrn Senator Kahrs (Bremen).

**Kahrs** (Bremen): Herr Präsident! Meine sehr verehrten Damen und Herren! Eine gleichmäßige, zweckmäßige und wirtschaftliche ärztliche Versorgung der Bevölkerung ist vorrangiges Ziel jeder verantwortlichen Gesundheitspolitik. Die ambulante kassenärztliche Versorgung nimmt im System der ärztlichen Versorgung in der Bundesrepublik Deutschland einen hervorragenden Platz ein und hat sich in der Vergangenheit grundsätzlich bewährt.

Für die Zukunft stellt sich allerdings die Aufgabe, **Wirtschaftlichkeit** und **Qualität der kassenärztlichen Versorgung** bei steigenden Ärztezahlen und bei steigenden Kosten in der gesetzlichen Krankenversicherung sicherzustellen. (D)

Der von der Bundesregierung vorgelegte Gesetzentwurf wird den erklärten Zielen der beabsichtigten Neuregelung, die Finanzierbarkeit und Funktionsfähigkeit der sozialen Krankenversicherung zu erhalten sowie auch die Gleichmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der kassenärztlichen Versorgung zu sichern, in keiner Weise gerecht. Insbesondere verwundert die Aussage, daß der Gesetzentwurf zum Erhalt der **Finanzierbarkeit der gesetzlichen Krankenversicherung** beitrage. Die Probleme des Kostenanstiegs in der gesetzlichen Krankenversicherung haben umfassendere Ursachen. Sie müssen demzufolge mit umfassenderen Maßnahmen als dem von der Bundesregierung vorgelegten Entwurf angegangen werden.

Im Gegenteil: Es ist eher zu erwarten, daß eine Verwirklichung dieses Entwurfs zu einem weiteren Anstieg der Kassenausgaben für die ambulanten ärztlichen und zahnärztlichen Behandlungen beiträgt. Wir sind auch nicht der Ansicht, daß der Gesetzentwurf zur Verbesserung einer ausgewogenen kassenärztlichen Versorgung beiträgt. Die Bundesregierung hat es versäumt, zur Bewältigung der sich aus den zunehmend steigenden Arztzahlen ergebenden Probleme ein umfassendes und in sich stimmiges gesundheits- und sozialpolitisches Konzept vorzulegen.

Ich möchte an dieser Stelle nochmals die **Bedenken**, die in dem Antrag der fünf Länder zum Ausdruck gebracht und begründet worden sind, kurz zusammenfassen.

**Kahrs** (Bremen)

(A) Erstens. Bevor Zulassungsbeschränkungen eingeführt werden, bedarf es, um die drohende Ärzteschwemme zu bewältigen, zunächst einer **Änderung des Vergütungssystems** für ärztliche Leistungen. Mit dem in dem Ablehnungsantrag vorgeschlagenen Instrument der „Honorardeckelung“ kann eine gleichmäßigere Niederlassungsverteilung wirkungsvoller erreicht werden als mit den durch den Gesetzentwurf vorgeschlagenen Instrumenten.

Zweitens. Der kostentreibenden Spezialisierung der ärztlichen Tätigkeit, die sich in der zunehmenden Zahl von Ärzten ausdrückt, muß begegnet werden. Hier bietet sich neben Veränderungen des Vergütungssystems die Einführung verbindlicher Regelungen an, die eine **stärkere Förderung der Allgemeinmedizin** sichern.

Drittens. Es kommt darauf an, im Hinblick auf die steigende Arztzahl eine **verbindliche Altersgrenze** für die kassenärztliche Tätigkeit mit dem 65. Lebensjahr einzuführen. Zwar spricht der Gesetzentwurf das Problem der Altersgrenze für kassenärztliche Tätigkeit an, regelt es jedoch unzureichend. Die darin vorgeschlagene Lösung wird in erheblichem Umfange **Mitnahmeeffekte** bei den Ärzten bewirken, die aus anderen Gründen ihre ärztliche Tätigkeit ohnehin früher aufgeben oder einschränken wollen.

(B) Viertens. Der Gesetzentwurf selbst bedarf darüber hinaus ebenfalls dringend der Überarbeitung. Die ursprüngliche Eilbedürftigkeit, die die Bundesregierung damit verbunden hat, erscheint angesichts der zögerlichen Behandlung des Entwurfs im Bundestag nicht mehr zu bestehen.

Die Erwägungen, die in dem Ablehnungsantrag und der ausführlichen Begründung zusammengestellt sind, lassen sich dahin zusammenfassen, daß der Gesetzentwurf insgesamt nicht geeignet ist, das von ihm selbst angestrebte Ziel zu erreichen. Legt man diese Beurteilung des Entwurfs zugrunde, so enthält er über die aus fachlicher Sicht festzustellende Ungeeignetheit hinaus eine verfassungsrechtliche Dimension.

Es dürfte nicht zu bestreiten sein, meine Damen und Herren, daß der Gesetzentwurf das **Grundrecht der Berufsfreiheit**, Artikel 12 Abs. 1 des Grundgesetzes, wesentlich berührt. Dabei regelt er nicht nur die Berufsausübung, sondern greift darüber hinaus in den Bereich der Berufswahl ein.

Nach gefestigter Rechtsprechung des **Bundesverfassungsgerichts** sind solche Eingriffe, wenn sie — wie hier vorgesehen — durch objektive Zulassungsvoraussetzungen geschehen, nur unbedenklich, wenn sie zur Abwehr mit einiger Sicherheit voraussehbarer erheblicher Gefahren für besonders wichtige Interessen der Allgemeinheit erforderlich sind.

Bei der Beurteilung des Gesetzentwurfs ist davon auszugehen, daß Belange der Gesundheit der Bevölkerung sicherlich ein überragend wichtiges Gemeinschaftsgut im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts darstellen. Darüber hinaus verlangt jedoch der in ständiger Rechtsprechung vom Bundesverfassungsgericht in diesem Zusam-

menhang herangezogene Grundstaz der **Verhältnismäßigkeit**, daß Einschränkungen durch objektive Zulassungsvoraussetzungen erst vorgenommen werden dürfen, wenn mit hoher Wahrscheinlichkeit dargetan werden kann, daß die befürchteten Gefahren mit Regelungen der Berufsausübung nicht wirksam bekämpft werden können.

Diese Darlegung vermissen die SPD-regierten Länder. Insbesondere erscheint es nicht angängig, schon jetzt mit dem scharfen Schwert des Eingriffs in die Berufswahlfreiheit zu operieren, solange noch nicht andere, die Betroffenen weniger belastende Mittel eingesetzt und erprobt worden sind. Welcher Art diese Bedenken im einzelnen sind, ist in dem Antrag der fünf Länder hinreichend deutlich ausgeführt. Darauf kann Bezug genommen werden.

Der Senat der Freien Hansestadt Bremen ist daher der Meinung, daß dieser aus fachlicher Sicht herzuleitende Mangel des Gesetzentwurfs auch in seine **verfassungsrechtliche Beurteilung** durchschlägt: Ist der Entwurf ungeeignet, so ist er nicht nur dies, sondern auch verfassungswidrig.

**Präsident Dr. Albrecht:** Vielen Dank! Herr Staatssekretär Vogt!

**Vogt,** Parl. Staatssekretär beim Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung: Herr Präsident! Meine Damen, meine Herren! Das Gesetz zur Verbesserung der kassenärztlichen Bedarfsplanung ist ein weiterer Baustein im Konzept einer effektiven Gesundheitspolitik. Jahrzehntelange **Fehlentwicklungen** können nicht auf einen Schlag korrigiert werden. **Steigende Arztzahlen** haben Auswirkungen auf Gleichmäßigkeit, Qualität und Wirtschaftlichkeit der kassenärztlichen Versorgung. (D)

Noch 1960 gab es rund 32 500 Kassenärzte und 4 500 Nur-Vertragsärzte der Ersatzkassen. Bis heute hat sich die Zahl der Kassenärzte auf rund 64 000 nahezu verdoppelt. Für 1990 ist schon mit mindestens 77 000 Kassenärzten zu rechnen. Gleichzeitig nimmt aber die Zahl der Versicherten ab.

Mehr Ärzte bedeuten aber nicht in jedem Fall auch ein Mehr an Gesundheit. Statt dessen führt die Konzentration von immer mehr Ärzten in Ballungsgebieten zu immer höheren Ausgaben der dortigen Krankenkassen ohne zusätzlichen gesundheitlichen Nutzen. Das gefährdet eine wirtschaftliche Versorgung der Versicherten und führt zu vermeidbaren Belastungen der Beitragszahler; denn ein Arzt beeinflusst nicht allein sein **eigenes Honoraraufkommen**, er entscheidet auch über das Volumen der **veranlaßten Leistungen**.

Krankschreibungen mit Lohnfortzahlung und Krankengeldzahlungen, Arzneimittelverordnungen und Krankenhauseinweisungen sind dafür Beispiele. Im Schnitt kommen auf 1 DM für eigene Leistungen des Arztes 4 bis 5 DM veranlaßte Leistungen. Um es in Globalzahlen auszudrücken: 20 Milliarden DM für eigene Leistungen stehen 80 Milliarden DM für veranlaßte Leistungen gegenüber.

Bei der verstärkten Konkurrenz um den Patienten können Wirtschaftlichkeit und Qualität der medizinischen Versorgung auf der Strecke bleiben. Das

Parl. Staatssekretär Vogt

- (A) stellt die Funktionsfähigkeit des kassenärztlichen Versorgungssystems insgesamt in Frage. Der Appell an die Einsichtigkeit allein reicht nicht aus; die Selbstverwaltung braucht die Hilfestellung des Gesetzgebers zur Lösung dieses Problems.

Das geltende Recht kennt bereits **Zulassungsbeschränkungen**. Sie können von der Selbstverwaltung in ausreichend versorgten Gebieten angeordnet werden, um einer Unterversorgung anderswo entgegenzuwirken. Unser Gesetzentwurf ist nichts anderes und nichts weiter als eine Fortentwicklung dieses Instruments; denn wir wollen, daß die Selbstverwaltung auch bei Überversorgung handeln kann.

Dazu sieht der Gesetzentwurf die Möglichkeit von regionalen und zeitlich befristeten Zulassungsbeschränkungen vor. Mindestens 50 % der Planungsbereiche — und dies ist eine rechtliche Garantie — werden der jungen Ärztegeneration frei zugänglich bleiben. Es wird also immer möglich bleiben, Kassenarzt zu werden. Am Ja zur Zulassungsfreiheit wird nicht gerüttelt. Deshalb ist das Gesetz nicht — wie Kritiker behaupten — eine Maßnahme gegen den medizinischen Nachwuchs.

- (B) Die Zulassungsbeschränkungen werden auch nicht automatisch vom Gesetzgeber angeordnet. Es wird **Richtlinien des Bundesausschusses der Ärzte und Krankenkassen** geben, die nach verbindlichen gesetzlichen Vorgaben die Voraussetzungen konkretisieren, unter denen die Selbstverwaltung im Einzelfall Zulassungsbeschränkungen aussprechen kann.

Für dieses Verfahren gibt es zwei Gründe. Erstens wird es den verfassungsrechtlichen Grundsätzen für Maßnahmen, die die Berufsfreiheit betreffen, gerecht. Zweitens sollen bundesweit die gleichen Voraussetzungen für relative Zulassungsbeschränkungen gelten.

Diese relative Zulassungsbeschränkung stellt die grundsätzliche **Niederlassungsfreiheit** nicht in Frage. Anders als absolute Zulassungssperren, die von manchen gefordert werden, blockiert der Gesetzentwurf der nachrückenden Arztgeneration nicht den Zugang zur Kassenpraxis, sondern er verteilt die Kassenärzte nur gleichmäßiger. Das ist sowohl gesundheitspolitisch als auch gesundheitsökonomisch der sinnvollste Weg.

Sicher wäre es politisch naiv, in der besseren Verteilung der Ärzte allein die Lösung der Wirtschaftlichkeitsprobleme zu sehen. Aber ebenso falsch ist der Vorwurf, der Gesetzentwurf taue nicht zu Kostendämpfungszwecken. Die SPD-regierten Länder haben in den Ausschüssen des Bundesrates jedenfalls außer pauschalen Abqualifizierungen keinen eigenen konstruktiven Ansatz erkennen lassen.

Das Gesetz will ein Zeichen setzen, daß die Ärzteschaft mit systembedingten Problemen nicht allein gelassen wird. Medizinische Leistungen sollen möglichst nutzbringend für die Versicherten erbracht und nicht einem Gefälligkeitswettbewerb unter Ärzten ausgeliefert werden.

(C) Der Gesetzentwurf wurde mit den betroffenen Verbänden, den Ländern und den Bundesressorts ausführlich diskutiert. Dabei wurden die möglichen **Alternativlösungen**, die eine Zulassungsbeschränkung entbehrlich machen könnten, intensiv ausgeleuchtet. Vergütungsregelungen — etwa Honorarpauschalierungen — haben sich als nicht geeignet erwiesen. So können Begrenzungen der Arzthonorare den Sektor der veranlaßten Leistungen nicht beeinflussen.

Im Rahmen der Diskussion um die steigenden Ärztezahlen ist auch der Vorschlag zur **Zwangspensionierung von Kassenärzten** ins Spiel gebracht worden. Wohl gemerkt: nicht von der Bundesregierung. Deshalb sollte auch niemand die Vorschläge der Bundesregierung mit dem Vorwurf angeblich gewollter Zwangspensionierung diskreditieren. Der Gesetzentwurf bietet ausschließlich die Möglichkeit der finanziellen Förderung des **freiwilligen Verzichts auf die Kassenzulassung**. Damit wird die Berufsfreiheit der niedergelassenen Kassenärzte in keiner Weise in Frage gestellt.

Ein besseres Instrumentarium für eine gleichmäßigere Verteilung der kassenärztlichen Versorgung allein löst die Probleme steigender Ärztezahlen sicherlich nicht. Kommende Ärztegenerationen können nur dann erfolgreich in das kassenärztliche Versorgungssystem integriert werden, wenn sie auch die Gewähr für die erforderliche Qualität bieten.

(D) Dieser **qualitative Gesichtspunkt**, der auch in dem Gesetzentwurf angesprochen ist, erhält zukünftig eine immer größere Bedeutung. Deshalb bleibt das Thema auf der Tagesordnung, ob es auch nach Verlängerung der Mediziner Ausbildung durch die Tätigkeit als „Arzt im Praktikum“ der Beibehaltung einer verkürzten kassenärztlichen Vorbereitungszeit bedarf.

Unser Gesundheitssystem hat Steuerungsmängel. Sowohl bei den Leistungserbringern — bei den Ärzten, Krankenhäusern und der Pharmaindustrie — als auch bei den Versicherten und den Krankenkassen fehlt es an ausreichenden Anreizen für wirtschaftliches Verhalten. Dies vor allem müssen wir ändern, wenn wir die Krankenversicherung langfristig finanzierbar halten wollen, und die Finanzierbarkeit ist eine Kernfrage für den Bestand des Systems.

**Präsident Dr. Albrecht:** Herr Minister Heinemann und Herr Minister Claus geben je eine **Erklärung zu Protokoll** \*).

Wir kommen zur Abstimmung. Hier liegen Ihnen die Ausschußempfehlungen in der Drucksache 232/1/86 und ein 5-Länder-Antrag in der Drucksache 232/2/86 vor.

Wir stimmen zunächst über den 5-Länder-Antrag in der Drucksache 232/2/86 ab. Wer zustimmen will, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist die Minderheit.

Wir kommen dann zu den Ausschußempfehlungen in der Drucksache 232/1/86. Ich rufe auf:

\*) Anlagen 5 und 6

Präsident Dr. Albrecht

(A) Ziffer 1! — Minderheit.

Ziffer 2! — Mehrheit.

Damit hat der Bundesrat zu dem Gesetzentwurf die soeben angenommene **Stellungnahme beschlossen**.

Zur **gemeinsamen Abstimmung** nach § 29 Abs. 2 der Geschäftsordnung rufe ich die in dem **Umdruck 7/86\***) zusammengefaßten Beratungsgegenstände auf. Es sind dies die **Tagesordnungspunkte: 8, 12, 13, 15 bis 20**.

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

Ich rufe die Punkte 9, 10 und 11 auf:

Kommission der Europäischen Gemeinschaften:

Vorschlag für einen Beschluß des Rates über ein **Aktionsprogramm** der Europäischen Gemeinschaft zur Förderung der **Mobilität von Hochschulstudenten (ERASMUS)** (Drucksache 45/86)

in Verbindung mit

Kommission der Europäischen Gemeinschaften:

Vorschlag einer Verordnung (EWG) des Rates zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der **Durchführungsbefugnisse, die der Kommission übertragen werden** (Drucksache 100/86)

(B)

und

Kommission der Europäischen Gemeinschaften:

Vorschlag für eine Entscheidung des Rates über ein Aktionsprogramm zur **Förderung des Jugendaustauschs** in der Gemeinschaft — „**YES für Europa**“ (1987—1989) (Drucksache 161/86).

Wir sind übereingekommen, diese Punkte gemeinsam aufzurufen.

Das Wort geht zunächst an Herrn Staatsminister Martin (Rheinland-Pfalz).

**Martin** (Rheinland-Pfalz): Herr Präsident! Meine sehr verehrten Damen und Herren! Die uns heute vorliegende Empfehlung der Ausschüsse zum Vorschlag für einen Beschluß des Rates über ein Aktionsprogramm der Europäischen Gemeinschaft zur Förderung der Mobilität von Hochschulstudenten oder, um es kurz auszudrücken, die Empfehlung zum sogenannten ERASMUS-Programm zeigt die Schwierigkeit, vor der der Bundesrat bei seiner Stellungnahme steht. Wer die Empfehlung der Ausschüsse aufmerksam liest, der erwartet eigentlich die Ablehnung des Programms durch den Bundesrat. Gleichwohl endet diese Empfehlung sehr viel zurückhaltender mit der Bitte an die Bundesregierung, die Gesichtspunkte des Bundesrates bei den weiteren Verhandlungen zur berücksichtigen. Die-

ser Einstellung wird sich die Landesregierung von Rheinland-Pfalz anschließen. (C)

Keiner von uns will sich dem Verdacht aussetzen, er könne in dieser wichtigen Frage der europäischen Einheit entscheidende Vorbehalte anmelden und dadurch dieses große Werk womöglich gefährden. Nein, wir sind alle zutiefst davon überzeugt, daß wir in der Frage der **europäischen Einigung** weiter vorankommen müssen, und es besteht auch nicht der geringste Zweifel, daß Brüssel mit dem ERASMUS-Programm einen außerordentlich wichtigen Teilbereich aufgegriffen hat. Die Einigung Europas kann in der Tat kaum wirksamer vorangetrieben werden als dadurch, daß man den Kontakt zwischen jungen Menschen fördert, daß man den Austausch der Studenten und Dozenten vorantreibt, daß man die Zusammenarbeit der Hochschulen in Europa verbessert. Es ist nur konsequent, daß dafür erhebliche Geldmittel vorgesehen werden, wobei jedoch zu fragen ist, ob dies gleich in der in dem Entwurf vorgesehenen Höhe geschehen muß, obwohl wir wissen, daß die europäische Einigung mehr sein muß als eine Frage wirtschaftlicher oder gar nur agrarpolitischer Neuordnung. Sie erfordert jedenfalls erhebliche Anstrengungen. Wer das ernst nimmt, der weiß, welches Gewicht geistige Fragen in diesem Bereich haben, der weiß, daß das Wort, mit dem dieses Programm bezeichnet wird, „Erasmus“, nicht nur die Abkürzung einer Programmbezeichnung darstellt, sondern an jenen großen **Humanisten** erinnern will, für den Europa in der Tat noch eine geistige Einheit darstellte.

Unsere **Bedenken** sind in folgenden Schwerpunkten zu sehen: (D)

Erstens. Es ist unserer Auffassung nach problematisch, daß Brüssel sich des Artikels 128 EWG-Vertrag bedient, um mit Mehrheitsentscheidung auf dem Gebiet der Bildung im tertiären Bereich außerordentlich weitgehende Kompetenzen an sich zu ziehen. Wenn ein Artikel, der Einigung im wirtschaftlichen Bereich zum Ziel hat, so extensiv ausgelegt wird, daß unter Berufung auf diesen Artikel 128 sehr weitgehend z. B. die Studiengänge beeinflußt werden, dann muß das auf unser Bedenken stoßen. Derartige bindende **Eingriffe im Bildungsbereich** läßt der EWG-Vertrag insgesamt nicht zu, auch nicht über den Artikel 235.

Zweitens. Wenn die Länder darauf hinweisen, daß damit in ihre eigensten Aufgabenbereiche eingegriffen wird, dann tun sie das nicht aus einem überzogenen Verständnis von ihrer Eigenstaatlichkeit, und dann spricht daraus auch nicht — dieser Vorwurf wurde dieser Tage erhoben — eine „Krähwinkelei“, sondern dann geht es entscheidend darum, ob die **föderative Struktur der Bundesrepublik Deutschland** eine Chance hat zu überleben. Denn wenn in diesem Kernbereich der Kompetenzen der Länder so weitgehende Eingriffe erfolgen, dann muß man vermuten, daß im weiteren Verlauf der Arbeit der Kommission immer mehr Gebiete, die in die alleinige Zuständigkeit der Länder fallen, von Brüssel aus zentral gelenkt werden. Und wenn unter Berufung auf den EWG-Vertrag praktisch Abstriche an der Autonomie der deutschen Hochschule vorge-

\*) Anlage 7



Martin (Rheinland-Pfalz)

- (A) nommen werden können, dann wird über kurz oder lang kein Raum mehr sein für eine **eigenstaatliche Verantwortlichkeit der deutschen Bundesländer**. Das aber hat Auswirkungen auf das Verfassungsgefüge der Bundesrepublik Deutschland und im weiteren Verlauf auch hinsichtlich der künftigen Struktur einer Europäischen Union.

Drittens. Dem Vorschlag der Kommission liegt offenbar ein anderes Verständnis des **Subsidiaritätsprinzips** zugrunde, als wir es im Bundesrat vertreten. Subsidiarität der Maßnahmen darf doch nicht bedeuten, daß die Europäische Gemeinschaft überall dort tätig wird und Aufgaben an sich zieht, wo nach ihrer Auffassung mehr getan werden müßte oder getan werden könnte. Mit diesem Verständnis könnte die Europäische Gemeinschaft in alle möglichen Bereiche hineinregieren, ohne Rücksicht darauf, ob diese Aufgaben wirklich zentral auf europäischer Ebene erfüllt werden müssen. Subsidiarität bedeutet nach unserer Auffassung dagegen, daß die Europäische Gemeinschaft die Aufgaben wahrnehmen soll, die so gesamteuropäisch sind, daß sie einheitlich nur auf europäischer Ebene erfüllt werden können. Alle anderen Aufgaben müssen den Mitgliedstaaten und der innerstaatlichen Aufgabenverteilung in den Mitgliedstaaten überlassen bleiben.

Die Verantwortung für die Förderung des Auslandsstudiums liegt grundsätzlich bei den Mitgliedstaaten. Sie sollten ihre **nationalen Fördersysteme** für das Auslandsstudium weiter öffnen und Hemmnisse, wie z. B. Studiengebühren und Anerkennungsschwierigkeiten, abbauen. Vor allem sollte vor einer Beschlußfassung über das Programm erst einmal eine **Bestandsaufnahme** der gegenwärtig schon gegebenen Austauschmaßnahmen erfolgen. Darin müßten nicht nur die nationalen Maßnahmen einbezogen werden, sondern auch das, was im europäischen oder sonstigen zwischenstaatlichen Bereich heute schon geschieht, wie z. B. über das Europakolleg, das Europäische Hochschulinstitut, die Europäische Stiftung, über Hochschulpartnerschaften usw. Sollte sich danach herausstellen, daß die Ziele des Programms mit nationalen Bemühungen nicht erreicht werden können, dann wäre erneut zu prüfen, ob eine **Gemeinschaftsförderung** sinnvoll ist. Auf jeden Fall dürfen bereits bestehende Austauschmaßnahmen in ihrem Bestand und in ihrer Wirksamkeit nicht gefährdet werden. Bei den in dem Programm vorgesehenen exorbitant hohen finanziellen Forderungen ist das doch wohl zu befürchten.

Viertens. Der letzte und in gewisser Hinsicht — jedenfalls aus meiner Sicht — entscheidende Punkt betrifft eine mehr inhaltliche Frage. Wer sich den Vorschlag der Kommission zu diesem ERASMUS-Programm einmal genau ansieht, der kann sich des Eindrucks nicht erwehren, daß hier der Versuch gemacht wird, eine heute vielleicht tatsächlich verlorene, mindestens aber nicht mehr bewußte **geistige Einheit Europas** mit Mitteln technischer Organisation zurückzugewinnen. Sosehr wir wissen, daß ohne eine Wiederbelebung des Wissens um die geistige Einheit Europas alle Bemühungen um die wirtschaftliche, politische, gesellschaftliche, rechtliche Einigung Europas zum Scheitern verurteilt sein

werden, so gewiß ist, daß durch derart technische und zudem noch perfektionistische Maßnahmen, wie sie im ERASMUS-Programm ins Auge gefaßt werden, gerade diese von uns allen gewollte Einheit nicht zu erreichen ist. Im Gegenteil, ich bin davon überzeugt, daß in dieser Richtung das Programm geradezu kontraproduktiv wirken wird. Worauf es ankommt, ist nicht eine perfektionistische Organisation; die Sprache, in der das ERASMUS-Programm redet, ist hier, wie ich finde, enthüllend.

Was wir brauchen, ist eine Stärkung des Bewußtseins von der Einheit Europas und ihrer geistigen Grundlagen. Dazu gehört beispielsweise, daß wir in der Bundesrepublik Deutschland die Bedeutung der **Kenntnis mehrerer Fremdsprachen** in unserem eigenen Bildungssystem wieder richtig einschätzen. Dazu gehört, daß Studenten und Dozenten ganz selbstverständlich ihre Studienzeit oder ihre Forschertätigkeit zu einem Teil auch an einer anderen als der heimischen Hochschule verbringen und das auch können, nicht nur weil es eine Übereinstimmung hinsichtlich der Zertifikate gibt, sondern weil man mit einer großen Übereinstimmung in den geistigen Grundlagen der jeweils eigenen Persönlichkeit rechnen kann.

Das ERASMUS-Programm wird dann im Sinne der Einigung Europas wirken, wenn es darauf verzichtet, unter der Überschrift „wirtschaftliche Einheit“ bildungspolitische Vereinheitlichung zu schaffen. Vor der rein technokratischen Interpretation des Bildungsbegriffs müssen wir uns hüten. Das ERASMUS-Programm wird vielmehr nur dann seine Wirkung haben, wenn es einen Beitrag dazu leistet, die Einheit europäischen Denkens, wie sie von einem Erasmus vor 500 Jahren verkörpert wurde, wenigstens zu einem Stück wiederzubeleben.

Meine Damen und Herren, die in den beiden folgenden Tagesordnungspunkten unterbreiteten Vorschläge beruhen auf einer ähnlich extensiven Auslegung der im EWG-Vertrag gegebenen Möglichkeiten. Die weiteren Ausführungen zu diesen Punkten darf ich **zu Protokoll geben** \*).

Uns bewegt bei dieser Frage die Sorge darum, daß hier Schritt für Schritt, aber sehr konsequent die Eigenstaatlichkeit der Länder entscheidend geschädigt wird, ohne daß dabei effektiv und langfristig die Grundlagen für die Einigung Europas verbessert würden. — Ich danke Ihnen.

**Präsident Dr. Albrecht:** Vielen Dank, Herr Kollege Martin!

Herr Minister Hahn (Saarland)!

**Dr. Hahn (Saarland):** Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Die Ausführungen des Kollegen Martin veranlassen mich, das Wort zu ergreifen.

Das ERASMUS- und das YES-Programm sind im Grundsatz zu begrüßen. Der gegenseitige Austausch von Studierenden und Jugendlichen hat zu allen Zeiten seinen Wert gehabt. Es gilt, das gegenseitige Verstehen zu fördern, Vorurteile abzubauen, Sprachen

\*) Anlage 8

Dr. Hahn (Saarland)

- (A) zu erlernen sowie Vergangenheit und Gegenwart eines andersartigen Kulturkreises und seine Geschichte persönlich zu erfahren.

Wir im Saarland pflegen seit Jahren und jetzt in verstärktem Maße die grenzüberschreitende Zusammenarbeit unserer Universitäten im Saar-Lor-Lux-Raum. Auf diesem Gebiet ist Beachtliches geleistet worden. Wir schicken uns an, die Basis zu verbreitern und die Kooperationen auszubauen. Diese Kooperationen bezeichnen wir als **Modell einer europäischen Universität** mit verschiedenen Standorten — ein Beispiel, das wir auch anderen Ländern empfehlen können.

Im Oktober 1984 wurde angesichts der Nachbarschaft zu Frankreich und Luxemburg eine **Charte Coopération** abgeschlossen. Dieser Vertrag zwischen den Hochschulen und Universitäten Lothringens, Luxemburgs und des Saarlandes hat das Ziel einer integrierten Lehre sowie eines Verbundes der Grundlagenforschung und der anwendungsorientierten Forschung in der Saar-Lor-Lux-Region.

Auch das **Jugendaustauschprogramm**, z. B. im Rahmen des Deutsch-Französischen Jugendwerks, wird im Saarland nach Kräften gefördert. Wir sehen nun in den EG-Programmen ERASMUS und YES, daß sie unseren Interessen voll entsprechen und daß sie auch bei Wahrung des Subsidiaritätsprinzips eine willkommene Ergänzung unserer Initiativen sind.

- (B) Die finanzielle Ausstattung des ERASMUS-Programms scheint allerdings auch mir nicht ausreichend begründet zu sein. Insofern darf ich auf Ziffer 10 der Empfehlungsdruksache verweisen.

Ich möchte aber dazu anmerken, daß das Fehlen einer **europäischen Finanzverfassung** immer wieder den Beitrag der Bundesrepublik Deutschland in den Vordergrund treten läßt und die Bundesregierung bei den Verhandlungen im Ministerrat deswegen in die Rolle eines Neinsagers bringt, manchmal zu Recht, oft zu Unrecht. Ich glaube, daß die Entscheidungsverfahren in Brüssel über derartige Programme wesentlich verkürzt werden können, wenn wir eine europäische Finanzverfassung haben, die die Gewichte bei der Finanzierung derartiger Programme von vornherein richtiger verteilt. Ich glaube, es ist an der Zeit, daß man die Verhandlungen über die europäische Finanzverfassung energisch vorantreibt.

Insgesamt möchte ich sagen, daß mir diese Diskussion heute auch Veranlassung gibt, auf die **Entschließungen des Bundesrates** vom 21. Februar und vom 16. Mai 1986 zurückzukommen, in denen die weitere Integration Europas befürwortet wird. Die Mitwirkung des Bundes und der Länder an dieser Integration ist unsere Forderung und unsere Verpflichtung. ERASMUS und YES sind treffliche Beispiele für die Notwendigkeit der Einbeziehung der Länder in den Entscheidungsprozeß in bezug auf die ihre wesentlichen Interessen berührenden europäischen Angelegenheiten. Insofern unterstreiche ich die Bemerkungen, die Herr Kollege Martin gemacht hat.

(C) Ich mahne jetzt aber in diesem Zusammenhang im Namen der sozialdemokratisch geführten Länder die Stellungnahme der Bundesregierung zu der Entschließung des Bundesrates über die **Einheitliche Europäische Akte** an. Die Ratifizierung vor dem 1. Januar 1987 wäre gefährdet, wenn die Bundesregierung nicht unverzüglich über die vom Bundesrat erhobenen Forderungen mit uns verhandelt.

Zur Klarstellung: Es sind nicht die Länder, die verzögern. Sie haben ihre Mitwirkungsrechte rechtzeitig geltend gemacht und begründet. Falls die Ratifizierung der Einheitlichen Europäischen Akte nicht rechtzeitig zustande kommt, könnte dies nur am unverständlichen Zögern der Bundesregierung liegen, mit den Bundesländern die Form ihrer Mitwirkung an der europäischen Integration verbindlich zu regeln. In diesem Zusammenhang ist sicherlich auch auf die unter Tagesordnungspunkt 10 zu fassende Entschließung des Bundesrates zurückzukommen.

Zusammenfassend bleibt für mich festzuhalten: Das ERASMUS- wie das YES-Programm haben die richtige Zielrichtung. Der Bundesrat sollte sie trotz seiner rechtlichen und finanziellen Bedenken nicht in Bausch und Bogen ablehnen, sondern der Bundesregierung eine positive Fortführung der Verhandlungen empfehlen. — Vielen Dank!

Präsident Dr. Albrecht: Besten Dank!

Herr Kollege Schmidhuber!

(D) **Schmidhuber** (Bayern): Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Die Bayerische Staatsregierung unterstützt die europäische Zusammenarbeit auf dem Bildungssektor. Wir wollen mehr Mobilität der Studenten in Europa. Wir treten dafür ein, daß weit mehr Studenten als bisher einen Teil ihres Studiums in einem anderen EG-Mitgliedstaat absolvieren.

Doch muß sich der Weg zu diesem Ziel in den Bahnen der **europäischen Rechtsordnung** bewegen. Bayern spricht sich mit Nachdruck gegen das ERASMUS-Programm in der vorliegenden Fassung aus. Weder der EWG-Vertrag noch sonstige Beschlüsse des Rates und der im Rat vereinigten Minister für Bildungswesen bieten eine Grundlage für derart weitreichende **Eingriffe in die Bildungs- und Kulturhoheit der Länder** und in die Autonomie der Hochschulen, wie sie das ERASMUS-Programm vorsieht. Die Förderung der Mobilität der Hochschulstudenten in Europa ist als Kultur- und Bildungsangelegenheit keine Angelegenheit der EG.

Die Kommission setzt sich mit ihrem Vorschlag erneut darüber hinweg, daß das **Bildungswesen** nicht als bloße Funktion der Wirtschafts- und Sozialpolitik und als Dienstleistungsbetrieb für diese Bereiche angesehen werden kann, sondern ein **eigenständiger Politikbereich** ist, für den die EG nach den Römischen Verträgen nur eine beschränkte Zuständigkeit besitzt.

Das ERASMUS-Programm führt die lange Liste der EG-Vorlagen fort, bei denen bereits früher ge-

**Schmidhuber** (Bayern)

- (A) rügt werden mußte, daß für sie ganz oder teilweise eine Zuständigkeit der EG fehlt.

Als Beispiele sind hier zu nennen: Qualitätsanforderungen an Süßwasser, Erhaltung von Vogelarten, Spielzeugsicherheit, Umweltschutzprogramm, Verbraucherschutz in den Primar- und Sekundarschulen, Aktionsprogramm der EG zur Verhütung von Krebs, Europäisches Verwaltungsgericht, kulturelle Aktivitäten.

Daß der Regelungseifer der EG zunehmend die Bildungs- und Kulturpolitik, einen Kernbereich der Länderangelegenheiten, erfaßt, beweist auch Punkt 11 der heutigen Tagesordnung. Für das YES-Programm zur Förderung des Jugendaustausches bietet der EWG-Vertrag ebenfalls keine Rechtsgrundlage.

Zum ERASMUS-Programm können wir mit Genugtuung feststellen, daß der Rat und die im Rat vereinigten Minister für Bildungswesen den Vorschlag der Kommission nicht gebilligt und zur Überarbeitung an den Ausschuß für Bildungsfragen überwiesen haben.

Die Bayerische Staatsregierung erwartet von den weiteren Verhandlungen, daß die bestehenden Zuständigkeiten von der EG eingehalten werden und die föderative Ordnung der Bundesrepublik Deutschland respektiert wird. Die Bildungspolitik muß in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten und somit in der Bundesrepublik bei den Ländern verbleiben. Die Länder sind an den Beratungen umfassend zu beteiligen.

- (B) Bayern geht ferner davon aus, daß eine Lösung gefunden wird, die sich auf eine **gesicherte finanzielle Basis** stützt. Angesichts der gravierenden Haushaltsprobleme der EG enthält der Vorschlag der Kommission völlig unrealistische finanzielle Vorstellungen.

Das ERASMUS-Programm und das YES-Programm führen uns im übrigen eindrucksvoll vor Augen, wie berechtigt die Forderungen des Bundesrates zur Einheitlichen Europäischen Akte sind. Eine frühzeitige und wirksamere Beteiligung des Bundesrates bei EG-Vorlagen und eine stärkere Vertretung der Länder in den Gremien der EG sind dringend erforderlich, damit die weitere europäische Integration letztlich nicht zu einer Existenzfrage für die deutschen Länder wird.

**Präsident Dr. Albrecht:** Vielen Dank! — Herr **Staatssekretär Pfeifer** hat eine **Erklärung zu Protokoll \*** gegeben.

Wir kommen dann zur **Abstimmung** und beginnen mit **Punkt 9**.

Die Empfehlungen der Ausschüsse dazu können Sie aus der Drucksache 45/1/86 ersehen.

Ich rufe die Ziffern 1 bis 3 auf. Ich bitte um das Handzeichen. — Mehrheit.

\*) Anlage 9

Ziffer 4! — Mehrheit.

Ziffer 5! — Mehrheit.

Ziffer 6! — Mehrheit.

Ziffer 7! — Mehrheit.

Ziffer 8! — Mehrheit.

Ziffer 9! — Minderheit.

Wer ist für die Ziffer 10? — Das ist die Mehrheit.

Ziffer 11! — Mehrheit.

Dann hat der Bundesrat so **beschlossen**.

Wir kommen jetzt zu **Punkt 10**. Wer für die Empfehlungen der Ausschüsse in Drucksache 100/1/86 ist, den bitte ich um ein Handzeichen. — Das ist die Mehrheit.

Der Bundesrat hat entsprechend **Stellung genommen**.

Es bleibt noch über **Punkt 11** abzustimmen. Die Empfehlungen der Ausschüsse dazu entnehmen Sie der Drucksache 161/1/86.

Ich rufe die Ziffern 1 bis 4 auf. — Das ist die Mehrheit.

Somit hat der Bundesrat auch hierzu entsprechend **Stellung genommen**.

Wir kommen dann zu **Punkt 14** der Tagesordnung:

Kommission der Europäischen Gemeinschaften:

Diskussionspapier der Kommission der Europäischen Gemeinschaften über eine **forstwirtschaftliche Aktion** der Gemeinschaft

Ergänzendes Memorandum zu dem Diskussionspapier der Kommission über eine **forstwirtschaftliche Aktion** der Gemeinschaft (Drucksache 129/86).

Keine Wortmeldungen!

Die Empfehlungen der Ausschüsse ersehen Sie aus der Drucksache 129/1/86. Wir stimmen darüber ab.

Ich rufe die Ziffern 1 bis 4 auf. — Mehrheit.

Ziffer 5! — Mehrheit.

Ziffer 6! — Mehrheit.

Ziffern 7 bis 11! — Mehrheit.

Dann hat der Bundesrat so **beschlossen**.

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

Die **nächste Sitzung** des Bundesrates berufe ich ein auf Freitag, den 11. Juli 1986, 9.30 Uhr.

Die Sitzung ist geschlossen.

(Schluß: 11.29 Uhr)

#### Feststellung gemäß § 34 der Geschäftsordnung

Einsprüche gegen den Bericht über die 565. Sitzung sind nicht eingelegt worden. Damit gilt der Bericht gemäß § 34 der Geschäftsordnung als genehmigt.

(C)

(D)

5.394

(A) **Anlage 1****Erklärung**

von Bürgermeister **Pawelczyk** (Hamburg)  
zu **Punkt 1** der Tagesordnung

Daß der Umweltschutz eine der hervorragenden Aufgaben unserer Zeit ist, haben die Länder schon lange erkannt und durch die Einrichtung entsprechender eigenständiger Ministerien bzw. Senatsbehörden mit ressortübergreifenden Funktionen dokumentiert. Die Schaffung eigener Umweltministerien hatte nicht etwa nur plakative Bedeutung, sondern sollte vor allem die Verwirklichung umweltpolitischer Ziele erleichtern. Die Formulierung und Durchsetzung dieser Ziele darf nicht bereits im Vorfeld auf widerstreitende andere Interessen des gleichen Ressorts stoßen und dadurch kompromittiert werden.

Erst die Katastrophe von Tschernobyl hat auch die Bundesregierung dazu veranlaßt, ein Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit einzurichten. Wir wollen jedoch nicht alles von diesem Ereignis in Tschernobyl überschatten lassen. Die massiven Probleme der Reinhaltung des Bodens, des Wassers und der Luft dürfen nicht in den Hintergrund treten. Die Länder haben auf diesem Gebiet bereits in der Vergangenheit verantwortungsvoll gehandelt.

(B) Die Länder haben in den letzten zehn Jahren erhebliche Anstrengungen zur Verbesserung der Umweltsituation unternommen und sind damit ihrer Verantwortung für den Vollzug der Umweltgesetze gerecht geworden. Dabei konnten insbesondere Verbesserungen in der Gewässerreinigung und in der Verminderung der Belastung der Luft mit Schadstoffen erzielt werden. Dieser erfolgreiche Weg wird fortgesetzt.

Die Länder haben in umweltpolitischen Konfliktsituationen vor Ort Problemlösungen entwickelt und durchgesetzt. Sie standen und stehen in einer nicht abreißenden Diskussion mit den engagierten Bürgerinnen und Bürgern sowie mit den umweltpolitischen Interessenverbänden.

Die Länder haben eine Fülle von Anregungen zur Verbesserung der Umweltgesetze gegeben. Ich darf daran erinnern, daß u. a. auf Initiative Hamburgs verschärfende Bestimmungen für das Wasserhaushaltsgesetz, das Abfallbeseitigungsgesetz, das Bundes-Immissionsschutzgesetz usw. von den Ländern gefordert wurden. Dabei weise ich darauf hin, daß die Länder im normativen Bereich über erhebliche Gestaltungsmöglichkeiten verfügen, wie z. B. im Gewässer- und Naturschutz, wo der Bund lediglich die Rahmenkompetenz hat. Aber auch in der Luftreinhaltung und bei der Abfallbeseitigung, die der konkurrierenden Gesetzgebung unterliegen, haben die Länder ihren Spielraum genutzt. Die Mitglieder des Bundesrates werden sich an die intensive Befassung mit diesen Gesetzesnovellen erinnern, die von dem qualifizierten Fachpersonal der Länder vorbereitet worden sind.

(C) Daraus ergibt sich, daß der Bereich Umweltpolitik ein bedeutender Faktor im föderalen System ist.

Ich gehe davon aus, daß wir uns über den **neuen Ausschuß** einig sind, und wünsche seinen Mitgliedern viel Erfolg bei der Arbeit. Gleichzeitig danke ich dem Ausschuß für Innere Angelegenheiten für seine qualifizierte Arbeit im Bereich des Umweltschutzes.

Die Freie und Hansestadt Hamburg will die Arbeit dieses Ausschusses entscheidend mitgestalten. Wir bringen große Erfahrungen in diesem Bereich ein. Wir betreiben z. B. zukunftsorientierte Umweltforschung an der Technischen Universität Hamburg-Harburg. Zusammen mit dem Bund sind wir dabei, das „Pilotprojekt Obergeorgswerder“ durchzuführen. Hamburg stellt sich seit langem der Aufgabe, die Elbsanierung voranzubringen. Hier ist vor allem auch der Bund gefordert, weil ein Großteil der Elbverschmutzung auf Emissionen aus der DDR und der CSSR zurückzuführen ist.

**Anlage 2****Erklärung**

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

(D) Die Bayerische Staatsregierung weist auf ihre zum inhaltsgleichen Entwurf der Bundesregierung im ersten Durchgang abgegebene Erklärung hin. Sie vertritt auch zum Gesetzesbeschluß des Deutschen Bundestages die Auffassung, daß eine stärkere Berücksichtigung der landwirtschaftlichen Nebenerwerbsbetriebe erforderlich gewesen wäre.

Die Bayerische Staatsregierung erwartet deshalb, daß spätestens bei der Neuregelung des agrarsozialen Sicherungssystems in der nächsten Legislaturperiode eine gleichwertige **Entlastung** aller **einkommensschwachen Betriebe**, einschließlich der Nebenerwerbsbetriebe, erreicht wird.

**Anlage 3****Erklärung**

von Minister **Dr. Schwarz** (Schleswig-Holstein)  
zu **Punkt 4b)** der Tagesordnung

Beim **Zweiten Seerechtsänderungsgesetz** geht es um die Neuregelung der Reederhaftung für Fracht, Personen und Gepäck, die der neueren internationalen Entwicklung angepaßt werden soll.

Ich möchte Sie bitten, davon abzusehen, die Haftungshöchstgrenzen bei der Passagierbeförderung durch Einschaltung des Vermittlungsausschusses weiter zu erhöhen. Die entsprechende Empfehlung des Rechtsausschusses, die einem Antrag der SPD-Fraktion im Bundestag entspricht, bitte ich daher abzulehnen.

- (A) Die im gegenwärtigen Entwurf enthaltenen Haftungshöchstgrenzen von 320 000 DM bei Personenschäden und 16 000 DM bei Fahrzeugschäden bedeuten mehr als eine Verdoppelung gegenüber der bisherigen Rechtslage. Der Zugewinn an Verbraucherschutz ist also offensichtlich. Die neuen Grenzen entsprechen damit auch dem international üblichen Luftverkehrsrecht. Bei allem Respekt für den Verbraucherschutz halten wir es aus mehreren Gründen für nicht vertretbar, die Grenzen weiter zu erhöhen:
- Wegen der weltweiten Verflechtung müssen sich die Regelungen an internationalen Vorgaben orientieren. Die beabsichtigte Regelung würde aber zu den höchsten Haftungsgrenzen in der Welt führen. Eine Angleichung an nationale Kfz-Haftungsvorschriften — wie vom Rechtsausschuß gewünscht — ist nicht sachgerecht. Hier besteht auch ein völlig andersgeartetes Sicherheitsrisiko. Der vermeintlich zusätzlich erhöhte Verbraucherschutz würde zudem durch Abwälzung der Betriebskostensteigerung auf den Fahrgast auf deutschen Schiffen weitgehend wieder kompensiert.
  - Die weitere Erhöhung würde insbesondere kleinere Schiffe treffen, die relativ viele Passagiere befördern. Die mittelständische Versorgungsschiffahrt zu den Inseln und die Butterschiffahrt, deren Situation ohnehin sehr angespannt ist, würden übermäßig und zusätzlich belastet.
  - Die Haftungshöchstgrenzen übersteigen z. B. schon jetzt — wenn auch nur geringfügig — die Beträge, die für die skandinavischen Staaten gelten. Eine weitere Erhöhung würde zusätzliche Wettbewerbsverzerrungen im Fährmarkt der Ostsee und der Nordsee bringen, wo deutsche Reedereien sowieso gegen übermächtige skandinavische und Ostblockkonkurrenz ankämpfen.
- (B) Die deutsche Versicherungswirtschaft soll von ihrer Struktur her nicht in der Lage sein, weiter erhöhte Risiken abzusichern; die Reeder rechnen mit 100%igen Prämienerrhöhungen. Dies würde zum Ausweichen auf den Londoner Versicherungsmarkt führen, so daß nicht einmal das „Versicherungsgeschäft“ im Inland bleiben würde.
- Besondere Beachtung fordert aber die schiffahrtspolitische Situation. Man sollte einerseits nicht mit Nachdruck durch Liberalisierung des Seehafenhinterlandverkehrs Kostensenkungen für Häfen und Schiffahrt anstreben und gleichzeitig mit den höchsten Haftungsgrenzen in der Welt neue, international wirksame Wettbewerbsverzerrungen schaffen.
  - In der gegenwärtigen Situation, wo für die deutsche Schiffahrt aus Kosten- und Wettbewerbsgründen eine neue Ausfluggangswelle droht, ist es politisch nicht vertretbar, der Schiffahrt neue Sonderopfer zuzumuten. Gerade auch die Küstenländer mit großen Seehäfen sollten sich gegen überzogene Kostensteigerungen aussprechen.
- Wichtig ist folgender Gedanke: Diese Argumente dürfen nicht als ein Plädoyer gegen den Verbraucherschutz mißverstanden werden. Das Festhalten an den Haftungshöchstgrenzen des Entwurfs ist ein großer Beitrag zum Verbraucherschutz, den wir sehr begrüßen. Aber man darf den Bogen nicht überspannen. Wer für deutsche Schiffe im internationalen Passagierverkehr noch höhere Haftungsgrenzen wünscht, muß dies auf dem Wege über eine Abstimmung in der Internationalen Schifffahrtsorganisation und nicht durch einen nationalen Alleingang anstreben.

#### Anlage 4

##### Erklärung von Bundesminister Engelhard (BMJ) zu Punkt 4 der Tagesordnung

Die vorliegenden Gesetze stellen einen wesentlichen Beitrag zur **Reform des in weiten Bereichen veralteten deutschen Seehandels- und Binnenschiffahrtsrechts** dar. Die starke internationale Verknüpfung dieser Rechtsmaterie läßt eine Angleichung an international vereinheitlichtes Recht geboten erscheinen. Dies liegt zugleich im Interesse der Aufrechterhaltung und Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Seeschiffahrt.

Es ist erfreulich, daß über die Notwendigkeit der Reform des See- und Binnenschiffahrtsrechts weitgehend Übereinstimmung herrscht. Um so mehr bedauere ich es, daß eine Einigung über die Haftungshöchstbeträge für Personenschäden und für Verlust oder Beschädigung von Kraftfahrzeugen bisher nicht erzielt werden konnte.

Ich habe volles Verständnis für den Wunsch, die Haftungsbeträge so festzusetzen, daß im Schadensfalle die Geschädigten weitestgehend voll entschädigt werden. Andererseits muß im Hinblick auf den weitgehend internationalen Charakter des Seereiseverkehrs darauf geachtet werden, daß die Wettbewerbsfähigkeit deutscher Schiffe nicht beeinträchtigt wird. Dies gilt vor allem für den Fährverkehr mit Skandinavien, der den Hauptteil der internationalen Seereisen von und nach der Bundesrepublik Deutschland ausmacht.

Die von der Bundesregierung vorgeschlagenen und vom Bundestag gebilligten Haftungsbeträge orientieren sich deshalb vor allem an den Haftungsbeträgen, die die skandinavischen Staaten in ihrem Recht festgesetzt haben. Dies empfiehlt sich um so mehr, als auch die skandinavischen Staaten — wie dies das Seerechtsänderungsgesetz ebenfalls vorsieht — die Bestimmungen des Athener Übereinkommens von 1974 über die Beförderung von Personen und ihrem Gepäck auf See in ihr innerstaatliches Recht übernommen, dabei jedoch wie wir höhere Haftungsbeträge festgesetzt haben.

Im übrigen hat gerade die Bundesrepublik Deutschland sich im Rahmen des Rechtsausschusses der Internationalen Seeschiffahrtsorganisation dafür eingesetzt, die im Athener Übereinkommen

- (A) festgesetzten Haftungsbeträge durch ein Änderungsprotokoll zu erhöhen.

Dieses Verfahren halte ich für den richtigen Weg, um den Schutz der Passagiere bei Schiffsreisen weiter zu verbessern. Die Bundesregierung wird weiterhin mit Nachdruck für eine Anhebung der Haftungsbeträge des Athener Übereinkommens eintreten.

Unter diesen Umständen würde ich es begrüßen, wenn von einer Anrufung des Vermittlungsausschusses abgesehen werden würde.

## Anlage 5

### Erklärung

von Minister **Heinemann** (Nordrhein-Westfalen)  
zu **Punkt 7** der Tagesordnung

Die Länder Bremen, Hamburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen und das Saarland lehnen den Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der **kassenärztlichen Bedarfsplanung** in der vorliegenden Fassung ab, weil dieser Gesetzentwurf den erklärten Zielen der beabsichtigten Neuregelung, zur Erhaltung der Finanzierbarkeit und Funktionsfähigkeit der sozialen Krankenversicherung beizutragen und die Gleichmäßigkeit sowie die Wirtschaftlichkeit der kassenärztlichen Versorgung zu sichern, in keiner Weise gerecht wird.

- (B) Welche Erkenntnisse die Aussage begründen, der Gesetzentwurf trage zum Erhalt der Finanzierbarkeit der gesetzlichen Krankenversicherung bei, bleibt unerfindlich. Einmal davon abgesehen, daß die Probleme des Kostenanstiegs in der gesetzlichen Krankenversicherung umfassendere Ursachen haben, als im Gesetzentwurf begründet, und demzufolge auch mit umfassenderen Maßnahmen angegangen werden müssen, ist bei Realisierung dieses Gesetzes zu erwarten — wie schon der Bundesverband der Ortskrankenkassen in seiner Kritik hingewiesen hat —, daß ein weiterer Anstieg der Kassenausgaben eintreten wird.

Aber auch um zu einer ausgewogeneren kassenärztlichen Versorgung beizutragen, reicht der Gesetzentwurf nach unserer Auffassung nicht aus. Er ist Stückwert und bestätigt wieder einmal deutlich, daß die Bundesregierung über kein geschlossenes inhaltliches Konzept zur Gesundheitspolitik verfügt. Dieses Fehlen eines politischen Konzepts hat nicht zuletzt auch wieder der jüngste Deutsche Ärztetag massiv beklagt.

Wir sind der Auffassung, daß — bevor Regelungen über Zulassungsbeschränkungen erlassen werden — das Vergütungssystem für ärztliche Leistungen verändert werden sollte. Hierzu würde beispielsweise eine verbindliche gesetzliche Festlegung gehören, daß für die Erbringung ärztlicher Leistungen in den sogenannten überversorgten Gebieten eine Honorarfestschreibung vorgenommen wird. Damit könnte viel eher und viel besser eine gleichmäßigere Niederlassungsverteilung erreicht

werden als mit den die Selbstverwaltung überfordernden komplizierten Regelungen des Gesetzentwurfs. (C)

Bedenklich finden wir es auch, daß durch den Gesetzentwurf dort, wo das Instrument der Zulassungssperre eingesetzt wird, eine finanzielle Absicherung der bereits zugelassenen Kassenärzte eintreten wird. Grundsätzliches Ziel aller neuen Regelungen zur kassenärztlichen Bedarfsplanung sollte aus unserer Sicht jedoch sein, eine kostenneutrale — nach Möglichkeit vollständige — Eingliederung des ärztlichen Nachwuchses zu erreichen. Ich meine, das gegenwärtig hohe ärztliche Einkommensniveau bietet nach wie vor einen genügend großen finanziellen Spielraum, um der nachfolgenden Ärztegeneration eine gute Berufschance zu geben.

Das durchschnittliche ärztliche Einkommen liegt gemäß der Einkommensteuerstatistik des Statistischen Bundesamtes etwa bei 200 000 DM pro Jahr vor Steuern. Rein rechnerisch ließe sich daher sagen: Bei einer Anpassung des Jahresdurchschnittsgehalts auf 150 000 DM könnten ein Drittel mehr Ärzte zur Kassenversorgung zugelassen werden. Dies setzt zwar finanzielle Zugeständnisse auf der einen Seite voraus; auf der anderen Seite würde dies aber eine Berufs- und Lebenschance für Tausende junger Menschen bedeuten.

Aber genauso wichtig, wie Veränderungen des Vergütungssystems sind, müßten auch verbindliche Regelungen herbeigeführt werden, die auf eine stärkere Förderung der Allgemeinmedizin hinauslaufen. Der kostentreibenden Spezialisierung der ärztlichen Tätigkeit muß begegnet werden, und hierzu findet sich in diesem Gesetzentwurf kein Ansatz. (D)

Ich teile auch die Kritik von ärztlichen Verbänden, die urteilen, der Gesetzentwurf sei in keiner Weise dazu geeignet, das Problem der steigenden Ärztezahlen zu lösen. Er ist nicht nur ordnungspolitisch bedenklich und schafft zusätzliche Bürokratie, wie der Marburger Bund zutreffend kritisiert, sondern er stellt zudem eine weitere Beeinträchtigung der Selbstverwaltung dar, wie zu Recht der Berufsverband der praktischen Ärzte in seiner Stellungnahme bemerkt hat.

Zum Schluß noch eine Anmerkung zu der im Gesetzentwurf enthaltenen Regelung, daß die Kassenärztlichen Vereinigungen finanzielle Mittel dafür einsetzen dürfen, damit Kassenärzte ab dem 62. Lebensjahr freiwillig auf die Kassenzulassung verzichten. Ich erkenne an, daß der Grundgedanke, freie Kapazitäten für die junge Generation zu schaffen, lobenswert ist. Allerdings wird diese Regelung auf freiwilliger Basis nicht ausreichen; denn es werden nur diejenigen Kassenärzte Abfindungen als Abschiedsgeschenk mitnehmen, die ohnehin aus persönlichen oder sonstigen Gründen die Absicht haben, ihre Kassenzulassung zurückzugeben. Notwendig ist daher die Festlegung einer verbindlichen Altersgrenze des Ausscheidens aus der kassenärztlichen Tätigkeit. Bei uns im Land Nordrhein-Westfalen haben im Bereich der Kassenärztlichen Vereinigung Westfalen-Lippe beispielsweise mehr als 14 % der zur Kassenversorgung zugelasse-

- (A) nen niedergelassenen Ärzte das 65. Lebensjahr überschritten, 6 % sind älter als 70 Jahre; die Verteilung reicht sogar bis in die Lebensjahre von 80 und mehr. Zwei Ärzte nehmen selbst mit 86 Jahren noch an dem öffentlich-rechtlich ausgestalteten Versorgungssystem der Kassenarztztätigkeit teil.

Mit Verlaub gesagt: In diesen Fällen noch mit Abfindungen zu locken, damit die Kassenzulassungen zurückgegeben werden, halte ich für unververtretbar. Deshalb fordern wir die Festlegung einer verbindlichen Altersgrenze ab dem 65. Lebensjahr — eine Regelung, die für andere Berufsgruppen eine bloße Selbstverständlichkeit darstellt. Aber zu einer solchen Regelung mit allen verfassungsrechtlich gebotenen Übergangsbestimmungen sich durchzuführen, konnte offenbar von dieser Bundesregierung nicht erwartet werden.

Aus all diesen Gründen lehnen die SPD-regierten Länder den Gesetzentwurf ab. Ich bitte um Ihre Zustimmung zum vorliegenden Entschließungsantrag.

#### Anlage 6

#### Erklärung

von Staatsminister **Clauss** (Hessen)  
zu **Punkt 7** der Tagesordnung

- (B) Der vorliegende Gesetzentwurf greift eine seit Jahren erhobene Forderung auf, zur Sicherung und wegen der Qualität sowie der **Wirtschaftlichkeit der kassenärztlichen Versorgung** die gesetzlichen Voraussetzungen für Steuerungsinstrumente auch bei Überversorgung zu schaffen und die Finanzierbarkeit der gesetzlichen Krankenversicherung zu erhalten. Die Absicht wird grundsätzlich begrüßt, das bestehende Bedarfsplanungsinstrumentarium durch Überversorgungsregelungen zu erweitern. Der vorliegende Regierungsentwurf führt jedoch keine grundlegend neuen Instrumente in die kassenärztliche Versorgung ein. Die angestrebte Verbesserung der Wirtschaftlichkeit der Versorgung wird nach meiner Auffassung dadurch nicht erreicht. Hierzu folgende Gründe:

- Es sollen lediglich unterdurchschnittlich versorgte Gebiete aufgefüllt werden, bis überall eine gleiche Arztdichte erreicht ist. Dann, spätestens nach drei Jahren, werden die Zulassungssperren aufgehoben. Nach einiger Zeit beginnt das Verfahren von neuem, und der Versorgungsgrad schaukelt sich immer höher. Die erwarteten Kosteneinsparungen dürften kaum eintreten. Zwar dürfte sich in überversorgten Gebieten aufgrund von Zugangsbeschränkungen der Anstieg der Pro-Kopf-Ausgaben abschwächen; zugleich dürften sich jedoch die Ausgaben in den nicht gesperrten Gebieten überproportional erhöhen. Entscheidend ist nämlich, daß die Gesamtzahl der Ärzte und der Zugang zur kassenärztlichen Versorgung nicht begrenzt werden. Der Anstieg der Zahl der Kassenärzte sowie der

durch sie direkt und indirekt bewirkten Ausgaben kann nur durch eine Überprüfung der Kapazitäten und durch generelle Zulassungsbeschränkungen verringert werden. (C)

- Die zunächst diskutierte Regelung, gesetzliche Voraussetzungen dafür zu schaffen, daß durch unterschiedliche Vergütungsmaßstäbe ein Ausgleich zwischen überversorgten und unterdurchschnittlich versorgten Gebieten herbeigeführt werden kann, wurde in dem vorliegenden Entwurf nicht verwirklicht. Überversorgung ist nur in den Griff zu bekommen, wenn die Vergütungsregelungen auch entsprechende Konsequenzen enthalten. Die vorgesehenen Ausnahmeregelungen von Zulassungsbeschränkungen, insbesondere der „Freibrief“ für die Tätigkeit in einer Gemeinschaftspraxis, lassen ein Unterlaufen der Beschränkungen befürchten.
- In der kassenärztlichen Versorgung können sich Ärzte bisher ohne spezielle Weiterbildung als Kassenarzt niederlassen. Es sind verbindliche Regelungen für eine stärkere Förderung der Allgemeinmedizin erforderlich, um die Spezialisierung auf das tatsächlich notwendige Maß zu beschränken.
- Auch in Zukunft sollen die Ersatzkassen — wie bereits heute im geltenden Recht — nur bei der Erstellung der Richtlinien im Bundesausschuß für Ärzte und Krankenkassen voll beteiligt sein. Damit würden die Ersatzkassen auch in Zukunft nur in dem beschränkten Rahmen des § 13 der Zulassungsordnung bei der Erstellung des Bedarfsplanes mitwirken. Dies erscheint mir nicht sachgerecht. Überversorgung in einer Region kann nur ermittelt werden, wenn die gesamte kassenärztliche und vertragsärztliche Versorgung dieser Region in die Überprüfung einbezogen wird. (D)

Zusammenfassend muß ich feststellen, daß der Gesetzentwurf der Bundesregierung unzureichend ist, um die Qualität und die Wirtschaftlichkeit der Versorgung bei steigenden Arztzahlen zu sichern. Mehr als eine gleichmäßige Verteilung der Ärzteschwemme kann damit nicht erreicht werden. Nach meiner Auffassung müßten folgende Forderungen erfüllt werden:

- Begrenzung der Gesamtzahl der Kassenärzte durch geeignete Maßnahmen bereits bei der Zulassung,
- Einführung der Pflichtweiterbildung für alle in der kassenärztlichen Versorgung tätigen Ärzte mit eindeutiger Präferenz der Allgemeinmedizin,
- volle Mitwirkung der Ersatzkassen bei der Bedarfsplanung auf Landesebene.

Aus den dargelegten Gründen vermag Hessen dem vorliegenden Gesetzentwurf nicht zuzustimmen.



## (A) Anlage 7

## Umdruck Nr. 7/86

Zu den folgenden Punkten der Tagesordnung der 566. Sitzung des Bundesrates empfehlen die Ausschüsse dem Bundesrat:

## I.

Dem Bundesrechnungshof gemäß § 101 der Bundeshaushaltsordnung Entlastung zu erteilen:

## Punkt 8

Rechnung des Bundesrechnungshofes für das Haushaltsjahr 1985 — Einzelplan 20 — (Drucksache 225/86)

## II.

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

## Punkt 12

Kommission der Europäischen Gemeinschaften:

Vorschlag einer Verordnung des Rates zur Einführung von **Sondervorschriften** und von abweichenden Vorschriften für die **Beamten der Europäischen Gemeinschaften**, die in Ländern außerhalb der Gemeinschaft Dienst tun

Vorschlag einer Verordnung des Rates zur Einführung von **Sondervorschriften** und **Übergangsvorschriften** für die **Einstellung der in Übersee tätigen Bediensteten** der Europäischen Gesellschaft für Zusammenarbeit als Beamte der Europäischen Gemeinschaften (Drucksache 162/86, Drucksache 162/1/86)

## Punkt 13

Kommission der Europäischen Gemeinschaften:

Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an den Rat über die Unterzeichnung des Europäischen Übereinkommens zum **Schutz der zu Versuchen oder anderen wissenschaftlichen Zwecken verwendeten Wirbeltiere** durch die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten

Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zum **Schutz der für Versuche und andere wissenschaftliche Zwecke verwendeten Tiere** (Drucksache 48/86, Drucksache 48/1/86)

## Punkt 16

Zweite Verordnung zur Änderung betäubungsmittelrechtlicher Vorschriften (**Zweite Betäubungsmittelrechts-Änderungsverordnung**, 2. BtMÄndV) (Drucksache 227/86, Drucksache 227/1/86)

## Punkt 17

a) Achte Verordnung zur Änderung der **Strassenverkehrs-Ordnung** (Drucksache 237/86, Drucksache 237/1/86)

b) Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Änderung der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift für die **Erteilung einer Verwarnung** (Drucksache 236/86, Drucksache 236/1/86) (C)

## Punkt 19

Zweite allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Änderung der allgemeinen **Verwaltungsvorschriften zum Bundesversorgungsgesetz** (Drucksache 244/86, Drucksache 244/1/86)

## Punkt 20

Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Änderung der Allgemeinen **Verwaltungsvorschrift zum Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföGÄndVwV 1986)** (Drucksache 226/86, Drucksache 226/1/86)

## III.

Den Vorlagen ohne Änderung zuzustimmen:

## Punkt 15

Zwanzigste Verordnung über das anzurechnende Einkommen nach dem Bundesversorgungsgesetz (**Anrechnungs-Verordnung 1986/87** — AnrV 1986/87) (Drucksache 245/86)

## Punkt 18

Zweite Verordnung zur Änderung der **Eisenbahn-Signalordnung 1959 (ESO)** (Drucksache 213/86) (D)

## Anlage 8

## Erklärung

von Staatsminister **Martin** (Rheinland-Pfalz) zu den **Punkten 10 und 11** der Tagesordnung

Erstens. Bei dem Vorschlag einer Verordnung des Rates zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der **Durchführungsbefugnisse, die der Kommission übertragen werden**, geht es um die Ausfüllung des neuen Artikel 145 EWG-Vertrag, der durch die noch nicht ratifizierte Einheitliche Europäische Akte geschaffen worden ist. Der Bundesrat hat bereits in seiner Entschließung vom 21. Februar 1986 darauf hingewiesen, daß diese neue Bestimmung so unbestimmt ist, daß dadurch in die Zuständigkeit der Länder ohne zwingende Notwendigkeit eingegriffen werden könnte. Die Kommission bemüht sich nun bei ihrem Vorschlag keineswegs um eine Eingrenzung etwa in der Weise, daß Inhalt, Zweck und Ausmaß der Durchführungsbefugnisse bei der Übertragung eingegrenzt werden müssen, sondern beschränkt sich auf bloße Verfahrensvorschläge für die Beteiligung der Mitgliedstaaten bei der Ausübung der übertragenen Durchführungsbefugnisse. Dabei wählt sich die Kommission aus den bereits bestehenden Verfahrensarten jeweils die für sie günstigste aus.

Zweitens. Auch bei dem Jugendaustauschprogramm **„YES für Europa“** legt die Kommission Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaft ex-

- (A) tensiv aus, indem sie für das Aktionsprogramm die Form einer verbindlichen Entscheidung des Rates vorgeschlägt, wofür der EWG-Vertrag keine Rechtsgrundlage bietet.

Hier sollen nicht die Rechtsfragen im einzelnen beurteilt werden. Entscheidend ist die Tendenz zu einer sehr extensiven Auslegung, die in den Vorhaben zum Ausdruck kommt und auch schon in der Vergangenheit verstärkt zu beobachten war. Vor dieser Tendenz ist zu warnen, weil sie letztlich der europäischen Einigung mehr schadet als nützt.

## Anlage 9

### Erklärung

von Parl. Staatssekretär **Pfeifer (BMBW)**  
zu **Punkt 9** der Tagesordnung

Die Förderung des Auslandsstudiums hat für die Bundesregierung hohe Priorität. Die Zielsetzung des Kommissionsvorschlages, die **Mobilität der Studenten** zwischen den Hochschulen der EG-Mitgliedstaaten zu erhöhen, wird von der Bundesregierung uneingeschränkt begrüßt. Sie ist ein wichtiger Beitrag zu dem „Europa der Bürger“, für das die Staats- und Regierungschefs sich auf der Gipfelkonferenz von Mailand im vergangenen Jahr ausgesprochen haben.

- (B) Vor einer Entscheidung über die Kommissionsvorlage müssen jedoch noch wichtige Vorfragen geklärt werden. Hierin ist sich die Bundesregierung mit dem Bundesrat einig. Dabei geht es insbesondere um die folgenden Fragen:

1. Es fehlt in der Kommissionsvorlage eine Bestandsaufnahme, die darüber Aufschluß gibt, welche Förderungsmaßnahmen für das Studium im europäischen Ausland auf nationaler und auf Gemeinschaftsebene bereits bestehen. Die Bundesregierung hat die Kommission dazu aufgefordert, eine solche Bestandsaufnahme vorzulegen, um dann von einer sicheren Basis aus darüber entscheiden zu können, welche ergänzende Förderung notwendig ist und ob sie als Angelegenheit der Mitgliedstaaten oder der Gemeinschaft zu betrachten ist.
2. Es sollte sichergestellt werden, daß im europäischen Ausland verbrachte Studienzeiten und erreichte Abschlüsse auch gegenseitig anerkannt werden. Dazu gibt es eine Reihe von Vorschlägen der Kommission, die uns noch nicht ausdiskutiert erscheinen.
3. Es muß verhindert werden, daß zusätzliche Stipendien letztlich dazu verwendet werden, hohe Gebühren zu begleichen, die in einigen Mitgliedstaaten für das Studium erhoben werden.
4. Es muß ein regional gleichgewichtiger Austausch erreicht werden, der die Studenten und die Hochschulen aller Mitgliedstaaten einbezieht.
5. Schließlich stellt sich die Frage der Rechtsgrundlage, die zu Recht in dem Entwurf der Stellungnahme des Bundesrates angesprochen worden

- ist. Auch aus der Sicht der Bundesregierung (C) kann der Beschluß nicht allein auf Art. 128 EG-Vertrag gestützt werden; vielmehr muß Art. 235 ergänzend herangezogen werden.

Den Kern des von der Kommission vorgeschlagenen ERASMUS-Programmes bildet aus der Sicht der Bundesregierung der angestrebte Aufbau eines europäischen Hochschulnetzes, das den Hochschulen der Gemeinschaft die Möglichkeit schaffen soll, gemeinsame Studienprogramme zu erarbeiten und den Austausch durch gegenseitige Sicherung der Anerkennung von Studienzeiten und.-abschlüssen zu fördern. In Form eines kleineren Pilotprogrammes nimmt die Kommission diese Aufgabe bereits seit einigen Jahren wahr. Die gemeinsamen Studienprogramme, die durch diese Förderung zustande gekommen sind, haben sich bewährt, insbesondere auch deswegen, weil sie die schwierige Anerkennungsfrage elegant lösen helfen. Die Bundesregierung unterstützt das Ziel, daß diese Möglichkeit der Gemeinschaft künftig auf der Basis des ERASMUS-Programmes verstärkt genutzt wird und die europäischen Hochschulen, Studenten wie Dozenten, auf diese Weise einander nähergebracht werden.

Die finanzielle Förderung von Studienaufenthalten im Ausland dagegen ist aus der Sicht der Bundesregierung primär Aufgabe der Mitgliedstaaten. Mit zahlreichen Stipendienprogrammen, insbesondere aber mit der großzügigen Förderungsmöglichkeit auf der Basis des Ausbildungsförderungsgesetzes, haben wir in Deutschland ein Förderungssystem entwickelt, das den Studenten gute Chancen (D) für einen vorübergehenden Studienaufenthalt im Ausland bietet. Wir sind der Auffassung, daß es zunächst Aufgabe der Mitgliedstaaten ist, ihre Förderungssysteme daraufhin zu überprüfen, ob sie für einen Studienaufenthalt auch im Ausland geöffnet werden und gegebenenfalls auch weiter ausgebaut werden müssen. Wir meinen deshalb, daß erst für eine zweite Phase des Programms zu prüfen wäre, ob zur Ergänzung nationaler Stipendien auch gemeinschaftliche Stipendien erforderlich sein werden.

Ich möchte betonen, daß der Beschluß der Staats- und Regierungschefs von Mailand, die Vorschläge des Adonnino-Berichts für ein „Europa der Bürger“ in die Tat umzusetzen, sich sowohl an die Gemeinschaft als auch an die Mitgliedstaaten gewandt hatte. Mitgliedstaaten und Gemeinschaft müssen also je nach ihren Zuständigkeiten tätig werden. Und das bedeutet auf dem Sektor der Studienförderung, daß zunächst die Mitgliedstaaten in der Verantwortung sind.

Mit dem Bundesrat geht die Bundesregierung darin einig, daß es bei den derzeit in Brüssel zur Entscheidung stehenden Programmen nicht darum gehen kann, eine einheitliche europäische Bildungspolitik zu entwickeln. Vielmehr sollte ein gemeinschaftliches Vorgehen nur dann gewählt werden, wenn es zur Erreichung der Ziele des Vertrages geboten ist, und dies in bewußter Ergänzung der grundsätzlich den Mitgliedstaaten obliegenden Verantwortung.

(A) So ist und bleibt die Entwicklung von Studiengängen — darin gehe ich mit dem Empfehlungstext des Kulturausschusses einig — Aufgabe der in den Mitgliedstaaten zuständigen Behörden und insbesondere der Hochschulen selbst. Bei den von der Bundesregierung als äußerst erfolgreich angesehenen gemeinsamen Studienprogrammen geht es allein darum, den Hochschulen die Möglichkeit zu geben, in Kontakt miteinander solche Studienelemente abzustimmen, die einen Austausch von Studenten für ein oder zwei Semester erleichtern und die Anerkennung der dabei erreichten Leistungen garantieren.

Eine erste Erörterung der Kommissionsvorlage hat der Rat und haben die im Rat vereinigten Bildungsminister in Luxemburg am 9. Juni 1986 vorgenommen. Dabei haben sich alle Mitgliedstaaten im Grundsatz für ein Programm zur Förderung der studentischen Mobilität ausgesprochen. Die Mehrheit war jedoch der Meinung, daß die Höhe des von

der Kommission in Aussicht genommenen Finanzvolumens überprüft werden muß. Die Bundesregierung ist der Auffassung, daß bei dieser Überprüfung sowohl die gegenwärtige schwierige Haushaltslage der Gemeinschaft als auch das Erfordernis einer klar definierten Aufgabenverteilung zwischen Mitgliedstaaten und Gemeinschaft im Sinne des Subsidiaritätsprinzips berücksichtigt werden muß. Über den Ausbau des Hochschulnetzes und die verstärkte Förderung gemeinsamer Studienprogramme bestand Übereinstimmung. Über die Notwendigkeit gemeinschaftlicher Stipendienvergabe wird dagegen noch weiter diskutiert werden müssen.

Selbstverständlich wird die Bundesregierung in den bevorstehenden weiteren Verhandlungen in Brüssel die Stellungnahme des Bundesrates soweit wie möglich berücksichtigen. Wie bisher, werden die Länder auch bei der weiteren Beratung und der Umsetzung des ERASMUS-Programmes in Brüssel unmittelbar beteiligt sein.

(B)

(D)

# BUNDESRAT

## Stenographischer Bericht

### 566. Sitzung

Bonn, Freitag, den 27. Juni 1986

#### Inhalt:

<b>Begrüßung des Vizepräsidenten der Argentinischen Nation und Präsidenten des Senats, Professor Dr. Victor Martínez, und seiner Begleitung</b> . . . . .	375 A	<b>Beschluß:</b> Zustimmung gemäß Art. 84 Abs. 1 GG — Annahme einer Entschließung . . . . .	382 D
<b>Zur Tagesordnung</b> . . . . .	375 B	<b>3. Gesetz zur Entlastung landwirtschaftlicher Unternehmer von Beiträgen zur landwirtschaftlichen Sozialversicherung (Sozialversicherungs-Beitragsentlastungsgesetz — SVBEG) (Drucksache 272/86)</b> . . . . .	383 A
<b>1. Bildung eines „Umweltausschusses“ als ständigen Ausschuß — gemäß § 11 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Bundesrates — (Drucksache 30/86)</b> . . . . .	375 B	Schmidhuber (Bayern) . . . . .	395* C
Görlach (Hessen) . . . . .	375 B	<b>Beschluß:</b> Zustimmung gemäß Art. 84 Abs. 1 GG . . . . .	383 A
Dr. Schwarz (Schleswig-Holstein) . . . . .	376 A	<b>4. a) Gesetz zu dem Übereinkommen von 1976 über die Beschränkung der Haftung für Seeforderungen (Drucksache 273/86)</b>	
Pawelczyk (Hamburg) . . . . .	395* A	b) Gesetz zur Änderung des Handelsgesetzbuchs und anderer Gesetze ( <b>Zweites Seerechtsänderungsgesetz</b> ) (Drucksache 274/86)	
<b>Beschluß:</b> Billigung des Vorschlags in Drucksache 30/1/86 . . . . .	376 D	c) Gesetz über das Verfahren bei der Errichtung und Verteilung eines Fonds zur Beschränkung der Haftung für Seeforderungen ( <b>Seerechtliche Verteilungsordnung</b> ) (Drucksache 275/86) . . . . .	383 A
<b>2. Erstes Gesetz zur Änderung des Tierschutzgesetzes (Drucksache 286/86)</b> . . . . .	376 D	Dr. Schwarz (Schleswig-Holstein) . . . . .	395* D
Dr. Schwarz (Schleswig-Holstein), Berichterstatter . . . . .	376 D		
Clauss (Hessen) . . . . .	377 C, 379 A, 381 A		
Prof. Dr. Scholz (Berlin) . . . . .	379 B		
Einert (Nordrhein-Westfalen) . . . . .	380 A		
Schmidhuber (Bayern) . . . . .	380 C		
Dr. von Geldern, Parl. Staatssekretär beim Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten . . . . .	381 D		
Dr. Schwarz (Schleswig-Holstein) . . . . .	382 B		

Engelhard, Bundesminister der Justiz . . . . .	396* C	9. Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Vorschlag für einen Beschluß des Rates über ein <b>Aktionsprogramm</b> der Europäischen Gemeinschaft zur Förderung der <b>Mobilität von Hochschulstudenten (ERASMUS)</b> (Drucksache 45/86)	
<b>Beschluß</b> zu a): Kein Antrag gemäß Art. 77 Abs. 2 GG . . . . .	383 B	in Verbindung mit	
<b>Beschluß</b> zu b): Kein Antrag gemäß Art. 77 Abs. 2 GG . . . . .	383 C	10. Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Vorschlag einer Verordnung (EWG) des Rates zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der <b>Durchführungsbefugnisse, die der Kommission übertragen werden</b> (Drucksache 100/86)	
<b>Beschluß</b> zu c): Kein Antrag gemäß Art. 77 Abs. 2 GG . . . . .	383 C	und	
5. Entwurf eines Gesetzes zum <b>beschäftigungswirksamen Abbau von Überstunden</b> — Antrag des Landes Nordrhein-Westfalen gemäß § 36 Abs. 2 GO BR — (Drucksache 290/86) . . . . .	383 C	11. Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Vorschlag für eine Entscheidung des Rates über ein Aktionsprogramm zur <b>Förderung des Jugendaustauschs</b> in der Gemeinschaft — „ <b>YES für Europa</b> “ (1987—1989) (Drucksache 161/86) . . . . .	390 A
Heinemann (Nordrhein-Westfalen)	383 C, 386 D	Martin (Rheinland-Pfalz) . . . . .	390 B, 399* D
Vogt, Parl. Staatssekretär beim Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung . . . . .	385 B	Dr. Hahn (Saarland) . . . . .	391 D
<b>Mitteilung:</b> Überweisung an die zuständigen Ausschüsse . . . . .	387 B	Schmidhuber (Bayern) . . . . .	392 D
6. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung von Vorschriften der gesetzlichen Rentenversicherung und anderer sozialrechtlicher Vorschriften ( <b>Siebtens Rentenversicherungs-Änderungsgesetz</b> — 7. RVÄndG) (Drucksache 233/86) . . . . .	387 B	Pfeifer, Parl. Staatssekretär beim Bundesminister für Bildung und Wissenschaft . . . . .	400* A
<b>Beschluß:</b> Stellungnahme gemäß Art. 76 Abs. 2 GG . . . . .	387 C	<b>Beschluß</b> zu 9, 10 und 11: Stellungnahme . . . . .	393 C
7. Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der <b>kassenärztlichen Bedarfsplanung</b> (Drucksache 232/86) . . . . .	387 C	12. Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Vorschlag einer Verordnung des Rates zur Einführung von <b>Sondervorschriften</b> und von abweichenden Vorschriften für die <b>Beamten der Europäischen Gemeinschaften, die in Ländern außerhalb der Gemeinschaft Dienst tun</b>	
Kahrs (Bremen) . . . . .	387 C	Vorschlag einer Verordnung des Rates zur Einführung von <b>Sondervorschriften</b> und <b>Übergangsvorschriften</b> für die <b>Einstellung der in Übersee tätigen Bediensteten</b> der Europäischen Gemeinschaft für Zusammenarbeit als Beamte der Europäischen Gemeinschaften (Drucksache 162/86) . . . . .	390 A
Vogt, Parl. Staatssekretär beim Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung . . . . .	388 C	<b>Beschluß:</b> Stellungnahme . . . . .	399* A
Heinemann (Nordrhein-Westfalen)	397* A		
Clauss (Hessen) . . . . .	398* A		
<b>Beschluß:</b> Stellungnahme gemäß Art. 76 Abs. 2 GG . . . . .	390 A		
8. <b>Rechnung des Bundesrechnungshofes</b> für das Haushaltsjahr 1985 — Einzelplan 20 — (Drucksache 225/86) . . . . .	390 A		
<b>Beschluß:</b> Entlastung gemäß § 101 Bundeshaushaltsordnung . . . . .	399* A		

13. Kommission der Europäischen Gemeinschaften:  
Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an den Rat über die Unterzeichnung des Europäischen Übereinkommens zum **Schutz der zu Versuchen oder anderen wissenschaftlichen Zwecken verwendeten Wirbeltiere** durch die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten
- Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zum **Schutz der für Versuche und andere wissenschaftliche Zwecke verwendeten Tiere** (Drucksache 48/86) . . . . . 390 A
- Beschluß:** Stellungnahme . . . . . 399\* A
14. Kommission der Europäischen Gemeinschaften:  
Diskussionspapier der Kommission der Europäischen Gemeinschaften über eine **forstwirtschaftliche Aktion** der Gemeinschaft
- Ergänzendes Memorandum zu dem Diskussionspapier der Kommission über eine **forstwirtschaftliche Aktion** der Gemeinschaft (Drucksache 129/86) . . . . . 393 C
- Beschluß:** Stellungnahme . . . . . 393 D
15. Zwanzigste Verordnung über das anzurechnende Einkommen nach dem Bundesversorgungsgesetz (**Anrechnungsverordnung 1986/87 — AnrV 1986/87**) (Drucksache 245/86) . . . . . 390 A
- Beschluß:** Zustimmung gemäß Art. 80 Abs. 2 GG . . . . . 399\* C
16. Zweite Verordnung zur Änderung betäubungsmittelrechtlicher Vorschriften (**Zweite Betäubungsmittelrechts-Änderungsverordnung, 2. BtMÄndV**) (Drucksache 227/86) . . . . . 390 A
- Beschluß:** Zustimmung gemäß Art. 80 Abs. 2 GG nach Maßgabe der angenommenen Änderungen . . . . . 399\* A
17. a) Achte Verordnung zur Änderung der **Straßenverkehrs-Ordnung** (Drucksache 237/86)
- b) Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Änderung der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift für die **Erteilung einer Verwarnung** (Drucksache 236/86) . . . . . 390 A
- Beschluß zu a):** Zustimmung gemäß Art. 80 Abs. 2 GG nach Maßgabe der angenommenen Änderung . . . . . 399\* A
- Beschluß zu b):** Zustimmung gemäß Art. 84 Abs. 2 GG nach Maßgabe der angenommenen Änderung . . . . . 399\* A
18. Zweite Verordnung zur Änderung der **Eisenbahn-Signalordnung 1959 (ESO)** (Drucksache 213/86) . . . . . 390 A
- Beschluß:** Zustimmung gemäß Art. 80 Abs. 2 GG . . . . . 399\* C
19. Zweite allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Änderung der allgemeinen **Verwaltungsvorschriften zum Bundesversorgungsgesetz** (Drucksache 244/86) . . . . . 390 A
- Beschluß:** Zustimmung gemäß Art. 84 Abs. 2 GG nach Maßgabe der angenommenen Änderungen . . . . . 399\* A
20. Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Änderung der Allgemeinen **Verwaltungsvorschrift zum Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföGÄnd-VwV 1986)** (Drucksache 226/86) . . . . . 390 A
- Beschluß:** Zustimmung gemäß Art. 85 Abs. 2 GG nach Maßgabe der angenommenen Änderungen . . . . . 399\* A
- Nächste Sitzung** . . . . . 393 D

### Verzeichnis der Anwesenden

#### Vorsitz:

Präsident Dr. Albrecht, Ministerpräsident des Landes Niedersachsen

#### Schriftführer:

Dr. Krumsiek (Nordrhein-Westfalen)

#### Baden-Württemberg:

Dr. Eyrich, Justizminister und Minister für Bundesangelegenheiten

#### Bayern:

Schmidhuber, Staatsminister für Bundesangelegenheiten

#### Berlin:

Prof. Dr. Scholz, Senator für Justiz und Bundesangelegenheiten

#### Bremen:

Wedemeier, Bürgermeister, Präsident des Senats

Kahrs, Senator für Rechtspflege und Strafvollzug und Senator für Bundesangelegenheiten

#### Hamburg:

Dr. von Dohnanyi, Präsident des Senats, Erster Bürgermeister

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

#### Hessen:

Börner, Ministerpräsident

Görlach, Minister für Landwirtschaft und Forsten

Clauss, Sozialminister

#### Niedersachsen:

Hasselmann, Minister für Bundesangelegenheiten

#### Nordrhein-Westfalen:

Dr. Posser, Finanzminister

Einert, Minister für Bundesangelegenheiten

Dr. Krumsiek, Justizminister

Heinemann, Minister für Arbeit, Gesundheit und Soziales

#### Rheinland-Pfalz:

Dr. Vogel, Ministerpräsident

Ziegler, Minister für Landwirtschaft, Weinbau und Forsten

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

#### Saarland:

Dr. Hahn, Minister für Bundesangelegenheiten und besondere Aufgaben

#### Schleswig-Holstein:

Dr. Schwarz, Minister für Bundesangelegenheiten

#### Von der Bundesregierung:

Engelhard, Bundesminister der Justiz

Vogel, Staatsminister beim Bundeskanzler

Dr. von Geldern, Parl. Staatssekretär beim Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten

Vogt, Parl. Staatssekretär beim Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung

Pfeifer, Parl. Staatssekretär beim Bundesminister für Bildung und Wissenschaft

Dr. Ruhfus, Staatssekretär im Auswärtigen Amt