



SOZIALDEMOKRATISCHER PRESSEDIENST

P/VI/236 - 10.10.1951

BONN, Friedrich-Ebert-Allee 170
Fernsprecher 76 54-59
Fernschreiber 039 890

Hinweise
auf den Inhalt:

Gesetzgebungspraxis	S. 1
Mossadek vor dem Sicherheitsrat	S. 3
Berlin und Bundesrecht	S. 5
Verbrecherbekämpfung	S. 7

Wie kommt ein Gesetz zustande ?

Von H.G. Ritzel

Vorsitzender des Geschäftsordnungsausschusses
des Deutschen Bundestages

Mit dem folgenden Beitrag beginnen wir eine Reihe von Artikeln des gleichen Autors zu Fragen der Technik des Parlamentarismus. D.Red.

Der Staatsbürger, der durch Presse und Radio tagtäglich von den parlamentarischen Auseinandersetzungen bei Beratung von Gesetzentwürfen liest und hört, macht sich zu Recht Gedanken darüber, wie in der Bundesrepublik eigentlich ein Gesetz zustandekommt. Nicht jedem ist es möglich, den Gang der Gesetzgebung an Ort und Stelle zu verfolgen und auch dann bleibt ihm die Gesetzgebungstechnik ohne Erläuterung mindestens zunächst noch ein Buch mit sieben Siegeln. Die bevorstehende Beratung der neuen Geschäftsordnung des Deutschen Bundestags wird an dem technischen Gang der Gesetzgebung nichts ändern, denn die grundlegenden Bestimmungen über den Gang der Gesetzgebung sind nicht in der Geschäftsordnung, sondern im Grundgesetz enthalten. Da aber das Grundgesetz nur von einer relativ kleinen Zahl deutscher Staatsbürger gelesen und studiert wird, mag es nützlich scheinen, den Weg eines Gesetzentwurfs einmal in gedrängter Kürze darzulegen.

Zunächst ist festzustellen, daß der vom Volke gewählte Bundestag das eigentliche Gesetzgebungsorgan der Bundesrepublik ist. An dieser Feststellung ändert auch die im Grundgesetz bestimmte Mitwirkung des Bundesrats als Vertretung der deutschen Länder nichts. Das Recht, einen Gesetzentwurf einzubringen (Gesetzesinitiative gem. Art. 76 des Grundgesetzes) steht gleichermaßen der Bundesregierung, den Abgeordneten des Bundestags und dem Bundesrat zu. Arbeitet z.B. die Bundesregierung eine Gesetzesvorlage aus, dann leitet sie diese zunächst dem Bundesrat, also der Ländervertretung zu. Dieser kann innerhalb von drei Wochen zu dieser

Vorlage Stellung nehmen. Macht er Änderungsvorschläge, dann nimmt die Bundesregierung zu dieser Stellung und übergibt ihren Gesetzesentwurf nebst den Änderungsvorschlägen des Bundesrats dem Deutschen Bundestag als dem eigentlichen Organ der Gesetzgebung. Ist schon der Entwurf eines solchen Gesetzesvorschlags für den Wähler und Steuerzahler interessant, so gewinnt der Vorgang an Bedeutung, wenn sich der Staatsbürger überlegt, was man politisch aus diesem Gesetzesentwurf wird. Und hier zeigt es sich dann, welcher Art die politische Willensbildung im Parlament ist - die parlamentarischen Entscheidungen sind praktisch ein Spiegelbild des Wählerwillens: So, wie die Wähler durch ihre Abstimmung den Bundestag zusammengesetzt haben, so sieht das Arbeitsprodukt des Bundestages aus!

Aber auch die Abgeordneten des Bundestags können einen Initiativgesetzentwurf, also einen Gesetzesantrag aus eigenem Willen, einbringen und sie tun dies auch oft. Nur sieht die Geschäftsordnung vor, daß eine bestimmte Mindestzahl von Abgeordneten erforderlich ist, um einen solchen selbständigen Antrag einzubringen. Die bisherige vorläufige Geschäftsordnung bestimmte, daß ein derartiger Antrag zehn Unterschriften aufweisen muß. Der Entwurf der neuen Geschäftsordnung sieht vor, daß der Antrag von mindestens soviel Mitgliedern unterschrieben sein muß, als einer Fraktionsstärke entsprechen. Künftig soll jeder Bundestag beschließen, wieviel Abgeordnete zur Bildung einer Fraktion notwendig sind. Bisher waren es zehn, ob es so bleibt, liegt im Ermessen des Bundestags.

Auch der Bundesrat, die Vertretung der deutschen Länder in der Bundesrepublik, kann die Initiative ergreifen und einen Gesetzesentwurf ausarbeiten. Macht er von diesem Recht Gebrauch, dann muß er den Entwurf zunächst der Bundesregierung übergeben, die dazu Stellung nimmt und ihn mit ihrer Stellungnahme dem Bundestag zuleitet.

Außerdem aber haben die Abgeordneten des Bundestags das Recht, unter Verzicht auf Ausarbeitung eines eignen Entwurfs den Antrag zu stellen, der Bundestag wolle die Bundesregierung ersuchen, zu einer bestimmten Materie einen Gesetzesentwurf auszuarbeiten und ihn auf dem oben erwähnten Wege über den Bundesrat einbringen.

Die Behandlung eines Gesetzesentwurfs durch den Bundestag erfolgt nach den Bestimmungen der Geschäftsordnung in drei Lesungen. Diese Verfahrenstechnik ist jedoch nur eine Vorschrift der Geschäftsordnung, nicht aber des Grundgesetzes. Dieses sagt nur: "Die Bundesgesetze werden vom Bundestage beschlossen". In der ersten Lesung (Beratung) nehmen die Fraktionen und Gruppen zu den Grundsätzen des Gesetzesvorschlags Stellung. Da es sich in der Regel um schwierige Probleme handelt, wird die Vorlage einem oder mehreren Ausschüssen überwiesen. Dort wird die eigentliche Arbeit des Parlaments geleistet. In einer gedruckten Vorlage wird das Ergebnis der Ausschußberatung dem ursprünglichen Entwurf gegenübergestellt und das Plenum des Bundestags tritt in die zweite Beratung ein. In dieser können nun Abänderungsanträge, Ergänzungen und Neuformulierungen vorgeschlagen werden. Das Ergebnis bildet die Grundlage der dritten Beratung. Hier wird in der Debatte in der Regel noch einmal die grundsätzliche Seite des Antrags von den verschiedensten Seiten her beleuchtet und dann beginnt die Einzelberatung. Wiederum können Abänderungsanträge gestellt werden. Ist das Gesetz im ganzen angenommen, dann wird es dem Bundesrat vorgelegt. Über dessen nunmehrige Aufgabe sowie über die Formvorschriften, die beim Erlaß eines Gesetzes zu beachten sind, soll in einem weiteren Artikel gesprochen werden.

Das persische Öl vor den "Vereinten Nationen"

H.St.-New York, Anfang Oktober

Das Gesetz der Serie scheint die Arbeiten des Sicherheitsrates der "Vereinten Nationen" zu beherrschen. Im vorigen Jahre sagte es "Ostasien", denn der Rat, das höchste Organ der UNO und theoretisch wenigstens die maßgebliche Instanz auf Erden für Frieden und allgemeine Sicherheit, hatte sich nacheinander mit dem Krieg in Korea, der kommunistisch-chinesischen Intervention in diesem und dem Streit um Formosa zu beschäftigen. Im Augenblick scheint dieses gleiche Gesetz der Serie zugunsten Vorderasiens zu spielen: Während noch das Schicksal der arabischen Flüchtlinge aus Palästina nicht geregelt ist, hatte der Rat Ägypten zur Ordnung zu rufen, das die (vertraglich freie) Schifffahrt durch den Suezkanal willkürlich beschränkt und verhindert hatte; und nur wenige Wochen später wird der seit einem halben Jahre schwelende Konflikt um das iranische Petrol der gleichen Instanz vorgelegt. Selbstverständlich kann man, obwohl diese einzelnen Streitpunkte miteinander keinen direkten Kontakt haben, daraus schließen, daß der gesamte Orient, die gesamte Region zwischen dem Mittelmeer und dem Indischen Ozean in Aufruhr und Erregung ist, - ein Grund mehr, auch in anderen Kontinenten den orientalischen Ereignissen volle Aufmerksamkeit zu widmen, - und ein Grund mehr für die UNO, diese Dinge mit Entschlossenheit und Klarheit, aber zugleich auch mit Sorgfalt und Vorsicht anzupacken. Vor dieser nicht einfachen Aufgabe steht der Rat nun heute.

Persische Dinge haben den Sicherheitsrat schon einmal beschäftigt: Im Frühjahr 1946, kurz nach der Geburt der UNO, als noch von Kriegszeiten her russische Truppen in Nordpersien (Aserbeidschan) standen und sich weigerten, das Land zu räumen, wozu sie an sich drei Monate nach Kriegsende verpflichtet gewesen wären. Damals hatte der Rat die persische Klage mutig angepackt, und, obwohl Gromyko (damals schon !) empört den Ratssaal verließ, war das Resultat, daß Moskau klein beigab und seine Truppen abrückte ließ.

Heute ist natürlich die Lage andere: Es besteht heute kein Zweifel daran, daß der Kreml, unter dem Vorwand, ein asiatisches Volk

gegen koloniale Ausbeutung schützen zu müssen, sich auf die Seite der iranischen Nationalisten schlagen wird, - sei es, um selber von dem kostbaren persischen Öl profitieren zu können oder sei es auch nur, um dem "britischen Imperialismus" Verlegenheiten zu machen. Zwar hat im Sicherheitsrat England die erste Schlacht gewonnen, indem es entgegen den iranischen Vorstellungen, es handele sich um eine interne persische Frage und die UNO sei daher nicht zuständig, doch gegen die russische Stimme durchsetzte, daß der Fall im Rate zur Beratung und Verhandlung kommt; - aber offensichtlich wird Moskau gegen jeden Ratsbeschluß, der Teheran verurteilen würde, sein Veto einlegen, womit der Rat dann lahmgelegt wäre.

Aus diesem Grunde sind zur Zeit Bemühungen im Gange, vom Rate eine Vermittlungs- oder Versöhnungskommission einsetzen zu lassen, die dann den englisch-persischen Konflikt zu schlichten oder durch eine Kompromißformel aus der Welt zu schaffen hätte. In derartigen Verfahren liegt an sich die Stärke der UNO, und sie hat mit solchen Methoden schon viele Erfolge erzielt. Aber es braucht dafür ein Minimum von Verständigungsbereitschaft auf beiden Seiten, - und der iranische Ministerpräsident Mossadek hat bisher eine solche Bereitschaft nicht erkennen lassen. Vielleicht wird die moralische Autorität der Weltorganisationen, die sich schon oftmals in solchen Situationen bewährt hat, auch hier wieder spielen; aber im Augenblick sieht es nicht sehr hoffnungsvoll damit aus; obwohl die Finanz- und Wirtschaftssorgen, vor denen Teheran steht, schlußendlich doch ein starkes Argument sein können, das zum Einlenken und zur Kompromißbereitschaft führen könnte.

Der langwierige, vor den Augen der Öffentlichkeit operierende Mechanismus der UNO pflegt solche Entwicklungen zu begünstigen; es mag daher trotz alledem so sein, daß in etwas weiterer Zukunft eine befriedigende Formel gefunden werden kann, - ohne daß Moskau in-between eine Gelegenheit findet, in Persien für sich selber im Erüben fischen zu können.

+ + +

Bundesrecht auch für Berlin

W.B. - Berlin

Alle drei Fraktionen des Berliner Abgeordnetenhauses haben in der vergangenen Woche der Regierungserklärung Ernst Reuters zugestimmt, in der die politische und wirtschaftliche Integrierung Berlins in die Bundesrepublik als eine entscheidende politische Aufgabe bezeichnet wurde. Inzwischen hat auch Adenauer bei seinem Berliner Besuch zu erkennen gegeben, daß sich die Bundesregierung heute Forderungen zu eigen macht, die von der Sozialdemokratie seit Jahr und Tag erhoben worden sind. Und die Deutsche Industrieausstellung 1951 zeigt, daß die Berliner Wirtschaft Fortschritte aufzuweisen hat und daß ihre Verflechtung mit dem westdeutschen Wirtschaftsleben langsam enger wird. Leider vollzieht sich dieser Prozeß noch allzu langsam.

Es darf jedoch nicht überschen werden, daß auf dem Wege der echten Eingliederung Berlins in den Bund während der letzten Monate einige wesentliche Erfolge erzielt werden konnten. Noch im Frühsommer wurden aus den Reihen der Bundesregierung sogenannte "staatsrechtliche" Bedenken gegen die Behandlung Berlins als zwölftes Bundesland geltend gemacht. Der Widerstand gegen eine gesetzliche Regelung der finanziellen Beziehungen zwischen Bonn und Berlin war ebenso stark wie die Einwände gegen eine gleichberechtigte Regelung einer Reihe praktischer Fragen.

Westmächte blockieren Bundesgesetze

Aber auch von alliierter Seite wurden bis in die letzten Wochen Schwierigkeiten gemacht, wenn es sich um eine Politik der fortschreitenden Einbeziehung Berlins in den Bund handelte. Die Dreimächte-Kommandantur in Berlin blockierte eine Serie von Bundesgesetzen, die Berlin zu übernehmen wünschte, nachdem die Erstreckungsklauseln vom Bundestag und Bundesrat beschlossen waren. Inzwischen hat sich allerdings der Einfluß übergeordneter alliierter Stellen dahin geltend gemacht, daß der Übernahme von Bundesrecht in Berlin keine unnötigen und vor allem keine grundsätzlichen Schwierigkeiten mehr bereitet

werden sollen.

In Bonn hat der Bundesfinanzminister zu erkennen gegeben, daß er grundsätzlich die Forderung anerkennt, Berlin finanzwirtschaftlich den elf anderen Ländern gleichzustellen und ihm darüber hinaus mit einem gesicherten Zuschuß beizustehen, der sich aus einer unverschuldeten Notlage ergibt. Damit ist allerdings noch nicht gesagt, daß aus einem solchen Bekenntnis schon die entsprechenden Folgerungen gezogen werden.

Es gibt aber kaum mehr die Einwände derer, die glaubten, sich auf alliierte Vorbehalte zum Grundgesetz berufen zu können, um Berlin aus gesetzlichen und praktischen Regelungen des Bundes auszuschließen. Vor einigen Monaten hieß es etwa noch, die Berliner Post könne aus "staatsrechtlichen" Gründen nicht in die Bundespost einbezogen werden. Inzwischen hat sich der Bundestagsausschuß für das Post- und Fernmeldewesen einmütig auf den entgegengesetzten Standpunkt gestellt. Gleichzeitig tagte in Berlin auch der Bundestagsausschuß für Fragen der Heimatvertriebenen. Aus seinen Beratungen war zu entnehmen, daß Berlin in das demnächst zur Entscheidung stehende Vertriebenengesetz einbezogen werden wird. Die Erstreckung der Bundesgesetze auf Berlin beginnt nun allgemeine Praxis zu werden.

Gesamtdeutsche Aufgaben

Natürlich wird Berlin dadurch in gleichem Maße wie das westliche Bundesgebiet zum Leidtragenden einer in vielen unzulänglichen und schädlichen Politik der gegenwärtigen Bonner Mehrheit. Aber Berlin wird andererseits aus seiner bisherigen Isolierung gelöst und in wirtschaftlicher Beziehung zumindest dem Bundesstandard angeglichen. Es ist nun einleuchtend, daß sich in einer Reihe von Einzelfragen die Notwendigkeit ergeben wird, besonderen Berliner Gegebenheiten bereits bei der Ausarbeitung der Bundesgesetze Rechnung zu tragen. Ein typischer Fall wird der Lastenausgleich sein. Aus diesem Grunde kommt auch der sozialdemokratischen Forderung so große Bedeutung zu, Berlin die ihm zustehende Zahl von Abgeordneten im Bundestag zu geben und ihm dadurch eine stärkere Möglichkeit der Mitarbeit in den Ausschüssen einzuräumen.

Die Politik der Integrierung Berlins ist von der SPD-Fraktion in Bonn mit besonderem Nachdruck verfochten worden. Es wird aber neuer Initiativen bedürfen, um Berlin dazu zu verhelfen, daß es im Rahmen des besatzungsrechtlich Möglichen seine besonderen gesamtdeutschen Aufgaben erfüllen kann.

Das Bundeskriminalamt

Der Bundeskanzler hat dem Bundesrat einen Gesetzentwurf zugeleitet, der sich mit dem Ausbau des neuen Bundeskriminalamtes auf dem bisherigen Kriminalpolizeiamt für die britische Zone in Hamburg befaßt. Der Bund hat bereits die Aufwendungen für dieses Zonenkriminalamt übernommen, nachdem das Gesetz über die Einrichtung eines Bundeskriminalamtes vom 8.3.51 in Kraft getreten ist.

Das Hamburger Kriminalpolizeiamt für die britische Zone wurde am 1.1.46 von der britischen Militärregierung, als einziges zonales Kriminalamt in Westdeutschland errichtet und im November 1947 von der Hansestadt Hamburg, die jahrzehntelang ein berühmtes und als Abwehrzentrale gegen das internationale Verbrechen bewährtes Kriminalamt besaß, übernommen. Ein Versuch der kriminalpolizeilichen Landeszentralämter der westlichen Zonen, am 17.9.47 in Hannoversch-Münden dieses einzige Zonenkriminalamt zur Zentrale der westdeutschen einheitlichen Verbrechenbekämpfung mit einheitlichem Meldedienst, Fahndungsbuch und Nachrichtenblatt zu machen, wurde von den Militärregierungen verhindert, bzw. aufgeschoben, "bis auch die Ostzone daran teilnehmen könne".

Nunmehr hat die Gründung des Bundeskriminalamtes, das seinen vorläufigen Sitz in Hamburg erhält, dazu geführt, die beim Hamburger Amt seit Jahrzehnten gesammelten Instrumente und Fachkräfte in den Rahmen des Bundeskriminaldienstes zu überführen. Besonders in den letzten Jahren haben sich in Hamburg folgende wichtige Kampfinstrumente gegen das Verbrechen angesammelt: Einzelfinger-, Handflächen- und Tatortspuren-Sammlungen, eine Verbrechen-Zentralkartei, eine Verbrecherbildungssammlung, Fahndungsbuch und Fahndungskartei, Internationale Verbrecherkartei, eine Spitznamenkartei, eine Kraftfahrzeugkartei und Sammlungen der Zentralstelle zur Bekämpfung von Rauschgiftdelikten und Falschgeldverbrechen.

Die Übernahme des bewährten Hamburger "Kriminalpolizeiblattes" auf den Bund und die Länder aber scheint die dringlichste Forderung der Neubildung des Bundeskriminalamtes in Hamburg zu sein. Das Blatt erscheint seit 1.1.47 und bringt Veröffentlichungen über Straftaten, Verurteilte und unbekannte Tote. Im Gegensatz zum "Fahndungsbuch" soll dieses Blatt sämtliche deutschen Kriminalstellen zur Mitarbeit auffordern und ihnen die Möglichkeit zum Vergleich von Straftaten und der Methoden der Verbrechenbekämpfung geben. Es wäre zu wünschen, daß Bundestag und Bundesrat in Kürze den Gesetzentwurf genehmigen und die Länder auf die Herausgabe eigener Landeskriminalblätter verzichten. - Dr.S.

Verantwortlich: Peter Raukau