

SPD Sozialdemokratischer pressediens

P/XXI/119

27. Juni 1974

Das Grundgesetz erfüllen

Arbeitsprogramm des Bundesjustizministeriums für
die 2. Hälfte der 7. Wahlperiode

Von Dr. Hans-Jochen Vogel MdB
Bundesminister der Justiz und Mitglied des SPD-
Präsidiums

Seite 1 bis 4 / 171 Zeilen

Den Willen des Wählers respektieren

Zur Bremserrolle der Union im Bundesrat

Von Fritz Gnädinger MdB
Obmann der SPD-Fraktion im Rechtsausschuß des
Bundestages

Seite 5 und 6 / 98 Zeilen

Chefredakteur: Dr. Erhardt Eckert

5300 Bonn 12, Heussallee 2-10
Postfach: 120 408
Pressnhaus I, Zimmer 217-224
Telefon: 22 80 37 - 38
Telex: 09 86 940 - 45 spbn d

Herausgeber und Verleger:

SOZIALDEMOKRATISCHER PRESSEDIENST GMBH
5300 Bonn - Bad Godesberg
Kölner Straße 108-112, Telefon: 37 66 11

Das Grundgesetz erfüllen

Arbeitsprogramm des Bundesjustizministeriums für die 2. Hälfte der 7. Wahlperiode

Von Dr. Hans-Jochen Vogel MdB

Bundesminister der Justiz und Mitglied des SPD-Präsidiums

Bundeskanzler Helmut Schmidt hat in seiner Regierungserklärung vom 17. Mai 1974 unter Hinweis auf das 25jährige Jubiläum des Grundgesetzes ausgeführt, daß sich diese Verfassung hervorragend bewährt habe und die Bundesregierung deshalb dafür einträte, an diesem bewährten Rahmen unverbrüchlich festzuhalten, den in ihm liegenden Auftrag zu erfüllen und unseren freiheitlichen Rechtsstaat zu einem ebenso freiheitlichen Sozialstaat auszubauen. Das Bundesministerium der Justiz leistet auf dem Gebiet der Gesetzgebung seinen Beitrag, um zum Nutzen der Mitbürger unsere Rechtsordnung gerechter und sozialer zu gestalten sowie die Rechtspflege zu vereinfachen, zu verbessern und zu beschleunigen.

Seit Beginn der Wahlperiode des 7. Deutschen Bundestages sind unter meinem Amtsvorgänger Gerhard Jahn bereits wichtige Vorhaben aus dem nationalen und internationalen Bereich den gesetzgebenden Körperschaften vorgelegt und von diesen verabschiedet worden. Hierzu zählt u.a. die Regelung besonders dringlicher Probleme des Adoptionsrechts, wie die Herabsetzung der Altersgrenze für den Annahmenden und die Erleichterung der Voraussetzungen, unter denen das Vormundschaftsgericht die Einwilligung eines Elternteils ersetzen kann, der der Adoption widerspricht. Weiter ist in diesem Zusammenhang auf die Änderung der Erbbaurechtsverordnung hinzuweisen, die ungerechtfertigten Zinsforderungen entgegenwirken soll. Im Bereich des Strafrechts sind die Straftaten gegen Ehe, Familie und Personenstand sowie das Sexualstrafrecht neu geordnet worden. Außerdem sei an das Einführungsgesetz zum Strafgesetzbuch - eines der umfangreichsten Gesetzgebungswerke, die den Deutschen Bundestag je beschäftigt haben - erinnert.

Das Einführungsgesetz nimmt eine umfassende Anpassung aller strafrechtlichen Bestimmungen an die Strafrechtsreform vor, regelt einige wichtige Gebiete und schafft die Voraussetzung dafür, daß der Allgemeine Teil des Strafgesetzbuches 1975 in Kraft treten kann. Aus dem internationalen Bereich sei auf die Ratifikation des Internationalen Paktes von 1966 auf bürgerliche und politische Rechte hingewiesen, die rechtzeitig zum 25jährigen Jubiläum der Erklärung der Menschenrechte durch die Vereinten Nationen im Jahre 1973 erfolgt ist. Weiter ist das 5. Strafrechtsreformgesetz zur Reform des § 218 verabschiedet worden.

Die Leitworte der Kontinuität und Konzentration, die Bundeskanzler Helmut Schmidt für die Arbeit seiner Regierung gesetzt hat, gelten selbstverständlich auch für die Arbeit des Bundesministeriums der Justiz. Sie machen nun Bestandsaufnahme und Planung der zukünftigen Arbeit erforderlich,

die in diesen Tagen nach Erörterung mit den Rechtspolitikern der Koalitionsfraktionen und im Rechtsausschuß des Deutschen Bundestages der Öffentlichkeit vorgelegt worden ist.

Die Zahl von etwa 150 eigenen Gesetzgebungsvorhaben des Bundesjustizministeriums erzwingt deutliche Prioritäten, um im Verantwortungsbereich der Bundesregierung die Verabschiedung der Gesetze sicherzustellen, deren baldiges Inkrafttreten vor allem geboten erscheint. Das Arbeitsprogramm legt deshalb fest, welche Gesetzgebungsvorhaben noch in dieser Wahlperiode zum Abschluß oder zumindest zur Kabinettsreife gebracht werden sollen, und welche Vorhaben die Gesetzgebungsorgane erst zu einem späteren Zeitpunkt beschäftigen werden. Auf die folgenden Teile des Arbeitsprogramms möchte ich besonders hinweisen:

Vorhaben, die in der 7. Wahlperiode zum Abschluß gebracht werden sollen:

Das Zweite Gesetz über den Kündigungsschutz für Mietverhältnisse über Wohnraum, das an die Stelle des geltenden, bis zum Ende dieses Jahres befristeten Wohnraumkündigungsschutzgesetzes treten soll, wird die bewährten Regelungen über den Kündigungsschutz und über die Begrenzung von Mieterhöhungen zum Dauerrecht machen und in das Bürgerliche Gesetzbuch übernehmen. Der Entwurf ist am 22. Mai dieses Jahres im Bundestag in erster Lesung beraten worden und liegt zur Zeit den zuständigen Ausschüssen vor. Das Erste Gesetz zur Reform des Ehe- und Familienrechts liegt dem Bundestag seit dem Sommer vergangenen Jahres vor. Seine Bedeutung liegt in den folgenden Bereichen: Das geltende Recht der Ehwirkungen zeichnet ein Bild der Ehe, das der sozialen Wirklichkeit nicht mehr gerecht wird. Es verweist den Mann in den Beruf und die Frau in den Haushalt. Diese einseitige Aufgabenverteilung ist überholt. Der Entwurf will nicht etwa ein neues Leitbild der Berufstätigen-ehe aufstellen, vielmehr wird den Ehepartnern die Freiheit gesichert, die Ehe allein nach ihren Vorstellungen zu gestalten.

Im Scheidungsrecht schlägt der Entwurf den Übergang vom Verschuldensprinzip zum Zerrüttungsprinzip vor. Das geltende Verschuldensprinzip hat sich nicht bewährt. Meist ist es gar nicht möglich, festzustellen, welcher Ehepartner die Zerrüttung der Ehe schuldhaft verursacht hat. Künftig soll einziger Scheidungsgrund das Scheitern, die Zerrüttung der Ehe sein. Die Feststellung des Scheiterns wird durch gesetzliche Vermutungen erleichtert. Ergänzt werden diese Vorschriften durch eine Härteklausel, die die Berücksichtigung außergewöhnlicher Umstände zulassen will, allerdings die Berücksichtigung wirtschaftlicher Umstände verbietet.

Wirtschaftliche Härten werden durch ein neues, gerechteres Unterhaltsrecht ausgeschlossen. Im Unterhaltsrecht führte das Schuldprinzip bisher zu unbefriedigenden Ergebnissen und benachteiligte besonders die nicht erwerbstätige Frau. Künftig soll der Grundsatz gelten: Der wirtschaftlich Stärkere soll dem wirtschaftlich Schwächeren helfen. Unterhalt soll geleistet werden, solange die wirtschaftliche Abhängigkeit von dem anderen Ehegatten nach der Scheidung andauert, etwa bei der Erziehung und Pflege gemeinschaftlicher Kinder, bei höherem Alter oder Krankheit des Ehegatten. Unterhalt ist auch zu leisten, wenn der Ehegatte eine Überbrückungszeit benötigt, um eine angemessene Erwerbstätigkeit zu finden. Gegebenenfalls sind die Kosten einer Aus-

und Fortbildung als Unterhalt zu ersetzen, vor allem dann, wenn eine Ausbildung wegen der Ehe abgebrochen worden ist.

Eine der wichtigsten Neuerungen des Entwurfs ist der Versorgungsausgleich. Er stellt den Ausgleich der Anwartschaften auf Alters- und Invaliditätsversorgung, z.B. Sozialversicherungsrenten, Beamtenruhegehalt sicher, soweit sie in der Ehezeit erworben sind. Sein Ziel ist eine bessere Sicherung, insbesondere des nichtberufstätigen Ehegatten, im Alter. Der Versorgungsausgleich ist zugleich ein erster Schritt zu einer eigenständigen Alterssicherung der Frau. Der Entwurf führt ferner das Familiengericht ein. Alle mit einer Ehescheidung zusammenhängenden Familiensachen sollen künftig durch dieses Gericht allein in einem Verfahren erledigt werden und nicht mehr wie bisher in bis zu vierzehn verschiedenen Verfahren.

Das Gesetz zur Neuregelung des Rechts der elterlichen Sorge wird den Grundsatz stärker herausstellen, daß auch im Kindschaftsrecht allein das Wohl des Kindes der Maßstab für eine Entscheidung sein muß. Auch Kinder und junge Menschen haben eigene Rechte, die anerkannt werden müssen und zu einer Stärkung ihrer Rechtsstellung führen sollen. Die erste Lesung über den Regierungsentwurf steht im Bundestag bevor. Das Gesetz zur Neuordnung des Adoptionsrechts hat zum Ziel, die bestehenden Hindernisse für eine Adoption weitgehend zu beseitigen und die völlige rechtliche Eingliederung des Adoptivkindes in die neue Familie mit allen Unterhalts- und erbrechtlichen Folgen zu verwirklichen. Der Regierungsentwurf wird zur Zeit vorbereitet.

Mit dem von der Bundesregierung vorgelegten Entwurf eines Strafvollzugsgesetzes, den der Sonderausschuß für die Strafrechtsreform nach der Sommerpause beraten wird, wird der Strafvollzug erstmals in Deutschland auf eine einheitliche gesetzliche Grundlage gestellt werden. Die Rechte und Pflichten der Gefangenen und Untergebrachten, die Leistungspflichten und Eingriffsbefugnisse der Vollzugsbehörden werden klar geregelt. Der Entwurf setzt für die Behandlung der Straffälligen im Vollzug ein verbindliches Ziel: Die Vollzugsbehörden sollen in die Lage versetzt und verpflichtet sein, zum Schutz der Bevölkerung vor Rückfalltaten zu einer straffreien Lebensführung der Verurteilten beizutragen und ihnen bei der Eingliederung zu helfen. Im Zusammenhang damit steht die Vorbereitung eines Regierungsentwurfs eines fünfzehnten Strafrechtsänderungsgesetzes, durch den die Gerichte auch bei lebenslanger Freiheitsstrafe die Befugnis erhalten sollen, Verurteilte nach Ablauf einer angemessenen Frist, etwa nach 15 Jahren, bedingt zu entlassen.

In der Schlußphase der Parlamentarischen Beratung steht das Dritte Gesetz zur Änderung des Arbeitsförderungsgesetzes, das den Arbeitnehmern eine Lohnsicherung bei Konkurs ihres Arbeitgebers gewährleisten wird. Die für die letzten drei Monate vor Eintritt der Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers rückständigen Lohn- und Gehaltsforderungen werden voll durch ein Konkursausfallgeld ersetzt werden. Der generellen Verbesserung der Strafrechtspflege dient das Erste Gesetz zur Reform des Strafverfahrensrechts, das eine Beschleunigung des Strafverfahrens und die Erweiterung der Ermittlungsbefugnisse der Staatsanwaltschaft bewirken soll sowie den Wegfall der gerichtlichen Voruntersuchung und des staatsanwaltschaftlichen Schlußgehörs vorsieht.

Von den noch nicht im Bundestag eingebrachten Gesetzen liegen zur Zeit dem Bundesrat vor: Das Gesetz über die Entschädigung für Opfer von Straftaten, das eine wichtige Forderung der Gerechtigkeit und des Sozialstaatsgrundsatzes

erfüllen will, nämlich die Opfer vorsätzlicher Gewalttaten und ihre Hinterbliebenen wegen der gesundheitlichen und wirtschaftlichen Folgen in entsprechender Anwendung des Bundesversorgungsgesetzes zu entschädigen. Das Zweite Gesetz zur Reform des Strafverfahrensrechts wird Änderungen des Eidesrechts, den Ausschluß des Strafverteidigers in bestimmten Fällen, das Zeugnisverweigerungsrecht der Psychologen und Sozialarbeiter regeln sowie die Ordnungsstrafgewalt des Gerichts und die Befugnisse des Vorsitzenden erweitern und dem Gericht die Möglichkeit des Ausschlusses der Öffentlichkeit bei der Verkündung eines Beschlusses über den Ausschluß der Öffentlichkeit geben.

Dem Bundesrat liegt außerdem das Gesetz über das Zeugnisverweigerungsrecht für die Mitarbeiter von Presse und Rundfunk vor, das den verfassungsrechtlich gebotenen Schutz des Redaktionsgeheimnisses in umfassender Weise vorsieht. Die Beschleunigung der Zivilprozesse hat der Entwurf eines Gesetzes zur Vereinfachung und Beschleunigung gerichtlicher Verfahren zum Ziel, der alsbald im Kabinett behandelt werden wird. Dieser Entwurf wird außerdem eine Änderung des Betrages vorsehen, der für die Abgrenzung der Zuständigkeit von Amts- und Landgericht maßgebend ist, um der starken Überlastung der Landgerichte entgegenzuwirken. Auf dem Gebiet des Strafrechts wird der Regierungsentwurf eines Ersten Gesetzes zur Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität vorbereitet, der der besseren Bekämpfung des Subventionsschwindels und der Kreditgefährdung dienen soll. Außerdem wird ein einheitlicher Wuchertatbestand geschaffen, in dem die bisherigen Tatbestände des Kredit-, Miet- und Sachwuchers aufgehen.

Vorhaben, bei denen jedenfalls noch in dieser Wahlperiode eine Kabinettsvorlage erarbeitet werden soll:

Hierzu gehört u.a. das Erste Gesetz zum Schutze des Verbrauchers auf dem Gebiet des Bürgerlichen Rechts, durch den das Recht der Allgemeinen Geschäftsbedingungen geregelt werden soll. Ebenfalls dem Schutz des Verbrauchers dient die Arbeit an einem Regierungsentwurf über das Gesetz über den Reiseveranstaltungsvertrag. Der Vereinfachung, Verbesserung und Beschleunigung der Rechtspflege dient die Erarbeitung von Regierungsentwürfen über den Ausbau des Rechtsschutzes für Bürger mit geringem Einkommen durch Einführung einer kostenlosen oder verbilligten vor- und außergerichtlichen Rechtsberatung. Hierzu gehört ferner die Verbesserung der Chancengleichheit beim Zugang zu den Gerichten.

Um dieses Programm zu erfüllen, werden alle Beteiligten ein gerüttelt Maß an Arbeit zu leisten haben. Reform ist hier keine Redensart, sondern ständige Aufgabe.
(~/27.6.1974/ks/r)

+ + +

Den Willen des Wählers respektieren

Zur Bremsenrolle der Union im Bundesrat

Von Fritz Gnädinger MdB

Obmann der SPD-Fraktion im Rechtsausschuß des Bundestages

"Die Bundesratsmehrheit aus den von CDU/CSU regierten Ländern hat erwartungsgemäß das vom Bundestag beschlossene Gesetzesvorhaben abgelehnt" - so oder ähnlich heißt es oft in Zeitungsberichten über Bundesratssitzungen. Zuletzt sind davon das Gesetz über den Prager Vertrag und das Gesetz über die Einkommensteuerreform und das Kindergeld betroffen worden. Am 21. Juni 1974 beschloß der Bundesrat, diese Gesetze nicht passieren zu lassen, sondern den Vermittlungsausschuß anzurufen.

Wieso eigentlich, ließe sich fragen, macht sich der Bundesrat außer für die besonderen Interessen der Bundesländer auch für die allgemeinen bundespolitischen Interessen stark? Denn: Der Weg, den Bundesregierung und Bundestag zur Verständigung und Versöhnung mit unseren tschechischen Nachbarn beschritten haben, betrifft in keiner Weise Anliegen Baden-Württembergs oder anderer Bundesländer; ferner sind die Länder in der Steuergesetzgebung zwar angesprochen, wenn es um ihren eigenen Steuersäckel geht und wenn die verwaltungstechnische Durchführbarkeit der Steuergesetze infrage steht, jedoch werden Länderinteressen nicht unmittelbar berührt, wenn entschieden wird, wie die Steuern aufgebracht und wie die Lasten zwischen den einzelnen Bevölkerungsgruppen verteilt werden sollen. Diese gewichtige Entscheidung sollte der vom Volke direkt gewählte Bundestag treffen.

Die gestellte Frage führt zu den Hintergründen des "Problems Bundesrat". Die Väter des Grundgesetzes wollten mit dem Bundesrat ein Organ schaffen, das im Gegensatz zum Bundestag nicht parteigespalten sein sollte. Man glaubte, die von den Landesregierungen in den Bundesrat entsandten Mitglieder würden in Distanz zur Tagespolitik ihrer Partei die politischen Gesamtkräfte ihres Bundeslandes und seine dauernden Interessen zum Ausdruck bringen.

Vor diesem Hintergrund ist unser Bundesratssystem entstanden. Es bietet die Chance, den Sachverstand der Landesregierungen und der Beamtenschaft der Länder in die Gesetzgebung einfließen zu lassen. Desweiteren können die Länder über den Bundesrat wegen ihrer besonderen Verwaltungserfahrung Gesetzesvorschläge in die Gesetzgebung einbringen. Und schließlich soll nach dem Grundgesetz die Zustimmung des Bundesrates erforderlich sein, wenn Gesetze die Finanzen der Länder betreffen oder wenn sie in die Verwaltungsorganisation der Länder eingreifen.

Bis 1969, bis also die sozial-liberale Koalition zum ersten Mal den Wählerauftrag erhalten hat, funktionierte das Bundesratssystem reibungslos. Ein Beispiel: In der V. Legislaturperiode des Bundestages (1965 bis 1969) gingen vom Bundesrat nur 14 Gesetzesvorschläge als Initiative an den Bundestag. Verständlich, wenn man bedenkt, daß "der größte Teil der Bundesgesetze für das Verhältnis des Bundes zu den Ländern ohne Bedeutung ist". Das Zitat stammt vom bayerischen Ministerpräsidenten Goppel (CSU), selbstverständlich

aus der Zeit vor 1969. Goppel meinte weiter: "Im Übrigen ist der Bundesrat zwar ein Bundesorgan, er besteht jedoch aus Vertretern der Landesregierungen. Es erscheint weder wünschenswert noch praktisch durchführbar, daß letztere in größerem Umfang Funktionen des Bundestages und der Bundesregierung übernehmen". Demgegenüber gab es allein in den Jahren 1969 bis 1973 62 Gesetzesvorschläge, die der Bundesrat im Bundestag einreichte.

1969 begann für den Bundesrat eine andere Zeit. Unmittelbar nach Bildung der ersten Regierung unter Willy Brandt kündigte der damalige CDU-Vorsitzende Kiesinger an, die Unions-Parteien wollten nun von ihrer Mehrheit im Bundesrat gegen die Bundesregierung Gebrauch machen. So entwickelte sich der Bundesrat zu einem parteipolitischen Instrument der Bundestagsopposition. Der Kampf um die Bundespolitik bezog mehr und mehr die "Länderkammer" ein. Heute bedürfen die Mehrzahl der Bundesgesetze nach Auffassung des Bundesrates, entgegen der Absicht des Grundgesetzes, seiner Zustimmung. Sieben der acht Gesetzesbeschlüsse, über die der Bundesrat in seiner letzten Sitzung am 21. Juni zu entscheiden hatte, sollen zustimmungsbedürftig sein. Über diese Auffassung, die in der gegenwärtigen Situation zu einer erheblichen Machtverschiebung zwischen Bundestag und Bundesrat führt, wird wahrscheinlich noch in diesem Jahr das Bundesverfassungsgericht entscheiden.

Kein Gericht wird jedoch darüber entscheiden können, inwieweit der Bundesrat durch überhäufige Anrufung des Vermittlungsausschusses die Bundestagsarbeit behindern und wichtige Reformvorhaben beeinträchtigen kann. Anderthalb Jahre sind vergangen, seit der 7. Deutsche Bundestag erstmals zusammengetreten ist. In dieser Zeit hat der Bundesrat bereits wegen 30 Gesetzesvorhaben den Vermittlungsausschuß angerufen. Die Palette der Gesetzesvorhaben reicht vom Gesetz über den Beruf des Diätassistenten bis hin zum Vermögenssteuergesetz. Es ist richtig, daß in der 7. Legislaturperiode bislang kein vom Bundestag verabschiedetes Gesetz an der Zustimmung des Bundesrates gescheitert ist. Aber eine Reihe von Gesetzesvorhaben mußte im Hinblick auf die tatsächliche oder die zu erwartende Haltung des Bundesrates inhaltlich geändert werden.

Gegenüber dieser Tendenz ist festzustellen: Bei den letzten Bundestagswahlen haben die Koalitionsparteien eine klare parlamentarische Mehrheit erhalten. Die CDU/CSU ist mit einem Abstand von 48 Mandaten in die Opposition verwiesen worden. Diese Entscheidung der Wähler sollte die Bundesratsmehrheit respektieren. Er darf seine Aufgabe nicht in der Verhinderung und der Verzögerung von Reformvorhaben der Koalition sehen. An dem Verhalten des Bundesrates zu Fragen wie der Mitbestimmung und dem Mieterschutz wird sich zeigen, ob er die ihm vom Grundgesetz zugedachte Aufgabe erfüllen oder ob er die Wählerentscheidung vom November 1972 korrigieren will.

21 Stimmen entfallen im Bundesrat auf CDU/CSU-regierte Länder, 28 Stimmen auf Länder, in denen die SPD maßgebend die Landespolitik bestimmt. Die CDU/CSU sollte nicht vergessen, daß die vier Stimmen des Landes Berlin nicht mitgerechnet werden, sonst hätten die SPD-regierten Länder die Mehrheit. Sie sollte auch nicht ganz vergessen, daß rund 23 Millionen Wahlberechtigte in SPD-regierten Ländern wohnen und nur 18,6 Millionen in CDU/CSU-regierten Ländern.

Unser Grundgesetz schützt sich nur bedingt gegen den Mißbrauch von Rechten und Kompetenzen. Im Kern ist das Grundgesetz wie jede Verfassung auf die Vernunft und die sachliche Zusammenarbeit der politischen Kräfte, insbesondere der Bundesorgane, angewiesen. Wir brauchen Kooperation, Kooperation im Interesse unserer verfassungsmäßigen Ordnung mit ihrem System gegenseitiger Abhängigkeiten und staatspolitischer Verantwortung. Die Bundesregierung und die Bundestagsfraktionen der SPD und FDP sind zur Kooperation bereit. Es wird am Bundesrat liegen, ob er das Schwergewicht seiner Arbeit von den Machtfragen wieder auf die Sachfragen zurückverlagern will. (-/27.6.1974/ks/pr)

+ + +
Verantwortlich für den Inhalt: Claus Preller