

STELLUNGNAHMEN

ZU DEN ANTRÄGEN DES PARTEITAGS

23./24. SEPTEMBER 1977

Herstellung im Archiv für Christlich-Soziale Politik der Hans-Seidel-Stiftung - Weitergabe nicht gestattet. Reproduktion und Veröffentlichung nur mit schriftlicher Genehmigung des ACSP



| Anträge :   | Stellungnahme von :  | Seite : |
|---|--|---------|
| Bayerische Beamte nach Brüssel<br>(1. Teil)       | Bayer. Staatsminister des Innern   | 3       |
|   | Bayer. Staatsminister für Wirtschaft<br>und Verkehr                        | 3       |
| (2. Teil)   | Bayer. Ministerpräsident   | 4       |
| Telefonnahbereiche                                | Bayer. Staatsminister für Wirtschaft<br>und Verkehr v. 27.2.1978           | 5       |
|   | Bayer. Staatsminister für Wirtschaft<br>und Verkehr v. 23.3.1978           | 6       |
| Finanzierungsvorschläge bei Gesetzes-<br>vorhaben | Arbeitsgruppe "Haushalt, Steuern, Geld<br>und Kredit" der CSU-Landesgruppe | 7       |
| Lernmittelfreiheit                                | Bayer. Staatsminister des Innern   | 8       |
|   | CSU-Landtagsfraktion   | 11      |
| Schulwegkostenfreiheit                            | Bayer. Staatsminister für Unterricht und<br>Kultus                         | 11/12   |
|   | CSU-Landtagsfraktion   | 14      |
| Rechtspflegeministerium                           | Bayer. Ministerpräsident   | 15      |
|   | Arbeitsgruppe "Innen- und Rechtspolitik"<br>der CSU-Landesgruppe           | 28      |
| Sozialwohnungen für junge Familien                | Bayer. Staatsminister des Innern   | 28/29   |
|   | Arbeitsgruppe "Wirtschaft" der CSU-<br>Landesgruppe                        | 31      |
| Briefwahl bei Sozialwahlen                        | Arbeitsgruppe "Sozial- und Gesellschafts-<br>politik" der CSU-Landesgruppe | 33      |
| Gesundheitswesen in Bayern                        | Bayer. Ministerpräsident   | 34      |



## Bayerische Beamte nach Brüssel

### 1. Teil :

Die Bayerische Staatsregierung wird aufgefordert, eine angemessene Beteiligung an dem von der EG-Kommission durch Beschluß vom 14.7.1976 initiierten Austausch von Beamten zwischen der EG-Kommission und den Verwaltungen der Mitgliedstaaten anzustreben und aus den einschlägigen Ressorts nach Vereinbarung Beamte des höheren Dienstes zur EG-Kommission zu entsenden. Dabei ist sicherzustellen, daß die entsandten Beamten nach Beendigung der Dienstzeit bei der EG-Kommission wieder auf eine gleichwertige Planstelle zurückkehren und daß ihnen in ihrer Rechtsstellung, z.B. hinsichtlich anstehender Beförderung und anderem keine Nachteile entstehen können.

Junge Union Bayern

Derzeit sind zwei Beamte des höheren Dienstes aus dem Bereich der inneren Verwaltung für eine Dienstleistung bei Europäischen Organisationen in Brüssel und Straßburg freigestellt.

Stellungnahme des Bayerischen Staatsministers des Innern

Aus dem Bereich der Bayerischen Staatsbauverwaltung ist bisher ein Beamter des höheren bautechnischen Verwaltungsdienstes an die EG-Kommission, Generaldirektion Entwicklungshilfe, nach Brüssel entsandt worden. Der Beamte wurde während der Entsendung, die noch andauert, befördert. Seine Weiterverwendung bei der Bayerischen Staatsbauverwaltung nach Beendigung der Entsendung ist sichergestellt.

Die Entsendung weiterer Beamter zur EG-Kommission ist nach den Grundsätzen der auch in Bayern anzuwendenden Entsendungsrichtlinien des Bundes – EntsR – vom 25.9.1973 (GMBl S. 456) möglich. Solche Entsendungen sollten gefördert werden, damit im größeren Umfange bayerische Beamte Gelegenheit erhalten, nutzbringend für entsprechende Aufgaben des Dienstherrn Erfahrungen im internationalen Dienst zu sammeln.

Der Antrag wird von meinem Haus begrüßt und voll unterstützt.

Zwischen der Bayerischen Staatskanzlei und den Ressorts laufen bereits seit April 1977 Verhandlungen wegen des Austausches von Beamten zwischen der Kommission der Europäischen Gemeinschaft und den Verwaltungen der Mitgliedstaaten. Mein Haus hat mit Schreiben vom 5.5.1977 seine Bereitschaft erklärt, sich an diesem Beamtenaustausch zu beteiligen und hierfür zu gegebener Zeit einen qualifizierten Beamten des höheren Dienstes in Vorschlag zu bringen. Weiter wurden der Bayerischen Staatskanzlei die Aufgabengebiete mitgeteilt, die aus hiesiger Sicht für eine Tätigkeit eines Austauschbeamten des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft und Verkehr bei der EG-Kommission in Brüssel in Betracht kommen könnten (z.B. Mitarbeit in den Generaldirektionen Regional-, Industrie-, Außenhandels- und Energie-

Stellungnahme des Bayerischen Staatsministers für Wirtschaft und Verkehr



politik oder in der sog. "Task force", deren Aufgabe die Koordination der finanziellen Förderinstrumente der Gemeinschaft ist).

Mit Schreiben meines Hauses vom 17.11.1977 wurde der Bayerischen Staatskanzlei eine für den Beamtenaustausch mit der Kommission der Europäischen Gemeinschaft in Betracht kommende Beamtin des höheren Dienstes namhaft gemacht. Dieser Namensvorschlag wurde von der Staatskanzlei in der Zwischenzeit an die Bundesakademie für öffentliche Verwaltung im Bundesministerium des Innern weitergeleitet.

Sobald von der EG-Kommission ein Austauschbeamter für den hiesigen Bereich namhaft gemacht ist, könnte die Beamtin meines Hauses im Wege der Abordnung zur EG-Kommission entsandt werden.

Abschließend darf ich noch bemerken, daß aus meinem Haus schon seit längerer Zeit ein Beamter des höheren Dienstes für eine Tätigkeit der EG-Kommission beurlaubt ist.

## 2. Teil :

Die Länder sollen einen vollberechtigten Bevollmächtigten in den Brüsseler Ministerrat entsenden.

Der Forderung, daß die Länder einen "vollberechtigten Bevollmächtigten" in den Rat der Europäischen Gemeinschaften entsenden, könnte der Bund ohne Änderung der Römischen Verträge und des sogenannten Fusionsvertrages (FusV) nicht entsprechen. Gemäß Art. 2 Abs. 1 Satz 2 FusV ist ein Mitglied der Bundesregierung berufen, im Rat den Gesamtstaat zu vertreten und zwar auch dann, wenn die behandelten Gegenstände innerstaatlich zum Kompetenzbereich der Länder gehören.

Auch wenn jedoch das Vertretungsrecht einem Mitglied der Bundesregierung zukommt, so hat dieses seine Handlungen auf den erklärten Willen der innerstaatlichen Kompetenzträger abzustellen, soweit nicht überwiegende integrationspolitische Gründe der Ausführung dieses Willens entgegenstehen.

Da in fortschreitendem Ausmaß die Europäischen Gemeinschaften Maßnahmen auf Gebieten treffen, die nicht zur Kompetenz des Bundes, sondern der Länder gehören, ist es daher richtig, daß die Einrichtung lediglich eines Beobachters der Länder bei den Europäischen Gemeinschaften nicht mehr genügen kann. Die Ministerpräsidenten haben daher auf eine bayerische Anregung hin eine Arbeitsgruppe der Länder, in der Bayern die Federführung hat, beauftragt, die Frage einer angemessenen Beteiligung der Länder bei Erlaß von Maßnahmen der Europäischen Gemeinschaften auf Gebieten, die zur Gesetzgebungskompe-

Stellungnahme des Bayerischen  
Ministerpräsidenten

Hergestellt im Archiv für Christlich-Soziale Politik der Hanns-Seidel-Stiftung - Weitergabe nicht gestattet. Reproduktion und Veröffentlichung nur mit schriftlicher Genehmigung des ACSP



tenz der Länder gehören oder deren wesentliche Interessen berühren, mit dem Bund zu erörtern. Ziel der gegenwärtig laufenden Verhandlungen ist eine Absprache mit dem Bund über eine genügende und rechtzeitige Information der Länder über Vorhaben der EG, die Art und Weise der Meinungsbildung zur deutschen Haltung, bei der die Ländermeinung gemäß der verfassungsmäßigen Kompetenzverteilung zu berücksichtigen ist, und die Hinzuziehung von Ländervertretern bei den Verhandlungen in Brüssel.

Gegen eine Unterstützung der Länderposition in diesen Verhandlungen mit dem Bund durch einen Parteitagsbeschluss wäre nichts einzuwenden.

### Telefonnahbereiche

Die Bundesregierung wird aufgefordert, die Telefonnahbereichsplanung nochmals zu überdenken.

Die Ausrichtung der Nahbereiche mit einheitlicher Behandlung der Landkreise nach rein schematischen Gesichtspunkten mit einem Durchmesser von ca. 20 km und 18 - 20 Ortsnetzen wird den Verhältnissen des in vielen Bereichen benachteiligten ländlichen Raumes besonders in den Grenzgebieten nicht gerecht. Vielmehr soll eine die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse fördernde Abgrenzung der Nahbereiche festgelegt und dabei Bevölkerungsdichte, Fläche und Zahl der Anschlüsse berücksichtigt werden.

Als Begründung für den Antrag wurde auf die weiterhin bestehende Benachteiligung der Bewohner ländlicher Räume hingewiesen. Außerdem wurde gefordert, die Landkreise einheitlich zu behandeln, d.h. die Nahbereiche auf Landkreisebene auszudehnen.

Entsprechend dem Beschluß des Bayerischen Landtags vom 15.12.1976 habe ich mich besonders dafür eingesetzt, daß bei der Einteilung der Nahverkehrsbereiche im Fernsprechdienst der Deutschen Bundespost auf die durch die Gemeindegebietsreform geschaffenen Grenzen Rücksicht genommen wird. Hierzu hat der Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen mitgeteilt, daß die Nahverkehrsbereiche vor allem der Erfassung der neu gebildeten Großgemeinden und deren Nachbarortnetzen dienen und in Bayern nicht nur die einzelnen Gemeinden, sondern in jedem Fall auch die neu geschaffenen Einheitsgemeinden bzw. Verwaltungsgemeinschaften, ja sogar mehrere dieser Verwaltungseinheiten, abdecken werden.

Das darüber hinausgehende Problem einer einheitlichen Behandlung der Landkreise auf dem Fernsprechsektor wurde von mir ebenfalls weiter verfolgt. Den Wunsch, auch Gemeinden in Randlage das Telefonieren mit dem Landkreissitz

Junge Union Bayern

Stellungnahme des Bayerischen  
Staatsministers für Wirtschaft  
und Verkehr v. 27.2.1978

Hergestellt im Archiv der Zentralen Politischen Partei der Sozialistischen Partei Deutschlands - Weimarer Republik -  
Reproduktion und Veröffentlichung nur mit schriftlicher Genehmigung des ACSP



zur Nahgesprächsgebühr zu ermöglichen und die Nahbereiche entsprechend auszudehnen, habe ich am 11. Januar 1978 dem Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen vorgetragen. Dabei wurde von mir besonders auf die zu erwartenden weiteren Härten für Gemeinden im Randlage hingewiesen. Eine Antwort des Bundesministers für das Post- und Fernmeldewesen liegt mir noch nicht vor.

Die gewünschte Regelung geht über die bisher gemachten Zusagen des Bundesministers für das Post- und Fernmeldewesen hinaus. Der Bund hält noch an der derzeitigen Konzeption mit einem 20 km-Radius (§ 35 Abs. 2 Nr. 1 Buchst. e Fernmeldeordnung) grundsätzlich fest. Eine Ausnahme von dieser bereits normierten Regelung zeichnet sich für Ortsnetze ab, die in direkter Grenzlage zur DDR oder zur CSSR liegen und einen Nahbereich mit einem Radius von 25 km erhalten sollen.

Ich werde Sie zu gegebener Zeit von dem Ergebnis meiner Bemühungen unterrichten.

Der Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen, Herr Kurt Gscheidle, hat mir mitgeteilt, daß mit der Zusammenfassung der unmittelbar angrenzenden und der nicht mehr als 20 km voneinander entfernten Ortsnetze zu einem Nahverkehrsbereich das Anliegen des neuen Tarifes, u. a. die auftretenden Schwierigkeiten und Härten infolge kommunaler Neugliederungen weitgehend zu beseitigen, erfüllt sei. Der Herr Bundespostminister sieht jedoch keine Möglichkeit, darüber hinaus noch die soziologisch-ökonomischen Verflechtungen der einzelnen Gebiete und die sich daraus ergebenden kulturellen, wirtschaftlichen und sonstigen Beziehungen der Bürgerschaft, der Behörden, des Handels und Gewerbes zu berücksichtigen, da dies eine sehr viel weitergehende Forderung darstelle, die angesichts der Vielschichtigkeit der Besiedelung des Bundesgebietes und der Vielzahl der zu bildenden Nahverkehrsbereiche in einheitlicher Weise und mit vertretbaren Mitteln nicht zu erfüllen wäre. Der Wunsch auf Ausdehnung der Nahbereiche auf Landkreisebene wurde daher vom Herrn Bundespostminister abgelehnt, wobei dieser darauf hinwies, daß es gerade eines der wesentlichen Merkmale des neuen Tarifsystems sei, jedes Ortsnetz und damit den Fernsprechteilnehmer selbst in den Mittelpunkt eines individuellen Nahverkehrsbereiches zu stellen; dies stelle darum auch für die Postkunden die günstigste Lösung dar. Die Berücksichtigung anderer, veränderlicher bzw. nicht meßbarer Anhaltspunkte würde zahlreiche Forderungen unterschiedlicher Art hervorrufen; dies könnte den Sinn und Zweck des Nahverkehrstarifes, nämlich

- die Benachteiligung der ländlichen Bereiche bezüglich des Anteiles der Gespräche, die zur niedrigsten Gebühr abgewickelt werden können, zu beseitigen,
- die als harte Tarifgrenze in Erscheinung tretenden Ortsnetzgrenzen zu beseitigen und
- die Randzonen der Städte und Großgemeinden gebührendmäßig in deren Fernsprechnetze einzubeziehen,

in Frage stellen. Der Herr Bundespostminister brachte weiter

**Stellungnahme des Bayerischen  
Staatsministers für Wirtschaft  
und Verkehr v. 23.3.1978**



zum Ausdruck, daß er solche Entwicklungen nicht zulassen könne.

Aufgrund dieser Stellungnahme des Bundesministers für das Post- und Fernmeldewesen, Herrn Kurt Gscheidle, ist mit einer Ausweitung des Nahbereiches im Fernsprehdienst der Deutschen Bundespost nicht zu rechnen. Lediglich für Ortsnetze in direkter Grenzlage zur DDR und zur CSSR zeichnet sich bereits heute eine entsprechende Lösung ab, nämlich die Ausdehnung des Nahbereiches auf einen Radius von 25 km.

### Finanzierungsvorschläge bei Gesetzesvorhaben

Der Parteitag möge beschließen :

Junge Union Bayern

Der CSU-Parteitag fordert, für Gesetzesvorschläge, die im Deutschen Bundestag eingebracht werden, muß gleichzeitig ein Finanzierungsvorschlag, analog der Handhabung im Freistaat Bayern, erfolgen, wenn die Ausführung des Bundesgesetzes den kommunalen Selbstverwaltungs-Körperschaften — Gemeinden, Landkreisen und Bezirken — übertragen werden soll.

Die Zielsetzung des Vorschlages, den Bund bei den von ihm ausgehenden Gesetzentwürfen zu einer verstärkten Rücksichtnahme auf die Finanzlage der kommunalen Selbstverwaltungs-Körperschaften anzuhalten, ist zu begrüßen. Gleichgerichtete Forderungen sind von Länderseite bei den Verhandlungen über die Umsatzsteuer-Neuverteilung immer wieder erhoben worden.

Stellungnahme der Arbeitsgruppe  
"Haushalt, Steuern, Geld und  
Kredit" der CSU-Landesgruppe

Allerdings würde der Bund, wenn er konkrete Finanzierungsvorschläge für die auf die kommunalen Selbstverwaltungs-Körperschaften zukommenden Belastungen machen würde, in die im Grundgesetz verankerte Finanzhoheit der Länder eingreifen. Außerdem könnten konkrete Finanzierungsvorschläge des Bundes dazu führen, daß zwischen Ländern und Gemeinden Meinungsunterschiede begründet oder bestehender Diskussionsstoff verstärkt werden.

Der Antrag sollte deshalb in dem Sinne weiterverfolgt werden, daß im Finanzplanungsrat die Interessen der kommunalen Selbstverwaltungs-Körperschaften verstärkt zur Geltung gebracht werden. Darüber hinaus sollte angestrebt werden, daß die Länder einen verstärkten Einfluß beim Zustandekommen derjenigen ausgabenwirksamen Bundesgesetze erhalten, deren Kosten von den Ländern ganz oder teilweise zu tragen sind. Dieser größere Einfluß der Länder könnte z.B. dadurch geschaffen werden, daß solche Gesetze nur mit Zustimmung des Bundesrates in Kraft treten können.



## Lernmittelfreiheit

Der Parteitag möge beschließen :

Der CSU-Parteitag fordert die CSU-Fraktion im Bayerischen Landtag sowie die von ihr getragene Staatsregierung auf, schnellstmöglich zu überprüfen, inwieweit die geltenden Bestimmungen der Lernmittelfreiheit gewährleisten, daß die Schüler bayerischer öffentlicher Schulen

- zu niedrigsten Preisen
- gerecht
- mit qualitativ ansprechenden Didaktischen Medien versorgt werden;

bei negativem Prüfungsergebnis fordert die CSU die sofortige Einleitung von Maßnahmen, die die Mißstände abstellen.

Die Mitwirkung des Staatsministeriums des Innern im Vollzug des Gesetzes über die Lernmittelfreiheit ist durch die finanzielle Beteiligung der Kommunen als Schulaufwandsträger begründet. Die nachfolgende Stellungnahme beschränkt sich deshalb auf die im Parteitagsbeschluß angesprochenen Fragen der Preisgestaltung :

Die Forderung nach niedrigerem Preis für die Lernmittel wird im Antrag mit monopolistischen oder oligopolistischen Tendenzen auf dem Markt begründet. Diese Begründung vermag angesichts der Zulassungspraxis des Staatsministeriums für Unterricht und Kultus nicht zu überzeugen. Grundsätzlich wird sämtlichen Herausgebern von Lernmitteln für den Schulgebrauch, in der Regel unbefristet, erteilt, soweit schulaufsichtliche Gründe nicht entgegenstehen. Diese Zulassungspraxis hat nach unserer Auffassung sogar zu einem Überangebot, insbesondere an Schulbüchern mit gleichem Lernstoff geführt.

Die vom Staatsministerium für Unterricht und Kultus erteilte Genehmigung beinhaltet lediglich die allgemeine schulische Tauglichkeit des jeweiligen Lernmittels; über die Auswahl und die tatsächliche Einführung der einzelnen Lernmittel entscheidet in der Regel die Lehrerkonferenz der jeweiligen Schule. Die Verlage können deshalb bei ihren Preiskalkulationen von keinen hohen Auflagen ausgehen, was in der Regel ohne Zweifel kostenerhöhend wirkt.

Die Verlage sind zwar gehalten, die in der Verordnung PR Nr. 1/77 über die Preise bei öffentlichen Aufträgen für Schulbücher vom 21. Januar 1977 (Bundesanzeiger Nr. 16 vom 25. Januar 1977) festgelegten Nachlaßstaffeln zu beachten, erhebliche Rabatte können aber in der Regel nur von größeren Schulen und damit von größeren Städten oder Landkreisen erzielt werden. Für die Mehrzahl der Schulaufwandsträger wirkt sich diese Nachlaßstaffel wohl nicht aus.

Junge Union Bayern

Stellungnahme des Bayerischen  
Staatsministers des Innern



Das Staatsministerium des Innern hat in den bisherigen Verhandlungen über die Vollzugsvorschriften zum Gesetz über die Lernmittelfreiheit das Staatsministerium für Unterricht und Kultus wiederholt gebeten, das Angebot an Schulbüchern zu straffen, um damit durch Erhöhung der Verkaufszahlen niedrigere Preise zu erzielen und Kosten für die öffentlichen Haushalte einzusparen. Die Staatsministerien für Unterricht und Kultus und für Wirtschaft und Verkehr haben dagegen aus schulpolitischen Erwägungen und aus wettbewerbspolitischer, vergabepolitischer und kartellrechtlicher Sicht Bedenken erhoben. Insbesondere wird befürchtet, daß Verlage eine Monopolstellung begründen, die die kontinuierliche Weiterentwicklung der Schulbücher verhindert, die Erstarrung des Marktes und die Verfälschung des Leistungswettbewerbs verursacht, sowie die Unternehmen veranlaßt, keine kostengünstigen Kalkulationen vorzunehmen. Die kartellrechtlichen Bedenken bestehen nach Auffassung des Staatsministeriums für Wirtschaft und Verkehr darin, daß sich die öffentliche Hand, wenn sie bestimmte Herausgeber bevorzugt, wirtschaftlich betätigt und damit der Mißbrauchsaufsicht und dem Diskriminierungsverbot (§ 22 Abs. 4 und 5 und § 26 Abs. 2 GWB), unterliegt.

Diese Bedenken sind nach unserer Meinung jedenfalls dann nicht begründet, wenn man sich nicht auf ein Werk pro Lehrgebiet beschränkt, sondern lediglich die Zahl der zur Auswahl stehenden Werke begrenzt; im übrigen könnten die Zulassungen auch noch zeitlich befristet werden.

Ein solches Vorgehen würde nach unserer Meinung zu einer nicht unerheblichen Kosteneinsparung führen, ohne die Qualität der Lernmittel zu beeinträchtigen oder ihrer weiteren Verbesserung hinderlich zu sein.

- a) Nach der Verordnung über die Zulassung von Lernmitteln sind alle prüfungspflichtigen Lernmittel, welche die Zulassungsvoraussetzungen erfüllen, zu dem Gebrauch in den Schulen zuzulassen. Die Verleger haben einen Rechtsanspruch darauf, daß der von ihnen beantragten Zulassung eines Lernmittels, sofern es geeignet ist, entsprochen wird. Auf diese Weise wird erreicht, daß eine große Zahl von Lernmitteln angeboten wird und ein möglichst breiter Wettbewerb unter den Herstellern von Lernmitteln stattfindet. In den verschiedenen Schularten und Jahrgangsstufen stehen regelmäßig stets mehrere Lernmittel zur Verfügung, von denen nach den Vollzugsvorschriften grundsätzlich das preiswerteste Lernmittel auszuwählen ist. Durch den umfassenden Wettbewerb auf dem Schulbuchmarkt und durch die den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit entsprechenden Auswahlrichtlinien ist sichergestellt, daß die Lernmittel im Rahmen der Lernmittelfreiheit zu möglichst günstigen Preisen angeschafft werden. Die Prüfung der Eignung von Lernmitteln ist eine Maßnahme der präventiven Schulaufsicht. Da diese dem Staat durch die Verfassung übertragen ist, besteht keine Möglichkeit, die Zulassungserfordernisse zu mildern oder gar aufzuheben, um für die Hersteller von Lernmitteln die "Marktbedingungen" zu verbessern.



Das geltende Leihverfahren ermöglicht es, die lernmittelfreien Lernmittel während mehrerer Schuljahre zu verwenden. Hierdurch wird die effektivste Nutzung der vom Staat sowie von den kommunalen und privaten Schulbedarfsträgern für die Lernmittelfreiheit bereitzustellenden Mittel gewährleistet. Die jährliche Übereignung der Schulbücher (Übereignungssystem), die in Nordrhein-Westfalen einige Jahre stattfand und dann aus Kostengründen wieder eingeschränkt werden mußte, erfordert einen um das Drei- bis Vierfache höheren Kostenaufwand als das Ausleiheverfahren.

- b) Das Gesetz über die Lernmittelfreiheit räumt allen Schülern, die eine in den Geltungsbereich des Gesetzes einbezogene Schule besuchen, einen Rechtsanspruch darauf ein, daß ihnen die für den Unterricht benötigten lernmittelfreien Lernmittel unentgeltlich zur Verfügung gestellt werden. Damit werden bei der Lernmittelfreiheit sämtliche Schüler einheitlich behandelt. Es kommt insbesondere nicht darauf an, in welchen wirtschaftlichen Verhältnissen sich die Eltern befinden. Die Schüler, die Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz erhalten, sind dadurch nicht "zusätzlich" begünstigt. Bei der Festsetzung der Bedarfssätze der Ausbildungsförderung hat der Gesetzgeber bereits berücksichtigt, daß wegen der im Rahmen der Lernmittelfreiheit bereitgestellten Lernmittel insoweit ein eigener Ausbildungsbedarf der Schüler nicht mehr besteht.
- c) Die Verordnung über die Zulassung von Lernmitteln stellt an die äußere Beschaffenheit und die inhaltliche Gestaltung der prüfungspflichtigen Lernmittel bestimmte Anforderungen. Dies ist aus schulaufsichtlichen Gründen nötig, um die lernmittelfreien Lernmittel in rechtlich einwandfreier Weise von den übrigen Lernmitteln abzugrenzen. Dabei wurde den Wünschen entsprochen, die die CSU-Abgeordnete im Kulturpolitischen Ausschuß des Bayerischen Landtags hierzu geäußert hatten. Für Schulbücher wurde wegen des Ausleiheverfahrens vorgeschrieben, daß sie sich für einen mehrjährigen Gebrauch eignen müssen. Die Schulbücher müssen deshalb insbesondere mit einem festen Einband versehen sein, während für die zum jährlichen Verbrauch bestimmten Arbeitshefte ein einfacher Einband genügt. In inhaltlicher Hinsicht müssen die zulassungspflichtigen Lernmittel im Einklang mit dem geltenden Recht stehen, die Anforderungen der Lehrpläne erfüllen und den pädagogischen Erfordernissen, insbesondere den methodischen und didaktischen Belangen, genügen. In diesem Rahmen, der sich aus der dem Staat verfassungsrechtlich auferlegten Verpflichtung zur Wahrnehmung der Schulaufsicht zwingend ergibt, haben die Hersteller von Lernmitteln freien Raum für die Entwicklung neuer Bücher.

Hergestellt im Archiv für Öffentliches Sozialpolitik der Hans-Siedel-Stiftung  
Weitergabe nach Gesetz über die Reproduktion und Veröffentlichung nur mit schriftlicher Genehmigung des ACSP



Nach unseren politischen Grundanschauungen hat der Wettbewerb den Markt zu regeln. Dies gilt auch für den Schulbuch-Markt. In den verschiedenen Schularten und Jahrgangsstufen werden stets mehrere Lernmittel angeboten. Die Schulen sind durch Vorschriften gehalten, grundsätzlich das preiswerteste Lernmittel auszuwählen. Der Wettbewerb auf dem Schulbuchmarkt und die auf Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ausgerichteten Auswahlrichtlinien erscheinen als geeignetes Mittel, möglichst günstige Preise für Lernmittel im Rahmen der Lernmittelfreiheit zu garantieren.

Die CSU-Fraktion ist nicht der Ansicht, daß die Zulassungserfordernisse gemildert werden sollten. Vielmehr stellte sich bei manchen Schulbüchern (z.B. Lesebüchern) die Frage, ob die darin enthaltenen Texte den Schülern nicht ein zu einseitiges Weltbild vermitteln. Insofern wurde von etlichen Mitgliedern des kulturpolitischen Arbeitskreises gelegentlich sogar ein strengeres Zulassungsverfahren angeregt.

Grundsätzlich ist darauf hinzuweisen, daß in dieser Legislaturperiode auf dem kulturpolitischen Sektor noch eine Reihe wichtiger Vorhaben durchzuführen ist: Änderung des Hochschulgesetzes, Hochschullehrergesetz, Änderung des Berufsschulgesetzes (Berufsgrundbildungsjahr), Änderung des Gesetzes über das Erziehungs- und Unterrichtswesen, Gesetz zur Änderung des Volksschulgesetzes (Schulsprengel). Diese Fülle von Vorhaben erfordert derzeit die Konzentration aller Kräfte im kulturpolitischen Bereich. Auch aus anderen Gründen erschiene es nicht glücklich, zum gegenwärtigen Zeitpunkt das Thema Lernmittelfreiheit in irgend einer Form erneut in den Vordergrund der Bildungspolitik zu spielen.

### Schulwegkostenfreiheit

Der Parteitag möge beschließen :

Der CSU-Parteitag fordert die CSU-Fraktion im Bayerischen Landtag sowie die von ihr getragene Staatsregierung auf, schnellstmöglich zu überprüfen, inwieweit durch gesetzliche Regelung einer Ausschreibung der Schulbuslinien auf Landkreisebene sowie die Einführung eines gleitenden Schulanfangs bei Aufrechterhaltung der vollen Leistungen der Schulwegkostenfreiheit Einsparungen zu erzielen sind, die den Freistaat, seine Landkreise und Gemeinden finanziell erheblich entlasten; bei positivem Prüfungsergebnis fordert der CSU-Parteitag eine unverzügliche Realisierung der vorgeschlagenen Maßnahmen.

Junge Union Bayern



**Stellungnahme des Bayerischen  
Staatsministers für Unterricht  
und Kultus**

1. Das Staatsministerium für Unterricht und Kultus hat durch Bekanntmachung vom 19. Februar 1976 (StAnzNr. 12) eine umfassende Überprüfung der Einrichtungen des Schülertransports mit dem Ziel der Rationalisierung und der Kostensenkung eingeleitet. Nach vorsichtigen Schätzungen hat diese Überprüfung schon im Schuljahr 1976/77 Einsparungen in Höhe von 8,2 Mio DM (d.s. ca. 3,5 % der vom Freistaat Bayern im Jahre 1975 für die Schülerbeförderung aufgewendeten Haushaltsmittel) gebracht. Die Überprüfung ist damit jedoch nicht abgeschlossen. Sie bleibt eine ständige Aufgabe der zuständigen kommunalen Aufgabenträger und der speziell für diesen Zweck eingesetzten sog. Schulbus-Kommissionen, in denen Vertreter der zuständigen staatlichen Verwaltungsbehörden mit Schulleitern, Schulaufsichtsbeamten und Vertretern der Schulaufwandsträger zusammenwirken.

Als mögliche Maßnahmen zur Rationalisierung des Schulbuseinsatzes sind in der Anlage zu der o.g. Bekanntmachung neben vielen anderen Gesichtspunkten u.a. auch

- die großräumige zentrale Ausschreibung der Schulbuslinien durch die Kreisverwaltungsbehörde und
- die Koordinierung der Transportsysteme verschiedener Schulen, verbunden mit einer zeitlichen Staffelung des Unterrichtsbeginns und sonstigen Stundenplanabsprachen,

ausdrücklich genannt.

2. Gegenüber dieser schon jetzt wirksamen Regelung ist der Antrag einerseits enger, da er nur die beiden Gesichtspunkte zentrale Ausschreibung von Schulbuslinien und gestaffelter Unterrichtsbeginn kennt, andererseits weitergehend, da er die Ausschreibung von Schulbuslinien auf Landkreisebene gesetzlich vorschreiben will und den Antragstellern offenbar auch für den Unterrichtsbeginn an den einzelnen Schulen eine zentrale Regelung vorschwebt.

Gegen solche Vorstellungen erheben sich Bedenken :

- a) Nach geltendem Recht obliegt die Organisation des Schülertransportes im Bereich der Volks- und Sonderschulen den jeweils für den Schulaufwand zuständigen Gemeinden und Schulverbänden als Aufgabe des eigenen Wirkungskreises. Diese Aufgabenzuweisung ist sinnvoll, denn es handelt sich um eine typische Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft, die an Ort und Stelle besser als anderswo geregelt werden kann.

Hergestellt im Archiv für Christlich-Sozialen Zweck der Hanns-Seidel-Stiftung. Weitergabe, Reproduktion und Veröffentlichung nur mit schriftlicher Genehmigung des ACSP



Würde man die Gemeinden gesetzlich verpflichten, Schulbuslinien nur im Wege einer auf Landkreisebene veranstalteten Ausschreibung zu vergeben, so würde den Gemeinden damit wiederum ein Stück kommunaler Selbstverantwortung genommen. Von der gemeindlichen Zuständigkeit für die Organisation des Schülertransports würde nicht mehr allzuviel übrigbleiben, und die Gemeinden würden sich mit Recht fragen, weshalb sie noch 20 % der Kosten tragen sollen, wenn das Landratsamt "ohnehin alles selbst macht".

Eine gesetzlich vorgeschriebene Zuständigkeitsverlagerung auf den Landkreis oder das Landratsamt als Staatsbehörde würde im übrigen den gegenwärtigen Bestrebungen nach "Entstaatlichung" und "Stärkung der kommunalen Ebene" geradewegs zuwiderlaufen.

Von der Sache her mag die zentrale Ausschreibung von Schulbuslinien in vielen Fällen nützlich sein; es kann aber auch gute Gründe geben, im Einzelfall von einer Ausschreibung – jedenfalls im jährlichen Turnus – abzusehen. Auf Dauer kann nämlich ein Busunternehmer günstige Preise nur dann anbieten, wenn er sich bei seiner Kalkulation auf einen mehrjährigen kontinuierlichen Einsatz seiner Fahrzeuge einstellen kann.

Ein gesetzlicher Zwang zur zentralen Ausschreibung von Schulbuslinien erscheint nach alledem nicht empfehlenswert. Der mit der Bekanntmachung vom 19. Februar 1976 vorgezeichnete Weg der Freiwilligkeit ist vorzuziehen.

- b) Die Festsetzung gestaffelter Unterrichtszeiten, um dadurch die vorhandenen Buskapazitäten besser auszunützen, ist schon jetzt möglich und wird vielfach praktiziert.

Dieses Verfahren setzt jedoch ganz bestimmte Gegebenheiten voraus (Lage der Schulen zueinander, Länge der Schulbuslinien, Zahl der zu befördernden Schüler, Fahrtzeiten öffentlicher Verkehrsmittel usw.), die nicht ohne weiteres zu beeinflussen sind. Auch die Interessen der Schüler und Eltern müssen in die Überlegungen einbezogen werden.

Zur Abwägung der vielen zu beachtenden Faktoren und Interessen ist kein Gremium besser geeignet als die bei der Kreisverwaltungsbehörde eingerichtete Schulbus-Kommission, in der sich die Schulleiter und die für die Organisation des Schulverkehrs Verantwortlichen gegenüber sitzen. Mit abstrakten Rechtsvorschriften und Entscheidungen "vom grünen Tisch" läßt sich dagegen eine sinnvolle Koordinierung der Unterrichtszeiten mit den gegebenen Beförderungsmöglichkeiten nicht erreichen.

3. Zusammenfassend :

Der Antrag will größere Wirtschaftlichkeit durch ver-



mehrte Reglementierung und Zentralisierung des Entscheidungsprozesses erreichen.

Das Staatsministerium für Unterricht und Kultus strebt dasselbe Ziel an, will aber für sachgerechte Entscheidungen der örtlichen Instanzen Raum lassen und hat deshalb durch Einrichtung der Schulbus-Kommissionen den Weg der kollegialen Überprüfung, Beratung und Koordination gewählt. Die notwendigen Verwaltungsvorschriften sind bereits erlassen. Sie berücksichtigen auch die Einsparungsmöglichkeiten durch zentrale Ausschreibung der Schulbuslinien und durch Staffelung des Unterrichtsbeginns.

In der vorliegenden Form kann dem Antrag deshalb nicht zugestimmt werden.

4. Unterdessen ist dem Kultusministerium allerdings ein modifizierter Antragsentwurf, den die Abgeordneten Diethel und Regensburger im Landtag einbringen wollen, zugegangen. Darin ist von einer gesetzlichen Regelung nicht mehr die Rede. Die Staatsregierung soll damit nur ersucht werden zu prüfen, inwieweit durch Ausschreibung der Schulbuslinien auf Kreisverwaltungsebene und durch die Einführung eines gleitenden Schulanfangs Einsparungen zu erzielen sind.

Dieser Antrag deckt sich mit den Absichten des Ministeriums. Die Prüfung läßt sich aufgrund der von den Schulbus-Kommissionen geleisteten Vorarbeiten ohne größere Schwierigkeiten durchführen. Sie verspricht Ergebnisse, die – auch wenn sie nur in Form von Empfehlungen an die Aufgabenträger und die kommunalen Spitzenverbände weitergegeben werden – zu erheblichen Einsparungen führen können.

Dieser modifizierten Form des Antrags könnte zugestimmt werden.

Von Fraktionskollegen wurde folgender Antrag in die fraktionsinterne Beratung eingebracht :

“Der Landtag wolle beschließen: Die Staatsregierung wird ersucht zu prüfen, inwieweit durch Ausschreibung der Schulbuslinien auf Kreisverwaltungsebene, sowie durch die Einführung eines gleitenden Schulanfanges bei Aufrechterhaltung der vollen Leistungen der Schwegkostenfreiheit Einsparungen zu erzielen sind, die den Freistaat Bayern, die Landkreise und Gemeinden finanziell entlasten.“

Mit diesem Antrag wird dem Parteitagsbeschuß in modifizierter Form Rechnung getragen. Die Prüfung läßt sich aufgrund der von den Schulbus-Kommissionen geleisteten Vorarbeiten seitens der Verwaltung vermutlich ohne übermäßigen Verwaltungsaufwand durchführen.

Wenn sich dabei ergibt, daß auf diese Weise spürbare Kostensenkungen erreicht werden können, werden sich die entsprechenden Lösungen in der Praxis auch dann

Stellungnahme der CSU-Fraktion  
im Bayerischen Landtag



durchsetzen, wenn sie den Aufgabenträgern und den kommunalen Spitzenverbänden in Form von Empfehlungen (oder Zuschußrichtlinien) mitgeteilt werden.

## Rechtspflegeministerium

Der Parteitag möge beschließen :

Im Gegensatz zu dem im Bundesrat eingebrachten Antrag, den Gedanken eines Rechtspflegeministeriums zu verwirklichen, spricht sich die CSU für den Verbleib der Zuständigkeit für die Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit beim jeweiligen Ministerium für Arbeit und Sozialordnung aus.

CSA

In Übereinstimmung mit den Antragstellern beabsichtige ich weder die Bundesratsinitiative zur Änderung des Arbeitsgerichtsgesetzes zu unterstützen noch dem Landtag eine Änderung der derzeitigen ministeriellen Zuständigkeiten für die Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit vorzuschlagen.

Stellungnahme des Bayerischen  
Ministerpräsidenten

Der Bitte des Parteitags der Christlich Sozialen Union vom 23./24. September 1977 entsprechend, gebe ich folgende Stellungnahme der Staatskanzlei zur Frage des Verbleibs der Zuständigkeiten für die Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit beim jeweiligen Ministerium für Arbeit und Sozialordnung :

Auf Grund der Äußerungen der Staatsministerien des Innern, der Justiz, der Finanzen und für Arbeit und Sozialordnung nimmt die Staatskanzlei hierzu wie folgt Stellung:

### 1. Rechtslage im Bund und in den Ländern

#### a) Bund

Der in den 50er und 60er Jahren propagierte Gedanke, die Eigenständigkeit der rechtsprechenden Gewalt durch die Zusammenfassung möglichst aller Gerichtszweige im Zuständigkeitsbereich eines Ministeriums für Rechtspflege herauszustellen, ist im Bund teilweise verwirklicht worden, allerdings nur insofern, als der Zuständigkeitsbereich des Bundesministers für Justiz sich Kraft Anordnung des Bundeskanzlers gemäß § 9 der Geschäftsordnung der Bundesregierung auf die ordentliche Gerichtsbarkeit, die allgemeine Verwaltungsgerichtsbarkeit sowie die Finanzgerichtsbarkeit erstreckt. Dies bedeutet insbesondere, daß der Bundesminister der Justiz für die Berufung der Richter des Bundesgerichtshofs, des Bundesverwaltungsgerichts und des Bundesfinanzhofs der für das jeweilige Sachgebiet zuständige Bun-

Hergestellt im Archiv für Christlich-Soziale Politik der Hans-Seidel-Stiftung  
Weltergabe Rechtsstaat  
Reproduktion und Veröffentlichung nur mit schriftlicher Genehmigung des ACSP



desminister im Sinne des Art. 95 Abs. 2 GG ist. Hingegen gehören das Bundesarbeitsgericht gemäß § 40 Abs. 2 und § 42 ArbGG und das Bundessozialgericht gemäß §§ 38 und 45 BSGG zum Geschäftsbereich des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung.

- b) Die Länder – ausgenommen Bayern – sind dem Bund in dieser Geschäftsverteilung gefolgt oder vorgegangen. Baden-Württemberg, Berlin, Bremen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Schleswig-Holstein haben darüber hinaus auch die Sozialgerichtsbarkeit dem Minister der Justiz zugeordnet. Die Arbeitsgerichtsbarkeit hingegen ressortiert in allen Ländern beim jeweiligen Arbeitsminister, weil die Zuständigkeit der obersten Arbeitsbehörde des Landes für die Angelegenheiten der Verwaltung der Landesarbeitsgerichtsbarkeit durch §§ 14, 15, 17, 20, 33 und 34 ArbGG bundesrechtlich fixiert ist.
- c) Bayern hat an der traditionellen Zuordnung der ordentlichen Gerichtsbarkeit zum Staatsministerium der Justiz, der allgemeinen Verwaltungsgerichtsbarkeit zum Staatsministerium des Innern und der übrigen Gerichtszweige zu dem jeweils für den Sachbereich zuständigen Ministerium festgehalten.

## 2. Initiativen zur weiteren Verwirklichung des Rechtspflegeministeriums

### a) Bund

Der Bundesrat hat gegen die Stimme Bayerns beim Bundestag bereits in der 7. Legislaturperiode und auch jetzt wieder eine Gesetzesvorlage eingebracht, die es den Ländern freistellen soll, ob sie die Arbeitsgerichtsbarkeit ebenfalls auf das Justizressort übertragen wollen (BT-Drucks. 8/465). Die Bundesregierung hat in ihrer Gegenäußerung (Anlage 2 zur BT-Drucks. 8/465) erklärt, daß sie zur Zeit eine Änderung der gesetzlichen Vorschriften über die Ressortierung der Arbeitsgerichtsbarkeit nicht für notwendig und zweckmäßig halte.

Für den Gesetzentwurf und für eine Einbeziehung des Bundessozialgerichts in die Umressortierung hat sich in letzter Zeit auch der Deutsche Anwaltverein in seiner Stellungnahme vom 21. Oktober 1977 ausgesprochen. Desgleichen hat die 48. Konferenz der Justizminister und Senatoren am 10./12. Mai 1977 die Bundesratsinitiative begrüßt, die es ermögliche, die Arbeitsgerichte einem alle Gerichtszweige umfassenden Rechtspflegeministerium zuzuordnen.

Gegen die Herausnahme der Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit aus dem Geschäftsbereich des Arbeitsressorts wenden sich vor allem die Gewerkschaften mit Nachdruck.

Hergestellt im Archiv für Christlich-Sozialer Politik der Hans-Seidel-Stiftung. Weitergaberecht gestattet. Reproduktion und Veröffentlichung nur mit schriftlicher Genehmigung des ACSP



b) Bayern

Die Teilverwirklichung des Rechtspflegeministeriums war Gegenstand zahlreicher früherer Anträge im Landtag.

Die Initiativgesetzentwürfe sahen vor, als ersten Schritt zum Rechtspflegeministerium die Verwaltungs- und Finanzgerichtsbarkeit in das Justizressort einzugliedern.

Die Bayerische Staatsregierung hat zu diesen Anträgen bisher stets den Standpunkt vertreten, daß nach Art. 49 Abs. 3 BV die Umressortierung nur auf Vorschlag des Herrn Ministerpräsidenten vorgenommen werden könne. Dieser werde eine solche Maßnahme erst in Erwägung ziehen, wenn die Zusammenfassung aller Gerichtszweige einschließlich der Arbeitsgerichtsbarkeit beim Justizministerium möglich sei (siehe hierzu insbes. Sen-Drs. 112/71 mit weiteren grundsätzlichen Ausführungen – als Anlage beigelegt). Allerdings wurden entsprechende Initiativen der CDU-Länder im Bundesrat von Seiten Bayerns nicht unterstützt.

3. Die Argumente für oder gegen die Einbeziehung der Arbeits- und der Sozialgerichtsbarkeit in das Rechtspflegeministerium sind im wesentlichen identisch mit denen für und wider das Rechtspflegeministerium selbst. Für das Rechtspflegeministerium werden sowohl rechts- und verfassungspolitische Erwägungen, wie auch Zweckmäßigkeitsgründe vorgebracht. Die Stichhaltigkeit der rechts- und verfassungspolitischen Erwägungen wird von den Gegnern des Rechtspflegeministeriums bezweifelt. Diese halten das Rechtspflegeministerium, darüber hinaus für unzweckmäßig.

Im einzelnen geht es um folgendes :

a) Förderung des Ansehens der Rechtspflege

Unter diesem Gesichtspunkt wird vom Staatsministerium der Justiz für ein Rechtspflegeministerium folgendes ins Feld geführt:

Die einheitliche Ressortierung aller Gerichtszweige mache die Bedeutung der Dritten Gewalt im Rechtsstaat als einer selbständigen und unabhängigen Einrichtung für den Staatsbürger sichtbar.

Die Entstehung eines einheitlichen Berufsbildes des Richters werde gefördert, die Loslösung der Richterschaft aus ihrer früheren beamtenähnlichen Stellung werde augenfälliger.

Demgegenüber betont das Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung :

Die richterliche Unabhängigkeit sei bei den Ressortministern ebenso gewährleistet wie bei einem etwaigen Rechtspflegeminister. Das Schlagwort von der "Hausgerichtsbarkeit" treffe nicht zu : Die Zahl der von den Gerichten für Arbeitssachen zu entscheidenden Streitigkeiten zwischen dem eigenen Dienstherrn und dessen Arbeitnehmern sei verschwindend gering; die Gerichte der Sozialgerichtsbarkeit hätten über-



wiegend über Verwaltungsakte von selbständigen Körperschaften zu entscheiden, über die der Ressortminister nur die Rechtsaufsicht ausübt. Für alle Gerichtszweige gelte, daß ein Großteil der Entscheidungen der Gerichte den für sie zuständigen Ministerien überhaupt nicht bekannt werde.

Das Staatsministerium der Finanzen weist ergänzend darauf hin, daß die meisten Entscheidungen der Finanzgerichtsbarkeit zu Bundesrecht ergehen; die finanziellen Auswirkungen träfen den Bund, die Gemeinden und Religionsgemeinschaften meist in höherem Maße als das Land.

Zusätzlicher Schutz der verfassungsrechtlich und gesetzlich gewährleisteten richterlichen Unabhängigkeit sei für die Mitglieder eines aus mehreren Richtern bestehenden Spruchkörpers das Beratungsgeheimnis. Im übrigen sei die Frage der Ressortierung für das Spannungsverhältnis von richterlicher Unabhängigkeit und Dienstaufsicht auch deshalb ohne Bedeutung, da die unmittelbare Dienstaufsicht den Gerichtspräsidenten übertragen ist und die Staatsministerien sich bei der Ausübung der Dienstaufsicht größter Zurückhaltung befleißigen.

#### b) Einheitlichkeit der Rechtsprechung

Das Staatsministerium der Justiz weist hier darauf hin, daß für die richterliche Tätigkeit nicht nur die Kenntnis von Spezialfragen wichtig sei, sondern auch die Beherrschung der Methode richterlicher Rechtsfindung, bei der der Richter die Gesamtkonzeption der Rechtsprechung übersehen müsse, um die einzelnen Gerichtszweige einander befruchtend beeinflussen zu können. Die Gemeinsamkeit der richterlichen Funktion und die sich daraus ergebenden Probleme überwögen nicht selten die Sachbezogenheit der Tätigkeit in den einzelnen Gerichtsbarkeiten. Die einheitliche Behandlung der auftauchenden Probleme ermögliche die Verwertung der in einem Gerichtszweig gemachten Erfahrungen auch bei der Lösung der in einem anderen Gerichtszweig auftauchenden Fragen.

Das Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung macht demgegenüber darauf aufmerksam, daß für die Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit vielfach die Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern erforderlich sei, beispielsweise bei der Gewinnung ehrenamtlicher Richter. Die Pflege des Kontakts zu diesen Verbänden sei wegen der größeren Sachnähe eine vordringliche Aufgabe der Arbeits- und Sozialministerien. Die Verbände wünschten die Beibehaltung der bisherigen Ressortierung und lehnten, ebenso wie die Haupttrichterräte der Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit und die Fachverbände der Berufsrichter dieser beiden Gerichtsbarkeiten, ein Rechtspflegeministerium ab.



c) Probleme der täglichen gerichtlichen Praxis, Richterausbildung, Anwaltschaft

Das Staatsministerium der Justiz hält die Zusammenfassung aller Gerichtszweige bei einem Rechtspflegeministerium auch insofern für zweckmäßig, weil Probleme der täglichen gerichtlichen Praxis dadurch leichter gelöst werden könnten. So könne z.B. leichter eine einheitliche Formulargestaltung in allen Verfahrensarten durchgesetzt werden. Die Anwaltschaft habe beanstandet, daß für das Mahnverfahren vor den Amtsgerichten und vor den Arbeitsgerichten in zwei getrennten Verordnungen des Bundes voneinander abweichende Vordrucke eingeführt wurden. Das Justizministerium trage die Verantwortung für die Ausbildung aller künftigen Juristen und sei auch für die Angelegenheiten der bei allen Gerichten auftretenden Rechtsanwältinnen zuständig. Das Rechtspflegeministerium würde Vorteile bei der Gewinnung und vielseitigen Ausbildung eines qualifizierten Nachwuchses bringen.

Die Staatsministerien der Justiz und für Arbeit und Sozialordnung sind sich allerdings darin einig, daß die Einführung eines Rechtspflegeministeriums die Personalverwaltung nicht vereinfachen würde. Wegen des Zusammenwirkens mehrerer Ressorts bei der Richternennung und bei der Erledigung von Eingaben und Verfassungsbeschwerden sei sogar mit einem größeren Verwaltungsaufwand zu rechnen. Im Geschäftsbereich des Staatsministeriums der Justiz würden Stellenmehrungen erforderlich sein, ohne daß mit entsprechenden Einsparungen bei anderen Ressorts gerechnet werden könnte. Das Staatsministerium der Justiz wäre allerdings bereit und in der Lage, die anderen Gerichtszweige zu übernehmen, wenn ihm diese Aufgabe übertragen würde.

Daß aber das Zusammenwirken des Staatsministeriums der Justiz mit dem Fachressort nicht nur bei der Gewinnung der ehrenamtlichen Richter (vgl. oben b) sondern auch bei der Ernennung der Berufsrichter unverzichtbar wäre, legt das Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung mit dem Hinweis dar, daß zur Gewinnung eines geeigneten Richternachwuchses das Fachressort aufgrund seines größeren Überblicks eben besser in der Lage sei; dieses müsse auch die zusätzliche Spezialausbildung der für das Richteramt qualifizierten Kräfte bestimmen. Ergänzend weist dieses Staatsministerium darauf hin, daß der Austausch von Richtern innerhalb der verschiedenen Gerichtszweige wegen der zum Teil hohen Spezialisierung der Richter nicht erstrebenswert sei; für die Rechtsprechung der Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit sei damit die Gefahr eines Qualitätsverlustes verbunden.

Die Qualität der Rechtsprechung der Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit hängt auch nach Ansicht des Staatsministeriums des Innern mitentscheidend davon ab, inwieweit die Richter auch über praktische



Erfahrung auf dem Gebiet des Arbeits- und Sozialrechts verfügen. Die notwendigen Sachkenntnisse hierfür lassen sich in der Regel nur durch praktische Tätigkeit in der Arbeits- und Sozialverwaltung gewinnen. Daher sei die Möglichkeit des Wechsels zwischen Arbeits- und Sozialverwaltung und der Gerichtsbarkeit der Qualität der Rechtsprechung in hohem Maße dienlich. Die Bereitschaft eines erfahrenen Verwaltungsbeamten zum Wechsel in die Gerichtsbarkeit ist aber erfahrungsgemäß gering, wenn damit ein Ressortwechsel verbunden ist. Dabei mögen emotionale Gründe mitspielen, etwa das Gefühl, sich nunmehr eine spätere Rückkehr zur Verwaltung verbaut zu haben. Diese Gründe sollten aber nicht unterschätzt werden.

Zu analogen negativen Ergebnissen kommen auch die Äußerungen der Staatsministerien des Innern und der Finanzen in bezug auf die Eingliederung der allgemeinen Verwaltungsgerichtsbarkeit und der Finanzgerichtsbarkeit in den Aufgabenkreis eines Rechtspflegeministeriums. Das Staatsministerium der Finanzen weist hierbei darauf hin, daß gerade die Finanzgerichte aufgrund der anerkannten Besonderheiten des Steuerrechts mit Richtern besetzt werden müßten, die besondere Rechts- und Sachkunde besitzen und über Verwaltungserfahrung verfügen. Die Beamten des höheren Dienstes der Finanzverwaltung würden auf ihre Aufgaben eineinhalb Jahre lang vorbereitet, davon vier Monate an der Bundesfinanzakademie. Dieselbe Qualifikation und möglichst auch noch eine zusätzliche Verwaltungserfahrung sollten die Finanzrichter aufweisen, weil als Richter nur der Beste gut genug sein könne. Für die Beschäftigung eines speziell ausgebildeten Richters spreche im übrigen auch, daß er mit dieser Ausbildung den für seine Tätigkeit notwendigen Überblick über das gesamte Steuerrecht hat und auch leichter ein neues Aufgabengebiet übernehmen kann.

- d) Zusammenarbeit der Justizministerien in Angelegenheiten der Gesetzgebung auf den Gebieten des Gerichtsverfassungs- und des Prozeßrechts

In der Diskussion um die Einführung eines Rechtspflegeministeriums tritt nach Ansicht des Staatsministeriums der Justiz heute ein neuer Gesichtspunkt in den Vordergrund.

Im Bereich der Rechtspflege bestehe eine enge Zusammenarbeit zwischen den Ländern. Der Informationsaustausch und die Meinungsbildung vollziehe sich zwischen den Justizverwaltungen und zwar in ihren formellen Gremien (Justizministerkonferenz, Arbeitsgruppen) ebenso, wie durch die vielfältigen informellen Kontakte zwischen den Referenten. Diese Zusammenarbeit sei in Bayern bei einer von den anderen Bundesländern abweichenden Ressortierung einzelner Gerichtszweige erschwert. Eine abweichende Regelung, ganz gleich, wie man die Ar-



gumente für und gegen ein Rechtspflegeministerium sonst gewichte, könne für die Vertretung der Vorstellungen Bayerns auf die Dauer nachteilige Folgen haben, die durch die formelle Beteiligung der jeweils in Bayern federführenden Ministerien nicht völlig ausgeglichen werden.

Die Aufsplitterung der Zuständigkeiten erschwere es gerade bei den meist unter starkem Zeitdruck stehenden Gesetzgebungsvorhaben des Bundes, die Interessen des Landes einheitlich zu vertreten. Die vorherige Koordinierung zwischen mehreren federführenden Ressorts erfordere einen nicht unerheblichen Zeit- und Verwaltungsaufwand und sei, wenn bei einer Besprechung Parallelfragen aus anderen Gerichtszweigen aufträten, nicht immer möglich.

Die Ressortierung aller Gerichtszweige bei den Justizministerien würde die Arbeiten an der notwendigen Vereinheitlichung des zersplitterten Verfahrensrechts erleichtern. Diese würden ohnehin federführend beim Bundesminister der Justiz behandelt und auf den Justizministerkonferenzen besprochen.

Diese Überlegungen könnten auch zur Begründung der Forderung nach der Einbeziehung der Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit in den Aufgabenbereich des Justizministeriums dort herangezogen werden, wo, wie beim Bund und den übrigen Ländern, die anderen Gerichtszweige bereits dort integriert sind.

Nach Ansicht der Staatskanzlei ist jedoch auch dieses Argument letztlich nicht zwingend, da im Wege der Regierungsgeschäftsordnung den Justizministerien eine Koordinierungszuständigkeit in den die Gerichtsverfassung und das Prozeßrecht betreffenden Gesetzgebungsfragen zugewiesen werden kann. Damit kann das Ziel, in jedem Land und beim Bund einen Ansprechpartner in Fragen der Gesetzgebung zu schaffen, mindestens weitgehend auch ohne Umressortierung der Gerichtszweige erreicht werden.

#### 4. Zusammenfassung der Staatskanzlei

Abschließend läßt sich feststellen, daß die Entscheidung, ob die Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit in den Aufgabenbereich des Staatsministeriums der Justiz eingegliedert werden soll, außer der politischen Bewertung von Einzelargumenten für und wider das Rechtspflegeministerium eine Gesamtbewertung des gegenwärtigen politischen Trends zum Rechtspflegeministerium verlangt.



## ACSP, PT19780616-4

Eine Umressortierung der Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit vom Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung zum Staatsministerium der Justiz stellte eine Änderung in der Abgrenzung der Geschäftsbereiche im Sinne des Art. 49 Abs. 3 der Verfassung dar. Das Initiativrecht liegt nach der Verfassung ausschließlich beim Ministerpräsidenten (vgl. Äußerung der Staatsregierung Sen-Drs. 112/71 und gutachtliche Stellungnahme des Senats vom 15. Juni 1971, Sen-Drsn 134, 144/71).

Hergestellt im Archiv für Christlich-Soziale Politik der Hanns-Seidel-Stiftung - Weitergabe nicht gestattet. Reproduktion und Veröffentlichung nur mit schriftlicher Genehmigung des ACSP



19. 05. 71

**Vorlage**

der  
Staatsregierung

Nr. B III/3 - 156 - 4 - 4

Der Bayerische Ministerpräsident

München, den 19. Mai 1971

An den  
Präsidenten des Bayerischen Senats  
Herrn Hippolyt Frhr. Poschinger von Frauenau  
München

**Betreff:**

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung (AGVwGO) und des Gesetzes zur Ausführung der Finanzgerichtsordnung (AGFGO) - Initiativgesetzentwurf der Abgeordneten Gabert, Haase, Schöfberger, Zeitler und Fraktion (SPD) - Drucksache 7/235 -

**Beilagen:**

Drucksache 7/235  
Stellungnahme der Staatsregierung (dreifach)  
2 Abdrucke dieser Note

Sehr geehrter Herr Präsident!

Auf Grund Beschlusses des Ministerrats übermittle ich den anliegenden Initiativgesetzentwurf mit der Bitte, die gutachtliche Stellungnahme des Senats herbeizuführen. Eine Stellungnahme der Staatsregierung ist diesem Schreiben beigelegt.

Den Herrn Präsidenten des Landtags habe ich von der Einholung des Senatsgutachtens in Kenntnis gesetzt und um Unterrichtung des Vorsitzenden des zuständigen Ausschusses gebeten. Das vom Senat erstattete Gutachten werde ich dem Herrn Präsidenten des Landtags übermitteln.

Mit vorzüglicher Hochachtung

Dr. h. c. Goppel

**Stellungnahme der Staatsregierung**

zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung (AGVwGO) und des Gesetzes zur Ausführung der Finanzgerichtsordnung (AGFGO) - Initiativgesetzentwurf der Abgeordneten Gabert, Haase, Schöfberger, Zeitler und Fraktion (SPD) - Drucksache 7/235 -

1. Nach dem Gesetzentwurf sollen dem Staatsministerium der Justiz die ministeriellen Befugnisse (insbesondere das Ernennungsrecht und die Dienstaufsicht) übertragen werden, die für die Verwaltungsgerichtsbarkeit bisher dem Staatsministerium des Innern, für die Finanzgerichtsbarkeit dem Staatsministerium der Finanzen zustehen. Durch diese Zuständigkeitsänderungen wird die Abgrenzung des Geschäftsbereichs der Justiz einerseits und der Geschäftsbereiche des Innern und der Finanzen andererseits gegenüber der in Art. 49 Abs. 1 der Verfassung vorgesehenen Aufteilung anders bestimmt.

Der Verfassungsgeber hat mit der Aufzählung der Geschäftsbereiche in Art. 49 Abs. 1 der Verfassung

- 1. Inneres
- 2. Justiz
- ...
- 4. Finanzen
- ...

an die bestehende Zuständigkeitsverteilung angeknüpft und damit jedenfalls im Grundsätzlichen die überkommene Abgrenzung der Geschäftsbereiche übernommen. Dem Begriff der Justiz im Sinne des Verfassungsgebers entsprechen daher die Angelegenheiten der ordentlichen Gerichtsbarkeit. Die Angelegenheiten der Verwaltungsgerichtsbarkeit bilden wegen der seinerzeit nur teilweise vollzogenen institutionellen Verselbständigung dieses Gerichtszweiges einen wesentlichen Bestandteil des Geschäftsbereichs des Innern. Entsprechendes gilt für die Finanzgerichtsbarkeit in bezug auf den Geschäftsbereich der Finanzen.

2. Änderungen in der Abgrenzung der Geschäftsbereiche stehen zwar, ebenso wie die Erhöhung oder die Verminderung ihrer Zahl, nach Art. 49 Abs. 3 der Verfassung dem Landtag zur Beschlußfassung zu, doch bedarf es hierzu des Vorschlags des Ministerpräsidenten. Dies gilt auch dann, wenn der Landtag die Abgrenzung der Geschäftsbereiche in der Form einer Änderung gesetzlicher Zuständigkeiten, also durch Gesetz nach Art. 77 Abs. 1 Satz 1 der Verfassung vornehmen will. Nach Auffassung der Staatsregierung geht nämlich Art. 49 Abs. 3 der Verfassung dem Art. 77 Abs. 1 Satz 1 der Verfassung in der Weise als lex specialis vor, daß eine gesetzliche Regelung, soweit sie die Abgrenzung der Ministerien betrifft, nur auf Initiative der Staatsregierung und damit des Ministerpräsidenten ergehen kann. Diese Rechtsauffassung berücksichtigt, daß Änderungen in der Abgrenzung der Geschäftsbereiche die nach Art. 47 Abs. 2 der Verfassung dem Ministerpräsidenten zustehende Richtlinienkompetenz und das Recht der Staatsregierung zur Selbstorganisation ihrer Aufgabenbewältigung (Art. 53 Abs. 1 Satz 2 der Verfassung) intensiv berühren; sie stimmt mit der einhelligen Literaturmeinung überein (Nawiasky-Leußner 1948, Erläuterung zu Art. 49 BV, Nawiasky-Leusser-Schweiger-Zacher, Randnr. 5 zu Art. 49, Randnr. 4 zu Art. 53 BV; Masson BayVBl. 1968, 159; Feneberg BayVBl. 1968, 185).



3. Der Ministerpräsident wird die Übertragung der Angelegenheiten der Verwaltungsgerichtsbarkeit und der Finanzgerichtsbarkeit auf das Staatsministerium der Justiz erst dann in Erwägung ziehen, wenn die Zusammenfassung aller Gerichtszweige bei diesem Ministerium als einem Staatsministerium für Rechtspflege möglich sein wird.

Der Zusammenfassung aller Gerichtszweige steht derzeit noch formal entgegen, daß die ministeriellen Zuständigkeiten für die Arbeitsgerichtsbarkeit durch Bundesgesetz (§§ 14, 15, 17, 18, 20, 29 Abs. 2 Satz 2, 33, 34, 35 Abs. 3, 36 des Arbeitsgerichtsgesetzes vom 3. September 1953, BGBl. I S. 1267 zuletzt geändert durch Gesetz vom 14. August 1969, BGBl. I S. 1112) der obersten Arbeitsbehörde des Landes, d. h. dem Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung zugewiesen worden sind.

Zivil- und Arbeitsgerichtsbarkeit haben sich seit 1945 zu durchaus selbständigen Gerichtszweigen entwickelt, wobei eine Spezialisierung nicht zu verkennen ist. Gleichwohl ließe ein Rechtspflegeministerium am ehesten eine wechselseitige Befruchtung der Tätigkeit dieser Gerichtszweige erwarten. Bei den übrigen Gerichtszweigen tritt hingegen die Spezialisierung angesichts der dauernd sich erweiternden Rechtsmaterien und der zunehmenden Schwierigkeit des Prozeßstoffes noch stärker hervor.

Für die Verwaltungs-, die Finanz- und die Sozialgerichtsbarkeit würde sich sogar eine spürbare Erschwerung in der Personalbewirtschaftung ergeben, weil nicht darauf verzichtet werden kann, diese Gerichte mit Richterpersönlichkeiten zu besetzen, die zuvor als Verwaltungsbeamte über eine längere Zeit hin Verwaltungserfahrung gesammelt haben.

Was die Verwaltungsgerichte betrifft, so können diese vielfach nicht nach festen Rechtsregeln über einen Sachverhalt entscheiden, sondern müssen zunächst die Grenzen des Verwaltungsermessens bestimmen, eine Aufgabe, die mit dem wachsenden Anteil der Leistungsverwaltung zunehmende Bedeutung gewinnt; gerade hier ist es für eine sachgerechte Rechtsprechung unerlässlich, daß die Richter auch praktische Verwaltungserfahrung besitzen, daß sie also nicht bloß rechtskundig, sondern auch verwaltungskundig sind. Aus diesem Grunde fordert z. B. auch der Verband der bayerischen Verwaltungsrichter, daß zum Verwaltungsrichter nur ernannt wird, wer eine mehrjährige Verwaltungstätigkeit nachweisen kann. Die Besetzung der Verwaltungsgerichte mit Persönlichkeiten, die sich bereits in der Verwaltung bewährt haben, ist derzeit dadurch optimal gewährleistet, daß die Gerichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit zum Geschäftsbereich des Staatsministeriums des Innern gehören, das die genügende Übersicht über die geeigneten Beamten besitzt.

Daß schon im Interesse der Rechtssuchenden die Ausbildung der Finanzrichter nicht hinter der der Steuerbeamten nach dem Steuerbeamtenausbildungsgesetz zurückbleiben darf, und daß ebenfalls im Interesse der Rechtssuchenden die Finanzrichter nicht in geringerem Maße als die Steuerbeamten Verständnis für die der Besteuerung zugrunde liegenden wirtschaftlichen Vorgänge haben dürfen, bedarf nicht der näheren Darlegung. Die Finanzgerichte benötigen daher Richterpersönlichkeiten, die als Verwaltungsbeamte in der Steuerverwaltung ausreichend geschult wurden und

Erfahrungen sammeln konnten. So ist es verständlich, daß auch von den mit der Vertretung der Steuerpflichtigen befaßten Berufen (Steuerbevollmächtigte, Steuerberater, Fachanwälte für Steuerrecht und Wirtschaftsprüfer) bis heute nicht die Forderung erhoben wurde, die Finanzgerichte aus dem Geschäftsbereich des Staatsministeriums der Finanzen herauszunehmen.

Von der Darstellung entsprechender Erwägungen in bezug auf die Sozialgerichtsbarkeit kann hier abgesehen werden.

4. Ob es sich trotz der guten Gründe, die für die derzeitige Ressortierung der Verwaltungs-, der Finanz- und der Sozialgerichtsbarkeit sprechen, aus vorrangigen und übergreifenden Erwägungen empfiehlt, die genannten Gerichtszweige zusammen mit der Arbeitsgerichtsbarkeit bei einem Rechtspflegeministerium zusammenzufassen, wird in größerem Zusammenhang von der Beratergruppe des Ministerpräsidenten für Fragen der Verwaltungsreform geprüft. Schon jetzt ist aber festzustellen, daß die Gewährleistung einer unabhängigen Rechtsprechung nicht ernstlich als Argument für die Schaffung eines Rechtspflegeministeriums angeführt werden kann.

Daß sich besonders der Bayerische Verwaltungsgerichtshof in den jetzt über 90 Jahren seines Bestehens durch seine unabhängige Rechtsprechung großes Ansehen erworben hat, braucht hier ebensowenig betont zu werden, wie der Umstand, daß die Ministerien bei der Wahrnehmung der Aufsicht auch in solchen Angelegenheiten der Gerichte, die nicht unmittelbar die Rechtsprechung betreffen, größte Zurückhaltung üben. Die Tendenz geht eindeutig zu einer weitgehenden Selbstverwaltung der Gerichte.

Daß sich z. B. die Richter der Verwaltungsgerichtsbarkeit selbst keinesfalls in ihrer Unabhängigkeit beeinträchtigt fühlen, wird schon daraus deutlich, daß sich die Richter in weit überwiegender Mehrheit, ebenso wie der Präsident des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs, der Verband der Bayerischen Verwaltungsrichter und die Gewerkschaft ÖTV – Fachgruppe Richter und Staatsanwälte – entschieden für ein Verbleiben der Verwaltungsgerichtsbarkeit im Geschäftsbereich des Staatsministeriums des Innern aussprechen.

Im übrigen zeigt auch eine Erhebung, die im Jahre 1968 am Verwaltungsgericht München durchgeführt wurde, daß der Vorwurf der „Hausgerichtsbarkeit“ auch im Hinblick auf den Gegenstand der gerichtlichen Verfahren keine sachliche Grundlage hat. Nach dieser Erhebung fielen nur etwa die Hälfte der im Jahre 1967 anhängigen Klagen überhaupt in den Geschäftsbereich des Innenministeriums. Nur 0,2% der Verfahren betrafen Ausgangsbescheide des Ministeriums selbst, nur 22% Ausgangsbescheide nachgeordneter staatlicher Behörden aus dem Geschäftsbereich des Ministeriums. Diese Anteile dürften inzwischen weiter gesunken sein.

5. Aus den genannten Gründen hält der Ministerpräsident den Zeitpunkt für eine Zusammenfassung der Angelegenheit der Verwaltungs- und Finanzgerichtsbarkeit bei einem Rechtspflegeministerium noch nicht für gekommen. Da er deshalb nicht bereit ist, eine entsprechende Änderung in der Abgrenzung der Geschäftsbereiche gemäß Art. 49 Abs. 3 der Verfassung vorzuschlagen, ist die Staatsregierung der Auffassung, daß der Gesetzentwurf mit der Verfassung nicht in Einklang steht.



Abdruck

Bayerischer Senat

Beschluß

An die  
Bayerische Staatsregierung

Betreff:

Initiativgesetzentwurf der Abgeordneten Gabert, Haase, Schöpberger, Zeitler und Fraktion (SPD) zur Änderung des Gesetzes zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung (AGVwGO) und des Gesetzes zur Ausführung der Finanzgerichtsordnung (AGFGO)

— Drs 7/235 —

Der Senat hat den ihm zur gutachtlichen Stellungnahme vorgelegten Gesetzentwurf (Sen-Drs 112/71) in seiner heutigen öffentlichen Sitzung beraten und beschlossen, der vom Rechts- und Verfassungsausschuß vorgeschlagenen Stellungnahme (Sen-Drucksache 134/71) die Zustimmung zu erteilen.

München, den 15. Juni 1971

Der Präsident:

Frhr. Poschinger von Frauenau

Hergestellt im Archiv für Christlich-Soziale Politik der Hanns-Seidel-Stiftung  
Wiedergabe nicht gestattet. Reproduktion und Veröffentlichung nur mit schriftlicher Genehmigung des ACSP



## Bericht

des  
Rechts- und Verfassungsausschusses

## Betreff :

Initiativgesetzentwurf der Abgeordneten Gabert, Haase, Schöfberger, Zeitler und Fraktion (SPD) zur Änderung des Gesetzes zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung (AGVwGO) und des Gesetzes zur Ausführung der Finanzgerichtsordnung (AFGO)  
— Drs 7/235 —

Berichterstatter: Dr. Müller Meiningen jr.

Der Ausschuß schlägt folgende gutachtliche Stellungnahme vor:

## I.

Der Initiativgesetzentwurf soll bezwecken, die Angelegenheiten der Verwaltungs- und Finanzgerichtsbarkeit künftig dem Justizministerium zu übertragen und zwar durch entsprechende Änderungen der Ausführungsgesetze zur Verwaltungsgerichts- bzw. Finanzgerichtsordnung.

Die Bayerische Staatsregierung hat dem Senat mit Schreiben vom 19.5.71 Gelegenheit zur gutachtlichen Stellungnahme zum vorliegenden Gesetzentwurf gegeben und zugleich ihre eigene Stellungnahme mitgeteilt. Danach wird eine solche Änderung der Zuständigkeiten zum gegenwärtigen Zeitpunkt abgelehnt. Die Staatsregierung beruft sich in erster Linie auf den formellen Gesichtspunkt, daß ein solches Initiativgesetz Art. 49 Abs. 3 der Bayerischen Verfassung zuwiderläufe, der folgendermassen lautet: "Die Zahl der Geschäftsbereiche kann auf Vorschlag des Ministerpräsidenten durch Beschluß des Landtags erhöht oder vermindert und ihre Abgrenzung anders bestimmt werden." Es kann kein Zweifel bestehen, daß die vom Gesetzentwurf angestrebte Veränderung der Abgrenzung der Geschäftsbereiche einen entsprechenden Vorschlag des Ministerpräsidenten im Sinne von Art. 49 Abs. 3 BV voraussetzt. Diese Voraussetzung ist hier erklärtermaßen nicht gegeben. Art. 49 Abs. 3 BV besitzt als lex specialis Vorrang vor Art. 77 Abs. 1 BV, wonach die Organisation der Staatsverwaltung der Gesetzgebung vorbehalten ist (siehe Nawiasky/Leusser zu Art. 49, Anm. 5).

Mithin erscheint der Gesetzentwurf unter den gegenwärtigen Voraussetzungen als mit der Bayerischen Verfassung nicht vereinbar.

Hergestellt im Archiv für Christlich-Soziale Politik der Hans-Seidel-Stiftung - Weitergabe nicht gestattet. Reproduktion und Veröffentlichung nur mit schriftlicher Genehmigung des ACSP



II.

Bei dieser Sachlage erübrigt es sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt auf die materielle Seite näher einzugehen, also auf die Frage, ob die Einrichtung eines Rechtspflegeministeriums oder zumindest die Schaffung einer entsprechenden Vorstufe zu einem Rechtspflegeministerium zweckmäßig erscheint oder nicht. Diese Frage ist bekanntlich sehr kontrovers und hat ihr vielfaches Für und Wider. Ganz allgemein kann gesagt werden, daß die Entwicklung in Bund und Ländern in Richtung auf ein Rechtspflegeministerium deutet.

In neun der zwölf Länder der Bundesrepublik sind bereits bisherige Ressortgerichtsbarkeiten der Dienstaufsicht des Justizministeriums unterstellt, desgleichen ist die Dienstaufsicht über Bundesverwaltungsgericht und Bundesfinanzhof neuerdings dem Bundesjustizministerium übertragen.

III.

Nach zutreffender Auffassung der Bayerischen Staatsregierung steht der Zusammenfassung sämtlicher Gerichtszweige bei einem Rechtspflegeministerium gegenwärtig noch entgegen, daß die ministeriellen Zuständigkeiten für die Arbeitsgerichtsbarkeit durch Bundesgesetz, nämlich das Arbeitsgerichtsgesetz vom 3.9.1953, zuletzt geändert durch Gesetz vom 14.8.1969, der jeweiligen obersten Arbeitsbehörde des Landes, d.h. in Bayern dem Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, zugewiesen worden sind. Die Bayerische Staatsregierung will erst zu einem Zeitpunkt, zu dem auch die Arbeitsgerichtsbarkeit dem Justizministerium unterstellt werden könnte, in Erwägung ziehen, ob auch die Verwaltungs- und Finanzgerichtsbarkeit in diesem Ministerium als einem Staatsministerium für Rechtspflege möglich sein wird. Die richterliche Unabhängigkeit der Ressortgerichte stehe jedoch ebenso außer Frage wie der Nutzen der Verwaltungsnähe. Die Beratergruppe des Ministerpräsidenten für Fragen der Verwaltungsreform würde zu gegebener Zeit die Frage eines sämtliche Gerichtszweige umfassenden Rechtspflegeministeriums prüfen.

IV.

Der Bayerische Senat ist in Übereinstimmung mit der Stellungnahme der Bayerischen Staatsregierung der Auffassung, daß der vorliegende Initiativgesetzentwurf mangels eines entsprechenden Vorschlags des Ministerpräsidenten Art. 49 Abs. 1 BV widerspricht. Der Senat verweist im übrigen auf seine früheren gutachtlichen Stellungnahmen, zuletzt jene vom 7.7.1964 (Anlagen 80, 92).

München, den 9. Juni 1971

Der Vorsitzende :

Wirschinger



Die CSU-Landesgruppe teilt den in diesem Antrag vertretenen Standpunkt, die Einrichtung eines Rechtspflege ministeriums abzulehnen und die Zuständigkeit für die Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit beim jeweiligen Ministerium für Arbeit und Sozialordnung und entsprechend auch die Zuständigkeit für die Verwaltungs- und Finanzgerichtsbarkeit bei den jeweiligen Fachressort zu belassen.

Die CSU-Landesgruppe wird sich deshalb in der CDU/CSU-Fraktion für die Ablehnung des Gesetzentwurfs des Bundesrats zur Änderung des Arbeitsgerichtsgesetzes (BT Drs. 8/465) einsetzen, der zum Ziel hat, die im Arbeitsgesetz ausdrücklich festgelegte Zuständigkeit der jeweiligen Ministerien für Arbeit und Sozialordnung für die Arbeitsgerichtsbarkeit zu beseitigen.

Stellungnahme der Arbeitsgruppe  
"Innen- und Rechtspolitik" der  
CSU-Landesgruppe

### Sozialwohnungen für junge Familien

Verbesserung der Situation der jungen Familien,  
notwendige Änderungen im sozialen Wohnungsbau

Charlotte Dessecker  
Mitglied des Parteitag

Die CSU-Landesgruppe im Deutschen Bundestag und die Bayer. Staatsregierung mit ihren Vertretern im Deutschen Bundesrat werden gebeten, eine Initiative zur Änderung des Gesetzes zur Sicherung der Zweckbestimmung von Sozialwohnungen (Wohnungsbindungsgesetz) und des Zweiten Wohnungsbaugesetzes vorzubereiten und einzubringen mit folgenden inhaltlichen Neuregelungen

1. Die Einkommensgrenze (Jahreseinkommen i.S.d. § 2 Abs. 1 u. 2 Einkommensteuergesetz) für die Wohnberechtigung im öffentlich geförderten sozialen Wohnungsbau ist für junge Ehepaare (bei denen keiner der Ehegatten das 40. Lebensjahr vollendet hat) bis zum Ablauf des 10. Kalenderjahres nach dem Jahr der Eheschließung um weitere 4.200 DM zu erhöhen.

Viele junge Ehepaare sind Doppelverdiener, um Familie und Hausstand gründen zu können. Da dabei das Gesamteinkommen häufig die zulässige Einkommensgrenze überschreitet, ist in diesen Fällen die Wohnberechtigung ausgeschlossen. Derzeit beträgt die Einkommensgrenze 18.000 DM zuzügl. 9.000 DM für den zweiten und weitere 4.200 DM für jeden weiteren zur Familie des Wohnungssuchenden rechnenden Angehörigen, zuzügl. 4.800 DM bei jungen Ehepaaren bis zum Ablauf des 5. Kalenderjahres. Beispiel für ein junges Ehepaar ohne Kind : 18.000 DM + 9.000 DM + (derzeit) 4.800 DM = max. 31.800 DM zu versteuerndes Jahreseinkommen = 2.650 DM monatlich Bruttolohn – künftig max. 36.000 DM zu versteuerndes Jahreseinkommen = 3.000 DM monatlicher Bruttolohn.



2. Der freiwillige Wohnungstausch von Wohnberechtigten im öffentlich geförderten sozialen Wohnungsbaugesetzes ist so zu erleichtern, daß im Einzelfall die Wohnberechtigung unberührt bleibt.

Häufig werden für ältere Familien nach dem Auszug der Kinder die Wohnungen zu groß, junge Familien mit Kleinkindern brauchen dagegen aufgrund des Zuwachses weitere Räume und Wohnflächen. Einem derartigen Tausch kann der drohende Wegfall der Wohnberechtigungsbescheinigung aufgrund überschrittener Einkommensgrenzen entgegenstehen.

3. Bei der angemessenen Wohnungsgröße für junge Ehepaare ohne Kinder ist ein zusätzlicher Raumbedarf als Anreiz für einen bevölkerungspolitisch wünschenswerten Nachwuchs zu berücksichtigen.
4. Die Wohnberechtigung von Mietern im öffentlich geförderten sozialen Wohnungsbau ist in bestimmten Zeitabständen anhand des Jahreseinkommens (alle fünf Jahre – Durchschnitt der fünf Jahreseinkommen) zu überprüfen bzw. nachzuweisen. Werden die Einkommensgrenzen wesentlich überschritten, so ist die Miete auf die ortsübliche Vergleichsmiete anzugleichen, oder, falls der Mieter dagegen widerspricht, das Mietverhältnis zu kündigen.

1. Zuschlag für junge Ehepaare in der Einkommensgrenze für den sozialen Wohnungsbau

Der Bundesrat hat am 17.2.1978 beschlossen, im Deutschen Bundestag den Entwurf eines Wohnungsbaugesetzes 1978 einzubringen. Der Entwurf sieht u. a. vor, daß der Zuschlag für junge Ehepaare in der Einkommensgrenze für den sozialen Wohnungsbau in § 25 Abs. 1 des Zweiten Wohnungsbaugesetzes (II. WoBauG) von zur Zeit 4.800.-- DM auf 9.000.-- DM erhöht wird. Das Änderungsbegehren des Bundesrats geht auf unseren Antrag zurück. Abweichend von dem vom CSU-Parteitag verabschiedeten Antrag haben wir unseren Antrag im Bundesrat nicht auch darauf erstreckt, daß die Frist, innerhalb deren der Zuschlag für junge Ehepaare in der Einkommensgrenze gilt, von zur Zeit fünf Jahren auf zehn Jahre (nach dem Jahr der Eheschließung) verlängert wird. Eine so weitgehende Fassung des Antrags wäre, wie vorangegangene Verhandlungen gezeigt hatten, nicht von einer Mehrheit der anderen Länder unterstützt worden. Die meisten anderen Länder halten eine Verlängerung der Frist für entbehrlich, weil nach der Statistik etwa zwei Drittel aller ehe-lich geborenen Kinder während der ersten fünf Ehejahre geboren werden.

Stellungnahme des Bayerischen  
Staatsministers des Innern



## 2. Wohnungstausch von Sozialwohnungsberechtigten

Schon nach dem geltenden Gesetz darf das Einkommen dessen, der aus einer öffentlich geförderten Wohnung in eine andere öffentlich geförderte Wohnung ziehen möchte, die Einkommensgrenze bis zu 40 v.H. übersteigen, wenn er in eine mietteurere Wohnung oder aus einer (nun) für ihn zu großen Wohnung in eine für ihn angemessene kleinere Wohnung ziehen möchte. Wir haben uns aber aus familienpolitischen Gründen für eine Gesetzesänderung eingesetzt, nach der auch der seit dem Bezug einer Sozialwohnung gewachsene Familie der Wechsel aus dieser nun zu kleinen Wohnung in eine nicht mietteurere Sozialwohnung zugestanden wird, deren Wohnfläche der Familie heute angemessen ist, die die Familie also zur Entfaltung eines gesunden Familienlebens braucht. Die anderen Länder haben aber kein Bedürfnis für eine solche Gesetzesänderung anerkannt sondern für ausreichend erklärt, daß die gewachsene Familie mit einem die Einkommensgrenze bis zu 40 v.H. übersteigenden Gesamteinkommen in eine mietteurere größere Sozialwohnung umziehen könne. Wir haben im Bundesrat von einem Antrag abgesehen, weil er nach dem Ergebnis der Vorverhandlungen mit den anderen Ländern keine Aussicht gehabt hätte, angenommen zu werden.

## 3. Wohnungsgröße für junge Ehepaare

Wir haben vor einigen Monaten in den Verwaltungsvorschriften zum Wohnungsbindungsgesetz geregelt: "Eine zusätzliche Wohnfläche von 15 m<sup>2</sup> oder ein zusätzlicher Wohnraum sind auf Antrag für den in absehbarer Zeit zu erwartenden zusätzlichen Raumbedarf zuzubilligen (§ 5 Abs. 2 Satz 2 Halbsatz 2 WoBindG); das gilt insbesondere für junge Ehepaare, bei denen keiner der Ehegatten das 40. Lebensjahr vollendet hat und deren Ehe noch nicht länger als fünf Jahre besteht".

Diese Regelung hat nur klarstellende Bedeutung; materiell galt sie seit jeher. Einer Gesetzesänderung bedurfte und bedarf es nicht.

## 4. Wohnberechtigung in Sozialwohnungen

Gegen diesen Antrag bestehen Bedenken: In der Vergangenheit sind schon mehrere Versuche gescheitert, des sozialen Ärgernisses der "Fehlsubventionierung" von Sozialwohnungen dadurch Herr zu werden, daß alle Inhaber von Sozialwohnungen, deren Einkommen heute – anders als zu Beginn des Mietverhältnisses – die Einkommensgrenze des sozialen Wohnungsbaues wesentlich übersteigt, zu einer "Fehlsubventionierungsausgleichszahlung" herangezogen werden.

Die Versuche scheiterten daran, daß

- der aus den wiederkehrenden Einkommensüberprüfungen zu erwartende Verwaltungsaufwand als unververtretbar hoch erschien,

Hergestellt im Archiv für Criminologie, Soziologie, Ökonomie, Mikroskopie, Herpes, Sichelzellanämie, Weierstrass, Reproduktion und Veröffentlichung nur mit schriftlicher Genehmigung des ACSP



- die aus Gründen der Gleichbehandlung rechtlich gebotene Einbeziehung der Eigenheimer in die Regelung auf politische Bedenken stieß,
- die ganze Regelung ein zu hohes Maß an Reglementierung zu enthalten schien.

Schon vorher war – mit Recht – der Gedanke einer Zwangskündigung von Sozialmietern verworfen worden.

Heute werden Modelle eines einkommensabhängigen Fehlsubventionierungsausgleichs nicht mehr weiterverfolgt. Statt dessen suchen Bund und Länder zur Zeit gemeinsam nach Mitteln und Wegen, wie der Verzerrung der Sozialmieten begegnet werden kann. Im Gespräch sind mehrere Modelle, nach denen unter Anlehnung an den Wohnwert, aber einkommensunabhängig mit Abgaben und Zuschüssen Mieten ausgeglichen werden können. Es ist anzunehmen, daß das Ergebnis der Untersuchungen von Bund und Ländern innerhalb weniger Monate vorliegen wird; ihm sollte nicht vorgegriffen werden.

Die Regierung des Landes Nordrhein-Westfalen hat am 24. November 1977 im Bundesrat einen Gesetzentwurf zur Änderung des Wohnungsbindungsgesetzes und des 2. Wohnungsbaugesetzes eingebracht. Ziel dieser Gesetzesinitiative ist u.a. eine Liberalisierung und Vereinfachung der bestehenden Bindungsvorschriften für den sozialen Wohnungsbau. Die Gesetzesvorlage wurde bislang dem Deutschen Bundestag noch nicht zugeleitet.

Im Verlauf der Beratungen dieses Gesetzgebungsvorhabens besteht die Möglichkeit, seitens der CSU-Abgeordneten in den Ausschußberatungen auch Anregungen und Vorschläge, wie sie im Antrag von Frau Dessecker enthalten sind, in die Erörterung einzubringen. Die Berücksichtigung der Vorschläge von Frau Dessecker in Form konkreter Änderungsanträge dürfte indessen nicht in Frage kommen. Die Änderungs- und Verbesserungsvorschläge sind kaum durchsetzbar, da sie z.T. in sich widersprüchlich sind und z.T. den Zielsetzungen des sozialen Wohnungsbaus und den Bemühungen, dessen strukturelle Fehlentwicklungen zu beseitigen, zuwiderlaufen. Ein Arbeitskreis der CSU unter der Leitung von Herrn Dr. Oskar Schneider, MdB, bereitet gegenwärtig ein Programm vor, das diesen Zielsetzungen Rechnung trägt.

Zu den Vorschlägen des Antrags im einzelnen ist folgendes zu bemerken:

Zu Punkt 1:

Es besteht keine Aussicht, die Einkommensgrenze des § 25 Abs. 1 des 2. Wohnungsbaugesetzes in der vorgeschlagenen Weise für junge Ehepaare anzuheben, so

Stellungnahme der Arbeitsgruppe  
"Wirtschaft" der CSU-Landesgruppe



berechtigt das mit dem Vorschlag verfolgte Anliegen auch sein mag. Die Einkommensgrenzen für den sozialen Wohnungsbau sind zuletzt mit Wirkung vom 1. Januar 1974 angehoben worden. Mit der Änderung des Wohngeldgesetzes vom 23. August 1977 wurden die Einkommensgrenzen für die Wohngeldberechtigung denen für die Berechtigung im sozialen Wohnungsbau angeglichen. Die damit erreichte Harmonisierung beider Einkommensgrenzen würde durch eine erneute Anhebung der Einkommensgrenzen im sozialen Wohnungsbau wieder verloren gehen. Abgesehen von diesen rechtssystematischen Überlegungen, die gegen den Vorschlag sprechen, erscheint er auch aus sachlichen Gründen nicht gerechtfertigt. Bei einem bis zu zehn Jahren verheirateten Ehepaar kann schwerlich noch von einem jungen Ehepaar gesprochen werden. Auch unter Berücksichtigung der gegenwärtigen Einkommensverhältnisse ist ein monatliches Bruttoeinkommen von 2.650.-- DM relativ hoch. Ohnehin sind 70 - 80 v.H. der Wohnbevölkerung im sozialen Wohnungsbau wohnberechtigt.

Zu Punkt 2:

Der Vorschlag ist gleichfalls nicht realisierbar. In der Öffentlichkeit wird mit Recht die Fehlbelegung im sozialen Wohnungsbau als Ärgernis empfunden. Sie würde durch den Vorschlag, im Falle eines Wohnungsaustausches die Wohnberechtigung unberührt zu lassen, nur verfestigt werden. Dieser Vorschlag ist zudem schwerlich mit dem Vorschlag in Punkt 4 vereinbar, wo gerade zur Vermeidung von Fehlbelegungen und Fehlsubventionierungen eine Überprüfung des Jahreseinkommens in bestimmten Zeitabständen gefordert wird.

Zu Punkt 3:

Diesem Vorschlag trägt bereits das geltende Wohnungsbindungsgesetz weitgehend Rechnung. Nach § 5 Abs. 2 sind bei der Zuerkennung der angemessenen Wohnungsgröße besondere persönliche und berufliche Bedürfnisse des Wohnberechtigten und seiner Angehörigen so wie der nach der Lebenserfahrung in absehbarer Zeit zu erwartende zusätzliche Raumbedarf zu berücksichtigen.

Zu Punkt 4:

Der Vorschlag befaßt sich mit dem Problem der Fehlbelegung und Fehlsubventionierung, das die wohnungspolitische Diskussion bereits seit längerem beherrscht. Bisherige Vorschläge zur Lösung dieses Problems (negatives Wohngeld, Ausgleichsabgabe) konnten wegen des damit verbundenen Wohnverwaltungsaufwandes nicht verwirklicht werden. Gegen den Vorschlag von Frau Dessecker bestehen im wesentlichen die gleichen Bedenken, die auch zum Scheitern der bisherigen Bemühungen geführt haben, die Fehlbelegung im sozialen Wohnungsbau abzubauen. Die vorgeschlagene Überprüfung des Jahreseinkommens in bestimmten Zeitabständen bei allen Wohnberechtigten erfordert einen unverhältnismäßig hohen Verwaltungsaufwand. Bei der Anhebung der Sozialmiete auf die Vergleichs-



miete würde zudem der Subventionsvorteil vom Mieter auf Vermieter verlagert. Es geht aber gerade darum, den von der Allgemeinheit aufgebracht Subventionsvorteil wieder für den Wohnungsbau nutzbar zu machen.

Alles in allem läßt sich sagen, daß sich die CSU allgemein und der Vorsitzende des Ausschusses für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Herr Dr. Oskar Schneider, MdB, im besonderen nachdrücklich darum bemüht haben, die strukturellen Probleme und Fehlentwicklungen des sozialen Wohnungsbau (Mietpreisverzerrungen, subventionsbedingter Mietanstieg, Fehlbelegung, Fehlsubventionierung), die auch in den Anträgen von Frau Dessecker zum Ausdruck kommen, auszugleichen. Dieser Ausgleich läßt sich nur durch eine schrittweise Liberalisierung des sozialen Wohnungsbestandes und seine Überführung in die soziale Marktwirtschaft erreichen. Entsprechende Schritte und Maßnahmen werden von der CDU/CSU-Bundestagsfraktion im Verlauf dieser Legislaturperiode eingeleitet.

#### Briefwahl bei Sozialwahlen

Der Parteitag möge beschließen :

Die CSU setzt sich dafür ein, daß der Gesetzgeber aufgefordert wird, das Selbstverwaltungsgesetz dahingehend zu ändern, daß für die Sozialwahlen keine Wahllokale mehr eingerichtet werden und die Briefwahl als Regelwahl eingeführt wird.

CSA

Die CSU-Landesgruppe im Deutschen Bundestag begrüßt die Anregung des CSU-Parteitages, das bei den Sozialwahlen angewandte Verfahren durch eine Konzentration auf die Briefwahl effektiver zu gestalten.

Auf diesem Gebiet stellt sich jedoch nicht nur dieses Problem. Die Prüfung der damit im Zusammenhang stehenden Fragen ist noch nicht abgeschlossen, so daß auch die Frage noch nicht beantwortet werden kann, ob die im Zusammenhang mit den Sozialwahlen zu lösenden Probleme in Gestalt des Entwurfs einer einzigen Novelle angegangen werden sollen, oder ob es sich empfiehlt, eine Novellierung in einzelnen Schritten ins Auge zu fassen.

Die entsprechenden Arbeiten werden mit Nachdruck fortgesetzt.

Stellungnahme der Arbeitsgruppe  
"Sozial- und Gesellschaftspolitik"  
der CSU-Landesgruppe

Hergestellt im Archiv für Christlich-Sozial-Politik der Konrad-Adenauer-Stiftung - Weitergabe nicht gestattet. Reproduktion und Veröffentlichung nur mit schriftlicher Genehmigung des ACSP



## Gesundheitswesen in Bayern

Der Parteitag möge beschließen :

Der CSU-Parteitag fordert die Zusammenfassung der Zuständigkeiten des Gesundheitswesens in Bayern. Die Konzentration der Zuständigkeiten sollte beim Bayerischen Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung erfolgen.

Eine Zusammenfassung der Zuständigkeiten des Gesundheitswesens in dem von der Jungen Union beantragten Umfang stellt eine Änderung in der Abgrenzung der Geschäftsbereiche im Sinne des Art. 49 Abs. 3 der Verfassung dar. Das Initiativrecht hierzu liegt nach der Verfassung ausschließlich beim Ministerpräsidenten. Ich beabsichtige nicht, in der auslaufenden Legislaturperiode davon noch Gebrauch zu machen.

In der nächsten Legislaturperiode wird – letztlich auch unter allgemein-politischen Gesichtspunkten der Kabinettsorganisation – darüber zu entscheiden sein, ob das Gesundheitswesen in seinen Kernbereichen, was allein möglich wäre, zusammengefaßt werden soll.

Junge Union Bayern

Stellungnahme des Bayerischen  
Ministerpräsidenten