

Gesetzentwurf

der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Bereinigung von Verfahrensmängeln beim Erlaß einiger Gesetze

A. Zielsetzung

Nach einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts sind in der Vergangenheit verschiedene Gesetze in verfassungswidriger Weise zustande gekommen. Das Bundesverfassungsgericht hat den Gesetzgeber aufgefordert, diese Mängel unverzüglich „in Ordnung zu bringen“.

B. Lösung

Die Verfahrensmängel sollen durch eine gesetzliche Fiktion beseitigt werden.

C. Alternativen

keine

D. Kosten

keine

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
I/4 (I/3) – 145 10 – Ve 46/73

Bonn, den 12. September 1973

An den
Präsidenten des Deutschen Bundestages

Hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen Entwurf eines Gesetzes zur Bereinigung von Verfahrensmängeln beim Erlaß einiger Gesetze mit Begründung und Vorblatt (Anlage 1).

Ich bitte, die Beschlußfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist der Bundesminister der Justiz.

Der Bundesrat hat in seiner 396. Sitzung am 6. Juli 1973 gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes beschlossen, zu dem Gesetzentwurf wie aus der Anlage 2 ersichtlich Stellung zu nehmen.

Die Auffassung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates ist in der Gegenäußerung (Anlage 3) dargelegt.

Brandt

Anlage 1

Entwurf eines Gesetzes zur Bereinigung von Verfahrensmängeln beim Erlaß einiger Gesetze

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

§ 1

(1) Die folgenden Gesetze, die ganz oder teilweise auf der Grundlage von Gesetzen zur Änderung des Grundgesetzes ergangen sind, gelten als am Tage nach dem Inkrafttreten der jeweils maßgeblichen Änderungen des Grundgesetzes erlassen:

1. Gesetz über den Finanzausgleich unter den Ländern (Länderfinanzausgleichsgesetz) vom 27. April 1955 (Bundesgesetzbl. I S. 199),
beruhend auf dem Gesetz zur Änderung und Ergänzung der Finanzverfassung (Finanzverfassungsgesetz) vom 23. Dezember 1955 (Bundesgesetzbl. I S. 817);
2. Gesetz über die Rechtsstellung der Soldaten (Soldatengesetz) vom 19. März 1956 (Bundesgesetzbl. I S. 114),
beruhend auf dem Gesetz zur Ergänzung des Grundgesetzes vom 19. März 1956 (Bundesgesetzbl. I S. 111);
3. Gesetz über die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren (Atomgesetz) vom 23. Dezember 1959 (Bundesgesetzbl. I S. 814),
beruhend auf dem Gesetz zur Ergänzung des Grundgesetzes vom 23. Dezember 1959 (Bundesgesetzbl. I S. 813);
4. Gesetz über Zuständigkeiten in der Luftverkehrsverwaltung vom 8. Februar 1961 (Bundesgesetzbl. I S. 69),
beruhend auf dem Gesetz zur Einfügung eines Artikels über die Luftverkehrsverwaltung in das Grundgesetz (11. Änderung des Grundgesetzes) vom 6. Februar 1961 (Bundesgesetzbl. I S. 65);
5. Gesetz über die Tilgung von Ausgleichsforderungen vom 30. Juli 1965 (Bundesgesetzbl. I S. 650),
beruhend auf dem Vierzehnten Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 30. Juli 1965 (Bundesgesetzbl. I S. 649);
6. Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8. Juni 1967 (Bundesgesetzbl. I S. 582),
beruhend auf dem Fünfzehnten Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 8. Juni 1967 (Bundesgesetzbl. I S. 581);
7. Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern vom 28. August 1969 (Bundesgesetzbl. I S. 1432),
beruhend auf dem Einundzwanzigsten Gesetz

zur Änderung des Grundgesetzes (Finanzreformgesetz) vom 12. Mai 1969 (Bundesgesetzbl. I S. 359);

8. Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Ausbau und Neubau von wissenschaftlichen Hochschulen“ (Hochschulbauförderungsgesetz) vom 1. September 1969 (Bundesgesetzbl. I S. 1556),
beruhend auf dem Einundzwanzigsten Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Finanzreformgesetz) vom 12. Mai 1969 (Bundesgesetzbl. I S. 359);
9. Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ vom 3. September 1969 (Bundesgesetzbl. I S. 1573),
beruhend auf dem Einundzwanzigsten Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Finanzreformgesetz) vom 12. Mai 1969 (Bundesgesetzbl. I S. 359);
10. Gesetz zur Neuordnung der Gemeindefinanzen (Gemeindefinanzreformgesetz) vom 8. September 1969 (Bundesgesetzbl. I S. 1587),
beruhend auf dem Einundzwanzigsten Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Finanzreformgesetz) vom 12. Mai 1969 (Bundesgesetzbl. I S. 359);
11. Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ vom 6. Oktober 1969 (Bundesgesetzbl. I S. 1861),
beruhend auf dem Einundzwanzigsten Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Finanzreformgesetz) vom 12. Mai 1969 (Bundesgesetzbl. I S. 359);
12. Erstes Gesetz zur Vereinheitlichung und Neuregelung des Besoldungsrechts in Bund und Ländern (1. BesVNG) vom 18. März 1971 (Bundesgesetzbl. I S. 208),
beruhend auf dem Achtundzwanzigsten Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 74 a GG) vom 18. März 1971 (Bundesgesetzbl. I S. 206).

(2) Die bisherigen Zeitpunkte des Inkrafttretens der in Absatz 1 genannten Gesetze bleiben unberührt.

§ 2

Dieses Gesetz gilt nach Maßgabe des § 13 Abs. 1 des Dritten Überleitungsgesetzes vom 4. Januar 1952 (Bundesgesetzbl. I S. 1) auch im Land Berlin, soweit die in § 1 genannten Gesetze dort gelten.

§ 3

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

Begründung

I.

Für die in § 1 Abs. 1 genannten einfachen Gesetze mußten jeweils durch Änderung oder Ergänzung des Grundgesetzes verfassungsrechtliche Grundlagen geschaffen werden. Dabei wurden in der Regel das verfassungsändernde Gesetz und das auf ihm ganz oder teilweise beruhende einfache Gesetz gleichzeitig verabschiedet, ausgefertigt und verkündet.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 26. Juli 1972 (2 BvF 1/71) diese Staatspraxis für verfassungswidrig erklärt und ausgeführt, in den einschlägigen Fällen müsse das ermächtigende verfassungsändernde Gesetz regelmäßig spätestens im Zeitpunkt der Ausfertigung des einfachen Gesetzes durch den Bundespräsidenten, in besonders gelagerten Ausnahmefällen jedenfalls aber bei der Verkündung bereits in Kraft getreten sein. Die in § 1 aufgeführten einfachen Gesetze sind demnach „verfassungswidrig zustandegekommen“. Dies hat jedoch, wie das Bundesverfassungsgericht ausgeführt hat, nicht ihre Nichtigkeit zur Folge, weil es sich um Mängel lediglich des Gesetzgebungsverfahrens handelt, die bisher nicht evident waren. Wörtlich heißt es dann in der genannten Entscheidung (Seite 23):

„Die nach diesen Grundsätzen in der Vergangenheit verfassungswidrig zustandegekommenen Gesetze sind, nachdem der verfassungsrechtliche Mangel evident geworden ist, unverzüglich durch den Gesetzgeber ‚in Ordnung zu bringen‘.“

Hieraus ergibt sich, daß nach der Auffassung des Bundesverfassungsgerichts zur Bereinigung der Mängel eine gesetzliche Regelung erforderlich ist. Zwar waren nach den Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts die gesetzgebenden Körperschaften verfassungsrechtlich nicht gehindert, beide Gesetzesbeschlüsse gleichzeitig bzw. unmittelbar hintereinander zu fassen; lediglich mit der Ausfertigung und Verkündung des einfachen Gesetzes hätte bis zum Inkrafttreten des verfassungsändernden Gesetzes gewartet werden müssen. Dennoch scheidet eine andere Form der Bereinigung als durch Gesetz aus.

Das gilt insbesondere für eine Neuausfertigung und -verkündung durch den Bundespräsidenten. Eine solche Möglichkeit ist schon deshalb nicht gegeben, weil der Bundespräsident als das für die Ausfertigung und Verkündung zuständige Organ keine rechtliche Befugnis hat, den Gesetzeswortlaut zu verändern, auch nicht im Sinne einer Klarstellung der Vorschriften über das Inkrafttreten. Ein solcher „Eingriff“ in den Gesetzeswortlaut wäre aber jedenfalls dann erforderlich, wenn man einer erneuten Ausfertigung und Verkündung durch den Bundespräsi-

den keine rückwirkende Kraft, sondern lediglich eine Wirkung ex nunc beimißt mit der Folge, daß in Zukunft nur noch die zweite Ausfertigung und Verkündung maßgebend ist. Für die Fälle, in denen der Tag des Inkrafttretens im Gesetz nicht konkret genannt ist, müßte unter den erwähnten Voraussetzungen der genaue Tag des Inkrafttretens fixiert werden, um die Vergangenheit abzudecken und sicherzustellen, daß die fraglichen Gesetze auch in der Vergangenheit gültig und wirksam waren. Dies könnte nur durch den Gesetzgeber geschehen.

Aus diesen Erwägungen ergibt sich zugleich, daß die in der Weimarer Zeit für das ähnlich gelagerte Verhältnis Rechtsverordnungsermächtigung – Rechtsverordnung entwickelte Staatspraxis nicht auf die hier zur Erörterung stehenden Fälle übertragen werden kann. Bei Rechtsverordnungen ist ein und dasselbe Organ für die Normsetzung, die Ausfertigung und die Verkündung zuständig und deshalb rechtlich befugt, die Vorschriften über das Inkrafttreten anzupassen.

Ferner ist zu bedenken, daß sich die erwähnten Vorgänge der Weimarer Zeit innerhalb eines Zeitraumes von weniger als einem Monat ereignet haben, während hier zwischen Ausfertigung des ersten zur Erörterung stehenden Gesetzes und der Bereinigung mehr als sieben Jahre liegen.

Schließlich würde eine Übernahme dieser Praxis bedeuten, daß die fraglichen Gesetze in ihrem gesamten vollen Wortlaut noch einmal verkündet und im Bundesgesetzblatt abgedruckt werden müßten. Wegen des Umfangs der zu verkündenden Gesetze und angesichts der Tatsache, daß diese zum Teil häufig novelliert worden sind und deshalb in ihrer ursprünglichen Fassung weitgehend überholt sind, sollte dies vermieden werden.

Zur Lösung des Problems geht der Gesetzentwurf folgenden Weg:

Der Gesetzgeber fingiert, daß die einfachen Gesetze nach dem Inkrafttreten der einschlägigen Verfassungsänderungen erlassen (und damit auch ausgefertigt und verkündet) worden sind. Der Einwand, der Gesetzgeber treffe hiermit u. a. auch auf einem Gebiet eine Regelung, für das ausschließlich das Verfassungsorgan „Bundespräsident“ zuständig sei (Ausfertigung und Verkündung), ist schon deshalb nicht stichhaltig, weil der Schwerpunkt der Fiktion den Erlaß der Gesetze durch die gesetzgebenden Körperschaften betrifft. Die Prüfungsmöglichkeiten des Bundespräsidenten werden nicht abgeschnitten, weil er das nunmehr zu erlassende Gesetz, das die Mängel heilen soll, wiederum auszufertigen und zu verkünden hat.

II.

Zu § 1

Absatz 1 enthält alle einschlägigen einfachen Gesetze, die ganz oder teilweise auf Verfassungsänderungen beruhen, die bei Ausfertigung und Verkündung der Gesetze noch nicht in Kraft getreten waren:

Zu Nummer 1

Das Länderfinanzausgleichsgesetz wurde am 27. April 1955 ausgefertigt und am 3. Mai 1955 verkündet. Das Finanzverfassungsgesetz, auf dem es beruht, wurde erst danach erlassen und trat nach seinem § 2 rückwirkend zum 1. April 1955 in Kraft.

Zu Nummer 2

Das Soldatengesetz und das Gesetz zur Ergänzung des Grundgesetzes vom 19. März 1956 wurden gleichzeitig ausgefertigt und verkündet.

Zu Nummer 3

Das gleiche gilt für das Atomgesetz und das Gesetz zur Ergänzung des Grundgesetzes vom 23. Dezember 1959.

Zu Nummer 4

Das Gesetz über Zuständigkeiten in der Luftverkehrsverwaltung wurde am 8. Februar 1961 ausgefertigt und am 16. Februar 1961 verkündet. Die 11. Änderung des Grundgesetzes, auf der es beruht, wurde am 15. Februar 1961 verkündet und trat am 16. Februar 1961 in Kraft.

Zu Nummer 5

Das Gesetz über die Tilgung von Ausgleichsforderungen und das Vierzehnte Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes wurden gleichzeitig ausgefertigt und verkündet.

Zu Nummer 6

Das gleiche gilt für das Stabilitätsgesetz und das Fünfzehnte Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes.

Zu Nummer 7 bis 11

Auf dem Finanzreformgesetz vom 12. Mai 1969, das nach seinem Artikel II am 1. Januar 1970 in Kraft getreten ist, beruhen das Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern vom 28. August 1969, das Gemeindefinanzreformgesetz, das Hochschulbauförderungsgesetz, das Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ und das Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“.

Die genannten Gesetze wurden vor dem 1. Januar 1970 ausgefertigt und verkündet.

Zu Nummer 12

Das Erste Gesetz zur Vereinheitlichung und Neuregelung des Besoldungsrechts in Bund und Ländern und das Achtundzwanzigste Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes wurden gleichzeitig ausgefertigt und verkündet.

Dieser Fall war Grundlage des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 26. Juli 1972.

Nicht „in Ordnung gebracht“ werden muß das Gesetz zur Wahrung der Einheitlichkeit der Rechtsprechung der Obersten Gerichtshöfe des Bundes vom 19. Juni 1968 (Bundesgesetzbl. I S. 661), das am 19. Juni 1968 ausgefertigt und am 25. Juni 1968 verkündet wurde. Das Sechzehnte Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 18. Juni 1968 (Bundesgesetzbl. I S. 657), das die Grundlage dieses Gesetzes darstellt, wurde am 22. Juni 1968 verkündet und trat am 23. Juni 1968 in Kraft. Das verfassungsändernde Gesetz war also zwar noch nicht bei der Ausfertigung, aber bereits bei der Verkündung des einfachen Gesetzes in Kraft. Hier sind die Voraussetzungen gegeben, unter denen es nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ausnahmsweise genügt, wenn bei der Verkündung das verfassungsändernde Gesetz in Kraft getreten war.

Auch das Gesetz über den Lastenausgleich (Lastenausgleichsgesetz – LAG) vom 14. August 1952 (Bundesgesetzbl. I S. 446) braucht nicht in den Katalog des § 1 Abs. 1 aufgenommen zu werden. Zwar ist es gleichzeitig mit dem Gesetz zur Einfügung eines Artikels 120 a in das Grundgesetz vom 14. August 1952 (Bundesgesetzbl. I S. 445), auf dem es teilweise beruht, ausgefertigt und verkündet worden. Das verfassungsändernde Gesetz bestimmt jedoch in seinem Artikel 2, daß es „mit dem Tage der Verkündung des Gesetzes über den Lastenausgleich“ in Kraft tritt. Hierin liegt eine ausdrückliche verfassungsrechtliche Sonderregelung, die von dem vom Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 26. Juli 1972 herausgestellten allgemeinen verfassungsrechtlichen Grundsatz abweicht und als *lex specialis* Vorrang hat (vgl. hierzu BVerfGE 3, 231 ff.; 4, 296).

Der gewählte Lösungsweg macht zusätzlich eine Regelung erforderlich darüber, welche Rechtsfolgen sich aus der gesetzlichen Fiktion für das Inkrafttreten der Gesetze ergeben. Auch nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts sind die fraglichen Gesetze zunächst trotz der gerügten Mängel wirksam geworden und an den in ihnen vorgesehenen Tagen in Kraft getreten. Es muß sichergestellt werden, daß es hierbei bleibt und insoweit keine Verschiebungen eintreten. Diesem Anliegen dient Absatz 2. Er bestimmt, daß diejenigen Vorschriften der angesprochenen einfachen Gesetze, die ihr Inkrafttreten regeln, unberührt bleiben, und es bei den hiernach vorgesehenen Zeitpunkten des Inkrafttretens bleibt. Für diejenigen Gesetze, für deren Inkrafttreten der Tag der Verkündung maßgebend ist, ist insoweit nach wie vor der Tag der tatsächlichen – fehlerhaf-

ten – Verkündung entscheidend und nicht der Tag, der sich aus der nachträglichen Fiktion ergibt. Daraus folgt zugleich, daß die Gesetze weiterhin in der bisherigen Weise zitiert werden können.

Zu § 2

§ 2 enthält die Berlin-Klausel. Sie bezieht sich nur auf solche in § 1 Abs. 1 genannte Gesetze, die im Land Berlin gelten.

Zu § 3

§ 3 regelt den Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes.

Anlage 2

Stellungnahme des Bundesrates

Die **Eingangsworte** sind wie folgt zu fassen:

„Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:“.

B e g r ü n d u n g

Das Gesetz bedarf der Zustimmung des Bundesrates, weil die Fiktion des § 1 Abs. 1 auch Gesetze betrifft, die mit Zustimmung des Bundesrates ergangen sind, und weil ferner durch § 1 Abs. 2 eine Regelung über das Inkrafttreten der betreffenden Gesetze getroffen wird.

Anlage 3

Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrates

Die Bundesregierung teilt die Auffassung des Bundesrates, das Gesetz bedürfe seiner Zustimmung, nicht.

B e g r ü n d u n g

§ 1 beseitigt lediglich formelle Mängel des Gesetzgebungsverfahrens; materiell läßt er die dort aufgeführten Gesetze unberührt. Schon deshalb begründet der Umstand, daß diese Gesetze zum Teil mit Zustimmung des Bundesrates ergangen sind, nicht die Zustimmungsbedürftigkeit des vorliegenden Gesetzes.