

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 466

**Die verfassungsrechtlichen Grenzen
der Tätigkeit des Vermittlungsausschusses**

**Dargestellt am Beispiel
des 2. Haushaltsstrukturgesetzes**

Von

Wolf-Rüdiger Schenke



Duncker & Humblot · Berlin

WOLF·RÜDIGER SCHENKE

**Die verfassungsrechtlichen Grenzen
der Tätigkeit des Vermittlungsausschusses**

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 466

Die verfassungsrechtlichen Grenzen der Tätigkeit des Vermittlungsausschusses

Dargestellt am Beispiel des 2. Haushaltsstrukturgesetzes

Von

Prof. Dr. Wolf-Rüdiger Schenke



D U N C K E R & H U M B L O T / B E R L I N

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Schenke, Wolf-Rüdiger:

Die verfassungsrechtlichen Grenzen der Vermittlungstätigkeit des Vermittlungsausschusses: dargestellt am Beispiel d. 2. Haushaltsstrukturgesetzes / von Wolf-Rüdiger Schenke. — Berlin: Duncker und Humblot, 1984.

(Schriften zum öffentlichen Recht; Bd. 466)

ISBN 3-428-05647-7

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1984 Duncker & Humblot, Berlin 41

Gedruckt 1984 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH., Berlin 61

Printed in Germany

ISBN 3-428-05647-7

Vorwort

Die vorliegende Untersuchung beinhaltet den im wesentlichen unveränderten Text eines Rechtsgutachtens, das ich im Auftrag verschiedener Verbände in Verbindung mit mehreren vor dem Bundesverfassungsgericht anhängig gemachten konkreten Normenkontrollverfahren erstellt habe. Das Gutachten trägt den Titel

„Die formelle Verfassungswidrigkeit und Ungültigkeit des § 18 a des Gesetzes zur Sicherung der Zweckbestimmung von Sozialwohnungen (Wohnungsbindungsgesetz — WoBindG) in der Fassung des 2. Haushaltsstrukturgesetzes vom 22. 12. 1981 (BGBl. I S. 1523)“.

In Konsequenz der in dem Gutachten angestellten Überlegungen ergibt sich nicht nur die Verfassungswidrigkeit und Nichtigkeit der Novellierung des § 18 a WoBindG, der eine Teilregelung des Art. 27 2. HStruktG darstellt, sondern auch die der übrigen in Art. 27 2. HStruktG getroffenen Normierungen wegen verfassungswidriger Überschreitung der Vermittlungskompetenz des Vermittlungsausschusses.

Im Hinblick auf die durch die Novellierung des § 18 a WoBindG und den Art. 27 HStruktG aufgeworfene prinzipielle Frage nach der verfassungsrechtlichen Grenze der Kompetenz des Vermittlungsausschusses, die gerade in letzter Zeit den Gegenstand einer intensiven rechtswissenschaftlichen Diskussion bildete, habe ich mich zur Publikation meines Rechtsgutachtens entschlossen.

Inhaltsübersicht

A. Die Entstehungsgeschichte der Neufassung des § 18 a WoBindG	11
B. Die formelle Verfassungswidrigkeit und Nichtigkeit des § 18 a WoBindG in der Fassung des 2. HStruktG vom 22. 12. 1981 (BGBl. I S. 1523)	20
I. Die Grenzen der Vermittlungskompetenz des Vermittlungsausschusses	20
1. Die grammatikalische Interpretation des Art. 77 Abs. 2 GG ..	21
2. Die systematisch-teleologische Interpretation des Art. 77 Abs. 2 GG	21
a) Die Funktion des Vermittlungsausschusses	21
b) Die Regelungen der GeschOVerma als Indizien für eine Beschränkung der Vermittlungskompetenz	22
c) Die Neueinbeziehung eines Gesetzes als unzulässige Ausübung eines Gesetzesinitiativrechts durch den Vermittlungsausschuß	25
d) Die unzulässige Verkürzung des Gesetzgebungsverfahrens bei Ausdehnung der Vermittlungskompetenz des Vermittlungsausschusses	26
e) Die Ausdehnung der Vermittlungskompetenz als Verstoß gegen das Demokratieprinzip	27
f) Die Umgestaltung des grundgesetzlich vorgeschriebenen Organisationsgefüges durch eine Ausdehnung der Vermittlungskompetenz des Vermittlungsausschusses	39
aa) Die Schwächung des Bundestags	39
bb) Die Stärkung des Bundesrats durch Ausdehnung der Vermittlungskompetenz des Vermittlungsausschusses ..	41
cc) Die Stärkung der Exekutive gegenüber der Legislative	43
g) Die Ausdehnung der Vermittlungskompetenz des Vermittlungsausschusses als Verstoß gegen das Prinzip der Verfassungsorgantreue	44
3. Die historische Auslegung	48
4. Die Ergebnisse der grammatikalischen, systematisch-teleologischen und historischen Auslegung	49

II. Die Einfügung des § 18 a WoBindG i. d. F. des 2. HStrukG als Überschreitung der Vermittlungskompetenz des Vermittlungsausschusses	50
1. Keine Blankovollmacht des Vermittlungsausschusses bezüglich der Bejahung eines Sachzusammenhangs zwischen Gesetzesbeschluß des Bundestags und Vermittlungsvorschlag	53
2. Die Einfügung des Art. 27 2. HStrukG stellt keine unabweismbare Folge durch den Vermittlungsausschuß im übrigen zulässigerweise empfohlener Änderungen des Gesetzesbeschlusses des Bundestags dar	57
3. Keine Begründung eines Sachzusammenhangs zwischen Art. 27 2. HStruktG und dem ursprünglichen Gesetzesbeschluß des Bundestags durch die gemeinsame Zuordnung zu einer verfassungsgesetzlichen Kompetenzregelung	58
4. Keine Herstellung eines Sachzusammenhangs im Hinblick auf gemeinsame Zielsetzungen des vom Bundestag verabschiedeten Entwurfs des 2. HStruktG und des Gesetzes zum Abbau der Fehlsubventionierung und der Mietverzerrung im Wohnungswesen	59
5. Begründung des Sachzusammenhangs durch die dem Gesetzesbeschluß des Bundestags vorausgegangenen Gesetzesberatungen?	63
a) Die Begründung eines Sachzusammenhangs durch die dem Gesetzesbeschluß vorausgehenden Verhandlungen des Bundestags	64
b) Keine Begründung eines Sachzusammenhangs durch die Stellungnahmen des Bundesrats zum 2. HStrukG	64
aa) Keine Ausweitung der Vermittlungskompetenz durch die Stellungnahme des Bundesrats im 2. Durchgang ...	64
bb) Keine Ausweitung der Vermittlungskompetenz durch die Stellungnahme des Bundesrats im 1. Durchgang ..	66
6. Zwischenergebnis	71
III. Die Verfassungswidrigkeit des § 18 a WoBindG i. d. F. des 2. HStruktG	71
1. Die grundsätzliche Verfassungswidrigkeit verfahrensfehlerhafter Gesetze	71
2. Keine nachträgliche Heilung des Verfahrensfehlers durch Zustimmung des Bundestags	72
a) Der Bundestag kann auf die Einhaltung der Verfahrenserfordernisse des Art. 77 Abs. 2 GG nicht verzichten	72
b) Selbst bei unterstellter prinzipieller Zulässigkeit eines Verzichts auf die Einhaltung der Verfahrenserfordernisse des Art. 77 Abs. 2 GG wäre der Verzicht im Falle des 2. HStrukG unzulässig	74

IV. Die Nichtigkeit des § 18 a WoBindG i. d. F. des 2. HStruktG	76
1. Die bundesverfassungsgerichtliche Judikatur zu den Rechtsfolgen verfahrensfehlerhafter Gesetze	76
2. Auch formell-verfassungswidrige Gesetze sind grundsätzlich nichtig	77
a) Die Unzulässigkeit einer Gleichsetzung der Fehlerfolgen formell-rechtswidriger Verwaltungsakte und formell-rechtswidriger Normen	77
b) Auch der dem § 46 VwVfG zugrundeliegende Rechtsgedanke bietet keine Anhaltspunkte für die Gültigkeit verfahrensfehlerhafter Gesetze	78
c) Die Begrenzung der Folgen bei Nichtigkeit des Art. 27 2. HStruktG bzw. § 18 a WoBindG i. d. F. des 2. HStruktG	79
C. Zusammenfassung	83
Literaturverzeichnis	91

A. Die Entstehungsgeschichte der Neufassung des § 18 a WoBindG

Durch das 2. HStruktG v. 22. 12. 1981 (BGBl. I S. 1523) wurde § 18 a WoBindG i. d. F. d. B. v. 30. 7. 1980 (BGBl. I S. 1120) wie folgt geändert:

„a) In § 18 a Abs. 1 wird Satz 1 durch folgende Sätze 1 und 2 ersetzt:

„Öffentliche Mittel im Sinne des § 3 des Ersten Wohnungsbaugesetzes oder des § 16 des Zweiten Wohnungsbaugesetzes, die vor dem 1. Januar 1960 als öffentliche Baudarlehen bewilligt worden sind, können mit einem Zinssatz bis höchstens 8 vom Hundert jährlich verzinst werden, wenn dies durch landesrechtliche Regelung in einem Gesetz oder einer Verordnung der Landesregierung bestimmt ist; § 18 b Abs. 2 ist anzuwenden. Dies gilt auch, wenn vertraglich eine Höherverzinsung ausdrücklich ausgeschlossen ist.“

Der bisherige Satz 2 wird Satz 3.

b) Der bisherige Absatz 2 wird durch folgende Absätze 2 und 3 ersetzt:

„(2) Öffentliche Mittel, die nach dem 31. Dezember 1959, jedoch vor dem 1. Januar 1970 als öffentliche Baudarlehen bewilligt worden sind, können mit einem Zinssatz bis höchstens sechs vom Hundert jährlich verzinst werden; Absatz 1 gilt im übrigen entsprechend.“

(3) Die Landesregierungen stellen durch Rechtsverordnung sicher, daß die aus der höheren Verzinsung nach den Absätzen 1 und 2 folgenden Durchschnittsmieten bestimmte Beträge, die für die öffentlich geförderten Wohnungen nach Gemeindegrößenklassen und unter Berücksichtigung von Alter und Ausstattung der Wohnungen festgelegt werden, nicht übersteigen. Sie haben dabei die sich aus der höheren Verzinsung ergebende Mieterhöhung angemessen zu begrenzen. Einwendungen gegen die Auswirkungen der Zinserhöhung sind dabei nur innerhalb einer festzusetzenden Ausschlussfrist von höchstens sechs Monaten seit Zugang der Mitteilung über die Zinserhöhung zuzulassen.“

c) Der bisherige Absatz 3 wird Absatz 4; die Worte „Absatz 2 Satz 2“ werden durch die Worte „Absatz 3“ und die Worte „nach Absatz 1 oder 2“ durch die Worte „nach Absatz 2“ ersetzt.

d) Der bisherige Absatz 4 wird Absatz 5 und erhält folgende Fassung:

„(5) Eine Zinserhöhung nach den Absätzen 1 und 2 ist bei Familienheimen in der Form von Eigenheimen, Kaufeigenheimen und Kleinsiedlungen sowie bei solchen Eigentumswohnungen, die vom Eigentümer oder seinen Angehörigen benutzt werden, nur unter den Voraussetzungen des § 44 Abs. 3 des Zweiten Wohnungsbaugesetzes zulässig. Dabei ist die aus der höheren Verzinsung folgende Mehrbelastung angemessen zu begrenzen.“

e) Der bisherige Absatz 5 wird Absatz 6. In Satz 1 wird die Zahl „4“ durch die Zahl „5“ ersetzt. In Satz 2 werden die Worte „Absatz 2“ durch die

Worte „den Absätzen 1 und 2“ und das Wort „Rechtsverordnung“ durch das Wort „Rechtsvorschriften“ ersetzt. In Satz 3 werden die Worte „in der Fassung des Wohnungsbauänderungsgesetzes 1968 vom 17. Juli 1968 (BGBl. I S. 821)“ gestrichen.“

Die Novellierung des § 18 a WoBindG stellt einen Teil des am 10. 12. 1981 durch den Bundestag und am 18. 12. 1981 durch den Bundesrat verabschiedeten 2. HStruktG dar. Das Gesetz wurde am 22. 12. 1981 durch den Bundespräsidenten ausgefertigt und am 29. 12. 1981 im Bundesgesetzblatt verkündet¹. Es trat gemäß Art. 41 Abs. 1 2. HStruktG vorbehaltlich der Abs. 2 bis 6 am 1. Januar 1982 in Kraft.

Das 2. HStruktG beruht auf einem Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 28. 9. 1981². Die Zielsetzung dieses Gesetzentwurfs wurde durch die Bundesregierung³ folgendermaßen umschrieben: „Im Hinblick auf das Leistungsbilanzdefizit, den Umstrukturierungsbedarf der deutschen Wirtschaft und die geld- und kapitalmarktpolitischen Erfordernisse und damit zur langfristigen Sicherung der Arbeitsplätze ist es notwendig, die Investitionstätigkeit anzuregen, die Dynamik öffentlicher Ausgaben zu begrenzen und die Neuverschuldung der öffentlichen Haushalte zurückzuführen.“

Zu diesem Zweck sah der Gesetzentwurf in 39 Artikeln ein ganzes Bündel der verschiedenartigsten Maßnahmen vor. Sie betrafen u. a. ausgabewirksame Regelungen für den öffentlichen Dienst, die Ausbildungsförderung, das Wohngeld, die Landwirtschaft und die Straßenbaufinanzierung, ferner wohnungsbaupolitische, sozialpolitische sowie sonstige steuerliche Maßnahmen. Das „Gesetz zum Abbau der Fehlsubventionierung und der Mietverzerrung im Wohnungswesen“ und damit auch die in diesem enthaltene Novellierung des § 18 a WoBindG war in dem Gesetzentwurf nicht vorgesehen.

Mit dem von der Bundesregierung eingebrachten Entwurf des 2. HStruktG beschäftigte sich der Bundesrat im Rahmen des Verfahrens gemäß Art. 76 Abs. 2 GG in seiner 503. Sitzung am 25. 9. 1981⁴. Im Verlauf der umfänglichen Debatte ging der baden-württembergische Ministerpräsident Späth⁵ auch auf den Vorschlag ein, alte öffentliche Darlehen, die bis zum Jahre 1960 mit einem Zinssatz von 0,5 % vergeben wurden, auf 8 % zu erhöhen. Dieser Gedanke fand auch in der Stellungnahme des Bundesrats zum Entwurf des 2. HStruktG Erwähnung. In der in dieser Stellungnahme unter einer Vielzahl von

¹ Vgl. BGBl. I, S. 1523.

² Vgl. BT-Drucks. 9/842.

³ Vgl. BT-Drucks. 9/842, S. 1.

⁴ Vgl. BR-StenBer. 503/81.

⁵ Vgl. BR-StenBer. 503/81, S. 289.

Aspekten geäußerten Kritik am Gesetzentwurf der Bundesregierung⁶ heißt es: „Notwendig ist ferner eine Neuordnung des sozialen Mietwohnungsbaus. Zu ihr gehören das Einführen marktwirtschaftlicher Elemente sowie die Erschließung erheblicher Rückflüsse aus alten Wohnungsbaudarlehen durch abgestufte Anhebung der Zinsen. Es ist deshalb ein Gebot der Solidarität, die billigen Altbaudarlehen wenigstens etwas im Zins anzuheben. Zu allem hat der Bundesrat am 10. Juli 1981 eine ausgewogene Konzeption beschlossen.“ Auf den S. 11 ff. der Stellungnahme des Bundesrats wurden unter B eine Vielzahl detaillierter Änderungsvorschläge des Bundesrats zum Regierungsentwurf des 2. HStruktG unterbreitet, von deren Realisierung die Zustimmung des Bundesrats im 2. Durchgang abhängig gemacht wurde. Das „Gesetz zum Abbau der Fehlsubventionierung und der Mietverzerrung im Wohnungswesen“ wurde in diesem Zusammenhang nicht aufgeführt.

Die 1. Beratung des von der Bundesregierung eingebrachten Entwurfs des 2. HStruktG fand in den 51. - 53. Sitzungen des Bundestags vom 16. 9. - 18. 9. 1981 statt, die 2. und 3. Beratung des Gesetzentwurfs in der 64. Sitzung des 9. Bundestags am 12. 11. 1981. Der dort verabschiedete, 40 Artikel in sich schließende Gesetzesbeschluß des Bundestags⁷ wurde u. a. um wohnungsbaupolitische Regelungen des Gesetzentwurfs zur Stärkung der Investitionstätigkeit im Baubereich und zum Abbau ungleicher Besteuerung in der Wohnungswirtschaft⁸ erweitert. Er enthielt aber nach wie vor nicht das „Gesetz zum Abbau der Fehlsubventionierung und der Mietverzerrung im Wohnungswesen“.

Dem durch den Bundestag verabschiedeten Gesetzesbeschluß zum 2. HStruktG wurde durch den Bundesrat in seiner 506. Sitzung am 27. 11. 1981 die gemäß Art. 84 Abs. 1, Art. 104 a Abs. 3, Art. 105 Abs. 3 und Art. 108 Abs. 5 GG erforderliche Zustimmung versagt. Als Begründung hierfür verwies der Bundesrat auf seine im 1. Durchgang abgegebene Stellungnahme vom 25. 9. 1981, in der er u. a. die Notwendigkeit weiterer Einsparungen bei den konsumtiven Ausgaben betont und hierfür zahlreiche Vorschläge unterbreitet habe. Der Bundestag habe diese Forderungen des Bundesrats so gut wie nicht berücksichtigt⁹.

Im Hinblick auf die Verweigerung der erforderlichen Zustimmung des Bundesrats zum vom Bundestag verabschiedeten Entwurf des 2. HStruktG rief die Bundesregierung noch am 27. 11. 1981 den Vermittlungsausschuß an. In dem Schreiben des Bundeskanzlers an den Vorsitzenden des Vermittlungsausschusses des Deutschen Bundestags

⁶ Vgl. BR-Drucks. 363/81, S. 10.

⁷ Vgl. BR-Drucks. 490/81.

⁸ Vgl. BT-Drucks. 9/796, 9/843, 9/889.

⁹ Vgl. BR-Drucks. 490/81, S. 1; s. im übrigen auch BR-StenBer. 506/81.