

**Beiträge zum Beamtenrecht**

---

**Band 1**

**Grundfragen des Einigungsvertrages  
unter Berücksichtigung  
beamtenrechtlicher Probleme**

**Zur Verfassungsmäßigkeit des Art. 6 Einigungsvertrags**

**Von**

**Prof. Dr. Dr. Detlef Merten**



**Duncker & Humblot · Berlin**

**DETLEF MERTEN**

**Grundfragen des Einigungsvertrages unter Berücksichtigung  
beamtenrechtlicher Probleme**

# **Beiträge zum Beamtenrecht**

Herausgegeben von

**Prof. Dr. Dr. Detlef Merten und Prof. Dr. Helmut Lecheler**

**Band 1**

# **Grundfragen des Einigungsvertrages unter Berücksichtigung beamtenrechtlicher Probleme**

**Zur Verfassungsmäßigkeit des Art. 6 Einigungsvertr**

**Von**

**Prof. Dr. Dr. Detlef Merten**



**Duncker & Humblot · Berlin**

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**Merten, Detlef:**

Grundfragen des Einigungsvertrages unter Berücksichtigung  
beamtenrechtlicher Probleme: zur Verfassungsmässigkeit des  
Art. 6 Einigungsvertrag / von Detlef Merten. – Berlin: Duncker und  
Humblot, 1991

(Beiträge zum Beamtenrecht; Bd. 1)

ISBN 3-428-07233-2

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1991 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Fremddatenübernahme und Druck:

Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin 61

Printed in Germany

ISSN 0940-676X

ISBN 3-428-07233-2

## Vorwort

Für das politische Kunststück der Wiedervereinigung Deutschlands war der Einigungsvertrag das „staatsrechtliche Kernstück“\*. Unter dem zweifachen Druck überbordender Stofffülle und unausweichlicher Zeitnot gedieh er dennoch zu einem Meisterstück deutscher Bürokratie, die souverän den historischen Ausnahmefall beherrschte.

Doch die Gunst des großen Augenblicks versagt die Muße zu vertiefter Sorgfalt im Kleinen. So darf es nicht wundern, wenn der Einigungsvertrag in seiner Ambivalenz von innerstaatlicher Verfassungserstreckung sowie Rechtsüberleitung und quasi-völkerrechtlicher Vereinbarung, in seiner Kombination von (gezeugtem, aber noch ungeborenem) Verfassungsrecht und einfachem Bundesrecht Verwerfungen aufweist. Sie erscheinen vor allem an jenen Vertragsstellen, die als einfaches Bundesrecht vom Grundgesetz abweichen, obwohl sie trotz Verabschiedung des Einigungsvertragsgesetzes mit verfassungsändernden Mehrheiten in ihrem Normenrang nicht geadelt wurden. Dies verhinderte das Grundgesetz, das demokratischen Willen auf rechtsstaatliche Wege verweist und Verfassungsänderungen nur als Verfassungstextänderungen zuläßt.

Ob der (einfache) Gesetzgeber dennoch und unter welchen Voraussetzungen er bei der Inkraftsetzung des Grundgesetzes im Beitrittsgebiet Ausnahmen und Modifizierungen vorsehen durfte, ohne sich zum „Herrn der Verfassung“ aufzuschwingen, wird ebenso untersucht wie das Problem, auf welche Weise Art. 143 GG, der für das Beitrittsgebiet nach einer abgestuften Zeitspanne Verfassungskonformität garantiert, auf verfassungsdifferente Teile des Einigungsvertrags wirkt.

Vor diesem verfassungsrechtlichen Hintergrund hebt sich die grundsätzliche Bedeutung des Art. 6 Einigungsvertrag ab, der die Inkraftsetzung des Art. 131 GG im Beitrittsgebiet „vorerst“ suspendiert, wobei die Begründung hierfür nicht schlüssig, dafür aber widersprüchlich ist. Die Versagung beamtenrechtlicher Versorgung für ehemalige Angehörige des öffentlichen Dienstes im Beitrittsgebiet kontrastiert zur Einführung des Beamtenrechts in den neuen Bundesländern.

---

\* Busse, DÖV 1991, S. 348.

Nach dem Bruch mit der Monarchie, dem national-sozialistischen Zusammenbruch und dem (real-)sozialistischen Bankrott hat das deutsche Berufsbeamtentum nicht nur die dritte Staatskrise überwunden, sondern — wie Verwaltungschaos und Verwaltungsdefizit in den neuen Bundesländern zeigen — seine Unentbehrlichkeit offenbart. Wenn zu diesem Zeitpunkt eine neue Reihe „Beiträge zum Beamtenrecht“ eröffnet wird, ist dies nicht Zufall, sondern Signum.

Herrn Professor Norbert Simon, geschäftsführender Gesellschafter der Duncker & Humblot GmbH Verlagsbuchhandlung, danke ich für die Aufnahme der aus einem Gutachten für den Bund der Ruhestandsbeamten, Rentner und Hinterbliebenen (BRH) hervorgegangenen Schrift in sein Verlagsprogramm.

Speyer, 17. August 1991

Detlef Merten

# Inhaltsverzeichnis

<b>Einleitung</b>	11
<i>Erstes Kapitel</i>	
<b>Zweck und Zweckfortdauer des Art. 131 GG</b>	12
A. Unanwendbarkeit einer Norm bei Zweckfortfall? .....	12
I. Die Amtliche Begründung zum Einigungsvertrag .....	12
II. Die Auslegungsregel vom Zweckfortfall .....	13
B. Sinn und Zweck des Art. 131 GG .....	14
I. Entstehungsgeschichte der Vorschrift .....	14
1. Der Entwurf von Herrenchiemsee .....	14
2. Die Beratungen im Parlamentarischen Rat .....	14
II. Der Inhalt des Art. 131 GG .....	16
1. Der bindende Verfassungsauftrag zur gesetzlichen Regelung .....	16
2. Die „Erlöschens-These“ des Bundesverfassungsgerichts .....	17
C. Die Ausführungsgesetze zu Art. 131 GG .....	20
I. Gesetz zur Regelung der Rechtsverhältnisse der unter Artikel 131 des Grundgesetzes fallenden Personen .....	21
II. Gesetz zur (vorläufigen) Regelung der Wiedergutmachung nationalsozialistischen Unrechts für Angehörige des öffentlichen Dienstes .....	23
D. Die Aktualität des Art. 131 GG und seiner Ausführungsgesetze .....	24
I. Grundsätzliche Bedeutung .....	24
II. Die Gegenstandslosigkeit der Sperrklausel des Art. 131 Satz 3 GG ....	25
<i>Zweites Kapitel</i>	
<b>Die Wiedervereinigung als Legitimation zur Abweichung vom Grundgesetz?</b>	27
A. Das Wiedervereinigungsgebot als elementares Verfassungsziel .....	27
B. Die Wiedervereinigung und Art. 146 GG a. F. ....	28

C. Die Wiedervereinigung nach Art. 23 Satz 2 GG a. F. ....	29
I. Voraussetzungen .....	29
1. Entstehungsgeschichte der Vorschrift .....	30
2. Aktualität der Verfassungsvorschrift für die Wiedervereinigung ....	30
II. Rechtsfolgen .....	32
1. Pflicht zum Inkraftsetzen des Grundgesetzes .....	32
2. Ausnahmen .....	34
a) Verfassungsänderungen .....	34
aa) aus Anlaß des Beitritts .....	34
bb) für das Beitrittsgebiet .....	36
b) Befristete Ausnahmen oder Modifizierungen durch den Bundesgesetzgeber? .....	37
aa) Das Problem des Normenranges .....	37
aaa) Die Eingliederung des Saarlandes .....	38
bbb) Der Beitritt der DDR .....	39
bb) Sachliche Voraussetzungen .....	40
cc) Zeitliche Grenzen .....	42
dd) Die Aufhebung der Handlungsermächtigung des Art. 23 Satz 2 GG a. F. ....	45

### *Drittes Kapitel*

#### **Zur Verfassungsmäßigkeit des Art. 6 Einigungsvertrags** 48

A. Verfassungskonformität wegen Rangleichheit des ratifizierten Einigungsvertrages? .....	48
I. Der Einigungsvertrag als verfassungsändernder (völkerrechtlicher) Vertrag? .....	48
II. Das Einigungsvertragsgesetz als verfassungsänderndes Gesetz .....	50
1. Die „beitrittsbedingten Änderungen des Grundgesetzes“ .....	50
2. Das Verhältnis von Art. 6 Einigungsvertrag zu Art. 131 GG .....	51
III. Rangleiches Verfassungsrecht außerhalb des Verfassungstextes? .....	52
1. Das österreichische Bundes-Verfassungsgesetz .....	52
2. Die Weimarer Reichsverfassung .....	53
IV. Das Verbot von Verfassungsdurchbrechungen im Grundgesetz .....	53
1. Verfassungsänderung nur durch Verfassungstextänderung .....	53
2. Ausnahmen .....	55
a) Art. 24 Abs. 1 GG .....	55
b) für „allgemeine Regeln des Völkerrechts“ (Art. 25 GG)? .....	56

## Inhaltsverzeichnis

9

c) für völkerrechtlich veranlaßte Grundgesetzänderungen? .....	56
d) für Übergangsregelungen im Zuge der Wiedervereinigung? .....	59
3. Der Rang des Art. 6 EinigunsV .....	60
B. Verfassungskonformität infolge Klarstellungsklausel? .....	62
I. Zweck und Funktion des Art. 79 Abs. 1 Satz 2 GG .....	62
II. Verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Klarstellungsklausel .....	63
III. Voraussetzungen der Klarstellungsklausel .....	63
1. Sachliche Voraussetzungen .....	63
2. Formale Voraussetzungen .....	65
C. Notwendigkeit und Möglichkeit einer verfassungskonformen Interpretation ...	66
I. Ausgangslage .....	66
II. Voraussetzungen verfassungskonformer Interpretation .....	67
1. Mehrdeutigkeit des Gesetzeswortlauts .....	67
2. Die Beachtung des gesetzgeberischen Ziels .....	68
III. Wortlaut und Zweck des Art. 6 EinigunsV .....	68
1. Die Bedeutung des Adverbs „vorerst“ .....	68
2. Der Zweck des Art. 6 EinigunsV .....	69
a) Die Systematik des Einigunsvertrages .....	69
b) Die „Amtliche Begründung“ .....	69
IV. Ergebnis .....	70
D. Die Rechtswirkungen des Art. 6 EinigunsV .....	72
I. Ausschließliche Verengung des räumlichen Geltungsbereichs des Art. 131 GG .....	72
II. Integrität und Aktualität des bindenden Gesetzgebungsauftrags nach Art. 131 Satz 1 und 2 GG .....	73

## *Viertes Kapitel*

### **Die Auswirkungen des Art. 143 Abs. 1 und 2 GG n. F.**

76

A. Zweck der Verfassungsvorschrift .....	76
B. Abweichendes „Recht“ im Sinne von Art. 143 Abs. 1 und 2 GG n. F. ....	77
I. Die Mehrdeutigkeit des Begriffs „Recht“ .....	77
II. Der Zweck des Art. 143 Abs. 1 und 2 GG n. F. ....	77
III. „Recht“ im Sinne der Übergangsvorschrift .....	78
C. Von Art. 131 GG abweichendes Recht .....	81
I. Das Verhältnis von Art. 23 Satz 2 GG a. F. zu Art. 143 GG n. F. ....	81

II. Das Verhältnis von Art. 6 EinigungsV zu Art. 143 GG n. F. ....	82
III. Die Regelung nach Anlage I Kapitel II Sachgebiet B Abschnitt I Nr. 1 bis 13 zum EinigungsV .....	83
1. Abweichung von Art. 131 GG .....	83
2. Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG .....	85
<b>Zusammenfassung</b>	88
<b>Anlage</b>	92
<b>Literaturverzeichnis</b>	93
<b>Sachverzeichnis</b>	101

## Einleitung

In Art. 6 des am 31. August 1990 unterzeichneten Einigungsvertrages<sup>1</sup> wurde folgende als „Ausnahmebestimmung“ überschriebene Vorschrift aufgenommen:

„Artikel 131 des Grundgesetzes wird in dem in Artikel 3 genannten Gebiet vorerst nicht in Kraft gesetzt.“

Dem Einigungsvertrag einschließlich des Protokolls und der Anlagen I bis III sowie der in Bonn und Berlin am 18. September 1990 unterzeichneten Vereinbarung hat der Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates unter Einhaltung von Art. 79 Abs. 2 GG durch Art. 1 Satz 1 des Gesetzes vom 23. September 1990<sup>2</sup> zugestimmt.

Da Art. 6 EinigungsV die Inkraftsetzung des Art. 131 GG in dem in Art. 3 EinigungsV genannten Gebiet (im folgenden: Beitrittsgebiet) zwar nicht ausschließt, jedoch im Unterschied zu Art. 4 Nr. 5 EinigungsV keine Anpassungsfristen bzw. keinen Schlußtermin setzt und auch sonst keine sachlichen Voraussetzungen aufführt, bis zu deren Eintreten Art. 131 GG längstens von einer Geltung im Beitrittsgebiet ausgenommen werden darf, stellt sich die Frage seiner Verfassungsmäßigkeit.

---

<sup>1</sup> Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands (im folgenden: EinigungsV), (BGBl. II S. 889), auch abgedruckt bei Stern / Schmidt-Bleibtreu, Einigungsvertrag, S. 119 ff.

<sup>2</sup> Gesetz zu dem Vertrag vom 31. August 1990 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands — Einigungsvertragsgesetz — und der Vereinbarung vom 18. September 1990 (BGBl. II S. 885), abgedruckt bei Stern / Schmidt-Bleibtreu, a. a. O., S. 185 ff.

## *Erstes Kapitel*

### **Zweck und Zweckfortdauer des Art. 131 GG**

#### **A. Unanwendbarkeit einer Norm bei Zweckfortfall?**

##### **I. Die Amtliche Begründung zum Einigungsvertrag**

Von dem grundsätzlichen Inkrafttreten des Bundesrechts gemäß Art. 8 Einigungsvertrag nimmt Anlage I, Kapitel II, Sachgebiet B, Abschnitt I, Nr. 1 bis 12 die Ausführungsgesetze zu Art. 131 GG aus. Die Amtliche Begründung<sup>1</sup> rechtfertigt dies damit, daß „der ursprüngliche Zweck des Gesetzes zur Regelung der Rechtsverhältnisse der unter Artikel 131 des Grundgesetzes fallenden Personen und des Gesetzes zur Regelung der Wiedergutmachung nationalsozialistischen Unrechts für Angehörige des öffentlichen Dienstes, eine (rechtsgleiche) Wiederverwendung im öffentlichen Dienst zu ermöglichen, wegen des fortgeschrittenen Lebensalters dieser Personen von vornherein nicht mehr verwirklicht werden kann“.

Auch hinsichtlich der Nichtüberleitung der Kriegsfolgengesetze der Bundesrepublik Deutschland mit Ausnahme des Bundesentschädigungsgesetzes, des Bundesentschädigungsschlußgesetzes und des Rückerstattungsrechts gemäß Anlage I, Kapitel IV, Sachgebiet A, Abschnitt I, Nr. 1 bis 10, 13, 14, 16 bis 21 zum Einigungsvertrag verweist die Amtliche Begründung<sup>2</sup> darauf, daß „der Zweck dieser Regelungen heute als erledigt anzusehen ist“.

Hätten Zweckfortfall oder Zweckerreichung tatsächlich die Unanwendbarkeit einer Norm zur Folge, dann könnte auch die Nichterstreckung des Art. 131 GG auf das Beitrittsgebiet gemäß Art. 6 Einigungsvertrag zu einem bloßen formalen Problem werden, wenn der bei Erlass des Grundgesetzes mit Art. 131 verfolgte Zweck inzwischen als erledigt anzusehen oder nicht mehr realisierbar wäre.

---

<sup>1</sup> BT-Drs. 11/7817 vom 10. September 1990, S. 2; auch abgedruckt bei Stern/Schmidt-Bleibtreu, a. a. O., S. 216.

<sup>2</sup> BT-Drs. 11/7817 vom 10. September 1990, S. 101; auch abgedruckt bei Stern/Schmidt-Bleibtreu, a. a. O., S. 376.

## II. Die Auslegungsregel vom Zweckfortfall

Nach der alten, seit dem 12. Jahrhundert überlieferten Rechtsregel „*cessante ratione legis cessat ipsa lex*“ soll ein Gesetz obsolet werden, wenn seine *ratio* als die „*anima legis*“ entweder erreicht oder nicht mehr erreichbar ist<sup>3</sup>.

Allerdings leugnet Hans *Schneider*<sup>4</sup> die Anwendbarkeit des Satzes auf die Gesetzgebung des modernen Staates, weil sie den heutigen Bedürfnissen nach Sicherheit und Vorhersehbarkeit nicht genüge. Er will sie daher auf die Fälle des *offensichtlichen* Wegfalls der Grundlage oder des Regelungsgegenstandes beschränken. Hans H. *Klein*<sup>5</sup> fügt als zusätzliche Argumente das „Verfassungsrecht des gewaltenteilenden Rechtsstaats“ und die „Autorität des demokratischen Gesetzgebers“ an. *Bydlinski*<sup>6</sup> verneint zwar Gründe der Rechtssicherheit, um eine vollkommen zweck- und sinnlos gewordene Regel als gültig aufrechtzuerhalten, will aber prüfen, ob der ursprüngliche Zweck des Gesetzes substituiert sein kann. Unbeschadet dessen will auch er die Regel vom Zweckfortfall nur im „Extremfall“ und in „engen Grenzen“ anwenden<sup>7</sup>.

Der Große Senat des *Bundesarbeitsgerichts*<sup>8</sup> bejaht die Nichtanwendung eines Gesetzes im Einzelfall oder in einer Gruppe von Fällen, wenn Grund und Zweck der Norm offenkundig und augenfällig entfallen sind. Auf diese Weise will das Gericht dem „berechtigten Kern des Satzes: *Cessante ratione (causa) legis cessat lex ipsa*“ durch notwendige Restriktion oder teleologische Reduktion richterrechtlich Rechnung tragen. Mit dieser Begründung hat es den Anspruch auf einen durch nordrhein-westfälisches Landesrecht gewährten „Hausarbeitstag“ verneint, wenn Frauen bei einer erheblichen Arbeitszeitverkürzung an vier Werktagen im Monat üblicherweise arbeitsfrei gestellt sind.

Nach allem kann eine Norm jedenfalls nur dann unanwendbar werden, wenn ihr Zweck offensichtlich entfallen oder erreicht ist und auch keine Zwecksubstitution eingetreten ist. Somit muß der ursprüngliche Zweck des Art. 131 GG ermittelt und geprüft werden, ob dieser in jeder Hinsicht erreicht bzw. fortgefallen ist und ob eine Zwecksubstitution ausscheidet.

---

<sup>3</sup> Vgl. hierzu Hermann *Krause*, *Cessante causa cessat lex*, in: Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte, Kan.Abt., 46, 1960, S. 81 ff.; Wolfgang *Löwer*, *Cessante ratione legis cessat ipsa lex*, Wandlung einer gemeinrechtlichen Auslegungsregel zum Verfassungsgebot?, 1989, passim; Karl *Engisch*, Einführung in das juristische Denken, S. 83; Karl *Larenz*, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, S. 351; siehe auch *RGZ* 4, 124 (127).

<sup>4</sup> Gesetzgebung, Rdnr. 559.

<sup>5</sup> In: Verantwortlichkeit und Freiheit, Geiger-Festschrift, S. 139.

<sup>6</sup> Juristische Methodenlehre und Rechtsbegriff, S. 375, 588 f.

<sup>7</sup> A. a. O., S. 433, 498.

<sup>8</sup> *BAGE* 13, 1 (15).