

## Durchbrechung der Diskontinuität der parlamentarischen Tätigkeit

Zu Art. 143a der Verfassung von Rheinland-Pfalz,  
eingefügt durch Gesetz vom 28. Juli 1966, und zum belgischen  
Recht bis zum Gesetz vom 30. Juni 1966

Die Diskontinuität der parlamentarischen Tätigkeit beim Abschluß der Legislaturperiode oder im Falle der sonstigen Auflösung des Parlaments bewirkt, daß alle bis dahin noch nicht verabschiedeten Vorlagen und Anträge als erledigt gelten. Die Befolgung dieses Grundsatzes bringt insbesondere bei umfangreichen Reformen ständig wiederkehrende Schwierigkeiten mit sich. Ihrer Herr zu werden, wurde in jüngster Zeit in zwei Parlamenten auf verschiedene und doch jeweils lehrreiche Weise unternommen.

### I

Noch bevor der VI. Landtag des Landes Rheinland-Pfalz nach den Neuwahlen vom 23. April 1967 zu seiner konstituierenden Sitzung zusammengetreten ist, war ihm schon die Beratung einer Gesetzesvorlage aufgegeben, ohne daß diese von einem der gemäß Art. 108 der Landesverfassung Berechtigten förmlich eingebracht worden wäre. Es handelt sich dabei um eine während der V. Wahlperiode eingebrachte Regierungsvorlage, die eine umfassende Reform der Verwaltung zum Ziele hat. Aus Zeitmangel kam es aber nur zur Verabschiedung eines Teilgesetzes mit dem Titel: »Erstes Landesgesetz über die Verwaltungsvereinfachung im Lande Rheinland-Pfalz« vom 28. Juli 1966<sup>1)</sup>, das im wesentlichen die Neugliederung von Gerichtsbezirken zum Gegenstand hat. Zu der vorgesehenen Neugliederung u. a. der Landkreise und Regierungsbezirke kam es nicht mehr. Um das begonnene Reformwerk nicht mit dem Ablauf der Legislaturperiode versanden zu lassen, bestimmt Art. 2 des angeführten Gesetzes:

»Die Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 18. Mai 1947 [...] wird wie folgt geändert:

---

<sup>1)</sup> Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Rheinland-Pfalz 1966, Nr. 45, S. 203 ff.

Nach Art. 143 wird folgender Art. 143 a eingeführt:

#### Artikel 143 a

Um die weitere stufenweise Durchführung der Verwaltungsvereinfachung zu gewährleisten, wird die Regierungsvorlage eines Landesgesetzes über die Verwaltungsvereinfachung im Lande Rheinland-Pfalz (Drucksachen des Landtags, V. Wahlperiode, Abteilung II, Nr. 370) vom Landtag in seiner VI. Wahlperiode weiterberaten, ohne daß sie erneut eingebracht werden muß.

Zur Begründung dieser ungewöhnlichen Verfassungsänderung – inhaltlich einer in die Verfassung eingefügten Verfassungsdurchbrechung – wurden nicht so sehr verfassungsrechtliche Gesichtspunkte in den Mittelpunkt gestellt, als vielmehr der gemeinsame Wille aller Parteien, diese vielbeachtete Reform in der VI. Wahlperiode weiterzubetreiben.

So führte der Abgeordnete König im Namen eines Sonderausschusses vor dem Landtag aus:

»Damit komme ich zum Art. 2 des Antrages, der eine Verfassungsänderung zum Gegenstand hat. Es soll mit § 143 a eine Übergangsvorschrift in die Verfassung eingefügt werden, die sicherstellt, daß das Gesamtpaket der Verwaltungsreform gewissermaßen auf dem Tisch bleibt oder – um es gesetzestech-  
nisch auszudrücken – daß die Regierungsvorlage Drucksache II – 370 auch von dem neuen Landtag weiterberaten werden kann, ohne daß sie erneut eingebracht werden muß. Der Sonderausschuß für Verwaltungsreform kann also unmittelbar nach Konstituierung des neuen Landtages seine Arbeit wieder aufnehmen. Wenn auch dieser Weg der Verfassungsänderung etwas *u n g e w ö h n -*  
*l i c h*<sup>2)</sup> erscheinen mag, so glaubte der Ausschuß ihn dennoch vorschlagen zu sollen, und zwar aus einer zweifachen Überlegung:

Nur auf diese Weise kann rechtlich einwandfrei ein Untergehen der Regierungsvorlage am Ende der Wahlperiode vermieden werden, zum anderen wird dem künftigen Landtag verfassungskräftig der Auftrag erteilt, die Verwaltungsreform weiterzubetreiben und damit zugleich alle diejenigen zu widerlegen, die der parlamentarischen Demokratie die Kraft zu einem solchen Reformwerk absprechen wollen«<sup>3)</sup>.

Der Abgeordnete Hilf<sup>4)</sup> unterstrich die Bedeutung der Verfassungsänderung, da hierdurch bekundet werde,

»daß wir an dieser Aufgabe weiterarbeiten wollen, daß sowohl die mutige Regierungsvorlage zur Verwaltungsreform als auch die gesamte Arbeit des Ausschusses, die bis jetzt geleistet worden ist, auch über die im nächsten Jahr auslaufende Legislaturperiode hinaus Geltung haben wird. Dadurch kommt

<sup>2)</sup> Sperrungen sind, soweit nicht anders vermerkt, vom Verfasser hinzugefügt.

<sup>3)</sup> Stenographische Berichte des Landtags von Rheinland-Pfalz, V. Wahlperiode, 61. Sitzung vom 13. 7. 1966, S. 2174 ff. (2176).

<sup>4)</sup> Nicht identisch mit dem Verfasser dieses Beitrags.

also zum Ausdruck, daß der Landtag den Willen hat, in der nächsten Legislaturperiode verantwortungsbewußt an diesem großen Werk der Verwaltungsreform weiterzuarbeiten«<sup>5)</sup>).

Folgerichtig wurde in der Debatte darauf hingewiesen, daß die Regierungsvorlage nunmehr die allererste Vorlage für den neuen Landtag sein werde<sup>6)</sup>).

## II

Etwa zur selben Zeit wurde von den am 23. Mai 1965 neu gewählten Kammern des belgischen Parlaments ein Gesetz verabschiedet, das im gleichen Sinne bezweckt, daß Vorlagen, die während der vergangenen Legislaturperiode unerledigt geblieben waren, weiterberaten werden können. Dieses etwa ein Jahr nach den Wahlen am 30. Juni 1966 in Kraft getretene Gesetz bestimmt in Art. 1:

«Par dérogation à l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1893 relative aux effets de la dissolution des Chambres à l'égard des projets de loi antérieurement déposés, les Chambres restent saisies des projets de loi ci-après énumérés: ...»<sup>7)</sup>.

Eine Durchsicht der im Gesetz aufgeführten 29 Vorlagen zeigt, daß es sich um die verschiedensten Gesetzesvorhaben handelt, deren sich das neu-gewählte Parlament annehmen will<sup>8)</sup>.

Zu diesem Vorgehen war eine Durchbrechung des grundlegenden Gesetzes vom 1. Juli 1893 erforderlich, das für den Fall der Auflösung einer oder beider Kammern bestimmt, daß alle Gesetzesvorlagen hinfällig werden, soweit sie bis dahin noch nicht von wenigstens einer Kammer verabschiedet worden sind:

«Loi relative aux effets de la dissolution des Chambres à l'égard des projets de loi antérieurement déposés.

Art. 1. En cas de dissolution des deux Chambres, les projets de loi qui n'ont été adoptés ni par l'une ni par l'autre Chambre dissoute sont considérés comme non avenus; chacune des nouvelles Chambres est saisie, sans nouveau renvoi, des projets de loi qui ont été adoptés par l'autre Chambre antérieurement à la dissolution et qu'elle n'a ni adoptés ni rejetés.

Art. 2. En cas de dissolution de l'une des Chambres, les projets de loi qui ont été présentés à la Chambre dissoute et n'ont pas été adoptés par elle sont

<sup>5)</sup> A. a. O., S. 2178.

<sup>6)</sup> Abgeordneter Storch, a. a. O., S. 2184.

<sup>7)</sup> Moniteur Belge vom 30. 6. 1966, S. 6742 ff.

<sup>8)</sup> U. a. befindet sich neben mehreren Zustimmungsgesetzen zu Staatsverträgen eine Vorlage zu einem Vertrag der Benelux-Länder vom 11. 5. 1951 über die Einführung einer «loi uniforme ... relatif au droit international privé», die erstmals vor 12 Jahren eingebracht worden war.

considérés comme non venus; la nouvelle Chambre est saisie, sans nouveau renvoi, des projets de loi qui ont été adoptés par l'autre Chambre antérieurement à la dissolution; l'autre Chambre reste saisie des projets de loi qui ont été adoptés par la Chambre dissoute.

Art. 3. La présente loi aura effet rétroactif.

Art. 4. ...»<sup>9)</sup>.

### III

Sowohl die rheinland-pfälzische Verfassungsänderung als auch das belgische Gesetz vom 30. Juni 1966 enthalten somit Durchbrechungen des sog. Grundsatzes der Diskontinuität, der alter belgischer sowie deutscher parlamentarischer Tradition entspricht, wobei er zumindest in keiner deutschen Verfassung ausdrücklich verankert war<sup>10)</sup>. Nach Scheuner<sup>11)</sup> entstand dieses Prinzip schon zur Zeit der ständischen Repräsentation. Hieran anschließend wurde in der Zeit des Frühkonstitutionalismus und unter der Reichsverfassung von 1871 schon bei Schließung einer jeden Sitzungsperiode das Hinfälligwerden der unerledigten Entwürfe und Vorlagen angenommen<sup>12)</sup>. Erst nach Wegfall der Sitzungsperioden unter der Weimarer Verfassung wurden allgemein die Folgen der Diskontinuität an das Ende einer Wahlperiode geknüpft<sup>13)</sup>. Das gleiche gilt gegenwärtig für die Länderparlamente sowie für den Bundestag. Die Geschäftsordnung des Bundestages bestimmt in § 126 deklaratorisch, daß am Ende einer Wahlperiode oder im Falle der Auflösung des Parlaments alle noch nicht verabschiedeten Vor-

<sup>9)</sup> Recueil des Lois et Arrêts royaux de Belgique, 1893, Nr. 90, S. 596 ff. Abgedruckt in Les Codes Larcier (1965), Bd. 5, S. 524. Das Gesetz berücksichtigt die Besonderheiten eines Zweikammersystems (im folgenden zitiert: »Gesetz von 1893«).

<sup>10)</sup> Maunz-Dürig, Kommentar zum Grundgesetz, Art. 39 Anm. 16; Ritzel-Koch, Geschäftsordnung des deutschen Bundestages, 1952, § 126 Anm. 4.

<sup>11)</sup> Vom Nutzen der Diskontinuität zwischen Legislaturperioden, DÖV 1965, S. 510 ff.

<sup>12)</sup> E. R. Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. 3 S. 882 ff.; zur preußischen Verfassung von 1850 siehe Rönne-Zorn, Das Staatsrecht der Preussischen Monarchie (5. Aufl. 1899), Bd. 1, S. 348 ff., wobei Zorn bei der Neubearbeitung jedoch entgegen Rönne schon damals die Auffassung vertrat, daß allein das Ende einer Wahlperiode die Folgen der Diskontinuität nach sich ziehe, a. a. O., S. 349 Anm. 3, S. 350.

<sup>13)</sup> Es soll hier dahinstehen, in welchem Maße hierbei der Diskontinuitätsgrundsatz einem Bedeutungswechsel unterlegen ist; hierzu Schäfer, Der Bundestag. Eine Darstellung seiner Aufgaben und seiner Arbeitsweise, verbunden mit Vorschlägen zur Parlamentsreform (1967), S. 84. Jedenfalls leugnet neuerdings K. Müller das Weiterbestehen dieses Prinzips nach dem Wegfall der Sitzungsperioden. Er sieht das Prinzip allein in dem fehlenden Selbstversammlungsrecht des Parlaments bis zum Jahre 1919 begründet, da so der Monarch durch die jederzeit mögliche Einberufung bzw. Auflösung das Gesetzgebungsverfahren beeinflussen konnte: in Kontinuierliche oder intervallierte Gesetzgebung? DÖV 1965, S. 505 ff. Hiergegen Scheuner, a. a. O., S. 512. Zur belgischen Tradition siehe unten zur Vorgeschichte des grundlegenden Gesetzes von 1893 auf S. 750 ff.

lagen und Anträge als erledigt gelten<sup>14)</sup>. Will die Regierung als die neu vom Volk gewählte Repräsentation eine steckengebliebene Gesetzesvorlage weiterbetreiben, so ist die erneute Einbringung im Parlament erforderlich, das die Vorlage von Anfang an zu beraten und gegebenenfalls zu verabschieden hat<sup>15)</sup>.

Die im deutschen Recht umstrittene rechtliche Begründung und der Rang des Grundsatzes der Diskontinuität kann in diesem Zusammenhang unerörtert bleiben<sup>16)</sup>. Für das belgische Recht ist die Rangfrage ohne praktische Bedeutung, da es in Belgien keine Verfassungsgerichtsbarkeit gibt.

Dagegen mußten die Urheber der beiden angeführten Gesetze die sich aus diesem Prinzip ergebenden Vor- und Nachteile miteinander abwägen, um sich für eine Durchbrechung des Grundsatzes zu entscheiden.

Indem das Parlament jeweils nur für eine bestimmte Zeitdauer gewählt wird, sieht man diese Repräsentation lediglich als eine periodische oder diskontinuierliche an<sup>17)</sup>.

Das jeweilige Parlament – mit Recht spricht man daher von einem 5. oder 6. Bundestag bzw. Landtag<sup>18)</sup> – soll den erhaltenen politischen Auftrag un-

<sup>14)</sup> BGBl. 1952 II, S. 389; siehe auch Amtliches Handbuch des Deutschen Bundestags, 5. Wahlperiode, S. 107 ff. Trossmann, Parlamentsrecht und Praxis des Deutschen Bundestages (1967), S. 246/247, weist auf etwa gleichlautende Bestimmungen des preußischen Landtages sowie der Reichstage hin.

<sup>15)</sup> Ob dagegen auch das Vorverfahren – die Behandlung durch Bundesrat und Bundesregierung – abermals durchlaufen werden muß, ist bestritten. Verneinend Maunz-Dürig, a. a. O. oben Anm. 10, Art. 39 Anm. 18, der sich zu Unrecht auf Schweiger, Die Diskontinuität der Legislaturperioden, in: DÖV 1954, S. 161 ff. (163) beruft, der ausdrücklich diese Frage bejaht, weil diese Organe ein Recht darauf haben, bei der Beschlussfassung die politische Zusammensetzung des Bundestages als des Erklärungsempfängers zu berücksichtigen; ebenso Maassen, Zur Einschränkung des Grundsatzes der Diskontinuität, in: Aktuelle Rechtsprobleme, Hubert Schorn zum 75. Geburtstag (1966), S. 68 ff., mit dem Hinweis auf die feste Praxis, nach der das Vorverfahren vollständig wiederholt wird, S. 81 Anm. 25.

<sup>16)</sup> Zum Teil wird der Grundsatz aus dem Grundgesetz unmittelbar abgeleitet, indem er als Ausfluß der persönlichen Diskontinuität der Mandate gemäß Art. 20 II, 38 I, 39 I 2 GG gesehen wird: Maassen, a. a. O., S. 70 f., auch mit dem Hinweis auf Art. 76 GG, der die Initiativberechtigten abschließend aufzählt; andere nehmen dagegen ein Gewohnheitsrecht an, das nach einer Meinung Verfassungsrang haben soll, so Maunz-Dürig, a. a. O., Art. 39 Anm. 16; Trossmann, a. a. O., S. 248; Schäfer, a. a. O., oben Anm. 13, S. 87; Hatschek, Deutsches und Preußisches Staatsrecht (2. Aufl. 1930), Bd. 1, S. 480, nach anderer Auffassung aber nur im Rang eines einfachen Gesetzes stehen soll, v. Mangoldt-Klein, Das Bonner Grundgesetz (2. Aufl. 1964), S. 899; Scheuner, a. a. O. oben Anm. 11, S. 512 Anm. 16; Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. 8. 1919 (10. Aufl. 1929), S. 174 f., da weder das alte noch das neue Staatsrecht ein Gewohnheitsrecht im Verfassungsrang kenne (!).

<sup>17)</sup> Siehe hierzu Maassen, a. a. O., S. 70 ff.

<sup>18)</sup> Mißverständlich insoweit der Abgeordnete Hilf (siehe oben S. 744 Anm. 5), der davon spricht, daß »der Landtag« den Willen habe, an der Verwaltungsreform weiterzuarbeiten.

belastet mit unerledigten Vorlagen und unvermengt mit dem Gedankengut des aufgelösten Parlaments zur Geltung bringen können<sup>19)</sup>). Dem neuen Parlament wird daher auch die alleinige Verantwortung für die verabschiedeten Gesetze zugerechnet, eine doppelte Vaterschaft – wie S c h w e i g e r es bildlich ausdrückt – für ein Gesetz wird auf diese Weise vermieden<sup>20)</sup>). Das neu gewählte Parlament findet einen leeren Tisch vor, an dem es seine Arbeit beginnen kann: die Diskontinuität bewirkt somit eine »heilsame Bereinigung des Programms«<sup>21)</sup>; alle – evtl. zum ersten Male gewählten – Abgeordneten können an allen Verfahrensstadien mitwirken; die Regierung, mag sie auch bestätigt worden sein, kann neue Prioritäten setzen und sieht sich nicht einem Parlament gegenüber, das sich noch mit den Restbeständen vergangener Legislaturperioden zu befassen hat.

Wie aber in der Debatte im rheinland-pfälzischen Landtag ausgeführt wurde<sup>22)</sup>, ist unter anderem das Prinzip der Diskontinuität dafür verantwortlich, daß »viele der repräsentativen Demokratie die Kraft für große Reformwerke absprechen«. Eine Zeitrhythmus von in der Regel vier Jahren ist für umfangreiche und grundlegende Gesetzesreformen nicht immer ausreichend. Ein reformerischer Elan wird durch die zeitraubenden, unfruchtbaren Wiederholungen, die die automatische Erledigung der Vorlagen mit sich bringt, leiden, zumal die modernen Parlamente mit einer Überfülle von Aufgaben belastet sind, die eine Konzentration auf einzelne große Reformen nicht mehr in dem gleichen Umfang zulassen, wie es früher der Fall gewesen sein mag.

#### IV

Nutzlose Aufwendungen an Zeit, Arbeitskraft und auch vermehrt anfallende Kosten für Neudrucke haben nicht erst in neuerer Zeit dazu geführt, diese nachteiligen Wirkungen der Diskontinuität im Einzelfall zu mildern oder gar zu beseitigen.

Was zunächst die deutsche Verfassungspraxis anbetrifft, so ergab sich

<sup>19)</sup> Schäfer, a. a. O., oben Anm. 13, S. 83, spricht von dem Ende der »politischen Substanz« bei Ablauf der Wahlperiode.

<sup>20)</sup> A. a. O. oben Anm. 15, S. 161, Maunz-Dürig, a. a. O. oben Anm. 10, Art. 39 Anm. 17; Nawiaskey-Leusser-Gerner-Schweiger-Zacher, Die Verfassung des Freistaates Bayern (2. Aufl. 1964), Art. 16 Anm. 2, mit Bezug auf das bayerische Verfassungsrecht.

<sup>21)</sup> Scheuner, a. a. O. oben Anm. 11, S. 512–513. Die Zahl der eingebrachten, aber noch unerledigten Entwürfe nimmt gegen Ende der Legislaturperiode derart zu, so daß ein vergleichender Überblick über den jeweiligen Stand etwa der Bundesgesetzgebung, so wie er monatlich im Bundesanzeiger veröffentlicht wird, die Notwendigkeit dieser Programmbereinigung deutlich macht.

<sup>22)</sup> Abgeordneter König, siehe oben S. 743.

während der Beratung der Reichsjustizgesetze in den Jahren 1874–1876 die Notwendigkeit, die Überleitung der Entwürfe in die folgende Sitzungsperiode vorzusehen, da damals zwischen den einzelnen Sessionen Diskontinuität angenommen wurde. Das Gesetz vom 23. Dezember 1874 lautet in § 4: »In einer der folgenden Sessionen der gegenwärtigen Legislaturperiode tritt der Reichstag in die weitere Beratung der in § 1 bezeichneten Gesetzesentwürfe ein«<sup>23)</sup>. Zur Weimarer Zeit sah ein Gesetz die Überleitung der damals anstehenden Strafrechtsreform in die folgende Wahlperiode vor, wobei die Erfordernisse verfassungsändernder Gesetzgebung eingehalten wurden<sup>24)</sup>.

Zur gegenwärtigen Strafrechtsreform wurde der aufgekommene Gedanke, die anstehende Reform in Teilgesetzen vor der Erledigung durch das Prinzip der Diskontinuität zu bewahren, als eine »außerordentlich unschöne Behelfsmaßnahme« bezeichnet<sup>25)</sup>. Schweiger sieht die einfachste Lösung darin, einen von Regierung und Parlament abgestimmten Zeitplan aufzustellen, der die Einbringung neuer Entwürfe rechtzeitig abstimmt, um nicht kurz vor Ende der Wahlperiode in eine gesteigerte und meist oberflächliche Aktivität zu verfallen<sup>26)</sup>. Da aber auch ein Zeitplan bei großen Reformwerken nicht helfen kann, fordert Scheuner, »daß der jetzige Bundestag vor seinem Ende eine Überleitung für die Strafrechtsreform« vorsehen solle<sup>27)</sup>. Zu einer derartigen Überleitung, so wie sie etwa die rheinland-pfälzische Verfassungsänderung vorsieht, ist es im 4. Bundestag nicht mehr gekommen. Dafür wurde aus der Mitte des 5. Bundestags von seiten der

<sup>23)</sup> RGBl. 1874, S. 194. Es handelte sich dabei um Entwürfe zum Gerichtsverfassungsgesetz, zur Strafprozeß- und Zivilprozeßordnung. Nahezu gleichlautende Überleitungen sehen vor die Gesetze vom 1. 2. 1876 (RGBl. 1876, S. 15) und vom 20. 2. 1876 (RGBl. 1876, S. 23). Die Reichsgesetze vom 20. 6. 1902 (RGBl. 1902, S. 235) und vom 2. 6. 1910 (RGBl. 1910, S. 859) sehen dagegen nur die Fortsetzung von Vorberatungen während der Unterbrechung der Plenarverhandlungen des Reichstages vor. Hierzu P. Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches (5. Aufl. 1911), Bd. 1, S. 342 f.

<sup>24)</sup> Gesetz zur Fortführung der Strafrechtsreform vom 31. 3. 1928 (RGBl. 1928, S. 135 f.): »Der Reichstag hat das folgende Gesetz beschlossen, das mit Zustimmung des Reichsrats hiermit verkündet wird, nachdem zur Vermeidung von Zweifeln festgestellt ist, daß die Erfordernisse verfassungsändernder Gesetzgebung erfüllt sind:

§ 1: Die dem Reichstag am 14. Mai und 9. September 1927 zur Beschlußfassung vorgelegten Entwürfe eines Allgemeinen Deutschen Strafgesetzbuches und eines Strafvollzugsgesetzes (Drucksachen des Reichstags Nr. 3390 und 3628) unterliegen, wenn der Reichstag in der III. Wahlperiode nicht über sie beschließt, der Beschlußfassung des Reichstags in der folgenden Wahlperiode, ohne daß es ihrer erneuten Einbringung bedarf. Die Entwürfe gelten als neue Vorlagen.«

<sup>25)</sup> Abgeordneter Aschoff, Bundestag, 4. Wahlperiode, 70. Sitzung vom 28. 3. 1963, Stenographische Berichte, S. 3215 B.

<sup>26)</sup> A. a. O. oben Anm. 15, S. 163.

<sup>27)</sup> A. a. O. oben Anm. 11, S. 513.

FDP- und der CDU/CSU-Fraktion eine mit dem erledigten Regierungsentwurf von 1962 übereinstimmende neue Vorlage eingebracht<sup>28)</sup>). Dieses Vorgehen sollte jedoch zumindest für die FDP-Fraktion nicht bedeuten, daß sie »mit allem, was darin steht, einverstanden« sei<sup>29)</sup>, sondern sollte lediglich einer schnelleren Wiederaufnahme der Beratungen dienen. Von seiten der Regierung wurde den Unterzeichnern der Vorlage dafür gedankt, daß sie durch ihre Initiative den Fortgang der Gesetzgebungsarbeit gefördert hätten<sup>30)</sup>. Während Schäfer dieses Vorgehen für ähnliche Fälle empfiehlt und daher eine grundsätzliche Regelung für eine Durchbrechung der Diskontinuität im Einzelfall für überflüssig hält<sup>31)</sup>, steht Maassen einer solchen »Umetikettierung« sehr kritisch gegenüber. Er meint, daß »die gesunde Polartät zwischen dem drängenden Entwurf der sachkundigen Exekutive und der kritischen und distanzierten Beratung und Entscheidung durch die die politische Verantwortung tragende Legislative«<sup>32)</sup> damit verlorengehe. Er befürwortet dagegen einen vom neu gewählten Parlament zu fassenden »Weiterberatungsbeschluß«. Er schlägt vor, in das Grundgesetz einen neuen Art. 76 IV einzufügen:

»(4) Vorlagen der Bundesregierung oder des Bundesrates, die in einer abgelaufenen Wahlperiode eingebracht worden sind, können weiter beraten werden, wenn der Bundestag dies mit Zustimmung von zwei Dritteln seiner Mitglieder beschließt«<sup>33)</sup>.

Nach Schäfer soll das Bundesinnenministerium einen entsprechenden Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes vorbereitet haben, der darüber hinaus eine Beschränkung der Antragsberechtigung vorsieht: nur die Bundesregierung bzw. der Bundesrat sollen für ihre eigenen – erledigten – Vorlagen antragsberechtigt sein. Entsprechendes soll für Vorlagen aus der Mitte des Bundestages gelten. Der Entwurf soll somit sicherstellen, daß die alte Vorlage auch weiterhin von den zur Gesetzesinitiative Berechtigten gestützt wird<sup>34)</sup>.

---

<sup>28)</sup> Bundestags-Drucksache V/32.

<sup>29)</sup> Zur Begründung siehe die Ausführungen der Abgeordneten Diemer-Nicolaus in Bundestag, 5. Wahlperiode, 14. Sitzung vom 13. 1. 1966, Stenographische Berichte, S. 546 C.

<sup>30)</sup> Bundesjustizminister Jaeger, a. a. O., S. 552 A/B.

<sup>31)</sup> A. a. O. oben Anm. 13, S. 88.

<sup>32)</sup> A. a. O. oben Anm. 15, S. 80.

<sup>33)</sup> A. a. O. oben Anm. 15, S. 83.

<sup>34)</sup> Schäfer, a. a. O., S. 87.

## V

Einem solchen Weiterberatungsbeschuß kommt das oben angeführte belgische Gesetz vom 30. Juni 1966 gleich, dessen Vorgeschichte bis auf das grundlegende, ebenfalls oben wiedergegebene Gesetz von 1893 und sogar darüber hinaus bis zum Beginn der ersten belgischen Verfassung vom 7. Februar 1831 zurückgeht. Allerdings liegen diesen Gesetzen andere Grundsätze zugrunde, als sie in der deutschen Verfassungsgeschichte galten<sup>35</sup>).

Art. 51 und 55 der ersten belgischen Verfassung von 1831 sahen für das Abgeordnetenhaus die Wahl der Hälfte der Abgeordneten alle zwei Jahre vor und für den Senat die Neuwahl der Hälfte der Senatoren alle vier Jahre. Dieses System der jeweils nur hälftigen Erneuerung hatte zum Ziel «d'assurer la continuité de l'œuvre législative et le maintien des traditions parlementaires»<sup>36</sup>). Diskontinuität trat daher weder nach den jährlichen Sitzungsperioden (Art. 70 Verf.) noch nach der hälftigen Erneuerung der Kammern ein. Wurden dagegen eine oder beide Kammern durch königliches Dekret gemäß Art. 71 der Verfassung aufgelöst, so sah man damit die anhängigen Vorlagen als erledigt an<sup>37</sup>). Das angeführte Gesetz vom 1. Juli 1893, das in § 3 eine Rückwirkung vorsieht, sollte die von beiden Kammern durchweg befolgte Praxis festlegen, weil es in einigen Präzedenzfällen dazu gekommen war, daß eine nach der Auflösung neu gewählte Kammer eine Vorlage verabschiedete, über die die andere Kammer schon vor der Auflösung den Gesetzesbeschuß gefaßt hatte<sup>38</sup>). Gerade die Beurteilung dieser Präzedenzfälle führte zu heftigen Debatten. Die im Abgeordnetenhaus den Regierungsentwurf bekämpfenden Abgeordneten gingen zwar ebenfalls von der Diskontinuität nach einer Parlamentsauflösung aus, wobei zum einen Art. 71 der Verfassung als Begründung herangezogen wurde<sup>39</sup>). Zum ande-

<sup>35</sup>) Auf gemeinsame Ursprünge aus der Zeit der ständischen Repräsentation – die Einrichtung der *Etats généraux* geht dabei in den belgischen Provinzen bis auf das Jahr 1464 zurück – soll in diesem Zusammenhang nicht eingegangen werden. Hierzu hat Scheuner Hinweise gegeben, a. a. O. oben Anm. 11, S. 511. – Zur belgischen Verfassungsgeschichte siehe J. Gilissen, *Le régime représentatif avant 1790 en Belgique* (1952); ferner Jan Dhondt, *Les assemblées d'Etats en Belgique avant 1795*, in einer Gemeinschaftsveröffentlichung mit dem Titel «Assemblées d'Etats» (Paris/Leuven 1965), S. 195.

<sup>36</sup>) J. Gilissen, *Le régime représentatif en Belgique depuis 1790* (1958), S. 102 f.

<sup>37</sup>) Bis 1893 wurden die Kammern auf diese Weise in den Jahren 1833, 1848, 1851, 1857, 1864, 1870 und 1884 aufgelöst: siehe J. Velu, *La Dissolution du Parlement* (1966), S. 11.

<sup>38</sup>) Der die Regierungsvorlage begründende Finanzminister Beernaert zeigte im einzelnen 13 solcher Präzedenzfälle auf: *Chambre des Représentants* (Ch. d. Repr.), *Annales Parlementaires* (Ann. Parl.), session ordinaire (sess. ord.) 1892/1893, séance du 9 juin 1893, S. 1633 ff.

<sup>39</sup>) M. Begerem, a. a. O., S. 1637: «L'article 71 de la constitution, qui accorde au Roi

ren wurde darauf hingewiesen, daß man den König sonst eines Tages zwingen müßte, von ihm selbst eingebrachte Entwürfe einzuziehen: «c'est là une situation pénible et délicate». Auch die Vorteile für eine neue Regierung, die eine *table rase* vorfinde, wurden angeführt<sup>40</sup>). Sie bezweifelten jedoch den Wert dieser Ausnahmefälle. So hieß es u. a.: «Le saint précédent est un très grand saint; dans l'espèce ce grand saint a manqué d'une qualité précieuse en ce montrant très peu conséquent avec lui-même»<sup>41</sup>). Es sollten zudem immer die beiden neu gewählten Kammern zusammenwirken, anderenfalls schüfe man eine «loi boiteuse, à laquelle manquerait la coopération de la Chambre nouvelle, seule émanation désormais de la volonté nationale»<sup>42</sup>). So seien in den Präzedenzfällen verfassungswidrige Gesetze zustande gekommen, die Gerichte hätten sie jedoch weiterhin anzuwenden<sup>43</sup>). Wie Art. 1, 2. Halbsatz des Gesetzes von 1893 zeigt, ist der Regierungsentwurf Gesetz geworden; neben der Anerkennung der Diskontinuität hatte sich die Auffassung durchgesetzt, daß nach der Verfassung die drei an der Gesetzgebung beteiligten Organe – die beiden Kammern und der König gemäß Art. 26 Verf. – nicht gleichzeitig handeln müssen<sup>44</sup>).

Im Senat wurde die Vorlage einstimmig angenommen, zumal nunmehr festgelegt war, daß jeder auch nur durch eine Kammer gefaßte Gesetzesbeschluß nicht mehr durch den König im Wege der Verfügung der Auflösung beseitigt werden konnte<sup>45</sup>). Vor allem wurde die durch das Gesetz bestätigte Praxis als «une question ... une des plus importantes qui puissent

le droit de dissoudre les Chambres, rend soutenable la thèse de la discontinuité des pouvoirs des Chambres, en ce sens que l'expression de leur volonté peut être paralysée et annihilée par une dissolution».

<sup>40</sup>) M. Begerem, a. a. O., S. 1638: «Il y a une raison capitale qui fait que les projets de loi présentés doivent tomber à la suite d'une dissolution. La Couronne ayant présenté antérieurement la plupart de ces projets, s'ils ne tombaient pas par le fait de la dissolution, il faudrait forcer la Couronne à les retirer par arrêté royal. C'est là une situation pénible et délicate, qui doit être évitée autant que possible, et est d'ailleurs rationnel d'admettre que tous les projets déposés tombent. Le Ministère nouveau ... trouve table rase ...».

<sup>41</sup>) Abgeordneter Begerem, a. a. O., S. 1638.

<sup>42</sup>) Abgeordneter Loslever, a. a. O., S. 1641.

<sup>43</sup>) Abgeordneter Loslever, a. a. O., S. 1642: «Les lois que l'honorable ministre rappelle comme formant des précédents sont, pour moi, tout au plus inconstitutionnelles. Or, il n'appartient pas au pouvoir judiciaire d'en refuser l'application. Le pouvoir législatif ... a le droit (!) de faire une loi inconstitutionnelle».

<sup>44</sup>) Der Abgeordnete Le Jeune, a. a. O., S. 1640, hierzu: «Notre débat porte sur l'interprétation de la Constitution ... la théorie de l'action concomitante des trois facteurs du pouvoir législatif n'est donc pas la théorie de la Constitution».

<sup>45</sup>) Limpens, Sénat, Ann. Parl., sess. ord., 1892/1893, séance du 28 juin 1893, S. 417: «Je repoussais donc la théorie subversive et irrévérencieuse qui, traitant sans façon une œuvre législative, une œuvre des deux corps les plus élevés de l'Etat, voudrait la faire évanouir au souffle de l'autorité royale et cela comme une conséquence simple, mais brutale, de la dissolution».

se rattacher à la saine pratique du régime parlementaire» bezeichnet<sup>46)</sup>. Die Begriffe der Sitzungs- oder sogar der regelmäßig wiederkehrenden Wahlperiode spielten daher bei der Diskussion um diesen Grundsatz in Belgien keine Rolle. Dies wurde – wie gezeigt werden soll – auch nicht anders, als durch Gesetz vom 15. Oktober 1921<sup>47)</sup> das System der hälftigen Erneuerung der Kammern durch die Einführung einer vierjährigen Wahlperiode abgelöst wurde: die Art. 51 und 55 der derzeit geltenden Verfassung bestimmen, daß beide Kammern gleichzeitig alle vier Jahre neu gewählt werden. Die Kammern wurden aber seitdem nur im Jahre 1929 auf Grund des Ablaufs der ordnungsmäßigen vierjährigen Wahlperiode erneuert<sup>48)</sup>. In den Jahren 1921, 1925, 1932, 1936, 1939, 1946, 1949, 1950 und 1961 machte der König von dem Auflösungsrecht des Art. 71 der Verfassung aus verschiedenen politischen Gründen Gebrauch, wobei zu beachten ist, daß nach belgischem Recht das Auflösungsdekret immer der Gegenzeichnung eines verantwortlichen Ministers bedarf<sup>49)</sup>; die Auflösungen der Kammern in den Jahren 1892, 1919, 1954, 1958 sowie zuletzt 1965 vollzogen sich anlässlich einer geplanten Verfassungsänderung gemäß Art. 131 der Verfassung<sup>50)</sup>.

Eine Durchsicht der zu Beginn einer jeden jährlichen Sitzungsperiode veröffentlichten Aufstellung der in den Kammern anhängigen Vorlagen zeigt, daß das Diskontinuitätsprinzip jeweils gemäß den Grundsätzen des Gesetzes von 1893 befolgt wurde. Anhängig blieben dabei nur die Vorlagen, die schon von einer Kammer vor der Auflösung beschlossen worden waren.

Eigenartigerweise wurde aber nach der einzigen Neuwahl nach Ablauf einer vierjährigen Legislaturperiode im Jahre 1929 nicht so verfahren. Die Aufstellung der im Senat nach der Wahl vom 26. Mai 1929 anhängigen Vorlagen zeigt, daß auch im Vergleich zu 1928 weiterhin Entwürfe aufgeführt sind, die von der Regierung u. a. im Jahre 1925 im Senat eingebracht worden waren<sup>51)</sup>. Inwieweit aber in Zukunft die Diskontinuität auch dann

<sup>46)</sup> De Brouckere, a. a. O., S. 415.

<sup>47)</sup> Recueil des Lois et des Arrêtés 1921, No. 239, S. 2000 ff.

<sup>48)</sup> Gilissen, Le régime ... depuis 1790, a. a. O. oben Anm. 36, S. 145.

<sup>49)</sup> «En droit belge, le pouvoir de dissolution n'est pas un pouvoir personnel du Roi. Il ne fait pas de doute que l'arrêté royal de dissolution, comme tout arrêté royal, doit être le résultat d'un accord entre le chef de l'Etat et un ministre responsable». Velu, a. a. O. oben Anm. 37, S. 45/46. Ebenso P. Wigny, Droit Constitutionnel (1952) Nr. 342, S. 505. Zu den einzelnen Auflösungsfällen sowie zu den politischen Gegebenheiten siehe ausführlich Velu, a. a. O., S. 9 ff., insbesondere S. 119–122.

<sup>50)</sup> «Le pouvoir législatif a le droit de déclarer qu'il y a lieu à la revision de telle disposition constitutionnelle qu'il désigne. Après cette déclaration, les deux Chambres sont dissoutes en plein droit...».

<sup>51)</sup> So der Entwurf einer «Loi portant réduction du personnel des cours et tribunaux» déposé par M. le Ministre de la Justice le 24 novembre 1925 (no. 8, sess. de 1925/1926): siehe Sénat, Doc. Parl., sess. ord. 1929/1930, No. 3 = Tableau des projets et propositions

eintreten wird, wenn die ordnungsgemäße Erneuerung der Kammern durch die periodischen Wahlen alle vier Jahre etwa die Regel werden sollte, muß eine offene Frage bleiben. Als Erklärung bietet sich allenfalls die Tatsache an, daß die Verfassung in den Art. 51 Abs. 2 und 55 Satz 2 von einem *renouvellement* der Kammern spricht und nicht von einer *dissolution*, auf die allein sich das Gesetz von 1893 bezieht. Auch ist darauf hinzuweisen, daß die beiden Fälle der *dissolution* der Art. 71 und 131 der Verfassung nur bei besonderen politischen Umständen eintreten, die eine Bereinigung des Programms und somit einen politischen Neuanfang als besonders erforderlich erscheinen lassen<sup>52</sup>).

Was nun die Zeit unmittelbar nach dem 2. Weltkrieg anbetrifft, so kam es auf Grund der außergewöhnlichen Umstände erstmals 1946 zu einer Durchbrechung des Gesetzes von 1893. Nachdem die Hauptstadt Brüssel noch lange vor Kriegsende am 3. September 1944 befreit worden war, kehrte die Exilregierung unter Pierlot aus London zurück<sup>53</sup>) und sah sich den umfassenden Kriegsschäden gegenüber, wobei die darniederliegende Wirtschaft aus eigener Kraft nicht das leisten konnte, was aus Not bzw. noch zur Beendigung des Krieges benötigt wurde<sup>54</sup>).

So waren die in schneller Folge wechselnden Regierungen auf vorläufige Kredite der Nationalbank angewiesen, wobei das Parlament in Anbetracht der Sofortmaßnahmen nur vorläufige Ermächtigungen erteilen konnte, ohne seit 1944 in der Lage gewesen zu sein, rechtzeitig einen Haushalt zu verabschieden. Als das Parlament am 9. Januar 1946 aufgelöst wurde, war weder

---

de loi dont le Sénat est saisi. – Während die Übersicht für 1928/1929 insgesamt 37 abhängige Verfahren zeigt, sind es 1929/1930 38 und vor der Sitzungsperiode 1930/1931 schon 47 Vorlagen. Dagegen waren es 1925/1926 nach der Auflösung des Senats gemäß Art. 71 der Verfassung nur insgesamt 15 Vorlagen, von denen 10 vorher schon von dem Abgeordnetenhaus überwiesen und 5 unmittelbar nach den Wahlen im Senat eingebracht worden waren. Für das Abgeordnetenhaus waren die Dokumente für 1929/1930 nicht greifbar. Die Zahl der Vorlagen aber für die Sitzungsperiode 1924/1925 im Verhältnis zur außerordentlichen Sitzungsperiode 1925 zeigt das Verhältnis von 146:28, wobei die bereinigende Wirkung der Diskontinuität ebenfalls deutlich wird, siehe Ch. d. Repr., Doc. Parl., sess. ord. 1924/1925 bzw. sess. extraord. 1925 jeweils No. 3.

<sup>52</sup>) Die Berücksichtigung des durch die Wahlen zum Ausdruck gekommenen Volkswillens lag jedenfalls auch den Beratungen des Gesetzes von 1893 zugrunde: «La pensée maîtresse, qui a guidé la section centrale, c'est le respect religieux, scrupuleux, de la volonté nationale». Abgeordneter Nothomb, Ch. d. Repr., Ann. Parl., sess. ord., 1892/1893, séance du 9 juin 1893, S. 1639.

<sup>53</sup>) Hierzu J. Pirenne, Secrétaire du Roi in: Rapport présenté par le Secrétariat du Roi sur les événements politiques qui ont suivi la libération (Brüssel 1949).

<sup>54</sup>) Nach Eyskens, Les finances publiques belges depuis la libération in: Histoire des Finances Publiques en Belgique, Bd. 3 (1955), S. 357 ff., wird der durch den Krieg entstandene Sachschaden auf 244 Milliarden bfrs. geschätzt (S. 359). Erforderlich waren vor allem umfassende Importe, Gelder für die noch kämpfenden Truppen, Kredite an die Eisenbahn sowie für den Wiederaufbau (S. 407 ff.).

für 1945 noch für 1946 auch von nur einer Kammer über die Haushaltsvorlagen vorher entschieden worden. Das neugewählte Parlament entschloß sich daher, diese beiden Haushaltsentwürfe weiter zu beraten und so den Grundsatz der Diskontinuität für diesen Sonderfall zu durchbrechen<sup>55)</sup>.

In dem Bericht einer Sonderkommission des Senats wurde das Gesetz zum einen wegen der *raisons majeures* für gerechtfertigt gehalten, aber zum anderen auch allgemein wegen der erheblichen Ersparnisse an Zeit und Geld für die anderenfalls erforderlichen Neudrucke der beiden Haushaltsvorlagen begrüßt<sup>56)</sup>. Die gleichen Gründe lagen dem Gesetz vom 28. Juni 1950<sup>57)</sup> zugrunde, als es abermals darum ging, den Haushaltsentwurf für das laufende Jahr und die Entwürfe über die Nachtragshaushalte für die Jahre 1948/1949 vor der Erledigung zu bewahren.

Wurde noch in den Beratungen abermals der Ausnahmecharakter der Haushaltsgesetze betont<sup>58)</sup>, so kam es kurze Zeit später noch während des Bestehens derselben Kammern zu einer wesentlich weitergehenden Durchbrechung des Grundsatzes der Diskontinuität, als für insgesamt 27 Gesetzesentwürfe bestimmt wurde, daß sie ebenfalls vor den neu gewählten Kammern anhängig bleiben sollten<sup>59)</sup>. Zur Begründung wurden die beiden genannten Präzedenzfälle herangezogen. So sehr auch die Bedeutung des Gesetzes von 1893 anerkannt wurde, so wurde ebenfalls eine Durchbrechung auf Grund eines Gesetzes «à raison de l'urgence et de l'importance» einiger bestimmter Vorlagen im Interesse einer beträchtlichen Zeit- und Geldersparnis für zulässig gehalten<sup>60)</sup>. Diese Überlegungen galten naturgemäß auch für die in der folgenden Zeit nach einer Auflösung neu gewählten Kammern und führten seither 1. zu dem Gesetz vom 14. Januar 1955<sup>61)</sup>, das sich auf 38 Entwürfe bezog, von denen schon sieben in der vorvergangenen Legislaturperiode eingebracht worden waren, 2. zu dem Gesetz vom 2. April

<sup>55)</sup> Gesetz vom 28. 3. 1946, Pasinomie 1946, S. 392 f.

<sup>56)</sup> Sénat, Doc. Parl., sess. extraord., 1946, No. 11, Berichterstatter Doutrepoint.

<sup>57)</sup> Pasinomie 1950, S. 602.

<sup>58)</sup> Ch. d. Repr., Doc. Parl., sess. extraord., 1950 No. 19, Abgeordneter de Gryse: «Il s'agit simplement, en raison de circonstances particulières, d'une dérogation très limitée et tout à fait exceptionnelle». Siehe auch Sénat, Doc. Parl., sess. extraord., 1950, No. 12, Berichterstatter Ronse.

<sup>59)</sup> Gesetz vom 5. 12. 1950, Pasinomie 1950, S. 949 ff.

<sup>60)</sup> Sénat, Doc. Parl., sess. ord. 1950-1951, No. 10, S. 1/2, Berichterstatter Lagae: «L'application du principe de la loi de 1893 entraînerait ainsi à la fois des retards appréciables et des frais élevés de réimpression. ... Le projet ne suscite évidemment aucune objection d'ordre constitutionnel et n'est contraire à aucune règle de droit public. Votre Commission tient à souligner le caractère exceptionnel du projet, qui entend ne porter aucune atteinte au principe de la loi de 1893». Ebenso Duvieusart in Ch. d. Repr., Doc. Parl., sess. extraord., 1950, No. 145, S. 1/2.

<sup>61)</sup> Pasinomie 1955, S. 21 f.

1959<sup>62)</sup>, das 39 Vorlagen zum Gegenstand hatte – darunter acht Vorlagen aus der Zeit vor 1955 –, und 3. zu dem Gesetz vom 22. Juli 1961<sup>63)</sup>, welches für 60 Gesetzesvorlagen die Verfallwirkung auf Grund der Diskontinuität aufhob; fünf Entwürfe waren hier zum zweitenmal Gegenstand eines solchen Gesetzes.

Das zuletzt beschlossene Gesetz vom 30. Juni 1966 reiht sich als Ausdruck einer nunmehr ständigen Parlamentspraxis an die angeführten Gesetze an.

## VI

Ein Vergleich dieses letzten belgischen Weiterberatungsbeschlusses mit der eingangs erwähnten Verfassungsänderung in Rheinland-Pfalz zeigt bei aller Gemeinsamkeit des Anliegens, die Nachteile der Diskontinuität in Einzelfällen zu vermeiden, doch erhebliche Unterschiede.

Sieht man von den Besonderheiten eines Zweikammersystems sowie den verfassungsgeschichtlichen Grundlagen ab, so fällt zunächst auf, daß das belgische Gesetz im einfachen Gesetzesrang gleich 29 Gesetzentwürfe zur Weiterberatung vorsieht, während die Regelung in Rheinland-Pfalz den Weg einer Verfassungsänderung genommen hat, wobei nur eine beabsichtigte Gesetzesreform allein für die folgende Legislaturperiode betroffen wird. Der Rangunterschied dieser Gesetze mag in den verschiedenen Auffassungen über den Geltungsgrund des Diskontinuitätsprinzips liegen<sup>64)</sup>. Jedenfalls ist es auffallend, daß für die Weiterberatung nur eines Gesetzes während eines kurzen Zeitraums von vier Jahren in die Verfassung eine *ad hoc*-Bestimmung eingeführt wird, die nach Ablauf dieser Zeit obsolet werden wird. Sollte der Landtag die Reform auch in den nächsten vier Jahren nur zum Teil bewältigen können, so wäre, wie auch für den Fall anderer wichtiger Reformvorhaben, eine erneute Verfassungsänderung erforderlich. Sicherlich wird so jeweils die Bedeutung der Durchbrechung der Diskontinuität unterstrichen. Auch spricht für dieses Vorgehen das logische Argument, die Überleitung noch während des Bestehens der Vorlage – und nicht erst nach ihrer Hinfälligkeit – vorzusehen. Es ist aber nicht unbedenklich, wenn auf diese Weise die Verfassung im Gesetzgebungsgang aus wechselnden konkreten Anlässen jeweils *ad hoc*-Änderungen ausgesetzt ist. Eine grundsätzliche, generelle Lösung würde den Verfassungstext als solchen nur einmal, für alle künftigen Fälle gleichermaßen ändern. Gerade auf den

<sup>62)</sup> Pasinomie 1959, S. 127 ff.

<sup>63)</sup> Pasinomie 1961, S. 598 ff.; der Entwurf des Haushaltsplanes für 1961 fand seine Überleitung in dem Gesetz vom 23. 5. 1961 (Pasinomie 1961, S. 440).

<sup>64)</sup> Siehe oben S. 746.

generellen Charakter nicht nur eines Gesetzes-, sondern vor allem einer Verfassungsnorm sollte geachtet werden.

Wenn auch die belgischen Durchbruchgesetze sich nicht nur auf einen Entwurf, sondern sich wie zuletzt auf 29 bzw. im Jahre 1961 auf 60 Gesetzentwürfe beziehen, so haben diese Gesetze ebenfalls nur bis zu den folgenden Wahlen Bedeutung. Ein Gesetz, das generell die Durchbrechung des Diskontinuitätsgrundsatzes im Sinne des Gesetzes von 1893 zuließe, wäre vorzuziehen. Ein einfacher Parlamentsbeschluß zur Weiterberatung bestimmter Vorlagen würde dann ausreichen.

Der aber sowohl aus praktischen wie aus verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten bedeutendste Unterschied liegt darin, daß in Belgien das neue Parlament für seine künftige Arbeit einen Weiterberatungsbeschluß faßt, während nach der rheinland-pfälzischen Verfassungsänderung das aufgelöste Parlament das neu gewählte Parlament zur weiteren Beratung verpflichtet. Sicherlich kann in letzterem Fall das neue Parlament die Beratung umgehend wieder aufnehmen. Nach der belgischen Regelung müssen die neu gewählten Kammern erst einen Gesetzesbeschluß fassen, der einer Vorlage der Regierung bedarf: Dieser Beschluß kam nach der letzten Neuwahl am 23. Mai 1965 erst über ein Jahr später am 30. Juni 1966 zustande, so daß wiederum nur eine beschränkte Zeit zur eigentlichen Weiterberatung bleibt<sup>65)</sup>.

Aber ein Gesetzesbeschluß des vor der Auflösung stehenden Parlamentes, der das neue Parlament zu einer bestimmten Tätigkeit verpflichtet, wirft verfassungsrechtliche Fragen auf. Hier wirkt zum einen das aufgelöste Parlament als in der Verfassung nicht vorgesehener Einbringungsberechtigter fort – daher in Rheinland-Pfalz auch die Verfassungsänderung –, zum anderen dürfte sich durch dieses Hinüberwirken des alten Parlamentes in die folgende Wahlperiode die Verantwortung für das betreffende Gesetzesvorhaben verwischen. Die Einbringungsberechtigten sowohl nach der rheinland-pfälzischen Verfassung als auch nach dem Grundgesetz konstituieren sich – von dem Bundesrat als kontinuierlichem Bundesorgan abgesehen – auf Grund des periodisch geäußerten Wählerwillens neu. Nimmt man den Grundsatz der periodischen Repräsentation des Volkes ernst, so erscheint dieses Hinüberwirken des aufgelösten Parlamentes bedenklich<sup>66)</sup>. Dies wird

<sup>65)</sup> Dies gilt, falls die nächste *dissolution* im Sinne der Art. 71 bzw. 131 der Verfassung wie bisher in den nächsten 3 bis 4 Jahren erfolgen wird oder nach Ablauf der ordentlichen Wahlperiode in Zukunft nach dem Grundsatz der Diskontinuität verfahren wird (hierzu siehe oben S. 752 f.).

<sup>66)</sup> Maassen, a. a. O. oben Anm. 15, S. 81, hält auch bloße Empfehlungen des alten Parlamentes für unangebracht. Nicht übersehen werden soll in diesem Zusammenhang, daß jedes Parlament durch die verabschiedeten Gesetze in immer größerem Umfang materiell in die folgende Legislaturperiode hinüberwirkt, z. B. im Wege der mittel- und langfristigen Haushaltsplanung. Hier geht es aber nur um die formelle Mitbeteiligung

durch einen Weiterberatungsbeschluß, wie ihn das belgische Gesetz vom 30. Juni 1966 gefaßt hat und wie er auch von Maassen in seinem oben erwähnten Vorschlag<sup>67)</sup> befürwortet wird, vermieden. Das neu zusammengetretene Parlament ist in der Auswahl der weiterzuführenden Vorhaben frei von politisch unter Umständen abweichenden Vorstellungen des aufgelösten Parlaments. Diese Entscheidungsfreiheit, ob das Parlament überhaupt eine Vorlage weiterberaten will, läßt die dem neuen Parlament »vom Wähler verliehene Souveränität« unberührt<sup>68)</sup>. Mißt man mit der herrschenden Meinung für das Recht der Bundesrepublik dem Grundsatz der Diskontinuität Verfassungsrang bei, so ist es konsequent, wenn Maassen eine Verfassungsänderung durch Einfügung eines neuen, generell gehaltenen Art. 76 Abs. 4 in das Grundgesetz fordert. Ob dieser Beschluß nicht auf Grund einer von der Regierung eingebrachten Vorlage ergehen sollte – so wie in der belgischen Praxis – mag dahinstehen<sup>69)</sup>; jedenfalls wäre dann für den einzelnen Beschluß eine Zweidrittelmehrheit nicht erforderlich, wenn man nicht durch diese Klausel den Ausnahmecharakter der Durchbrechung betonen wollte. Allerdings läßt ein Weiterberatungsbeschluß zu Recht keine Bindung des neuen Bundestages an vorliegende Beratungsergebnisse etwa aus erster Lesung oder aus den Ausschüssen zu, da die neuen Mitglieder einen verfassungsrechtlich gesicherten Anspruch darauf haben, sich in allen Stadien

---

am Gesetzgebungsverfahren. Ein Hinüberwirken in Gestalt der formellen Mitwirkung liegt auch nicht bei dem belgischen Verfahren der Verfassungsänderung gemäß Art. 131 der Verfassung vor. Zwar wirken dort notwendigerweise zwei Parlamente zu einer Änderung der Verfassung zusammen. Zum einen aber faßt jedes Parlament unterschiedliche Beschlüsse: das alte Parlament hat festzustellen, «qu'il y a lieu à la révision de telle disposition constitutionnelle qu'il désigne», während das neue Parlament die Verfassungsänderung in dem abgesteckten Rahmen selbständig beschließt. Zum anderen ist das neue Parlament frei, ob es überhaupt sich noch mit der Verfassungsänderung befassen will. Ähnliche, im einzelnen aber sehr unterschiedliche Bestimmungen finden sich u. a. in den Verfassungen von Holland (Art. 210 ff.), Island (Art. 79), Norwegen (Art. 112), Griechenland (Art. 108) und Schweden (Art. 81, 82), nach Mayer-Tasch, Die Verfassungen Europas (1966). Zu dem Verfahren in Schweden siehe Walter, Die allgemeine Verfassungsrevision in Schweden und die Grundgesetzänderungen von 1965 in ZaöRV, Bd. 26 (1966), S. 59 ff. (62).

<sup>67)</sup> Siehe oben S. 749.

<sup>68)</sup> Anderer Ansicht Schäfer, a. a. O. oben Anm. 13, S. 88, der bei der Verwirklichung des Vorschlages von Maassen »Sinn und Zweck des Grundsatzes der Diskontinuität« als hinfällig geworden ansieht.

<sup>69)</sup> Maassen, a. a. O. oben Anm. 15, S. 82/83, lehnt eine »Zustimmung« der Bundesregierung aus »prinzipiellen und politischen« Gründen ab, obwohl sich die neue Bundesregierung einem Weiterberatungsbeschluß einer früheren Regierungsvorlage gegenübersehen könnte, die nach Inhalt und Dringlichkeit ihren eigenen Vorstellungen keineswegs zu entsprechen braucht. Daher sieht der oben auf S. 749 erwähnte vorbereitete Entwurf des Bundesinnenministeriums eine Beschränkung der Antragsberechtigung auf die Initiatoren des Entwurfs vor.

des Verfahrens selbständig eine Meinung bilden zu können. Es bleibt dem neuen Bundestag aber unbenommen, bereits gefundene Ergebnisse zu verwerten<sup>70)</sup>.

## VII

Bietet sich nach allem für die Frage, wie man die Nachteile der Diskontinuität vermeiden kann, die Zulässigkeit eines vom neu gewählten Parlament zu fassenden Weiterberatungsbeschlusses an – dies sowohl aus praktischen wie aus verfassungsrechtlichen Gründen –, so mag der Vorschlag Maassens wie auch die dargelegte belgische Gesetzgebungspraxis Anregungen geben, damit rechtzeitig für umfassende, zeitraubende Reformen auch verfahrensrechtlich ein geeignetes Instrumentarium geschaffen wird.

Meinhard Hilf

## Summary

### Exceptions to the Discontinuity in the Activity of Parliament

To art. 143 a) of the constitution of Rheinland-Pfalz, inserted by the law of July 28, 1966, and to the Belgian legal practice prior to the law of June 30, 1966

The discontinuity in the activity of Parliament is a well-known principle which can be traced back to the beginnings of early constitutionalism. According to this doctrine, all draft laws which were not enacted by the end of a legislative period must be considered as void. Although it is generally recognized that this principle is of great value to a healthy working operation of Parliament – the new representation will have to start from the beginning without the burden of unfinished legislative proposals – there have always been difficulties when great time-consuming reforms had to be achieved. In cases where such reforms cannot be realized in one legislative period, the principle of discontinuity causes an interruption and requires the next parliamentary body to begin again with the entire legislative process. For these reasons repeated attempts were made to avoid these detrimental effects. Two of the most recent attempts are discussed here.

<sup>70)</sup> Schäfer, a. a. O., S. 87, und auch Maassen, a. a. O., S. 82. In Belgien stellt sich dieses Problem nicht mit der gleichen Schärfe, da – anders als in den §§ 77 ff. der Geschäftsordnung des Bundestages – keine drei Lesungen vorgesehen sind. Die eingebrachten Vorlagen werden nur in einer Generaldiskussion behandelt, nachdem sie in den Ausschüssen beraten worden sind; vgl. hierzu Wigny, a. a. O. oben Anm. 49, S. 540 f.

On July 28, 1966, at the end of the 5th legislative period, the diet of Rheinland-Pfalz, one of the States of the Federal Republic of Germany, passed a bill inserting art. 143 a) into the constitution. This article declares that a certain pending proposal for a reform in administration specified in the article must be further deliberated by the next diet without being formally reintroduced.

At approximately the same time, June 30th, 1966, the newly elected Belgian Parliament passed a bill stating that the deliberations upon 29 draft laws, which had been initiated but not enacted by the preceding Parliament, were to be continued by the new Parliament. By this means the Parliament enacted an exception to the Law of July 1, 1893, which law formulated the principle of discontinuity according to the practice followed since the beginning of Belgium as a State in 1831. After World War II, however, it proved to be impossible to pass the annual budget before the end of a legislative period because of numerous dissolutions of Parliament declared by the King under art. 71 of the constitution. Therefore the new Parliaments began the practice of voting bills similar to the one mentioned above.

These two recent attempts are of different character. Whereas in Belgium the new Parliament passed one regular bill taking over 29 propositions from the preceding Parliament, the diet of Rheinland-Pfalz, on the other hand, had to amend the constitution in order to continue one specific reform. In the latter case the discontinuity is considered to be a constitutional principle. Nevertheless it must be observed that after the present parliamentary period the newly inserted article will become obsolete – a fact which does not harmonize with the general and unchangeable character of a constitution.

Another important difference is that in Belgium the newly elected Parliament is free to determine whether or not to take up a void draft law. On the other hand, the new diet of Rheinland-Pfalz is bound by virtue of the amended constitution to carry on with an unfinished draft. It would seem to be more in conformity with the principle of discontinuity and with the discontinuous parliamentary representation for a newly elected Parliament not formally to be bound by such decisions of a preceding Parliament.

Following the same line of reasoning, the Government of the Federal Republic of Germany is preparing a provision to be inserted into the constitution as art. 76, 4. This amendment would give the federal Parliament the possibility to pass a resolution for continuing deliberations upon important draft laws which had become void by the principle of discontinuity.