

Zweiter Schriftlicher Bericht

des Untersuchungsausschusses zur Bereinigung des Reichs- und Bundesrechts

(2. Untersuchungsausschuß)

A. Bericht des Abgeordneten Hoogen:

Der in der 65. Sitzung des Bundestages vom 28. Januar 1955 eingesetzte Untersuchungsausschuß zur Bereinigung des Reichs- und Bundesrechts hat vier Arbeitssitzungen abgehalten.

Über die 1. Sitzung vom 25. März 1955 ist der Erste Schriftliche Bericht vom 20. Mai 1955 — Drucksache 1404 — vorgelegt worden. Dieser Bericht diente als Grundlage für einen zur zweiten Lesung des Entwurfs eines Haushaltsgesetzes 1955 zum Einzelplan 07 — Geschäftsbereich des Bundesministers der Justiz — gestellten Änderungsantrag — Umdruck 411 —, durch dessen Annahme in der 86. Sitzung vom 14. Juni 1955 im Haushalt des Bundesministers der Justiz Mittel bereitgestellt wurden, die es ermöglichten, die Sichtung des bereits gesammelten Rechtsstoffes in Angriff zu nehmen.

In der 2. Sitzung vom 12. April 1956 trug der Staatssekretär im Bundesministerium der Justiz Dr. Strauß an Hand des Entwurfs eines bereinigten Sachgebietes die erarbeiteten Grundsätze für die Bereinigung vor. Der Untersuchungsausschuß hat diese gebilligt.

In der 3. Sitzung vom 10. Oktober 1956 in Berlin berichtete Staatssekretär Dr. Strauß über den Fortgang der Arbeiten. Er wies darauf hin, daß es angesichts der Fülle des Materials zweckmäßig sei, die erarbeiteten Teilgebiete alsbald zu veröffentlichen und hierfür einen besonderen Teil des Bundesgesetzblattes (Teil III) einzurichten. Er verwies ferner darauf, daß jetzt die Zeit gekommen sei, an die Ausarbeitung eines Gesetzentwurfs heranzugehen.

Die 4. Sitzung vom 24. Juni 1957 befaßte sich mit dem Bericht des Bundesministers der Justiz vom 3. Mai 1957 (1030/6 — 2 (2) — 5996/57) über den Stand der Bereinigungsarbeit, die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für die laufende Veröffentlichung und über die Möglichkeiten der Bereinigung der Nebenverkündungsblätter. Es liegen ab-

geschlossen vor: Das Staats- und Verfassungsrecht, mehrere Teilgebiete des Verwaltungsrechts (darunter das Recht der Beamten und Angestellten, das Paß-, Melde- und Ausweiswesen, Gesundheitswesen, Fürsorge- und Wohlfahrtswesen, Vereinsrecht, Freizügigkeit, Auswandererwesen, Raumordnung, Wohnungsbau, Siedlungswesen), das Sachgebiet Rechtspflege (Gerichtsverfassung, Berufsrecht der Richter, Verfahren vor den ordentlichen Gerichten, Organisation und Verfahren der Verwaltungsgerichte, Arbeitsgerichte, Sozialgerichte, Finanzgerichte), kleinere Teile des Wirtschafts- und Landwirtschaftsrechts, ferner größere Teile des Verkehrsrechts (Straßenbau, Eisenbahnenwesen, Luftverkehr und Wetterdienst). Von einigen Sachgebieten sind bereits Probedrucke der geplanten Veröffentlichungen angefertigt. Der Schriftliche Bericht wurde von den Vertretern des Bundesjustizministeriums noch mündlich erläutert und ergänzt.

Gegenstand der Erörterung in dieser Sitzung waren insbesondere die beiden vom Bundesministerium der Justiz wahlweise vorgelegten Entwürfe eines Bereinigungsgesetzes.

Der größere Entwurf enthält ausführlich die Grundsätze der Bereinigung in Gesetzesform; der kleinere diesem Bericht als Anlage beigefügte Entwurf mit Begründung beschränkt sich darauf, die Verkündungsblätter abzugrenzen, auf die sich die Bereinigung beziehen soll (Hauptverkündungsblätter), und sieht eine Ermächtigung an den Bundesminister der Justiz vor, die einzelnen Sachgebiete in bereinigter Form in einem besonderen Teil des Bundesgesetzblattes neu zu veröffentlichen. Die Begründung enthält im wesentlichen die bereits früher genehmigten Grundsätze der Bereinigung, nach denen der Bundesminister der Justiz vorgehen soll.

Der Untersuchungsausschuß ist der Auffassung, daß es wünschenswert wäre, den Veröffentlichungen der bereinigten Materien eine gesetzliche

Grundlage zu geben. Angesichts der derzeitigen Arbeitsbelastung des Bundestages ist es jedoch nicht einmal mehr möglich, den kleineren Gesetzentwurf noch einzubringen und zu verabschieden. Dieser Aufgabe muß sich der Bundestag in seiner 3. Wahlperiode unterziehen. Der Ausschuß hat aber keine Bedenken, daß die Bundesregierung schon vor dem Erlaß eines Gesetzes die bereinigten Vorschriften in einem besonderen Teil III des Bundesgesetzblattes veröffentlicht, zumal diese Veröffentlichungen den geltenden Rechtsbestand nicht ändern und die Rechtsverbindlichkeit der Sammlung ohnehin erst in einem späteren Abschlußgesetz festgelegt werden soll.

Der Ausschuß hat den Schriftlichen und auch den Mündlichen Bericht des Bundesministeriums der Justiz billigend zur Kenntnis genommen. Er empfiehlt der Bundesregierung, nach den in der Begründung zum beigefügten Gesetzentwurf näher dargelegten Bereinigungsgrundsätzen fortzufahren und mit der Veröffentlichung von Sachgebieten in einem Teil III des Bundesgesetzblattes so bald wie möglich zu beginnen.

Bonn, den 29. Juni 1957

Hoogen

Berichterstatter

B. Antrag des Ausschusses:

Der Bundestag wolle beschließen,
dem vom 2. Untersuchungsausschuß vorgelegten
Abschlußbericht zuzustimmen.

Bonn, den 29. Juni 1957

Der Untersuchungsausschuß zur Bereinigung des Reichs- und Bundesrechts

Hoogen

Vorsitzender und Berichterstatter

Entwurf eines Gesetzes

zur Bereinigung des Bundesrechts

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

§ 1

(1) Das geltende Bundesrecht ist festzustellen und sachgebietsweise in einem besonderen Teil des Bundesgesetzblattes (Teil III) zu veröffentlichen (Bereinigung).

(2) Der Bereinigung unterliegen folgende Verkündungsblätter:

1. Bundes-Gesetzblatt des Norddeutschen Bundes und des Deutschen Bundes
2. Reichsgesetzblatt
3. Gesetzblatt der Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes
4. Bundesgesetzblatt
5. Verordnungsblatt für die Britische Zone
6. Badisches Gesetz- und Verordnungsblatt
7. Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt
8. Gesetzblatt der Freien Hansestadt Bremen
9. Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt
10. Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Hessen
11. Niedersächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt
12. Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen

13. Gesetz- und Verordnungsblatt der Landesregierung Rheinland-Pfalz Teil I

14. Gesetz- und Verordnungsblatt für Schleswig-Holstein

15. Regierungsblatt der Regierung Württemberg-Baden

16. Regierungsblatt für das Land Württemberg-Hohenzollern.

Von den unter Nummer 6 bis 16 genannten Verkündungsblättern werden nur die nach dem 8. Mai 1945 und vor dem 7. September 1949 verkündeten Vorschriften von der Bereinigung erfaßt.

§ 2

Mit der Bereinigung wird der Bundesminister der Justiz beauftragt. Er ist ermächtigt, die Rechtsvorschriften der einzelnen Sachgebiete in bereinigter Form zu veröffentlichen.

§ 3

Die Veröffentlichungen gemäß § 2 ändern zunächst den bestehenden Rechtszustand nicht. Ihre Rechtswirkung nach Abschluß der Bereinigung wird durch ein besonderes Gesetz bestimmt.

§ 4

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

Begründung

Ziel der Bereinigung ist die Herausgabe einer amtlichen, nach Sachgebieten gegliederten Sammlung des Bundesrechts. Die Wiedergabe des Bundesrechts nach Sachgebieten ist geboten, um die Unübersichtlichkeit, die jeder über einen längeren Zeitraum fortgeführten chronologischen Sammlung anhaftet, zu beseitigen und hierdurch die Voraussetzungen dafür zu schaffen, daß die Gesetzgebung mit Hilfe der sachlich geordneten Sammlung klar und übersichtlich gestaltet werden kann.

Entsprechend der Dringlichkeit der Bereinigung hat der Deutsche Bundestag in seiner 64. Sitzung vom 28. Januar 1955 nach dem Antrag der Drucksache 908 die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses zur Bereinigung des Reichs- und Bundesrechts (Gesetzgebungsenquête) beschlossen. Dieser soll u. a.

1. untersuchen, wie das Reichs- und Bundesrecht von solchen Vorschriften bereinigt werden kann, die durch Zeitablauf, Nachfolgevorschriften, grundlegende Änderung der Verhältnisse oder auf eine sonstige ähnliche Art und Weise gegenstandslos geworden sind,
2. einen Gesetzentwurf über die Herausgabe einer bereinigten Sammlung des nunmehr geltenden Bundesrechts vorbereiten.

Der Untersuchungsausschuß hat sich am 25. März 1955 konstituiert und den Bundesminister der Justiz ersucht, die bereits geleisteten Vorarbeiten zur Gesetzesbereinigung fortzusetzen. Da ein Teil der Sachgebiete bereinigt und zur Veröffentlichung reif ist, soll für die Bereinigung durch den Entwurf nunmehr auch eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden.

Zu § 1

Absatz 1 stellt klar, daß sich die Sammlung auf Bundesrecht beschränkt. Sie ist als besonderer Teil des Bundesgesetzblattes herauszugeben, weil sie die Grundlage für die weitere Gesetzgebung bilden soll und nicht aufgenommene Vorschriften durch ein späteres Abschlußgesetz als nicht mehr geltend festgestellt werden sollen (Ausschlußwirkung).

Die Bereinigung beschränkt sich auf die in Absatz 2 aufgezählten Hauptverkündungsblätter, um die Sammlung nicht mit Vorschriften zu belasten, die wegen ihrer geringen Bedeutung nur in Neben-

verkündungsblättern veröffentlicht wurden. Soweit noch weitere Blätter — über die in Absatz 2 aufgeführten hinaus — vollständig erfaßt werden, wird das Abschlußgesetz die Ausschlußwirkung auch auf diese ausdehnen können.

Wie sich aus Absatz 2 Satz 2 ergibt, werden die Blätter der Länder aus der Zeit vor dem 9. Mai 1945 nicht in die Bereinigung einbezogen. Der Katalog der ausschließlichen Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes (Artikel 73 GG) ist zwar auf Gebiete ausgedehnt worden, die nach der Weimarer Reichsverfassung nicht zur ausschließlichen Zuständigkeit des Reichs gehört haben. Insofern könnten dort verkündete Vorschriften nach Artikel 124 GG Bundesrecht geworden sein. Die geringe Wahrscheinlichkeit, daß solche Vorschriften bestehen, rechtfertigt jedoch nicht den mit der Sichtung dieser Verkündungsblätter verbundenen Aufwand.

Bis zum Erlaß des Gesetzes über die Verkündung von Rechtsverordnungen vom 13. Oktober 1923 (Reichsgesetzbl. I S. 959) war den Rechtsetzungsorganen, denen ein Ordnungsrecht eingeräumt war, die Wahl des Verkündungsblattes grundsätzlich freigestellt. Erst dieses Gesetz hat das Reichsministerialblatt (Zentralblatt für das Deutsche Reich) und den Deutschen Reichsanzeiger allgemein sowie das Reichsbesoldungsblatt für Rechtsverordnungen in Besoldungsangelegenheiten und das Amtsblatt des Reichspostministeriums für Rechtsverordnungen der Post- und Telegraphenverwaltung neben dem Reichsgesetzblatt als Verkündungsblätter bestimmt. Durch gesetzliche Regelung wurden später noch folgende Verkündungsblätter geschaffen:

1. Verkündungsblätter der Wehrmacht (vgl. § 37 Abs. 3 des Wehrgesetzes vom 21. Mai 1935 — Reichsgesetzbl. I S. 609),
2. Verordnungsblatt für den Reichsarbeitsdienst (vgl. Artikel 3 der Verordnung zur Durchführung und Ergänzung des Reichsarbeitsdienstgesetzes vom 29. September 1939 — Reichsgesetzbl. I S. 1967),
3. Reichsarbeitsblatt (vgl. § 22 der Zweiten Verordnung zur Durchführung des Gesetzes zur Ordnung der nationalen Arbeit vom 10. März 1934 — Reichsgesetzbl. I S. 187),

4. Amtsblatt des Reichsnährstandes (vgl. § 2 der Verordnung über die Verkündung von Anordnungen und Festsetzungen des Reichsnährstandes vom 19. Dezember 1934 — Reichsgesetzbl. I S. 1272).

Ohne eine gesetzliche Grundlage sind nach 1933 auch in Amtsblättern ausnahmsweise Vorschriften mit rechtlichem Gehalt veröffentlicht worden (z. B. im Ministerialblatt des Reichswirtschaftsministeriums und in der „Deutschen Justiz“). Eine vollständige Bereinigung müßte alle diese Blätter erfassen. Dies würde jedoch die Sammlung zu sehr mit unwesentlichen Vorschriften belasten und den erforderlichen Aufwand nicht rechtfertigen. Entsprechendes gilt auch für Ausführungsverordnungen der Landesregierungen zu Bundesgesetzen auf Grund des Artikels 80 Abs. 1 GG. Die Frage, ob solche Verordnungen materiell Bundesrecht sind, obwohl sie in Landesblättern verkündet worden sind (so der Staatsgerichtshof des Landes Hessen in seinem Beschluß vom 26. Oktober 1956 P.St. 208), kann somit dahingestellt bleiben. Die bereinigte Sammlung muß sich im Grundsatz auf das im gesamten Bundesgebiet einheitlich geltende Recht beschränken und würde durch einen Abdruck aller in den Ländern ergangenen Ausführungsverordnungen zu stark belastet werden.

Einige Nebenverkündungsblätter aus der Zeit vor 1945, darunter auch der Deutsche Reichs- und Preußische Staatsanzeiger, sind zudem als vollständige Sammlungen im Bundesgebiet nicht mehr zu beschaffen. Es wird daher der Weg einer pauschalen Bereinigung für den Inhalt der nicht erfaßten Blätter erwogen. Die Durchführbarkeit muß noch mit den Ressorts erörtert werden.

Gemäß dem Gesetz über die Verkündung von Rechtsverordnungen vom 30. Januar 1950 (Bundesgesetzbl. S. 23) können Rechtsverordnungen des Bundes auch im Bundesanzeiger verkündet werden. Der Bundesanzeiger sollte im allgemeinen der Verkündung kurzlebiger Vorschriften oder solcher Vorschriften dienen, die nur einen begrenzten Personenkreis betreffen. Tatsächlich aber wurden gelegentlich auch Rechtsverordnungen veröffentlicht, die zweckmäßiger im Bundesgesetzblatt verkündet worden wären. Wenn auch der Bundesanzeiger im Gesetzentwurf noch nicht zum Gegenstand der systematischen Bereinigung gemacht ist, so werden doch die dort verkündeten Vorschriften ausgewertet und sollen in die Sammlung aufgenommen werden, sofern ihre Bedeutung oder ihr Zusammenhang mit dem Inhalt der Sammlung dies angezeigt erscheinen läßt.

Die Beschränkung der Bereinigung in § 1 Abs. 2 auf bestimmte Hauptverkündungsblätter würde im übrigen nicht hindern, auch Normen aus anderen Blättern in der Sammlung wiederzugeben. Eine solche Wiedergabe dient allerdings nur der praktischen Anwendbarkeit der Sammlung; eine rechtliche Wirkung könnte der Aufnahme in die Sammlung allerdings beigelegt werden, wenn und soweit

die pauschale Bereinigung der nicht systematisch bearbeiteten Blätter durchgeführt werden kann.

Zu §§ 2 und 3

Der Entwurf läßt im Gegensatz zu einem Vorschlag aus dem Jahre 1926 die Kompetenzen der Gesetzgebungsorgane unangetastet. Die fortlaufenden Veröffentlichungen von Teilergebnissen der Bereinigung in einem besonderen Teil des Bundesgesetzblattes auf Grund der Ermächtigung des § 2 äußern zunächst noch keine rechtliche Wirkung. Sie werden zwar als Ergebnis der Zusammenarbeit aller beteiligten Stellen erhebliche praktische Bedeutung haben. Ihre gesetzliche Billigung soll die Sammlung aber erst durch ein Abschlußgesetz erhalten. Die Neubekanntmachungen in Teil III sollen die Ergebnisse der Bereinigungsarbeit schon lange vor dem Eintritt der Ausschlußwirkung der Öffentlichkeit nutzbar machen und zugleich der öffentlichen Kritik unterwerfen. Damit wird dem Gesetzgeber eine möglichst zuverlässige Grundlage für das spätere Abschlußgesetz gegeben.

Mit seinem Bericht vom 21. Februar 1956 hat der Bundesminister der Justiz dem Untersuchungsausschuß den Entwurf eines bearbeiteten Teilgebietes (Bundesbeamtenrecht) vorgelegt. Der Untersuchungsausschuß hat die bei der Bearbeitung angewandten Grundsätze gebilligt. Sie sind nachstehend wiedergegeben:

1. Nicht aufzunehmen sind Vorschriften oder Teile von Vorschriften, wenn und soweit sie
 - a) aufgehoben sind,
 - b) ausdrücklich oder gegenständlich befristet sind und wenn diese Frist abgelaufen ist,
 - c) neugefaßt oder durch Neuregelung ersetzt sind,
 - d) von einer nicht mehr geltenden Vorschrift abhängig sind,
 - e) einen endgültig fortgefallenen Tatbestand oder ein endgültig fortgefallenes Rechtsverhältnis zum Gegenstand hatten,
 - f) Änderungen, Ergänzungen oder Aufhebungen anordnen, die in der Sammlung berücksichtigt sind.
2. Änderungen, Ergänzungen und Teilaufhebungen sind in den Text einzuarbeiten und durch Bezeichnung ihrer Verkündungsstellen kenntlich zu machen. Jedoch sind Neufassungen ganzer Vorschriften auch dann die alleinige Grundlage für die Bereinigung, wenn sie lediglich auf Grund einer Ermächtigung bekanntgemacht worden sind.

Überschriften können vereinfacht oder dem bereinigten Inhalt der Vorschrift angepaßt werden; Einleitungs- und Schlußformeln sowie Unterschriften können weggelassen werden, soweit hierdurch nicht die Bezeichnung der gesetzlichen Grundlage betroffen wird.

3. Ausgenommen von der Bereinigung bleiben
 - a) Satzungen öffentlich-rechtlicher Körperschaften und Anstalten,
 - b) Vorschriften über den Haushalt und über die Bereitstellung von sonstigen Mitteln,
 - c) Zoll- und Verkehrstarife,
 - d) Verordnungen der Wasser- und Schifffahrtsdirektionen,
 - e) Vorschriften oder Teile von Vorschriften, die mit ihrem Inkrafttreten oder ihrer Durchführung erschöpft sind.
4. Der Abschluß der Bereinigung und der Tag, bis zu dem die Vorschriften erfaßt sind (Abschlußtag), sollen durch ein späteres Gesetz festgelegt werden mit der Wirkung, daß nach Ablauf einer noch zu bestimmenden Frist nicht aufgenommene oder in Kleindruck wiedergegebene Rechtsvorschriften, die in den bereinigten Verkündungsblättern veröffentlicht sind, außer Geltung sind (Ausschlußwirkung).

Die Aufnahme von Vorschriften kann dadurch ersetzt werden, daß lediglich ihre Überschrift, Datum und Fundstelle im Text der Sammlung veröffentlicht werden. Die Beschränkung empfiehlt sich insbesondere für das partielle Bundesrecht und gibt die Möglichkeit, auch noch alle unmittelbar vor dem Abschlußgesetz erlassenen Bundesgesetze in die Sammlung einzubeziehen. Soll nur die Veröffentlichung von Teilen einer Vorschrift ersetzt werden, so sind diese näher zu bezeichnen. Nicht aufgenommene Vorschriften bleiben auch für die Zukunft auf Rechtsverhältnisse und Tatbestände anwendbar, die zur Zeit der Geltung der Vorschriften ganz oder zum Teil entstanden sind.

Ungültige Vorschriften werden nicht dadurch gültig, daß sie in die Sammlung aufgenommen werden.

Bis zum Beginn der Ausschlußwirkung kann der Bundesminister der Justiz ausgeschiedene Vorschriften oder Teile von Vorschriften aufnehmen. Er hat Vorschriften oder Teile von

Vorschriften aufzunehmen, wenn der Bundestag, der Bundesrat oder die Bundesregierung die Aufnahme mit der Begründung verlangen, daß die Vorschriften oder Teile von ihnen noch geltendes Recht seien.

5. Von der Ausschlußwirkung sollen unberührt bleiben
 - a) Staatsverträge und Abkommen einschließlich der zu ihrer Inkraftsetzung erlassenen Gesetze,
 - b) Übergangsbestimmungen,
 - c) die unter 3. von der Bereinigung ausgenommenen Vorschriften,
 - d) Vorschriften oder Teile von Vorschriften, auf denen in der Sammlung berücksichtigte Änderungen, Ergänzungen oder Aufhebungen beruhen.

Als nicht mehr geltend erkannte Vorschriften aus anderen als den in Absatz 2 aufgezählten Verkündungsblättern, also aus nicht systematisch bereinigten Blättern, sollen in eine besondere Liste aufgenommen werden, so daß das Abschlußgesetz aus Gründen der Rechtssicherheit die Ungültigkeit solcher Vorschriften feststellen könnte, selbst wenn eine pauschale Bereinigung der nicht in § 1 Abs. 2 des Entwurfs aufgezählten Blätter sich als undurchführbar erweist.

Alle in Rechtsvorschriften enthaltenen Verweisungen einer Vorschrift auf eine andere sollen festgehalten und zunächst in einem Register der bezogenen Vorschriften, später in geeigneter Form auch in der Sammlung selbst bei der bezogenen Stelle vermerkt werden. So werden die Zusammenhänge der verschiedenen Rechtsgebiete untereinander — besonders auch für den Gesetzgeber — sichtbar gemacht. Wenn die Beziehungen aller Rechtsvorschriften untereinander festgehalten sind, vermag der Gesetzgeber die Auswirkungen neuer Vorschriften auf bereits bestehende klar zu übersehen und kann die bisher häufigen Pauschalhebungen und sonstigen Pauschalbestimmungen durch klare Einzelbestimmungen ersetzen.

Diese Richtlinien sollen auch für die weitere Bereinigungsarbeit gelten.