



Staats- und
Universitätsbibliothek
Bremen



Kooperationsprojekt - Digitalisierung Drucksachen der Bremischen Bürgerschaft

Drucksachenabteilung: Drucksachenabteilung / 1 5. Wahlperiode: 1959-63

(23.8.1960) Nr. 38 - Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft

Staats-und Universitätsbibliothek Bremen - Digitale Sammlungen



Bremische Bürgerschaft (Landtag)

5. Wahlperiode

Drucksachenabteilung I

Mitteilungen und Antworten des Senats

Nr. 38

Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft (Landtag)

vom 23. August 1960

Bericht über die bremische Rechtsbereinigung

Bei der Fülle der Gesetze und Verordnungen, die im Laufe der Zeit im Reich, im Bund und in den Ländern erlassen, geändert, aufgehoben und wieder neu erlassen sind, ist es ein dringendes Bedürfnis festzustellen, was gilt, und es ist überall in den Ländern und im Bund mit dieser Arbeit begonnen.

In Bremen hat die Bürgerschaft im April 1955 einen Antrag auf Einsetzung eines Sachverständigenausschusses, der die Aufgabe haben sollte, alle bremischen Gesetze, Verordnungen, Anordnungen usw., die im Laufe der Entwicklung gegenstandslos geworden sind, zusammenzustellen, an die Deputation für Justiz und Gefängniswesen überweisen. Dort ist beschlossen, zunächst die Arbeiten einer von den Ministerpräsidenten der Länder eingesetzten Kommission abzuwarten, die prüfen sollte, welches Reichsrecht Landesrecht geworden sei. Diese Kommission (Länderkommission zur Rechtsbereinigung) prüft Fragen, die sich aus der Bereinigung des Rechts ergeben. Vor allem ist sie kontrollierend bei der Bereinigung des Bundesrechts eingeschaltet. Dabei wird auch die Frage geprüft, welche reichsrechtlichen Vorschriften Landesrecht geworden sind.

Um die Bereinigung im Lande Bremen voranzutreiben, ist vom Senator für Justiz und Verfassung Landgerichtsdirektor i. R. Dr. Heumann mit der Vorbereitung der Rechtsbereinigung beauftragt. Er prüft in Zusammenarbeit mit den Fachstellen, welche Vorschriften noch gültig sind. Diese Arbeit ist ungefähr abgeschlossen. Es wird weiter geprüft, wie die Fassungen der noch gültigen Gesetze und Verordnungen lauten müssen, eine Arbeit, die noch längere Zeit dauern wird.

Für die Weiterarbeit muß klarstehen, in welcher Art und Weise bei der bremischen Rechtsbereinigung im einzelnen zu verfahren ist. Der Senat gibt deshalb der Bürgerschaft schon jetzt Kenntnis von seinen Absichten und seinen Gedanken dazu. Sie beruhen auf den Vorschlägen des Landgerichtsdirektors i. R. Dr. Heumann, denen auch die Deputation für Justiz und Gefängniswesen zugestimmt hat:

1) Nach dem Beispiel der Schweiz wird im Bund und in den Ländern die Bereinigung in der Weise vorgenommen, daß das geltende Recht festgestellt und in einer neuen, bereinigten Gesetzessammlung veröffentlicht wird. Durch Gesetz wird bestimmt, daß alle nicht in die Sammlung aufgenommenen Vorschriften aufgehoben werden. Nur insoweit tritt eine Rechtswirkung ein. Bei Zweifeln über die Gültigkeit wird die Vorschrift aufgenommen. Es sind daher

die nicht aufgenommenen Vorschriften außer Kraft (Ausschlußwirkung). Man kann sich auf die Vollständigkeit der Sammlung verlassen. Aber es ist nicht gesagt, daß die aufgenommenen Vorschriften gültig sind. Ihre Gültigkeit kann durch Nachgehen auf die ursprüngliche Vorschrift nachgeprüft werden.

Dieser Weg der Bereinigung ist am einfachsten und am schnellsten durchzuführen. Eine Neubeschließung des Rechts, die ein Zurückgehen auf die früheren Bestimmungen ausschließen würde, würde eine gründliche Überprüfung des gesamten Rechts voraussetzen, insbesondere auch die Beseitigung aller Widersprüche. Das ist schwierig, und die Beendigung einer solcher Arbeit wäre nicht abzusehen.

Man ist im Bund und in den Ländern darüber einig, daß die Ordnung der Vorschriften in der neuen Sammlung nicht zeitlich, sondern nach Sachgebieten erfolgen soll. Es steht dann alles Zusammengehörige beieinander, und man kann sofort feststellen, welche Vorschriften für ein bestimmtes Gebiet gelten.

Von dem Bundesminister der Justiz sind 9 Sachgebiete aufgestellt, die wieder unterteilt sind. In Bremen wird man sich dem Gliederungssystem ebenso wie in den übrigen Ländern anschließen.

2) Die Feststellung des geltenden Rechts ist einfach, soweit Vorschriften ausdrücklich aufgehoben, durch Fristablauf außer Kraft getreten oder abgeändert sind. Es gibt aber viele Vorschriften, die, ohne aufgehoben zu sein, ihre Geltung verloren haben, weil sie durch eine spätere gesetzliche Regelung desselben Gebietes durch Reichsrecht, Bundesrecht oder Landesrecht überholt sind oder weil ihnen durch die veränderten Verhältnisse tatsächlicher oder rechtlicher Art die Grundlage entzogen ist und sie daher gegenstandslos geworden sind. Diese Feststellung ist oft schwierig.

Bei Gelegenheit der Bereinigung sollen auch Vorschriften, die entbehrlich sind, beseitigt werden. Es handelt sich vor allem um alte Vorschriften, die wahrscheinlich gegenstandslos sind, deren völlige Gegenstandslosigkeit aber nicht sicher ist, deren Entbehrlichkeit aber feststeht, ferner um Vorschriften, die durch die Zeitverhältnisse überflüssig geworden sind.

3) In die Sammlung sollen alle im Bremischen Gesetzblatt veröffentlichten gültigen Rechtsvorschriften aufgenommen werden, die bremisches Landesrecht sind.

In eine vollständige Sammlung des Landesrechts würde das Landesrecht gewordene Reichsrecht gehören, also die

Vorschriften des Reichsrechts, die nicht zur ausschließlichen oder konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes nach Art. 73 und 74 GG gehören. Das sind vor allem Gesetze und Verordnungen des Dritten Reiches, die nach dem Gesetz über den Neuaufbau des Reichs vom 30. 1. 1934 (RGBl. I S. 75) erlassen sind. Ihre Feststellung soll durch die Länderkommission zur Rechtsbereinigung zusammen mit dem Bundesminister der Justiz erfolgen. Die Feststellung wird noch längere Zeit dauern. In vielen Fällen ist die Frage, ob es sich um Bundesrecht oder Landesrecht handelt, äußerst zweifelhaft. Der Bund und die Länder sind sich darüber nicht einig. Die Aufnahme des Landesrecht gewordenen Reichsrechts in die bereinigte Sammlung würde daher eine erhebliche Verzögerung bedeuten und ist nicht beabsichtigt. Seine Zusammenstellung in einer späteren Sammlung ist wünschenswert.

Im Bremischen Gesetzblatt sind auch Verwaltungsvorschriften bekanntgemacht. Sie gehören nicht in eine Sammlung des Landesrechts und sollen daher nicht aufgenommen werden. Soweit die Qualifikation als Rechtsvorschrift oder als Verwaltungsvorschrift zweifelhaft ist oder wenn eine Verordnung teilweise Rechtsvorschriften und teilweise Verwaltungsvorschriften enthält, soll ihre Aufnahme erfolgen. Die Aufnahme oder Nichtaufnahme von Verwaltungsvorschriften hat für die Ausschlusswirkung keine Bedeutung, da die Ausschlusswirkung sich nur auf Rechtsvorschriften bezieht.

4) In Bayern, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und Hamburg ist dem Bereinigungsgesetz eine Anlage beigelegt, die eine Liste der in die Sammlung aufzunehmenden Vorschriften mit Überschrift und Datum enthält, und es ist die Landesregierung beauftragt, die in dieser Anlage aufgeführten Gesetze und Verordnungen bekanntzumachen. Es liegen also bei Erlass des Gesetzes die Texte der aufzunehmenden Rechtsvorschriften nicht vor. Der Gesetzgeber bestimmt nur, was aufgenommen ist, während die Landesregierung den geltenden Wortlaut feststellt und in der bereinigten Gesetzessammlung später bekanntgibt (Listenprinzip).

Im Bund wird vom Bundesjustizministerium auf Grund § 1 Abs. 1 des Gesetzes über die Sammlung des Bundesrechts schon jetzt das geltende Bundesrecht, sobald es für die einzelnen Sachgebiete festgestellt ist, im Teil III des Bundesgesetzblattes bekanntgemacht, und es soll, nachdem es vollständig im Teil III erschienen ist, durch ein Abschlussgesetz der Tag bestimmt werden, an dem alle nicht in die Sammlung aufgenommenen Rechtsvorschriften außer Kraft treten (Sammlungsprinzip). Eine solche Herausgabe einzelner fertiggestellter Teile kommt in unserem kleinen Bremen nicht in Betracht. Doch wollen auch wir nach dem Sammlungsprinzip verfahren.

Bei dem Listenprinzip enthält die dem Gesetz beigelegte Anlage eine lange Aufzählung von Vorschriften mit Überschrift, Datum und Fundstelle im Gesetzblatt, vielfach auch unter Anführung einzelner Paragraphen und Paragraphenteile, die aufgenommen oder nicht aufgenommen werden sollen, ohne daß man den Inhalt der Vorschriften erkennen kann, soweit nicht die Überschrift darauf hindeutet. Das Bereinigungswerk ist damit nur vorbereitet, nicht beendet. Beendet ist es erst, wenn die Landesregierung die Sammlung veröffentlicht hat.

Der Senat beabsichtigt, der Bürgerschaft mit dem Gesetzesvorschlag schon die fertige Sammlung aller Gesetze und Verordnungen vorzulegen. Damit ist klar ersichtlich, was aufgenommen werden soll und mit welchem Wortlaut. Die Vorlage eines Gesetzentwurfes dauert bei dieser Art der Bereinigung allerdings länger, weil alles bis ins letzte fertig sein muß, aber dafür ist die Gesetzesbereinigung dann in einem Rechtsgang abgeschlossen.

Die Bürgerschaft braucht nur bei Gesetzen oder den ihnen gleichstehenden Verordnungen mitzuwirken, bei denen die der nachgeordneten Stelle gegebene Ermächtigung zum Erlass von Verordnungen fortgefallen ist. Soweit dem Senat oder einer anderen nachgeordneten Stelle das Verordnungsrecht zusteht, können diese nach eigenem Ermessen ihre Verordnungen ändern und aufheben. Für das Bremer Ortsrecht ist die Stadtbürgerschaft zuständig, so daß insoweit ein besonderes Gesetz der Stadtbürgerschaft erforderlich wäre. Wollte man sich nach diesen Zuständigkeiten richten, müßte die Bürgerschaft ein Gesetz über die Gesetze und die ihnen gleichstehenden Verordnungen, der Senat eine Verordnung über die sonstigen Verordnungen und die Stadtbürgerschaft ein Gesetz über das Ortsrecht erlassen. Entsprechend ist in Bayern und Niedersachsen verfahren.

Dieses Verfahren ist umständlich. Es muß zunächst eine Trennung von Gesetzen, Verordnungen und Ortsrecht erfolgen. Bei den Verordnungen ist manchmal eine schwierige und zeitraubende Überprüfung notwendig, ob die Ermächtigung, auf Grund deren die Verordnungen erlassen sind, noch fortbesteht. Vor allem ist das Verfahren für das in Bremen beabsichtigte Sammlungsprinzip nicht brauchbar, weil in der Sammlung die Gesetze und Verordnungen bereits vereinigt sind. Die Trennung nach Gesetzen und Verordnungen ist auch nicht notwendig. Bei Erlass des Gesetzes wirken Senat und Bürgerschaft zusammen. Der Senat beschließt zunächst das Gesetz, das auch die unter seine Zuständigkeit fallenden Verordnungen enthält, und legt dann das Gesetz der Bürgerschaft zur Beschlußfassung vor. Soweit die Bürgerschaft bei Verordnungen, für die der Senat zuständig ist, tätig wird, ist das ohne Bedeutung. Da die Sammlung auch Bremer Ortsrecht enthält, muß das Gesetz ebenfalls von der Stadtbürgerschaft beschlossen werden.

Auch im Bund, in Nordrhein-Westfalen und in Hamburg ist kein Unterschied zwischen Gesetzen und Verordnungen gemacht worden. Das Gesetz über die Sammlung des Bundesrechts bezieht sich auf das gesamte Bundesrecht und die Bereinigungsgesetze in Nordrhein-Westfalen und Hamburg auf alle landesrechtlichen Gesetze und Verordnungen.

5) Bei strenger Verfolgung des Grundsatzes, daß nur das geltende Recht festzustellen ist, sind Textänderungen, die nicht durch Gesetz angeordnet sind, unzulässig. Durch die veränderten Verhältnisse, insbesondere auf dem Gebiete des Staatsrechts, und durch den Erlass neuer Rechtsvorschriften im Reich, im Bund und im Land Bremen sind aber vielfach die Fassungen der alten Rechtsvorschriften unrichtig geworden. Das gilt vor allem für viele überholte Bezeichnungen und Zuständigkeitsvorschriften. In zahlreichen Rechtsvorschriften sind Behörden oder sonstige staatliche Organe benannt und für zuständig erklärt, die nicht mehr oder nicht mehr unter ihrer früheren Bezeichnung bestehen oder die nicht mehr dieselben Funktionen haben, z. B. Senatskommissionen, die durch das Landesverwaltungsgesetz vom 21. 9. 1933 — S. 347 — ihr Ende gefunden haben, und die Deputationen, die durch das Gesetz über die Folgen der Auflösung der Bürgerschaft vom 24. 11. 1933 — S. 411 — aufgehoben sind. Bei anderen Vorschriften ist zwar die für zuständig erklärte Stelle noch vorhanden, aber die Zuständigkeit ist auf andere Stellen übergegangen. Es haben insbesondere die Zuständigkeiten der Senatoren häufig gewechselt, z. B. ist mehrfach der Senator für Inneres für zuständig erklärt, während jetzt der Senator für das Gesundheitswesen oder der Senator für Arbeit zuständig ist.

Ähnlich liegt es bei Bestimmungen, in denen auf andere Rechtsvorschriften verwiesen ist, diese Rechtsvorschriften aber nicht mehr gelten und durch andere ersetzt sind.

Falls die Bereinigung sich auf die Feststellung des geltenden Rechts beschränkt, steht jeder Änderung, die sich nicht aus einer gesetzlichen Bestimmung ergibt, die Unantastbarkeit eines erlassenen Gesetzes entgegen. In der Sammlung des Bundesrechts sind daher nur die Änderungen vorgenommen, die ausdrücklich gesetzlich angeordnet sind. Sonst sind alle unrichtig gewordenen Bezeichnungen stehen geblieben und nur zum Zeichen, daß sie nicht mehr gelten, kursiv gedruckt. Was jetzt wirklich gilt, bleibt offen. Das ist unbefriedigend. Es sollte in die Sammlung nichts aufgenommen werden, von dem alle sich darüber einig sind, daß es unrichtig ist. Der Zweck der Sammlung ist, Klarheit zu schaffen. Das ist nur durch Gesetzesänderungen zu erreichen. Es ist daher beabsichtigt, die Änderungen vorzunehmen, die zur Anpassung an die heutigen Verhältnisse erforderlich sind, vor allem die Änderung überholter Behördenbezeichnungen und Zuständigkeiten, ferner die Änderung überholter Paragraphenbezeichnungen. Voraussetzung aller Änderungen ist, daß der sachliche Inhalt der Vorschrift nicht berührt wird. Die Änderungen sollen nur vorgenommen werden, wenn die zuständige senatorische Dienststelle zustimmt. Die beabsichtigten Gesetzesänderungen werden regelmäßig nur das rechtlich festlegen, was bereits der tatsächlichen Übung entspricht. Durch diese Richtigstellungen wird der Wert der Rechtsbereinigung erheblich erhöht.

Zweckmäßig ist es, bei der Benennung der senatorischen Dienststellen nicht einen bestimmten Senator (Senator für Arbeit, für Wirtschaft, für Inneres usw.) aufzuführen, sondern unter Bezeichnung des Sachgebietes, das in der Vorschrift geregelt wird, den für dieses Sachgebiet zuständigen Senator, z. B. den für die Wirtschaft, die Finanzen usw. zuständigen Senator oder noch genauer den für die Gewerbeaufsicht

zuständigen Senator, den für Naturschutz zuständigen Senator, den für das Schulwesen zuständigen Senator. Das ist insbesondere bei den Sachgebieten erforderlich, die nicht notwendig zum Bereich eines bestimmten Senators gehören, sondern die je nach Zweckmäßigkeit dem einen oder anderen Senator zugeteilt werden können. Durch diese Fassungen wird vermieden, daß eine Vorschrift bei Änderung der Geschäftsverteilung unrichtig wird.

Es soll also über das Ausscheidungsverfahren hinaus insoweit eine Bereinigung durch Gesetzesänderung erfolgen. Die Überlegung, in welcher Form die Gesetzesänderungen erfolgen sollten, hat zu dem Ergebnis geführt, daß es am einfachsten und praktischsten ist, alle Änderungen in der Sammlung fettzudrucken und im Gesetz zu sagen, daß alle in den Rechtsvorschriften fettgedruckten Teile an die Stelle der bisherigen Fassungen treten, insoweit also der Wortlaut geändert wird.

Diese Art der Gesetzesänderung ist zwar ungewöhnlich, aber gegen die Zulässigkeit werden Bedenken nicht erhoben werden können. Die Änderungen sind genau bestimmt, und es ist in der Sammlung leicht festzustellen, welche Vorschriften geändert worden sind, leichter, als wenn die Änderungen in einem langen Katalog aufgeführt werden, der ohne Heranziehung der geänderten Gesetze unverständlich ist.

6) Besonders liegen die Dinge in Bremerhaven.

Durch die Reichsverordnung über die Einführung der Deutschen Gemeindeordnung in den Gemeinden des bremischen Landgebietes vom 30. 3. 1938 (RGBl. I S. 343) sind die bremischen Häfen nördlich der Geeste mit Ausnahme des „Alten Hafens“, ihre den Hafen- und Schifffahrtzwecken dienende Umgebung sowie das für künftige Hafenerweiterungen bestimmte Gelände als Teil des Seehafens Bremen zum Gemeindebezirk Bremen erklärt. Nach § 5 der Bremischen Überleitungsverordnung der Deutschen Gemeindeordnung vom 16. 5. 1938 — S. 86 — trat in diesem Ge-

biet an die Stelle des Ortsrechts der Stadt Bremerhaven das Ortsrecht der Stadt Bremen. Das ist so geblieben. Es gilt also im Bremischen Überseehafengebiet in Bremerhaven das Bremer Ortsrecht.

Durch die Vierte Verordnung über den Neuaufbau des Reichs vom 28. 9. 1939 (RGBl. I S. 2041) ist die Stadt Bremerhaven aus dem Land Bremen aus- und in das Land Preußen sowie in die Stadt Wesermünde eingegliedert worden. Dort trat das in Wesermünde geltende Landes- und Ortsrecht in Kraft.

Als nach dem Kriege durch Verordnung der Militärregierung der Stadtkreis Wesermünde dem Lande Bremen zugesprochen wurde, blieb das dort geltende preußische Recht in Kraft. Das gilt auch jetzt noch, soweit nicht durch Gesetz das bremische Recht eingeführt ist.

Soweit das preußische Recht in Bremerhaven gilt, ist es auch bremisches Landesrecht. Es würde daher in eine vollständige Sammlung des bremischen Rechts gehören. Die Feststellung des in Bremerhaven geltenden preußischen Rechts ist jedoch schwierig und zeitraubend. Es soll daher, um die Herausgabe der Sammlung nicht zu verzögern, ebenso wie das bremische Landesrecht gewordene Reichsrecht nicht in die Sammlung einbezogen werden. Anzustreben ist, daß das preußische Recht durch bremisches Recht ersetzt wird.

Eine Bereinigung des Bremerhavener Ortsrechts muß durch die Stadtverordnetenversammlung erfolgen. Es ist beabsichtigt, das Bremerhavener Ortsrecht, soweit es im Bremischen Gesetzblatt veröffentlicht ist, in einem Anhang zur Sammlung aufzunehmen.

Der Senat beabsichtigt, nach diesen Überlegungen bei der Rechtsbereinigung zu verfahren und wird den entsprechenden Gesetzentwurf zugleich mit der Sammlung der Bürgerschaft zuleiten, sobald die Sichtungsarbeit abgeschlossen und die Sammlung fertiggestellt ist.

