

21.06.02

Unterrichtung

**durch den
Bundesrechnungshof**

Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Abs. 2 BHO über die Fortgeltung vorkonstitutionellen Rechts

Bundesrechnungshof
I 6 - 2001 - 1353

Bonn, den 19. Juni 2002

An den
Präsidenten des Bundesrates
Herrn Regierenden Bürgermeister
Klaus Wowereit

Sehr geehrter Herr Präsident,

der Bundesrechnungshof hat einen Bericht nach § 88 Abs. 2 BHO erarbeitet, der sich mit der Fortgeltung vorkonstitutionellen Rechts aus der Zeit vor dem Zusammentritt des ersten Deutschen Bundestages am 07.09.49 befasst. Der Bericht ist an die Bundesministerien des Innern und der Justiz gerichtet.

Im wesentlichen hat der Bundesrechnungshof festgestellt, dass an vielen Stellen des Bundesrechts noch immer sachlich und terminologisch überholte Normbestandteile vorhanden sind, die insbesondere auch auf das sog. Dritte Reich zurückgehen. Er hat vorgeschlagen, möglichst umgehend Gesetzgebungsmaßnahmen vorzubereiten, um den Normenbestand des Bundes durchgehend zu aktualisieren.

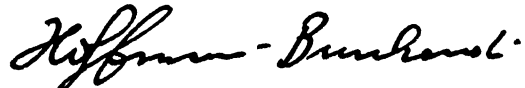
Dem Bundesrat möchten wir Kenntnis von dem Bericht geben.

...

Der Präsident des Deutschen Bundestages und der Chef des Bundeskanzleramts werden ebenfalls über den Bericht informiert.

Mit freundlichen Grüßen


Prof. Dr. Engels


Dr. Hoffmann-Burchardi


Pfost



Drucksache 591/02

B u n d e s
rechnungshof

Bericht

an das
Bundesministerium des Innern
und das
Bundesministerium der Justiz

nach

§ 88 Abs. 2 BHO

über die Fortgeltung
vorkonstitutionellen Rechts

Inhaltsverzeichnis	Seite
Abkürzungsverzeichnis	3
0 Zusammenfassung	4
1 Vorbemerkung	5
2 Fortgeltung vorkonstitutionellen Rechts	6
3 Ausstehende Bereinigung des fortgeltenden vorkonstitutionellen Rechts	7
4 Beispiele überholter Normbestandteile	8
4.1 Wortzusammensetzungen mit „Reich“ und besonders auffällige oder belastete Begriffe	9
4.2 Betroffene Vorschriften	9
4.3 Zuständigkeit aller Bundesministerien	11
4.4 Uneinheitliche Praxis	11
5 Auswirkungen	12
5.1 Formelle Uneinheitlichkeit des Bundesrechts	12
5.2 Intransparenter Norminhalt	12
5.3 Unklare Zuständigkeitsregeln	13
5.4 Veränderte Bund - / Länder Kompetenzen	13
5.5 Materielle Deregulierung	14
6 Vorschläge des Bundesrechnungshofes	14
6.1 Grundlegende Überarbeitung des Altrechts	14
6.2 Bestandsaufnahme vorkonstitutioneller Normen	15
6.3 Einheitlichkeit der Anpassungen und schrittweises Vorgehen	16
6.4 Querschnittlicher Lösungsansatz	17
6.5 Gesetz und Rechtsverordnung	17
7 Weiteres Vorgehen und Zeithorizont	18
8 Einschätzung der Bundesministerien	18

Abkürzungsverzeichnis

BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
EGBGB	Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuche
EGGVG	Einführungsgesetz zum Gerichtsverfassungsgesetz
EGScheckG	Einführungsgesetz zum Scheckgesetz
EGWG	Einführungsgesetz zum Wechselgesetz
FGG	Gesetz über die Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit
GBO	Grundbuchordnung
GewO	Gewerbeordnung
HinterlO	Hinterlegungsordnung
RBerG	Rechtsberatungsgesetz
RBerV	Verordnung zur Ausführung des Rechtsberatungsgesetzes
RBHG	Gesetz über die Haftung des Reichs für seine Beamten
StAG	Staatsangehörigkeitsgesetz

0 Zusammenfassung

- 0.1 Der Bundesrechnungshof hat untersucht, in welchem Umfange der Normenbestand des Bundes noch unbereinigte Bestandteile des Rechts aus der Zeit vor dem Zusammentritt des ersten Deutschen Bundestages am 07.09.49 aufweist. Er hat dabei im Wesentlichen folgende Feststellungen getroffen:
- 0.2 An etwa 2500 Stellen des geltenden Bundesrechts finden sich noch immer Worte mit dem Präfix „Reichs-“. Es existieren darüber hinaus zahlreiche weitere historisch belastete, terminologisch überholte, heutzutage unverständliche, kompetentiell zweifelhafte oder inhaltlich obsolete Begrifflichkeiten und Vorschriftenteile. Es sind nahezu alle Bereiche des Bundesrechts und zudem nicht nur wenige Randrechtsgebiete betroffen. Insgesamt sind schätzungsweise etwa 9000 Einzelbestimmungen daraufhin zu überprüfen, ob sie dem aktuellen Stand der Rechtsordnung entsprechen.
- 0.3 Veraltete Normen verursachen neben anderen Schwierigkeiten insbesondere bei der Rechtsanwendung Probleme, wenn sie sich nicht in die übrige Rechtsordnung einpassen, unzutreffende Zuständigkeiten abbilden oder dem Normanwender keine ohne weiteres begreifliche Vorgaben machen. Dadurch kann nicht nur dem Staat die Bewältigung rechtlich determinierter Aufgaben erschwert werden, sondern auch die Akzeptanz der gesamten Rechtsordnung in der Bürgerschaft leiden.
- 0.4 Der Bundesrechnungshof empfiehlt eine kritische Durchsicht des gesamten Bundesrechts auf vorkonstitutionelles Recht hin. Er regt an, betroffene änderungsbedürftige Vorschriften ressortübergreifend in absehbarer Zeit entweder aufzuheben oder zu überarbeiten. Dem Deutschen Bundestag sollte die Bundesregierung baldmöglichst Gesetzentwürfe zu einer Bereinigung des überkommenen alten Rechts unterbreiten.
- 0.5 Sowohl das Bundesministerium des Innern als auch das Bundesministerium der Justiz halten zusammen mit dem Bundesrechnungshof eine Bereinigung der vorkonstitutionellen Vorschriften für erforderlich. Sie stimmen auch darin überein, dass dieses Vorhaben in nicht allzu ferner Zukunft abgeschlossen sein sollte.

1 Vorbemerkung

Ausgehend von ihrem Leitbild eines aktivierenden Staates hat es sich die Bundesregierung zum Ziel gesetzt, mit Hilfe anerkannter Methoden der Staats - und Verwaltungsmodernisierung eine konzertierte Gesamtreform der Bundesrepublik Deutschland zu schaffen. Der Wandel zu einem insgesamt moderneren Staatswesen mit einem neuen Staatsverständnis soll auf diesem Wege weiter beschleunigt werden.

Der Bundesrechnungshof begleitet und prüft den Stand der Umsetzung verschiedener Vorhaben des Regierungsprogramms „Moderner Staat - Moderne Verwaltung“ (Kabinettsbeschluss vom 01.12.99) mit den vier Reformbereichen

- Der Bund als Partner
- Leistungsstarke, kostengünstige und transparente Verwaltung
- Motivierte Beschäftigte
- Höhere Wirksamkeit und Akzeptanz von Recht.

In diesem Rahmen untersucht er auch den Teil, der sich mit dem Normenbestand des Bundes befasst. Hintergrund ist insbesondere seine Überzeugung, dass inhaltlich verständliche und aktuelle Bestimmungen, transparente Zuständigkeitsregelungen, eine bürgernahe Normensprache und die auch äußerlich erkennbar uneingeschränkte Wiedergabe der geltenden Verfassungslage zu den Grundelementen einer zeitgemäßen Rechtsordnung gehören.

Der Bundesrechnungshof begrüßt es daher, dass das Bundesministerium der Justiz mit der Siebenten Zuständigkeitsanpassungs-Verordnung vom 29.10.01 (BGBl. I S. 2785) verschiedene Organisationserlasse sowie den Kabinettsbeschluss über die Einführung der sächlichen Bezeichnungen für die Bundesministerien aus den Jahren 1993 bis 2001 in das Bundesrecht umgesetzt hat. Damit hat es die Transparenz bei den Zuständigkeitsregelungen und Behördenbezeichnungen verbessert und die Normanwendung er-

leichtert.

Über ausgewählte Bereiche, in denen eine veraltete auf die Verhältnisse der Kriegs - und Nachkriegszeit abstellende Rechtslage auf seine Empfehlung hin bereits an neue Gegebenheiten angepasst worden ist oder Veränderungen noch vorzunehmen sind, berichtet der Bundesrechnungshof beispielhaft in seinen Bemerkungen 2001 (BT - Drucksache 14 / 7018). Auf seine Anregung sind die Vereinbarungen über den Suchdienst aktualisiert worden (Nr. 68). Im Bereich der Kriegsopferversorgung sind die Voraussetzungen für die Auflösung spezieller Verwaltungsbehörden in den Ländern geschaffen worden (Nr. 74). Im Rahmen verschiedener Prüfungen im Bereich der Kriegsfolgenbeseitigung und des Lastenausgleichs hat der Bundesrechnungshof festgestellt, dass die Aufgaben dort unübersichtlich strukturiert und in ihrer Bedeutung zwischenzeitlich zum Teil erheblich zurückgegangen sind (Nrn. 5, 12). Angesichts des seit Kriegsende verstrichenen Zeitraums und des erreichten Erledigungsstandes hat der Bundesrechnungshof vorgeschlagen, zu untersuchen, ob die zahlreichen und komplizierten Regelungen und Verfahren insgesamt noch notwendig sind. Ziel sollte sein, in absehbarer Zukunft eine umfassende Schlussgesetzgebung zur Kriegsfolgenbeseitigung vorzubereiten. Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages hat die Bemerkungen zustimmend zur Kenntnis genommen.

In Bezug auf die angestrebte höhere Wirksamkeit und Akzeptanz von Recht erfordert eine zukunftsorientierte Modernisierung von Staat und Verwaltung auch, überkommene reichs- und besatzungsrechtliche Vorschriften mit teilweise belasteten Begriffen möglichst bald zu bereinigen.

2 Fortgeltung vorkonstitutionellen Rechts

In den Jahren des Wiederaufbaus nach dem staatlichen Zusammenbruch 1945 hat sich das Problem gestellt, wie einerseits mit überkommenen reichs- und besatzungsrechtlichen Normen verfahren und wie andererseits in der Bundesrepublik Deutschland rasch eine im Alltag anwendbare Rechtsordnung geschaffen werden kann.

Mit Art. 123 Abs. 1 GG hat sich der Verfassungsgeber dafür entschieden, so genanntes vorkonstitutionelles Recht einschließlich vorhandener Ermächtigungsnormen (Art. 129 Abs. 1, 2 GG) aus der Zeit vor dem Zusammentritt des ersten Deutschen Bundestages am 07.09.49 fortgelten zu lassen, soweit es dem Grundgesetz nicht widerspricht. Teilweise ist es Bundesrecht geworden (Art. 124 GG), teilweise Landesrecht (Art. 125 GG).

Mit den Gesetzen vom 10.07.58 (BGBl. I S. 437) und vom 28.12.68 (BGBl. I S. 1451) über die Sammlung des Bundesrechts und deren Abschluss ist u. a. über das Inkraftbleiben bzw. Außerkrafttreten derjenigen Vorschriften entschieden worden, die nach Art. 123, 124 GG Bundesrecht geworden sind. In kraft geblieben sind gemäß Art. 123, 129 Abs. 1 GG als Bundesrecht insbesondere zahlreiche Ermächtigungen zum Erlass von Rechtsverordnungen, die pauschal „auf die nunmehr sachlich zuständigen Stellen“ übergegangen sind (Art. 129 Abs. 1 Satz 1 GG). Das auf diese Weise festgestellte Bundesrecht ist im Bundesgesetzblatt Teil III veröffentlicht worden.

Im Laufe der zahlreichen Rechtsetzungsmaßnahmen (Aufhebungen, Novellierungen, Einzeländerungen etc.) seit der Sammlung des Bundesrechts haben sich die reichsrechtlichen Überreste zwar - wie im seinerzeitigen Gesetzgebungsverfahren vermutet - fortlaufend verringert. Noch im Jahre 2002 gelten jedoch viele Alt - Bestimmungen fort, deren terminologischer, materieller und organisatorischer Inhalt mit wachsendem zeitlichen Abstand zu den Jahren vor 1949 immer weniger verständlich werden wird (Zahlenangaben und Beispiele unter Tz. 4).

3 Ausstehende Bereinigung des fortgeltenden vorkonstitutionellen Rechts

Bei Aufnahme der vorkonstitutionellen Bestimmungen in das Bundesgesetzblatt Teil III sind zwar einige formale bzw. redaktionelle Anpassungen erfolgt (vgl. § 2 Abs. 4 Gesetz über die Sammlung des Bundesrechts). Eine weitergehende inhaltliche oder formelle Bereinigung ist damit jedoch nicht verbunden gewesen. Insbesondere ist keine normative Entscheidung darüber getroffen worden, durch welche aktuellen Stellen und Begriffe überholte

Behördenbezeichnungen und Funktionsträger zu ersetzen sind.

Seit dem Jahre 1968 ist es zu keiner ressortübergreifenden Sichtung und Überarbeitung vormaligen Reichsrechts - beispielsweise im Wege eines Sammelgesetzes - mehr gekommen. In der Folge haben sich bis zum heutigen Tage in zahlreichen Bestimmungen des Bundesrechts altertümliche Begrifflichkeiten, überholte Zuständigkeiten und Regelungen sowie veraltete Behördenbezeichnungen erhalten.

Solche Angaben werden zwar im Bundesgesetzblatt Teil III und im jährlichen Fundstellennachweis A kursiv gedruckt wiedergegeben und so als problematisch kenntlich gemacht. Der gültige aktuelle Stand ist allein dem veränderten Druckbild jedoch nicht zu entnehmen und muss von den Normadressaten nach wie vor anderweitig ermittelt werden. Zahlreiche Normen sind daher nur mit Hilfe angefügter amtlicher oder editorischer Fußnoten oder zusätzlicher Erläuterungen praktisch handhabbar.

Für die Bereinigung des vorkonstitutionellen Rechts anlässlich von Einzeländerungen betroffener Gesetze gibt das Handbuch der Rechtsförmlichkeit (2. Auflage der Empfehlungen des Bundesministers der Justiz aus dem Jahre 1991 vom 15.04.99 - Rdnr. 659 f.) zwar Hinweise für ein sachgerechtes Vorgehen der Ressorts. Diese scheinen jedoch nur zum Teil praktisch umgesetzt worden zu sein, wie nachstehende Angaben und Beispiele aufzeigen.

4 Beispiele überholter Normbestandteile

Der Bundesrechnungshof hat sich einen Überblick über die heute noch vorhandenen etwa 9000 vorkonstitutionellen Bestimmungen verschafft und ist dabei auf eine ganze Reihe überholter Normen gestoßen. Die bemerkenswertesten sind mit einigen ausgewählten Beispielen nachfolgend in Gruppen dargestellt.

4.1 Wortzusammensetzungen mit „Reich“ und besonders auffällige oder belastete Begriffe

Bereits eine erste überschlägige Durchsicht des Vorschriftenbestandes zeigt eine Vielzahl nicht mehr zutreffender Formulierungen:

- An etwa 2500 Stellen des Bundesrechts finden sich immer noch Worte mit dem Präfix „Reichs-„.
- Etwa 400 mal ist von „Reichsminister(n)“ oder „Reichsministerium(en)“ die Rede.
- Die „Reichsbank“ (etwa 50 mal), die „Reichsregierung“ (etwa 75 mal), der „Reichskanzler“ (etwa 20 mal), das „Reichsgericht“ (etwa 10 mal) und der „Reichspräsident“ (etwa 30 mal) sind aus dem gültigen Bundesrecht noch nicht verschwunden.

In den fortgeltenden reichsrechtlichen Normen finden sich neben „lediglich“ überholten Inhalten auch Termini, die historisch belastet sind, heutzutage befremdlich wirken oder veraltet sind:

- „Reichsforstmeister“ (etwa 20 mal)
- „Reichsbauernführer“ und „Landesbauernführer“ (etwa 20 mal)
- „Reichsminister für Wissenschaft, Erziehung und Volksbildung“ (etwa 10 mal)
- „Königlich Bayerisches Kontingent“ (1 mal im RBHG)
- „Reichsnährstand“ (etwa 20 mal)
- „Bundesstaat“ - im Sinne von Land der Bundesrepublik Deutschland (etwa 110 mal)

4.2 Betroffene Vorschriften

Die genannten und ähnliche Fälle beschränken sich nicht auf Vorschriften ohne besondere Bedeutung für den Rechtsalltag, sondern finden sich selbst in allgemein gebräuchlichen Bestimmungen. Beispielhaft sei nur auf folgen-

de im „Schönfelder“ und im „Sartorius I“ enthaltene Vorschriften verwiesen, die immer noch Bezeichnungen nicht mehr bestehender bzw. umbenannter Stellen oder Normadressaten verwenden:

- „Armenverband“ (§ 8 StAG)
- „Bundesstaat“ (§ 4 StAG; §§ 3, 195, 199 FGG; § 3 EGGVG; Art. 97, 100, 101, 186 EGBGB)
- „Bundesrat“ (§ 25 StAG; § 3 EGGVG; § 139b GewO)
- „Reichskanzler“ (§§ 13, 25 StAG; § 5 RBHG)
- „Reichsminister“ (Art. 5 RBerG)
- „Reichsbeamte“ (§ 1 RBHG)
- „Reichsminister des Innern“ (§§ 4 ff. Gesetz über die Änderung von Familiennamen und Vornamen)
- „Deutsches Reich“ (§ 1 ff. Gesetz über die Änderung von Familiennamen und Vornamen)
- „Reichswirtschaftsminister“ (§ 39a GewO)
- „Reich“ (§ 7 HinterlO; § 3 FGG)
- „Deutscher Reichsanzeiger“ (§ 10 HinterlO)
- „Reichsminister der Justiz“ (§§ 10, 27, 31 ff. HinterlO; § 142 GBO; Art. 5 RBerG; §§ 16, 17 RBerV; Art. 5, 8 EGScheckG; Art. 3, 5 EGWG)
- „Reichsbank“ (§ 30 HinterlO, § 1082 BGB)
- „Reichsgericht“ (§ 11 EGGVG)
- „Reichstag“ (§ 139b GewO).

Die genannten Fälle betreffen auch Ermächtigungsgrundlagen im Sinne des Art. 129 Abs. 1 GG (z. B. § 39 HinterlO; Art. 5 RBerG; Art. 5 EGScheckG; Art. 5 EGWG; § 39a GewO).

4.3 Zuständigkeit aller Bundesministerien

Es sind nahezu alle Gebiete des öffentlichen und privaten Rechts betroffen und somit auch die Zuständigkeitsbereiche aller Bundesministerien berührt. Überdies sind nicht nur speziellere Normen zu nennen, die von den so genannten Fachressorts zu betreuen sind. Vielmehr sind auch Bestimmungen, die dem für Fragen der Rechtsförmlichkeit zuständigen Bundesministerium der Justiz (z. B. BGB) und den für Rechtsbereinigungsvorhaben federführenden Bundesministerium des Innern (z. B. StAG; RBHG; Erstattungsgesetz) obliegen, zu bereinigen.

4.4 Uneinheitliche Praxis

Das „Ob“ und „Wie“ der Weitergeltung vorkonstitutionellen Rechts wird in der Praxis formell recht unterschiedlich zum Ausdruck gebracht bzw. gehandhabt:

- Teilweise finden sich in ein und denselben Gesetzen bzw. Rechtsverordnungen überholte Passagen unmittelbar neben nachkonstitutionellen Bestimmungen, neue Termini neben hergebrachten Bezeichnungen (z. B. RBHG: Reichsbeamter / Reichskanzler / Bundesregierung oder Erstattungsgesetz: Bund / Bundesministerium des Innern / Reichsverwaltungsgericht / Reichsbank)
- Teilweise sind überholter Begriffe kursiv gedruckt (z. B. § 139b GewO), teilweise erscheinen sie im gleichen Schriftbild.
- Zum Teil werden überholte Zuständigkeiten in Verordnungsermächtigungen nicht aktualisiert und sind nur kursiv kenntlich gemacht (z. B. § 39a GewO), zum Teil sind sie äußerlich als solche gar nicht zu erkennen.
- In wieder anderen Fällen ersetzen nachkonstitutionelle Bestimmungen die alten Ermächtigungsadressaten durch die aktuellen, es wird aber eine amtliche Anmerkung für erforderlich gehalten, dass es sich bei diesen um die zuständigen Stellen nach Art. 129 Abs. 1 Satz 1 GG handele (z. B. §§ 114a, 114b, 114d, 120e, 133 GewO).

5 Auswirkungen

Die geschilderte Rechtslage und ihre praktische Handhabung können zu einer Reihe von vermeidbaren Problemen und möglichen Irritationen führen.

5.1 Formelle Uneinheitlichkeit des Bundesrechts

Die Fortgeltung vorkonstitutionellen Rechts bewirkt einen formal uneinheitlichen Normenbestand des Bundes. Es stehen gültige und erkennbar überholte Vorschriftenteile unmittelbar nebeneinander. Der gewählte Kursivdruck zur gebotenen Verdeutlichung überholter Angaben in im übrigen uneingeschränkt gültigen Rechtsvorschriften dokumentiert, dass das Bundesrecht sich auch im Jahre 2002 immer noch zu Teilen als Stückwerk aus verschiedenen Epochen der deutschen Staats- und Verwaltungsgeschichte darstellt. Es wird daraus auch ersichtlich, dass die Rechtsordnung des Bundes das Stadium eines an sich nur aus den Notwendigkeiten des raschen Wiederaufbaus erklärbaren Übergangsstadiums über ein halbes Jahrhundert nach Kriegsende noch nicht ganz überwunden hat.

5.2 Intransparenter Norminhalt

Der aktuelle Rechtsstand ist nicht ohne weiteres erkennbar, weil veralteten und als solche kenntlich gemachten Bestimmungsteilen in der Regel kein Hinweis zu entnehmen ist, was an ihre Stelle getreten sein könnte. Uneinheitlich werden manchmal amtliche Anmerkungen beigelegt, meist jedoch bleibt offen, was derzeit gilt. Die Normanwender in Exekutive und Judikative, vor allem aber die Normadressaten werden so vor ein teilweise unklares, seinem Wortlaut nach zum Teil nicht mehr zu beachtendes und auch in sich widersprüchliches Bundesrecht gestellt. Auch können Begriffe zwar äußerlich gleichgeblieben sein, jedoch inhaltlich gänzlich Unterschiedliches bedeuten (z. B. „alter“ und „neuer“ Bundesrat in § 139b GewO).

5.3 Unklare Zuständigkeitsregeln

Ermächtigungen zum Erlass von Rechtsverordnungen sind zwar nach Art. 129 Abs. 1 GG auf die „nunmehr sachlich zuständigen Stellen“ übergegangen. Ohne genauere verfassungs- und organisationsrechtliche Prüfung ist oft nicht erkennbar, ob darunter im Einzelfall Bundes- oder Landesorgane zu verstehen sind, geschweige denn, welche Stellen der verschiedenen staatlichen Ebenen im einzelnen.

Selbst die Zuständigkeiten oberster Bundesbehörden lassen sich aus den Normen nicht immer ohne weitere Nachforschungen entnehmen. Die zahlreichen Ressortveränderungen, Organisations- und Rechtsänderungen seit dem Jahre 1949 verbieten es beispielsweise, einen im alten Recht genannten Reichsminister unbesehen durch ein Bundesministerium ähnlicher Bezeichnung und fachlichen Zuschnittes zu ersetzen.

5.4 Veränderte Bund - / Länder Kompetenzen

Mit dem Erlass des Grundgesetzes sind die Aufgabenbereiche von Zentralstaat und Gliedstaaten nach 1945 neu festgelegt worden. Seit dem Jahre 1949 hat sich die verfassungsmäßige Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern auch vielfach gewandelt.

Zahlreiche Bestimmungen des zum Bundesrecht gewordenen Reichsrechts sind allem Anschein nach auch deshalb unverändert geblieben, weil sich in ihnen eine Kompetenzordnung widerspiegelt, die vor bzw. bei Inkrafttreten des Grundgesetzes gegolten hat und die auch heute noch auf der Fachebene des Bundes für sinnvoll erachtet wird. Einer Prüfung anhand der Bestimmungen des Grundgesetzes würde dieser Zustand nicht durchgängig standhalten, so dass teilweise eine materiell überholte Verfassungslage abgebildet ist.

5.5 Materielle Deregulierung

Unverändert übernommenes vorkonstitutionelles Recht ist zwischenzeitlich teilweise auch materiell überholt. Es hat sich der seinerzeitige Regelungsgegenstand gewandelt oder viel von seiner ursprünglichen Bedeutung verloren. Möglicherweise ist er auch - z. B. aufgrund neuer Regelungen - ganz entfallen.

Der Bundesrechnungshof hat den Eindruck gewonnen, dass in der Überarbeitung solcher Bestimmungen, die seit Jahrzehnten theoretisch unverändert gelten und in denen sich reichsrechtliche Überreste besonders häufig finden, ein lohnendes Feld für eine umfangreiche Deregulierung läge. Dabei ist auch zu bedenken, dass ehemals problematische und daher regelungsbedürftige Fallgestaltungen heute anders beurteilt werden könnten als zum Zeitpunkt der Sammlung des Bundesrechts vor über 30 Jahren.

5.6 Moderne Rechtsordnung

Besonders befremdliche Vorschriftenbestandteile mit starker historischer Belastung erscheinen wenig geeignet, das Ansehen der deutschen Rechtsordnung im 21. Jahrhundert zu heben. Auch das Ziel der Bundesregierung, ein moderneres Gemeinwesen mit einem neuen Staatsverständnis zu schaffen und für ein wirksames und noch stärker akzeptiertes Recht zu sorgen, ließe sich vermutlich gegen alle Widerstände noch überzeugender vertreten, wenn überholte Bezüge auf vergangene Verfassungsordnungen sowie einfachrechtliche Normen aus dem 19. und beginnenden 20. Jahrhundert in absehbarer Zeit wegfallen würden.

6 Vorschläge des Bundesrechnungshofes

6.1 Grundlegende Überarbeitung des Altrechts

Aus den damaligen Zeitumständen erklärbare, notwendigerweise mit Unschärfen einhergehende Übergangslösungen mit dem Ziel, Staat, Wirtschaft

und Gesellschaft schnellstmöglich einen Grundbestand vollziehbarer Vorschriften an die Hand zu geben, haben nach Auffassung des Bundesrechnungshofes über ein halbes Jahrhundert nach Kriegsende keine sachliche Berechtigung mehr.

Vielmehr sind mittlerweile neben die vor allem wohl funktionalen und praxisorientierten Gesichtspunkte „der ersten Stunde“ mindestens gleichberechtigt rechtsstaatliche und grundrechtssichernde Gesichtspunkte getreten, die den überkommenen Vorschriftenbestand hinsichtlich Klarheit, Verständlichkeit und Aktualität teilweise mangelhaft erscheinen lassen.

Über zehn Jahre nach der Wiedervereinigung Deutschlands wird zudem bald Anlass bestehen, vereinigungsbedingte Sonderregelungen im Bundesrecht (insbesondere fortgeltendes DDR - Recht) zu überarbeiten. Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, dass spätestens bis dahin die um Jahrzehnte älteren Provisorien beseitigt sein sollten.

Die überschlägig ermittelten Zahlen (siehe Tz. 4) lassen einerseits erkennen, dass es sich bei den Unklarheiten und Schwierigkeiten mit fortgeltendem Alt-Recht nicht nur um Einzelfälle handelt, die noch längere Zeit vernachlässigt werden könnten, sondern um ein erhebliches, die gesamte Rechtsordnung berührendes Problem. Andererseits zeigt sich auch, dass die Fragestellung wegen der seit Abschluss der Sammlung des Bundesrechts verstrichenen Zeit strukturierter und überschaubarer geworden ist, so dass eine endgültige Bereinigung zum jetzigen Zeitpunkt nahe liegt.

Zu diesem Zweck hält der Bundesrechnungshof das nachfolgend skizzierte gestufte Vorgehen für sinnvoll.

6.2 Bestandsaufnahme vorkonstitutioneller Normen

Es sollte zunächst für den Bund eine Bestandsaufnahme jener heute noch fortgeltenden vorkonstitutionellen Vorschriften gemacht werden, bei denen ein Anpassungsbedarf (terminologisch, zuständigkeitsmäßig oder materiell) besteht. Dabei ist davon auszugehen, dass deren Anzahl im Hinblick auf die nach Abschluss der Sammlung des Bundesrechts im Jahre 1968 verstrichene

Zeit und die vielen seitherigen Rechtsänderungen zwar noch erheblich, aber dennoch überschaubar sein wird.

Die Erfahrungen mit den Vorarbeiten zur Sammlung des Bundesrechts, zu den verschiedenen Rechtsbereinigungsgesetzen (z. B. aus den Jahren 1986 und 1990 - BGBl. I S. 560 ff., 2441 ff und 1221 ff.) und den sieben Zuständigkeitsanpassungsverordnungen (z. B. die letzte vom 06.11.01 - BGBl. I S. 2785 ff.) könnten hierfür genutzt werden.

6.3 Einheitlichkeit der Anpassungen und schrittweises Vorgehen

Alle erforderlichen Anpassungen sollten einheitlich unmittelbar in den Texten der betreffenden Normen vorgenommen werden. Auf zusätzliche Anmerkungen, Fußnoten, Kursivdrucke etc. sollte verzichtet werden, um aus sich selbst heraus verständliche Bestimmungen zu erhalten, die ohne Quer- und Weiterverweise lesbar sind.

Bei der praktischen Umsetzung könnte schrittweise vorgegangen werden. So könnte ein erster Schritt darin bestehen, offensichtliche veraltete Formulierungen und mehr technische Unklarheiten bei den Zuständigkeiten zu bereinigen, um schnell sichtbare Erfolge zu erzielen.

Notwendige inhaltliche Änderungen sollten in einem zweiten Schritt vorgenommen werden. Hier wäre das Augenmerk im Sinne einer „echten“ Deregulierung vor allem darauf zu richten, welche Bestimmungen ersatzlos entfallen und welche in verstreuten Normen geregelten Rechtsmaterien möglicherweise in einer Vorschrift gebündelt werden können.

Schwierig könnten sich zwar die Fälle gestalten, in denen übernommene reichsrechtliche Regelungen die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern berühren. Die Bundesregierung hat es sich in ihrem Leitbild und Programm „Moderner Staat - Moderne Verwaltung“ jedoch zum Ziel gesetzt, den föderalen Aufbau Deutschlands mit seiner „Vielfalt in Einheit“ durch vermehrte Aufgaben - und Verantwortungsteilung zu stärken und insbesondere die Entscheidungsspielräume der Länder zu vergrößern. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes böte es sich an, die Bereinigung vor-

konstitutionellen Rechts gerade auch unter diesem Blickwinkel in Angriff zu nehmen.

6.4 Querschnittlicher Lösungsansatz

Der Bundesrechnungshof empfiehlt der Bundesregierung, schon bei der Vorbereitung der notwendigen Maßnahmen querschnittlich vorzugehen. Die Bereinigung vormaligen Reichsrechts sollte nicht den einzelnen Ressorts überlassen werden. Eine zu starke Freiheit für die Fachministerien birgt nach Auffassung des Bundesrechnungshofes die Gefahr, dass Fachfragen die Lösung des Grundproblems in den Hintergrund drängen könnten.

Vielmehr sollte ein Ressort die inhaltliche und verfahrensmäßige Federführung für ein übergreifendes Reformprojekt übernehmen: Vorzugsweise wäre an das Bundesministerium des Innern als für Fragen der Rechtsbereinigung und des modernen Staats sowie der modernen Verwaltung zuständiges Ministerium oder an das Bundesministerium der Justiz mit seiner Zuständigkeit für Fragen der Rechtsförmlichkeit zu denken.

6.5 Gesetz und Rechtsverordnung

Für inhaltlich bedeutsame, insbesondere mit materiellen Entscheidungen verbundene Veränderungen der Normtexte könnte die Bundesregierung dem Deutschen Bundestag den Entwurf eines Gesetzes nach dem Vorbild des Zuständigkeitsanpassungs-Gesetzes vom 18.03.75 (BGBl. I S. 705) oder der verschiedenen Rechtsbereinigungsgesetze oder ein sog. Sammelgesetz vorlegen.

Zu prüfen wäre darüber hinaus, ob die Bundesregierung oder das federführende Bundesministerium (siehe Tz. 6.4) durch das gleiche Gesetz ermächtigt und verpflichtet werden könnten (Art. 80 GG), rein formale, insbesondere begriffliche Anpassungen nach dem Muster der verschiedenen Zuständigkeitsanpassungs-Verordnungen eigenständig vorzunehmen. Vorbild hierfür könnte wiederum Art. 56 Abs. 3 Zuständigkeitsanpassungs-Gesetz sein.

7 Weiteres Vorgehen und Zeithorizont

Der Bundesrechnungshof hält es insbesondere im Hinblick auf das Reformziel der Bundesregierung, Wirksamkeit und Akzeptanz von Recht zu erhöhen, für erforderlich, die überfälligen Bereinigungen und Anpassungen des vorkonstitutionellen Rechts alsbald vorzunehmen. So sollte mit der erforderlichen Bestandsaufnahme als Voraussetzung für die weiteren Schritte möglichst schnell begonnen werden.

Um die notwendigen Arbeiten innerhalb eines angemessenen Zeithorizonts erledigen zu können und um eine möglichst einheitliche sowie umfassende Durchführung zu sichern, ist aus der Sicht des Bundesrechnungshofes ein querschnittliches Vorgehen der Bundesregierung unter Federführung eines Ressorts anzustreben.

Insgesamt hält es der Bundesrechnungshof als Zielgröße für realistisch, das vorkonstitutionelle Recht bis zum Ende der nächsten Legislaturperiode vollständig zu überarbeiten.

8 Einschätzung der Bundesministerien

Sowohl das Bundesministerium des Innern als auch das Bundesministerium der Justiz halten zusammen mit dem Bundesrechnungshof eine Bereinigung der vorkonstitutionellen Vorschriften für erforderlich. Auch sie gehen davon aus, dass sich eine solche Überarbeitung des Normenbestandes nicht auf lediglich formale Anpassungen beschränken darf, sondern dass die betroffenen Vorschriften zugleich kompetentiell und materiell zu überprüfen sind. Sie stimmen darin überein, dass dieses Vorhaben in nicht allzu ferner Zukunft abgeschlossen sein sollte.

Im Hinblick auf den zu erwartenden zeitlichen und personellen Aufwand für dieses Projekt schließen sich beide Ressorts dem Vorschlag des Bundesrechnungshofes für ein schrittweises Vorgehen an. Der Bundesrechnungshof warnt jedoch davor, die Bereinigung auf Seiten der Bundesregierung organi-

satorisch jeweils den einzelnen Fachministerien allein zu überlassen und diesen insbesondere die Initiative zu gesetzgeberischen Vorschlägen freizustellen. Auch sollte nicht darauf vertraut werden, dass eine Bereinigung vorzugsweise anlässlich anderer ohnehin anstehender Rechtssetzungsmaßnahmen in absehbarer Zeit zu nennenswerten Ergebnissen führen würde.

Der Bundesrechnungshof bekräftigt vielmehr seine Empfehlung, das Vorhaben querschnittlich anzugehen und es im Rahmen des nach Art. 65 GG Möglichen einem Bundesministerium federführend anzuvertrauen. Es sollte zudem ein dem Aufgabenumfang entsprechender Zeitrahmen vereinbart werden, innerhalb dessen bestimmte Ergebnisse unabhängig von anderen gesetzgeberischen Vorbereitungsarbeiten anzustreben sind.

Prof. Dr. Engels

Dr. Hoffmann - Burchardi

Pfost