

225 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XXVI. GP

Bericht des Verfassungsausschusses

über die Regierungsvorlage (192 der Beilagen): Bundesgesetz betreffend die Bereinigung von vor dem 1. Jänner 2000 kundgemachten Bundesgesetzen und Verordnungen (Zweites Bundesrechtsbereinigungsgesetz – 2. BRBG)

Hauptgesichtspunkte des Entwurfs:

Das Regierungsprogramm 2017 – 2022 sieht in seinem Kapitel „Moderner Verfassungsstaat“ eine „Deregulierung und Rechtsbereinigung“ vor. Der durch den Österreich-Konvent begonnene Prozess der Rechtsbereinigung und Deregulierung soll damit fortgesetzt werden (vgl. S 21). Die Bundesregierung hat dementsprechend in der Sitzung des Ministerrates am 5. Jänner 2018 die „Definition eines umfassenden Reformprozesses“ beschlossen (vgl. 2. Beschlussprotokoll, TOP 9).

Ein Abbau überflüssig gewordener, veralteter Rechtsvorschriften ist die notwendige Grundlage für eine zielführende Bereinigung der Rechtsordnung. Zunächst ist es notwendig, überflüssigen Ballast abzuwerfen und so den Weg für weitere Reformschritte zu ebnen.

Beim Vorhaben der Rechtsbereinigung durch das im Entwurf vorliegende Zweite Bundesrechtsbereinigungsgesetz – 2. BRBG handelt es sich um die zweite Etappe einer flächendeckenden Rechtsbereinigung der einfachen Bundesgesetze und Verordnungen des Bundes: Mit dem ersten Bundesrechtsbereinigungsgesetz – 1. BRBG, BGBl. I Nr. 191/1999, traten alle auf der Stufe von einfachen Gesetzen oder Verordnungen stehenden Rechtsvorschriften des Bundes, die vor dem 1. Jänner 1946 kundgemacht worden waren und am Stichtag 31. Dezember 1999 noch als Bundesrecht in Geltung standen, mit Ablauf des 31. Dezember 1999 außer Kraft, sofern sie nicht im Anhang zu diesem Bundesgesetz angeführt waren.

Nach derselben Methode sollen mit diesem Gesetz alle (einfachen) Bundesgesetze und Verordnungen des Bundes, die vor dem 1. Jänner 2000 kundgemacht wurden und noch als Bundesrecht in Geltung stehen, mit Ablauf des 31. Dezember 2018 außer Kraft gesetzt werden, sofern sie nicht in der Anlage zu diesem Bundesgesetz aufgezählt sind.

Ebenso wie nach dem 1. BRBG sollen Bundesverfassungsgesetze vom Anwendungsbereich des Gesetzes ausgenommen sein, zumal das Bundesverfassungsrecht bereits vor ungefähr zehn Jahren Gegenstand einer Rechtsbereinigung war (siehe das Erste Bundesverfassungsrechtsbereinigungsgesetz, BGBl. I Nr. 2/2008). Die Evaluierung von Staatsverträgen im Hinblick auf ihre Notwendigkeit, die im Regierungsprogramm 2017 – 2022 ebenfalls vorgesehen ist (vgl. S 21), bleibt einem eigenen, vom Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres durchzuführenden Rechtsbereinigungsprojekt vorbehalten.

Vom Anwendungsbereich des Gesetzes sollen nicht nur Rechtsvorschriften erfasst sein, die seit dem 1. Jänner 1946 – das ist der Stichtag des 1. BRBG – kundgemacht wurden, sondern auch solche, die bereits vom 1. BRBG erfasst waren und im Anhang zu diesem aufgezählt sind (vorausgesetzt, sie wurden inzwischen nicht aufgehoben). Grund dafür ist, dass die Beurteilung, ob eine bestimmte Rechtsvorschrift außer Kraft gesetzt oder aufrechterhalten werden soll, infolge einer Änderung der Sachlage oder der rechtlichen Rahmenbedingungen im Jahr 2018 nicht notwendigerweise zum selben Ergebnis führen muss wie im Jahr 1999. Außerdem bietet dies die Gelegenheit, die im Jahr 1999 vorgenommene Beurteilung noch einmal zu überprüfen und gegebenenfalls zu revidieren. (Immerhin 19 Rechtsvorschriften, die im

Anhang zum 1. BRBG angeführt sind, können nach derzeitigem Stand auf diese Art und Weise bereinigt werden; in Bezug auf eine weitere Rechtsvorschrift wurde im Stadium der Vorbereitung des Gesetzentwurfs festgestellt, dass sie bereits im Jahr 1999 nicht mehr in Geltung gestanden war.)

Der Stichtag des 2. BRBG (1. Jänner 2000) wurde nach rein pragmatischen Gesichtspunkten ausgewählt: Nach dem Gesetz vom abnehmenden Grenznutzen ist davon auszugehen, dass sich der Aufwand für die Durchführung einer Rechtsbereinigung erhöht und die Bereinigungsquote verringert, je später das Datum ist, das als Stichtag gewählt wird, weil dadurch der Anteil der Rechtsvorschriften, denen noch aktuelle Bedeutung zukommt, immer größer und der Anteil jener Rechtsvorschriften, die gegenstandslos geworden sind, immer kleiner werden wird. Der gewählte Stichtag bot einerseits die Gewähr dafür, dass der Umfang der in den Anwendungsbereich des Gesetzes fallenden Rechtsvorschriften groß genug sein würde, um einen großen Bereinigungseffekt zu erzielen, andererseits sollte er aber auch eine möglichst effiziente Vorgehensweise zur Erreichung dieses Ziels ermöglichen. Schließlich ist der 1. Jänner 2000 ein einprägsames Datum und wurde wohl nicht zuletzt aus diesem Grund als Datum für das Außerkrafttreten der durch das 1. BRBG bereinigten Rechtsvorschriften gewählt.

Um das Vorhaben einer flächendeckenden Rechtsbereinigung möglichst rasch und ressourceneffizient verwirklichen zu können, bezieht der Gesetzentwurf von den seit dem 1. Jänner 1946 kundgemachten Verordnungen des Bundes nur solche ein, die im Bundesgesetzblatt kundgemacht wurden. Diese Verordnungen sind nämlich in elektronischer Form ohne weiteres zugänglich, weil die Bundesgesetzblätter, in denen sie verlautbart wurden, in der Datenbank „Staats- und Bundesgesetzblatt 1945 – 2003“ und ihre konsolidierten Fassungen in der Datenbank „Bundesrecht konsolidiert“ des Rechtsinformationssystems des Bundes (RIS) abgefragt werden können. Bei Verordnungen des Bundes, die auf andere Weise kundgemacht werden, ist dies nicht der Fall. Seit dem 1. Jänner 1946 kundgemachte Verordnungen des Bundes, die nicht im Bundesgesetzblatt kundgemacht wurden, sollen daher unberührt bleiben. Bei bis zum Ablauf des 31. Dezember 1945 kundgemachten Verordnungen stellt sich dieses Problem nicht in derselben Schärfe, weil sie bereits vom 1. BRBG erfasst waren, und, soweit sie durch dieses aufrechterhalten worden sind, in der Datenbank „Bundesrecht konsolidiert“ des RIS lückenlos dokumentiert sind. Verordnungen des Bundes, die bis zum Ablauf des 31. Dezember 1945 kundgemacht wurden, können daher in die Rechtsbereinigung einbezogen werden, auch wenn sie nicht in einem zentralen Kundmachungsblatt verlautbart wurden.

Durch das 2. BRBG außer Kraft gesetzt werden sollen primär gegenstandslos gewordene Rechtsvorschriften, also Rechtsvorschriften, die zwar formell noch in Geltung stehen, heute aber keinen (sinnvollen) Anwendungsbereich mehr haben. Eine solche Unanwendbarkeit liegt insbesondere dann vor, wenn auf Grund der betreffenden Rechtsvorschrift keine Akte der Vollziehung mehr gesetzt werden können (Beendigung des zeitlichen Rechtsfolgenbereiches). Gegenstandslos sind etwa Rechtsvorschriften mit ausdrücklichen oder impliziten Beschränkungen auf bestimmte in der Vergangenheit gelegene Zeiträume oder Rechtsvorschriften, die auf Sachverhalte abstellen, die sich (bereits ereignet haben und) heute nicht mehr ereignen können.

Die Rechtsbereinigung selbst soll nach dem System der Generalklausel mit taxativen Ausnahmen erfolgen, eine Methode, die sich bereits bei der mit dem 1. BRBG durchgeführten Rechtsbereinigung bewährt hat. Auf diese Weise wird eines der Hauptprobleme früherer Versuche einer Rechtsbereinigung umgangen, nämlich die manchmal schwierige und zeitaufwändige Beantwortung der Frage, ob bestimmte Rechtsvorschriften noch in Geltung stehen. Rechtsvorschriften, die nicht mehr benötigt werden, weil sie keinen (sinnvollen) Anwendungsbereich mehr haben, werden also durch ihre bloße Nichterwähnung aus der Rechtsordnung ausgeschieden. Dadurch wird Rechtssicherheit hergestellt und jegliche Diskussion über die Geltung oder Nichtgeltung älterer Rechtsvorschriften erübrigkt sich.

Die außer Kraft zu setzenden und die von der generellen Außerkrafttretensanordnung auszunehmenden Rechtsvorschriften wurden in einem mehrstufigen Verfahren unter Einbeziehung aller beteiligten Verkehrskreise identifiziert, wobei stets ein Höchstmaß an Sorgfalt angewendet wurde:

Das Bundesministerium für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz – Verfassungsdienst hat zunächst in einem ersten Schritt alle Bundesministerien (bzw. die anderen Sektionen dieses Bundesministeriums) ersucht, alle betroffenen (einfachen) Bundesgesetze und Verordnungen des Bundes in ihrem Wirkungsbereich zu sichten und zu überprüfen, ob deren Weitergeltung nach dem 31. Dezember 2018 notwendig oder zweckmäßig ist. Diese Einbeziehung der Bundesministerien (anderen Sektionen) war unerlässlich, weil nur in den zuständigen Fachabteilungen jenes Wissen vorhanden ist, welches, gepaart mit der genauen Kenntnis der realen Notwendigkeiten und der politischen Möglichkeiten, die Voraussetzung für eine zielführende Rechtsbereinigung ist.

In der Folge wurde den Bundesministerien (anderen Sektionen) vom Bundesministerium für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz – Verfassungsdienst ein tabellarisches Verzeichnis von Rechtsvorschriften als Arbeitsbehelf für die von ihnen vorzunehmende Prüfung zur Verfügung gestellt. Der Arbeitsbehelf hatte die Form einer direkt editierbaren Datei; ausführliche schriftliche Hinweise für seine Verwendung waren angeschlossen.

Die Grundlage für die Erstellung des tabellarischen Verzeichnisses bildete der INDEX 2018, die 34. aktualisierte Auflage des vom Bundeskanzleramt herausgegebenen, im Verlag Österreich erscheinenden „INDEX. Systematisches Verzeichnis des geltenden Bundesrechts“, der das zum Stichtag 1. Jänner 2018 geltende Bundesrecht enthält. Aus dieser Gesamtmenge wurden jene Rechtsvorschriften extrahiert, die den Gegenstand der vorzunehmenden Rechtsbereinigung bilden sollten, also im Wesentlichen alle vor dem 1. Jänner 2000 kundgemachten einfachen Bundesgesetze und Verordnungen des Bundes. Diese Teilmenge wurde zu Kontrollzwecken mit folgenden Datenbeständen abgeglichen:

- mit dem Inhalt der Datenbanken „Bundesrecht konsolidiert“, „Staats- und Bundesgesetzblatt 1945 – 2003“ und „Reichs-, Staats- und Bundesgesetzblatt 1848 – 1940“ des RIS,
- mit dem Inhalt des ursprünglich von *Heinl/Loebenstein/Verosta* herausgegebenen, zuletzt im Neuen Wissenschaftlichen Verlag erschienenen Sammelwerks „Das österreichische Recht“, einer Sammlung grundsätzlich aller Rechtsvorschriften des Bundes und der Länder im Loseblattsystem, sowie
- mit dem Inhalt der Anlage zur Regierungsvorlage 1378 d.B. (XI. GP) eines Bundesgesetzes zum Abschluss der Vorbereitung der Bereinigung der Rechtsordnung des Bundes (Zweites Rechtsbereinigungs-Vorbereitungsgesetz), in der alle auf der Stufe von einfachen Gesetzen und Verordnungen stehenden Rechtsvorschriften angeführt sind, die nach dem 29. Oktober 1918, jedoch vor dem 1. Jänner 1968 in Kraft getreten sind und durch das Zweite Rechtsbereinigungs-Vorbereitungsgesetz nicht außer Kraft gesetzt werden sollten.

Die Bundesministerien (anderen Sektionen) wurden ersucht, die Rechtsvorschriften, die außer Kraft gesetzt, und die Rechtsvorschriften, die aufrechterhalten werden sollen, im tabellarischen Verzeichnis farblich zu kennzeichnen, sowie das tabellarische Verzeichnis auf seine Vollständigkeit hin zu prüfen und fehlende Rechtsvorschriften gegebenenfalls zu ergänzen. Ferner sollte von ihnen auch die Möglichkeit der Aufrechterhaltung einer Rechtsvorschrift für einen Übergangszeitraum zum Zweck der Schaffung einer entsprechenden Ersatzregelung geprüft werden. Gedacht war hier primär an die Ersetzung von (oft im Hinblick auf die spätere Rechtsentwicklung anpassungsbedürftigen) *leges fugitivae* durch (erforderlichenfalls entsprechend modifizierte) Neuregelungen an systematisch passender Stelle oder an Rechtsvorschriften, deren Aufhebung ohnedies bereits geplant war.

In den darauffolgenden Wochen wurde das tabellarische Verzeichnis um jene Kategorien von Rechtsvorschriften ergänzt, die im INDEX 2018 nicht enthalten sind (insb. Verordnungen betreffend die Einrichtung von Notarstellen, Bundesgesetze betreffend die Verfügung über Bundesvermögen, Kundmachungen und Verordnungen auf Grund des Bundesstraßengesetzes 1971 – BStG 1971, BGBl. Nr. 286/1971, Verordnungen auf Grund des Hochleistungsstreckengesetzes – HlG, BGBl. Nr. 135/1989, Kundmachungen auf Grund des Markenschutzgesetzes 1970, BGBl. Nr. 260/1970, Verordnungen über die Rentenanpassung und Feststellung bestimmter Werte im Sozialentschädigungsrecht und Kundmachungen über die Aufwertung und Anpassung im Sozialversicherungsrecht). Diese wurden den beteiligten Bundesministerien (Sektionen) als Nachträge übermittelt und waren von ihnen nach demselben Muster zu bearbeiten.

Auf der Grundlage der von den Bundesministerien (anderen Sektionen) erstatteten Rückmeldungen wurde vom Bundesministerium für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz – Verfassungsdienst sodann ein Gesetzentwurf samt Anlage(n) erstellt. Zu diesem Zweck wurden zunächst jene Rechtsvorschriften ausgeschieden, bei denen sich auf Grund der Rückmeldungen oder nach einer Analyse der Rechtslage ergeben hatte, dass sie nicht mehr in Geltung stehen. Ergaben sich in Bezug auf die Beurteilung einzelner Rechtsvorschriften durch die beteiligten Bundesministerien (Sektionen) Zweifel, so wurde versucht, diese durch Rückfragen zu klären. Bei Meinungsverschiedenheiten zwischen den beteiligten Bundesministerien (Sektionen) wurden diese ersucht, das Einvernehmen über die weitere Vorgehensweise herzustellen. Erwies sich die vom beteiligten Bundesministerium (von der beteiligten Sektion) vorgenommene rechtliche Beurteilung als nicht zutreffend, so wurden ihm (ihr) die Gründe für die abweichende Beurteilung mitgeteilt und es (sie) wurde ersucht, seinen (ihren) Standpunkt noch einmal zu überprüfen. Wo dies zweckmäßig erschien, wurden Alternativen vorgeschlagen. Alle diese Einzelschritte sollten gewährleisten, dass nur jene Rechtsvorschriften außer Kraft gesetzt werden, für die dies auch tatsächlich beabsichtigt ist, und dass umgekehrt keine Rechtsvorschrift versehentlich außer Kraft gesetzt wird, bei der dies nicht der Fall ist.

Eine weitere Gelegenheit zur Kontrolle der Richtigkeit und Vollständigkeit der in den Anlagen aufgezählten Rechtsvorschriften wird das Begutachtungsverfahren bieten.

In der Anlage zum Gesetzentwurf sind alle (geltenden) Rechtsvorschriften, die mit Ablauf des 31. Dezember 2018 nicht außer Kraft treten, taxativ aufgezählt. Ergänzt wird diese Anlage durch eine weitere Anlage zu den Erläuterungen, in der bestimmte Rechtsvorschriften, die, ihre Geltung vorausgesetzt, mit Ablauf des 31. Dezember 2018 außer Kraft treten – also danach keinesfalls mehr gelten –, demonstrativ aufgezählt sind. Diese zweite Anlage soll möglichst große Transparenz darüber schaffen, welche Rechtsvorschriften von der generellen Außerkrafttretensanordnung tatsächlich betroffen sind. Dies dient der Rechtsklarheit und soll zugleich die Akzeptanz des Rechtsbereinigungsvorhabens erhöhen; gleichzeitig ist diese Anlage ein Indikator für den durch die Verwirklichung des Vorhabens erzielbaren bzw. erzielten Bereinigungseffekt.

Dass eine unverzichtbare Rechtsvorschrift von allen an diesem mehrstufigen Verfahren Beteiligten „übersehen“ wird, kann mit beinahe an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit ausgeschlossen werden; in Bezug auf minderbedeutende Rechtsvorschriften kann das verbleibende „Restrisiko“ im Interesse der Rechtsbereinigung in Kauf genommen werden.

Schließlich hat das Rechtsbereinigungsvorhaben auch den positiven Nebeneffekt einer signifikanten Verbesserung der Datenqualität des RIS:

- Die Untersuchung, der die in den Anwendungsbereich des Gesetzes fallenden Rechtsvorschriften im Rahmen der Vorbereitung des Gesetzentwurfs unterzogen wurden, umfasste nicht nur die Frage, ob die jeweilige Rechtsvorschrift noch einen sinnvollen Anwendungsbereich hat, sondern auch die logisch vorgeordnete Frage, ob sie noch in Geltung steht. Auch die Richtigkeit des Titels der Rechtsvorschrift und die systematische Richtigkeit ihrer Klassifikation im Index des Bundesrechts wurden in diesem Zusammenhang überprüft. Vereinzelt kamen sogar Rechtsvorschriften hervor, die ungeachtet ihrer rechtlichen und praktischen Maßgeblichkeit im RIS nicht dokumentiert worden waren. All dies trägt zur Richtigkeit und Zuverlässigkeit der Daten der Datenbanken „Bundesrecht konsolidiert“, „Staats- und Bundesgesetzblatt 1945 – 2003“ und „Reichs-, Staats- und Bundesgesetzblatt 1848 – 1940“ bei.
- Mit der Durchführung der Rechtsbereinigung wird sich auch die Relevanz der in der Datenbank „Bundesrecht konsolidiert“ enthaltenen Daten erhöhen. Solange eine Rechtsvorschrift formal in Geltung steht, kann sie theoretisch auch anwendbar sein, weshalb die Frage ihrer Anwendbarkeit im Einzelfall immer mit mehr oder weniger großem Aufwand geprüft werden muss. Eine flächendeckende Rechtsbereinigung erhöht die Rechtsklarheit auf den betroffenen Rechtsgebieten beträchtlich und senkt damit zugleich die potenziellen Informationskosten der Rechtsanwender im Einzelfall.

Von den in den Anwendungsbereich des Gesetzentwurfs fallenden rund 5 000 Rechtsvorschriften werden nach derzeitigem Stand rund 2 450 Rechtsvorschriften außer Kraft treten, was einer Bereinigungsquote von rund 49 % entspricht. Der tatsächliche Prozentsatz dürfte sogar noch etwas höher sein, weil ein gewisses Quantum an Rechtsvorschriften existieren dürfte, das bereits Mitte der 1980er Jahre durch Zeitablauf gegenstandslos war und daher im RIS nie erfasst wurde. Von den insgesamt rund 1 650 Bundesgesetzen werden mehr als 600 (rund 38 %) außer Kraft treten, von den rund 3 350 Verordnungen (und Kundmachungen) mehr als 1 800 (rund 54 %). Diese hohe Bereinigungsquote ist wohl nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass bei der Rechtsbereinigung durch das 2. BRBG die Methode der Generalklausel mit taxativen Ausnahmen angewendet wird. (Im Vergleich dazu konnten durch Art. 1 des Deregulierungsgesetzes 2006, BGBl. I Nr. 113/2006, dem die Methode der taxativen Aufzählung der außer Kraft zu setzenden Rechtsvorschriften zugrunde liegt, lediglich 169 Rechtsvorschriften aufgehoben werden).

Der Verfassungsausschuss hat die gegenständliche Regierungsvorlage in seiner Sitzung am 27. Juni 2018 in Verhandlung genommen. An der Debatte beteiligten sich außer dem Berichterstatter Abgeordneten Mag. Josef **Lettenbichler** die Abgeordneten Dr. Johannes **Jarolim**, Mag. Wolfgang **Gerstl**, Dr. Alfred J. **Noll** und Dr. Nikolaus **Scherak**, MA sowie der Bundesminister für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz Dr. Josef **Moser**.

Bei der Abstimmung wurde der in der Regierungsvorlage enthaltene Gesetzentwurf mit Stimmenmehrheit (**dafür:** V, F, N, **dagegen:** S, P) beschlossen.

Als Ergebnis seiner Beratungen stellt der Verfassungsausschuss somit den **Antrag**, der Nationalrat wolle dem von der Bundesregierung vorgelegten Gesetzentwurf (192 der Beilagen) die verfassungsmäßige Zustimmung erteilen.

Wien, 2018 06 27

Mag. Josef Lettenbichler

Berichterstatter

Dr. Peter Wittmann

Obmann

