

Programm der Bundesregierung „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“

– Bericht zum Stand der Rechtsbereinigung –

26. März 2009

Programm der Bundesregierung „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“

– Bericht zum Stand der Rechtsbereinigung –

Vorliegend wird zum Sachstand des Projekts Rechtsbereinigung der Bundesregierung berichtet:

1. Zusammenfassung

Wer mit Recht umgeht, sollte alle maßgeblichen Vorschriften möglichst leicht finden und erkennen können, welche Rechtsvorschriften jeweils für bestehende, für neue oder für abgeschlossene Sachverhalte heranzuziehen sind. Der Zugang zum Recht wird bereits erheblich erleichtert, wenn das *geltende Bundesrecht* nur Rechtsvorschriften enthält, die für heutige und künftig entstehende Rechtsverhältnisse zu beachten sind, und wenn es zu sinnvollen, übersichtlichen Regelungskomplexen zusammengefasst ist.

Dieser Aufgabe ist das *Projekt Rechtsbereinigung* verpflichtet. Es wurde im Jahr 2003 mit der *Initiative Bürokratieabbau*¹ gestartet und wird im Programm der Bundesregierung *Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung*² fortgeführt.

Im Interesse einer zeitgemäßen, effektiven und übersichtlichen Rechtsordnung betreibt die Bundesregierung damit einen auf Dauer angelegten Prozess, in dem der Normenbestand des geltenden Bundesrechts immer wieder auf unnötige oder überholte Rechtsvorschriften zu überprüfen ist.

Das *Projekt Rechtsbereinigung* ist mit der Verkündung von bisher elf Rechtsbereinigungsgesetzen (Übersicht, Anlage 1) auf dem vorbezeichneten Weg ein großes Stück vorangekommen. Vorrangiges Ziel war es zunächst, vollständige Gesetze und Rechtsverordnungen aus dem hohen Bestand des Bundesrechts zu tilgen. Im Ergebnis konnte das Bundesrecht so um 1 040 Gesetze, Rechtsverordnungen und andere Rechtsvorschriften sowie in großem, aber nicht einzeln bezifferbarem Umfang um vereinigungsbedingtes Übergangsrecht aus dem Einigungsvertrag bereinigt werden. Die Bundesregierung hat darüber hinaus am 11. März 2009 ein Rechtsbereinigungsgesetz aus dem Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit beschlossen, das die Aufhebung von 10 Geset-

¹ Kabinettsbeschlüsse vom 26. Februar 2003 und vom 9. Juli 2003

² Kabinettsbeschluss vom 25. April 2006, Abschnitt III, Nummer 1 Punkt 5

zen und Verordnungen vorsieht. Sie wird noch im Frühjahr 2009 ein weiteres Rechtsbereinigungsgesetz auf den Weg bringen, mit dem nochmals ca. 85 Gesetze und Verordnungen sowie weiteres vereinigungsbedingtes Übergangsrecht aufgehoben werden soll.

Seit Beginn der 16. Wahlperiode sind außer den in den Rechtsbereinigungsgesetzen aufgehobenen Rechtsvorschriften 438 Gesetze und Rechtsverordnungen bei Gelegenheit anderer Rechtsetzungsvorhaben aufgehoben worden. Obwohl die Bereinigung durch neue Rechtsetzung quantitativ teilweise wieder kompensiert wurde, konnte der Bestand des Bundesrechts innerhalb der 16. Legislaturperiode von 2 039 Gesetzen und 3 175 Rechtsverordnungen auf 1 728 Gesetze und 2 659 Verordnungen³ und die Zahl der geltenden Einzelregelungen aus Gesetzen und Verordnungen von insgesamt 86 334 auf 83 044 reduziert werden (vgl. „Übersicht über den geltenden Bestand des Bundesrechts“ – Anlage 2).

Die Bundesregierung hat mit dieser Reduzierung den **zahlenmäßig größten Beitrag zur Rechtsbereinigung** seit der Feststellung des geltenden Bundesrechts durch das Gesetz über den Abschluss der Sammlung des Bundesrechts von 1968 geleistet.

Mit diesem Erfolg ist die Rechtsbereinigung auf einem guten Weg. Im Interesse einer übersichtlichen effektiven Rechtsordnung muss die Rechtsbereinigung eine Daueraufgabe bleiben, die im Rahmen der Rechtsetzungsaktivitäten der Bundesregierung regelmäßig zu kontrollieren ist. Neuer Bereinigungsbedarf wird sich regelmäßig dann ergeben, wenn Vorschriften veralten oder an Bedeutung verlieren. Es geht daher künftig darum, die Rechtsbereinigung in einzelnen Schwerpunkten fortzuführen und wenn möglich neue Schwerpunkte festzulegen.

2. Organisation des Projektes Rechtsbereinigung

Zum Erfolg des Projektes hat wesentlich beigetragen, dass es direkt an der Verantwortung jedes Ressorts für den Normenbestand seines Federführungsbereichs angeknüpft und damit die zuständigen Fachleute angesprochen hat.

In einem ersten Schritt des Projekts werden formal die Vorschriften ermittelt, die für heutige Sachverhalte keine Bedeutung mehr haben, um den Normenbestand auf das inhaltlich bedeutsame Maß zu reduzieren. Der vorliegende Bericht behandelt ausschließlich diese formale Rechtsbereinigung.

³ Stand 6. März 2009

Bei der formalen Rechtsbereinigung hat die arbeitsteilige Leitung des Projektes durch das Bundesministerium des Innern und das Bundesministerium der Justiz ein gemeinsames Vorgehen innerhalb der Bundesregierung gewährleistet. Diese Form hat sich bewährt:

Für die konzeptionelle und inhaltliche Seite, insbesondere die Entwicklung der formalen Kriterien der Rechtsbereinigung, ist das Bundesministerium der Justiz verantwortlich. Es nutzt seine Erfahrungen aus der Rechtsprüfung nach § 46 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien, um Schwerpunkte für die Rechtsbereinigung zu entwickeln und die Ressorts bei ihren Rechtsbereinigungsaktivitäten zu unterstützen. Es liefert das rechtstheoretische Fundament für die einzelnen Bereinigungsschwerpunkte und mit den eigenen Rechtsbereinigungsvorhaben Muster für andere Ressorts. Im Rahmen seiner Zuständigkeit für die Verkündung und Dokumentation des Bundesrechts stellt das Bundesministerium der Justiz den anderen Ressorts außerdem all die Informationen über das Bundesrecht aus dem Bundesamt für Justiz zur Verfügung, die für eine förmlich einwandfreie Rechtsbereinigung erforderlich sind.

Das Bundesministerium des Innern steuert im Rahmen seiner Gesamtverantwortung für die Organisation der Zusammenarbeit der Bundesministerien den Prozess der formalen Rechtsbereinigung und führt die dazu erforderlichen Erhebungen bei den Bundesministerien durch.

Die formale Rechtsbereinigung wird bislang in allen Ressorts kostenneutral mit den vorhandenen personellen Kapazitäten im Rahmen der jeweiligen Arbeitsaufgaben durchgeführt.

Die inhaltliche Bereinigung des Rechts, die zu mehr Effektivität der Rechtsordnung führen soll, ist nicht Gegenstand dieses Berichts. Exemplarisch für diesen weiteren Schritt sind die ressortübergreifende Messung und Reduzierung bürokratischer Informationspflichten mit Hilfe des Standardkosten-Modells sowie zahlreiche Projekte im Rahmen des Regierungsprogramms „Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovation“ einschließlich des Programms „eGovernment 2.0“, die zur Beschleunigung von Verwaltungsverfahren führen und damit dem Bürokratieabbau und der besseren Rechtsetzung dienen. Daneben gibt es verschiedene Reformvorhaben der Ressorts, zersplitterte Vorschriften eines Rechtsgebietes zu einem übersichtlichen Gesetzeswerk zusammenzuführen.

3. Inhaltliches Konzept – theoretischer Ansatz

Alle Rechtsbereinigungsgesetze heben Rechtsvorschriften ausnahmslos nur mit Wirkung für die Zukunft auf. Nach allgemeinen Grundsätzen bleiben ersatzlos aufgehobene Vorschriften dennoch auch ohne ausdrückliche gesetzliche Anordnung über das jeweilige Datum ihres Außerkrafttretens hinaus weiterhin anwendbar für solche Fälle, Rechtsverhältnisse und Verfahren, die die tatbestandlichen Voraussetzungen zur Zeit ihrer Geltung noch vollständig erfüllt haben. Etwas anderes gilt nur, wenn es gesetzlich ausdrücklich angeordnet wurde – nur so wird dem verfassungsrechtlich geschützten Vertrauen, dass durch geltendes Recht begründete Rechtsfolgen Bestand haben, Rechnung getragen. Vor diesem Hintergrund sind selbst Vorschriften, bei denen nicht mit letzter Sicherheit mögliche Anwendungsfälle auszuschließen sind, ohne Schaden für die Betroffenen aufhebbar.

Ausführlich wurden die theoretischen Grundlagen in der Begründung zum Ersten und zum Zweiten Gesetz über die Bereinigung von Bundesrecht im Zuständigkeitsbereich des Bundesministeriums der Justiz dargelegt (BT-Drucks. 16/47 und 16/5051). Sie dienen als Vorbild für alle weiteren Rechtsbereinigungsgesetze und ermöglichen die schadlose Aufhebung solcher Rechtsvorschriften, die in der Rechtsanwendung heute keine Rolle mehr spielen bzw. für die keine praktischen Anwendungsfälle mehr denkbar sind.

4. Gegenstand der Rechtsbereinigung

Die Rechtsbereinigung bezieht sich auf einen Normenbestand, der sich seit der letzten großen Rechtsbereinigung entwickelt hat, die mit dem Gesetz über den Abschluss der Sammlung des Bundesrechts im Jahr 1968 abgeschlossen wurde.

Seinerzeit war auf der Grundlage des Gesetzes über die Sammlung des Bundesrechts vom 10. Juli 1958 der zum Stichtag 31. Dezember 1963 geltende und nach gesetzlichen Vorgaben bereinigte Wortlaut des Bundesrechts festgestellt und im Bundesgesetzblatt Teil III bekannt gemacht worden. Rechtsvorschriften, die nicht in die Sammlung aufgenommen wurden, traten grundsätzlich außer Kraft. Alle in die Sammlung aufgenommenen Rechtsvorschriften wurden in einer bestimmten Systematik erfasst. Diese Systematik gilt noch heute, d. h. jede neue Rechtsvorschrift wurde und wird seitdem mit einer eigenen Gliederungsnummer erfasst. Der jährlich vom Bundesamt für Justiz herausgegebene Fundstellennachweis A verschafft einen nach dieser Systematik geordneten Überblick über das am Stichtag 31. Dezember eines jeden Jahres geltende Bundesrecht. In der Datenbank des Bundes-

rechts, die vom Bundesamt der Justiz in Kooperation mit der Juris GmbH gepflegt wird, wird der fortgeschriebene Wortlaut des Bundesrechts als – nichtamtlicher – Volltext erfasst und dokumentiert.

Der Fundstellennachweis A und die Datenbank sind heute die wichtigsten Quellen für statistische Erhebungen der Bundesregierung zum Bundesrecht. Sie ermöglichen gezielte Recherchen nach bestimmten dokumentierten Merkmalen.

Einige Merkmale deuten in besonderem Maß auf Bereinigungspotenzial hin. So liegt die Vermutung nahe, dass zum Beispiel sehr altes Recht bereinigungsfähig sein kann, insbesondere wenn es seit seiner Erfassung im Bundesgesetzblatt Teil III nicht mehr geändert worden ist. Folglich ist eines der vom BMJ vorgeschlagenen Merkmale das Alter in Verbindung mit der Änderungshäufigkeit von Vorschriften. Auch Rechtsvorschriften, die deshalb schwierig zu dokumentieren sind, weil sie nicht eindeutig der formalen Kategorie Stammgesetz oder Stammverordnung zuzuordnen sind – nur solche gehören nämlich regelmäßig zum Bestand des Bundesrechts – kommen für die Bereinigung in Betracht. Durch die elektronischen Suchmöglichkeiten im Volltext des Bundesrechts können auch bestimmte Textmerkmale, zum Beispiel sog. „Reichsbegriffe“ oder „Berlin-Klauseln“, zum Auffinden obsoleter Vorschriften genutzt werden.

Solche Merkmale sind allerdings nur ein Indiz für bereinigungsfähige Vorschriften. Im Einzelfall kann eine Vorschrift dennoch erhaltungsbedürftig sein oder erst für eine spätere Bereinigung in Betracht kommen. Eine inhaltliche Überprüfung der Norm durch Fachleute ist also zwingend notwendig.

5. Merkmale zum Auffinden bereinigungsfähigen Rechts

5.1. Merkmal „altes Recht“

Zu diesem Merkmal zählen neben dem sog. unmittelbaren Besatzungsrecht der alliierten Besatzungsmächte vor allem materielles Recht der Jahre bis 1945 und der Jahre unmittelbar danach, soweit es nach dem Gesetz über die Sammlung des Bundesrechts vom 10. Juli 1958 als fortgeltendes Bundesrecht in das Bundesgesetzblatt Teil III aufgenommen worden ist. Dieses „alte Recht“ wurde und wird nach verschiedenen Schwerpunkten bereinigt.

5.1.1. Besatzungsrecht

Das sog. unmittelbare Besatzungsrecht wurde umfassend behandelt und bereinigt (Artikel 4 des Zweiten Gesetzes über die Bereinigung von Bundesrecht im Zuständigkeitsbereich des Bundesministeriums der Justiz vom 23. November 2007 (BGBl. I S. 2614)). Weil die Vorschriften in den unterschiedlichsten Formen und Medien veröffentlicht worden sind und nie systematisch erfasst wurden, gibt es bis heute weder einen genauen Überblick über den Umfang dieses Rechts noch verlässlichen Zugang zum Wortlaut dieses Rechts. Daher musste die Aufhebung pauschal angeordnet werden.

Nachdem die vier Besatzungsmächte – die Normsetzer des unmittelbaren Besatzungsrechts – nach Artikel 7 Absatz 1 des Zwei-plus-Vier-Vertrags ihre Rechte und Verantwortlichkeiten in Bezug auf Berlin und Deutschland als Ganzes aufgegeben haben, war ausgeschlossen, dass sie ihre besatzungsrechtlichen Regelungen selbst beseitigen. Im Bereinigungsgesetz wurde die Aufhebungskompetenz des Bundes mit der bislang insoweit verfolgten Staatspraxis begründet, wonach der Bund hinsichtlich der Aufhebung von Besatzungsrecht nur die Befugnis in Anspruch nimmt, die ihm zweifelsfrei zustünde, wenn es sich bei dem unmittelbaren Besatzungsrecht um deutsches Recht handelte.

Bereinigungserfolg:

Vollständige Aufhebung im Rahmen der Kompetenz des Bundes durch das Gesetz vom 23. November 2007 (BGBl. I S. 2614).

5.1.2. Kraft Verfassungsrechts (Artikel 123 ff. des Grundgesetzes) in Bundesrecht übergeleitetes Recht

Hierzu zählt das zu Bundesrecht gewordene ehemalige Reichsrecht, insbesondere auch Recht aus der Zeit zwischen 1933 und 1945, und Recht, das von den Ländern in der Zeit nach der Kapitulation und bis zu dem Tag des ersten Zusammentritts des Deutschen Bundestages erlassen worden ist (sog. „partielles Bundesrecht“), insbesondere Recht mit unklaren Anteilen in Bundesrechts- und Landesrechtsqualität; die Kategorien werden im Folgenden erläutert. Manche Vorschriften erfüllen mehrere der genannten Merkmale.

Bereinigungserfolg:

Im *Projekt Rechtsbereinigung* wurden bislang 76 Gesetze und 125 Verordnungen aus der Zeit vor dem Inkrafttreten des Grundgesetzes aufgehoben.

Der Entwurf des Gesetzes über die weitere Bereinigung von Bundesrecht sieht bislang die Aufhebung weiterer 58 solcher Rechtsvorschriften vor.

5.1.2.1. Rechtsvorschriften aus der NS-Zeit

Der Umstand, dass Gesetze aus dieser Zeit mit Hilfe des Ermächtigungsgesetzes durch die Reichsregierung erlassen worden sind, bedingt zwar – wie das Bundesverfassungsgericht entschieden hat – nicht deren Verfassungswidrigkeit. Gleichwohl soll die Rechtsbereinigung unter dem Gesichtspunkt der Rechtshygiene solches Recht in möglichst großem Umfang in ein in jeder Hinsicht einwandfreies Bundesrecht überführen, z. B. indem es der Bundesgesetzgeber in einer neuen Fassung in seinen gesetzgeberischen Willen übernimmt. Bereinigt wurden insbesondere Rechtsverordnungen aus dieser Zeit, die wegen Aufhebung oder Verfassungswidrigkeit der früheren Ermächtigungsgrundlage seit Jahrzehnten ohne gesetzliche Ermächtigungsgrundlage fortbestanden und zu deren Gültigkeit in der höchstrichterlichen Rechtsprechung Bedenken geäußert worden sind. Sie können nur durch den Gesetzgeber geändert oder aufgehoben werden. Die erhaltenswerten wurden in Bundesgesetze überführt.

Bereinigungserfolg:

Zu Beginn der 16. Legislaturperiode galten noch 209 Rechtsvorschriften als Bundesrecht, die in der Zeit vom 30. Januar 1933 bis 8. Mai 1945 erlassen wurden. Heute sind es noch 112, von denen für 5 das Außerkrafttreten bereits bestimmt ist⁴.

Der Entwurf des Gesetzes über die weitere Bereinigung von Bundesrecht beseitigt weitere 21 solcher Rechtsvorschriften aus dem Bundesrecht.

5.1.2.2. Recht mit unklaren Anteilen von Bundes- und Landesrecht

Diese Vorschriften erwecken bereits durch ihre Aufnahme in die Sammlung des Bundesrechts den Anschein, für heutige Rechtsverhältnisse als Bundesrecht (noch) beachtlich zu sein. Sie wurden in der Sammlung in der Regel mit einem entsprechenden Fußnotenhinweis versehen⁵. Bis zu einer zwar nach Artikel 126 des Grundgesetzes möglichen, aber in der Praxis äußerst seltenen Klärung der Fragen durch das Bundesverfassungsgericht, ob ehemals reichs- oder landesrechtliche Vorschriften kraft Verfassungsrechts (Artikel 123 ff. i. V. m. Artikel 70 ff. des Grundgesetzes) Bundes- oder Landesrecht geworden sind, müssen diese Fragen von den Rechtsanwendern fast ohne Hilfsmittel und immer mit dem Risiko der unzutreffenden Einschätzung beantwortet werden. Der Vorteil einer möglichst weitgehenden Rechtsbereinigung gerade dieser Vorschriften liegt daher auf der Hand.

⁴ Stand 13. März 2009

⁵ z. B. „Nach Ansicht der Länderkommission zur Rechtsbereinigung gem. Art. 123ff. GG 100-1 zum überwiegenden Teil kein Bundesrecht“

Hinsichtlich der Vorschriften mit unklaren Bundes- und Landesrechtsanteilen haben Rechtsbereinigungsgesetze für die Zukunft dadurch Klarheit geschaffen, dass solche Vorschriften „als Bundesrecht“ aufgehoben wurden und somit die Kompetenz der Länder unangetastet blieb.

Bereinigungserfolg

Im *Projekt Rechtsbereinigung* wurden bislang 140 Rechtsvorschriften durch Aufhebung „als Bundesrecht“ der weiteren Bereinigung durch die Länder überlassen.

Der Entwurf des Gesetzes über die weitere Bereinigung von Bundesrecht sieht bislang die Aufhebung von 18 weiteren Rechtsvorschriften „als Bundesrecht“ vor.

5.1.2.3. „Überschriftenrecht“

Viele Gesetze und Verordnungen sind lediglich mit Überschrift, Datum und Fundstelle – „verkürzt“ – in die Bundesrechtssammlung im Bundesgesetzblatt Teil III aufgenommen worden (sog. Überschriftenrecht).

Zu diesem Komplex zählen in großem Umfang ehemalige landesrechtliche Vorschriften, die nach Inkrafttreten des Grundgesetzes infolge der Kompetenzverteilung zu partiellem Bundesrecht geworden sind. Diese Vorschriften sind nur in wenigen Fällen vom Bundes- oder Landesgesetzgeber modifiziert worden, was den Schluss zulässt, dass es sich aus heutiger Sicht ganz überwiegend um „vergessenes“ Recht handelt.

Die Bewertung als „vergessenes“ Recht trifft aber auch auf eine Vielzahl von Vorschriften zu, die als ehemaliges Reichsrecht nur „verkürzt“ in die Bundesrechtssammlung aufgenommen worden sind, oft, weil ihnen zur Zeit der Sammlung des Bundesrechts nur noch vorübergehende Bedeutung zugemessen wurde.

Bereinigungserfolg:

Wurden zu Beginn der 16. Legislaturperiode noch 93 Gesetze und 108 Rechtsverordnungen des sog. Überschriftenrechts als geltend ausgewiesen, so sind es heute nur noch 39 Gesetze und 38 Rechtsverordnungen⁶.

Der Entwurf des Gesetzes über die weitere Bereinigung von Bundesrecht sieht bislang die Beseitigung weiterer 42 solcher Rechtsvorschriften vor.

⁶ Stand 17. Februar 2009

5.1.2.4. „Reichsbegriffe“

In den Fokus der Rechtsbereinigung gerieten auch solche Gesetze und Verordnungen, die aus dem früheren Reichsrecht stammen und bis heute Bezeichnungen enthalten, die längst nicht mehr zutreffen. Zwar sind solche Textstellen bereits in der Sammlung des Bundesrechts durch Kursivdruck als nicht mehr maßgeblich gekennzeichnet worden und der spätere Bundesgesetzgeber hat bei Gelegenheit der Änderung solcher Gesetze auch punktuelle Anpassungen vorgenommen. Jedoch enthält das Bundesrecht bis heute noch zahlreiche Textstellen, die bislang nicht angepasst worden sind. Bezeichnungen in Wortverbindungen mit „Reich-“ oder „reich-“ geben inzwischen nicht nur Anlass zur Anpassung des Wortlauts an heutige Gegebenheiten, sondern auch zur Überprüfung, ob die Vorschriften insgesamt noch fortbestehen müssen.

Während die bisherigen 11 Rechtsbereinigungsgesetze diese „Reichsbegriffe“ vor allem durch Aufhebung ganzer Vorschriften zu beseitigen suchten, zielt der neue ressortübergreifende Entwurf auf die Bereinigung von insoweit belasteten Einzelvorschriften. Diese konnten über die Volltextsuche in der Datenbank des Bundesrechts relativ einfach ermittelt werden. Bei der Begutachtung war jedoch zu bedenken, dass nicht alle Begriffe einfach durch neuere ersetzt und viele der Vorschriften nicht ersatzlos aufgehoben werden konnten. Vielfach sind Bezugnahmen auf reichsrechtliche Terminologie auch heute noch zutreffend, so etwa wenn zu Recht auf im Reichsgesetzblatt verkündete Vorschriften oder Entscheidungen ehemaliger Behörden Bezug genommen werden muss. Alle Ressorts haben die Rechtsvorschriften ihres Zuständigkeitsbereichs, die solche Wortverbindungen enthalten, gründlich untersucht.

Bereinigungserfolg:

Wurden zu Beginn der 16. Legislaturperiode noch 692 Gesetze und Verordnungen ermittelt, die – unabhängig von ihrer inhaltlichen Bedeutung – 2 071 Wortverbindungen mit „Reich“ oder „reich-“ enthielten, so sind es heute noch 415 Gesetze und Verordnungen mit insgesamt 1 228 solcher Begriffe⁷.

Der Entwurf des Gesetzes über die weitere Bereinigung von Bundesrecht sieht bislang die Beseitigung weiterer 948 Reichsbegriffe aus dem Bundesrecht vor, u. a. im sog. Überschriftenrecht, wo sie sich bislang nicht elektronisch ermitteln ließen.

⁷ Stand 13. März 2009

5.1.3. Andere alte Vorschriften

Zu altem Recht, das in vollem Wortlaut in die Sammlung des Bundesrechts im Bundesgesetzblatt Teil III aufgenommen worden ist, gehören auch Vorschriften, die zwar im formalen Rechtsrang unter Gesetzen und Rechtsverordnungen anzusiedeln sind (Anordnungen, Bestimmungen, Bekanntmachungen etc.), aber gleichwohl die Voraussetzungen von „Recht“ im Sinne der Artikel 123 ff. des Grundgesetzes und von § 1 Absatz 1 des Gesetzes über die Sammlung des Bundesrechts vom 10. Juli 1958 erfüllen, also über rein verwaltungsinterne Vorschriften hinausgehen.

Bereinigungserfolg:

Bislang wurden durch die Rechtsbereinigungsgesetze 42 Anordnungen, Bekanntmachungen u. dgl. aufgehoben.

Der Entwurf des Gesetzes über die weitere Bereinigung von Bundesrecht sieht bislang die Beseitigung weiterer 6 solcher Rechtsvorschriften aus dem Bundesrecht vor.

5.2. Merkmal „Übergangsrecht“ bzw. „Nebenstammrecht“

Neue Rechtsetzung bietet regelmäßig Anlass zur Überleitung bestehender Rechtsverhältnisse. Das verfassungsrechtliche Rückwirkungsverbot und besondere Bestandsschutzerwägungen des Gesetzgebers machen in vielen Gesetzen Überleitungsregelungen erforderlich, mit denen das geltende Recht für Rechtsverhältnisse modifiziert werden muss, die vor einer Rechtsänderung entstanden sind. Solche Regelungen sollen zweckmäßigerweise dort in der Rechtsordnung verortet sein, wo sie der Rechtsanwender am ehesten vermutet. Das ist im Regelfall das Gesetz, dessen geltende Regelungen für die Übergangsfälle modifiziert werden. Falls ein Einführungsgesetz vorhanden ist (EGGVG, EGZPO, EGStPO, EGBGB etc.), wäre es dort unterzubringen. In der Rechtssetzungspraxis wurde und wird dies jedoch nicht immer beachtet, was zu einem beachtlichen Maß an Nebenrecht zu dem materiellen Stammrecht führt. Solche Nebengesetze blähen nicht nur die Zahl der geltenden Gesetze auf, sondern zersplittern außerdem auch die Rechtsordnung – beides unnötigerweise. Diese Nebengesetze müssen in der Datenbank des Bundesrechts und im Fundstellennachweis A besonders dokumentiert werden. Bei der Auswertung der Dokumentation des geltenden Bundesrechts konnte festgestellt werden, dass das Merkmal „Übergangsrecht“ zur Beseitigung ganzer Rechtsvorschriften beitragen kann. Am häufigsten finden sich solche Regelungen in Änderungsgesetzen als sog. Regelungsreste (siehe 5.2.1), als vereinigungsbedingtes Überleitungsrecht in der Anla-

ge I zum Einigungsvertrag (siehe 5.2.2) und in Gesetzen zu völkerrechtlichen Verträgen, sog. „bepackten“ Vertragsgesetzen (siehe 5.2.3).

5.2.1. „Regelungsreste“ in Änderungsgesetzen

In der Vergangenheit ist es oft vorgekommen, dass zum selben Stammgesetz gehöriges Übergangsrecht verstreut in Vorschriften verschiedener Änderungsgesetze oder in den Überleitungs- und Schlussvorschriften des Stammgesetzes oder in dem entsprechenden Einführungsgesetz geregelt war; es versteht sich von selbst, dass dies das Auffinden des maßgeblichen Rechts und die Rechtsanwendung unnötig erschwert.

Zudem sind gesonderte Übergangsregelungen in Änderungsgesetzen ein Systembruch der rechtsförmlichen Kategorien Stammgesetz und Änderungsgesetz: Normalerweise enthalten Änderungsgesetze nur Änderungsbefehle zu bestehenden Gesetzen. Sie haben keine eigene Geltungsdauer, sondern werden mit ihrem Inkrafttreten im Wortlaut eines bestimmten Stammgesetzes ausgeführt. Reine Änderungsgesetze haben nach ihrem Inkrafttreten weder eigenen Regelungsgehalt, noch können sie selbst geändert werden, sie werden daher nicht als geltendes Recht dokumentiert. Enthält ein Änderungsgesetz dagegen selbständige Übergangsregelungen (sog. *Regelungsreste*), führen diese dazu, dass sie rechtsförmlich als Nebenrecht wie ein Stammgesetz dokumentiert werden müssen. In der Dokumentation des geltenden Bundesrechts sind diese Gesetze in aller Regel durch Zusätze zu den Gliederungsnummern gekennzeichnet.

Im Zuge der Rechtsbereinigung werden erhaltenswerte Übergangsregelungen in das passende Stammgesetz überführt. Durch die gezielte Aufhebung der *Regelungsreste* in einem Änderungsgesetz wird dieses wieder zu einem „normalen“ vollzogenen Änderungsgesetz und fällt weg. In den Rechtsbereinigungsgesetzen werden solche Bereinigungen in der Artikelüberschrift mit „Auflösung des ...gesetzes“ gekennzeichnet.

Bereinigungserfolg:

Während zu Beginn der 16. Legislaturperiode noch 120 Änderungsgesetze und 32 Änderungsverordnungen mit erkennbaren *Regelungsresten* bestanden, sind es heute noch 66 Gesetze und 19 Rechtsverordnungen⁸.

Durch den Entwurf des ressortübergreifenden Rechtsbereinigungsgesetzes kommen bislang 7 weitere Auflösungen hinzu.

⁸ Stand 17. Februar 2009

5.2.2. Maßgaben des Einigungsvertrages

Die Anlage I zum Einigungsvertrag vom 31. August 1990 (BGBl. 1990 II S. 885) sowie die Vereinbarung zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik zur Durchführung und Auslegung des am 31. August 1990 in Berlin unterzeichneten Vertrages zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands vom 18. September 1990 (BGBl. 1990 II S. 1239, 1240) haben die Rechtsanwender im Beitrittsgebiet in erheblichem Maße bei der Rechtsfindung belastet. Es ist bis heute keineswegs einfach zu ermitteln, ob bundesrechtliche Vorschriften vollständig im Beitrittsgebiet gelten oder inwieweit besondere Überleitungsvorschriften oder übergangsweise Rechtsvorschriften der Deutschen Demokratischen Republik zu berücksichtigen sind. Daher ist es ein wichtiger Schwerpunkt der Rechtsbereinigung festzustellen, welche Regelungen für heutige Sachverhalte keine Bedeutung mehr haben.

Die Anlage I, die nach einzelnen Geschäftsbereichen gegliedert ist, enthält in den jeweiligen Abschnitten III sog. Maßgaben, mit denen Bundesrecht auf das Beitrittsgebiet übergeleitet wird. Die Maßgaben – in materieller Hinsicht Übergangsrecht – sind rechtsförmlich Nebenrecht zum Bundesrecht, weil sie nicht unmittelbar in den jeweiligen Bundesgesetzen, sondern ausschließlich in den Anlagen zum Einigungsvertrag zu finden sind. Soweit sie heute keine praktische Bedeutung mehr haben, werden sie in den Rechtsbereinigungsgesetzen mit der besonderen Formulierung „nicht mehr anwendbar“ gekennzeichnet, was ihrem formalen Status als Teil des Einigungsvertrags Rechnung trägt, in der Wirkung aber einer förmlichen Aufhebung gleichkommt.

Bereinigungserfolg:

Wie viele Maßgaben der Anlage I zu dem in den Abschnitten III der einzelnen Geschäftsbereiche erfassten Bundesrecht durch die Rechtsbereinigung unbeachtlich geworden sind, lässt sich wegen der besonderen Struktur der Maßgaben nicht einzeln beziffern. Aussagen kann man aber darüber treffen, in welchen Geschäftsbereichen Maßgaben flächendeckend bereinigt wurden, das sind bislang die Geschäftsbereiche des Bundesministeriums der Justiz und des Bundesministeriums des Innern.

Im neuen ressortübergreifenden Gesetzentwurf wird im Interesse der Herbeiführung größerer Rechtsklarheit dieser Weg weiter beschritten. Überholte Maßgaben werden insbesondere in den Geschäftsbereichen des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, des Bundesministeriums für Gesundheit, des Bundesministeriums für Ernäh-

rung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung sowie des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit außer Anwendung gesetzt.

Der Gesetzentwurf sieht außerdem vor, dass die nach der Bereinigung übrigen, künftig noch zu beachtenden Maßgaben der Anlage I zum Einigungsvertrag im Bundesgesetzblatt bekannt gemacht werden.

5.2.3. „bepackte“ Vertragsgesetze

Ein weiterer Schwerpunkt des Projektes betrifft das nicht in allen Teilen übersichtliche Teilgebiet des Ausführungsrechts zu Verträgen, Übereinkommen und Abkommen (sog. Vertragsgesetze). Insoweit betroffen ist sowohl vor- als auch nachkonstitutionelles Recht.

Gewöhnlich entfalten bi- oder multilaterale Verträge, Abkommen bzw. Übereinkommen innerstaatliche Wirksamkeit dadurch, dass ihnen mit einem Bundesgesetz zugestimmt wird; mit einem solchen Gesetz ist regelmäßig eine Bekanntmachung des jeweiligen Vertrages bzw. Abkommens verbunden, und der Beginn der innerstaatlichen Wirksamkeit hängt vom Inkrafttreten des jeweiligen Vertragsgesetzes ab. Werden in Erwartung oder infolge der innerstaatlichen Wirksamkeit der Verträge Anpassungen im Bundesrecht erforderlich, können sie im selben Rechtsakt mit angeordnet werden, solange sie sich auf Änderungen vorhandenen Stammrechts beschränken.

Erschöpft sich ein Vertragsgesetz in diesen Elementen, so muss es nicht in den Fundstellennachweis A des Bundesrechts aufgenommen werden, sondern es genügt die – mit dem Hinweis auf das jeweilige Vertragsgesetz und dessen Inkrafttreten verbundene – Aufnahme des Vertrags bzw. Abkommens in den Fundstellennachweis B. Für den Rechtsanwender ist insoweit nur von Interesse, dass der jeweilige Vertrag bzw. das jeweilige Abkommen in Kraft und damit zu beachten ist und die notwendigen Änderungen im Bundesrecht mit dem Inkrafttreten ausgeführt wurden. Im Übrigen kann er sich darauf verlassen, dass das jeweilige Vertragsgesetz kein – über den Inhalt des Vertrags bzw. Abkommens hinausgehendes – eigenständiges materielles Recht enthält, welches er zu beachten hätte. Vor diesem Hintergrund bilden Vertragsgesetze im geltenden Bundesrecht eine eigene Kategorie, die bei statistischen Erhebungen über die Zahl der geltenden bundesdeutschen Gesetze regelmäßig ausgeblendet wird.

Anders verhält es sich, wenn ein Vertragsgesetz die Kennzeichnung „bepacktes Vertragsgesetz“ verdient, weil es zusätzlich materielles Recht enthält, das vom Rechtsanwender neben dem sonstigen Bundesrecht zu beachten ist. In solchen Fällen wird das Vertragsgesetz im Fundstellennachweis A des Bundesrechts geführt.

Folglich ist es sinnvoll, Vertragsgesetze von überflüssig gewordenen materiellrechtlichen Bestimmungen zu befreien bzw. solche Bestimmungen in übergreifendes Stammrecht zu überführen, was dazu führt dass aus einem „bepackten Vertragsgesetz“ ein gewöhnliches Vertragsgesetz wird.

Bereinigungserfolg:

Mit den bisherigen Rechtsbereinigungsgesetzen wurden insgesamt 11 Vertragsgesetze bereinigt.

Der Entwurf des neuen ressortübergreifenden Gesetzes sieht bislang weitere 17 Bereinigungen vor.

5.3. Sonstiges „totes Recht“

Die gezielte Suche nach den vorgenannten Merkmalen fördert regelmäßig weitere ganze Rechtsvorschriften und Einzelregelungen zutage, die heute keinerlei Bedeutung mehr haben und keinem der vorgenannten Merkmale entsprechen. So wurden neben den sog. Berlin-Klauseln zur Überleitung von Bundesrecht auf das mit alliierterem Sonderstatus versehene Land Berlin viele andere Vorschriften bereinigt, die von vornherein nur in einem bestimmten Zeitraum Anwendung fanden, jedoch nie förmlich außer Kraft gesetzt wurden.

Der Bereinigungserfolg lässt sich in dieser Kategorie nicht beziffern.

6. Schlussfolgerungen und Perspektiven

Bislang konnten die vorgenannten Merkmale nur so weit abgearbeitet werden, wie die entsprechenden Vorschriften mit Hilfe der zur Verfügung stehenden Recherchemöglichkeiten aufzufinden und Rechtsfragen sowie Fragen nach denkbaren Anwendungsfällen abschließend zu beantworten waren. Weitere Rechtsvorschriften, die im Zuge der fortlaufenden Untersuchung des Bundesrechts gefunden und bei denen die notwendigen Klärungen herbeigeführt werden konnten, sind in den Entwurf für ein ressortübergreifendes Rechtsbereinigungsgesetz aufgenommen worden. Dieser Entwurf befindet sich derzeit in der Abstimmung und soll noch im Frühjahr 2009 vom Kabinett verabschiedet werden.

Rechtsbereinigung ist eine Aufgabe, die langfristig anzugehen ist, weil sie sich immer wieder neu stellt. Auch zukünftig wird man systembedingt immer wieder auf Vorschriften stoßen, die eines der vorgenannten Merkmale erfüllen und nach fachlicher Überprüfung aufgehoben werden können. Neue Merkmale, die geeignet wären, in einer flächendeckenden Durchforschung des Normenbestandes aufhebungsfähiges Recht zutage zu fördern, sind für die Zukunft nicht auszuschließen, derzeit jedoch nicht erkennbar. Deshalb sollen sich die Ressorts jährlich über die Fortführung der Rechtsbereinigung nach bisherigen und etwaigen neuen Schwerpunkten verständigen.

Die Entwicklung seit 2003 zeigt, dass die Rechtsbereinigung einen bedeutenden Beitrag zum Bürokratieabbau leistet und die Bestrebungen der Bundesregierung für bessere Rechtsetzung wirksam flankiert. Zugleich ist das Wiederaanwachsen des Normenbestandes zu verhindern. Nach der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien stehen dafür geeignete Instrumente zur Verfügung, die in gemeinsamer Anstrengung aller Bundesministerien genutzt werden.

verkündete Rechtsbereinigungsgesetze der Ressorts

		Anzahl der Aufhebungen (ohne Maßgaben des Einigungsvertrags)
1.	Erstes Gesetz über die Bereinigung von Bundesrecht im Zuständigkeitsbereich des Bundesministeriums der Justiz vom 19. April 2006 (BGBl. I S. 866) #	108 Gesetze 41 Verordnungen 149 insgesamt
2.	Zweites Gesetz über die Bereinigung von Bundesrecht im Zuständigkeitsbereich des Bundesministeriums der Justiz vom 23. November 2007 (BGBl. I S. 2614)	81 Gesetze 99 Verordnungen 19 andere 199 insgesamt
3.	Erstes Gesetz über die Bereinigung von Bundesrecht im Zuständigkeitsbereich des Bundesministeriums des Innern vom 19. Februar 2006 (BGBl. I S. 334)	57 Gesetze 32 Verordnungen 89 insgesamt
4.	Zweites Gesetz über die Bereinigung von Bundesrecht im Zuständigkeitsbereich des Bundesministeriums des Innern vom 2. Dezember 2006 (BGBl. I S. 2674)	2 Gesetze 1 Verordnung 3 insgesamt
5.	Erstes Gesetz zur Bereinigung von Bundesrecht im Zuständigkeitsbereich des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie und im Zuständigkeitsbereich des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales vom 19. April 2006 (BGBl. I S. 894)	17 Gesetze 27 Verordnungen 2 andere 46 insgesamt
6.	Zweites Gesetz über die Bereinigung von Bundesrecht im Zuständigkeitsbereich des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie und im Zuständigkeitsbereich des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales vom 25. April 2007 (BGBl. I S. 594)	9 Gesetze 54 Verordnungen 63 insgesamt
7.	Gesetz zur Bereinigung von Bundesrecht im Zuständigkeitsbereich des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz vom 13. April 2006 (BGBl. I S. 855)	12 Gesetze 53 Verordnungen 65 insgesamt
8.	Gesetz über die Bereinigung von Bundesrecht im Zuständigkeitsbereich des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung vom 19. September 2006 (BGBl. I S. 2146)	17 Gesetze 32 Verordnungen 49 insgesamt

9.	Gesetz über die Bereinigung von Bundesrecht im Zuständigkeitsbereich des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales und des Bundesministeriums für Gesundheit vom 14. August 2006 (BGBl. I S. 1869)	34 Gesetze 183 Verordnungen 217 insgesamt
10.	Gesetz zur Bereinigung von Bundesrecht im Zuständigkeitsbereich des Bundesministeriums der Finanzen vom 8. Mai 2008 (BGBl. I S. 810)	33 Gesetze 24 Verordnungen 57 insgesamt
11.	Gesetz zur Änderung und Bereinigung des Lastenausgleichsrechts vom 21. Juni 2006 (BGBl. I S. 1323)	6 Gesetze 97 Verordnungen 103 insgesamt

376 Gesetze
643 Verordnungen
21 andere Rechtsvorschriften (außer Maßgaben)
1040 insgesamt

Anlage 2 zum Bericht

Stichtagsbezogene Übersicht über den geltenden Bestand der Bundesstammgesetze und -stammverordnungen

Stichtag	Stammgesetze	Einzelnormen	Stammverordnungen	Einzelnormen
01.01.2005	2.039	46.872	3.175	39.462
01.01.2006	2.033	47.116	3.223	40.050
01.01.2007	1.815	45.715	2.799	38.157
01.01.2008	1.740	45.704	2.659	37.591
19.12.2008	1.719	45.511	2.651	37.705
31.12.2008	1.721	45.581	2.655	37.727
23.01.2009	1.724	45.738	2.663	37.340
06.03.2009	1.728	45.759	2.659	37.285

Es handelt sich um Vorschriften, die mit einer Sachgebietsnotation des Fundstellenachweises A versehen sind.

Recherchiert in der Bundesrechtsdatenbank am 6.3.2009

Bonn, den 6.3.2009

(Walter Stanko)