Leges fugitivae: Wie Recht verschwindet

Sebastian Spitra

08.05.2018 doi: 10.17176/20180508-192215

Gewöhnlich beschäftigt sich die Rechtswissenschaft mit der Frage, wie bzw. warum neue Normen entstehen und zu Gesetzen werden. Symptomatisch dafür sind die auch im öffentlichen Diskurs geläufigen Begriffe „Verrechtlichung", „Regulierung" oder „Normierung". Das Verschwinden von Recht wird hingegen kaum thematisiert und nur selten erforscht. Das liegt aber nicht daran, dass es an empirischen Beispielen des Verschwindens von Recht mangelt, im Gegenteil. Denn die mannigfache Vergänglichkeit von Normen gerät durch die weitgehende Fixierung auf das Neue in Politik und Wissenschaft aus dem Blick. Dies zeigt sich auch an der aktuellen öffentlichen Debatte um die geplante „Rechtsbereinigung" in Österreich.

Die „Rechtsbereinigung" als Flaggschiff des Deregulierungs-Ressorts

Schon die Benennung des Ressorts von Minister Josef Moser als Bundesministerium für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz verdeutlicht den expliziten Ruf nach „Deregulierung". Eine solche Namensgebung ist im internationalen Vergleich zumindest auffällig und verdeutlicht den Stellenwert des ambitionierten Projekts, dessen Ministerialentwurf am 30. April 2018 beim Parlament einging. Die „Rechtsbereinigung" ist ein Flaggschiff des österreichischen Deregulierung-Ressorts, freilich kein unumstrittenes. Denn darüber, wie dieses Vorhaben zu bewerten sei, herrscht auch unter Juristinnen und Juristen große Uneinigkeit. Alle Gesetze, die vor dem 1. Jänner 2000 verabschiedet wurden und weiterhin in Geltung bleiben sollen, werden im Anhang des Entwurfs zum Zweiten Bundesrechtsbereinigungsgesetz aufgelistet. Diese Liste umfasst 250 Seiten. Jene Verordnungen und Normen, die nicht in diesem Katalog aufgenommen werden, sollen ihre Geltung verlieren. Gegenwärtig stehen nach offizieller Zählweise rund 5.000 Gesetze und Verordnungen auf dem Prüfstand. Etwa die Hälfte davon soll nach eigenen Angaben des Ministeriums „abgebaut" werden. Was bedeutet das?

Die Semantik der „Rechtsbereinigung"

Zunächst sagt eine solche Maßnahme viel über das Verständnis einer Rechtsordnung bei den Akteuren und Akteurinnen aus. Sie fußt auf Bildern eines wohlgeordneten Systems, das die großen und kleinen Fragen der Gesellschaft regelt. Das Sprachbild der „Rechtsbereinigung" bedient affektive Vorstellungen über die „Reinheit" und „Ästhetik" einer Rechtsordnung, deren ungeordneten Auswüchse zu entfernen sind; hier wiederum schwingen organologische Vorstellungen mit. Hinter alledem steht ein rechtswissenschaftliches Ideal, das sich insbesondere im Verlauf des 19. Jahrhunderts herausgebildet hat und dessen Glaube an Systembildungen noch heute unsere methodischen Vorstellungen prägt.

Das Wort „Rechtsbereinigung" tauchte in Österreich bereits 1999 auf, als der Rechtsbestand auf ähnliche Weise begutachtet wurde. Hier handelte es sich um die Normen, die vor 1946 erlassen wurden: Vom Beginn der Zweiten Republik bis hinein in das frühe 19. Jahrhundert wurden damals Rechtsvorschriften gesucht, die in Geltung zu behalten sind. Dass man damit zugleich die Gesetze, die während den beiden autoritären Herrschaften des Austrofaschismus und des Nationalsozialismus in Kraft gesetzt wurden, einer genauen Prüfung unterzog, machte historisch und rechtspolitisch jedenfalls Sinn.

Eine neoliberale Suggestion

Heute wird mit dem Begriff „Deregulierung" an Vorstellungen von Effizienz und Wirtschaftlichkeit appelliert. Wirtschaftsrechtsgeschichtlich Informierte denken vielleicht auch an die Thatcher-Reagen'schen Wellen von Privatisierung und Deregulierung nach 1979. Als weiteres zentrales Argument für das österrei-

chische Vorhaben wird die Gewährleistung von „Rechtssicherheit“ ins Feld geführt. Doch erhält man bei Gesetzesrecherchen im österreichischen Rechtsinformationssystem (RIS) bereits heute stets die konsolidierte Fassung der Gesetze (kostenlos) angezeigt. Die Erkennbarkeit und Unübersichtlichkeit wäre auf der Ebene der Bürgerinnen und Bürgern durch das Vorhaben kaum betroffen. Die Zeiten, als in Gesetzesblättern nach relevanten Gesetzen umständlich geblättert werden musste, sind mit den neueren technischen Möglichkeiten schon seit längerem vorbei. Auch wenn es bei Zweifeln an der Rechtsverbindlichkeit noch immer auf den Text in den Gesetzesblättern ankommt.

Eine Hermeneutik des Verschwindens von Rechtsnormen

Warum können aber überhaupt tausende Vorschriften unserer Rechtsordnung aus dem Rechtsbestand ausgesondert werden, ohne dabei das gesellschaftliche Leben der einzelnen Bürgerin oder des einzelnen Bürgers unmittelbar zu tangieren? An dieser Stelle zeigt sich das ambivalente Verhältnis zwischen dem allgemeinen Bewusstsein vom Vorhandensein einer Norm, deren Bedeutung im Rechtsverkehr und ihrer Geltung von Rechtsnormen. Auf der vorgelegten Liste mit den in Geltung zu behaltenen Gesetzen lassen sich für diese verwickelte Dreiecks-Konstellation zahlreiche Beispiele finden.

So beschäftigt sich ein Teil der 250 Seiten langen Liste jener Vorschriften, die in Geltung bleiben sollen, mit Angelegenheiten wie der Privatisierung von Staatsbetrieben, der Ausgabe von Münzgeld sowie Sondermünzprägungen oder der Festlegung von Notariatsstellen. Es handelt sich um Gegenstände, die kaum öffentliche Beachtung finden werden, aber trotzdem eminente Bedeutung für den Rechtsverkehr haben. Würde man ihnen die Geltung entziehen, könnte das etwa die Grundlage von Rückstellungsforderungen für Veräußerungen bieten, Geld entwerten und die Nichtigkeit sämtlicher Notariatsakte bedeuten.

Ähnlich verhält es sich mit Verordnungen bezüglich Bundesstraßen: Beinahe 50 der genau 250 Seiten langen Aufzählung widmen sich der Herstellung, Auflassung, Verwaltung oder Übertragung von Bundesstraßen sowie ihren Teilstrecken. Dass diese Zahl knapp ein Fünftel jener Rechtsvorschriften ausmacht, die in Geltung bleiben, wird wohl das öffentliche Bewusstsein nicht erreichen. Für die nach offiziellen Angaben 2.500 nicht auf der Liste notierten Vorschriften gelangten das Ministerium und der Verfassungsdienst hingegen zur Überzeugung, dass diese nicht nur ihre öffentliche Beachtung verloren haben, sondern auch aufgrund ihrer Bedeutungslosigkeit außer Kraft gesetzt werden können. Eine Überprüfung solcher Entscheidungen erschwert sich jedoch schon alleine dadurch, dass bloß jene Gesetze aufgezählt werden, die in Geltung bleiben und nicht jene, die außer Kraft treten sollen.

Rechtsbereinigung als Etikettenschwindel?

Was sich hier zeigt, ist eine Kluft zwischen der Bedeutung, dem Bewusstsein und der Geltung von Rechtsnormen. Nur weil eine Norm nicht in der öffentlichen Wahrnehmung steht, heißt das nicht, dass sie auch ihre Bedeutung für den Rechtsverkehr verloren hat. Über die formaljuristische Frage der Geltung einer Norm ist damit aber noch nichts gesagt, erst recht nichts über ihre Relevanz. Umgekehrt können übrigens auch Normen, die nicht mehr in Geltung stehen, sehr präsent im allgemeinen Bewusstsein verankert sein. Man denke nur an die aktuelle Aufhebung des Rauchverbots.

Problematisch erscheint am Rechtsbereinigungsgesetz, dass der Entscheidungsprozess, welche Gesetze als bedeutend erachtet werden, weitgehend unter Ausschluss parlamentarischer Entscheidungsträger verlief. Die Nominierung der Gesetze und Verordnungen erfolgte durch die einzelnen Ministerien und wurde durch den Verfassungsdienst begutachtet, ehe sie letzte Woche publik gemacht wurde. Der parlamentarischen Kontrolle wurden nähere Informationen lange Zeit vorenthalten, was auch aus einer Anfragebeantwortung Josef Mosers vom letzten Monat hervorgeht. Trost spendet den Abgeordneten möglicherweise ein Blick nach Großbritannien, dort stehen zurzeit rund 20.000 EU-Rechtsvorschriften auf den Prüfstand.

Kritisch ist dies aus mehrerlei Gründen: So können Normen sang- und klanglos aufgehoben

werden, die politisch missbilligt sind. Eine politische Debatte um die Fortgeltung oder Aufhebung von Normen wird damit in ein technisches Verfahren umetikettiert und abgeschoben. Außerdem ist auch das nun vorgelegte Rechtsbereinigungsgesetz ein eigenes Gesetz, das interpretiert werden muss, worunter gerade die „Rechtssicherheit“ leiden könnte. Denn insbesondere der in § 1 (2) angeführte Ausnahmekatalog vom Rechtsbereinigungsgesetz enthält lediglich eine demonstrative Aufzählung jener Rechtsnormen, auf die das Gesetz keine Anwendung finden soll.

Notwendigkeit eines demokratischen und wissenschaftlichen Diskurses

Doch warum solch ein administrativer Aufwand? Gerhard Hesse, der Leiter des Verfassungsdienstes, rechtfertigte vor kurzem bei einer Podiumsdiskussion im Wiener Juridicum das Projekt: „Wir beginnen damit einen Prozess der Auseinandersetzung mit der Rechtsordnung“, und er fügte hinzu, dass weitere Projekte bereits in der Warteschlange stünden. Aus diesen Worten wird klar, dass der Diskurs um die Rechtsordnung und ihre Reform die Öffentlichkeit auf Vorhaben vorbereiten soll wie die Absenkung nationaler Standards in zahlreichen Bereichen, die durch EU-Recht determiniert sind (Gold Plating), oder die Föderalismusreform. „Rechtssicherheit“, „Bereinigung“ und „Effizienz“ werden als Legitimationsnarrative inszeniert, die zum Handeln ermächtigen sollen.

Doch eine solche Handlungsermächtigung kann unter demokratisch-rechtsstaatlichen Verhältnissen nicht ohne einen kritischen Diskurs stattfinden. Die politischen Implikationen sind zu weitreichend, die möglichen Folgen so fundamental, dass die gesamte Gesellschaft aufgefordert sein sollte, hier aufmerksam mitzudiskutieren. Das Parlament alleine wäre aus vielfachen Gründen ein wichtiger, aber keineswegs der einzige Ort, an dem eine solche Debatte stattfinden sollte. Noch wird der Vorgang jedoch allenfalls mit kleinen Meldungen in den großen Tageszeitungen gewürdigt, selbst in den österreichischen online-Foren findet er kaum Resonanz. Und angesichts der Verflechtung nationaler und internationaler Rechtsnormen schiene auch eine Diskussion über Österreich hinaus angemessen.

Erst Recht sollte auch die Rechtswissenschaft Geschmack an einer kritischen Begleitung finden, nur wenige Arbeiten finden sich zur Thematik der „Rechtsbereinigung“ im Allgemeinen. Neben den ohnehin geforderten Disziplinen des geltenden Rechts sind insbesondere die Rechtssoziologie, Rechtsanthropologie, Rechtstheorie und Rechtsgeschichte gefragt, um rechtliche und außerrechtliche Voraussetzungen, Methoden sowie mögliche Folgen dieses Phänomens zu analysieren und auf das Tableau zu bringen. Die Digitalisierung und das Vordringen der künstlichen Intelligenz in den Rechtsberufen könnten möglicherweise die nächsten Katalysatoren sein, die einen Anstoß für eine internationale Debatte um die Überarbeitung von Rechtsordnungen darstellen.

Eine frühere Version dieses Artikels enthielt inhaltliche Fehler zu der Liste der in Kraft bleibenden Normen, die in dieser Version korrigiert sind. Wir bitten dies zu entschuldigen, d.Red.

AUTOR*IN
Sebastian Spitra
Sebastian Spitra ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Rechts- und Verfassungsgeschichte der Universität Wien.

EMPFOHLENE ZITATION
Spitra, Sebastian: Leges fugitivae: Wie Recht verschwindet, Verfassungsblog, 08.05.2018, doi: 10.17176/20180508-192215.

Lizensiert unter CC BY-SA 4.0.

Langzeitarchiviert bei IntRechtDok unter: doi.org/10.17176/20180508-192215.