

# Bildungsprotokolle

Herausgegeben von der  
Kärntner Verwaltungsakademie

Band 8

Klagenfurter Logistik-Gespräche 2003

Klagenfurt 2004

KÄRNTNER DRUCK- UND VERLAGSGESELLSCHAFT

Die Rechte liegen bei den Autoren.

## Vorwort

Auf Einladung des Bundeskanzleramtes und der Kärntner Verwaltungsakademie fanden vom 20.11. bis 21.11. 2003 die Klagenfurter [Legistik@Gespräche](#) 03 statt.

Zentrales Thema dieser Veranstaltung war die Suche nach einer zeitgemäßen Architektur für elektronische Legistische Richtlinien auf Basis eines von Univ. Prof. Dr. Friedrich Lachmayer erstellten Methodenpapiers (s. S. 7ff).

Praktisch zeitgleich mit dem Erscheinen des Kundmachungsgesetzes 2004, BGBl. I Nr. 100/2003, das die Umstellung des Bundesgesetzblattes von der Papierform auf das Internet per 1.1.2004 festlegte, haben Legisten des Bundes und nahezu alle Länder an dieser Zielvorgabe gearbeitet.

Der vorliegende Band 8 der „Bildungsprotokolle“ enthält eine Auswahl, der in diesem Zusammenhang eingebrachten Diskussionsbeiträge und Thesenpapiere, die von den Autoren dankenswerterweise für diese Publikation ausformuliert wurden.

Abschließend gilt es noch, dem Ersten Präsidenten des Kärntner Landtages, Herrn Dipl. Ing. Jörg Freunschlag, für die Begrüßung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer und die fachkundige Führung durch das Kärntner Landhaus zu danken.

Klagenfurt, im April 2004

Simon Korenjak



# Inhaltsverzeichnis

|  |     |
|--|-----|
| Friedrich <b>Lachmayer</b><br>Zur Architektur elektronischer legistischer Richtlinien .....  | 7   |
| Edmund <b>Primosch</b><br>Klagenfurter Legistik – Gespräche 2004 .....   | 11  |
| Markus <b>Böheimer</b><br>Formale und „EDV-technische“ Determinanten elektronischer Normsetzung .....                                  | 17  |
| Christoph <b>Kleiser</b><br>Anregungen zur Neugestaltung Legistischer Richtlinien – Erfahrungen in NÖ .....                            | 27  |
| Anna <b>Kemptoner</b> /Edmund <b>Primosch</b><br>Verfahren der Rechtssetzung – Elemente einer elektronischen Legistik .....            | 45  |
| Günther <b>Schefbeck</b><br>Legistik zwischen Kunst, Technik und Technologie .....   | 53  |
| Wolfgang <b>Steiner</b><br>Anregungen zur Neugestaltung der legistischen Praxis .....  | 73  |
| Friedrich <b>Lachmayer</b> /Helga <b>Stöger</b><br>Die Reform der Legistischen Richtlinien aus der Sicht der Rechtsdokumentation ..... | 85  |
| Klaus <b>Heissenberger</b><br>Das Bundesgesetz über das Bundesgesetzblatt 2004 .....   | 99  |
| Adalbert <b>Skarbal</b><br>Jedem Gesetz seine Homepage .....   | 113 |
| Andreas <b>Rosner</b><br>Das Verfahren zur Erzeugung von Ländervereinbarungen .....  | 127 |
| Pogramm .....  |     |
| Teilnehmerliste .....  | 134 |
| Autorenverzeichnis .....   | 136 |



# **Zur Architektur elektronischer legistischer Richtlinien**

von

Friedrich Lachmayer

Die österreichische Praxis der legistischen Technik hat sich insgesamt als erfolgreich erwiesen. Man kann fast von einer Kultur der Rechtssetzungstechnik sprechen, deren Träger die legistischen Dienste insbesondere in den Bundesministerien und in den Ämtern der Landesregierungen sind.

Einen zentralen Stellenwert innerhalb dieser Legistikkultur nehmen die Legistischen Richtlinien ein, die sowohl auf Bundesebene als auch auf Landesebene bestehen. Wenngleich auch in der juristisch schwachen Rechtsform von Erlässen statuiert, kommt diesen Metanormen der Rechtssetzung dennoch ein durchaus effektiver Grad der informellen Verbindlichkeit zu.

Die Legistischen Richtlinien sind entstanden zumeist in den 70er Jahren aus einer Sammlung von Rundschreiben betreffend die Gesetzestechnik. Zumindest bei den Legistischen Richtlinien des Bundes war dies der Fall. Einmal vorhanden bildeten die Legistischen Richtlinien sehr bald einen Identifikationspunkt der legistischen Praxis.

Den Legistischen Richtlinien der Länder kommt ein besonderer Stellenwert zu. Einerseits wird gerade in den Bundesländern das juristische Selbstverständnis der legistischen und verfassungsrechtlichen Tätigkeit (noch) besonders gepflegt und andererseits ist das Landesrecht relativ überschaubar, sodass im Landesbereich nicht dieser Mengendruck auftritt. Die Länder haben mit ihren Legistischen Richtlinien teils auch Neuland betreten, wie etwa das Land Niederösterreich mit seinen Legistischen Richtlinien, die auch das Verfahren regeln.

Gerade weil die Legistikkultur relativ vital und effektiv ist, sollte angesichts der Herausforderungen des elektronischen Zeitalters zeitgerecht eine Anpassung an die neue Situation überlegt werden.

Freilich wäre es nicht angemessen, die neuen Legistischen Richtlinien nach dem gleichen Strickmuster zu gestalten, wie die bisherigen, zumindest was den formalen Aufbau betrifft. Textuell gesehen, handelt es sich bei den Legistischen Richtlinien um ein Textdokument und gerade im Gebiet der formalen Strukturierung von Textdokumenten hat sich in den letzten zehn Jahren sehr viel getan.

Es wird daher vorgeschlagen, für die neu zu konzipierenden Legistischen Richtlinien eine Architektur zu wählen, welche durch eine Schichtenstruktur den zeitgemäßen Trends der elektronischen Informationsaufbereitung entspricht.

## **1. Prinzipien**

Die erste Einstiegsebene in den Bereich der Legistischen Richtlinien sollte über Prinzipien erfolgen, die nicht weniger als zehn und nicht mehr als 30 sein sollten. Vielleicht wäre es angemessen, für die verschiedenen Bereiche der legistischen Aktivitäten (etwa Inhaltslegistik, Formallegistik, Verfahrenslegistik) etwa 10 Prinzipien aufzustellen, ohne dass dies in die Zwanghaftigkeit einer Zahlensymmetrie abgeleitet. Die Ebene der Prinzipien ist deshalb interessant, weil sich in der rechtstheoretischen Diskussion gezeigt hat, dass das Prinzip ein



allgemein gehaltener und elastischerer Regelungstyp ist als die Norm, die es im Sinne der reinen Rechtslehre auf das Verhalten abstellt. Es sollten relativ wenige Prinzipien aufgenommen werden, doch sind sprachlich merkbare Formulierungen anzustreben. Die Prinzipien sind somit ein erster textueller Einstieg in die Welt der Legistik und sollten dennoch inhaltlich prägend gestaltet werden.

## 2. Regeln

Bisher haben die Legistischen Richtlinien aus Regeln bestanden. Die Regeln sind Normen und gestalten die Prinzipien aus. Es sollte diese Steuerungstechnik beibehalten werden und im Wesentlichen können auch die bisher vorhandenen Legistischen Regeln (d.h. die einzelnen Legistischen „Richtlinien“) auf diese Ebene der Regeln übernommen werden. Dadurch wird eine Kontinuität erreicht, die für das Identitätsbewusstsein der legistischen Praxis durchaus bedeutend sein kann.

## 3. Punktationen

Es gab eine Zeit, in der Check-Listen in Mode waren. Es ging darum, zur Absicherung von Qualitätsstandards eine Reihe von Parametern routinemäßig zu überprüfen. Diese Methode der Check-Listen, die keineswegs immer zur Gänze in Satzstrukturen ausformuliert sein müssen, lässt sich in Gestalt von Punktationen ebenfalls in die Architektur elektronischer Legistischer Richtlinien übernehmen. Das Ziel ist dabei, einerseits einen bestimmten Qualitätsstandard des Produktes der legistischen Texte zu erreichen und andererseits auch im Detail zu garantieren.

## 4. Muster

Die bisherigen Legistischen Richtlinien enthalten nur wenige Muster. Oft beschränken sich diese auf einzelne Phrasen, welche als empfohlen werden. Dieser Bereich könnte wesentlich ausgestaltet werden, etwa in Richtung elektronischer Formulare für die Gesetzgebungstechnik. Es könnte für die Praxis auch sehr wichtig sein, diesen Teil der Legistischen Richtlinien bewusst dynamisch zu halten, in dem die legistischen Muster regelmäßig angepasst werden und über das Internet den Legistinnen oder Legisten zur Verfügung gestellt werden. Diese Muster können auch entsprechende Formatvorlagen enthalten bzw. XML-Strukturierungen. XML lässt sich nicht nur für das Layout nutzen, sondern hat vor allem für eine strukturierte juristische Texterschließung eine große Bedeutung. Als elektronische Vorgaben können die Muster fachspezifisch orientiert sein und/oder formspezifisch. Die Muster werden somit über technische Formatvorlagen hinausgehen und sind - regelmäßig aktualisiert – ein wichtiges Werkzeug der Legistinnen und Legisten.

## 5. Beispiele

Schließlich ist es möglich, auch konkrete Beispiele in das neue Konzept elektronischer Richtlinien einzubeziehen. Diese Verbindung muss keineswegs immer über eine Inkorporation der Daten erfolgen, sondern könnte auch über Links geschehen. Während die Muster als Strukturen typisiert sind und insofern eine gewisse normative Wirkung haben, sind die Beispiele konkrete Vorbilder, denen unmittelbar keine normative Wirkung zukommt. Sie können aber dennoch zur Illustration der anzustrebenden legislatischen Linie und damit zur Komplettierung des Reformanliegens beitragen.

*Ziel der Arbeitsgruppen könnte es sein, nicht nur die Trends der Legistikentwicklung inhaltlich zu thematisieren, sondern sie darüber hinaus bereits im Sinne dieses Schichtenmodells aktiv zu gestalten. Produkt der Arbeitsgruppen könnte demnach – jeweils auf das Thema der Arbeitsgruppe bezogen – die Formulierung von legislatischen Prinzipien, Regeln und Punktationen sowie die Auswahl und Gestaltung von Mustern und Beispielen sein.*

# **Klagenfurter Logistik – Gespräche 2004**

von

Edmund Primosch



Auf Einladung des BKA und der Kärntner Verwaltungsakademie fanden in der Zeit vom 20. bis 21. 11. 2003 erstmals "Klagenfurter Legistik-Gespräche" statt. <sup>1</sup>

An dieser Tagung, die unter dem Generalthema "Legistik im elektronischen Zeitalter" stand, wirkten Legisten des Bundes und nahezu aller Länder mit. Sogar war es in einem repräsentativen Teilnehmerkreis möglich, vor dem Hintergrund konkreter Erfahrungen der Rechtssetzungspraxis über den möglichen Einsatz der EDV zum Zweck der legistischen Informationsaufbereitung zu diskutieren. <sup>2</sup>

Nach Univ.-Prof. Dr. Friedrich Lachmayer, dem die inhaltliche Leitung der Veranstaltung oblag, sollte nach einer Architektur für elektronisch bereitgestellte Legistische Richtlinien gesucht werden. Deren Aufbau könnte in einer "Schichtenstruktur" bestehen, die durch bestimmte formale Strukturelemente bestimmt wird: "Prinzipien" würden als regulative Ideen und in sprachlich griffiger Form den textuellen, themenbezogenen Einstieg in die elektronische Legistik ermöglichen. Sodann sollten auf operativer Ebene "Regeln" zur Verfügung stehen, also Richtlinien im eigentlichen Sinn, die gleichsam als "Meta-Normen" der Rechtssetzung das Vorgehen des Legisten bestimmen. Die Heranziehung von "Punktationen", dh Check-Listen, könnte zur Sicherung von Qualitätsstandards beitragen. "Muster" würden fach- oder formspezifische Vorlagen bilden, die der Legist unmittelbar nutzen könnte (insb Textbausteine, Dokumentvorlagen, Formulare). Schließlich könnten "Beispiele" dargestellt werden, um legistische Problemlösungen zu illustrieren und auf konkrete vorbildliche Modelle - etwa über Links - hinzuweisen.

Die Gespräche fanden in drei verschiedenen Arbeitskreisen statt, die sich jeweils einem eigenen Themenkomplex widmeten. Im Bereich der "Inhaltslegistik" - die sich auf die inhaltliche und formale Ausgestaltung der Rechtsvorschriften bezieht - ergab die Diskussion, dass die vorgeschlagene Schichtenstruktur (Prinzipien, Regeln, Punktationen, Muster, Beispiele) geeignet erscheint, um der elektronischen Fassung von Legistischen Richtlinien zugrunde gelegt zu werden. Bestehende Legistische Richtlinien könnten in diese Struktur "gegossen" werden. Die Übersicht und der Blick für den Gesamtzusammenhang wären allerdings etwa durch ein konventionelles Inhaltsverzeichnis sicherzustellen. Prinzipien sind in bestehenden Legistischen Richtlinien noch nicht oder nur vereinzelt vorhanden. Um die Schichtenstruktur zu verwirklichen und auch die Kontinuität der legistischen Tradition zu wahren, sollten die Regeln aus bestehenden Richtlinien als pragmatische Ausgangsbasis dienen.

In diesem Licht lassen sich etwa folgende Prinzipien finden:

- Verständlichkeit der Rechtsordnung;
- Beschränkung der Rechtsordnung auf das Notwendige (Deregulierung);
- Rechtsstaatlichkeit;
- Gemeinschaftstreue;
- demokratisches Prinzip;
- Gesetzesfolgenabschätzung (insbesondere Kostentransparenz).

Einem Prinzip könnten sodann Regeln aus bestehenden Legistischen Richtlinien sachlich zugeordnet werden, so etwa in Bezug auf das Prinzip der "Verständlichkeit der Rechtsordnung" die Regeln Nr. 15 bis 18 der vom BKA herausgegebenen

Legistischen Richtlinien 1990. In diesem Zusammenhang sollte eine Check-Liste Anleitungen zur Eigen- und Fremdkontrolle enthalten, während ein entsprechendes Muster die Struktur der Rechtsvorschrift zum Gegenstand haben könnte (insbesondere Gliederungsebenen, Abfolge des Inhalts). Als besonders wirksam werden Formulierungsbeispiele angesehen, um das Prinzip der "Verständlichkeit" in positiver wie negativer Hinsicht zu illustrieren.

Ein weiterer Arbeitskreis diskutierte Fragen der "Dokumentenproduktion" auf automatisierter Basis. Hier nimmt der Bund zurzeit die Rolle eines Pioniers ein, nachdem bei den Zentralstellen grundsätzlich e-Recht-Workflows eingerichtet wurden. Sie ermöglichen eine "saubere" Kultur der Dokumentenerstellung und -bearbeitung, die zielgerichtete Definition elektronischer Aktenläufe sowie die durchgängige elektronische Behandlung eines Dokuments im Rechtserzeugungsprozess. Dabei ist es ohne korrekte Formatierung (durch Nutzung der e-Recht-Makros) unmöglich, ein Dokument im Workflow weiterzuleiten. Zwingende Formatvorlagen bilden ein formales "Korsett", das den Gestaltungsspielraum des Legisten einschränkt. Allerdings sind e-Recht-Makros nicht dazu geeignet, inhaltliche Unzulänglichkeiten (Schreib- oder Sinnfehler) hintanzuhalten. Für das Erscheinungsbild (Layout), die formale Struktur sowie die Gliederung einer Rechtsvorschrift des Bundes hat das BKA Richtlinien für die Verarbeitung und die Gestaltung von Rechtstexten (Layout-Richtlinien) herausgegeben, die als Basis für die automatisierte Dokumentenproduktion dienen. Diese Richtlinien decken sich inhaltlich mit den Legistischen Richtlinien 1990, soweit sie die Gliederung der Rechtsvorschriften betreffen (Regeln Nr 111 bis 130). Es fällt auf, dass das tradierte Layout in den einzelnen Rechtskreisen (dh bei Bund, Ländern, Gemeinden sowie sonstigen Rechtsträgern, die zur generellen Rechtssetzung ermächtigt sind) unterschiedlich ausgestaltet ist; hier drängt sich freilich die Frage der Vereinheitlichung auf. Betont wurde, dass die Entscheidung für eine bestimmte Software sowohl die Möglichkeiten als auch die Schranken für Workflows, Formatierungen und Darstellungsweisen vorgibt. Auch warf der Arbeitskreis die Frage auf, ob die bestehenden Formatierungsvorschriften überhaupt den Bedürfnissen der Rechtsunterworfenen entsprechen oder bloß auf einer (anachronistischen) juristischen Konvention beruhen. Schließlich wurde darauf hingewiesen, dass die Einführung von e-Recht-Verfahren weitere Neuerungen erfordern würde (etwa beim Konsultationsmechanismus zwischen den Gebietskörperschaften, bei Befassung des Nationalrates oder hinsichtlich der verschiedenen legistischen Rundschreiben).

Ein dritter Arbeitskreis widmete sich dem Thema "Legistische Verfahren", wie sie etwa die - textuell noch herkömmlich gestalteten - NÖ Legistischen Richtlinien 1987 zum Gegenstand haben (siehe deren 4. Abschnitt und die Anhänge). Die für den Legisten wesentlichen Informationen, die sich auf die einzelnen Schritte eines Rechtssetzungsverfahrens beziehen, lassen sich durch "Prinzipien" thematisch bündeln: Rechtssetzungsplanung; frühzeitige Qualitätssicherung durch Vorbegutachtung; Sicherung der Teilhabe an der Begutachtung; Offenlegung der möglichen Gesetzesfolgen (insb. finanzielle); Berücksichtigung der Ergebnisse der Begutachtung; Erfüllung EU- und WTO-rechtlicher Erfordernisse vor der Beschlussfassung; Erfüllung verfassungsrechtlicher Erfordernisse vor, bei und nach der parlamentarischen Behandlung; Erfüllung EU-rechtlicher Erfordernisse nach der Kundmachung der Rechtsvorschrift. Die Diskussion machte deutlich, dass Check-

Listen etwa in der Planungsphase oder bei der Gesetzesfolgenabschätzung, und Formulare insbesondere für die verschiedenen Notifikationsvorgänge bedeutsam sind. Ebenso könnten Standard- und Spezialverteiler als Muster für Begutachtungsverfahren zur Verfügung stehen. Dem Trend der elektronischen Aktenführung entspricht grundsätzlich die elektronische Versendung. Sicherheit im elektronischen Verkehr lässt sich allerdings ausschließlich durch Verwendung elektronischer Amtssignaturen erreichen. Solange dieser technische Standard nicht erreicht ist, müsste etwa die Befassung parlamentarischer Körperschaften weiterhin im papierförmigen Weg erfolgen. Das Internet erscheint für Zwecke der Begutachtung heranziehbar, jedoch empfahl der Arbeitskreis, dies nur als flankierende Maßnahme neben der persönlich adressierten Versendung vorzusehen (ratio: Bringschuld soll nicht zur Holschuld werden). Im Internet könnte insb. die Möglichkeit zur Bürgerbegutachtung geschaffen werden, wobei hierüber die Öffentlichkeit mittels Presseaussendung oder aber Interessierte mittels elektronischer Newsletter zu informieren wären. Aufgrund der Beratungen des Arbeitskreises war offensichtlich, dass die elektronische Informationsaufbereitung eine methodische Basis bietet, um anlässlich eines bestimmten legislativen Arbeitsschritts einschlägige Regeln, Punktationen, Muster und Beispiele unmittelbar nutzbar zu machen (usability).

Diese operationelle Funktionalität macht den Unterschied zu herkömmlichen Legislativen Richtlinien aus, die in Form von bloßen Textdokumenten gestaltet sind.

Der erfolgreiche Verlauf der Tagung bewog die Kärntner Verwaltungsakademie dazu, zu einer Fortsetzung der Legistik-Gespräche am 18. und 19. 11. 2004 einzuladen.

---

<sup>1</sup> Bei diesem Beitrag handelt es sich um eine Wiedergabe eines Berichtes des ÖJZ 2004

<sup>2</sup> Unter <http://www.verwaltungsakademie.ktn.gv.at> sind die Ergebnisse der Legistik-Gespräche abrufbar.





# **Formale und „EDV-technische“ Determinanten elektronischer Normsetzung**

von

Markus Böheimer



## Einleitung

Der vorliegende Beitrag beruht auf der Diskussion der mit dem Thema „Legistik-Dokumente“ umschriebenen Arbeitsgruppe 2 der Klagenfurter Legistik – Gespräche am 21. und 22. November 2003. Als Leiter der Arbeitsgruppe wurde von meiner Seite<sup>1</sup> vor allem versucht, Fragen aufzuwerfen, die sich aus der Entwicklung der Produktion von Rechtstexten „auf Papier“ hin zur automationsunterstützten Produktion des Normtextes und der Publikation im elektronischen Medium ergeben könnten und auch bereits ergeben haben. Teilweise wurden auch bewußt provokante Schlagworte (etwa „EDV als fünfte Macht im Staat ?“) in den Raum gestellt, um die äußerst vielschichtige Diskussion zusätzlich zu vertiefen.

An der Arbeitsgruppe nahmen Mag. Andreas Bitterer, BMBWK; Dr. Wolfgang Engeljehring, Parlamentsdirektion; DI. Dr. Felix Gantner, Fa. infolex; Prof. DI Wolf Kahlig; RR Mag. Johann Muskovich, Bgld. LReg und Mag. Karin Url, VlbG. LReg teil.

Der Beitrag kann keinesfalls sämtliche Einzelheiten des Projekts „eRecht im Bund“ darstellen oder abschließend Antworten auf Fragen im Zusammenhang mit diesem Projekt liefern sondern versteht sich als Versuch der Wiedergabe des Diskussionsergebnisses. Aufgrund der zur Verfügung stehenden Zeit konnten nicht alle Aspekte jedes Themenkreises bis ins Detail besprochen werden. Die folgenden Überschriften sollen jene Themenkreise skizzieren die in der Diskussion behandelt wurden wobei anzumerken ist, dass versucht wurde, die Diskussionsbeiträge möglichst unverändert wiederzugeben und nicht jeder Teil dieses Beitrages auch die Meinung des Autors wiedergibt.

## Kurze Darstellung des Projekts eRecht im Bund

Ohne im Einzelnen – dies würde den Rahmen dieses Beitrags sprengen – auf alle Aspekte des Projekts eRecht im Bund eingehen zu können, sei die Entwicklung der elektronischen Publikation von Rechtsvorschriften kurz dargestellt. Vorauszuschicken ist, dass diese Darstellung durch meine Sicht bedingt auf den „Bundesbereich“ beschränkt ist. Fragen des elektronischen Ablaufs des eRecht-Workflows wurden nur am Rande behandelt, da das Hauptgewicht der Diskussion auf die automationsunterstützte Produktion des Textes der Rechtsvorschriften unter Zugrundelegung der Legistischen Richtlinien des Bundes sowie der Layout-Richtlinien zu legen war.

Bislang wurde aufgrund des jeweils geltenden Bundesgesetzes über das Bundesgesetzblatt seitens des Bundeskanzleramtes das Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich herausgegeben und versendet. Der Beginn der rechtsverbindenden Kraft dieser Rechtsvorschriften war an diesen Zeitpunkt geknüpft<sup>2</sup>. Versendet wurde eine auf Papier hergestellte Wiedergabe des (soweit es

---

<sup>1</sup> Zum Autor: Mag. Markus Böheimer, ist nach seiner Tätigkeit als Schriftführer und wissenschaftlicher Mitarbeiter am Verwaltungsgerichtshof seit Oktober 2000 im Bundeskanzleramt tätig und in der Abt. V/2 seit Mitte 2001 mit Fragen der Legistik und des Workflows eRecht mit Schwergewicht auf die Formatvorlagen befasst.

<sup>2</sup> vgl § 4 Abs. 1 BGBIG 1996

Bundesgesetze betrifft) durch Bundeskanzler und Bundespräsident beurkundeten Beschlusses des Nationalrates.

Die „Produktion“ des diesem Gesetzesbeschluss zugrundeliegenden Urtextes erfolgte bereits bisher unter Einsatz von EDV.

Mit BGBl. I Nr. 100/2003 wurde bei dem für die wirksame Publikation einer Rechtsvorschrift ausschlaggebende Zeitpunkt das Medium „Papier“ verlassen und nunmehr an die Publikation der Rechtsvorschrift im Rechtsinformationssystem des Bundes<sup>3</sup>, und nicht mehr auf den Zeitpunkt der Versendung des auf Papier gedruckten Bundesgesetzblattes abgestellt.

Der unter Nutzung des Systems eRecht (im Bund) vorgesehene Weg der Gesetzgebung sollte sich verkürzt wie folgt darstellen.

Das Fachressort erstellt (mittels MS-Word) den Text der Rechtsvorschrift. Dieser Text wird mit Hilfe der sogenannten „eRecht-Makros“<sup>4</sup> im Ressort selbst dem gewohnten Erscheinungsbild des Bundesgesetzblattes entsprechend automationsunterstützt formatiert.

Der so erzeugte Text wird einer Prüfung auf die Konformität mit den Erfordernissen des eRechts<sup>5</sup> unterzogen und vom jeweiligen Legisten des Ressorts in den eRecht-Workflow eingebracht, welcher über die Begutachtung bis zur parlamentarischen Behandlung, der Beurkundung und Gegenzeichnung bis hin zur Publikation der vom Nationalrat beschlossenen Norm elektronisch erfolgen wird.

Anlässlich der Klagenfurter Legistik-Gespräche 2003 wurde auf einige im Zusammenhang mit der elektronischen Dokumentenproduktion entstehende Fragen eingegangen und versucht, auch mögliche Aufgaben, welche sich erst anlässlich des Echt-Betriebes des Systems eRecht ergeben werden, zu skizzieren.

## „Rechtsnormen“

Vereinfachend gesprochen finden sich in Österreich dem Stufenbau der rechtlichen Bedingtheit entsprechend Rechtsnormen, die sich in die Gruppen (Landes- und Bundes-)Verfassungsgesetze, einfache Gesetze des Bundes und der Länder; Verordnungen von Verwaltungsbehörden bis hin zu Bescheiden und Urteilen einteilen lassen.

Normsetzende Autoritäten sind auf Bundes-, Landes-, und Gemeindeebene zu finden, aber auch bei Stellen, die die Rechtsordnung zur Setzung verbindlicher Vorschriften ermächtigt hat (deren „Vorschriften“ also Normqualität zuerkannt werden kann), zu denken wäre etwa an Prüfungsordnungen von Innungen oder veröffentlichte Honorarrichtlinien. Die Diskussion zeigte unter anderem, dass bei diesen genannten Normen schriftliche und relativ genaue Vorschriften sowohl für den korrekten Aufbau als auch die korrekte Formatierung (derzeit) für Normen aus dem Bundesbereich geschaffen wurden; einzelne Bundesländer haben zumindest ebenfalls schriftliche Legistische Richtlinien erlassen.

<sup>3</sup> vgl. § 11 Abs. 1 des Bundesgesetzes über das Bundesgesetzblatt 2004; Artikel 4 des genannten BGBl.

<sup>4</sup> Automatisierte Prüfroutinen die nach Wahrscheinlichkeitsgrundsätzen für einen verwendeten Text ein bestimmtes Absatzformat zuweisen. Beispielsweise wird bei Auffinden der Zeichenfolge „(beliebige)Ziffer“-„Punkt“-„Abstand“-„beliebiges Zeichen“ jenem Absatz, der mit dieser Zeichenfolge beginnt das Format „52\_Ziff“ zugewiesen

<sup>5</sup> Dies ist für die für die Möglichkeit, den eingebrachten Entwurf anschließend vom Dateiformat .doc in das Dateiformat .xml zu konvertieren erforderlich.

## Layout-Richtlinien und Legistische Richtlinien

Betrachtet man die zuerst genannten „Rechtsnormen“ des Bundes im formellen Sinn gibt es für diese verfassungs- und einfachgesetzlich formulierte Voraussetzungen für ihr rechtswirksames Zustandekommen. Es finden sich jedoch nur vereinzelt normative Vorschriften in Gesetzes oder Verordnungsrang<sup>6</sup> zu Fragen der optischen Gestaltung des normativen Textes. Entsprechende Vorschriften sind auf der Ebene der Legistischen Richtlinien des Bundes (hier die Richtlinien 111 bis 130 über die Gliederung der Rechtsvorschrift) sowie auf Ebene der Layout-Richtlinien<sup>7</sup>, welchen jedoch weder Gesetzes- noch Verordnungsrang zukommt, enthalten. Diese weisen auch unterschiedliche Bindungsintensität auf, beruhen doch die legistischen Richtlinien 1990 auf einem Beschluß der Bundesregierung vom 9. Jänner 1990. Letzteren ist etwa zu entnehmen (vgl. die Richtlinie 113) dass Gesetze und Verordnungen in Paragraphen zu gliedern sind; erforderlichenfalls sind diese in Absätze und diese mit in Zahlen bezeichnete Gliederungseinheiten zu unterteilen sind.

Auf der Ebene der Layout-Richtlinien wiederum wird unter Punkt 2.5.7.4 verfeinert folgendes angeordnet:

„Absätze können in mit Zahlen bezeichnete Gliederungseinheiten (Ziffern) untergliedert werden (1., 2., 3., ...). Diese können in begründeten Einzelfällen weiter in mit Buchstaben bezeichnete Gliederungseinheiten (Literae und Subliterae) untergliedert werden (a), b), c), ...; aa), bb), cc) ...).“

Auch diese genannten Richtlinien treffen noch keine verbindlichen Anordnungen über das tatsächliche Format und Aussehen der entsprechenden Untergliederungseinheiten einer Rechtsvorschrift. Dieses Erscheinungsbild der publizierten Rechtsvorschrift beruhte auf den Entwicklungen der Wiener Zeitung Digitale Publikationen (früher österreichische Staatsdruckerei, Print Media Austria AG). Diese übernahm bisher das „Setzen“ des Normtextes und leistete großteils Gewähr dafür, dass etwa die Einrückungen<sup>8</sup> am Beginn eines Absatzes oder einer Ziffer in allen Bundesgesetzblättern gleich vorgenommen wurden.

Es wurde die Entscheidung getroffen, das bisher gewohnte Format des Bundesgesetzblattes auch bei der Publikation im Internet beizubehalten. Vorteile der Beibehaltung sind etwa, dass auch eine logische Gliederung der Norm (Grundregel und Ausnahmen; Aufzählung von kumulativ oder alternativ zu erfüllenden Voraussetzungen in Ziffern) vom Rechtsanwender erleichtert in einer unterschiedlichen Darstellung erfasst werden kann.

Dass eine unveränderte Übernahme der bisher verwendeten Formate in das elektronische Medium unter dem Argument des „gewohnten Erscheinungsbildes“ nicht unbedingt notwendig sei wurde in der Diskussion unter Hinweis auf die unterschiedlichen Layouts des gedruckten Bundesgesetzblattes, der Darstellung der „geltenden Fassung des Bundesrechts“ im RIS oder auch der Wiedergabe des Normtextes in einer kommentierten Gesetzesausgabe ebenfalls aufgeworfen.

Da von den Legisten der Ressorts nicht verlangt werden konnte, diese „Buchdruckerkunst“ zu erlernen wurden durch die vom Bund beauftragte Firma jene

<sup>6</sup> Beispielsweise die Anordnung der Bezeichnungspflicht einer Verfassungsbestimmung gem. Art. 44 Abs. 1 oder Ziffer 42 des Artikel 1 des BGBl. I Nr. 100/2003

<sup>7</sup> beide sind unter „<http://www.bka.gv.at>“ im Untermenü „Legistik“ abrufbar.

<sup>8</sup> Abstand vom linken Seitenrand, unter Zuhilfenahme von Textverarbeitungsprogrammen durch Setzen eines Tabulators

Makros entwickelt, die die Umwandlung eines weitgehend unformatierten Textes in das gewohnte Erscheinungsbild automatisiert vornehmen. Die Vielzahl der bisher in Verwendung gestandenen Formatvorlagen wurde durch Sichtung bisher ausgegebener Bundesgesetzblätter ermittelt, jedoch anschließend einer „Vereinfachung“ unter Aufgabe nur äußerst selten verwendeter Formate unterzogen. Diese gefundenen Formatvorlagen bilden den nunmehr im System eRecht zur Verfügung stehenden Katalog der zulässigen Formate.

Anzumerken ist an dieser Stelle, dass etwa die parlamentarische Behandlung eines Gesetzesentwurfes (zu denken ist an Ausschussberichte, die Allonge etc.) besondere Formatvorlagen verlangt.

## **System eRecht in den Ländern und Gemeinden ?**

Eine „Vereinheitlichung“ des Layouts der Rechtsvorschriften findet (derzeit ?) noch nicht in Form der Verwendung eines einheitlichen Programmes - wie im Bundesbereich die sogenannten eRecht-Makros - statt. Ebenso scheint nicht in allen Bundesländern eine verbindliche schriftliche Fassung von Legistischen Richtlinien veröffentlicht zu sein.

Als weitestgehend „formfrei“ kann der Bereich der Verordnungen der Gemeinden bezeichnet werden, in welchem etwa eine Norm mit der Schreibmaschine geschrieben und – für die bestimmte Zeit – an der Amtstafel angeschlagen werden kann, um rechtswirksam zu werden.

In manchen Ländern wird jedoch bereits an einer zentralen Stelle das optische Erscheinungsbild der zu publizierenden Normen vereinheitlicht (als Beispiel wurde in der Diskussion das Burgenland und Vorarlberg genannt). Es findet jedoch mangels zur Verfügung stehender Makros keine EDV-unterstützte landeseinheitliche automatische Formatierung statt.

Sollte eine „Weitergabe“ der dem Bund zur Verfügung stehenden EDV-Technik und der bereits gewonnenen Erfahrungen an die Länder beabsichtigt werden, so wären die beteiligten Gebietskörperschaften etwa mit folgenden Fragen konfrontiert:

Derzeit weisen die 9 Landesgesetzblätter ein unterschiedliches und dadurch auch unterscheidbares Layout auf. Diese unterschiedlichen Layouts bieten für den Rechtsanwender den Vorteil, bereits auf den ersten Blick feststellen zu können, welches Landesgesetzblatt er in Händen hält. Überdies sind die Juristen des jeweiligen Bundeslandes das Layout „ihres“ Landesgesetzblattes gewohnt. Eine unveränderte Übernahme der eRecht-Makros des Bundes hätte zur Folge, dass die bisher gewohnte Unterscheidbarkeit der Landesgesetzblätter aufgegeben werden müsste.

Sollte eines Tages eine vollelektronische Behandlung von Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG zwischen dem Bund und den Ländern (oder auch den Ländern untereinander) eingeführt werden, so könnte dies erfordern, dass auch die „Formatierungsvorschriften“ (zumindest im Bereich der Art. 15a-Vereinbarungen) bei Bund und Ländern ident sind. Unterschiedliche Formatierungen würden daher bei der Prüfung der Übereinstimmung der im Dokument verwendeten Formatvorlagen mit den Erfordernissen des eRecht-Workflows zu Problemen führen. Zumindest für einen den Bereich der Art. 15a-Vereinbarungen umfassenden

elektronischen Workflow müsste daher gewährleistet werden, dass einheitliche Formate und Formatierungsinstrumente zur Verfügung stehen.

Vergleichbare Fragen werden auch auftreten, wenn man an einen durchgehenden Elektronischen Workflow bei Gesetzesvorhaben des Bundes und der Länder denkt, die dem Konsultationsmechanismus<sup>9</sup> zu unterziehen sind

Anlässlich einer solchen „Weitergabe“ der eRecht-Makros des Bundes werden sowohl finanzielle (Kostenbeteiligung der Länder an der Entwicklung und Weiterentwicklung der Makros) als auch Lizenzrechtliche Fragen auftreten, die die beteiligten Gebietskörperschaften klären müssten.

## EDV als fünfte Macht im Staat ?

Dieser – gewollt provokant gewählte – Themenkreis war ebenfalls anzuschneiden, da die durchgehend elektronische Produktion und Publikation von Normen mit sich bringt, dass auch die Normsetzung in besonderer Weise von den (Weiter)Entwicklungen am Gebiet der EDV tangiert werden wird.

Bereits die Entscheidung für ein bestimmtes Softwareprodukt bringt mit sich, dass etwa ein Konkurs des anbietenden Unternehmens oder die Einstellung von „Supports“, oder „updates“ für ein – im Sinne des Unternehmens - veraltetes, bei der betroffenen Gebietskörperschaft aber noch flächendeckend und zufriedenstellend im Einsatz befindliches Programm direkte Auswirkungen auf den Gang der Gesetzgebung haben kann.

Dies sind Faktoren, die in der Regel von den gesetzgebenden Körperschaften nicht beeinflusst werden können. Den Diskussionsteilnehmern erschien es sinnvoll, sich für den gesamten Bundesbereich für ein einheitliches System von Hard- und Software zu entscheiden, um einen hohen Grad an Austauschbarkeit sämtlicher Daten innerhalb des Bundes gewährleisten zu können<sup>10</sup>. Es wurde aber ebenfalls begrüßt, dass, wie in § BGBIG 2004 (Artikel 4 des Kundmachungsreformgesetzes) geschehen, die Möglichkeit der wirksamen Kundmachung von Rechtsvorschriften selbst bei Ausfall sämtlicher EDV-Systeme gewährleisten zu können.

Doch auch bereits der Wegfall bzw. das Hinzukommen einer Formatvorlage bewirkt, dass der Gestaltungsspielraum des Normsetzers verringert oder erweitert wird. Für den Bundesbereich besteht derzeit die Möglichkeit, eine Rechtsvorschrift in Absätze, Ziffern, literae, sublitterae und (drei) mit Strichen bezeichnete Ebenen zu untergliedern<sup>11</sup>. Das Allgemeine Bürgerliche Gesetzbuch 1811 findet mit den Untergliederungseinheiten „Absatz“ und „Ziffer“ das Auslangen wohingegen sich etwa § 18 EStG 1988 in Absatz, Ziffer, litera, Sublitera, Spiegelstriche und auch unbezeichnete Unterabsätze<sup>12</sup> untergliedert. Mit der Begründung für einen besonders komplexen oder besonders „einfachen“ Aufbau der Rechtsvorschrift kann sich der vorliegende Beitrag nicht auseinandersetzen. Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass aufgrund der nunmehr einzig zulässigen Gliederung der Rechtsvorschrift in „7 Ebenen“ keine Möglichkeit mehr besteht – auch wenn die

<sup>9</sup> BGBl. I Nr. 35/1999

<sup>10</sup> Hier sei auf das laufende Projekt „ELAK im Bund“ hingewiesen, welches den Ressortübergreifenden elektronischen Aktenlauf ermöglichen soll.

<sup>11</sup> Die Formatvorlagen werden mit „51\_Abs“, „52\_Ziffer\_e1“, „53\_litera\_e2“, „54\_Sublitera\_e3“, „54a\_Strich\_e4“, „54a\_Strich\_e5“, „54a\_Strich\_e6“ und „54a\_Strich\_e7“ bezeichnet.

<sup>12</sup> im Übrigen im Widerspruch zur Legistischen Richtlinie 116.

legistische Anforderlichkeit im Einzelfall drängend zu sein scheint – eine „achte“ Untergliederungseinheit in einer Norm, die im System eRecht erzeugt wird, einzufügen. Der Legist wird lediglich die zur Verfügung stehenden Formate verwenden können. Kann dadurch eventuell eine „Vereinfachung der Rechtssprache“ oder auch nur des Aufbaus der Norm<sup>13</sup> erreicht werden, so könnte man darin sogar einen Vorteil für den Normunterworfenen erblicken.

Die „technischen Gegebenheiten“ beeinflussen die Rechtserzeugung weiters durch die aus der eingesetzten Hard- und Software resultierenden Beschränkungen. Zu denken ist etwa an großformatige Pläne über einen Grenzverlauf. Nur die wenigsten Normadressaten werden über einen Drucker verfügen, der den vollständigen Ausdruck eines über das Format A4 hinausgehenden Plans vornehmen kann. Das Inhaltsverzeichnis könnte in Hinkunft durch „Hyperlinks“ an die jeweilige Stelle des Gesetzes verbessert werden. Formulare<sup>14</sup> könnten bereits in ausfüllbarer Form einem Normtext angeschlossen werden, und diese mittels e-mail an Behörden übermittelt werden. Es muss jedoch auch Gewähr dafür geleistet werden, dass die zum Einsatz kommenden Dateiformate von der Mehrzahl der Normunterworfenen so betrachtet werden kann, dass kein, bzw. ein möglichst geringer Verlust an Übereinstimmung mit dem Original auftritt. Die Betrachtung der Datei des Softwareunternehmens A mit einem Programm eines anderen Softwareanbieters kann hier auch zu unterschiedlichen Ergebnissen führen.

## Vor- und Nachteile der elektronischen Rechtserzeugung

Bei der Diskussion wurden folgende Themen angeschnitten, deren Kernpunkte hier wiedergegeben werden sollten.

**Aktualität:** im eRecht-Workflow besteht die Möglichkeit, die Fassungen des Rechtstextes in jedem Stadium aktuell begutachten und bearbeiten zu können und die gerade aktuellste Fassung ausdrucken zu können. Durch Festhaltung jeder Änderung (automatisierte Erzeugung einer Version des Textes) könnte es jedoch zu einer Abnahme der Bereitschaft von Änderungen auch kleiner Druckfehler kommen.

**Papierersparnis:** der Ausdruck des legistischen Textes erfolgt nicht „auf Vorrat“ sondern kann in jedem Stadium der Gesetzwerdung nach Bedarf erfolgen. Auch die Versendung der Entwürfe (dies gilt nicht nur für die Begutachtung, sondern auch für deren Behandlung durch den Ministerrat) kann auf elektronischem Weg erfolgen. Es wäre denkbar, diesen Effekt durch möglichst genaue Betreffszeilen oder Kurzinformationen über den Inhalt des Normtextes (nicht: „Entwurf 1.April 2004“ sondern etwa „Entwurf Novelle Führerscheingesetz-FSG, Stand 1.April 2004“) noch zu erhöhen.

**Datenmenge<sup>15</sup>:** Es kann erforderlich werden, den legistischen Text aufgrund der Größe der einzelnen Dateien „zu zerlegen“. Zu denken ist etwa an die Anfügung umfangreicher Pläne, an fremdsprachige Fassungen von Staatsverträgen, die als .pdf-

<sup>13</sup> vgl. etwa § 16 des Führerscheingesetzes i.d.F. BGBl. I Nr. 81/2002, welcher sich (im Widerspruch zur Legistischen Richtlinie 13) über mehr als 5 Seiten des gedruckten Bundesgesetzblattes erstreckt.

<sup>14</sup> Vgl. etwa die unter <http://www.help.gv.at> zum download bereitgestellten Formulare

<sup>15</sup> Das Budgetbegleitgesetz 2003 wurde aufgrund seines Umfanges in drei Dateien (Normtext, Erläuterungen und Textgegenüberstellung) dem Parlament elektronisch übermittelt.



Datei abgebildet werden und umfangreiche Tabellen<sup>16</sup>. Die Frage der erschwerten Erkennbarkeit der Norm stellt sich jedoch nur dann, wenn der Normtext selbst – und nicht nur die nicht-normativen Teile eines Entwurfes – geteilt wird. Ein „archivarischer Fleiß“ wie in VfSlg Nr. 3130/1956 angesprochen, sollte jedoch aufgrund von Verknüpfungen sämtlicher Dokumente nicht erforderlich werden. Anzumerken ist an dieser Stelle auch, dass etwa die unterschiedlichen Datenformate „.doc“, „.rtf“, „.xml“, „.pdf“ lediglich die Darstellung der Normtextes betreffen, der Text selbst, also die normative Anordnung selbst, von der Wahl der Dateiarart nicht beeinflusst wird.

Fehleranfälligkeit: Bislang vorhandene Fehlerquellen wie etwa, dass händische Korrekturen auf gedruckten Fassungen des Rechtstextes an einem weiteren EDV-Arbeitsplatz manuell übertragen werden und Schreibfehler auftreten, können vermieden werden. Nicht zu vermeiden scheint jedoch, dass sich aufgrund zeitlichem Drucks auch bei der Bearbeitung des Originals im eRecht-Workflow in das Original-Dokument Fehler einschleichen.

## Neuerlassung der Legistischen Richtlinien ?

Als Zusammenfassung der Diskussionen wurde letztlich die Frage des Bedürfnisses nach einer Neufassung der Legistischen Richtlinien aufgeworfen. Erfordert nun die Entwicklung der Rechtssetzung vom gewohnten Medium Papier hin zu einer vollelektronischen Publikation, bei der die Veröffentlichung des Textes im Rechtsinformationssystem der Bundes von Ausschlag für die Geltung der Norm ist, eine Neuerlassung oder zumindest Bearbeitung der Legistischen Richtlinien ?

Überschneidungen von Legistischen Richtlinien und Layoutierungs-Vorschriften scheinen dort vorzuliegen, wo Vorschriften über den Aufbau der Norm zu finden sind. In diesem Bereich könnte es sinnvoll erscheinen, an einer Stelle die „richtige“ Gliederung einer Rechtsvorschrift oder die „richtige“ Verwendung der verschiedenen Überschriften anzuordnen. Die in den legistischen Richtlinien weiters behandelten Fragenkomplexe wie beispielsweise Verweisungen oder Anforderungen an die Rechtssprache scheinen durch die elektronische Publikation der Rechtsvorschriften nicht beeinflusst zu sein.

Durch eine Neuerlassung/Bearbeitung der legistischen Richtlinien könnten die bisher auf der Ebene der Layout-Richtlinien befindlichen Anordnungen mit einer „höheren Bindungsintensität“ aufgrund des Beschlusses der Bundesregierung versehen werden. Hier ist jedoch auch anzumerken, dass eine Weiterentwicklung auf EDV-technischem Gebiet, der Wegfall oder das Hinzukommen von Formatvorlagen jedesmal einen neuen Beschluss der Bundesregierung erfordern würde. Überdies ist zu bemerken, dass die Verpflichtung, für eine bestimmte legistische Einheit, ein bestimmtes Format zu verwenden zu einem gewissen Grad auch dadurch gewährleistet ist, als bei Verwendung einer unrichtigen Formatierung das Einbringen eines Normtextes in den Workflow eRecht nicht möglich ist.

---

<sup>16</sup> Ein besonderes Problem scheint hier die Erlassung des Bundesfinanzgesetzes darzustellen, da dieses in Form einer verknüpften Tabelle erstellt wird, welche mit Formeln versehen ist und Änderungen in einer Zelle dieser Tabelle Auswirkungen auf die gesamte Tabelle haben.

## Zusammenfassung

Der Autor hofft, den Gang und die Ergebnisse der Diskussion so wiedergegeben zu haben, dass sich alle Teilnehmer in ihrer Argumentation auch wiederfinden. Einige der in der Veranstaltung aufgeworfenen Fragen werden anlässlich der vollelektronischen Produktion der Rechtsvorschriften beantwortet werden.

Der „Echtbetrieb“ des Workflows eRecht wird jedoch auch mit sich bringen, dass anlässlich der nächsten Legistik-Gespräche<sup>17</sup> neue Themenkreise behandelt werden können. Auch wenn die Legisten durch den Einsatz der EDV vor neue Anforderungen gestellt werden werden so sollte nicht vergessen werden, dass der Republik Österreich gleichsam eine Vorreiterrolle auf diesem Gebiet der elektronischen Rechtssetzung zukommt und kaum auf Erfahrungswerte anderer Staaten zurückgegriffen werden kann. Die Erfahrungen der Praxis dieses Jahres werden zeigen, welche Punkte der Diskussion von Relevanz für die neue Methode der Rechtssetzung im Bund sind, und welche neuen Fragestellungen erst im Laufe des Echtbetriebes auftreten werden.

---

<sup>17</sup> Als Termin wurde der 18. und 19. November 2004 avisiert.

**Anregungen zur Neugestaltung  
Legistischer Richtlinien**  
aufbauend auf den Erfahrungen in NÖ

von  
Christopf Kleiser



## Einleitung

Dieser Beitrag soll<sup>18</sup> Anregungen zur Neugestaltung von Legistischen Richtlinien (LR) in elektronischer Form liefern und dabei auf die in Niederösterreich (NÖ) mit den NÖ Legistischen Richtlinien 1987 (NÖ LR) gemachten Erfahrungen aufbauen. Diese Anregungen seien als Anregungen, nicht als Belehrung oder Besserwisserei verstanden, haben doch Bund und Länder unterschiedliche Entwicklungen und Erfahrungen im Bereich der Legistik, die nun in einem gemeinsamen Anliegen der besseren Gestaltung von Gesetzen im elektronischen Zeitalter verglichen werden können.

In diesem Sinne sei der Kärntner Landesverwaltungsakademie und dem Bundeskanzleramt für diese „Klagenfurter Legistik Gespräche 03 - Legistik im elektronischen Zeitalter“ gedankt. Diese Veranstaltung unterstreicht die Bedeutung der Legistik und gibt gleichzeitig die Möglichkeit eines gegenseitig befruchtenden Gedanken- und Erfahrungsaustausches. Dieser möge letztendlich zu besseren oder (bescheidener gesagt) besser gestalteten Gesetzen beitragen.

Dieses eigentliche Ziel der Legistik – bessere Gesetze – kann nicht oft genug vor Augen geführt werden werden. So hat *Lachmayer* ausgeführt:

„... es erscheint zweckmäßiger, nachzudenken, bevor man ein Gesetz macht, als nach der Gesetzwerdung ein großes Maß an Gelehrsamkeit aufzuwenden, um Gesetze in vernünftiger Weise zu interpretieren. Viel wichtiger als hundert Bücher interpretativer Kunst wäre es, ein Handbuch der Gesetzgebung zu schreiben, welches dazu dient, den Gesetzen von vornherein ein gewisses Maß an Vernünftigkeit und Klarheit mitzugeben.“<sup>19</sup>

In diesem Sinne soll der vorliegende Beitrag – in einer retrospektiven Betrachtung - die mit den NÖ LR gemachten Erfahrungen zusammenfassen und andererseits allgemeine Anregungen für eine Neugestaltung Legistischer Richtlinien geben.

## Das Ziel der NÖ Legistischen Richtlinien 1987

*Lachmayer* hat jüngst gemeint, LR müssten in ihrer Struktur mehrere Ebenen aufweisen und die erste Ebene sollten Prinzipien sein<sup>20</sup>. Dem ist zuzustimmen: Prinzipien im Zusammenhang mit Legistik sind deshalb wichtig, da sie die Legistik jeglichem Selbstzweck entkleidet und sie zurückführt auf den eigentlichen Kern der legistischen Tätigkeit.

Diese Frage nach dem Kern der (eigenen) legistischen Tätigkeit ist immer zu stellen, wenn man neue Legisten anlernt, wenn man sich selbst oft (nach jahrelanger – hoffentlich nicht fruchtloser – Tätigkeit) fragt: „Warum Legistik, warum Gesetze?“. Denn Legistik ist sicher eines nicht: Selbstzweck. Sie existiert nicht, um sich selbst zu rechtfertigen, sie existiert nicht, um einem kleinen Kreis von „wissenden“ Legisten ein Monopol zu verleihen, das diese in formelhafter Anwendung ausüben. Wie *Lachmayer* ausführte, darf eine undemokratische, weil der Allgemeinheit unverständliche, (Sprach)Gestaltung nicht zum neuen inhaltlichen Statussymbol des Rechts werden<sup>21</sup>.

<sup>18</sup> auch aus Anlass des Kundmachungsgesetzes 2004, BGBl I Nr 100/2003, mit dem erstmals in Österreich die elektronische authentische Verlautbarung von Rechtsvorschriften im Internet eingeführt wird (§ 7)

<sup>19</sup> *Lachmayer/Reisinger*, 10

<sup>20</sup> *Lachmayer Architektur*

<sup>21</sup> *Lachmayer Rhetorik*, 81

Dasselbe gilt aber auch für eine Anpassung an die Erfordernisse des elektronischen Zeitalters: Auch hier ist wichtig festzuhalten, dass die neuen elektronischen Medien nicht Selbstzweck sein können. Auch sie existieren nicht, um sich selbst zu rechtfertigen, um einem (relativ neuen) kleinen Kreis von „wissenden“ Spezialisten ein Monopol zu verleihen. Vielmehr muss sich auch jede Anpassung der Legistik an die neuen Anforderungen des elektronischen Zeitalters weiterhin an den eigentlichen Zielen der Legistik orientieren!

Was ist nun dieses eigentliche Ziel von LR ?

Diese Frage lässt sich für die NÖ LR einfach beantworten: Das Ziel (und damit im Sinn von *Lachmayer* auch das Prinzip) der NÖ LR findet sich in ihrem Vorwort aus 1987<sup>22</sup>. Dieses Ziel der NÖ LR möchte ich schon deshalb hervorheben, weil es meiner Ansicht nach an Aktualität gerade im elektronischen Zeitalter keineswegs verloren hat. So heißt es im genannten Vorwort der NÖ LR: „Information wird immer mehr zu einem zentralen Wert in unserer Gesellschaft: Sich zu informieren, informiert zu sein, den Zugang zu richtigen Informationen zu finden, sind Fragen von großer sozialer und auch ökonomischer Bedeutung. Im besonderen gilt dies für den Kontakt von Bürger und Verwaltung.“<sup>23</sup> Diese Worte könnten heute nicht treffender und aktueller geschrieben werden.

Doch zurück zum Ziel der NÖ LR: Das Ziel der NÖ LR ist eine verständliche Rechtsordnung.

Dieses Ziel erklärt sich aus dem Blickwinkel einer möglichst bürgerzugewandten, bürgergerechten Landesverwaltung. Es umfasst den Abbau, die Vereinfachung und die Verständlichkeit der Rechtsnormen. Im Vorwort zu den NÖ LR wird dieses Prinzip in folgender Kernaussage zusammengefasst:

„Wenn schon Gesetze, dann verständliche und präzise“<sup>24</sup>.

Die grundsätzliche Bedeutung einer Verständlichkeit der Gesetze bzw. der gesamten Rechtsordnung liegt in ihrer Bedeutung für die Funktion des Rechts: Recht soll Verhalten steuern, dem betroffenen Bürger vor Augen führen, was er tun soll bzw. was er nicht tun darf. Ist dieses Recht für den Bürger unverständlich, so kann und will er auch sein Verhalten nicht danach richten. Damit verliert das Recht aber seine grundsätzliche Steuerungsfunktion.

Ganz deutlich wird das beim „Autofahrer-Beispiel“:

„Der Autofahrer, der von wenigen und entscheidenden Verkehrstafeln geleitet wird und mit den fundamentalen Grundsätzen der Verkehrsordnung (wie der Regel vom Rechtsvorrang) vertraut ist, wird sich wesentlich leichter im Straßenverkehr zurecht finden, als derjenige Autofahrer, der von einer Vielzahl von Verkehrstafeln, diese versehen mit klein gedruckten Zusatztafeln, ‚unterstützt‘ von dazu kommenden Bodenmarkierungen, nur verwirrt wird.“<sup>25</sup>

Die Bedeutung der Verständlichkeit für die Funktion des Rechts wurde bereits dargelegt<sup>26</sup> und darf auch im elektronischen Zeitalter nicht aus den Augen verloren werden.

Das Anliegen der NÖ LR um Verständlichkeit der NÖ Rechtsordnung ist historisch erklärbar: Nachdem nach der Einführung der neuen Lose-Blattform des NÖ

<sup>22</sup> NÖ LR, 3f

<sup>23</sup> NÖ LR, 3, erster Absatz

<sup>24</sup> NÖ LR, 3

<sup>25</sup> *Kleiser Deregulierung*, 18

<sup>26</sup> *Kleiser NÖ LR*, 13ff

Landesgesetzblattes im Jahr 1979<sup>27</sup> die äußere Rechtsbereinigung des gesamten NÖ Landesrechts gelungen war<sup>28</sup>, war die Stammfassung der NÖ LR aus 1987 die konsequente Fortsetzung der Bemühungen des Landes NÖ um eine Rechtsbereinigung<sup>29</sup>. Dabei sollte der äußeren Rechtsbereinigung eine innere Rechtsbereinigung folgen. Der Bestand des NÖ Landesrechts im NÖ Landesgesetzblatt sollte nicht nur seiner äußeren Form, seinem System nach, überschaubar sein, sondern auch seinem inneren Gehalt nach verständlich gehalten werden<sup>30</sup>.

Dieses Ziel der NÖ LR wurde 1998<sup>31</sup> als Ziel und Grundsatz des staatlichen Handelns in die NÖ Landesverfassung 1979 (NÖ LV) aufgenommen. Seither lautet Artikel 4 Z 7 NÖ LV (Bürgernähe und Deregulierung):

„Der Zugang der Bürger zum Recht ist zu gewährleisten und der Weg für den Bürger so leicht wie möglich zu gestalten. Im Hinblick darauf kommt einer Beschränkung von Rechtsvorschriften auf das unbedingt erforderliche Ausmaß, der Verständlichkeit der Gesetzes- und Behördensprache und der Bürgerfreundlichkeit der Verwaltung besondere Bedeutung zu.“<sup>32</sup>

Der Hinweis auf die „Beschränkung der Rechtsvorschriften auf das unbedingt erforderliche Ausmaß“ stimmt mit der oben zitierten Kernaussage aus dem Vorwort der LR überein und führt zum weiteren Anliegen der Deregulierung hin<sup>33</sup>.

Deregulierung wird im Kern als eine „Reduktion bestehender Rechtsvorschriften“ verstanden<sup>34</sup>. In einem weiteren Sinn kann Deregulierung aber auch als Verbesserung der Rechtsqualität (qualitative Deregulierung) verstanden werden<sup>35</sup>. Eine solche Deregulierung, welche die Funktionen des Rechts wiederherstellt bzw. verbessert, ist für die Funktion des Rechts und die Erreichung einer verständlichen Rechtsordnung notwendig und sollte als dauernde Herausforderung der Legistik verstanden werden und eine andauernde die Gesetzgebung begleitende Aufgabe bilden<sup>36</sup>.

Damit gehen Verständlichkeit und (qualitative) Deregulierung Hand in Hand. Ausgehend von diesen Überlegungen<sup>37</sup> kann damit die erste Anregung gemacht werden:

## Verständlichkeit als Ziel (Prinzip) von LR

Die Umstellung von LR auf ein neues (elektronisches) Lese- und Arbeitsmedium (unter Einbindung des zentralen Mediums Internet) soll nichts an deren eigentlichem Ziel - der verständlichen Gestaltung der Gesetze - ändern. Die Verständlichkeit der Rechtsordnung muss in einem demokratischen Rechtsstaat –

<sup>27</sup> vgl NÖ Rechtsbereinigungsgesetz 1978, LGBl 0005-0

<sup>28</sup> vgl zur Rechtsbereinigung in NÖ: *Berchthold/Liehr*, 27ff, *Liehr*, 7ff, *Staudigl*, 45ff

<sup>29</sup> aufbauend auf die Vorarbeiten von: *Blüml/Huk/Kraemmer/Liehr/Ott/Pfeiffer/Salaun/Staudigl/Wodak*, 140ff und *Pfeiffer/Strouhal/Wodak*, 165ff

<sup>30</sup> *Kleiser* NÖ LR, 53

<sup>31</sup> 6. Novelle zur NÖ LV, LGBl 0001-6

<sup>32</sup> LGBl 0001-12

<sup>33</sup> vgl. allgemein *Kleiser/Lengheimer*

<sup>34</sup> *Korinek*, 409

<sup>35</sup> *Funk*, 12

<sup>36</sup> *Kleiser* Deregulierung, 41

<sup>37</sup> und den grundlegenden Überlegungen von *Lachmayer* Architektur folgend

so er funktionieren will - eine grundsätzliche Bringschuld des Staates an den Bürger sein und bleiben.

LR sollten als erste Ebene Prinzipien enthalten. Diese Prinzipien sollten das eigentliche Ziel, den eigentlichen Zweck dieser LR beinhalten und damit dem befassten Legisten zu Beginn - bevor er in den „Dschungel“ der einzelnen Anordnungen vordringt – die eigentliche Bedeutung und Zielrichtung seiner Tätigkeit vor Augen führen.

Entsprechend dem Ziel der NÖ LR sollten LR jedenfalls das Prinzip „Verständlichkeit der Gesetze bzw. der Rechtsordnung“ vorangestellt werden. Von diesem Prinzip ist auch das Anliegen einer (qualitativen) Deregulierung umfasst.

Neben diesem Prinzip kann auch das – mit diesem eng verwandte – Prinzip der Rechtsstaatlichkeit<sup>38</sup> oder das Prinzip der Gemeinschaftstreue<sup>39</sup> angeführt werden. Auch das demokratische Prinzip<sup>40</sup> kommt in Frage, aus dem sich für die Legistik die Forderung nach angemessener Transparenz, etwa in Form der Begutachtung und Bürgerbegutachtung, ableiten ließe.

## Die Rechtsform der NÖ LR

Untersucht man die Rechtsform und Bindungswirkung von LR in Österreich, so zeigt sich am Beispiel der LR des Bundes, dass diese zum Teil (ohne jeglichen verwaltungsinternen verbindlichen Charakter) als bloße Empfehlung und zum Teil (mit Beschluss der Bundesregierung) mit verbindlichem Charakter für den Bereich der Bundesverwaltung erlassen wurden<sup>41</sup>.

Die NÖ LR wurden als generelle Weisung im Inneren Dienst an die Gruppen und Abteilungen des Amtes der NÖ Landesregierung, der Bezirkshauptmannschaften und die Agrarbehörde erlassen und binden somit die NÖ Landesverwaltung. Rechtlich nicht gebunden ist jedoch die NÖ Landesregierung und der NÖ Landtag, wengleich aus der historischen Entstehung der NÖ LR eine gewisse politische Selbstbindung dieser Organe abgeleitet werden kann<sup>42</sup>. Von den NÖ LR nicht erfasst sind die NÖ Gemeinden, für welche eigene LR nicht bestehen<sup>43</sup>.

LR haben daher – wenn überhaupt – verbindlichen Charakter nur für die Verwaltung.

Diese Rechtsform von LR zeigt, dass Legistik in Österreich traditionell eine Anliegen der Verwaltung war und ist. So zeigte Schäffer auf, dass Fragen der Gesetzgebungstechnik (und damit auch LR) eine Domäne der Verwaltungspraxis sind<sup>44</sup>. Daran hat sich im wesentlichen nichts geändert. Die Verantwortung für die Einhaltung von LR bei der Vorbereitung von Gesetzentwürfen trifft die mit der Ausarbeitung befassten Dienststellen in Ministerien und Ämtern der Landesregierungen. Die Überwachung der Einhaltung von LR kommt im Bund und in den

<sup>38</sup> Artikel 18 B-VG; zum Zusammenhang zwischen LR und rechtsstaatlichem Prinzip: *Adamovich*, 238

<sup>39</sup> Artikel 10 EG-Vertrag

<sup>40</sup> Artikel 1 B-VG und auch Artikel 6 Abs 1 EU-Vertrag

<sup>41</sup> zusammenfassend: *Schäffer* Wirkungsmöglichkeiten, 2f **und Irresberger LR**

<sup>42</sup> *Kleiser* NÖ LR, 38ff

<sup>43</sup> *Hofer*, 32ff

<sup>44</sup> *Schäffer* LR, 192 und 193



Ländern mit einer Fachlegistik<sup>45</sup> zentral eingerichteten legislativen Diensten (sog. Gesetzgebungsdiensten) als begutachtenden Stellen<sup>46</sup> zu. In Ländern mit einer Zentrallegistik<sup>47</sup> ist die zentrale Dienststelle, welche die Entwürfe erstellt, überdies für Einhaltung und Überwachung der Einhaltung der LR zuständig<sup>48</sup>. In allen Fällen verbleibt aber die Verantwortung für die Einhaltung und Überwachung der Einhaltung der LR im Bereich der Verwaltung. Im parlamentarischen Verfahren bleibt die Beachtung von LR letztlich ungesichert<sup>49</sup>.

Eine vergleichende Betrachtung<sup>50</sup> mit der Rechtssetzung auf Ebene der Europäischen Gemeinschaft zeigt, dass die den österreichischen LR ihrem Anliegen nach vergleichbaren Leitlinien für die redaktionelle Qualität der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften<sup>51</sup> - im Gegensatz zur Situation in Österreich – ganz bewusst alle am Rechtssetzungsverfahren beteiligten Organe einbinden<sup>52</sup>. Rechtlich wurde diese Einbindung in Form einer interinstitutionellen Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission erzielt<sup>53</sup>.

Damit können diese Leitlinien auf Ebene der Europäischen Gemeinschaft als Impuls für die österreichische Situation angesehen werden, als Impuls, die Gesetzgebung als wichtigstes Organ im Rechtssetzungsprozess auch in Fragen der legislativen Gestaltung einzubeziehen<sup>54</sup>. Eine solche Einbindung der Gesetzgebung – sei es des Nationalrates oder der Landtage – in ein Konzept der legislativen Gestaltung sollte bewirken, dass sich auch der Gesetzgeber im Wege der Mitgestaltung und der Übernahme legislativer Vorgaben seiner Verantwortung im Bereich der Legistik bewusst wird und im Ergebnis Legistik als gemeinsame Aufgabe von Verwaltung und Gesetzgebung gesehen wird.

---

<sup>45</sup> Fachlegistik: Gesetzentwürfe werden durch die betroffene Fachabteilung und nicht durch eine Zentralstelle erstellt (zB Bund, Länder NÖ, Wien)

<sup>46</sup> zu den Gesetzgebungsdiensten: *Stadler*,  
zu der Funktion des Verfassungsdienstes im Bundeskanzleramt als Gesetzgebungsdienst des Bundes: *Holzinger*, Verfassungsdienst;

zu den Argumentationsprofilen der begutachtenden Stellen: *Lachmayer* Analysen, 495f  
im Land NÖ nimmt die Funktion des Gesetzgebungsdienstes der Verfassungsdienst in der Landesamtsdirektion des Amtes der NÖ Landesregierung wahr.

<sup>47</sup> Zentrallegistik: Gesetzentwürfe werden durch eine Zentralstelle (zB Abteilung für Gesetzgebung) erstellt (zB Kärnten, Vorarlberg)

<sup>48</sup> vgl dazu *Stadler*

<sup>49</sup> *Schäffer* Wirkungsmöglichkeiten, 8

<sup>50</sup> *Kleiser* Leitlinien, 19ff

<sup>51</sup> Interinstitutionelle Vereinbarung vom 22. 12. 1998, ABI C 73 vom 17. 3.1999, 1-4

<sup>52</sup> vgl. den 3. Erwägungsgrund zu den Leitlinien: „Es empfiehlt sich daher, einvernehmlich Leitlinien für die redaktionelle Qualität der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften festzulegen. Diese Leitlinien sollen den Gemeinschaftsorganen bei der Annahme von Rechtsakten [...] als Richtschnur dienen“ (Hervorhebungen durch den Autor)

<sup>53</sup> Zur Rechtsform der Leitlinien: *Kleiser* Leitlinien, 28ff

<sup>54</sup> *Kleiser* Leitlinien, 33

Damit kann als zweite Anregung vorgeschlagen werden:

## Einbindung der Gesetzgebung

Als Anregung aus der Europäischen Gemeinschaft sollte der Ansatz der Leitlinien für die redaktionelle Qualität der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften übernommen werden und Legistik von einer allein der Verwaltung überantworteten Aufgabe und damit einem „inner-bürokratischen“ Instrument zu einer gemeinsamen Aufgabe von Verwaltung und Gesetzgebung machen.

In diesem Sinne sollten LR (ob elektronisch oder nicht) auch vom Gesetzgeber als Selbstvorgabe für die eigene Tätigkeit verstanden und übernommen werden.

## Der Aufbau der NÖ LR

Wie bereits Lachmayer<sup>55</sup> und Schäffer<sup>56</sup> feststellten, haben sich die NÖ LR gegenüber den LR des Bundes immer schon dadurch unterschieden, dass sie neben Hinweisen über die (formale) inhaltliche Gestaltung von Rechtsvorschriften durch einen umfangreichen Verfahrensteil gekennzeichnet waren.

Diese Besonderheit – ein umfangreicher Verfahrensteil – war eine „dynamische Eigenentwicklung“ im Land NÖ<sup>57</sup> und kennzeichnet noch heute den Aufbau der NÖ LR. Die NÖ LR bestehen sogar zu einem überwiegenden Teil aus Verfahrensregelungen: So werden in eigenen Kapiteln zunächst das Begutachtungsverfahren<sup>58</sup> geregelt, ein Kern des Verfahrensteils, dem durch die NÖ LR ein hoher Stellenwert eingeräumt wird<sup>59</sup>. Weiters wird das Gesetzgebungsverfahren<sup>60</sup> sowie das Verfahren der Verlautbarung im Landesgesetzblatt<sup>61</sup> geregelt.

Als eine Neuerung wurde der sprachlichen Gestaltung von Rechtsvorschriften<sup>62</sup> und formalen Gestaltung von Rechtsvorschriften<sup>63</sup> das Kapitel „Planung von Rechtsvorschriften“<sup>64</sup> vorangestellt. Insbesondere die bei der Planung von Rechtsvorschriften vorgesehene „Prüfliste Planungsphase“<sup>65</sup> soll die mit der Erzeugung einer Rechtsvorschrift befassten Abteilungen des Amtes der NÖ Landesregierung zwingen, vor der Gestaltung einer Rechtsvorschrift über die Notwendigkeit bzw. alternativen Methoden zur Lösung des Problems nachzudenken. Ein wesentliches Ziel dieser Prüfliste ist damit die Vermeidung unnötiger neuer Rechtsvorschriften<sup>66</sup>. Diese

<sup>55</sup> Lachmayer Neugestaltung, 254

<sup>56</sup> Schäffer LR 203

<sup>57</sup> Schäffer Wirkungsmöglichkeiten, 3

<sup>58</sup> Kapitel 4 der NÖ LR - Begutachtungsverfahren

<sup>59</sup> Kleiser NÖ LR, 54ff

<sup>60</sup> Kapitel 5 der NÖ LR – Regierungsvorlage und Kapitel 6 der NÖ LR – Behandlung von Gesetzesentwürfen im Landtag

<sup>61</sup> Kapitel 7 – Verlautbarung im Landesgesetzblatt

<sup>62</sup> Kapitel 2 der NÖ LR.

Der Teil „Sprachliche Gestaltung“ gründet sich auf ein im Land NÖ (in Anlehnung an das sog „Hamburger Verständlichkeitsmodell“) durchgeführtes interdisziplinäres, vorwiegend linguistisches Forschungsprojekt: vgl. Blüml/Huk/Kraemmer/Liehr/Ott/Pfeiffer/Salaun/Staudigl/Wodak und Pfeiffer/Strouhal/Wodak sowie zusammenfassend Schäffer Wirkungsmöglichkeiten, 3.

<sup>63</sup> Kapitel 3 der NÖ LR.

<sup>64</sup> Kapitel 1 der NÖ LR

<sup>65</sup> NÖ LR, 4f

<sup>66</sup> So heißt es in der Prüfliste:

„1. Beschreiben Sie das Problem, das Sie durch das legistische Vorhaben lösen wollen. [...]

Vermeidung unnötiger Rechtsvorschriften dient wiederum einer Deregulierung der Rechtsordnung.

Der Verfahrensteil der NÖ LR wurde seit der Stamfassung durch die Berücksichtigung des Informationsverfahrens nach der EG-Informationsrichtlinie<sup>67</sup> ergänzt und verstärkt. Das Informationsverfahren wurde aufgrund seiner Einwirkungen auf den nationalen Normerzeugungsprozess, insbesondere aufgrund der radikalen Folgen der Nichteinhaltung des Informationsverfahrens, in die NÖ LR aufgenommen<sup>68</sup>. So führt nach der Rechtsprechung des EuGH<sup>69</sup> die Nichteinhaltung des Informationsverfahrens – sei es die Unterlassung der Mitteilung einer technischen Vorschrift oder die Nichtbeachtung der Stillhaltefrist – zur Nichtanwendbarkeit der nationalen Rechtsvorschrift<sup>70</sup>. Diese Nichtanwendbarkeit schlägt sogar in Zivilrechtsstreitigkeiten zwischen Einzelnen vor Gericht durch<sup>71</sup>.

So führt die Nichteinhaltung des Informationsverfahrens zu dem für den Legisten denkbar schlechtesten Ergebnis: eine nach allen Regeln der Kunst erarbeitete Rechtsnorm ist nach Durchführung des gesamten Rechtssetzungsverfahrens einschließlich der ordnungsgemäßen Kundmachung schlicht und einfach unanwendbar<sup>72</sup>!

Zusätzlich verlangt die Umsetzung dieser Richtlinie in der NÖ LV<sup>73</sup> eine besondere Beachtung dieses Verfahrens auch in verfassungsrechtlicher Hinsicht<sup>74</sup>.

Dies waren Gründe genug, den Verfahrensteil der NÖ Legistischen Richtlinien 1987 um das Informationsverfahren zu ergänzen. Als ein spezielles „europäisches“ Begutachtungsverfahren wurde dies in das entsprechende Kapitel 4 der NÖ LR (Begutachtungsverfahren) integriert<sup>75</sup>.

3. Mit welchen Mitteln wollen Sie das Problem lösen

(z. B. Förderung, Bewilligungsverfahren, Strafdrohung)?

3.1. Kann dieses Problem mit anderen Mitteln gelöst werden?

3.2. Kann das Problem auch mit anderen als mit legislativen Mitteln gelöst werden?“

<sup>67</sup> Richtlinie 98/34/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Juni 1998 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften, ABI EG Nr. L 204 vom 21. 7. 1998 S. 37 – 48 idF der Richtlinie 98/48/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juli 1998 zur Änderung der Richtlinie 98/34/EG über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften, ABI EG Nr. L 217 vom 5. 8. 1998, S. 18 – 26 (früher: Richtlinie 83/189/EWG des Rates vom 28. März 1983 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften, ABI EG Nr. L 109 vom 26. 4. 1983, S. 8 – 12)

<sup>68</sup> Kleiser NÖ LR, 97ff

<sup>69</sup> EuGH vom 30. April 1996 in der Rs C-194/94 *CIA Security International SA gegen Signalson SA und Securitel SPRL*. Slg 1996 S I-2201;

EuGH vom 16. Juni 1998 in der Rs C-226/97 *Johannes Martinus Lemmens*. Slg 1998 S I-3711;

EuGH vom 26. September 2000 in der Rs C-443/98 *Unilever Italia SpA gegen Central Food SpA*. Slg 2000 Seite I-7535

<sup>70</sup> „Werden technische Vorschriften nicht mitgeteilt, stellt dies [...] einen Verfahrensfehler bei ihrem Erlaß dar, so daß sie nicht anwendbar sind, soweit sie die Verwendung oder den Vertrieb eines mit diesen Vorschriften nicht konformen Produkts behindern“ (EuGH *Lemmens*, Rn 35)

<sup>71</sup> „Das nationale Gericht muss in einem Zivilrechtsstreit zwischen Einzelnen über vertragliche Rechte und Pflichten die Anwendung einer nationalen technischen Vorschrift ablehnen, die während einer Aussetzungsfrist nach Artikel 9 der Richtlinie 83/189/EWG [...] erlassen worden ist“ (EuGH *Unilever Italia*, Tenor)

<sup>72</sup> auch wenn diese Unanwendbarkeit nach dem Urteil *Lemmens* nicht absolut ist

<sup>73</sup> Artikel 25a und 45a NÖ Landesverfassung 1979, LGBl 0001-12

<sup>74</sup> Kleiser NÖ LR, 132ff

<sup>75</sup> Kapitel 4.6.: Mitteilung der Entwürfe von technischen Vorschriften (Informationsverfahren)

Weiters wurde im Verfahrensteil als ein im Bereich der Legistik nicht mehr wegzudenkender Faktor die Vereinbarung über einen Konsultationsmechanismus<sup>76</sup> aufgenommen. Ergänzende Regelungen über diese Vereinbarung wurden in einem Rundschreiben<sup>77</sup> getroffen.

Die Erfahrungen haben die Nützlichkeit dieses Verfahrensteils insbesondere für den Fachlegisten gezeigt. Daher soll als dritte Anregung vorgeschlagen werden:

## Verfahrensteil

Aus den Erfahrungen der NÖ LR hat sich gezeigt, dass neben einem „statischen“ Teil, der sich mit dem formalen Aufbau der Rechtsvorschriften selbst beschäftigt, auch ein „dynamischer“ Verfahrenssteil für den betroffenen Legisten sehr von Vorteil ist.

Dieser Teil legt die bei der Gesetzgebung (iwS) einzuhaltenden Verfahren dar und behandelt in diesem Sinne Begutachtungsverfahren einschließlich der Bürgerbegutachtung, des Konsultationsmechanismus und des Informationsverfahrens nach der Richtlinie 98/34/EG, aber auch die Regierungsvorlage und die Kundmachung.

Noch wichtiger erscheint aber im Interesse einer Deregulierung der Rechtsordnung der Beginn dieses Verfahrensteil, der sich mit den Überlegungen, ob und warum man eine neue Rechtsvorschrift überhaupt braucht und wenn ja, wo diese in der bestehenden Rechtsordnung ihren Platz hat, beschäftigt (sogenannte „Prüfliste Planungsphase“).

## NÖ LR im Internet

Wenn es um die Anpassung von LR an das elektronische Zeitalter und in diesem Sinne auch um ihr Verhältnis zum zentralen Medium Internet geht, so kann darauf hingewiesen werden, dass die NÖ LR seit dem Jahr 2001 im Internet unter der Adresse <http://www.noe.gv.at/service/lad/lad1/vd/Legistik.htm> zugänglich sind.

Damit wurde der erste Schritt einer Anpassung der NÖ LR an das elektronische Zeitalter bereits gesetzt und die NÖ LR von einem internen Hilfsmittel der Legistik zu einem für jedermann einsehbaren Dokument gemacht.

Dennoch ist auch diese Internet-Präsentation weiter entwickelbar. So könnte die von Lachmayer<sup>78</sup> angesprochene Struktur der LR in verschiedenen Ebenen realisiert werden. Diese Ebenen könnten mit Links verbunden werden und so den interessierten Betrachter Internet-gerecht durch den Inhalt der LR führen. Als eine untere Ebene könnten hier Beispiele – und zwar Beispiele aus dem Rechtsbestand – angeführt werden, die zeigen, wie gewisse legistische Regeln bereits erfolgreich verwirklicht wurden<sup>79</sup>.

<sup>76</sup> Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über einen Konsultationsmechanismus und einen künftigen Stabilitätspakt der Gebietskörperschaften, BGBl. I Nr. 35/1999 und NÖ LGBl 0814-0;

vgl zu dieser Vereinbarung: *Bußjäger* Konsultationsmechanismus und *Kleiser* NÖ LR, 74ff

<sup>77</sup> Information des Verfassungsdienstes aus 1999 mit laufenden Aktualisierungen (Betragsgrenzen)

<sup>78</sup> *Lachmayer Architektur*

<sup>79</sup> für NÖ könnten hier angeführt werden: NÖ Bauordnung 1996, LGBl 8200, NÖ Bediensteten-Schutzgesetz 1998, LGBl 2015 u a

## Bürgerbegutachtung im Internet

Einen weiteren Schritt dieser Öffnung der Legistik stellt die Bürgerbegutachtung im Internet dar.

Das Begutachtungsverfahren kann allgemein (seinem Wesen nach) als eine „Veröffentlichung“ bzw. ein „Hinaustragen“ der jeweiligen legistischen Maßnahme an eine (wenn auch nur beschränkte) Öffentlichkeit verstanden werden<sup>80</sup>. In diesem Sinne ist die Bürgerbegutachtung die weitest gehende Form einer Veröffentlichung und eines Hinaustragens eines Entwurfes. Jedermann hat in dieser Begutachtung die Möglichkeit, von diesen Gesetzentwürfen Kenntnis zu erlangen und eine Stellungnahme abzugeben.

Diese Bürgerbegutachtung ist in Art. 25 Abs. 3 NÖ LV 1979 verankert:

„Jedermann hat das Recht, Gesetzesentwürfe gegen Kostenersatz zu beziehen und innerhalb der Begutachtungsfrist eine Stellungnahme abzugeben (Bürgerbegutachtung).“

Während die Bürgerbegutachtung lange Zeit durch die Auflage eines Exemplares des entsprechenden Entwurfes in der Beratungs-, Informations- und Beschwerdestelle beim Amt der NÖ Landesregierung bzw. in den Beratungsstellen der Bezirkshauptmannschaften<sup>81</sup> durchgeführt wurde, sollten mit der Änderung der NÖ LR die neuen technischen Möglichkeiten des Internets für die Bürgerbegutachtung genutzt werden.

Nach dieser neuen Regelung ist gleichzeitig mit der Einleitung eines externen Begutachtungsverfahrens durch die Fachabteilung der Entwurf der Rechtsvorschrift an die Beratungsstelle beim Amt der NÖ Landesregierung in elektronischer Form zu übersenden. Die Beratungsstelle stellt den Entwurf samt Erläuterungen und einer allfälligen Textgegenüberstellung in das Internet<sup>82</sup>. Der Bürger kann die Entwürfe unter der Adresse:

<http://www.noel.gv.at/service/lad/lad1/vd/buergerbegutachtung/begutachtung.htm>

(auffindbar unter Bürgerservice) innerhalb der Begutachtungsfrist einsehen und (auch) direkt per E-Mail eine Stellungnahme an das Amt der NÖ Landesregierung abgeben.

Diese neue Möglichkeit der elektronischen Bürgerbeteiligung wird ergänzt durch die Möglichkeit beim NÖ Landtag eingebrachte Entwürfe ebenfalls im Internet unter der Seite Landtagsvorlagen

<http://www.noel.gv.at/service/politik/landtag/LandtagsvorlagenXV.htm> aufzufinden.

## Geplante Neuerungen

Derzeit sind folgende Neuerungen der NÖ LR in Vorbereitung:

### EU-Legistik

Der Bund hat bei der Anpassung der LR des Bundes an die neuen Gegebenheiten der Europäischen Gemeinschaft und insbesondere im Hinblick auf die notwendige

<sup>80</sup> Kleiser NÖ LR, 58

<sup>81</sup> Punkt 4.2. der Stammfassung der NÖ LR

<sup>82</sup> Punkt 4.2.2. NÖ LR

Umsetzung von Europäischem Gemeinschaftsrecht den Weg eines eigenen „EU-Addendum“<sup>83</sup> gewählt.

Eine vergleichbare Ergänzung ist vorbereitet. Sie enthält eine Ergänzung der Prüfliste Planungsphase durch den Bereich EU-Konformität. Weiters enthält sie eine nähere Erläuterung des Umsetzungshinweises samt entsprechenden Beispielen<sup>84</sup>, legistische Wege zur „schlanken“ Zitierung von EG-Normen sowie eine Ergänzung des Abkürzungsverzeichnisses, wobei die Zitatvorgaben der EuGH<sup>85</sup> gewählt wurden.

Die „schlanke“ Zitierung von EG-Normen (mit Hilfe des Umsetzungshinweises) ist eines der legistischen Hilfsmittel zur verständlichen Umsetzung von EG-Richtlinien. Wie Müller<sup>86</sup> ausgeführt hat, hat das Landesrecht bei der Umsetzung des EU-Rechts eine "nicht zu unterschätzende Kommunikations-, Übersetzungs- und Rechtsbereinigungsfunktion". In diesem Sinne ist die Umsetzung von EU-Recht auch zu einer der größten Herausforderungen der Legistik geworden<sup>87</sup>.

## Sprachliche Gleichbehandlung

Neben Gender Mainstreaming als Querschnittsaufgabe für alle Bereiche der Landespolitik<sup>88</sup>, die auch bei der Vorbereitung von Rechtsvorschriften (also in der Prüfliste Planungsphase und in der Gestaltung der Regierungsvorlage) berücksichtigt werden sollte, ist die sprachliche Gleichbehandlung eine weitere geplante Änderung der NÖ LR.

Mit der Forderung nach sprachlicher Gleichbehandlung sollen maskuline Personenbezeichnungen, die gleichermaßen auf Frauen und Männer bezogen werden, hinterfragt und die Gleichbehandlung von Männern und Frauen auch in der Sprache sichtbar gemacht werden<sup>89</sup>. Im Bereich der sprachlichen Gleichbehandlung können aber nach den bisherigen Erfahrungen keine eindeutigen Lösungen empfohlen werden. So stehen einige mögliche Lösungen der sprachlichen Gleichbehandlung in einem Spannungsverhältnis zum Grundsatz der Verständlichkeit der Rechtssprache<sup>90</sup>.

Ziel der Änderung soll es daher sein, keine eindeutigen „rezeptartigen“ Lösungsmodelle vorzugeben, sondern die mit der Ausarbeitung von Rechtsvorschriften befassten Legisten für den Bereich der sprachlichen Gleichbehandlung zu sensibilisieren und ihnen das Feingefühl mitzugeben, abhängig von der jeweiligen Rechtsvorschrift und der zu regelnden Situation Lösungen zu finden<sup>91</sup>.

<sup>83</sup> vgl auch *Irresberger LR*

<sup>84</sup> zum Umsetzungshinweis: Kleiser

<sup>85</sup> vgl Hinweis zur Zitierweise der Bestimmungen der Verträge in den Texten des Gerichtshofes und des Gerichts, <http://curia.eu.int/de/content/juris/index.htm> (10. 10. 2003)

<sup>86</sup> Müller, 32

<sup>87</sup> zur legistischen Umsetzung von EU-Recht: *Obenaus, Irresberger, Umsetzung und Bußjäger, Umsetzung*

<sup>88</sup> in diesem Sinne Beschluss des NÖ Landtages vom 3. 10. 2002, LtG. -996/A-1/65-2002

<sup>89</sup> *Bundesverwaltungsamt*, 6

<sup>90</sup> *Bundesverwaltungsamt*, 5

<sup>91</sup> positive Beispiele derartiger Überarbeitungen finden sich bereits im NÖ Landesrecht (zB Verordnung über den Schulversuch „Ausbildung zur Betriebs- und Dorfhelferin bzw. zum Betriebs- und Dorfhelfer“, LGBl 5025/25)

## Elektronische Entwurfsvorlagen

Zuletzt soll die im vorliegenden Zusammenhang meiner Meinung nach wichtigste geplante Änderung der NÖ LR dargestellt werden: die Schaffung von neuen elektronischen Entwurfsvorlagen im Bereich der Legistik.

Als Vorbild für dieses Vorhaben ist das von der Europäischen Kommission seit 1999 verwendete EDV-technische Instrument LegisWrite zu nennen. LegisWrite wurde von der Europäischen Kommission bereits vorgestellt<sup>92</sup> und wird im Gemeinsamen Leitfaden der Juristischen Dienste des Europäischen Parlaments, der Kommission und des Rates zur Abfassung von Rechtstexten als Hilfsmittel empfohlen<sup>93</sup>. Dieses EDV-technische Instrument erleichtert durch die Vorgabe gewisser formaler Gestaltungselemente die Erstellung von Rechtstexten in den Gemeinschaftsorganen, in dem direkt in den sogenannten „LegisWrite-Mustern“ der jeweilige Rechtstext erstellt wird und damit gleichzeitig somit die formalen Vorgaben eingehalten werden (müssen).

Die österreichische Legistik ist (gerade im Bereich des Bundes, aber auch im Bereich der NÖ Landeslegistik) durch eine Vielzahl von formalen Vorgaben gekennzeichnet. Im Bereich des NÖ LR können z.B. die Abfassung von Promulgationsklausel, Titel, Änderungsanordnung oder Inkrafttretensbestimmung genannt werden. Ein Gutteil der Arbeit des Legisten in der Fachabteilung des Amtes der NÖ Landesregierung muss daher dafür verwendet werden, diesen formalen Vorgaben zu entsprechen. Ebenso ist es ein Gutteil der Arbeit des Mitarbeiters im Verfassungsdienst bei der Überprüfung von Entwürfen, diese ebenso auf die Einhaltung der formalen Vorgaben hin zu überprüfen. So kann es durchaus vorkommen, dass die formale Gestaltung zum Hauptaugenmerk des Entwurfes wird und daher das eigentliche Ziel jeder Legistik, nämlich die inhaltliche und sprachlich verständliche Gestaltung der Rechtsvorschrift ins Hintertreffen gerät.

Daher sollte es Hauptzweck dieser elektronischen Entwurfsvorlagen sein, den Fachlegisten von der formalen Gestaltung zu entlasten, um sich auf die inhaltliche Verständlichkeit und den inhaltlichen Aufbau des Entwurfes konzentrieren zu können. Eine Vielzahl von formalen Vorgaben sollte daher bereits in Vorlagen integriert sein, die sodann zwingend von den Fachlegisten zu verwenden sind.

So sollen die NÖ LR künftig die Verwendung derartiger Entwurfsvorlagen zwingend vorschreiben. Dabei sollen die Vorgaben in den Entwurfsvorlagen nur dort bindend sein, wo eine selbstständige Gestaltung keinen Sinn macht (z B Promulgationsklausel), und dort abänderbar sein, wo sich in der Entwurfsvorlage nur Vorschläge für die Gestaltung finden (z B Übergangsbestimmungen). Durch die Verwendung der Entwurfsvorlagen soll die einheitliche formale Gestaltung der NÖ Landesvorschriften gewährleistet werden, ohne den Legisten soweit zu binden, dass die Gestaltung der Gesetze in einer unbeweglichen „Formular-Legistik“ erstarrt. Dieser Mittelweg ist zu finden.

Zur Verdeutlichung sollen die Unterschiede dieser Anregung zu den Formatvorlagen des Bundes im E-Recht<sup>94</sup> dargestellt werden: Ziel des E-Rechts des Bundes ist die Umsetzung des derzeitigen Erscheinungsbildes des Bundesgesetzblattes in elektronische Entwürfe. Wesentlich ist nun, dass die eigentliche legistische Arbeit, die Gestaltung des Entwurfes, noch immer vom Legisten in Form eines unformatierten Fließtextes zu erstellen ist. Erst in einem zweiten Schritt wird dieser Fließtext durch Makros im E-Recht selbständig formatiert

<sup>92</sup> Europäische Kommission, 6

<sup>93</sup> Juristische Dienste Leitfaden, Einleitung

<sup>94</sup> vgl. [http://www.bka.gv.at/bka/legistik/formatvorlagen\\_darstellung.doc](http://www.bka.gv.at/bka/legistik/formatvorlagen_darstellung.doc) und [http://www.bka.gv.at/bka/legistik/formatvorlagen\\_erklaerung.doc](http://www.bka.gv.at/bka/legistik/formatvorlagen_erklaerung.doc) (26. 9. 2003)

und in das Erscheinungsbild des Bundesgesetzblattes gebracht. In diesem Sinne ist der Legist mit Hilfe des E-Rechts derjenige, der das Layout vornimmt.

Die Idee der Entwurfsvorlage geht weiter als die im E-Recht des Bundes vorgesehene reine Layoutierung des Textes: Bei Entwurfsvorlagen sollen die Formalvorgaben der Legistischen Richtlinien mit Entwurfsvorlagen verknüpft werden und dem Legisten die eigentliche legistische Arbeit erleichtern.

Derzeit sind aber noch zwei Fragen in Diskussion:

Zum einen sind dies die elektronischen Möglichkeiten der Formatgestaltung dieser Vorlagen. Eine elektronische Formatierung dieser Vorlage im Hintergrund könnte schon zum ersten Schritt einer „elektronischen Schiene“<sup>95</sup> bis zur endgültigen Kundmachung im NÖ Landesgesetzblatt und/oder im Internet werden. Bei einer authentischen elektronischen Publikation des Gesetzblattes im Internet könnte dann das gesamte Erscheinungsbild des Gesetzblattes hinterfragt werden, da das derzeitige Erscheinungsbild des Bundesgesetzblattes durch das Druckmedium Papier bestimmt wird. Neue (elektronische) Medien könnten hier eine Änderung bringen, deren eigentliches Ziel wiederum die leichte Lesbarkeit und Verständlichkeit des Gesetzblattes für den Bürger sein sollte.

Zum anderen stellt sich die Frage des Ordnungssystems der Entwurfsvorlagen. Will man nämlich für jede mögliche Form einer Rechtsvorschrift eine eigene Vorlage (man denke etwa an die verschiedenen Formen eines Landesgesetzes, eines Ausführungsgesetzes und eines Verfassungsgesetzes<sup>96</sup>), wird eine Vielzahl von Entwurfsvorlagen notwendig. Hier wird es wichtig sein, ein gut gegliedertes und übersichtliches Ordnungssystem zu finden, um den betroffenen Legisten die Arbeit zu erleichtern.

Damit sei die vierte und letzte Anregung angeführt:

## Entwurfsvorlagen

Ein Instrument für die Gestaltung und den Aufbau (die „Statik“) von Gesetzesentwürfen können sogenannte „Entwurfsvorlagen“ sein. Sie vereinen die Vorgabe einer Vielzahl von legistischen Vorgaben (wie die formale Gestaltung z.B. der Promulgationsklausel) mit neuen elektronischen, möglichst interaktiven Gestaltungsmöglichkeiten und im Hintergrund der Vorlage bereits vorhandenen elektronischen Formatvorlagen, die der Beginn einer „elektronischen Schiene“ vom Erstentwurf bis zur (elektronischen) Kundmachung des Gesetzes sind.

Ihr eigentliches Ziel ist aber die Entlastung des Legisten von bisher belastenden formalen Vorgaben, um sich auf die eigentliche, inhaltliche Arbeit, die kreative und verständliche Gestaltung des vom Gesetzgeber (rechtspolitisch) Gewollten konzentrieren zu können.

<sup>95</sup> so jetzt bereits der Bund im E-Recht: „Es ist beabsichtigt, die Texterstellung des Rechtssetzungsprozesses auf eine konsequente elektronische Grundlage zu stellen. Die Grundkonzeption des Projektes E-Recht liegt darin, dass von der Begutachtung einer Rechtsvorschrift (Verordnung, Gesetz, Staatsvertrag) bis zur (Internet-) Kundmachung dieser Rechtsvorschrift ein durchgehender elektronischer Produktionsweg eingerichtet wird.“ (Beschluss der Bundesregierung vom 6.6.2001; <http://www.bka.gv.at/bka/legistik/beschluss.doc> (26.9.2003)

<sup>96</sup> Punkt 3.1.1.3. der NÖ LR



## Zusammenfassung

LR sind ein wichtiges und wirksames Instrument zur Erreichung des Zieles einer einfacheren und verständlicheren Rechtsordnung<sup>97</sup>. Dieses grundsätzliche Ziel darf bei einer Anpassung an neue elektronische Möglichkeiten nicht aus den Augen verloren werden.

Aufbauend auf die Erfahrungen in Niederösterreich werden zur Neugestaltung von LR folgende Anregungen gemacht:

- Verständlichkeit als Ziel (Prinzip) von LR,
- ein Verfahrensteil,
- die Einbindung der Gesetzgebung und
- Entwurfsvorlagen.

---

<sup>97</sup> Kleiser 2001, 33

## Literaturverzeichnis

- Adamovich* Ludwig K. Adamovich, Die legistischen Richtlinien des Bundes 1979; in: Theo Öhlinger (Hrsg.), Methodik der Gesetzgebung – Legistische Richtlinien in Theorie und Praxis (1982)
- Berchthold/Liehr* Klaus Berchthold/Willibald Liehr, Die Rechtsbereinigung in Niederösterreich, Amt der NÖ Landesregierung (1972)
- Blüml/Huk/  
Kraemmer/Liehr/Ott/Pfeiffer/  
Salaun/Staudigl/Wodak* Karl Blüml/Ernst Huk/Wilhelm Kraemmer/Willibald/Liehr/Herbert Ott/Oskar E. Pfeiffer/Herbert Salaun/Ludwig Staudigl/Ruth Wodak, Bürgernahe Gesetzestexte in NÖ – Ein interdisziplinäres Projekt – Dokumentation (1983)
- Böheimer** **Markus Böheimer, Formatvorlagen des Projektes ERECHT (in diesem Band)**
- Bußjäger Konsultationsmechanismus* Peter Bußjäger, Rechtsfragen zum Konsultationsmechanismus, ÖJZ 2000, 581ff
- Bußjäger Umsetzung* Peter Bußjäger, Umsetzungszwang und Anpassungsdruck – Die Umsetzung von EG-Recht aus föderalistischer Sicht; in Bußjäger/Kleiser (Hrsg.), Legistik und Gemeinschaftsrecht (2001), 1ff
- Europäische Kommission* Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Bericht der Kommission an den Europäischen Rat „Eine bessere Rechtsetzung 1999“, KOM(1999) 562 endgültig vom 3.11.1999
- Funk* Bernd-Christian Funk (Projektleiter), Deregulierung und Entbürokratisierung am Beispiel von Niederösterreich, Schriftenreihe BWK 63 (1988)
- Hofer* Michael Hofer, Legistik von Gemeindeverordnungen, NÖ Schriften 130 (2000)
- Holzinger LR* Gerhart Holzinger, Legistische Richtlinien 1979 und Verwaltungsreform; in: Theo Öhlinger (Hrsg.), Methodik der Gesetzgebung – Legistische Richtlinien in Theorie und Praxis (1982), 239ff
- Holzinger Verfassungsdienst* Gerhart Holzinger, Funktion und Wirkungsweise des Verfassungsdienstes im Bundeskanzleramt, in: Heinz Schäffer/Otto Triffterer (Hrsg.), Rationalisierung der Gesetzgebung (1984), 314ff
- Irresberger LR** **Karl Irresberger, Entwicklungen der Legistischen Richtlinien und Rundschreiben seit 1990 (in diesem Band)**
- Irresberger Umsetzung* Karl Irresberger, Legistische Probleme der Umsetzung von Gemeinschaftsrecht unter besonderer Berücksichtigung der Verweisungs-Problematik; in: Bußjäger/Kleiser (Hrsg.), Legistik und Gemeinschaftsrecht (2001), 1ff
- Juristische Dienste Leitfadens* Juristische Dienste des Europäischen Parlaments, des Rats und der Kommission, Gemeinsamer Leitfaden für Personen, die in den Gemeinschaftsorganen an der Abfassung von Rechtstexten mitwirken, [http://www.europarl.eu.int/transl\\_es/plataforma/pagina/rdm/guias/DE.doc](http://www.europarl.eu.int/transl_es/plataforma/pagina/rdm/guias/DE.doc) (29.9.2003)
- Kleiser NÖ LR* Christoph Kleiser, Über die NÖ Legistischen Richtlinien, NÖ Schriften 118 (1999)
- Kleiser Leitlinien* Christoph Kleiser, Die gemeinsamen Leitlinien für die redaktionelle Qualität der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften im Vergleich zur Landeslegistik am Beispiel Niederösterreichs; in: Bußjäger/Kleiser (Hrsg.), Legistik und Gemeinschaftsrecht, Schriftenreihe Institut für Föderalismus (2001), 19ff

|  |  |
|--|--|
| <i>Kleiser</i> Umsetzung                 | Christoph Kleiser, Die Umsetzung von Gemeinschaftsrecht aus legistischer Sicht: Der Umsetzungshinweis, JRP 2001, 28ff  |
| <i>Kleiser</i> Deregulierung             | Christoph Kleiser, Deregulierung und Gemeinschaftsrecht; in: Kleiser/Lengheimer, Deregulierung, NÖ Schriften 138 (2002)  |
| <i>Kleiser/Lengheimer</i>                | Christoph Kleiser/Karl Lengheimer, Deregulierung – Die Herausforderung einer verständlichen und überschaubaren Rechtsordnung, NÖ Schriften 138 (2002)  |
| <i>Korinek</i>                           | Karl Korinek, Staatsrechtliche Ansätze für eine Deregulierung im Wirtschaftsrecht, JBI 1991, 409ff   |
| <b>Lachmayer</b> Architektur             | <b>Friedrich Lachmayer, Zur Architektur elektronischer legistischer Richtlinien (in diesem Band)</b>   |
| <i>Lachmayer</i> Neugestaltung           | Friedrich Lachmayer, Überlegungen zu einer Neugestaltung Legistischer Richtlinien; in: Theo Öhlinger (Hrsg.), Methodik der Gesetzgebung – Legistische Richtlinien in Theorie und Praxis (1982), 250ff  |
| <i>Lachmayer</i> Analysen                | Friedrich Lachmayer, Möglichkeit einer Verwendung normentheoretischer Analysen für die Gesetzgebung; in: Rödiger (Hrsg.) Theorie der Gesetzgebung (1976), 494ff  |
| <i>Lachmayer</i> Rhetorik                | Friedrich Lachmayer, Zur Rhetorik der Gesetzgebung; in: Heinz Schäffer/Otto Triffterer (Hrsg.), Rationalisierung der Gesetzgebung (1984), 80ff   |
| <i>Lachmayer/Reisinger</i>               | Friedrich Lachmayer/Leo Reisinger, Legistische Analyse der Struktur von Gesetzen (1976)  |
| <i>Liehr</i>                             | Willibald Liehr, Die Rechtsbereinigung in NÖ, Schriftenreihe NÖ JG 21  |
| <i>Müller</i>                            | Johannes Müller, Allgemeine Umsetzungsprobleme des EU-Rechts auf Landesebene; in: Peter Pernthaler (Hrsg.) Auswirkungen des EU-Rechts auf die Länder (1999), 27ff                                      |
| <i>NÖ LR</i>                             | NÖ Legistische Richtlinien 1987 (Stammfassung), NÖ Schriften 1 (1987)  |
| <i>Obenaus</i>                           | Gregor Obenaus, Gemeinschaftsrechtliche Anforderungen an die österreichische Legistik, JRP 1999, 111ff   |
| <i>Pfeiffer/Strouhal/Wodak</i>           | Oskar E. Pfeiffer/Ernst Strouhal/Ruth Wodak, Recht auf Sprache – Verstehen und Verständlichkeit von Gesetzen, NÖ Schriften 5 (1987)  |
| <i>Schäffer LR</i>                       | Heinz Schäffer, Legistische Richtlinien in Österreich; in: Rödiger (Hrsg.) Theorie der Gesetzgebung (1976), 192ff  |
| <i>Schäffer</i><br>Wirkungsmöglichkeiten | Heinz Schäffer, Über Wert und Wirkungsmöglichkeiten von Legistischen Richtlinien – Überlegungen anlässlich der neuen „legistischen Richtlinien 1990“, ÖJZ 1991, 1ff                                    |
| <i>Stadler</i>                           | Gerhard Stadler, Aufgabe eines Gesetzgebungsdienstes; in: Heinz Schäffer/Otto Triffterer (Hrsg.), Rationalisierung der Gesetzgebung (1984), 307ff  |
| <i>Staudigl</i>                          | Ludwig Staudigl, Das Niederösterreichische System der Publikation von Rechtsvorschriften; in: Peter Bußjäger/Friedrich Lachmayer (Hrsg.), Rechtsbereinigung und Landesrechtsdokumentation (2001), 45ff |
| <i>Bundesverwaltungsamt</i>              | Bundesverwaltungsamt - Bundesstelle für Büroorganisation und Bürotechnik (BBB), Sprachliche Gleichbehandlung von Frauen und Männern (2. Auflage 2002)  |



# **Verfahren der Rechtssetzung – Elemente einer elektronischen Legistik**

von

Anna Kemptner  
Edmund Primosch



## Aufgabenstellung

Ein Arbeitskreis der „Klagenfurter [Legistik@Gespräche 03](#)“ widmete sich dem Themenkomplex „Legistische Verfahren“. Entsprechend dem Generalthema der Tagung galt es, die Architektur elektronisch bereitgestellter „Legistischer Richtlinien“ zu diskutieren und hierbei deren mögliche Schichtenstruktur – an Hand von vorgegebenen formalen Strukturelementen (Prinzipien, Regeln, Punktationen, Muster, Beispiele) – zu skizzieren. Der vorliegende Beitrag beruht im Wesentlichen auf den Ergebnissen der Beratungen des Arbeitskreises. Einzelne Vorbemerkungen mögen den Zugang zum vorgeschlagenen architektonischen Konzept erleichtern.

## Definitorische und methodische Vorbemerkungen

Verfahren, Form und Inhalt der Rechtssetzung können Gegenstand eines methodischen, zielgerichteten Vorgehens sein. Zur Methode der Rechtssetzung führte etwa Müller aus:<sup>98</sup>

Das Ziel ist die „richtige“, „gute“, „gerechte“ Rechtsnorm. Die Methode der Rechtssetzung soll aufzeigen, auf welchem Weg, mit welchen Schritten, in welchen Etappen oder Phasen man es erreichen kann, und welche Prinzipien, Kriterien, Maßstäbe und Gesichtspunkte dabei zu beachten sind.

Damit ist angedeutet, dass eine Methode der Rechtssetzung – oder „Rechtssetzungstechnik“ im weiten Sinn – sowohl das Rechtssetzungsverfahren als auch die inhaltliche sowie formale Gestaltung der Rechtssetzung – also die „Rechtssetzungstechnik“ im engeren Sinn – in ihre Betrachtung einschließt.<sup>99</sup> Der Begriff „Rechtssetzungsverfahren“ meint hier den Ablauf von Handlungen zur Erzeugung von Rechtsnormen, und die damit in sachlichem oder rechtlichem Zusammenhang stehenden Handlungen.<sup>100</sup> Rechtssetzungsverfahren werden primär durch staatsrechtliche Erzeugungsbedingungen, im Übrigen jedoch durch sonstige rechtliche Vorgaben und durch Zweckmäßigkeitüberlegungen bestimmt. Soweit sich die Methode der Rechtssetzung auf das Rechtssetzungsverfahren bezieht, wird sie zum Gegenstand dieses Beitrages gemacht.

Hiebei ist das erkenntnisleitende Interesse auf die Befriedigung praktischer legistischer Bedürfnisse ausgerichtet. Zu ihnen wird die Möglichkeit gezählt, ein datenbankgestütztes „Informations-Management-System“ heranzuziehen. Ein solches System könnte die Basis für legislatives Workflow- und Wissensmanagement bilden, mit dessen Hilfe der Legist ein Rechtssetzungsverfahren betreut bzw. dessen einzelnen Teilschritte durchführt. Da sich das Informations-Management-System nicht in einem bloßen Frage-Antwort-System erschöpfen soll, müsste durch entsprechende Funktionen und Schnittstellen gewährleistet werden,

<sup>98</sup> Müller, Elemente einer Rechtssetzungslehre, Zürich 1999, S. 25

<sup>99</sup> Holzinger, Die Technik der Rechtssetzung, in: Schäffer (Hrsg.), Theorie der Rechtssetzung, Wien 1988, S. (275) 277 ff., nennt als Hauptgegenstände der Rechtssetzungstechnik die Rechtssetzungsplanung, die inhaltliche Gestaltung der Rechtsvorschriften (unter Einschluss der einheitlichen formalen Gestaltung) und die Veröffentlichung der Rechtsvorschriften.

<sup>100</sup> Müller, Elemente, S. 26, definiert das Rechtssetzungsverfahren als „Ablauf des Entscheidungsprozesses, in dem Rechtsnormen erzeugt werden.“ Diese Definition blendet allerdings Handlungen, die nach der Entscheidungsfindung stattfinden, aus der Betrachtung aus (z.B. Beurkundung, Kundmachung, Evaluierung *ex post*).

dass die Informationen im Rechtssetzungsverfahren von operativem Nutzen sind, indem vor allem Instruktionen, „Interaktive Texte“<sup>101</sup> und Links als Arbeitsbehelf zur Verfügung stehen. Der vorliegende Beitrag versucht, die möglichen einschlägigen Informationen, die sich auf die einzelnen prozessualen Schritte eines Rechtssetzungsverfahrens beziehen, mittels des Strukturelements „Prinzipien“ thematisch zu bündeln. Über diese Topoi soll jeweils auf die operative Ebene gelangt werden können. Auf dieser würden regelmäßig Regeln („Richtlinien“) und überdies – je nach Bedarf – Punktationen („Check-Listen“), Muster (standardisierte Text-Dokumente oder Formulare) und Beispiele (Veranschaulichungsmaterial) zur Verfügung stehen, die anlässlich eines legislatischen Arbeitsschritts unmittelbar nutzbar gemacht werden könnten (*usability*). Im vorliegenden Beitrag werden – ohne den Anspruch auf Vollständigkeit erheben zu wollen – mögliche Elemente eines legislatischen Informations-Management-Systems vorgeschlagen.

## Vorschlag für eine Struktur

Praktische Informationen über das Rechtssetzungsverfahren lassen sich auf der Grundlage der folgenden neun Prinzipien bündeln: Durchführung einer Rechtssetzungsplanung; frühzeitige Qualitätssicherung durch Vorbegutachtung; Sicherung der Teilhabe an der Begutachtung; Offenlegung der möglichen Rechtssetzungsfolgen (insbesondere der finanziellen); Berücksichtigung der Ergebnisse der Begutachtung; Erfüllung der rechtlichen Erfordernisse vor der Beschlussfassung; Erfüllung der rechtlichen Erfordernisse nach der Beschlussfassung; Erfüllung der EU-rechtlichen Erfordernisse nach der Kundmachung; Qualitätssicherung durch Evaluierung *ex post*. Den genannten Prinzipien lässt sich jeweils eine kontextspezifische „Tiefenstruktur“ zuordnen.

### I. Durchführung einer Rechtssetzungsplanung

*Punktationen* erleichtern eine strukturierte Planung im Vorfeld der Texterstellung. In diesem Zusammenhang werden Fragen der Notwendigkeit, Form und Systematik des Rechtssetzungsvorhabens, über dessen wesentlichen Inhalt und die möglichen Alternativen, zur (ersten) Gesetzesfolgenabschätzung sowie zur Terminplanung zu beantworten sein.<sup>102</sup> Auch nach Ergebnissen, die aus einer Evaluierung von geltenden Rechtsnormen erfließen, kann gefragt werden (siehe Punkt IX.).

Im Fall einer dezentral organisierten Fachlegistik erscheint die *Regel* sinnvoll, wonach die Erstellung des Rechtssetzungskonzepts unter Mitwirkung eines

<sup>101</sup> Darunter ist ein elektronisch gestütztes Werkzeug zur Erstellung von Texten zu verstehen; vgl. *Haude*, Interaktive Texte: Vom Expertensystem zur dialoggesteuerten Vertragserstellung, in: *Mayer-Schönberger/Schneider-Manns-Au*, Der Jurist am Info-Highway: Über die Zukunft eines Berufsstandes, Wien 1997, S. 115 ff.

<sup>102</sup> Siehe insbesondere die Beschlüsse des OÖ Landtages vom 28. Jänner 1999 und vom 5. Juli 2001 betreffend ein „Leitbild für die Erarbeitung von Normen“ (Fragenkatalog für die Erstellung von Landesgesetzen), <http://www.ooe.gv.at/recht/wie/leitbild.htm>; ferner die „Prüfliste Planungsphase“ unter Punkt 1.6 der NÖ Legislativen Richtlinien 1987 (Stand: 26. Juli 2001). Für Deutschland siehe die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) vom 26. Juli 2000, deren §§ 43 f. und Anlage 7 (Prüfkatalog zur Feststellung von Selbstregulierungsmöglichkeiten) den wesentlichen Inhalt der „Blauen Prüffragen“ aus dem Kabinettsbeschluss vom 11. Dezember 1998 integriert hat.



legistischen Experten (etwa aus dem jeweiligen Verfassungsdienst) zu erfolgen hat.<sup>103</sup>

## **II. Frühzeitige Qualitätssicherung durch Vorbegutachtung**

Nach der (ersten) Texterstellung – die ihrerseits insbesondere den *Regeln* und *Mustern* der „Inhaltslegistik“ und der „Dokumentenproduktion“ zu gehorchen hat – wird empfohlen, die Vorbegutachtung als nächsten Verfahrensschritt einzuschalten. Hier könnten die folgenden *Regeln* Geltung beanspruchen:

Die Vorbegutachtung steht unter der Maxime der Formfreiheit (z.B. Kommunikation per Telefonat, persönliches Gespräch oder e-mail). Erfahrungsgemäß vermag dies die Effizienz und Flexibilität des legistischen Vorgehens zu sichern.

Im Fall einer dezentral organisierten Fachlegistik ist ein legistischer Experte bzw. der Verfassungsdienst in die Vorbegutachtung einzubinden, um inhaltliche und legistische Mängel frühzeitig hintanzuhalten. Eine zentral organisierte Legistik wird die inhaltlich betroffenen Organisationseinheiten zu befassen haben, um eine fachlich orientierte Willensbildung zu ermöglichen und um – zum Zweck der Erstellung des Begutachtungsentwurfs und der Erläuterungen – die finanziellen Auswirkungen des Rechtssetzungsvorhabens ermitteln zu können.

## **III. Sicherung der Teilhabe an der Begutachtung**

Die Versendung des Begutachtungsentwurfs kann nach *Mustern* erfolgen, in denen der Kreis der Adressaten vorweg aufgelistet ist. Während ein „Standardverteiler“ die zwingend bzw. die regelmäßig einzubindenden Stellen erfasst, wird ein „Spezialverteiler“ für spezifische Interessentenkreise nach fachlichen Gesichtspunkten anzulegen sein. „Verteiler“ könnten im EDV-Programm etwa als Textbausteine oder per Link von einer Datenbank abgerufen werden.

Die „Inklusivität“ und damit die Möglichkeit, sich am Begutachtungsverfahren zu beteiligen, kann durch verschiedene *Regeln* gefördert werden:

Die zur Verfügung stehenden „Verteiler“ wären regelmäßig zu warten und auf aktuellem Stand zu halten. Wo es technisch möglich und sinnvoll erscheint, kann dem Grundsatz der elektronischen Versendung gefolgt werden; allerdings gelingt der Identitäts- und Authentizitätsnachweis nur bei Verwendung einer elektronischen Signatur. Für Zwecke der Begutachtung kann das Internet zwar nicht als Ersatz, aber als flankierende Maßnahme neben der persönlich adressierten Versendung herangezogen werden; dies deshalb, weil eine Bringschuld nicht zur Holschuld werden soll. Über eine im Internet geschaffene Möglichkeit zur Bürgerbegutachtung soll die Öffentlichkeit im Wege einer Presseaussendung oder – nach entsprechender Anmeldung in einer Mailing-Liste – mittels elektronischer Newsletter informiert werden.

<sup>103</sup> Vgl. etwa Punkt 1.2 der NÖ Legistischen Richtlinien 1987 (Stand: 26. Juli 2001).

#### **IV. Offenlegung der möglichen Rechtssetzungsfolgen (insbesondere der finanziellen)**

*Regeln*, die die Darlegung der möglichen (insbesondere finanziellen) Rechtssetzungsfolgen betreffen, können aus positivrechtlichen Anordnungen<sup>104</sup> und Erlässen<sup>105</sup> abgeleitet und mit diesen über Links zum Rechtsinformationssystem verknüpft werden.

Nützlich erscheint es, für die Ermittlung, Darstellung und Erläuterung der Auswirkungen eines Rechtssetzungsvorhabens ein Schema als *Muster* oder als *Punktation* bereitzustellen. In diesem Zusammenhang ist auch der Einsatz eines EDV-unterstützten Simulationsprogramms möglich.<sup>106</sup> Eine einheitliche Vorgangsweise wäre insbesondere der Transparenz der Kostendarstellung im Verfahren nach dem Konsultationsmechanismus dienlich. Zusätzlich könnte ein konkretes *Beispiel* insbesondere die praktische Umsetzung der Kostendarlegung illustrieren.

Weiters sollte als *Regel* gelten, dass zur Erhebung der Auswirkungen eines Rechtssetzungsvorhabens grundsätzlich Sachverständige heranzuziehen sind.

#### **V. Berücksichtigung der Ergebnisse der Begutachtung**

Vorgaben über die Dokumentation der Begutachtungsergebnisse sowie über die Information der politischen Entscheidungsebene<sup>107</sup> können sich in entsprechenden *Regeln* niederschlagen. Auch sind *Muster* für die Berichterstattung und für die synoptische Aufbereitung bzw. strukturierte Präsentation der eingelangten Stellungnahmen denkbar.

#### **VI. Erfüllung der rechtlichen Erfordernisse vor der Beschlussfassung**

Im Vorfeld der Beschlussfassung über ein Gesetz oder eine Verordnung sind die allenfalls rechtlich gebotenen Verfahrensschritte zu setzen. Ihre Voraussetzungen, inhaltlichen Anforderungen und ihre Abfolge ergeben sich aus staatsrechtlichen,<sup>108</sup>

<sup>104</sup> Siehe etwa Art. 1 § 1 Abs. 2 des Deregulierungsgesetzes 2001, BGBl. I Nr. 151/2001; § 14 des Bundeshaushaltsgesetzes (BHG), BGBl. Nr. 213/1986, i.d.g.F.; Art. 1 Abs. 3 der Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über einen Konsultationsmechanismus und einen künftigen Stabilitätspakt der Gebietskörperschaften, BGBl. I Nr. 35/1999; ferner die Richtlinien für die Ermittlung und Darstellung der finanziellen Auswirkungen neuer rechtsetzender Maßnahmen gemäß § 14 Abs. 5 BHG, BGBl. II Nr. 50/1999, i.d.g.F.

<sup>105</sup> Siehe etwa hinsichtlich der Auswirkungen von Rechtssetzungsvorhaben auf die Beschäftigungslage in Österreich und den Wirtschaftsstandort Österreich das Rundschreiben des Bundeskanzleramtes-Verfassungsdienst vom 19. Februar 1999, GZ 600.824/0-V/2/99, abgedruckt in: *Primosch*, Stabilitätspakt – Konsultationsmechanismus, Wien 2000, S. 191 ff.

<sup>106</sup> Hiezu und allgemein zur Rationalisierung der Rechtssetzung im Bereich der Landesgesetzgebung siehe *Hörtenhuber/Steiner*, Normsetzung und qualitative Deregulierung: Das oberösterreichische Modell zur Qualitätssicherung, JRP 2002, S. 7 ff.

<sup>107</sup> Im Fall der Gesetzgebung ist die politische Entscheidungsebene nicht auf die Regierung beschränkt, sondern schließt auch das Parlament ein.

<sup>108</sup> Beachte die jeweiligen geschäftsordnungsmäßigen, verfassungsrechtlichen und einfachgesetzlichen Vorschriften; ferner Art. 1 der Vereinbarung über einen Konsultationsmechanismus.

EU-rechtlichen<sup>109</sup> und völkerrechtlichen Vorschriften<sup>110</sup> und aus Erlässen. Eine handlungsorientierte Zusammenfassung in *Regeln* und *Punktationen* mit Links zum Rechtsinformationssystem erscheint zweckmäßig.

Für die EU-rechtlich und WTO-rechtlich geforderten Notifikationen sollen entsprechende Formulare als *Muster* elektronisch zur Verfügung stehen.<sup>111</sup> Um die Einhaltung der einschlägigen *Regeln* zu erleichtern, könnte im Workflow eine entsprechende Sperr- oder Warnfunktion auf den aufrechten Lauf einer Stillhaltefrist hinweisen.

Weiterer *Muster* bedarf es für die Zuleitung einer Regierungsvorlage an das Parlament und für die Kostendarstellung nach der Vereinbarung über einen Konsultationsmechanismus (siehe bereits unter Punkt IV.). Auch in dieser Hinsicht muss als *Regel* gelten, dass ein sicherer und nachweislicher elektronischer Verkehr die Verwendung einer elektronischen Signatur voraussetzt.<sup>112</sup>

### **VII. Erfüllung der rechtlichen Erfordernisse nach der Beschlussfassung**

Im Nachhang zur Beschlussfassung über ein Gesetz oder eine Verordnung sind die weiteren staatsrechtlich gebotenen Verfahrensschritte zu setzen. Eine handlungsorientierte Zusammenfassung in *Regeln* mit Links zur Rechtsdatenbank erscheint zweckmäßig.

Für die Bekanntgabe der Gesetzesbeschlüsse des Landtages an das Bundeskanzleramt,<sup>113</sup> für die Beurkundung des verfassungsmäßigen Zustandekommens eines Gesetzesbeschlusses und die Gegenzeichnung<sup>114</sup> sowie für die Veranlassung der Kundmachung im jeweiligen Publikationsorgan können *Muster* zur Verfügung stehen. Für diese Verfahrensschritte muss im elektronischen Verkehr überdies die *Regel* gelten, dass elektronische Signaturen zu verwenden sind. Im Fall einer authentischen elektronischen Verlautbarung von Rechtsvorschriften ist die Authentizität und Integrität der Dokumente zu sichern.<sup>115</sup>

<sup>109</sup> Siehe insbesondere die RL 98/34/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften und der Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft, ABl. Nr. L 204 vom 21. Juli 1998, S. 37, i.d.g.F.

<sup>110</sup> Siehe im WTO-Rahmen das Übereinkommen über die Anwendung sanitärer und phytosanitärer Maßnahmen und das Übereinkommen über technische Handelshemmnisse, BGBl. Nr. 1/1995.

<sup>111</sup> Für das Notifikationsverfahren nach der RL 98/34/EG siehe Anhang 1 zur Notifikationsverordnung (NotifV), BGBl. II Nr. 450/1999, zuletzt geändert durch BGBl. II Nr. 509/2003.

<sup>112</sup> Über die elektronische Zuleitung einer Regierungsvorlage hinaus kann freilich auch das parlamentarische Gesetzgebungsverfahren selbst auf elektronischer Grundlage abgewickelt werden; zum Projekt „e-Recht“ in Nationalrat und Bundesrat siehe *Bachmann*, e-Legislation?, JRP 2003, S. (69) 70.

<sup>113</sup> Vgl. Art. 98 Abs. 1 und Art. 97 Abs. 2 B-VG.

<sup>114</sup> Vgl. Art. 47 und Art. 97 Abs. 1 B-VG.

<sup>115</sup> Siehe § 8 des Bundesgesetzes über das Bundesgesetzblatt 2004 (Bundesgesetzblattgesetz – BGBIG), BGBl. I Nr. 100/2003.

**VIII. Erfüllung der EU-rechtlichen Erfordernisse nach der Kundmachung**

EU-rechtliche Vorschriften und innerstaatliche Umsetzungsvorschriften, die sich auf die Notifikation und Bekanntgabe von Rechtstexten nach der Kundmachung beziehen, können in einer eigenen *Regel* zusammengefasst werden, von der Links zum Rechtsinformationssystem führen.

Für die Notifizierung können vorgefertigte *Muster* (Anschreiben, Formulare) eingesetzt werden.

**IX. Qualitätssicherung durch Evaluierung ex post**

Für die Nachbereitung der Rechtssetzung wird die Regel vorgeschlagen, die Rechtsvorschrift regelmäßig im Licht ihrer faktischen Folgen sowie des zu Grunde liegenden rechtspolitischen Regelungskonzepts zu evaluieren. Weiters vermag die kontinuierliche Rechtsdokumentation legistische Fehler aufzudecken und einen Beitrag zur Qualitätssicherung zu leisten.<sup>116</sup> Für die Evaluierung können Fragenkataloge in Form von Punktationen zur Verfügung stehen.

---

<sup>116</sup> Siehe *Lachmayer/Stöger*, Anforderungen der Rechtsdokumentation an die Legistik, JRP 1995, S. 9 ff.

# **Legistik zwischen Kunst, Technik und Technologie**

von

Günther Schefbeck



## 1. Legistik als Kunst?

„Gestern habe ich eine Rede des Bundeskanzlers gehört.“

„Und, was hat er gesagt?“

„Nichts.“

„Ja, aber wie hat er es formuliert?“

Dass die Rhetorik mehr der Verschleierung als der Klarstellung von Aussagen dienen kann und dazu im politischen Alltag auch verwendet wird, leuchtet dem gelernten Österreicher ein. Der Legistik<sup>3</sup> analoge Funktion zu unterstellen, zunächst vielleicht weniger. Der gelernte Legist hat indes die Erfahrung gemacht, dass es durchaus dem politischen Willen entsprechen mag, eine normative Aussage legistisch zu verhüllen; im Unterschied zu dem eingangs wiedergegebenen, zu den Klassikern des politischen Witzes zählenden fiktiven Szenario widmet sich die Kunst der Verschleierungslegistik freilich weniger, aber doch auch normativen Nichtaussagen – gerade solche erscheinen gelegentlich bemerkenswert klar und scheinbar transparent formuliert<sup>4</sup> – als vielmehr in erster Linie politisch brisanten Regelungen bzw. Regelungsentwürfen, die dadurch dem öffentlichen Diskurs entzogen oder ihm nur erschwert zugänglich gemacht werden sollen<sup>5</sup>.

Umso mehr muss es als im Interesse der Öffentlichkeit, ja als im Interesse der Funktionalität des demokratischen politischen Systems gelegen betrachtet werden, die Legistik uneingeschränkt in den Dienst der Transparenz der Rechtsordnung und des Rechtsetzungsprozesses zu stellen. Ist doch die Transparenz dieses Prozesses, vermittelt durch seine Öffentlichkeit und somit durch seine Einbettung in öffentlichen Diskurs<sup>6</sup>, ebenso Voraussetzung für die Akzeptanz und damit langfristig auch für die Stabilität des politischen Systems, wie die Transparenz der Rechtsordnung als langfristig notwendige Voraussetzung für deren Akzeptanz angesehen werden muss.

Rechtsnormen, denen, um einmal mehr jenes bereits klassisch gewordene Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes<sup>7</sup> zu paraphrasieren, der Charakter von „Denksportaufgaben“ zugeschrieben werden kann, mögen zwar, als „Herrschaftswissen“, aus Sicht manches „Herrschenden“ kurzfristig nützlich sein, weil sie ihn im Augenblick aus einem sich ihm ansonsten stellenden Rechtfertigungszwang befreien mögen, sie mögen darüber hinaus einen gewissen Beitrag zur Arbeitsplatzsicherung für den Berufsstand der Rechtsvertreter leisten, spätestens dann aber, wenn berufsmäßige Rechtsanwender, obgleich über den „state of the art“ der Anwendung verfügend, das anzuwendende Recht nicht mehr ausreichend zu erkennen vermögen, werden, ganz abgesehen von den wirtschaftlichen Kosten, welche der erhöhte Anwendungsaufwand jedenfalls verursacht, auch die sozialen Kosten in beunruhigendem Maße anwachsen.

Nun sind die Klagen über schlechte Gesetze wohl so alt wie der Gedanke des Gesetzes und die Praxis der Gesetzgebung selbst und beziehen sich diese Klagen nie nur auf den Regelungsinhalt, sondern auch auf die Regelungsform, statistisch belegbar ist jedoch – obgleich bereits Tacitus bekanntermaßen eine Zunahme der Zahl der Gesetze konstatiert und einen Zusammenhang mit der zunehmenden Korruption des Gemeinwesens hergestellt hat<sup>8</sup> – zumindest eine quantitative Verschärfung des Problems durch die unter dem allzu oft unreflektiert gebrauchten Schlagwort der „Gesetzes-“ oder treffender „Normenflut“<sup>9</sup> seit Jahrzehnten aufgewiesene, in der Funktionserweiterung des Staates vom „Nachtwächter-“ zum „Daseinsvorsorgestaat“ notwendig grundgelegte Zunahme der Zahl rechtlicher

Regelungen, die wohl auch im Fall eines in vieler Hinsicht durchaus kritisch zu sehenden neuerlichen Funktionswandel des Staates – hin zum „Wettbewerbsregulierungsstaat“ – kaum eine nachhaltige Einschränkung erfahren dürfte, wie die Rechtsetzungspraxis der Organe der Europäischen Union eindrucksvoll belegt<sup>10</sup>.

Zwar hat die Rechtsinformatik in den vergangenen drei Jahrzehnten viel getan, um die Normenflut in Auffangbecken zu leiten<sup>11</sup>, sodass das am Beginn dieser Periode stehende Bonmot Niklas Luhmanns, die Rechtswissenschaft verhielte sich zum Computer „wie ein Reh zum Auto: manchmal kollidieren sie eben doch“<sup>12</sup>, längst keine Berechtigung mehr hat, doch das Volumen dieser Auffangbecken muss eben immer größer werden. Gleichzeitig erhöht sich in den solcherart gefluteten Becken die Austauschfrequenz, und auch dazu hat die Informatik beigetragen, weil sie mit technischen Mitteln eine Beschleunigung der Geschäftsprozesse auch im Rechtsetzungsverfahren ermöglicht; ganz allgemein scheint die wachsende technische und gesellschaftliche Entwicklungsdynamik einen beschleunigten Adaptionsbedarf rechtlicher Regelungen zu bedingen, sodass die Novellierungshäufigkeit zu- und die für die Abwicklung individueller Rechtsetzungsvorhaben zur Verfügung stehende Zeit abnimmt, was in weiterer Folge, aufgrund damit verbundenen Verlusts an legislatischer Qualität, wiederum zur Erhöhung der Novellierungshäufigkeit beitragen kann<sup>13</sup>. Die Praxis der Rechtsbereinigung hingegen, als *contrarius actus*, bleibt zumeist auf wenige Sternstunden beschränkt<sup>14</sup>.

Und so muss angesichts einer beschleunigten Entwicklungsdynamik auch des Rechts und angesichts der quantitativen Zunahme des Rechtsstoffs der qualitativen Gestaltung der Rechtsnormen und des Rechtsetzungsprozesses zunehmende Bedeutung zukommen. Die viel zitierte Forderung des Codex Iustinianus, wonach „leges ab omnibus intellegi debent“<sup>15</sup>, erscheint als Vorbedingung für die in den real existierenden Rechtsordnungen<sup>16</sup> regelmäßig verankerte Vermutung der Rechtskenntnis bzw der Kenntnis der gehörig kundgemachten Rechtsvorschriften – allein die Kontrolle, ob diese Vorbedingung erfüllt sei, ist in der Regel eine nachgängige und überdies nur punktuell wirksam werdende. Schon lange vor seinem „Denksporterkenntnis“ hat der österreichische Verfassungsgerichtshof, ausgehend vom Publizitätsgebot der Art 49 und 97 B-VG, grundsätzlich erkannt: „Wenn der Zweck der Rechtsordnung darin besteht, den Menschen durch die Vorstellung der Norm zu einem normgemäßen Verhalten zu veranlassen, so ist der Gesetzgeber gehalten, die Möglichkeit einer solchen Vorstellung zu geben ... Eine Vorschrift, zu deren Sinnermittlung subtile verfassungsrechtliche Kenntnisse, qualifizierte juristische Befähigung und Erfahrung und geradezu archivarischer Fleiß von Nöten sind, ist keine verbindliche Norm.“<sup>17</sup>

Wenn daher, um an dieser bedingten Aussage anzuknüpfen, der Zweck einer Norm in der Herbeiführung normgemäßen Verhaltens gesehen werden kann – was in der Regel vorausgesetzt wird, ohne dabei zu bedenken, dass auch die jüngere Geschichte „Rechtsordnungen“ im formellen Sinn<sup>18</sup> kennt, in welchen der Zweck einzelner Normen beispielsweise in der Selektion politisch suspekter Personen durch Normierung gerade eines von diesen etwa aus moralischer, religiöser oder politischer Überzeugung nicht leistbaren Verhaltens gelegen ist –, wenn also die soziale Steuerungsfunktion des Rechts effektiv gestaltet werden soll, dann sieht sich der Gesetzgeber mit der Frage konfrontiert, wie durch geeignete Gestaltung der Norm dieses Ziel bestmöglich erreicht werden kann – und genau da hat Legistik anzusetzen.



Grundsätzlich ist Gegenstand der Legistik sowohl der Prozess der Rechtsetzung als auch die Methode der formalen und materiellen Rechtsgestaltung. Dabei umfasst der Prozess der Rechtsetzung das ganze weite Spektrum von der Planungs- und Entwurfsphase einer Norm über die Phase ihrer vorparlamentarischen und parlamentarischen Beratung bis hin zu ihrer Kundmachung und darüber hinaus zu ihrer Evaluation, die wiederum in die Planung der weiteren Rechtsfortbildung überleitet wird; der unmittelbare Zusammenhang mit der intendierten Optimierung der Steuerungswirkung der jeweiligen Norm liegt nicht allein in der Erwartung, dass die Qualität des Rechtsetzungsprozesses mit jener des Norminhalts korrelieren wird, sondern allein schon in der „Legitimation durch Verfahren“, welche die Akzeptanz des Verfahrensergebnisses erhöhen wird.

Die Methode der Rechtsgestaltung ist ein nicht minder vielschichtiges Phänomen: Sie erschöpft sich nicht in der formalen, systematischen, sprachlichen und regelungstechnischen Gestaltung der einzelnen Norm, sondern schließt die Gestaltungsgrundsätze ein, welche die gesamte Rechtsordnung durchwirken – oder welche sie vermissen lässt. Dabei mag immerhin eine säkulare Entwicklung zur Rationalisierung des Rechts beobachtbar sein, allein dass die konkreten Ausformungen dieser Entwicklung, wie Generalisierung auf der einen und Kasuistik auf der anderen Seite, zu einander in einem Spannungsverhältnis stehen können, ist evident und seit langem gesehen worden<sup>19</sup>.

Ähnlich verhält es sich mit verschiedenen legistischen Grundsätzen, die postuliert worden sind, so jenem der gestalterischen Ökonomie, der sich beispielsweise in der Verweisungstechnik zur Vermeidung von Wiederholungen und zur Vereinheitlichung normativer Figuren manifestiert, einerseits und jenem möglichst einfacher Verständlichkeit und Übersichtlichkeit der einzelnen Norm andererseits; jeder dieser Grundsätze ist für sich plausibel und gut argumentierbar, der zwischen ihnen bestehende Gegensatz aber ist oft kaum auflösbar.

Kaum überwindbar endlich scheint der Gegensatz zwischen den beiden klassisch schon bei Seneca formulierten legistischen Grundsatzpositionen zur Verwirklichung der Steuerungsfunktion des Rechts, der präskriptiven auf der einen und der motivational-edukativen auf der anderen Seite: Dem von Poseidonios gegen Platon eingenommenen Standpunkt, wonach das Gesetz „iubeat, non disputet“ (oftmals fälschlich als „lex iubeat nec doceat“ zitiert), hält Seneca entgegen, dass Gesetze nicht allein durch Konditionalbeziehungen überzeugende Kraft erhielten („non persuadent quia minantur“), andererseits aber zur Verwirklichung des sittlichen Ideals hinführen könnten, „si non tantum imperant sed docent“<sup>20</sup>.

Platon hatte in seinen „Nomoi“ die edukative Wirkung der (idealen) Gesetze<sup>21</sup> vor allem in einer dem präskriptiven Inhalt voranzustellenden „Vorrede“ lokalisiert gesehen, welche den „telos“ oder die „ratio legis“ zum Ausdruck bringen sollte<sup>22</sup>. Für den Rechtspositivisten muss demgegenüber ein Gesetz ein „Regelwerk und kein Lesebuch“<sup>23</sup> sein, was nicht nur mit der praktischen Erwägung, wonach ein Gesetz zu seinem besseren Verständnis möglichst kurz zu sein hätte<sup>24</sup>, sondern auch rechtstheoretisch begründet wird. Geradezu prototypisch manifestiert finden sich die gegensätzlichen Positionen in der Auseinandersetzung zwischen Karl Renner und Hans Kelsen um den von Renner gewünschten Einleitungsabschnitt einer österreichischen Bundesverfassung, welcher „die grundlegenden Einrichtungen der Republik in einfacher und gemeinverständlicher Fassung“ darstellen und sich als „Grundlage des staatsbürgerlichen Unterrichtes“ eignen sollte<sup>25</sup>, wogegen sich Kelsens juristische Stringenz durchgesetzt hat<sup>26</sup>. Folgerichtig warnen auch heute, angesichts der im „Österreich-Konvent“ neuerlich begonnenen

einschlägigen Diskussion, die Hüter des Kelsenschen Erbes vor dem Einbruch einer Präambel oder von Aufgaben- und Zielbestimmungen in das österreichische Verfassungsrecht<sup>27</sup>.

Dass die „nomoi“, das zu setzende Recht oder die zu satzenden Gesetze, an die Stelle des vorgegeben gedachten „nomos“ getreten waren, das Recht also erkennbar disponibel geworden war<sup>28</sup>, hatte zu Platons Zeit der Gesetzgebung einen hohen Rang unter den „technai“, also, wie wir im Gefolge Schleiermachers zu übersetzen haben, unter den „Künsten“, eingeräumt<sup>29</sup>. Eine „Kunst“ im antiken Sinn aber ist jede Art von auf Wissen und Erfahrung basierter zielgerichteter Hervorbringung: der Erfahrung kommt dabei insofern noch größere Bedeutung zu als dem Wissen, weil sie kraft der aus ihr erfließenden Einsicht in den Wesenskern der Aufgabe dazu befähigt, situativ zu agieren bzw auf fallspezifische Besonderheiten zu reagieren; darin wird auch der Unterschied zwischen „techne“ und „tribe“, von Schleiermacher als „Fertigkeit“ übersetzt, gesehen, wovon letztere als regelkonforme Hervorbringung aufgefasst wird, die keiner tieferen Einsicht bedarf. Die begriffliche Ausdifferenzierung von „Technik“ und „Kunst“ ist neuzeitlichen Ursprungs und insbesondere der Kunstbegriff wiederholten Wandlungen unterzogen gewesen, bis er sich in der Beuys'schen Formel vom Kunstwerk als größtem Rätsel und vom Menschen als Lösung verloren hat; sehr verkürzt angedeutet, hat „Kunst“ eine Subjektivierung erfahren und ist zu einem Akt individueller Kreativität und Originalität<sup>30</sup> geworden, „Technik“ hingegen zu einem überindividuellen Handlungsschema, einer „objektiven“ Größe.

Wie aber wäre nun Gesetzgebung zu lernen? Als „techne“ im antiken Sinn, „objektives“ Wissen und „subjektive“ Erfahrung vereinend, kann und muss sie ja sowohl auf Handlungs- als auch auf Lernerfahrung beruhen! Aristoteles schließt mit ebendieser Überlegung seine „Nikomachische Ethik“, in welcher die Gesetzgebungskunst als besondere Anwendungsform der Klugheit oder des praktischen Verstandes behandelt wird<sup>31</sup>, ab, um zur „Politik“ überzuleiten<sup>32</sup>. Dort stehen dann freilich die Inhalte möglicher Gesetzgebung im Vordergrund, die nur insoweit, als sie ihrerseits als „Metanormen“ das Normsetzungsverfahren regeln, legislativ relevant sind. Im Hintergrund aber steht immer, und da begegnen einander Aristoteles und Platon, eine ganz spezifische Haltung, welche der „nomothetikos“ – wie Aristoteles denjenigen bezeichnet, der die Befähigung zur Gesetzgebung erworben hat<sup>33</sup> – einzunehmen hat: eine Haltung, die sich abgrenzt von den Sophisten und ihrer gefälligen Rhetorik.

In seiner berühmten mehrfachen Analogiebildung stellt Sokrates in Platons „Gorgias“ den auf den Leib bezogenen Künsten, der Gymnastik und der Heilkunst, die auf die Seele bezogenen „politischen“ Künste der Gesetzgebung und der Rechtspflege gegenüber, um sie daraufhin von ihren defizitären „Schattenformen“ abzugrenzen, den Fertigkeiten der Kosmetik und des Kochens einerseits, der Sophistik und der Rhetorik andererseits. Sie stehen einander zwar äußerlich nahe, unterscheiden sich jedoch ihrem Wesen nach, weil letztere nach dem eben je Angenehmen, nicht aber nach dem Besten, nach dem Wesentlichen streben<sup>34</sup>. Und so hat uns der Gedankenweg nicht nur zu den Anfängen europäischen Nachdenkens über Gesetzgebung, sondern auch zurück zu den defizitären Formen der Legistik geführt, an denen unsere Betrachtungen angesetzt haben. Legistik ist naturgemäß, wie jede „politische Kunst“, stets der Versuchung tagespolitischer Gefälligkeit ausgesetzt und bewegt sich im Spannungsfeld zwischen der Zweckrationalität der Tagespolitik einerseits und zielrationaler, über den Tag, dh jedenfalls den jeweils nächsten Wahltag, hinausblickender Rechtsfortbildung

andererseits. Dass sich in diesem Spannungsfeld zu bewegen „keine Kunst“ wäre, dürfte der gelernte Österreicher kaum zu behaupten wagen.

## 2. Legistik als Technik

Wenn die dem Prozess der Rechtserzeugung und der Rechtsanwendung geltende „dynamische Rechtstheorie“ im Sinne Kelsens ausschließlich „auf Rechtsnormen gerichtet ist, und zwar auf jene, die die Erzeugung und Anwendung des Rechts regeln“<sup>35</sup>, dann würde dies eine Ausblendung aller nicht rechtlich normierten Dimensionen des Rechtserzeugungsprozesses aus der Rechtswissenschaft bedeuten. Tatsächlich haben sich aber auch namhafte Vertreter der Reinen Rechtslehre schon früh dazu bekannt, dass jenseits der Rechtsdogmatik auch die Technik der Rechtsetzung einen Gegenstand der Rechtswissenschaft zu bilden hätte: es war Robert Walter, der in seiner Grazer Antrittsvorlesung 1962 eine „Lehre von der Gesetzestechnik“ in Österreich neu zu begründen suchte<sup>36</sup>. Tatsächlich haben die von ihm herausgearbeiteten rechtsetzungstechnischen Prinzipien, das ökonomische Prinzip, das Prinzip der Adäquanz, Verständlichkeit und Präzision des Ausdrucks, das Prinzip systematischer Ordnung und das Prinzip der Kundmachung, die weitere rechtswissenschaftliche Auseinandersetzung mit der Thematik nachhaltig beeinflusst<sup>37</sup>.

Dass die „Technik“ an die Stelle der „Kunst“ der Gesetzgebung getreten war, als welche diese noch bis zu Beginn des 20. Jahrhunderts gegolten hatte<sup>38</sup>, kann im Blick auf die Bedeutungsveränderung des Kunstbegriffs einerseits und der damit einhergehenden Verschiebung der Rationalitätskonnotation in den Technikbegriff andererseits angesichts der Fokussierung postromantischer Rechtswissenschaft auf die rationale Rechtsfortbildung nicht überraschen; gerade der Rechtspositivismus hat der „wissenschaftlichen“ Rechtsetzungstechnik ihren geistesgeschichtlichen Hintergrund vermittelt!

Dass legistische Technik nicht exklusiv von der Rechtswissenschaft entwickelt, evaluiert und fortgebildet werden kann, ist freilich schon frühzeitig bewusst geworden. Ein Beispiel: da Rechtsvorschriften sich in der Regel sprachlicher Codes bedienen – Bildzeichen stellen schon eine Ausnahme dar –, bedarf die Rechtswissenschaft, wenn sie sich auch selbst stets mit der Rechtssprache beschäftigt hat<sup>39</sup>, zur Verbesserung der sprachlichen Qualität der Rechtsnormen des Dialogs mit der Sprachwissenschaft. Schon in den frühen 1960er Jahren ist so im Rahmen eines Projekts zur Gesetzgebungsreform (neben einem Ökonomen) auch ein Germanist als Konsulent der österreichischen Parlamentsdirektion herangezogen worden, ein damals allerdings gescheitertes Experiment, soll doch, wie die Anekdote erzählt, besagter Germanist nach von ihm geäußelter Kritik an den häufigen Wortwiederholungen in Rechtsvorschriften, beispielsweise der monotonen Verwendung des Begriffs „Eigentum“, der doch auch durch „Habe“, „Besitz“, „Hab und Gut“ u dgl ersetzt werden könnte, vom damaligen Parlamentsdirektor mit einem ungnädigen „Auf Wiederschau'n!“ in die Wüste geschickt worden sein.

Dass eine gedeihliche und fruchtbringende Zusammenarbeit zwischen Juristen und Linguisten möglich ist, beweisen freilich mittlerweile viele praktische Beispiele, besonders eindrucksvoll jenes der sprachlichen Gestaltung des Schweizer Bundesrechts: Die in einer Referendumsdemokratie als besonders wichtig angesehene Aufgabe, Normtexte allgemeinverständlich zu machen, kommt im

Rechtsetzungsverfahren auf Verwaltungsebene der Verwaltungsinternen Redaktionskommission zu, die aus Juristen und Linguisten besteht und die Gesetzentwürfe in verschiedenen Stadien des Verfahrens auf ihre sprachliche Verständlichkeit überprüft. Dabei folgt die Kommission im Geiste des Vaters des Schweizer Zivilgesetzbuches, Eugen Huber, dem in der Schweiz ihm (in Deutschland hingegen abwechselnd Rudolf von Ihering und Gustav Radbruch) zugeschriebenen Grundsatz, der Gesetzesredaktor solle „denken wie ein Philosoph und reden wie ein Bauer“, dh die Normen sollten einerseits nicht auf einzelne Sachverhalte bezogen, sondern möglichst abstrakt konzipiert und andererseits nicht aus der Verwaltungs-, sondern aus der Bürgerperspektive formuliert sein. Auf Ebene der Bundesversammlung ist analog dazu eine Parlamentarische Redaktionskommission eingerichtet<sup>40</sup>.

Fritz Schönherr, jener unermüdliche Fechter für eine Verbesserung der österreichischen Rechtssprache, hat wiederholt mit leichtem Bedauern zum Ausdruck gebracht, dass an die Wiederbelebung einer Einrichtung von der Art des „buta ember“, des in mariatheresianischer Zeit den ungarischen Behörden zur Überprüfung von Normentwürfen auf ihre sprachliche Verständlichkeit beigegeben einfachen Menschen – ein frühes Modell der „Bürgerbegutachtung“ –, wohl nicht zu denken wäre<sup>41</sup>. Allein das Schweizer Beispiel zeigt, dass ein erhöhter demokratischer Legitimationsdruck der konkreten Rechtsetzung zu regelmäßiger Antizipierung eines Bedürfnisses nach sprachlicher Vereinfachung führen kann, in diesem Fall um die Referendumstauglichkeit der Rechtstexte zu gewährleisten.

Deutlich wird daraus ganz allgemein der Zusammenhang zwischen Rechtsetzungsverfahren einerseits und sprachlicher wie auch formaler Gestaltung der Normen andererseits. Die Legistik wird daher neben jenen Wissenschaften, die das „innere“ Verfahren der Rechtsgestaltung berühren, wie der Linguistik, der Semiotik oder der Kybernetik, jedenfalls auch die deren „äußeres“ Verfahren behandelnden Gesellschaftswissenschaften wie die Politikwissenschaft oder die Soziologie, in ihren interdisziplinären Horizont einzubeziehen haben<sup>42</sup>, mag auch der Rechtswissenschaft zumindest koordinierende, wenn nicht leitende Funktion zukommen; dass dem so ist, zeigt die Entwicklung der Rechtsetzungslehre in wissenschaftssoziologischer Sicht.

Seit den 1960er Jahren ist eine sich verstärkende Tendenz zur Kodifizierung legistischer Regeln zu beobachten, und zwar gleichermaßen in Rechtsetzungslehre und –praxis, getragen von Rechtswissenschaftlern zum einen, von den Legisten des Staatsapparats zum anderen. Die Zahl der Handbücher der Rechtsetzungstechnik mehrt sich<sup>43</sup>, wissenschaftliche Gesellschaften wie die 1981 von Heinz Schäffer gegründete Österreichische Gesellschaft für Gesetzgebungslehre oder die 1987 von Ulrich Karpen ins Leben gerufene Deutsche Gesellschaft für Gesetzgebung e.V. und akademische Einrichtungen wie das 2001 als Dienstleistungs- und Weiterbildungsstelle des Rechtswissenschaftlichen Instituts der Universität Zürich geschaffene Zentrum für Rechtsetzungslehre widmen sich systematisch Problemen der Rechtsetzung, und jüngst sind in Europa neun verschiedene Zeitschriften mit legistischem Fokus gezählt worden<sup>44</sup>.

Die legistische Praxis hat nachhaltige Impulse durch Konzipierung und Erlassung Legistischer Richtlinien erfahren. Nachdem in den Niederlanden solche Richtlinien erstmals bereits 1948 erlassen worden waren, kam im deutschen Sprachraum Österreich die Pionierrolle zu<sup>45</sup>: Auf eine erste, primär als Kompilation legistischen Erfahrungsschatzes verstandene Generation Legistischer Richtlinien, 1970 auf Bundesebene, 1973 im Land Niederösterreich in Geltung gesetzt, folgte eine zweite

Generation, 1979 für die Bundes-, 1980 für die niederösterreichische Landesgesetzgebung, die bereits erkennbare Tendenzen zu Vereinheitlichung und Systematisierung legistischer Praxis aufwies, welche sich in der dritten Generation, 1987 in Niederösterreich<sup>46</sup>, 1990 auf Bundesebene erlassen, verstärkten. Die Idee eines Ausbaus der Legistischen Richtlinien 1990 des Bundes<sup>47</sup> zu einem umfassenden „Handbuch der Rechtsetzungstechnik“ – wie es tatsächlich beispielsweise der Schweizer „Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes“<sup>48</sup> darstellt – ist freilich bisher nicht verwirklicht worden, hinsichtlich der Erläuterungen zu Entwürfen von Rechtsvorschriften stehen vielmehr sogar nach wie vor die Legistischen Richtlinien 1979<sup>49</sup> in Geltung, weil auch dieser Teil noch nicht neu erlassen worden ist. Dafür hat der Beitritt Österreichs zur Europäischen Union die Ausarbeitung eines umfangreichen „EU-Addendums“<sup>50</sup> notwendig gemacht.

Der Ansatz und die Tatsache der Erlassung Legistischer Richtlinien haben ihrerseits den wissenschaftlichen Diskurs über Fragen der Rechtsetzung angeregt und so den Gedankenaustausch zwischen Lehre und Praxis intensiviert<sup>51</sup>. Dass sie auch der legistischen Praxis Impulse gegeben haben, liegt nahe; ebenso nahe liegt freilich die Erkenntnis, dass allgemeine Formeln wie jene, Rechtsvorschriften seien „knapp und einfach zu fassen“<sup>52</sup>, allein nicht ausreichen können, um eine nachhaltige Veränderung der sprachlichen und systematischen Qualität dieser Vorschriften zu bewirken. Dazu bedürfte es breit angelegter Ausbildungs- und organisatorischer Maßnahmen, der Beistellung konkreter Anleitungen und Hilfsmittel<sup>53</sup>, nicht zuletzt aber auch eines erkennbar werdenden Willens zur Durchsetzung der Richtlinien, welche sich gegenwärtig als typische *lex imperfecta* darstellen, zumal ihre Einhaltung auch dem Verfassungsgerichtshof nicht als verbindlicher Maßstab für die Nichtigerkennung eines Rechtsaktes dienen kann – den „Denksportcharakter“ einer Norm erkennt er offenkundig kraft des gesunden Menschenverstandes seiner Mitglieder.

Der „soft law“-Charakter der aufgrund eines Ministerratsbeschlusses zwar grundsätzlich – aber eben nicht sanktionsbewehrt – für die Bundesministerien, schon nicht mehr aber für die Organe der Bundesgesetzgebung bindenden Legistischen Richtlinien hat wohl zumindest dazu beigetragen, dass sie niemals jene Beachtung gefunden haben, die sie kraft ihrer Zielsetzung verdienen würden. Dieser Befund<sup>54</sup> findet sich laufend in den Stellungnahmen des Verfassungsdienstes des Bundeskanzleramtes zu Ministerialentwürfen bestätigt, in denen der Verfassungsdienst die Einhaltung zumindest einiger formaler Regeln der Legistischen Richtlinien einmahnt; dass es ihm allein schon mangels personeller Kapazität verwehrt bleiben muss, umfassende alternative Vorschläge zur formalen, systematischen und sprachlichen Gestaltung von Entwürfen auszuarbeiten, liegt auf der Hand.

Angesichts des niedrigen Ranges der Legistischen Richtlinien im „Stufenbau der Rechtsordnung“<sup>55</sup> stellt sich daher die Frage, ob ihnen höheren Rang zu verleihen ihre Wirkmächtigkeit fördern würde. Im Blick auf jüngste Anfechtungen von Bundesgesetzen vor dem Verfassungsgerichtshof wegen vermeintlich mangelnden verfassungsmäßigen Zustandekommens durch behauptete Verletzung zwingender Verfahrensvorschriften des Geschäftsordnungsgesetzes oder der Geschäftsordnung des Bundesrates<sup>56</sup> leuchtet die Vorstellung ein, dass sich solche Anfechtungen häufen würden, wäre die Verfassungsmäßigkeit von Gesetzesbeschlüssen (oder anderen Normen) von der Einhaltung des in den Legistischen Richtlinien verankerten „inneren“ Verfahrens der Normgestaltung wie auch noch zu normierender Phasen des „äußeren“ Gesetzgebungsverfahrens

abhängig. Daraus würde antizipativ ohne Zweifel erhöhte Motivation zu richtlinienkonformem Verhalten erwachsen, andererseits lässt es gerade diese Vorstellung höchst unwahrscheinlich erscheinen, dass der je aktuelle politische Gesetzgeber, dh die jeweilige strukturelle parlamentarische Mehrheit, sich einer so risikobehafteten Selbstbindung unterwerfen wird.

Die politisch-rhetorische Beschwörung „bürgernaher“ Gestaltung von Rechtsvorschriften<sup>57</sup> wird daran auch weiterhin nichts zu ändern vermögen. Immerhin mag sie als Widerspiegelung wachsenden „Problembewusstseins“ aufgefasst und als impulsgebend für konkrete Einzelprojekte zur Rechtsetzungsreform angesehen werden, wie sie auf allen Rechtsetzungsebenen, von der regionalen<sup>58</sup> bis zur supranationalen<sup>59</sup>, registriert werden können. Dabei wechseln die Moden: aktuell wird besondere Aufmerksamkeit der vorgängigen und nachgängigen Analyse der Auswirkungen von Normen, also der „Gesetzesfolgenabschätzung“ einerseits und der Normevaluierung andererseits, gewidmet<sup>60</sup>. Auch das österreichische Parlament hat an diesem aktuellen Diskurs teil<sup>61</sup>; ein 1997 von Abgeordneten des Liberalen Forums im Nationalrat eingebrachter Selbständiger Antrag auf Erlassung eines Gesetzesfolgenabschätzungsgesetzes<sup>62</sup> hat freilich keine Mehrheit gefunden.

Immerhin handelt es sich bei der Abschätzung der finanziellen Auswirkungen rechtsetzender Maßnahmen in Österreich um einen der wenigen Bereiche des „äußeren“ vorparlamentarischen Rechtsetzungsprozesses, der einer gesetzlichen Regelung unterliegt, nämlich jener des § 14 BHG<sup>63</sup>, die sich freilich auf die finanziellen Auswirkungen solcher Maßnahmen auf die öffentlichen Haushalte beschränkt und beispielsweise volkswirtschaftliche oder soziale Folgekosten nicht berührt. Die insbesondere vom Rechnungshof in seinen in Begutachtungsverfahren zu Ministerialentwürfen abgegebenen Stellungnahmen regelmäßig bemerkte mangelnde Beachtung dieser gesetzlichen Vorschrift – häufig beschränken sich die Folgekostenabschätzungen beispielsweise auf den in der Vollziehung einer Norm zu erwartenden Personalaufwand – lässt allerdings den Schluss zu, dass eine Anhebung der Legistischen Richtlinien in Gesetzesrang allein noch keineswegs zwingend zu einer allgemeinen Verbesserung der legistischen Qualität der Rechtsvorschriften führen würde.

Indes erscheint eine Neuerlassung der Legistischen Richtlinien des Bundes zumindest aus zwei Gründen geboten: Zunächst verdient das nach 1990 aus dem Auge verlorene Ziel, die Legistischen Richtlinien zu einem „Handbuch der Rechtsetzungstechnik“ auszubauen, das alle Aspekte des Rechtsetzungsprozesses, insbesondere nach dem Vorbild der niederösterreichischen Legistischen Richtlinien auch dessen „äußeres“ Verfahren zu berücksichtigen hätte, neue Beachtung. Die zu beobachtende Beschleunigung des Rechtsetzungsprozesses lässt die Normierung prozeduraler Mindeststandards dringender geboten erscheinen denn je; freilich bedürfte es wiederum, um beispielsweise die Festlegung einer Mindestdauer für das Begutachtungsverfahren zu ermöglichen, einer Selbstbindungsbereitschaft, die politisch einzufordern immerhin nicht unbillig erscheint.

Vor allem aber haben die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien den Rechtsetzungsprozess bereits nachhaltig verändert und werden ihn weiterhin verändern – die Legistischen Richtlinien aber sind für einen „papierförmig“ abzuwickelnden Prozess konzipiert worden und können daher auf die Möglichkeiten, welche die neuen Technologien eröffnen, gar nicht Bedacht nehmen. Es gilt daher, „elektronische“ Legistische Richtlinien zu entwickeln, und zwar in

zweifacher Hinsicht: zum einen ein Regelwerk, das sich selbst der Möglichkeiten der elektronischen Medien bedient, um sein Steuerungsziel zu verwirklichen, zum anderen und vor allem aber ein Regelwerk, das nicht länger einer Mimikry papierförmiger Rechtsetzung mit elektronischen Mitteln Raum gibt, sondern die Struktur der Rechtsordnung in eine den Möglichkeiten und Erfordernissen der elektronischen Medien gerecht werdende Richtung weiterentwickeln hilft.

### **3. Legistik im Zeichen der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien**

Dass die neuen Informationstechnologien auch in den Dienst der Rechtswissenschaft gestellt werden könnten, ist früh gesehen oder zumindest postuliert worden<sup>64</sup>. Der Aufbruch zu praktischen Anwendungen und gleichzeitig zu einer vertieften theoretischen Auseinandersetzung mit dem Thema erfolgte in Österreich, das damit im internationalen Vergleich durchaus bestehen kann, zu Beginn der 1970er Jahre; dabei stand zunächst die Rechtsdokumentation im Vordergrund, die jedoch Grundsatzfragen der formalen Erkenntnis des Rechts aufwarf, welche ihrerseits wiederum den Blick auf die Rechtsetzung lenken mussten<sup>65</sup>. Und so begann ein fruchtbarer Dialog zwischen Rechts- und Formalwissenschaftlern, der über die Rechtsdokumentation hinaus bis in die Normentheorie als Voraussetzung für die Entwicklung informatikgerechter Rechtsetzungs-, aber auch Rechtsanwendungsmodelle reichte, jedoch auch die mit so anspruchsvollen Vorhaben verbundenen Schwierigkeiten bewusst machte<sup>66</sup>.

So war es zunächst die Rechtsdokumentation, dann die Dokumentation der Rechtsetzungsprozesse, worin die neuen Informationstechnologien praktische Anwendung fanden. Seit das „weltweite Netz“ mit seinen binnen weniger Jahre dicht geknüpften Maschen den Globus umspinnt, ist der allgemeine Zugang zu den in juristischen – administrativen und parlamentarischen – Informationssystemen erfassten Daten zur Selbstverständlichkeit geworden und hat sich die Wechselbeziehung zwischen Rechtsanwendern/unterworfenen und dem Recht wie auch dem Rechtsetzungsprozess nachhaltig verändert.

Dessen ungeachtet hat, ein geradezu klassisches Beispiel für die „Ungleichzeitigkeit des Gleichzeitigen“, das formale Gesetzgebungsverfahren bis in die jüngste Vergangenheit in nahezu allen seinen Schritten auf dem Medium Papier beruht. Dafür dürfte es psychologische ebenso wie sachliche Gründe geben: In einem Kernbereich staatlicher Funktion, dem der Rechtsetzung, ist die Neigung zum Festhalten an Traditionen verständlicherweise besonders groß, ist doch Rechtssicherheit ein Grundpfeiler der staatlichen Ordnung und wird diese Rechtssicherheit in der Erfahrung auch der für den Rechtsetzungsprozess Verantwortlichen eben durch Papierurkunden vermittelt. Auf der Sachebene war, daran anknüpfend, folglich naturgemäß die Frage zu stellen, ob die neuen Informationstechnologien tatsächlich heute bereits so weit entwickelt wären, um ein gleichwertiges Maß an Rechtssicherheit zu gewährleisten, ob beispielsweise die elektronische Signatur die eigenhändige Unterschrift zu ersetzen vermöchte.

Den wohl entscheidenden Einbruch in die Papierurkundenkultur hat die am Beginn der XXI. Gesetzgebungsperiode des Nationalrates wahrgenommene Notwendigkeit zur Budgeteinsparung vermittelt: Unter anderen vorgesehenen Einsparungsmaßnahmen wurde auch die Absicht erklärt, die Druckkosten für das Bundesgesetzblatt einzusparen und zu diesem Zweck die papierförmige durch eine

elektronische Kundmachung zu ersetzen. Bald wurde klar, dass, um dieses Ziel zu erreichen, nicht erst am Ende des Gesetzgebungsprozesses angesetzt werden konnte, sondern dieser Prozess in seiner Gesamtheit auf eine veränderte zumindest technische Grundlage gestellt werden musste, um an seinem Ende einen authentisch in elektronischer Form als Bundesgesetz publizierbaren Gesetzesbeschluss des Nationalrates zur Verfügung zu haben. Im Rahmen des aus diesem Grund initiierten, von Bundeskanzleramt und Parlamentsdirektion gemeinsam betriebenen Projekts „E-Recht“<sup>67</sup> wurde der Fokus zunächst auf die Organisation eines elektronischen Workflow, erst danach auf notwendige Veränderungen in der Gestaltung der – in diesem Workflow zu transportierenden – Dokumente des Gesetzgebungsverfahrens gerichtet.

Als „Workflow“ kann die elektronische Schiene verstanden werden, auf welcher die Dokumente des Gesetzgebungsverfahrens vom Anstoß eines solchen Verfahrens in einem Bundesministerium über das vorparlamentarische Begutachtungsverfahren, das Verfahren im Ministerrat, das Verfahren in Nationalrat und Bundesrat bis hin zur Kundmachung im Bundesgesetzblatt transportiert werden. Die Durchgängigkeit dieser Schiene erscheint als Voraussetzung für die Effizienz der elektronischen Unterstützung des Gesetzgebungsprozesses; ist diese Durchgängigkeit nicht gewährleistet, sind Brüche in der Dokumentenbearbeitung und jedenfalls ein daraus resultierender Mehraufwand, unter Umständen sogar eine Gefährdung der inhaltlichen Authentizität der am Ende des Prozesses stehenden Dokumente die Folge.

In dieser Hinsicht dient das ansonsten vorbildhafte (schon weil zunächst europaweit einzige) System zur elektronischen Unterstützung des Gesetzgebungsprozesses, das seit 1998 in der Schweiz eingerichtet worden ist, als warnendes Beispiel. Bedingt durch unterschiedliche technische Anforderungen, die auf Regierungs- und Parlamentsebene an die Dokumente des Gesetzgebungsverfahrens gerichtet wurden, wurde dort ein Formatbruch zugelassen, der zur Folge hat, dass die für die Veröffentlichung im Bundesblatt in den vorparlamentarischen Dokumenten des Gesetzgebungsverfahrens enthaltenen Layoutformate auf parlamentarischer Ebene verloren gehen und nach Abschluss des parlamentarischen Verfahrens die Dokumente für die Kundmachung in der Amtlichen Sammlung des Bundesrechts neu formatiert werden müssen.

In Österreich wurde daher als zentrale Anforderung an die Organisation des technischen Workflow von Anfang an seine Eignung für den durchgängigen Dokumententransport ohne Formatverluste formuliert. Diese Anforderung wird durch die gewählte Lösung mittels Schnittstellen erfüllt, die zwischen Bundeskanzleramt und Parlamentsdirektion den Dokumententransfer gewährleisten. Die Einrichtung dieser Schnittstellen ist deshalb erforderlich geworden, weil die Parlamentsdirektion für die Gestaltung ihres elektronischen Workflow auf einer vorhandenen Datenbankapplikation aufsetzen konnte, während das Bundeskanzleramt für die Gestaltung des Workflow auf Regierungsebene erst eine neue Softwarelösung finden musste.

Grundlage für eine elektronische Workfloworganisation ist zunächst eine elektronische Nachmodellierung organisatorischer Abläufe, die freilich auch mit einer Veränderung dieser Abläufe verbunden sein kann, weil die mit der Modellierung verbundene Organisationsanalyse Ablaufmängel aufzudecken vermag. Der parlamentarische Ablauf des Gesetzgebungsverfahrens ist bereits in der ersten Hälfte der 1990er Jahre in der primär Dokumentationszwecken dienenden Oracle-Datenbankapplikation „Parlamentarische Materialien“



elektronisch modelliert worden; dieses Modell war nun, im Jahre 2001, nur noch um spezifische Workflowfunktionen anzureichern, also um Funktionen, welche die Akteure des Gesetzgebungsprozesses, die Parlamentarier ebenso wie die sie unterstützenden Mitarbeiter der Parlamentsdirektion, befähigen, ihre Rollen in diesem Prozess in elektronisch unterstützter Form wahrzunehmen.

Auf Ebene der Bundesregierung hingegen wurde 2001 die von der Firma Fabasoft angebotene Workflowsoftware (die auch bereits als Softwarelösung für den „elektronischen Akt“ herangezogen worden war) eingesetzt, um den vorparlamentarischen ebenso wie den nachparlamentarischen Abschnitt des Gesetzgebungsverfahrens zu modellieren. Dieser Workflow wird auf einem zentralen Server im Bundeskanzleramt verwaltet, auf den auch die Parlamentsdirektion Zugriff hat, um von hier die elektronischen Dokumente von Regierungsvorlagen abzurufen und nach Ende des parlamentarischen Verfahrens die elektronischen Dokumente von Gesetzesbeschlüssen des Nationalrates zu übermitteln. Der Server des Rechtsinformationssystems des Bundeskanzleramtes dient dem Workflowsystem, das seit 1. Jänner 2002 operativ ist, als Archivserver.

Nachdem, bedingt durch die vorzeitige Beendigung der XXI. Gesetzgebungsperiode des Nationalrates, der ursprünglich in Aussicht genommene Termin 1. Jänner 2003 für den Übergang zur authentischen elektronischen Kundmachung der Rechtsvorschriften des Bundesrechts, fallen gelassen werden musste, was sich jedenfalls insofern als Glücksfall erwiesen hat, als so von vornherein eine (wenn auch rudimentäre) XML-Lösung für die Kundmachung verwendet werden konnte, ist durch das am 23. Oktober 2003 vom Nationalrat beschlossene Kundmachungsreformgesetz 2004<sup>68</sup> der Paradigmenwechsel hin zur elektronischen Kundmachung mit Wirksamkeit vom 1. Jänner 2004 vollzogen worden, was auch international viel Beachtung gefunden hat.

Im Lichte der ersten Erfahrungen mit der authentischen elektronischen Kundmachung lässt sich die erfreuliche Zwischenbilanz ziehen: sie funktioniert. Pannen sind bisher nicht bekannt geworden. Wie weit aber hat sich, solcherart vom Ende her aufgepäppelt, der Gesetzgebungsprozess insgesamt „elektronifizieren“ lassen? Im Laufe des Jahres 2003 sind bereits 70 % aller Regierungsvorlagen (nach lediglich 8 % im Jahr 2002) der Parlamentsdirektion als sogenannte „sichere E-Rechts-Dokumente“ im Rahmen des elektronischen Workflow zur Verfügung gestellt worden. Da die Parlamentsdirektion die zu Gesetzesbeschlüssen führenden Selbständigen Anträge durchwegs selbst in den elektronischen Workflow einspeist, sind im Jahr 2003 sogar insgesamt 82 % aller Gesetzesbeschlüsse und Beschlüsse über die Genehmigung des Abschlusses von Staatsverträgen in elektronischer Form vorgelegen.

Freilich darf nicht vergessen werden, dass das parlamentarische Geschäftsordnungsrecht nach wie vor nicht an die Erfordernisse und Möglichkeiten „elektronischer Gesetzgebung“ angepasst ist; als rechtlich authentisch gelten daher weiterhin die papierförmigen Dokumente des parlamentarischen Verfahrens, sodass zwar nun kein elektronischer „Formatbruch“, aber ein rechtlicher „Authentizitätsbruch“ existiert; Novellierung der einschlägigen Bestimmungen des Geschäftsordnungsrechts ist geboten, aber gegenwärtig im Zeithorizont nicht absehbar. Da das vorparlamentarische Begutachtungsverfahren diesbezüglicher rechtlicher Regelungen überhaupt ermangelt, kann hinsichtlich dieser Phase des Gesetzgebungsprozesses auch keine grundsätzliche Aussage über die Authentizität der Dokumente getroffen, sondern nur auf die empirische Tatsache verwiesen werden, dass der Anteil lediglich papierförmig vorliegender

Ministerialentwürfe seit Beginn der XXII. Gesetzgebungsperiode immerhin bei 44 % liegt<sup>69</sup>, was darauf hindeutet, dass viele Gesetzentwürfe auf Ressortebene erst relativ spät in den elektronischen Workflow eingebracht werden dürften.

Überdies zeigt die Erfahrung, dass auch „sichere E-Rechts-Dokumente“ in der Regel in ihren Layoutformatierungen den dafür vorgesehenen Vorschriften nicht entsprechen. Dieser Umstand lenkt den Blick notwendigerweise auf die formale Gestaltung der Dokumente des Gesetzgebungsverfahrens: Ebenso wie das Gesetzgebungsverfahren selbst ein formalisiertes, rechtsförmiges Verfahren darstellt, so genügen auch die Dokumente dieses Verfahrens hohen formalen Anforderungen, die jedoch nur zum kleinen Teil gesetzlich, zum größeren Teil in den Legistischen Richtlinien grundgelegt sind. Zusätzliche, über die Legistischen Richtlinien hinausgehende formale Gestaltungskonventionen sind traditionell von der Österreichischen Staatsdruckerei beachtet worden und haben den Weg zurück in die Layoutvorschriften<sup>70</sup> gefunden, die seitens des Verfassungsdienstes des Bundeskanzleramtes unter Anschluss eines Kataloges von Word-Formatvorlagen für die elektronische Gestaltung von Rechtstexten<sup>71</sup> zusammengestellt worden sind. In diesem Katalog sind somit, der heterogenen Natur der formalen Gestaltungsvorschriften für Rechtstexte entsprechend, Formatierungsvorschriften, die der Wiedergabe des strukturellen Aufbaus von Rechtstexten dienen, mit solchen Formatierungsvorschriften vermengt, die lediglich für die gewohnte Layoutdarstellung in der Druckausgabe des Bundesgesetzblattes von Bedeutung sind.

Das Format Word hat im Laufe des vergangenen Jahrzehnts in der Textverarbeitung im gesamten öffentlichen Bereich weite Verbreitung gefunden und wird auch für die Erstellung von Rechtstexten benutzt. Es weist jedoch mehrere Nachteile auf, die es zumindest als Speicherformat für die elektronische Unterstützung des Gesetzgebungsprozesses ungeeignet erscheinen lassen: Bei Word handelt es sich um ein proprietäres Format, das somit für die Authentifizierung von Dokumenten durch sichere elektronische Signaturen nicht in Betracht kommt; überdies zeigt schon die Erfahrung des vergangenen Jahrzehnts, dass Word nicht für eine Langzeitspeicherung von Dokumenten geeignet ist, da die Abwärtskompatibilität von Folgeversionen nicht uneingeschränkt gewährleistet ist, beispielsweise weil im Hintergrund laufende Makros nicht nachgeführt werden. Gerade für Rechtsvorschriften sind aber unter dem Gesichtspunkt der Rechtssicherheit sowohl die Möglichkeit der Authentifizierung als auch die sichere Gewährleistung der Langzeitspeicherung unabdingbare Forderungen.

Für die elektronische Unterstützung des Verfahrens der Bundesgesetzgebung ist daher als Speicherformat von Anfang an XML vorgesehen worden, das als offener Standard den beiden skizzierten Zwecken zu dienen vermag. Als Arbeitsformat wird allerdings weiterhin an Word festgehalten, was seitens des Bundeskanzleramtes mit jener Vertrautheit mit Word begründet wird, welche die Legisten der verschiedenen Ressorts (oder jedenfalls ihre Schreibkräfte) entwickelt hätten, während die Texterstellung mit einem XML-Editor keine ausreichende Akzeptanz finden würde. Die in Word erstellten Dokumente werden nach XML konvertiert und in diesem Format abgespeichert; eine Speicherung in dem strukturorientierten Format XML ist freilich nur dann möglich, wenn ein Dokument seiner Formatierung nach der „Strukturerwartung“ von XML entspricht. Die Möglichkeit, in XML ein legistisches Strukturschema einzubetten, ist jedoch nur eine der Chancen, die XML der Legistik bietet; die wesentlichsten Vorteile von XML für die elektronische

Unterstützung des Gesetzgebungsprozesses seien daher hier nochmals überblickshaft zusammengefasst:

a) XML erlaubt als offener Standard die Verwendung sicherer elektronischer Signaturen und damit die Authentifizierung elektronischer Dokumente im Sinne des Signaturgesetzes.

b) XML wird international als ein für die Langzeitarchivierung von Dokumenten in besonderem Maße geeignetes Speicherformat bewertet. Exakt formuliert, ist XML ja kein Dateiformat, sondern eine durch das WWW-Konsortium standardisierte Metasprache, mit deren Hilfe Dokumente beschrieben bzw. Texte durch Auszeichnungen strukturiert werden können. Gemeinsam mit dem Textinhalt können Metadaten abgespeichert werden, die für spätere Recherchen erforderlich sind. Hinsichtlich der Darstellung der gespeicherten Daten ist XML in alle Richtungen offen, sodass wechselnde Darstellungsformate verarbeitet werden können. Die sichere Signierbarkeit der in XML gespeicherten Dokumente erlaubt überdies – unter Beachtung der Notwendigkeit regelmäßiger Nachsignierung – eine dem Erfordernis der „Revisionssicherheit“, also der Sicherung gegen inhaltliche Veränderung der Dokumente, genügende Archivierung.

c) Aufgrund der Strukturorientierung von XML müssen in XML gespeicherte Dokumente dem für den jeweiligen Dokumenttyp vorgegebenen Strukturschema entsprechen. Diese Eigenschaft von XML erlaubt somit nicht nur eine automationsunterstützte Prüfung der korrekten Formatierung von Dokumenten bei ihrer Konvertierung nach XML, sondern macht sie sogar notwendig. Erstmals steht damit ein Instrument zur Verfügung, das es ermöglicht, die Einhaltung der Legistischen Richtlinien bei der formalen Gestaltung von Rechtstexten automationsunterstützt zu überprüfen bzw. zu erzwingen.

d) Als mittelfristige Perspektive und zugleich revolutionärstes XML innewohnendes Potential kann die Möglichkeit gesehen werden, mit Hilfe der strukturorientierten Funktionalitäten von XML die „Kunsttexte“ von Rechtsvorschriften automationsunterstützt zu erstellen, also abändernde Bestimmungen ohne zusätzlichen intellektuellen Aufwand in die Ausgangstexte zu integrieren. Damit können sowohl die im RIS veröffentlichten nicht authentischen „geltenden Fassungen“ von Rechtsvorschriften generiert als auch im parlamentarischen Verfahren auf Ausschuss- und Plenarebene beschlossene Abänderungen eingearbeitet, also die Erstellung der Ausschussberichte und der Gesetzesbeschlüsse des Nationalrates vereinfacht und beschleunigt werden. Voraussetzung dafür ist eine „blockhafte“ Strukturgestaltung novellierender Rechtsvorschriften, da nur für XML als eigenständige Strukturelemente erkennbare Textblöcke automationsunterstützt ausgetauscht werden können. Die in den Legistischen Richtlinien grundgelegte Novellierungstechnik muss daher, um diesen Vorteil nutzen zu können, eine Veränderung bzw. Einschränkung auf die Novellierung ganzer Strukturelemente von Rechtsvorschriften erfahren; damit würde zugleich auch dem „Denksportcharakter“ vieler Gesetzesnovellen entgegengewirkt.

e) Schließlich sollte es der Einsatz von XML für die Strukturierung der parlamentarischen Materialien zu Gesetzesvorschlägen auch ermöglichen, die darin enthaltenen, für die historische Gesetzesinterpretation unentbehrlichen Erläuterungen automationsunterstützt mit den jeweiligen normativen Texten zu verknüpfen. Das wäre nicht nur dem parlamentarischen Diskurs, sondern vor allem auch dem Verständnis der nach der Beschlussfassung in Geltung getretenen Rechtsvorschriften förderlich, da dann zumindest von jedem Paragraphen (besser

noch von jedem Absatz) eines Bundesgesetzes, auch in der historischen Schichtendarstellung, unmittelbar auf die jeweils darauf bezüglichen Erläuterungen zugegriffen werden könnte. Mehr noch als im Falle der Kunsttexterstellung erscheint hier natürlich das Problem der Rückdokumentation aufgeworfen und der Ansatz daher auf eine langfristige Perspektive hin angelegt.

Aus dem skizzierten Potential von XML werden derzeit freilich nur die beiden erstgenannten Funktionalitäten genutzt; XML wird als Austausch- und Speicherformat verwendet, die strukturorientierten Funktionalitäten liegen brach. Tatsächlich würde ein enger gezogenes Strukturschema aber wohl die Speicherung vieler in Word unkorrekt formatierter Dokumente in XML verhindern bzw. eine aufwendige Nachbearbeitung erforderlich machen. Die logische Konsequenz daraus wäre die Forderung nach einer signifikanten Reduktion der Fehlerhäufigkeit. Nun werden Fehler bekanntermaßen durch Messung an einem Fehlerkalkül als solche identifiziert, was wiederum bedeutet, dass eine Reduktion der Fehlerhäufigkeit auf zweierlei Weise erreicht werden kann: entweder durch verbesserte Beachtung der im geltenden Fehlerkalkül verankerten Kriterien oder durch Veränderung des Fehlerkalküls. Im konkreten Fall erschiene die Veränderung des Fehlerkalküls, also der für die formale Gestaltung von Rechtstexten geltenden Vorschriften, als der zweckmäßigere Weg.

Nähere Betrachtung der derzeit geltenden Layoutvorschriften und des ihnen angeschlossenen Katalogs von derzeit rund 100 Formatvorlagen – die indes tatsächlich noch immer nicht ausreichen, um alle empirisch nachweisbaren Layoutdifferenzierungen abzubilden – lässt sie nämlich als viel zu komplex erscheinen, um dem Legisten – jedenfalls jenem, der nicht ausschließlich und kontinuierlich legistisch tätig ist – ihre Beherrschung zu ermöglichen.

Das traditionelle Erscheinungsbild der im Bundesgesetzblatt kundgemachten Rechtsnormen ist durch eine historisch gewachsene Druckerkultur bestimmt. Ohne die Nützlichkeit vieler der in dieser Kultur entwickelten Layoutkomponenten für die leserfreundliche Gestaltung des gedruckten Bundesgesetzblattes anzweifeln zu wollen, muss doch auch in diesem Zusammenhang auf die mit dem medialen Paradigmenwechsel verbundenen Erfordernisse hingewiesen werden, die ja bereits in den vergangenen Jahren auch einige Veränderungen im Layout des Bundesgesetzblattes, wie etwa die Ablösung der Zwei- durch die Einspaltigkeit, erzwungen haben. Vor allem aber muss bedacht werden, dass die Benutzerpraxis den Paradigmenwechsel tatsächlich längst vorweggenommen hat: Die weitaus überwiegende Mehrheit der regelmäßigen Benutzer von Rechtstexten ist durch deren Darstellung in elektronischen Systemen wie RIS und RDB längst an ein stark vereinfachtes Layout ohne die Darstellungskonventionen des gedruckten Bundesgesetzblattes gewöhnt, und überdies bieten selbst gedruckte Textausgaben von Rechtsvorschriften in der Regel ein gegenüber jenem des Bundesgesetzblattes vereinfachtes Layout.

Eine Neufassung der Gestaltungsvorschriften für die Rechtsnormen des Bundesrechts wird sich daher an deren Struktur zu orientieren haben und auf lediglich dem Layout dienende Gestaltungskonventionen (und die zugehörigen Formatvorlagen) verzichten können. Eine klarer herausgearbeitete und einheitlich durchgehaltene, in den Bezeichnungskonventionen für die Strukturelemente der Rechtsvorschriften grundlegende und in der inhaltlich-logischen Gestaltung der Rechtstexte ihren Niederschlag findende Strukturierung wird sehr viel mehr, als dies auch die ausgefeiltesten ästhetischen Attribute in den Darstellungskonventionen vermöchten, der Rechtsklarheit und damit der Rechtserkenntnis dienen. Für die

Bürgerinnen und Bürger dürften klar und einheitlich strukturierte Rechtsvorschriften somit sehr viel mehr von Nutzen sein als komplex differenzierte, für das Bundesgesetzblatt und die ihm vorangehenden Dokumente des Gesetzgebungsverfahrens geltende Darstellungskonventionen.

Vordringlich erscheint daher eine Neugestaltung der Legistischen Richtlinien im Hinblick auf eine präzisere Formulierung der Strukturvorschriften für Rechtsnormen sowie der novellierungstechnischen Vorschriften. Als dabei einzuhaltende Richtschnur wird eine Begrenzung der inhaltlichen Struktur von Bundesgesetzen auf höchstens vier Hierarchieebenen (Paragraph, Absatz, Ziffer und litera) und eine zwingend auf einer dieser vier Ebenen ansetzende blockhafte Novellierungstechnik, als Voraussetzung für die mittelfristig anzustrebende automationsunterstützte Einarbeitung abändernder Bestimmungen, zu dienen haben.

Ausgehend von den so präzisierten und modifizierten Legistischen Richtlinien, kann in weiterer Folge der Katalog der Formatvorlagen angepasst und vereinfacht werden; dieser Katalog sollte somit nur noch Formatvorlagen umfassen, die von struktureller Relevanz sind, während die ausschließlich layoutbezogenen Formatvorlagen entfallen könnten.

Die strukturorientierte Neufassung der Legistischen Richtlinien und Vereinfachung des Formatvorlagenkatalogs sollte im Verein mit elektronisch unterstützten Schulungsmaßnahmen die legistisch tätigen Bediensteten der Zentralstellen des Bundes in die Lage versetzen, das Workflowsystem zur elektronischen Unterstützung des Gesetzgebungsprozesses mit korrekt formatierten und somit verarbeitbaren Dokumenten zu speisen. Nur auf diese Weise kann dieses System effizient genutzt und können die Voraussetzungen für die Nutzung aller mit einer XML-Lösung verbundenen neuen technischen Möglichkeiten erfüllt werden. Anzustreben, wenn auch wohl nur mittelfristig verwirklicht, ist die Ablösung von Word durch XML als Produktionsformat, wozu es, da die am Markt verfügbaren XML-Editoren den spezifischen legistischen Erfordernissen nicht gerecht werden dürften, wohl der Entwicklung eines legistischen XML-Editors bedürfen wird; das in Italien bereits weit gediehene Projekt der Entwicklung einer XML-basierten legistischen Entwurfsumgebung, des „Norma in rete“-Editors, vermittelt einen Eindruck von den vielfältigen Unterstützungsoptionen, die eine solche Umgebung der legistischen Arbeit anbieten wird.

Ganz grundsätzlich steht die elektronische Unterstützung des Rechtsetzungsprozesses ungeachtet des bemerkenswert raschen Fortschrittes, den sie in den vergangenen Jahren gemacht hat, immer noch am Anfang ihrer Möglichkeiten. Sehr abstrakt können fünf Ebenen einer solchen Unterstützung unterschieden werden:

- a) Wissensmanagement
- b) Workflowmanagement
- c) Verbesserung der Verfahrensqualität
- d) Verbesserung der Ergebnisqualität
- e) Verbesserung der partizipatorischen Qualität

Wissensmanagement und Workflowmanagement können als deskriptive Ansätze beschrieben werden, ersterer hat Information, zweiterer die drei klassischen E-business- oder E-government-Funktionen Information, Kommunikation und Transaktion zum Gegenstand. Die übrigen drei Ansätze haben präskriptiven Charakter: Die Verbesserung der Verfahrensqualität kann als ein „process re-engineering“, jene der Ergebnisqualität als ein „document re-engineering“

aufgefasst werden, während die Verbesserung der partizipatorischen Qualität das Verfahren der Rechtsetzung und sein Ergebnis gleichermaßen berührt. Während im Prozess der Fortbildung des österreichischen Bundesrechts Wissensmanagement seit geraumer Zeit und Workflowmanagement seit zwei Jahren elektronisch unterstützt wird, ist zur Verbesserung der Verfahrensqualität mit der Kundmachungreform ein erster Schritt gesetzt worden. Eine Verbesserung der Ergebnisqualität wird durch eine den Möglichkeiten und Erfordernissen elektronisch unterstützter Rechtsetzung gerecht werdende Reform der Legistischen Richtlinien anzustreben sein, die dazu benützt werden sollte, im Sinne ihrer Erweiterung zu einem „Handbuch der Rechtsetzungstechnik“ auch die Verfahrensdimension umfassend zu berücksichtigen und insbesondere das Begutachtungsverfahren auf eine einheitliche elektronische Grundlage zu stellen. In welcher Weise die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien die partizipatorische Qualität von Rechtsetzungsverfahren verändern und verbessern können, ist Gegenstand eines Diskurses, in welchem einander sehr unterschiedlich weit gehende Positionen gegenüberstehen; allein der Diskurs über „E-Demokratie“<sup>72</sup> ist freilich schon dazu geeignet, zur Weiterentwicklung unseres demokratischen politischen Systems beizutragen, weil er in der Reflexion partizipatorischer Potentiale auch partizipatorische Erwartungen wecken kann. Die im Rahmen eines demokratischen politischen Systems in demokratischer Legitimation wurzelnde Rechtsetzung kann und wird davon nicht unberührt bleiben.

<sup>3</sup> Zum Begriff vgl. *Schönherr*, Gedanken zur Gesetzessprache, in *Öhlinger* (Red), Methodik der Gesetzgebung (1982) 188 Anm 13 bzw. *ders*, Sprache und Recht (1985) 46 Anm 13.

<sup>4</sup> Vgl. als klassisches Beispiel § 285a ABGB und dazu *P Bydlinski*, RdW 1988, 157. Angesichts des Umstandes, dass die Verschleierung ihr Motiv oft in tagespolitisch bedingter Beschwichtigungsabsicht findet, dürften die von *Bußjäger*, JBl 1994, 676, unterschiedenen Figuren der Verschleierungs- und der Beschwichtigungs-gesetzgebung nicht selten zusammenfallen.

<sup>5</sup> Die Lektüre nahezu beliebiger Vorschriften beispielsweise des österreichischen Sozialversicherungs- oder Steuerrechts dürfte einen ersten Eindruck vermitteln. In einem speziellen Zusammenhang wurde in der Literatur zB jüngst bemerkt, dass die mit dem Finanzmarktaufsichtsgesetz, BGBl I 2001/97, vorgenommene und im rechtspolitischen Diskurs als „Haftungsverschärfung“ dargestellte Präzisierung der Haftungsvorschrift des § 255 AktG tatsächlich eine Haftungserleichterung bewirkt habe (*Tremmel/Lang*, SWK 2002, W 81).

<sup>6</sup> Dazu zB grundlegend *Oberreuter*, Parlament und Öffentlichkeit, in *Langenbacher* (Hg), Politische Kommunikation (1986) 70.

<sup>7</sup> VfSlg 12420/1990. Dazu zB *Jablonek*, Das "Denksporterkenntnis" des Verfassungsgerichtshofes im Spannungsfeld von Verfassungsrecht und Rechtstechnik, in FS Adamovich (1992) 189. An das „Leiterkenntnis“ schließen insb VfSlg 13000/1992, 13740/1994, 14767 und 14802/1997 an.

<sup>8</sup> *Tacitus*, Annales 3,27.

<sup>9</sup> Dazu aus der Fülle der „qualitativen“ Literatur zB *Adamovich*, Die Gesetzesflut, in Jahrbuch des österreichischen Parlaments 1994 (1994) 125. Einen quantitativen Zugang suchen *Schäffer/Rácz* (Hg), Quantitative Analyses of Law (1990), zuvor schon *Müller*, Empirisches zum Stichwort Gesetzesflut, in *Kindermann* (Hg), Studien zu einer Theorie der Gesetzgebung 1982 (1982) 31.

<sup>10</sup> Der „acquis communautaire“ umfasst heute rund 100000 Amtsblattseiten.

<sup>11</sup> Vgl. zB *Lachmayer/Stöger*, Die Rechtsdokumentation als moderne Form der Rechtsbereinigung, in *Bußjäger/Lachmayer* (Hg), Rechtsbereinigung und Landesrechtsdokumentation (2001) 67.

<sup>12</sup> Zit n *Steinmüller*, Informationstechnologie und Gesellschaft (1993) 25.

<sup>13</sup> Vgl. zB aus der Perspektive des legistischen Praktikers *Schernthanner*, RZ 2000, 270.

- <sup>14</sup> Wie auf Ebene des österreichischen Bundesrechts das Erste Bundesrechtsbereinigungsgesetz, BGBl I 1999/191; dazu *Kotschy*, Die Bereinigung des Österreichischen Bundesrechts durch das erste Bundesrechtsbereinigungsgesetz, in *Kleiser/Lengheimer* (Hg), *Deregulierung* (2002) 119.
- <sup>15</sup> Codex Iustinianus 1, 14, 9.
- <sup>16</sup> So in der österreichischen insb in §§ 2 ABGB bzw 9 StGB.
- <sup>17</sup> VfSlg 3130/1956.
- <sup>18</sup> Als Demokratietheoretiker trennt auch *Kelsen*, *Reine Rechtslehre*<sup>2</sup> (1960) 314f. scharf zwischen dem – aus seiner rechtstheoretischen Sicht naturgemäß tautologischen – Begriff des „Rechts-Staates“ im formellen Sinn und dem materiellen Begriff des den Forderungen der Demokratie und der Rechtssicherheit entsprechenden „Rechtsstaates“.
- <sup>19</sup> Vgl *Weber*, *Wirtschaft und Gesellschaft* (1922) 394.
- <sup>20</sup> *Seneca*, *Epistulae morales ad Lucilium* 15, 94, 37-38.
- <sup>21</sup> *Hentschke*, *Politik und Philosophie bei Platon und Aristoteles*<sup>2</sup> (2004) unterscheidet idS in Platons Ansatz zwischen der „bildenden“ und der „heilenden“ Gesetzgebung.
- <sup>22</sup> Belege bei *Barta*, *juridicum* 2003, 214.
- <sup>23</sup> *Mayer*, *juridicum* 2003, 217. IdS auch die Festlegung in Z 2 LegRL 1990.
- <sup>24</sup> So die bei *Seneca* 15, 94, 38 wiedergegebene Position des Poseidonios.
- <sup>25</sup> So *Renner* in den Erläuternden Bemerkungen zum sog „Renner-Mayr-Entwurf“, abgedruckt bei *Ermacora*, *Quellen zum Österreichischen Verfassungsrecht* (1920) (1967) 244.
- <sup>26</sup> Vgl zB *Schefbeck*, *Verfassungsentwicklung 1918-1920*, in *FS 75 Jahre Bundesverfassung* (1995) 53 (91f).
- <sup>27</sup> IdS *Walter*, *JRP* 2004, 7 (8).
- <sup>28</sup> Vgl zB *Henze*, *Recht und Staat* (1988) 532ff.
- <sup>29</sup> Näher zum Begriff der „techne“ zB *Siemek*, *Demokratie und Philosophie* (1999) 17.
- <sup>30</sup> So ist für *Kant*, *Kritik der Urteilskraft* (1790) B 182 Originalität die differentia specifica des Künstlers, den er als Genie begreift.
- <sup>31</sup> *Aristoteles*, *Nikomachische Ethik* 6, 8.
- <sup>32</sup> Ebd 10, 10.
- <sup>33</sup> Ebd.
- <sup>34</sup> *Platon*, *Gorgias* 19-20.
- <sup>35</sup> *Kelsen*, *Reine Rechtslehre*<sup>2</sup> (1960) 73.
- <sup>36</sup> *Walter*, *ÖJZ* 1963, 85. Vgl auch *ders*, *Reine Rechtslehre und Gesetzgebungstechnik*, in *Kindermann* (Hg), *Studien zu einer Theorie der Gesetzgebung* 1982 (1982) 144.
- <sup>37</sup> So hat *Holzinger*, *Die Technik der Rechtssetzung*, in *Schäffer* (Hg), *Theorie der Rechtssetzung* (1988) 275 (286ff) die *Walterschen* Grundsätze detaillierter ausgeführt.
- <sup>38</sup> Siehe zB *Zitelmann*, *Die Kunst der Gesetzgebung* (1904). Dagegen bereits *Gutherz*, *Beitrag zu einem System der Gesetzestechnik* (1907)!
- <sup>39</sup> Siehe zB *Wolff*, *Die Gesetzessprache* (1952).
- <sup>40</sup> Vgl *Hauck*, *Verständliche Gesetzessprache*, in *Öhlinger* (Hg), *Recht und Sprache* (1986) 193.
- <sup>41</sup> ZB *Schönherr*, *Sprache und Recht* (1985) 42, 83.
- <sup>42</sup> Vgl *Schäffer*, *Über Möglichkeit, Notwendigkeit und Aufgaben einer Theorie der Rechtssetzung*, in *ders* (Hg), *Theorie der Rechtssetzung* (1988) 11 (37ff).
- <sup>43</sup> Im deutschen Sprachraum zB pionierhaft *Müller*, *Handbuch der Gesetzgebungstechnik* (1963, <sup>2</sup>1968), richtungweisend *Noll*, *Gesetzgebungslehre* (1973) und zum Standardwerk geworden *Schneider*, *Gesetzgebung* (1982, zuletzt <sup>3</sup>2002). Den bisher umfassendsten Ansatz in Österreich bietet *Schäffer* (Hg), *Theorie der Rechtssetzung* (1988).
- <sup>44</sup> *Karpen*, *DVBl* 2002, 1195.
- <sup>45</sup> Vgl *Schäffer*, *ZG* 1987, 112, weiters *Kindermann*, *Ministerielle Richtlinien der Gesetzestechnik* (1979).
- <sup>46</sup> Text: <http://www.noel.gv.at/service/lad/lad1/vd/Legistik1987.pdf>.
- <sup>47</sup> Text: <http://www.austria.gv.at/regierung/VD/leg.htm>.
- <sup>48</sup> Text: <http://www.ofj.admin.ch/themen/gesmeth/gleitf-d.pdf>.
- <sup>49</sup> Text: <http://www.austria.gv.at/regierung/VD/leg1.htm>.
- <sup>50</sup> Text: <http://www.austria.gv.at/regierung/VD/addendum.htm>.
- <sup>51</sup> Vgl zB *Öhlinger* (Red), *Methodik der Gesetzgebung* (1982).

<sup>52</sup> Z 1 LegRL 1990. Dazu *Adamovich*, Die Legistischen Richtlinien des Bundes 1979, in *Öhlinger* (Red), *Methodik der Gesetzgebung* (1982) 232 (233f).

<sup>53</sup> In der Schweiz steht den Legisten beispielsweise nicht nur der umfassende Abschnitt des Gesetzgebungsleitfadens über die „Redaktion von Erlassen“ (335ff) zur Verfügung, sondern es wird ihnen ua auch die Verwendung von *Fleiner-Gerster*, *Wie soll man Gesetze schreiben?* (1985), *Müller*, *Elemente einer Rechtssetzungslehre* (1999) und *Cornu*, *Linguistique juridique*<sup>2</sup> (2000) nahegelegt.

<sup>54</sup> Bereits bei *Adamovich*, Die Legistischen Richtlinien des Bundes 1979, in *Öhlinger* (Red), *Methodik der Gesetzgebung* (1982) 232 (238).

<sup>55</sup> Vgl *Lachmayer*, Legistische Richtlinien als Metanormen des Rechtes, in *Winkler/Schilcher* (Red), *Gesetzgebung* (1981) 213.

<sup>56</sup> Siehe zuletzt die Erk VfGH G 211/03, G 212/03 betr das Budgetbegleitgesetz 2003.

<sup>57</sup> Vgl zB *Schäffer*, RZ 1989, 150, 182.

<sup>58</sup> Vgl zB für Niederösterreich die Dokumentation: Bürgernahe Gesetzestexte in Niederösterreich (1983) und hiezu *Öhlinger*, ZfV 1986, 324; für Oberösterreich *Hörtenhuber/Steiner*, JRP 2002, 7.

<sup>59</sup> Vgl insbesondere die alljährlich von der Kommission dem Europäischen Rat vorzulegenden Berichte über „Bessere Rechtsetzung“, zuletzt den 11. Bericht, [http://europa.eu.int/eur-lex/de/com/rpt/2003/com2003\\_0770de01.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/de/com/rpt/2003/com2003_0770de01.pdf). Vgl *Herten-Koch*, *Rechtsetzung und Rechtsbereinigung in Europa* (2003) und beachte den komparativen Ansatz von *Kleiser*, *Die gemeinsamen Leitlinien für die redaktionelle Qualität der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften im Vergleich zur Landeslegistik am Beispiel Niederösterreichs*, in *Bußjäger/Kleiser* (Hg), *Legistik und Gemeinschaftsrecht* (2001) 19.

<sup>60</sup> Aus der umfangreichen in den letzten Jahren erschienenen Literatur vgl etwa *Kellermann* ua (Hg), *Improving the Quality of Legislation in Europe* (1998) 205ff und *Böhret*, *Gesetzesfolgenabschätzung (GFA): Modisch oder hilfreich?*, in *Schreckenberger/Merten* (Hg), *Grundfragen der Gesetzgebungslehre* (2000) 131.

<sup>61</sup> Siehe den Bericht über die am 24. Juni 2003 abgehaltene einschlägige Konferenz, deren Beiträge bislang noch unpubliziert sind: [http://www.parlament.gv.at/pls/portal/url/page/PG/PR/JAHR\\_2003/PK0462](http://www.parlament.gv.at/pls/portal/url/page/PG/PR/JAHR_2003/PK0462).

<sup>62</sup> 513/A, XX. GP.

<sup>63</sup> Die bei dieser Abschätzung anzuwendenden Methoden sind in der Verordnung des Bundesministers für Finanzen über die Richtlinien für die Ermittlung und Darstellung der finanziellen Auswirkungen neuer rechtsetzender Maßnahmen, BGBl II 1999/50 idF 2003/511, festgelegt, die auf dem Arbeitsbehelf „Was kostet ein Gesetz?“ (1992) basiert.

<sup>64</sup> Belege schon bei *Walter*, ÖJZ 1963, 88 Anm 41.

<sup>65</sup> Vgl *Winkler* (Red), *Rechtstheorie und Rechtsinformatik* (1975).

<sup>66</sup> Vgl *Öhlinger* (Hg), *Gesetzgebung und Computer* (1984). Den gleichzeitig in Deutschland geführten Diskurs spiegelt zB *Rödiger* (Hg), *Studien zu einer Theorie der Gesetzgebung* (1976) wider.

<sup>67</sup> Siehe den Beschluss der Bundesregierung vom 6. Juni 2001 betreffend elektronische Rechtserzeugung, Text: [http://www.austria.gv.at/regierung/VD/projekt\\_erecht.pdf](http://www.austria.gv.at/regierung/VD/projekt_erecht.pdf).

<sup>68</sup> BGBl I 2003/100.

<sup>69</sup> Für den Zeitraum vom 20. Dezember 2002 bis zum 23. März 2004.

<sup>70</sup> Text: <http://www.austria.gv.at/regierung/VD/layoutrichtlinien02.doc>.

<sup>71</sup> Text: <http://www.austria.gv.at/regierung/VD/layoutmuster02.doc>.

<sup>72</sup> Einen Überblick gibt *Schefbeck*, *Elektronische Demokratie*, in *Schweighofer/Menzel* (Hg), *E-Commerce und E-Government* (2000) 89.



# **Anregungen zur Neugestaltung der legistischen Praxis**

von  
Wolfgang Steiner



# 1. Einleitung und Ausgangslage

Das Land Oberösterreich versucht seit Beginn der 1990er-Jahre, die Landesrechtsordnung und die Verfahren zur Erlassung von Normen des Landesrechts gezielt kritischen Überprüfungsprozessen im Hinblick auf Effizienz und Effektivität zu unterziehen.<sup>117</sup> Zunächst punktuelle Maßnahmen, wie dem ersten, bereits im Jahr 1979 vom Oö Landtag verabschiedeten Landes-Rechtsbereinigungsgesetz,<sup>118</sup> wurden in den letzten Jahren nach und nach erweitert und planmäßig ergänzt. Nunmehr liegt mit dem sog „Netzwerk guter Gesetzgebung“ ein umfassendes und abgestimmtes, modular aufgebautes Modell zur Qualitätssicherung bei der Normsetzung und zur Deregulierung im Sinn einer umfassenden Neugestaltung des Rechtsguts vor.<sup>119</sup> Die Legistischen Richtlinien und die Qualifizierung der in diesem Bereich tätigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind zwei wesentliche Teile in diesem Netzwerk.<sup>120</sup>

Der folgende Beitrag fasst – in mehr oder minder zufälliger Reihenfolge – zum Teil rein formale, zum Teil materielle Anregungen zur Neugestaltung der legistischen Praxis (in einem weiten Sinn verstanden) zusammen, einschließlich solcher, die unter Umständen auch (verfassungs)gesetzlicher Änderungen bedürften. Soweit dies angebracht scheint, wird dabei in einem abschließenden Absatz jeweils auch auf die in Oberösterreich bestehende Praxis und die hier geplanten Maßnahmen hingewiesen.

Vorangestellt wird eine kurze Darstellung der zu den geltenden oö Legistischen Richtlinien.

## 2. Die oö Legistischen Richtlinien

Nachdem in den Jahren davor immer wieder Rundschreiben zu einzelnen Aspekten der Legistik ergangen waren, konnte eine kleine Projektgruppe Ende 1997 die Arbeiten zu Legistischen Richtlinien abschließen.<sup>121</sup> Sie verstehen sich als

---

\* Wolfgang STEINER, Mag.Dr.iur, Amt der Oö. Landesregierung-Verfassungsdienst, Oö. Landtagsdirektion – seit 15. Jänner 2004: Oö. Verwaltungssenat, Lehrbeauftragter an der Universität Linz, wolfgang.steiner@ooe.gv.at. Der Beitrag wurde am 29. Dezember 2003 abgeschlossen.

<sup>117</sup> Vgl dazu PESENDORFER, Verwaltungsreform, ZfV 1994, 25 ff.

<sup>118</sup> LGBl Nr 78/1979.

<sup>119</sup> Vgl dazu im Detail bereits HÖRTENHUBER/STEINER, Normsetzung und qualitative Deregulierung, Das oberösterreichische Modell zur Qualitätssicherung, JRP 2002, 7 ff, PÜHRINGER/KLEMENT, Netzwerk Zukunft – Innovative Strategien für ein modernes Oberösterreich (2003) 73 ff (79 f).

<sup>120</sup> Auf die weiteren Teile Leitbild für die Erarbeitung von Normen, Transparenz der Normsetzungsverfahren, Begutachtungsverfahren, Rechtsbereinigung und Zugang zum Recht, Gesetzesfolgenabschätzung und Evaluierung sowie Planung von Normsetzungsvorhaben kann an dieser Stelle lediglich hingewiesen werden; vgl dazu zT auch unten 3.

<sup>121</sup> Die Legistischen Richtlinien sind als Band 2 der Schriftenreihe des Landes Oberösterreich erschienen; die erste Auflage 1997 ist vergriffen, eine Neuauflage in Vorbereitung;

allgemein anerkannte und gemeinsame Arbeitsunterlage und nicht als starre Regeln, sondern als Orientierungshilfen und Anregungen ohne Anspruch auf Vollständigkeit. Sie wurden von der Landesregierung einstimmig zur Kenntnis genommen und stellen die Basis für die Legistik in Oberösterreich dar.

Die Legistischen Richtlinien orientieren sich in Teilen weitgehend an den vom Bundeskanzleramt als Teile des Handbuchs der Rechtsetzungstechnik herausgegebenen Legistischen Richtlinien 1990<sup>122</sup> und den Richtlinien für die Wiederverlautbarung von Bundesgesetzen. Sie beschäftigten sich mit den Bereichen

- Rechtssprache<sup>123</sup>
- Rechtstechnik<sup>124</sup>
- formelle Gestaltung
- Wiederverlautbarung und
- Fehlerbehebungen.

In mehreren Anhängen werden ua ein Abkürzungsverzeichnis sowie Mustervorlagen einschließlich Textbausteinen<sup>125</sup> für die Neuerlassung und Novellierung von Landesgesetzen und Verordnungen<sup>126</sup> zur Verfügung gestellt. Diese Musterdokumente werden auch in elektronischer Form angeboten und zentral gewartet. Damit ist sichergestellt, dass Normentwürfe von ihrer Entstehung bis zur Drucklegung im Landesgesetzblatt und der Aufbereitung für das Rechtsinformationssystem nur einmal erfasst werden müssen und in jeder Phase elektronisch zur Verfügung stehen und weitergeleitet werden können.<sup>127</sup>

Abweichungen von den Legistischen Richtlinien werden im Zuge der Entwurfsbearbeitung aufgezeigt, bereinigt oder bedürfen einer besonderen Begründung.

---

sie wird auch im Internet veröffentlicht werden; vgl auch die Besprechung von MAYER, ÖJZ 2000, 239.

<sup>122</sup> Vgl dazu und zur Lage in den übrigen Bundesländern RIENER-HOFER, Rechtsbereinigung und ihre Entwicklung in Österreich, 2001, 91 ff, TOMANDL/MÜHLBACHER, Ein neuer Weg zu besseren Gesetzen? ÖJZ 2000, 207, SCHÄFFER, Legistische Richtlinien in Österreich in RÖDIG (Hrsg), Studien zu einer Theorie der Gesetzgebung, 1976,192.

<sup>123</sup> Vgl dazu bereits die Beiträge in BUNDESKANZLERAMT (Hrsg), Rechts- und Verwaltungssprache, Ein Problem der Verwaltungsreform, Band 6 der Schriftenreihe zur Verwaltungsreform, BAYERISCHES STAATSMINISTERIUM DES INNERN (Hrsg), Bürgernahe Sprache in der Verwaltung, 2. Aufl, 1999, mwN, SCHÖNHERR, Gedanken zur Rechtssprache, ÖJZ 1980, 537 ff, DERSELBE, Zur österreichischen Gesetzessprache und -technik, AnwBl 1981, 343, DERSELBE, Recht und Sprache, ein altes Thema, aber aktueller denn je, ÖJZ 1982, 245 ff, BARFUSS (Hrsg), Sprache und Recht, Aufsätze und Vorträge von Fritz Schönherr, 1985, dazu EDLBACHER, Recht und Sprache - Aus den Erfahrungen eines Legisten, ÖJZ 1986, 2.

<sup>124</sup> Vgl dazu HOLZINGER, Die Technik der Rechtssetzung in SCHÄFFER (Hrsg), Theorie der Rechtssetzung, 1988, 275 ff.

<sup>125</sup> Vgl BRANDMAYR, Der Beitrag der elektronischen Tiroler Landesrechtsdokumentation für die (legistische) Praxis in BUSSJÄGER/LACHMAYER (Hrsg), Rechtsbereinigung und Landesrechtsdokumentation, 2001, 37, der von „modularen Bausteinen“ spricht, sowie MORSCHER, Möglichkeiten und Grenzen der Formalisierung im Recht und SCHÄFFER, Rationalisierung der Rechtssetzung beide in SCHÄFFER (Hrsg), aaO (FN 8) 85 ff und 220 ff, TOMANDL/MÜHLBACHER, aaO (FN 6).

<sup>126</sup> Zu Musterverordnungen der Gemeinde-Aufsichtsbehörde (speziell in NÖ) vgl HOFER, Legistik von Gemeindeverordnung - Eine Studie an NÖ Gemeinden, 2000.

<sup>127</sup> Vgl dazu bereits SCHÖNHERR, Diskussionsbeitrag in Bundeskanzleramt (Hrsg), Rechtsbereinigung durch automationsunterstützte Rechtsdokumentation, 52.

Eine Überarbeitung der Legistischen Richtlinien ist in Vorbereitung. Mit ihr soll auch das Angebot an Musterbestimmungen (Textbausteinen) ausgeweitet werden. So sollen allgemeine Formulierungen etwa für Bewilligungs-, Anzeige- und Enteignungsverfahren, die Parteistellung, zum Datenschutz, besondere Kundmachungsbestimmungen, Regelungen über das In- und Außer-Kraft-Treten, für Bestimmungen über den Verfall von Gegenständen sowie für Strafbestimmungen und andere mehr allgemein zur Verfügung gestellt werden.

### **3. Konkrete Verbesserungsvorschläge<sup>128</sup>**

#### **3.1 Einhaltung bestehender Richtlinien**

Grundsätzlich scheinen die bestehenden Legistischen Richtlinien sehr gut verwendbar. Sie entsprechen weitgehend auch dem Stand der legistischen Technik. In der täglichen Praxis ist allerdings immer wieder zu beobachten, dass sie nicht eingehalten werden, entweder, weil ihre Einhaltung in irgend einer Form „unbequem“ scheint oder weil sie schlicht nicht hinreichend bekannt sind.

Für die konsequente Einhaltung müssen dabei sowohl die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den einzelnen legistischen Diensten als auch die politische Ebene gewonnen werden. Insb ist es auch notwendig die Politik von der Notwendigkeit einer fachlich fundierten legistischen Vorbereitung und Begleitung der Normsetzungsvorhaben sowie von der Notwendigkeit der Einhaltung bestimmter formaler Mindestanforderungen (zB Verfahren nach der Vereinbarung über den Konsultationsmechanismus, Informationsverfahren für technische Normen, Begutachtungs- und Notifikationsverfahren) aus Gründen der Qualität und der Akzeptanz des Ergebnisses zu überzeugen. Dieser Aufgabe muss sich die vorbereitende Verwaltung stellen. Sie muss immer wieder auf die Einhaltung der formalen und inhaltlichen Erfordernisse drängen und die Vorteile einer Beachtung der Legistischen Richtlinien darstellen.

In Oberösterreich wird dies durch mehrere Maßnahmen versucht. So findet jährlich eine Weiterbildungsveranstaltung für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den politischen Büros, sowie mindestens eine Veranstaltung am Beginn der Gesetzgebungsperiode für Abgeordnete des Landtags statt, in der über das Normsetzungsverfahren informiert wird. Darüber hinaus finden jährlich zumindest einmal Veranstaltungen (Workshops) zum Gesetzgebungsverfahren und zur Legistik für alle neu aufgenommenen Juristinnen und Juristen sowie für fortgeschrittene im Bereich der Legistik tätige Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter statt.

#### **3.2 Angleichung bestehender Richtlinien**

Die bestehenden Legistischen Richtlinien sollten in ihrem Kernbereich möglichst österreichweit (auch formal) angeglichen und vereinheitlicht werden. Ergänzt werden könnten diese Kernrichtlinien allenfalls mit bundes- oder länderspezifischen Anhängen. Es scheint nämlich nicht wirklich einsichtig, warum in Österreich

---

<sup>128</sup> Die folgende Übersicht wurde bewusst in (kurzer und plakativer) Thesenform als Diskussionsbeitrag und ohne weiterführende Hinweise gestaltet, wobei einzelne Ansätze auch in mehreren Rubriken genannt werden; Literatur- und sonstige Hinweise finden sich weitgehend bereits in HÖRTENHUBER/STEINER, aaO (FN 3).

tatsächlich so viele unterschiedliche Vorgaben notwendig sein sollten. Sicher müsste man sich da und dort von (lieb gewonnenen) Gewohnheiten verabschieden.

Die Vereinheitlichung hätte aber unzweifelhafte Vorteile für alle in der Legistik tätigen Personen. Sie würde auch eine bessere (weil auf eine einheitliche Basis hin gerichtete) Schulung, eine (derzeit fast gänzlich fehlende wissenschaftliche) Diskussion und eine entsprechende Weiterentwicklung der Legistischen Richtlinien ermöglichen.

Die öö Legistischen Richtlinien orientieren sich inhaltlich bereits derzeit weitgehend an den Bundesrichtlinien. Eine weitere Angleichung soll im Rahmen der anstehenden Überarbeitung erfolgen.

### 3.3 Wirkungsorientierte Gesetzgebung<sup>129</sup>

In der Vergangenheit war die Schaffung von Rechtssicherheit durch staatliche Normen Hauptzweck der Gesetzgebung. Dieses primäre Anliegen wird ergänzt um die Steuerungsfunktionen, die die Gesetzgebung im Staat übernimmt. Die Gesetzgebung hat sich in den vergangenen Jahrzehnten zunehmend von einer Ermächtigungsgrundlage für staatliche Eingriffe hin zu einem Instrument der Planung und Steuerung gesellschaftlicher Prozesse entwickelt: Durch Zielvorgaben sowie die Umschreibung von Leistungen und Wirkungen in Rechtsnormen (Gesetzen) sowie die Zuweisung finanzieller Mittel für Aufgaben (durch die Budgetbeschlüsse) wird von der Gesetzgebung ein allgemeiner Rahmen für die Verwaltung geschaffen. Dieser Ansatz der Wirkungsorientierten Gesetzgebung sollte verstärkt verfolgt werden, wobei – neben der später gesondert zu behandelnden Gesetzesfolgenabschätzung – insb folgende Teilinstrumente zumindest diskussionswürdig scheinen:

Die Zukunft gehört einer konsequenten finalen Ausrichtung der Gesetzgebung. In den Gesetzen überwiegen noch immer traditionelle „wenn - dann“-Normen, obwohl es mit der Figur der finalen Steuerung – speziell für Planungs- und Steuerungsnormen – schon ein besseres Konzept gibt. In diesem werden die Rechtsfolgen nicht mehr unmittelbar an die in einzelnen und meist sehr speziellen Tatbeständen geforderten Voraussetzungen gebunden. An deren Stelle treten Zielvorgaben, verbunden mit Rahmenbedingungen. Notwendig dazu sind klare Zielvorgaben durch den Gesetzgeber, in denen die gewollten Wirkungen möglichst genau formuliert und festgelegt werden sowie eine nachfolgende systematische Überprüfung der Zielvorgaben und Wirkungen. Nach einer gründlichen Analyse der Ausgangslage sind die mit einem Rechtsetzungsvorhaben angestrebten Ziele, dh die gewollten Wirkungen möglichst genau zu formulieren und festzulegen. Die Festlegung der zur Umsetzung notwendigen Instrumente (Befehle, Anreize, Verfahren, Information, Werbung etc.) ist möglichst weitgehend der Verwaltung zu überlassen. Die näheren Bedingungen können in Leistungs- und Zielvereinbarungen festgehalten werden.

Darüber hinaus könnte in bestimmten Materien auch eine (verfassungs)gesetzlich verankerte (generelle) Befristung von Gesetzen zur Sicherung des Ziels der kritischen Überprüfung aller Gesetze dienen („Sunset legislation“).

---

<sup>129</sup> Vgl. PÜHRINGER/KLEMENT, Netzwerk Zukunft – Innovative Strategien für ein modernes Oberösterreich (2003) 73 ff (87 ff), insb auch das dort ausgeführte Konzept der „regulierten Selbstregulierung“ (97 ff), auf das im gegebenen Zusammenhang auch aus Platzgründen nicht eingegangen werden kann.

In Gesetzen sollten im Einzelfall oder generell Experimentierklauseln aufgenommen werden, die es der Verwaltung ermöglichen zur Erprobung neuer Regelungen für sachlich oder örtlich abgegrenzte Bereiche (im Rahmen des übergeordneten Rechts) zeitlich begrenzte Ausnahmen von den gesetzlichen Bestimmungen festzulegen.

- Gesetzesändernde Versuchsverordnungen sollten (verfassungs)gesetzlich dann erlaubt sein, wenn
- die Regelung zur Erprobung neuer oder veränderter Aufgaben oder neuer Formen, Abläufe und Organisationsformen des Verwaltungshandelns dienen,
- die Verordnung im Rahmen eines begleitenden Pilotprojekts oder Reformvorhabens erlassen wird,
- der Versuch einem Controlling und einer Evaluation unterliegt sowie
- die Verordnung für eine Dauer von höchstens fünf Jahren erlassen wird.

Die Versuchsverordnungen müssen in diesen Fällen entsprechende Bestimmungen enthalten über

- den Rahmen und Zweck des Versuchs,
- den sachlichen und örtlichen Geltungsbereich,
- das Controlling,
- die Evaluation des Versuchs sowie
- die Geltungsdauer.

Versuchsverordnungen sollten Bestimmungen enthalten können, die im Rahmen des Verfassungsrechts von Gesetzen abweichen. Die für den Versuch außer Kraft gesetzten Gesetzesbestimmungen sind dabei in der Verordnung anzuführen.

Ein vergrößerter Spielraum bei der Vollziehung könnte und sollte auch durch eine ausdrückliche (verfassungs)gesetzliche Klarstellung eröffnet werden, wonach die Verwaltung mit den Betroffenen auch sogenannte öffentlich-rechtliche Vereinbarungen abschließen kann. Damit könnte bei klar vorgegebenen Zielen sehr flexibel auf unterschiedliche Gegebenheiten und Interessenslagen reagiert werden. Solche öffentlich-rechtliche Vereinbarungen sind beispielsweise jedenfalls im Anlagenrecht, insbesondere bei längerfristigen Sanierungsmaßnahmen, aber etwa auch im Steuerrecht und aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung (zB Pauschalierungen) denkbar. Sie dienen aber auch einem Interessenausgleich und vermeiden damit längere Rechtstreitigkeiten und damit erhöhte Aufwendungen für Kosten und Zeit. Zwingendes Recht könnte im Zusammenhang mit solche öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen auf die „Rute im Fenster“ reduziert werden, und damit nur subsidiär bei Nichteinigung herangezogen werden müssen und können.

### 3.4 Frühzeitige Normsetzungskritik

Regelmäßig und gezielt sollten in jedem Normsetzungsverfahren möglichst frühzeitig Fragen zur Aufgabenkritik und zur Deregulierung gestellt werden. Mit Hilfe der Fragen sollten der Handlungsbedarf, mögliche Alternativen, der geplante

Regelungsumfang, die Geltungsdauer, die Bürgerinnen- und Bürgernähe sowie die Kosten und andere Gesetzesfolgen kritisch geprüft werden.

Ziel muss sein, dass bei jeder beabsichtigten Regelung vor oder im Entstehungsprozess eine Prüfung zu den angesprochenen Punkten stattfindet. Dies kann und soll im Einzelfall dazu führen, dass die Idee einer Regelung in Gesetzes- oder Verordnungsform wieder fallen gelassen wird oder entsprechende Verbesserungen erfolgen.

Die Beurteilung der einzelnen Punkte muss transparent und nachvollziehbar (zB in den Erläuterungen) erfolgen. Die politische Ebene muss dafür gewonnen werden, Normsetzungsvorhaben, die diesen Zielen und Vorgaben widersprechen, nicht weiter zu verfolgen.

In Oberösterreich haben sich bereits im Jahr 1999 Landtag und Landesregierung einvernehmlich zu einem Leitbild für die Erarbeitung von Normen verstanden, das in der Form von Prüffragen, die genannten Bereiche abdeckt.

### 3.5 Legalitätsprinzip neu

Das derzeit (vor allem durch die Judikatur des Verfassungsgerichtshofs geprägte) Verständnis des Legalitätsprinzips des Art. 18 B-VG scheint zu eng zu sein. Um allzu detaillierte (und damit meist auch umfangreiche und komplexe) Regelungen zu vermeiden (die ja in sich gleichzeitig auch die Gefahr beinhalten, dass genau ein bestimmter Einzelfall nicht oder nicht adäquat geregelt ist), müsste dieses Verständnis geöffnet werden. Die Gesetzgeber (und die sie beratenden Legistinnen und Legisten) sollten in diesem Punkt durchaus Kreativität und etwas Mut zeigen.

Damit würde in weiterer Folge der Spielraum für die Vollziehung bei der Rechtsumsetzung ausgeweitet werden, was auf den Einzelfall individuell angepasste (und insgesamt daher „bessere“) Entscheidungen ermöglicht.

### 3.6 Planung von Normsetzungsvorhaben zur Ressourcensteuerung

Sämtliche Normsetzungsvorhaben sind auch aus Gründen der notwendigen Ressourcensteuerung (vor allem Zeit und Personal) gezielt zu planen. Von der Notwendigkeit einer solchen Planung muss auch die politische Ebene überzeugt werden. Nur mit der nötigen Zeit können inhaltlich und formal optimale Ergebnisse im Normsetzungsverfahren erzielt werden. Gut vorbereitete und transparent diskutierte Gesetze stoßen auch auf eine erhöhte Akzeptanz bei den Adressatinnen und Adressaten.

Im Amt der Oö Landesregierung wurden bereits vor Jahren jährliche Meldungen der im Folgejahr geplanten Vorhaben durch die (die Gesetzentwürfe vorbereitenden) Fachabteilungen an den Verfassungsdienst als zentralen legistischen Dienst eingeführt. Diese Vorschau ist jeweils zum Stichtag 15. September mit detaillierten Formularen vorzulegen. Anzugeben ist ua der geplante Inhalt in Stichworten, der erwartete Regelungsumfang, eine Begründung für die Notwendigkeit des Vorhabens, der Stand der Vorarbeiten und allenfalls notwendige besondere Verfahrensschritte. Die Meldungen werden der politischen Ebene (einschließlich der Klubs der im Landtag vertretenen Parteien) mitgeteilt und sind Grundlage für die Ressourcensteuerung im Verfassungsdienst und im Landtag. Mittlerweile ist die Planung von Normsetzungsvorhaben auch Inhalt der Zielvereinbarungen zwischen der vorbereitenden Verwaltung und den jeweils ressortverantwortlichen Mitgliedern der Landesregierung.



### 3.7 Gesetzesfolgenabschätzung

Bei einer Änderung der Legistischen Richtlinien oder jedenfalls der legistischen Praxis muss besonderes Augenmerk auf eine umfassende Gesetzesfolgenabschätzung einschließlich der Gesetzesevaluierung ex post gelegt werden. Die entwickelten theoretischen und praktischen Ansätze der Gesetzesfolgenabschätzungen müssen flächendeckend und systematisch eingesetzt und die politische Ebene von der Notwendigkeit einer Gesetzesfolgenabschätzung überzeugt werden. Die Gesetzesfolgenabschätzung hat sich dabei nicht nur auf finanzielle Folgen zu beschränken, sondern alle gesellschaftlichen Bereiche zu umfassen; dies betrifft insbesondere auch die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern („Gender Mainstreaming“), den Schutz und die Mitbeteiligung von (gesellschaftlichen) Minderheiten, die Auswirkungen („Verträglichkeitsprüfungen“) auf Kinder, Senioren, Familien, Wirtschaftsstandort, Beschäftigungssituation, Menschen mit Beeinträchtigungen etc.

In Oberösterreich ist die Gesetzesfolgenabschätzung einerseits im Landes-Verfassungsgesetz (Art. 30 Abs. 2) ausdrücklich verankert, andererseits im Leitbild für die Erarbeitung von Normen und in einem umfassenden Konzept zur Gesetzesfolgenabschätzung umgesetzt. Dieses wird bereits laufend angewendet und soll formal ebenfalls in die Legistischen Richtlinien eingebaut werden.

### 3.8 Keine „Abschreibegesetzgebung“

Die politische Ebene muss dafür gewonnen werden, bloße „Abschreibegesetzgebung“ kritisch zu hinterfragen. Zu ihrer Vermeidung müssen insbesondere folgende Schritte in Angriff genommen werden:

- die EU-Gesetzgebung (Richtlinien) muss sich auf wirkliche Grundsätze (Ziele und Rahmen) beschränken;
- die Grundsatzgesetzgebung des Bundes muss abgeschafft oder zumindest ebenfalls auf wirkliche Grundsätze (Ziele und Rahmen) zurückgedrängt werden;
- die unmittelbare Anwendbarkeit von Vereinbarungen nach Art. 15a B-VG ist verfassungsgesetzlich zu ermöglichen.

### 3.9 Einheitlichkeit

Im Zusammenhang mit und in Abrundung der bereits geforderten Angleichung und Vereinheitlichung bestehender Legistischer Richtlinien sind folgende weitere konkrete Punkte mit dem Ziel einer Einheitlichkeit der (vor allem formellen) Gestaltung von Rechtsvorschriften zu nennen:

- die Sprache in Rechtsvorschriften sollte möglichst einheitlich gebraucht werden;
- insb Rechtsbegriffe sollten möglichst einheitlich verwendet und dafür österreichweit (zB als weitere RIS-Datenbank) ein einheitliches Glossar der in Rechtsvorschriften verwendeten Rechtsbegriffe aufgebaut werden;
- die Zitierweisen und die verwendeten Abkürzungen sollten ebenfalls vereinheitlicht werden;
- anzustreben sind möglichst einheitliche Formulierungen für gleiche Regelungsbereiche und -inhalte;

- dazu sollten Textbausteine und Muster bis hin zu Standardmodulen für verschiedene immer wieder notwendige Teile von Rechtsvorschriften ausgearbeitet, ausgetauscht und verwendet werden.

In Oberösterreich bestehen dazu erste Ansätze in der Form von verschiedenen Vorlagen als Anhänge zu den Legistischen Richtlinien. Ein Ausbau dieses Angebots ist im Rahmen der Überarbeitung der Legistischen Richtlinien geplant.

### 3.10 Geschlechtergerechter Sprachgebrauch als Sonderfrage

Ein besonderer und aktueller Punkt in der derzeitigen legistischen Praxis ist die Frage des geschlechtergerechten Sprachgebrauchs. Als Teilaspekt der Strategie des „Gender Mainstreaming“ besteht auch für Rechtsvorschriften die Notwendigkeit, Diskriminierungen zu vermeiden, die die traditionelle deutsche Sprache mit sich bringt oder jedenfalls von machen Personen als diskriminierend erachtet werden.

Zur Verwirklichung eines durchgehend geschlechtergerechten Sprachgebrauchs stehen verschiedene Möglichkeiten zur Verfügung, die jeweils Vor- und Nachteile haben, insb mit anderen Grundsätzen der Legistik (zB Kürze, Prägnanz, Lesbarkeit) in gewissen Konflikt geraten. Anzustreben wäre auch zu dieser Frage eine möglichst einheitliche Vorgangsweise.

Für den Bereich des Landes Oberösterreich wurden – ergänzend zu den Legistischen Richtlinien – Leitlinien für eine geschlechtergerechte Sprache ausgearbeitet, die auch einen Teil enthalten, der sich speziell mit der Vorgangsweise in Rechtsvorschriften beschäftigt. Diese Richtlinien wurden sowohl vom Rechtsbereinigungsausschuss des Oö Landtags, als auch von der Oö Landesregierung zur Kenntnis genommen.<sup>130</sup>

### 3.11 Entwicklung und Austausch von Checklisten

Die Erfahrung zeigt, dass Legistinnen und Legisten immer wieder vor gleichen oder vergleichbaren Problemen stehen und dabei nicht selten auf vergleichbare bestehende Regelungen oder aus ihrer Erfahrung entstandene Formulierungen und Vorgangsweisen zurückgreifen. Soweit solche Muster oder Checklisten bereits vorhanden sind, sollten sie ausgetauscht werden. Weitere solcher Dokumente sollten insb auch für inhaltliche Standardfragen und -probleme unter Berücksichtigung der jeweils neuesten Rechtsprechung, insb des Verfassungsgerichtshofs erarbeitet werden (zB Ausgliederungen, Einsetzung von Beiräten, Kommissionen etc), etwa in der Form von Zusammenfassungen der Rundschreiben des Bundeskanzleramt-Verfassungsdienstes nach Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs.

Ua dieser Bereich würde auch ausreichend Betätigungsfeld für die Wissenschaft und die wissenschaftliche Lehre bieten, die sich mE in Österreich aktuell wohl eher zu wenig mit Fragen der Legistik beschäftigt.

---

<sup>130</sup> Vgl. <http://www.ooe.gv.at/beratung/gender> (dl 20.12.2003).

### 3.12 Netzwerk der Legistinnen und Legisten

Zum Zweck des Know-how-Transfers, der Zusammenarbeit, des Erfahrungsaustauschs sowie der Weiterentwicklung der Legistik in Österreich sollte ein Netzwerk aller Interessierten aufgebaut werden. So könnten Synergieeffekte genutzt und durch die Zusammenarbeit insgesamt auch Ressourcen eingespart werden. Die Initiative der Klagenfurter (Kärntner) Legistik-Gespräche geht bereits genau in diese Richtung. Weiters könnte als Plattform auch die Österr Gesellschaft für Gesetzgebungslehre (ÖGGL) mit ihren auch international sehr guten Verbindungen dienen oder sollte die ÖGGL jedenfalls zur Mitarbeit eingeladen werden.

Neben Vertreterinnen und Vertretern der Gesetzgebungsorgane und der Verwaltung sollte auch die Wissenschaft zur Mitarbeit in diesem Netzwerk gewonnen werden. Sie müsste die notwendigen theoretischen Grundlagen erarbeiten und mit den Legistinnen und Legisten in eine kritische Diskussion der Praxis eintreten.

Dieses Netzwerk könnte und sollte dann auch als Basis für gezielte Maßnahmen zur Aus- und Weiterbildung für die doch eher kleine Zahl der Legistinnen und Legisten genutzt werden.

### 3.13 Moderne Formen der Kundmachung

Die Kundmachung von Rechtsvorschriften ist der entscheidenden Schritt hin zu den Normadressatinnen und Normadressaten. Die bisher übliche Kundmachung in Gesetzblättern hat seit jeher nur einen beschränkten Personenkreis tatsächlich erreicht. Die modernen elektronischen Möglichkeiten (vor allem Internet) sollten daher auch für Kundmachung von Rechtsvorschriften verstärkt herangezogen werden.

Wichtig ist dabei allerdings, dass die Zugänglichkeit zu den Normtexten für alle Betroffenen, auch solchen, die keine Möglichkeit zur elektronischen Abfrage haben, gewährleistet sein muss.

Das Land Oberösterreich bietet sein Landesgesetzblatt auch in elektronischer Form und über einen kostenlosen Newsletter-Dienst an.<sup>131</sup> Darüber hinaus bestehen erste Versuche, insbesondere bei umfangreichen Kundmachungen (Beilagen, Plänen etc), diese elektronisch zusätzlich in Formaten zur Verfügung zu stellen, die verschiedene Zusatzmöglichkeiten (etwa der elektronischen Weiterverarbeitung) erlauben.

### 3.14 Mitwirkungsrechte im Bundesstaat

Die politische Ebene sollte dafür gewonnen werden, die Mitwirkung von Bundesorganen an der Vollziehung von Landesgesetzen nach Art. 97 Abs. 2 B-VG vorhersehbar und so zu gestalten, dass der Aufbau paralleler Vollzugsorganisationen vermieden wird.

Das Land Oberösterreich hat in diesem Sinn zahlreiche Initiativen gesetzt. So wurde die Bundesregierung ersucht, für eine transparente und partnerschaftliche Regelung zu Sorgen. Der Punkt findet sich auch in der Position des Landes

---

<sup>131</sup> Vgl <http://www.ooe.gv.at/recht/newsletter> (dl 20.12.2003).

Oberösterreich zum Österreich-Konvent.<sup>132</sup> Darüber hinaus gibt es konkrete Vorschläge und Kontakte zwischen dem Amt der Oö Landesregierung und dem Bundesministerium für Inneres sowie dem Bundeskanzleramt.

#### **4. Resümee**

Diese kurze Tour d'horizon zeigt, dass es für die Logistik in Österreich zahlreiche Herausforderungen gibt, die zumindest zum Teil auch in neu gestalteten und möglichst österreichweit einheitlichen Legistischen Richtlinien ihre Umsetzung finden könnten und sollten.

Daneben scheint vor allem der Gedanke der Vernetzung der an der Logistik interessierten Personen zur Erzielung von Synergien vordringlich zu sein.

Mit den Logistik-Gesprächen 2003 in Klagenfurt wurde eine bemerkenswerte Initiative gesetzt. Ich bin überzeugt, dass die Logistik-Gespräche der Kristallisationspunkt für eine nachhaltige Entwicklung hin zu einer neu belebten Befassung mit Fragen der Logistik in Österreich werden können.

---

<sup>132</sup> Vgl <http://www.ooe.gv.at> → Aktuell → Österreichischer Verfassungskonvent – Position des Landes Oberösterreich (dl 20.12.2003) oder <http://www.konvent.gv.at> → Materialien → Externe Positionspapiere (dl 20.12.2003).

# **Die Reform der Legistischen Richtlinien aus der Sicht der Rechtsdokumentation**

von

Friedrich Lachmayer

Helga Stöger



1. Der folgende Beitrag soll in Form einer Punktation vor allem aus der Sicht der Praxis der Legistik wie auch der Rechtsdokumentation eine Reihe von Anregungen in die Diskussion einbringen. Dabei wurde nicht so sehr auf den systematischen Aufbau Wert gelegt als vielmehr darauf, durch das Einbeziehen unterschiedlicher Aspekte der Vielgestaltigkeit des Themenbereiches Rechnung zu tragen.
2. Sowohl die Entwicklung der Legistischen Richtlinien als auch die Entwicklung der Rechtsdokumentation lässt sich in erkennbare Epochen einteilen. Die Legistischen Richtlinien wurden um 1970 aus einer Menge von Rundschreiben kompiliert und weisen fast im Rhythmus von je 10 Jahren drei Auflagen auf. Auch die Rechtsdokumentation ist in Österreich um 1970 in Angriff genommen worden und zwar zunächst durch das EDV-Versuchsprojekt-Verfassungsrecht, welches vom Bundeskanzleramt sowie von IBM Österreich gemeinsam unternommen wurde. Um 1985 wurde darauf aufbauend, das Rechtsinformationssystem des Bundes - RIS ins Leben gerufen, welches 1990 über das Intranet zugänglich wurde und 1997 über das Internet. Bereits bei der letzten Auflage der Legistischen Richtlinien 1990 kam das Anliegen der Rechtsdokumentation zumindest ansatzweise in die Texte der Legistischen Richtlinien. Die eigentliche Synthese zwischen der Legistik und der Rechtsdokumentation erfolgte jedoch 2001 mit dem Projekt E-Recht.
3. Die authentische elektronische Kundmachung des Bundesgesetzblattes im Internet mit Beginn des Jahres 2004 liegt in der direkten Entwicklungslinie des RIS. Bereits Ende der 90er Jahre wurden das Bundesgesetzblatt und einzelne Landesgesetzblätter über das RIS im Internet bereitgestellt, jedoch noch ohne den Anspruch der Authentizität. Erst die Verfassungsänderung des Jahres 2003, die im Rahmen des Kundmachungsreformgesetzes 2004 (BGBl. I Nr. 100/2003) erfolgte, machte diesen grundlegenden Paradigmenwechsel für die Kundmachung des Bundesgesetzblattes möglich.
4. Die jahrelangen Erfahrungen des Bundeskanzleramtes mit dem RIS ließen das Projekt E-Recht realisierbar erscheinen. Wenngleich auch mit dem europaweiten Avantgardeprojekt der authentischen elektronischen Publikation zunächst ein neuer Ansatz verfolgt wurde, so geschah dies dennoch im bewährten Kontext des RIS und der erfolgreiche Start des Unternehmens rechtfertigten in der Folge auch die strategischen Entscheidungen des Jahres 2001.
5. Der Unterschied zwischen dem RIS und der Legistik besteht vor allem darin, dass die Rechtsdokumentation am Ende des Gesetzwerdungsprozesses steht die Legistik jedoch am Beginn.
6. Bei der Legistik gab es von vornherein zwei Richtungen, nämlich die Inhaltslegistik einerseits und andererseits die Formallegistik.
7. Die Inhaltslegistik beschäftigte sich sowohl mit rechtlichen Fragen wie auch mit solchen der Rechtssprache.

8. Die Formallegistik hingegen bezog sich auf die Gliederung der Rechtsvorschrift, kümmerte sich nebenbei aber auch um sprachliche Formeln oder um die Formalstruktur von Verweisungen. Gerade bei der Rechtssprache gibt es ein Übergangsfeld bei der Inhaltslegistik zur Formallegistik und umgekehrt. Die Formallegistik hatte von allem Anfang an einen nahen Bezug zur Rechtsinformation, weil einige Kategorien der Dokumente an den Gliederungseinheiten der Rechtstexte anknüpfen. So etwa ist die Gliederungseinheit des Paragraphen zugleich auch das Kriterium, nach dem die dokumentalistischen Einheiten des RIS gebildet werden, nämlich die Paragraphendokumente.
9. Rückblickend kann gesagt werden, dass sich die Paragraphen als Kriterien der dokumentalistischen Einheit bewährt haben. Es ist zwar nunmehr möglich mit XML beliebige Zeichenketten als spezielle dokumentalistische Einheiten zusammenzufassen und mit entsprechenden Folgen zu verknüpfen. Angesichts der Novellierung der Rechtsvorschriften und den diesbezüglichen Suchgewohnheiten der Juristinnen und Juristen, welche ihr juristisches Gebäude, gleichsam als aus den Bausteinen der Paragraphen erbaut erblicken, kann man sagen, dass es zumindest mittelfristig richtig war bei der Rechtsdokumentation von Paragraphendokumenten auszugehen.
10. Wie gesagt entsteht die Legistik am Beginn der Dokumentproduktion und es ist daher für die Rechtsdokumentation nicht gleichgültig, nach welchen legistischen Regeln die Dokumente produziert werden, die anschließend entsprechend den dokumentalistischen Regeln in die Rechtsdokumentation aufgenommen werden.
11. Dies betrifft etwa die Gliederungseinheiten. Sowohl die Legistischen Richtlinien als auch die dokumentalistischen Kategorien kennen Gliederungseinheiten und beide Metasysteme sind zunächst konfrontiert mit dem Rechtsmaterial, welches ebenfalls Gliederungseinheiten kennt. Das wird in den meisten Fällen der Rechtspraxis kein Problem sein. Es gibt aber in der Peripherie der Rechtsordnung Rechtstexte, wie etwa Zolltarife, welche eine größere Differenziertheit und eine darüber hinausgehende Tiefenstruktur der Gliederung aufweisen.
12. Solange die Gestaltung der Rechtstexte nicht formal erfasst wurde, war es relativ gleichgültig wie die Gliederungseinheiten abfolgen. Es gab Rechtstexte, bei denen die Ziffern vor den Buchstaben gesetzt wurden und solche, bei denen es umgekehrt war. In dem Augenblick jedoch in dem sowohl die Textproduktion über XML als auch die Rechtsdokumentation über die Kategorien streng formal strukturiert sind, ist es nicht mehr irrelevant, in welcher Reihenfolge die Gliederungseinheiten verwendet werden.
13. Ohne viel Aufheben sind neben den Legistischen Richtlinien weitere Regeln für die Gestaltung der Rechtsvorschriften entstanden, nämlich die Formatvorlagen. Es handelt sich dabei um elektronische Vorgaben für die Textproduktion, welche relativ strikt wirken und durch die Benennung durch Zahlen einen von der Textkultur der Legistinnen und Legisten abgehobenen Eindruck machen.



14. Eigentlich gibt es zwischen den Legistischen Richtlinien und den Formatvorlagen noch eine weitere Regelungsschicht, nämlich die Layout-Richtlinien. Es handelt sich dabei um ein altes handwerkliches Wissen der Redaktoren, Setzer, Lektoren und Drucker des Bundesgesetzblattes. Diese Layout-Richtlinien wurden im Laufe der Jahrzehnte formuliert. Es handelt sich um einen der seltenen Fälle, wo implizites Wissen explizit gemacht wurde. Diese Layout-Richtlinien waren 2001 die inhaltliche Grundlage für die elektronischen Formatvorlagen. Dabei zeigt es sich, dass ungeachtet der vorhandenen Layout-Richtlinien es dennoch eine große Fülle an abweichenden Layoutierungen gab. Diese große Vielfalt wurde nunmehr mit den strikten Formatvorlagen konfrontiert und in der Folge auch darauf reduziert.
15. Ein Anliegen der Rechtsdokumentation ist es, dass die in der Rechtsdokumentation vorhandenen Kategorien bereits bei der Schaffung der Rechtstexte berücksichtigt werden. Fürs erste gesehen sollte vermieden werden, dass die Kategorien der Rechtsdokumentation ständig im Hinblick auf wechselnde Produktionsregeln der Rechtstexte angepasst werden müssen. Grundsätzlich ist gegen Lernen und Anpassen nichts einzuwenden. Die Arbeit an den Formatvorlagen hat aber gezeigt, dass diese öfter als erwartet geändert werden mussten um den Standard der Rechtstexte zu entsprechen, welche zum Teil vorgefunden wurden und daher von den Formatvorlagen zu beachten waren. Am Beginn des Projektes E-Recht kam es daher zu verschiedenen Versionen der Formatvorlagen, sodass das häufige Update der Formatvorlagen zu einem erhöhten Mehraufwand der Legistinnen und Legisten geführt hat.
16. Ein vergleichbarer Effekt eines zu großen beiderseitigen Anpassungsaufwandes zwischen der Legistik und der Dokumentation soll vermieden werden, wenngleich sich auch mittelfristig beide Systeme beeinflussen werden. Langfristig ist sogar eine Integration von Legistik und Rechtsinformation zumindest auf den Metaebenen anzustreben.
17. Ein anderes Anliegen der Rechtsinformation ist die Erleichterung der Konsolidierung. Es gibt hier zwei grundsätzlich verschiedene Vorgangsweisen bei der Textproduktion.
18. Der klassische Weg der Novellierung ist es, dass einzelne Worte geändert werden. Der Vorteil dieser Methode liegt darin, dass die Neuregelung so deutlich hervorgehoben wird.
19. Hingegen entspricht es dem modernen Trend formale Gliederungseinheiten als Ganzes auszuwechseln. Dies ermöglicht eine automatische Novelleneinarbeitung, hat aber den Nachteil, dass die Differenzmenge des geänderten Textes nicht ausgewiesen wird. Ein Lösungsvorschlag für die Zukunft könnte es sein, einerseits nur formale Gliederungseinheiten auszuwechseln und andererseits in den Materialien, welche ebenfalls in der Rechtsdokumentation enthalten sind, durch eine besondere Schriftart (etwa färbig) die Regelungsdifferenz explizit zu machen.
20. Im gegenwärtigen Zeitpunkt sind Formatvorlagen für beide Novellierungstechniken vorhanden. Es gibt eine Formatvorlage für die

Einarbeitung einzelner Worte und es gibt eine Formatvorlage für das Setzen bzw. Streichen oder Anfügen ganzer Gliederungseinheiten.

21. Aus der Sicht der progressiven Legistik bzw. auch aus dem Gesichtspunkt eines konsequenten Einsatzes der Instrumente der Rechtsinformation wäre es zweckmäßig gewesen, nur eine einzige Formatvorlage anzubieten, nämlich jene, welche sich auf den Ersatz ganzer Gliederungseinheiten bezieht. Dies wäre aber rechtspolitisch nicht realistisch gewesen, da es auch darum geht die Erfordernisse der politischen Ebene, oder besser gesagt des politischen Spieles zu berücksichtigen. Es kann unter politischen Rahmenbedingungen durchaus einen Sinn machen, den politischen Willen auf die Änderung einiger weniger Worte einer Regelung zu konzentrieren und die übrige Regelung, in welche die Novelle einzupassen ist, unangetastet zu lassen. Die pragmatische Lösung geht derzeit daher dahin, zunächst beide Novellierungsmöglichkeiten anzubieten und somit beide Varianten in den Set der Formatvorlagen aufzunehmen. Sollte sich aber mittelfristig die modernere Novellierungstechnik durchsetzen, könnte man daran denken die den Text modifizierende Novellierungstechnik, welche bei der Rechtsdokumentation gleichsam Handarbeit erfordert, wegzulassen.
22. Vordergründig geht es bei dem gegenständlichen Thema um die Aktualisierung zweier Metasysteme, nämlich um die Modernisierung der Legistischen Richtlinien und der Regeln der Dokumentation. Der Katalysator für beides ist das Aufkommen der elektronischen Datenverarbeitung, durch welche zunächst die Rechtsdokumentation grundlegend umgestaltet wurde, wie das RIS und die authentische elektronische Publikation zeigen. Aber auch die Legistischen Richtlinien geraten unter einen Reformdruck, da die Produktion von Rechtstexten zunehmend in der Perspektive einer stringenten Dokumentstruktur gesehen wird und weniger als Ausdruck eines diffusen Sprachgefühls, welches von Legist zu Legist verschieden ist.
23. Die neuen Methoden, insbesondere der Formallegistik, haben daher Auswirkungen auf die Arbeitsweise der Legistinnen und Legisten und bereits mittelfristig auch auf das berufliche Anforderungsprofil für diese juristische Tätigkeit.
24. Es soll nicht die Situation eintreten, dass die traditionellen Legistischen Richtlinien nur aus dem Grunde unverändert weiterbestehen, weil sie zunächst noch ein Refugium der konventionellen legistischen Tätigkeit darstellen, welche fast ausschließlich textuell orientiert war. Der methodische Paradigmenwechsel, welcher vom bisherigen Monopol des Textuellen weggeht und nunmehr eine Synthese mit formalem Dokumentstrukturierungen anstrebt, sollte sich auch auf die neu zu gestaltenden Legistischen Richtlinien auswirken.
25. Die RIS-Kategorien könnten als Metadaten bereits bei der Dokumentproduktion berücksichtigt werden. Derzeit werden die RIS-Kategorien im Rahmen der dokumentalistischen Bearbeitung ganz am Ende des Rechtssetzungsverfahrens eingefügt. Es ist dies eine typisch dokumentalistische Tätigkeit, nämlich ex post. Es wäre aber zweckmäßig, diese Daten bereits am Beginn der Dokumentproduktion mit in das Dokument hineinzunehmen bzw. dort in den Metadaten aufzunehmen. Das ist dann keine dokumentalistische Tätigkeit mehr,

sondern eine legistische. Freilich bleibt für die dokumentalistische Nachbearbeitung noch genug zu tun, zumal sich wahrscheinlich der Schwerpunkt auf die inhaltliche Strukturierung etwa mit XML verlagern wird und es zumindest mittelfristig nicht anzunehmen ist, dass sämtliche Aufgaben der Textkonsolidierung bereits automatisch erfolgen werden. Bei der Praxis der Legistik, die aus politischen Gründen immer wieder von den formalen Vorgaben abweicht, ist es durchaus wahrscheinlich, dass auch weiterhin eine gleichsamer händische Bearbeitung erforderlich sein wird.

26. Ein grundsätzlich neuer Weg zur automatischen Bereinigung der Rechtstexte ist es, Neuerlassungen statt Novellierungen vorzunehmen. Dies bedeutet, dass die Rechtsvorschrift gar nicht novelliert, sondern zur Gänze Neuerlassen wird. Freilich wird es nicht zweckmässig sein, den gesamten neuen Text zur Begutachtung auszusenden. Gegenstand des Begutachtungsverfahrens sollte wie bisher bloß die "Novellierung" sein, also die rechtspolitische Differenzmenge. Formal genehmigt wird vor allem der neue Rechtsakt. Dies bringt einen Nachteil für die Adressaten mit sich, da diese nicht mehr so ohne weiteres erkennen können, welcher Teil des kundgemachten Gesamttextes der bisherigen Regelung entsprochen hat und welcher Text neu ist. Daher kann es wünschenswert sein, die rechtspolitische Differenz zumindest in den Materialien auszuweisen. Diese Vorgangsweise lässt sich bei Verordnungen leichter durchführen als bei Gesetzen. Es wird dem Minister eher zu vermitteln sein, dass der gesamte konsolidierte Text zu unterschreiben ist als bei Gesetzen, welche im Falle der Regierungsvorlage und dem darauffolgenden Parlamentsbeschluss die Grenze der Gewaltenteilung überwinden. Dort wäre es zweckmäßiger, wenn sich die Regierungsvorlage nur auf die rechtspolitische Differenzmenge im Sinne der traditionellen Novellierung bezieht. Es wird dann Aufgabe des Parlaments sein, bzw. der Parlamentsdirektion, einen konsolidierten Text herzustellen und diesen der Kundmachung zuzuleiten. Freilich könnte diese parlamentarische Tätigkeit durch Gesamtdokumente vorbereitet werden, welche mit der Regierungsvorlage als Materialien von der Verwaltung dem Parlament vorgelegt werden. Es kann sein, dass diese Vorgangsweise über den bisherigen Verfassungsrahmen hinausgeht und daher einer Verfassungsänderung bedarf.
27. Die Legistik hat im Laufe ihrer Entwicklung zur Frage der Verweisungen eine unterschiedliche Stellung eingenommen. Zunächst wurden die Verweisungen mehr unter dem Gesichtspunkt der Zitate gesehen, also der korrekten Formulierung der Fundstellen. Am Beginn der Siebzigerjahre hat man sich unter dem Einfluss der Rechtsinformatik eher analytisch den Verweisungen genähert und zwischen verschiedenen Verweisungsarten unterschieden. Ein Ergebnis dieser Beschäftigung sind Verweisungslisten gewesen, die sowohl die aktiven Verweisungen wie auch die passiven Verweisungen enthalten haben. Die Sichtweise hat sich in den Neunzigerjahren wiederum geändert als die Technik der Links eine direkte Verbindung zwischen den aktiven Verweisungselement und dem bezogenen Dokument ermöglichte. Derzeit noch ausständig ist die bewusste Gestaltung der Verweisungen auch als aktivierbare Links. Dies würde bedeuten, dass die Verweisung neben der normativen Funktion der inhaltlichen Bezugnahme auch noch eine zusätzliche technische Komponente enthält, nämlich einen Link. Auf die speziellen Fragen von statischen und dynamischen

Verweisungen und ihrer Umsetzung durch Links ist hier nicht näher einzugehen. Dennoch kann gesagt werden, dass eine bereits bei der legistischen Produktion der Rechtsdokumente vorgenommene Linkfunktion der Verweisungen den Vernetzungsgrad der Rechtsordnung und damit auch den Suchkomfort für den Recherchierenden wesentlich erhöhen wird.

28. Die Überschriften können auch als qualifizierte Suchfelder genutzt werden. Ein Problem der Suche in juristischen Datenbanken ist es, dass meist viel zu viele Treffer ausgewiesen werden. Dies gilt vor allem für die Suche im Volltext. Wird die Suche jedoch auf strukturierte Felder eingeschränkt, dann werden voraussichtlich die Suchergebnisse auch inhaltlich zutreffender sein. Ein alter Weg der Rechtsinformation, zu speziellen semantischen Feldern zu gelangen, sind Deskriptoren. Diese haben aber den Nachteil, dass sie gesondert hinzuzufügen sind. Außerdem werden unterschiedliche Sachbearbeiter zu einer unterschiedlichen Vergabe der Deskriptoren tendieren. Es gibt auch so etwas wie zeitgebundene Modeerscheinungen des "Wordings" also Wörter, die für den Sprachgebrauch von einzelnen Epochen charakteristisch sind. So etwa wurde der Naturschutz am Beginn der Siebzigerjahre durch den Umweltschutz abgelöst. Im Gegensatz dazu sind die Überschriften in etwa von Paragraphen Textabschnitte, welche bereits formal vom sonstigen Regelungstext abgehoben sind. Eine der Besonderheiten der Überschriften ist es, dass sie kaum als ausformulierte Sätze gestaltet werden, sondern zumeist kein Verbum enthalten. In gewisser Weise stellen die Überschriften von Paragraphen so etwas wie eine Metaschicht zu dem folgenden Paragraphen dar, sind also das Ergebnis eines vom Legisten vorgenommenen Abstraktionsprozesses. Wird es technisch möglich gemacht, lediglich in diesen Überschriftsfeldern zu suchen, so ist zu erwarten, dass auch die Suchergebnisse mengenmäßig reduzierter als auch inhaltlich zutreffender sein werden.
29. Gleichsam in eigener Sache, nämlich aus der Praxis der Rechtsdokumentation ist ein Anliegen an die Legistik zu formulieren, welches in einer fast unzumutbaren Weise genuin legistische Tätigkeiten auf die Rechtsdokumentation überwälzt. Gemeint ist damit, die in den letzten Jahren zunehmend auftretende legistische Vorgangsweise, generell Worte zu ändern, ohne anzugeben an welchen Stellen dies erfolgt. So etwa kann eine Organisationsbezeichnung generell durch eine neue Bezeichnung ersetzt werden. Dies mag legistisch elegant sein, ist es aber dokumentalistisch überhaupt nicht, weil in einer nicht mehr authentischen Bearbeitungsphase nach der Kundmachung jene Textstellen herauszusuchen sind, bei denen im Dokument die Anpassung zu erfolgen hat. Damit können auch interpretative Fragen verbunden sein, was eindeutig über den Kompetenzbereich der Rechtsdokumentation hinausgeht. Durch eine verstärkte Kooperation von Legistik und Rechtsinformation könnte darauf hingewirkt werden, in Zukunft solche vermeintlich elegante legistische Lösungen zu vermeiden, die in Wirklichkeit in einer massiven Mengenüberwälzung von der Legistik auf die Rechtsdokumentation bestehen.
30. Eine Entwicklungslinie der Legistik ist es den Rechtstext zeitgemäß formal zu strukturieren. Der Trend geht dahin auch Inhalte soweit als möglich durch

formale Strukturen von der semantischen Ebene auf die syntaktische Ebene zu übertragen.

31. Daneben freilich ist noch eine zweite Entwicklungslinie der Legistik erkennbar, nämlich eine grundlegende Neugestaltung der Erläuterungen von Rechtsvorschriften. Bei den Legistischen Richtlinien des Bundes besteht diesbezüglich ein gewisses Dilemma, als die Erläuterungen gar nicht in den Regelungsbereich der Legistischen Richtlinien 1990 aufgenommen wurden, sondern diesbezüglich noch immer die Legistischen Richtlinien 1979 gelten. Eine legistische Neuregelung der Erläuterungen ist daher mehr als überfällig. Man könnte zu einem anderen Konzept der Erläuterungen gelangen. Bisher bringen die Erläuterungen zumeist hochspezialisierte Zusatzinformationen für professionelle Kreise. Das zeigt sich auch darin, dass nach der Kundmachung des Gesetzes oft der Gesetzestext zusammen mit den Erläuterungen von den zuständigen Sachbearbeitern bei einem privaten Verlag herausgebracht wird. Es entsteht daher der Eindruck als wäre dadurch der Kommentar schon fertig. Bei einer Neugestaltung der Erläuterungen hingegen könnte man mehr auf die Interessenslage der Bürgerinnen und Bürger eingehen, etwa im Sinne von Help.gv.at. Der methodische Ansatz wäre dann weniger die professionelle Perfektion des Regelungstextes im Zusammenhang mit den Erläuterungen als vielmehr der methodische Ausgangspunkt einer situativen Jurisprudenz. Bei dieser steht nicht mehr der Rechtstext im Vordergrund sondern die Situation, in der sich der Bürger und die Bürgerin mit ihren sozial-rechtlichen Rollen befinden. Wenn daran gedacht wird, die beiden in der Akzeptanz des Publikums überaus erfolgreichen Systeme des RIS und den Help.gv. zumindest im Sinne der Synergie aufeinander abzustimmen, so könnten gerade durch eine Neukonzeption der Erläuterungen in Richtung auf eine situative Jurisprudenz dem Help.gv. jene Informationen geboten werden, welche die Grundlage für eine bessere Aufbereitung der Lebenssituation bieten.
32. In diesem Zusammenhang ist auch das Anliegen einer Reform des Vorblattes zu den Erläuterungen zu erwähnen. Dieses könnte mehr als bisher einer Kurzinformation und einem ersten inhaltlichen Einstieg in die Rechtsvorschrift dienen. Das Vorblatt hat aber nicht nur die Funktion des Abstracts sondern kann eine sehr heilsame Wirkung als Kontrollinstrument entfalten, etwa zur Einhaltung der erforderlichen Verfahrensvoraussetzungen. So kann im Vorblatt auf etwaige Besonderheiten des parlamentarischen Verfahrens aufmerksam gemacht werden. Insbesondere unterstützt das Vorblatt wiederum die Ausübung der prozeduralen Prüfung bei der Beurkundung des verfassungsmäßigen Zustandekommens eines Bundesgesetzes.
33. Zusammenfassend kann gesagt werden, dass das Reformanliegen der Neugestaltung der Legistischen Richtlinien nicht nur diese allein umfasst, sondern auch zweckmäßiger Weise die Layoutrichtlinien und Formatvorlagen im Sinne der vorgeschlagenen elektronischen Architektur mit zu umfassen hätte. Insbesondere geht es darum diese drei legistischen Regelungsbereiche zu integrieren.
34. Zugleich zu der inhaltlichen Komprimierung der legistischen Metaebene sollte aber auch angestrebt werden, den normativen Stellenwert der Legistischen Richtlinien zu reduzieren. Es hat sich als unzweckmäßig erwiesen, die

Legistischen Richtlinien durch einen Beschluss der Bundesregierung festzulegen. In der Praxis hat sich nämlich gezeigt, dass dadurch sich die Legistischen Richtlinien - im Gegensatz zu ihrer dynamischen Funktion - als unabänderlich erwiesen haben. Es wäre zweckmäßiger, die Legistischen Richtlinien gleichsam als Softlaw durch Rundschreiben des Bundeskanzleramtes festzulegen.

35. Die Effizienz der Legistik ist sehr von der Akzeptanz der beteiligten legistischen Kreise abhängig, sodass die Diskussion im Sinne einer Synthese von legistischem Fachwissen und der Nutzung der technischen Möglichkeiten gefördert werden sollte. Entscheidend ist es, die bei einem legistischen Paradigmenwechsel auftretenden Themen offen zu diskutieren. In dieser Perspektive sind auch die Klagenfurter Legistikgespräche zu sehen, welche manche implizite Problemstellungen der Gesetzgebungstechnik im Brainstorming der Diskussion zur Sprache bringen.
36. Über den Bereich der österreichischen Legistik hinaus ist das Projekt der Ratsarbeitsgruppe „Rechtsinformatik“ der EU zu erwähnen, wonach europaweit Standards für Normtexte der Mitgliedstaaten in elektronisch gestützten Rechtsetzungsverfahren angestrebt werden sollen. Ein diesbezügliches gemeinsames Diskussionspapier (JURINFO 11/2003) der deutschen und österreichischen Delegation ist im Anhang angeschlossen.
37. Schließlich sollten auch die legistischen Bemühungen der EU selbst, also deren eigene Texte betreffend, in die Diskussion einbezogen werden.

JURINFO 11/2003  
8059/03

## **Vermerk der deutschen und der österreichischen Delegation vom 25. April 2003 für die Gruppe „Rechtinformatik“ des Rates betreffend Standards für Normtexte in elektronisch gestützten Rechtsetzungsverfahren**

Im Sinne der Anregung des Vorsitzenden der Arbeitsgruppe wird folgendes Diskussionspapier zur Beratung durch die Arbeitsgruppe vorgelegt:

Die neue technische Umgebung der Erzeugung von Rechtstexten bringt neue Möglichkeiten zur Lösung traditioneller Probleme mit sich, schafft aber auch neue Themenstellungen. Um eine Reform der Produktion normativer Texte erfolgreich durchzuführen, ist es zweckmäßig, auch die dahinter liegenden Standards zu ändern und diese an die neuen Gegebenheiten anzupassen. Zu dem Wechsel der normativen Rahmenbedingungen zählt auch eine Anpassung der Standards für Normtexte.

Ziel dieses Papiers ist es daher, den Zweck von Standards für die Gestaltung von Normtexten (Gesetze und Verordnungen) aufzuzeigen. Außerdem sollen Anstöße zur weiteren Diskussion gegeben werden, wie solche Standards beschaffen sein müssen, um die Umstellung von Rechtsetzungsverfahren auf elektronische Workflows zu unterstützen.

### **1. Standards für Normtexte**

In Vorgaben, wie sie z. B. in Deutschland und Österreich, aber auch für die Organe der EU (vgl. Gemeinsame Leitlinien für die redaktionelle Qualität der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften vom 22. Dezember 1998, ABl. EG 1999 Nr. C 73, S 1) eingeführt sind, wurden die langjährigen praktischen Übungen und Erfahrungen bei der Erstellung von Rechtstexten kodifiziert. In ihnen werden „statische“ Elemente und Strukturen (z. B. Eingangs- und Schlussformeln) standardisiert. Außerdem werden bestimmte Formulierungen für typischerweise immer wieder auftretende Sachverhalte vorgegeben. Dies betrifft z. B. Formulierungshilfen für die Änderungsbefehle, d. h. Vorschriften, mit denen der Text eines anderen Gesetzes geändert werden soll.

Die Standardisierung verfolgt mehrere Zwecke:

- Die Standards dienen der **Normenklarheit**, indem z. B. zur Erreichung eines bestimmten gesetzestechnischen Ziels bestimmte Formulierungen verwendet werden.
- Sie dienen der Realisierung einer einheitlichen äußeren Form sämtlicher Rechtsnormen und **erleichtern** dadurch die **Rechtsanwendung**.
- Darüber hinaus **rationalisieren** sie die Tätigkeit des Bearbeiters, indem sie ihm Hinweise zu einer klaren Gestaltung vermitteln und „erprobte“ Formulierungen vorgeben.

Standards dienen daher sowohl dem öffentlichen Interesse an der Klarheit von Normen als auch dem Interesse der am Gesetzgebungsverfahren Beteiligten an einem effektiven Arbeitsablauf.

## 2. Unterstützung der elektronischen Textproduktion durch Standards

Bei der elektronischen Dokumentproduktion geht es nicht nur um die Schaffung elektronischer Texte, sondern auch um deren formale und inhaltliche Strukturierung, derzeit durch den Einsatz von XML. Dabei sollten nicht nur die Fragen des Layouts im Vordergrund stehen, sondern auch die Akzentuierung der juristischen Strukturen.

Ziel sollte die Entwicklung von Computerprogrammen sein, die die verschiedenen Bearbeitungsphasen im Gesetzgebungsverfahren unterstützen.

Hierzu gehören insbesondere die Markierung und Richtigkeitskontrolle von Verweisungen. Auch eine automatische Konsolidierung und Erstellung von Synopsen mit Hilfe eines Computerprogramms sollte angestrebt werden. Auf diese Weise können redaktionelle Fehler, wie sie bei manueller Bearbeitung auftreten, vermieden und die redaktionelle Qualität der Normen verbessert werden.

Schon bei der Textproduktion sollte auf folgende Ziele hingewirkt werden:

### - **Eindeutigkeit der Elemente**

Jede Einheit eines Textes, die Gegenstand einer gesetzestechnischen Maßnahme (Einfügung, Änderung, Aufhebung, Verweisung) sein kann, muss eindeutig zitierbar sein. Standards müssen daher z. B. in Aufzählungen die Verwendung bloßer Spiegelstriche ausschließen und statt dessen die Verwendung von Nummern vorschreiben. Sie sollten außerdem auf eine möglichst starke Strukturierung auch von Anhängen und Anlagen hinwirken.

### - **Standardisierung der Formulierungen**

Die automatische Untersuchung und Verarbeitung eines Textes durch ein Computerprogramm setzt voraus, dass für gesetzestechnische Maßnahmen wie Verweisungen oder Änderungsbefehle nur eine begrenzte Zahl von Formulierungen verwendet wird. Standards müssen hier auf eine Standardisierung und klare Definition der benutzten Ausdrucksweisen hinwirken.

### - **Präzisierung von Verweisungen**

Um eine automatische Erkennung von Verweisungen zu gewährleisten, ist eine präzise Beschreibung des Verweisungsobjekts, d.h. der Norm, auf die verwiesen wird, notwendig. Verweisungen in allgemeiner Form auf „allgemeine Vorschriften“ dürfen daher nicht zugelassen sein. Der Bearbeiter sollte gezwungen sein, ein eindeutig bestimmbares Element (bestimmter Paragraph oder Artikel) anzugeben.



#### - Vereinfachung von Änderungsbefehlen

Teilweise besteht die Praxis, innerhalb einer Norm nur einzelne Wörter oder Wortfolgen zu ändern. Dies erschwert eine automatische Konsolidierung. Es sollte daher angestrebt werden, zumindest jeweils ganze Gliederungseinheiten einer Vorschrift neu zu fassen.

### 3. Unterstützung des elektronischen Workflows durch Standards

Bedeutung und Inhalt von Standards in einem elektronisch gestützten Gesetzgebungsverfahren hängen eng damit zusammen, wie dieser Prozess ausgestaltet ist. Ein elektronisches Verfahren sollte die oben genannten Ziele verbesserter Normenklarheit einerseits und Arbeitserleichterungen andererseits unterstützen. Es darf sich daher nicht darin erschöpfen, lediglich die elektronische Versendung von Dokumenten zu erlauben.

Die Standards können sich neben der Inhaltsgestaltung der normativen Texte auch auf das Verfahren der Rechtssetzung beziehen. Dieses beginnt mit der Erstellung der Referentenentwürfe und der Begutachtung der Entwürfe und endet mit der Publikation sowie der Aufnahme der Normtexte in juristische Datenbanken.

Im Rahmen des Workflows sind Medienbrüche (insbesondere Wechsel von der elektronischen Version zur Printversion und dann wieder zurück) zu vermeiden. Durch elektronische Signaturen ist die Authentizität sicherzustellen.

Von großer praktischer Bedeutung sind frühzeitige Qualitätskontrollen. Dokumente müssen schon bei ihrer Erstellung die erforderliche Qualität aufweisen. Die bisherige Praxis, erst gegen Ende des legislativen Verfahrens anlässlich der Drucklegung eine Vielzahl von redaktionellen Fehlern auszubessern, ist in der neuen technischen Umgebung nicht weiter fortsetzbar. Es geht vielmehr darum, bereits am Beginn redaktionelle und sonstige formelle Fehler konsequent zu vermeiden. Bei jeder Textänderung im Rahmen des Verfahrens (etwa in der Regierung oder im Parlament) ist lediglich die Korrektheit der Differenzmenge zu gewährleisten.

### 4. Erfahrungsaustausch im Rahmen der Arbeitsgruppe

Die hier genannten Punkte sind nur Beispiele. Eine Diskussion in der Ratsarbeitsgruppe sollte auf der Basis der Erfahrungen und Arbeiten in den Mitgliedstaaten und den mit Rechtsetzungsaufgaben befassten Organen der EU weitere Anforderungen herausarbeiten. Dabei wird auch zu berücksichtigen sein, wie Anforderungen formuliert werden können, ohne die inhaltliche Gestaltungsfreiheit des Normgebers einzuschränken.



# **Das Bundesgesetz über das Bundesgesetzblatt 2004**

von

Klaus Heissenberger



## I. Einleitung

Durch das Kundmachungsreformgesetz 2004, BGBIG I Nr 100/2003, ist eine völlig neue Kundmachungsform eingeführt worden. Die Bundesgesetzblätter werden ab 1. Jänner 2004 nicht mehr in Papierform sondern über das Internet kundgemacht. Dem Rechtsinformationssystem des Bundes (RIS) kommt dadurch die zentrale Rolle bei der Kundmachung von Rechtsvorschriften zu.

Durch die Einführung der Kundmachung im Internet wurde eine Neuerlassung des Bundesgesetzes über das Bundesgesetzblatt für erforderlich erachtet.<sup>133</sup> In der Folge sollen die wesentlichen Änderungen der Kundmachungsvorschriften des Bundes kurz dargestellt und untersucht werden.

## II. Die verfassungsrechtlichen Grundlagen

### 1. Artikel 48 B-VG

Art 48 B-VG regelt, dass die für die Normadressaten bindenden Regelungen kundzumachen sind und dass die normsetzende Autorität, der die Normen zuzurechnen sind, der Öffentlichkeit mitzuteilen sind.<sup>134</sup>

### 2. Artikel 49 B-VG

Art 49 Abs 1 B-VG regelt, dass die Bundesgesetze vom Bundeskanzler im Bundesgesetzblatt kundzumachen sind.

Art 49 B-VG wurde mit dem Kundmachungsreformgesetz 2004 neu erlassen.

Diese Neuerlassung erfolgte aus dem Grund, dass in der Lehre<sup>135</sup> aus dem Wort „Gesetzblatt“ abgeleitet wurde, dass die Drucklegung auf Papier verfassungsrechtlich geboten ist.

Mit der vorliegenden Bestimmung des Art 49 Abs 1 B-VG wurde auch die Wortfolge „Herausgabe und Versendung der Nummer des Bundesgesetzblattes, das die Kundmachung enthält“ weggelassen, weil diese Formulierung auch auf die herkömmliche „Verbreitung von Druckwerken“ abstellte.<sup>136</sup>

Der Begriff „Bundesgesetzblatt“ wird beibehalten, es soll jedoch sichergestellt werden, dass eine elektronische Kundmachung möglich ist.<sup>137</sup>

<sup>133</sup> vgl 93 der Beilagen XXII. GP – Regierungsvorlage – Materialien, zu Artikel 4 (Bundesgesetz über das Bundesgesetzblatt 2004)

<sup>134</sup> vgl Mayer, Das österreichische Bundes – Verfassungsrecht, Kurzkomentar, Manzsche Verlags – und Universitätsbuchhandlung, Wien 2002, 3. Auflage, S 203

<sup>135</sup> vgl Thienel zu Art 48 und 49 B-VG, Rz 37 in: Korinek/Holoubek (Hrsg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht, Textsammlung und Kommentar, Springer-Verlag, Wien/New York, Band II, vgl auch Brande, Die Rechtsbereinigung – ein verfassungsimmanentes Gebot, S 177 in: Forschungen aus Recht und Staat, Kritische Überlegungen zur Gesetzgebungslehre und zur Gesetzgebungstechnik, Winkler/Schilcher (Gesamtredaktion), Springer-Verlag, Wien/New York 1981

<sup>136</sup> vgl 93 der Beilagen XXII. GP – Regierungsvorlage – Materialien, zu Artikel 1 Z 13 (Art 49 Abs 1)

<sup>137</sup> Die Erläuterungen zu Art 49 B-VG führen dazu aus: „Um die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für eine elektronische Kundmachung zu schaffen, ist demnach die Änderung all jener Bestimmungen

Eine ausdrückliche Klarstellung betreffend die Kundmachung von Staatsverträgen enthält nun Art 49 Abs 2 B-VG. Gemäß dieser Bestimmung ist nun eindeutig erkennbar, dass nur jene Staatsverträge im Bundesgesetzblatt kundzumachen sind, die tatsächlich vom Nationalrat genehmigt wurden.<sup>138</sup>

Art 49 Abs 3 B-VG regelt die allgemeine Zugänglichkeit der Verlautbarungen im Bundesgesetzblatt. Die Verlautbarungen in ihrer kundgemachten Form müssen vollständig und auf Dauer ermittelt werden können.<sup>139</sup>

Art 49 Abs 4 B-VG sieht vor, dass die näheren Bestimmungen über die Kundmachung im Bundesgesetzblatt in einem Bundesgesetz getroffen werden.<sup>140</sup>

Grundsätzlich wird dem Bundeskanzler vom B-VG (Art 49) eine Mitwirkungsbefugnis an der Gesetzgebung eingeräumt. Der Bundeskanzler hat dafür zu sorgen, dass die Kundmachung letztendlich erfolgt. Für die tatsächliche Durchführung darf der Bundeskanzler auch Hilfspersonal heranziehen. Das bedeutet, dass die technische Abwicklung nicht von ihm selbst, sondern von Hilfspersonal erfolgt (zB Freigabe der Texte im Rechtsinformationssystem früher Druckerei etc). In diesem Zusammenhang ist jedoch darauf hinzuweisen, dass Fehler in der Kundmachung dem Bundeskanzler zuzurechnen sind.<sup>141</sup>

Für eine ordnungsgemäße Kundmachung ist das Originaldokument<sup>142</sup> wörtlich wiederzugeben. Zum Text des Originaldokumentes gehört auch die Beurkundung des Gesetzesbeschlusses<sup>143</sup> und die bestätigende Gegenzeichnung.<sup>144</sup>

Die Bestimmung des Art 8 Abs 1 B-VG, wonach die deutsche Sprache unbeschadet der den sprachlichen Minderheiten bundesgesetzlich eingeräumten Rechte, Staatsprache der Republik ist, bedeutet, dass die offizielle Sprache die deutsche Sprache ist. Anordnungen der Staatsorgane müssen in deutscher Sprache ergehen.<sup>145</sup>

---

des B-VG erforderlich, die an die Herausgabe und Versendung des Bundesgesetzblattes Rechtsfolgen knüpfen (Art. 49 Abs. 1 und 2 und Art. 49a Abs. 3 B-VG). Da die Einführung eines neuen Begriffes für das Kundmachungsmedium mit einem nicht unbeträchtlichen legislativen Aufwand verbunden wäre – das Rechtsinformationssystem des Bundes weist derzeit ungefähr 600 Bestimmungen aus, in denen der Begriff „Bundesgesetzblatt“ verwendet wird –, soll der Begriff „Bundesgesetzblatt“ aus normökonomischen Erwägungen beibehalten werden“ (vgl 93 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XXII. GP, Erläuterungen, zu Artikel 1 Z 13 (Art 49))

<sup>138</sup> Der bisherige Art 49 Abs 2 B-VG gab zu Missverständnissen Anlass, weil der Wortlaut „der Genehmigung von Staatsverträgen gemäß Art 50“ nicht auf die tatsächlich „genehmigten Staatsverträge gemäß Art 50 B-VG“ abstellte.

<sup>139</sup> Die allgemeine Zugänglichkeit in diesem Zusammenhang bedeutet nicht, dass die Zugänglichkeit auf Dauer gewährleistet sein muss, eine ununterbrochene Verbindung eines Verlautbarungsservers mit dem Internet ist schon aus technischen Gründen nicht möglich (vgl 93 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XXII. GP, Erläuterungen, zu Artikel 1 Z 13 (Art. 49))

<sup>140</sup> Der bisherige Art 49 Abs 3 B-VG sah lediglich vor, dass über das Bundesgesetzblatt ein eigenes Bundesgesetz ergeht.

<sup>141</sup> vgl Thienel zu Art 48 und 49 B-VG, Rz 34 in: Korinek/Holoubek (Hrsg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht, Textsammlung und Kommentar, Springer-Verlag, Wien/New York, Band II

<sup>142</sup> Das Wort „Originaldokument“ entspricht meiner Meinung nach eher dem Wesen einer elektronischen Kundmachung, weil das Wort „Originalurkunde“ auf ein Papierdokument schließen lässt.

<sup>143</sup> In der Fassung des Art 47 Abs 1 B-VG vor dem Kundmachungsreformgesetz 2004 war noch die Wortfolge „durch die Unterschrift des Bundespräsidenten“ enthalten. Nunmehr soll mit dem Wegfall des Wortes „Unterschrift“ auch eine elektronische Signatur möglich sein.

<sup>144</sup> vgl Korinek zu Art 47 Abs 1 B-VG, Rz 20 in: Korinek/Holoubek (Hrsg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht, Textsammlung und Kommentar, Springer-Verlag, Wien/New York, Band II,

<sup>145</sup> vgl VfSlg 9233

Die ordnungsgemäße Kundmachung eines Bundesgesetzes umfasst die Bezeichnung als Gesetz, die Berufung auf den Beschluss des Nationalrates oder auf das Ergebnis einer Volksabstimmung, die Übereinstimmung des wiedergegebenen Gesetzesinhalts mit dem Inhalt des vom Bundespräsidenten beurkundeten Originaldokumentes des Gesetzesbeschlusses des Nationalrates und die Darstellung der Unterfertigung<sup>146</sup> durch den Bundespräsidenten und den Bundeskanzler.<sup>147</sup>

### III. Die einfachgesetzlichen Bestimmungen

§ 1 BGBIG lautet:

Der Bundeskanzler gibt im Rahmen des Rechtsinformationssystems des Bundes (RIS) ein „Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich“ in deutscher Sprache heraus.

Diese Bestimmung regelt somit das für die Durchführung der Kundmachung „zuständige Organ (hier Bundeskanzler)“ und das für die Verlautbarung vorgesehene Publikationsorgan (Bundesgesetzblatt).

Gegenüber dem § 1 BGBIG (1996<sup>148</sup>) unterscheidet sich der § 1 BGBIG in drei wesentlichen Punkten.

1. Es ist nunmehr wörtlich kargestellt, dass Herausgeber des Bundesgesetzblattes der Bundeskanzler ist.<sup>149</sup>
2. Mit der Wortfolge „im Rahmen des Rechtsinformationssystems des Bundes (RIS)“ wird auf die elektronische Kundmachung Bezug genommen.<sup>150</sup>
3. Die Einteilung des Bundesgesetzblattes erfolgt nunmehr in einer eigenen Bestimmung.<sup>151</sup>

<sup>146</sup> Die Anfügung des Namens des Bundespräsidenten und des Bundeskanzlers weist nur auf die Beurkundung und Gegenzeichnung hin, nicht jedoch auf die Form.

<sup>147</sup> vgl Öhlinger, Verfassungsrecht, 4. überarbeitete und erweiterte Auflage, WUV Studienbücher JUS 4, Wien 1999, Rz 443; vgl auch Lukas, Über die Gesetzes-Publikation in Österreich und dem Deutschen Reiche, Leuschner & Lubensky's, Graz, Universitätsbuchhandlung, 1903, S 15: Lukas bezeichnet die Urkundeneigenschaft des Gesetzblattes, dass „nach außen hin somit der Abdruck im Gesetzblatte an die Stelle der Original-Gesetzesurkunde tritt.“

<sup>148</sup> § 1 BGBIG (1996) lautete: „Das Bundeskanzleramt gibt ein „Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich“ in deutscher Sprache heraus. Es erscheint in drei Teilen.“

<sup>149</sup> § 1 BGBIG (1996) sah für die Herausgabe des Bundesgesetzblattes das Bundeskanzleramt vor. Auch bei dieser Formulierung war jedoch die Zurechenbarkeit der Herausgabe des Bundesgesetzblattes zum Bundeskanzler gegeben. Walter/Mayer sehen für diese Frage folgende Lösung: „Ob nun eine bestimmte Agenda dem „Bundesministerium“ oder seinem Leiter, dem „Bundesminister“, übertragen wird, ist im Ergebnis gleichgültig: In beiden Fällen entscheidet der Bundesminister als Behördenchef und in beiden Fällen kann sich der Bundesminister des Bundesministeriums zur Besorgung dieser Angelegenheiten bedienen. Bundesminister und Bundesministerium sind bei der Besorgung der obersten Verwaltungsgeschäfte keine verschiedene Organe, vielmehr ist der Bundesminister leitendes Organ des Organkomplexes Bundesministerium“ (Walter/Mayer, Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts, Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, Wien, 2000, 9. Auflage, Rz 679)

Aus Art 77 Abs 3 B-VG ist ableitbar, dass das Bundeskanzleramt ein Bundesministerium wie jedes andere ist, obwohl durch die Bundesverfassung eine gewisse Sonderstellung eingeräumt ist.

<sup>150</sup> vgl 93 der Beilagen XXII. GP – Regierungsvorlage – Materialien, zu § 1

<sup>151</sup> vgl § 2 BGBIG

§ 2 BGBIG bestimmt, dass das Bundesgesetzblatt aus drei Teilen besteht. Die Verlautbarungen sind darin nach dem Jahr der Kundmachung fortlaufend nummeriert.

§ 3 BGBIG legt fest, dass das Bundesgesetzblatt I (BGBl I) ua zur Verlautbarung von Gesetzesbeschlüssen des Nationalrates, der Kundmachungen über die Wieder-verlautbarungen von Bundesgesetzen und der Kundmachungen des Bundeskanzlers über das Außerkrafttreten von Ausführungsgesetzen des Bundes bestimmt ist. Die Bestimmung enthält keine abschließende der im Bundesgesetzblatt I kundzumachenden Rechtsvorschriften.<sup>152</sup>

Eine Neuerung im Vergleich zum BGBIG (1996) ist die, dass nunmehr auch die Kundmachung von Erkenntnissen des Verfassungsgerichtshofes, mit denen ausgesprochen wird, dass ein Bundesgesetz verfassungswidrig war, ausdrücklich im Bundesgesetzblattgesetz vorgesehen ist. Eine Neuerung stellt auch die Regelung dar, welche vorsieht, dass allfällige „sonstige Aussprüche im Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes“ im Zusammenhang mit einem Gesetzesprüfungsverfahren bzw bei Verfahren zur Überprüfung von Wiederverlautbarungen (Art 139a B-VG) zu verlautbaren sind.<sup>153</sup>

Neu ist die Bezugnahme auf Art 23d Abs 5 B-VG in Z 5 leg cit. Gemäß dieser Bestimmung ist das Bundesgesetzblatt I zur Verlautbarung der Kundmachungen des Bundeskanzlers über das Außerkrafttreten eines Ausführungsgesetzes des Bundes bei Inkrafttreten von Ausführungsgesetzen der Länder (Art 15 Abs 6 B-VG) bzw über das Außerkrafttreten eines Bundesgesetzes infolge des Inkrafttretens von Landesgesetzen oder Verordnungen einer Landesbehörde (Art 16 Abs 4 B-VG und Art 23d Abs 5 B-VG) bestimmt.

Eine Klarstellung dahingehend, dass Vereinbarungen des Bundes, der Länder und der Gemeinden gemäß Art 1 Abs 1 des Bundesverfassungsgesetzes über Ermächtigungen des Österreichischen Gemeindebundes und des Städtebundes, BGBl I Nr 61/1998,<sup>154</sup> keine Vereinbarungen gemäß Art 15a B-VG sind, erfolgt in der Z 6 des § 3 BGBIG. Die Kundmachung von Vereinbarungen auf Grund des Bundesverfassungsgesetzes BGBl I Nr 61/1998 erfolgt somit auf Grund der ausdrücklichen Nennung in § 3 Z 6 BGBIG.

§ 4 Abs 1 BGBIG legt fest, dass das Bundesgesetzblatt II (BGBl II) zur Verlautbarung der allgemeinen Entschließungen des Bundespräsidenten, der Verordnungen der Bundesregierung und der Bundesminister etc bestimmt ist.

<sup>152</sup> vgl zB Art 37 Abs 2 B-VG; diese Bestimmung sieht vor, dass der Geschäftsordnung des Bundesrates die Wirkung eines Bundesgesetzes zukommt und im Bundesgesetzblatt kundzumachen ist. Die Kundmachung erfolgt im Bundesgesetzblatt I (Kundmachung des Bundeskanzlers vom 5. Juli 1998 betreffend die Geschäftsordnung des Bundesrates, BGBl Nr 361/1988 idF BGBl I Nr 106/2000); vgl auch die Zuständigkeit des VfGH zur Kompetenzfeststellung gemäß Art 138 Abs 2 B-VG; Der VfGH fasst in diesem Kompetenzfeststellungsverfahren nach § 56 Abs 4 Verfassungsgerichtshofgesetz 1953 – VfGG, BGBl Nr 11/1955 idF BGBl I 123/2002 seine Kompetenzfeststellung in einem Rechtssatz zusammen. Dieser ist vom Bundeskanzler unverzüglich im BGBl kundzumachen. Dieser Rechtssatz ist ein normativer Akt, der die jeweilige Kompetenzbestimmung „authentisch“ interpretiert (VfSlg 4446);

<sup>153</sup> vgl § 3 Abs 1 Z 3 und 4 BGBIG

<sup>154</sup> Gemäß Art 1 Abs 1 leg cit können Bund, Länder und Gemeinden, diese vertreten durch den Österreichischen Gemeindebund und den Österreichischen Städtebund, miteinander Vereinbarungen über einen Konsultationsmechanismus und einen Stabilitätspakt abschließen.



Neu ist jene Regelung, die vorsieht, dass Verordnungen des Präsidenten des Verwaltungsgerichtshofes, des Präsidenten des Verfassungsgerichtshofes und des Vorsitzenden der Volksanwaltschaft<sup>155</sup> im Bundesgesetzblatt II zu verlautbaren sind.

Für die Kundmachung von Verordnungen wurde eine Bezugnahme auf Art 23d Abs 5 B-VG aufgenommen.

In § 4 Abs 1 Z 4 leg cit wurde nunmehr die Regelung, dass die Bundesregierung in den Fällen der Aufhebung einer Verordnung durch den Verfassungsgerichtshof bzw über den Ausspruch, dass eine Verordnung verfassungswidrig war, zur Kundmachung im Bundesgesetzblatt zuständig ist, aufgenommen.<sup>156</sup>

In Anlehnung an die Bestimmung des § 3 Z 3 und 4 BGBIG ist auch in § 4 Abs 1 Z 4 BGBIG vorgesehen, dass Kundmachungen der Bundesregierung oder der zuständigen Bundesminister über den Ausspruch, dass eine Verordnung gesetzwidrig war, einschließlich der sonstigen Aussprüche im Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes, im Bundesgesetzblatt II zu verlautbaren sind.

Die Verlautbarung der Geschäftsordnung des Verwaltungsgerichtshofes,<sup>157</sup> der Geschäftsordnung des Verfassungsgerichtshofes<sup>158</sup> und der Geschäftsordnung und der Geschäftsverteilung der Volksanwaltschaft wurde nunmehr im Bundesgesetz über das Bundesgesetzblatt 2004 ausdrücklich aufgenommen.<sup>159</sup>

Durch § 4 Abs 3 leg cit wird die Möglichkeit der Kundmachung von Verordnungen anderer Behörden als der obersten Organe des Bundes im Bundesgesetzblatt II geschaffen.<sup>160</sup>

§ 5 leg cit regelt schließlich die Kundmachung der Staatsverträge, die vom Bund abgeschlossen werden, einschließlich ihrer Übersetzung in die deutsche Sprache und der Erklärung des Beitrittes zu Staatsverträgen sowie damit zusammenhängender Kundmachungen etc.<sup>161</sup>(BGBI III).

<sup>155</sup> vgl § 2 Abs 2 Z 3 BGBIG (1996), der die „Volksanwaltschaft“ anführt.

<sup>156</sup> Der VfGH sah schon bisher als das für die Kundmachung der Aufhebung von Verordnungen der Bundesregierung zuständige Organ die Bundesregierung an (vgl VfSlg 15688/1999, 15736/2000 etc) Mit der nunmehrigen Bedachtnahme auf diese Fälle hat eine neue Formulierung in das Bundesgesetz über das Bundesgesetzblatt 2004 Eingang gefunden (vgl auch 93 der Beilagen XXII. GP – Regierungsvorlage – Materialien, zu § 4 Abs 1 Z 3 richtig § 4 Abs 1 Z 4).

<sup>157</sup> vgl § 19 VwGG, diese Bestimmung regelt die Kundmachung der Geschäftsordnung durch den Bundeskanzler im Bundesgesetzblatt.

<sup>158</sup> vgl § 14 Abs 1 VfGG, im Gegensatz zu § 19 VwGG regelt § 14 Abs 1 VfGG lediglich die Kundmachung durch den Bundeskanzler. Das Kundmachungsorgan führt § 14 leg cit nicht an. Die Geschäftsordnung des VfGH ist aus dem Jahre 1946 (vgl Kundmachung des Bundeskanzlers vom 12.10.1946, BGBI Nr 202). Nach herrschender Lehre ist die Geschäftsordnung des Verfassungsgerichtshofes wie auch die Geschäftsordnung des Verwaltungsgerichtshofes keine Verordnung, sondern ein Rechtsakt sui generis (vgl Mayer, Das österreichische Bundes – Verfassungsrecht, Kurzkomentar, Manzsche Verlags – und Universitätsbuchhandlung, Wien 2002, 3. Auflage, S 825), vgl auch Adamovich/Funk/Holzinger, Österreichisches Staatsrecht, Staatliche Organisation, Springers Kurzlehrbücher der Rechtswissenschaft, Springer-Verlag, Wien/NewYork, Band 2, Rz 39001

<sup>159</sup> vgl § 4 Abs 1 Z 5 und 6 BGBIG

<sup>160</sup> Bislang war dies nur in Ausnahmefällen möglich (vgl § 22 Abs 3 Finanzmarktaufsichtsbehördengesetz – FMABG, BGBI I Nr 97/2001)

<sup>161</sup> Verordnungen und Richtlinien der Europäischen Union werden nicht im Bundesgesetzblatt kundgemacht. Diese werden im Amtsblatt der Europäischen Union kundgemacht (vgl 93 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XX. GP, B Besonderes, Zu § 2).

Wird ein gemäß Art 50 Abs 1 B-VG genehmigter Staatsvertrag auf Grund eines entsprechenden Beschlusses des Nationalrates nach Art 49 Abs 2 B-VG nicht im Bundesgesetzblatt kundgemacht, regelt § 5 Abs 2 leg cit, dass auch die Kundmachungen und Verordnungen, die diesen Staatsvertrag betreffen, nicht im Bundesgesetzblatt kundzumachen sind.

§ 6 BGBIG regelt unter der Überschrift „Rechtsinformationssystem des Bundes“ zum einen die Kundmachung der im Bundesgesetzblatt zu verlautbarenden Rechtsvorschriften<sup>162</sup> und zum anderen die Information über das Recht in Österreich.<sup>163</sup>

§ 7 Abs 1 BGBIG bestimmt die Internetadresse, an der die im Bundesgesetzblatt zu verlautbarenden Rechtsvorschriften zur Abfrage bereitzuhalten sind.

§ 7 Abs 2 leg cit regelt ähnlich wie § 7 Abs 1 BGBIG (1996) die zusätzliche Bekanntmachung der im Bundesgesetzblatt zu verlautbarenden Rechtsvorschriften. Neben dem Amtsblatt der Wiener Zeitung können nunmehr Bekanntmachungen insbesondere auch im Intranet der Behörden oder auch im Amtsblatt des zuständigen Bundesministeriums erfolgen.<sup>164</sup>

§ 7 Abs 3 BGBIG regelt den Fall, dass die Bereitstellung oder Bereithaltung der im Bundesgesetzblatt zu verlautbarenden Rechtsvorschriften zur Abfrage im Internet nicht bloß vorübergehend nicht möglich ist, und daher eine Verlautbarung in anderer Weise erforderlich wird.<sup>165</sup> Diese Bestimmung ist als eine „Notstandsregelung“ zu betrachten.

Die Sicherung der Authentizität<sup>166</sup> und der Integrität<sup>167</sup> ist in § 8 BGBIG geregelt.

§ 8 Abs 1 leg cit sieht vor, dass Dokumente, die eine Rechtsvorschrift enthalten, eine Aufwärtskompatibilität aufweisen müssen. Das bedeutet, dass die Dokumente

Holzinger führt zu dieser Frage aus: „Was die Kundmachung von EG-Rechtsvorschriften selbst anlangt, so sollte in Art 49 B-VG ausdrücklich klargestellt werden, daß die Kundmachung von in Österreich unmittelbar wirksamen EG-Rechtsvorschriften ausschließlich im Amtsblatt der EG zu erfolgen hat. Zu erwägen wäre auch eine ausdrückliche bundesverfassungsgesetzliche Anordnung, die die Zugänglichmachung dieses Amtsblattes, etwa durch das Gebot der Auflage bei allen betroffenen Dienststellen, sichert“ (Holzinger, Gravierende verfassungsrechtliche Änderungen im Zusammenhang mit einem österreichischen EG-Beitritt, JBl 1993, S 2)

<sup>162</sup> Die Z 1 des § 6 BGBIG ist jene Bestimmung, die die verbindliche Kundmachung von Rechtsvorschriften regelt (vgl 93 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XXII. GP, Zu Artikel 4, Zu § 6).

<sup>163</sup> Die Z 2 des § 6 BGBIG regelt die Information über das Recht im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung (vgl 93 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XXII. GP, Zu Artikel 4, Zu § 6).

<sup>164</sup> In § 2 Abs 4 BGBIG (1996) war noch eine Bestimmung enthalten, die die Möglichkeit der Kundmachung im Amtsblatt des zuständigen Bundesministeriums vorsah. Voraussetzung dafür war das Einvernehmen des Bundeskanzlers mit dem zuständigen Bundesminister und Erlassung einer dem entsprechenden Verordnung.

<sup>165</sup> Diese einfachgesetzliche Bestimmung nimmt Bezug auf Art 49 Abs 3 B-VG, der regelt, dass „Verlautbarungen im Bundesgesetzblatt allgemein zugänglich und in ihrer Form vollständig und auf Dauer ermittelt werden können.“

<sup>166</sup> Authentizität, die; - (bildungsspr.): das Authentischsein, aus: PC-Bibliothek, Duden, deutsches Universalwörterbuch. Unter Authentizität wird im allgemeinen die Echtheit einer Willenserklärung oder Handlung verstanden und zwar so, dass der vorgebliche Urheber auch ihr tatsächlicher Urheber ist (vgl zB § 2 Regierungsvorlage eines Bundesgesetzes über Regelungen zur Erleichterung des elektronischen Verkehrs mit öffentlichen Stellen (E-Government-Gesetz – E-GovG), 252 dB (XXII. GP) E-Government-Gesetz.

<sup>167</sup> Integrität, die; - [lat. integritas]: a) Makellosigkeit, Unbescholtenheit, Unbestechlichkeit: die I. dieses Mannes ist unbestreitbar; b) (Politik, Rechtsw.) Unverletzlichkeit [eines Staatsgebietes]: die territoriale I. eines Staates anerkennen, garantieren, aus: PC-Bibliothek, Duden, deutsches Universalwörterbuch

unabhängig von der technischen Fortentwicklung von Hard – und Software auch noch in Zukunft gelesen werden können.

Weiters müssen diese Dokumente mit einer elektronischen Signatur versehen sein.<sup>168</sup>

§ 8 Abs 2 leg cit bestimmt, dass Dokumente nach Erstellung der Signatur nicht mehr geändert und sobald sie zur Abfrage freigegeben worden sind, nicht mehr gelöscht werden dürfen. Diese Regelung ist insbesondere auch im Hinblick auf etwaige Kundmachungsfehler von Relevanz, weil auch bei Berichtigungen von Fehlern ersichtlich sein muss, wie die zu berichtigende Fassung des Textes gelautet hat.

In § 8 Abs 3 leg cit ist eine Regelung für den Fall enthalten, dass sämtliche Exemplare einer bestimmten Nummer des Bundesgesetzblattes untergegangen sind.

Nach dieser Bestimmung sind von jedem Dokument mindestens drei Sicherungskopien und vier beglaubigte Ausdrücke zu erstellen. Eine Sicherungskopie und ein beglaubigter Ausdruck sind an das Österreichische Staatsarchiv und an die Österreichische Nationalbibliothek zur Archivierung zu übermitteln. Zusätzlich muss ein beglaubigter Ausdruck auch noch an die Parlamentsdirektion übermittelt werden.

§ 9 BGBIG regelt den Zugang zu den Rechtsvorschriften. Grundsätzlich müssen die Verlautbarungen im Bundesgesetzblatt jederzeit ohne Identitätsnachweis unentgeltlich zugänglich sein.<sup>169</sup>

Für jene Personen, denen der Zugang zu den im Internet verlautbarten Rechtsvorschriften schwer fällt, sieht § 9 Abs 2 leg cit vor, dass diese Ausdrücke von den verlautbarten Rechtsvorschriften erhalten.

Bis zum 31. Dezember 2003 hat der Bundeskanzler dafür Sorge zu tragen, dass jedermann gegen angemessenes Entgelt Ausdrücke der Verlautbarungen oder Kopien von den bis zu diesem Zeitpunkt erschienenen Bundesgesetzblättern erhält. Der Bundeskanzler hat dabei jene Stellen, bei denen diese Ausdrücke und Kopien bezogen werden können, erstmals bis zum 31. Dezember 2004 und danach nach jeder Änderung im Amtsblatt der Wiener Zeitung kundzumachen (§ 9 Abs 2 leg cit).

Diese Regelung soll offensichtlich während der „Einführungsphase“ der elektronischen Kundmachung dafür sorgen, dass der Bezug von Bundesgesetzblättern in Papierform, die bis zum 31. Dezember 2003 veröffentlicht wurden, nicht mit 1. Jänner 2004 sofort eingestellt wird.

<sup>168</sup> Entgegen dem Ausschussbericht (vgl 243 der Beilagen XXII. GP – Ausschussbericht NR – Gesetzestext Zu § 8) ist in der vom Nationalrat beschlossenen Fassung das Erfordernis des qualifizierten Zertifikates nicht mehr vorgesehen (vgl 6872 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Bundesrates mit sichtbar gemachten Änderungen bzw Druckfehlerberichtigungen, die im Plenum des Nationalrates beschlossen wurden, zu § 8)

<sup>169</sup> Die Regelung des § 31 Abs 9 ASVG dient als Vorlage zu dieser Bestimmung. § 31 Abs 9 ASVG BGBIG Nr 189/1955 idF BGBl I Nr 96/2003 lautet: „Die nach den Sozialversicherungsgesetzen im Internet zu verlautbarenden Rechtsvorschriften und deren Änderungen müssen 1. jederzeit ohne Identitätsnachweis und sondergebührenfrei zugänglich sein; 2. ab 1. Jänner 2002 in ihrer verlautbarten Form vollständig und auf Dauer ermittelt werden können. Die aus der Verlautbarung im Internet zusätzlich entstehenden Kosten sind von jenen Stellen zu tragen, die diese Verlautbarung vorzunehmen haben.“

Schließlich regelt § 9 Abs 3 leg cit in Anlehnung an § 6 Abs 2 BGBIG (1996), dass solche Rechtsvorschriften, die nicht im Bundesgesetzblatt kundgemacht werden, gegen Ersatz der Gestehungskosten zu beziehen sind.

Abs 4 leg cit enthält eine ähnliche Regelung für jene Rechtsvorschriften, die vor dem 1. Jänner 2004 anders als durch Verlautbarung im Bundesgesetzblatt kundgemacht worden sind.

Die Berichtigung von Verlautbarungen ist in § 10 BGBIG geregelt.

In der Ziffer 1 ist die Berichtigung von Abweichungen einer Verlautbarung vom Original der zu verlautbarenden Rechtsvorschrift (Kundmachungsfehler) normiert.

Die Ziffer 2 regelt die Berichtigung bei Verstößen gegen die innere Einrichtung des Bundesgesetzblattes (Nummerierung der einzelnen Verlautbarungen, Seitenangabe, Angabe des Tages der Freigabe zur Abfrage u dgl).

Nunmehr ist in dieser Bestimmung auch noch der Zusatz enthalten, dass eine Berichtigung von Kundmachungsfehlern dann unzulässig ist, wenn dadurch der materielle Inhalt der verlautbarten Rechtsvorschrift geändert wird.<sup>170</sup>

Zu § 10 BGBIG fällt in erster Linie einmal auf, dass der Gesetzgeber nicht mehr den Begriff des Druckfehlers verwendet.

Bis zum Inkrafttreten des Bundesgesetzes über das Bundesgesetzblatt 2004 kann von folgender Einteilung der Fehler bei der Kundmachung ausgegangen werden.

Kundmachungsfehler können Publikationsfehler<sup>171</sup> sein, die keiner Druckfehlerberichtigung zugänglich sind oder eben Druckfehler, die mit einer Druckfehlerberichtigung bereinigt werden können. Die Grenze liegt bei der Änderung des materiellen Gesetzesinhaltes.<sup>172</sup>

Nunmehr verwendet der Gesetzgeber den Begriff des „Kundmachungsfehlers“, weil der Begriff des „Druckfehlers“ von der Drucklegung auf Papier ausgeht.

Neu an der demonstrativen Aufzählung in § 10 Z 2 leg cit ist die „Angabe des Tages der Freigabe zur Abfrage.“ Weggelassen wurde im Vergleich zu § 2a Z 2 BGBIG (1996) die Angabe des „Ausgabe- und Versendungstages.“

§ 11 Abs 1 BGBIG regelt unter der Überschrift „Zeitlicher Geltungsbereich,“ dass Verlautbarungen im Bundesgesetzblatt mit verbindlichem Inhalt mit Ablauf des Tages der Freigabe zur Abfrage in Kraft treten, soweit darin oder gesetzlich nicht ausdrücklich anderes bestimmt ist. Ausdrücklich geregelt ist auch noch, dass jede Nummer des Bundesgesetzblattes diesen Tag zu enthalten hat.

<sup>170</sup> Dieser Zusatz ist auf das Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes vom 13. März 2003, G 368-371, V 81-84/02 zurückzuführen. In diesem Erkenntnis ist § 2a BGBIG (1996) als verfassungswidrig aufgehoben worden. § 2a BGBIG (1996) lautete: „Druckfehler im Sinne des Abs 1 Z 1 ist jede Abweichung des Kundmachungstextes vom Original des Beschlusses der zu verlautbarenden Rechtsvorschrift, die im Zuge der Drucklegung unterlaufen ist, unabhängig davon, ob durch die Abweichung der materielle Inhalt der Rechtsvorschrift geändert worden ist.“

<sup>171</sup> Bestimmte Publikationsmängel können auch Kundmachungsfehler im Sinne des Art 89 Abs 1 B-VG sein und zur Folge haben, dass die durch einen Druckfehler inhaltlich veränderte Norm als nicht gehörig kundgemacht gilt. Die Rechtsfolge wäre die Unverbindlichkeit (absolute Nichtigkeit) einer solchen fehlerhaften – nicht gehörig kundgemachten – Rechtsvorschrift im Rahmen des Art 89 Abs 1 B-VG (vgl Bernd-Christian Funk, Die Berichtigung von Verlautbarungsfehlern in Gesetzblättern in: Grundfragen und aktuelle Probleme des öffentlichen Rechts, in Festschrift für Heinz Peter Rill zum 60. Geburtstag, Griller/Korinek/Potacs (Hrsg), Wien 1995, Verlag Orac, S 90).

<sup>172</sup> Publikationsmängel, die nicht mit einer Druckfehlerberichtigung bereinigt werden können, sind auch wieder nur vom Gesetzgeber selbst zu berichtigen oder vom Verfassungsgerichtshof aufzuheben.

§ 11 Abs 2 BGBIG enthält eine Regelung, die sich an den § 4 Abs 1 BGBIG (1996) orientiert.<sup>173</sup> Nach § 11 Abs 2 leg cit treten Verlautbarungen mit verbindlichem Inhalt im Fall des § 7 Abs 3<sup>174</sup> leg cit mit Ablauf des Tages in Kraft, an dem das Bundesgesetzblatt, das die Verlautbarung enthält, herausgegeben und versendet wird, soweit darin oder gesetzlich nicht anderes bestimmt ist. Jede Nummer des Bundesgesetzblattes hat diesen Tag zu enthalten.

§ 12 BGBIG enthält die Bestimmung über den räumlichen Geltungsbereich und führt somit aus, dass Verlautbarungen im Bundesgesetzblatt für das gesamte Bundesgebiet gelten, soweit darin nicht ausdrücklich anderes bestimmt ist.

Eine zentrale Regelung bezüglich der Information über das Recht der Republik Österreich stellt § 13 BGBIG dar. Gemäß dieser Bestimmung können Daten, die nur der Information über das Recht der Republik Österreich (Bund, Länder, und Gemeinden) dienen, unter der Adresse [www.ris.bka.gv.at](http://www.ris.bka.gv.at) zur Abfrage bereitgehalten werden. Eine Haftung für die Richtigkeit und Vollständigkeit dieser nicht authentischen Daten wird nicht übernommen.

Im Kapitel „Das Rechtsinformationssystem des Bundes (RIS)“ soll noch eine genauere Untersuchung durchgeführt werden.

§ 14 Abs 1 BGBIG enthält eine Inkrafttretensbestimmung. Das BGBIG tritt am

1. Jänner 2004 in Kraft. Gleichzeitig tritt das BGBIG (1996) mitsamt seiner Novellen<sup>175</sup> und Kundmachungen<sup>176</sup> außer Kraft.

§ 14 Abs 2 enthält eine Regelung, dass Verordnungen aufgrund des BGBIG mit Ablauf des Tages der Kundmachung bereits erlassen werden können, jedoch erst frühestens mit 1. Jänner 2004 in Kraft treten dürfen.<sup>177</sup>

Der § 15 BGBIG enthält die Vollzugsklausel. Entsprechend dieser Bestimmung ist der Bundeskanzler<sup>178</sup> mit der Vollziehung dieses Gesetzes betraut.

<sup>173</sup> Im Bericht des Verfassungsausschusses (vgl 243 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XXII. GP, Zu §§ 11 und 12 neu) wird dazu ausgeführt: „§ 11 neu Abs 2 enthält für diesen Fall eine subsidiäre In-Kraft-Tretens-Regelung. Zugleich wird die Reihenfolge der §§ 11 und 12 neu jener des Art 49 Abs 1 (und 2) B-VG angepasst, also zuerst der zeitliche und dann der örtliche Geltungsbereich der Verlautbarungen im Bundesgesetzblatt geregelt.“

<sup>174</sup> § 7 Abs 3 BGBIG sieht die Kundmachung in „anderer Weise“ vor, wenn die Bereitstellung oder Bereithaltung im Internet nicht bloß vorübergehend nicht möglich ist. Gemeint ist damit ua offensichtlich die herkömmliche Kundmachung in Papierform.

<sup>175</sup> vgl BGBl I Nr 159/1998, BGBl I Nr 47/2001

<sup>176</sup> vgl BGBl I Nr 35/1998, BGBl I Nr 24/2003

<sup>177</sup> Da Durchführungsverordnungen gemäß Art 18 Abs 2 B-VG nur auf Grund der Gesetze erlassen werden können, bedarf es in jenen Fällen wo Verordnungen schon vor dem Inkrafttreten des Gesetzes erlassen werden dürfen einer ausdrücklichen gesetzlichen Regelung. vgl auch die Judikatur des VfGH zum Verbot rückwirkender Verordnungen ohne ausdrückliche gesetzliche Ermächtigung (zB VfSlg 15166, 11752).

<sup>178</sup> Zum Unterschied des BGBIG (1996) – hier war die Bundesregierung mit dem Vollzug betraut – ist gemäß dem BGBIG der Bundeskanzler mit dem Vollzug des Gesetzes betraut. Als Begründung wird in den Erläuterungen folgendes angeführt: „Da die Herausgabe des Bundesgesetzblattes eine Aufgabe des Bundeskanzlers ist, ist dieser mit der Vollziehung des BGBIG zu betrauen“ (vgl 93 der Beilagen XXII. GP – Regierungsvorlage – Materialien, Zu § 14 (richtig § 15)).

## IV. Das Rechtsinformationssystem des Bundes (RIS)

In diesem Kapitel sollen die Neuerungen im Rechtsinformationssystem dargestellt werden.

Die zentralen Grundlagen des Rechtsinformationssystems des Bundes bilden die §§ 1, 6, 7 und 13 BGBIG.

§ 6 BGBIG legt fest, dass das Rechtsinformationssystem des Bundes eine vom Bundeskanzler betriebene elektronische Datenbank ist.

§ 6 Z 1 leg cit regelt die Kundmachung der im Bundesgesetzblatt zu verlautbarenden Rechtsvorschriften und regelt somit die Kundmachung als letzten Akt der Gesetzgebung.

Das bedeutet, dass nur dieser Teil des Rechtsinformationssystems des Bundes authentische Daten enthält.<sup>179</sup>

Alle anderen Daten des RIS haben Informationscharakter und sind nicht authentisch im Sinne der Kundmachung des Gesetzesbeschlusses. Dies betrifft insbesondere auch die konsolidierte Fassung des Bundesrechts.

§ 6 Z 2 BGBIG ist eine Bestimmung über die Information über das Recht im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung.<sup>180</sup>

Das Rechtsinformationssystem wird bereits seit 1997<sup>181</sup> zur Verfügung gestellt.

In das Rechtsinformationssystem des Bundes gelangt man über die Adresse im Internet: <http://www.ris.bka.gv.at>

Das Auswahlmenü der Anwendungen gibt die zur Verfügung stehenden Datenbanken an.<sup>182</sup>

Folgende Applikationen sind derzeit im Rechtsinformationssystem<sup>183</sup> vorhanden: Bundesrecht, Bundesgesetzblätter (BGBl), Landesrecht, Landesgesetzblätter (LGBl),<sup>184</sup> Gemeinderecht, Verfassungsgerichtshof (VfGH), Verwaltungsgerichtshof (VwGH), Normenliste (VwGH), Judikatur Justiz (OGH, OLG, LG, BG), Erlässe des Bundesministeriums für Justiz, Erlässe der Bundesministerien, Unabhängige Verwaltungssenate (UVS), Unabhängiger Bundesasylsenat (UBAS), Umweltsenat, Bundeskommunikationssenat, Vergabekontrollbehörden, Datenschutzkommission, Begutachtungsentwürfe, Regierungsvorlagen, Austrian Laws, Gesamtabfrage.

<sup>179</sup> vgl 93 der Beilagen XXII. GP – Regierungsvorlage – Materialien, Zu § 13

<sup>180</sup> vgl 93 der Beilagen XXII. GP – Regierungsvorlage – Materialien, Zu § 6

<sup>181</sup> Die Anfänge des computerunterstützten juristischen Informationssystems reichen bis in das Jahr 1983 zurück; Grundlage des RIS und dessen Weiterentwicklung war ein Vortrag des damaligen Bundesministers im Bundeskanzleramt an den Ministerrat vom 7. Oktober 1986, in welchem der Aufbau eines umfassenden Rechtsinformationssystems durch das Bundeskanzleramt beschlossen wurde (vgl Das Rechtsinformationssystem der Republik Österreich (RIS)); <http://www.juridicum.at/forschung/ris-01.htm>.

<sup>182</sup> Zur Auswahl der Datenbanken ist darauf hinzuweisen, dass beim Behördenintranet zusätzlich die Applikationen EU-Recht (CELEX) und die Applikation Berufungskommission, Disziplinaroberkommission zur Verfügung stehen.

<sup>183</sup> vgl Stauderger, Recht online gratis. RIS/EUR-Lex, Unentgeltliche juristische Datenbanken im Internet, SpringerNotes, Rechtswissenschaft, SpringerWienNewYork, S 15f

<sup>184</sup> Aufgrund des Lose-Blattsystems des NÖ Landesgesetzblattes werden keine Landesgesetzblätter in das Rechtsinformationssystem gestellt.

Die oben beschriebene Vielzahl an Suchmöglichkeiten im Rechtsinformationssystem des Bundes zeigt sehr deutlich, dass diese Hilfe für die Praxis von eminenter Bedeutung ist. Bis zur Einführung dieses Systems ist für den Rechtsanwender keine vergleichbare Einrichtung zur Verfügung gestanden. Eine effiziente Arbeit mit Gesetzestexten ist ohne dem Rechtsinformationssystem kaum mehr möglich.

## V. Zusammenfassung

Mit dem Kundmachungsreformgesetz wird ein Meilenstein im Kundmachungswesen gesetzt. Es werden die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen<sup>185</sup> für die elektronische, authentische Kundmachung im Internet geschaffen.

Auf Grund dieser verfassungsrechtlichen Bestimmungen ist eine elektronische Kundmachung von Rechtsvorschriften sowohl im Bundesgesetzblatt als auch in den Landesgesetzblättern aus bundesverfassungsrechtlicher Sicht möglich. Diese bundesverfassungsrechtlichen Bestimmungen dienen auch dazu, die Länder in ihrer Entscheidung einer etwaigen elektronischen Kundmachung ihrer Rechtsvorschriften nicht zu blockieren. Inwieweit die Länder die Kundmachung ihrer Rechtsvorschriften auf eine elektronische umstellen, wird sich in absehbarer Zeit zeigen.

Durch die Verlautbarung der Rechtsvorschriften des Bundes in authentischer Fassung wird die traditionelle Form der Kundmachung in Papier verlassen.

In der Praxis wird die bisher schon große Bedeutung des Rechtsinformationssystems weiter zunehmen. Die Zugänglichkeit zum Recht wird durch die Einführung der elektronischen Kundmachung jedenfalls verbessert. Die Übersichtlichkeit des Rechts kann durch die verstärkte Heranziehung der elektronischen Medien auf Grund der Fülle der Rechtsvorschriften und der nunmehr elektronischen Kundmachung der Bundesgesetzblätter nicht sofort verbessert werden. Um die Übersichtlichkeit zu verbessern, wären noch zusätzliche Maßnahmen erforderlich.

Dazu bedarf es einer stetigen Weiterentwicklung und Verbesserung des Kundmachungssystems mit dem Ziel, das Bundesrecht in konsolidierter, authentischer Form elektronisch abrufbar zu gestalten. Ein entscheidender weiterer Schritt in diese Richtung ist jedenfalls mit dem Kundmachungsreformgesetz 2004 gesetzt.

Nicht zuletzt soll angemerkt werden, dass durch die Einführung der elektronischen Kundmachung von Rechtsvorschriften eine nicht unerhebliche Entlastung<sup>186</sup> des Bundeshaushaltes erfolgt.

<sup>185</sup> Aus diesem Grund wurden die Art 47, 48, 49 und 97 B-VG geändert bzw neu erlassen.

<sup>186</sup> Nach den Erläuterungen ist von einer Entlastung des Bundeshaushaltes in der Höhe von € 410.000/Jahr auszugehen (vgl 93 der Beilagen XXII. GP – Regierungsvorlage – Materialien, Allgemeiner Teil).





# **Jedem Gesetz seine Homepage**

The Public Knowledge Management Base

von

Adalbert Skarbal



## Einleitung

Das Internet hat auch den Zugang zu Rechtsinformationen aller Art erleichtert („information on your fingertips“ wie Bill Gates sagte), aber diese Informationen werden selbst staatlicherseits auf unterschiedlichen Websites und mit unterschiedlicher Ausrichtung angeboten. Einige Behörden-Homepages in Österreich bieten mehr Möglichkeiten an, z.B. eine Begutachtung über das Internet, andere Homepages bieten weniger - und die Möglichkeiten der Vernetzung untereinander bleiben überhaupt ungenutzt. Der Jurist findet sich in diesem Dschungel der Insel-Lösungen meist auch bei EDV-Aversion berufsbedingt schließlich doch zurecht, der Durchschnittsbürger leider nicht, wiewohl dieser als Teil des Rechtssystems nicht bloß normunterworfen, sondern als Staatsbürger sogar der Träger dieses Rechtssystems ist.

Die Anwenderfreundlichkeit eines Internet-Auftritts sollte bereichsübergreifend berücksichtigt werden und den Bürger mit einschließen. So sagte z.B. Bundespräsident Dr. Klestil laut Wiener Zeitung vom 2.10.2003, dass der Bürger am Gesetzwerdungsprozess beteiligt werden sollte. Dies kann meiner Meinung nach nur mit einem übersichtlichem Internet-Auftritt von Bund, Ländern und Gemeinden verwirklicht werden.

Zwar werden alle Texte auf einem PC erstellt, aber vieles wird heute dennoch gefaxt und kopiert und nur gedruckt zur Verfügung gestellt. Selbst der ELAK wird das Horten der Ausdrücke („Hardcopy“) nicht abschaffen - sei es als Muster, als Leistungsnachweis oder aus sonst einem Grund, ja zusätzlich werden Vorgänge schon jetzt mehrfach gespeichert. Es bleibt heute jedem juristisch Tätigen nach wie vor nicht der Gang in die Bibliothek erspart, obwohl er mehr oder weniger vollständige Listen mit juristisch relevanten Verweisen („Links“) besitzt. Auch der personalintensive visuelle Vergleich von Texten ist nach wie vor üblich, obwohl Computer die elektronisch erstellten Texte rascher auf Identität vergleichen können (z.B. Buchhaltungsagenturgesetz: Unterschiede zwischen Entwurf und Ministerratsvorlage).

Die Möglichkeiten der EDV sollten umfassender genutzt werden.

Will man die Informationsflut beherrschen, darf man Verwaltungsusancen aus der Papierära nicht einfach elektronisch nachbilden, weil sie den modernen Anforderungen nicht angemessen sind. Bisher wurden z.B. in der Verbindungssitzung am Donnerstag die Dokumente für die Ministerratssitzung am Dienstag papieren verteilt. Nun erfolgt eine Verteilung per e-Mail über den Umweg der Verbindungsbeamten, dabei würde es genügen, am Donnerstag die Tagesordnung als Linkliste zu den Ministerratsmaterialien ins Behörden-Intranet zu stellen (z.B. abrufbar bei [www.iv8.bka.gv.at](http://www.iv8.bka.gv.at)).

Wenn ich mich im Ministerium einlogge, habe ich zwei Passworte einzugeben, eines offenbar für den PC und eines für das Netzwerk, will ich das e-Recht aufrufen, ist ein drittes Passwort notwendig. Es zeigen sich hier Schwächen in der Zugangsverwaltung, denn sie erfolgt nicht einheitlich auf den Arbeitsplatz oder den Bediensteten bezogen – die sog. „Applikationen“ führen ein Eigenleben.

Man sollte die organisatorischen Möglichkeiten der EDV mutiger einsetzen.

Ein effizientes Wissensmanagement erfordert ein bereichübergreifendes effizientes Konzept, statt lobenswerter Insellösungen. Es geht also im Grunde genommen um einen wirkungsvollen Lösungsansatz im Bereich der Gesetzgebung und des Vollzuges in der automationsgestützten Informationsgesellschaft. Ein gut durchdachter einheitlicher Web-Auftritt kann die Rechtsordnung allen transparent machen, ihre Akzeptanz in der Öffentlichkeit fördern und den Vollzug effizient unterstützen.

## Grundidee

Weil die Beachtung der Norm die ideale Schnittstelle zwischen Rechtsordnung und Bürger bzw. Behörde darstellt, ist auf Grund seiner Allgegenwart und raschen Reaktion das Internet die geeignetere Plattform für Kundmachung und Umsetzung als Bundesgesetzblatt und Wiener Zeitung. Um den Überblick über die Rechtsordnung zu verbessern bietet sich ein einheitlicher Web-Auftritt an, mit modularer Gliederung nach den Aufgaben des Staates, darunter eine Homepage für jedes Gesetz. Als Zusammenfassung aller Gesetzeshomepages bietet sich ein Gesetze-Portal mit zahlreichen weiteren Möglichkeiten des EDV-Einsatzes an. Das führt zu folgenden Überlegungen:

- **Gesetzeshomepage**

Jedes Gesetz sollte seine eigene Homepage haben - als Domain (z.B. [www.abgb.at](http://www.abgb.at)) oder besser als Subdomain (<http://abgb.gesetze.at> oder [abgb@gesetze.at](mailto:abgb@gesetze.at)), weil man sich „gesetze.at“ leichter merken kann (s. [www.gesetze.ch](http://www.gesetze.ch)). In einer immer komplexer werdenden Welt findet man dann zumindest im Rechtsbereich alle relevanten Informationen auf Anhieb - Wissensmanagement im öffentlichen Bereich, denn man hat hier alle Unterlagen und Aktionsmöglichkeiten bei der Hand: „public knowledge management base“.

Eine solche Gesetzeshomepage könnte folgende Aufgaben erfüllen:

- Bibliotheks-Funktion

Die Grundlage bildet die Speicherung der Normen in aktueller und alter Fassung (Gesetzestexte, Verordnungen, Kundmachungen, Erlässe, Ö-Normen) samt Entscheidungen und Kommentierungen sowie Links zu diesbezüglichen Regelungen der Europäischen Union oder anderer EU-Länder. Bei entsprechender Einbindung der Verlage und der wissenschaftlichen Institute können von hier aus auch Links, eventuell gegen Entgelt, zu juristischen Zeitungsartikeln und Gesetzeskommentaren die gesamte Literatur zu einem Thema verfügbar machen.

Die Texte sollten nicht wie derzeit im RIS nur paragraphenweise abrufbar sein, sondern auch als Ganzes, um damit im gesamten Text nach gewissen Begriffen und Begriffskombinationen suchen lassen zu können. Weiters sollten die Texte untereinander verknüpft („verlinkt“) sein: Klickt man z.B. auf „Aufenthalt“ erhält man eine Erläuterung des Begriffs, klickt man auf „Visum“ erhält man eine Liste der Visumtypen A, B, C und D. Sind mehrere Möglichkeiten bei einem Wort möglich, könnte man die Aktivierung der rechten Maustaste vorsehen, die ein Auswahlmeneü

anbietet (Begriffserläuterung, Verweis auf Verordnung, Kommentar usw.). Das Vereinsgesetz enthielte z.B. Links zu B-VG, Muster-Statut, Vereinsregister, Bundesministerium für Inneres usw.

- Erläuterungs-Funktion

Hierher gehört eine kurze Darstellung des Gesetzes (Information des Bürgers, Schulungsbehelf für Studenten und Beamte) samt Begriffslexikon (legistik.dic samt AZR) sowie einer Darstellung der Instanzenzüge mit Anschrift der betroffenen Gerichte, Behörden und Gremien. Darüber hinaus sollen Statistiken, Budgetzahlen (was kostet dem Bürger dieses Gesetz) usw. dem Staatsbürger die abstrakte Materie erläutern. Für Beamte könnte man Vollzugshilfen (wie z.B. Bescheidmuster), Legistikhilfen (etwa Link auf Richtlinien, Zentralkommentarvorlage für Sammelnovellen usw.) u.ä. vorsehen. Für Interessenten wäre ein Newsletter zu Problemen und neuen Entwicklungen in dieser Gesetzesmaterie im In- und Ausland und der Auslegung durch Entscheidungen oder Erlässe einzurichten, für dessen Bezug sich jedermann ein- und wieder austragen können sollte.

- Zusammenarbeits-Funktion

Bürger sollen hier Ideen und Anregungen oder Beschwerden einbringen können, während Anwälte, Richter und Beamte aufzurufen wären, Vollzugsprobleme anzuführen und Lösungen anzuregen. Auch ist die Einrichtung von Diskussionsforen zu verschiedenen Fragen und Problemen denkbar, die teils jedermann zugänglich oder als geschlossene Benutzergruppe konzipierbar sind. Das Arbeitsgruppenmanagement der Behörden könnte hierüber laufen, z.B. ad-hoc-Arbeitsgruppen zum Brainstorming würden Sitzungszeiten kürzen, Videokonferenzen würden Reisekosten reduzieren.

Das Führen von Diskussionsgruppen im Internet oder Intranet ist in vielen Firmen heute durchaus üblich (z.B. bei Hewlett-Packard) und im Konkurrenzkampf notwendig. Deren Know-How in der Moderierung solcher Diskussionsgruppen könnte man sicher nützen, um eigene negative Erfahrungen zu reduzieren.

Darüber hinaus könnte man hier öffentliche oder gruppenspezifische Kalender führen, statt etwa per e-Mail eine in Word erstellte Liste der Ministerratssitzungstermine zu verteilen oder jede Woche per e-Mail eine geänderte Liste der Öffnungszeiten des ärztlichen Dienstes zu erhalten - dazu wäre eine „Amtstafel“ im Behörden-Intranet geeigneter. Im Internet könnte man die Öffentlichkeit auch über die ihr zugänglichen Termine informieren – von Nationalratssitzungen bis hin zu Gerichtsverhandlungen.

- Automatisierungs-Funktion

Die Aufnahme in den „Verteiler“, etwa eines Begutachtungsverfahrens, wird unterschiedlich restriktiv gehandhabt, hörte ich. Derzeit wird meines Wissens im e-Recht die Adressliste händisch aktualisiert. Den damit verbundenen Schriftverkehr (eintragen, Adressänderung usw.) könnte man sich sparen, wenn man, wie bei Newslettern üblich, nach dem Prinzip der Selbsteintragung vorgeht. Man könnte hier also Verteiler („Mailinglisten“) führen, in die sich Institutionen oder Einzelpersonen eintragen, die an der Begutachtung teilnehmen

möchten, im Intranet und - damit unter Ausschluss der Öffentlichkeit - könnte man Verteiler führen, in die sich etwa Behörden oder interessierte Bedienstete eintragen.

Oft wird noch der Novellentext verschickt, statt des bloßen Links, was das Mailaufkommen im Versandzeitpunkt erhöht. Die Tagesordnung des Ministerrates wäre z.B. als eine reine Liste mit Links zu den Novellen der Bundes- und Landesgesetze sowie zu den Berichten und anderen Tagesordnungspunkten realisierbar, die sich wie ein Newsletter automatisch Donnerstags um 9:00 Uhr selbst erstellt und verschickt, wenn die Einbringungsfrist abgelaufen ist und sich die Minister über die Tagesordnung einig sind. Der zeitlich verteilte Aufruf der hier angeführten Dokumente würde die Mail-Server weniger belasten als ihr Versand zu einem bestimmten Zeitpunkt.

An dieser Stelle erlaube ich mir auch vorzuschlagen, das ressorteigene Grundzahlen-System durch ein einheitliches Geschäftszahlen-System aller staatlichen Stellen zu ersetzen, das, wie der österreichische Kontenrahmen in der Buchhaltung, als engmaschiges Netz die staatlichen Agenden erfasst. Wird auf dieses bundesweite Grundzahlen-System in der Geschäftseinteilung Bezug genommen, kann man im Internet Verteiler aufbauen, die automatisch betroffene Organisationseinheiten mit der sie betreffenden Information versorgen:

Der Adressant schickt etwa eine allgemeine Information zum Insolvenz-Ausfallgeld an den Grundzahl-Verteiler 37.006 (GZ für das IESG) und dieser leitet sie an die dort gelisteten Institutionen wie etwa Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, Arbeiterkammer usw. weiter. Wird der Grundzahl eine Behördenkennzahl angefügt, wie etwa früher in der Arbeitsmarktverwaltung oder heute bei den Schulen, dann wird das Schreiben nur an diese Institution weitergeleitet. Der dortige interne Verteiler leitet gemäß der Geschäftseinteilung das Dokument automatisch an die zuständige Organisationseinheit weiter. Diesen automatisierten Dokumentenversand habe ich dem weltweit agierenden Mailbox-System Fidonet nachgebildet und vor etwa zehn Jahren als Idee im Rahmen des innerbetrieblichen Vorschlagswesens eingebracht. Auch derzeit wird an einem Modell zu einem bundesweiten Aktenplan gearbeitet, wie ich hörte.

Weiters möchte ich hier auf die viel zu wenig genutzte Möglichkeit hinweisen, e-Mail-Adressen nicht nur personalisiert anzulegen (z.B. [adalbert.skarbal@bmsg.gv.at](mailto:adalbert.skarbal@bmsg.gv.at)), sondern nach sachlichen Kriterien (z.B. [office@parlinkom.gv.at](mailto:office@parlinkom.gv.at)), die aber auch die Organisationseinheiten umfassen sollte (z.B. [abtiva9@bmsg.gv.at](mailto:abtiva9@bmsg.gv.at)). Dadurch würde erstens die Zuteilung automatisierbar, zweitens müsste der Stellvertreter nicht in das Postfach seines Vorgesetzten sehen und drittens wären Außenstehende nicht gezwungen, die e-Mail-Adresse des Adressaten genau zu eruieren.

Auf die Möglichkeiten der direkten Adressierung von Paragraphen und der automationsgestützten Texterschließung als weitere Automatisierungshilfen wird später in eigenen Abschnitten eingegangen.

- **gleiches Layout**

Die modulare Präsentation der Rechtsordnung im Internet durch den Einsatz von eigenen Homepages für jedes Gesetz erleichtert Standardisierung und Qualitätssicherung (ISO 9000) und führt zu einheitlicher Gestaltung des Web-

Auftritts und zu intuitiver Benutzerführung (einheitliches „look and feel“ - z.B. links oben der „Home-Button“) und bietet überall die gleichen Grundfunktionen (z.B. Wort-Suche). Das Programm wird einmal entworfen und getestet und dann mehrfach genutzt - eben für jedes Gesetz. Die Einstiegsseite etwa könnte immer einen kurzen Überblick über das Gesetz bieten und auf Neuerungen hinweisen.

Eine gute inhaltliche Aufbereitung der Normen könnte man prämiieren, um die Wartung durch die zuständigen Legistikabteilungen attraktiver zu gestalten, d.h. also, dass die Legisten der Fachabteilungen für den Inhalt („content“) verantwortlich sind. Schon jetzt bereiten die Legisten der Fachsektionen ihr Wissen medial auf: als Referenten und Prüfer in Schulungen, als Verfasser von Skripten und Kommentaren, wie etwa SC Dr. Foregger im Strafrecht, und nun können sich diese Texte einen weiteren Nutzerkreis erschließen. Für die Inhalte des BMSG-Intranets und deren Pflege sind z.B. die Mitarbeiter der Fachabteilungen zuständig.

- **Zugriffsrechte**

Eine Gesetzeshomepage sollte je nach Zugangsberechtigung unterschiedliche Nutzungen erlauben, je nachdem, von welchem Rechner aus man zugreift und ob man sich mit oder ohne Benutzerkennwort anmeldet („einloggt“). Gemäß dem Benutzerkennwort kann man auch die Sicherheitsstufen staffeln, etwa nach den Zugriff über das Inter- oder Intranet, Lese- oder Schreibzugriff usw.

Neben dem Behördenintranet könnte man auch eines mit den Kammern betreiben oder verschiedene Gesetze unter einem bestimmten Begriff anbieten: Wirtschaftsrecht-Homepage, Ausländerrecht-Homepage u.ä.

- Dem normalen Anwender („User“) stünden als Gast Gesetzestexte, Verordnungen usw. zur Verfügung, ähnlich dem RIS, aber auch Hinweise zu Einbringungsstellen, Instanzenzüge und mitzubringende Dokumente, wie es derzeit von help.gv.at angeboten wird. Auch Fragen könnten hier gestellt und beantwortet werden („ask a scientist“ als Modell aus den diversen Internet-Portalen und wie es auch help.gv.at anbietet).
- Der Staatsbürger kann Wünsche und Beschwerden einbringen usw., oder Formulare „downloaden“, ausfüllen und bei Vorhandensein seiner Signatur auch fristwährend einbringen, „Finanz-Online“ wäre hier ein Vorreiter. Das Formular kann durch „Makros“ auch automatisierend gestaltet werden, denn es „kennt“ nicht nur seinen Absender aus den Daten, etwa der elektronischen Signatur, sondern aus seinem Zweck auch seinen Adressaten.
- Jus-Studenten und auszubildende Bedienstete können Schulungsunterlagen und Prüfungsfragen der Behörden und Universitäten einsehen, Musterlösungen nachvollziehen und Zusammenstellungen von Antworten zu häufig gestellten Fragen lesen („FAQ“ = frequently asked questions). Durch Zusammenarbeit mit Verwaltungsakademie, Schulungsabteilungen, Rechtsanwaltskammern usw. könnte man im Laufe der Zeit auch Kurse online durchführen mit automatisierten Tests, wie es schon die Wirtschaftsuniversität Wien vorführt.

- Beamte können hier z.B. Vollzugshilfen vorfinden, wie etwa Bescheidmuster, oder Vollzugsprobleme melden, und Diplomaten hätten im Ausland Zugang zu österreichischem Recht, Staatsverträgen usw. samt allen Unterlagen, ohne die Post abzuwarten. Mit „UMS“ (unified messaging service) wären alle Dienste integrierbar (Telefon, Fax, e-Mail usw.): kein Anrufer müsste mehr auf die Vermittlung warten und sich den Besetzt-Ton anhören, denn nicht nur das Amt wäre außerhalb der Amtsstunden erreichbar, sondern auch der Bedienstete, weil alles dann unmittelbar in seiner elektronischen Ablage landet - vom Telefongespräch bis hin zum Fax.
- Richter und Anwälte könnten Entscheidungssammlungen und Kommentare vom PC durchforsten lassen, wenn man sich mit Autoren und Verlagen auf eine Zusammenarbeit einigen könnte. Man würde sich zeitaufwendige Recherchen in der Bibliothek sparen, wenn man alles, etwa den Index des österreichischen Rechts, online zur Hand hätte, z.B. wenn man ausländisches Recht anwenden soll, ein Auslieferungsbegehren zu behandeln ist usw.
- Beamte, Richter und Anwälte, aber auch der Bürger könnten Missstände, Vollzugsprobleme oder Verbesserungsvorschläge unmittelbar der zuständigen Stelle mitteilen, u.zw. durch Klick auf einen Link „Wünsche, Anregungen, Beschwerden“. Hier sollte man Fachaufsicht, Innenrevision aber auch Rechnungshof und Volksanwaltschaft in die Auswertung einbinden.
- Als Legist findet man hier die legislativen Richtlinien ohne Umweg über das Bundeskanzleramt, Zentralkommentar-Muster für Sammelnovellen ohne Nachfragen beim Nachbarn am Mittagstisch und selbst die hektische Suche nach einem Muster für einen Maßgabebeschluss gehört der Vergangenheit an.
- Auch vom Ausland her bieten sich Lösungen an: Zusammenfassungen zu Visabestimmungen, Impferfordernisse für Hunde usw., für Wirtschaftskontakte etwa bei der Lektüre des HGB Verweise auf das Handelsgericht Wien, die Handelskammer usw. als Ansprechpartner: Austrian-Business-Homepage, Tourismus-Homepage u.ä.

Alle diese Nutzergruppen können hier ihre eigenen Diskussionsgruppen bilden und zwar zu diesem oder jenem Spezialproblem, oder Gruppen für allgemeine Themen usw., sicher auch bereichsübergreifend, z.B. AVG und ZPO. Es ist klar, dass all dies arbeitsintensiv ist, sowohl in der Erarbeitung wie auch in der Wartung, aber wenn alle zusammenarbeiten, bleibt für jeden nur jener Teil übrig, den er ohnehin schon jeden Tag bearbeitet. Es ist eher eine Frage einer neu durchdachten, klugen Organisation. Es kann z.B. kein großer Zusatz-Aufwand sein, wenn der Verfassungsgerichtshof seine Entscheidung zu den darin erwähnten Gesetzesstellen „verlinkt“. Das gesamte System bringt letztlich allen einen Nutzen und damit dem Bürger einen Gewinn.

- **Paragrafen-Adressierung**

Wenn jedes Gesetz seine eigene Homepage hat, kann jeder Paragraph seine eigene Mailadresse haben (z.B. § 2 ABGB: 2@abgb.at, 2@abgb.gesetze.at oder [2.abgb@ge-setze.at](mailto:2.abgb@ge-setze.at)). Dadurch wird jeder Paragraph einzeln adressierbar, sodass



man Anmerkungen, Kommentare, Wünsche, Vollzugsprobleme usw. leicht dort ablegen kann. Das würde auch das Begutachtungsverfahren revolutionieren, denn dann könnte man dem Paragraphen einer Novelle direkt „seine Meinung sagen“:

An: [2@ABGB.at](mailto:2@ABGB.at)

Cc: [office@parlinkom.gv.at](mailto:office@parlinkom.gv.at)

Betreff: Vollzugsproblem

Text: Das ABGB wurde bisher nicht kundgemacht.

Signatur: Mit freundlichen Grüßen

Das Programm ordnet, wie von Outlook bekannt, die eingegangene Mail dem entsprechenden Paragraphen zu und sortiert sie nach dem Betreff in die Ordner „Vollzugsproblem“, „Auslegungssache“, „Regelungslücke“, „Stellungnahme“ usw. ein oder gemäß irgendwelcher Stichworte im Text selbst.

Statt dem Versand einer solchen e-Mail könnte man bei Novellen- und anderen Texten auch direkt auf der Gesetzeshomepage in einem Feld bei dem Paragraphen seine Bedenken und Anregungen ablegen („Kommentar“-Fenster). Eine solche Vorgangsweise hätte den Vorteil, dass man auf der Gesetzeshomepage alle erforderlichen Unterlagen bei der Hand hat, weil sie auf dem Bildschirm nur einen Mausklick entfernt sind.

Auf diese Anmerkungen können dann Legisten anderer Stellen, natürlich nur lesend und kommentierend, zugreifen, was bei einer Stellungnahme per e-Mail erst programmiert werden müsste. Die Legisten müssten bei dieser Vorgangsweise auch ihre Bedenken und Anregungen nicht neuerlich formulieren, wenn sie derselben Meinung sind wie ihr Vorgänger auf der Gesetzeshomepage, sondern könnten bloß eine zustimmende Erklärung abgeben - z.B. durch „Klick“ auf einen „Zustimmungs-Button“. Der Autor der Novelle kennt dann die Stimmungslage und muss nicht zehnmal dasselbe lesen, das immer nur anders formuliert ist.

Jedenfalls wäre es bei beiden Methoden nicht mehr erforderlich, die Stellungnahmen der Abteilungen zu Sektionsstellungen und diese zu Ressortstellungen zusammen zu fassen, die dann von den für die Novelle zuständigen Legisten wieder auf die einzelnen Paragraphen umgelegt werden müssen. Für Rückfragen stünde sofort die e-Mail-Adresse des Absenders zur Verfügung und man müsste sich nicht mehr durch lange Telefonate bis zu jenem Bediensteten durchfragen, dessen Idee in die Ressortstellungnahme eingeflossen ist. Dokumente, die an e-Mail-Adressen wie [begutachtung@parlinkom.gv.at](mailto:begutachtung@parlinkom.gv.at) oder [post@bka.gv.at](mailto:post@bka.gv.at) übermittelt wurden, müssen dann nicht mehr an den zuständigen Bearbeiter weiter geleitet und von diesem der richtigen Stelle in der Novelle zugeordnet werden.

Dasselbe gilt auch für andere Dokumente, etwa dem „Grünen Bericht“ oder die Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage.

- **automationsgestützte Texterschließung**

Die Informationen eines Dokumentes können nicht nur durch Lesen, sondern bis zu einem gewissen Grad auch durch Programme erschlossen werden. So kann man

z.B. durch das Einfügen von Textmarken in markierten Textstellen diese markierten Textteile automationsgestützt weiter verarbeiten. Eine solche Texterschließung erlaubt es etwa bei Word, wie schon einmal vorgeschlagen, die Textgegenüberstellung bei Novellen automatisch zu erstellen. Man kann solche markierten Textteile auch von Word indizieren lassen („Beschlagwortung“) und in Verzeichnissen themenzentriert anlegen lassen (Verzeichnisse für Verordnungsermächtigungen, Fremdlegistikbezüge, Geldbeträge, Gremien usw.) und braucht sie bei Bedarf nicht selbst im Text zu suchen (s. Günter Born, Supertricks Word 97, Markt und Technik, Seite 274 ff).

Der PC könnte in anderen Dokumenten, z.B. in Texten aus der Fremdlegistik, nach übereinstimmenden Worten aus der Konkordanzdatei suchen und damit Zuteilung und Begutachtung unterstützen:

Die Abt. IV/7 des BMSG ist z.B. für die Legistik und den Vollzug des Bundesbehindertengesetzes und des Behinderteneinstellungsgesetzes zuständig, also „Behindert“enwesen. Die Novellierung des Tiroler „Behindert“engesetzes sollte die Abt. IV/7 also interessieren und kann damit dieser Abteilung zugeteilt werden. Sucht also das Programm Word in einer Novelle nach einem in einem Vergleichstext (= Konkordanzdatei) enthaltenen Text („Behindert“) kann es „erkennen“, ob diese Novelle für die Abt. IV/7 relevante Textstellen enthält (s. Günter Born, Supertricks Word 97, Markt und Technik, Seite 278, „Konkordanzdatei“). Die Stichwortliste für diese Abteilung könnte auch die Worte „Blinderhund“, „sehschwach“ usw. enthalten, desgleichen Begriffe aus der Geschäftsordnung der ihr zugeteilten Agenden.

Nach diesem Prinzip erfolgt meines Wissens auch die Suche im Internet:

Eigene Programme („Agenten“) suchen direkt oder in indizierten Listen nach Entsprechungen der ihnen übergebenen Suchbegriffe, wobei diese weltweite Suche komplizierter ist als die Suche im doch überschaubareren Bereich der österreichischen Legistik. Die Zuteilung der Poststücke könnte also oftmals die Maschine übernehmen, wenn entsprechende „Konkordanzdateien“ der einzelnen Abteilungen vorliegen würden. Die Ver- und Zuteilungstätigkeiten würden automatisiert und die Bediensteten wären für produktivere Tätigkeiten einsetzbar.

Für die Begutachtung der Fremdlegistik und des Ministerratsmaterials könnte man gleichfalls diese Möglichkeit der EDV nutzen, Wortfolgen in Textstellen zu suchen und zwei Dokumente auf Änderungen hin zu überprüfen. Das Ergebnis z.B. als Liste der Worte mit Seitenverweisen würde dem Legisten helfen, den Text rasch zu bearbeiten, ohne selber lange nach solchen Stichworten zu suchen, zu ermüden und schließlich etwas zu übersehen.

Die Abt. IV/5 des BMSG ist z.B. für das Versorgungswesen zuständig, von einer ASVG-Novelle interessiert sie aber nur das Krankengeld, weil das Kriegsopferversorgungsgesetz darauf verweist. Enthält also eine der zahlreichen ASVG-Novellen nicht diesen Passus, braucht man ihr das Poststück nicht zuzuteilen. Das Vorhandensein oder das Nicht-Vorhandensein dieser Textstelle in einer Novelle nicht von einem Legisten, sondern von einer Maschine feststellen zu lassen, ist natürlich kostengünstiger und zeitsparender.

Dieselbe Programm-Funktion wäre auch eine Hilfe bei der Durchsicht eines überarbeiteten Textes. Die Maschine könnte alte und neue Fassung vergleichen und Unterschiede in einem Logfile mit Hinweisen auf Seite und Text angeben, sodass dann nur mehr diese Textpassagen in beiden Texten verglichen werden müssen. Das geht aber nicht, wenn zumindest eines der Dokumente per Post oder per Fax übermittelt wurde. Die bloße Übermittlung des Links würde genügen, um Texte, auch überarbeitete, abzurufen.

Solche Funktionen sind mir weder im e-Recht, noch im ELAK bekannt.

- **Vernetzung**

Bei einer Vernetzung relevanter Themen und Sachverhalte durch Querverweise („Links“) könnten Textteile so erschlossen werden, dass sie „zusammenfließen“: enthält z.B. § 11c Opferfürsorgegesetz einen Link auf die in ihm geregelte Rentenkommission, kann man mit einem Mausklick zu dem entsprechenden Dokument verzweigen und sehen, wer dort Mitglied ist, wo sich die Einbringungsstelle befindet usw. Desgleichen könnte man bei Gesetzesstellen gleich auf Verordnungen, Erlässe und Entscheidungen verweisen, wie das derzeit nur die gedruckten Kommentare anbieten, aber ohne darüber hinaus durch „Anklicken“ dieses „Links“ auch gleich dorthin zu verzweigen, u.zw. zum relevanten Textteil („zusammenfließen“). Man könnte z.B. die Bestimmungen des AVG über das Protokoll mit jenen der ZPO „verlinken“.

- **Gesetze-Portal**

Alle Gesetze sollten gemeinsam über ein Portal angeboten werden (www.gesetze.at). Nach der Rechtsbereinigung der letzten Jahre sollte das leicht möglich sein. Über eine Suchmaske (wie z.B. bei ris.bka.gv.at) oder das Alphabet (wie z.B. bei lyrics2000.de) oder einer Gesetzesliste (wie z.B. bei gesetze.ch) könnte man die Homepages der einzelnen Gesetze ansteuern. Eine „erweiterte“ Suche könnte spezielle juristische Fragestellungen abdecken.

Das Portal kann auch als Plattform für Diskussionen, z.B. über Gesetzestechnik, genutzt werden, für die Verbreitung von Informationen über den Stand des legislativen Geschehens und der Umsetzung des Regierungsprogramms oder der EU-Normen, über offene VfGH-Verfahren, für Presseinformationen und dem Versand von Newslettern, sei es für die Bürger zur allgemeinen Information über die Rechtsentwicklung, sei es zum speziellen Nachrichtenversand an spezifische Benutzergruppen wie das alte BGB-Abonnement (BGBL [bgblnews@wienerzeitung.at]) oder das Rechtsinformation-Rundschreiben von Univ.Prof. MR Dr. Lachmayer.

Von hier aus könnte man auch behördenintern einen Legistik-Kurs anbieten (Legistik-Richtlinien, Fallbeispiele, die Vorgänge im Parlament usw.), einen Bereich für das Herunterladen von Arbeitsunterlagen schaffen (Makro-Beschreibung, Legistik-Dokumentvorlage, ohne dass jemand von der EDV-Abteilung erst die nötigen Makros installieren muss) oder die allgemeinen Abkürzungs- und Zitierregeln abrufen.

Eine Zusammenarbeit der staatlichen Stellen untereinander ist bei einem derart umfassenden Lösungskonzept notwendig, aber auch mit privaten Stellen, etwa Verlagen, wäre eine gemeinsame Nutzung juristischen Wissens für alle nützlich. Der Index des österreichischen Rechts würde in dieses Portal genauso aufgehen wie bisherige Lösungen, sei es das RIS, das e-Recht-Portal, help.gv.at, sozialversicherung.at oder Finanz-Online, wobei einige Angebote gratis wären, etwa die Gesetzestexte, andere gegen Entgelt, wie etwa Grundbuch und Firmenbuch. Man könnte über dieses Internet-Portal vielleicht auch einmal Wahlen abwickeln. Diese „Bürger-Plattform“ wäre jedenfalls eine ideale Internet-Heimstatt für Österreicher im Ausland.

- **Personifizierbarkeit**

Das Gesetze-Portal sollte personifizierbar sein, d.h., es an die eigenen Bedürfnisse anpassen zu können. Das Internet-Portal yahoo.com bietet eine solche Möglichkeiten schon lange an, nämlich „Mein Yahoo“ samt Speicherung von Datenbeständen. Für die Nutzer des Gesetze-Portals wäre das z.B. „MeinArbeitsplatz“, wenn es sich um einen Beamten handelt, oder z.B. „MeinAmtsweg“, wenn es sich um einen Bürger handelt. Dieser „virtuelle“ Arbeitsplatz wäre überall auf der Welt betretbar, es gäbe also kein Problem mehr beim Ausmalen des Zimmers eines Bediensteten oder wenn er sich auf Dienstreise befindet. Bei einer Einschau könnte das Erhebungsorgan den Bericht am PC der untersuchten Behörde erstellen und dabei ganz wie im eigenen Büro arbeiten, ohne Mitnahme von Notebook oder Disketten – auch eine echte Kostensparnis.

Man könnte hier einige „Arbeitsplätze“ vorformulieren: etwa mein eigener Arbeitsplatz in der Abt. IV/A/9 des BMSG, zuständig für Datenschutz und Fremdelegistik, den ich mir um meine Interessensgebiete wie Rechtsinformatik ergänze. Man könnte auch Außenstehenden einen Standard-Arbeitsplatz anbieten, etwa für Architekturbüros mit einem „Gesetze-Package“ der Bauordnungen, der Bau-Normen und einem Newsletter für Änderungen auf diesen Gebieten bei EU oder in Österreich - eine zusätzliche Einnahmequelle des Bundes und ein Bereich für eine Zusammenarbeit mit der Architektenkammer, die bisher allein ihre Mitglieder informierte. Diese Beispiele ließen sich fortsetzen.

Kann ich auf meinem virtuellen Arbeitsplatz meine eigenen Daten ablegen und vielleicht sogar Anmerkungen bei den angebotenen Informationen für meinen eigenen Gebrauch machen (wie z.B. die „Benutzer-Annotationen“ bei aeiou.at), wird es überhaupt möglich, die EDV gänzlich auszulagern - es wären nicht einmal mehr Laufwerke auf dem lokalen PC nötig. Ich speichere jedenfalls privat meine Daten bei „Mein Yahoo!“ und habe so auch im Urlaub meine Adressen und Dokumente zur Verfügung, unabhängig vom Provider „Telekabel“ und unabhängig von meinem Privat-PC.

## Schlusswort

Das hier vorgestellte Modell eines Portals für Gesetzeshomepages verwirklicht die Möglichkeit, jedem jene Informationen im Rechtsbereich zur Verfügung zu stellen, die er benötigt, und realisiert so die von der EDV angebotene Möglichkeit der „information on your fingertips“.



**Das Verfahren zur Erzeugung von  
Ländervereinbarungen  
gem. Art.15aAbs.2B-VG**

von

Andreas Rosner





## I. Gegenstand der Untersuchung

Art 15a Abs 2 B-VG ermächtigt die Länder, untereinander Vereinbarungen über Angelegenheiten ihres selbständigen Wirkungsbereiches zu treffen. Die vorliegende Arbeit gibt einen kurzen Überblick über das Verfahren zur Erzeugung dieser Vereinbarungen und konzentriert sich dabei auf solche, an denen **alle Länder** unter Mitwirkung der Verbindungsstelle der Bundesländer beteiligt sind. Neben die rechtsdogmatische Analyse tritt dabei – va für die rechtlich ungeregelten Verfahrensabschnitte – die empirische Darstellung der Praxis.

Das Verfahren zur Erzeugung einer Ländervereinbarung besteht aus **zwei unterschiedlichen Abschnitten**: während der erste Abschnitt, in dem ein Textentwurf für die Vereinbarung erstellt wird, rechtlich kaum geregelt ist<sup>187</sup>, ist der darauf folgende zweite Abschnitt stark rechtlich durchdrungen (Beteiligung anderer Landesorgane, Unterzeichnung durch den Landeshauptmann, Kundmachung).

## II. Informeller Verfahrensabschnitt

Der erste Abschnitt beginnt mit dem Auftrag, einen **Textentwurf** der in Aussicht genommenen Vereinbarung zu erstellen. Dieser Auftrag kann inhaltliche Vorgaben für den Entwurf enthalten. Auftraggeber ist regelmäßig die Landeshauptmännerkonferenz, Beauftragter regelmäßig eine Länderexpertenkonferenz<sup>188</sup>. Seltener werden mit der Entwurfsausarbeitung Dritte beauftragt<sup>189</sup>; in diesem Fall hat eine Länderexpertenkonferenz diesen Erstentwurf zu begutachten und allenfalls zu überarbeiten.

Der Textentwurf sollte in formeller Hinsicht enthalten<sup>190</sup>:

- Präambel<sup>191</sup>
- Regelungen über den Verwahrer<sup>192</sup>

<sup>187</sup> Auf diese Vereinbarungen sind gemäß Art 15a Abs 3 B-VG die Grundsätze des völkerrechtlichen Vertragsrechtes anzuwenden (dazu *Öhlinger*, Die Anwendung des Völkerrechts auf Verträge im Bundesstaat [1982]), soweit nicht durch übereinstimmende Verfassungsgesetze der betreffenden Länder anderes bestimmt ist. Zu denken ist hier in erster Linie an das Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge, BGBl 1980/40.

<sup>188</sup> Vgl zu allen erwähnten Länderkonferenzen sowie zur Verbindungsstelle der Bundesländer *Rosner*, Koordinationsinstrumente der österreichischen Länder (2000).

<sup>189</sup> Der Entwurf zur Vereinbarung gemäß Art 15a B-VG über die Regelung der Verwendbarkeit von Bauprodukten wurde etwa vom Österreichischen Institut für Bautechnik (*Rosner*, Koordinationsinstrumente 156 ff) ausgearbeitet.

<sup>190</sup> Vgl dazu auch *Jablonek*, Gliedstaatsverträge in der österreichischen Rechtsordnung, ZÖR 40, 1989, 246 ff.

<sup>191</sup> Regelmäßig: "Die Länder Burgenland, Kärnten, Niederösterreich, <sup>Oberösterreich</sup>, Salzburg, Steiermark, Tirol, Vorarlberg und Wien, jeweils vertreten durch den Landeshauptmann, – im folgenden kurz Vertragsparteien genannt – sind übereingekommen, gemäß Art 15a B-VG die nachstehende Vereinbarung zu schließen:".

<sup>192</sup> Regelmäßig: "Die Urschrift dieser Vereinbarung wird von der Verbindungsstelle der Bundesländer verwahrt. Der Depositär übermittelt jeder Vertragspartei eine von ihm beglaubigte Abschrift der Vereinbarung. Alle die Vereinbarung betreffenden rechtserheblichen Mitteilungen sind an den Depositär zu richten. Sie gelten als im Zeitpunkt

- Regelungen über das Inkrafttreten<sup>193</sup>
- Kündigungsklausel
- Fertigungsklausel<sup>194</sup>

Der von den Länderexperten vorgelegte Textentwurf wird sodann von den Ländern geprüft; sollten dabei Einwände hervorkommen, werden diese regelmäßig neuerlich der Länderexpertenkonferenz vorgelegt, die sich um eine **Koordinierung** der Länderpositionen zu bemühen hat.

Als nächsten Schritt können die Länder sodann ein **Begutachtungsverfahren** unter Einbeziehung interessierter Stellen durchführen; die Entscheidung darüber obliegt der Landesamtsdirektorenkonferenz als ständiger Vorkonferenz der Landeshauptmännerkonferenz. Rechtlich ist die Durchführung eines Begutachtungsverfahrens nicht geboten; insbesondere ist die Vereinbarung über einen **Konsultationsmechanismus** und einen künftigen Stabilitätspakt der Gebietskörperschaften, BGBl I 1999/35, **nicht anwendbar**, da sie sich ausdrücklich nur auf "Gesetzesentwürfe", "Gesetzesvorschläge" (dh Regierungsvorlagen) und "beschlussreife Verordnungsentwürfe" bezieht (Art 1 Abs 1 und 2 der zitierten Vereinbarung). Rechtspolitisch wird dieser Umstand vor allem im Zusammenhang mit der Forderung zu beachten sein, Vereinbarungen gem Art 15a B-VG sollten unmittelbar anwendbar sein können<sup>195</sup>.

Erforderlichenfalls, dh wenn es sich um den "Entwurf einer technischen Vorschrift" handelt, ist der Textentwurf danach gemäß Art 8 Abs 1 der Richtlinie 98/34/EG über ein **Informationsverfahren** auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften der Europäischen Kommission im Wege des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit zu notifizieren. Sodann ist mindestens drei Monaten zuzuwarten (Art 9 der zitierten Richtlinie)<sup>196</sup>.

Nach Abschluss dieser Verfahrensschritte stellt die Verbindungsstelle der Bundesländer schließlich eine **Vereinbarungsurkunde** mit dem akkordierten Text her und legt diese den Landeshauptmännern<sup>197</sup> – regelmäßig anlässlich einer

des Einlangens beim Depositär abgegeben. Der Depositär hat jede Vertragspartei von diesen Mitteilungen zu benachrichtigen."

<sup>193</sup> Regelmäßig: "Diese Vereinbarung tritt [Zeitspanne] nach Ablauf des Tages in Kraft, an dem bei der Verbindungsstelle der Bundesländer die schriftlichen Mitteilungen aller Vertragsparteien eingelangt sind, dass die nach den landesverfassungsrechtlichen Bestimmungen erforderlichen Voraussetzungen für das Inkrafttreten dieser Vereinbarung erfüllt sind."

<sup>194</sup> Regelmäßig: "Vorbehaltlich der Erfüllung der landesverfassungsrechtlichen Erfordernisse: Für das Land [Landesname]: Der Landeshauptmann:".

<sup>195</sup> Vgl zuletzt *Bußjäger*, Reform und Zukunft des Föderalismus (2002) 8; Regierungsprogramm der Österreichischen Bundesregierung vom 28. Februar 2003 für die XXII. Gesetzgebungsperiode [des Nationalrates], <http://www.austria.gv.at/regierungsprogramm.pdf> (8.10.2003), 2.

<sup>196</sup> Ausführlich zum Informationsverfahren *Kleiser*, Über die NÖ Legistischen Richtlinien 1987 (1999) 97 ff.

<sup>197</sup> In Art 15a B-VG ist nicht geregelt, welches Landesorgan zuständig ist, die Vereinbarungen gemäß Abs 2 abzuschließen. Strittig ist, ob sich bereits unmittelbar aus Art 105 Abs 1 Satz 1 B-VG ("Der Landeshauptmann vertritt das Land") eine Abschlusskompetenz für den Landeshauptmann ergibt (*Rill*, Gliedstaatsverträge [1972] 171 ff; *Rill*, Abschluß, Transformation und Durchsetzung von Verträgen gemäß Art 15a B-VG, in: *Mayer/Rill/Funk/Walter*, Neuerungen im Verfassungsrecht [1976] 36 f; *Koja*, Das

Tagung der Landeshauptmännerkonferenz – zur **Unterzeichnung** "vorbehaltlich der Erfüllung der landesverfassungsrechtlichen Erfordernisse" vor.

Diese Klausel soll die in den einzelnen Landesverfassungen unterschiedlich geregelten **Mitwirkungs- und Genehmigungsrechte anderer Landesorgane** berücksichtigen. Die Schriftform für Ländervereinbarungen – in der Praxis ohnehin unverzichtbar – ist auch rechtlich geboten<sup>198</sup>.

Der informelle Verfahrensabschnitt ist ein anschauliches Beispiel für die oftmals **sequentielle Produktionsmethode** im Bereich der Länderkoordination: eine Länderexpertenkonferenz schlägt vor, die Landesamtsdirektorenkonferenz überprüft, die Landeshauptmännerkonferenz schließlich entscheidet.

### III. Formeller Verfahrensabschnitt

Spätestens mit der Vorlage der Vereinbarungsurkunde zur Unterzeichnung ist die erste, informelle Phase abgeschlossen und das Verfahren zur Erzeugung der Ländervereinbarung tritt mit der **Unterzeichnung durch die Landeshauptmänner** in die zweite, **formelle Phase**.

Der Verwahrer hat zunächst allen Vertragsparteien eine **beglaubigte Abschrift** der Vereinbarung zu übermitteln<sup>199</sup>. Gleichzeitig (arg "unverzüglich") hat der Verwahrer die Vereinbarung auch der **Bundesregierung** zur Kenntnis zu bringen<sup>200</sup>.

Regelmäßig wird die Verbindungsstelle der Bundesländer in Ländervereinbarungen zum Verwahrer bestimmt sowie als jene Stelle bezeichnet, an die rechtserhebliche Erklärungen der Vertragsparteien (zB Kündigung) gerichtet werden müssen.

Ist nach den landesverfassungsgesetzlichen Regelungen und dem Gegenstand der Vereinbarung die Genehmigung durch den Landtag erforderlich, hat die **Landesregierung** eine entsprechende Vorlage dem **Landtag** zuzuleiten. Der Landtag behandelt diese Vorlage geschäftsordnungsgemäß mit dem Ziel der Fassung eines Genehmigungsbeschlusses. Sollte dieser zustande kommen, kann sodann unter Berufung darauf entsprechend den diesbezüglichen landesverfassungsrechtlichen Bestimmungen die **Kundmachung** im Landesgesetzblatt erfolgen<sup>201</sup>. Die meisten Länder warten mit dieser Kundmachung zu, bis alle

---

Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer<sup>2</sup> [1988] 422; so wohl auch *Weber*, Die mittelbare Bundesverwaltung [1987] 137) oder ob die Länder diese Kompetenz in relativer Verfassungsautonomie selbst festsetzen können (*Pesendorfer*, Der Landeshauptmann [1986] 112 ff; *Jablonek*, Gliedstaatsverträge 226; *Mayer*, B-VG<sup>2</sup> [1997] Art 15a B-VG II.). Die Landesverfassungen sehen jedenfalls durchgehend vor, dass die Abschlusskompetenz dem Landeshauptmann zukommt. Davon zu trennen ist die Frage der länderinternen Willensbildung: diese kann auch unter Einbeziehung anderer Organe, etwa der Landesregierung oder des Landtages, erfolgen. So wird vertreten, dass die Befugnis zur internen Willensbildung im Land für Gegenstände der Vollziehung bei der Landesregierung oder bei einem ihrer Mitglieder, für Gegenstände der Gesetzgebung aber bei der Landesregierung unter Mitwirkung des Landtages liege (*Koja*, Bundesländer 422).

<sup>198</sup> *Öhlinger*, Anwendung 24.

<sup>199</sup> Dies wird regelmäßig in der Vereinbarung selbst angeordnet, etwa: "Die Verbindungsstelle der Bundesländer übermittelt jeder Vertragspartei eine von ihr beglaubigte Abschrift der Vereinbarung."

<sup>200</sup> Art 15a Abs 2 zweiter Halbsatz B-VG.

<sup>201</sup> *Koja*, Bundesländer 423 ff.

Vertragsparteien mitgeteilt haben, dass die nach den landesverfassungsrechtlichen Bestimmungen erforderlichen Voraussetzungen für das Inkrafttreten der Vereinbarung erfüllt sind<sup>202</sup>.

#### IV. Einsatz von Informationstechnik

Informationstechnik wird bei der Erzeugung von Ländervereinbarungen insofern eingesetzt, als die Textentwürfe mit Textverarbeitungsprogrammen erstellt werden. So kann die Verbindungsstelle der Bundesländer den Ländern den endgültigen Vereinbarungstext auch als Textverarbeitungsdatei zur Verfügung stellen, um damit das Genehmigungsverfahren in den Landtagen oder die Kundmachung in den Landesgesetzblättern zu unterstützen. Eine durchgehende EDV-Unterstützung des workflow wie beim aktuellen Projekt eRecht des Bundes gibt es nicht.

Das Verfahren zur Erzeugung von Ländervereinbarungen gleicht eher dem Verfahren zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge als dem Verfahren der Gesetzgebung. Die **geringe Häufigkeit** der Erzeugung dieser Vereinbarungen im Verhältnis zur Erzeugung von Gesetzen im formellen Sinn macht es wenig wahrscheinlich, dass die Schaffung einer eigenen IT-Applikation sinnvoll wäre. Es könnte aber wohl möglich sein, eRecht oder eine vergleichbare Applikation, die auch den Abschluss völkerrechtlicher Verträge oder von Vereinbarungen gem Art 15a Abs 1 B-VG (Bund-Länder-Vereinbarungen) unterstützt, für die Unterstützung der Erzeugung von Ländervereinbarungen zu adaptieren.

---

<sup>202</sup> Falls die Genehmigungsverfahren in den Landtagen längere Zeit in Anspruch nehmen, können sich stark unterschiedliche Kundmachungszeitpunkte ergeben. ZB wurde die am 26. November 1998 unterzeichnete Vereinbarung zur Verbesserung des Tierschutzes im allgemeinen und im besonderen im außerlandwirtschaftlichen Bereich, die am 18. Jänner 2001 in Kraft getreten ist, von den Ländern über einen Zeitraum von fast zwei Jahren wie folgt kundgemacht: Wien 16. 4. 1999, Tirol 30. 11. 2000, Burgenland 19. 12. 2000, Steiermark 20. 12. 2000, Kärnten 28. 12. 2000, Vorarlberg 9. 1. 2001, Oberösterreich 17. 1. 2001, Niederösterreich 14. 3. 2001, Salzburg 15. 3. 2001.

# E I N L A D U N G

## Klagenfurter *Legistik* *Gespräche* 03 Legistik im elektronischen Zeitalter

Eine Veranstaltung der Kärntner Verwaltungsakademie in Kooperation mit dem Bundeskanzleramt

Gesamtleitung und Moderation: Univ.-Prof. Dr. Friedrich LACHMAYER

### *Zielgruppe*

Die Veranstaltung richtet sich in erster Linie an die Mitarbeiter/-innen der legistischen Dienste des Bundes und der Länder und die damit befassten EDV-Experten.


### *Ziele & Inhalte*

#### **Reform der Standards für die Gestaltung von Rechtsvorschriften**

Die Anpassung der legistischen Richtlinien des Bundes und der Länder an die Erfordernisse des elektronischen Zeitalters soll auf der Basis eines gemeinsamen Gedanken- und Erfahrungsaustausches von Legistik- und EDV-Experten des Bundes und der Länder erfolgen.

Die Klagenfurter Legistik-Gespräche 2003 verstehen sich als Fortsetzung und Ergebnispräsentation der Veranstaltungen vom 20. Mai und 11. September 2003 im Freskensaal des Bundeskanzleramtes in Wien.


Folgende Thesepapiere und Diskussionsbeiträge liegen bereits in schriftlicher Form vor und sind ab 1. November 2003 von der Homepage der Kärntner Verwaltungsakademie abrufbar ([www.verwaltungsakademie.ktn.gv.at](http://www.verwaltungsakademie.ktn.gv.at)) :


 Entwicklungen der Legistischen Richtlinien und Rundschreiben seit 1990  
MR Dr. Karl IRRESBERGER (BKA-VD)


 Formatvorlagen des Projektes ERECHT  
Mag. Markus BÖHEIMER (BKA-VD)


 Zur Architektur elektronischer legistischer Richtlinien  
Univ.-Prof. Dr. Friedrich LACHMAYER (BKA-VD)

 Formularlegistik  
Dipl.-Ing. Dr.jur. Felix GANTNER (Infolex)

 Netzplananalysen von Gesetzesentwürfen  
Prof. Dipl.-Ing. Wolf KAHLIG

 Jedem Gesetz seine Homepage  
MR Mag. Adalbert SKARBAL (BMSG)

 Wiener-Zeitung digitale Publikation als legistisches Kompetenzzentrum  
Mag. Thomas MÜLLNER Gerhard SILBERHORN (WZ-DP)

 Thesepapiere zur Neugestaltung der legistischen Praxis  
Dr. Günther SCHEFBECK (Parlamentsdirektion)  
Dr. Christoph KLEISER (VD des Landes Niederösterreich)  
Dr. Gerhard MÜNSTER Mag. Andreas BITTERER (BMBWK)  
Dr. Wolfgang STEINER (VD des Landes Oberösterreich)  
Mag. Sebastian TSCHIDERER (BMF)

## **Tagesordnung** *(vorläufige)*

### **Donnerstag, 21. November 2003 14.00 -18.00 Uhr**

14.00 - 15.00 Uhr Begrüßung und Einführung  
15.00 - 18.00 Uhr Arbeitskreise:  
1. Inhaltslegistik  
2. Legistik-Dokumente  
3. Legistik-Verfahren

### **Freitag, 22. November 2003 09.00 - 13.00 Uhr**

09.00 - 11.00 Uhr Fortsetzung der Arbeitskreis-Sitzungen  
anschließend  
Zusammenfassung der Ergebnisse und Diskussion  
anschließend  
gemeinsames Mittagessen

Der Seminarort in Klagenfurt und alle weiteren Detailinformationen werden nach Einlangen der Anmeldungen zu den Klagenfurter Legistik-Gesprächen 2003 bekannt gegeben.

Anmeldeschluss: Freitag, 24. Oktober 2003

Eine Fax-Vorlage für die Anmeldung zu den Klagenfurter Legistik-Gesprächen 2003 finden Sie im Anhang.

Für Ihre Zimmerreservierung in Klagenfurt dürfen wir Sie bitten, selbst Vorsorge zu treffen.

## **Hotels**

Wir empfehlen:

\*\*\*\* Hotels

Hotel Sandwirth  
Pernhartgasse 9  
Tel.: 0463-56209  
Ü/F105

Arcotel Moser Verdino  
Domgasse 2  
Tel.: 0463-57878  
Ü/F 92,5

Carinthia Stadthotel  
8.-Mai-Str. 41  
Tel.: 0463-511645  
Ü/F62

Hotel Goldener Brunnen  
Karfreitstraße 14  
Tel.: 0463-57380  
Ü/F61,77

\*\*\* Hotels

Hotel Geyer  
Priesterhausgasse 5  
Tel.: 0463-57886  
Ü/F68

Hotel Blumenstöckl Garni  
10.-Oktober-Str. 11  
Tel.: 0463-57793  
Ü/F39,97

Hotel Zlami-Holzer  
Getreidegasse 16  
Tel.: 0463-55416  
Ü/F 35

Weitere Hinweise finden Sie im Internet unter [www.info.klagenfurt.at](http://www.info.klagenfurt.at)

# Klagenfurter Legistik § Gespräche 03

Legistik im elektronischen Zeitalter

Eine Veranstaltung der Kärntner Verwaltungsakademie in Kooperation mit dem Bundeskanzleramt

Donnerstag 21. November 2003, 14.00 - 18.00 Uhr

Freitag 22. November 2003, 09.00 - 13.00 Uhr

*Titel, Vor- und Familienname*

*Anschrift*

*Telefon*

*FAX*

*@*

*Datum & Unterschrift*





# Teilnehmerliste

## Legistik@Gespräche 2003

| NAME                          | ADRESSE  | E-MAIL   |
|-------------------------------|--|--|
| Mag. Andreas Bitterer         | Bundesministerium f.Bildung,Wissenschaft u.Kultur, Minoritenpl. 5, 1010 Wien | <a href="mailto:andreas.bitterer@bmbwk.gv.at">andreas.bitterer@bmbwk.gv.at</a>                       |
| Mag. Markus Böheimer          | BKA Verfassungsdienst, Ballhauspl. 2, 1014 Wien                              | <a href="mailto:markus.boeheimer@bka.gv.at">markus.boeheimer@bka.gv.at</a>                           |
| Dr. Gerhard Brandmayr         | Amt der Tiroler Landesregierung, Eduard Wallnöfer Platz, 6020 Innsbruck      | <a href="mailto:g.brandmayr@tirol.gv.at">g.brandmayr@tirol.gv.at</a>                                 |
| Dr. Wolfgang Engeljehringer   | Parlamentsdirektion, Dr. Karl Renner Ring 3, 1010 Wien                       | <a href="mailto:wolfgang.engeljehringer@parlament.gv.at">wolfgang.engeljehringer@parlament.gv.at</a> |
| Mag. Christian Freiberger     | Amt der Stmk. Landesregierung, Burgring 4, 8010 Graz                         | <a href="mailto:christian.freiberger@stmk.gv.at">christian.freiberger@stmk.gv.at</a>                 |
| DI. Dr. Felix Gantner         | Fa. Infolex, Glasauergasse 15, 1130 Wien                                     | <a href="mailto:gantner@infolex.at">gantner@infolex.at</a>   |
| Dr. Matthias Germann          | VBG Landesregierung, Römerstr. 15, 6901 Bregenz                              | <a href="mailto:matthias.germann@vorarlberg.at">matthias.germann@vorarlberg.at</a>                   |
| Dr. Gerold Glantschnig        | Amt der Ktn. Landesregierung, Abt. 2V, Wulfengasse 13, 9020 Klagenfurt       | <a href="mailto:gerold.glantschnig@ktn.gv.at">gerold.glantschnig@ktn.gv.at</a>                       |
| ORR Dr. Martina Handl-Thaller | BGLD. Landesregierung Eisenstadt, Europapl.1, 7000 Eisenstadt                | <a href="mailto:martina.handl-thaller@bgld.gv.at">martina.handl-thaller@bgld.gv.at</a>               |
| Dr. Charlotte Havranek        | Amt der Ktn. Landesregierung, Abt. 2V, Wulfengasse 13, 9020 Klagenfurt       | <a href="mailto:Post.Abt2V@ktn.gv.at">Post.Abt2V@ktn.gv.at</a>                                       |
| Mag. Klaus Heissenberger      | Amt der NÖ Landesregierung, Landhauspl.1, 3109 St. Pölten                    | <a href="mailto:klaus.heissenberger@noel.gv.at">klaus.heissenberger@noel.gv.at</a>                   |
| Prof. DI Wolf Kahlig          | Rosenackerstr. 61, 1170 Wien   | <a href="mailto:kahlig@attglobal.net">kahlig@attglobal.net</a>                                       |
| Dr. Anna-Maria Kemptner       | Amt der Ktn. Landesregierung, Abt. 2V, Wulfengasse 13, 9020 Klagenfurt       | <a href="mailto:anna.kemptner@ktn.gv.at">anna.kemptner@ktn.gv.at</a>                                 |
| Dr. Christoph Kleiser         | Amt der NÖ Landesregierung, Landhauspl. 1, 3109 St. Pölten                   | <a href="mailto:post.landnoe@noel.gv.at">post.landnoe@noel.gv.at</a>                                 |
| Dr. Renate Krenn-Mayer        | Amt der Stmk. Landesregierung, Burgring 4, 8010 Graz                         | <a href="mailto:renate.krenn-mayer@stmk.gv.at">renate.krenn-mayer@stmk.gv.at</a>                     |

|   |   |  |
|---|---|--|
| Univ.Prof.Dr. Friedrich Lachmayer       | Tigergasse 12, 1080 Wien  | <a href="mailto:lachmayer@chello.at">lachmayer@chello.at</a>                               |
| Dr. Michaela Ley-Schabus                | Amt der Ktn. Landesregierung, Abt. 2V, Wulfengasse 13, 9020 Klagenfurt                          | <a href="mailto:michaela.schabus@ktn.gv.at">michaela.schabus@ktn.gv.at</a>                 |
| Dr. Gerhard Münster                     | Bundesministerium f.Bildung,Wissenschaft u.Kultur, Minoritenpl. 5, 1010 Wien                    | <a href="mailto:gerhard.muenster@bmbwk.gv.at">gerhard.muenster@bmbwk.gv.at</a>             |
| RR Mag. Johann Muskovich                | BGLD. Landesregierung Eisenstadt, Europapl. 1, 7000 Eisenstadt                                  | <a href="mailto:johann.muskovich@bgld.gv.at">johann.muskovich@bgld.gv.at</a>               |
| Dr. Peter Novak                         | Amt der Ktn. Landesregierung, Abt. 2V, Wulfengasse 13, 9020 Klagenfurt                          | <a href="mailto:peter.novak@ktn.gv.at">peter.novak@ktn.gv.at</a>                           |
| Mag. Dr. Edmund Primosch                | Amt der Ktn. Landesregierung, Abt. 2V, Wulfengasse 13, 9020 Klagenfurt                          | <a href="mailto:edmund.primosch@ktn.gv.at">edmund.primosch@ktn.gv.at</a>                   |
| OMR Mag. Michael Raffler                | Magistratsdirektion-VD, Rathaus, Stiege 8, 1010 Wien  | <a href="mailto:raf@mdv.magwien.gv.at">raf@mdv.magwien.gv.at</a>                           |
| Dr. Günther Schefbeck                   | Parlamentsdirektion, Dr. Karl Renner Ring 3   | <a href="mailto:guenther.schefbeck@parlinkom.gv.at">guenther.schefbeck@parlinkom.gv.at</a> |
| Dr. Adalbert Skarbal                    | Bundesministerium f. soz.Sicherheit, Generationen u. Konsumentenschutz, Stubenring 1, 1010 Wien | <a href="mailto:adalbert.skarbal@bmsg.gv.at">adalbert.skarbal@bmsg.gv.at</a>               |
| Vizepräsident Mag. Dr. Wolfgang Steiner | Oö. Verwaltungssenat, Fabrikstraße 32, 4021 Linz  | <a href="mailto:wolfgang.steiner@ooe.gv.at">wolfgang.steiner@ooe.gv.at</a>                 |
| Mag. Karin Url                          | VBG Landesregierung, Abt. Gesetzgebung, Römerstr. 15, 6900 Bregenz                              | <a href="mailto:karin.url@vorarlberg.at">karin.url@vorarlberg.at</a>                       |
| Mag. Ursula Wildner                     | Amt der Stmk. Landesregierung, Burgring 4, 8010 Graz  | <a href="mailto:ursula.wildner@stmk.gv.at">ursula.wildner@stmk.gv.at</a>                   |
| MR Dr. Karl Irresberger                 | Bundeskanzleramt VD, Ballhauspl. 2, 1014 Wien   | <a href="mailto:karl.irresberger@bka.gv.at">karl.irresberger@bka.gv.at</a>                 |
| Andreas Rosner                          | Verbindungsstelle der Bundesländer, Schenkenstr. 4, 1010 Wien                                   | <a href="mailto:andreas.rosner@vst.gv.at">andreas.rosner@vst.gv.at</a>                     |
| Mag. Sebastian Tschiderer               | Bundesministerium für Finanzen, Himmelfortg. 8, 1010 Wien                                       | <a href="mailto:Sebastian.tschiderer@bmf.gv.at">Sebastian.tschiderer@bmf.gv.at</a>         |
| Mag. Thomas Müllner                     | Wiener Zeitung GmbH., Wiedner Gürtel 10, 1040 Wien  | <a href="mailto:t.muellner@wienerzeitung.at">t.muellner@wienerzeitung.at</a>               |
| Gerhard Silberhorn                      | Wiener Zeitung GmbH., Wiedner Gürtel 10, 1040 Wien  | <a href="mailto:g.silberhorn@wienerzeitung.at">g.silberhorn@wienerzeitung.at</a>           |
| Dir. Dr. Simon Korenjak                 | Kärntner Verwaltungsakademie, Domgasse 5/V, 9020 Klagenfurt                                     | <a href="mailto:Simon.korenjak@ktn.gv.at">Simon.korenjak@ktn.gv.at</a>                     |

# Autorenverzeichnis

Mag. Markus **Böheimer**  
BKA Verfassungsdienst, Ballhauspl. 2, 1014 Wien  
[markus.boeheimer@bka.gv.at](mailto:markus.boeheimer@bka.gv.at)

Mag. Klaus **Heissenberger**  
Amt der NÖ Landesregierung, Landhauspl.1, 3109 St. Pölten  
[klaus.heissenberger@noel.gv.at](mailto:klaus.heissenberger@noel.gv.at)

Dr. Anna-Maria **Kemptner**  
Amt der Ktn. Landesregierung, Abt. 2V, Wulfengasse 13, 9020 Klagenfurt  
[anna.kemptner@ktn.gv.at](mailto:anna.kemptner@ktn.gv.at)

Dr. Christoph **Kleiser**  
Verwaltungsgerichtshof, Judenplatz 11, 1014 Wien  
[christoph.kleiser@vwgh.gv.at](mailto:christoph.kleiser@vwgh.gv.at)

Univ.Prof.Dr. Friedrich **Lachmayer**  
Tigergasse 12, 1080 Wien  
[lachmayer@chello.at](mailto:lachmayer@chello.at)

Dr. Gerhard **Münster**  
Bundesministerium f.Bildung,Wissenschaft u.Kultur, Minoritenpl. 5, 1010 Wien  
[gerhard.muenster@bmbwk.gv.at](mailto:gerhard.muenster@bmbwk.gv.at)

Mag. Dr. Edmund **Primosch**  
Amt der Ktn. Landesregierung, Abt. 2V, Wulfengasse 13, 9020 Klagenfurt  
[edmund.primosch@ktn.gv.at](mailto:edmund.primosch@ktn.gv.at)

Dr. Günther **Schefbeck**  
Parlamentsdirektion, Dr. Karl Renner Ring 3  
[guenther.schefbeck@parlinkom.gv.at](mailto:guenther.schefbeck@parlinkom.gv.at)

Dr. Adalbert **Skarbal**  
Bundesministerium f. soz.Sicherheit, Generationen u. Konsumentenschutz, Stubenring 1, 1010 Wien  
[adalbert.skarbal@bmsg.gv.at](mailto:adalbert.skarbal@bmsg.gv.at)

Vizepräsident Mag. Dr. Wolfgang **Steiner**  
Oö. Verwaltungssenat, Fabrikstraße 32, 4021 Linz  
[wolfgang.steiner@ooe.gv.at](mailto:wolfgang.steiner@ooe.gv.at)

Dr. Andreas **Rosner**

Verbindungsstelle der Bundesländer, Schenkenstr. 4, 1010 Wien

[andreas.rosner@vst.gv.at](mailto:andreas.rosner@vst.gv.at)

Dr. Helga **Stöger**

BKA, Ballhausplatz 2, 1014 Wien

[helga.stoeger@bka.gv.at](mailto:helga.stoeger@bka.gv.at)



In der Reihe "Bildungsprotokolle"  
sind bisher erschienen:

- Band 1: Ausgliederungen im Landesbereich  
112 Seiten, 1997
  
- Band 2: Information zur Verwaltungsreform  
144 Seiten, 1997
  
- Band 3: Öffentliche Wirtschaftsführung  
157 Seiten, 1998
  
- Band 4: Die Gemeinde zur Jahrtausendwende  
232 Seiten, 1999
  
- Band 5: Kommunalfinanzierung  
76 Seiten, 2000
  
- Band 6: Die Kärntner Landes- und  
Gemeindeverwaltung im Überblick  
76 Seiten, 2001
  
- Band 7: Wirkungsorientierte Landesverwaltung (WOLV)  
126 Seiten, 2001