

ISBN 978-3-85391-261-4

BILDUNGSPROTOKOLLE · KLAGENFURTER LEGISTIK®GESPRÄCHE 2006

13

# BILDUNGSPROTOKOLLE

BAND 13

KLAGENFURTER  
LEGISTIK®GESPRÄCHE 2006



KÄRNTNER VERWALTUNGS-AKADEMIE

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
- Band 8: Klagenfurter Legistik®Gespräche 2003  
144 Seiten, 2004
- Band 9: New Public Management  
im Land und in den Gemeinden  
182 Seiten, 2004
- Band 10: Klagenfurter Legistik®Gespräche 2004  
160 Seiten, 2005
- Band 11: Ausbildungs- und Organisationsreform  
191 Seiten, 2005
- Band 12: Klagenfurter Legistik®Gespräche 2005  
216 Seiten, 2006

# Bildungsprotokolle

Herausgegeben von der  
Kärntner Verwaltungsakademie

Band 13

4. Klagenfurter Logistik® Gespräche 2006

Klagenfurt 2007

 **VERLAG**

Die Rechte liegen bei den Autoren.  
Gesamtherstellung: Kärntner Druckerei, Klagenfurt

ISBN 978-3-85391-261-4

## Vorwort

In Kooperation mit dem Bundeskanzleramt und der Österreichischen Gesellschaft für Gesetzgebungslehre fanden vom 9. bis 10. November 2006 die 4. Klagenfurter Legistik®-Gespräche statt.

Die von Univ.-Prof. Dr. Friedrich Lachmayer geleitete Veranstaltung bestand aus drei Blöcken zu den Themenbereichen *Legistik und Rechtsinformation*, *Gesetzesfolgenabschätzung* und *EU-Rechtssetzung versus innerstaatliche Gesetzgebung*.

Der vorliegende Band 13 der „Bildungsprotokolle“ enthält eine Auswahl der dabei eingebrachten Beiträge, die von den Autoren dankenswerterweise für diese Publikation formuliert wurden.

Ergänzend dazu wird im Beitrag „Zur Konzeption der Klagenfurter Legistik®-Gespräche“ eine erste Zwischenbilanz über die bisherigen Veranstaltungen gezogen.

Abschließend gilt es noch dem Ersten Präsidenten des Kärntner Landtages für die gewährte Gastfreundschaft und dem Direktor des Kärntner Landesarchivs Dr. Wilhelm Wadl für die fachkundige und in sehr launigen Worten gehaltene Führung durch „sein“ Haus zu danken.

Klagenfurt, im April 2007

Simon Korenjak



## INHALTSVERZEICHNIS

Vorwort . . . . .	3
<b>Simon KORENJAK/Friedrich LACHMAYER</b>	
Zur Konzeption der Klagenfurter Legistik-Gespräche . . . . .	7
<b>Doris LIEBWALD</b>	
Semantische Räume als Strukturhintergrund der Rechtsetzung . . . . .	21
<b>Angela STÖGER-FRANK</b>	
Findok – Die Finanzdokumentation im BMF . . . . .	33
<b>Helmut WEICHSEL</b>	
Relaunch des RIS . . . . .	45
<b>Maximilian WEISS</b>	
PALLAST – der papierlose Landtag Steiermark . . . . .	53
<b>Edmund PRIMOSCH</b>	
Regulierungsreform aus Sicht der OECD . . . . .	59
<b>Thomas WIDMER</b>	
Evaluation in der Schweiz – Rahmenbedingungen und Praxis unter besonderer Berücksichtigung der Bundesebene und der Gesetzesevaluation . . . . .	69
<b>Klaus HEISSENBERGER</b>	
Konsultationsmechanismus – Betrachtungen aus Sicht eines Landes (Niederösterreich) . . . . .	95
<b>Peter PARYCEK</b>	
Kosten (senken) durch E-Government? . . . . .	109
<b>Meinrad HANDSTANGER</b>	
EU-Rechtsetzung versus innerstaatliche Gesetzgebung . . . . .	119
<b>Gerhard HÖRMANSEDER</b>	
Probleme der EG-Richtlinienumsetzung aus Ländersicht . . . . .	133
<b>Andreas ROSNER</b>	
Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprüfung als Herausforderung für die Selbstkoordination der österreichischen Länder . . . . .	147

<b>Autorenverzeichnis</b> . . . . .	179
<b>Teilnehmerliste</b> . . . . .	181
<b>Programme</b> . . . . .	185



# Zur Konzeption der Klagenfurter Legistik-Gespräche\*

Von

Simon KORENJAK / Friedrich LACHMAYER



Die Konzeption der Klagenfurter Legistik-Gespräche hat sich seit 2003 in einer Reihe von Veranstaltungen mit zahlreichen Vorträgen<sup>1</sup> bewährt, so dass bereits jetzt eine Zwischenbilanz gezogen werden kann, teils als empirische Aufarbeitung, teils gleichsam als Manöverkritik.

Die Legistik-Gespräche in Klagenfurt<sup>2</sup> sind aus einer Synthese von mehreren **Avantgarde-Positionen** entstanden.

Einerseits war es die **Rechtsinformatik**, die hier einen besonderen Schwerpunkt insofern gefunden hat, als von Kärnten die Initiative für die Gemeinderechtsdatenbank des Rechtsinformationssystems RIS ausgegangen ist. Durch das Pilotprojekt „Gemeinderechtsdokumentation im RIS“ haben alle österreichischen Gemeinden die Möglichkeit erhalten, das von ihren Organen produzierte Recht über ein einheitliches Internetportal, das Rechtsinformationssystem RIS, der Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Ziel des Projektes ist es, die Amtstafel als Quelle der Gemeinderechtsinformation mittelfristig durch das Internet abzulösen<sup>3</sup>. Ohne diese Initiative der Verwaltungsakademie in Kärnten<sup>4</sup> hätte es die RIS-Applikation über das Gemeinderecht nicht gegeben. Dabei geht es aber nicht nur um die Frage der Alimentierung einer juristischen Datenbank, sondern auch um die Organisation der dezentralen Rechtssetzung, in diesem Falle der Gemeinden<sup>5</sup>.

Die **Gemeindelegistik** ist dadurch gekennzeichnet, dass es einerseits eine ganze Reihe solcher Entitäten gibt und dass es andererseits aber auch einer zentralen Entwurfskultur bedarf. Die Gemeindeverordnungen werden zwar von den Gemeinden autonom erlassen, aber sie gehen sehr oft auf Muster zurück, die etwa vom Amt der Landesregierung vorbereitet werden<sup>6</sup>. Unmittelbar geht es bei der Gemeindelegistik um Fragen der Produkte, nämlich inwieweit diese Rechtsakte in das RIS aufgenommen und über dieses Medium verteilt werden, aber es ist damit auch im Vorfeld das Thema der Gestaltung dieser Rechtsakte verbunden. Dieser Aspekt leitet zu jenen Themenbereichen der Legistik über, die im Zentrum der Klagenfurter Gespräche stehen.

Grundsätzlich hat es sich gezeigt, dass die technischen Fragen bei der Rechtsinformation oft gar nicht so entscheidend sind, als vielmehr die Problematik, inwieweit es gelingt, die beteiligten Kreise zu dem **Paradigmenwechsel** in Richtung Rechtsdokumentation zu motivieren. Mit dem Einführen des technischen Workflows kommt auch sehr oft damit verbunden eine Neugestaltung der prozeduralen Organisation, also der Ablauforganisation, mit sich. Das – als eRecht bezeichnete – Workflow-System für die Erlassung von Bundesgesetzen in Österreich wurde im Themenfeld Electronic Government mit einem Speyer Preis 2005 ausgezeichnet. Die gleiche Auszeichnung erhielt auch der als GEM-RISDOK bezeichnete Workflow, der das Rechtserzeugungsverfahren der Kärntner Gemeinden elektronisch abbildet<sup>7</sup>.

Ein weiterer Ausgangspunkt für die Klagenfurter Legistik-Gespräche ist die Rechtsdokumentation selbst, und zwar akzentuiert durch die moderne Thematik von **XML**<sup>8</sup>. Bei XML tritt die Frage der formalen Strukturierung von Dokumenten in den Vordergrund. Es ist zwar nach wie vor der Text die zentrale Zeichenmasse der Rechtsakte und ihrer Dokumente, doch treten zunehmend formale Strukturierungen hinzu. Diese hat es beim

RIS schon vorher in Gestalt der Kategorien gegeben, doch durch XML wird dieser Aspekt qualitativ ausgebaut und ausgeweitet. Außerdem ist zu beachten, dass zu dem Projekt RIS im Vorfeld später dann das Projekt eRecht hinzugetreten ist, also die automatische Aufbereitung und Weiterleitung der Texte im Gesetzgebungsverfahren. XML wurde zunächst im Bereich von eRecht eingesetzt und erst in der Folge dann für das RIS zum Thema. Es hat sich aber gezeigt, dass die Legistinnen und Legisten bei der Produktion der Rechtstexte durchaus noch sehr in traditionellen Schreibgewohnheiten verhaftet sind, so dass sie fürs Erste nicht bereit sind, die in den Ministerien und den Gerichten gewohnte Word-Umgebung zu Gunsten eines XML-Editors zu wechseln. Das heißt, dass man gezwungen war, von der Projektorganisation die Texte in Word zu akzeptieren und sodann in XML zu konvertieren. Um diese Aufgabe, die eine formale ist, zu erleichtern, wurde besonderer Wert auf das Einhalten spezifischer, nämlich legistischer Formatvorlagen geachtet. Die Formatvorlagen<sup>9</sup> sind die erste Strukturierung der Rechtstexte, die dann im Rahmen des Workflow durch eine XML-Struktur ersetzt wird.

Entscheidend für die Entwicklung der Klagenfurter Legistik-Gespräche ist es, dass dieses **Diskussionsforum legistischer Themen** und Lösungsansätze durchaus Anklang bei den beteiligten Kreisen gefunden hat. Es gibt mehrere Gründe dafür.

Ein Grund ist, dass die **legistische Arbeit in Österreich** doch sehr **dezentral** erfolgt – in den Ministerien ebenso wie in den Ämtern der Landesregierungen – und dass gerade als Kontrast dieser dezentralen Textvorbereitung eine gleichsam akademische Sozialphase des Diskurses durchaus angemessen ist.

Ein anderer Grund könnte in der **Kooperationssituation zwischen Juristen und Politikern**<sup>10</sup> liegen, welche durchaus ambivalent gesehen werden kann. Einerseits haben die Legisten die politischen Vorgaben gleichsam in das textuelle Medium zu übersetzen, andererseits sind aber die Juristen durch ihre Ausbildung (insbesondere auch unter dem Einfluss der Reinen Rechtslehre) darauf trainiert, ihre professionellen Standards, etwa der Rechtssystematik oder der Rechtssprache, auch gegenüber politischen Anforderungen einzubringen.

Dieses Interesse an der Einhaltung der **professionellen Standards** ist aber vom gesamten Rechtssystem her zu sehen. Wenn nämlich die Rechtsnormen der Gesetze und Verordnungen nicht dem Standard entsprechend formuliert sind, kann dies zu echten Problemen bei der Rechtsanwendung, also bei der Erlassung der Urteile und der Bescheide, führen<sup>11</sup>. Dies ist dann wiederum ein Argument der Effektivität des Rechtes und damit auch der Effektivität der Umsetzung des politischen Willens, so dass es auch im Systeminteresse der Politiker liegt, diese Effektivitätsvoraussetzung des Rechtes nicht zu irritieren. Es mag zwar zunächst einfacher sein, die politischen Anliegen ohne Filter in die Rechtstexte hinein zu nehmen, doch schon mittelfristig gesehen liegt es durchaus im Interesse der auf Effektivität bedachten Politiker, die Gesetze so zu formulieren, dass sie von den für die Umsetzung relevanten professionellen Kreisen auch als geeignete Rechtsgrundlage angesehen werden. Dennoch kann diese Thematik aber bedeuten, dass die Juristinnen und Juristen, die in der Legistik tätig sind, hier einen Abstimmungsbedarf von Erfahrungsaustausch besitzen.

Die legistische Thematik ist keineswegs auf eine staatliche Stelle beschränkt und auch nicht auf das dezentrale System Österreichs, sondern die Probleme der Legisten sind durchaus weiter zu sehen. Das gilt sowohl für andere Länder, insbesondere Nachbarstaaten, als auch für die Rechtssetzung im Rahmen der Europäischen Union. Dieser von vornherein eingebundene **internationale Aspekt** der Klagenfurter Legistik-Gespräche hat wesentlich zur Charakteristik dieser Veranstaltung beigetragen.

Ein besonderer Höhepunkt in dieser Richtung war das Jahr 2005, als es gelungen war, auch ein Meeting der internationalen **Legislative XML-Workshops**<sup>12</sup> gleichzeitig in Klagenfurt im Kontext mit den Klagenfurter Legistik-Gesprächen zu veranstalten. In gewisser Weise waren freilich diese internationalen Diskussionen vom Stilmittel her von den traditionellen Klagenfurter Legistik-Gesprächen abgehoben, als der Workshop in englischer Sprache abgehalten wurde. Weil es ein Prinzip dieser Workshops ist, jedes Mal in einem anderen Land halbjährlich abgehalten zu werden, wird die nächste Tagung 2007 in Amsterdam stattfinden.

Ein anderer Ansatzpunkt für die Beurteilung der bisherigen legistischen Seminare und Gespräche sind die **Programme der bisherigen Tagungen**<sup>13</sup>.

Ein besonderer Schwerpunkt liegt dabei in der legistischen Umsetzung der Themen und Regelungen, welche sich aus der **Mitgliedschaft der Republik Österreich bei der EU** ergibt. Es treten dabei verschiedene Probleme auf, nämlich nicht nur solche des Inhaltes, also Umsetzung der inhaltlichen Übernahme von Normen, sondern auch solche von Rechtsakten. Auch die Dimension der Zeit spielt dabei eine Rolle, etwa bei der zeitgerechten Umsetzung von Richtlinien, aber auch andererseits im Verfahren etwa der Meldung von Normen, welche für die EU relevant sind und für welche eigene Kontrollverfahren vorgesehen sind<sup>14</sup>.

Ein Thema sind aber auch die **Legistischen Richtlinien**. Es geht darum, dass die legistische Prozedur auf der juristischen und technischen Realebene durch das Projekt eRecht umgestaltet wurde und dass es nunmehr erforderlich wäre, auch auf der Metaebene, insbesondere der Legistischen Richtlinien, Änderungen bzw. Anpassungen an das neue Konzept vorzunehmen. Praktisch zeitgleich mit dem Erscheinen des Kundmachungsreformgesetzes 2004, BGBl. I Nr. 100/2003, das die Umstellung des Bundesgesetzblattes von der Papierform auf das Internet per 1. Jänner 2004 festlegte, haben sich Legisten des Bundes und der Länder bei den 1. Klagenfurter Legistik-Gesprächen im Jahr 2003 mit diesen Fragen beschäftigt. Zentrales Thema dieser Veranstaltung war die Suche nach einer zeitgemäßen Architektur für elektronische Legistische Richtlinien auf Basis eines vorgelegten Methodenpapiers<sup>15</sup>.

Dieses Thema wurde eingehend diskutiert, wobei es einen Vorteil dadurch gegeben hat, dass auf der Länderebene hier eine neue Version zur Diskussion gestellt wurde, nämlich das neue **Legistikhandbuch der Steiermark**. Die Steiermark ist zunächst davon ausgegangen, das bisherige System in konventioneller Weise neu zu gestalten, und hat dafür die Technik des Handbuches gewählt, bei dem einzelne Seiten ausgetauscht werden können, gleichsam also eine Form der losen Blattsammlung. Da dieses Projekt aber bereits im elektronischen Zeitalter durchgeführt wurde, kam es dazu, dass in der Peripherie des

Projektes auch elektronische Unterstützungen angeboten wurden. Das Projekt der Steiermark hat somit zwei Seiten: einerseits im Kernbereich eine traditionelle Papierversion und in der Peripherie des Projektes eine elektronische Version<sup>16</sup>.

Nun zeigt es sich aber, und zwar insbesondere im Laufe dieser Diskussionen im Rahmen der Klagenfurter Legistik-Gespräche, dass eigentlich die Innovation im elektronischen Bereich erfolgt ist, so dass das steiermärkische Projekt nicht nur ein gelungenes Beispiel für eine Neugestaltung der Legistischen Richtlinien ist, sondern darüber hinaus auch ein **Pionierprojekt einer elektronischen Legistik**, so dass das steiermärkische Beispiel dann auch im Rahmen der österreichischen Präsidentschaft 2006 in der EG-Arbeitsgruppe Rechtsinformatik als ein paradigmatisches Projekt der europäischen Fachöffentlichkeit vorgestellt werden konnte. Diese Perspektive wurde aber im Rahmen der Klagenfurter Legistik-Gespräche eröffnet, weil erst im Kontext der Diskussion deutlich wurde, wie sehr die steiermärkische Weiterentwicklung zunächst auf der traditionellen Schiene auch als innovativ im Rahmen der modernen elektronischen Legistik anzusehen ist.

Ein anderes Kennzeichen der Klagenfurter Legistik-Gespräche ist das der **thematischen Schwerpunktsetzung**. Es gibt da zwei Möglichkeiten: Einerseits kann man auf eine Schwerpunktsetzung verzichten und die Teilnehmer das vortragen lassen, was ihre Arbeitsgebiete sind. Der Vorteil ist dann die Authentizität der Vorträge. Wenn jemand über das spricht, was für ihn ein inneres Anliegen bedeutet, dann ist es immer faszinierend, zuzuhören. Eine andere Möglichkeit ist die, dass thematische Schwerpunkte gesetzt werden. Dies geschieht einerseits darum, um eine gewisse kritische, thematische Dichte für die Diskussion und für die Bewusstseinsbildung zu erreichen. Die bisherigen Veranstaltungen lassen sich in folgende Schwerpunkte einteilen:

- Legistik im elektronischen Zeitalter (Kundmachung, Datenproduktion, Legislative XML etc.)
- Inhaltslegistik und Legistische Verfahren (Inhaltliche und formale Ausgestaltung von Rechtsvorschriften, Legistische Richtlinien, Gesetzesfolgenabschätzung etc.)
- Rechtsdogmatisch orientierte Themen (Handymasten-Steuerung, Österreich-Konvent etc.)

Andererseits ist aber auch eine solche Schwerpunktsetzung interessant für die **Publikation**<sup>17</sup>, weil das Material in einem gewissen inneren Zusammenhang steht und auch später dann als solches aufgesucht werden kann. Die ausformulierten Beiträge der Klagenfurter Legistik-Gespräche werden vorwiegend in der Schriftenreihe der Kärntner Verwaltungsakademie („Bildungsprotokolle“), fallweise aber auch in juristischen Fachzeitschriften publiziert. Das Angebot, die Beiträge zu publizieren, hat die Klagenfurter Legistik-Gespräche akzentuiert. Dabei geht es nicht nur um die keinesfalls zu unterschätzende Möglichkeit, die Beiträge nachzulesen, als auch schon darum, dass bei der Ausarbeitung dieser Beiträge die Perspektive der Publikation gegeben ist.

Es kann sein, dass die Publikation der Beiträge nicht nur unter dem Gesichtspunkt der wissenschaftlich erschöpfenden Analyse zu sehen ist. Viele der Beiträge sind so etwas wie **Werkstattgespräche**, wo Menschen, die mit institutionellen, kognitiven und steuer-

rungstechnischen Problemen im Sinne der gesellschaftlichen Gestaltung beschäftigt sind, gleichsam projektbegleitend ihre Gedanken artikulieren. Im Nachhinein gesehen kann dies ein wertvolles Material sein, denn nach einigen Jahren sind diese Überlegungen möglicherweise schon längst verhallt und können als interne Gedanken nicht mehr rekonstruiert werden. Gerade das Gebiet der Legistik, welches sich durch ein hohes Maß an implizitem Expertenwissen auszeichnet, ist für solche Werkstattgespräche besonders geeignet.

Das eigentliche Ziel ist es, das **implizite Expertenwissen explizit**<sup>18</sup> zu machen, und zwar in zwei bzw. sogar in drei Stufen: Der erste Schritt ist der, dass die beteiligten Expertinnen und Experten für sich selber das, was sie oft alltäglich mehr oder weniger routinemäßig tun, hier bewusst formulieren. Die zweite Stufe liegt darin, dass im Diskurs der dort anwesenden Fachöffentlichkeit diese Gedanken zur Diskussion und zum Meinungsaustausch frei gegeben werden. Die dritte Stufe ist schließlich dann die Publikation, die zumindest die ausformulierten Referate der Öffentlichkeit bekannt gibt. Die Veranstaltung heißt Gespräche, und dieser Ausdruck bezieht sich auf die zweite Stufe. Es gibt aber so etwas wie ein antizipatives Gespräch, welches sich intern auf die Bewusstseinsbildung und die Klärung der Gedankenlage auswirkt, und das ist eben jene antizipative Wirkung, dass bereits beim Erstellen der Referate die Gedanken so zu strukturieren sind, dass sie als innersubjektiv geklärte sodann intersubjektiv vermittelbar werden. In gewisser Weise ist es fast das wissenschaftliche Selbstgespräch, welches dem intersubjektiven wissenschaftlichen Gespräch im Rahmen der Veranstaltung voraus geht; in einer gewissen Perspektive freilich auch ein Diskurs eines abstrakten Auditoriums, welches damit angesprochen wird, indem zumindest die Materialien der Tagung publiziert werden.

Es mag sein, dass das Seminar über die Legistik insofern eine atypische Veranstaltung der Kärntner Verwaltungsakademie ist, weil hier eine **Expertenrunde aus dem Bereich der Länder, des Bundes**, aber auch aus der internationalen Szene zusammentritt. Man kann das auch sehen als eine Art postberufliche Ausbildung im Sinne einer Abstraktionsebene, die grundsätzlich auf der Länderebene so nicht realisiert wird.

Der länderübergreifende Aspekt oder, allgemeiner gesagt, der **institutionenübergreifende Kommunikationsrahmen** dieser Veranstaltung eröffnet eine neue Dimension, welche aber auch den anwesenden Teilnehmern aus dem eigenen Bundesland durchaus zugute kommt. Es sind dies vor allem jene Personen, welche im Rahmen der Legistik oder der EDV-Projekte diesbezügliche Weichenstellungen zu treffen haben.

Was den **zeitlichen Aufbau** des Seminars betrifft, so hat es sich bewährt, dafür zwei Halbtage zu veranschlagen, nämlich den Donnerstagnachmittag und den Freitagvormittag. Die jeweils freien Halbtage sind für die Anreise gedacht, zumal ja eine große Anzahl der Teilnehmer von auswärts kommt. Es ist ganz wichtig, dass dazwischen noch die Sozialphase des abendlichen Gespräches liegt, denn es hat sich gezeigt, dass der Stellenwert des informellen Meinungsaustausches gerade im Hinblick auf das Bewusstmachen des impliziten Expertenwissens hin zum ausgesprochen formulierten Expertenwissen liegt.

Diesem Anliegen der **informellen Kommunikation** dienen auch die Pausen, und es zeigt sich, dass die Teilnehmerinnen und Teilnehmer viel miteinander zu besprechen haben, dass oft die Pause viel zu kurz ist. Es gibt wahrscheinlich hier zwei verschiedene Phasen des Meinungsaustausches, nämlich einerseits der formelle Meinungsaustausch im Sinne der sequentiellen Diskussion im Forum und andererseits der parallele informelle Meinungsaustausch, insbesondere während der Pausen zwischen den einzelnen Sessio-

Von besonderem Interesse ist das **Engagement der Länder** zu Fragen der Legistik. Es hat sich nämlich gezeigt, dass diese juristische Professionalität der Beachtung legislativer Qualität insbesondere auch in den Verfassungsdiensten der Länder nach wie vor ein wesentliches Kriterium der legislativen Arbeit ist. Einerseits ist der Landesbereich von der Rechtsordnung her gesehen überschaubarer und andererseits ist es vielleicht auch vom Selbstverständnis der Länder her so, dass die juristische Qualität besonders solid und professionell angegangen wird.

Ein Anliegen, bei dem die Länder beispielgebend sind und etwas erreicht haben, was der Bund bei weitem noch nicht erreicht hat, ist die Frage der **Rechtsbereinigung**<sup>19</sup>. Der Bund hat zwar ein Rechtsbereinigungsgesetz<sup>20</sup> erlassen, in dem alte Rechtsvorschriften außer Kraft gesetzt werden, aber von der inhaltlichen Rechtsbereinigung, wie sie bei einigen Ländern bereits gelungen ist, ist der Bund noch weit entfernt.

Insbesondere ist hier das Land Niederösterreich zu erwähnen, dem nach der Einführung der neuen Lose-Blatt-Form des NÖ Landesgesetzblattes im Jahr 1979 die äußere Rechtsbereinigung des gesamten NÖ Landesrechts gelungen war. Pionierhaft war damals auch die damit verbundene elektronische Produktionsschiene, mit der ein völlig neuer Weg beschritten worden ist<sup>21</sup>.

Derzeit ist das RIS zwar bereits eine Schiene der **authentischen elektronischen Publikation**, und zwar werden auf Grund des Kundmachungsgesetzes 2004 die im österreichischen Bundesgesetzblatt zu verlautbarenden Rechtsvorschriften seit 1. Jänner 2004 rechtlich verbindlich ausschließlich im Rahmen des Rechtsinformationssystems RIS (<http://www.ris.bka.gv.at>) kundgemacht. Der authentischen Kundmachung landesrechtlicher Vorschriften im RIS stehen nach geltender Rechtslage bundesverfassungsgesetzliche Vorschriften entgegen. Die Schaffung einer bundesverfassungsrechtlichen Grundlage, die den Ländern die Möglichkeit der Kundmachung im RIS einräumt, soll nun nach der Landesamtsdirektorenkonferenz am 5. Oktober 2006 in Traunkirchen auch Gegenstand der Landeshauptmännerkonferenz sein<sup>22</sup>.

Derzeit ist eine elektronische Konsolidierung von Bundesrecht auf der offiziellen Ebene nicht möglich. Anders ist dies aber beim RIS, welches eine informelle technische Konsolidierung enthält. Hingegen ist das Land Niederösterreich schon seit 1979 in der Situation, dass dort die Rechtstexte authentisch konsolidiert publiziert werden<sup>23</sup>.

Bei anderen Ländern ist diese Verbindung zwischen Konsolidierung und technischer Schiene nicht so hergestellt, wohl aber das Anliegen der Konsolidierung inhaltlich realisiert worden. Dies gilt insbesondere für einige Bundesländer, bei denen **Gesetze neu**



**erlassen** wurden, so dass das Alter der Gesetze oft nur wenige Jahre beträgt und die Gesetze immer wieder auf den aktuellen Stand gebracht werden.

Auch die **Reduktion der Rechtsvorschriften** ist den Ländern eher gelungen, als dies beim Bund der Fall ist, der nach wie vor in seiner Rechtsordnung durch eine expandierende Normenfülle gekennzeichnet ist.

Ein eigenes Thema ist **eGovernment**. Es geht dabei um das Einbeziehen des Computers in die Welt von Staat und Gesellschaft, je nach den beiden Normbegriffen der generellen und der individuellen Normen. Einerseits wurde bereits im Bereich der generellen Normen durch das Projekt **eRecht** dieses Anliegen größtenteils realisiert, andererseits wird mit **Help.gv** der Versuch unternommen, die Verfahren der individuellen Normsetzung in diesem Mainstream zu sehen.

E-Government ist nicht ident zu setzen mit der **Verwaltungsreform**, doch wird sicherlich die Neugestaltung der Verfahren Auswirkungen auch auf die Organisation haben.

„E-Government umfasst ein **breites Spektrum an Möglichkeiten**: es beginnt bei der einfachen Selbstdarstellung einer Verwaltungsbehörde im Internet bis zur kompletten Verlagerung ganzer Verwaltungsprozesse auf die digitale Ebene. Analog dem 24-Stunden-Banking soll es dank E-Government möglich werden, die Verwaltung 24 Stunden pro Tag und sieben Tage in der Woche zu erreichen. Dabei sollen nicht nur die wichtigsten Informationen aktuell abrufbar sein, sondern auch gleich Verwaltungsprozesse ausgelöst werden können. E-Government wird zu großen Veränderungen von Politik und Verwaltung führen. Deshalb ist es bereits heute unbedingt notwendig, die bestehenden technischen Möglichkeiten für E-Government aufzugreifen und in den Tagesbetrieb der Verwaltung zu integrieren. Die Einführung von E-Government ist hinsichtlich der im Verwaltungsreformprojekt geplanten Einführung von NPM (New Public Management) als Basistechnologie zur Verbesserung der Kundenorientierung und der Transformation der Verwaltungsprozesse zu sehen.“<sup>24</sup>

Die Legistik betrifft im Kern nur den ersten Bereich, nämlich die **generelle Normsetzung**. Dennoch handelt es sich bei einer umfassenden Analyse der generellen Rechtssetzung um ein Anliegen, welches durchaus parallel zu dem Versuch gesehen werden kann, auch bei der individuellen Normsetzung, die bei eGovernment im Vordergrund steht, diese Methode des Computereinsatzes zu realisieren.

Das hat sich bei dem Projekt eRecht schon ansatzweise gezeigt und wird in noch viel umfassenderer Weise bei der Neugestaltung der **individuellen Normsetzungsverfahren** im Rahmen von eGov zum Tragen kommen.

Das Ziel der Legistik als Vorbereitungsphase der Setzung genereller Normen ist es, sowohl die Setzung der individuellen Normen, sei es der Bescheide oder der Urteile, vorzubereiten als auch – ohne das Dazwischentreten individueller staatlicher Rechtsakte – die effektive Rechtsbefolgung zu erleichtern. Über die Verständlichkeit der Gesetze kann der Staat den Bürgerinnen und Bürgern eine nicht zu unterschätzende Hilfestellung bieten, ihre jeweiligen **Lebenssituationen** zu realisieren. Die Rechtssprache und die Verständlichkeit elektronischer **Formulare** werden daher einen Themenschwerpunkt bei den nächstfolgenden Gesprächen bilden.

Von der grundsätzlichen Konzeption her sollen die Klagenfurter Legistik-Gespräche in der bisherigen Form weitergeführt und bewährte Prinzipien, wie eine starke Berücksichtigung moderner Techniken und der EU-Perspektive sowie ein breiter Raum für die Sichtweisen der Bundesländer, beibehalten werden.

## ANHANG

(Verzeichnis der Vorträge)

### 2003

Andreas BITTERER/ Gerhard MÜNSTER	Legistische Richtlinien 1990
Markus BÖHEIMER	Formatvorlagen des Projektes e-RECHT
Felix GANTNER	Formularlegistik
Wolfgang KAHLIG	Netzplananalysen von Gesetzesentwürfen
Friedrich LACHMAYER	Zur Architektur elektronischer Legistischer Richtlinien
Christoph KLEISER	Anregungen zur Neugestaltung Legistischer Richtlinien – Erfahrungen in NÖ
Andreas ROSNER	Das Verfahren zur Erzeugung von Ländervereinbarungen gem. Art. 15a Abs. 2 B-VG
Adalbert SKARBAL	Jedem Gesetz seine Homepage
Wolfgang STEINER	Anregungen zur Neugestaltung der legistischen Praxis

### 2004

Manfred BASCHIERA	Strukturierung und Kategorisierung juristischer Texte in der Finanzverwaltung
Wolfgang ENGELJEHRINGER	Projekt E-Recht in Österreich
Christine GASTER	Gender-Mainstreaming für LegistInnen und Legisten?
Meinrad HANDSTANGER	Legistik und Rechtskontrolle
Elisabeth JANESCHITZ	Projekt GEMRISDOK: e-Workflow des Gemeinde-rechts
Friedrich LACHMAYER	Elektronische Kodifikation
Peter NOVAK	Mitwirkung von Bundesorganen an der Landesvollziehung
Brigitte OHMS	Die Verweisung – Alte Fragestellungen in neuem Kontext
Edmund PRIMOSCH	Rechtsfragen zur elektronischen Kundmachung des Landesrechts

Andreas ROSNER	Consulting für den Normsetzer – Begutachtungsverfahren, Anhörungsverfahren und verwandte Phänomene
Günther SCHEFBECK	Legal XML
Karl SCHIESSL	Vereinheitlichung von Amtsblättern
Helga STÖGER	Erfahrungen mit dem elektronischen Bundesgesetzblatt
Helmut WEICHSEL	Projekt Gemeinderecht im RIS
Ewald WIEDERIN	Impulse des Österreich-Konvents für die Legistik
<b>2005</b>	
T. AGNOLONI/ C. BIAGIOLI/ E. FRANCESCONI/ P. SPINOSA/ M. TADDEI	Towards a shared platform for legislative editors based on XML national standards
Helmut AUER	XML and the electronic accounting documents
Carlo BIAGIOLI	Law Making Environment, DAO: a model for explaining pragmatic and semantic features of legislative texts fragments
Alexander BOER	Recent developments in MetaLex and Legislative XML in the Netherlands
Alexander BOER	Comparing XML standards
Harald EBERHARD	Rechtssetzungstechniken der Selbstverwaltung
Wolfgang ENGELJEHRINGER/ Günther SCHEFBECK	Electronic support for law-making in the Austrian Parliament
Christian FREIBERGER/ Renate KRENN-MAYER	Legistisches Handbuch für die Steiermark – Innovative Aspekte
Anna GAMPER	Gesetzgebungskompetenzen europäischer Regionalparlamente
Gerald GRABENSTEINER	Follow up zum Österreich-Konvent
Meinrad HANDSTANGER	Zum Gesetzgebungsstil
Harald HOFFMANN	Legislative business processes
Elisabeth JANESCHITZ	Legislative workflow of local communities
Wolfgang KAHLIG	Neue Denkansätze in der Legistik
Friedrich LACHMAYER	Vom Legistik-Handbuch zur e-Legistik
Friedrich LACHMAYER	Visualisation of the Societal Context of Legislation

Hubert MÜNST	Presentation and discussion of the results of implementing the Palmirani documents
Brigitte OHMS	Legistik als Berufsfeld
Monica PALMIRANI	A Multi-agent System for Managing the Normative Consolidation
Herald REICHEL	Freely Structured Segments in Rigidly Structured Documents
Andreas ROSNER	Richtlinienumsetzung im Bundesstaat am Beispiel der Strategischen Umweltprüfung
Giovanni SARTOR	Project ONE-LEX
Günther SCHEFBECK	Beyond Legal-XML
Paul SIEBERER	Verfassungs- und gemeinschaftsrechtliche Fragen der Handymasten-Besteuerung
Pierluigi SPINOSA	Internationalization of the URN standard for legal measures
Helga STÖGER/ Helmut WEICHSEL	Entwicklungstrends von RIS und eRecht
Daniela TISCORNIA	From Legal Language to a Legal Lexicon: semantic standards for law
Fabio VITALI	Presentation and discussion of the results of implementing the Palmirani documents
Fabio VITALI	Differences between NormeInRete and PAPI
Peter WARTA	„lex iubeat non doceat! – ?“
Helmut WEICHSEL	The electronic production and publication of legislative texts in Austria
<b>2006</b>	
Meinrad HANDSTANGER	EU-Rechtssetzung vs. innerstaatliche Gesetzgebung aus Sicht des VwGH
Klaus HEISSENBERGER	Konsultationsmechanismus – Betrachtungen aus der Sicht eines Landes
Gerhard HÖRMANSEDER	Probleme der EG-Richtlinien – Umsetzung aus Ländersicht
Harald HOFFMANN/ Friedrich LACHMAYER	Legistik-Anwendungen der Rechtsinformatik als Mainstream
Doris LIEBWALD	Semantische Räume als Strukturhintergrund der Rechtssetzung
Peter NOVAK	Aktuelle Beispiele der Umsetzung von EG Richtlinien

Gabriele OSTANEK/ Maximilian WEISS Peter PARYCEK Andreas ROSNER	PALLAST – der papierlose Landtag der Steiermark Kosten(Vorteile) durch E-Government Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprüfung als Herausforderung für die Selbstkoordination der österreichischen Länder
Angela STÖGER-FRANK	Dokumentalistische Probleme dezentraler elektroni- scher Normsetzung
Helmut WEICHSEL Thomas WIDMER Martina WINKLER	Relaunch des RIS Gesetzesevaluation in der Schweiz Probleme der EG-Richtlinien-Umsetzung aus Sicht der innerstaatlichen Koordination

## Anmerkungen

- \* Dieser Beitrag entspricht im Wesentlichen der bereits in der Festschrift für Frau Dr. Charlotte Havranek erschienenen Abhandlung zu diesem Thema.
- 1 Die Liste der Vorträge siehe im Anhang.
  - 2 Im Rahmen des Fortbildungsprogrammes der Kärntner Verwaltungsakademie finden seit 2003 alljährlich im November die Klagenfurter Legistik-Gespräche statt.
  - 3 Siehe dazu den Beitrag von Simon Korenjak und Helmut Weichsel, Der Zugang zum Recht aller Gemeinden über das RIS in: Schweighofer/Menzel/Kreuzbauer/Liebwald (Hrsg.), Zwischen Rechtstheorie und e-Government, Schriftenreihe Rechtsinformatik, Band 7, Wien 2003, 347–352.
  - 4 Seit 1. Oktober 1998 aus der Landesverwaltung im engeren Sinne ausgegliedert und auf der Basis eines Landesgesetzes (LGBL Nr. 65/1998) als selbständige Anstalt öffentlichen Rechts eingerichtet, ist die Kärntner Verwaltungsakademie in erster Linie für die Organisation der berufsbegleitenden Ausbildung der im öffentlichen Bereich des Landes Tätigen zuständig. Daneben gehört es aber auch zu den Aufgaben dieser Anstalt, für die Dokumentation des Kärntner Landesrechts sowohl in der Papier- als auch in der elektronischen Variante Sorge zu tragen. Vgl. Simon Korenjak, Zwischenbilanz einer „Ausgliederung“ in: [Karl Anderwald/Peter Karpf/Hellwig Valentin (Herausgeber), Kärntner Jahrbuch für Politik] 2000, Klagenfurt 2000, 316–325
  - 5 Vgl. Elisabeth Janeschitz, Simon Korenjak, Friedrich Lachmayer und Helmut Weichsel, Die Gemeinderechtsdokumentation im RIS: aaO (FN 4) 2002, Klagenfurt 2002, 213–226, bzw. in der Version Das Gemeinderecht im RIS in: Verwaltung Innovativ, Beilage zur Wiener Zeitung am 4. Februar 2003, 8–10.
  - 6 Mit dem Fehlen Legistischer Richtlinien und der Verwendung von Musterverordnungen der Aufsichtsbehörde auf Gemeindeebene beschäftigt sich Michael Hofer, Legistik von Gemeindeverordnungen – Eine Studie an NÖ Gemeinden in: NÖ Schriften Nr. 130, St. Pölten 2000, 29 ff.
  - 7 Vgl. Elisabeth Janeschitz/Simon Korenjak, Gemeinderecht im RIS und Gemeinderechtsdokumentation online GEMRISDOK in: Dearing/Hack/Hill/Klages (Hrsg.), Spitzenleistungen zukunftsorientierter Verwaltungen. Eine Dokumentation zum 7. Internationalen Speyerer Qualitätswettbewerb, Wien–Graz 2005, 190 ff.
  - 8 Vgl. Günther Schefbeck, Legislative XML – ein Überblick in: [Kärntner Verwaltungsakademie (Hrsg.), Bildungsprotokolle], Band 10, Klagenfurt 2005, 17–28.
  - 9 Vgl. Markus Böheimer, Formale und „EDV-technische“ Determinanten elektronischer Normsetzung: aaO (FN 8), Band 8, Klagenfurt 2004, 19–28.
  - 10 Siehe dazu auch einen persönlichen Erfahrungsbericht über die „Sandwich-Position“ der Legisten von Brigitte Ohms, Legistik als Berufsfeld: aaO (FN 8), Band 12, Klagenfurt 2006, 117–125, sowie den Beitrag von Günther Schefbeck, Legistik zwischen Kunst, Technik und Technologie: aaO (FN 8), Band 8, Klagenfurt 2004, 55–76.
  - 11 Mit legistischen Mängeln und den daraus resultierenden Konsequenzen beschäftigt sich Meinrad Handstanger, Zum Gesetzgebungsstil: aaO (FN 8), Band 12, Klagenfurt 2006, 167–179.

- 12 Siehe dazu Harald Hoffmann und Friedrich Lachmayer, Bericht über den Workshop „Legislative XML“: aaO (FN 8), Band 12, Klagenfurt 2006, 189 ff.
- 13 Die Programme der bisherigen Tagungen und Kurzfassungen der Referate sind auch auf der Homepage der Kärntner Verwaltungsakademie [www.verwaltungsakademie.ktn.gv.at](http://www.verwaltungsakademie.ktn.gv.at) unter dem Menüpunkt Legistik-Gespräche zugänglich.
- 14 Der Themenbereich „EU-Rechtssetzung vs. innerstaatliche Gesetzgebung“ bildete den Schwerpunkt des zweiten Halbtages der 4. Klagenfurter Legistik-Gespräche 2006.
- 15 Vgl. Friedrich Lachmayer, Zur Architektur elektronischer Legistischer Richtlinien: aaO (FN 8), Band 8, Klagenfurt 2004, 7 ff.
- 16 Vgl. Renate Krenn-Mayer/Christian Freiburger, Legistisches Handbuch für die Steiermark – innovative Aspekte: aaO (FN 8), Band 12, Klagenfurt 2006, 17–33.
- 17 Im Übrigen siehe auch FN 12.
- 18 Vgl. dazu auch Edmund Primosch, Wozu Legistik-Gespräche?: aaO (FN 8), Band 12, Klagenfurt 2006, 7 ff.
- 19 Vgl. Gerold Glantschnig, Erfahrungen und Forderungen der Länder an eine Rechtsbereinigung, in: Rechtsbereinigung in Österreich, Wien 1995, 37 ff.; Simon Korenjak, Rechtsbereinigung und Rechtsdokumentation als Beitrag zur Verwaltungsreform in Kärnten in: Peter Bußjäger, Friedrich Lachmayer (Hrsg.00), Rechtsbereinigung und Landesrechtsdokumentation, Institut für Förderalismus-Schriftenreihe, Band 82, Wien 2001, 97–106; Gerold Glantschnig/Anna Kemptner/Franz Sturm, Die Deregulierung der Landesrechtsordnung – ein Teilprojekt der „wirkungsorientierten Landesverwaltungsreform“ in Kärnten: aaO (FN 8), Band 7, Klagenfurt 2001, 85–96.
- 20 Bundesgesetz zur Bereinigung der vor 1946 kundgemachten einfachen Bundesgesetze und Verordnungen (Erstes Bundesrechtsbereinigungsgesetz – 1. BRBG), BGBl. I Nr. 191/1999, i. d. F. des Deregulierungsgesetzes 2006 – DRG 2006, BGBl. I Nr. 113/2006.
- 21 Vgl. Christoph Kleiser, Anregungen zur Neugestaltung Legistischer Richtlinien, aufbauend auf den Erfahrungen in NÖ: aaO (FN 8), Band 8, Klagenfurt 2004, 33.
- 22 Vgl. dazu auch Edmund Primosch, Problemaufriss zur elektronischen Kundmachung des Landes- und Gemeinderechts: aaO (FN 8), Band 10, Klagenfurt 2005, 49–69.
- 23 aaO (FN 21).
- 24 Vgl. dazu die Ausführungen von Rudolf Köller zum Kärntner Teilreformprojekt E-Government: aaO (FN 8), Band 7, Wirkungsorientierte Landesverwaltung, Klagenfurt 2001, 55–66.

# Semantische Räume als Struktur- hintergrund der Rechtsetzung

Von  
Doris LIEBWALD





## Einleitung

Dieser Beitrag beschäftigt sich mit maschinenverarbeitbarer Semantik, konkret mit der Frage, ob und wie die normative und die reale Welt in maschinenausführbarer Sprache beschrieben werden können und welche Schwierigkeiten es hierbei zu bewältigen gilt. Ein Computer, oft auch „Rechner“ genannt, kann perfekt mit Zahlen umgehen; langwierig und arbeitsintensiv erweisen sich aber die zahlreichen Bemühungen, die Bedeutung von (Rechts-)Begriffen und das Wissen um die Begriffe abzubilden und damit den Schritt vom Stringvergleich zu einem wirklichen Verständnis von Semantik zu meistern.

Wozu jedoch dieses Bemühen? Die verfolgten Ziele können grob in zwei Kategorien aufgeteilt werden: einerseits die benutzerorientierte Aufbereitung von Rechtsinformation, um Fachkreisen genauso wie Rechtsunterworfenen besseren Zugang zu der wachsenden Menge an juristischen Texten zu bieten; andererseits die maschinenausführbare Repräsentation von Rechtsnormen zur Schaffung von Systemen, die Rechtsregeln unmittelbar anwenden oder den Menschen in der Anwendung solcher Regeln unterstützen<sup>1</sup>.

Es besteht eine Vielzahl verschiedener semantischer Räume, in denen Kommunikation stattfindet. Man bedenke beispielsweise die verschiedenen Sichtweisen und Informationsbedürfnisse eines an der Falllösung orientierten Richters, eines anwendungsorientierten Verwaltungsbeamten oder eines Rechtsunterworfenen, eines juristischen Laien. Auch in der Rechtsinformatik selbst treten die unterschiedlichen semantischen Räume und daraus folgende Kommunikationsschwierigkeiten zwischen Jurist und Informatiker hervor: während der Jurist die für ihn schwer formulierbare Aufbereitung seiner (rechts-)begrifflichen Ebene im Sinne hat, bedient sich der Informatiker der Syntax und Semantik einer Programmiersprache.

Ein wichtiges Element ist auch die Verständlichkeit. Verständlichkeit wohnt nun nicht dem Text inne, sie ist vielmehr ein Verstehensprozess, eine konstruktive, mentale Aktivität auf Seiten des Empfängers, wobei Hintergrundwissen und Leseintention des Rezipienten sowie Gestaltung und Eigenschaften des Textes eine wesentliche Rolle spielen. Beim Lesen eines Textes werden Weltwissen und Sachwissen, die individuellen semantischen Räume einer Person aktiviert, womit im Ergebnis das Textverständnis, die wissensabhängige mentale Repräsentation weit über die explizit im Text vermittelte Information hinausgeht. Kann dieses Textverständnis und das implizite menschliche Wissen maschinell abgebildet werden? Teilweise ja.

Idealerweise beginnt die semantische Aufbereitung von Rechtstexten bereits an der Wurzel, also beim Entstehungsprozess eines Dokuments, insbesondere im Rechtserzeugungsprozess. Hier können z. B. Wissen um die Entstehung eines Gesetzes (erläuternde Bemerkungen, Stellungnahmen etc.) und andere Metadaten bereits erfasst und in den richtigen Kontext gebracht werden. Die so gewonnene Grundlage kann später in vielen Anwendungen genutzt und weiter ausgeschöpft werden, so z. B. zur Unterstützung der Gesetzgebung bis hin zur Folge(kosten)abschätzung, der Vollziehung, der Entscheidungsfindung, des Information Retrieval und des Dokumenten- und Wissensmanagements.

## Wort und Semantik

Das Wort gewinnt erst durch die ihm beigemessene Semantik Inhalt. Unter Semantik ist der Bedeutungsgehalt, der bestimmten Zeichen, insbesondere Worten, Sätzen zugeschrieben wird, zu verstehen. Semantik selbst ist nicht in der Syntax enthalten, sie kommt von „außen“, wird durch individuelle, mentale Modelle gebildet. Sie macht das Wort zum kontextabhängigen Begriff<sup>2</sup>. Wort bezieht sich somit auf die äußere Form, Begriff hingegen auf den Bedeutungsinhalt.

Begriffe dienen der Bezeichnung und der Unterscheidung von Phänomenen, wobei jedes Phänomen, abhängig vom Betrachter, verschiedene semantische Räume aufweisen kann. Individuen besitzen unterschiedliche Realitätsbilder, so kann die Intention des Autors dieses Beitrags durchaus inkompatibel mit der Interpretation desselben durch den Leser sein<sup>3</sup>. Ein Realitätsbild muss nicht zwingend wahr oder falsch sein, es kann vielleicht einfach nur als mehr oder weniger passend bzw. funktionsfähig betrachtet werden<sup>4</sup>. Jedoch auch ein und derselbe Betrachter kann ein und dasselbe Phänomen kontextabhängig unterschiedlich interpretieren. Der Begriff Wärme mag etwa von einer Mutter mit Nestwärme in Verbindung gebracht werden, einen Physiker jedoch zu einer kühlen Definition von transportierter thermischer Energie veranlassen. Befinden sich dagegen beide, die Mutter und der Physiker, in einem kalten Raum, so werden sie dem Begriff Wärme gleiche oder zumindest ähnliche Bedeutung zumessen: mehr Wärme wäre angebracht.

Die einer Phrase oder einem Satz zugemessene Bedeutung und somit das Verständnis von (Fach-)Sprache schlechthin kann zwischen verschiedenen Organisationen, zwischen einschlägigen Expertenkreisen und selbst unter einzelnen teilnehmenden Individuen sehr unterschiedlich sein. Und Semantik ist dynamisch: sie ist veränderlich, z. B. bei Erwerb neuer Erfahrungswerte, durch Änderungen in der Realität, durch Fortschritt.

In einem gemeinsamen semantischen Raum, einem Raum gegenseitigen Verständnisses, muss die Semantik demzufolge einer Logik unterworfen sein, die von allen Teilnehmern geteilt wird<sup>5</sup>. Semantische Räume können somit als Begriffsnetze, die zur Darstellung der Welt und der Verhaltensorientierung der in diesen Räumen agierenden Individuen definiert werden. Hier kann auch von semantischer Interoperabilität<sup>6</sup> gesprochen werden: diese liegt dann vor, wenn die exakte Bedeutung von Information allen Personen und Anwendungen gleichermaßen verständlich ist. Durch die notwendige Verknüpfung der einzelnen Begriffsnetze entstehen wiederum Netzwerke von semantischen Räumen.

## Rechtsbegriffe<sup>7</sup>

Der Jurist bedient sich bei seiner Arbeit seines in langjähriger Ausbildung erworbenen juristischen Strukturwissens und Begriffsdenkens. Die Komplexität der Rechtsmaterie macht eine abstrakte, differenzierende und ökonomisch-funktionelle Fachsprache („Rechtssprache“) zur Abbildung dieses Strukturdenkens unabdingbar. Das Gesetz ist keine mechanische Ansammlung von logischen „wenn-dann-Regeln“: ausgehend vom gleichen Sachverhalt und basierend auf ein und denselben Rechtsregeln können juristische Experten durchaus zu kontradiktorischen Problemlösungen finden, logisch korrekte Schlüsse von der Jurisprudenz in Anbetracht gesellschaftlicher Werte, Prinzipien und

spezieller Umstände verworfen, mitunter ein Rechtsproblem trotz Vorliegens expliziten Wissens nicht einwandfrei gelöst werden; in anderen Fällen wiederum wird der Experte mit widersprüchlichem Rechtswissen konfrontiert.

Recht basiert auf Text und Sprache, Sprache ist interpretationsbedürftig. Selbst wenn sich der Gesetzgeber um größtmögliche Exaktheit von Rechtstexten und Rechtsbegriffen bemühen wollte, kann, da dies die Unschärfe der Sprache selbst nicht erlaubt, absolute Genauigkeit nicht erreicht werden. Umgekehrt können unscharfe Rechtsbegriffe als Antwort auf den Mangel an Exaktheit der Realität betrachtet werden.<sup>8</sup> Hinzu kommt die gewollte Unschärfe von Rechtsbegriffen (oder auch gewollte „Unverständlichkeit“ von Rechtstexten?), etwa um künftige, nicht vorhergesehene Sachverhalte oder zumindest alle Regelfälle abzudecken, um Platz für spezifischere Regelungen und Ermessensspielräume zu lassen, um Interpretation Raum zu geben oder einfach in Ermangelung einer „exakteren“ politischen Einigung.

Bei der Umsetzung von Rechtsregeln in juristischen Informatiksystemen steht die klassische Logik der Rechtswissenschaften der formalen Logik der Informatik gegenüber, unbestimmte Rechtsbegriffe, die dem Recht innewohnende Dynamik, systematischer Zusammenhang und syntaktische Mehrdeutigkeiten zeigen sich als äußerst problematisch. Insbesondere die Behandlung der unbestimmten Begriffe erweist sich als eines der größten Hindernisse.

## Semantische Räume im Recht

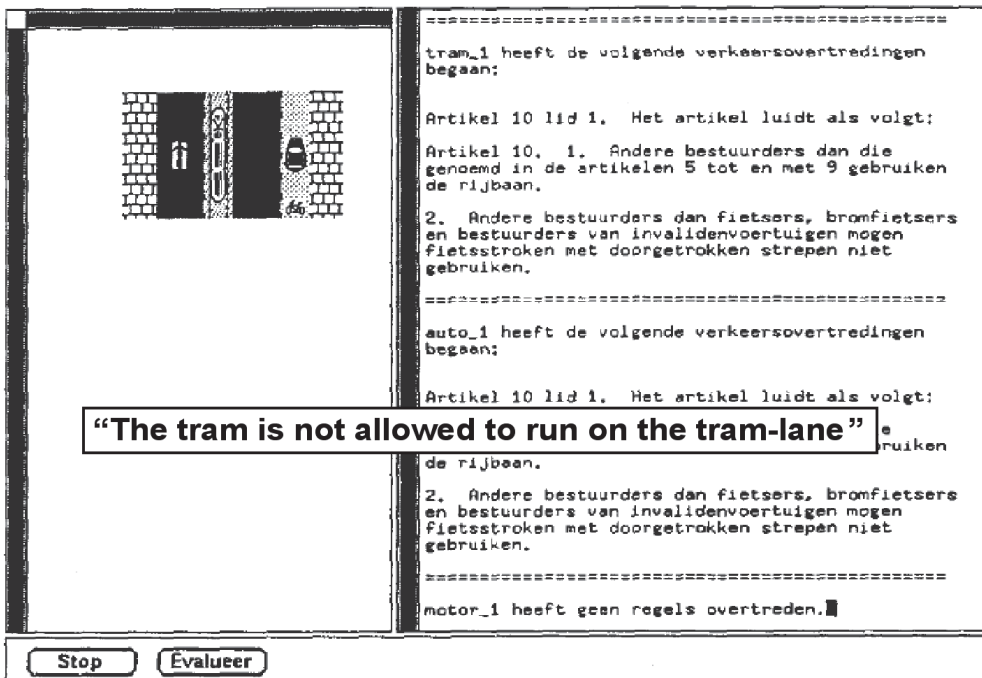
Die juristische Fachsprache stellt nun nicht nur einen einzelnen semantischen Raum dar, sondern besteht vielmehr aus einem Netzwerk von semantischen Räumen. Es ist folglich nicht nur zwischen dem semantischen Raum der juristischen Experten und jenem der Laien (Rechtsunterworfenen) zu differenzieren, selbst zwischen und innerhalb verschiedener Kategorien von Rechtsexperten variieren die Begriffskonzepte, die Dokumenttypen, der Schreibstil, die Sprache.<sup>9</sup> Jedes Rechtsgebiet bildet ein ihm eigenes und spezifisch anwendbares Begriffsdenken heraus, ebenso unterscheiden sich die Formulierungen der Gesetzgebung („legistische Fachsprache“)<sup>10</sup>, der Vollziehung, der Rechtsprechung und der Lehre wesentlich. Ein Wechsel in der Semantik zeigt sich häufig auch bei Vergleich von Gesetzesentwurf, verlautbartem Gesetz (Stammgesetz) und späterer Novelle, nicht selten zudem im Wandel der Interpretation einer an sich stetigen Rechtsnorm<sup>11</sup>. Offensichtlicher sind die divergierenden semantischen Räume verschiedener nationaler Rechtsordnungen oder bei einem Vergleich der Begriffe des nationalen Rechts und des Europarechts. Die Problematik der individuellen Semantik von Fachsprachen tritt auch dann verstärkt hervor, wenn juristische Experten mit anderen Experten (z. B. sachverständiger Problemaufriss, Stellungnahmen, Gutachten) in Kommunikation treten: hier sind Missverständnisse, die oft auch unaufgeklärt bleiben, „vorprogrammiert“.

## Zwei Beispiele: TRACS<sup>12</sup> und E-Power<sup>13</sup>

Zwei konträre Projekte, beide unter Beteiligung der Universität von Amsterdam, sollen die Problematik und Lösungsmöglichkeiten illustrieren.

## TRACS

Bei TRACS handelte es sich um ein Projekt im Auftrag der niederländischen für Verkehrssicherheit zuständigen Regierungsbehörde Anfang der 1990er. Im Rahmen dieses Projektes wurde ein Computerprogramm entwickelt, das in der Lage sein sollte, die neue niederländische Straßenverkehrsordnung (StVO) selbständig auf Inkonsistenzen, Widersprüchlichkeiten und Lücken zu prüfen. Das System bestand aus zwei Komponenten bzw. Wissensbasen, wobei eine das normative Wissen (StVO), die andere das Weltwissen (Verkehr) umfasste. Ein automatischer „Situationsgenerator“ sollte die vermuteten etwa 100.000 Lebenssituationen generieren. Für das TRACS-System wurde eine spezifische Ontologie entwickelt, Situationsgenerator und operatives (normatives) System verwendeten allerdings die gleiche Ontologie. Der Prototyp wurde jedoch bereits nach Überprüfung 80 manuell eingegebener Situationen (Fehlerquote: 20 Prozent)<sup>14</sup> mit der Feststellung, dass simple Prädikatenlogik der ersten Stufe nicht ausreichend ist und es einer umfassenden Ontologie zur Darstellung des Weltwissens bedarf, eingestellt. Folgendes Bild soll die Problematik darstellen: Das System kam hier zu dem Schluss, dass eine Straßenbahn, die den Schienenkörper befährt, eine Verkehrsübertretung begeht. Dies, weil Artikel 10.1 der StVO das Befahren des Straßenbahn-Schienenkörpers nur in den in den Artikeln 5 und 9 genannten (Ausnahme-)Situationen (etwa für Einsatzfahrzeuge) gestattet. Dass eine Straßenbahn ihren Gleiskörper befahren darf, hat der Gesetzgeber stillschweigend vorausgesetzt.



Quelle: Breuker, J. et al. (2005)<sup>15</sup>

## E-Power

Die „Working Environment E-Power“ ist ein ontologiebasiertes Arbeitsinstrument zur Unterstützung der Gesetzgebung und Vollziehung und wurde im Rahmen eines zweijährigen IST-Projektes (2001–2003) entwickelt. Die Projektkosten betrugen 3,87 Millionen Euro, wobei 2,44 Millionen Euro unter dem fünften EU-Rahmenprogramm gefördert wurden.<sup>16</sup>

Die E-Power-Software soll den Wortlaut von neuen Gesetzestexten analysieren und interne Konflikte sowie Konflikte zu bestehenden Regeln aufdecken. Dies durch semi-automatische Übersetzung von Gesetzen in formale Spezifikationen, wobei auch hier die Problematik der unbestimmten Rechtsbegriffe immer wieder betont wurde. E-Power liefert weitere Informationen zur Unterstützung von Entscheidungsprozessen und führt automatisierte Aufgaben wie Berechnungen durch. Das System ist derzeit an die Rechtsvorschriften der niederländischen und belgischen Pensionsverwaltung angepasst, wird vom niederländischen *Belastingdienst/DTCA* und der belgischen *Fortis Bank Verzekeringen* eingesetzt und erlaubt auch Vergleiche zwischen den einschlägigen niederländischen und belgischen Rechtsvorschriften. Eine Ausdehnung der Anwendung auf die Bereiche Steuer- und Zollrecht sowie der Einsatz des Systems zur Unterstützung der europäischen Harmonisierung von Rechtsvorschriften<sup>17</sup> ist angedacht. Zu einigen für die Nachahmung wissenswerten Details schweigt die Literatur jedoch: Mit welcher Fehlerquote arbeitet das System? Wie hoch ist der manuelle Aufwand, z. B. um das System aktuell zu halten oder zur Fehlerbehebung? Wie benutzerfreundlich ist das System wirklich? Konnte das Problem der gerade im Pensionsrecht schwierigen Darstellung der Zeitschichtung zufriedenstellend gelöst werden?

## „Moderne“ Lösungsansätze: XML und Ontologien

Betrachtet man die gegenwärtigen Lösungsversuche zu oben dargestellter Problematik, so wiederholen sich zwei Schlagwörter besonders konsequent: XML und Ontologien (häufig auch im Zusammenhang mit den Begriffen „Semantic-Web“ oder „Web 2.0“).

### Die Extendable Markup Language XML

Die Textauszeichnungssprache XML hat sich in den letzten Jahren als äußerst hilfreich zur Strukturierung juristischer Texte und zur Bereitstellung von Metadaten erwiesen. Dies ist sehr wichtig, da bereits bei der Dokumenterstellung, sei es ein Gesetzesentwurf oder der Entwurf eines Urteils, wesentliche Merkmale des Dokuments erfasst und später automationsunterstützt verarbeitet werden können. XML erlaubt zudem Logiknotationen, automatische Verknüpfungen und vereinfachte Visualisierung, bleibt aber dennoch primär der Syntax verhaftet und zeigt sich zur Darstellung von Semantik nur beschränkt tauglich. Sicherlich könnten, in Hinblick auf das österreichische e-Recht im Bund<sup>18</sup>, die Möglichkeiten, die XML bietet, noch weiter ausgeschöpft werden. Es stellt sich jedoch die Frage, ob dies durch andere Technologien nicht besser erreicht werden kann. Im e-Recht-System werden Dokumente in komplizierten MS Word Templates

unter Zuhilfenahme von Makros erstellt<sup>19</sup>, erst dann erfolgt die XML-Konvertierung. Jedes neu hinzukommende Element, etwa die Kennzeichnung von Legaldefinitionen, die Darstellung von Relationen zwischen verschiedenen Ebenen eines Rechtsaktes oder gar die Bezeichnung juristischer Rollen würde die Erstellung weiter verkomplizieren, unweigerlich an die Grenzen des Anwenders stoßen und bedürfte zumindest einer benutzerfreundlicheren Arbeitsumgebung. Zielführender ist es wahrscheinlich, in XML eine ideale Basis zu finden, auf die im Sinne des Schichtenmodells<sup>20</sup> der Semantic Web Vision von *Tim Berners-Lee* in einer nächsten Stufe semantische Technologien aufsetzen können.

### Rechtsontologien

Ontologien sind Wissensmodelle zur Beschreibung der Bedeutung von Information und deren Kontext.<sup>21</sup> Sie ermöglichen eine exakte Definition von relevanten Begriffen und die Darstellung von Begriffszusammenhängen sowie übergeordneten Zusammenhängen und logischen Strukturen und dienen zur Beschreibung von Semantik in maschinenverarbeitbarer Form (formale Semantik). Ihre Einsatzmöglichkeiten sind vielfältig und reichen von verbessertem Information Retrieval über Tools zur Entscheidungsunterstützung bis hin zu Expertensystemen, selbst bei Integration von heterogenen Datenquellen. Ein wesentlicher Gewinn bei Einsatz von Ontologien ist, dass einerseits die Semantik präzisiert werden kann, gleichzeitig durch die Abstufung der Relationen zwischen den Begriffen auch eine gewisse Darstellung von Unschärfen möglich ist. Mittels Ontologien kann zudem die einfache hierarchische Struktur (z. B. die typische eindimensionale Ordnungsstruktur am Home-PC) überwunden und der Schritt von Textdokumentation zu Contentdokumentation gewagt werden.

Bei der Erstellung von Ontologien können grundsätzlich drei verschiedene Verfahren zum Einsatz kommen: statistische Verfahren, deren Aufwand am geringsten ist, die aber eine gewisse Unschärfe bergen; linguistische Verfahren, deren Zuverlässigkeit stark vom Anwendungsgebiet abhängt und für den juristischen Bereich nicht ausreichend sein können; sowie manuelle Verfahren, die – bei entsprechend motiviertem Arbeitseinsatz – die besten Ergebnisse liefern, allerdings auch den höchsten Aufwand bergen. Idealerweise sind statistische, linguistische und manuelle Verfahren zu kombinieren – was nicht zwingend den höchsten Aufwand bedeutet: statistische Verfahren sind ausgereifter, womit eine manuelle Anpassung der Ontologie mit weniger Aufwand erfolgen kann. Mit linguistischen Tools können bekannte Probleme wie allgemeinsprachliche Synonymie, Veränderung der Wortform durch Konjugation, Deklination etc. abgefangen werden. Solche Tools existieren bereits in unterschiedlichen Qualitäten, sind jedoch sehr kostspielig.

Weiters lassen sich verschiedene Typen von Ontologien unterscheiden, die grob unter Metadaten-Ontologien, allgemeine Ontologien zur Darstellung des Weltwissens, spezifische Domainontologien, methoden- und aufgabenorientierte Ontologien sowie repräsentative Ontologien, die nur den Rahmen, die Repräsentation definieren, zusammengefasst werden können. Die Methoden sind ebenso breit gefächert und reichen von *Word-*

*Net-Methoden*<sup>22</sup> mit natürlichsprachlichen Begriffserklärungen, die ohne formale Sprache zur Definition der Semantik auskommen, bis hin zu regelbasierten Systemen mit hohem Formalisierungsgrad wie *Cyc*<sup>23</sup>, das sich Millionen von logischen Axiomen, Regeln und Aussagen bedient, die die Bedingungen der einzelnen Objekte und Klassen spezifizieren.

Die Verwendung von Ontologien zur Formalisierung des Rechts ist nun keine allzu neue Idee<sup>24</sup>, heute stehen jedoch neue Technologien zu ihrer Umsetzung zur Verfügung, was zu zahlreichen Vorschlägen und Projekten in diesem Bereich geführt hat<sup>25</sup>. Die gewählten Ansätze und Methoden sind äußerst unterschiedlich, eine „korrekte Anleitung“ zur Erstellung einer funktionsfähigen Rechtsontologie gibt es nicht. Die kritischen Kernpunkte können aber wie folgt isoliert werden:

Das Recht ist dynamisch und besteht aus verschiedenen, veränderlichen semantischen Räumen, daher müssen auch Ontologien flexibel und dynamisch sein, also Prozesse und nicht ein statisches Modell beschreiben. Äußerst schwierig gestaltet sich hierbei die Formalisierung von implizit vorhandenem Wissen. Anwendungsorientierte, spezifische Domainontologien (Bedeutungsnetze) sind heute machbar, ein zentrales und ungelöstes Problem ist nach wie vor die Verknüpfung verschiedener Domainmodelle sowie die Vernetzung der Begriffswelten des Weltwissens (Weltmodell)<sup>26</sup> und des juristischen Wissens (Domainmodelle), also der Schaffung eines Netzes aus semantischen Räumen. In einem Netz semantischer Räume müssen überlappende, widersprüchliche oder gar gegensätzliche Konzeptualisierungen auflösbar sein. Einigkeit besteht darüber, dass Ontologien enorm kostenintensiv sind: sie verlangen Expertenwissen, konsequentes Arbeiten und Konsistenz. Die Qualität der Konzeptualisierung ist von wesentlicher Bedeutung und kann durch eine hohe Anzahl an Konzeptualisierungen nicht ersetzt werden. Der Aufwand ist dann lohnender, wenn Ontologien wieder verwendet werden. Dies verlangt wiederum nach hoher Qualität, gemeinsamem Design und kompatibler Technologie. Interessant erscheint, dass im Eifer der Ontologieerstellung die klassischen und gut bekannten linguistischen Probleme, die sich in der deutschen Sprache in besonderem Maße stellen, (vielleicht aus Kostengründen) gerne außer Acht gelassen werden und auch die durchaus positiven Ergebnisse der automatischen Textanalyse, die bestehende Lücken zwischen Konzeptualisierung der Information und gespeicherter Form schließen könnte, sowie die Erkenntnisse der forensischen Linguistik, der Rechtsvergleichung und der Rechtstheorie nur spärlich in die Ontologien einfließen.

## **Abschließende Überlegungen**

Mitunter wurde bereits die Forderung nach „automationsgerechter Gesetzgebung“ mit programmernahen Vorgaben vernommen. Es mag in manchen Bereichen (z. B. Lohnverrechnung und Steuern oder Sozialversicherungsrecht) durchaus überlegenswert und sinnvoll sein, wenn eine programmernahe Version mitgeliefert werden kann oder zumindest die Programmierbarkeit bei der Regelerstellung mitberücksichtigt wird. Im Allgemeinen muss der Normtext aber primär für den Menschen, den Normadressaten, nicht zuletzt im Sinne des Gebotes der Verständlichkeit verstehbar sein und bleiben. Der

Rechtsunterworfenen kann nicht verstehen, was zum Verständnis zuerst eine Maschine braucht.

Eine zu starke und enge Festlegung, Standardisierung, Terminologienormierung kann sich gegebenenfalls auch zu einer semantischen Fessel<sup>27</sup> entpuppen, die Vielfältigkeit von Sprache(n) beeinträchtigen, die Weiterentwicklung hemmen. Gerade bezüglich europäischer Rechtstexte muss beachtet werden, nicht die Sprachen, die Rechtssysteme und die Rechtstraditionen lediglich auf den größten gemeinsamen Nenner zu reduzieren, was einem besseren gegenseitigen Verständnis nicht gerade förderlich wäre.<sup>28</sup>

Letztendlich darf nicht übersehen werden, dass Modelle immer abstrakt sind – die Realität verliert durch sie. Nichtsdestotrotz zeichnet sich aus heutiger Sicht eine spannende Entwicklung neuer Kommunikationshilfen in Mensch/Mensch-, Mensch/Maschine- und Maschine/Maschine-Beziehungen (M2M<sup>3</sup>) ab, wenn das Ergebnis auch etwas von unseren heutigen Erwartungen abweichen mag.

## Anmerkungen

- 1 Prominente Beispiele sind der automatische Vertragsabschluss im e-Commerce und regelbasierte Systeme im Bereich der öffentlichen Verwaltung.
- 2 Gemäß ISO 1087 ist unter *Begriff* („concept“) „a unit of thought constituted through abstraction on the basis of properties common to a set of objects“ zu verstehen, wobei angemerkt wird: „concepts are not bound to particular languages; they are, however, influenced by the social or cultural background“ (vgl. auch DIN 2342).
- 3 Diese Differenzen sollten sich allerdings nach mehrfachem Lesen des Beitrags auflösen.
- 4 Schieffer, A./Muñoz, A. R., Vom Change Management zum Change Meaning, Readers Pages, LO (Lernende Organisation) 13/2003.
- 5 Siehe im Vergleich *Usholds* Definition einer Ontologie: „An ontology is a shared understanding of some domain of interest.“ *Ushold, M./Gruninger, M.*, Ontologies: Principles, Methods and Application, Knowledge Engineering Review 11(2), 1996.
- 6 *Galinski* unterteilt den drei klassischen Gebieten der Semiotik folgend exakter in eine syntaktische, pragmatische und begriffliche Ebene der semantischen Interoperabilität. Siehe *Galinski, C.*, Wozu Normen? Wozu semantische Interoperabilität? In: Pellegrini/Blumauer (Hrsg.), Semantic Web: Wege zur vernetzten Wissensgesellschaft, Reihe X.media.press, Springer, Berlin et al. 2006, 47–72.
- 7 Eine umfassende Abhandlung gibt *Bydlinski, F.*, Juristische Methodenlehre und Rechtsbegriff, Springer, Wien 1991.
- 8 Siehe auch die Überlegung eines Prinzips, das darauf bedacht nimmt, dass die Begriffe bei einer Rechtsfortbildung „sich selber treu und selbstähnlich bleiben“ bei *Philipps, L.*, Endliche Rechtsbegriffe mit unendlichen Grenzen, in: Schweighofer et al. (Hrsg.), Aktuelle Fragen der Rechtsinformatik 2005, Boorberg, Stuttgart et al. 2005, 87–93.
- 9 Man bedenke z. B. die verschiedenen semantischen Räume eines Sachverständigen, eines nicht sachverständigen Augenzeugen, des Opfers, des Täters, des Anwalts, des Richters, der Presse und ggf. auch des Bundespräsidenten in Rahmen einer Begnadigung.
- 10 Teils von den legistischen Handbüchern vorgegeben, wobei im Detail wiederum in die individuelle Semantik des Bundes und der Länder (und jene der Selbstverwaltung etc.) differenziert werden muss. Selbst spezifische Materiengesetze bilden bei genauerer Betrachtung ihnen eigene semantische Räume, angepasst an Fachmaterie und Adressaten.
- 11 Siehe z. B. *Waria, P.*, Zauberworte – Verwandlungen des Gleichheitsgrundsatzes in der Judikatur des österreichischen Verfassungsgerichtshofes, in: Schweighofer et al. (Hrsg.), Aktuelle Fragen der Rechtsinformatik 2005, Boorberg, Stuttgart et al. 2005, 576–583.
- 12 Siehe insb. *Haan, N. Den/Winkels, R. G. F.*, The Deep Structure of Law, in: Prakken et al. (Hrsg.), Legal Knowledge Based Systems, JURIX 1994, Koninklijke Vermande 1994, 43–54 und *Breuker, J. A.* et al., Drafting and validating regulations: the inevitable use of intelligent tools, in: Cerri/Dochev (Hrsg.) Artificial Intelligence: Methodology, Systems and Applications, Springer, Berlin et al. 2000, 21–34.



- 13 Siehe insb. *Engers, T. M. van et al.*, POWER: Using UML/OCL for Modeling Legislation – an application report, in: Proceedings of The 8<sup>th</sup> ICAIL (St. Louis, MO 2001), ACM Press, New York 2001, 157–167 (weitere Informationen und Literaturhinweise unter <http://www.lri.jur.uva.nl/epower/>).
- 14 Man bedenke, dass dies bei den angenommenen 100.000 Situationen zu 20.000 Fehlern führt (zuzüglich jenen, die der automatische *situation generator*, der nie fertiggestellt wurde, eventuell verursacht hätte), die erkannt und behandelt werden müssen.
- 15 *Breuker, J. A. et al.*, Use and Reuse of Legal Ontologies in knowledge engineering and Information Management, in: Benjamins (Hrsg.), Law and the Semantic Web, Lecture Notes in Computer Science Vol. 3369, Springer, Berlin et al. 2005, 36–64.
- 16 IST project no. 2000–28125; 2,7 Mill. € für cost sharing contracts + 1,17 Mill. € für demonstration contracts; Details auf <http://cordis.europa.eu/ist/projects/projects.htm> (Suchwort „e-power“).
- 17 Siehe insb. *Boer, A. et al.*, Knowledge Management for Legislative Drafting in an International Setting, in: Bourcier (Hrsg.), Legal Knowledge and Information Systems, JURIX 2003, IOS Press, Amsterdam 2003, 91–100 sowie *Boer, A. et al.*, Using Ontologies for Comparing and Harmonizing Legislation, in: Proceedings of The 9<sup>th</sup> ICAIL (Edinburgh, UK 2003), ACM Press, New York 2001, 60–69.
- 18 Ziel des e-Recht-Projektes ist es, von der Erstellung einer Rechtsvorschrift über deren Begutachtung bis hin zur deren Kundmachung einen durchgehenden elektronischen Produktionsweg einzurichten.
- 19 Siehe <http://www.bundeskanzleramt.at/site/3513/default.aspx> (Legistik).
- 20 Die Originaldarstellung dieses vielzitierten Schichtenmodells findet sich in *Koivunen, M.-R./Miller, E.*, W3C Semantic Web Activity, in: Proceedings of the Semantic Web Kick-off Seminar (Helsinki 2001), HIIT Publications, Helsinki 2002/1, 27–43; frei verfügbar unter <http://www.w3.org/2001/12/semweb-fin/w3csw>.
- 21 Als Standardwerk kann z. B. *Gomez-Perez, A. et al.*, Ontological Engineering: With Examples from the Areas of Knowledge Management, E-commerce and the Semantic Web<sup>2</sup>, Springer, Berlin et al. 2007, empfohlen werden; ausführlicher *Sharman, R. et al.*, Ontologies: A Handbook of Principles, Concepts and Applications in Information Systems, Springer's Integrated Series in Information Systems Vol. 14, 2007.
- 22 Siehe <http://wordnet.princeton.edu/> und insb. *Fellbaum, C.* (Hrsg.), WordNet: An Electronic Lexical Database, MIT Press, MA 1998.
- 23 Siehe <http://www.cyc.com/> (Publikationsliste: <http://www.cyc.com/cyc/technology/pubs>).
- 24 Siehe z. B. *Hobfeld, W. N.*, Fundamental Legal Conceptions as Applied in Judicial Reasoning, The Yale Law Journal Vol. 26/8 (Juni 1917) 710–770; aber auch *Hart, Kelsen*.
- 25 Für einen Überblick siehe *Schweighofer, E./Liebwald, D.*, Advanced lexical ontologies and hybrid knowledge based systems: First steps to a dynamic legal electronic commentary, Journal on Artificial Intelligence and Law Vol. 15 (Februar 2007), Springer International, NL; ausführlicher *Benjamins, R. et al.* (Hrsg.), Law and the Semantic Web: Legal Ontologies, Methodologies, Legal Information Retrieval, and Applications, Lecture Notes in Computer Science Vol. 3369, Springer, Berlin et al. 2005.
- 26 Die Problematik liegt eigentlich bereits in der Modellierung des „notwendigen“ Weltwissens, im „Faktischen“ (man bedenke z. B. Sachverhaltsdarstellung, Beweiswürdigung etc.).
- 27 Begriff entlehnt aus *Schieffer/Muñoz*, a. a. O.
- 28 *Liebwald, D.*, Einheitsschnittstellen zu Rechtssystemen am Beispiel von N-Lex, in: Schweighofer et al. (Hrsg.), Aktuelle Fragen der Rechtsinformatik 2007, Boorberg, Stuttgart et al. (in Drucklegung).



Findok –  
Die Finanzdokumentation im BMF

Von  
Angela STÖGER-FRANK



## Einleitung

Die Finanzdokumentation (Findok) des Bundesministeriums für Finanzen (BMF) stellt eine wesentliche E-Government-Maßnahme der Finanzverwaltung für effizientes informationstechnisches Wissensmanagement im Bereich der Rechts- und Fachinformationen dar. Die Dokumentation ist ressortweit in ganz Österreich in allen Finanzdienststellen im Einsatz und umfasst sowohl in der Form als auch im Inhalt unterschiedliche Informationsarten und -quellen. Zunächst nur als Wissensvermittlung innerhalb des Finanzressorts konzipiert, entwickelte sich diese neue Applikation zur umfassenden Wissensplattform im Internet, wodurch die Öffentlichkeit Wissensgleichstand mit der Finanzverwaltung erhielt.

## Umsetzungsplattformen

Das BMF nutzt für ihr neues Informationssystem Findok die vorhandenen IT-Systeme: Das BMF-Intranet und das BMF-Internet, wobei folgende Ausprägungen existieren:

- eine Intranet-Version via BMF-Portal für die Finanzverwaltung
- eine Internet-Version via BMF-Website für die interessierte Öffentlichkeit:  
Seit Mai 2006 können die Bürger unter der Adresse <https://www.bmf.gv.at/findok> die Entscheidungen des UFS, die Steuerrichtlinien und Erlässe des Bundesministeriums für Finanzen abfragen.

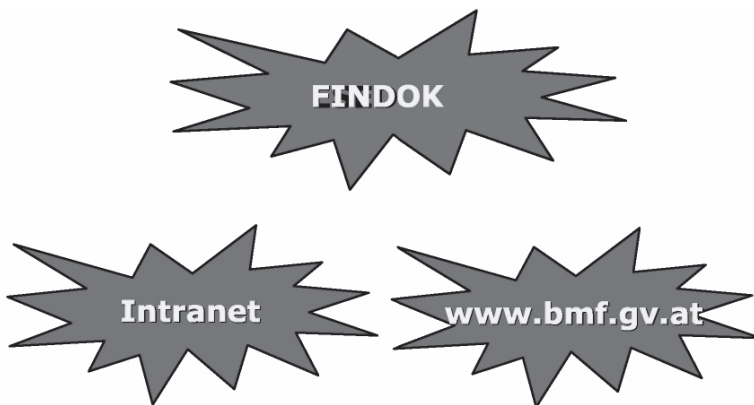


Abbildung 1: Findok – Plattformen

## Findok-Inhalte

Die Finanzdokumentation umfasst Dokumente des Bundesministeriums für Finanzen (BMF) sowie die Entscheidungen des Unabhängigen Finanzsenates (UFS) zum Steuer- und Zollrecht. Die Dokumente des BMF und des UFS enthalten neben den Originaltexten auch Zusatzinformationen, wie zum Beispiel Verweise zu den Rechtsgrundlagen des Rechtsinformationssystems des Bundes (RIS).

**Was enthält die Findok?**

**Findok**

⊕ Richtlinien:  
ESTR, LStR, UStR ...



⊕ Erlässe,  
Verfügungen,  
Infos



UNABHÄNGIGER  
FINANZSENAT

Abbildung 2: Findok-Inhalte

**Was enthält die Findok?**

**Findok**

⊕ EAS – Express Antwort  
Service (auslandsbezogen)



⊕ UFS - Entscheidungen  
mit Anmerkungen (Vw/VfGH-  
Beschwerden)



UNABHÄNGIGER  
FINANZSENAT

Abbildung 3: Findok-Inhalte (Fortsetzung)

## Inhalte des Unabhängigen Finanzsenates (UFS)

Der UFS wurde am 1. Jänner 2003 als unabhängige Verwaltungsbehörde gegründet. Er trat an die Stelle der bisherigen Rechtsmittelabteilungen der Finanzlandesdirektionen. Die Behörde hat ihren Sitz in Wien und sieben Außenstellen. Die Erledigungen des UFS werden in folgende Dokumente gegliedert:

- Berufungsentscheidungen im Bereich Steuer, Strafsachen und Zoll
- Entscheidungen über Devolutionsanträge
- Beschwerdeentscheidungen in Strafsachen
- Vorlagebeschlüsse an den EuGH
- Sonstige Bescheide

Wichtige Entscheidungen enthalten Rechtssätze, die kurz und prägnant die rechtliche Aussage zusammenfassen. Manche Rechtssätze beziehen sich auf einen Stamm-Rechtssatz und bilden somit Folge-Rechtssätze. Die Entscheidungstexte sind anonymisiert. Sofern trotz Anonymisierung Rückschlüsse auf die betreffende Rechtssache möglich sind, entfällt die Veröffentlichung des gesamten Textes. Zusatzinformationen wie Beschwerden an VwGH oder VfGH sowie abweichende Rechtsprechung oder Verwaltungspraxis werden dokumentiert.

## Findok-Erfassung

Damit die darin befindlichen Inhalte – Richtlinien, Erlässe, EAS, Infos, Amtsverfügungen, UFS-Entscheidungen – in sich konsistent und umfassend auswertbar sind, müssen sie bereits bei der Erstellung bestimmten inhaltlichen und formalen Kriterien entsprechen. Zur Beachtung der formalen Kriterien wird ein Erfassungsverfahren bereitgestellt, das die Textformatierung und -strukturierung sowie die Eingabe der für das Abfrageverfahren relevanten Kategorisierung unterstützt. Von der „Word-Textbearbeitung“ erfolgt eine Überführung in die „Findok-Datenbank“.

## Technischer Aufbau

Die Autoren erfassen die Dokumente und befüllen die Kategorien (siehe unten). Nach der „Abfertigung“ eines Dokumentes in die Findok-Datenbank steht es den Findok-Benutzern zur Verfügung.

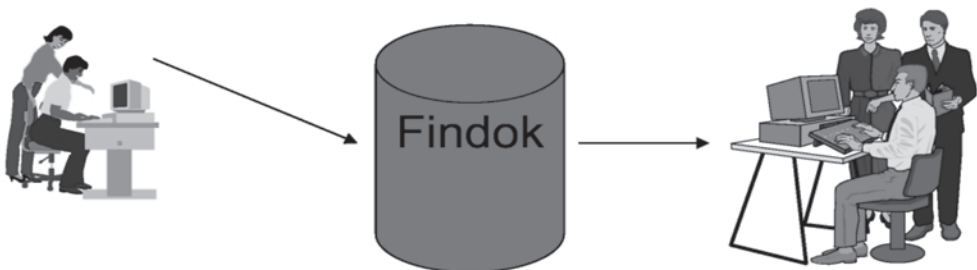


Abbildung 4: Technischer Aufbau

## Kategorienschema

Für eine bequeme und gezielte Suche in Findok werden die Dokumente mit Kategorien, die die Dokumente näher beschreiben, versehen. Einige Kategorien müssen vom Autor selbst bei der Erfassung ausgefüllt werden, andere Kategorien werden automatisch aus dem Text befüllt, indem bestimmte „Textbausteine“ erkannt und in die Kategorien verschoben werden.

### Automatisch erstellte Kategorien:

- Geschäftszahl: identifiziert jedes Dokument eindeutig
- Behörde: bezeichnet den Urheber (Organisationseinheit).
- Dokumenttyp: bezeichnet die Art und Form des Dokumentes
- Datum/Bezugszeitraum: beziehen sich auf die Approbation und die Gültigkeit

### Vom Autor zu beschreibende Kategorie:

- Betreff: beinhaltet die Überschrift bzw. den Titel eines Dokumentes
- Schlagworte: liefern prägnante Fachausdrücke zum Dokumenteninhalt
- Normen: bezeichnen die betroffenen Rechtsvorschriften
- Kurzttext/Rechtssatz: fassen die rechtliche Aussage und den Inhalt zusammen
- Verweise: untermauern den Text mit Literaturstellen und Gerichtsentscheidungen
- Beachte: gibt wichtige Hinweise oder Erläuterungen zum Text
- Anmerkungen: geben weitere sonstige Informationen zum Text

## Die Erfassung der Kategorie Norm im UFS

### Erfassung der Normen

### Findok

- Der Referent trägt die der Entscheidung zugrunde liegenden Normen in die Kategorie Norm ein.
- Eine Normentabelle sorgt für einheitliche Abkürzungen.
- Bei einer Novelle wird die Stammfassung eingetragen und mit „gültig am“ der entsprechende Bezugszeitraum ausgewählt.
- Bei einer Verlinkung ins RIS erhält man die entsprechende Fassung.



UNABHÄNGIGER  
FINANZSENAT

Abbildung 5: Normenerfassung



## Zugriff auf die Findok im Internet

Auf Findok kann jede/r InternetbenutzerIn über die BMF-Homepage mit der Adresse <https://www.bmf.gv.at> oder direkt auf <https://findok.bmf.gv.at> zugreifen. Eine Registrierung ist nicht erforderlich. Die Findok-Abfrage wurde optimiert für Internet Explorer ab Version 5.0, ein problemloser Zugriff wird aber auch mit Firefox gewährleistet.

## Findok-Suchmöglichkeiten

Drei Suchmöglichkeiten stehen im Menü zur Verfügung:

- Suche neuer Inhalte  
bietet einen raschen Zugriff auf neue Inhalte der Findok.
- Freie Suche  
bietet die größte Auswahl unterschiedlicher Zugriffsmöglichkeiten auf die Inhalte der Findok. Die Auslegungen des BMF oder die Entscheidungen des UFS können z. B. mittels Stichworten zu einem bestimmten Thema abgerufen werden.
- Gezielte Suche  
bietet einen direkten Zugriff auf Dokumente, zu denen die Geschäftszahl oder der Titel, die Randzahl oder die Abschnittsüberschrift bekannt ist.

## Die Findok-Suchstrategien

## Findok

⊕ Neu



⊕ Freie Suche

⊕ Gezielte Suche

Suchfelder	
Suchwort	/vorsteuerabzug* geländewagen*
betroffene Norm	
Bereiche (optional)	
Richtlinien	Bereiche
Erlasse	<input type="radio"/> BMF <input type="radio"/> ? Bundesministerium für Finanzen als Urheber <input type="radio"/> UFS <input type="radio"/> ? Unabhängiger Finanzsenat als Urheber
Informationen	
UFS-Rechts	Suchfelder
UFS-Texte	GZ
	Titel
	ESTR 2000
	Abschnitt
	Randzahl



Abbildung 6: Findok-Suchstrategien



## Findok-Dokumentenanzeige

Neben der HTML-Anzeige steht auch der Aufruf zum pdf-Format (Original) zur Verfügung.

### Die Findok-Anzeige

### Findok

⊕ BMF-Erlass

⊕ UFS-Entscheidung

⊕ Originalanzeige



Abbildung 8: Findok-Anzeige

## Zusatzinformationen

Jedes Dokument enthält neben dem Text auch Zusatzinformationen, die am Dokumentende zusammengefasst sind. Einige dieser Informationen sind als Links ausgebildet, die in einem neuen Browserfenster direkt angezeigt werden.

## Anzeige einer UFS-Berufungsentscheidung mit Zusatzinformationen

Neben dem originären Entscheidungstext werden auch erläuternde Informationen dokumentiert:

Berufungsentscheidung - Steuer (Referent) UFSL, GZ RV/1186-L/04 vom 02.03.2005	
Vorsteuerabzug bei gemischt genutzten Gebäuden	
RV/1186-L/04-RS I	
Angefochtener Bescheid:	Beachte:
Umsatzsteuer	VwGH-Beschwerde zur Zl. 2005/14/0035 eingebracht.
Rechtssatz:	
<p>Außer bei geringfügiger nichtunternehmerischer Nutzung von ansonsten betrieblich genutzten Gebäuden steht für bis 2003 bezogene Leistungen (Zm gemischt genutzten Gebäuden trotz der EuGH-Urteile Lennartz und Seeling nur der anteilige Vorsteuerabzug zu. Dies deshalb, weil der im Beitrittszeitpunkt bestehende, privat genutzte Gebäudeanteile betreffende Vorsteuerauschluss beibehalten wurde. Die (vorgenommene oder gesetzlich fingierte) Zuordnung von privat genutzten Gebäudeanteilen zum Unternehmensbereich hat nur die Wirkung, dass deren spätere unternehmerische Nutzung keine (nicht zum Vorsteuerabzug berechtigende) Einlage darstellt, sondern den Unternehmer zu einer Vorsteuerberichtigung (zu seinem Gunsten) berechtigt.</p>	
Zusatzinformationen	
<b>betreffende Normen:</b>	<p>Art. 17 Abs. 2 lit. a 6. Mehrwertsteuer-Richtlinie 77/388/EWG            Art. 6 Abs. 2 lit. a 6. Mehrwertsteuer-Richtlinie 77/388/EWG            Art. 17 Abs. 6 6. Mehrwertsteuer-Richtlinie 77/388/EWG  <a href="#">§ 12 Abs. 2 Z 1 USIG 1972, Umsatzsteuergesetz 1972, Bundesgesetz vom 15. Juni 1972 über die Besteuerung der Umsätze, BGBl. Nr. 223/1972</a> &gt;  <a href="#">§ 12 Abs. 2 Z 2 lit. a USIG 1972, Umsatzsteuergesetz 1972, Bundesgesetz vom 15. Juni 1972 über die Besteuerung der Umsätze, BGBl. Nr. 223/1972</a> &gt;  <a href="#">§ 12 Abs. 2 Z 1 USIG 1994, Umsatzsteuergesetz 1994, BGBl. Nr. 663/1994</a> &gt;  <a href="#">§ 12 Abs. 2 Z 2 lit. a USIG 1994, Umsatzsteuergesetz 1994, BGBl. Nr. 663/1994</a> &gt;  <a href="#">§ 1 Abs. 1 Z 2 lit. a USIG 1994, Umsatzsteuergesetz 1994, BGBl. Nr. 663/1994</a> &gt;  <a href="#">§ 6 Abs. 1 Z 16 USIG 1994, Umsatzsteuergesetz 1994, BGBl. Nr. 663/1994 idF AbqÄG 1998, Abgabenänderungsgesetz 1998, BGBl. I Nr. 28/1999</a> &gt;  <a href="#">§ 6 Abs. 2 USIG 1994, Umsatzsteuergesetz 1994, BGBl. Nr. 663/1994 idF AbqÄG 1998, Abgabenänderungsgesetz 1998, BGBl. I Nr. 28/1999</a> &gt;</p>
<b>Schlagwörter:</b>	gemischt genutzte Gebäude, anteiliger Vorsteuerabzug, Beibehaltungsrecht, Stillehalteklause, steuerfreier Eigenverbrauch, Zuordnung zum Unternehmen, Wahrsicht, Seeling, Lennartz, Vorsteuerberichtigung
<b>Anmerkungen:</b>	Vergleiche auch UFS Gzsz RV/0293-G/04 mit anderer Begründung, abweichend UFS Innsbruck RV/0514-I/02; Veröffentlicht in UFSaktuell 2005, 135; RdW 2005/345; ÖStZ 2005/363; taxlex-SR 2005/35; SWK 12/2005, S 432; eoolex 2005/224
<b>Verweise:</b>	<p><a href="#">VwGH 12.12.1985, 85/14/0114</a> &gt;  <a href="#">VwGH 24. 6.1986, 85/14/0175</a> &gt;  <a href="#">VwGH 25. 1.1995, 93/15/0003</a> &gt;  <a href="#">VwGH 3. 7.1991, 90/14/0066</a> &gt;  <a href="#">VwGH 20. 6.1978, 2067/77</a> &gt;  <a href="#">VwGH 28.10.2004, 2001/15/0028</a> &gt;  <a href="#">EuGH, 11.7.1991, C-97/90</a> &gt;  <a href="#">EuGH, 8.5.2003, C-269/00</a> &gt;</p>
<b>Systemdaten:</b>	interne Nummer: 14528.[1]1.6, FR: 04.10.2005, AB: 14.03.2005, aufgenommen am: 14.03.2005, zuletzt geändert am: 04.10.2005

Abbildung 9: Anzeige von UFS-Zusatzinformationen

- In **Verweise** befinden sich der Entscheidung zugrunde liegende VwGH / VfGH-Erkenntnisse oder andere Zitate. Soweit diese Verweise im RIS zu finden sind, erfolgt eine Verlinkung.
- In **Anmerkungen** stehen weitere redaktionelle Informationen, etwa Hinweise auf ähnliche oder abweichende UFS-Entscheidungen sowie auf Steuerrichtlinien oder andere wichtige Vorschriften.
- In **Beachte** sind etwaige Beschwerdenverfahren an Höchstgerichte dokumentiert.

## Ausblick

Findok wurde von der Finanzverwaltung und der Öffentlichkeit sehr positiv aufgenommen. Insbesondere die Steuerberater begrüßen die nun herrschende „Chancengleichheit“ betreffend finanzrechtlicher Informationen. Nichtsdestotrotz wird bereits an der Weiterentwicklung des Systems gearbeitet. Um die Rechtsprechungsentwicklung des Unabhängigen Finanzsenates besser verfolgen zu können, sollen Berufungsentscheidungen mit dem Hinweis „ähnlich“, „gleich“ oder „widersprüchlich“ zu anderen Entscheidungen versehen werden. Denn nach § 10 Abs. 4 UFSG hat der UFS „. . . bei voller Wahrung der Unabhängigkeit der Mitglieder des unabhängigen Finanzsenates auf eine möglichst einheitliche Entscheidungspraxis hinzuwirken . . .“<sup>1</sup>.

Mit ca. 5.500 neu hinzukommenden UFS-Entscheidungen pro Jahr und ebenso unzähligen Erlässen ist die Transparenz und Performance in der Abfrage dieses enormen Dokumentenvolumens eine große Herausforderung und gewinnt ein leicht überschaubares Suchergebnis, aufgelistet nach den relevanten Suchkriterien, zunehmend an Bedeutung. Die technischen Entwicklungen schreiten indessen stetig voran, sodass einer Lösung dieser Probleme nichts im Wege steht.

## Anmerkung

<sup>1</sup> BGBl. I Nr. 97/2002, § 10 Abs. 4 UFSG.



# Relaunch des Rechtsinformationssystems des Bundes (RIS)

Von  
Helmut WEICHSEL





## 1. Das Rechtsinformationssystem (RIS) – ein Überblick

Die Anfänge des Rechtsinformationssystems des Bundes (RIS), das ein computerunterstütztes juristisches Informationssystem ist und vom österreichischen Bundeskanzleramt (BKA) koordiniert und betrieben wird, reichen bis in das Jahr 1983 zurück, in welchem es in seinen Grundzügen konzipiert wurde.

Bis Ende 1999 wurde das RIS auf einer Großrechenanlage im Rechenzentrum des BKA betrieben. Im Jahr 1996 entschloss sich das BKA, das RIS auf Web-Technologie umzustellen. Nach einem Pilotversuch, der etwa 90 Bundesrechtsvorschriften („Strukturanpassungsgesetz 1996“) und ausgewählte Salzburger Landesrechtsvorschriften umfasste, konnte das RIS im Juni 1997 – parallel zum Betrieb auf der Großrechenanlage – im Internet präsentiert werden.

Die Inhalte des RIS werden laufend erweitert. Derzeit sind folgende Applikationen abfragbar:

- Justizgesetzsammlung 1780 bis 1848  
(Link zur Österreichischen Nationalbibliothek)
- Reichs-, Staats- und Bundesgesetzblätter 1849 bis 1940  
(Link zur Österreichischen Nationalbibliothek)
- Deutsches Reichsgesetzblatt 1938–1945  
(Link zur Österreichischen Nationalbibliothek)
- Bundesgesetzblätter 1945 bis 2003
- Bundesgesetzblätter authentisch seit 2004
- Begutachtungsentwürfe und Regierungsvorlagen von Rechtsvorschriften
- Bundesrecht in der geltenden Fassung
- Europäisches Gemeinschaftsrecht
- Landesgesetzblätter
- Landesrecht in der geltenden Fassung
- Gemeinderecht in der geltenden Fassung
- Judikatur der Höchstgerichte (VfGH, VwGH, OGH)
- Judikatur verschiedener Senate bzw. Kommissionen
- Erlässe von Bundesministerien

## 2. Ausgangslage für die RIS-Überarbeitung

Auf Grund des technischen Fortschritts und vermehrter Benutzerwünsche hat sich das BKA entschieden, das RIS einem Relaunch zu unterziehen. Um die Wünsche und Bedürfnisse der RIS-BenutzerInnen in Erfahrung zu bringen, wurde im Mai 2006 eine Umfrage durchgeführt. Auf der RIS-Auswahlseite (<http://www.ris.bka.gv.at/>) wurde ein entsprechender Hinweis platziert, in dem ersucht wurde, dem Verfassungsdienst (VD) im BKA Verbesserungsvorschläge zu unterbreiten.

Insgesamt langten 100 Rückmeldungen ein, deren Umfang von wenigen Zeilen bis zu neun Seiten reichte. Neben den diversen Wünschen fanden sich auch durchaus lobende Worte zum bestehenden System und zur grundsätzlichen Möglichkeit, österreichische Rechtstexte kostenlos im Internet abfragen zu können.

In den folgenden Wochen wurden die einzelnen Stellungnahmen bearbeitet.

Um die Koordination und Entscheidungsfindung zu vereinfachen, wurde unter der Leitung des VD eine Arbeitsgruppe gegründet, die die Ziele und die zu realisierenden Funktionalitäten erarbeitet und vorgibt.

### 3. Geplante Neuerungen im RIS

#### 3.1 Allgemeines

Durch diese Umstellung soll das RIS einen modernen und zeitgemäßen Auftritt erhalten. Neben zusätzlichen Funktionalitäten spielt vor allem ein besser gestaltetes Layout – wie beispielsweise eine einheitliche Bezeichnung der Abfragefelder – eine wesentliche Rolle.

Um den Standards für den Dokumentaufbau zu entsprechen und u. a. erweiterte Suchmöglichkeiten anbieten zu können, wird die Datenhaltung aller RIS-Anwendungen auf XML (Extensible Markup Language) umgestellt. Im Gegensatz zum bisherigen Textformat ermöglicht XML eine sehr gute Strukturierung der Texte und somit eine effizientere Suche.

Bei der Entwicklung der neuen Oberfläche und der zusätzlichen Funktionalitäten sind auch die Empfehlungen der „Web Accessibility Initiative (WAI)“ (<http://www.w3.org/WAI/>), die vom World Wide Web Consortium (W3C) herausgegeben werden, zu berücksichtigen. WAI beschäftigt sich mit dem barrierefreien Zugang zu den Inhalten des Internets für Menschen mit besonderen Bedürfnissen. Den Schwerpunkt setzt WAI auf das Webdesign. So wird es beispielsweise zukünftig möglich sein, die Schriftgröße zu verändern. Ferner wird die Verwendung von Javascripts vermieden.

Derzeit haben die Texte im RIS in der Regel eine fixe Zeilenlänge bzw. befindet sich am Ende jeder Zeile eine Zeilenschaltung. Dies behindert die Weiterverarbeitung von RIS-Texten mit Hilfe einer Textverarbeitungssoftware. Daher ist es ein sehr wichtiges Anliegen der BenutzerInnen, dass zukünftig Fließtexte verfügbar sind.

Ferner sind aus technischen Gründen derzeit manche Tabellen oder Grafiken im RIS nicht darstellbar. Auch in diesem Punkt wird es Verbesserungen geben.

Ein weiterer Vorschlag der RIS-BenutzerInnen betraf das Dateiformat. So wurde der Wunsch geäußert, die Dokumente neben HTML auch in anderen Dateiformaten, wie beispielsweise PDF, zur Verfügung zu stellen. Nach der erfolgten Umstellung werden die Dokumente – analog zu den authentischen Bundesgesetzblättern – idR in HTML, PDF und RTF verfügbar sein, wobei die Auswahl in der Trefferliste und auf der Metadaten-seite möglich sein wird.

Die Anzahl der Treffer, die in der Trefferliste auf einer Bildschirmseite dargestellt wird, wird wählbar sein (10, 20, 50 oder 100 Treffer).

Zusätzlich wird die Verlinkung zu einem RIS-Dokument vereinfacht werden.

Bis Februar 2007 wurden Prototypen folgender RIS-Anwendungen erstellt:

- Judikaturdokumentation des Verfassungsgerichtshofes (VfGH)
- Judikaturdokumentation des Verwaltungsgerichtshofes (VwGH)
- Judikaturdokumentation der Justiz (OGH, OLG, LG, BG)
- Gemeinderecht
- Österreichische Rechtsvorschriften in englischer Sprache


### 3.2 Geplante Neuerungen in den Judikaturdokumentationen

Bei den Judikaturdokumentationen wird es teilweise neue Abfragefelder, wie beispielsweise die „Rechtssatznummer“ bei der Judikaturdokumentation der Justiz geben. Zusätzlich sollen die Informationen, die pro Dokument in der Trefferliste angezeigt werden, umfangreicher und aussagekräftiger sein.

Es wird ebenfalls möglich sein, dass alle Rechtssätze, die auf Grund einer Entscheidung erzeugt wurden, gemeinsam mit dem Entscheidungstext in einem Dokument angezeigt werden.

Auf den folgenden Seiten sind einige Screen-Shots der Prototypen dargestellt, wobei darauf hingewiesen werden muss, dass sich noch Änderungen sowohl beim Layout also auch bei den Funktionalitäten ergeben können.

Abbildung 1: Prototyp RIS-Judikaturdokumentation des Verfassungsgerichtshofes (VfGH) – Abfragemaske

BUNDESKANZLERAMT ■ RECHTSINFORMATIONSSYSTEM 

**Judikatur** | **Gemeinderecht**

[Verfassungsgerichtshof](#) | [Verwaltungsgerichtshof](#) | [Justiz](#) |

← [Zurück zur Suche](#) ☆ [Diese Seite zu den Favoriten hinzufügen](#)

[Markierte Dokumente anzeigen](#) 1 bis 50 von 300 [← Vorherige Seite](#) [Nächste Seite →](#)

Nr.	<input type="checkbox"/>	Geschäftszahl	Datum	Art	Typ	Kurzinformation			
1	<input type="checkbox"/>	<a href="#">B1448/06</a>	07.09.2006	Beschluss	Rechtssatz	VfGH / Wirkung aufschiebende			
2	<input type="checkbox"/>	<a href="#">B1448/06</a>	07.09.2006	Beschluss	Entscheidungstext	VfGH / Wirkung aufschiebende			
3	<input type="checkbox"/>	<a href="#">B1261/06</a>	23.08.2006	Beschluss	Rechtssatz	VfGH / Verfahrenshilfe			
4	<input type="checkbox"/>	<a href="#">B1261/06</a>	23.08.2006	Beschluss	Entscheidungstext	VfGH / Verfahrenshilfe			
5	<input type="checkbox"/>	<a href="#">B1327/06</a>	17.08.2006	Beschluss	Rechtssatz	VfGH / Wirkung aufschiebende			
6	<input type="checkbox"/>	<a href="#">B1327/06</a>	17.08.2006	Beschluss	Entscheidungstext	VfGH / Wirkung aufschiebende			
7	<input type="checkbox"/>	<a href="#">B1334/06</a>	08.08.2006	Beschluss	Entscheidungstext	Asylrecht, Fremdenrecht, VfGH / Instanzenzugerschöpfung, VfGH / Verfahrenshilfe			
8	<input type="checkbox"/>	<a href="#">A12/05</a>	28.07.2006	Beschluss	Rechtssatz	VfGH / Klagen, VfGH / Verfahrenshilfe			
9	<input type="checkbox"/>	<a href="#">A12/05</a>	28.07.2006	Beschluss	Entscheidungstext	VfGH / Klagen, VfGH / Verfahrenshilfe			
10	<input type="checkbox"/>	<a href="#">B874/06</a>	11.07.2006	Beschluss	Entscheidungstext	VfGH / Wirkung aufschiebende			
11	<input type="checkbox"/>	<a href="#">B874/06</a>	11.07.2006	Beschluss	Rechtssatz	VfGH / Wirkung aufschiebende			
12	<input type="checkbox"/>	<a href="#">B938/06</a>	04.07.2006	Beschluss	Rechtssatz	VfGH / Wirkung aufschiebende			
13	<input type="checkbox"/>	<a href="#">B938/06</a>	04.07.2006	Beschluss	Entscheidungstext	VfGH / Wirkung aufschiebende			
14	<input type="checkbox"/>	<a href="#">V89/02 ua</a>	27.06.2006	Erkenntnis	Rechtssatz	Trassierungsverordnung, EU-Recht, Verordnungserlassung, Naturschutz, Landschaftsschutz, Vogelschutz, VfGH / Individualantrag, Umweltschutz, Umweltverträglichkeitsprüfung, VfGH / Legitimation, Straßenverwaltung, Straßenverlaufsfestlegung, Geltungsbereich (zeitlicher) eines Gesetzes, Übergangsbestimmung, Anwendbarkeit, VfGH / Kosten			
15	<input type="checkbox"/>	<a href="#">B18/04</a>	27.06.2006	Erkenntnis	Rechtssatz	VfGH / Anlaßfall			
16	<input type="checkbox"/>	<a href="#">V89/02 ua</a>	27.06.2006	Erkenntnis	Entscheidungstext	Trassierungsverordnung, EU-Recht, Verordnungserlassung, Naturschutz, Landschaftsschutz, Vogelschutz, VfGH / Individualantrag, Umweltschutz, Umweltverträglichkeitsprüfung, VfGH / Legitimation, Straßenverwaltung, Straßenverlaufsfestlegung, Geltungsbereich (zeitlicher) eines Gesetzes, Übergangsbestimmung, Anwendbarkeit, VfGH / Kosten			

Abbildung 2: Prototyp RIS-Judikaturdokumentation des Verfassungsgerichtshofes (VfGH) – Trefferliste

BUNDESKANZLERAMT RECHTSINFORMATIONSSYSTEM RIS

Judikatur Gemeinderecht

Verfassungsgerichtshof | Verwaltungsgerichtshof | Justiz |

← Zurück zur Trefferliste Vorheriges Dokument Nächstes Dokument →

☆ Diesen Rechtssatz zu den Favoriten hinzufügen

**Gericht:**  
Verfassungsgerichtshof (VfGH)

**Dokumenttyp:**  
Rechtssatz

**Entscheidungsart:**  
Erkenntnis

**Entscheidungsdatum:**  
27.06.2006

**Sammlungsnummer:**  
\*\*\*\*\*

**Geschäftszahl:**  
B18/04

**Index:**  
L8 Boden- und Verkehrsrecht;  
L8000 Raumordnung;

**Norm:**  
B-VG Art144 Abs1 / Anlaßfall;

**Rechtssatz:**  
Anlassfallwirkung der Aufhebung der Verordnung des Gemeinderates der Landeshauptstadt Klagenfurt vom 01.10.02, mit der der Bebauungsplan vom 15.01.48 (Hoffmannplan) für die Innenstadt "textlich ergänzt" wurde, mit E v 23.06.06, V109/05.

**Entscheidungstexte:**

- [B18/04](#)  
TE VfGH Erkenntnis 2006/06/27 B 18/04

**Schlagworte:**  
VfGH / Anlaßfall

**Dokumentnummer:**  
JFR/09939373/04B00018

Abbildung 3: Prototyp RIS-Judikaturdokumentation des Verfassungsgerichtshofes (VfGH) – Anzeige der Metadaten und des Rechtssatztextes

### 3.3 Geplante Neuerungen im Bundes- und Landesrecht

Mit dem Relaunch dieser RIS-Anwendungen wurde bisher noch nicht begonnen. Im Folgenden möchte ich einige Eckpunkte erwähnen, die umgesetzt werden sollen:

Die geltende Fassung einer Rechtsnorm (als Fließtext in einem Dokument) soll zu einem frei wählbaren Zeitpunkt erstellt werden können.

Ein weiterer Benutzerwunsch war, die Suche nach einem Bereich innerhalb einer Rechtsnorm (z.B. §§ 447 bis 471 ABGB) zu verbessern.

Zusätzlich soll eine umfangreichere Verlinkung der RIS-Anwendung „Bundesrecht geltende Fassung“ zum „Bundesgesetzblatt“ sowie zu „EUR-Lex“ und zu den parlamentarischen Materialien angeboten werden.

#### **4. Ausblick**

Das BKA hofft, mit diesem Relaunch des RIS weitgehend den Wünschen der BenutzerInnen entsprechen zu können, damit das RIS auch weiterhin ein wesentlicher Bestandteil im Rahmen des österreichischen eGovernment ist.

PALLAST –  
der papierlose Landtag Steiermark

Von  
Maximilian WEISS





## Das Projekt

Am **25. März 2003** wurde im Landtag Steiermark ein **Antrag** betreffend die Einführung eines papierlosen Landtages eingebracht. In der Begründung dieses Antrages wurde ausgeführt, dass nach der damals geltenden Geschäftsordnung der Präsident verpflichtet ist, die Vervielfältigung und Verteilung von Unterlagen für Gegenstände der Verhandlung zu verfügen. Dies verursache einen enormen Verwaltungs- und Kostenaufwand und sei im Informationszeitalter weder zweckmäßig noch wirtschaftlich vertretbar.

Dieser Antrag wurde in zwei Sitzungen des Ausschusses für Verfassungs- und Verwaltungsreform und in sechs Unterausschusssitzungen beraten. In der Ausschusssitzung am **30. September 2003** und in der am selben Tag nachfolgend stattfindenden Landtagssitzung wurde der **Beschluss** gefasst, wonach sich der Landtag Steiermark dazu bekennt, bis zum Beginn der XV. Legislaturperiode alle Maßnahmen zu treffen, um im Zuge einer Verwaltungsreform einen „papierlosen Landtag“ zu ermöglichen.

Auf diesem Beschluss basierend wurde ein **Projektauftrag** vom Unterausschuss „Geschäftsordnung“ erarbeitet. Der konkrete Projektauftrag wurde von den vier Klubobleuten, vom Landesamtsdirektor und vom Landtagsdirektor unterzeichnet. Gleichzeitig wurden die Termine für die Realisierung vorgegeben:

- Vorstudie bis Mai 2004
- Hauptstudie bis Oktober 2004
- Legistische Umsetzung bis März 2005
- Technische Umsetzung bis Oktober 2005
- Einsatz mit Beginn der XV. Legislaturperiode (tatsächlich 25. Oktober 2005, zweieinhalb Jahre nach Projektantrag).

Der Unterausschuss „Geschäftsordnung“ übernahm die Funktion einer **Steuerungsgruppe**, unter deren Aufsicht die Projektgruppe – thematisch geteilt in die Arbeitsgruppe Legistik und die Arbeitsgruppe Informationstechnologie – die rechtlichen und technischen Grundlagen für die Projektumsetzung erarbeitete.

Die **Arbeitsgruppen** setzten sich aus Mitarbeitern der Landtagsdirektion, der Landtagsklubs, der Landesverwaltung (Informationstechnologie) und einem professionellen EDV-Dienstleister zusammen.

Die **Umsetzung** des Projektes erfolgte durch eine umfassende Neufassung der Geschäftsordnung des Landtages sowie die Implementierung einer maßgeschneiderten EDV-Lösung für Abgeordnete und Landtagsverwaltung.

Aus normökonomischen Gründen wurde die Geschäftsordnung nicht novelliert, sondern zur Gänze neu beschlossen. Dabei wurden die bestehenden Paragrafenstrukturen beibehalten. Die Beschlussfassung erfolgte in der Endphase der XIV. Legislaturperiode nahezu einstimmig in der Landtagssitzung am 24. Mai 2005. Im Rahmen der Beschlussfassung wurden auch Änderungen vorgenommen, die zu einer allgemeinen Erhöhung der e-Kompatibilität des parlamentarischen Procederes beitrugen.

Die **Kosten** eines entsprechenden Organisations- und Informationstechnologie-Konzeptes beliefen sich auf rund € 450.000,-. Die laufende Umsetzung ab dem Jahre 2006

wird derzeit mit rund € 50.000,- pro Jahr veranschlagt. Die präliminierten Kosten konnten eingehalten werden.

Durch die Einführung des papierlosen Landtages konnten auf der anderen Seite hunderttausende Kopien, die jährlich für die Auflage erstellt wurden, eingespart werden, ohne die Information einzuschränken. Die Einsparung betrifft Kopierkosten für rund 1,5 Mio A4 -Seiten pro Jahr und Druckkosten für zum Teil mehrere hundert Seiten umfassende Berichte.

Bei einer seriösen Gegenüberstellung von Projektkosten und Projektnutzen ist von einer dreijährigen **Amortisationszeit** auszugehen.

## Der elektronische Schriftverkehr

In § 77 GeoLT 2005 wird klargestellt, dass nunmehr überall dort, wo in der Geschäftsordnung das Schriftlichkeitserfordernis vorgesehen ist, diesem in elektronischer Form Genüge getan wird. Dies gilt insbesondere für schriftliche Einbringungen, schriftliche Bekanntgaben, schriftliche Zuweisungen, schriftliche Veröffentlichungen, schriftliche Übermittlungen und schriftliche Unterfertigungen.

Die Übermittlung sämtlicher Verhandlungsgegenstände an den Präsidenten erfolgt authentisch in elektronischer Form. Die Authentizität der Unterlagen ist durch eine **elektronische Signatur** oder eine technisch gleichwertige Einrichtung zu gewährleisten, sodass die formal und inhaltlich richtige Übermittlung durch einen bevollmächtigten Absender sichergestellt ist. Der Einsatz der digitalen Signatur wurde für die mobile Nutzung des Systems optimiert. Daher wurde erstmalig die österreichische Bürgerkarte direkt in einen mobil einsetzbaren USB-Stick integriert. Die eigens entwickelte Lösung wurde als SIM-Karte für den Landtag Steiermark hergestellt. Dadurch ist ein besonderes Maß an Mobilität kombiniert mit einem Höchstmaß an Sicherheit möglich.

Sofern die elektronische Einbringung, Bekanntgabe, Zuweisung, Veröffentlichung, Übermittlung oder Unterfertigung im **Ausnahmefall** technisch nicht möglich oder nicht zweckmäßig sind, haben diese in Papierform zu erfolgen. Unmittelbar nach Wegfall der technischen Hindernisse sind die Unterlagen gemäß § 77 Abs. 3 GeoLT 2005 in elektronischer Form zu erfassen.

Die **Verteilung** der Unterlagen an die Landtagsklubs, die Abgeordneten (bisher 56-fach), die Mitglieder der Landesregierung (bisher 9-fach), die Bundesräte (bisher 9-fach) und die Vertreter der Presse (bisher 10-fach) sowie die Veröffentlichung erfolgten ausschließlich in elektronischer Form.

Der elektronische Arbeitsfluss des Landtages könnte aufgrund der bestehenden GeoLT 2005 bereits jetzt auf die Landesregierung ausgedehnt werden. So könnten Stücke ohne Medienbruch direkt weiter bearbeitet werden. Solange die elektronische Koppelung nicht erfolgt, werden u. a. auch die einlangenden Regierungsvorlagen eingescannt und so in das Arbeitssystem des Landtages eingebracht.

Langen beim Landtag nämlich Schriftstücke von externen Stellen in nicht elektronischer Form ein, sind sie vor der weiteren Behandlung gemäß § 77 Abs. 2 GeoLT 2005 elektronisch zu erfassen.

## Parlamentarischer „Zusatznutzen“

Parallel und ergänzend zu den elektronisch abgebildeten Arbeitsabläufen wurde mit der GeoLT 2005 eine Reihe weiterer flankierender Maßnahmen beschlossen, die ein effizientes und rasches Arbeiten im Landtag Steiermark gewährleisten. Erleichterungen in der Geschäftsordnung waren erst Hand in Hand mit neuen technischen Möglichkeiten sinnvoll und praktikabel einsetzbar.

Aufgrund einer **direkten Zuweisung** sämtlicher Verhandlungsgegenstände durch den Präsidenten an die zuständigen bzw. als zuständig bezeichneten Ausschüsse ist eine wesentliche Verwaltungsvereinfachung und Beschleunigung im Ablauf der Landtagsarbeit gewährleistet. Während früher eingebrachte Anträge über zwei Plenarsitzungen „abliegen“ mussten (einmal Verkündung als Einlauf und einmal Verkündung der Zuweisung) und somit erst ca. 2 Monate nach Einbringen im zuständigen Ausschuss behandelt werden konnten, kann der Landtag durch Direktzuweisungen jetzt viel schneller auf aktuelle politische Erfordernisse reagieren.

Die Zuweisung zu Ausschüssen sowie die Zuordnung zu bestimmten Mitgliedern der Landesregierung erfolgt grundsätzlich aufgrund der angeführten Vorschläge der Antragsteller gemäß § 21 Abs. 2 GeoLT 2005. Im Falle offensichtlicher Versehen bei den Zuweisungs- bzw. Zuordnungsvorschlägen steht dem Präsidenten das Recht zu, von diesen Vorschlägen abzuweichen.

Hand in Hand mit einem vereinfachten Zuweisungssystem wurde auf die mehrfachen parlamentarischen **Lesungen** verzichtet und stattdessen ein praktikabler formaler Fehlerbereinigungsmechanismus durch eine Ermächtigung der Landtagsdirektion vorgesehen.

Es entfällt darüber hinaus die Notwendigkeit, **Einlauf- und Zuweisungslisten** für die jeweilige Plenarsitzung zu erstellen bzw. aufzulegen und dort zu verkünden. Ebenso lässt die elektronische Information und Archivierung der Verhandlungsgegenstände auf die Führung von Einlaufheften verzichten.

Durch die Neufassung des § 54 GeoLT 2005 wurden hinsichtlich der Erstellung der **Stenografischen Berichte** Vereinfachungen getroffen. Es ist nicht notwendig, dass während der Landtagssitzungen ein Volltextstenogramm erstellt wird. Durch die Möglichkeit, an Hand von Tonbandaufnahmen die Stenografischen Berichte zu verfassen, reicht es aus, wenn während der Landtagssitzungen lediglich die Zwischenrufe notiert werden, die aufgrund einer exakten Zeitführung in den später erstellten stenografischen Bericht eingefügt werden können. Da die stenografischen Berichte auf elektronischem Weg öffentlich zugänglich zu machen sind, ist eine weitere Drucklegung erlässlich.

## Summary

Als erster Landtag im deutschsprachigen Raum und als erstes Parlament mit Gesetzgebungsfunktion im europäischen Raum hat der Landtag Steiermark den gesamten Prozess der Gesetzgebung einschließlich der Protokollierung aller Sitzungen unter Anwendung einer digitalen Signatur „papierlos“ dargestellt und durchgängig elektronisch abgebildet.

Der Schriftverkehr im Landtag Steiermark erfolgt seit dem Beginn der XV. Legislaturperiode (25. Oktober 2005) ausschließlich in elektronischer Form. Der Landtag Steiermark ist damit führend in einer Entwicklung, der andere Parlamente in den nächsten Jahren folgen werden.

Durch den papierlosen Landtag wird keine grundsätzliche Veränderung der Form des parlamentarischen Ablaufs vorgenommen. Das System ist leicht, von überall online und sicher zu bedienen. Es wird damit der Gang des parlamentarischen Procederes vom Ort und der Präsenz der Abgeordneten am Sitz des Parlamentes – soweit es sich nicht um mündliche Verhandlungen handelt – unabhängig gemacht.

Die Umsetzung des Projektes erfolgte durch eine umfassende Neufassung der Geschäftsordnung des Landtages sowie die Implementierung einer maßgeschneiderten EDV-Lösung für Abgeordnete und Landtagsverwaltung.

# Regulierungsreform aus der Sicht der OECD

Von  
Edmund PRIMOSCH



Sowohl der Legistik als auch der wissenschaftlichen Politikberatung stehen international akkordierte Dokumente auf dem Gebiet der Regulierungsqualität und Regulierungsreform zur Verfügung, welche die OECD (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) unter Einschluss ihres Mitgliedstaates Österreich seit dem Jahr 1995 nach und nach hervorgebracht hat.

Die am 9. März 1995 vom OECD-Rat angenommene Empfehlung betreffend „Improving the Quality of Government Regulation“, die den ersten internationalen Standard für Regulierungsqualität bildet, umfasst als integralen Bestandteil eine „Reference Checklist for Regulatory Decision-Making“<sup>1</sup>. Diese Checkliste bietet eine Hilfestellung, um an die Lösung rechtspolitischer Probleme systematisch heranzugehen und allgemein die Wirksamkeit und Effizienz staatlicher Lenkung zu steigern. Die zehn Prüfpunkte der Checkliste – die weiterhin allgemeine Bedeutung beanspruchen – lauten in deutscher Übersetzung wie folgt<sup>2</sup>:

***Frage 1: Ist das Problem genau definiert?***

Das zu lösende Problem sollte präzise beschrieben werden, wobei klare Aufschlüsse über seine Natur und seinen Umfang sowie eine Erklärung über seine Entstehung (Feststellung der Motive der betroffenen Einheiten) gegeben werden sollten.

***Frage 2: Ist staatliches Handeln gerechtfertigt?***

Staatliche Eingriffe sollten sich auf eindeutige Beweise stützen, dass staatliches Handeln angesichts der Art des Problems, der wahrscheinlichen Vorteile und Kosten des Eingriffs (auf der Grundlage einer realistischen Beurteilung staatlicher Effektivität) sowie alternativer Problemlösungsmechanismen gerechtfertigt ist.

***Frage 3: Ist Regulierung die beste Form staatlichen Handelns?***

Die Normsetzer sollten am Beginn des Regulierungsprozesses einen informierten Vergleich zwischen mehreren regulierenden und nicht-regulierenden Instrumenten durchführen und dabei wesentliche Gesichtspunkte wie Kosten, Nutzen, Verteilungseffekte und administrative Erfordernisse berücksichtigen.

***Frage 4: Gibt es eine Rechtsgrundlage für eine Regelung?***

Normsetzungsprozesse sollten so strukturiert sein, dass alle Rechtsetzungsentscheidungen das Rechtsstaatsprinzip unbedingt einhalten; d. h. es sollte eine ausdrückliche Verantwortlichkeit dafür geben, dass alle Regelungen durch höherrangige Regelungen gedeckt und mit Vertragsverpflichtungen vereinbar sind und den maßgeblichen Rechtsgrundsätzen wie Rechtssicherheit und Verhältnismäßigkeit sowie den geltenden Verfahrensanforderungen entsprechen.

***Frage 5: Welche ist die geeignete staatliche Ebene (oder sind die geeigneten staatlichen Ebenen) für diese Maßnahme?***

Normsetzer sollten die am besten geeignete staatliche Ebene für eine Maßnahme auswählen oder, sofern mehrere Ebenen in Betracht kommen, wirksame Koordinationssysteme zwischen den staatlichen Ebenen einrichten.

***Frage 6: Rechtfertigen die Vorteile einer Regelung ihre Kosten?***

Normsetzer sollten die insgesamt zu erwartenden Kosten und Vorteile jedes Regelungsvorschlages und möglicher Alternativen einschätzen und die Schätzungen den Entscheidungsträgern in einer verständlichen Form zur Verfügung stellen. Bevor eine staatliche Maßnahme gesetzt wird, sollten deren Kosten durch deren Vorteile gerechtfertigt sein.

***Frage 7: Sind die gesellschaftlichen Verteilungswirkungen transparent?***

Soweit durch einen staatlichen Eingriff Werte der Verteilung und Gleichheit berührt werden, sollten die Normsetzer die Verteilung der Kosten und Vorteile einer Regelung zwischen den gesellschaftlichen Gruppen transparent machen.

***Frage 8: Ist die Regelung klar, widerspruchsfrei, verständlich und den Anwendern zugänglich?***

Die Normsetzer sollten überlegen, ob die vorgesehenen Regeln von den wahrscheinlichen Anwendern verstanden werden können, und sich bemühen, Wortlaut und Aufbau von Regeln so klar wie möglich zu gestalten.

***Frage 9: Hatten alle interessierten Parteien die Möglichkeit, ihre Ansichten darzulegen?***

Regelungen sollten in offener und transparenter Weise erstellt werden, mit geeigneten Verfahren für eine wirksame und zeitgerechte Einbeziehung der interessierten Parteien, wie betroffenen Unternehmen und Gewerkschaften, sonstigen Interessengruppen oder anderen staatlichen Ebenen.

***Frage 10: Wie wird die Einhaltung erreicht werden?***

Die Normsetzer sollten die Anreize und Institutionen bewerten, durch die die Regelung wirksam werden wird, und sollten entsprechende Durchführungsstrategien für den bestmöglichen Einsatz dieser Anreize und Institutionen entwickeln.

Im Jahr 1997 gab die OECD einen eigenen Bericht über Regulierungsreform heraus, der in seinem Teil V die vom OECD-Rat unterstützten „Policy Recommendations for Regulatory Reform“ einschloss<sup>3</sup>. Im Kreis der Mitgliedstaaten folgten ein Erfahrungsaustausch, gegenseitige Beobachtung und eine vertiefende Diskussion über die Grundsätze der „Policy Recommendations“. Auf dieser Grundlage wurden die „OECD Guiding



Principles for Regulatory Quality and Performance“ ausgearbeitet und am 28. April 2005 durch den OECD-Rat angenommen<sup>4</sup>. Damit ist vorerst ein Schlusspunkt in der Diskussion über die leitenden Grundsätze einer pro-aktiven, langfristigen und umfassenden Regulierungsreform gesetzt. Besonderes Augenmerk kommen nunmehr der Gesetzesfolgenabschätzung („regulatory impact analysis“), der Prüfung von Alternativen zur Regulierung, der rechtspolitischen Kohärenz und Mehrebenen-Koordination, dem Risikobewusstsein und der Umsetzung von Regelungen zu. Eine Regulierungsreform im hier verstandenen Sinn beinhaltet gleichsam ein „Fitnessprogramm“ für die nationale Rechtsordnung, um staatliche Maßnahmen auf das unbedingt erforderliche Ausmaß einzuschränken, eine starke Wettbewerbskultur zu fördern und zur Marktliberalisierung beizutragen. An Stelle bisheriger isolierter Anstrengungen erfordert eine Regulierungsreform „a coherent, whole-of-government approach to create a regulatory environment favourable to the creation and growth of firms, productivity gains, competition, investment and international trade“<sup>5</sup>. Im Folgenden werden die sieben „OECD Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance“ zusammenfassend dargestellt:

## 1. Reformbezogene politische Prämissen

*Auf politischer Ebene bedarf es der Annahme eines umfassend angelegten Programms der Regulierungsreform. Es muss klaren Zielsetzungen und Umsetzungssystemen verpflichtet sein.*

Eine breit angelegte Regulierungsreform setzt Klarheit über folgende politische Zielsetzungen, Grundsätze und Rahmenbedingungen voraus:

- ❑ Das Engagement für eine Regulierungsreform muss auf höchster politischer Ebene erfolgen. Deren Ziele, Strategien und Vorteile sind der Öffentlichkeit bekannt zu geben.
- ❑ Prinzipien einer „guten Regulierung“ sind auf allen Entscheidungsebenen einzuhalten. Eine „gute Regulierung“ sollte
  - a) klar identifizierten politischen Zielen dienen und wirksam sein, diese Ziele zu erreichen;
  - b) eine tragfähige rechtliche und empirische Grundlage besitzen;
  - c) Vorteile mit sich bringen, die ihre Kosten rechtfertigen, wobei die Verteilung ihrer Auswirkungen innerhalb der Gesellschaft sowie wirtschaftliche, ökologische und soziale Auswirkungen zu berücksichtigen sind;
  - d) Kosten und Marktverzerrungen minimieren;
  - e) Innovationen durch Marktanreize und zielorientierte Ansätze fördern;
  - f) für die Anwender klar, einfach und praktisch sein;
  - g) im Einklang mit anderen Regelungen und Maßnahmen stehen;
  - h) so weit wie möglich mit den auf nationaler und internationaler Ebene geltenden Grundsätzen zur Erleichterung des Wettbewerbs, Handels und der Investition stehen.

- ❑ Durch einen dynamischen Ansatz sollen bestehende Regelungen verbessert und die Qualität neuer Regelungen gehoben werden. Reformen sind in logischer Abfolge durchzuführen; verwandte Märkte sind gemeinsam zu liberalisieren.
- ❑ Eine wirksame *ex post*-Evaluation ist anzuwenden.
- ❑ Eine Regulierungsreform setzt insbesondere folgende Rahmenbedingungen voraus:
  - a) Koordinationsmechanismen zwischen Entscheidungsträgern;
  - b) die Kohärenz grundlegender politischer Ziele;
  - c) eine klare Verantwortlichkeit für die Gewährleistung von Regulierungsqualität;
  - d) die Reaktionsfähigkeit von Regulierungssystemen auf die sich verändernde Umwelt;
  - e) eine adäquate Personalausstattung der Entscheidungsträger;
  - f) die Anwendung von Qualitätskriterien für die Regulierung (wie Transparenz, Nichtdiskriminierung sowie Effizienz).

## 2. Systematischer Ansatz

*Um die angestrebten Zielsetzungen in einer sich verändernden, komplexen wirtschaftlichen und sozialen Umwelt effizient und wirksam erreichen zu können, bedarf es einer Folgenabschätzung und Revision von Regelungen auf systematischer Basis.*

Ein systematisches Vorgehen schließt folgende Gesichtspunkte ein:

- ❑ Überprüfung von Regelungen vor dem Hintergrund der Prinzipien „guter Regulierung“ und mehr aus der Perspektive der Normadressanten als aus jener der Normsetzer.
- ❑ Minimierung der Summe regulatorischer Belastungen Einzelner, um die Verwaltungskosten für Bürger und Unternehmen zu reduzieren, wobei auch auf den Nutzen der Regelungen Bedacht zu nehmen ist.
- ❑ Aktualisierung von Regelungen durch automatische Überprüfungsverfahren (wie etwa eine Begrenzung der Geltungsdauer).
- ❑ Alternativen zu Regelungen sind – sofern angemessen und möglich – in Erwägung zu ziehen (z. B. die Selbstregulierung); hierbei sind Kosten, Nutzen, Verteilungseffekte, Wirkungen auf Wettbewerb und Marktfreiheit sowie die Verwaltungserfordernisse zu berücksichtigen.
- ❑ Leistungsorientierte Bewertung von Werkzeugen und Institutionen der Regulierung im Hinblick auf ihre Wirksamkeit als Beitrag zu „guter Regulierung“, wirtschaftlicher Leistung und Kostenwirksamkeit.
- ❑ Gezielte Überprüfung von Regelungen dort, wo eine Änderung die größten und sichtbarsten Vorteile bringt, insbesondere von Regelungen, die den Wettbewerb und die Marktfreiheit einschränken und Auswirkungen auf Unternehmen, einschließlich Klein- und Mittelbetriebe, haben.
- ❑ Überprüfung von Vorschlägen für neue Regelungen sowie von bestehenden Regelungen im Hinblick auf Regulierungsqualität, Wettbewerb und Marktfreiheit.

- ❑ Gewährleistung der Einhaltung von Qualitätsstandards, vorzugsweise durch ein eigens zu diesem Zweck geschaffenes Organ.
- ❑ Rechtzeitige, klare und transparente Durchführung einer Gesetzesfolgenanalyse („regulatory impact analysis“) bei der Entwicklung, Überprüfung und Reform bedeutsamer Regelungen, um deren Auswirkungen auf Wettbewerb und Marktfreiheit beurteilen und die Regulierungsqualität verbessern zu können. Die Gesetzesfolgenanalyse hat die *ex post*-Evaluation (in Bezug auf Qualität und Befolgung von Regelungen) und eine Risikobewertung einzuschließen.

### 3. Transparenz und Nichtdiskriminierung

*Für die Rechtserzeugung und Rechtsdurchsetzung gelten die Grundsätze der Transparenz und Nichtdiskriminierung.*

Diese Grundsätze beziehen sich auf folgende Aspekte:

- ❑ Das öffentliche Interesse darf jenem der regulierten Einheiten und Interessengruppen nicht untergeordnet werden.
- ❑ Vorteile und Kosten, die Unternehmen aus Regelungen erwachsen, müssen nachweislich dem Nutzen der Öffentlichkeit oder zur Verhinderung von Marktmacht dienen.
- ❑ Eine rechtzeitige, klare und transparente Konsultation mit allen signifikant Betroffenen und sonst Interessierten ist bei der Entwicklung und Überprüfung von Regelungen durchzuführen.
- ❑ Öffentliche Register oder sonstige Informationsmedien sollen auf kontinuierlicher Basis Kenntnis von unternehmensbezogenen Regelungen und Formalitäten verschaffen. Insbesondere das Internet kann als Medium der Transparenz und zur Kommentierung von Regulierungsangelegenheiten eingesetzt werden.
- ❑ Verwaltungsverfahren sollen transparent und nicht-diskriminierend gestaltet sein, effektive Rechtsschutzmöglichkeiten bieten und nicht ohne Not zur Verzögerung von Geschäftsentscheidungen führen.
- ❑ Entscheidungsträger sollen verantwortlich, transparent und integer handeln.

### 4. Wettbewerbspolitik

*Umfang, Wirksamkeit und Durchsetzung der Wettbewerbspolitik sind zu prüfen und zu stärken.*

Sektorale Lücken im Anwendungsbereich des Wettbewerbsrechts sind auf ihre Legitimation im Licht des öffentlichen Interesses zu überprüfen. Das Wettbewerbsrecht ist gegen geheime Absprachen, Missbrauch der marktbeherrschenden Stellung, Monopolisierung sowie wettbewerbsfeindliche Zusammenschlüsse energisch – auch unter Anwendung abschreckender Sanktionen – durchzusetzen.

## 5. Eindeutige öffentliche Interessen als Regelungsvoraussetzung

*Wirtschaftliche Regelungen haben in allen Bereichen Wettbewerb und Effizienz zu stimulieren. Sie sind entbehrlich, sofern nicht eindeutig erwiesen ist, dass sie das beste Mittel zur Durchsetzung ausgeprägter öffentlicher Interessen sind.*

Hiebei gilt es, folgende Prinzipien zu beachten:

- Die durch Regelungen bedingten Wettbewerbsbeschränkungen müssen begrenzt sein und im Verhältnis zum verfolgten öffentlichen Interesse stehen.
- Jene Aspekte von Wirtschaftsregelungen sind regelmäßig zu überprüfen, die den Marktzutritt, das Ausscheiden von Marktteilnehmern, die Preisgestaltung, die Produktionsleistung, übliche Handelspraktiken und Formen der Betriebsorganisation einschränken. Es ist zu prüfen, ob die Vorteile einer Regelung deren Kosten überwiegen und ob nicht alternative Maßnahmen zur Verfügung stehen, die die Regulierungsziele mit geringerer Auswirkung auf den Wettbewerb verwirklichen können.
- Die Effizienz und der Übergang zu einem wirkungsvollen Wettbewerb sind dort zu überprüfen, wo Wirtschaftsregelungen weiterhin auf Grund der Möglichkeit des Missbrauchs marktbeherrschender Stellung erforderlich sind; insbesondere:
  - a) in geeigneten Fällen (wie Privatisierung und Marktreform) Trennung potenziell kompetitiver Tätigkeiten von den regulierten Versorgungsnetzen, anderenfalls Umstrukturierung zur Förderung des Wettbewerbs;
  - b) Gewährleistung des nicht-diskriminierenden Zugangs zu wesentlichen Netzwerkeinrichtungen für alle Marktteilnehmer auf rechtzeitiger und transparenter Basis;
  - c) Förderung der Verbindung von Netzwerken zwischen geographisch benachbarten Gebieten;
  - d) sofern eine Preiskontrolle erforderlich ist, Verwendung von Preisregelungsmechanismen (einschließlich Preisdeckelung, Preisbeobachtung und Preisbekanntgabe) zur Förderung von mehr Effizienz.
- Die Freiheit des Konsumenten zur Wahl des für ihn in Betracht kommenden Unternehmens ist zu fördern.
- Anteile im Staatseigentum sowie finanzielle Interessen an Betrieben mit Marktmacht sind periodisch darauf hin zu überprüfen, ob der Wettbewerb ungebührlich beeinträchtigt oder wettbewerbsfördernde Reformen behindert werden.
- Verpflichtungen zu Universaldiensten sind periodisch auf ihr Erfordernis, ihre Wirksamkeit und im Hinblick auf die Zugangs- und Preisbeschränkungen zu überprüfen.

## 6. Marktöffnung

*Unnotwendige regulatorische Barrieren für Handel und Investition sind durch fortgesetzte Liberalisierung zu beseitigen. Der Gedanke der Marktfreiheit ist im gesamten Regelungsprozess besser einzubeziehen, um wirtschaftliche Effizienz und Wettbewerbsfähigkeit stärken zu können.*

Insbesondere der folgende Maßnahmenkatalog steht im Zeichen der Liberalisierung:

- ❑ Verstärkte Bedachtnahme auf Prinzipien der Marktfreiheit bei der Gestaltung und Implementierung von Regelungen und bei Durchführung der Gesetzesfolgenabschätzung.
- ❑ Umsetzung und Weiterentwicklung internationaler Regeln und Prinzipien zur Liberalisierung von Handel und Investitionen, insbesondere Transparenz, Nicht-Diskriminierung, Vermeidung unnötiger Handelsbeschränkungen, internationale Standardisierung, Rationalisierung von Konformitätsbewertungsverfahren und die Anwendung von Prinzipien des Wettbewerbs.
- ❑ Vordringlicher Abbau jener Handels- und Investitionsbeschränkungen, die sich aus länderweise unterschiedlichen, doppelten oder überholten Erfordernissen ergeben.
- ❑ Entwicklung und Verwendung international harmonisierter Standards als Grundlage inländischer Regelungen; Überprüfung und Verbesserung dieser Standards in Zusammenarbeit mit anderen Ländern, um sicherzustellen, dass durch diese die angestrebten Ziele weiterhin effizient und effektiv erreicht werden.
- ❑ Ausarbeitung klar bestimmter Kriterien für die Anerkennung ausländischer Standards, Maßnahmen und Qualifikationen als gleichwertig gegenüber inländischen. Für ausländische Erzeuger und Dienstleister sind transparente und zugängliche Stellen zum Nachweis der Gleichwertigkeit zur Verfügung zu stellen.
- ❑ Ausdehnung der Anerkennung von ausländischen Konformitätsbewertungsverfahren und deren Ergebnissen, beispielsweise durch Abkommen über gegenseitige Anerkennung, einseitige Anerkennung der Gleichwertigkeit oder durch Förderung von Anbietererklärungen. Die Möglichkeit zur Akkreditierung im Inland ist zu unterstützen.

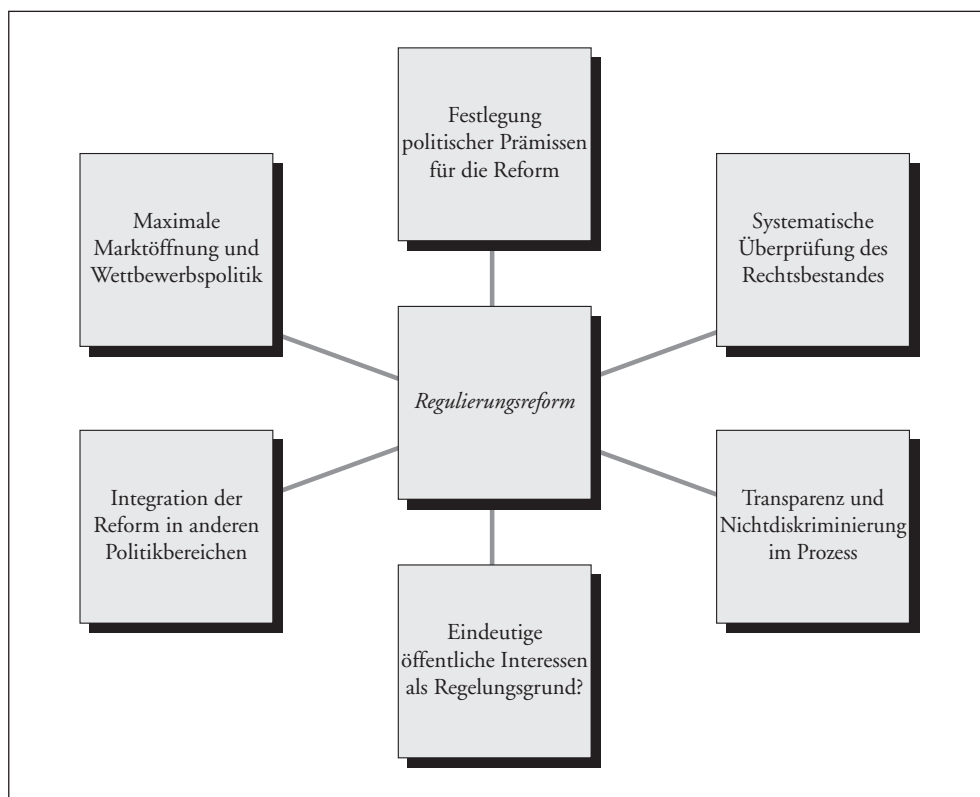
## 7. Reformunterstützende Verwirklichung anderer politischer Zielsetzungen

*Wichtige Verkettungen mit anderen politischen Zielsetzungen sind festzustellen. Es müssen Verfahrensweisen entwickelt werden, um jene politischen Zielsetzungen auf eine Weise zu verwirklichen, dass die Reform unterstützt wird.*

In diesem Zusammenhang hat die OECD die folgenden Leitsätze aufgestellt:

- ❑ Die Prinzipien „guter Regulierung“ sind anzuwenden, wenn Politiken in Bereichen wie etwa Verlässlichkeit, Sicherheit, Gesundheit, Verbraucherschutz und Energiesicherheit überprüft und angepasst werden. Damit sollen deren Wirksamkeit und mögliche Effizienz innerhalb konkurrenzfähiger Marktsituationen sichergestellt werden.
- ❑ Die Liberalisierung ist fortzusetzen, wenn die Vorteile des Wettbewerbs und der Marktfreiheit mit der Verwirklichung anderer grundlegender politischer Zielsetzungen im Einklang stehen.
- ❑ Regulatorische Qualität hat sich auch auf öffentliche Dienstleistungen zu beziehen.

- ❑ Risiken für die Öffentlichkeit bzw. für allgemeine politische Maßnahmen in einer sich verändernden Umwelt sind so weit und so transparent wie möglich zu beurteilen, damit alle Interessengruppen ihre Verantwortlichkeit besser verstehen können.
- ❑ Nichtregulierende Maßnahmen, einschließlich Subventionen und Beschaffungspolitik, sind zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen, falls Wettbewerb und Marktfreiheit unnötig verzerrt werden.
- ❑ Es ist sicherzustellen, dass Programme zur Linderung der potenziellen Kosten einer Regulierungsreform zielgenau durchgeführt werden, Übergangscharakter haben und einen Anpassungsprozess erleichtern, anstatt ihn aufzuschieben.



## Anmerkungen

- 1 Dok. OCDE/GD(95)95.
- 2 Die Wiedergabe erfolgt in Anlehnung an die abgedruckte Übersetzung der OECD-Checkliste für die Vorbereitung von Regulierungsentscheidungen bei Primosch, Stabilitätspakt/Konsultationsmechanismus (Textsammlung mit Einführung), Wien 2000, 195 ff.
- 3 Online abrufbar unter <http://www.oecd.org/dataoecd/17/25/2391768.pdf>. Der definitorische Teil und Teil V des Berichts sind in deutscher Übersetzung abgedruckt bei Primosch, a. a. O., 199 ff.
- 4 Online abrufbar unter <http://www.oecd.org/dataoecd/19/51/37318586.pdf>.
- 5 So in der Einleitung zu den „OECD Guiding Principles“.

Evaluation in der Schweiz  
Rahmenbedingungen und Praxis  
unter besonderer Berücksichtigung  
der Bundesebene und der Gesetzesevaluation

Von  
Thomas WIDMER





## 1. Einleitung

Vorliegender Beitrag verfolgt die Absicht, über Entwicklung und Stand der Evaluation in der Schweiz zu informieren und eine kritische Würdigung des bisher Erreichten zu leisten sowie mögliche Ansatzpunkte für Verbesserungen aufzuzeigen.

Evaluation wird hier als eine wissenschaftliche Dienstleistung zur systematischen und transparenten Bewertung eines Gegenstandes verstanden, wobei in diesem Beitrag Gegenstände im Zentrum stehen sollen, die in Zusammenhang mit der Staatstätigkeit stehen. Unter Gesetzesevaluation wiederum verstehen wir jene Evaluation, die Gesetze (oder andere Rechtsnormen, wie Verordnungen, aber auch Verfassungsbestimmungen) zum Gegenstand hat. Damit bilden die Gesetzesevaluationen eine Subgruppe von Evaluationen staatlicher Tätigkeiten, die sich in ihrem Gegenstand von beispielsweise der Massnahmeevaluation, der Programm- oder der Projektevaluation unterscheidet<sup>1</sup>. Wie noch zu zeigen sein wird, spielt die Gesetzesevaluation in der schweizerischen Evaluationspraxis eine untergeordnete Rolle.

Bei der nachfolgenden Diskussion werden besonders die den Evaluationstätigkeiten zugrundeliegenden rechtlichen Rahmenbedingungen hervorgehoben. Diese rechtlichen Rahmenbedingungen stellen die Rechtsgrundlage für Evaluationsaktivitäten dar, sind aber von Rechtssätzen als Evaluationsgegenstände zu unterscheiden. Weiter konzentriert sich der Beitrag auf die Bundesebene. Die subnationalen Aktivitäten bei Kantonen und Gemeinden werden nur in exemplarischer Form kurz gestreift. Zudem möchte ich einleitend betonen, dass ich mit einer politikwissenschaftlichen Perspektive an den Gegenstand herantrete.

Der Beitrag ist wie folgt gegliedert: Im nachfolgenden Abschnitt gehe ich kurz auf einige Merkmale des schweizerischen politischen Systems ein, so weit diese als institutionelle Rahmenbedingungen für die Evaluation besonders relevant sind. Im 3. Kapitel werde ich die zeitliche Entwicklung und die rechtlichen Grundlagen der Evaluationstätigkeiten auf Bundesebene aufzeigen, um anschliessend im 4. Kapitel auf die aktuell gepflegte Evaluationspraxis einzugehen. Kapitel 5 enthält einen knappen Exkurs zu den Evaluationsstätigkeiten bei Kantonen und Gemeinden, wobei diese Ausführungen – wie erwähnt – exemplarisch bleiben müssen. Das Schlusskapitel enthält eine Zusammenfassung zur kritischen Würdigung sowie einige Hinweise mit empfehlendem Charakter.

## 2. Das schweizerische politische System

Das schweizerische politische System zeichnet sich durch vielfältige Eigenheiten aus (Klöti et al. 2006, Linder 2005, Neidhart 2002, Kriesi 1995). Ich werde im Folgenden auf insgesamt sieben Aspekte kurz eingehen, die mir im Zusammenhang mit der Evaluation als besonders relevant erscheinen.

1. Als erstes ist auf den in der Schweiz besonders ausgeprägten *Föderalismus* (vgl. dazu und zum Folgenden: Klöti et al. 2006; Bochsler et al. 2004; Vatter 2002; Germann/Weis 1995) hinzuweisen, der sich dadurch auszeichnet, dass die Kantone (Länder) über weitreichende Kompetenzen verfügen. Die Schweiz stellt (trotz einer schlei-

chenden Erosion der kantonalen Kompetenzen durch eine zunehmende Zentralisierung von Zuständigkeiten beim Bund) nach wie vor einen Bundesstaat dar. Der Bund benötigt eine verfassungsmäßige Grundlage für eigene Staatstätigkeit, was eine explizite Übertragung von Kompetenzen von den Kantonen an den Bund erfordert. Die Kantone haben nach wie vor weitreichende Kompetenzen in Politikfeldern wie Bildung, Gesundheit, Sozialwesen oder Raumplanung und sind zudem für einen Großteil des Vollzugs von Bundespolitiken zuständig. Die Kantone verfügen etwa über eigene personalrechtliche Regelungen, über die Kompetenz Steuern zu erheben und nicht zuletzt auch über eine weitgehende, interne Organisationsfreiheit. Letztere führt nicht nur zu unterschiedlichen Wahl- und Regierungssystemen, sondern auch zu einer kantonal spezifischen Aufteilung der Kompetenzen zwischen jeweiligem Kanton und Gemeinden. Auch wenn die Stellung der Gemeinden je nach Kanton unterschiedlich ausgestaltet ist, ist generell eine vergleichsweise hohe Gemeindeautonomie gegeben. Da die Schweiz aufgrund ihrer Bevölkerungszahl (knapp 7,5 Millionen Einwohnerinnen und Einwohner; zum Vergleich Österreich: rund 8,2 Millionen) und besonders aufgrund ihres Territoriums (41.290 km<sup>2</sup>; Österreich: 83.858 km<sup>2</sup>) ein kleines Land darstellt, führt die Existenz von 26 Kantonen und rund 2.750 Gemeinden zu im Durchschnitt sehr kleinen politischen Einheiten. Die durchschnittliche Größe einer Gemeinde liegt bei rund 2.700 Einwohnerinnen und Einwohnern, die durchschnittliche Größe eines Kantons liegt bei etwa 285.000 Personen.

Zudem sind die Größenunterschiede zwischen den Einheiten auf der gleichen Ebene erheblich. So weisen die drei kleinsten Kantone rund 15.000 (Appenzell-Innerrhoden), 33.000 (Obwalden) und 35.000 (Uri) Einwohnerinnen und Einwohner aus. Am anderen Ende der Skala stehen die Kantone Zürich mit rund 1,25 Millionen, Bern mit rund 950.000 und Waadt mit rund 640.000 Einwohnerinnen und Einwohnern. Die Bevölkerungszahlen der Gemeinden (respektive Städte<sup>2</sup>) variieren massiv zwischen Corippo TI (17 Personen), Portein GR und Martisberg VS (je 24 Personen) einerseits und Zürich (rund 345.000), Genf (rund 178.000) und Basel (rund 165.000) andererseits. Etwa 1.400 Gemeinden weisen eine Bevölkerungszahl von weniger als 1.000 Personen aus, rund 850 haben eine Bevölkerungszahl unter 500 Personen.

Diese politische Feinstruktur und die immer noch verhältnismäßig tiefe Staatsquote haben maßgebliche Konsequenzen für die den einzelnen Einheiten zur Verfügung stehenden Ressourcen (vgl. Germann 1998). Dies lässt sich anhand der Personalbestände der kantonalen Verwaltungen deutlich aufzeigen. Während die größeren Kantone mit rund 30.000 (Zürich), 22.000 (Waadt) und 14.000 (Basel-Stadt) Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern über keine großen, aber doch einigermaßen ausdifferenzierte Verwaltungsapparate verfügen, sind die Personalbestände bei den Kleinkantonen verschwindend klein: Appenzell-Innerrhoden rund 140, Obwalden rund 350 und Uri rund 500 (Bochsler et al. 2004). Aufgrund der ausgeprägt föderalistischen und dezentralen politischen Struktur (wie auch einer liberalen Tradition) ist auch die Größe der Bundesverwaltung mit rund 37.000 Mitarbeiterinnen und

Mitarbeitern überschaubar. Besonders im Vergleich mit unitaristisch organisierten Zentralstaaten ist die schweizerische Bundesverwaltung ein Winzling.

2. Als zweites sei auf die *direkt-demokratischen Instrumente* verwiesen, die es den Bürgerinnen und Bürgern auf allen politischen Ebenen erlauben, an der materiellen Entscheidungsfindung mitzuwirken und den Grund darstellen, weshalb das schweizerische politische System auch als halbdirekte Demokratie bezeichnet wird (Neidhart 1970). Durch sogenannte Volksinitiativen können die Bürgerinnen und Bürger eine gesetzliche oder verfassungsmäßige Legiferierung initiieren, beim Referendum werden Vorlagen der Regierung und des Parlaments den Bürgerinnen und Bürgern zur Entscheidungsfindung vorgelegt. Rund 90 Prozent der Gemeinden kennen zudem nach wie vor die Institution der Versammlungsdemokratie. Noch in zwei Fällen (Glarus und Appenzell-Innerrhoden) besteht die Versammlungsdemokratie mit der sogenannten „Landsgemeinde“ auch noch auf kantonaler Ebene. In den übrigen Kantonen und Gemeinden wie auch auf Bundesebene erfolgt die direkt-demokratische Mitwirkung jedoch über Urnenabstimmungen. Ein Großteil der Gemeinden und auch einige Städte verfügen neben der Versammlungsdemokratie über kein Parlament.
3. Diese starke Einbindung der Bürgerinnen und Bürger in den politischen Entscheidungsprozess in Sachfragen (und nicht nur im Rahmen von Wahlen) hat drittens zusammen mit anderen Faktoren unter anderem zur Folge, dass die Schweiz eine ausgeprägt konsensorientierte *Konkordanzdemokratie* darstellt. Politische Entscheide werden äußerst sorgfältig vorbereitet und hinsichtlich ihrer Konsensfähigkeit eingehend geprüft. Diese Entscheidvorbereitung erfolgt durch verschiedene formelle und informelle Prozeduren, namentlich im sogenannten Vernehmlassungsverfahren, in dessen Rahmen die Kantone und die interessierten Kreise aus der Zivilgesellschaft im vorparlamentarischen Verfahren zur Stellungnahme zu einem Rechtsentwurf eingeladen werden. Auch verwaltungsintern bestehen verschiedene Verfahren, die sicherstellen sollen, dass eine beschlussreife Vorlage vor der definitiven Entscheidungsfindung auf ihre Akzeptanz bei Regierung und Verwaltung geprüft werden. Durch diese Prozeduren und Verfahren zeichnet sich das schweizerische politische System durch in der Regel relativ langdauernde Entscheidungsprozesse aus.
4. Unter anderem aufgrund dieser Konsenserfordernisse bestehen in der Schweiz auf allen drei politischen Ebenen in der Regel viertens *Vielparteienregierungen*. Die Regierungsparteien verfügen üblicherweise über einen sehr hohen Stimmenanteil, sogenannte „minimal winning coalitions“ sind äußerst selten. Die kumulierten Wähleranteile der Regierungsparteien betragen in der Regel 75 oder mehr Prozent. Zudem sind die Stärkenverhältnisse zwischen den politischen Parteien in der Schweiz äußerst stabil<sup>3</sup>. Diese Faktoren haben zur Folge, dass die Regierungen alle maßgeblichen politischen Strömungen umfassen und eher selten zu radikalen Veränderungen greifen können respektive wollen. Als weitere Besonderheit ist zu erwähnen, dass in der Schweiz Regierungskoalitionen keine Regierungsprogramme kennen. Vielmehr werden die Positionen fallweise „sur dossier“ festgelegt und es kommt häufig zu wechselnden „Koalitionen“ in Sachfragen.

5. Als Konsequenz des Vielparteien-Regierungssystems ist die parlamentarische Opposition in der Regel schwach positioniert. Die Regierungen verfügen in den Parlamenten über klare Mehrheiten, auch wenn die Fraktionsdisziplin als eher lasch zu bezeichnen ist. Die Nichtregierungsparteien können aufgrund ihrer geringen Stimmenanteile im Parlament ihre Anliegen nur selten durchsetzen. Dies gelingt in der Regel nur dann, wenn auch eine oder (zumeist) mehrere Regierungsparteien das oppositionelle Anliegen unterstützen. Die strukturelle *Schwäche der Legislative* als fünftes Merkmal besteht jedoch nicht nur aufgrund dieser parteipolitischen Faktoren. Bedeutend dafür ist auch der Umstand, dass Parlamentsmandate in der Schweiz keine Vollzeitämter darstellen, sondern dass Parlamentarierinnen und Parlamentarier in der Regel neben ihren Mandaten weiterhin in ihrem Hauptberuf tätig sind. Auf Bundesebene gibt es zwar einige Personen, die nahezu vollständig in der Politik tätig sind, wobei diese neben ihren Parlamentsmandaten Funktionen in Interessenorganisationen (Verbände, Gewerkschaften etc.) innehaben und so auf ein volles Pensum kommen. Es versteht sich von selbst, dass dieses sogenannte „Milizsystem“ (Tätigkeit im Nebenamt) bei den Kantonen und den Gemeinden ebenfalls besteht. Bei den Kantonen sind teilweise auch Regierungsmandate nur Teilzeitmandate, bei den Gemeinden stellt dies die Regel dar. Die schwache Stellung der Legislativen in der Schweiz wird dadurch bestärkt, dass die Parlamentarierinnen und Parlamentarier nicht auf ausgebaute Unterstützungsdienste zurückgreifen können, wie dies sonst (zumindest auf nationaler Ebene) in westlichen Demokratien die Regel ist. Die Bundesparlamentarier verfügen zwar über ein kleines Budget zur Anstellung einer persönlichen Mitarbeiterin oder eines persönlichen Mitarbeiters, dieses lässt aber in der Regel nur ein Pensum von rund zwanzig bis dreißig Stellenprozenten zu. Die Parlamentsdienste sind ebenfalls schwach dotiert. Zudem arbeiten die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Parlamentsdienste mehrheitlich in administrativen und organisatorischen Bereichen (Sprachdienste, Protokolle, Infrastruktur etc.) und sind nur in Ausnahmefällen inhaltlich tätig. Weiter sind auch die schwach ausgestatteten Parteien kaum in der Lage, die Politikerinnen und Politiker maßgeblich zu unterstützen.
6. Auf Seite der *Exekutive* (Regierung und Verwaltung) ist einerseits auf die hochgradig *segmentierte Struktur* als sechstes wesentliches Merkmal hinzuweisen. Die schweizerische Bundesregierung (Bundesrat) ist eine Kollegialregierung mit sieben Mitgliedern. Das Bundespräsidium wechselt jährlich von einem Regierungsmitglied zum nächsten. Die zusätzlichen Befugnisse der Bundespräsidentin respektive des Bundespräsidenten sind gering (Sitzungsleitung, Repräsentation), weshalb auch von einer prima respektive einem primus inter pares gesprochen wird. Der Bundesrat wird in seiner Geschäftsführung durch die mit rund 250 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sehr kleine Bundeskanzlei als Stabsstelle unterstützt. Da jedes Mitglied des Bundesrates gleichzeitig auch einem der sieben Departementen („Ministerien“, aber vgl. unten) vorsteht, dominiert die departementale Sicht, und die Perspektive der Gesamtregierung ist eher marginal vertreten, weshalb auch von „Departementalismus“ gesprochen wird. In der Verwaltung sind die Kompetenzen ausgesprochen dezentral verteilt. Die Departementsstufe, die vor allem aus den sogenannten Generalsekretariaten

besteht, ist äusserst schwach ausgestattet. Politische sowie reine Vollzugsaufgaben werden in der Regel von den rund neunzig Bundesämtern wahrgenommen. Die sieben Departemente verfügen über sehr geringe Mittel in Relation zu den vielfältigen Themenfeldern, die sie abzudecken hätten. Deshalb ist es auch irreführend, die Departemente als Ministerien zu bezeichnen, weil dies falsche Vorstellungen weckt. Das Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements des Innern (EDI) etwa, das unter anderem beim Bund zuständig ist für Gesundheit, Kultur, amtliche Statistik, Bildung (ohne Berufsbildung), Forschung (ohne Technologie) und Sozialversicherungen, verfügt über rund sechzig Stellen und ein Budget von 17 Millionen Franken. Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Exekutive in der Schweiz stark dezentral ausgestaltet ist sowie vertikal wie horizontal schwach integriert ist und dies die vertikale wie horizontale Koordination erheblich erschwert.

7. Als siebten und letzten Punkt möchte ich an dieser Stelle auf den Umstand hinweisen, dass die Schweiz auf Bundesebene *keine Verfassungsgerichtsbarkeit* kennt. Es findet demzufolge bei Bundesgesetzen keine richterliche Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit statt.

Nachdem ich nun einige für die Evaluation wesentlichen Merkmale des schweizerischen politischen Systems aufgezeigt habe, möchte ich jetzt auf die Evaluation selbst zu sprechen kommen.

### 3. Evaluation auf Bundesebene: Zeitliche Entwicklung und rechtliche Grundlagen

#### 3.1. Zeitliche Entwicklung

In den 1970er- und 1980er-Jahren sind in der Schweiz erste Vorläufer von Evaluationen zu beobachten. Eine besondere Vorreiterrolle spielte dabei der Bildungsbereich, wo es für die Schweiz früh zu verschiedenen evaluativen Studien gekommen ist (siehe etwa die Beiträge in Meylan 1981; vgl. auch Stamm 2003: 30–2). In dieser Zeit blieben die evaluativen Tätigkeiten jedoch auf bestimmte Politikfelder beschränkt und waren in aller Regel punktueller Art (vgl. auch Mader 1985; Horber-Papazian/Thévoz 1990). Eine zunehmende Dynamik erhielt die Entwicklung auf Bundesebene mit dem Wirken der „Arbeitsgruppe Gesetzesevaluation“ (AGEVAL; 1987–1991) des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD). Die AGEVAL, die sich aus Mitarbeitenden der Bundesverwaltung, aus Vertreterinnen und aus Vertretern der Kantone und der Wissenschaft zusammensetzte, arbeitete den Stand in Fragen der Gesetzesevaluation auf, machte Erfahrungen mit dem Ansatz der Evaluation, indem sie selbst Studien in Auftrag gab, und unterbreitete sodann in ihrem Schlussbericht auch Massnahmenvorschläge (AGEVAL 1991). Noch bevor die AGEVAL ihre Tätigkeiten aufgenommen hatte, beauftragte der Bundesrat im Jahre 1987 auf Vorschlag des Bundesamtes für Justiz den Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung (SNF), ein sogenanntes Nationales Forschungsprogramm<sup>4</sup> zum Thema „Wirksamkeit staatlicher Massnahmen“ (NFP 27) durchzuführen. In den Jahren 1990 bis 1995 wurde dieses NFP 27 durch den SNF durchgeführt. In diesem Rahmen wurde eine Reihe von umfangreiche-

ren Evaluationen (Bussmann et al. 1997) und Meta-Evaluationen (Widmer 1996; Widmer et al. 1996) realisiert. Die Wirksamkeit staatlicher Maßnahmen stellte in der Legislaturplanung 1987–1991 (Schweizerischer Bundesrat 1988: 60–3) auch eines der Legislaturziele dar, was den Eindruck bestärkt, dass der Thematik Ende der 1980er-Jahre beim Bund ein hoher Stellenwert zukam.

In der Folge dieser Aktivitäten der AGEVAL und des NFP 27 kam es im Jahre 1996 zur Gründung einer Fachgesellschaft für Evaluation, nämlich der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft (SEVAL<sup>5</sup>). Die SEVAL vereint Fachpersonen der Evaluation aus der Verwaltung sowie aus privaten und universitären Instituten und hat heute rund 400 Mitglieder. Diese Fachgesellschaft führt jährliche Tagungen durch, informiert in Bulletins über Aktualitäten und beteiligt sich zusammen mit der Schweizerischen Gesellschaft für Gesetzgebung an der Zeitschrift *LeGes – Gesetzgebung & Evaluation*. Als Instrument zur Qualitätsförderung und -sicherung hat sie Standards der Evaluation verabschiedet (SEVAL-Standards; Widmer et al. 2000; vgl. Widmer 2004; 2005a; Joint Committee 2006).

Seit dem Jahr 2000 ist in der Schweiz eine totalrevidierte neue Bundesverfassung in Kraft. Nach langen Jahren der Diskussionen um eine Totalrevision der schweizerischen Bundesverfassung hat man sich schliesslich dazu entschlossen, die Totalrevision auf eine formelle Systematisierung und Modernisierung zu beschränken und keine materiellen Verfassungsänderungen mit der Totalrevision zu verbinden. Im Zuge der Arbeiten an der Totalrevision kam es jedoch trotz diesem Grundsatzentscheid zu einigen, wenn auch weniger weitreichenden inhaltlichen Änderungen. Hierzu gehört etwa Art. 50 BV, der sogenannte Städteartikel, der auf eine vermehrte Berücksichtigung der Interessen der Städte in der Bundespolitik hinwirken soll. Zu diesen materiellen Änderungen gehört aber auch der für vorliegenden Beitrag bedeutende Art. 170 BV („Überprüfung der Wirksamkeit“), auf den ich im folgenden Abschnitt noch detaillierter zu sprechen kommen werde (vgl. auch Mader 2005).

Zur Umsetzung von Art. 170 BV innerhalb der Exekutive hat die Generalsekretärenkonferenz im Jahre 2002 die Interdepartementale Kontaktgruppe „Wirkungsprüfungen“ (IDEKOWI) eingesetzt. Die IDEKOWI, die sich aus Mitarbeitenden des Bundes zusammensetzte, legte auftragsgemäss im Jahre 2004 einen Bericht vor (IDEKOWI 2004). Dieser Bericht leistet eine Bestandsaufnahme und identifiziert den Handlungsbedarf im Zuge der Umsetzung von Art. 170 BV auf Seiten der Exekutive. Darauf abgestützt werden Vorschläge<sup>6</sup> formuliert, wie die identifizierten Bedürfnisse abgedeckt werden können. Der Bundesrat hat sodann Ende 2004 diesen Bericht zur Kenntnis genommen und basierend darauf Entscheide zur Umsetzung der Vorschläge durch die Bundesämter, die Departemente und die Bundeskanzlei sowie durch den Bundesrat getroffen, auf die ich ebenfalls noch eingehen werde. Doch zuerst zu den Rechtsgrundlagen für Evaluationsstätigkeiten auf Bundesebene.

### 3.2. Rechtliche Grundlagen

An erster Stelle ist dabei auf den bereits erwähnten Art. 170 BV (SR 101<sup>7</sup>) einzugehen. Dieser Artikel lautet:

*Art. 170 Überprüfung der Wirksamkeit*

Die Bundesversammlung sorgt dafür, dass die Maßnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden.

Der Verfassungsauftrag richtet sich demnach an die Bundesversammlung (Parlament), also nicht – jedenfalls nicht direkt – an die Exekutive. Weiter sagt er nicht aus, dass die Bundesversammlung die Überprüfung der Wirksamkeit vornimmt, sondern lediglich, dass sie dafür Sorge trägt. Bei der Auslegung des Artikels stellt sich zudem unweigerlich die Frage, welche Gegenstände als „Maßnahmen des Bundes“ zu gelten haben. Luzius Mader äußert sich zur Interpretation des Begriffs „Maßnahmen des Bundes“ wie folgt: „Dieser Begriff schließt jegliches Handeln, jegliche Tätigkeit von Bundesorganen und von Organen ein, welche Maßnahmen des Bundes umsetzen oder vollziehen, das heißt auch von kantonalen Behörden oder von Privaten, die mit der Erfüllung von Bundesaufgaben betraut sind.“ (Mader 2005: 30)

Weiter besteht bei der Auslegung des Verfassungsartikels schließlich auch Klärungsbedarf hinsichtlich der Begriffe der Wirksamkeit und deren Überprüfung. Auch hier wird eine weite Auslegung präferiert. Wirksamkeit umfasst demnach nicht ausschließlich die Wirksamkeit im engeren Sinn, sondern auch verwandte Fragen wie Vollzugstreue („compliance“), Effektivität, aber auch nicht-intendierte Wirkungen (Mader 2005: 30–31). Zur Interpretation des Begriffs Überprüfung ist der Beizug der weiteren Sprachversionen des Verfassungsartikels illustrativ:

Französisch:

*Art. 170 Evaluation de l'efficacité*

L'Assemblée fédérale veille à ce que l'efficacité des mesures prises par la Confédération fasse l'objet d'une évaluation.

Italienisch:

*Art. 170 Verifica dell'efficacia*

L'Assemblea federale provvede a verificare l'efficacia dei provvedimenti della Confederazione.

Räto-Romanisch:

*Art. 170 Examinaziun da l'efficacitad*

L'assemblea federala procura per l'examinaziun da l'efficacitad da las mesiras da la confederaziun.

Offizielle englischsprachige Übersetzung:

*Art. 170 Evaluation of Efficacy*

The Federal Parliament shall ensure that the efficacy of measures taken by the Confederation is evaluated.

Demzufolge muss man davon ausgehen, dass der Verfassungsartikel, der übrigens erst im Zuge der parlamentarischen Behandlung aufgenommen wurde, keine instrumentelle

Festlegung intendiert hat. Es ist somit offen, welche Instrumente zur Überprüfung eingesetzt werden sollen (vgl. auch IDEKOWI 2004: 11).

Dieser Verfassungsartikel ist jedoch bei weitem nicht der einzige Ort, an dem sich Rechtsgrundlagen für Evaluationen identifizieren lassen. Vielmehr findet sich der überwiegende Teil sogenannter Evaluationsklauseln in Gesetzen und Verordnungen; und das schon lange vor der neuen Bundesverfassung. Werner Bussmann (2005) unterscheidet in einer Systematik zu Evaluationsklauseln unter anderem nach dem Objekt der Klausel und nach dem Zeitpunkt.

Bei der Unterscheidung nach dem Objekt differenziert Bussmann (2005: 97–9) in

- ❑ *generelle Evaluationsklauseln* (ohne Einschränkung des Objekts)
- ❑ *institutionenorientierte Evaluationsklauseln*, wobei hier unter einer Institution eine Organisation verstanden wird
- ❑ *sachbereichsorientierte Evaluationsklauseln*, die teilweise mit Versuchserlassen („sunset legislation“) gekoppelt sind, sowie
- ❑ *Evaluationsklauseln für parastaatliche Organisationen*, wie sie etwa die Fachhochschulen darstellen. Im Unterschied zu den institutionenorientierten Klauseln sind hier die parastaatlichen Organisationen Normadressaten und die staatlichen Behörden haben lediglich deren Beachtung sicherzustellen.

Hinsichtlich des Zeitpunkts unterscheidet Bussmann (2005: 99–100) zwei Typen:

- ❑ *prospektive Evaluationsklauseln* (vgl. Bussmann 1997b), die dazu anhalten, eine Evaluation zur Unterstützung des Legiferierungsprozesses vor Verabschiedung des entsprechenden Erlasses durchzuführen, und
- ❑ *retrospektive Evaluationsklauseln*, die Evaluationen von verabschiedeten Erlassen fordern, die sich in Umsetzung befinden respektive umgesetzt wurden. Hier soll die Evaluation als Instrument zur Verbesserung des Vollzugs einerseits und zur Rechenschaftslegung andererseits eingesetzt werden.

Aus diesen zwei Dimensionen lässt sich im Sinne eines morphologischen Kastens folgende Typologie erstellen.

*Tabelle 1: Typologie von Evaluationsklauseln im Bundesrecht (in Anlehnung an Bussmann 2005)*

<i>Evaluationsklauseln</i>	<i>prospektiv</i>	<i>retrospektiv</i>
generelle	Beispiel 1	
institutionenorientierte		Beispiele 2–3
sachbereichsorientierte		Beispiele 4–5
für parastaatliche Institutionen		Beispiel 6 <sup>8</sup>



Auffallend dabei ist, dass prospektive Evaluationsklauseln in den Gesetzen und Verordnungen des Bundes eher selten anzutreffen sind und generelle Evaluationsklauseln darstellen, während retrospektive Evaluationsklauseln nicht generell formuliert sind.

Nachfolgend soll anhand von Beispielen ein Einblick in die konkrete Ausgestaltung der Klauseln gegeben werden (vgl. dazu auch Lötscher 2005).

Im Bundesgesetz über die Bundesversammlung (SR 171.10; Parlamentsgesetz) findet sich folgende generelle, prospektive Evaluationsklausel:

*Beispiel 1: Art. 141 Parlamentsgesetz*

Art. 141 Botschaften zu Erlassentwürfen

1. Der Bundesrat unterbreitet der Bundesversammlung seine Erlassentwürfe zusammen mit einer Botschaft.
2. In der Botschaft begründet er den Erlassentwurf und kommentiert soweit nötig die einzelnen Bestimmungen. Darüber hinaus erläutert er insbesondere folgende Punkte, soweit substantielle Angaben dazu möglich sind:
  - a) die Rechtsgrundlage, die Auswirkungen auf die Grundrechte, die Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht und das Verhältnis zum europäischen Recht;
  - b) die in einem Gesetzesentwurf vorgesehenen Kompetenzdelegationen;
  - c) im vorparlamentarischen Verfahren diskutierte Standpunkte und Alternativen und die diesbezügliche Stellungnahme des Bundesrates;
  - d) die geplante Umsetzung des Erlasses, die geplante Auswertung dieser Umsetzung und die Prüfung der Vollzugstauglichkeit im vorparlamentarischen Verfahren;
  - e) das Abstimmen von Aufgaben und Finanzen;
  - f) die personellen und die finanziellen Auswirkungen des Erlasses und seines Vollzugs auf Bund, Kantone und Gemeinden sowie die Art und Weise der Kostendeckung, der Einfluss auf die Finanzplanung und das Verhältnis von Kosten und Nutzen;
  - g) die Auswirkungen auf Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt;
  - h) das Verhältnis des Erlassentwurfs zur Legislaturplanung;
  - i) die Auswirkungen auf die Gleichstellung von Frau und Mann.

Dieser Artikel legt fest, welche Inhalte der Bundesrat in der sogenannten Botschaft (erläuternder Bericht zu einem Erlassentwurf) zu berücksichtigen hat, wenn er einen Erlassentwurf an das Parlament überweist. Im vorliegenden Zusammenhang ist besonders auf Art. 141, Ziffer 2, litera f, g und i hinzuweisen, worin Aufträge enthalten sind, erwartete Auswirkungen verschiedener Art in der Botschaft zu behandeln. Dieser Auftrag ist eingeschränkt, weil er nur so weit zu erfüllen ist, wie auch substantielle Angaben dazu möglich sind. Der Gesetzgebungsleitfaden des Bundesamtes für Justiz (2002) sowie der Botschaftsleitfaden der Schweizerischen Bundeskanzlei (2006) unterstützen die Mitarbeitenden der Bundesverwaltung bei der Vorbereitung und Formulierung von Erlassentwürfen und Botschaften.

Auf Art. 141 des Parlamentsgesetzes stützt sich in der Schweiz auch die sogenannte Regulierungsfolgenabschätzung (RFA<sup>9</sup>) ab, welche in der Schweiz seit 2000 als Instrument der prospektiven Evaluation der volkswirtschaftlichen Auswirkung zur Verbesserung der technischen Qualität der Rechtssetzung sowie zur Erhöhung der Akzeptanz der resultierenden Erlasse beitragen soll. Damit ist die RFA ein verhältnismäßig neues Instrument neben verschiedenen anderen, länger etablierten Verfahren (namentlich außerparlamentarische Kommissionen, Vernehmlassungsverfahren, Ämterkonsultation und Mitberichtsverfahren) im vorparlamentarischen Gesetzgebungsprozess, welche ähnliche Zielsetzungen verfolgen. Im vorparlamentarischen Verfahren sind die federführenden Bundesämter für die Durchführung der RFA verantwortlich. Unterstützt werden sie dabei durch eine Fachstelle beim Staatssekretariat für Wirtschaft.

Institutionenorientierte Evaluationsklauseln finden sich in erster Linie bei den gesetzlichen Grundlagen zur Tätigkeit von Institutionen mit einer Aufsichts- und Kontrollaufgabe. Drei Beispiele sollen dies veranschaulichen.

In der Verordnung der Bundesversammlung zum Parlamentsgesetz und über die Parlamentsverwaltung (Parlamentsverwaltungsverordnung, SR 171.115) findet sich folgende Rechtsgrundlage zur Tätigkeit der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle (PVK; vgl. Janett 2003, 2004):

*Beispiel 2: PVK (Parlamentsverwaltungsverordnung)*

Art. 10

1. Die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) erfüllt im Auftrag der Geschäftsprüfungskommissionen folgende Aufgaben:
  - a) Sie führt Evaluationen im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht durch und weist die Geschäftsprüfungskommission auf abklärungsbedürftige Themen hin.
  - b) Sie überprüft die von der Bundesverwaltung durchgeführten Evaluationen sowie deren Verwendung in Entscheidungsprozessen.
2. Sie überprüft auf Antrag von parlamentarischen Kommissionen die Wirksamkeit von Maßnahmen des Bundes; Artikel 54 Absatz 4 ParlG bleibt vorbehalten.
3. Sie verfügt über dieselben Informationsrechte wie das Sekretariat der Geschäftsprüfungskommissionen. Sie kann externe Sachverständige beiziehen und ihnen die notwendigen Rechte einräumen.
4. Sie verfügt selbständig über einen Expertencredit, über dessen Verwendung sie den Geschäftsprüfungskommissionen jährlich Bericht erstattet.
5. Sie ist in der Bearbeitung ihrer Aufträge unabhängig. Sie koordiniert ihre Aktivitäten mit den Tätigkeiten der anderen Kontrollorgane des Bundes.
6. Die Berichte der PVK werden veröffentlicht, sofern keine schützenswerten Interessen entgegenstehen. Die Entscheidung liegt bei den Kommissionen, welche die Untersuchung veranlasst haben.

Während Ziffer 1 die Aufgaben der parlamentarischen Oberaufsicht im Auftrag der Geschäftsprüfungskommissionen der beiden Parlamentskammern umschreibt, findet sich in Ziffer 2 eine Ausweitung auf die Legislativkommissionen, die auf Art. 170 BV zurückgeht.

Ein zweites Beispiel einer institutionenorientierten Evaluationsklausel findet sich im Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK; Finanzkontrollgesetz; SR 614.0):

*Beispiel 3: EFK (Finanzkontrollgesetz)*

Art. 5 Kriterien der Finanzkontrolle

1. Die Eidgenössische Finanzkontrolle übt die Finanzaufsicht nach den Kriterien der Ordnungsmäßigkeit, der Rechtmäßigkeit und der Wirtschaftlichkeit aus.
2. Sie führt Wirtschaftlichkeitsprüfungen durch, in denen sie abklärt, ob:
  - a) die Mittel sparsam eingesetzt werden;
  - b) Kosten und Nutzen in einem günstigen Verhältnis stehen;
  - c) finanzielle Aufwendungen die erwartete Wirkung haben.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) nimmt die Finanzaufsicht des Bundes wahr<sup>10</sup>. Mit einer Revision des Finanzkontrollgesetzes ist der Katalog der Prüfkriterien um die Wirtschaftlichkeit auf das Jahr 1995 erweitert worden.

Neben diesen Kontrollorganen, die im Auftrag des Parlamentes oder des Bundesrates departementsübergreifend arbeiten, finden sich eine Reihe weiterer Bundesstellen, die aufgrund von institutionenorientierten Evaluationsklauseln innerhalb eines bestimmten Departements oder eines Amtes tätig sind (vgl. Bussmann 2005: 98).

Sachbereichsorientierte und retrospektive Evaluationsklauseln sind jedoch quantitativ dominierend bei den Evaluationsklauseln in Gesetzen und Verordnungen des Bundes. Zur Illustration sollen auch hier zwei Beispiele angeführt werden:

*Beispiel 4: Bundesgesetz über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, SR 814.01)*

Art. 44 Erhebungen über die Umweltbelastung

1. Bund und Kantone führen Erhebungen über die Umweltbelastung durch und prüfen den Erfolg der Maßnahmen dieses Gesetzes.

*Beispiel 5: Energiegesetz (SR 730.0)*

Art. 20 Untersuchung der Auswirkungen

1. Das Bundesamt untersucht regelmäßig, wieweit die Maßnahmen dieses Gesetzes zur Erreichung der in Artikel 1 genannten Ziele beigetragen haben.
2. Die Ergebnisse der Untersuchungen sind zu veröffentlichen.
3. Im Rhythmus von mindestens sechs Jahren beurteilt der Bundesrat die Wirkung der Förderungsmaßnahmen, insbesondere der finanziellen Beiträge, und erstattet der Bundesversammlung über die Ergebnisse Bericht.

Bereits diese beiden Beispiele, die hier für eine große Anzahl an sachbereichsorientierten, retrospektiven Evaluationsklauseln<sup>11</sup> stehen müssen, zeigen auf, wie unterschiedlich die entsprechenden Formulierungen in den Rechtsgrundlagen ausfallen (vgl. auch Löttscher 2005).

Bevor ich auf die Praxis der Evaluation beim Bund eingehe, möchte ich noch auf den Bundesratsbeschluss vom 3. November 2004 zur Verstärkung der Wirksamkeitsüberprüfungen bei Bundesrat und Bundesverwaltung zu sprechen kommen. Wie bereits erwähnt (siehe oben, Abschnitt 3.1), sind darin unter Bezugnahme auf den Bericht der IDEKOWI (2004) Maßnahmen zur Umsetzung von Art. 170 BV auf Seiten der Exekutive enthalten. Umgesetzt werden sollen diese Maßnahmen von den Ämtern, den Departementen und der Bundeskanzlei, vom Bundesrat sowie von den sogenannten Querschnittsämtern<sup>12</sup>. In seinem Beschluss übernimmt der Bundesrat die Vorschläge der IDEKOWI praktisch vollständig und beauftragt die angesprochenen Stellen mit der Umsetzung dieser Maßnahmen. Nicht gefolgt ist der Bundesrat der IDEKOWI in drei Punkten:

1. Er beauftragt die Generalsekretärenkonferenz, „die Frage der Qualitätssicherung und -kriterien (u. a. Einordnung der SEVAL-Standards)“ vertieft zu diskutieren.
2. Er lehnt eine spezielle Koordinationsgruppe wie vorgeschlagen ab und betraut die Generalsekretärenkonferenz mit der Koordination.
3. Er lehnt eine vorgeschlagene Änderung des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG; SR 172.010) ab.

Die Beschlussfassung des Bundesrates untersteht der Geheimhaltung, erlauben Sie mir aber trotzdem einige persönliche Vermutungen:

Zum ersten Punkt erscheint mir die Frage zentral gewesen zu sein, dass die Konsequenzen einer Qualitätssicherung (namentlich bei einem Einsatz der SEVAL-Standards) zu wenig klar waren. Als Grundlage für die weitere Diskussion hat sodann das Bundesamt für Justiz die Erarbeitung eines Leitfadens zum Einsatz der SEVAL-Standards in Auftrag gegeben (Widmer 2005b). In der Folge hat sich die Generalsekretärenkonferenz dafür entschieden, den Departementen und Ämtern namentlich bei Evaluationen die Anwendung der SEVAL-Standards zu empfehlen.

Zum zweiten Punkt ist aus der Beobachterperspektive zu vermuten, dass darin die Zurückhaltung des Bundesrates bei der Schaffung neuer Gremien zum Ausdruck kommt. Andererseits wird durch die Zuweisung der Koordination an die Generalsekretärenkonferenz vermieden, dass ein speziell geschaffenes Koordinationsorgan zu viel Eigendynamik entwickelt, besonders auch an der Schnittstelle zum Parlament.

Beim dritten Punkt ist festzustellen, dass die vorgeschlagene Änderung eine Erweiterung der Aufgaben des Bundesrates bei der Aufgabenüberprüfung mit sich gebracht hätte, besonders hinsichtlich Fragen der Zweckmäßigkeit, der Wirksamkeit und der Wirtschaftlichkeit. Zudem wäre er damit beauftragt worden, aufgrund der vorgenommenen Überprüfungen allenfalls Anpassungen vorzunehmen. Es überrascht nicht, dass der Bundesrat diese Verpflichtungen nicht auf sich nehmen wollte, weil er ja aufgrund anderer

gesetzlicher Grundlagen durchaus bemächtigt (aber nicht explizit verpflichtet) ist, bei Bedarf entsprechend zu handeln. Man kann sich auch fragen, ob diese Änderung des RVOG große praktische Relevanz erhalten hätte.

In allen anderen Punkten ist der Bundesrat den Vorschlägen der IDEKOWI aber gefolgt. Diese betreffen namentlich die Entwicklung von Strategien und Planungen, die Ressourcenausstattung, die Veröffentlichung von Berichten sowie die Koordination.

Die Darlegung der rechtlichen Grundlagen der Evaluation auf Bundesebene musste aus Platzgründen unvollständig bleiben. Sie erlaubt aber eine fundiertere Diskussion der Evaluationspraxis beim Bund, auf die ich nun zu sprechen kommen möchte.

## 4. Evaluation auf Bundesebene: Praxis

### 4.1. Umsetzung des Bundesratsbeschlusses vom 3. November 2004

Die beauftragten Stellen haben in unterschiedlicher Weise auf den Bundesratsbeschluss vom 3. November 2004 reagiert<sup>13</sup>. Teilweise sind die Vorschläge auch zeitlich wenig bindend formuliert oder werden erst im Jahre 2007 umzusetzen sein.

Auf der Stufe des Bundesrates gehen die entsprechenden Maßnahmen teilweise nicht über die bisherige Praxis hinaus (etwa bei der Berichterstattung in den Geschäftsberichten, siehe Schweizerischer Bundesrat 2004: 80–6; 2005: 85–98; 2006: 86–96), bei anderen Maßnahmen ist deren Umsetzung von Außen kaum erkennbar. Zudem sind die Maßnahmen in der Form von Ermächtigungen formuliert und nicht als Verpflichtungen.

Auf der Departementsstufe sind mir bisher keine Aktivitäten in Zusammenhang mit dem genannten Bundesratsbeschluss bekannt. Aber auch hier gilt, dass die Umsetzung der entsprechenden Maßnahmen in vielen Fällen von Außen kaum wahrgenommen werden können. Festzuhalten bleibt dennoch, dass bisher meines Wissens kein Departement eine Strategie für Wirksamkeitsüberprüfungen publiziert hat, obwohl die Departemente dazu aufgefordert sind, solche ab 2006 zu entwickeln.

Bei den Ämtern<sup>14</sup> sodann ist das Bild sehr heterogen. Es lassen sich dabei drei Gruppen von Bundesämtern unterscheiden:

- Die erste Gruppe verfügt bereits über eine etablierte Evaluationsfunktion und pflegt schon bis anhin eine Praxis, die in weiten Teilen den Aufträgen des Bundesratsbeschlusses entsprechen. Teilweise nahm diese Gruppe von Ämtern den Bundesratsbeschluss zum Anlass, gewisse Praktiken zu überdenken, bisher informell bestehende Konzepte zu formalisieren oder bestehende Grundlagen zu aktualisieren. Ein erheblicher materieller Unterschied ist jedoch bei dieser Gruppe von Ämtern aufgrund der Entscheide des Bundesrates nicht zu erkennen.

- ❑ Die zweite Gruppe von Ämtern hat bisher keine oder eine wenig systematische Evaluationspraxis gepflegt und unternimmt nun aufgrund dieser Aufträge wesentliche Anstrengungen zur Verbesserung der Situation. In diesen Fällen hat der Bundesratsbeschluss wesentliche Impulse gegeben und namhafte Aktivitäten ausgelöst.
- ❑ Auch die dritte Gruppe von Ämtern hat bisher eine punktuelle, unsystematische Evaluationspraxis verfolgt, hat aber bis jetzt keine Veränderungen der bisherigen Praktiken erkennen lassen. In diesen Fällen benötigt die Umsetzung der Maßnahmen vermutlich noch mehr Zeit.

Namentlich bei den Ämtern, aber auch bei den Departementen erfordern die Entscheide des Bundesrates – falls die Maßnahmen über die bisher gepflegte Praxis hinausgehen – zusätzliche Ressourcen respektive eine Umverteilung bestehender Ressourcen. Aufgrund der finanziell angespannten Lage mag es nicht überraschen, dass dies nicht leicht fällt. Auch wenn eine Verstärkung der Evaluationsfunktion möglicherweise längerfristig zu Einsparungen oder zu Effektivitätsverbesserungen führen könnte, erfolgen die Budgetentscheide eher aufgrund kurzfristiger Überlegungen. Hinzu kommt der Umstand, dass in letzter Zeit die Bundesverwaltung wegen der Vergabe von Mandaten an Externe von Parlament und Medien heftig kritisiert wurde (vgl. Geschäftsprüfungskommission des Ständerates [GPK] 2006 auf der Basis von PVK 2006).

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die bisher erkennbaren, vom Bundesratsbeschluss ausgelösten Entwicklungen generell nicht besonders erheblich sind – mit Ausnahme von ausgewählten Ämtern, wo ein Wandel eingesetzt hat.

#### 4.2. Evaluation im Rechtssetzungsprozess

Die prospektive Evaluation, beispielsweise in der Form der Regulierungsfolgenabschätzung (RFA), spielt bisher in der Schweiz eine quantitativ untergeordnete Rolle. Zudem müssen die bisherigen Erfahrungen mit der RFA als ernüchternd bezeichnet werden. Eine Studie der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle (PVK 2005) und darauf aufbauend ein Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (GPK 2005) kamen zum Schluss,

- ❑ dass die RFA wenig bekannt ist,
- ❑ dass sie zu spät eingesetzt wird und so keinen Beitrag zur Verbesserung von Rechtsätzen (*lex ferenda*) leisten kann,
- ❑ dass die Qualität der durchgeführten RFA unzureichend ist und
- ❑ dass sie aus diesen Gründen kaum Wirkungen erzielen kann.

Gleichzeitig wird aber auch festgehalten, dass das Potential dieses Instruments grundsätzlich hoch wäre. Die GPK des Nationalrates hat deshalb dem Bundesrat empfohlen, die festgestellten Schwachpunkte mit geeigneten Maßnahmen anzugehen. In einem Beschluss vom 18. Januar 2006 hat der Bundesrat dazu Maßnahmen, namentlich eine Ausweitung der Instrumente auf Richtlinien, Rundschreiben und Weisungen der Verwaltung, sofern diese mehr als 10.000 Unternehmen betreffen, sowie die Durchführung von vertieften RFA bei ausgewählten Geschäften, beschlossen. Inwiefern diese Maßnah-

men dazu geeignet sind, die aufgeführten Mängel zu beheben, kann zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht eingeschätzt werden.

In einer Studie (Spinatsch 2006) im Auftrag des Bundesamtes für Justiz wurde weiter festgestellt, dass das Evaluationsinstrument sowie im Speziellen das Unterstützungsangebot des Bundesamtes für Justiz im Evaluationsbereich bei den für den vorparlamentarischen Rechtssetzungsprozess verantwortlichen Stellen in der Bundesverwaltung kaum oder gar nicht bekannt ist. Besonders markant ist dabei die offensichtlich bestehende „Kluft zwischen Rechtsetzung und Evaluation“ (Spinatsch 2006: 30). So heißt es in diesem Bericht weiter: „Auch die Repräsentanten von Ämtern, die seit längerer Zeit über ausgebaute Evaluationsdienste verfügen, stellten keinen Zusammenhang zwischen ihrer rechtsetzenden Arbeit und der Wirksamkeitsevaluation her und verwiesen auf die Zuständigkeit ihrer amtseigenen Evaluationsfachleute“ (Spinatsch 2006: 22).

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Evaluation als Instrument im Rechtssetzungsprozess in der Schweiz zumindest auf Bundesebene bisher eine untergeordnete Rolle spielte und sein Potential noch kaum genutzt wird. Dies hängt aus meiner Sicht auch von der schweizerischen Konsensdemokratie ab. So schreiben Widmer und Neuenschwander (2004: 391): „... policy making in Switzerland is oriented toward gathering support more than toward gathering evidence.“

### 4.3. Evaluation der Maßnahmen des Bundes

Die Vielzahl der sachbereichsorientierten, retrospektiven Evaluationsklauseln im schweizerischen Bundesrecht, aber auch die Eigeninitiative vieler Akteure in der Bundesverwaltung haben dafür gesorgt, dass Evaluationen zu im Vollzug befindlichen Maßnahmen aller Art heute sehr weit verbreitet sind. Es gibt zwar nach wie vor bundesstaatliche Tätigkeiten, die kaum Evaluationen ausgesetzt sind, diese „schwarzen Flecken“ werden jedoch immer kleiner. Die Evaluationsfunktionen in den einzelnen Ämtern haben sehr unterschiedliche Entstehungsgründe und stark divergierende Rahmenbedingungen. Deshalb ist die Vielfalt an Evaluationen nach wie vor groß (Widmer et al. 2001; Jacob/Varone 2003: 141–60; Widmer/Neuenschwander 2004; Contrôle fédérale des finances (CFF) 2005; Balthasar 2006). Diese hat sich in den letzten Jahren vielleicht etwas reduziert, ist aber noch immer erheblich. Eine vielfältige Praxis ist nicht per se zu kritisieren; die Vielfalt kann durchaus aufgrund der divergenten Bedingungen Ausdruck einer differenzierten, situativen Praxis sein. Aufgrund der vorliegenden Studien muss jedoch davon ausgegangen werden, dass ein großer Teil der anzutreffenden Vielfalt aufgrund von sachfremden Faktoren (wie Machtüberlegungen, persönlichen Vorlieben, Traditionen etc.) besteht.

Einige Bundesstellen führen systematisch Evaluationen in ihren Zuständigkeitsbereichen durch (Balthasar 2000a&b; Widmer et al. 2001; Wicki 2002; Lehmann/Balthasar 2004; Widmer/Neuenschwander 2004), verfügen über erhebliches Know how in den für Evaluation zuständigen Diensten und sind kompetente Auftraggeber bei extern durchgeführten Evaluationen. In anderen Bundesämtern wird der Evaluation bisher wenig Gewicht eingeräumt, spezialisierte interne Stellen bestehen nicht, und wenn Evaluatio-

nen durchgeführt werden, sind dafür die zuständigen Ressorts verantwortlich, die weder über evaluationsspezifisches Fachwissen noch über Erfahrungen mit der Durchführung von Evaluationen verfügen. Im Zuge der Umsetzung des Bundesratsbeschlusses zu den IDEKOWI-Vorschlägen haben nun einige Ämter erste Maßnahmen ergriffen, um eine professionelle Evaluationsfunktion aufzubauen.

Bezüglich der Ausrichtung der Evaluation ist ebenfalls eine erhebliche Spannweite zu registrieren, wobei die Auffassung, dass mit einer Evaluationsstudie alle Funktionen der Evaluation gleichzeitig berücksichtigt werden können, noch weit verbreitet ist. Eine funktionale Differenzierung der Evaluationstätigkeiten hat sich in der Bundesverwaltung bisher nur punktuell etablieren können (Widmer et al. 2001: 88; Widmer/Neuenschwander 2004: 406).

Darunter leidet auch die Qualität (Widmer 2006) der durchgeführten Evaluationen, weil diese oft den divergierenden Ansprüchen überladener Zielsetzungen ausgesetzt sind. Die bestehenden Evaluationsklauseln erhöhen zwar den Umfang der Evaluationstätigkeit, sie gewährleisten jedoch keine qualitativ hochstehende Erfüllung des Evaluationsauftrages. Im Gegenteil können sie qualitätsmindernd wirken, falls Evaluationen ausschließlich mit der Absicht durchgeführt werden, die rechtlichen Bestimmungen zu erfüllen. Inwiefern der formulierte Leitfaden (Widmer 2005b) hier Abhilfe schaffen kann, bleibt abzuwarten.

Aufgrund der zunehmenden Professionalisierung der für Evaluation zuständigen Stellen in weiten Teilen der Bundesverwaltung, aber auch aufgrund der Professionalisierung der Anbieter von Evaluationen lässt sich trotz der erwähnten Probleme in den letzten zehn Jahren eine klare Steigerung der Evaluationsqualität beobachten. Dies gilt aber vor allem für jene Bundesstellen, die sich mit entsprechenden personellen und finanziellen Ressourcen engagiert haben. In anderen Bereichen hat sich diesbezüglich noch wenig getan.

An dieser Stelle soll auf eine weitere Problematik kurz eingegangen werden. Aufgrund der heutigen Popularität des Instrumentes Evaluation, aber auch aufgrund der dargelegten Rahmenbedingungen wird meines Erachtens heute in der Schweiz in gewissen Feldern zu häufig evaluiert. Evaluationen werden verschiedentlich in ihrem Leistungsprofil verkannt und es wird beispielsweise missachtet, dass die Evaluation als Instrument für einen permanenten und flächendeckenden Einsatz wenig geeignet ist. Dies führt in ausgewählten Bereichen zu einem Übermaß an Evaluationen. Weil gleichzeitig in diesen Fällen die erforderlichen Ressourcen für einen dauerhaften und permanenten Einsatz nicht zur Verfügung stehen, ist dies maßgeblich für auftretende Qualitätsmängel verantwortlich. Zudem stellen sich Ermüdungsphänomene („evaluation fatigue“, Dahler-Larsen 2006: 146) ein, die erhebliche negative Auswirkungen mit sich bringen (Widmer 2007). So lässt sich mit zunehmender Tendenz beobachten, dass die Adressaten die durch Evaluationen bereitgestellten Informationen quantitativ kaum mehr bewältigen können.

Ein Großteil der heutigen Evaluationsaktivitäten in der Schweiz wird durch die Bundesämter verantwortet. Die Kontrollorgane, namentlich die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK, siehe oben, Abschnitt 3.2, Beispiel 2) und die Eidgenössische Finanz-



kontrolle EFK, aaO, Beispiel 3) führen zwar kontinuierlich Evaluationsstudien durch, zahlenmäßig überwiegen jedoch die Evaluationsstudien bei den Bundesämtern deutlich. Die Evaluationen beziehen sich mehrheitlich auf Maßnahmen des Bundes, wie Projekte, Programme oder spezifische staatliche Maßnahmen, jedoch selten auf Gesetze.

Aufgrund des schweizerischen Mehrebenensystems und dem Aufkommen von neuartigen Steuerungskonzepten (Stichwort „governance“) beziehen sich Evaluationen der Bundesstellen vermehrt auf komplexere Evaluationsgegenstände, die auch subnationale Einheiten (Kantone, Gemeinden, aber auch zivilgesellschaftliche Akteure) einbeziehen (vgl. Holzer et al. 2000; Kübler et al. 2003; Sager/Rüefli 2005; Widmer/Frey 2006). Damit möchte ich überleiten zu den Evaluationsaktivitäten bei Kantonen und Gemeinden.

## **5. Evaluationstätigkeiten bei Kantonen und Gemeinden**

Auf eine differenzierte Darstellung der Evaluationsaktivitäten auf subnationaler Ebene muss an dieser Stelle aus Platzgründen verzichtet werden. Ich beschränke mich auf eine kursorische und exemplarische Behandlung der Thematik.

### **5.1. Evaluationen bei Gemeinden**

Wie die Angaben in Abschnitt 2 deutlich aufzeigen, ist eine Mehrheit der Gemeinden in der Schweiz klein und verfügt nicht über ausreichende Kapazitäten, um Evaluationen durchführen zu können. Am ehesten kommen dafür die wenigen größeren Städte in Betracht, die über verhältnismäßig gut ausgebaute Verwaltungsapparate mit entsprechenden Kapazitäten verfügen. Diese lassen auch punktuell Evaluationsstudien durchführen. Von einer systematischen Evaluationstätigkeit kann aber in der Regel nicht gesprochen werden. Als Themenfelder dominieren auf kommunaler Ebene jene Politikbereiche, bei denen eine kommunale Zuständigkeit besteht, wie Volksschule und Fürsorge. Insgesamt betrachtet haben Evaluationen auf kommunaler Ebene in der Schweiz aber eine geringe Bedeutung.

### **5.2. Evaluationen bei Kantonen**

Auch für die Mehrheit der Schweizer Kantone stellt die Evaluation aufgrund deren Kleinheit kein zentrales Instrument der Staatstätigkeit dar. Viele kleinere Kantone sind aus Kapazitätsgründen kaum in der Lage, Evaluationen, geschweige denn systematische Evaluationsprogramme umzusetzen. In der Regel beschränken sich deswegen Evaluationstätigkeiten auf kantonaler Ebene auf die größeren Kantone. In den letzten Jahren ist jedoch – wie in anderen Aufgabenbereichen auch – eine Tendenz erkennbar, dass sich auch kleinere Kantone im Rahmen von interkantonalen Konkordaten des Instruments der Evaluation bedienen. Trotzdem überwiegen ganz klar die Evaluationen bei den größeren Kantonen. Thematisch spielen analog zu den Gemeinden auch hier wiederum jene Bereiche eine zentrale Rolle, bei denen die Kantone über eigenständige Kompetenzen verfügen, wie beispielsweise Bildung und Gesundheit.

Um einen konkreteren Einblick über die Evaluationstätigkeiten der Kantone zu vermitteln, werde ich drei Evaluationsbereiche kurz darstellen. Ich möchte betonen, dass ich damit in keiner Weise den Anspruch auf eine umfassende oder vollständige Darstellung verbinde.

*Beispiel 1: Evaluation von Verwaltungsreformen*

Auffallend häufig sind in den 1990er-Jahren Evaluationen in Zusammenhang mit Verwaltungsreformen bei den Kantonen nach den Prinzipien des New Public Management durchgeführt worden (Widmer 2002; Buschor 2003; zur Bundesebene vgl. Ritz 2003). Dies steht einerseits im Zusammenhang mit dem Inhalt dieser Reformen, die eine wirkungsorientierte Verwaltung intendierten und damit einhergehend in ihrer Konzeption eine Evaluation der Reformwirkungen mitgedacht wurde. Andererseits standen diese Reformvorhaben unter erheblichem politischem Druck, weshalb die Evaluation auch gezielt als Legitimationsinstrument eingesetzt wurde.

*Beispiel 2: Evaluation im Bildungsbereich*

Wie bereits erwähnt, verfügen die Kantone in Bildungsfragen nach wie vor über eine sehr weitgehende Autonomie. Es sind zwar in den letzten Jahren vermehrt Bemühungen zur Harmonisierung zu erkennen, trotzdem zeichnen sich die kantonalen Bildungssysteme immer noch durch ein hohes Maß an Heterogenität aus. In Evaluationsfragen lassen sich aber trotzdem einige übergreifende Tendenzen identifizieren, auf deren drei ich kurz eingehen werde. Zum einen betrifft dies die Entwicklung hin zu einer erhöhten Autonomie der einzelnen Bildungseinrichtungen, seien dies nun Schulen oder Hochschulen. Dabei werden die traditionellen Formen der politischen und bürokratischen Aufsicht durch professionalisierte Systeme ersetzt (oder ergänzt). Im Zuge dieser Entwicklung wird auch – zumindest nominell – vermehrt das Instrument der Evaluation eingesetzt. Diese Systeme bewegen sich einerseits nahe an der bisherigen Schulaufsicht (haben also einen Kontrollcharakter) und andererseits nahe an Ansätzen der Organisationsentwicklung respektive des Qualitätsmanagements. Eine ähnliche Entwicklung lässt sich auch bei den Hochschulen erkennen, die ihre individuellen Evaluationssysteme etabliert haben. Bei den Hochschulen ist weiter auf die Akkreditierung hinzuweisen, der jedoch (bisher) eine beschränkte Bedeutung zukommt. Zum zweiten treten Evaluationen im Bildungswesen auf kantonaler Ebene häufiger als Instrument zur Bewertung von Projektversuchen auf. Dabei steht zur Debatte, inwiefern eine Bildungsinnovation, die bisher versuchsweise bei ausgewählten Einheiten eingesetzt wurde, im entsprechenden Kanton dauerhaft und flächendeckend eingeführt werden sollen (für Beispiele: Rhyn et al. 2002; Stamm 2003: 191–203). Drittens tritt die Evaluation – wiederum zumindest nominell – vermehrt im Zusammenhang mit den zumeist international angelegten Leistungsmessungen bei Schülerinnen und Schülern auf. Wie in anderen Ländern auch, haben Leistungserhebungen wie PISA und TIMSS eine große Aufmerksamkeit in Politik und Medien erhalten. Sie werden jedoch in der Schweiz nicht bei den einzelnen Kantonen, sondern auf Bundesebene (Bundesamt für Statistik) respektive bei der Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektionen (EDK) administriert.

### *Beispiel 3: Die CEPP im Kanton Genf*

Als drittes Beispiel soll auf eine individuelle Entwicklung im Kanton Genf eingegangen werden, die in ihrer spezifischen Ausgestaltung – meines Wissens – weltweit einzigartig ist. Die „Commission externe d'évaluation des politiques publiques“ (CEPP; externe Kommission zur Evaluation öffentlicher Politiken) wurde im Jahre 1995 geschaffen. Sie besteht aus maximal 16 Mitgliedern (zur Zeit sind es 13), die durch den Conseil d'Etat (Staatsrat; kantonale Exekutive) für acht Jahre gewählt werden. Die Kommissionsmitglieder stammen aus verschiedenen Bereichen der Wirtschaft, der Gesellschaft und der Wissenschaft. Eine Wiederwahl ist nicht möglich. Die Kommission verfügt über einen hohen Grad an Autonomie. Sie ist weder Teil der Legislative noch der Exekutive, sondern hat einen unabhängigen Status. Sie bestimmt ihre Evaluationsgegenstände weitgehend selber<sup>15</sup> und verfügt über weitreichende Informationsrechte gegenüber der kantonalen Verwaltung. Sie stützt sich auf ein aus zwei Fachpersonen bestehendes Sekretariat ab, das für die laufenden Geschäfte verantwortlich ist. Die Kommission schliesst jährlich rund zwei bis drei Evaluationen ab; die Evaluationsberichte werden veröffentlicht. (Vgl. dazu Sangra 2000; Delley 2005)

Diese drei Beispiele zeigen spezifische Entwicklungen in ausgewählten Bereichen. Daraus ein Bild über die gesamten kantonalen Evaluationsaktivitäten abzuleiten, wäre nicht angemessen. Die drei Ausschnitte sollen lediglich der Illustration dienen.

## **6. Schluss**

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Evaluation in der Schweiz seit Beginn der 1990er-Jahre eine erhebliche Dynamisierung erfahren hat, sowohl in qualitativer wie in quantitativer Hinsicht. Dies gilt vor allem für die Bundesebene, aber auch – soweit dies die Größenverhältnisse zulassen – für die kantonale und kommunale Ebene. Ein internationaler Vergleich zur Verbreitung einer „Evaluationskultur“ konstatiert zwar für die Schweiz eine eher bescheidene Entwicklung (Furubo/Sandahl 2002: 6–12<sup>16</sup>), aber ein aktuellerer Vergleich der Institutionalisierung der Evaluation (Jacob/Varone 2003: 122–6) scheint mir eher angemessen zu sein. Sowohl angebots- wie auch nachfrageseitig hat sich die Evaluation in der Schweiz in der letzten Dekade deutlich professionalisiert, wenn auch nicht flächendeckend.

Weiter hat die aufgezeigte Entwicklung deutlich gemacht, dass die häufig geäußerte Annahme (siehe inter alia Derlien 1990: 160; Bussmann 1995: 95–6; Derlien 1997: 10), ein kleinräumiges, föderalistisch strukturiertes System mit direktdemokratischen Elementen, wie die Schweiz, weise einen geringeren Bedarf an Evaluationsdienstleistungen auf, als nicht haltbar erwiesen. Zwar setzt die Kleinheit der föderalen Einheiten klare Grenzen bei der Evaluations*kapazität*. Der Föderalismus per se scheint aber in meiner Einschätzung den Evaluations*bedarf* eher zu erhöhen. So ist die Informationslücke auf nationaler Ebene im Falle von Mehrebenensystemen klar größer als bei unitaristischen Systemen (Widmer/Frey 2006). Auch die immer wieder geäußerte Vermutung (siehe zum Beispiel Freiburghaus 1990; Bussmann 1996; 1997a), dass die Existenz direktdemokratischer Instrumente und eine Konkordanzpolitik den Bedarf nach Evaluationen

reduziert, erscheint mir wenig plausibel, und zwar aus zwei Gründen: Erstens dienen direkt-demokratische Instrumente nicht der Informationsbeschaffung, sondern der demokratischen Legitimierung. Demzufolge wäre es unangemessen, Evaluation als Substitut für direkte Demokratie zu sehen, weil es dem Instrument der Evaluation an demokratischer Legitimation mangelt, egal wie deliberativ und demokratisch eine Evaluation konzipiert wird (MacDonald 1977; House/Howe 2000; Greene 2006). Zweitens ist es zwar richtig, dass Konkordanzsysteme in der Regel längere Entscheidungszyklen durchlaufen, daraus jedoch zu folgern (Chelimsky 2006: 52), dass dadurch der Informationsbedarf geringer wäre, ist nicht einsichtig. So ist der Bedarf an Informationen zur Akzeptanz politischer Maßnahmen in derartigen System eindeutig höher (Hirschi et al. 2002; Kübler et al. 2003).

Jenseits der quantitativen Zunahme an Evaluationsaktivitäten stellt sich die Frage nach deren Qualität (Widmer 2006). Diesbezüglich lässt sich wiederum festhalten, dass in der letzten Dekade unbestreitbar erhebliche Fortschritte zu beobachten sind, sowohl auf Seiten der Nachfrager wie auch auf Seiten der Anbieter von Evaluationsdienstleistungen (Widmer 1996; Widmer et al. 2001). Trotzdem sind auch wesentliche Schwachpunkte zu thematisieren. Zum ersten betrifft dies die Vorstellung, dass mit einer Evaluation konfligierende Ziele erreicht werden können (Widmer et al. 2001; Widmer 2007) oder dass eine Form der Institutionalisierung für alle Zwecke gleichermaßen geeignet wären (Widmer/Neuenschwander 2004). Eine angemessene Differenzierung der Evaluation hat bisher nur sehr beschränkt stattgefunden. Zweitens zeigen sich in gewissen Feldern, in denen Evaluationen häufig eingesetzt werden, Symptome der Ritualisierung und der Routinisierung der Evaluationsaktivitäten (Widmer 2007). In manchen Fällen steht dies in direktem Zusammenhang mit der Motivation zur Evaluation, die in manchen Fällen mehr in den verpflichtenden Evaluationsklauseln liegen als in der Einsicht, dass eine Evaluation Nutzen stiften könnte. Der permanente und flächendeckende Einsatz der Evaluation ist diesem Instrument, das sich eher zur Vertiefung und für einen gezielten Einsatz eignet, wenig angemessen. Zudem fehlen in diesen Fällen für die einzelne Evaluation oft die Mittel, um eine fundierte Vorgehensweise zuzulassen. Diese beiden Entwicklungen schränken die Qualität der Evaluation in der Schweiz ein.

Deshalb möchte ich zum Abschluss empfehlen, dass die Evaluation selektiv, zielorientiert und differenziert eingesetzt werden sollte. Dies würde eine angemessene und qualitativ hochstehende Evaluation fördern.

## Literaturhinweise

- AGEVAL** (Hrsg.) (1991): Die Wirkungen staatlichen Handelns besser ermitteln: Probleme, Möglichkeiten, Vorschläge. Schlussbericht der Arbeitsgruppe Gesetzesevaluation an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement, Oktober 1991. Bern: EDMZ.
- Balthasar**, Andreas (2000a): Energie 2000. Programmwirkungen und Folgerungen aus der Evaluation. Chur: Rüegger.
- Balthasar**, Andreas (2000b): Learning from evaluations. Effects of the evaluation of the Swiss Energy 2000 programme. *Evaluation* 6(3): 245–60.
- Balthasar**, Andreas (2006): The effects of institutional design on the utilization of evaluation. *Evaluation* 12(3): 353–71.

- Bochsler, Daniel/Koller, Christophe/Sciarini, Pascal/Traimond, Sylvie/Trippolini, Ivar** (2004): Die Schweizer Kantone unter der Lupe. Bern: Haupt.
- Bundesamt für Justiz** (Hrsg.) (2002): Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes. 2. Auflage. Bern: Bundesamt für Justiz. [Gesetzgebungsleitfaden]
- Buschor, Ernst** (2003): Evaluation und politische Führung im New Public Management. In: Serdült, Uwe/Widmer, Thomas (Hrsg.): Politik im Fokus. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung: 61–72.
- Bussmann, Werner** (1995): Evaluations and Grassroots Politics: The Case of Switzerland. *Knowledge and Policy* 8(3): 85–98.
- Bussmann, Werner** (1996): Democracy and Evaluation's Contribution to Negotiation, Empowerment and Information. *Evaluation* 2(3): 307–19.
- Bussmann, Werner** (1997a): Evaluationen und intensive demokratische Beteiligung: Ergänzung oder Ersatz? *Swiss Political Science Review* 3(2): 1–19.
- Bussmann, Werner** (1997b): Die Methodik der prospektiven Gesetzesevaluation. *LeGes – Gesetzgebung & Evaluation* 8(3): 109–36.
- Bussmann, Werner** (2005): Typen und Terminologie von Evaluationsklauseln. *LeGes – Gesetzgebung & Evaluation* 16(1): 97–102.
- Bussmann, Werner/Klöti, Ulrich/Knoepfel, Peter** (Hrsg.) (1997): Einführung in die Politikevaluation. Basel: Helbing & Lichtenhahn.
- Chelimsky, Eleanor** (2006): The purposes of evaluation in a democratic society. In: **Shaw, Ian F./Greene, Jennifer C./Mark, Melvin M.** (eds.): The Sage handbook of evaluation. London: Sage: 33–55.
- Contrôle fédérale des finances** (2005): Comment les offices mesurent-ils les effets de leurs actions? Evaluation du système d'information de dix offices fédéraux. Mars 2005. Bern: CFF.
- Dahler-Larsen, Peter** (2006): Evaluation after disenchantment? Five issues shaping the role of evaluation in society. In: Shaw, Ian F./Greene, Jennifer C./Mark, Melvin M. (eds): The Sage handbook of evaluation. London: Sage: 141–60.
- Delley, Jean-Daniel** (2005): La commission externe d'évaluation des politiques publiques du canton de Genève. *LeGes – Législation & Evaluation* 16(1): 111–9.
- Derlien, Hans-Ulrich** (1990): Genesis and structure of evaluation efforts in comparative perspective. In: Rist, Ray C. (ed.): Program evaluation and the management of government. New Brunswick: Transaction: 147–75.
- Derlien, Hans-Ulrich** (1997): Die Entwicklung von Evaluation im internationalen Kontext. In: Bussmann, Werner/Klöti, Ulrich/Knoepfel, Peter (Hrsg.): Einführung in die Politikevaluation. Basel: Helbing & Lichtenhahn: 4–12.
- Freiburghaus, Dieter** (1990): Les enjeux de l'évaluation: quelques propos provocateurs. Dans: Horber-Papazian, Katia (éd.): Evaluation des politiques publiques en Suisse. Pourquoi? Pour qui? Comment? Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes: 125–9.
- Furubo, Jan-Eric/Sandahl, Rolf** (2002): Introduction. A diffusion perspective on global developments in evaluation. In: Furubo, Jan-Eric/Rist, Ray C./Sandahl, Rolf (eds): International atlas of evaluation. New Brunswick: Transaction: 1–23.
- Germann, Raimund E.** (1998): Öffentliche Verwaltung in der Schweiz. Bern: Haupt.
- Germann, Raimund E./Weis, Katja** (1995): Die Kantonsverwaltungen im Vergleich. Bern: Haupt.
- Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates** (2005): KMU-Tests des Bundes und ihr Einfluss auf die Gesetz- und Verordnungsgebung. Bericht vom 20. Mai 2005. Bern.
- Geschäftsprüfungskommission des Ständerates** (2006): Umfang, Wettbewerbsorientierung und Steuerung des Expertenbeizugs in der Bundesverwaltung. Bericht vom 13. Oktober 2006. Bern.
- Greene, Jennifer C.** (2006): Evaluation, democracy, and social change. In: Shaw, Ian F./Greene, Jennifer C./Mark, Melvin M. (eds): The Sage handbook of evaluation. London: Sage: 118–40.
- Hirschi, Christian/Schenkel, Walter/Widmer, Thomas** (2002): Acceptance as a result of sustainable policy processes. A comparison of national transport policy in Germany, the Netherlands and Switzerland. *German Policy Studies*, 2(4).
- Holzer, Thomas/Schneider, Gerald/Widmer, Thomas** (2000): Discriminating decentralization: Federalism and the handling of asylum applications in Switzerland, 1988 to 1996. *Journal of Conflict Resolution*, 44(2): 250–76.
- Horber-Papazian, Katia/Thévoz, Laurent** (1990): Switzerland: Moving towards evaluation. In: Rist, Ray (ed.): Program evaluation and the management of government. New Brunswick: Transaction: 133–43.

- House**, Ernest R./**Howe**, Kenneth R. (2000): Deliberative democratic evaluation. *New Directions for Evaluation*, 85: 3–12.
- IDEKOWI** (2004): Wirksamkeit von Bundesmassnahmen; Vorschläge zur Umsetzung von Artikel 170 der Bundesverfassung bei Bundesrat und Bundesverwaltung. Bericht der Interdepartementalen Kontaktgruppe „Wirkungsprüfungen“. 14. Juni 2004. Bern: Bundesamt für Justiz.
- Jacob**, Steve/**Varone**, Frédéric (2003): *Evaluer l'action publique: états des lieux et perspectives en Belgique*. Gent: Academia Press.
- Janett**, Daniel (2003). Erfolgskontrolle staatlichen Handelns durch das Parlament. In: **Schweizer**, Rainer J., Claude **Jeanrenaud**, Stephan **Kux** und Beat **Sitter-Liver** (Hrsg.). *Verwaltung im 21. Jahrhundert*. Freiburg: Universitätsverlag: 97–109.
- Janett**, Daniel (2004): Die Evaluationsfunktion des Bundesparlaments – eine Zwischenbilanz. *LeGes – Gesetzgebung & Evaluation* 15(2): 137–150.
- Joint Committee on Standards for Educational Evaluation** (Hrsg.) (2006): *Handbuch der Evaluationsstandards*. 3. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag.
- Kettiger**, Daniel (2005): Gesetzesevaluation in der Schweiz. In: Schäffer, Heinz (Hrsg.): *Evaluierung der Gesetze / Gesetzesfolgenabschätzung in Österreich und im benachbarten Ausland*. Wien: Manz: 47–73.
- Klöti**, Ulrich/**Knoepfel**, Peter/**Kriesi**, Hanspeter/**Linder**, Wolf/**Papadopoulos**, Yannis/**Sciarini**, Pascal (Hrsg.) (2006): *Handbuch der Schweizer Politik*. 4. Auflage. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Kriesi**, Hanspeter (1995): *Le système politique suisse*. Paris: Economica.
- Kübler**, Daniel et al. (2003): *Massnahmenpaket Drogen: Determinanten der politischen Verankerung*. Schlussbericht. Zürcher Politik- und Evaluationsstudien Nr.1. Zürich: Institut für Politikwissenschaft.
- Leeuw**, Frans L. (2006): Evaluation in Europe. In: Stockmann, Reinhard (Hrsg.): *Evaluationsforschung*. 3. Auflage. Münster: Waxmann: 64–84.
- Lehmann**, Luzia/**Balthasar**, Andreas (2004): Quality assessment of external evaluation reports commissioned by the Swiss Agency for Development and Cooperation. Paper presented at the EES conference, Berlin, Germany: September 30 -October 2.
- Linder**, Wolf (2005): *Schweizerische Demokratie*. 2. Auflage. Bern: Haupt.
- Lötscher**, Andreas (2005): Evaluationsklauseln: Überlegungen aus gesetzesredaktioneller Sicht. *LeGes – Gesetzgebung & Evaluation* 16(1): 103–10.
- MacDonald**, Barry (1977): A political classification of evaluation studies in education. In: **Hamilton**, D./**Jenkins**, C./**King**, C./**MacDonald**, B./**Parlett**, M. (eds.): *Beyond the numbers game*. London: MacMillan: 224–7. Reprint in: Hammerley, Martyn (1993) (ed.): *Social research*. London: Sage: 105–8.
- Mader**, Luzius (1985): *L'évaluation législative: Pour une analyse empirique des effets de la législation*. Lausanne: Payot.
- Mader**, Luzius (2005): Artikel 170 der Bundesverfassung: Was wurde erreicht, was ist noch zu tun? *LeGes – Gesetzgebung & Evaluation* 16(1): 29–37.
- Meylan**, Jean-Pierre (1981): *Innovation und Evaluation von Schulversuchen*. Bericht über die erziehungswissenschaftliche Arbeitstagung vom 25.–27.9.1978. Bern: Haupt.
- Neidhart**, Leonhard (1970): *Plebizit und pluralitäre Demokratie*. Bern: Francke.
- Neidhart**, Leonhard (2002): *Die politische Schweiz*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Parlamentarische Verwaltungskontrolle** (2005): Die drei „KMU-Tests“ des Bundes: bekannt? genutzt? wirkungsvoll? Bericht zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates. 23. Februar 2005. Bern: PVK.
- Parlamentarische Verwaltungskontrolle** (2006): *Expertenbeizug in der Bundesverwaltung*. Bericht zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates. 16. Juni 2006. Bern: PVK.
- Rhyn**, Heinz/**Widmer**, Thomas/**Roos**, Markus/**Nideröst**, Bruno (2002): *Zuständigkeiten und Ressourcen in Zürcher Volksschulen mit und ohne Teilautonomie (TaV)*. Evaluationsbericht. Zürich: Bildungsdirektion des Kantons Zürich.
- Ritz**, Adrian (2003): *Evaluation von New Public Management*. Bern: Haupt.
- Sager**, Fritz/**Rüefli**, Christian (2005). Die Evaluation öffentlicher Politiken mit föderalistischen Vollzugsarrangements. *Swiss Political Science Review*, 11(2): 101–29.
- Sangra**, Emmanuel (2000): Evaluation and civil society, the example of the canton of Geneva. Paper presented at the fourth EES conference, Lausanne, 12–14 October 2000 (mimeo).
- Schweizerische Bundeskanzlei** (Hrsg.) (2006): *Leitfaden zum Verfassen von Botschaften des Bundesrates*. Bern: Bundeskanzlei. [Botschaftsleitfaden]

- Schweizerischer Bundesrat** (1988): Legislaturplanung 1987–1991. Illustrierte Ausgabe. Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Richtlinien der Regierungspolitik 1987–1991 und den Legislaturfinanzplan 1989–1991 vom 18. Januar 1988. Bern: Schweizerische Bundeskanzlei.
- Schweizerischer Bundesrat** (2004): Bericht des Bundesrats über seine Geschäftsführung und die Schwerpunkte der Verwaltungsführung im Jahre 2003 vom 11./18. Februar 2004. Bern.
- Schweizerischer Bundesrat** (2005): Bericht des Bundesrats über seine Geschäftsführung und die Schwerpunkte der Verwaltungsführung im Jahre 2004 vom 16. Februar 2005. Bern.
- Schweizerischer Bundesrat** (2006): Bericht des Bundesrats über seine Geschäftsführung und die Schwerpunkte der Verwaltungsführung im Jahre 2005 vom 15. Februar 2006. Bern.
- Spinatsch, Markus** (2002): Evaluation in Switzerland: Moving toward a decentralized system. In: **Furubo, Jan-Eric/Rist, Ray C./Sandahl, Rolf** (eds): International Atlas of Evaluation. New Brunswick: Transaction: 375–91.
- Spinatsch, Markus** (2006): Kompetent, hartnäckig, konstruktiv. Die Hauptabteilung Staats- und Verwaltungsrecht des Bundesamtes für Justiz im Urteil ihrer Partner in der Bundesverwaltung. Bericht zuhanden des Leiters der Hauptabteilung Staats- und Verwaltungsrecht des Bundesamtes für Justiz. 29. September 2006. Bern: Dr. Markus Spinatsch.
- Stamm, Margrit** (2003): Evaluation und ihre Folgen für die Bildung. Münster: Waxmann.
- Vatter, Adrian** (2002): Kantonale Demokratien im Vergleich. Opladen: Leske + Budrich.
- Wicki, Martin** (2002): Erfahrungen mit dem Evaluationsprojekt „Wirkungsanalyse Krankenversicherungsgesetz“. *LeGes – Gesetzgebung & Evaluation* 13(2): 75–84.
- Widmer, Thomas** (1996): Meta-Evaluation. Kriterien zur Bewertung von Evaluationen. Bern: Haupt.
- Widmer, Thomas** (2002): Staatsreformen und Evaluation: Konzeptionelle Grundlagen und Praxis bei den Schweizer Kantonen. *Zeitschrift für Evaluation* 2002(1): 101–14.
- Widmer, Thomas** (2004): The Development and Status of Evaluation Standards in Western Europe. *New Directions for Evaluation* 104: 31–42.
- Widmer, Thomas** (2005a): Instruments and procedures for assuring evaluation quality: A Swiss perspective. In: Schwartz, Robert/Mayne, John (eds): Quality matters. New Brunswick: Transaction: 41–68.
- Widmer, Thomas** (2005b): Leitfaden für Wirksamkeitsüberprüfungen beim Bund. Bern: Bundesamt für Justiz.
- Widmer, Thomas** (2006): „Qualität der Evaluation – Wenn Wissenschaft zur praktischen Kunst wird.“ In: Stockmann, Reinhard (Hrsg.): Evaluationsforschung. 3. Auflage. Münster: Waxmann: 85–112.
- Widmer, Thomas** (2007): Evaluationsansätze und ihre Effekte. In: Hildegard/Simon, Dagmar (Hrsg.): Qualitätssicherung in der Wissenschaft im Wandel. *Leviathan Sonderheft* (im Erscheinen).
- Widmer, Thomas/Frey, Kathrin** (2006): Evaluation von Mehrebenen-Netzwerkstrategien. *Zeitschrift für Evaluation*, 2/2006: 287–316.
- Widmer, Thomas/Landert, Charles/Bachmann, Nicole** (2000): Evaluations-Standards der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft (SEVAL-Standards). Bern/Genève: SEVAL.
- Widmer, Thomas/Neuenschwander, Peter** (2004): Embedding evaluation in the Swiss Federal Administration: Purpose, institutional design and utilization. *Evaluation* 10(4): 388–409.
- Widmer, Thomas/Rothmayr, Christine/Serdült, Uwe** (1996): Kurz und gut? Qualität und Effizienz von Kurzevaluationen. Zürcher Beiträge zur Politikwissenschaft, Band 19. Chur: Rüegger.
- Widmer, Thomas/Rüegg, Erwin/Neuenschwander, Peter** (2001): Stand und Aussichten der Evaluation beim Bund. Schlussbericht zuhanden der Schweizerischen Bundeskanzlei vom 9. März 2001. Bern: Bundeskanzlei.

Dieser Beitrag entspricht im Wesentlichen der bereits in der Festschrift für Frau Dr. Charlotte Havranek erschienenen Abhandlung zu diesem Thema.

## Anmerkungen

- 1 Dieser Differenzierung wird teilweise nicht gefolgt (vgl. Kettiger 2005: 52; Widmer et al. 2001).
- 2 Gemeinden mit historischem Stadtrecht oder mit mehr als 10.000 Einwohnerinnen und Einwohnern werden in der Schweiz als Städte bezeichnet.
- 3 Dies gilt nach wie vor, auch wenn im Jahre 2004 erstmals seit 1959 die parteipolitische Zusammensetzung des Bundesrates (Bundesregierung) in einer der insgesamt sieben Positionen geändert hat.

- 4 Nationale Forschungsprogramme (NFP) sind ein Förderinstrument des SNF im Bereich der orientierten Forschung.
- 5 Die SEVAL verfügt über eine Website unter der Adresse [www.seval.ch](http://www.seval.ch), wo sich weiterführende Informationen finden.
- 6 Diese Vorschläge weisen im Vergleich zu früher formulierten Vorschlägen und Empfehlungen (siehe AGEVAL 1991: 77–108 und Widmer et al. 2001: 83–95), die bis dato nicht aufgegriffen worden waren, einige Ähnlichkeiten auf.
- 7 Die Schweizerische Bundesverfassung wird mit BV abgekürzt. SR steht für Systematische Sammlung des Bundesrechts. Alle zitierten Rechtsquellen repräsentieren den Stand vom 15. Januar 2007 und sind in Rotis Sans Serif gesetzt. Hingegen wird auf Anführungs- und Schlusszeichen bei den Zitaten von Rechtstexten verzichtet.
- 8 Aus Platzgründen verzichte ich auf eine ausführliche Darstellung dieses Typs. Für ein Beispiel sei auf Art. 10 der Verordnung über Aufbau und Führung von Fachhochschulen (Fachhochschulverordnung; SR 414.711) verwiesen. Dort wird die Sicherstellung einer Qualitätskontrolle und der internen Evaluation als Bedingung für die Zulassung einer Fachhochschule festgelegt.
- 9 Die Regulierungsfolgenabschätzung ist in vielen Staaten gebräuchlich. Im Englischen spricht man von Regulatory Impact Assessment oder auch Regulatory Impact Analysis (RIA). In der Schweiz wird die RFA ergänzt um zwei weitere Instrumente, der sogenannte KMU-Test und das Forum KMU, die sich mit den Regulierungsfolgen auf kleine und mittlere Unternehmen befassen. Aus Platzgründen kann ich nicht weiter auf diese zwei Instrumente eingehen.
- 10 In der Schweiz existiert kein Bundesrechnungshof. Die Funktion der obersten Finanzaufsichtsbehörde (supreme audit institution) nimmt in der Schweiz – wenn auch unter anderen Rahmenbedingungen – die EFK wahr.
- 11 Das Bundesamt für Justiz führt auf seiner Website eine Übersicht zu den bestehenden Evaluationsklauseln, siehe [http://www.bj.admin.ch/bj/de/home/themen/staat\\_und\\_buerger/evaluation/materialien\\_.html](http://www.bj.admin.ch/bj/de/home/themen/staat_und_buerger/evaluation/materialien_.html)
- 12 Es handelt sich dabei nicht um eigentliche Querschnittsämter, sondern genauer um Amtsstellen mit einem querschnittsorientierten Aufgabenfeld im Bereich der Evaluation. Folgende Stellen sind angesprochen: Schweizerische Bundeskanzlei, Bundesamt für Justiz, Eidgenössische Finanzverwaltung, Staatssekretariat für Wirtschaft, Eidgenössisches Personalamt sowie Bundesamt für Bildung und Wissenschaft.
- 13 Eine systematische Übersicht dazu fehlt bisher. Die nachfolgenden Ausführungen beruhen auf den derzeit öffentlich zugänglichen Informationen und anderweitigen Informationen, die mir zur Verfügung stehen.
- 14 Auf die Querschnittsämter und die Bundeskanzlei wird hier nicht spezifisch eingegangen, vgl. IDEKOWI 2004.
- 15 Gemäss der gesetzlichen Grundlage (Art. 28, Loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière et l'évaluation des politiques publiques; D 1 10) erhält sie die Mandate von Regierung oder Parlament. In der Praxis kann sie die Evaluationsgegenstände im Rahmen ihrer Zuständigkeiten weitgehend selber bestimmen.
- 16 Dieser Vergleich basiert auf dem Beitrag Spinatsch (2002), der Angaben zum Stand im Jahre 1999 enthält, und ignoriert zudem die Evaluationsaktivitäten der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle (PVK; siehe oben, Abschnitt 3.2) und der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK; siehe oben, Abschnitt 3.2) gänzlich (vgl. dazu auch Leeuw 2006: 66).



Konsultationsmechanismus  
Betrachtungen aus Sicht eines Landes  
(Niederösterreich)

Von  
Klaus HEISSENBERGER



## I. Einleitung

In der ersten Hälfte der Neunzigerjahre des vorigen Jahrhunderts wurde von einer Länderearbeitsgruppe<sup>1</sup> im Auftrag der Landeshauptmännerkonferenz<sup>2</sup> ein Konzept für Kooperationsinstrumente der Gebietskörperschaften zur Einhaltung der Maastricht-Kriterien und zur Vermeidung gegenseitiger Belastungen erstellt.

In diesem Konzept wurde u. a. vorgeschlagen, eine bundesverfassungsrechtliche Regelung zu schaffen, die die gesetzgebende Gebietskörperschaft verpflichtet, einen bestimmten Teil der Kosten der Durchführung der Gesetze<sup>3</sup> zu tragen. Dieses Konzept wurde vom Vorsitzenden der Landeshauptmännerkonferenz Dr. Wendelin Weingartner genehmigt und gleichzeitig der Auftrag erteilt, weitere Unterlagen vorzubereiten.

Die ersten Textentwürfe sahen eine Änderung des Finanz-Verfassungsgesetzes 1948<sup>4</sup> vor. Die Landesfinanzreferentenkonferenz fasste im April 1995 einen Beschluss<sup>5</sup>, das Finanz-Verfassungsgesetz 1948 zu ändern. Bereits am 22. September 1995 beschloss die Landeshauptmännerkonferenz nach Beratungen zwischen politischen Vertretern des Bundes, der Länder und der Gemeinden grundsätzlich einen Konsultationsmechanismus zu schaffen<sup>6</sup>. Für die Ausarbeitung der Einzelheiten der abzuschließenden Vereinbarung wurde von der Landeshauptmännerkonferenz die Landesfinanzreferentenkonferenz beauftragt.

Nach Beratungen auf Länderebene und auf Seiten des Bundes wurde im Herbst 1996 ein Modell für einen Konsultationsmechanismus<sup>7</sup> zwischen den Gebietskörperschaften diskutiert.

Schon am 12. September 1996 wurde von der Landeshauptmännerkonferenz unter Berufung auf vorhergehende Beschlüsse sowie unter Berufung auf das Paktum von Perchtoldsdorf<sup>8</sup> die eheste Einführung einer Art. 15a B-VG-Vereinbarung zur Schaffung eines Konsultationsmechanismus beschlossen.

Nach Beratungen über die Einrichtung eines Konsultationsmechanismus auf politischer Ebene<sup>9</sup> wurde der Text der Vereinbarung durch eine Arbeitsgruppe, bestehend aus Experten des Bundes, der Länder und des Gemeindebundes und Städtebundes, ausformuliert. Neben dieser Arbeitsgruppe wurde zusätzlich eine (Unter-)Arbeitsgruppe zur Ausarbeitung von „Richtlinien für die Darstellung der finanziellen Auswirkungen“ im Bundesministerium für Finanzen installiert.

Nach intensiven Beratungen auf politischer Ebene<sup>10</sup> als auch auf Beamtenebene<sup>11</sup> erfolgte unter Vorsitz des Herrn LH Dr. Pröll am 13. November 1996 in der Landeshauptmännerkonferenz die Einigung zur Unterzeichnung der Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über einen Konsultationsmechanismus und einen künftigen Stabilitätspakt der Gebietskörperschaften. Am 19. November 1996 wurde der Entwurf einer Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über einen Konsultationsmechanismus und einen künftigen Stabilitätspakt der Gebietskörperschaften sowie der Entwurf eines Bundesverfassungsgesetzes über Ermächtigungen des Österreichischen Gemeindebundes und des Österreichischen Städtebundes<sup>12</sup> zur Begutachtung vom Bundeskanzleramt versendet. Am 10. Dezember 1996 wurde schließlich eine Schlussakte<sup>13</sup>, die auf eine Vereinbarung über die Schaffung eines

Konsultationsmechanismus abzielt, zwischen dem Bund, den Ländern, dem Österreichischen Gemeindebund und dem Österreichischen Städtebund unterzeichnet.

Am 28. Jänner 1997 wurde die Vereinbarung als Anlage zu einem Bundesverfassungsgesetz über Ermächtigungen des Österreichischen Gemeindebundes und des Österreichischen Städtebundes und die Genehmigung einer Vereinbarung als Regierungsvorlage dem Nationalrat zur parlamentarischen Behandlung übermittelt<sup>14</sup>. Der Nationalrat beschloss am 25. März 1998 das Bundesverfassungsgesetz über Ermächtigungen des Österreichischen Gemeindebundes und des Österreichischen Städtebundes. Am 30. April 1998 wurde dieses im Bundesgesetzblatt, BGBl. I Nr. 35/1999, kundgemacht. Dieses Bundesverfassungsgesetz ist am 1. Mai 1998 in Kraft getreten.

Der Nationalrat hat am 18. Juni 1998 die Vereinbarung genehmigt und der Bundesrat hat am 2. Juli 1998 die verfassungsmäßige Zustimmung erteilt<sup>15</sup>.

Die Unterzeichnung der Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über einen Konsultationsmechanismus und einen künftigen Stabilitätspakt der Gebietskörperschaften erfolgte am 19. und 20. Mai 1998. Eine beglaubigte Abschrift wurde am 15. Juli 1998 an den Landeshauptmann von Niederösterreich übermittelt.

Die Niederösterreichische Landesregierung hat die Vereinbarung in ihrer Sitzung am 29. September 1998 gemäß Art. 44. Abs. 1 NÖ LV 1979<sup>16</sup> genehmigt und dem NÖ Landtag übermittelt. Der Landtag von Niederösterreich hat die Vereinbarung am 8. Oktober 1998 genehmigt. Am 29. Jänner 1999 wurde die Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über einen Konsultationsmechanismus und einen künftigen Stabilitätspakt der Gebietskörperschaften im NÖ Landesgesetzblatt, LGBl. 0814–0, kundgemacht. Am 15. Jänner 1999 ist diese Vereinbarung in Kraft getreten.

## II. Hauptgesichtspunkte der Vereinbarung

Mit dieser Vereinbarung soll verhindert werden, dass bei Gebietskörperschaften Kosten durch rechtsetzende Maßnahmen anderer Gebietskörperschaften anfallen<sup>17</sup>. Damit werden abweichend von § 2 F-VG 1948<sup>18</sup> Regelungen über die Kostentragung der Vollziehung getroffen.

Um diesem hohen Anspruch gerecht zu werden, ist eine umfassende wechselseitige Informationsverpflichtung der Gebietskörperschaften vorgesehen. Die Möglichkeit der Stellungnahme zu den Maßnahmen der jeweiligen anderen Gebietskörperschaft ist als ein Hauptgesichtspunkt der Vereinbarung vorgesehen.

Für die Behandlung und Beratung der abgegebenen Stellungnahmen werden Konsultationsgremien eingerichtet, die Empfehlungen über die Kostentragung abgeben können.

Ein wesentlicher Punkt der Vereinbarung ist die Regelung über die Kostentragung. Bei einer Einigung im Konsultationsgremium ist diese für die Kostentragung maßgeblich. Kommt keine Einigung zustande, ist, sofern die Bagatellgrenze überschritten wird, ein Ersatz der finanziellen Ausgaben zu leisten.

Für die Fälle, wo keine Konsultation erfolgt, soll die Kostenersatzpflicht jene Gebietskörperschaft treffen, der das rechtsetzende Organ angehört.

Als ein wesentlicher Bestandteil der Vereinbarung ist die Verpflichtung angeführt, einen österreichischen Stabilitätspakt nach dem Vorbild des Stabilitätspaktes auf der Ebene der Europäischen Union zu schließen.

Unter der Prämisse, die Gesetzesautonomie aufrechtzuerhalten und die Verantwortung beim Bund, bei den Ländern und den Gemeinden für die öffentlichen Ausgaben zu belassen, wurde diese Vereinbarung geschlossen. Mit dieser Vereinbarung soll die Gesetzgebung des Bundes und der Länder mit der Verantwortung für die Haushalte der Vertragspartner in Einklang gebracht werden. Ziel ist es auch, Lastenverschiebungen unter den Gebietskörperschaften zu vermeiden.

### III. Betrachtung der einzelnen Bestimmungen und deren Auswirkungen in der Praxis

In diesem Kapitel sollen nur jene Bestimmungen der Vereinbarung angeführt werden, die in der Praxis bislang zu Interpretationsschwierigkeiten und Diskussionen geführt haben.

#### Artikel 1 der Vereinbarung<sup>19</sup>

Diese Bestimmung regelt die umfassende Information der Gebietskörperschaften von geplanten rechtsetzenden Maßnahmen sowie die Möglichkeit der Stellungnahme zu den legislativen Vorhaben. Von dieser Bestimmung umfasst sind Gesetzesentwürfe der Bundesministerien, Gesetzesvorschläge der Bundesregierung und beschlussreife Verordnungsentwürfe der Bundesregierung oder einzelner Bundesminister. Diese sind den Ämtern der Landesregierungen und der Verbindungsstelle der Bundesländer, dem Österreichischen Gemeindebund und dem österreichischen Städtebund zu übermitteln.

Für den Rechtsetzungsbereich der Länder ist vorgesehen, dass Gesetzesentwürfe der Ämter der Landesregierungen, Gesetzesvorschläge einer Landesregierung sowie beschlussreife Verordnungsentwürfe einer Landesregierung, eines Mitgliedes einer Landesregierung oder des Landeshauptmannes in mittelbarer Bundesverwaltung dem Bund (Bundeskanzleramt), dem Österreichischen Gemeindebund und dem österreichischen Städtebund übermittelt werden müssen.

In diesen Fällen ist eine Darstellung der finanziellen Auswirkungen aufzunehmen. Diese Darstellung hat den vom Bundesminister zu erlassenden Richtlinien gemäß § 14 Abs. 5 Bundeshaushaltsgesetz zu entsprechen<sup>20</sup>.

Als nicht zu unterschreitende Fristen für die Stellungnahmen sieht die Vereinbarung vier Wochen bei Gesetzes- und Verordnungsentwürfen, für Gesetzesvorschläge der Bundesregierung oder einer Landesregierung eine Woche vor.

*Erfahrungen zu dieser Bestimmung in der Praxis:*

1. Die Frage, was unter einem Gesetzesentwurf zu verstehen ist, hat Bußjäger in seinem Aufsatz<sup>21</sup>, der sich mit den Rechtsfragen zum Konsultationsmechanismus befasst, dar-

gestellt. Da in der Praxis auch Vorentwürfe bzw. mehrere Entwürfe zur Stellungnahme bzw. Begutachtung gelangen können, hat Bußjäger nachgewiesen, dass der bestehenden Praxis entsprechend jene Entwürfe gemeint sind, die einem allgemeinen Begutachtungsverfahren unterzogen werden. In Niederösterreich regelt die NÖ Landesverfassung 1979<sup>22</sup>, dass Vorlagen der Landesregierung, die Gesetzesvorschläge zum Gegenstand haben, einem Begutachtungsverfahren zu unterziehen sind. Für Verordnungen der Landesregierung gilt diese Vorgangsweise sinngemäß<sup>23</sup>. Weitere Regeln, wie bei Begutachtungsverfahren vorzugehen ist, enthalten die NÖ Legistischen Richtlinien 1987<sup>24</sup>.

2. Unter Gesetzesvorschläge werden die Regierungsvorlagen verstanden<sup>25</sup>. Regierungsvorlagen sind Gesetzesvorschläge der Exekutive an die Legislative.
3. Die Frage, „was beschlussreife Verordnungsentwürfe sind“, wird in der Praxis nicht immer einheitlich beantwortet. Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass damit jene Fassung gemeint ist, die der zuständigen Behörde zur Beschlussfassung vorgelegt wird. Gerade zu dieser Frage ist auf die Tatsache in der Praxis Bezug zu nehmen, dass immer wieder Verordnungsentwürfe ausgesendet werden und als solche nicht als beschlussreif bezeichnet werden. Die Landesfinanzreferentenkonferenz<sup>26</sup> hat zu dieser Thematik eindeutig Stellung genommen und festgestellt, dass solche Verordnungsentwürfe, die nicht als beschlussreif bezeichnet sind, keinesfalls die Frist zur Stellung des Verlangens von Verhandlungen im Konsultationsgremium auslösen können. In diesen Fällen bewirkt die Nichtbezeichnung die Kostentragungspflicht jener Gebietskörperschaft, die die Verordnung erlassen hat. Rein formale Änderungen bzw. Anpassungen von beschlussreifen Verordnungsentwürfen lösen keine neuerliche Übermittlungspflicht aus. Probleme in der Praxis können sich auch ergeben, wenn Vorhaben zuerst mit e-mail und später dann in schriftlicher Form übermittelt werden. Da der Versender keinen verlässlichen Nachweis darüber hat, ob das e-mail auch angekommen ist, wird das Risiko des Nichteinlangens zu Lasten des Versenders gehen. Nach dem Wortlaut der Vereinbarung ist die „Zustellung“<sup>27</sup> der maßgebliche Zeitpunkt, der die Frist auslöst.
4. Oftmals werden in der Praxis auch Begutachtungen von Verordnungen durchgeführt, die nicht dem Amt der NÖ Landesregierung im Rahmen des Konsultationsverfahrens übermittelt werden, weil ausgegliederte Rechtsträger (z. B. E-Control GmbH) als Ordnungsgeber gesetzlich bestimmt sind. Da die Verordnungsentwürfe dieser Rechtsträger nicht von der Bundesregierung bzw. von einzelnen Bundesministern stammen, werden diese auch nicht dem Konsultationsverfahren unterzogen.
5. Die Darstellung der finanziellen Auswirkungen entsprechend der Richtlinien ist als eines der größten Probleme im Hinblick auf die Einhaltung der Bestimmungen der Vereinbarung über den Konsultationsmechanismus zu erkennen. Oftmals kommt es vor, dass entweder gar keine den Richtlinien entsprechende Kostendarstellungen bzw. nur mangelhafte angeschlossen sind. Im Fall des völligen Fehlens bzw. bei Vorliegen einer mangelhaften Kostendarstellung wird keine Gelegenheit zur Stellungnahme im Sinne des Art. 4 Abs. 2 der Vereinbarung eingeräumt. Dies hat zur Folge, dass die

Frist zur Abgabe einer Stellungnahme überhaupt nicht ausgelöst wird. Falls dennoch das Vorhaben zum Beschluss erhoben wird, trifft die Ersatzpflicht jene Gebietskörperschaft, die das Gesetz oder die Verordnung erlassen hat<sup>28</sup>. Für den Fall, dass die Kostendarstellung ziffernmäßig falsch dargestellt wurde, stellt sich das Problem, dass bei Nichtverlangen der Aufnahme von Verhandlungen im Konsultationsgremium die Kostentragungsregeln<sup>29</sup> nicht zur Anwendung gelangen. Im Zweifelsfalle ist daher, um nicht die entsprechende Frist zu versäumen, die Aufnahme von Verhandlungen zu beantragen. Dass dies nicht exzessiv gehandhabt wird, zeigt die Statistik<sup>30</sup>.

6. Ein weiteres Problem ist neben dem Beginn des Fristenlaufes die Verpflichtung der Übermittlung zur Stellungnahme innerhalb einer angemessenen Frist. Die Erläuterungen<sup>31</sup> zur Vereinbarung stellen darauf ab, dass es sich bei der vierwöchigen bzw. einwöchigen Frist um eine Mindestfrist handelt. Dies ändert jedoch nichts daran, dass die Angemessenheit der Frist zu beachten ist. Um eine seriöse Stellungnahme zu Vorhaben abgeben zu können, ist jedenfalls auf mehrere Parameter Rücksicht zu nehmen. So ist insbesondere der Umfang des zur Stellungnahme versendeten Vorhabens, aber auch der Zeitpunkt der Übermittlung bei der Frage der Angemessenheit der Frist zu berücksichtigen. Zusätzlich ist bei Gesetzesvorhaben das zweistufige Verfahren einzuhalten. Das bedeutet, dass die Gelegenheit zur Abgabe einer Stellungnahme innerhalb der vierwöchigen Frist (Gesetzesentwürfe) bzw. der einwöchigen Frist (Regierungsvorlagen) eingeräumt werden muss. Die Forderung im Beschluss der Landesfinanzreferenten vom Oktober 2006, dass bei Verletzung dieses Grundsatzes keine Gelegenheit zur Stellungnahme eingeräumt wird und damit die Kostenersatzpflicht ausgelöst wird, ist grundsätzlich zu befürworten. Schließlich ist noch darauf hinzuweisen, dass die Fristen für die Begutachtung und für die Einräumung der Gelegenheit zur Stellungnahme entsprechend der Vereinbarung oftmals divergieren. In diesen Fällen sollte nur eine Frist, und zwar die längere Frist, im Begutachtungsverfahren zum Tragen kommen.

### **Artikel 2 der Vereinbarung<sup>32</sup>**

Diese Regelung enthält die Möglichkeit, dass die Vertragspartner der Vereinbarung bei der Verwirklichung von Vorhaben, die zusätzliche finanzielle Ausgaben einschließlich zusätzlicher Personalausgaben beim Antragsteller bewirken, in einem Konsultationsgremium Verhandlungen verlangen können. Die Gemeinden werden dabei vom Österreichischen Gemeindebund bzw. Österreichischen Städtebund vertreten. Das Verlangen kann innerhalb der Frist des Art. 1 Abs. 4 der Vereinbarung gestellt werden. Bei Gesetzesvorschlägen der Bundesregierung oder einer Landesregierung kann ein Verlangen auf Verhandlungen im Konsultationsgremium innerhalb einer Woche dann gestellt werden, wenn die Gesetzesvorschläge von den Gesetzesentwürfen abweichen. Diese Bestimmung geht offenbar davon aus, dass ein Vorhaben als Gesetzesentwurf bereits übermittelt wurde<sup>33</sup>.

#### *Erfahrungen zu dieser Bestimmung in der Praxis*

1. Für den Bund ist ausdrücklich der Bundesminister für Finanzen zur Stellung des Verlangens zur Aufnahme von Verhandlungen im Konsultationsgremium ermächtigt.

Eine Regelung, wer das Land im Sinne der Vereinbarung vertritt, ist nicht festgeschrieben. Obwohl die Erläuterungen<sup>34</sup> zur Regierungsvorlage davon ausgehen, dass es den Ländern im Sinne der Verfassungsautonomie obliegt, ihre Vertretung zu regeln, sieht das Durchführungsrundschreiben des Bundeskanzlers und des Bundesministers für Finanzen<sup>35</sup> entsprechend den allgemeinen Grundsätzen vor, dass der Landeshauptmann<sup>36</sup> das Land vertritt. In einer Länderumfrage wurde zur Frage der Vertretung des Landes beim Verlangen nach Aufnahme von Verhandlungen in Niederösterreich die Meinung vertreten, dass der Landeshauptmann das Land zu vertreten hat<sup>37</sup>. Die Landeshauptmännerkonferenz hat am 14. April 1999 den Beschluss<sup>38</sup> gefasst, dass bei Vorhaben des Bundes das Konsultationsgremium auf Länderseite aus dem Vorsitzenden der Landeshauptmännerkonferenz, dem Landeshauptmann jenes Landes, dem im abgelaufenen Halbjahr der Vorsitz zukam, sowie dem Landeshauptmann, dem im kommenden Halbjahr der Vorsitz in der Landeshauptmännerkonferenz zukommen wird, besteht. Weiters wurde in dem Beschluss der Landeshauptmännerkonferenz noch festgehalten, dass die genannten Landeshauptmänner sich von Landesregierungsmitgliedern vertreten lassen können und antragstellende Länder dem Konsultationsgremium mit beratender Stimme beigezogen werden können. In Niederösterreich<sup>39</sup> werden die dem Amt der Landesregierung übersendeten Entwürfe von Rechtsvorschriften des Bundes von der Abteilung Landesamtsdirektion/Verfassungsdienst den betroffenen Dienststellen zur inhaltlichen Stellungnahme an die Landesamtsdirektion/Verfassungsdienst und zur Stellungnahme zu den für das Land zu erwartenden Kosten an die Abteilung Finanzen und an die Abteilung Landesamtsdirektion/Verfassungsdienst übermittelt. Die übersendeten Regierungsvorlagen der Bundesregierung werden den betroffenen Dienststellen zur Stellungnahme zu den für das Land zu erwartenden Kosten an die Abteilung Finanzen und nur allenfalls zur inhaltlichen Stellungnahme an die Abteilung Landesamtsdirektion/Verfassungsdienst übermittelt. Das bedeutet, dass die Abteilung Finanzen entsprechend der Geschäftseinteilung des Amtes der NÖ Landesregierung<sup>40</sup> das Verlangen um Verhandlungen im Konsultationsgremium vorbereitet und dem Landeshauptmann zur Unterschrift vorlegt.

2. Die Frage, was es bedeutet, wenn nur ein Land Verhandlungen fordert, war Gegenstand zahlreicher Stellungnahmen der Länder. Die Landesfinanzreferenten stellten dazu in ihrem Beschluss ausdrücklich fest, dass das Verlangen nur eines Bundeslandes, Verhandlungen in einem Konsultationsgremium zu führen, auch für die anderen Länder wirksam wird, indem allen Bundesländern die ihnen durch die Verwirklichung des Vorhabens zusätzlich verursachten finanziellen Ausgaben zu ersetzen sind.
3. Entgegen den Ausführungen des Bundeskanzleramtes und des Bundesministers für Finanzen, die davon ausgehen, dass nur dann ein Verlangen rechtzeitig gestellt ist, wenn es vor Ablauf des Tages bei der zuständigen Stelle eingelangt ist, hat die Landesfinanzreferentenkonferenz festgestellt, dass es sich bei den Fristen um verfahrensrechtliche Fristen handelt. Das bedeutet, dass der Postlauf nicht in die Frist miteinzuberechnen ist. Eine abschließende Klärung dieser Frage ist freilich noch nicht erfolgt.



**Artikel 3 der Vereinbarung<sup>41</sup>**

Diese Bestimmung regelt die Zusammensetzung und Vorsitzführung im Konsultationsgremium. Unterschieden wird dabei, ob es sich um ein Vorhaben des Bundes oder um ein Vorhaben eines Landes handelt. Bei Vorhaben des Bundes gehören der Bundeskanzler, der Vizekanzler und der Bundesminister für Finanzen, die durch einen Bundesminister vertreten sein können, drei Landesregierungsmitglieder<sup>42</sup> sowie ein Vertreter des Österreichischen Gemeindebundes und Österreichischen Städtebundes dem Konsultationsgremium an. Bei Vorhaben eines Landes sind im Konsultationsgremium vertreten: drei Landesregierungsmitglieder (desjenigen Landes, dem das rechtsetzende Organ angehört), der Bundeskanzler, der Vizekanzler und der Bundesminister für Finanzen oder ein Vertreter und ein von den Landesverbänden des Österreichischen Gemeindebundes und Österreichischen Städtebundes namhaft gemachtes Mitglied. Vorsitz führt im Fall von Einwänden bei Vorhaben des Bundes der Bundeskanzler, sonst ein Landesregierungsmitglied.

*Erfahrungen zu dieser Bestimmung in der Praxis:*

1. In Niederösterreich nahmen bei Verhandlungen im Konsultationsgremium jeweils Beamte an den Verhandlungen teil. Eine Teilnahme eines Mitgliedes der NÖ Landesregierung erfolgte bislang nicht.
2. Das Konsultationsgremium ist in Niederösterreich im Anwendungsfall eines Vorhabens eines Landes bisher noch nie zusammengetreten.

**Artikel 4 der Vereinbarung<sup>43</sup>**

Diese Bestimmung ist neben Art. 5 der Vereinbarung die zentrale Kostentragungsregel<sup>44</sup>. Grundsätzlich wäre im Falle des Verlangens von Verhandlungen im Konsultationsgremium dieses zu konstituieren und unverzüglich einzuberufen. Für die Kostentragung ergeben sich aus dieser Bestimmung verschiedene Rechtsfolgen. Von jener Gebietskörperschaft, der das rechtsetzende Organ angehört, sind die Kosten dann zu ersetzen, wenn keine Gelegenheit zur Stellungnahme innerhalb der Mindestfristen gegeben wurde, eine Empfehlung des Konsultationsgremiums nicht abgewartet wurde, kein Einvernehmen über eine Empfehlung betreffend die Kostentragung zustande kam bzw. einer Empfehlung nicht Rechnung getragen wurde. Bei einer Einigung über die Höhe der verursachten Ausgaben und ihre Tragung ist diese maßgeblich. Bei der Einigung über die Tragung, nicht jedoch über die Höhe der Kosten ist hinsichtlich der Höhe die Darstellung gemäß Art. 1 Abs. 3 maßgeblich. Weiters enthält dieser Artikel Regelungen über die Einbeziehung und Anrechnung der abzugelenden Ausgaben in den nächsten Finanzausgleich.

*Erfahrungen zu dieser Bestimmung in der Praxis:*

1. Da dieses Gremium bislang überhaupt nur einmal einberufen wurde, kann von keinen Erfahrungswerten in der Praxis ausgegangen werden. Fest steht allerdings, dass entgegen dieser Verpflichtung das Gremium in allen anderen Fällen nicht einberufen wurde. Von 250 Anträgen insgesamt<sup>45</sup> wurden in den Jahren 1999 bis 2005 erst ein-

mal Verhandlungen im Konsultationsgremium geführt. Allein diese Zahlen beweisen, dass der Verpflichtung, das Gremium einzuberufen und Verhandlungen aufzunehmen, nicht nachgekommen wird.

2. Eine ausdrückliche Berücksichtigung von zusätzlichen Ausgaben im Sinne der Vereinbarung erfolgte bislang bei den Finanzausgleichsregelungen nicht.
3. Häufig erfolgt in der Praxis die Zurückziehung der Anträge. Obwohl nicht ausdrücklich geregelt, ist gerade diese Vorgangsweise sehr verbreitet. Von 1999 bis 2005 wurden 34 Anträge zur Aufnahme von Verhandlungen im Konsultationsgremium formell zurückgezogen<sup>46</sup>.
4. Eine Frage, die noch zu diskutieren sein wird, ist jene, wie die Kostentragung bei Ausführungsgesetzen gemäß Art. 12 B-VG aufzuteilen ist. Für den Fall, dass z. B. Kosten für die Gemeinden aufgrund von Ausführungsgesetzen entstehen, ist meist auch der Grundsatzgesetzgeber ursächlich. Eine abschließende Meinungsbildung zu dieser Frage ist bislang noch nicht erfolgt.

### **Artikel 5 der Vereinbarung<sup>47</sup>**

Diese Bestimmung regelt die Ersatzpflicht bei Maßnahmen der Legislative.

Werden Regierungsvorlagen im Zuge der parlamentarischen Beratungen verändert und entstehen dadurch zusätzliche finanzielle Ausgaben bei den anderen Gebietskörperschaften, dann tritt die Ersatzpflicht ein. Weiters tritt die Ersatzpflicht auch dann ein, wenn im Konsultationsgremium Einvernehmen erzielt wurde und der abweichende Gesetzesbeschluss zusätzliche finanzielle Ausgaben verursacht. Kostenersatzpflicht tritt auch dann ein, wenn Initiativanträge oder sonstige, nicht der wechselseitigen Information unterliegende Gesetzesvorschläge beschlossen werden.

Hintergrund dieser Regelungen ist der, dass bei diesen von der Konsultationsverpflichtung ausgenommenen Gesetzesvorschlägen, die Ersatzpflicht von Gesetzes wegen eintritt. Zeitlich begrenzt ist dieser Anspruch auf Kostenersatzpflicht auf zwölf Monate, innerhalb derer die Ersatzpflicht gegenüber der Gebietskörperschaft angemeldet werden kann, der das rechtsetzende Organ angehört. Die Anmeldeberechtigung ist auf Bund, Länder, Österreichischen Gemeindebund und Österreichischen Städtebund sowie Gemeinden, die zusammen mehr als 15 Prozent der Wohnbevölkerung des jeweiligen Landes bei landesrechtlichen Regelungen und mehr als 15 Prozent der österreichischen Wohnbevölkerung bei bundesrechtlichen Regelungen vertreten, eingeschränkt. Bei Nichteinigung im Konsultationsgremium innerhalb von 18 Monaten ab Kundmachung sind die zu ersetzenden finanziellen Ausgaben von der belasteten Gebietskörperschaft nachzuweisen. Streitigkeiten entscheidet der Verfassungsgerichtshof gemäß Art. 137 B-VG.

#### *Erfahrungen zu dieser Bestimmung in der Praxis:*

1. Diese Regelung der Kostenersatzpflicht bei Maßnahmen der Exekutive geht davon aus, dass innerhalb von zwölf Monaten ab Kundmachung des betreffenden Gesetzesbeschlusses gegenüber der Gebietskörperschaft, der das rechtsetzende Organ angehört, die Kosten angemeldet werden. Da jedoch dieselbe Bestimmung an ande-

rer Stelle anführt, dass die Ersatzpflicht nur für tatsächlich entstandene zusätzliche finanzielle Ausgaben gilt, stellt sich die Frage, wann bei einer längeren Legisvakanz die Ersatzpflicht anzumelden ist. In der Praxis könnten sich durch diese Zeitspanne Probleme bei der Berechnung der Kosten ergeben. Der Vorsicht halber müsste daher die Anmeldung innerhalb der zwölf Monate erfolgen, wenngleich nicht in allen Fällen die tatsächlichen Kosten bekannt sein werden.

### Artikel 6 der Vereinbarung<sup>48</sup>

Diese Bestimmung regelt die Ausnahmen von der Vereinbarung<sup>49</sup>. Ausgenommen von dieser Vereinbarung sind zum einen Maßnahmen, die aufgrund zwingender Vorschriften des Gemeinschaftsrechts von den Gebietskörperschaften zu setzen sind und zum anderen solche Maßnahmen, die die Gebietskörperschaft in ihrer Eigenschaft als Träger von Privatrechten betreffen. Schließlich sind noch solche Maßnahmen ausgenommen, die das Abgabenrecht bzw. den bundesgesetzlich geregelten Finanzausgleich betreffen. Die Ausnahme der „zwingenden Umsetzung von Gemeinschaftsrecht“ gilt nicht, wenn rechtsetzende Maßnahmen über die verpflichtende Umsetzung hinausgehen.

#### *Erfahrungen zu dieser Bestimmung in der Praxis:*

1. Oftmals wird von Bundesseite die behauptete verpflichtende Umsetzung von Gemeinschaftsrecht zum Anlass genommen, die Vorhaben nicht dem Konsultationsverfahren zu unterziehen. Bei genauerer Betrachtung sind jedoch häufig nur Teile der zu erlassenden rechtsetzenden Maßnahmen von einer zwingenden Umsetzung betroffen. Da in diesen Fällen die Möglichkeit zur Abgabe einer Stellungnahme im Konsultationsverfahren überhaupt nicht eingeräumt wird, können auch keine Fristen der Vereinbarung ausgelöst werden. So ist davon auszugehen, dass die Ersatzpflicht jene Gebietskörperschaft trifft, der das rechtsetzende Organ angehört. Die in der Praxis auftretenden Abgrenzungsschwierigkeiten können jedoch auch dazu führen, dass Vorhaben im Konsultationsverfahren aus Gründen der „Vorsicht“ übermittelt werden, die aufgrund der Ausnahmebestimmung des Art. 6 ausgenommen sind. Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang noch auf die erhobene Länderforderung<sup>50</sup>, die Ausnahme des Art. 6 Abs.1 Z. 1 zu streichen und damit auch Maßnahmen in zwingender Umsetzung des Gemeinschaftsrechts in den Anwendungsbereich der Vereinbarung einzubeziehen.
2. Die Ausnahme von der Vereinbarung, die die Gebietskörperschaft als Träger von Privatrechten trifft, hat bislang in der Praxis nicht wirklich zu Problemen geführt. Der Anwendungsbereich dieser Ausnahme wird allgemein als relativ klein angesehen<sup>51</sup>.
3. Zu der Ausnahme der rechtsetzenden Maßnahmen auf dem Gebiet des Abgabenrechts und des Finanzausgleichs sind bislang bis auf die Abgrenzungsproblematik keine Schwierigkeiten aufgetreten.

## IV. Zusammenfassung

Aus meiner Sicht hat die Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über einen Konsultationsmechanismus und einen künftigen Stabilitätspakt der Gebietskörperschaften praktische Bedeutung erlangt. Das Verlangen nach Aufnahme von Verhandlungen im Konsultationsgremium ist als ein Instrumentarium der Gebietskörperschaften zur Verhinderung von Kostenfolgen aufgrund Regelungen anderer Gebietskörperschaften anzuerkennen. Die Erfahrungen der letzten Jahre haben gezeigt, dass zwar Verlangen nach Aufnahme im Konsultationsgremium in nicht unbeträchtlicher Anzahl gestellt wurden, von einer maßlosen Nutzung jedoch nicht ausgegangen werden kann.

Interessant ist zweifelsfrei, dass praktisch alle Verhandlungen außerhalb der nach der Vereinbarung einzurichtenden Gremien stattfinden.

Vorschläge zur Anpassung bzw. Änderung der Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über einen Konsultationsmechanismus und einen künftigen Stabilitätspakt der Gebietskörperschaften sind in den letzten Jahren vorgelegt und diskutiert worden.

Es wird sich in den nächsten Monaten und Jahren zeigen, wo tatsächlich Anpassungen vorzunehmen sein werden. Bevor es zu diesem Schritt kommen wird, ist mit einer vernünftigen Interpretation der Vereinbarung wohl das Auslangen zu finden.

## Anmerkungen

- 1 Vgl. VST-1593/55.
- 2 Die Bezeichnung Landeshauptleutekonferenz wird seit 11. Mai 2004 verwendet (vgl. VST-1/1006).
- 3 Unter Kosten der Durchführung wurden die Vollziehung und die Privatwirtschaftsverwaltung subsumiert.
- 4 Vgl. VST-1593/56.
- 5 Im Anschreiben der Verbindungsstelle der Bundesländer wurde bereits der Begriff „Konsultationsmechanismus“ verwendet (vgl. VST-1593/60).
- 6 Neben der politischen Vereinbarung wurde weiterhin auf den Abschluss des Konsultationsmechanismus auf verfassungsrechtlicher Ebene hingewiesen (vgl. VST-1593/64).
- 7 Vgl. Artikel „Erhält Bundesrat Schlüsselrolle zwischen Bund und Ländern?“ (Salzburger Nachrichten, 12. September 1996).
- 8 Vgl. Politische Vereinbarung über die Neuordnung des Bundesstaates (Paktum von Perchtoldsdorf, VST-1/656 vom 25. September 1992).
- 9 Diese Beratungen erfolgten auf höchster politischer und beamteter Ebene. Teilnehmer waren u. a. BM Mag. Klima, StS Mag. Schlögl, KO Dr. Kohl, KO Dr. Kostelka, SL Dr. Okressek, LH Dr. Pröll, LH Stix, Dr. Kern, Mag. Romeder, Dr. Pramböck etc.
- 10 Vgl. z. B. Beratung am 30. Oktober 1996 im Parlament (VST-1583/85).
- 11 Vgl. z. B. Beratung am 28. Oktober 1996 im Parlament (VST-1593/83).
- 12 Dieses Bundesverfassungsgesetz war insofern erforderlich, als eine Ermächtigung zum Abschluss dieser Vereinbarung für den Österreichischen Gemeindebund und den Österreichischen Städtebund nicht auf Art. 15a B-VG gestützt werden konnte.
- 13 Mit dieser Schlussakte wurde das Einvernehmen zwischen den Vertragspartnern festgehalten. Der Abschluss der Vereinbarung selbst war zu diesem Zeitpunkt aufgrund des noch nicht in Kraft getretenen Bundesverfassungsgesetzes über die Ermächtigung des Österreichischen Gemeindebundes und des Österreichischen Städtebundes zum Abschluss dieser Vereinbarung nicht möglich.
- 14 Vgl. 578 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XX.GP.

- 15 Vgl. Schreiben Bundeskanzleramt vom 21. Dezember 1998, GZ 603.76716-V/2/98.
- 16 Art. 44 NÖ LV 1979, LGBl. 0001-13, enthält einschlägige Regelungen betreffend die Vereinbarungen des Landes mit dem Bund oder mit den Ländern.
- 17 Vgl. Bußjäger/Bär/Willi in: Kooperativer Föderalismus im Kontext der Europäischen Integration, S. 47 f., Herausgeber und Verleger: Institut für Föderalismus, Innsbruck 2006.
- 18 Gemäß § 2 F-VG 1948 tragen der Bund und die übrigen Gebietskörperschaften, sofern die zuständige Gesetzgebung nichts anderes bestimmt, den Aufwand, der sich aus der Besorgung ihrer Aufgaben ergibt.
- 19 Art. 1 der Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über einen Konsultationsmechanismus und einen künftigen Stabilitätspakt der Gebietskörperschaften, BGBl. I. Nr. 35/1999.
- 20 Vgl. Verordnung des Bundesministers für Finanzen betreffend Richtlinien für die Ermittlung und Darstellung der finanziellen Auswirkungen neuer rechtsetzender Maßnahmen, BGBl. II Nr. 50/1999 idF BGBl. II Nr. 302/2006, aber auch Amtsblatt der österreichischen Finanzverwaltung, Nr. 48/1998.
- 21 Vgl. Bußjäger, Rechtsfragen zum Konsultationsmechanismus, Österreichische Juristen-Zeitung, 55. Jahrgang, Heft 16, S. 581 ff.
- 22 Vgl. Art. 25 NÖ LV 1979, LGBl. 0001-13.
- 23 Vgl. Art. 45a NÖ LV 1979, LGBl. 0001-13.
- 24 Vgl. NÖ Legistische Richtlinien 1987, 01-01/00-1100, Dienstanweisung, Punkt 4 Begutachtungsverfahren.
- 25 Vgl. Gemeinsames Durchführungsschreiben des Bundeskanzleramtes und des Bundesministers für Finanzen vom 19. Februar 1999, Punkt 2.2.
- 26 Vgl. Beschluss der Landesfinanzreferentenkonferenz vom 4. Oktober 2006, VST-1593/199.
- 27 Im Durchführungsschreiben wird empfohlen, die Entwürfe mit Zustellnachweis zuzustellen (vgl. Gemeinsames Durchführungsschreiben des Bundeskanzleramtes und des Bundesministers für Finanzen vom 19. Februar 1999, Punkt 2.1.6).
- 28 Beschluss der Landesfinanzreferentenkonferenz vom 4. Oktober 2006, VST-1593/199.
- 29 Vgl. Art. 4 und 5 der Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über einen Konsultationsmechanismus und einen künftigen Stabilitätspakt der Gebietskörperschaften, BGBl. I. Nr. 35/1999.
- 30 Vgl. Bußjäger/Bär/Willi in Kooperativer Föderalismus im Kontext der Europäischen Integration, S. 50 ff., Herausgeber und Verleger: Institut für Föderalismus, Innsbruck 2006.
- 31 Vgl. 1210 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XX.GP, Zu Art. 1 Abs. 4.
- 32 Vgl. Art. 2 der Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über einen Konsultationsmechanismus und einen künftigen Stabilitätspakt der Gebietskörperschaften, BGBl. I. Nr. 35/1999.
- 33 Vgl. 1210 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XX.GP, Zu Art. 2 Abs. 2.
- 34 Vgl. 1210 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XX.GP, Zu Art. 2 Abs. 1.
- 35 Vgl. Gemeinsames Durchführungsschreiben des Bundeskanzleramtes und des Bundesministers für Finanzen vom 19. Februar 1999, Punkt 2.1.5.
- 36 Vgl. Art. 105 B-VG, vgl. auch Bußjäger, der davon ausgeht, dass sich die Vertretungsbefugnis aus den Landesverfassungen ergibt (Bußjäger, Rechtsfragen zum Konsultationsmechanismus, Österreichische Juristen-Zeitung, 55. Jahrgang, Heft 16, S. 587).
- 37 Unter Bezugnahme auf Art. 43 NÖ LV 1979, LGBl. 0001-13, und Art 105 B-VG liegt die Vertretung des Landes beim Verlangen nach Aufnahme von Verhandlungen im Konsultationsgremium beim Landeshauptmann.
- 38 Vgl. VST-1593/140, vgl. auch den Beschluss der Landesfinanzreferentenkonferenz, der noch die Finanzreferenten im Konsultationsgremium vorsah (VST-1593/129).
- 39 Vgl. Konsultationsmechanismus, Information, LAD1-VD-3005/52.
- 40 Die Abteilung Finanzen besorgt die Finanzangelegenheiten (vgl. Geschäftseinteilung des Amtes der NÖ Landesregierung, 01-01/00-0110).
- 41 Vgl. Art. 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.
- 42 Die Landesregierungsmitglieder sind einvernehmlich von den Ländern festzulegen (vgl. Art. 3 Abs. 1 lit. b der Vereinbarung).

- 43 Vgl. Art. 4 der Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über einen Konsultationsmechanismus und einen künftigen Stabilitätspakt der Gebietskörperschaften, BGBl. I. Nr. 35/1999.
- 44 Art. 4 und 5 enthalten von § 2 F-VG abweichende Regelungen über die Kostentragung der Vollziehung.
- 45 Vgl. Bußjäger/Bär/Willi in Kooperativer Föderalismus im Kontext der Europäischen Integration, S. 50, Herausgeber und Verleger: Institut für Föderalismus, Innsbruck 2006.
- 46 Vgl. Bußjäger/Bär/Willi in Kooperativer Föderalismus im Kontext der Europäischen Integration, S. 50, Herausgeber und Verleger: Institut für Föderalismus, Innsbruck 2006.
- 47 Vgl. Art. 5 der Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über einen Konsultationsmechanismus und einen künftigen Stabilitätspakt der Gebietskörperschaften, BGBl. I. Nr. 35/1999.
- 48 Vgl. Art. 6 der Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über einen Konsultationsmechanismus und einen künftigen Stabilitätspakt der Gebietskörperschaften, BGBl. I. Nr. 35/1999.
- 49 Vgl. 1210 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XX.GP, Zu Art. 6
- 50 Vgl. Vorschlag von Wien, 27. 6. 2006, VST-1593/194.
- 51 Vgl. Bußjäger, Rechtsfragen zum Konsultationsmechanismus, Österreichische Juristen-Zeitung, 55. Jahrgang, Heft 16, S. 585.

# Kosten (senken) durch E-Government?

Von  
Peter PARYCEK





## 1. Multidimensionale Herausforderung E-Government

IT ist heute die wichtigste Sachressource in der Verwaltung und damit ein wesentlicher Kostenfaktor<sup>1</sup>. Zugleich ist E-Government ein komplexes Thema, das über die bloße IT-Einführung weit hinausgeht. Die EU-Kommission definiert es als „Nutzung der IKT **im Zusammenspiel** mit organisatorischen Veränderungen und neuen Fähigkeiten, um öffentliche Dienste, demokratische Prozesse und die Gestaltung und Durchführung staatlicher Politik zu verbessern.“<sup>2</sup> Die Einführung von E-Government ist eine anspruchsvolle, vielfältige Aufgabe. Die technischen Anwendungen müssen den rechtlichen Normen entsprechen (E-Government-Gesetz, Verfahrens- und Materiengesetze, Datenschutz, Signaturen etc.) und bedingen wiederum organisatorische Veränderungen. Zu den komplexen Rahmenbedingungen der E-Government-Weiterentwicklung zählt der Föderalismus, speziell die Autonomie der einzelnen Körperschaften im Bereich Organisation, worunter auch der IT-Einsatz fällt. Aufgrund dessen kann kein einheitliches, umfassendes Konzept erarbeitet werden, auch Konventionen sind nur Empfehlungen. Dies wirkt sich besonders stark auf der Gemeindeebene aus, weil Österreich mit 2.358 Gemeinden sehr kleinstrukturiert ist. Die Hälfte der ÖsterreicherInnen wohnt in Kleingemeinden und 97 Prozent der Kommunen haben weniger als 10.000, nur zwölf Städte mehr als 30.000 EinwohnerInnen. Der Qualitätsunterschied zwischen verschiedenen Informations- und Transaktionsangeboten ist auf kommunaler Ebene besonders evident. Die meisten Kleingemeinden verfügen, bei geringem Personalstand, weder über das Know-how noch die nötigen finanziellen Ressourcen. Das macht sie abhängig von marktgängigen Angeboten, die sie selbst schwerlich adaptieren können. Davon sind etliche der im Bundesbereich bewährten Standardlösungen nicht auf ihre Bedürfnisse zugeschnitten, gerade beim Elektronischen Akt, der Basis einer durchgehend vernetzten Verwaltung.

Ein weiteres Hemmnis ist der Frequenzmangel und das daraus resultierende Skalenproblem. Die meisten für die allgemeine Bevölkerung konzipierten E-Government-Anwendungen werden kaum frequentiert, denn BürgerInnen haben durchschnittlich nur wenige Behördenkontakte im Jahr. Da der Nutzerkreis in den Kommunen a priori durch die geringe Einwohnerzahl begrenzt ist, lassen sich keine Größeneffekte erzielen, die prinzipiell essentiell wären für Kostensenkung und Effizienzsteigerung. Anders als bei Massenanwendungen für Massenverfahren (wie FinanzOnline), gibt es auf Kommunalebene keine „Killeranwendung“. Sogar in einer 50.000-Einwohner-Stadt sind nur 26 Prozent der Verfahren zur Digitalisierung geeignet (wobei wir in unserer Studie von einer Eignung ab 250 Geschäftsfällen jährlich ausgingen), wohingegen die Mehrzahl der Verfahren weniger als 100 Mal im Jahr auftritt.

Dieses strukturelle Problem des Frequenzmangels betrifft auch die Länder z. B. die E-Government-Einführung im Land Salzburg kostete 850.000 €, denen nur 366 Anträge gegenüberstanden. Zwar wurden 58 Verfahren digitalisiert, doch nur drei davon in nennenswertem Umfang genutzt, dutzende kein einziges Mal. Beinahe die Hälfte der Zugriffe entfällt auf ein einziges Abfallnachweis-Formular, eine zielgruppenfokussierte Win-win-Lösung für Abfallentsorgungsbetriebe<sup>3</sup>. Dadurch wurde zwar – allgemein anerkannt – E-

Government-Pionierarbeit geleistet, doch konnten keine Größeneffekte ausgeschöpft werden. Die geringe Nutzung ist kein Salzburg- oder landesspezifisches Problem, sondern ein strukturelles. Bricht man diese Ergebnisse auf Kleingemeinden herunter, bei noch geringeren Frequenzen und steigender „Total Cost per Transaction“, so amortisieren sich oftmals kostenintensive, technisch anspruchsvolle Insellösungen nicht – hier würde massiver IT-Einsatz keine Einsparungen, sondern Mehrausgaben verursachen.

E-Government hat grundsätzlich Potenzial für Skaleneffekte und positive Netzwerkeffekte (d. h. der Nutzen an einem Standard wächst mit wachsender Netzwerkgröße, kurz gesagt mehr Nutzer bringen mehr Nutzen); jedoch besteht auch bundesweit die Tendenz, dass diese Rückkopplungsmechanismen zum *circulus vitiosus* werden. Beispielsweise steht der gesamten österreichischen Bevölkerung mit der Einführung der eCard potenziell die Bürgerkarte zur Verfügung<sup>4</sup>, doch muss die „schlummernde“ Bürgerkartenfunktion noch aktiviert und v. a. die nötige Soft- und Hardware am PC installiert werden. Neben den notwendigen technischen Maßnahmen findet sich auch die psychologische Hürde der mangelnden Vertrautheit mit elektronischen Signaturen: Anders als die händische Unterschrift ist die digitale noch keine vertraute Kulturtechnik, weder Vorgang, technische Voraussetzungen noch die rechtlichen Konsequenzen sind geläufig. Auch die Zielgruppe Wirtschaft – die prinzipiell „rationaler“ reagiert und rascher Angebote akzeptiert, sobald sie ökonomische Vorteile bringen, also Zeit und Geld sparen – hat das Angebot der elektronischen Signaturen bisher nur sehr zurückhaltend angenommen<sup>5</sup>. Für BürgerInnen und Wirtschaft lohnen sich Aktivierung und Hardware-Erwerb nur, falls sie ausreichend Anwendungen frequentieren. In deren Entwicklung wird wiederum nur investiert, wenn es genügend Bürgerkarten gibt. Doch mangelnde Vertrautheit, daraus resultierende geringe Nutzerzahlen und fehlende internationale Kompatibilität verhindern auch im E-Business attraktive Anwendungsmöglichkeiten. So bleibt ihre Verbreitung gering, was die Angebotsentwicklung hemmt usw. Dieses Henne-Ei-Problem verhindert die Erreichung einer kritischen Masse und erschwert die Abwicklung von Verfahren mit obligatorischem Bürgerkarteneinsatz, etwa der elektronischen Zustellung, die beträchtliche Kostensenkungen erzielen könnte.

## 2. Kostensenkungspotenziale

### 2.1 Good Practice-Beispiele

Aufgrund der gebotenen Darstellungskürze folgen hier nur einige repräsentative Musternwendungen, um zu veranschaulichen, dass die international erfolgreichen österreichischen E-Government-Projekte auch ökonomischen Gewinn bringen können. Beispielsweise liegt das demokratiepolitische Verdienst des Pionierprojekts E-Recht bis zu authentischen elektronischen Bundesgesetz-„blättern“ im stark beschleunigten, transparenteren Gesetzeserzeugungsprozess und allgemein erleichtertem Informationszugang; doch zugleich wurden die externen Drucklegungskosten für Parlamentarische Materialien auf Null reduziert, was jährliche Netto-Einsparungen über 1,1 Mio. Euro bringt<sup>6</sup>. FinanzOnline ist aufgrund der zentral geführten Organisation ein ideales Massenverfahren mit ständig steigenden Userzahlen – derzeit mehr als 1 Mio. Dazu gehören Power-

User wie über 150.000 Unternehmen die (bei Vorhandensein der technischen Möglichkeiten) grundsätzlich ihre Einkommensteuererklärung elektronisch abzugeben haben, und etwa 10.000 berufliche Parteienvertreterinnen als Intermediäre (Steuerberater, RechtsanwältInnen, Wirtschaftstreuhandler, NotarInnen...). Sie handeln im Auftrag ihrer mehr als 1 Mio. KlientInnen und fungieren so als Multiplikatoren. Durch die hohen Teilnahmezahlen in Masseverfahren sind auch für den Staat Kostensenkungen zu generieren, beispielsweise wird der Jahresausgleich halbautomatisiert geprüft und Bescheide mittels Server-Signaturen abgefertigt und elektronisch zur Verfügung gestellt, was pro Bescheid bis zu 23 Euro spart. Die Kostensenkungen, v. a. bei der Bearbeitung (jährlich rund 6,5 Mio. Euro), übersteigen bei weitem die Ausgaben (10,5 Mio. Euro für die Entwicklung und 4,1 Mio. Euro für den jährlichen Betrieb)<sup>7</sup>.

Auch international sind unter den erfolgreichsten E-Government-Einführungen solche Verfahren, die Einnahmen sichern, wie Steuern, Gebühren, Zoll usw. – zu diesen „Quick Wins“ zählt auch die PAWA (Papierlose Außenwirtschaftsadministration). Zwar nutzen sie als zielgruppenspezifisches Nischenprodukt – ganz anders als FinanzOnline – nur etwa 400 VerwaltungskundInnen, allerdings professionelle Power-User mit hohen Frequenzen. Neben der unmittelbaren Einnahmensicherung bringt das wesentliche Standortvorteile: Die Beschleunigung der Einfuhrlizenz-Abwicklung von fünf Tagen auf maximal drei Stunden verhinderte Abwanderung der Wirtschaft, sonst hätten Großhandelsunternehmen ihre Importabwicklung ins Ausland verlegt. Die Einberechnung dieses Wettbewerbsfaktors ergab schon 2003 einen Nettoüberschuss von rund 3,5 Mio. Euro<sup>8</sup>. Nicht zuletzt dient die Automatisierung solcher Routineverfahren dem Bürokratieabbau und damit der Verwaltungsvereinfachung und -modernisierung: Trotz stark steigender Antragszahlen kann freigewordene Arbeitsleistung jetzt auf die arbeitsintensivere Exportkontrolle konzentriert werden (wie die Ausfuhr militärischer Güter).

In Zeiten knapper Budgets sind die immer komplexeren Umsetzungen für einzelne Gebietskörperschaften kaum leistbar. Interkommunale Netzwerke, etwa als Kooperationen, die sich ähnlich den Abfallverbänden organisieren, können nicht nur die vielfältigen Aufgaben gemeinsam besser bewältigen und zu optimiertem Bürgerservice beitragen, sie bringen auch unmittelbare Kostensenkungen: Anwendungen werden einmalig entwickelt und – zentral oder dezentral betrieben – vielfach verwendet. Aufgrund der Nachfrage-Bündelung sind Dienste wie Software-Lizenzen gemeinsam günstiger zu erwerben. Gerade Kleingemeinden profitieren erheblich von den Synergieeffekten. Ein Vorbildprojekt ist der Formularserver für sechs niederösterreichische Städte, die nach definierten (Frequenz/Nutzungs-)Kriterien geeignete Formulare, den E-Government-Standards entsprechend, gemeinsam umsetzen und pflegen. Ein weiteres Beispiel ist ein Gemeinde-ELAK, entwickelt von acht Kommunen in Kooperation mit der Donau-Universität Krems und UNISYS. In der Einlaufstelle werden etwaige Papierdokumente eingescannt, elektronisch an die Zuständigen weitergeleitet und bis zur Zustellung elektronisch verarbeitet – eine kostengünstige Variante, die sich vor allem für kleine Gemeinden eignet. Für Kooperationen prädestiniert ist auch das E-Procurement: Angebot und Nachfrage können schneller, zielgruppenspezifischer und in größerem Umfang aufein-

ander treffen; z. B. werden in Villach und seinen Nachbargemeinden durch interkommunale Beschaffung via E-Shop Kostenvorteile bis zu 75 Prozent erzielt<sup>9</sup>.

## 2.2 Weitere E-Government-Kostensenkungspotenziale

Einerseits ist E-Government ein Kostenfaktor: es erfordert anfangs Investitionen in Hard- und Software, Infrastruktur, Personalentwicklung, Marketing, PR, Beratung etc. und zumindest mittelfristig müssen aufgrund des Digital Gap parallel auch Offline-Kanäle angeboten werden.

Andererseits können elektronische Verfahren in vielerlei Hinsicht große Kostenvorteile generieren; etwa bei Ressourcen wie Papier und Druck, Porto (rund 8 Euro pro RsA-Brief), Transport- und Lagerkosten, der elektronischen Beschaffung, E-Payment und E-Billing. Relevante Kostensenkungs-Potentiale birgt in erster Linie das interne E-Government: Voraussetzung für Einsparungen sind erneuerte, optimierte Organisationen, Produkte, Verfahren und Geschäftsprozesse (Workflow, Wissensmanagement), die zugleich mit den technischen Neuerungen eingeführt werden sollten. Unabdingbar zum optimierten Wissensmanagement gehören als wichtigste „Verwaltungsressource“ kompetente, informierte MitarbeiterInnen, die zugleich als MultiplikatorInnen die E-Government-Potenziale verbreiten können.

Neben dieser notwendigen Verwaltungsmodernisierung im inneren Bereich sind die strukturellen Probleme von Frequenzmangel und föderalistischer Zersplitterung auf verschiedenen Wegen zu kompensieren, wie interkommunale, verwaltungsebenen- und sektorenübergreifende Zusammenarbeit, bundes- oder landesweite Standardisierungen, Erfahrungstransfer der Good oder auch Bad Practices, zentrale/dezentrale Lösungen, stärkere Diversifizierung nach Zielgruppen und Lebens- bzw. Wirtschaftslagen.

Standards benötigen zwar v. a. anfangs Investitionen, können jedoch beträchtliche Vorteile und Größeneffekte bringen: Sie sparen Entwicklungskosten (die Software muss nicht an unterschiedliche Plattformen angepasst werden), erleichtern den verwaltungsübergreifenden Datenaustausch, die zentrale bzw. landesweite Abwicklung bestimmter Services, wie elektronische Zustellung von Gemeindebescheiden. Die kürzere Entwicklungszeit und Interoperabilität erlauben eine rasche Umsetzung in den Verwaltungsstellen, die sich individuelle Entwicklungen ersparen. In der Regel ist davon auszugehen, dass erprobte normierte Anwendungen rechtskonform, benutzerfreundlich, verhältnismäßig sicher, nachhaltig und weniger fehleranfällig sind. Es gibt zwar keine kompetenzrechtlichen Grundlagen, um Gebietskörperschaften die – eng miteinander zusammenhängenden – technischen, semantischen und organisatorischen Rahmenbedingungen verbindlich vorzugeben, doch auf Basis einer 15a-Vereinbarung werden IT-Projekte seit 1998 zwischen Bund, Ländern, Städten und Gemeinden abgestimmt und gemeinsam österreichweit gültige Spezifikationen und Empfehlungen erarbeitet (siehe [www.ref.gv.at](http://www.ref.gv.at)), wie beispielsweise Amtssignatur, Standardisierte XML-Schnittstellen, Modulare Online-Applikationen, Portalverbund, Formular-Styleguide, vereinheitlichte Schreibweisen und E-Government-Gütesiegel. Sie bieten eine wichtige Orientierungs-

möglichkeit bei der Neugestaltung von Websites oder der Digitalisierung von Geschäftsprozessen.

Bei einheitlichen zentralen Lösungen bzw. dezentralisiert dargestellten Portalen müssen wesentliche Informationen und Services nur einmal entwickelt und betrieben werden. HELP.gv.at/partner bietet den (derzeit über 600) Partnerbehörden ein unentgeltliches Basispaket an Musterlösungen; die wichtigsten Formulare, ein virtuelles Postfach und gezielte Verlinkung auf die Webseite, z. B. zur Kindergarten-Anmeldung. Da dieses Kernangebot zentral zur Verfügung gestellt und gepflegt wird, müssen nur noch lokale Spezifika ergänzt werden.

Vorrangig ist auch die Zusammenarbeit zwischen Staat und Wirtschaft bzw. sind professionelle User verstärkt einzubinden. Denn Unternehmen und berufliche ParteienvertreterInnen können auch als Intermediäre oder MultiplikatorInnen fungieren. Sie haben v.a. höhere Nutzungsfrequenzen, also größeres Potenzial für Win-win-Lösungen, sei es im Alltagsgeschäft oder für spezielle Wirtschaftslagen. Businessmodelle könnten E-Government für alle Beteiligten leistbar machen: Da die Einsparungspotenziale auch auf Seiten der Unternehmen die Mehrausgaben übersteigen, könnten ihnen eventuell einige attraktive Funktionalitäten kostenpflichtig angeboten werden. Teils sind durch „Private Partners“ auch Einkünfte zu generieren, wie bei der ZMR-Abfrage; auch für das Justizressort sind Einnahmen aus externen Grundbuchs- und Firmenbuchabfragen ein nicht unerheblicher Budgetbeitrag. Ebenso anzudenken wäre, auf Lebenslagen-Portalen für die allgemeine Bevölkerung den professionellen Partnern die gezielte Präsentation ihrer Angebote zu ermöglichen (z. B. Banken im Wohnbauförderungsbereich). Auf solchen Zielgruppenportalen könnten auch Inhalte von HELP ressourcensparend mehrfach genutzt werden.

Kostensenkend wirken auch weitere zentrale, harmonisierte Register mit vereinfachten Schnittstellen (etwa die Schaffung eines E-Personenstandsregisters, mit Integration von Staatsbürgerschafts- und Wahldaten) und der Abbau von Doppelgleisigkeiten<sup>10</sup>. Doch keinesfalls dürfen Kostenreduktionen auf Kosten von Verfassungsprinzipien und Grundrechten gehen: Werte wie Gewaltenteilung, Datenschutz, Bürgernähe und E-Inclusion sind zu bewahren.

### 3. Gesetzesfolgenabschätzung (GFA)

E-Government ist als multidimensionale Herausforderung keinesfalls auf Bürgerservice in der Verwaltung zu reduzieren, sondern umfasst alle Elemente des E-Staates, in den drei Gewalten auf allen föderalen Ebenen. Die Autonomie der Gebietskörperschaften verbietet eindeutige Kompetenzzuschreibungen und verbindliche Standards, deshalb ist realpolitisch schwerlich abzuschätzen, wie staatliche und staatsnahe Akteure reagieren werden, welche Empfehlungen sie übernehmen und umsetzen. Auch die organisatorische Dimension spielt eine Rolle bei der Entscheidung, welche Prozesse digitalisiert werden. Nicht zuletzt sind die technischen Auswirkungen von technologieneutralen, zukunfts-offenen Gesetzen angesichts der rasanten IKT-Entwicklungen nicht exakt berechenbar.

Hier treffen die anspruchsvollen Themen E-Government und Technologiefolgenabschätzung aufeinander, was die ohnehin komplexe Gesetzesfolgenabschätzung (GFA) noch erschwert. Schon die in diesem Aufsatz fokussierten finanziellen Auswirkungen auf den öffentlichen Sektor sind schwer abzuschätzen, zumal die Quellenlage auch für ex-post-Evaluierungen wenig ergiebig ist. Die vom Deregulierungsgesetz nur bei Änderung von Bundesgesetzen geforderte GFA wird meist nur formell und inkonsequent<sup>11</sup> abgehandelt und ist selbst ökonomisch bestenfalls „eine Momentaufnahme, die nichts darüber aussagt, wie sich das in drei Jahren, in fünf Jahren, in zehn Jahren auswirken wird, und gerade das ist ja bei großen Projekten das Interessante und nicht die Frage, ob über den heurigen oder den nächstjährigen Budgetvoranschlag hinaus Mehrausgaben entstehen“<sup>12</sup>.

Idealer sollte GFA über finanzielle Aspekte hinausgehen, auch (wie vom Verfassungskonvent konzipiert) eine Sozial- und Zivilverträglichkeitsprüfung umfassen bzw. als ganzheitliche Sichtweise sogar die volkswirtschaftlichen Gesamtwirkungen auf alle Normadressaten, nicht-staatlichen Akteure und das gesamte Umfeld<sup>13</sup>. In der legislativen Praxis werden die „Auswirkungen auf die Beschäftigung und den Wirtschaftsstandort Österreich“ verständlicherweise gerne pauschal und positiv abgeschätzt, zumal diese komplexe Materie größere legislative Ressourcen und multidisziplinäre Zusammenarbeit erfordern würde. Auswirkungen auf Dritte müssten schon deshalb einbezogen werden, weil sie im Regelkreis wiederum Rückwirkungen haben auf die staatliche Kosten-Nutzen-Bilanz. Denn „folgenbewusste Regelungen kommen nur mit Hilfe systemanalytischer – ja kybernetischer – Denkweisen zustande“<sup>14</sup>. Beim E-Government wäre also einzuschätzen, wie die professionellen Berufsgruppen reagieren werden (als derzeitige Power-User), die Unternehmen (mit dem größten potenziellen Nutzen) und die Bevölkerung – samt allen sozialen, psychologischen und demokratiepolitischen Implikationen wie Akzeptanz bzw. Ablehnung, IT-Skills bzw. Digital Gap, Politikverdrossenheit etc.

Etwa bei der Bürgerkarte amortisieren sich derzeit Kosten und Aufwand für Investitionen etc. weder für den Staat noch (anscheinend) für die meisten Bürger und Unternehmen. Wären allerdings keine zentralen Lösungen erarbeitet worden, dann gäbe es heute eine Vielzahl von Insellösungen, die volkswirtschaftlich betrachtet viel teurer kämen. Das gilt ebenso für die erleichterte sogenannte A1-Signatur mittels Mobiltelefon. Optimistisch waren hier die Erläuterungen zu § 25 E-GovG: „Die – erschwingliche – Verwaltungssignatur wird in vielen Bereichen, in welchen bisher keine Signaturen eingesetzt wurden, Bedarf nach diesem elektronischen Verfahren wecken und dadurch helfen, den Markt für die sichere elektronische Signatur so aufzubereiten, dass am Ende der Übergangsfrist (31. Dezember 2007) mit ihrem weitverbreiteten Einsatz gerechnet werden darf.“ Genau damit rechnen allerdings auch die österreichischen Internetuser in ihrer Selbsteinschätzung laut Fessel-GfK-Studie: Zwei Drittel haben vor, spätestens 2007 ihre Bürgerkarte freischalten zu lassen<sup>15</sup>!

Aufgrund dieser komplexen An- (bzw. Über-)forderungen ist die prospektive GFA in Regierungsvorlagen meist sehr vage gehalten; etwa das Signaturgesetz „verspricht positive Auswirkungen sowohl auf die Beschäftigung als auch auf den Wirtschaftsstandort.

Vor allem werden mit dem Entwurf rechtliche Unsicherheiten und Ungewissheiten, die sich bislang als Investitionshindernis ausgewirkt haben, beseitigt.“

Eine zusätzliche Komplikation ist ja die innerstaatliche Verteilung der finanziellen Be- und Entlastungen. Beispielsweise wird einerseits die vom Registerzahlungsgesetz 2006 normierte Registerzahlung 2010 laut Statistik Austria nur 10 Prozent einer herkömmlichen Zählung kosten<sup>16</sup>; andererseits befürchten die Kommunen, diese Kostensenkung könnte auf ihre Kosten gehen<sup>17</sup>.

Daneben finden sich auch konkrete Zahlenangaben. Relativ leicht zu berechnen sind bei der Zustellung „Kosteneinsparungen bis zu 80 Prozent bei Rsa-Briefen“; sehr detailliert sind z. B. IT-Aufwendungen im DSG 2000 aufgezählt: Eine Anfragebeantwortung des Innenministeriums (vom 21. April 2006) errechnet lapidar zum ZMR „Einnahmen 2005 durch E-GovG: € 2.700. Erwartet für 2006: (geschätzt) € 10.000“, hingegen geht Ende 2006 die VO zur Support-Unit-ZMR (für 2007–2010) von je 200.000 Abfragen zu 1 Euro aus und 900.000 zu 3 Euro, denen erwartete Ausgaben von 7 Mio. Euro gegenüberstehen, also ein jährliches Defizit von 4 Mio. Euro.

Letztlich ist E-Government weniger eine Berechnungs- als vielmehr eine Bewertungsfrage: Rechtfertigen die Erfolge den Aufwand, stehen Kosten und Nutzen in einem angemessenen Verhältnis? Die Beantwortung erfordert neben strategischen Grundsatzentscheidungen eine ganzheitliche, wirkungsorientierte Gesetzesfolgenabschätzung aus verschiedenen, multidisziplinären Blickwinkeln (juristisch, volkswirtschaftlich, betriebswirtschaftlich, ...): neben vorausblickender und begleitender GFA inklusive der Entwicklung möglicher Alternativen auch laufend rückblickende Evaluation – um nicht nur aus positivem Benchmarking, sondern gerade aus der systematischen, wirkungsorientierten Aufarbeitung verschiedener Erfahrungen zu lernen.

Abschließend ist festzuhalten, dass die wesentlichen Einsparungen bei dieser hochkomplexen Aufgabe E-Government kaum quantifizierbar sind, zumal sie teils erst in anderen positiven Auswirkungen sichtbar werden. Für den Staat im Informationszeitalter sind Werte wie Bürgernähe, Transparenz und Verwaltungsmodernisierung unabdingbar und „unbezahlbar“. Letztlich bedeutet die österreichische E-Government-Gesamtstrategie unter Vermeidung von Insellösungen durch Koordination aller relevanten Kräfte eine Investition in die Zukunft.

## Anmerkungen

- 1 Die Bundesausgaben für IT stiegen (1995–2005) um 4,2 Prozent jährlich auf rund 360 Mio Euro; Manfred C. Lödl: Die Finanz- und Sachmittel der Verwaltung. In: G. Holzinger, P. Oberndorfer, B. Raschauer (Hg.): Österreichische Verwaltungslehre, V. Österr., Wien 2006, 375.
- 2 Europäische Kommission (2003): Die Rolle elektronischer Behördendienste (E-Government) für die Zukunft Europas (Hervorhebung dort).
- 3 LRH Salzburg: Bericht des Landesrechnungshofes über die Projekte „E-Government“ und „ELISA“ – Oktober 2006. <http://www.salzburg.gv.at/elisa.pdf>.
- 4 Laut Rechnungshofbericht 05/2006 kostete die eCard-Einführung insgesamt rund 130 Mio. Euro.
- 5 Insofern ist die Bezeichnung „Bürgerkarte“ (abgesehen vom auch legislativ relevanten Gender-Aspekt) zu restriktiv auf eine Zielgruppe beschränkt.

- 6 Wolfgang Engeljehring: Das Projekt e-Recht – eine Erfolgsstory. In: Forum Parlament 2/2004, 56. Vgl. „Die rechtlich verbindliche Kundmachung der Rechtsvorschriften des Bundes im Internet entlastet den Bundeshaushalt um etwa 400.000 Euro pro Jahr“ (Brigitte Barotanyi, Helmut Weichsel: E-Recht – Der elektronische Rechtserzeugungsprozess in Österreich. In: A. Zechner (Hg.): E-Austria Guide Linde, Wien 2006, 73).
- 7 Alle Zahlen: Stand März 2006; Herbert Henninger: Einsparungspotential durch eGovernment am Beispiel von FinanzOnline, Masterthese Donau-Universität Krems, 2006.
- 8 Georg Aichholzer, Martin Spitzenberger: E-Government in Österreich – Entwicklungsstand, Nutzung und Modellprojekte (Studie im Auftrag des Bundeskanzleramtes), ÖAW, Wien 2005, III, 28.
- 9 Helmut Manzenreiter: Interkommunale Zusammenarbeit in Villach – Status Quo. In: P. Biwald et al. (Hg.): Interkommunale Kooperation – Zwischen Tradition und Aufbruch. Wien/Graz: NWV, 261
- 10 Etwa die heutzutage eigentlich obsoleete Zweitführung von Personenstandsbüchern bei der Bezirksverwaltungsbehörde; „Erhebungen zufolge fallen hierfür allein in Niederösterreich jährlich ca. 4.300 Arbeitsstunden mit Kosten von ca. 2,100.000,- an“; Dietmar Pilz: Verwaltung. In: R. Hink, R. Platzer, H. Mödlhammer (Hg.): Auswirkungen des Regierungsprogramms auf die Gemeinden, Manz, Wien 2003, 95.
- 11 Peter Bußjäger kritisiert das Paradoxon, „dass ausgerechnet ein Gesetz, das zur Ermittlung der Folgen von Rechtsetzung führen soll, tatsächlich ein (weitgehend) folgenloses Gesetz ist.“ (Symbolische Gesetzgebung als Realität und Rechtsproblem – Das Deregulierungsgesetz 2001, ÖJZ 2004, 44).
- 12 Heinz Fischer: Einleitung zu H. Schäffer (Hg.): Evaluierung der Gesetze – Gesetzesfolgenabschätzung in Österreich und im benachbarten Ausland, Manz, Wien 2005, 2.
- 13 „Allzuoft hieß es >Kosten: keine<. Das ist in den meisten Fällen nicht zutreffend. Bei der Folgekostenabschätzung geht es [...] auch um die volkswirtschaftlichen Kosten, die den Bürgern und Bürgerinnen wie den juristischen [...] Entitäten erwachsen.“ (Friedrich Lachmayer in: Kärntner Verwaltungsakademie (Hg.): Bildungsprotokolle – 3. Klagenfurter Legistik-Gespräche 2005, Klagenfurt 2006, 47); iGfS Kurt Promberger, Josef Bernhart, Carmen Niederkofler: Grundlagen zur Evaluation von Verwaltungsreformen, Linde, Wien 2006; und Bernd-Christian Funk: „Die Folgewirkungen von Gesetzen beschränken sich nicht auf das Rechtssystem, sondern greifen darüber hinaus in Politik, Wirtschaft, Technik, Kultur und andere Bereiche gesellschaftlicher Kommunikation. Dementsprechend [...] umfasst [GFA] auch politische, wirtschaftliche, technische, kulturelle und andere Folgen der Rechtssetzung und deren Wirkungen auf die Dynamik des Rechts“ (Gesetzesfolgenabschätzung als Prognose – Zur Vorhersehbarkeit der Dynamik gesellschaftlicher Kommunikation, Juridikum 01/2005, 51).
- 14 Carl Böhrer in: H. Schäffer (Hg.): Evaluierung der Gesetze – Gesetzesfolgenabschätzung in Österreich und im benachbarten Ausland, Manz, Wien 2005, 140.
- 15 FESSEL-GfK Institut für Marktforschung (Hg.): Online Studie 06 – Monitoring E-Government. Studie im Auftrag des Bundeskanzleramtes, Wien 2006, 20.
- 16 Peter Findl: Volkszählung 2011 kommt bereits als Registerzählung – Rund 90 Millionen Euro Einsparungspotenzial, Kommunal 03/2005, 14 f.
- 17 Andreas Weigl: Das „Registerzählungsgesetz 2006“ und seine Konsequenzen für die Städte, ÖGZ 9/2006, 28 f.



# EU-Rechtsetzung versus innerstaatliche Gesetzgebung

Von  
Meinrad HANDSTANGER

<b>1. Einleitung</b> .....	121
<b>2. Zwei Rechtsordnungen – eine Rechtsanwendung</b> .....	121
<b>3. Die Änderung der Perspektive bei der Falllösung</b> .....	124
<b>4. Zum „doppelten“ Grundrechtsschutz</b> .....	126
<b>5. Zur „maßgeblichen Rechtslage“</b> .....	127
<b>6. Schlussbemerkung</b> .....	129

## 1. Einleitung<sup>1</sup>

Nach Art. 130 B-VG überprüft der Verwaltungsgerichtshof bei ihm angefochtene Bescheide auf ihre Rechtmäßigkeit. Nach Rechtsprechung und herrschender Lehre umfasst dieser Prüfungsmaßstab auch die Konformität mit dem Gemeinschaftsrecht<sup>2</sup>. Dem Verwaltungsgerichtshof obliegt damit im Rahmen der Sicherung der Gesetzmäßigkeit der gesamten öffentlichen Verwaltung im Sinn des Art. 129 B-VG auch die Sicherung der Konformität der österreichischen Verwaltung mit dem Gemeinschaftsrecht. Bei Gemeinschaftsrecht, dem unmittelbare Anwendbarkeit zukommt, handelt es sich insofern um ein Gesetz, als Maßstab der Rechtmäßigkeit von Verwaltungsakten tritt zur Gesetzmäßigkeit die Vereinbarkeit mit dem Gemeinschaftsrecht. Der Verwaltungsgerichtshof fungiert insoweit als mittelbares Gemeinschaftsorgan und gibt Beispiel dafür, dass die Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts überwiegend durch die Organe der Mitgliedstaaten erfolgt<sup>3</sup>.

Da der Prüfungsmaßstab des Verfassungsgerichtshofs für die Kontrolle von Bescheiden gemäß Art. 144 B-VG nicht derart auf das Gemeinschaftsrecht ausgeweitet wurde, sondern dieses (zusammengefasst) nur so weit Bedacht nimmt, als dies aus dem Blickwinkel des Art. 144 leg. cit. für die Prüfung der Verfassungskonformität von Bescheiden erforderlich ist<sup>4</sup>, kommt dem Verwaltungsgerichtshof im Rahmen der funktional zwischen den beiden Gerichtshöfen des öffentlichen Rechts arbeitsteilig gewährleisteten Verwaltungsgerichtsbarkeit die Sicherstellung der Umsetzung des Gemeinschaftsrechts bei der Erlassung der individuellen Verwaltungsakte in ganz besonderer Weise zu<sup>5</sup>.

Schon wegen des vorgegebenen Rahmens wird in diesem Beitrag nur auf das Gemeinschaftsrecht der Europäischen Union, nicht aber auf das Unionsrecht der Zweiten und Dritten Säule eingegangen<sup>6</sup>. Die Ausdehnung des Prüfungsmaßstabs auf das Gemeinschaftsrecht kommt für den Verwaltungsgerichtshof sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht zum Tragen. Quantitativ schon deshalb, weil ein großer Teil des Gemeinschaftsrechts dem Bereich des öffentlichen Rechts zuzuordnen ist, das in Österreich von Verwaltungsbehörden vollzogen wird und damit zum weitaus überwiegenden Teil in den Kontrollbereich des Verwaltungsgerichtshofes fällt. Es gibt kaum einen Bereich des öffentlichen Rechts, der nicht zumindest in einem bestimmten Aspekt in den Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts fällt bzw. fallen könnte. Von der Bedeutung des Gemeinschaftsrechts bei der alltäglichen Falllösungspraxis zeugen nicht nur (geschätzt) mehrere tausend Entscheidungen des Verwaltungsgerichtshofes, sondern auch dessen bislang rund 55 an den EuGH gerichtete Ersuchen um Vorabentscheidung nach Art. 234 EG<sup>7</sup>.

## 2. Zwei Rechtsordnungen – eine Rechtsanwendung

### **Asymmetrisches Verhältnis zwischen Gemeinschaftsrecht und nationalem Recht**

Die qualitative Dimension betrifft die Änderungen, die die Einbindung des Gemeinschaftsrechts in den Prüfungsmaßstab für die Falllösungspraxis nach sich ziehen. Das Gemeinschaftsrecht einerseits und die Rechtsordnung eines Mitgliedstaats andererseits sind

grundsätzlich voneinander unabhängig. Sie basieren auf unterschiedlichen rechtlichen Geltungsgründen, das nationale Recht auf dem nationalen Verfassungsrecht, das Gemeinschaftsrecht letztendlich auf den so genannten Gründungsverträgen und Beitrittsverträgen<sup>8</sup>.

Das Gemeinschaftsrecht und die nationale Rechtsordnung liegen allerdings nicht isoliert nebeneinander. Vielmehr können beide Rechtsordnungen nicht voneinander getrennt gedeutet werden, was zu einer (mitunter intensiven) Verzahnung zwischen gemeinschaftsrechtlichen und nationalen Normen führt. Aus einer funktionalen Sicht stellen sachlich zusammengehörige gemeinschaftsrechtliche und nationale Rechtsvorschriften einen gemeinsam anzuwendenden Rechtsbestand dar, was dadurch unterstrichen wird, dass gemeinschaftsrechtsbezogenes nationales Recht weitgehend zur Umsetzung des Gemeinschaftsrechts erlassen wird und derart mit zum Gemeinschaftsrecht in einem Verhältnis wechselseitig koordinierter Rechtssetzung steht.

Das Verhältnis zwischen dem Gemeinschaftsrecht und dem nationalen Recht richtet sich nach den Strukturprinzipien des Gemeinschaftsrechts, wie sie der EuGH entwickelt hat. Gemeinschaftsrecht gilt in den Mitgliedstaaten eigenständig und unmittelbar. Ist es hinreichend bestimmt (und unbedingt) gestaltet, ist Gemeinschaftsrecht von den Organen der Mitgliedstaaten auch grundsätzlich auch unmittelbar anzuwenden, wobei ihm der Anwendungsvorrang gegenüber den nationalen Rechtsordnungen zukommt. Steht unmittelbar anwendbares Gemeinschaftsrecht mit nationalem Recht in Widerspruch, gilt die Kollisionsregel, dass Gemeinschaftsrecht vorgeht, wobei das nationale Recht lediglich zurückweicht, seine Geltung aber nicht beseitigt wird.

Zwischen nationalem Recht und unmittelbar anwendbarem Gemeinschaftsrecht besteht somit ein asymmetrisches Verhältnis zugunsten des unmittelbar anwendbaren Gemeinschaftsrechts, das in einem Wirkverlust des nationalen Rechts – einschließlich des Verfassungsrechts<sup>9</sup> – zum Ausdruck kommt. Asymmetrie im Verhältnis von Gemeinschaftsrecht und nationalem Recht kommt (wenn auch abgeschwächt) aber auch für Gemeinschaftsrecht zum Tragen, das die Voraussetzungen für eine unmittelbare Anwendbarkeit nicht erfüllt: Auch nicht unmittelbar anwendbares Gemeinschaftsrecht – etwa Richtlinienrecht oder nicht unmittelbar anwendbare primärrechtliche Rechtsvorschriften – ist für die Handhabung des nationalen Rechts insofern richtungweisend, als nationales Recht in Konformität mit dem Gemeinschaftsrecht zu deuten und zu handhaben ist. Dazu ist – so der EuGH in seiner Rechtsprechung zur richtlinienkonformen Auslegung – der gesamte Spielraum auszuschöpfen, dem die nationale Rechtsordnung für die Deutung der nationalen Rechtsvorschriften einräumt<sup>10</sup>. Der Verwaltungsgerichtshof hat die Auffassung vertreten, dass die Ausrichtung der Deutung von österreichischen Gesetzen nicht dazu führen darf, dass den Gesetzen ein den Intentionen des Gesetzgebers entgegengesetzter Sinn verliehen oder die nationale Rechtslage in einer Art gedeutet werden wird, wie sie vom Gesetzgeber nicht erlassen wurde<sup>11</sup>. Nach dem Urteil des EuGH in der Rs Pupino endet die gemeinschaftsrechtskonforme Auslegung dort, wo sie „zu einer Auslegung contra legem des nationalen Rechts“ führt<sup>12</sup>.

Zu beachten ist dabei allerdings, dass für die Auslegung von nationalem Recht, das Gemeinschaftsrecht umsetzt, eine nach nationalen Normdeutungsstandards zu beach-

tende Deutungsgrenze die Anwendung von Richtlinienrecht, dass die Voraussetzung für eine unmittelbare Anwendbarkeit erfüllt, nicht hintanzuhalten vermag, zumal die Judikatur des EuGH in die Richtung geht, in einem solchen Fall entweder das nationale Recht gemeinschaftsrechtskonform anzuwenden oder, wenn dies infolge einer nationalen Deutungsgrenze nicht möglich ist, das die Voraussetzungen für die unmittelbare Anwendbarkeit aufweisende Gemeinschaftsrecht unmittelbar zum Tragen zu bringen ist<sup>13</sup>.

### **Stufenbau nach der applikatorischen Kraft**

Die angesprochene Asymmetrie ist auch für den hierarchischen Kontext des Rechts, den Stufenbau der Rechtsordnung, bedeutsam. Zum einen ist auszuführen, dass Gemeinschaftsrecht und nationales Recht vom Erzeugungszusammenhang her betrachtet einen unterschiedlichen normativen Ursprung haben, nicht voneinander abgeleitet werden können, insofern nicht zusammenhängen und so gesehen keinen Stufenbau bilden.

Das skizzierte Kollisionsregime führt zum anderen freilich dazu, dass unmittelbar anwendbares Gemeinschaftsrecht einerseits und nationales Recht andererseits miteinander in einem Stufenbau nach der applikatorischen Kraft stehen. Nach diesem Stufenbau nimmt unmittelbar anwendbares Gemeinschaftsrecht die oberste Stufe ein, alle Stufen des nationalen Rechts sind dieser Stufe gegenüber anwendungsnachrangig und damit nachgeordnet. Von seinem Typus her gesehen stellt der Stufenbau nach der applikatorischen Kraft einen Unterfall des Stufenbaus nach der derogatorischen Kraft<sup>14</sup> dar, bei Widersprüchen des nachrangigen zum höherrangigen Recht kommt es aber nicht zur Zerstörung, sondern nur zur Verdrängung der niederrangigen Norm im konkreten Einzelfall. Der Applikationsvorrang, wie er im Gemeinschaftsrecht gehandhabt wird, kommt lediglich fallbezogen zum Tragen und ist damit nicht auf eine generelle Rechtsbereinigung (etwa durch ein spezialisiertes Organ der Verfassungsgerichtsbarkeit) gerichtet. Die Fallbezogenheit bedeutet auch, dass den Applikationsvorrang jede mitgliedstaatliche Behörde wahrzunehmen hat<sup>15</sup>.

Wenn auch das Applikationsvorrangmodell von seiner Struktur her auf nicht unmittelbar anwendbares Gemeinschaftsrecht nicht übertragbar erscheint, hat dies nicht zur Folge, dass nicht unmittelbar anwendbares Gemeinschaftsrecht in den Stufenbau der nationalen Rechtsordnung als gegenüber der nationalen Verfassung nachrangiges Recht einzugliedern wäre. Das Strukturprinzip der Eigenständigkeit der Gemeinschaftsrechtsordnung verlangt vielmehr, auch nicht unmittelbar anwendbares Gemeinschaftsrecht aus dem Stufenbau der nationalen Rechtsordnung herauszuhalten. Im Wege der gemeinschaftsrechtskonformen Auslegung kann es zudem zur Überführung gemeinschaftsrechtlicher normativer Inhalte in das nationale Recht kommen, die sich so aus dem jeweils höherrangigen nationalen Recht nicht ableiten lassen. Auch nicht unmittelbar anwendbares Gemeinschaftsrecht tangiert den hierarchischen Zusammenhang des nationalen Rechts. Nach dem Gebot der gemeinschaftsrechtskonformen Auslegung ist aus inhaltlicher Sicht der Orientierungspunkt zum Verständnis des nationalen Rechts, vor allem das Gemeinschaftsrecht, auch wenn dieses keinen Anwendungsvorrang genießt.

## Föderal strukturierter Rechtsverbund

Die Asymmetrie zwischen nationalem Recht und Gemeinschaftsrecht gründet primär auf den für das Gemeinschaftsrecht maßgeblichen Prinzipien der Eigenständigkeit, der unmittelbaren Geltung und der unmittelbaren Anwendbarkeit, es wird aber noch durch andere Rechtsinstitute und Prinzipien vertieft<sup>16</sup>. Zu nennen sind hier insbesondere die Regelung des Art. 234 EG betreffend Vorabentscheidungsansuchen an den EuGH<sup>17</sup>, die zu einer Verklammerung der gemeinschaftsrechtlichen und nationalen Rechtsanwendung und Rechtskontrolle führen, sowie das Institut der Staatshaftung<sup>18</sup>, das richterrechtlich als qualifizierte Verursacherhaftung geschaffen wurde. Diese Strukturprinzipien bzw. Rechtsinstitute greifen ineinander und stützen sich gegenseitig ab. Im Ergebnis legt dieses normative Muster ein Modell nahe, wie es in Bundesstaaten für das Verhältnis der Rechtsordnungen von Oberstaat und Gliedstaaten entwickelt wurde<sup>19</sup>, wobei nach dem B-VG dem Bundesrecht gegenüber dem Landesrecht eine derart dominierende Position, wie sie das Gemeinschaftsrecht gegenüber dem nationalen Recht einnimmt, gar nicht zukommt<sup>20</sup>.

Das angesprochene asymmetrische Verhältnis bedeutet auch eine gewisse Relativierung der Sichtweise, die im Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts von einer doppelten Bindung von nationalem Recht, das Gemeinschaftsrecht umsetzt, ausgeht, nämlich zum einen von einer Bindung an das Gemeinschaftsrecht, zum anderen von einer Bindung an den vom nationalen Verfassungsrecht gezogenen Rahmen<sup>21</sup>. Aus inhaltlicher Sicht dominant ist im Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts das Gemeinschaftsrecht. Auch können nationale verfassungsrechtliche Vorgaben auf dem Boden des Gemeinschaftsrechts nicht dazu führen, dass anwendungsvorrangiges Gemeinschaftsrecht nicht zum Tragen gebracht wird, vielmehr ist das nationale (Verfassungs-)Recht so zu deuten, dass dadurch die Anwendung des unmittelbar anzuwendenden Gemeinschaftsrechts ermöglicht wird<sup>22</sup>. In der Judikatur des Verfassungsgerichtshofes kommt dies zum Ausdruck, wenn dieser etwa meint, dass ein österreichisches Gesetz auf seine Verfassungsmäßigkeit geprüft werden darf, sofern es nicht evidentermaßen von unmittelbar anzuwendendem Gemeinschaftsrecht verdrängt wurde, weil dann, wenn es – obzwar vom Verfassungsgerichtshof aus verfassungsrechtlicher Sicht gut geheißsen – verdrängt sein sollte, ohnehin das Gemeinschaftsrecht zur Anwendung zu kommen hat<sup>23</sup>.

## 3. Die Änderung der Perspektive bei der Falllösung

### Perspektivenwandel

Das skizzierte asymmetrische Verhältnis bringt mit sich, dass sich die Perspektive des Rechtsvollzugs zum nationalen Gesetz und zur nationalen Verfassung maßgeblich ändert. Dies führt zu einem Wandel der Falllösungstechnik, der mit der dualistischen, von Asymmetrie beherrschten Struktur von Gemeinschaftsrecht und nationalem Recht korrespondiert.

Diese dualistische Struktur verlangt zu allererst die Lösung der Frage, welches Recht zur Anwendung zu kommen hat. Die erstinstanzliche Behörde hat nicht einfach das kundgemachte nationale Recht anzuwenden, sondern muss in einem ersten Schritt prüfen, welche Rechtsordnung – die nationale, die des Gemeinschaftsrechts, oder beide miteinander funktional verzahnt – zur Anwendung kommen soll. Ist Gemeinschaftsrecht unmittelbar anzuwenden, geht dieses dem nationalen Recht vor, die Behörde setzt sich dabei über entgegenstehendes nationales Recht hinweg. Dient nationales Recht der Umsetzung von Gemeinschaftsrecht um, erspart das dem Vollzugsorgan keinesfalls die Prüfung, ob diese Umsetzung den gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben gerecht wird<sup>24</sup>, vielmehr ist gegebenenfalls das nicht korrekt umgesetzte Gemeinschaftsrecht unmittelbar anzuwenden. Im Ergebnis ist damit ein bedeutender Wirkverlust für nationale Rechtsvorschriften, auch das nationale Verfassungsrecht, verbunden<sup>25</sup>.

Der Grundsatz der effektiven Umsetzung des Gemeinschaftsrechts verlangt, alle nach der nationalen Rechtsordnung zulässigen Handhaben zu ergreifen, um eine Umsetzung des Gemeinschaftsrechts sicherzustellen<sup>26</sup>. Dies führt bei der Lösung konkreter Fälle zu einer Perspektive, die das Zusammenwirken von Gemeinschaftsrecht und nationalem Recht von den Anforderungen des Gemeinschaftsrechts her betrachtet. Damit ist die Falllösung nicht vom nationalen Recht und seiner Dogmatik, sondern vom Gemeinschaftsrecht und den dort maßgeblichen dogmatischen Ansätzen her vorzunehmen. Dies gilt auch für die Argumentationsstandards, die vom EuGH für die Auslegung bzw. Anwendung des Gemeinschaftsrechts entwickelt wurden. Insbesondere ist dies bei der Vorbereitung eines Vorabentscheidungsersuchens nach Art. 234 EG zu bedenken: Von nationaler Rechtsdogmatik geleitete Ersuchen zur Auslegung des Gemeinschaftsrechts laufen Gefahr, vom EuGH kontextuell nicht erfasst zu werden, was die Verwertbarkeit der Antwort des EuGH für die Falllösung beeinträchtigen kann<sup>27</sup>. Aus konzeptioneller Sicht dominiert damit im Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts das gemeinschaftsrechtliche dogmatische System – auch bei der Erstellung einer Vorlage – das nationale Umsetzungsrecht.

### **Harmonisierende Sichtweise**

Eine effektive Umsetzung des Gemeinschaftsrechts erfordert, dass die nationalen Rechtsvorschriften mit den Normen des Gemeinschaftsrechts harmonisiert angewendet werden. Diese Harmonisierungsaufgabe stellt die nationalen Instanzen (auch rechtmethodisch) vor besondere Anforderungen<sup>28</sup>. Die Leitvorstellung der Effektivität des Gemeinschaftsrechts ist für die juristische Argumentation bei der Umsetzung von Gemeinschaftsrecht von zentraler Bedeutung. Angesichts der Verflechtung von nationalem Recht und Gemeinschaftsrecht prägt diese teleologische Grundorientierung bei der Umsetzung des Gemeinschaftsrechts auch die Deutung nationaler Rechtsvorschriften. Für die nationalen Behörden geht es damit nicht bloß um die Anwendung neuen materiellen Rechts, sondern auch um eine neue methodische Praxis. Daran lässt sich erkennen, dass die Anwendung des Gemeinschaftsrechts ein längerfristiges Lernprojekt zur Entwicklung des professionellen Vorverständnisses für die juristische Falllösungspraxis darstellt.

#### 4. Zum „doppelten“ Grundrechtsschutz

Schon angesichts des hier gebotenen Rahmens können die sich aus den Strukturänderungen von Rechtsordnungen und Falllösung für den Verwaltungsgerichtshof ergebenden Folgerungen nicht ansatzweise eingehender dargestellt, sondern lediglich an Hand von zwei Fragenbereichen exemplarisch beleuchtet werden.

Wenn auch das Gemeinschaftsrecht keine (dem österreichischen Bundesverfassungsrecht vergleichbare) Stratifikation nach Rechtssatzformen unterschiedlicher Rangstufe aufweist, so besteht es doch aus mehreren Rechtsschichten, die zueinander in einem Verhältnis von Erzeugungsregel und daraus abgeleiteter Rechtsvorschrift und damit in einem Verhältnis von Prävalenz und Postvalenz stehen. Die in diesem Sinne vorrangige Schicht des sogenannten Primärrechts enthält neben dem geschriebenen Primärrecht wie etwa den sogenannten Gründungsverträgen auch ungeschriebenes, vom EuGH in seiner Rechtsprechung herausgearbeitetes primäres Gemeinschaftsrecht, zu dem insbesondere die Grundrechte als allgemeine Rechtsgrundsätze zu zählen sind<sup>29</sup>. Nach der Rechtsprechung des EuGH sind diese Grundrechte, die – grob skizziert – den Grundrechten der EMRK folgen, im Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts unmittelbar anzuwenden. Die Rechtsprechung des EuGH zeigt dabei, dass dieser die einzelnen Grundrechte an Hand der Rechtsprechung des EGMR versteht<sup>30</sup>.

Da das Gemeinschaftsrecht zum Prüfungsmaßstab des VwGH bei der Rechtmäßigkeitskontrolle zählt, hat der Verwaltungsgerichtshof auch die Grundrechte des Gemeinschaftsrechts unmittelbar anzuwenden. Dies ist schon in mehreren Fällen erfolgt, wobei es bei den Grundrechten nach der EMRK vor allem um die Verfahrensgarantien des Art. 6 ging<sup>31</sup>. Weiters war vom Verwaltungsgerichtshof auch der gemeinschaftsrechtliche Gleichheitsgrundsatz zu beachten<sup>32</sup>, der sich nicht unmittelbar an der EMRK orientiert. Der EuGH hatte bereits klargestellt, dass der zu den Grundprinzipien des Gemeinschaftsrechts zählende Grundsatz der Gleichbehandlung bei der Umsetzung einer Richtlinie in das nationale Recht zu beachten ist, wo ein Spielraum für den nationalen Gesetzgeber besteht. Der Verwaltungsgerichtshof sah keine sachlichen Gesichtspunkte für eine im österreichischen Umsetzungsrecht – dem Bankwesengesetz – vorgenommene unterschiedliche Behandlung von Banken, weshalb der Anwendung der österreichischen Regelung, die zwischen Kreditinstituten und Kreditinstitutsgruppen unterschied, unmittelbar anwendbares Gemeinschaftsrecht entgegenstand. In dieser Entscheidung hat der VwGH auch ausgesprochen, dass eine vom VfGH vorgenommene Beurteilung dieses Fragenkomplexes nach dem verfassungsrechtlichen Gleichheitssatz nicht bindend wäre, weil die Prüfung unter dem Gesichtspunkt des Gemeinschaftsrechts Teil des vom VwGH zu effektuierenden Kontrollmaßstabs darstellt.

Der VwGH hat im Zusammenhang dieser Grundrechtsjudikatur auch die Auffassung vertreten, dass infolge der unmittelbaren Anwendbarkeit der gemeinschaftsrechtlichen Grundrechte die auf die Grundprinzipien des österreichischen Bundesverfassungsrechts gestützte einschränkende Sicht des Art. 6 EMRK, wie sie der Verfassungsgerichtshof in seinem Erkenntnis VfSlg. 11.500/1987 eingenommen hat, angesichts der Behandlung



des Beitritts Österreichs zur EU nach Art. 44 Abs. 3 B-VG für jedenfalls bereits zum Beitrittszeitpunkt existierendes Gemeinschaftsrecht nicht zum Tragen kommt<sup>33</sup>.

Im Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts besteht somit ein an der EMRK und der EGMR-Judikatur ausgerichteter gemeinschaftsrechtlicher Grundrechtsbestand, den der Verwaltungsgerichtshof zur Gänze in seiner Rechtsprechung wahrzunehmen hat. Insofern erscheint die im B-VG vorgezeichnete Aufgabenteilung zwischen dem Verfassungsgerichtshof und dem Verwaltungsgerichtshof im Bereich der funktional von diesen beiden Gerichtshöfen arbeitsteilig ausgeübten Verwaltungsgerichtsbarkeit relativiert. Es wurde schon erwähnt, dass der Verfassungsgerichtshof Verwaltungsakte auf dem Boden des Art. 144 Abs. 1 B-VG nicht danach in den Blick nimmt, ob sie dem Gemeinschaftsrecht, sondern ob sie dem österreichischen Verfassungsrecht entsprechen. Dass die gemeinschaftsrechtlichen Grundrechte im Kontext des Gemeinschaftsrechts nicht völlig deckungsgleich mit den Grundrechten der EMRK im Gefüge der österreichischen (Verfassungs-)Rechtsordnung sind, zeigt die schon angesprochene Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes, wonach sich aus den Grundprinzipien des österreichischen Bundesverfassungsrechts ergebende Einschränkungen für die Anwendung der EMRK als Teil des österreichischen Verfassungsrechts nicht für an der EMRK orientierten Grundrechte des Gemeinschaftsrechts bedeutsam sind.

Zusammengefasst besteht somit eine auf den Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts bezogene Grundrechtskontrolle des Verwaltungsgerichtshofes, die zur Grundrechtskontrolle des VfGH nach Art. 144 B-VG hinzutritt<sup>34</sup>.

## 5. Zur „maßgeblichen Rechtslage“

Schon im Zusammenhang mit der den Behörden zukommenden Aufgabe der Harmonisierung von Gemeinschaftsrecht und nationalem Recht wurde angesprochen, dass Gemeinschaftsrecht und nationales Umsetzungsrecht miteinander ein gleichermaßen komplexes und kompliziertes Gebilde darstellen<sup>35</sup>. Daraus ergibt sich (auch) für den Verwaltungsgerichtshof die Aufgabe, aus den beiden Rechtsordnungen samt ihren unterschiedlichen Rechtsschichten die maßgeblichen Rechtsvorschriften herauszuschälen, die – als Fallnorm – die Grundlage für die Lösung des Falles abgeben.

Da die beiden Rechtsordnungen nebeneinander stehen und nicht nach einem Ordnungsschema gemeinsam strukturiert sind, nationales Umsetzungsrecht vom umzusetzenden Gemeinschaftsrecht „überlagert“ und die Anwendung des Gemeinschaftsrechts ganz maßgeblich von nicht statutarisch fixierten, sondern richterrechtlich entwickelten Prinzipien geleitet wird, erweckt das Ensemble der anzuwendenden Rechtsvorschriften den Eindruck eines schwer überschaubaren Konglomerats, das als Patch-work bezeichnet wurde<sup>36</sup>. Diese pointierte Metapher spiegelt die Herausforderungen, die das Gemeinschaftsrecht für die Rechtsanwendung – zusätzlich zu den im Kontext der nationalen Rechtsordnung schon vorhandenen Anwendungsfragen – bringt.

In der Praxis des Verwaltungsgerichtshofes sind dabei vor allem drei Spezifika des Gemeinschaftsrechts aufgefallen. Nicht seltene Novellierungen des Sekundärrechts und dessen legistische Gestaltung lassen mitunter den Stand des Sekundärrechts nur mit nicht

unerheblichem Aufwand unter Ausnutzung besonderer juristischer Erfahrung und Kenntnisse feststellen. Dazu kommt, dass bei der Anwendung von Sekundärrecht sowohl geschriebenes als auch ungeschriebenes Primärrecht zu beachten ist<sup>37</sup> und die evolutive Judikatur des EuGH dafür sowohl allgemeine strukturelle als auch (oft) fachbereichsspezifische Vorgaben entwickelt hat, die der Text des Sekundärrechts nicht ohne weiteres vermuten lässt, was die Suche nach dem für die Falllösung relevanten Gemeinschaftsrecht um eine wesentliche Dimension bereichert<sup>37a</sup>.

Außerdem ist das Gemeinschaftsrecht nicht bloß in seiner Fassung in deutscher Sprache anzuwenden, vielmehr sind sämtliche sprachliche Fassungen des Gemeinschaftsrechts für seine Anwendung maßgeblich. Dass dies von praktischer Bedeutung für die Falllösung sein kann, zeigt eine Vorlage des Verwaltungsgerichtshofes an den EuGH aus dem Jahr 2003, die der Beurteilung des EuGH zugrunde liegt, dass die deutschsprachige Fassung des Sekundärrechts bei der Statuierung eines Rechtsschutzstandards hinter den anderen Sprachfassungen (im Ergebnis) zurückblieb<sup>38</sup>. Behörden, die ihre rechtlichen Beurteilungen im Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts treffen, tun daher gut daran, sich bei der Erfassung von ihnen anzuwendenden Gemeinschaftsrechts nicht bloß auf die deutsche Sprachfassung zu beschränken.

Zu der innerhalb des Gemeinschaftsrechts gegebenen Komplexität tritt bei der Rechtsanwendung noch jene hinzu, die sich aus der Gemengelage zwischen nationalem Recht und Gemeinschaftsrecht bei der Umsetzung von Gemeinschaftsrecht ergibt. Die schon angesprochene Harmonisierungsaufgabe setzt sich bei näherer Betrachtung aus einer ganzen Reihe von gedanklichen Operationen zusammen, die auf das konsistente Zusammenfügen unterschiedlicher Rechtstexte zu einem in sich widerspruchsfreien Ganzen unter gleichzeitiger Bedachtnahme auf oft mehrere Rechtsprinzipien ausgerichtet ist. Diese Aufgabe geht über die gedanklichen Operationen, die das Erzielen eines verfassungskonformen Verständnisses der nationalen Rechtsordnung verlangt, hinaus, zumal zu den Fragen der nationalen Rechtsordnung die des das nationale Recht überlagernden Gemeinschaftsrechts treten<sup>39</sup>, das (wie wiederholt angesprochen) von Strukturprinzipien und Grundsätzen in hohem Maße durchdrungen ist<sup>40</sup>.

Schließlich ist zu diesem Themenbereich noch anzumerken, dass das System des Anwendungsvorranges für sich genommen nicht zu einer Bereinigung des nationalen Gesetzesrechts führt und die Bürger und Vollzugsbehörden daher nicht dadurch entlastet werden, dass bei Beachtung des Anwendungsvorranges eine auch für zukünftige Fälle maßgebliche generelle Rechtslage hergestellt wird, die die Orientierung erleichtert<sup>41</sup>. Mit anderen Worten: Der Anwendungsvorrang des Gemeinschaftsrechts führt zu komplexen und komplizierten Rechtsfragen, die sich jedenfalls dann in jedem Anwendungsfall immer wieder von neuem stellen, wenn der nationale Gesetzgeber nicht immer wieder von sich aus die nationale Rechtsordnung mit dem Gemeinschaftsrecht in Einklang bringt. Dass eine solche Rechtsbereinigung nicht immer erfolgt, lässt sich auch aus der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes ersehen<sup>42</sup>.

## 6. Schlussbemerkung

Die mit dem Beitritt zur Europäischen Union verbundene Anwendung des Gemeinschaftsrechts führt zu einem quantitativ und qualitativ bedeutsamen Wandel im Alltag der praktischen Falllösung. Die Anwendung des Gemeinschaftsrechts in Österreich bedeutet die Übernahme einer normreichen und wirkmächtigen Rechtsordnung. Die Änderungen, die diese Anwendung im Vergleich mit der österreichischen Rechtsordnung mit sich bringt, erscheint qualitativ und quantitativ so weitgehend, dass man von einer Änderung der Rechtskultur<sup>43</sup> insgesamt sprechen kann. Diese Änderungen beziehen sich nicht nur auf den Normbestand des Gemeinschaftsrechts, sondern auch auf die nationalen Regelungen in dessen Anwendungsbereich. In rechtsdogmatischer Hinsicht werden sich diese Änderungen vermutlich nicht auf die Umsetzung von Gemeinschaftsrecht beschränken lassen, sondern auf die österreichische Rechtsordnung insgesamt ausstrahlen. Das Denkmodell des Anwendungsvorranges könnte auf Grund seiner fundamentalen Bedeutung für die Umsetzung des Gemeinschaftsrechts zu einem Bedeutungsverlust einer abstrakten (vom Fall losgelösten) institutionalisierten Rechtskontrolle insgesamt zu Gunsten des fallbezogenen Rechtsschutzes führen.

## Anmerkungen

- 1 Die Vortragsform wurde im Wesentlichen beibehalten, der Text wurde um einige Fußnoten ergänzt. Angesichts der thematischen Nähe verdankt er sehr viel den Beiträgen des Verfassers „Verhältnis des EU-Rechts zum nationalen Recht unter besonderer Berücksichtigung des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts“ in: Hummer/Obwexer, 10 Jahre EU-Mitgliedschaft Österreichs, 2006, 221, und „Einwirkungen auf das Verfahrensrecht“ in Eilmansberger/Herzig, 10 Jahre Anwendung des Gemeinschaftsrechts in Österreich, 2006, 155, sowie der dort zit. Literatur und Judikatur. Der Beitrag gibt ausschließlich die Meinung des Verfassers wieder.
- 2 Vgl. zum Folgenden Jabloner, Die Verwaltungsgerichtsbarkeit im Lichte des Europarechts, RZ 1997, 258; Mayer, B-VG<sup>3</sup>, 2002, Art. 130 B-VG I. 2.
- 3 Vgl. dazu etwa Öhlinger/Potacs, Gemeinschaftsrecht und staatliches Recht<sup>3</sup>, 2006, 26 ff., 101 ff.
- 4 Zur Grenze der Kognition des Verfassungsgerichtshofes bei der Prüfung von Bescheiden in der Art und Weise, wie es das Gemeinschaftsrecht verlangt, vgl. etwa VfSlg 15.427/1999.
- 5 Vgl. dazu auch die Ausführungen unten in Punkt 4.
- 6 Zum Recht der EU vgl. etwa Schweitzer/Hummer/Obwexer, Europarecht (im Erscheinen), 3. Kapitel.
- 7 Nach Art. 234 Abs. 3 EGV ist der VwGH zur Vorlage von Vorabentscheidungsersuchen verpflichtet, zumal seine Entscheidungen nicht mehr mit Rechtsmitteln des innerstaatlichen Rechts angefochten werden können.
- 8 Vgl. dazu sowie zum Folgenden etwa Öhlinger/Potacs (FN 3), 55 ff., sowie Schweitzer/Hummer/Obwexer (FN 6).
- 9 Vgl. etwa VfSlg 15.427/1999, 17.065/2003. In der Lehre in Diskussion steht, ob sich der Vorrang des Gemeinschaftsrechts auch auf die verfassungsrechtliche Grundordnung iSd Art. 44 Abs. 3 erstreckt, vgl. dazu Öhlinger, Verfassungsrecht<sup>6</sup>, 2005, Rz 160; ders., Verfassungsrechtliche Grundlagen der EU-Mitgliedschaft, in: Hummer/Obwexer (FN 1), 17, 30 ff.; Schäffer, Vorrang des Gemeinschaftsrechts, in: Eilmansberger/Herzig (FN 1), 29, 40 ff. Siehe dazu auch die unter „Zum ‚doppelten‘ Grundrechtsschutz“ genannte Jud. des VwGH.
- 10 Vgl. nur Schweitzer/Hummer/Obwexer (FN 6) oder Öhlinger/Potacs (FN 3), 91 ff., sowie die dort zit. Judikatur.
- 11 VwGH 23. 10. 1995, 95/10/0081, VwGH 6. 9. 2001, 99/03/0424.
- 12 Vgl. EuGH 16. 6. 2005, Rs C-!05/03, Pupino, Slg 2005, I-5285, Rz 47. Der Grundsatz konformer Auslegung verlangt (so der EuGH in der genannten Rz 47) allerdings, gegebenenfalls das gesamte nationale Recht zu berücksichtigen, um zu beurteilen, inwieweit es so angewendet werden kann, dass kein dem

- Gemeinschaftsrecht widersprechendes Ergebnis erzielt wird. – Angesichts des evolutiven Charakters jeder Rechtsprechung wird das Urteil in der Rs Pupino möglicherweise lediglich einen vorläufigen, nicht aber einen endgültigen Schlusspunkt zu dieser Thematik darstellen, zumal die Judikatur des EuGH einen besonders entwickelten evolutiven Charakter aufweist.
- 13 Vgl. eingehend und kritisch Griller, Direktwirkung und richtlinienkonforme Auslegung, in: Eilmansberger/Herzig (FN 1), 91.
  - 14 Vgl. Jabloner, Stufung und „Entstufung“ des Rechts, ZÖR 2005, 163 ff., 170. – Das Strukturmodell von vorrangigem und nachrangigem Recht folgt im Übrigen einer weit zurückreichenden europäischen Rechtstradition, vgl. Cappelletti, *The Judicial Process in Comparative Perspective*, 1989, 120 ff.
  - 15 Eine Zentralisierung der Zuständigkeit zur Entscheidung darüber, ob dieser Vorrang im konkreten Fall zum Tragen kommt, stünde wohl mit dem Effektivitätsgrundsatz in einem Spannungsverhältnis, der auf die größte Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts abstellt (vgl. dazu Öhlinger/Potacs (FN 3), 104 ff.
  - 16 Vgl. Schweitzer/Hummer/Obwexer (FN 6).
  - 17 Vgl. etwa Öhlinger/Potacs (FN 3), 182 ff.
  - 18 Vgl. etwa Dossi, Staatshaftung und Bereicherungsrecht, in: Eilmansberger/Herzig (FN 1), 127.
  - 19 Vgl. Öhlinger, Gesetz und Richter unter dem Einfluss des Gemeinschaftsrechts. Anmerkungen zu einem Prozess der „Amerikanisierung“ des europäischen Rechts, in: FS Fleiner, 2003, 719, 720.
  - 20 Nach der Rechtsprechung des VfGH vermag Bundesrecht Landesrecht nicht zu derogieren, vgl. dazu eingehend und kritisch Wiederin, *Bundesrecht und Landesrecht*, 1995.
  - 21 Vgl. Griller (FN 12), 104 ff.
  - 22 Vgl. Handstanger, Verhältnis des EU-Rechts zum nationalen Recht unter besonderer Berücksichtigung des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts (FN 1), 230 f., insb FN 29.
  - 23 Siehe etwa VfSlg 14.886/1997, 15.215/1998, 15.368/1998.
  - 24 Zur Begründungspflicht für Bescheide in solchen Anwendungsfragen vgl. VwGH 20. 11. 2002, 2000/17/0200, VwGH 20. 3. 2003, 2000/17/0084.
  - 25 Vgl. Öhlinger, Der Vorrang des Unionsrechts im Lichte des Verfassungsvertrags, in FS Ress, 2005, 685, 691. Diesem Wirkverlust stehen freilich die neuen Aufgaben der nationalen Vollzugsbehörden beim Vollzug des Gemeinschaftsrechts gegenüber.
  - 26 Zu den Grundsätzen der Umsetzung des Gemeinschaftsrechts vgl. etwa Öhlinger/Potacs (FN 3), 104 ff.
  - 27 Vgl. Kuras, Vorabentscheidungsverfahren – praktische Erfahrungen, in: Eilmansberger/Herzig (FN 1), 139.
  - 28 Vgl. die Einschätzung bei Öhlinger/Potacs (FN 3), 94 f., mwH: Gemeinschaftsrechtskonforme Auslegung und Anwendungsvorrang verlangen „vom nationalen Rechtsanwender ein hohes Maß an phantasiereicher und innovatorischer Rechtsanwendung, das weit über das traditionelle Verständnis der Rechtsanwendung als Gesetzesvollzug hinausgeht“.
  - 29 Vgl. zum Folgenden etwa Schweitzer/Hummer/Obwexer, *Europarecht (im Erscheinen)*, 10. Kapitel.
  - 30 Vgl. z. B. das schon genannte Urteil in der Rs Pupino (FN 12), insb. Rz 58 ff., oder die im Erk. des VwGH 20. 7. 2004, 2003/03/0103, zit. Jud. des EuGH.
  - 31 Vgl. etwa VwGH 15. 12. 2003, 99/03/0423, sowie VwGH 20. 7. 2004 (FN 30).
  - 32 VwGH 29. 1. 2004, 99/17/0135.
  - 33 Vgl. nochmals VwGH 20. 7. 2004 (FN 30).
  - 34 Da das Gemeinschaftsrecht bekanntlich große Teile des österreichischen Verwaltungsrechts erfasst, ergibt sich für den Verwaltungsgerichtshof aus seiner Zuständigkeit zur gemeinschaftsrechtlichen Grundrechtskontrolle ein nicht zu unterschätzendes Tätigkeitsfeld. Dabei ist auch zu bedenken, dass eine nach anwendungsvorrangigem Gemeinschaftsrecht getroffene grundrechtliche Beurteilung nicht hinter eine nach nationalem Verfassungsrecht vorgenommene Prüfung zurücktreten kann.
  - 35 Vgl. etwa Öhlinger, Die Transformation der Verfassung, JBl 2002, 2, insb. 4 ff.
  - 36 Vgl. Jabloner, Das Gesetz als Problem, JBl 2006, 409, 413.
  - 37 Für die Anwendung der gemeinschaftsrechtlichen Grundrechte vgl. etwa nochmals die Rs Pupino (FN 12) oder VwGH 15. 12. 2003 (FN 31).
  - 37a Die Anwendung von Gemeinschaftsrecht lässt erkennen, dass sich die Rechtsanwendung dabei nicht in der (bloßen) Subsumption unter vorgegebene Gesetzesbestimmungen erschöpft, sondern dass durch die Zusammenschau aller normativen Elemente eine Bedeutung vom Interpreten hergestellt wird, vgl. dazu Buerstede, *Juristische Methodik des Europäischen Gemeinschaftsrechts*, 2006, 46.
  - 38 EuGH 2. 6. 2005, Rs C-136/03, Dörr und Ünal, Slg 2005, I-4759.

- 39 Angesichts des gegenüber dem Bundesverfassungsrecht ungleich größeren Normenbestandes des Gemeinschaftsrechts gilt dies auch bei einer bloß quantitativen Betrachtung.
- 40 Der Vorrang des Gemeinschaftsrechts hebt sich von einem Vorrang der Verfassung deutlich ab: Zwar führt der gemeinschaftsrechtliche Anwendungsvorrang – anders als die Kontrolle der Gesetze auf ihre Verfassungsgemäßheit nach Art. 140 B-VG – nicht zur Vernichtung des verdrängten nationalen (Verfassungs-)Rechts. Insofern bleibt das Gemeinschaftsrecht hinter der Wirkkraft des Verfassungsrechts gegenüber dem Gesetzesrecht zurück. Das Gemeinschaftsrecht benötigt aber zu seiner Effektuierung gegenüber dem nationalen Recht eine solche Normzerstörung gar nicht, weil anwendungsvorrangiges Gemeinschaftsrecht unmittelbar an die Stelle des (verfassungs-)gesetzlichen nationalen Rechts tritt. Eine solche Wirkkraft weist Bundesverfassungsrecht gegenüber Gesetzesrecht nicht auf.
- 41 Zur gemeinschaftsrechtlichen Pflicht zur Bereinigung der nationalen Rechtsordnung neben dem Anwendungsvorrang vgl. Öhlinger/Potacs (FN 3), 88 ff.
- 42 Vgl. beispielsweise nur VwGH 6. 9. 2001, 99/03/0424.
- 43 Zur „Rechtskultur“ vgl. Luhmann, *Das Recht der Gesellschaft*<sup>2</sup>, 1999, 405 ff.; 409; Jabloner, *Rechtskultur und Verwaltungsgerichtsbarkeit*, JBl 2001, 137. Zur Fragilität der Rechtskultur vgl. jüngst Korišek, *Aktuelle Gedanken zum Rechtsstaat*, ÖJZ 2007, Heft 2, III.



Probleme der  
EG-Richtlinienumsetzung  
aus Ländersicht

Von  
Gerhard HÖRMANSEDER





## 1. Einleitung und Themenaufriß

Die Bezeichnung dieses Veranstaltungsblocks mit „EU-Rechtssetzung versus innerstaatliche Gesetzgebung“ enthält bereits eine gewisse Wertung. Gemeinschaftsrechtssetzung und innerstaatliche Rechtssetzung sollten sich idealerweise nicht, wie im Wort „versus“ zum Ausdruck kommt, als Gegner, sondern als Partner und Komplementäre bei der Errichtung einer in sich kohärenten Rechtsordnung gegenüberstehen. Freilich ist zuzugeben, dass dieser Idealzustand in den seltensten Fällen erreicht wird und sich die mitgliedstaatlichen Gesetzgeber bei der Umsetzung von Gemeinschaftsrecht immer wieder einer Fülle von Schwierigkeiten gegenübersehen.

Diese Probleme sind zum Teil technisch-praktischer und zum Teil rechtlicher Natur. Sie treffen alle beteiligten Normsetzer, sodass man fragen könnte, ob es wirklich länderspezifische Probleme bei der Richtlinienumsetzung gibt, wie vom Thema meines Vortrages unterstellt wird. Weiter ist zu fragen, was oder wer diese Probleme verursacht. Im Zweifel wird man in Österreich wenig Widerspruch ernten, wenn man vorsorglich einmal „die EU“ insgesamt mit ihrem Hang zur Vereinheitlichung, ihrer Regelungsmethode und ihrer oftmals beklagten „Regelungswut“ unter Generalverdacht stellt. Es lohnt sich allerdings auch ein Blick auf die innerösterreichischen Verhältnisse, namentlich auf die geltende Kompetenzrechtsordnung und die – mehr oder weniger – darauf basierende Bundesgesetzgebung. Schließlich müssen wir uns auch fragen, ob nicht ein Gutteil der Probleme, vor die wir uns in den Ländern gestellt sehen, hausgemacht ist.

## 2. Technisch-praktische Aspekte

Hier stellt sich vorrangig die Frage, ob die Verwaltungen der Länder in der Lage sind, die oft inhaltlich komplexen Unionsrechtsakte technisch für eine Beschlussfassung durch die Landtage aufzubereiten, ob und in welcher Geschwindigkeit und Qualität die Landtage die entsprechenden Beschlüsse fassen und ob schließlich die Länderexekutive in der Lage ist, die gemeinschaftsrechtskonforme Durchführung der entsprechenden Landesgesetze zu gewährleisten.

Aus Sicht des Gesetzgebers musste – auch bei den Ländern – erst einmal verdaut werden, dass in verschiedenen Bereichen an die Stelle der autonomen Normsetzung der mehr oder weniger automatisierte Nachvollzug von Entscheidungen des Gemeinschaftsgesetzgebers getreten ist. Dieses Gefühl ist bei den Landtagen wahrscheinlich noch etwas stärker ausgeprägt als beim Nationalrat bzw. Bundesrat, die ja immerhin durch Art. 23e B-VG unmittelbar in den EU-Rechtssetzungsprozess einbezogen sind, als dies bei den Landtagen der Fall ist. Umso größer könnte freilich die Neigung sein, die von einer Richtlinie belassenen Freiräume möglichst auszunützen und die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben durch möglichst viele eigene Regelungsinhalte aufzufetten. Die Exekutive der Länder hat, vielleicht aufgeschreckt durch das Paradebeispiel UVP-Gesetz, diese Gefahr erkannt und sich durch Beschluss der Landeshauptmännerkonferenz jedenfalls im Umweltbereich auf die Devise „no gold plating“ geeinigt; die Umsetzungsmaßnah-

men sollen also nur mehr die gemeinschaftsrechtlichen Mindestanforderungen und keine darüber hinausgehenden Begehren berücksichtigen.

Freilich ist es nicht immer einfach, diese Mindestanforderungen zu identifizieren (so ist bis heute etwa niemand in der Lage, den tatsächlichen normativen Gehalt des von den Ländern umzusetzenden Artikels 12 der sog. Seveso-II-Richtlinie<sup>1</sup> mit Sicherheit festzustellen). Schon aus diesem Grund wird es auch trotz des grundsätzlichen Bekenntnisses zur Minimalvariante immer wieder zu Abweichungen nach „oben“ oder „unten“ kommen. Auch tun wir uns oft schwer, mit Richtlinienbestimmungen umzugehen, die noch den ursprünglichen Geist der Richtlinie widerspiegeln, wie er den Autoren der römischen Verträge vorschwebte: Je geringer die Regelungsdichte, desto größer die Unsicherheit, was denn nun tatsächlich mit welchem Konkretisierungsgrad umzusetzen sei. Dabei besteht die Gefahr, dass – um allfällige Schwierigkeiten mit der Kommission von vornherein zu vermeiden – im Zweifel der Richtlinienwortlaut wortwörtlich übernommen wird und von nahe liegenden vernünftigen Lösungen kein Gebrauch gemacht wird.

Aber auch die von der Verfassung geforderte „doppelte Bindung“ – also die Vereinbarkeit der Umsetzungsnormen (auch) mit den österreichischen Grundrechten, insbesondere dem Gleichheitssatz – trägt dazu bei, dass es zu einem „Mehr“ an Umsetzung als gemeinschaftsrechtlich notwendig kommen kann. Besonders deutlich hat sich dies im Bereich des Vergaberechts gezeigt; einem gemeinschaftsrechtlich vorgegebenen Vergabeverfahren im sog. Oberschwellenbereich war auf Grund von Erkenntnissen des VfGH<sup>2</sup> auch ein Verfahren im sog. Unterschwellenbereich nachzubilden.

Im Übrigen habe ich den Eindruck, dass die Übernahme von Gemeinschaftsrecht inzwischen auch für die Länder längst ein routinemäßiger Vorgang geworden ist, der, sobald einmal klar ist, was das Gemeinschaftsrecht konkret verlangt, keinen Besonderheiten im Rechtssetzungsprozess mehr unterliegt. Im einen oder anderen Fall haben die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben mit Sicherheit auch beschleunigend auf den Rechtserzeugungsprozess gewirkt; es liegt auf der Hand, dass der Hinweis auf ein gemeinschaftsrechtliches Erfordernis so manche politische Diskussion erheblich verkürzen kann.

Freilich bleiben auch bei den Ländern diverse Skurrilitäten bei der Rechtsumsetzung nicht aus. Ich erinnere mich lebhaft daran, wie es jahrelanger Überzeugungsarbeit bedurfte, um der Kommission klar zu machen, dass es mangels eines Anwendungsbereiches nicht wirklich zweckmäßig wäre, wenn das Land Oberösterreich im Rahmen seiner Gesetzgebungskompetenz für das Dienstrecht der Landes- und Gemeindebediensteten die Richtlinie über Sicherheit und Gesundheitsschutz an Bord von Fischereifahrzeugen<sup>3</sup> umsetzt. Nach meiner Erinnerung hat die Kommission das einschlägige Verfahren eingestellt, nachdem wir durch Umfrage bei den Gemeinden nachweisen konnten, dass weder das Land noch eine oberösterreichische Gemeinde ein Fischereifahrzeug mit einer Länge von mehr als 18 m betreibt oder beabsichtigt, ein solches in absehbarer Zeit auf Kiel zu legen.

### 3. Das Problem der Kompetenzverteilung

3.1. Der Großteil aller Probleme, denen sich die Länder bei der Umsetzung gegenübersehen, hängt jedoch mit der Kompetenzrechtslage zusammen. An diese Feststellung knüpfen sich Fragestellungen, die von wenig spektakulären Koordinierungsproblemen zwischen den Ländern untereinander bzw. zwischen dem Bund und den Ländern bis hin zur Befürchtung reichen, dass die eigenen Gesetzgebungskompetenzen der Länder mit der Pflicht der Mitgliedstaaten zur EU-Rechtsumsetzung nicht kompatibel sein könnten.

An dieser Stelle sollten wir uns in Erinnerung rufen, dass der Gemeinschaftsgesetzgeber „bundesstaatsblind“ ist. Das heißt, dass es nach der Rechtsprechung des EuGH<sup>4</sup> vollkommen unerheblich ist, ob in den einzelnen Mitgliedstaaten ein oder mehrere Gesetzgeber an der Richtlinienumsetzung beteiligt sind und wie sich die Kompetenzen auf die beteiligten Gesetzgeber aufteilen. Entscheidend ist allein, dass insgesamt eine vollständige und richtige Umsetzung erfolgt. Der Vollständigkeit halber muss ich erwähnen, dass unter Umständen eine Rechtsumsetzung auch durch die Vollziehung möglich ist, doch stellt sich auch hier in den meisten Fällen die Frage nach der innerstaatlichen Kompetenzverteilung, bedingt doch in der Regel die Umsetzung von Gemeinschaftsrecht durch die Vollziehung eine innerstaatliche Verordnung, die wiederum einer gesetzlichen Grundlage bedarf<sup>5</sup>. Das Gemeinschaftsrecht steht daher jedenfalls einer eigenständigen Gesetzgebungskompetenz der Länder nicht entgegen.

Umgekehrt können aber auch Schwierigkeiten, die sich aus der föderalistischen Struktur eines Mitgliedstaates bzw. aus einer unklaren Kompetenzverteilung zwischen den einzelnen mitgliedstaatlichen Gesetzgebern ergeben, kein Entschuldigungsgrund für verspätete, unvollständige oder unrichtige Umsetzungsmaßnahmen sein, wie der Gerichtshof in ständiger Rechtsprechung judiziert<sup>6</sup>.

Aus der Bundesstaatsblindheit der EU, insbesondere auch des EuGH, kann aber nicht geschlossen werden, dass Verstöße gegen die innerstaatliche Kompetenzverteilung aus gemeinschaftsrechtlicher Sicht irrelevant wären: Nach ständiger Judikatur des EuGH schuldet nämlich der Mitgliedstaat der Union nicht irgendein, sondern das im Sinne des *effet-utile*-Prinzips bestmögliche Umsetzungsergebnis<sup>7</sup>. Eine Umsetzungsmaßnahme, die die innerstaatliche Kompetenzverteilung ignoriert und daher von der Aufhebung durch den Verfassungsgerichtshof bedroht ist, genügt diesem Anspruch nicht. Daher ist eine Rechtsumsetzung, die im Einklang mit der Kompetenzverteilung steht, auch aus gemeinschaftsrechtlicher Sicht zwingend geboten. Dass das österreichische Verfassungsrecht die Einhaltung der Kompetenzbestimmungen des B-VG auch bei der Umsetzung von Gemeinschaftsrecht uneingeschränkt verlangt, versteht sich von selbst und wird durch die ständige Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes zur „doppelten Bindung“, der der Gesetzgeber bei der Umsetzung von Gemeinschaftsrecht unterliegt, laufend bestätigt<sup>8</sup>. Insbesondere hat der Verfassungsgerichtshof auch klargestellt, dass Richtlinienbestimmungen nicht die Kompetenz des Landesgesetzgebers „verdrängen“: Selbst wenn die Richtlinie ein einheitliches, nur von einer Behörde geführtes Verfahren verlangt, könnte dies eine Kompetenz des Bundes zur Erlassung dieser einheitlichen Rege-

lung nicht begründen, sondern bedürfte eben einer Maßnahme des Verfassungsgesetzgebers. (Damit – und mit einer Reihe anderer Erkenntnisse, vor allem zum Vergaberecht<sup>9</sup> – entfernt sich der Gerichtshof freilich von seiner ursprünglichen Position, dass der Grundsatz der doppelten Bindung nur soweit reiche, als dadurch die Umsetzung von Gemeinschaftsrecht nicht „inhibiert“ werde. Wenn jeder Widerspruch zwischen den Umsetzungserfordernissen und dem Verfassungsrecht vom Verfassungsgesetzgeber zu beseitigen ist, bleibt kein Raum mehr für die Annahme von Bereichen, die der verfassungsrechtlichen Bindung – bei sonstiger „Inhibierung“ der Umsetzung – nicht unterliegen.) Es führt also sowohl aus verfassungsrechtlicher als auch aus gemeinschaftsrechtlicher Sicht bei der Umsetzung von Gemeinschaftsrecht kein Weg an der Einhaltung der geltenden Kompetenzverteilung vorbei.

3.2. Im Lichte dieser föderalen Kompetenzaufteilung ergeben sich naturgemäß Probleme bei der Rechtsumsetzung, selbst dann, wenn die alleinige Zuständigkeit zur Umsetzung beim Landesgesetzgeber liegt. In solchen Fällen besteht zwar rechtlich keinerlei Verpflichtung, eine Abstimmung mit anderen Gesetzgebern herzustellen, in der Praxis werden aber doch relativ häufig im Vorfeld der Umsetzung Koordinierungsmaßnahmen ergriffen. Dies gilt besonders dann, wenn der umzusetzende Rechtsakt unmittelbar wirtschaftsrelevant ist und aus diesem Grund eine möglichst abgestimmte Umsetzung für zweckmäßig erachtet wird oder wenn der Umfang des Umsetzungsbedarfes klärungsbedürftig ist. Die Möglichkeiten der Kooperation zwischen den Ländern reichen vom Meinungs- und Erfahrungsaustausch auf informeller Ebene über Länderexpertenkonferenzen bei der Verbindungsstelle der Bundesländer, die Befassung der Landesamtsdirektorenkonferenz, der Fachreferentenkonferenzen und der Landeshauptmännerkonferenz bis hin zum Abschluss einer Vereinbarung nach Artikel 15a B-VG. In der Praxis kommt es auch immer wieder zur „Kooperation durch Abwarten“, die so aussieht, dass einige Länder relativ frühzeitig umsetzen und die übrigen Länder abwarten, ob die Umsetzungsmaßnahmen vorderhand unbeanstandet bleiben, um dann die von den Vorreitern ausgereizten Freiräume bei der Umsetzung ebenfalls auszunützen. Jede Form der Zusammenarbeit verursacht naturgemäß einen gewissen Aufwand, daraus kann aber nicht abgeleitet werden, dass Kooperation in jedem Fall zur Verzögerung von Umsetzungsmaßnahmen führt; im gemeinsamen Lösen von Problemen und Zweifelsfragen liegt durchaus auch die Chance zu einer Beschleunigung des Verfahrens.

3.3. Regelmäßig komplizierter stellt sich die Situation dann dar, wenn der umzusetzende Rechtsakt sowohl Landes- als auch Bundeszuständigkeiten berührt. Weil sich die Inhalte der Gemeinschaftsrechtsakte naturgemäß nicht mit den Inhalten der österreichischen Kompetenztatbestände decken, kommt dieser Fall relativ häufig vor. Im Umweltbereich zum Beispiel ist er mittlerweile fast schon die Regel, er tritt aber durchaus auch in anderen Rechtsgebieten, etwa im Wirtschaftsrecht, auf. Sie werden sich sicher noch an die schwierige Prozedur der kompetenzmäßigen Einordnung des Vergaberechts erinnern. Einige Beispiele aus dem Bereich des Umweltrechts: Bei allen anlagenbezogenen Vorschriften ist zu bedenken, dass regelmäßig ein Restbestand von bundesgesetzlich nicht erfassten Anlagen übrig bleibt, der vom Landesgesetzgeber zu behandeln ist; denken Sie etwa an die einschlägigen Landesgesetze zur Umsetzung der IPPC-Richtlinie<sup>10</sup> oder der

Seveso-II-Richtlinie. Die Umweltinformationsrichtlinie<sup>11</sup>, die ihren Geltungsbereich anhand eines funktionellen Behördenbegriffes definiert, ist – je nachdem, ob Bundes- oder Landesbehörden betroffen sind – vom Bund und den Ländern umzusetzen. Bei den Arbeitnehmerschutzbestimmungen kommen sogar drei Kompetenztypen für die Umsetzung zum Tragen: ausschließliche Bundeszuständigkeit (Arbeitsrecht), Grundsatzzuständigkeit des Bundes (Landarbeitsrecht) und ausschließliche Zuständigkeit der Länder (Dienstrecht für Landes- und Gemeindebedienstete). Während sich in den genannten Beispielen die Kompetenzabgrenzungen noch vergleichsweise einfach vornehmen lassen, stellt uns momentan die kompetenzmäßige Einordnung der Umwelthaftungsrichtlinie<sup>12</sup> vor größere Probleme. In diesen und ähnlich gelagerten Fällen müssen die Länder gemeinsam mit dem Bund versuchen, den Grenzverlauf zwischen Bundes- und Landeskompetenzen zu ermitteln. Fallweise löst sich die Kompetenzfrage – jedenfalls vorläufig – dadurch, dass der Bund im Hinblick auf den durch die Umsetzungsfrist hervorgerufenen Zeitdruck einfach Fakten schafft. Dies kann – wie im Fall der Bundesvergabegesetze 1993 und 1997 – mittels Verfassungsbestimmung, aber auch, wie letztthin etwa bei der Umsetzung der Umgebungslärmrichtlinie<sup>13</sup> geschehen, auf einfachgesetzlicher Ebene<sup>14</sup> passieren. Es ist einzugestehen, dass die dauernde Notwendigkeit, die Reichweite von Kompetenztatbeständen auszuloten, bevor überhaupt in die materielle Richtlinienumsetzung eingetreten werden kann, einer zeitgerechten Umsetzung von Gemeinschaftsrecht nicht eben förderlich ist.

3.4. Komplex stellt sich die Situation bei Art. 12 B-VG-Materien dar<sup>15</sup>: Klar ist der Fall, wenn der Bund kein Grundsatzgesetz erlassen hat; hier trifft die Länder im grundsatzfreien Raum die Verpflichtung, Gemeinschaftsrecht rechtzeitig und vollständig umzusetzen. Schwierig wird die Situation, wenn es zwar ein Grundsatzgesetz gibt, dieses aber im Widerspruch zum Gemeinschaftsrecht steht. Der Landesgesetzgeber ist einerseits durch den Grundsatz der doppelten Bindung verhalten, keinen Widerspruch zum Grundsatzgesetz aufkommen zu lassen, andererseits aber zur Umsetzung des Gemeinschaftsrechts verpflichtet. Ein Lösungsansatz liegt in dem als Anwendungsvorrang verstandenen Vorrang des Gemeinschaftsrechts. Soweit der Anwendungsvorrang nicht nur die Vollziehung, sondern auch die Gesetzgebung verpflichtet<sup>16</sup>, kann der Ausführungsgesetzgeber das unmittelbar anwendbaren Richtlinienbestimmungen widersprechende Grundsatzgesetz unangewendet lassen und im dann entstehenden grundsatzfreien Raum eine gemeinschaftsrechtskonforme Richtlinienumsetzung vornehmen. Dieser Lösungsansatz versagt aber in allen Fällen, in denen die Voraussetzungen für eine unmittelbare Anwendbarkeit der umzusetzenden Richtlinienbestimmungen nicht gegeben sind; zu diesen Bedingungen gehört nach ständiger Rechtsprechung des EuGH auch der Ablauf der Umsetzungsfrist. Der Landesgesetzgeber dürfte also erst zu einem Zeitpunkt tätig werden, in dem er bereits im Verzug wäre und die daraus resultierenden Rechtsfolgen wie Ersatz der Kosten eines Vertragsverletzungsverfahrens oder Staatshaftung zu tragen hätte. Ein Teil dieser Fälle kann sich vor dem VfGH dadurch bereinigen lassen, dass im Zeitpunkt der Prüfung des Ausführungsgesetzes in einem inzidenten Normenprüfungsverfahren die Umsetzungsfrist bereits abgelaufen ist. Das ändert zwar nichts daran, dass sich der Landesgesetzgeber im Zeitpunkt der Erlassung des Ausführungsgesetzes nicht

auf den Anwendungsvorrang berufen konnte, das Ausführungsgesetz kann aber mittlerweile „konvalidiert“ sein: Im inzidenten Normprüfungsverfahren ist nicht nur das Ausführungsgesetz „anzuwenden“ im Sinne des Artikel 140 Abs. 1 B-VG, sondern auch das als Prüfungsmaßstab dienende Grundsatzgesetz. Steht das Grundsatzgesetz derart evident im Widerspruch zu einer unmittelbar anwendbaren Richtlinienbestimmung, dass dieser das Ausmaß der „Offenkundigkeit“ im Sinne der CILFIT-Judikatur des EuGH<sup>17</sup> erreicht, schlägt nunmehr der Anwendungsvorrang des Gemeinschaftsrechts durch und hat daher der VfGH das Grundsatzgesetz unangewendet zu lassen<sup>18</sup>. In allen anderen Fällen würde allerdings der VfGH unter Berufung auf den Grundsatz der doppelten Bindung das dem Grundsatzgesetz widersprechende Ausführungsgesetz aufheben<sup>19</sup>. In solchen Zweifelsfällen wird daher dem Landesgesetzgeber pragmatisch zu raten sein, unter Inkaufnahme einer Gemeinschaftsrechtswidrigkeit den grundsatzgesetzlich abgesteckten Rahmen nicht zu verlassen, dies allerdings nur unter dem Gesichtspunkt der „Haltbarkeit“ des Landesgesetzes. Ob das Land, das im Wege der Staatshaftung für die Folgen der unterlassenen bzw. fehlerhaften Umsetzung in Anspruch genommen wird, die Möglichkeit hat, sich am Bund schadlos zu halten, ist eine zweifellos interessante Frage, die aber zivilrechtlich zu beantworten ist.

3.5. Aus aktuellem Anlass möchte ich an dieser Stelle noch kurz auf die Frage eingehen, ob eine Richtlinienumsetzung unter Umständen auch durch den Abschluss einer Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG ohne Umsetzung dieser Vereinbarung durch Landesgesetze erfolgen kann. Ich bin mir ziemlich sicher, dass dies gemeinschaftsrechtlich ausgeschlossen ist. Zwar ist einzuräumen, dass im Hinblick auf die Genauigkeit der Umsetzung, die Zulässigkeit von Verweisungen oder die Publizität der Umsetzungsmaßnahme Differenzierungen danach zulässig sein dürften, ob und in welchem Umfang die betreffende Richtlinie dem Einzelnen, insbesondere den Angehörigen anderer Mitgliedstaaten, Rechte verleiht. In allen Fällen aber gilt der *effet-utile*-Grundsatz und die von der Judikatur aufgestellte Forderung, dass die Umsetzung durch nationale Vorschriften, die „zwingenden Charakter“ haben, erfolgen muss<sup>20</sup>. Daraus ergibt sich, dass auch Richtlinieninhalte, deren zwingender Charakter auf den ersten Blick zweifelhaft ist (etwa Aufforderungen zur Ergreifung von Fördermaßnahmen, Bemühenspflichten etc.) in irgendeiner Weise in einen verbindlichen Normtext übernommen werden müssen. Freilich ist die Überprüfung der korrekten Umsetzung solcher Texte nicht einfach; ich habe oft den Eindruck, dass die Kommission die notifizierten Rechtstexte oft nur auf entsprechende „Signalwörter“ überprüft.

3.6. Gestatten Sie mir im Zusammenhang mit den Art. 15a-Vereinbarungen einen kurzen Exkurs zur Frage, ob solche Vereinbarungen der Notifikationspflicht nach der Richtlinie 98/34<sup>21</sup> unterliegen. Sie betrifft zwar kein länderspezifisches Problem, ist aber doch für den Legisten von erheblichem Interesse und ist aus meiner Sicht noch nicht verbindlich geklärt. Ich erinnere mich noch gut an die ersten Jahre unserer EU-Mitgliedschaft, als die Notifikationspflicht für Art. 15a-Vereinbarungen von der Kommission im Rahmen diverser Zusammenkünfte, wie Paketsitzungen usw., als geradezu selbstverständlich angesehen wurde. Dabei stand möglicherweise eine unrichtige Vorstellung von Wesen und Funktion der 15a-Vereinbarung im Hintergrund. Mittlerweise sollte aus

meiner Sicht aber klar sein, dass eine 15a-Vereinbarung bzw. der Entwurf einer solchen nicht notifikationspflichtig ist. Das ergibt sich aus der einfachen Überlegung, dass nach den Bestimmungen der Informationsrichtlinie lediglich solche Vorschriften zu notifizieren sind, die „de jure oder de facto für das Inverkehrbringen oder die Verwendung einer Ware verbindlich sind“<sup>22</sup>. Die 15a-Vereinbarung als solche, die die Grundsätze für künftige legislative Maßnahmen der Länder aufstellt, bedarf aber immer einer speziellen Transformation durch den Landesgesetzgeber, um Verbindlichkeit zu erlangen. Der Notifikationspflicht unterliegt also nicht der Entwurf der 15a-Vereinbarung, sondern erst der Entwurf für das Transformationsgesetz<sup>23</sup>.

#### 4. Verbesserungsbedarf und -möglichkeiten

4.1. Ungeachtet all der aufgezeigten Probleme bewältigt der Bundesstaat einschließlich der Landesgesetzgeber die EU-Rechtsumsetzung einigermassen zufriedenstellend. Dies belegt auch die auf der Website des Generalsekretariates der Kommission verfügbare Statistik zum Umsetzungsgrad der EU-Rechtsvorschriften. Mit Stand vom 10. Jänner 2007 nimmt Österreich beim Grad der Rechtsumsetzung Rang 9 ein und platziert sich mithin im vorderen Mittelfeld aller Mitgliedstaaten, und zwar mit einem Umsetzungsgrad von 99,34 Prozent aller Rechtsvorschriften. Ich darf also behaupten, dass die föderale Struktur Österreichs nicht unmittelbar signifikant auf die Performance bei der Rechtsumsetzung durchschlägt. Freilich ist einzuräumen, dass sich diese Tabelle auf die mitgeteilten Umsetzungsmaßnahmen stützt und noch nichts über die Qualität der einzelnen Umsetzungsmaßnahmen aussagt. Es gibt aber keine Anhaltspunkte dafür, dass Österreich in der Qualität der Umsetzung gegenüber dem Durchschnitt der Mitgliedstaaten zurückbleibt. Bezeichnend ist in diesem Zusammenhang auch, dass es – jedenfalls nach meinem Wissensstand – erst ein einziges Mal zu einer Devolution nach Art. 23 d Abs. 5 B-VG gekommen ist. Über diese gute Bewältigung der Rechtsumsetzung im Bundesstaat können auch einige mehr oder weniger „aufsehenerregende“ Vertragsverletzungsverfahren nicht hinwegtäuschen, bei denen die mediale Aufmerksamkeit in keinem Verhältnis zum zugrunde liegenden Problem steht.

4.2. Nicht leugnen will ich aber, dass die föderale Struktur zu Verzögerungen in der Umsetzung führen kann. Dieses Problem wird sich in Hinkunft verschärfen, weil die Kommission ihr Tempo bei der Durchführung von Vertragsverletzungsverfahren wegen Nichtmitteilung von Umsetzungsmaßnahmen markant erhöht hat. Es findet grundsätzlich kein informelles Vorverfahren mehr statt; der erste Verfahrensschritt ist das Mahnschreiben, regelmäßig in Form eines Sammelmahnschreibens, in dem auf die noch nicht erfolgte Umsetzung eines ganzen Bündels von Richtlinien hingewiesen wird. Falls nicht innerhalb von drei bis vier Monaten ein Umsetzungsakt notifiziert wird, wird bereits die begründete Stellungnahme abgesandt. Nicht wenige dieser Schnellverfahren betreffen Richtlinien, bei denen die Umsetzungskompetenz zwischen Bund und Ländern geteilt ist, so etwa die SUP-Richtlinie<sup>24</sup>, die Seveso-II-Richtlinie oder die Umgebungslärmrichtlinie. In den genannten Verfahren war auch Oberösterreich mitbetroffen. In allen Fällen wurden lange vor der Erlassung des EuGH-Urteils die ausständigen Umset-

zungsmaßnahmen gesetzt und notifiziert. Die Kommission war aber nicht bereit, dies durch entsprechende Klageseinschränkungen zu würdigen. Es deutet also alles darauf hin, dass die Kommission auch in diesem Punkt zunehmend rigider verfahren wird. Man wird sich also in Österreich angewöhnen müssen, der jeweiligen Umsetzungsfrist mehr Aufmerksamkeit als bisher zu schenken. Die Beschleunigung der Vertragsverletzungsverfahren sowohl bei der Kommission als auch beim Gerichtshof zusammen mit der ebenfalls erkennbaren Tendenz der Kommission, verstärkt und beschleunigt die Möglichkeiten des Artikels 228 EGV auszuschöpfen, könnte in Zukunft zu unangenehmen Konsequenzen im Verzugsfall führen. In diesem Zusammenhang möchte ich darauf hinweisen, dass sich die Kommission im Fall des Vertragsverletzungsverfahrens betreffend die Seveso-II-Richtlinie<sup>25</sup> ganze 18 Kalendertage nach der Urteilsverkündung mit der Frage nach den auf Grund des Urteils ergriffenen Maßnahmen an die Republik Österreich gewandt hat.

4.3. Vor diesem Hintergrund müssen wir uns daher überlegen, wie das Verfahren zur Rechtsumsetzung mit Bundes- und Länderbeteiligung einfacher und rascher ausgestaltet werden kann. Es versteht sich von selbst, dass jede Gebietskörperschaft aufgerufen ist, im Rahmen ihrer Möglichkeiten die internen Beschleunigungspotenziale zu aktivieren. Es muss aber auch die Frage erlaubt sein, ob die gegenwärtige Kompetenzverteilung mit all ihren Unzulänglichkeiten (Zersplitterung) und mit den daraus resultierenden Abgrenzungsproblemen für die Umsetzung von Gemeinschaftsrecht ideal ist. Neben der grundsätzlichen Neugestaltung der Aufgabenverteilung behandelte der im Rahmen des Österreich-Konvents eingesetzte Ausschuss 5 auch das Thema „Umsetzung des Gemeinschaftsrechts“ und diskutierte die Möglichkeiten, die Kompetenzverteilung so zu gestalten, dass Gemeinschaftsrecht nur einmal umgesetzt wird. So sieht zum Beispiel der Vorschlag von Wiederin zur Kompetenzverteilung vor, dass im Rahmen der Bedarfsgesetzgebung Angelegenheiten, in denen Rechtsakte der europäischen Integration umzusetzen sind, vom Bund einheitlich geregelt werden können. Dieser Vorschlag mag durchaus seinen Charme haben; ist es doch – etwa für eine NGO – wesentlich leichter, nur einem Gesetzgeber auf die Finger zu schauen als die Formulierung und Anwendung von neun oder zehn verschiedenen Rechtsakten im Auge behalten zu müssen. Auch die Bediensteten der Kommission könnten sich für diese Idee sicherlich erwärmen. Die Komplexität mancher Vertragsverletzungsverfahren, etwa derjenigen wegen mangelhafter Umsetzung der „Naturschutzrichtlinien“ der EU<sup>26</sup>, zeigt, welchen Aufwand es verursacht, über 30 Gesetze und mindestens ebenso viele innerstaatliche Verordnungen zu analysieren. Dennoch bin ich der Meinung, dass dieses Modell keine Aussicht auf Realisierung hat, jedenfalls so lange nicht, als sich Österreich weiterhin zum föderalen Prinzip und damit zu originären Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder bekennt. Dass dies der Fall ist, war eines der wenigen von einem breiten Konsens getragenen Ergebnisse des Konvents. Würde nämlich eine generelle Kompetenz des Bundes zur Rechtsumsetzung von Gemeinschaftsrecht geschaffen, bliebe schon beim gegenwärtigen Umfang der Unionszuständigkeiten und erst recht im Lichte der absehbaren Ausdehnung dieser Kompetenzen von einer eigenständigen Landesgesetzgebung so gut wie nichts mehr übrig. Man muss sich dessen bewusst sein, dass eine Konzentration der Rechtsumsetzung beim Bund



ja nicht nur bewirken würde, dass der Inhalt einer konkreten Richtlinie aus der Länderkompetenz herausgenommen wird, sondern dass der Eingriff wesentlich weiter geht: Wenn die Richtlinie Spielräume eröffnet und diese vom Bundesgesetzgeber genutzt werden, werden die Länderkompetenzen ein weiteres Mal beschnitten. Neben den spezifisch zur Umsetzung erlassenen Bundesregelungen würden vielfach Länderregelungen bestehen bleiben, die im Fall einer Unvereinbarkeit mit den neuen Bundesregelungen einem faktischen Anpassungszwang unterliegen würden. Die Kompetenz zur Rechtsumsetzung würde zwangsläufig auch die Anpassung des innerstaatlichen Rechts an die primärrechtlichen Grundsätze mit umfassen; wenn also etwa im Zuge eines Vertragsverletzungsverfahrens festgestellt würde, dass eine landesgesetzliche Regelung dem Diskriminierungsverbot oder einer Grundfreiheit zuwiderläuft, wäre konsequenterweise der Bundesgesetzgeber zur Änderung der inkriminierten landesrechtlichen Regelung berufen. Schon diese Beispiele zeigen, dass die Konzentration der Umsetzungszuständigkeit beim Bund mit einer Gesetzgebungszuständigkeit der Länder, die diesen Namen noch verdient, nicht vereinbar wäre. Auch eine „Bedarfsgesetzgebung“ des Bundes würde daran wenig ändern, da der „Bedarf“ – orientiert man sich an der bisherigen Praxis – ohne effektive Einbindung der Länder allein vom Bund festgelegt würde. Im Bericht des Konvents wird daher meiner Meinung zu Recht bemerkt: „Der Ausschuss gelangt überwiegend zur Ansicht, dass es nicht sinnvoll ist, die Umsetzung von EU-Recht ausschließlich dem Bund zu übertragen.“<sup>27</sup>

4.4. Eine länderfreundlichere Variante, die ebenfalls zu einer „bundeseinheitlichen“ Umsetzung führt, liefert uns der Artikel 14 b B-VG, mit dem die Kompetenzverteilung auf dem Gebiet des öffentlichen Auftragswesens neu geregelt wurde. Die vielfach beklagte Zersplitterung im Bereich des materiellen Vergaberechts wurde beseitigt und die diesbezügliche Gesetzgebungskompetenz ausschließlich beim Bund angesiedelt. Im Gegenzug wurde den Ländern ein Mitwirkungsrecht bei der Gestaltung der einschlägigen bundesrechtlichen Bestimmungen eingeräumt. Diese Lösung mag im Bereich des Vergabewesens passend sein, kann aber nach meinem Dafürhalten keine Vorbildwirkung für andere Rechtsbereiche beanspruchen. Zum einen handelt es sich um eine – wenn auch konsensual zustande gekommene – Kompetenzverschiebung zu Lasten der Länder, zum anderen können Zustimmungsrechte der einzelnen Länder oder, wenn man es negativ formulieren will, Vetorechte zu unsachlichen Blockaden führen, die erst recht wieder die rechtzeitige Umsetzung von Gemeinschaftsrecht vereiteln.

Ich räume aber gerne ein, dass es wünschenswert wäre, wenn in Einzelfällen, in denen die geltende Kompetenzverteilung unbefriedigende Ergebnisse bei der Umsetzung ergibt, eine Arrondierung der Zuständigkeiten ermöglicht würde. Damit meine ich, dass es zur Umsetzung von Gemeinschaftsrecht verfassungsrechtlich möglich sein sollte, in Randbereichen die Kompetenzen zwischen Bund und Ländern verbindlich abzugrenzen oder auch entweder den Bund oder die Länder zu ermächtigen, Kompetenzen des anderen in gewissem Umfang mitzuregeln, ohne dass die Kompetenzbestimmungen der Verfassung geändert werden müssen (quasi eine „Kompetenzleihe“). Letzteres kann vor allem dann sinnvoll sein, wenn die Kompetenzrechtslage dazu führt, dass ein Gesetzgeber nur mehr die letzten Reste eines Richtlinieninhaltes umzusetzen hätte, die womög-

lich in der Systematik seiner Rechtsordnung Fremdkörper darstellen. Eine solche Kompetenzleihe könnte in einer Vereinbarung zwischen Bund und Ländern – allenfalls analog zu Art. 15a B-VG – und/oder unter Einbindung eines reformierten Bundesrates erfolgen. Bei einem solchen Instrumentarium wäre ich zuversichtlich, dass zumindest die Zuständigkeit für die Umsetzung der anlagenbezogenen Vorschriften der IPPC-Richtlinie für Gewerbebetriebe umfassend – also inklusive der Energieeffizienz – in der Gewerbeordnung oder Regelungen über manuell erfasste Daten nach der Datenschutzrichtlinie im Datenschutzgesetz erfolgen könnte, ohne dass es dazu jeweils besonderer Verfassungsbestimmungen bedürfte. In anderen Bereichen böte sich eine Kompetenzverschiebung mittels Vereinbarung in umgekehrter Richtung an.

## 5. Die EU-Rechtssetzung als Problem

5.1. Bei aller Selbstkritik sollten wir aber nicht aus den Augen verlieren, dass die Schwierigkeiten, die wir mit der Umsetzung und mit der Durchführung von Gemeinschaftsrecht haben, oftmals vom Gemeinschaftsgesetzgeber selbst herrühren. Trotz allen anders lautenden Beteuerungen in diversen Weißbüchern und sonstigen Mitteilungen und ungeachtet des Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit und des Protokolls über die Rolle der nationalen Parlamente zum Verfassungsvertrag, die alle das Ziel haben, das Gemeinschaftsrecht zu vereinfachen und nur das gemeinschaftsrechtlich zu regeln, was wirklich erforderlich ist, und dies nur unter Einbindung der nationalen und regionalen Körperschaften, werden nach wie vor immer neue Lebens- und Politikbereiche gemeinschaftlich reguliert. Die Brüsseler „Regulierungswut“ – zugegebenermaßen oft auch auf Drängen der Mitgliedstaaten – ist eine nicht zu leugnende Tatsache, die für jeden, der mit der Umsetzung von Gemeinschaftsrecht zu tun hat, offensichtlich ist. Raum für eine regionenspezifische Umsetzung bleibt kaum. Die Länder haben aber Möglichkeiten, sich am EU-Rechtssetzungsprozess zu beteiligen; ich verweise auf Art. 23d B-VG und die entsprechende Art. 15a B-VG-Vereinbarung, die ein „Länderbeteiligungsverfahren“ bei Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union vorsehen, die von Informations- und Stellungnahmerechten bis hin zur Einbindung von Ländervertretern in Verhandlungsdelegationen viele Einflussnahmemöglichkeiten vorsehen. Obwohl die Länder bisher an die 70 sogenannte einheitliche Stellungnahmen zu EU-Rechtsakten abgegeben haben, werden diese Möglichkeiten zu wenig ausgeschöpft. In der Regel beschäftigen sich die Länder erst dann mit einer Materie, wenn die Norm verabschiedet ist. Durch eine aktivere Rolle der Länder in jeder Phase des europäischen Rechtssetzungsprozesses könnten aber verstärkt jene Probleme, die sich im Zuge der innerösterreichischen Rechtsumsetzung stellen, schon von vornherein vermieden werden, so dass damit einige der angesprochenen Probleme schon im Vorfeld entschärft werden könnten. Die verstärkte Einbindung in den gemeinschaftlichen Gesetzgebungsprozess hätte zudem auch den Vorteil, dass der politische „Aufschrei“ über „Regelungen aus Brüssel“ vielleicht weniger oft zu hören wäre.

5.2. Entgegen allen feierlichen Versprechungen, die Qualität der Rechtssetzung zu verbessern, ist die Qualität der Rechtstexte, die die Brüsseler und die Strassburger Rechts-

setzungsmaschinerie produziert, nach wie vor vielfach inferior. Es ist gar nicht so einfach, die Schuld daran konkreten Akteuren zuzuweisen, es spiegelt sich darin ganz einfach die Schwierigkeit wider, die Vielzahl von Kompromissen, die im Laufe eines Gesetzgebungsverfahrens geschlossen werden müssen, legistisch nachzubilden. Was früher bei einer Richtlinie über die Dimensionierung von Traktorsitzen oder die Rezeptur von Schokolade leidlich gut funktioniert haben mag, stößt bei der Regelung komplexer Sachverhalte auf allen möglichen Rechtsgebieten ganz einfach an seine natürlichen Grenzen. Von den Schwierigkeiten, die daraus resultieren, dass sich die Zahl der Mitgliedstaaten, der Amtssprachen und der Politikfelder, auf denen die EG bzw. die EU inzwischen tätig ist, stark erhöht hat, will ich hier gar nicht weiter reden. Es kommt regelmäßig vor, dass der nationale Gesetzgeber vor der Frage steht, was der Gemeinschaftsgesetzgeber mit dieser oder jener Richtlinienbestimmung eigentlich wirklich gemeint hat. Eine authentische Interpretation ist in Ermangelung von Materialien, die diese Bezeichnung auch wirklich verdienen, in den meisten Fällen nicht möglich. Man ist angewiesen auf Sitzungsberichte, Auskünfte von am Verhandlungsprozess Beteiligten und Auskünfte der zuständigen Kommissionsdienststellen, die aber in der Regel nur ungenau und nebulös erteilt werden. Letztlich bleibt in Zweifelsfällen immer eine gewisse Unsicherheit, wie das Umsetzungsergebnis von der Kommission und letztlich vom EuGH tatsächlich bewertet wird. Auch das ist einer raschen und qualitativ hochwertigen Umsetzung nicht gerade förderlich.

## 6. Zusammenfassung

Zusammenfassend möchte ich folgende Punkte festhalten:

- ❑ Für die Länder ist die Umsetzung von Gemeinschaftsrecht zu einem routinemäßigen Vorgang geworden. Hinsichtlich der Technik der Rechtsumsetzung sind die Landesverwaltungen also „europareif“.
- ❑ Die föderale Struktur, insbesondere auch die nationale Kompetenzverteilung, schlägt nicht signifikant negativ auf die Qualität und den Grad der Rechtsumsetzung durch: Im Vergleich mit den anderen Mitgliedstaaten bewältigt Österreich als Bundesstaat die Rechtsumsetzung recht ordentlich.
- ❑ Zweifellos stellt aber gerade die Kompetenzverteilung im Einzelfall vor schwierige Abgrenzungsprobleme der Bund-/Länderkompetenzen, die zu einer verspäteten Umsetzung führen können. Daher muss überlegt werden, wie die Rechtsumsetzung im Fall geteilter Bundes- und Landeskompetenzen rascher bewerkstelligt werden kann. Die wohl einfachste Lösung einer generellen Bundeskompetenz zur Umsetzung von Gemeinschaftsrecht verträgt sich aber nicht mit einer eigenständigen Gesetzgebungskompetenz der Länder.
- ❑ Im Einzelfall sollte es aber zur Gewährleistung einer fristgerechten Umsetzung möglich sein, ohne Verfassungsänderung in Randbereichen eine „Kompetenzleihe“ zwischen Bund und Ländern durchzuführen.
- ❑ Wesentlich ist aber auch die Einsicht, dass ein Gutteil der Umsetzungsschwierigkeiten auf europäischer Ebene verursacht wird. Die Regulierungsflut und die Qualität

der Richtlinien sprechen für sich. Die Länder sind daher gefordert, sich verstärkt im Rahmen ihrer Möglichkeiten in den Rechtssetzungsprozess auf Gemeinschaftsebene einzubringen und damit schon im Vorfeld Probleme bei der Rechtsumsetzung zu entschärfen.

## Anmerkungen

- 1 RL 92/82/EG zur Beherrschung der Gefahren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen.
- 2 Beginnend mit VfSlg 14.863.
- 3 RL 93/103/EG über Mindestvorschriften für Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeit an Bord von Fischereifahrzeugen, ABl 307 vom 13. 12. 1993, S. 1.
- 4 Rs C-131/88, Kommission/Deutschland, Slg 1991, I-825.
- 5 Siehe dazu die grundlegenden Ausführungen des VfGH in VfSlg 15.189.
- 6 Vgl. etwa Rs C-358/03-Kommission/Österreich, Slg 2004, I-2055.
- 7 So bereits in der Rs 48/75-Royer, Slg 1976, 497.
- 8 Siehe jüngst das Erkenntnis des VfGH zur Umsetzung der IPPC-Richtlinie in der Gewerbeordnung; VfSlg 17.022.
- 9 Z. B. VfSlg 17.347.
- 10 RL 96/61/EG über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, ABl L 267 vom 10. 10. 1996, S. 26.
- 11 RL 2003/4/EG über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen, ABl L 41 vom 14.12.2003, S. 26.
- 12 RL 2004/35/EG über Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden, ABl L 143 vom 30. 4. 2004, S. 56.
- 13 RL 2002/49 über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm, ABl L 189 vom 18. 7. 2002, S. 12.
- 14 Bundes-Umgebungslärmgesetz, BGBl I Nr. 60/2005.
- 15 Zu diesem Fragenkomplex ausführlich Ranacher, ÖJZ 2003, 81 ff.
- 16 Davon dürfte jedenfalls der VfGH ausgehen (vgl. FN 9).
- 17 Rs C-283/81, Slg 1982, 3415.
- 18 VfSlg 15.215.
- 19 Der VfGH scheint – sh. FN 9 –, sofern nicht der Anwendungsvorrang zum Tragen kommt, immer ein Tätigwerden des Verfassungs- bzw. Grundsatzgesetzgebers zu fordern.
- 20 EuGH Rs C-239/85 – Kommission/Belgien, Slg 1986, 3645, Rn 7.
- 21 RL 98/34/EG über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften, ABl L 204 vom 21. 7. 1998, S. 37.
- 22 Art. 1 Z. 9 der RL 98/34/EG.
- 23 So auch Öhlinger/Potacs, Gemeinschaftsrecht und staatliches Recht<sup>3</sup>, 49.
- 24 RL 2001/42/EG über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, ABl L 197 vom 21.7.2001, S. 30.
- 25 Rs C-226/05.
- 26 Beide Verfahren sind mittlerweile beim EuGH anhängig; Rs C-507 und 508/04.
- 27 Bericht des Österreich-Konvents, Teil 3, 126.

Subsidiaritäts- und  
Verhältnismäßigkeitsprüfung  
als Herausforderung für  
die Selbstkoordination  
der österreichischen Länder

Von  
Andreas ROSNER



## I. Gegenstand der Untersuchung

Nicht nur bei der Kleidung und in der Kunst, auch in der Politik gibt es Moden. Die **Subsidiarität** steht im Moment ganz oben auf der europäischen Agenda; „das Thema ist ‚in‘, wie man salopp sagen könnte“<sup>1</sup>. Die stärkere Betonung des Gedankens der „**richtigen**“ **Verteilung der öffentlichen Aufgaben** auf die verschiedenen supranationalen, nationalen und subnationalen Ebenen soll als eine Art **Allheilmittel** helfen, die eingetretenen Stockungen im europäischen Integrationsprozess zu überwinden.

Die plötzliche allgemeine Begeisterung für das Subsidiaritätsprinzip könnte allerdings einen Grund auch darin haben, dass zum Teil recht **unterschiedliche Konzepte** mit diesem Begriff verbunden werden. So führen sowohl Anhänger einer verstärkten Konzentration von Zuständigkeiten auf europäischer Ebene als auch Befürworter einer Zuständigkeitswahrnehmung auf nationaler oder subnationaler Ebene das Subsidiaritätsprinzip für ihre jeweilige Auffassung ins Treffen.

Um die Beachtung des Subsidiaritätsprinzips auf europäischer Ebene zu fördern, sind **Verfahrensvorschriften** in Geltung bzw. projektiert, die eine **ex-ante-Prüfung** der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips bei Rechtsetzungsvorhaben vorsehen. Der folgende Beitrag befasst sich mit der Rolle, die die **österreichischen Länder** bei dieser Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprüfung jetzt und in Zukunft haben.

## II. Grundlagen

### A) Verfassungsrecht der Europäischen Union

#### 1. Geltendes Recht – die Verträge

Die Europäische Union wird in geläufiger Metapher als Dach eines Tempels beschrieben, das auf drei Säulen ruht. Die **erste Säule** bilden die **Europäische Gemeinschaft** (errichtet durch den EGV) und die **Europäische Atomgemeinschaft** (EAGV), zusammen auch als **Europäische Gemeinschaften** bezeichnet<sup>2</sup>. Die **zweite Säule** wird gebildet durch die **Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik** (GASP; Art. 11 ff. EUV), die **dritte Säule** durch die **Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen** (PJZS; Art. 29 ff. EUV).

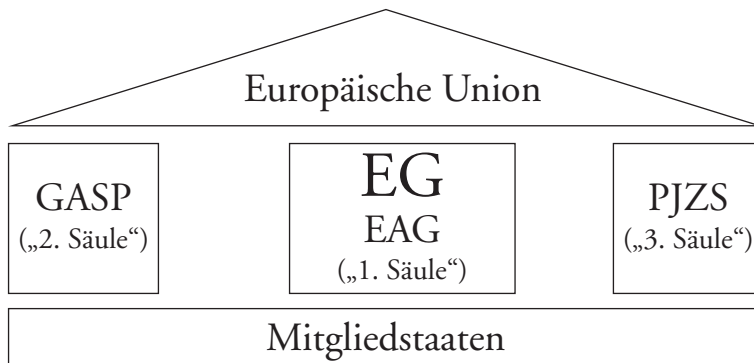


Abbildung 1: Säulenmodell der Europäischen Union

Beim umseitigen Modell ist bewusst die erste Säule breiter und zentral dargestellt, um auf die größere Bedeutung dieses Bereichs für die europäische Integration hinzuweisen. Gleiches gilt für die Hervorhebung der EG durch die Schriftgröße.

Das geltende **Primärrecht** der Europäischen Union, das funktionell ihr Verfassungsrecht darstellt<sup>3</sup>, besteht also in der Hauptsache aus den **drei Verträgen** EUV, EGV und EAGV<sup>4</sup>.

## 2. *Projektiertes Recht – der Verfassungsvertrag*

Nach über einjährigen Beratungen in einem Europäischen Konvent (Februar 2002 bis Juli 2003) sowie einer nachfolgenden Regierungskonferenz unterzeichneten die Staats- und Regierungschefs der EU am 29. Oktober 2004 den **Europäischen Verfassungsvertrag**<sup>5</sup> (EUVV). Seine wesentlichen Inhalte sind<sup>6</sup>:

- Auflösung der bisherigen Säulenstruktur der Europäischen Union
- Neugründung der Europäischen Union mit eigener Rechtspersönlichkeit
- Weitgehende Ersetzung der bisherigen Verträge (Ausnahme EAGV)
- Erstmals kodifizierter Grundrechtskatalog für die Europäische Union (Charta der Grundrechte)
- Neues, gestrafftes Rechtsetzungssystem

Das weitere Schicksal des EUVV ist nach den negativen Referenden in Frankreich und den Niederlanden und dem daraus folgenden Stocken des Ratifikationsprozesses unsicher; jedenfalls wird er in absehbarer Zeit so nicht in Kraft treten. Jedoch brachte der EUVV so **wesentliche Impulse** für die **Subsidiaritätsprüfung**, dass diese unter IV. näher beleuchtet werden. Überdies hat die Kommission in Aussicht gestellt, Teile des neuen im EUVV vorgezeichneten Subsidiaritätsprüfungsprozesses auch ohne dessen Inkrafttreten **freiwillig** anzuwenden<sup>7</sup>.

## B) Das Subsidiaritätsprinzip

Das Subsidiaritätsprinzip wird im politisch-staatlichen Kontext als Richtschnur verstanden, nach der **Kompetenzen vorrangig der kleineren, untergeordneten** gegenüber der größeren, übergeordneten **Einheit zuzuweisen** sind, falls und insoweit die kleinere Einheit in der Lage ist, die Aufgabe selbständig zu besorgen. Bei Aufgaben, welche die kleinere Einheit überfordern, soll die **übergeordnete Einheit subsidiär**, also bloß unterstützend und hilfsweise, zuständig sein. Kurz gesagt: der kleineren Einheit kommt – nach Maßgabe ihrer Leistungsfähigkeit – ein **Zuständigkeitsvorrang** gegenüber der größeren Einheit zu<sup>8</sup>.

Das Prinzip stammt aus der katholischen Soziallehre und wird meist auf die päpstliche Enzyklika „**Quadragesimo anno**“ aus dem Jahre 1931 zurückgeführt: „So verstößt es gegen die Gerechtigkeit, das, was die kleineren und untergeordneten Gemeinwesen leisten und zum guten Ende führen können, für die weitere und übergeordnete Gemeinschaft in Anspruch zu nehmen.“<sup>9</sup>



Das Subsidiaritätsprinzip spielt auch im **österreichischen Verfassungsrecht** eine – wenn auch nicht herausragende – Rolle<sup>10</sup>. Zum Verhältnis Subsidiarität und Bundesstaat wird einerseits vertreten, „im Hintergrund des bundesstaatlichen Prinzips“ stehe „die Verteilung staatlicher Macht nach dem Prinzip der Subsidiarität“<sup>11</sup>, andererseits wird den „Konflikten, die zwischen Bundesstaatlichkeit und Subsidiaritätsprinzip bestehen“, attestiert, diese seien „bei weitem tief greifender, als die landläufige Einschätzung dies wahrhaben will.“<sup>12</sup>

Gebote zur Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips können sich an den Inhaber der Kompetenzkompetenz richten (**Kompetenzverteilungsregel**) oder an den Inhaber der Kompetenz (**Kompetenzausübungsregel**). Eine konsequente Anwendung des Subsidiaritätsprinzips kann einen **deregulatorischen Effekt** haben<sup>13</sup>.

Ausdrückliche Erwähnung findet das Subsidiaritätsprinzip in der – nie umgesetzten – „Politischen Vereinbarung über die Neuordnung des Bundesstaates“ vom 8. Oktober 1992 („**Perchtoldsdorfer Paktum**“)<sup>14</sup>. Darin heißt es gleich zu Beginn in Punkt 1.a): „Die Verteilung der Staatsaufgaben auf den Bund, die Länder und die Gemeinden ist im Sinne des Subsidiaritätsprinzips, einer effizienten und bürgernahen Besorgung der Staatsaufgaben, eines möglichst gleichwertigen Standards der grundlegenden Lebensverhältnisse im Bundesgebiet sowie der Anforderungen, die sich aus der europäischen Integration ergeben, neu zu ordnen.“ Hier wird das Subsidiaritätsprinzip also deutlich in seiner Erscheinungsform als **Kompetenzverteilungsregel** genannt.

### C) Exkurs: Subsidiaritätsprinzip, Demokratie und Bürgernähe

Ein wesentliches Argument für die vorrangige Zuständigkeit unterer Ebenen liegt in der dort gegebenen **höheren demokratischen Einflussnahmemöglichkeit** des Einzelnen oder der Einzelnen. Einige Zahlen sollen dies veranschaulichen.

Das Gewicht einer einzelnen Stimme zur Wahl einer Körperschaft sei definiert als Kehrwert der insgesamt bei den Wahlen zu dieser Körperschaft abgegebenen gültigen Stimmen oder aber gegebenenfalls als Kehrwert der bei den Wahlen zu einem Teil dieser Körperschaft abgegebenen Stimmen multipliziert mit der Größe dieses Anteils<sup>15</sup>. Zum Beispiel: werden insgesamt 1000 gültige Stimmen bei einer Wahl abgegeben, besitzt jede einzelne davon ein Stimmgewicht von 1/1000 oder 0,001.

Im Folgenden seien nun die **Stimmgewichte** bei den vier in Österreich durchgeführten Typen von **Volkswahlen in allgemeine Vertretungskörper** (Europäisches Parlament, Nationalrat, Landtag, Gemeinderat) untersucht. Dabei ist bei den Europawahlen 2004 zu beachten, dass in Österreich nur 18 der insgesamt 732 Abgeordneten gewählt wurden; das Stimmgewicht ist daher entsprechend zu reduzieren, da mit den in Österreich gültig abgegebenen Stimmen nur 18/732 der Abgeordneten des Europäischen Parlaments gewählt werden konnten. Als Beispiel für Landtagswahlen wurde NÖ und als Beispiel für Gemeinderatswahlen Perchtoldsdorf, eine größere Marktgemeinde in NÖ, gewählt.

Es ergibt sich folgende Übersicht<sup>16</sup>:

Wahlen	gültige Stimmen	Kehrwert	Stimmgewicht <sup>17</sup>
Europawahlen 2004	2,500.610	$4,00 * 10^{-7}$	$9,83 * 10^{-9}$
Nationalratswahlen 2006	4,708.281	$2,12 * 10^{-7}$	$2,12 * 10^{-7}$
NÖ Landtagswahlen 2003	921.472	$1,09 * 10^{-6}$	$1,09 * 10^{-6}$
Gemeinderatswahlen Perchtoldsdorf 2005	7.948	$1,26 * 10^{-4}$	$1,26 * 10^{-4}$

Grob gerundet ergibt sich also folgendes Bild: Während bei Gemeinderatswahlen die einzelne Stimme auch in einer größeren Gemeinde immerhin noch ein Gewicht von 1/10.000 hat (bei kleineren Gemeinden auch deutlich mehr), beträgt das Stimmgewicht auf Landesebene bereits nur mehr 1/1,000.000 und auf Bundesebene 1/5,000.000. Auf europäischer Ebene hat die Stimme des Einzelnen oder der Einzelnen gar nur mehr ein Gewicht von 1/100,000.000.

Wenn nun dieses Stimmgewicht als Maß für die demokratische Einflussmöglichkeit einer Person auf eine Körperschaft verstanden wird, ist unmittelbar ersichtlich, dass diese Einflussmöglichkeit umso größer ist, je untergeordneter die Körperschaft ist. **Eine Zuweisung von Zuständigkeiten an untergeordnete Ebenen verstärkt daher die demokratische Einflussmöglichkeit des Einzelnen oder der Einzelnen auf die in Ausübung dieser Zuständigkeit ergehenden Entscheidungen.** Dieser Umstand ist ein Teilaspekt der so genannten „Bürgernähe“.

### III. Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprüfung nach geltendem Recht

#### A) EGV

##### 1. Normtext

Das Subsidiaritätsprinzip fand erst mit dem Vertrag von Maastricht 1992 Eingang in den EGV<sup>18</sup>. Art. 5 EGV idGF lautet:

„Die Gemeinschaft wird innerhalb der Grenzen der ihr in diesem Vertrag zugewiesenen Befugnisse und gesetzten Ziele tätig.

In den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, wird die Gemeinschaft nach dem Subsidiaritätsprinzip nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können.

Die Maßnahmen der Gemeinschaft gehen nicht über das für die Erreichung der Ziele dieses Vertrags erforderliche Maß hinaus.“

## 2. Inhalt

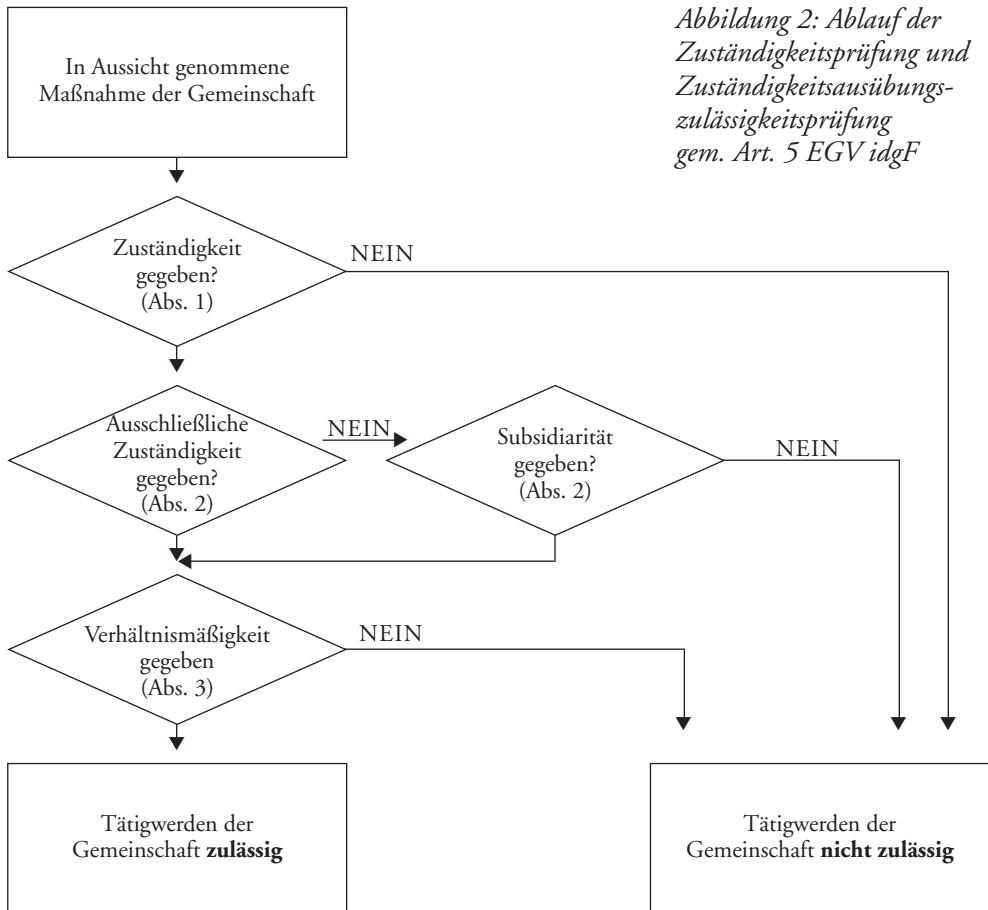
Die Bestimmung beinhaltet in Abs. 1 das **Einzelermächtigungsprinzip**, in Abs. 2 das **Subsidiaritätsprinzip** und in Abs. 3 das **Verhältnismäßigkeitsprinzip**. Während es in Abs. 1 um die Frage geht, ob die Gemeinschaft überhaupt zuständig ist, handelt es sich beim Subsidiaritäts- und beim Verhältnismäßigkeitsprinzip um **Beschränkungen der Kompetenzausübung**.

Das Subsidiaritätsprinzip findet demnach nur dort Anwendung, wo eine Kompetenz der Gemeinschaft grundsätzlich gegeben ist. Es fungiert auf europäischer Ebene also **nicht** als **Kompetenzverteilungsregel**, sondern als **Kompetenzausübungsregel**<sup>19</sup>. Die Frage, ob es beachtet ist, ist somit nicht Teil der Zuständigkeitsprüfung, sondern Teil der Prüfung, ob eine grundsätzlich gegebene Zuständigkeit ausgeübt werden darf (**Zuständigkeitsausübungszulässigkeitsprüfung**). Dort, wo die Gemeinschaft keine Zuständigkeit besitzt, erübrigt sich die Subsidiaritätsprüfung.

## 3. Prüfungsablauf und Prüfformeln

Art. 5 EGV beinhaltet somit sowohl eine **Zuständigkeitsprüfung** (Abs. 1) als auch eine Zuständigkeitsausübungszulässigkeitsprüfung, die aus einer **Subsidiaritätsprüfung** (Abs. 2) und einer **Verhältnismäßigkeitsprüfung** (Abs. 3) besteht. Die Prüfung dieser drei Aspekte wird in der Praxis sinnvollerweise gemeinsam erfolgen<sup>20</sup>. Dafür (siehe Abbildung 2 auf der folgenden Seite) lassen sich aus dem Vertragstext folgende **Prüfformeln** ableiten:

- ❑ **Zuständigkeit:** Nimmt die Gemeinschaft eine Maßnahme innerhalb der Grenzen der ihr durch den EGV zugewiesenen Befugnisse und gesetzten Ziele in Aussicht? (Abs. 1)
- ❑ **Ausschließliche Zuständigkeit:** Nimmt die Gemeinschaft eine Maßnahme in Aussicht, für die die Mitgliedstaaten unabhängig vom konkreten Tätigwerden der Gemeinschaft unzuständig sind<sup>21</sup>? (Abs. 2)
- ❑ **Subsidiarität:** Nimmt die Gemeinschaft eine Maßnahme in Aussicht, deren Ziele **erstens** auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können<sup>22</sup> **und daher zweitens** wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können?<sup>23</sup> (Abs. 2)
- ❑ **Verhältnismäßigkeit:** Nimmt die Gemeinschaft eine Maßnahme in Aussicht, die nicht über das für die Erreichung der Ziele des EGV erforderliche Maß hinausgeht? (Abs. 3)



## B) Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit

Das „Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit“<sup>24</sup> aus dem Jahre 1997 bekräftigt zunächst, dass das Subsidiaritätsprinzip zwei Bedingungen aufstellt: „Die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen können nicht ausreichend durch Maßnahmen der Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer Verfassungsordnung erreicht werden und können daher besser durch Maßnahmen der Gemeinschaft erreicht werden.“

Für die **Prüfung**, ob diese Bedingungen erfüllt sind, stellt das Protokoll folgende „**Leitlinien**“ auf (siehe Abbildung 3 auf der folgenden Seite):

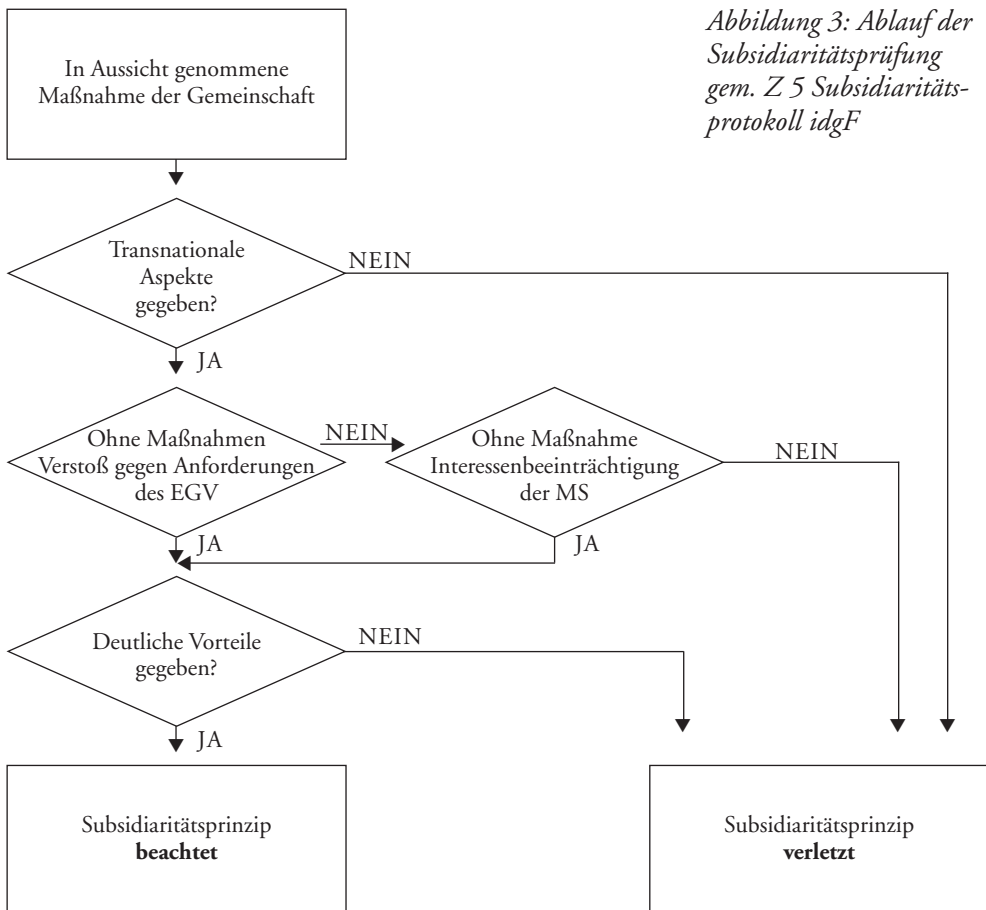
- Der betreffende Bereich weist **transnationale Aspekte** auf, die durch Maßnahmen der Mitgliedstaaten nicht ausreichend geregelt werden können,
- alleinige Maßnahmen der Mitgliedstaaten oder das Fehlen von Gemeinschaftsmaßnahmen würden gegen die **Anforderungen des Vertrags** (beispielsweise Erfordernis

der Korrektur von Wettbewerbsverzerrungen, der Vermeidung verschleierter Handelsbeschränkungen oder der Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts) verstoßen oder auf sonstige Weise die **Interessen der Mitgliedstaaten** erheblich beeinträchtigen,

- ❑ Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene würden wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen im Vergleich zu Maßnahmen auf der Ebene der Mitgliedstaaten **deutliche Vorteile** mit sich bringen<sup>25</sup>. (Hervorhebungen vom Verfasser)

In der Lit. werden diese Kriterien mit folgenden Formulierungen bezeichnet:

- ❑ **Überforderung** der Mitgliedstaaten, das Ziel der geplanten Maßnahme zu erreichen<sup>26</sup>,
- ❑ **Prognose** des **zusätzlichen Nutzens** durch die geplante Maßnahme<sup>27</sup>,
- ❑ **Abwägung** dieses Vorteils gegen den Nachteil des Kompetenzverlustes der Mitgliedstaaten<sup>28</sup>.



### C) Rechtsverwirklichung

Die **Justiziabilität** von Verstößen gegen das Subsidiaritätsprinzip dürfte mittlerweile herrschende, wenn auch nicht unbestrittene Lehre sein<sup>29</sup> und wurde auch vom **EuGH** dem Grundsatz nach bestätigt<sup>30</sup>. Ein unter Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip erlassener Rechtsakt kann daher mit **Nichtigkeitsklage** gem. Art. 230 EGV angefochten werden<sup>31</sup>.

Legitimiert dazu sind u. a. jedenfalls die **Mitgliedstaaten**. Die österreichischen **Länder** könnten selbst nur die allerdings stark eingeschränkte und daher im gegebenen Zusammenhang wenig praxisrelevante Klagslegitimation gem. Art. 230 Abs. 4 EGV beanspruchen<sup>32</sup>. Allerdings hat jedes Land innerstaatlich die Möglichkeit, den Bund zur Klagserhebung durch die Republik Österreich als Mitgliedstaat zu verhalten<sup>33</sup>. Dem **Ausschuss der Regionen**<sup>34</sup> kommt nach geltendem Recht keine Klagebefugnis zu<sup>35</sup>.

Die **Praxis** der Subsidiaritätsprüfung durch den EuGH ist bisher sehr zurückhaltend und z. T. von nicht ausreichendem Problembewusstsein geprägt<sup>36</sup>. Eine Nichtigerklärung eines Rechtsaktes wegen Verstoßes gegen das Subsidiaritätsprinzip fand bislang nicht statt.

## IV. Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprüfung nach projektiertem Recht

### A) EUVV

#### 1. Normtext

Als erste Bestimmung des Titels III „Die Zuständigkeiten der Union“ lautet Art. I-11 EUVV unter der Überschrift „Grundsätze“:

„(1) Für die Abgrenzung der Zuständigkeiten der Union gilt der Grundsatz der begrenzten Einzelmächtigung. Für die Ausübung der Zuständigkeiten der Union gelten die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit.

(2) Nach dem Grundsatz der begrenzten Einzelmächtigung wird die Union innerhalb der Grenzen der Zuständigkeiten tätig, die die Mitgliedstaaten ihr in der Verfassung zur Verwirklichung der darin niedergelegten Ziele übertragen haben. Alle der Union nicht in der Verfassung übertragenen Zuständigkeiten verbleiben bei den Mitgliedstaaten.

(3) Nach dem Subsidiaritätsprinzip wird die Union in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind.

Die Organe der Union wenden das Subsidiaritätsprinzip nach dem Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit an. Die nationalen Parlamente achten auf die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips nach dem in jenem Protokoll vorgesehenen Verfahren.

(4) Nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gehen die Maßnahmen der Union inhaltlich wie formal nicht über das zur Erreichung der Ziele der Verfassung erforderliche Maß hinaus.

Die Organe der Union wenden den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nach dem Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit an.“

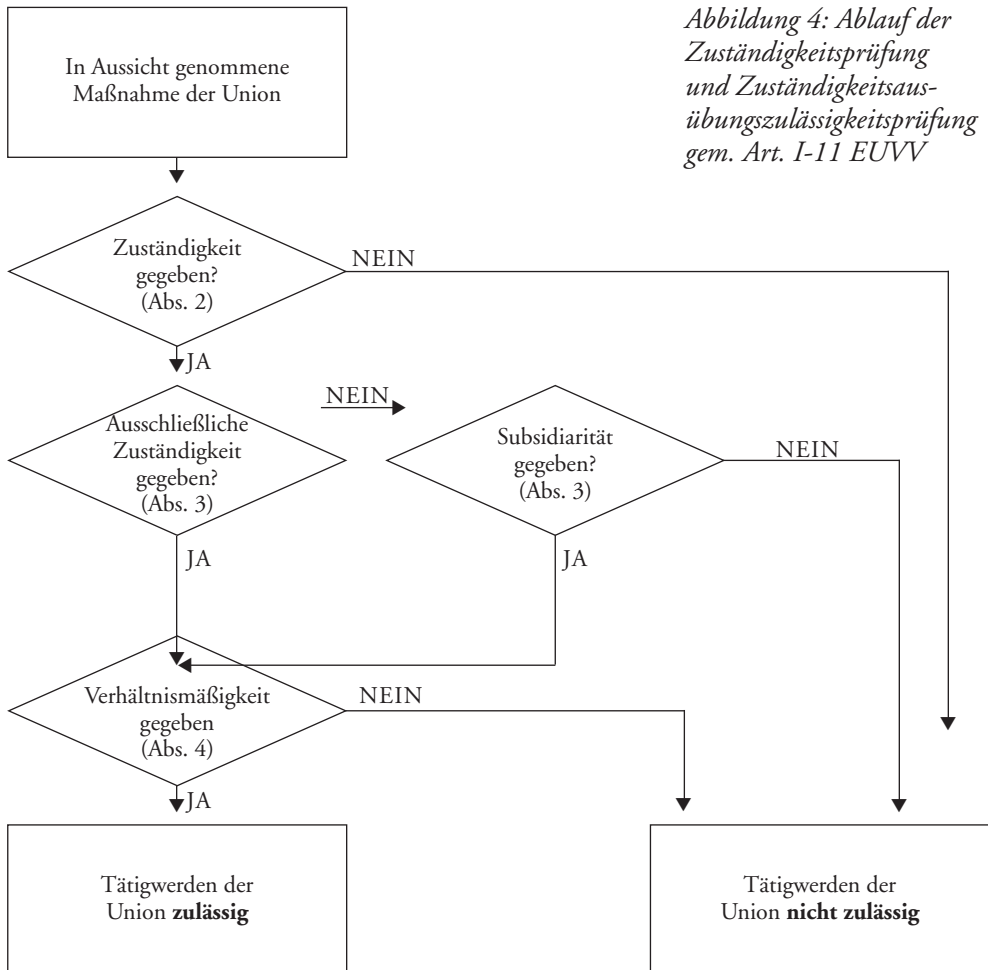
## 2. Inhalt

Diese Formulierung entspricht weitgehend dem geltenden Art. 5 EGV. Als Neuerung zu betrachten ist allerdings die ausdrückliche **Bezugnahme auf die regionale und lokale Ebene** in Art. I-11 Abs. 3 EUVV. Ferner ist hilfreich, dass an anderer Stelle (Art. I-13) die **ausschließlichen Zuständigkeiten** der Union im EUVV **taxativ aufgezählt** sind.

## 3. Prüfungsablauf und Prüfformeln

Aus der weitgehenden Übereinstimmung von Art. 5 EGV und Art. I-11 EUVV folgt auch, dass der grundlegende Ablauf der Zuständigkeits- und Zuständigkeitsausübungszulässigkeitsprüfung gleich bleibt (siehe Abbildung 4 auf der folgenden Seite). Aus Art. I-11 EUVV lassen sich folgende leicht geänderte **Prüfformeln** ableiten:

- Zuständigkeit:** Nimmt die Union eine Maßnahme innerhalb der Grenzen der Zuständigkeiten in Aussicht, die die Mitgliedstaaten ihr im EUVV zur Verwirklichung der darin niedergelegten Ziele übertragen haben? (Abs. 2)
- Ausschließliche Zuständigkeit:** Nimmt die Union eine Maßnahme in Aussicht, die unter Art. I-13 EUVV („Bereiche mit ausschließlicher Zuständigkeit“) fällt? (Abs. 3)
- Subsidiarität:** Nimmt die Union eine Maßnahme in Aussicht, deren Ziele **erstens** von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können, **sondern vielmehr zweitens** wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionebene besser zu verwirklichen sind? (Abs. 3)
- Verhältnismäßigkeit:** Nimmt die Union eine Maßnahme in Aussicht, die inhaltlich wie formal nicht über das für die Erreichung der Ziele des EUVV erforderliche Maß hinausgeht? (Abs. 4)



## B) Protokolle – der „Frühwarnmechanismus“

Während also die materiellen Bestimmungen zum Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzip im EUVV weitgehend denen im EGV entsprechen, sehen zwei Protokolle zum EUVV geänderte formelle Bestimmungen in Richtung eines „Frühwarnmechanismus“ vor, in den die nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten eingebunden werden sollen<sup>37</sup>.

### 1. Parlamenteprotokoll

Das „Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union“<sup>38</sup> (**Parlamenteprotokoll**) soll „eine stärkere Beteiligung der nationalen Parlamente an den Tätigkeiten der Europäischen Union“ (Präambel) fördern und sieht dazu vor, dass **Kon-**



**sultationsdokumente** und das jährliche **Rechtsetzungsprogramm** der Kommission sowie **Entwürfe von Europäischen Gesetzgebungsakten** den **nationalen Parlamenten** der Mitgliedstaaten zugeleitet werden (Art. 1 f.). Die nationalen Parlamente können zu Entwürfen Europäischer Gesetzgebungsakte **begründete Stellungnahmen** im Hinblick auf die Beachtung des Subsidiaritätsprinzips abgeben (Art. 3). Der Rat ist verpflichtet, eine **Stillhaltefrist** von sechs Wochen einzuhalten; Ausnahmen sind allerdings möglich (Art. 4).

An der Regelung ist auffallend, dass konkret die Organe bestimmt sind („nationale Parlamente“), die auf mitgliedstaatlicher Ebene einbezogen werden. Sonst überlässt das Primärrecht die Bestimmung der zuständigen Organe auf mitgliedstaatlicher Ebene regelmäßig den Mitgliedstaaten („institutionelle Autonomie“).

## 2. Subsidiaritätsprotokoll

Ergänzend dazu ist im „Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit“<sup>39</sup> (**Subsidiaritätsprotokoll**) bestimmt, dass die nationalen Parlamente oder ihre Kammern ihre Stellungnahmen innerhalb von **sechs Wochen** abgeben können. „Dabei obliegt es dem jeweiligen nationalen Parlament oder der jeweiligen Kammer eines nationalen Parlaments, gegebenenfalls die regionalen Parlamente mit Gesetzgebungsbefugnissen zu konsultieren“ (Art. 6 Abs. 1 Satz 2). Für Österreich heißt das, dass NR oder BR die LT **zu befassen haben**, da „gegebenenfalls“ bedeutet: „falls im Mitgliedstaat regionale Parlamente mit Gesetzgebungsbefugnissen bestehen“.

Dieses Protokoll sieht weiters vor, dass die Stellungnahmen im weiteren Gesetzgebungsverfahren grundsätzlich (bloß) zu **„berücksichtigen“** sind. Rügt jedoch mindestens ein Drittel der nationalen Parlamente die Nichteinhaltung des Subsidiaritätsprinzips, „so muss der Entwurf überprüft werden“ (Art. 7). Dies bedeutet zwar nicht, dass der Entwurf abgeändert werden muss, jedoch ist ein begründeter Beschluss zu fassen.

Darüber hinaus verpflichtet das Protokoll die Kommission, umfangreiche **Anhörungen** durchzuführen, bevor sie einen Europäischen Gesetzgebungsakt vorschlägt (Art. 2)<sup>40</sup>. Art. 5 schreibt vor, dass die Entwürfe von Europäischen Gesetzgebungsakten

- im Hinblick auf die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit zu begründen sind,
- einen Vermerk mit detaillierten Angaben enthalten sollen, die es ermöglichen zu beurteilen, ob die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit eingehalten wurden,
- Angaben zu den voraussichtlichen finanziellen Auswirkungen<sup>41</sup> sowie im Fall eines Europäischen Rahmengesetzes zu den Auswirkungen auf die von den Mitgliedstaaten zu erlassenden Rechtsvorschriften, einschließlich gegebenenfalls der regionalen Rechtsvorschriften, enthalten,
- berücksichtigen, dass die finanzielle Belastung und der Verwaltungsaufwand der Union, der nationalen Regierungen, der regionalen und lokalen Behörden, der Wirt-

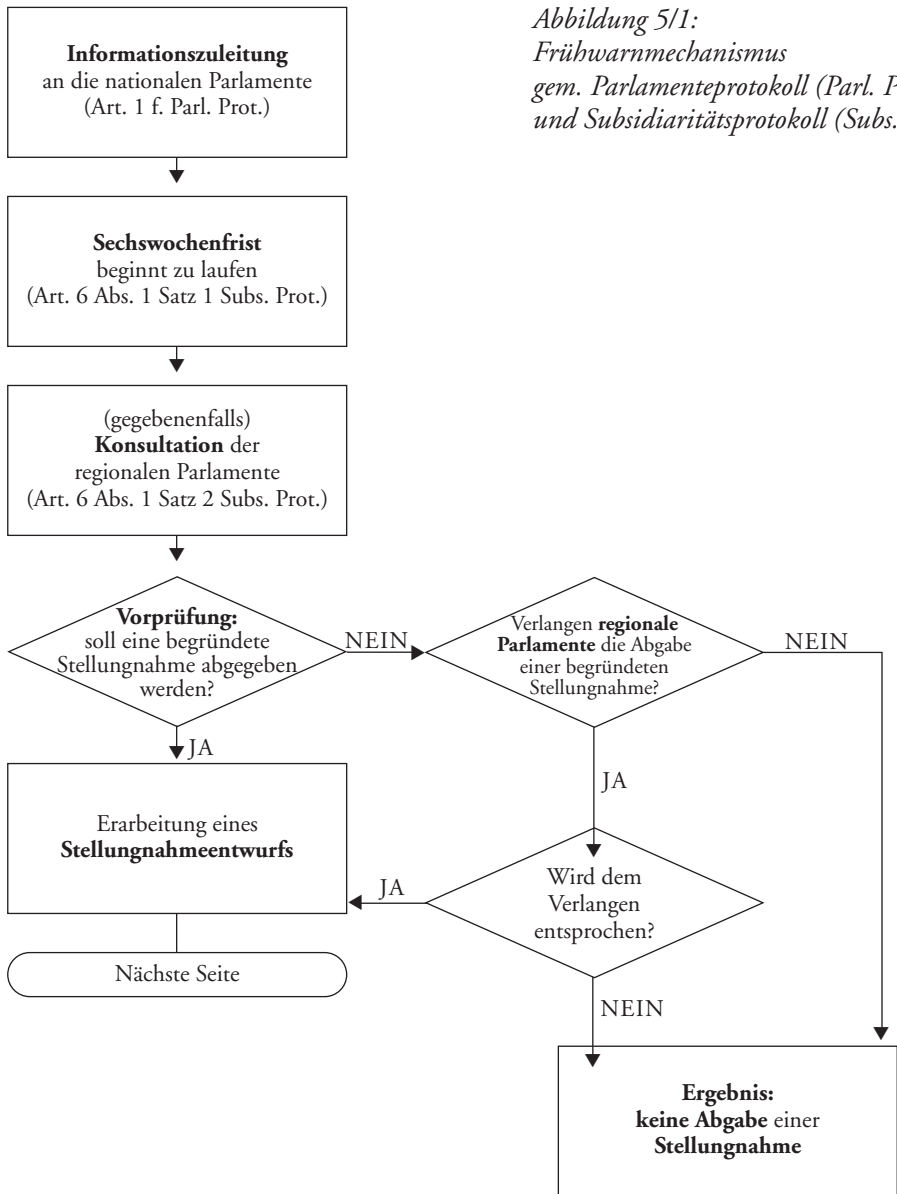


Abbildung 5/1:  
Frühwarnmechanismus  
gem. Parlamentprotokoll (Parl. Prot.)  
und Subsidiaritätsprotokoll (Subs. Prot.)

schaftsteilnehmer und der Bürgerinnen und Bürger so gering wie möglich gehalten werden und in einem angemessenen Verhältnis zu dem angestrebten Ziel stehen müssen.

### 3. Ausblick

Die nach geltendem Recht festgelegte detaillierte Abfolge bei der Subsidiaritätsprüfung („Leitlinien“; s. oben III.B) ist in den beiden Protokollen zum EUVV nicht mehr ent-

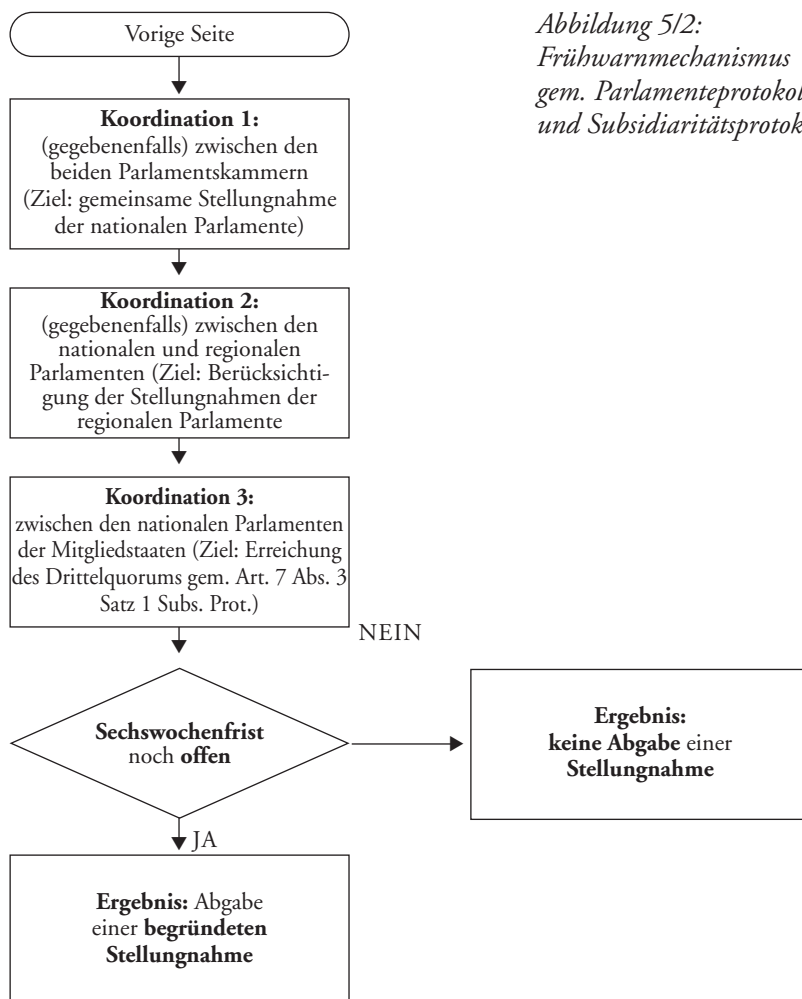


Abbildung 5/2:  
Frühwarnmechanismus  
gem. Parlamentenprotokoll (Parl. Prot.)  
und Subsidiaritätsprotokoll (Subs. Prot.)

halten<sup>42</sup>. Verstärkt wird jedoch die Einbindung mitgliedstaatlicher Organe in das Rechtssetzungsverfahren im Sinne einer **Legitimation durch Verfahren**<sup>43</sup>.

Vor allem die im Hinblick auf die zahlreichen Koordinationserfordernisse reichlich knappe Sechswochenfrist wird wohl die nationalen Parlamente vor **erhebliche praktische Probleme** stellen (s. Abbildung 5). Dies gilt in besonderem Maße für Mitgliedstaaten wie Österreich, in denen es neben zwei nationalen Parlamenten auch **regionale Parlamente** mit Gesetzgebungsbefugnissen gibt.

### C) Rechtsverwirklichung

Zur Rechtsdurchsetzung erhält der **Ausschuss der Regionen** durch das Subsidiaritätsprotokoll ein **Klagerecht** vor dem **EuGH** wegen Verstoßes eines Europäischen Gesetzgebungsakts gegen das Subsidiaritätsprinzip, sofern er nach dem EUVV im Gesetzge-

bungsverfahren **verpflichtend** zu befassen war (Art. 8 Abs. 2); die **nationalen Parlamente** werden dagegen weiterhin auf den Weg über die **Mitgliedstaaten** verwiesen (Art. 8 Abs. 1).

## V. Aktivitäten auf europäischer Ebene während der österreichischen Ratspräsidentschaft

### A) Subsidiaritätskonferenz

Am 18. und 19. April 2006 veranstaltete die österreichische Ratspräsidentschaft gemeinsam mit dem Bundesparlament und dem Land NÖ unter dem Titel „Europa fängt zu Hause an“ in der NÖ Landeshauptstadt St. Pölten eine **Subsidiaritätskonferenz**<sup>44</sup>. In drei Sessionen (Bürgernahe Politik: Der Beitrag der Regionen und Kommunen; Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit: Die Rolle der Parlamente; Subsidiarität und Better Regulation) wurde – basierend auf Impulsreferaten internationaler Persönlichkeiten aus Politik und Wissenschaft – Bilanz gezogen und ein Ausblick unternommen. Im Mittelpunkt stand dabei die Suche nach „Mittel[n] und Wege[n], eine effektivere Anwendung des Subsidiaritätsprinzips im europäischen Rechtsetzungsprozess zu erreichen und dadurch einen Beitrag zu mehr Bürgernähe zu leisten“<sup>45</sup>.

In der **Schlusserklärung** der Vorsitzenden heißt es: „Die Europäische Kommission wird eingeladen, die Regionen und Gemeinden verstärkt und möglichst frühzeitig bei der Vorbereitung von Rechtsetzungsvorschlägen einzubinden, damit europäische Regelungen bürgernahe formuliert werden. Sie wird weiters ersucht, im Rahmen ihrer Folgenabschätzungen auch die Auswirkungen eines Rechtsetzungsvorschlages auf die lokale und regionale Ebene zu berücksichtigen. Der Ausschuss der Regionen wird eingeladen, sein Subsidiaritätskontrollnetzwerk weiter zu entwickeln, damit die Ergebnisse seiner Subsidiaritätsprüfungen bei der Formulierung europäischer Rechtsakte so weit wie möglich berücksichtigt werden können. [...] Auf der Grundlage des geltenden EU-Rechts wird auch die Europäische Kommission ersucht, ihre Rechtsetzungsvorschläge nicht nur den europäischen Institutionen, sondern zeitgleich auch den nationalen Parlamenten zuzuleiten und sie einer neuerlichen Überprüfung zu unterziehen, falls eine repräsentative Anzahl von nationalen Parlamenten begründete Zweifel an deren Vereinbarkeit mit dem Subsidiaritätsprinzip vorbringt.“<sup>46</sup>

### B) Europäische Kommission

In der **Mitteilung** „Eine bürgernahe Agenda: konkrete Ergebnisse für Europa“ kam die Kommission diesem Ersuchen wie folgt nach: „Die Kommission beabsichtigt, **alle neuen Vorschläge und Konsultationspapiere direkt den nationalen Parlamenten zu übermitteln** und sie zu einer Reaktion aufzufordern. Auf diese Weise ließe sich der politische Entscheidungsprozess verbessern“<sup>47</sup> (Hervorhebungen vom Verfasser). Damit wäre z. T. der im EUVV vorgesehene „Frühwarnmechanismus“ (s. oben IV. B) ohne Inkrafttreten des EUVV implementiert<sup>48</sup>. Die Kommission hat allerdings die Zusage vermieden, ihre Vorschläge gegebenenfalls neuerlich zu überprüfen.

## C) Europäischer Rat

Der **Europäische Rat** begrüßte in den Schlussfolgerungen seiner Tagung am 15. und 16. Juni 2006 „in Anbetracht der Bedeutung, die den Grundsätzen der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit zukommt, [...] die Initiative des österreichischen Vorsitzes, der am 18./19. April 2006 in St. Pölten eine Konferenz zum Thema Subsidiarität veranstaltet hat [...]. Der Europäische Rat [...] begrüßt daher besonders die **Zusage der Kommission**, den nationalen Parlamenten alle neuen Vorschläge und Konsultationspapiere direkt zur Verfügung zu stellen und sie um Stellungnahme zu bitten, um so den Prozess der Politikgestaltung zu verbessern. Die Kommission wird ersucht, die **Stellungnahmen der nationalen Parlamente** – insbesondere in Bezug auf die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit – **gebührend zu berücksichtigen**“<sup>49</sup> (Hervorhebungen vom Verfasser).

## VI. Aktivitäten des Ausschusses der Regionen (AdR)

### A) Allgemeines zum AdR

Der AdR besteht als **beratender Ausschuss aus Vertretern der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften** seit 1994. Die Einrichtung des AdR war Teil eines Paketes, zu dem auch die Verankerung des Subsidiaritätsprinzips in EGV und EUV sowie die Schaffung der Möglichkeit der Vertretung des Mitgliedstaates im Rat durch Mitglieder regionaler Regierungen in (nunmehr) Art. 203 EGV zählte. Damit sollten regionale und kommunale Einheiten der Mitgliedstaaten als „**dritte Ebene**“ neben der Union und den Mitgliedstaaten durch Mitgestaltungsrechte in den europäischen Integrationsprozess stärker eingebunden und damit ein Gegengewicht zur grundsätzlichen „Bundesstaatsblindheit“ der EG geschaffen werden.

Österreich entsendet je zwölf Mitglieder und Stellvertreter in den AdR. Davon besitzen die **Länder** für je neun Mitglieder und Stellvertreter ein **bindendes Vorschlagsrecht** (Art. 23c Abs. 4 B-VG). Die Länder haben für die aktuelle Mandatsperiode (2006–2010) ausnahmslos die jeweiligen **Landeshauptleute** als Mitglieder vorgeschlagen<sup>50</sup>.

### B) Subsidiaritätsnetzwerk des AdR

Der AdR verfolgt die Einrichtung eines „**Netzwerks für die Subsidiaritätskontrolle**“<sup>51</sup>, um den Informationsaustausch zwischen den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften der Europäischen Union hinsichtlich der Dokumente und Vorschläge der Europäischen Kommission zu erleichtern. Die Teilnehmer des Netzwerks werden über die Initiativen der Europäischen Kommission informiert und können dazu ihre Position vorbringen. Ende 2005 wurde ein **erster Testlauf** durchgeführt, an dem als österreichische Institutionen die Landeshauptleutekonferenz und der Vorarlberger Landtag teilnahmen<sup>52</sup>.

Bei diesem ersten Testlauf wurde den Teilnehmern folgender **Prüfraster** für die Subsidiaritätsprüfung empfohlen<sup>53</sup>:

„Subsidiarität:

1. *Rechtsgrundlage:*
  - 1.1 *Auf welchen Artikeln des Vertrags beruht der Vorschlag?*
  - 1.2 *Fällt die Maßnahme in den ausschließlichen Zuständigkeitsbereich der Union bzw. der Mitgliedstaaten oder in den geteilten Zuständigkeitsbereich?*
  - 1.3 *Ist die für den Vorschlag gewählte Rechtsgrundlage korrekt?*
  - 1.4 *Stehen die Ziele des Vorschlags in Einklang mit den Verpflichtungen der Union?*
  - 1.5 *Sind alle vorgeschlagenen Maßnahmen im Rahmen der gewählten Rechtsgrundlage abgedeckt?*
  
2. *Erforderlichkeitsprüfung I:*
  - 2.1 *Können die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen ausreichend durch Maßnahmen der Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer Verfassungsordnung erreicht werden?*
  - 2.2 *Wenn nein, können die Ziele daher besser durch Maßnahmen der Gemeinschaft erreicht werden?*
  - 2.3 *Ist das Handeln der Gemeinschaft gerechtfertigt, da das betreffende Sachgebiet grenzübergreifende Aspekte aufweist (und nicht nur das Hoheitsgebiet eines einzigen Mitgliedstaates betrifft), die durch einzelstaatliche Maßnahmen nicht ausreichend geregelt werden können?*
  
3. *Erforderlichkeitsprüfung II:*
  - 3.1 *Würden alleinige Maßnahmen der Mitgliedstaaten oder das Fehlen von Gemeinschaftsmaßnahmen gegen die Anforderungen des EG-Vertrages verstoßen oder auf sonstige Weise die Interessen der Mitgliedstaaten erheblich beeinträchtigen?*
  - 3.2 *Können die Probleme einzelner Mitgliedstaaten durch gezielte Unterstützung im Rahmen bestehender Maßnahmen geregelt werden?*
  
4. *Prüfung des zusätzlichen Nutzens:*
  - 4.1 *Würden Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene im Vergleich zu Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten oder im Rahmen der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten deutliche Vorteile in Bezug auf Ausmaß und Resonanz mit sich bringen?*
  - 4.2 *Wird dies qualitativ und – wenn möglich – quantitativ noch untermauert?*

*Verhältnismäßigkeit:*

5. *Eignungsprüfung:*
  - 5.1 *Sind die eingesetzten Mittel zur Erreichung der verfolgten Ziele geeignet?*
  - 5.2 *Wenn nein, welche Alternative könnte gewählt werden?*

6. *Erforderlichkeitsprüfung:*
  - 6.1 *Gehen diese Maßnahmen über das zur Verwirklichung des Ziels notwendige Maß hinaus? Wenn ja, warum?*
  - 6.2 *Wo sollte dieses Maß festgelegt werden?*
  
7. *Prüfung der minimalen Eingriffsstärke:*
  - 7.1 *Wurde für die Maßnahme der Gemeinschaft eine möglichst einfache Form gewählt (Wahl des Instruments)?*
  - 7.2 *Ist der Erlass einer Verordnung in ausreichendem Maße gerechtfertigt oder wäre eine (Rahmen-)Richtlinie besser geeignet?*
  - 7.3 *Wurde erklärt, warum keine alternative Regulierungsmethode (beispielsweise die Ko- oder Selbstregulierung) gewählt wurde?*
  
8. *Prüfung der minimalen Kosten:*
  - 8.1 *Wurde die Notwendigkeit der finanziellen Belastung und des Verwaltungsaufwands der Union, der nationalen, regionalen und lokalen Behörden, der Wirtschaft und der Bürger so gering wie möglich gehalten, und stehen diese mit dem zu erreichenden Ziel im Einklang?*
  
9. *Prüfung des minimalen Geltungsbereichs:*
  - 9.1 *Lässt die Maßnahme der Gemeinschaft so viel Raum für nationale Entscheidungen wie möglich?*
  - 9.2 *Werden neben der Einhaltung gemeinschaftlicher Rechtsvorschriften auch bewährte nationale Regelungen und spezielle Bedingungen in den einzelnen Mitgliedstaaten geachtet (z.B. die Struktur und die Funktionsweise der Rechtssysteme)?*
  
10. *Weitere Überlegungen seitens der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften:*
  - 10.1 *Wurde eine Folgenabschätzung durchgeführt?*
  - 10.2 *Wenn ja, ist diese umfassend?*
  - 10.3 *Wurden regionale und lokale Aspekte bei der Folgenabschätzung berücksichtigt?*
  - 10.4 *Hat die Kommission eine separate Subsidiaritätsbewertung vorgenommen, in die auch die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften eingebunden waren?*
  - 10.5 *Wenn ja, ist diese angemessen?*
  - 10.6 *Hat die Kommission vor Veröffentlichung ihres Vorschlags eine umfassende Konsultation durchgeführt und die Konsultationsdokumente veröffentlicht?*
  - 10.7 *Wurde die lokale und regionale Dimension berücksichtigt?“*

Ein **zweiter Testlauf** wurde im Herbst 2006 durchgeführt. Für Österreich nahmen wiederum die Landeshauptleutekonferenz und der Vorarlberger Landtag sowie zusätzlich der Kärntner Landtag teil.

Beim zweiten Testlauf wurde den Teilnehmern folgender geänderter Prüfraster für die Subsidiaritätsprüfung empfohlen<sup>54</sup>:

*„Prüfung der Einhaltung des Prinzips der Aufteilung der Zuständigkeiten*

*1. Rechtsgrundlage:*

*1.1 Auf welchen Artikeln des Vertrags beruht der Vorschlag?*

*1.2 Wurde für alle vorgeschlagenen Maßnahmen die richtige Rechtsgrundlage gewählt?*

*Überprüfung der Anwendbarkeit des Subsidiaritätsprinzips*

*2. Art der Zuständigkeit:*

*2.1 Fällt die Maßnahme unter die ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaft bzw. der Mitgliedstaaten oder handelt es sich um mit den Mitgliedstaaten geteilte Zuständigkeiten (bei ausschließlicher Zuständigkeit wird das Subsidiaritätsprinzip nicht angewendet – in diesem Fall ist direkt zum Teil „Verhältnismäßigkeit“ des Formulars überzugehen).*

*Prüfung der mit dem Subsidiaritätsprinzip verbundenen Bedingungen*

*3. Erforderlichkeitsprüfung:*

*3.1.1 Ist die Maßnahme der Gemeinschaft notwendig, weil die Mitgliedstaaten (im Rahmen ihrer Verfassungsordnung) die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen nicht angemessen verwirklichen können?*

*3.1.2 Können die Mitgliedstaaten das betreffende Problem nicht angemessen lösen, weil es länderübergreifender Natur ist (d. h. das Hoheitsgebiet von mehr als einem Mitgliedstaat betrifft)?*

*3.1.3 Würden alleinige Maßnahmen der Mitgliedstaaten oder das Fehlen von Gemeinschaftsmaßnahmen auf sonstige Weise die Interessen der Mitgliedstaaten erheblich beeinträchtigen?*

*3.2.1 Würden alleinige Maßnahmen der Mitgliedstaaten oder das Fehlen von Gemeinschaftsmaßnahmen gegen die Anforderungen des EG-Vertrages verstoßen oder auf sonstige Weise die Interessen der Mitgliedstaaten erheblich beeinträchtigen?*

*3.2.2 Können die Probleme einzelner Mitgliedstaaten durch gezielte Unterstützung im Rahmen bestehender Maßnahmen geregelt werden?*

*4. Prüfung des zusätzlichen Nutzens:*

*4.1 Können die Ziele – sofern die Maßnahmen der Mitgliedstaaten unzureichend sind oder sein werden – durch eine Gemeinschaftsmaßnahme besser verwirklicht werden?*

*4.2 Würden Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene deutliche Vorteile in Bezug auf Ausmaß und Resonanz mit sich bringen?*



4.3 Können die in einem oder in mehreren Mitgliedstaaten auftretenden Probleme mit Hilfe einer gezielten Unterstützung im Rahmen von bestehenden Maßnahmen gelöst werden?

5. Prüfung des minimalen Geltungsbereichs

5.1 Werden neben der Einhaltung gemeinschaftlicher Rechtsvorschriften auch bewährte nationale Regelungen und spezielle Bedingungen in den einzelnen Mitgliedstaaten beachtet (z.B. die Struktur und die Funktionsweise der Rechtssysteme)?

6. Stichhaltigkeit der Argumente

6.1 Enthält der Vorschlag eindeutig ausreichende Argumente, die die Einhaltung der durch das Subsidiaritätsprinzip festgelegten Bedingungen belegen?

6.2 Beruht dieser Nachweis nicht nur auf qualitativen, sondern auch auf quantitativen Elementen?

Verhältnismäßigkeit:

7. Eignungsprüfung:

7.1 Sind die eingesetzten Mittel zur Erreichung der verfolgten Ziele geeignet?

7.2 Wenn nein, welche Alternative könnte gewählt werden?

8. Erforderlichkeitsprüfung:

8.1 Gehen diese Maßnahmen über das zur Verwirklichung des Ziels notwendige Maß hinaus? Wenn ja, warum?

8.2 Wo sollte dieses Maß festgelegt werden?

9. Prüfung der minimalen Eingriffsstärke:

9.1 Wurde für die Maßnahme der Gemeinschaft eine möglichst einfache Form gewählt (Wahl des Instruments)?

9.2 Ist der Erlass einer Verordnung in ausreichendem Maße gerechtfertigt oder wäre eine (Rahmen-)Richtlinie besser geeignet?

9.3 Wurde erklärt, warum keine alternative Regulierungsmethode (beispielsweise die Ko- oder Selbstregulierung) gewählt wurde?

10. Prüfung der minimalen Kosten:

10.1 Wurde die Notwendigkeit der finanziellen Belastung und des Verwaltungsaufwands der Union, der nationalen, regionalen und lokalen Behörden, der Wirtschaft und der Bürger so gering wie möglich gehalten, und stehen diese mit dem zu erreichenden Ziel im Einklang?

11. *Prüfung des minimalen Geltungsbereichs:*
- 11.1 *Lässt die Maßnahme der Gemeinschaft so viel Raum für nationale Entscheidungen wie möglich?*
- 11.2 *Werden neben der Einhaltung gemeinschaftlicher Rechtsvorschriften auch bewährte nationale Regelungen und spezielle Bedingungen in den einzelnen Mitgliedstaaten geachtet (z.B. die Struktur und die Funktionsweise der Rechtssysteme)?*
12. *Stichhaltigkeit der Argumente:*
- 12.1 *Enthält der Vorschlag eindeutig ausreichende Argumente, die die Einhaltung der durch das Subsidiaritätsprinzip festgelegten Bedingungen belegen?*

*Kontrolle der Vorbereitung des Vorschlags*

13. *Berücksichtigung lokaler und regionaler Aspekte bei der Konsultation und der Folgenanalyse:*
- 13.1 *Wurde eine Folgenabschätzung durchgeführt?*
- 13.2 *Wenn ja, ist diese umfassend?*
- 13.3 *Wurden regionale und lokale Aspekte bei der Folgenabschätzung berücksichtigt?*
- 13.4 *Hat die Kommission eine separate Subsidiaritätsbewertung vorgenommen, in die auch die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften eingebunden waren?*
- 13.5 *Wenn ja, ist diese angemessen?*
- 13.6 *Hat die Kommission vor Veröffentlichung ihres Vorschlags eine umfassende Konsultation durchgeführt und die Konsultationsdokumente veröffentlicht?*
- 13.7 *Wurde die lokale und regionale Dimension berücksichtigt?*

Für die österreichischen Länder stellt dieses Netzwerk des AdR eine **Ergänzung** und **Unterstützung** ihrer Einflussmöglichkeiten (siehe gleich unten) dar.

## VII. Aktivitäten der österreichischen Länder

### A) Nach geltendem Recht

#### 1. Länderbeteiligungsverfahren<sup>55</sup>

Bereits 1992, also einige Jahre vor dem Beitritt Österreichs zur Europäischen Union, wurde bundesverfassungsrechtlich eine **Beteiligung der Länder an der gesamtstaatlichen Willensbildung** geschaffen. Dieses **Länderbeteiligungsverfahren** umfasst das **Stellungnahmeverfahren**, das Recht zur **Entsendung von Ländervertretern** in europäische Gremien sowie die **Klageführungspflicht des Bundes** auf Ansuchen eines Landes.

#### a) Stellungnahmeverfahren

Das Stellungnahmeverfahren umfasst eine **Informationspflicht des Bundes** und ein **Stellungnahmerecht der Länder**.

Die **Informationspflicht** des Bundes ist sachlich beschränkt auf „alle Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union, die den selbständigen Wirkungsbereich der Länder berühren oder sonst für sie von Interesse sein könnten“<sup>56</sup>. Diese **sachliche Einschränkung** dürfte in der Praxis einen **Vorteil für die Länder** darstellen, da dadurch die Informationsmenge verringert und eine inhaltliche Auseinandersetzung mit den die Länder wirklich betreffenden Vorhaben erleichtert wird.

Die **Länderstellunghnahmen** können **allgemeine** (nicht von allen Ländern getragen oder zu Vorhaben, die Angelegenheiten betreffen, in denen die Gesetzgebung nicht Landessache ist) oder **einheitliche** sein (von allen Ländern getragen **und** zu Vorhaben, die Angelegenheiten betreffen, in denen die Gesetzgebung Landessache ist). Ein Unterfall der allgemeinen Länderstellunghnahmen sind **gemeinsame Länderstellunghnahmen**, die zwar von allen Ländern getragen werden, sich jedoch auf Vorhaben beziehen, die Angelegenheiten betreffen, in denen die Gesetzgebung nicht Landessache ist.

	Gesetzgebung nicht Landessache	Gesetzgebung Landessache
nicht von allen Ländern getragen	allgemeine Länderstellunghnahme	allgemeine Länderstellunghnahme
von allen Ländern getragen	gemeinsame Länderstellunghnahme	einheitliche Länderstellunghnahme

Abbildung 6: Typologie der Länderstellunghnahmen

Herzstück des Stellunghnahmeverfahrens ist das Recht zur Abgabe **einheitlicher Länderstellunghnahmen**. An diese ist der Bund gem. Art. 23d Abs. 2 B-VG nämlich grundsätzlich inhaltlich gebunden. Er darf von ihnen nur aus „**zwingenden außen- und integrationspolitischen Gründen**“ abweichen.

In einer Länderstellunghnahme kann die allfällige **Verletzung des Subsidiaritätsprinzips** durch das zu prüfende Vorhaben gerügt werden. Handelt es sich um eine allgemeine Länderstellunghnahme, hat der Bund dies bei der Festlegung des Standpunktes der Republik Österreich bloß „**entsprechend zu erwägen**“, d. h. den Bund trifft keine rechtliche Verpflichtung, der Länderstellunghnahme inhaltlich zu folgen (Art. 5 der Vereinbarung über die Mitwirkungsrechte der Länder und Gemeinden in Angelegenheiten der europäischen Integration, BGBl. 1992/775). Liegt jedoch eine einheitliche Stellunghnahme vor, **hat der Bund** die geäußerten Bedenken in den Verhandlungen auf europäischer Ebene **zu vertreten**.

Das **Stellunghnahmeverfahren** gestattet als **indirektes Instrument**, das sich **innerstaatlich** an den **Bund** und nicht direkt an die europäische Ebene richtet, jedoch **keine direkte Beteiligung der Länder** am europäischen Rechtsetzungsprozess.

## b) Ländervertreter in europäischen Gremien

Im Gegensatz dazu erlaubt die **Entsendung von Ländervertretern** in europäische Gremien eine **direkte Beteiligung der Länder** an der Willensbildung auf europäischer Ebene. Sie findet in der Praxis **nicht auf entscheidender Ebene** (Übertragung der Mitwirkung an der Willensbildung im Rat an einen von den Ländern namhaft gemachten Vertreter durch die BReg gem. Art. 23d Abs. 3 B-VG), sondern **auf vorbereitender Ebene** (Beziehung von Vertretern der Länder in die österreichischen Delegation gem. Art. 8 der oben erwähnten Mitwirkungs-Vereinbarung) statt.

Als derartige Vertreter kommen insbesondere **Gemeinsame Ländervertreter** in Frage. Diese werden von allen neun Ländern bestellt, um die gemeinsamen Länderinteressen in einem nationalen oder internationalen Gremium zu vertreten. Sie haben dabei den vorher zwischen allen Ländern akkordierten Standpunkt zu vertreten<sup>57</sup>. Diese Ländervertreter können zur Subsidiaritätskonformität des Vorhabens Stellung nehmen.

## c) Klageführungspflicht des Bundes

Ein weiteres **indirektes Beteiligungsinstrument** stellt schließlich die Verpflichtung des Bundes dar, auf Ansuchen eines Landes die nach dem Gemeinschaftsrecht hiefür in Betracht kommenden Rechtsbehelfe vor dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften zu ergreifen, sofern kein anderes Land diesem Ansuchen widerspricht und nicht zwingende außen- und integrationspolitische Gründe dagegen sprechen (Art. 10 Abs. 1 der oben erwähnten Mitwirkungs-Vereinbarung)<sup>58</sup>. In einem solchen Klageverlangen könnten Verstöße gegen das Subsidiaritätsprinzip gerügt werden.

## 2. Mitwirkung im Ausschuss der Regionen

Wegen der durchgängigen und hochrangigen Beschickung durch alle Länder ist auch der AdR eine **wichtige Plattform** zur Artikulation von Bedenken gegen die Subsidiaritätskonformität eines Vorhabens. Zwei **Einschränkungen** sind jedoch dabei zu machen: Erstens sind die Vertreter der österreichischen Länder im AdR als Mitglieder einer relativ kleinen nationalen Delegation in besonderem Maße darauf angewiesen, für ihre Interessen Unterstützung in anderen Delegationen zu finden. Zum anderen ist die Tätigkeit des AdR weiterhin eine rein beratende und seine Bedenken können von den Rechtssetzungsorganen der Gemeinschaft auch ignoriert werden. Nach geltendem Recht kommt, wie bereits erwähnt, dem AdR auch **kein Klagerecht** gegen Rechtsakte der Gemeinschaft zu (s. oben III. C).

## B) Nach projektiertem Recht

### 1. Verstärkte Zusammenarbeit der Länder

Unmittelbarer **Anlass** für verstärkte Aktivitäten der Länder in jüngster Zeit waren zunächst sicher die – in der Erwartung seines baldigen Inkrafttretens angenommenen – innerstaatlichen Umsetzungserfordernisse des **EUVV**. Eine Reihe der dabei geprüften

Maßnahmen lässt sich allerdings bereits auf Grundlage des **geltenden Rechts** umsetzen. Im Einzelnen nehmen die Länder dabei folgende **Vorgangsweise** in Aussicht<sup>59</sup>:

Die Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprüfung soll von den bestehenden Einrichtungen der Länderbeteiligung durchgeführt werden (s. oben VII. A). Um rechtzeitig handeln zu können, beobachten die Länder insbesondere die jährliche **Strategieplanung**<sup>60</sup> sowie das **Legislativ- und Arbeitsprogramm**<sup>61</sup> der Europäischen Kommission. Dadurch soll das allfällige Erfordernis einer vertieften Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprüfung bei einzelnen Vorhaben möglichst frühzeitig identifiziert werden. Die Länder werden dabei von der Verbindungsstelle der Länder in der Ständigen Vertretung Österreichs bei der Europäischen Union unterstützt.

Zur Arbeitsteilung zwischen den Ländern sollen **Federführungen** für einzelne Vorhaben oder ganze Sachgebiete von einzelnen Ländern übernommen werden. Diese Federführungen lassen die Autonomie und die individuelle Verantwortung der jeweils anderen Länder unberührt. Das federführende Land prüft die Vorhaben nach der vom AdR beim Testlauf des Subsidiaritätsnetzwerks verwendeten Methode (s. oben VI. B), erstellt gegebenenfalls einen Stellungnahmeentwurf und befasst damit im Wege der Verbindungsstelle der Bundesländer die jeweils anderen Länder. Ziel dabei ist die **Erzeugung** einer gemeinsamen oder einheitlichen **Länderstellungnahme** i. S. v. Art. 23d B-VG (s. oben VII. A 1. a). Diese sollte so **rechtzeitig** vorliegen, dass sie noch innerhalb der **Sechswochenfrist** des Subsidiaritätsprotokolls (s. oben IV. B) dem NR und dem BR zur Verfügung gestellt werden kann. Die aus diesen knappen zeitlichen Vorgaben resultierenden Herausforderungen für die Praxis liegen auf der Hand.

Wird ein Rechtsakt auf europäischer Ebene entgegen den Subsidiaritätsbedenken der Länder erlassen, ist zu prüfen, ob der Bund zu einer **Nichtigkeitsklage** aufgefordert werden soll (s. oben VII. A 1. c).

Zur Durchführung eines **Probelaufes** übernahm jedes Land für 2006 die Federführung für ein Vorhaben. Eine **Evaluierung** dieses Tests soll Anfang 2007 stattfinden.

## *2. Umsetzungserfordernisse im Hinblick auf die Beteiligung der Landtage*

Wie schon erwähnt, kommt den Parlamenten auf subnationaler Ebene im Subsidiaritätsprotokoll nur eine untergeordnete Rolle zu. Sie sind eindeutig durch die nationalen Parlamente mediatisiert („Dabei **obliegt** es dem jeweiligen **nationalen Parlament oder** der jeweiligen **Kammer eines nationalen Parlaments**, gegebenenfalls die regionalen Parlamente mit Gesetzgebungsbefugnissen zu konsultieren“; Hervorhebungen vom Verfasser) und es zeigt sich auch durch diesen Mangel an Unmittelbarkeit bei ihnen die knappe Terminvorgabe von sechs Wochen in ganzer Schärfe. Vor allem wegen dieser „extrem knapp bemessenen Fristen“ stellen sich an die Umsetzung des Frühwarnmechanismus „enorme Anforderungen“<sup>62</sup>. Dazu kommen für die regionalen Parlamente noch die zusätzlichen länderübergreifenden Koordinationserfordernisse. Schließlich haben im Frühwarnmechanismus „Parlamente“ tätig zu werden, d. h. Einrichtungen, bei denen zur Erzeugung ihnen zurechenbarer Produkte regelmäßig mehrere Menschen zu einer Sitzung zusammentreten müssen.

Auszugehen ist davon, dass der nahe liegende Partner für die LT beim Frühwarnmechanismus der BR ist<sup>63</sup>. Mögliche Eckpunkte einer Umsetzung des Frühwarnmechanismus für die LT könnten dann sein:

- ❑ Verpflichtung des BR, die ihm nach den beiden Protokollen übermittelten Dokumente den LT weiterzuleiten;
- ❑ Recht der LT, gegenüber dem BR die Abgabe einer begründeten Stellungnahme zu verlangen;
- ❑ Recht der LT, gegenüber dem BR die Einbringung einer Klage im Wege der BReg zu verlangen<sup>64</sup>.

Vor allem hinsichtlich der beiden letztgenannten Punkte wären **wichtige Parameter** festzulegen. Kommen die Rechte jedem einzelnen LT, nur allen LT gemeinsam oder einer bestimmten Anzahl von ihnen zu? Ist der BR verpflichtet, derartigen Verlangen zu entsprechen oder nicht? Dazu wurde bereits vertreten, dass eine rechtliche Bindung des BR an einen Beschluss der LT wegen dessen Status als parlamentarisches Organ kaum realistisch zu sein scheint<sup>65</sup>.

Die Informationspflicht des BR müsste jedenfalls zur ungeschmälert weiter bestehenden Informationspflicht des Bundes gem. Art. 23d Abs. 1 B-VG (s. oben VII. A 1. a) hinzutreten. Ein praktisches Problem für die LT könnte sein, dass im Gegensatz zu den gem. Art. 23d Abs. 1 B-VG den Ländern übermittelten Informationen die vom BR übermittelten Dokumente wohl nicht inhaltlich vorselektiert sein werden.

Da die Landtage über entsprechende eigene Ressourcen zur Durchführung der Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprüfung kaum verfügen, bedürfen sie dabei der Unterstützung durch die Landesregierungen. Es würde sich daher anbieten, dass Landtage und Landesregierungen (siehe oben VII. B 1.) hier gemeinsam und koordiniert vorgehen, um Doppelgleisigkeiten zu vermeiden.

Bei der **parlamentarischen Europakonferenz** „Österreich und Europa – miteinander gestalten“ am 23. Oktober 2006 in Linz stellte Bundesratspräsident Kneifel sein Modell für die innerstaatliche Organisation der Subsidiaritätsprüfung vor. Dabei ist vorgesehen, einen **Subsidiaritätsbeirat** aus Vertretern von Bund, Ländern und Gemeinden einzurichten, der in regelmäßig stattfindenden Einlaufbesprechungen die eingelangten EU-Dokumente sichtet und diejenigen Dokumente identifiziert, die für eine nähere inhaltliche Prüfung in Frage kommen. Die inhaltliche Prüfung selbst könnte dann zwischen Bundesparlament und Landtagen aufgeteilt werden.

### 3. *Mitwirkung im Ausschuss der Regionen*

Das bei einem Inkrafttreten des EUVV dem **Ausschuss der Regionen** durch das Subsidiaritätsprotokoll eingeräumte **Klagerecht** vor dem **EuGH** würde seine Bedeutung als Artikulationsebene der österreichischen Länder zweifellos erhöhen, wenn auch die oben unter VII. A 2. angeführten Einschränkungen sonst weiterhin zuträfen. Wann eine derartige Aufwertung für den AdR durch den EUVV oder eine andere Revision des Primärrechts in Kraft tritt, ist jedoch zurzeit nicht abschätzbar.

### C) Exkurs: *Projektierte Rechtslage in Deutschland*

In Deutschland wurde der EUVV bereits mit dem „**Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union**“, dBGBI. I 2005, 3178, umgesetzt, das allerdings erst gemeinsam mit dem EUVV in Kraft treten wird (Art. 3 leg. cit.). Das Gesetz sieht bezüglich des neuen Subsidiaritätsprüfungsverfahrens als Hauptpunkte vor<sup>66</sup>:

- ❑ Verpflichtung der Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat über Gesetzesentwürfe der EU ausführlich zu informieren, insbesondere durch zeitgerechte Übermittlung der offiziellen Stellungnahmen der Bundesregierung (Art. 1 § 2 Abs. 1 leg. cit.);
- ❑ Verpflichtung der Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat über abgeschlossene Gesetzgebungsverfahren der EU zu informieren und dabei zu bewerten, ob der Gesetzgebungsakt das Subsidiaritätsprinzip verletzt (Art. 1 § 3 Abs. 1 leg. cit.);
- ❑ Verpflichtung der Bundesregierung, vom Bundestag oder Bundesrat beschlossene Klagen gem. Art. 8 Subsidiaritätsprotokoll (siehe oben IV. C) unverzüglich dem EuGH zu übermitteln (Art. 1 § 3 Abs. 2–4 leg. cit.).

Aus Sicht der österreichischen Länder sind zwei Aspekte bemerkenswert: die deutschen **Landtage** finden im Gesetz **keine Erwähnung**, weshalb Art. 6 Abs. 1 Satz 2 Subsidiaritätsprotokoll („Dabei obliegt es dem jeweiligen nationalen Parlament oder der jeweiligen Kammer eines nationalen Parlaments, gegebenenfalls die regionalen Parlamente mit Gesetzgebungsbefugnissen zu konsultieren“) auf Gesetzesebene **nicht umgesetzt** zu sein scheint. Eine Regelung könnte in den **Geschäftsordnungen** von Bundestag und Bundesrat getroffen werden.

Andererseits wäre es für die österreichischen Länder von Vorteil, wenn ihnen – wie nach dem deutschen Modell dem Bundestag und dem Bundesrat – **verpflichtend** und rechtzeitig die **Stellungnahmen der BReg** zu übermitteln wären. Diese sind nämlich vom Vorhabensbegriff des Art. 23d Abs. 1 B-VG nicht umfasst und fallen daher auch nicht unter die Informationspflicht des Bundes gem. dieser Bestimmung.

## VIII. Zusammenfassung

1. Eine Zuweisung von Zuständigkeiten an untergeordnete Ebenen im Sinne des Subsidiaritätsprinzips verstärkt die demokratische Einflussmöglichkeit des Einzelnen oder der Einzelnen auf die in Ausübung dieser Zuständigkeit ergehenden Entscheidungen und macht sie dadurch bürgernäher.
2. Die Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprüfung beantwortet die Frage, ob eine grundsätzlich gegebene Zuständigkeit der Gemeinschaft bzw. zukünftig der Union ausgeübt werden darf (Zuständigkeitsausübungszulässigkeitsprüfung). Das Subsidiaritätsprinzip fungiert auf europäischer Ebene also als Kompetenzausübungsregel.
3. Der EUVV bringt neue Impulse für die Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprüfung, insbesondere den so genannten „Frühwarnmechanismus“. Die Kommission wird Teile davon auch ohne Inkrafttreten des EUVV freiwillig anwenden.

4. Der Frühwarnmechanismus bindet direkt nur die nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten ein. Regionale Parlamente mit Gesetzgebungsbefugnissen sind auf die Konsultation durch das nationale Parlament reduziert.
5. Sowohl für nationale als auch für regionale Parlamente gilt, dass die für die Abgabe einer begründeten Stellungnahme zur Verfügung stehende Sechswochenfrist erhebliche praktische Probleme mit sich bringen könnte.
6. Verstöße gegen das Subsidiaritäts- oder das Verhältnismäßigkeitsprinzip sind als Nichtigkeitsgründe iSd Art. 230 EGV justiziabel. Die Rechtsprechung des EuGH ist bisher jedoch sehr zurückhaltend.
7. Die neue Klagebefugnis für den AdR würde diesen aufwerten; das Ob und Wann ihres Inkrafttretens sind jedoch ungewiss. Außerdem würde die Effektuierung dieser Befugnis ein Abgehen des EuGH von seiner bisherigen rudimentären Subsidiaritätsprüfungspraxis erfordern. Der AdR versucht, die Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprüfung durch den Aufbau eines Subsidiaritätsnetzwerks zu unterstützen.
8. Die österreichischen Länder können sich für die Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprüfung jedenfalls auf die bewährten Einrichtungen des Länderbeteiligungsverfahrens stützen, insbesondere auf das Instrument der einheitlichen Länderstellungnahme mit hoher Einflusskraft auf den Bund. Eine verstärkte Zusammenarbeit der Länder durch Übernahme von Federführungen durch einzelne Länder könnte eine Arbeitsteilung und damit höhere Effizienz mit sich bringen. Ein Pilotversuch wird derzeit durchgeführt.
9. Die Einbindung der Landtage in den Frühwarnmechanismus wäre eine zusätzliche Möglichkeit der Länder zur Interessenartikulation. Es wird sich erst zeigen müssen, ob die deutlich zu sehenden Hindernisse (Mediatisierung, kurze Fristen, Ressourcenknappheit) in der Praxis überwunden werden können. Eine enge Kooperation von Legislative und Exekutive der Länder könnte die Erreichung dieses Zieles unterstützen.

## Anmerkungen

- 1 *Schüssel*, Schlussstatement, in: Bundeskanzleramt (Hrsg.), *Europa fängt zu Hause an* (2006) 137.
- 2 Die durch den EGKSV eingerichtete Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl besteht seit 2002 nicht mehr.
- 3 Vgl. *Öhlinger/Potacs*, *Gemeinschaftsrecht und staatliches Recht*<sup>3</sup> (2006) 9 ff.
- 4 Dazu kommen allfällige Anlagen, Anhänge und Protokolle sowie die Beitrittsverträge.
- 5 ABl 2004 C 310, 1.
- 6 Vgl. *Dossi*, *Der Vertrag über eine Verfassung für Europa – Überblick über die wichtigsten Neuerungen*, in: *Floimair* (Hrsg.), *Der Vertrag über eine Verfassung für Europa* (2005) 15; *Schäffer*, *Der Verfassungsvertrag und die Reform des Rechtssetzungssystems in der EU*, in: *Floimair* (Hrsg.), *Der Vertrag über eine Verfassung für Europa* (2005) 23; *Bußjäger*, *Die Auswirkungen des Verfassungsvertrages auf die Länder – Protokoll zur Subsidiarität und Länderkompetenzen*, in: *Floimair* (Hrsg.), *Der Vertrag über eine Verfassung für Europa* (2005) 39; *Baumann*, *Die zukünftige Kompetenzabgrenzung zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten und der Binnenmarkt – verbesserter Schutz vor Kompetenzverlust der Mitgliedstaaten zugunsten der Integration?*, *HanseLR* 2005, 30 (<http://www.hanselawreview.org/pdf/Vol1No1Art4.pdf> [8.1.2007]).
- 7 S. V. C.



- 8 *Calliess*, Kommentar zu Art. 5 EGV, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), Kommentar zu EUV und EGV<sup>2</sup> (2002) Rz 1.
- 9 *Pius XI*, Quadragesimo anno (1931) Rz 79. (<http://theol.uibk.ac.at/leseraum/quelltext/319.html> [8.1.2007]). Die Rz 79 f. lauten vollständig:  
 „79. Wenn es nämlich auch zutrifft, was ja die Geschichte deutlich bestätigt, dass unter den veränderten Verhältnissen manche Aufgaben, die früher leicht von kleineren Gemeinwesen geleistet wurden, nur mehr von großen bewältigt werden können, so muss doch allzeit unverrückbar jener höchst gewichtige sozialphilosophische Grundsatz fest gehalten werden, an dem nicht zu rütteln noch zu deuteln ist: wie dasjenige, was der Einzelmensch aus eigener Initiative und mit seinen eigenen Kräften leisten kann, ihm nicht entzogen und der Gesellschaftstätigkeit zugewiesen werden darf, so verstößt es gegen die Gerechtigkeit, das, was die kleineren und untergeordneten Gemeinwesen leisten und zum guten Ende führen können, für die weitere und übergeordnete Gemeinschaft in Anspruch zu nehmen; zugleich ist es überaus nachteilig und verwirrt die ganze Gesellschaftsordnung. Jedwede Gesellschaftstätigkeit ist ja ihrem Wesen und Begriff nach subsidiär; sie soll die Glieder des Sozialkörpers unterstützen, darf sie aber niemals zerschlagen oder aufsaugen.  
 80. Angelegenheiten von untergeordneter Bedeutung, die nur zur Abhaltung von wichtigeren Aufgaben führen müssten, soll die Staatsgewalt also den kleineren Gemeinwesen überlassen. Sie selbst steht dadurch nur umso freier, stärker und schlagfertiger da für diejenigen Aufgaben, die in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, weil sie allein ihnen gewachsen ist: durch Leitung, Überwachung, Nachdruck und Zügelung, je nach Umständen und Erfordernis. Darum mögen die staatlichen Machthaber sich überzeugt halten: je besser durch strenge Beobachtung des Prinzips der Subsidiarität die Stufenordnung der verschiedenen Vergesellschaftungen innegehalten wird, um so stärker stehen gesellschaftliche Autorität und gesellschaftliche Wirkkraft da, um so besser und glücklicher ist es auch um den Staat bestellt.“ Vgl. auch *Gamper*, Subsidiarität und Kompetenztheorie, in: *Gamper/Bußjäger* (Hrsg.), Subsidiarität anwenden: Regionen, Staaten, Europäische Union (2006) 109.
- 10 S. z. B. Art. 118 Abs. 2 Satz 1 B-VG („Der eigene Wirkungsbereich umfasst neben den im Art. 116 Abs. 2 angeführten Angelegenheiten alle Angelegenheiten, die im ausschließlichen oder überwiegenden Interesse der in der Gemeinde verkörperten örtlichen Gemeinschaft gelegen und geeignet sind, durch die Gemeinschaft innerhalb ihrer örtlichen Grenzen besorgt zu werden.“). Unter deutlicher Bezugnahme auf letztgenannte Formulierung bestimmt Art. 4 Z 1 NÖ Landesverfassung 1979 unter der Überschrift „Ziele und Grundsätze des staatlichen Handelns“: „Subsidiarität: Das Land Niederösterreich hat unter Wahrung des Gemeinwohles die freie Entfaltung der Persönlichkeit des Einzelnen zu sichern, die Selbsthilfe der Landesbürger und den Zusammenhalt aller gesellschaftlichen Gruppen zu fördern und den Gemeinden sowie den kleineren Gemeinschaften jene Angelegenheiten zur Besorgung zu überlassen, die in ihrem ausschließlichen oder überwiegenden Interesse gelegen und geeignet sind, von ihnen mit eigenen Kräften besorgt zu werden.“ Auch in anderen Landesverfassungen finden sich vergleichbare Formulierungen.
- 11 *Adamovich*, Über das bundesstaatliche Prinzip, FS Koja (1998) 217.
- 12 *Wiederin*, Der österreichische Bundesstaat und das Subsidiaritätsprinzip, in: *Graff/Breiner* (Hrsg.), Projekt Österreich – In welcher Verfassung ist die Republik? (2005) 65.
- 13 *Rosner*, Deregulierung als gemeinsames Anliegen der Länder, in: *Kleiser/Lengheimer*, Deregulierung – Die Herausforderung einer verständlichen und überschaubaren Rechtsordnung (2002) 74 f.
- 14 Abgedruckt in Institut für Föderalismusforschung (Hrsg.), 17. Bericht über die Lage des Föderalismus in Österreich (1992) (1993) 199 ff.
- 15 Z. B. beim Europäischen Parlament, siehe gleich unten.
- 16 Quellen: <http://www.bmi.gv.at/wahlen/> und <http://www.noel.gv.at/service/politik/Wahlen/> [8. 1. 2007]
- 17 Stimmgewicht bei Europawahlen: Produkt des Kehrwerts der gültigen Stimmen im Mitgliedstaat mit dem Anteil der Mandatare dieses Mitgliedstaates im Europäischen Parlament (für Österreich also  $1/2,500.610 * 18 / 732$ ).
- 18 Dazu z. B. *Calliess*, Die Binnenmarktcompetenz der EG und das Subsidiaritätsprinzip, Göttinger Online-Beiträge zum Europarecht Nr. 25 (2005) (<http://www.europarecht.uni-goettingen.de/Paper25.pdf> [8.1.2007]); *Große Hüttmann*, Das Subsidiaritätsprinzip in der EU – eine Dokumentation, Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Occasional Papers Nr 5 (1996); *Schambeck*, Europäische Integration und Föderalismus, ÖJZ 1996, 527; *Schima*, Das Subsidiaritätsprinzip im Europäischen Gemeinschaftsrecht (1994); *Schröter*, Das Subsidiaritätsprinzip als verfassungsgenerierender Modus (2002) (<http://www.mzes.uni-mannheim.de/publications/wp-54.pdf> [8. 1. 2007]); kritisch *Freiburghaus*, Subsidiarität – ein Nachruf, Schweizerische Zeitschrift für Politische Wissenschaft 1997, 197, und Rotter, Das Subsidiaritätsprinzip und der Ausschluß der Regionen im Unionsvertrag von

- Maastricht, FS Schambeck (1994) 994 ff. Zum Stand vor Maastricht siehe *Wimmer*, Topoi der Integration, FS Adamovich (1992) 763 ff.
- 19 *Calliess*, Kommentar zu Art. 5 EGV, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), Kommentar zu EUV und EGV<sup>2</sup> (2002) Rz 2; *Ranacher*, Das Subsidiaritätsprinzip in der Rechtsprechung des EuGH, in: *Gamper/Bußjäger* (Hrsg.), Subsidiarität anwenden: Regionen, Staaten, Europäische Union (2006) 180 f.
- 20 *Büchel-Germann*, Probleme der Subsidiaritätsprüfung aus Sicht der österreichischen Länder, in: *Gamper/Bußjäger* (Hrsg.), Subsidiarität anwenden: Regionen, Staaten, Europäische Union (2006) 31.
- 21 Der Begriff „ausschließliche Zuständigkeit“ wird weder in Art. 5 noch an anderer Stelle des EGV definiert; sein Inhalt ist dementsprechend strittig. Die hier vorgeschlagene Prüfformel stützt sich auf *Calliess*, Kommentar zu Art. 5 EGV, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), Kommentar zu EUV und EGV<sup>2</sup> (2002) Rz 25.
- 22 In der Lit. als Negativ- oder Erforderlichkeitskriterium bezeichnet.
- 23 In der Lit. als Positiv- oder Effizienzkriterium bezeichnet.
- 24 <http://europa.eu.int/eur-lex/de/treaties/selected/livre345.html> (8. 1. 2007).
- 25 Z 5 des Protokolls.
- 26 *Schima*, Kommentar zu Art. 5 EGV, in: *Mayer* (Hrsg.), Kommentar zu EU- und EG-Vertrag (Loseblattausgabe, 2005) Rz 37 ff. mwN.
- 27 *Schima*, Kommentar zu Art. 5 EGV, in: *Mayer* (Hrsg.), Kommentar zu EU- und EG-Vertrag (Loseblattausgabe, 2005) Rz 40 mwN.
- 28 *Calliess*, Kommentar zu Art. 5 EGV, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), Kommentar zu EUV und EGV<sup>2</sup> (2002) Rz 44 mwN.
- 29 *Calliess*, Kommentar zu Art. 5 EGV, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), Kommentar zu EUV und EGV<sup>2</sup> (2002) Rz 60ff mwN.
- 30 *Ranacher*, Das Subsidiaritätsprinzip in der Rechtsprechung des EuGH, in: *Gamper/Bußjäger* (Hrsg.), Subsidiarität anwenden: Regionen, Staaten, Europäische Union (2006) 193, 196. Vgl. auch *Ritzer/Linhardt*, How to Sharpen a Dull Sword – The Principle of Subsidiarity and its Control, GLJ 2006, 740 ff.
- 31 Siehe dazu *Lengauer*, Kommentar zu Art. 230 EGV, in: *Mayer* (Hrsg.), Kommentar zu EU- und EG-Vertrag (Loseblattausgabe, 2005).
- 32 Vgl. *Niedermühlbichler*, Die österreichischen Länder im Rechtsschutzsystem der Europäischen Gemeinschaften, JBl 1996, 552 f.
- 33 Siehe unten VII. A 1. c).
- 34 Siehe unten VI. A.
- 35 *Rosner*, Kommentar zu Art. 265 EGV, in: *Mayer* (Hrsg.), Kommentar zu EU- und EG-Vertrag (Loseblattausgabe, 2003) Rz 22; vgl aber unten IV. C.
- 36 *Ranacher*, Das Subsidiaritätsprinzip in der Rechtsprechung des EuGH, in: *Gamper/Bußjäger* (Hrsg.), Subsidiarität anwenden: Regionen, Staaten, Europäische Union (2006) 186 ff.
- 37 Vgl. zum Folgenden *Altmeier*, Die Subsidiaritätskontrolle der nationalen Parlamente nach dem Subsidiaritätsprotokoll zum EU-Verfassungsvertrag, FS Meyer (2006) 301; *Bachmann*, Neue Aufgaben und Rechte für das österreichische Parlament durch den geplanten EU-Verfassungsvertrag, FS Schäffer (2006) 60 f.; *Baumann*, Die zukünftige Kompetenzabgrenzung zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten und der Binnenmarkt – verbesserter Schutz vor Kompetenzverlust der Mitgliedstaaten zugunsten der Integration?, HanseLR 2005, 41 ff. (<http://www.hanselawreview.org/pdf/Vol1No1Art4.pdf> [8.1.2007]); *Bußjäger*, Die Auswirkungen des Verfassungsvertrages auf die Länder – Protokoll zur Subsidiarität und Länderkompetenzen, in: *Floimair* (Hrsg.), Der Vertrag über eine Verfassung für Europa (2005) 42 ff.; *Bußjäger*, Die Beteiligung nationaler und regionaler Parlamente an der EU-Rechtsetzung – Chance oder Vortäuschung von Partizipation?, in: *Gamper/Bußjäger* (Hrsg.), Subsidiarität anwenden: Regionen, Staaten, Europäische Union (2006) 54 ff.; *Fischer*, Kompetenzordnung und Handlungsinstrumente – Verhaltene Reformansätze im Konventionentwurf, in: *Giering* (Hrsg.), Der EU-Reformkonvent – Analyse und Dokumentation (2003) ([http://www.cap.uni-muenchen.de/download/2003/2003\\_cd\\_eukonvent\\_fischer.pdf](http://www.cap.uni-muenchen.de/download/2003/2003_cd_eukonvent_fischer.pdf) [8. 1. 2007]); *Mager*, Die Prozeduralisierung des Subsidiaritätsprinzips im Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents – Verbesserter Schutz vor Kompetenzverlagerung auf die Gemeinschaftsebene?, ZEuS 2003, 478 f.; *Ranacher*, Die österreichischen Länder als Akteure im Prozess der europäischen Rechtsetzung – Erfahrungen und Perspektiven, in: *Busek/Hummer* (Hrsg.), Die Konstitutionalisierung der Verbandsgewalt in der (neuen) Europäischen Union (2006) 231 ff.
- 38 ABl 2004 C 310, 204.

- 39 ABl 2004 C 310, 207.
- 40 Vgl. allgemein zu derartigen Beteiligungen im Normsetzungsverfahren *Rosner*, Consulting für den Normerzeuger – Begutachtungsverfahren, Anhörungsverfahren und verwandte Phänomene, in: Kärntner Verwaltungsakademie (Hrsg.), Bildungsprotokolle 10 – Klagenfurter Legistik-Gespräche 2004 (2005) 101.
- 41 Vgl. dazu für Österreich 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 35/1999: „In die in den vorstehenden Absätzen bezeichneten Vorhaben ist eine Darstellung der finanziellen Auswirkungen aufzunehmen [...]“.
- 42 Zutreffend kritisch dazu *Callies*, Das Subsidiaritätsprinzip in der Europäischen Union: Konkrete Vorgaben für seine Prüfung, Göttinger Online-Beiträge zum Europarecht Nr. 45 (2006) 2 (<http://www.europarecht.uni-goettingen.de/Paper45.pdf> [8.1.2007]); aA *Baumann*, Die zukünftige Kompetenzabgrenzung zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten und der Binnenmarkt – verbesserter Schutz vor Kompetenzverlust der Mitgliedstaaten zugunsten der Integration?, HanselR 2005, 41.
- 43 *Mager*, Die Prozeduralisierung des Subsidiaritätsprinzips im Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents – Verbesserter Schutz vor Kompetenzverlagerung auf die Gemeinschaftsebene?, ZEuS 2003, 482.
- 44 Gesamtdokumentation s. Bundeskanzleramt (Hrsg.), Europa fängt zu Hause an (2006).
- 45 Erklärung der Vorsitzenden, in: Bundeskanzleramt (Hrsg.), Europa fängt zu Hause an (2006) 142 (Rz 1).
- 46 Erklärung der Vorsitzenden, in: Bundeskanzleramt (Hrsg.), Europa fängt zu Hause an (2006) 142 f. (Rz. 6 und 12).
- 47 KOM(2006)211 endg. vom 10. 5. 2006, 10.
- 48 Vgl. dazu auch StS Winkler in StenProtBR, 735. Sitzung, 21 ([http://www.parlament.gv.at/pls/portal/docs/page/PG/DE/BR/BR/SITZ/BR/SITZ\\_00735/fname\\_068324.pdf](http://www.parlament.gv.at/pls/portal/docs/page/PG/DE/BR/BR/SITZ/BR/SITZ_00735/fname_068324.pdf) [8. 1. 2007]): „Im Bereich der Subsidiarität etwa kann sich – und die Kommission hat das auch angekündigt – die Kommission selbst dazu verpflichten, europäische Gesetzesvorlagen den nationalen Parlamenten *direkt* zu übermitteln und auch allenfalls einlangende Antworten zu berücksichtigen. Das ist eine Maßnahme, die keiner Gesetzesänderung, keiner Vertragsänderung bedarf“ (Hervorhebung im Original).
- 49 Ratsdokument 10633/06 Rz 36 f. ([http://www.eu2006.at/de/News/Council\\_Conclusions/1606EuropeanCouncil.pdf](http://www.eu2006.at/de/News/Council_Conclusions/1606EuropeanCouncil.pdf) [8. 1. 2007]).
- 50 Vgl. ausführlich zum AdR *Rosner*, Kommentar zu Art. 263–265 EGV, in: *Mayer* (Hrsg.), Kommentar zu EU- und EG-Vertrag (Loseblattausgabe, 2003).
- 51 <http://www.cor.europa.eu/subsidinet/de/index.htm> (8. 1. 2007).
- 52 Siehe dazu *Gsodam*, Die Subsidiaritätsprüfung in der Praxis des Ausschusses der Regionen, in: *Gamper/Bußjäger* (Hrsg.), Subsidiarität anwenden: Regionen, Staaten, Europäische Union (2006) 135; *Kiefer*, Von der Philosophie zur praktischen Anwendung: Das Subsidiaritätskontroll-Netzwerk des Ausschusses der Regionen, in: *Gamper/Bußjäger* (Hrsg.), Subsidiarität anwenden: Regionen, Staaten, Europäische Union (2006) 157.
- 53 „Subsidiaritätsanalyseformular“, [http://www.cor.europa.eu/subsidinet/documents/subsisheet\\_de.doc](http://www.cor.europa.eu/subsidinet/documents/subsisheet_de.doc) (30. 8. 2006).
- 54 [http://www.cor.europa.eu/subsidinet/documents/subsisheet\\_de.doc](http://www.cor.europa.eu/subsidinet/documents/subsisheet_de.doc) (8. 1. 2007).
- 55 Vgl. zum Folgenden ausführlich *Rosner*, Drei Rechtsfragen der Mitwirkung der Länder in Angelegenheiten der europäischen Integration, in: *Bußjäger/Rosner*, Mitwirken und Mitgestalten – Europa und die österreichischen Länder (2005) 41.
- 56 Art. 23d Abs. 1 B-VG.
- 57 Es bestehen von der Landeshauptleutekonferenz erlassene „Richtlinien für Gemeinsame Ländervertreter“. Vgl. *Rosner*, Koordinationsinstrumente 137 ff., A 13 f.
- 58 Vgl. *Niedermühlbichler*, Die österreichischen Länder im Rechtsschutzsystem der Europäischen Gemeinschaften, JBl 1996, 557.
- 59 Die Beratungen erfolgten bislang auf Expertenebene; die Landeshauptleutekonferenz hat sich eine politische Bewertung der Vorschläge ausdrücklich vorbehalten.
- 60 Aktuell: Jährliche Strategieplanung für 2007, KOM(2006)122 endg. vom 14. 3. 2006.
- 61 Aktuell: Legislativ- und Arbeitsprogramm der Kommission für 2007, KOM(2006)629 endg. vom 24. 10. 2006.

- 62 *Bußjäger*, Die Auswirkungen des Verfassungsvertrages auf die Länder – Protokoll zur Subsidiarität und Länderkompetenzen, in: *Floimair* (Hrsg.), Der Vertrag über eine Verfassung für Europa (2005) 43. Vgl. zum Folgenden diesen Aufsatz und *Bußjäger*, Die Beteiligung nationaler und regionaler Parlamente an der EU-Rechtsetzung – Chance oder Vortäuschung von Partizipation?, in: *Gamper/Bußjäger* (Hrsg.), Subsidiarität anwenden: Regionen, Staaten, Europäische Union (2006) 33
- 63 Vgl. etwa Art. 35 B-VG.
- 64 Vgl. dazu den – in Erwartung des Inkrafttretens des EUVV gefassten – Beschluss der Landtagspräsidentenkonferenz VST-2179/90 vom 27. 10. 2004: „Im Hinblick auf das Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union und das Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit sollte bundesverfassungsrechtlich geregelt werden, dass die Gesetzentwürfe der Kommission, die dem Nationalrat und dem Bundesrat zugeleitet werden, den Landtagen zur Information übermittelt werden und die Berücksichtigung von allfälligen Stellungnahmen der Landtage sichergestellt wird. Weiters ist zu verankern, dass den Landtagen das Recht zukommt, vom Bundesrat die Betreibung einer Klage vor dem Europäischen Gerichtshof wegen Verletzung des Subsidiaritätsprinzips zu beantragen.“
- 65 *Bußjäger*, Die Auswirkungen des Verfassungsvertrages auf die Länder – Protokoll zur Subsidiarität und Länderkompetenzen, in: *Floimair* (Hrsg.), Der Vertrag über eine Verfassung für Europa (2005) 44.
- 66 Vgl. den Ausschussbericht, Bundestagsdrucksache 15/5492 (<http://dip.bundestag.de/btd/15/054/1505492.pdf> [8. 1. 2007]); *Eppler*, Föderalismus-Reform und Europäischer Verfassungsvertrag in Deutschland: Verhandlungspositionen und Kompromissfindung in Fragen der Mitwirkungsrechte der Länder in Europaangelegenheiten, in: *Gamper/Bußjäger* (Hrsg.), Subsidiarität anwenden: Regionen, Staaten, Europäische Union (2006) 86.

## Die Autoren

Dr. Meinrad **Handstanger**

Verwaltungsgerichtshof, Judenplatz 11, 1010 Wien  
meinrad.handstanger@vwgh.gv.at

Dr. Klaus **Heissenberger**

Amt der Niederösterreichischen Landesregierung  
Landhausplatz 1, 3100 St. Pölten  
klaus.heissenberger@noel.gv.at

Dr. Gerhard **Hörmanseder** LL.M.

Amt der OÖ. Landesregierung, Klosterstraße 7, 4021 Linz  
gerhard.hoermanseder@ooe.gv.at

Dir. Dr. Simon **Korenjak**

Kärntner Verwaltungsakademie, Burggasse 14/4, 9020 Klagenfurt  
simon.korenjak@ktn.gv.at

Univ.-Prof. Dr. Friedrich **Lachmayer**

Tigergasse 12, 1080 Wien  
lachmayer@chello.at

Dr. Doris **Liebwald**

Esterhazygasse 22/11, 1060 Wien  
d@liebwald.com

Dr. Peter **Parycek**

Bundeskanzleramt, Ballhausplatz 1, 1010 Wien  
peter.parycek@bka.gv.at

Mag. Dr. Edmund **Primosch**

Amt der Kärntner Landesregierung, Arnulfplatz 1, 9020 Klagenfurt  
edmund.primosch@ktn.gv.at

Dr. Andreas **Rosner**

Verbindungsstelle der Bundesländer, Schenkenstraße 4, 1010 Wien  
andreas.rosner@vst.gv.at

Dr. Angela **Stöger-Frank**

Unabhängiger Finanzsenat, Vordere Zollamtsstraße 7, 1030 Wien  
angela.stoeger-frank@bmf.gv.at

Helmut **Weichsel**

Bundeskanzleramt, Ballhausplatz 2, 1014 Wien

helmut.weichsel@bka.gv.at

Dr. Maximilian **Weiss**

Amt der Steiermärkischen Landesregierung, Burgring 4, 8020 Graz

maximilian.weiss@stmk.gv.at

Dr. Thomas **Widmer**

University of Zurich, Department of Political Science

Seilergraben 53, CH-8001 Zürich

thow@pwi.unizh.ch

## Teilnehmer 4. Klagenfurter Legistik-Gespräche 2006

Adalbert **Batmunkh**

BM für soziale Sicherheit und Generationen, Dietrichstraße 18/23, 1030 Wien  
adalbert.batmunkh@bmsg.gv.at

Mag. LL.M. Stefan **Börger**

Amt der Steiermärkischen Landesregierung, Burgring 4, 8020 Graz  
stefan.boerger@stmk.gv.at

Mag. Christian **Freiberger**

Amt der Steiermärkischen Landesregierung, Burgring 4, 8020 Graz  
christian.freiberger@stmk.gv.at

Mag. Barbara **Fuchs**

Amt der Kärntner Landesregierung, 8.-Mai-Straße 18, 9020 Klagenfurt  
barbara.fuchs@ktn.gv.at

Mag. Simone **Gartner-Springer**

BM für Bildung, Wissenschaft und Kultur, Freyung 1, 1014 Wien  
simone.gartner-springer@bmbwk.gv.at

Dr. Gerold **Glantschnig**

Amt der Kärntner Landesregierung, Wulfengasse 13, 9020 Klagenfurt  
gerold.glantschnig@ktn.gv.at

Mag. Florian **Haas**

BM für Arbeit und Wirtschaft, Stubenring 1, 1010 Wien  
florian.haas@bmwa.gv.at

Dr. Meinrad **Handstanger**

Verwaltungsgerichtshof, Judenplatz 11, 1010 Wien  
meinrad.handstanger@vwgh.gv.at

Mag. Carmen **Hedenig**

Kärntner Verwaltungsakademie, Burggasse 14/4, 9020 Klagenfurt  
carmen.hedenig@ktn.gv.at

Dr. Klaus **Heissenberger**

Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, Landhausplatz 1, 3100 Sankt Pölten  
klaus.heissenberger@noel.gv.at

Dr. Harald **Hoffmann**

Metadat GmbH., Simmeringer Hauptstraße 23, 1110 Wien  
harald.hoffman@metadat.com

Dr. Gerhard **Hörmanseder** LL.M.

Amt der Oberösterreichischen Landesregierung, Klosterstraße 7, 4040 Linz  
gerhard.hoermanseder@ooe.gv.at

MR Dr. Karl **Irresberger**

Bundeskanzleramt, Ballhausplatz 2, 1014 Wien  
karl.irresberger@bka.gv.at

Dr. Claudia Sabrina **Jäger**

BM für Bildung, Wissenschaft und Kultur, Freyung 1, 1014 Wien  
claudia-sabrina.jaeger@bmbwk.gv.at

Mag. Georg **Konetzky**

BM für Arbeit und Wirtschaft, Stubenring 1, 1010 Wien  
georg.konetzky@bmwa.gv.at

Dr. Simon **Korenjak**

Kärntner Verwaltungsakademie, Burggasse 14/4, 9020 Klagenfurt  
simon.korenjak@ktn.gv.at

Dr. Renate **Krenn-Mayer**

Amt der Steiermärkischen Landesregierung, Burgring 4, 8020 Graz  
renate.krenn-mayer@stmk.gv.at

Univ.-Prof. Dr. Friedrich **Lachmayer**

Tigergasse 12, 1080 Wien  
lachmayer@chello.at

Mag. Helga **Leustik**

Kärntner Verwaltungsakademie, Burggasse 14/4, 9020 Klagenfurt  
helga.leustik@ktn.gv.at

Dr. Doris **Liebwald**

Esterhazygasse 22/11, 1060 Wien  
d@liebwald.com

Mag. Johann **Muskovich**

Amt der Burgenländischen Landesregierung, Europaplatz 1, 7000 Eisenstadt  
johann.muskovich@bgld.gv.at



Dr. Peter **Novak**

Amt der Kärntner Landesregierung, Wulfengasse 13, 9020 Klagenfurt  
peter.novak@ktn.gv.at

Mag. Gabriele **Ostaneck**

Amt der Steiermärkischen Landesregierung, Burgring 4, 8020 Graz  
gabriele.ostaneck@stmk.gv.at

Dr. Peter **Parycek**

Bundeskanzleramt, Ballhausplatz 1, 1010 Wien  
peter.parycek@bka.gv.at

Mag. Otto **Pathy**

Amt der Vorarlberger Landesregierung, Römerstraße 15, 6900 Bregenz  
otto.pathy@vorarlberg.gv.at

Mag. Dr. Edmund **Primosch**

Amt der Kärntner Landesregierung, Arnulfplatz 1, 9020 Klagenfurt  
edmund.primosch@ktn.gv.at

Dr. Erich **Pürgy**

Bundeskanzleramt – VD, Ballhausplatz 2, 1014 Wien  
erich.puergy@bka.gv.at

SR Mag. Michael **Raffler**

Magistratsdirektion Wien, Rathaus, 1082 Wien  
raf@mdv.magwien.gv.at

Dr. Christian **Ranacher**

Amt der Tiroler Landesregierung, Eduard-Wallnöfer-Platz 3, 6020 Innsbruck  
christian.ranacher@tirol.gv.at

Dr. Andreas **Rosner**

Verbindungsstelle der Bundesländer, Schenkenstraße 4, 1014 Wien  
andreas.rosner@vst.gv.at

Dr. Günther **Schefbeck**

Parlamentsdirektion, Dr.-Karl-Renner-Ring 3, 1010 Wien  
guenther.schefbeck@parlinkom.gv.at

Dr. LL.M. Hans **Serban**

Magistratsdirektion, Rathaus, 1082 Wien  
ser@mdv.magwien.gv.at

MR Dr. Helga **Stöger**  
Bundeskanzleramt, Ballhausplatz 2, 1014 Wien  
helga.stoeger@bka.gv.at

Dr. Angela **Stöger-Frank**  
Unabhängiger Finanzsenat, Vordere Zollamtsstraße 7, 1030 Wien  
angela.stoeger-frank@bmf.gv.at

Thomas **Uebe**  
Amt der Oberösterreichischen Landesregierung, Klosterstraße 7, 4040 Linz  
thomas.uebe@ooe.gv.at

Helmut **Weichsel**  
Bundeskanzleramt, Ballhausplatz 2, 1014 Wien  
helmut.weichsel@bka.gv.at

Mag. Martina **Weinhandl**  
Amt der Burgenländischen Landesregierung, Europaplatz 1, 7000 Eisenstadt  
martina.weinhandl@bglg.gv.at

Mag. Dr. Maximilian **Weiss**  
Amt der Steiermärkischen Landesregierung, Burgring 4, 8020 Graz  
maximilian.weiss@stmk.gv.at

Dr. Thomas **Widmer**  
University of Zurich, Department of Political Science, Seilergraben 53, CH-8001 Zürich  
thow@pwi.unizh.ch

Martina **Winkler**  
Bundeskanzleramt, Ballhausplatz 2, 1014 Wien  
martina.winkler@bka.gv.at

## E I N L A D U N G

# 4. Klagenfurter *Legistik* § Gespräche 2006

---

Eine Veranstaltung der Kärntner Verwaltungsakademie in Kooperation mit dem Bundeskanzleramt und der österreichischen Gesellschaft für Gesetzgebungslehre

### § Zielgruppe

Die Veranstaltung richtet sich sowohl an MitarbeiterInnen der legistischen Dienste des Bundes und der Länder als auch an ExpertInnen auf dem Gebiet der Rechtsinformatik.

### § Ziele & Inhalte

Schwerpunkte der **4. Klagenfurter Legistik - Gespräche am 9. und 10.11.2006** sind die Themenbereiche:  
"E-Legistik und Rechtsinformation",  
"Gesetzesfolgenabschätzung" und  
"EU-Rechtssetzung vs. innerstaatliche Gesetzgebung".



Arbeitsgruppe  
**"Legistik"**  
(in deutscher Sprache)

Donnerstag, 9. November 2006, 14.00 -18.00 Uhr

**E-Legistik und Rechtsinformation**  
Moderation: Univ. Prof. Dr. Friedrich Lachmayer

„Legistik-Anwendungen der Rechtsinformatik als Mainstream“  
Univ. Prof. Dr. Friedrich Lachmayer / Dr. Harald Hoffmann, Wien

„PALLAST - der papierlose Landtag der Steiermark“  
Mag. Gabriele Ostanek / Dr. Maximilian Weiss,  
Land Steiermark

„Finanzdokumentation“  
Dr. Angela Stöger-Frank, Unabhängiger Finanzsenat Wien

„Relaunch des RIS“  
Helmut Weichsel, Bundeskanzleramt

**Gesetzesfolgenabschätzung**  
Moderation: Dr. Edmund Primosch

„Gesetzesevaluation in der Schweiz“  
Dr. Thomas Widmer, Universität Zürich

„Konsultationsmechanismus:  
Betrachtungen aus der Sicht eines Landes“  
Dr. Klaus Heißenberger,  
Amt der Niederösterreichischen Landesregierung

„Kosten(vorteile) durch E-Government“  
Dr. Peter Parycek, Donau-Universität Krems

Freitag, 10. November 2006, 9.00 - 12.30 Uhr

**EU-Rechtssetzung vs. innerstaatliche Gesetzgebung**  
Moderation: Hofrat Dr. Meinrad Handstanger

„Probleme der EU-Richtlinien-Umsetzung aus Sicht der innerstaatlichen Koordination“  
Mag. Martina Winkler, Bundeskanzleramt

„Probleme der EU-Richtlinien-Umsetzung aus Ländersicht“  
Dr. Gerhard Hörmanseder, Amt der Oberösterreichischen Landesregierung

„Aktuelle Beispiele der EU-Richtlinien-Umsetzung“  
Dr. Peter Novak, Amt der Kärntner Landesregierung

„Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprüfung als Herausforderung für die Selbstkoordination der österreichischen Länder“  
Dr. Andreas Rosner, Verbindungsstelle der Bundesländer

 **Tagungsort**

Landhaus, Grüner Saal



Das Landhaus

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

Die Teilnahme an der Veranstaltung ist gratis: Die Zahlung eines Honorars sowie die Refundierung von Reise- und Aufenthaltskosten kann nicht erfolgen, es wird aber auch kein Tagungsbeitrag eingehoben.

Wir würden uns sehr freuen, Sie bei den **4. Klagenfurter Legistik - Gesprächen 2006** begrüßen zu dürfen.

Mit besten Grüßen

Simon Korenjak, Friedrich Lachmayer, Edmund Primosch, Helga Stöger

 Hotels

Wir empfehlen:

- \*\*\*\* Hotels

Arcotel Moser Verdino  
Domgasse 2  
Tel.: 0463-57878 

Dachhotel TRIGON  
Kinoplatz 6  
Tel.: 35 1 95 0 

Hotel Goldener Brunnen  
Karfreitstraße 14  
Tel.: 0463-57380 
- \*\*\* Hotels

Hotel Geyer  
Priesterhausgasse 5  
Tel.: 0463-57886 

Hotel Blumenstöckl Garni  
10.-Oktober-Str. 11  
Tel.: 0463-57793 

Hotel Zlami-Holzer  
Getreidegasse 16  
Tel.: 0463-55416 

Weitere Hinweise finden Sie im Internet:

[www.info.klagenfurt.at](http://www.info.klagenfurt.at)



The screenshot shows the homepage of [www.info.klagenfurt.at](http://www.info.klagenfurt.at). The header features the 'KLAGENFURT' logo and navigation tabs for 'Home', 'Aktuelle Veranstaltungen', 'Klagenfurt', 'Wörtersee', 'Wörtersee', 'Wörtersee', and 'Wörtersee'. The main content area is titled 'Die Rose vom Wörtzersee' and includes a section for 'WILLKOMMEN' with a welcome message. Below this, there is an 'EVENTVORSCHAU' section listing several events: 'Skiff Ruderegatta um die Rose vom Wörtzersee, 21. Oktober 2006', 'Am 21. Oktober 2006 wird bereits zum 7. Mal die Eisener-Ruderregatta von Velten nach Klagenfurt durchgeführt...', 'Homepage Sudetenstein Albatros', 'Fest der Kärntner Pferdefreunde, 26. - 29. Oktober 2006', and 'Auf dieser großen Klagenfurter Pferdemesse findet man vom Züchter bis zu den verschiedensten Transports, von der Zerkleinerung bis zur Reparatur...'. A sidebar on the left contains a menu with categories like 'Landschaft', 'Hotels/Unterkünfte', 'Package', 'Anreise', 'Stadtplan - GIS', 'Events', 'Sakramentsordnungen', 'Kultur', 'Sport', 'Essen und Trinken', and 'Downloads'.

[www.klagenfurt.at](http://www.klagenfurt.at)



The screenshot shows the homepage of [www.klagenfurt.at](http://www.klagenfurt.at). The header features the 'Klagenfurt DieLandeshauptstadt' logo and navigation tabs for 'Home', 'Klagenfurt', 'Wörtersee', 'Wörtersee', 'Wörtersee', and 'Wörtersee'. The main content area is titled 'Klagenfurt' and includes a section for 'Klagenfurt' with a welcome message. Below this, there is a 'Wörtersee' section with a welcome message. The sidebar on the left contains a menu with categories like 'Landschaft', 'Hotels/Unterkünfte', 'Package', 'Anreise', 'Stadtplan - GIS', 'Events', 'Sakramentsordnungen', 'Kultur', 'Sport', 'Essen und Trinken', and 'Downloads'.

# 4. Klagenfurter Legistik § Gespräche 2006

Arbeitsgruppe "Legistik"

Eine Veranstaltung der Kärntner Verwaltungsakademie in Kooperation mit dem Bundeskanzleramt und der Österreichischen Gesellschaft für Gesetzgebungslehre

Donnerstag, 9. November 2006, 14.00 - 18.00 Uhr  
Freitag, 10. November 2006, 09.00 - 12.30 Uhr

*Titel, Vor- und Familienname*

*Anschrift*

*Telefon*

*FAX*

*@*

*Datum & Unterschrift*

**Bundeskanzleramt**  
Republik Österreich



KÄRNTNER Verwaltungs AKADEMIE  
Burggasse 14/4, 9021 Klagenfurt  
Tel.: 05 0536 - 22 871 bis 22 879  
Fax : 05 0536 - 22 870  
kvak@ktn.gv.at  
www.verwaltungsakademie.ktn.gv.at











